



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Lukáše Pišvejce (soudce zpravodaj), soudce Mgr. Alexandra Krysla a soudkyně JUDr. Veroniky Burianové ve věci

žalobců:

a) J ■ T ■ ml.

bytem ■■■■■■■■■■

b) J ■ T ■ st.

bytem ■■■■■■■■■■

c) S ■ V ■

bytem ■■■■■■■■■■

d) V ■ V ■

bytem ■■■■■■■■■■

všichni zastoupení advokátem JUDr. Radomírem Šimáčkem
sídlem Vídeňská 9, 339 01 Klatovy

proti

žalovanému:

Městský úřad Klatovy

sídlem Balbínova 59, 339 01 Klatovy

**o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem a o žalobě na ochranu proti nečinnosti
správního orgánu**

takto:

- I. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem se odmítá.**
- II. Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu se zamítá.**
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

Shodu s prvopisem potvrzuje Lucie Cínová.

Odůvodnění:

I.

Nezákonný zásah, resp. nečinnost žalovaného

1. V podané žalobě označené jako žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu se žalobci domáhali, aby soud uložil žalovanému do tří dnů od právní moci rozsudku zahájit řízení o změně využití území na pozemcích parc. č. ■■■, ■■■, ■■■, ■■■ a ■■■ v k. ú. Štěpánovice a po provedení řízení vydat rozhodnutí o změně využití území na těchto pozemcích

II.

Žaloba

2. Dle žaloby měli žalobci za to, že bylo povinností žalovaného zahájit řízení o změně využití území na základě podnětu žalobců jakožto potencionálních účastníků řízení o změně využití území ve smyslu § 34 zákona č. 50/1976 Sb., resp. § 85 zákona č. 183/2006 Sb. Rovněž Krajský úřad Plzeňského kraje, odbor regionálního rozvoje pochybil, pokud k podnětu žalobců na ochranu proti nečinnosti správního orgánu reagoval sdělením, a nikoliv rozhodnutím, kterým by nařídil orgánu prvního stupně, tedy odboru výstavby Městského úřadu v Klatovech, řízení zahájit. Stavební zákon platný v době provedení výsadby na pozemcích i nyní platný stavební zákon a související předpisy jednoznačně stanoví povinnost řízení o změně využití území konat a nedává stavebnímu úřadu na výběr, zda řízení zahájí či nikoliv. Vzhledem k úpravě daného území územním plánem by rozhodující slovo měl mít stavební úřad jakožto orgán územního plánování v obci, přičemž by při posuzování měl věc řešit nejenom s ohledem na úzké zájmy vlastníků pozemků parc. č. ■■■, ■■■, ■■■, ■■■ a ■■■, ale i s ohledem na ochranu práv a zájmů vlastníků pozemků sousedních, které by mohly být změnou využití území dotčeny. Žalobci dále v žalobě podrobně rozvedli průběh řízení o pochybnostech vedeného dle § 3 odst. 3 lesního zákona Městským úřadem v Klatovech, odborem životního prostředí pod sp. zn. ZN/ŽP/470/15, v němž byla a je řešena otázka, zda jsou pozemky parc. č. ■■■, ■■■, ■■■, ■■■ a ■■■ určeny k plnění funkcí lesa.

III.

Vyjádření žalovaného k žalobě

3. Žalovaný uvedl, že neshledal v předmětné věci důvody pro zahájení řízení z moci úřední dle § 42 správního řádu. Dle § 80 stavebního zákona se rozhodnutím o [změně] využití území stanoví nový způsob užívání pozemku a podmínky jeho využití. V požadovaném případě se však jedná o dlouhodobě setrvalý stav, nikoliv o nový způsob využití pozemků. Stavební zákon se v žádném ustanovení nezabývá možností dodatečného povolení již zalesněných pozemků (způsobu ve využití pozemků). Dle názoru žalovaného se touto problematikou zabývá lesní zákon. Výše uvedené pozemky byly ke dni podání podnětu předmětem dosud neskončeného řízení o pochybnostech sp. zn. ZN/ŽP/470/15. Na zahájení řízení o změně využití území není právní nárok. Aby bylo založeno právo na vedení řízení a vydání rozhodnutí v požadovaném případě, jež se navíc závažným způsobem dotýká práv jiných osob, musí tak stanovit zákon. Takové ustanovení však stavební zákon neobsahuje.

IV.

