

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobce **Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu**, organizační jednotka občanského sdružení Děti Země, se sídlem Brno, Cejl 48/50, zastoupeného JUDr. Ludmilou Krátkou, advokátkou se sídlem Brno, Příkop 2a, proti žalovanému **Magistrátu města Brna**, se sídlem Brno, Kounicova 67, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 9. 2. 2011, č. j. 31 A 5/2010 - 44,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 9. 2. 2011, č. j. 31 A 5/2010 - 44, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 9. 11. 2009, č. j. MMB/0222961/2009 (dále jen „napadené rozhodnutí“), zamítl žalovaný podle ustanovení § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Úřadu městské části města Brna, Brno – jih (dále jen „správní orgán prvého stupně“) ze dne 12. 8. 2009, č. j. ŽP 2721/07/56-CYP. Tím bylo podle § 66 odst. 1 písm. f) správního řádu zastaveno řízení zahájené na žádost žadatele Správy železniční a dopravní cesty, státní organizace, Stavební správy Olomouc ve věci povolení kácení 476 ks individuálně rostoucích stromů specifikovaných druhů, nacházejících se na blíže konkretizovaných pozemcích v k. ú. Horní Heršpice, Dolní Heršpice a Přízřenice. Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Krajského soudu v Brně; ten ji usnesením ze dne 9. 2. 2011, č. j. 31 A 5/2010 - 44, odmítl.

Krajský soud v odůvodnění usnesení konstatoval, že pro věc je podstatné, že důvodem pro zastavení řízení o povolení kácení dřevin bylo zjištění, že dřeviny již byly

v mezidobí vykáceny, a zanikla tedy věc, které se řízení týkalo (původní rozhodnutí, kterými bylo kácení dřevin povoleno a stanovena povinnost výsadby, byla v obou instancích zrušena, a to krajským soudem – rozhodnutí odvolací, a odvolacím orgánem – rozhodnutí prvostupňové; v mezidobí byly ovšem porosty vykáceny – pozn. NSS). Nové rozhodnutí o povolení kácení dřevin, které již byly vykáceny, nemohlo být vydáno, a tedy ani nemohla být žadateli uložena povinnost přiměřené náhradní výsadby ke kompenzaci ekologické újmy. Krajský soud uvedl, že zanikl-li předmět správního řízení v průběhu jeho trvání (stromy již byly pokáceny), neměl správní orgán prvého stupně již logicky o čem rozhodovat; proto postupoval procesně správně, pokud řízení zastavil.

Z těchto důvodů krajský soud naznal, že žalobou byla napadena rozhodnutí procesní povahy, kterými se správní orgány nedotkly práv žalobce, vyvěrajících z hmotného práva; zasáhly tak jen do jeho práv daných pro vlastní vedení řízení. Tato rozhodnutí jsou ze soudního přezkumu výslovně vyloučena, neboť mají povahu úkonu, který nezakládá, nemění ani neruší práva ani závazně neurčuje práva a povinnosti, protože se jím nerozhoduje o právu ve smyslu nároku založeného zákonem. Krajský soud tak z uvedených důvodů, postupem dle § 46 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), ve spojení s § 68 písm. e) s. ř. s., a § 70 písm. c) s. ř. s. žalobu odmítl.

Usnesení krajského soudu napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností opírající se o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Jak vyplývá z judikatury, pod tímto důvodem kasační stížnosti, v podobě nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu, se fakticky skrývají i další důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) s. ř. s. Z povahy věci je vyloučen jen důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

Stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že krajský soud především pochybil, pokud se zabýval meritorním hodnocením věci a teprve poté dospěl k závěru, že je žaloba nepřípustná a odmítl ji. Stejně tak je nepřijatelné, aby soud při posuzování podmínek řízení použil skutková zjištění a právní posouzení z napadeného rozhodnutí žalovaného, aniž by sám k věci provedl dokazování. Krajský soud totiž v napadeném usnesení usoudil, že v daném případě je jednoznačné, že předmět správního řízení v průběhu jeho trvání zanikl a že tedy bylo logické řízení zastavit. Z toho dovodil, že žalobou jsou napadena rozhodnutí procesní povahy, která se nemohla dotknout hmotných práv stěžovatele, ale zasáhla jen do jeho práv daných pro vlastní vedení řízení. Stěžovatel tvrdí, že krajský soud dospěl k uvedeným závěrům pouze na základě skutkových a právních zjištění žalovaného, aniž by sám ozřejmil, s použitím jakých ustanovení hmotného práva a správního řádu k takovému právní hodnocení dospěl, jak normy vyložil a jak je aplikoval. Právní závěr krajského soudu, že předmět správního řízení zanikl a že se rozhodnutí o zastavení řízení nedotklo práv stěžovatele, považuje stěžovatel za nepřezkoumatelný.

Stěžovatel je dále přesvědčen, že na základě nepřezkoumatelných úvah nemohl následně krajský soud aplikovat § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., a § 68 písm. e) s. ř. s., ve spojení s § 70 písm. c) s. ř. s. Usnesení o zastavení řízení není úkonem správního orgánu, kterým se pouze upravuje vedení řízení. Je rozdíl mezi usnesením o úpravě řízení, které sleduje usnadnění jeho průběhu, a mezi usnesením o zastavení řízení, kterým se řízení jako takové končí (byť není rozhodnuto v meritu věci). Rozhodnutí, kterými se upravují vedení

řízení, lze podřadit pod ta usnesení, která se pouze poznamenávají do spisu, a správní orgán je může v průběhu řízení měnit; proti těmto usnesením se nelze odvolat (§ 67 správního řádu). Usnesení o zastavení řízení má však zcela jiné účinky a je proti němu přípustné odvolání. Odůvodnění usnesení krajského soudu shledává stěžovatel i v tomto ohledu nepřezkoumatelným, neboť z něj není zřejmé, jaké úvahy vedly soud k závěru, že rozhodnutí o zastavení řízení, ve spojení s rozhodnutím žalovaného, je úkonem, kterým se pouze upravuje vedení řízení. Stěžovatel odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu publikovaný pod č. 2051/2010 Sb. NSS (všechna citovaná rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz), ze kterého vyplývá, že rozhodnutí o zastavení řízení je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., na které nedopadá výluka dle § 70 písm. c) s. ř. s.

Konečně stěžovatel upozorňuje, že je občanským sdružením, jehož předmětem činnosti je ochrana přírody a krajiny. Podle § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále též zákon č. 114/1992 Sb.), byl účastníkem správního řízení (§ 27 odst. 2 správního řádu). Stěžovateli jsou zákonem poskytnuta procesní práva, jejichž výkonem se podílí na ochraně přírody. Zastavením řízení mu byla odňata práva plynoucí z hmotněprávní normy – zákona č. 114/1992 Sb., neboť v důsledku nezákonných rozhodnutí není zajištěna ochrana přírody a krajiny a stěžovatel je - vzhledem ke svému postavení - poškozením přírody a krajiny přímo dotčen. Pokud by však správní orgány v řízení pokračovaly a předčasně je nezastavily, ekologická újma by byla odčiněna, neboť předmětem správního řízení je jak rozhodnutí o kácení dřevin, tak i rozhodnutí o náhradě ekologické újmy. Vzhledem k tomu, že se krajský soud stručně vyjádřil i k meritu věci, vyslovil se stěžovatel i k otázce zániku předmětu správního řízení. Konstatuje, že předmětem řízení bylo i kácení dřevin a opatření, která zákon ukládá k vyrovnání ekologické újmy; těmi jsou buď povinnost náhradní výsadby nebo zaplacení odvodu (§ 8 a § 9 zákona č. 114/1992 Sb.). Stěžovatel tvrdí, že předmět řízení nebyl vyčerpán, dokud nebylo rozhodnuto o celém jeho rozsahu, tj. i o uložení povinné kompenzace. Pokud v průběhu správního řízení žadatel vykácel dřeviny, předmět řízení tím zcela neodpadl, a je třeba rozhodnout o jeho zbytku, tj. o kompenzaci ekologické újmy. Zastavení řízení je v tomto případě v rozporu s § 8 a § 9 zákona č. 114/1992 Sb., a jde o zásadní zásah do právní sféry stěžovatele.

