



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Ivo Pospíšila, soudce JUDr. Josefa Baxy a soudkyně JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobce: **Město Aš**, se sídlem Kamenná 473/52, Aš, zastoupen JUDr. Janou Wenigovou, advokátkou se sídlem Jateční 2121/6, Karlovy Vary, proti žalovanému: **Krajský úřad Karlovarského kraje**, se sídlem Závodní 353/88, Karlovy Vary, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 14. 10. 2020, č. j. 57 A 88/2020-55,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 14. 10. 2020, č. j. 57 A 88/2020-55, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :**I. Vymezení věci**

[1] Žalobce se žalobou u Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“) domáhal ochrany před nezákonným zásahem. Ten měl spočívat ve vydání listiny označené jako „Zánik platnosti rozhodnutí o trvalém odnětí pozemků určených k plnění funkcí lesa a žádost o vyznačení druhu pozemku ‚lesní pozemek‘ u pozemků parc. č. 3222/1, 3222/3, 3225/3, 3230/1 a 3232/1 v k. ú. Aš“ (dále jen „listina“). Žalovaný konstatoval zánik platnosti rozhodnutí o trvalém odnětí na základě § 16 odst. 5 písm. b) zákona č. 289/1195 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (dále jen „lesní zákon“), neboť dospěl k závěru, že do dvou let od právní moci rozhodnutí o odnětí pozemků nebylo započato s využíváním pozemků k účelu, pro který žalovaný rozhodl o trvalém odnětí (výstavba multifunkčního centra „Pod Lipovým dvorem“).

[2] Žalobce namítal, že před samotným vydáním listiny se žalovaný dopustil nezákonnosti spočívající v tom, že jej nevyzval ke splnění oznamovací povinnosti podle § 16 odst. 5 písm. b) lesního zákona. Žalovaný dále provedl místní šetření, aniž by o tom žalobce vyrozuměl, neumožnil mu tak účast na šetření a nedal mu možnost vyjádřit se k věci a navrhnout důkazy. Žalovaný má totiž podle § 16 odst. 5 písm. b) lesního zákona možnost rozhodnout jinak,

tj. nevyslovit zánik platnosti rozhodnutí o trvalém odnětí pozemků určených k plnění funkcí lesa. K tomu mohl žalovaný přistoupit, kdyby žalobce vyzval ke splnění oznamovací povinnosti, dal mu možnost předložit důkazy dokládající důvody, proč žalobce nezapočal s odlesňováním pozemků a s výstavbou. Žalovaný si pouze opatřil vyjádření stavebního úřadu, úřadu územního plánování a památkové péče městského úřadu Aš (dále jen „stavební úřad“), na jehož základě si učinil závěr o celé situaci. Dále žalovaný neposkytl žalobci poučení o jeho právech a povinnostech s ohledem na povahu úkonu, který učinil. Konečně žalovaný nezohlednil odvod za trvalé odnětí ve výši 1.438.912 Kč a další skutečnosti, které sám žalobce nemohl ovlivnit. Uskutečnění účelu odnětí je totiž závislé na stavebním povolení, které nelze vydat bez úpravy dopravního napojení. Toto napojení přitom nelze vyřešit bez součinnosti s Ředitelstvím silnic a dálnic a dalších osob. V tomto ohledu žalovaný nešetřil oprávněný zájem žalobce a soukromého investora, v jehož prospěch bylo rozhodnuto o odnětí. Závěrem žaloby přednesl žalobce dva žalobní návrhy (petity). Prvním se domáhal určení, že sdělení žalovaného o zániku platnosti rozhodnutí o trvalém odnětí pozemků bylo nezákonné. Druhým se domáhal určení, že žádost žalovaného o vyznačení druhu pozemku „lesní pozemek“ u pozemků parc. č. 3222/1, 3222/3, 3225/3, 3230/1 a 3232/1 v katastru nemovitostí byla nezákonná.