První rozhodnutí krajského soudu

4. V usnesení ze dne 26. 5. 2020, č. j. 57 A 39/2020-60, soud žalobu posoudil dle obsahu a dospěl k závěru, že se jedná o žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, který měl spočívat v tom, že žalovaný nezahájil řízení, jehož zahájení žalobci iniciovali vlastním podnětem. Soud žalobu shledal opožděnou, a proto ji odmítl. Na základě podané kasační stížnosti Nejvyšší správní soud usnesení zdejšího soudu zrušil rozsudkem ze dne 23. 9. 2020, č. j. 8 As 59/2020-24 (ve smyslu opravného usnesení ze dne 13. 10. 2020, č. j. 8 As 59/2020-28, dále též jen „*zrušující rozsudek*“),

a věc vrátil k dalšímu řízení.

5. Nejvyšší správní soud aproboval posouzení první části žalobního petitu – aby soud vyslovil příkaz k zahájení řízení o změně využití území na pozemcích – zdejším soudem jako žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, a ve shodě se zdejším soudem konstatoval opožděnost takové žaloby. Část druhou žalobního petitu – vyslovení příkazu k vydání rozhodnutí o změně využití území – nicméně vyhodnotil jako žalobu proti nečinnosti. Otázku posouzení povinnosti vydat rozhodnutí či osvědčení označil za věc meritorního přezkumu, k němuž není sám oprávněn, a proto usnesení zdejšího soudu zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení.

V.

Vyjádření účastníků po zrušení rozhodnutí

6. Žalobci i nadále setrvali na důvodnosti žaloby. Opětovně odkazovali na řízení o změně kultury předmětných pozemků, vedené pod sp. zn. ZN/ŽP/470/15 a dosud pravomocně neskončené. Dle žalobců došlo k zásahu do jejich vlastnických práv, když nebylo provedeno řízení o změně využití území, jehož by měli být žalobci účastníky a které by mělo posoudit mj. vliv změny využití území na pozemcích č. ■■■, ■■■, ■■■, ■■■ a ■■■ v k. ú. Štěpánovice na sousední pozemky, a to jak vliv v otázce právního režimu jejich využívání a nakládání s nimi, tak i fyzický vliv vysázení lesních porostů na samé hranici pozemků na sousedící pozemky a stavby na nich zřízené. Žalobci měli dále za to, že nelze akceptovat závěry žalovaného o tom, že není zapotřebí vést řízení o změně využití území a vydat rozhodnutí v tomto řízení, jelikož jde o dlouhodobý stav a je možné ponechat rozhodnutí pouze na odboru životního prostředí žalovaného v režimu zákona o lesích. Žalovaný měl řízení o změně využití území zahájit, v rámci tohoto řízení zjistit rozsah zalesnění, jeho vlivy na právní a fyzický režim sousedních pozemků a staveb, a následně rozhodnout buď zamítavým rozhodnutím, nebo rozhodnutím, které by zásahy do vlastnických práv žalobců a vlastníků dalších dotčených pozemků znemožňovalo či podstatně eliminovalo (např. zúžení rozsahu lesa, stanovení koridorů bez výsadby). Stavební zákon a prováděcí vyhlášky jednoznačně ke zřízení lesa vyžadují rozhodnutí o změně využití území a toto nikdy nebylo vydáno. Stanovisko žalovaného by v podstatě vedlo k tomu, že je zde udržován stav vzniklý protiprávně na úkor žalobců bez možnosti domáhat se jakékoli nápravy.

VI.

Posouzení věci soudem

7. Soud byl vázán právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“). Vycházel z následující právní úpravy:
8. Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. se může ten, kdo bezvysledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek.
9. Každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, se může žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný (§ 82 s. ř. s.).
10. Soud se nejprve zabýval žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, který měl spočívat v tom, že žalovaný nezahájil řízení, jehož zahájení žalobci iniciovali vlastním podnětem. S ohledem na závěry zrušujícího rozsudku bylo namíste setrvat na dosavadní argumentaci (srov. body 4 a 5 výše).
11. Při zkoumání včasnosti podané žaloby na ochranu před nezákonným zásahem soud ze spisového

materiálu zjistil, že vyjádření žalovaného ze dne 23. 10. 2019, č. j. OVÚP/7133/19/Bo, ve kterém žalovaný uvedl okolnosti, na základě kterých neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední dle § 42 správního řádu, bylo zástupci žalobců doručeno dne 23. 10. 2019.