Stěžovatel konečně napadá i výrok o náhradě nákladů řízení, který je, dle jeho názoru, v rozporu s § 142 odst. 1 občanského soudního řádu.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost je důvodná.

Nejprve je vhodné připomenout, že napadá-li kasační stížnost usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby, přichází v úvahu pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu.

Nejvyšší správní soud proto může posoudit pouze správnost závěrů krajského soudu, které jej vedly k odmítnutí žaloby.

Z povahy věci se Nejvyšší správní soud nejprve zabýval posouzením námitek opírajících se o tvrzení, že napadené usnesení je nepřezkoumatelné. Stěžovatel spatřoval nepřezkoumatelnost jednak v tom, že krajský soud nejdříve stručně hodnotil meritum věci a teprve poté dospěl k závěru, že je návrh nepřípustný, a proto jej odmítl; vůbec též neodůvodnil své úvahy stran merita věci (o tom, že předmět řízení zanikl), neuvedl, z jakých ustanovení vycházel, jak je vyložil a jak je aplikoval. Dále stěžovatel namítá, že krajský soud dostatečně neodůvodnil, proč považoval rozhodnutí o zastavení řízení, ve spojení s rozhodnutím žalovaného, za úkony, kterými se toliko upravuje vedení řízení před správním orgánem.

Z rozsáhlé judikatury Nejvyššího správního soudu k tomuto tématu (srov. například rozsudky ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 – 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, publikovaný pod č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, publikovaný pod č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 – 64, nebo ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 – 245) se podává, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jestliže: není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu; není uvedeno, z jakého důvodu nepovažoval soud za důvodnou právní argumentaci v žalobě; proč považuje žalobní námitky za liché, mylné nebo vyvrácené; proč subsumoval skutkový stav pod zvolené právní normy. Dalším důvodem nepřezkoumatelnosti může být případ, kdy soud opomněl přezkoumat některou ze včas uplatněných žalobních námitek. K otázce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí soudu pro nesrozumitelnost se z judikatury zdejšího soudu (srov. například rozsudky ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 – 76, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 27/2008 – 76, ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75, publikovaný pod č. 133/2004 Sb. NSS, či ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130, publikovaný pod č. 244/2004 Sb. NSS) podává, že o nesrozumitelnost jde zejména tehdy, pokud z rozhodnutí jednoznačně nevyplývá, dle kterých ustanovení a podle jakých právních předpisů byla, v kontextu podané žaloby, posuzována zákonnost napadeného správního rozhodnutí; pokud je jeho odůvodnění vnitřně rozporné, popřípadě je-li výrok v rozporu s odůvodněním; pokud z jeho výroku nelze zjistit, jak vůbec soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl; je-li jeho výrok vnitřně rozporný. Dále jde o případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán.

Z odůvodnění přezkoumávaného usnesení je patrné, že krajský soud nejprve stručně shrnul obsah rozhodnutí správních orgánů obou stupňů a konstatoval, že je *„jednoznačné, že předmět správního řízení v průběhu jeho trvání zanikl a je proto logické, že správní orgán I. stupně ve věci žádosti o povolení kácení stromů již neměl o čem rozhodovat a postupoval procesně správně, pokud řízení po odpadnutí zániku předmětu správního řízení zastavil.“* Následně však vyslovil názor, že napadená rozhodnutí jsou rozhodnutími procesní povahy a jejich přezkum je vyloučen dle § 68 písm. e) s. ř. s., ve spojení s § 70 písm. c) s. ř. s. Uvedená posloupnost úvah krajského soudu zakládá ovšem vnitřní rozpornost jeho usnesení. Z hlediska procesního postupu soudu je totiž na prvém místě třeba zkoumat existenci podmínek řízení, mezi něž patří i přípustnost návrhu (§ 68 s. ř. s.).