[3] Krajský soud napadeným rozsudkem žalobu zamítl. Zaměřil se přitom na druhý z petičů a konstatoval, že žádost žalovaného katastrálnímu úřadu o změnu vyznačení druhu pozemku není nezákonným zásahem, neboť nebyla způsobilá zasáhnout do právní sféry žalobce. Takový zásah může představovat až činnost katastrálního úřadu, do jehož pravomoci náleží vyznačení změny. S ohledem na to, že soud nepovažoval žádost za způsobilou zasáhnout do sféry žalobce, nevyhověl ani důkazním návrhům žalobce.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody opírá o § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Konkrétně uvedl, že se nedomáhal toho, aby soud prohlásil zásah spočívající v podání žádosti o vyznačení změn katastrálnímu úřadu za nezákonný. Závěr krajského soudu tak nemá oporu v soudním spisu. Za nezákonný zásah stěžovatel považuje samotné vydání listiny, v níž žalovaný deklaroval zánik platnosti svého předchozího rozhodnutí o trvalém odnětí pozemků určených k plnění funkcí lesa. Jedná se přitom o dokument, který je podle § 53 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, závazný nejen pro žalobce, ale také pro jiné osoby a ostatní orgány veřejné moci. Proto by k zásahu nemohlo dojít až zápisem změny ve využití pozemků katastrálním úřadem, neboť ten činí pouze evidenční úkon deklaratorní povahy. Přímý dopad do právní sféry stěžovatele však mělo již vydání listiny žalovaným. Žalovaný současně nedodržel postup podle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (dále jen „kontrolní řád“), neboť protokol o dozoru nad dodržáním rozhodnutí, který se nachází ve správním spisu, nemá náležitosti kontrolního protokolu podle § 12 tohoto zákona. Stěžovatel také dále zopakoval, jaká procesní pochybení vytýká žalobci, a pro stručnost odkázal na žalobu a na repliku k vyjádření žalovaného. Tato procesní pochybení pak měla za následek vydání listiny, která představuje nezákonný zásah. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

[5] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti, které se obsahově shoduje s vyjádřením k žalobě, poukázal na důvody ochrany lesních pozemků a podmínky uplatnění výjimek z jejich ochrany. Pokud jde o místní šetření provedené dne 27. 5. 2020, jednalo se o dozorovou činnost žalobce. Na místě byl zjišťován faktický stav, k čemuž nebyla nutná přítomnost stěžovatele. Poukaz stěžovatele na to, že si žalovaný vyžádal informace od stavebního úřadu, je irelevantní, neboť s ohledem na součinnost jiných orgánů státní správy nebylo třeba zatěžovat stěžovatele.

Podstatné je pouze to, že nebylo započato s využíváním pozemků k účelu, pro který žalovaný vydal rozhodnutí o odnětí pozemků. I pokud by žalovaný informoval stěžovatele o tom, že požádal stavební úřad o součinnost, nic by to nezměnilo na skutečnosti, že s využíváním pozemků pro daný účel stěžovatel nezačal. Žalovaný uvedl, že k zániku platnosti dochází ze zákona, nikoliv až po dalším úkonu stěžovatele, k němuž měl žalovaný stěžovatele údajně vyzvat. Dále se žalovaný ztotožnil s názorem krajského soudu, že podnět (žádost) katastrálnímu úřadu nebyl způsobilý zasáhnout do právní sféry stěžovatele. O tom svědčí i to, že katastrální úřad odmítl změnu vyznačit. Sdělení žalovaného mělo pouze deklaratorní charakter. Žalobce navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud posoudil splnění zákonných podmínek řízení o kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Poté přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že je důvodná.

[7] Kasační soud se nejdříve zabýval tím, zda je rozsudek krajského soudu přezkoumatelný. Z dosavadní judikatury plyne, že nepřezkoumatelná jsou taková rozhodnutí, z nichž není zřejmé, jakými úvahami se soud při hodnocení skutkových a právních otázek řídil (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52), nebo v nichž soud opřel své závěry o skutečnosti v řízení nezjišťované či zjištěné v rozporu se zákonem (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS). Nepřezkoumatelný je i takový rozsudek, jehož odůvodnění si vnitřně odporuje (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-76). A konečně nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů je též rozsudek, ve kterém krajský soud opomene vypořádat část žalobního návrhu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2013, č. j. 8 As 27/2013-93).