12. Ustanovení § 84 odst. 1 s. ř. s. stanoví: „*Žaloba musí být podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Nejpozději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo.*“ Zákon rozlišuje objektivní a subjektivní lhůtu pro podání žaloby. K jejich běhu se vyjádřil Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 13. 1. 2016, č. j. 1 As 232/2015-44, kde v bodech 34-35 uvedl: „*Lze tedy uzavřít, že žalovaný zásah není trvající, ale jednorázový s trvajícím důsledky. Zásah spočíval v rozhodnutí (v širším slova smyslu) správního orgánu o tom, že správní řízení nebude zahajovat. Zásah namítaný žalobci již netrvá. Trvá pouze jeho důsledek. Žalobci v projednávané věci se o skutečnosti, v níž spatřují nezákonný zásah – tj. rozhodnutí žalovaného o nezahájení správního řízení – dozvěděli již z přípisu stěžovatele ze dne 29. 4. 2013, žalobcům doručeného dne 10. 5. 2013, resp. 14. 5. 2013. Tímto přípisem stěžovatel žalobce informoval o tom, že správní řízení nezahájí. Stěžovatel ve sdělení popsal průběh předběžného šetření, spočívajícím mimo jiné v místním šetření, ve kterém dospěl k závěru, že není důvod zahajovat řízení z moci úřední o nařízení odstranění stavby dle § 129 stavebního zákona. Okamžikem obdržení tohoto přípisu žalobcům počala plynout dvouměsíční subjektivní lhůta k podání žaloby.*“ Ačkoliv se v dané věci jednalo o nezahájení řízení o odstranění stavby, závěry jsou aplikovatelné i na právě projednávanou žalobu, neboť se vztahují ke shodným **procesním** otázkám.
13. Ve světle právě uvedeného začala subjektivní lhůta pro podání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem běžet dne 23. 10. 2019, kdy bylo zástupci žalobců doručeno vyjádření žalovaného z téhož dne, a její konec spadal na 23. 12. 2019 (pondělí). Žaloba byla podána až dne 23. 3. 2020, tj. opožděně. Soud přitom považoval za nezbytné odvíjet lhůtu pro podání žaloby právě od okamžiku doručení vyjádření žalovaného, protože žádost o učinění opatření proti nečinnosti podaná žalobci nebyla způsobitým prostředkem nápravy, který by žalobci museli vyčerpat před podáním zásahové žaloby. K tomu lze odkázat na § 80 odst. 3 správního řádu, dle něhož opatření proti nečinnosti může nadřízený správní orgán učinit i v případě, kdy je z okolností zjevné, že věcně a místně příslušný správní orgán nedodrží lhůtu stanovenou pro vydání rozhodnutí o žádosti nebo zahájit řízení z moci úřední anebo v řízení řádně pokračovat. Po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí může žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podat účastník. Z toho vyplývá přípustnost žádosti podávané účastníkem, pokud se zaprvé jedná o řízení o žádosti, a zadruhé pokud je správní orgán nečinný při vydání rozhodnutí ve věci samé.
14. Tím se soud dostává ke druhé části žalobního petitu a k žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Tento žalobní typ směřuje vždy k tomu, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Aby mohlo být vůbec nějaké správní řízení vedeno, musí být také zahájeno – buď na základě žádosti, nebo z moci úřední. Ve druhém případě může zahájení řízení předcházet podání podnětu k jeho zahájení. Správní řízení není nahodilým nebo bezúčelným procesem. Představuje určitou souslednost postupů, jež vedou od zahájení řízení až k vydání rozhodnutí, jež je cílem každého správního řízení. Bez zahájení řízení není správní orgán povolán rozhodnutí vydat, neboť zkrátka žádné řízení, ve kterém by si správní orgán opatřil podklady pro řádné posouzení sporných právních a skutkových otázek, nepředchází.
15. V právě projednávaném případě správní orgán ustrnul již ve fázi posuzování podnětu k zahájení řízení z moci úřední. Neshledal důvody pro zahájení řízení, žádné řízení tedy nebylo zahájeno a neběželo, tudíž žalovaný nebyl povinen rozhodnutí ve věci samé vydat. Protože žalovaný nebyl povinen vydat rozhodnutí ve věci samé, nemohl být nečinný.
16. Protože byla žaloba na ochranu před nezákonným zásahem podána opožděně, soud ji odmítl podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.
17. Žaloba na ochranu před nečinností byla nedůvodná, a tak ji soud ve smyslu § 81 odst. 3 s. ř. s. zamítl.

VII.

Náklady řízení

18. Ve věci žaloby na ochranu před nezákonným zásahem nemá právo na náhradu nákladů řízení žádný z účastníků, neboť žaloba byla odmítnuta (§ 60 odst. 3 s. ř. s.). Stran žaloby na ochranu před nečinností správního orgánu byl plně procesně úspěšný žalovaný (§ 60 odst. 1 s. ř. s.), jenž nicméně právo na náhradu nákladů řízení neuplatňoval, a proto mu soud toto právo nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku je kasační stížnost nepřipustná; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu [§ 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.]. V tomto případě musí být kasační stížnost podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 1.února 2021

Mgr. Lukáš Pišvejc v.r.
předseda senátu