Teprve jestliže jsou všechny obligatorní procesní požadavky splněny, je soud povolán k meritornímu hodnocení a rozhodnutí ve věci samé. Není-li splněna některá z podmínek řízení a nejde-li tento nedostatek odstranit, je na místě návrh odmítnout, aniž by došlo k meritornímu zhodnocení věci. Krajský soud ovšem v nyní posuzovaném případě odmítl žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť shledal, že není dána podmínka přípustnosti žaloby. Před tím, než učinil tento závěr, se však (sice stručně, nicméně meritorně) vyjádřil k věci samé a konstatoval, že předmět řízení zanikl (stromy byly vykáceny) a že správní orgány postupovaly procesně správně. Tato úvaha však v napadeném usnesení neměla mít místa, hodlal-li krajský soud žalobu odmítnout pro nepřípustnost. Takto podané odůvodnění ze strany krajského soudu je vnitřně rozporné a matoucí a zakládá nepřezkoumatelnost jeho usnesení.

Nejvyšší správní soud dále, mimo rozsah důvodů kasační stížnosti (postupem dle § 109 odst. 4, věty za středníkem s. ř. s.) zohlednil též další vadu napadeného usnesení. Nemohl totiž přehlédnout, že v jeho záhlaví není jednoznačně individualizováno správní rozhodnutí, které bylo předmětem soudního přezkumu. Judikatura přitom u soudního výroku ve správním soudnictví vyžaduje, aby v záhlaví rozhodnutí byli nejen nezaměnitelně identifikováni účastníci řízení, ale i správní rozhodnutí, které je předmětem řízení (není-li uvedeno přímo ve výroku). Jedině při splnění těchto náležitostí je postaveno najisto, co je předmětem řízení a koho se toto řízení týká. Krajský soud však opomenul napadené správní rozhodnutí takto vymezit; učinil tak až v rámci odůvodnění, což nepostačuje. I takový procesní deficit by mohl založit nepřezkoumatelnost soudního rozhodnutí pro nesrozumitelnost (k tomu srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 10. 2. 2005, č. j. 2 As 38/2004 – 55, publikovaný pod č. 1070/2007 Sb. NSS).

I přes konstatovanou nepřezkoumatelnost usnesení městského soudu (která sama o sobě implikuje nutnost jeho zrušení), považuje Nejvyšší správní soud za vhodné vyjádřit se k hodnocení povahy napadených správních rozhodnutí. Krajskému soudu nelze přisvědčit v tom, že prvostupňové rozhodnutí je aktem, kterým se (pouze) upravuje vedení řízení před správním orgánem a které je z toho důvodu vyloučeno ze soudního přezkumu. Jakkoli zákonná úprava stanovující tzv. kompetenční výluky, tedy definující okruh správních aktů nepodléhajících kognici správních soudů, má své logické opodstatnění (smyslem výluky dle § 70 písm. c) s. ř. s. je, aby se soud zabýval až výsledným rozhodnutím ve věci samé s tím, že v rámci tohoto přezkumu lze posoudit i případnou nesprávnost předchozího procesního postupu – není tedy nutné vést samostatná přezkumná řízení), je vždy nutno posuzovat, zda i rozhodnutí formálně podřaditelné pod tuto kategorii, nemůže představovat dopad do právní sféry účastníka řízení. Nepochybně totiž existuje rozdíl mezi rozhodnutím, kterým se upravuje pouze průběh správního řízení, a mezi rozhodnutím, kterým se s konečnou platností rozhoduje, zda jsou dány zákonné předpoklady pro projednání návrhu účastníka řízení. K tomu srov. i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2007, č. j. 8 As 44/2005 – 70, publikovaný pod č. 2051/2010 Sb. NSS.