[8] Stěžovatel v kasační stížnosti namítl, že krajský soud se nevypořádal s řadou žalobních tvrzení a žalobu zamítl na základě závěru, že podání žádosti o vyznačení změny druhu pozemku není nezákonným zásahem, neboť stěžovatel může být na svých právech zkrácen až postupem katastrálního úřadu. V této souvislosti je třeba odmítnout tvrzení stěžovatele, že se žalobou nedomáhal vyslovení nezákonnosti žádosti o vyznačení změny druhu pozemku v katastru nemovitostí. Z obsahu žaloby totiž plyne, že stěžovatel navrhl krajskému soudu ve dvou samostatných petitech, aby prohlásil nezákonnost sdělení žalovaného o zániku rozhodnutí o odnětí a žádosti o vyznačení změny druhu pozemku v katastru nemovitostí.

[9] Nejvyšší správní soud však nepřehlédl velmi stručné odůvodnění zamítnutí žaloby (body 26 a 27), ve kterém zcela absentují nosné důvody rozhodnutí ve vztahu k žalobnímu návrhu, v němž stěžovatel po krajském soudu žádal vyslovení nezákonnosti vydání samotné listiny. Krajský soud se v tomto směru nevypořádal prakticky s žádnou námitkou stěžovatele a současně strohým konstatováním odmítl veškeré jeho důkazní návrhy. V tomto ohledu tak krajský soud nevyšel ze skutečnosti ve spise neobsažené, jak mylně namítl stěžovatel, avšak vůbec se nevypořádal s částí žaloby, v níž se stěžovatel domáhal vyslovení nezákonnosti zásahu, pokud jde o vydání listiny deklarující zánik předchozího rozhodnutí žalovaného, a to ve spojení s nezákonným postupem, který tomu předcházal. Podle názoru kasačního soudu je proto napadený rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[10] Podle § 82 s. ř. s. [k]aždý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením [...] správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo

určení toho, že zásah byl nezákonný. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 – 65, č. 603/2005 Sb. NSS, je ochrana důvodná, jestliže jsou kumulativně splněny následující podmínky: žalobce musí být přímo (1.) zkrácen na svých právech (2.) nezákonným (3.) zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím (4.), jenž byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu zasaženo (5.). Posouzení těchto náležitostí přitom v napadeném rozsudku zcela absentuje.

[11] Podle § 16 odst. 5 lesního zákona platí, že *[p]okud orgán státní správy lesů nerozhodne jinak, zaniká platnost rozhodnutí o odnětí nebo o omezení a pozemek se vrací plnění funkcí lesa a) uplynutím lhůty, na kterou bylo rozhodnutí vydáno, b) nebude-li do dvou let od právní moci rozhodnutí započato s využíváním pozemku k účelu, pro který bylo rozhodnutí vydáno; vlastník lesa je povinen tyto skutečnosti oznámit orgánu státní správy lesů, který rozhodnutí vydal a který vyrozumí ostatní účastníky řízení.*

[12] Kasační soud je přesvědčen, že do veřejných subjektivních práv stěžovatele je způsobilá zasáhnout již deklarace zániku původního rozhodnutí žalovaného, neboť stěžovatel je povinen v souladu s ní opětovně nakládat s pozemky a porosty na nich jako s lesem se všemi právy a povinnostmi, jež ze statusu lesa vyplývají (srov. § 20 lesního zákona). Podstatné je přitom to, že § 16 odst. 5 lesního zákona umožňuje žalovanému rozhodnout i jinak, tj. naopak neosvědčit zánik rozhodnutí o odnětí pozemků. Platnost rozhodnutí o odnětí pozemků zaniká ze zákona, avšak hypotéza citovaného ustanovení lesního zákona představuje významnou modifikaci tohoto pravidla. Nejedná se tedy o situaci, kdy by žalovaný mohl pouze vyslovit zánik rozhodnutí, k němuž došlo ze zákona, ale zjevně může vážít celou řadu relevantních skutečností, které mohou vést správní orgán k opačnému závěru.

[13] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 8. 2016, č. j. 9 As 204/2015-40, konstatoval, že sdělení stavebního úřadu o tom, že došlo k pozbytí platnosti územního rozhodnutí o umístění stavby uplynutím času podle § 93 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), není rozhodnutím podle § 65 s. ř. s. Tyto závěry jsou použitelné také v této věci. Přinejmenším v tom směru, že nyní žalovaná listina obsahovala rovněž deklaraci o tom, že nastala určitá právní skutečnost (zánik předchozího rozhodnutí), která se týká výkonu vlastnických práv stěžovatele. Postupem krajského soudu však byla stěžovateli odňata účinná ochrana těchto práv. Jestliže listina není rozhodnutím, mohl ji stěžovatel napadnout žalobou proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu.

[14] Nemůže proto obstát tvrzení krajského soudu, že účinky vůči stěžovateli má až vyznačení změny druhu pozemku v katastru nemovitostí. Naopak, k závěru, že určitý pozemek je lesním pozemkem, nepostačuje skutečnost, že je takto formálně veden v katastru nemovitostí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2009, č. j. 5 As 94/2008-44, č. 2032/2010 Sb. NSS). Závěr krajského soudu, že zasáhnout do práv stěžovatele je způsobilý teprve úkon katastrálního úřadu, který vyznačí změnu druhu pozemku, pak nevyhází ani z vyjádření účastníků řízení před krajským soudem, ani z judikatury správních soudů. Tento závěr je přitom nelogický zejména za situace, kdy katastrální úřad odmítl změnu vyznačit (viz oznámení o neprovedení zápisu v katastru nemovitostí ze dne 16. 7. 2020, č. j. PD-6851/2020-402) z důvodu, že žádost nepodal vlastník. Bylo by tak absurdní požadovat po stěžovateli, aby podal žádost o vyznačení změny, s níž nesouhlasí, pouze s cílem tuto změnu napadnout jako nezákonný zásah katastrálního úřadu. V tomto ohledu je také třeba odmítnout tvrzení žalovaného, že listina nebyla sto zasáhnout do právní sféry stěžovatele právě z důvodu, že katastrální úřad odmítl učinit jakýkoliv úkon. Podle Nejvyššího správního soudu není na místě, aby se žalovaný dovolával vlastních chyb (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2017, č. j. 8 Aps 118/2006-81), neboť je zřejmé, že katastrální úřad odmítl vyhovět oběma žádostem žalovaného z důvodu pochybení na jeho straně. První žádost podle katastrálního úřadu podala osoba neoprávněná a druhé žádosti nešlo vyhovět z důvodu, že se nejednalo o opravu chyb v katastrálním operátu.

[15] S ohledem na to bylo na místě, aby se krajský soud věcně zabýval návrhem stěžovatele směřujícím vůči samotnému vydání listiny, která deklarovala zánik předchozího rozhodnutí žalovaného, a aby námitky nezákonnosti jeho postupu vypořádal. To se týká jak námitek zpochybňujících „procesní“ postup žalovaného, zejména nedodržení základních zásad správního řízení (viz § 58 odst. 2 věta první lesního zákona), tak námitky porušení kontrolního řádu. Postup zvolený žalovaným a zpochybněný stěžovatelem má přitom klíčový význam z hlediska uplatnění rozhodovací pravomoci žalovaného, který – jak již kasační soud zdůraznil výše – může podle § 16 odst. 5 lesního zákona „rozhodnout jinak“.

IV. Závěr a náklady řízení

[16] Z výše uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první, část věty před středníkem s. ř. s.); v něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Bude se tedy věcně zabývat zejména tím, zda postup žalovaného, který předcházal vydání listiny, a listina samotná zasáhly do stěžovatelových veřejných subjektivních práv a zda představují nezákonný zásah.

[17] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 11. června 2021

JUDr. Ivo Pospíšil
předseda senátu