V tomto smyslu se ostatně vyjádřil i rozšířený senát zdejšího soudu v rozsudku ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004 – 54, publikovaném pod č. 792/2006 Sb. NSS, kde konstatoval, že *„[k]rajský soud je proto povinen v každém jednotlivém případě zkoumat, zda se úkon správního orgánu, proti němuž žalobce brojí, dotýká subjektivních práv*

a povinností - ať již je jejich pramenem ústavní, mezinárodní či jednoduché právo – žalobce, a zda tedy je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Paušální přístup, který by celou kategorii rozhodnutí (např. právě rozhodnutí o zastavení řízení) vylučoval ze soudní ochrany, není na místě a je v příkrém rozporu s principy právního státu. Vyloučení určitých úkonů ze soudního přezkumu podle § 70 s. ř. s. totiž představuje výjimku z generální klauzule, zužující pravomoc soudů jednajících a rozhodujících ve správním soudnictví; jako kteroukoliv jinou výjimku v právu je zapotřebí vykládat ji restriktivně. Proto nabízejí-li se dvě interpretace, z nichž jedna hovoří ve prospěch soudního přezkumu a druhá proti němu, je vždy zapotřebí upřednostnit tu první, resp. v pochybnostech, zda se určitý úkon dotýká práv a povinností žalobce podle § 65 odst. 1 s. ř. s. a tedy podléhá přezkumu, je na místě usuzovat, že tomu tak je.“

Rozhodnutí o zastavení řízení, ve spojení s rozhodnutím žalovaného, nemá sice meritorní povahu, ale je jím vyjádřen fakt, že se správní orgány nebudou předmětem řízení nadále zabývat. Řízení je tedy v důsledku tohoto rozhodnutí s konečnou platností ukončeno bez toho, že by se nějak dotklo hmotněprávní sféry žadatele o povolení kácení dřevin; naproti tomu občanské sdružení, které vstoupilo do řízení se záměrem dbát o ochranu přírody a krajiny, může být takovým výrokem ve svých procesních právech citelně zasaženo a může mu tak být znemožněno tyto zájmy hájit.

S ohledem na argumentaci použitou krajským soudem je třeba dále připomenout, že stěžovatel, jakožto občanské sdružení, s ohledem na své postavení (§ 70 zákona č. 114/1992 Sb.) a z toho odvozenou žalobní legitimaci podle § 65 odst. 2 s. ř. s., rozhodnutím o zastavení správního řízení ve svých hmotných právech být dotčen vůbec nemohl. Stěžovateli totiž z povahy věci přísluší pouze práva procesní a právě z jejich tvrzeného porušení se odvozuje jeho žalobní legitimace. „*Navrhovatel, který je občanským sdružením, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, může úspěšně namítat nezákonnost rozhodnutí především potud, tvrdí-li zkrácení svých procesních práv (§ 65 odst. 2 s. ř. s.).*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 12. 2008, č. j. 8 As 31/2008 – 72). Krajský soud nicméně odmítl poskytnout soudní ochranu stěžovateli právě s odůvodněním, že procesním rozhodnutím, kterým se upravuje vedení řízení, nebylo zasaženo do jeho hmotných práv, ale pouze do práv procesních.

Stěžovatel konečně rozporoval i výrok o náhradě nákladů řízení, přičemž tvrdil, že je v rozporu s § 142 odst. 1 občanského soudního řádu. Tato námitka není důvodná. Krajský soud rozhodl o odmítnutí žaloby ve správním soudnictví, a proto při rozhodování o náhradě nákladů řízení postupoval podle § 60 odst. 3 s. ř. s., podle kterého platí, že *žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta*. Rozhodování o náhradě nákladů řízení je v soudním řádu správním upraveno autonomně; teprve v případě, kdy by s. ř. s. potřebnou úpravu neobsahoval, bylo by možno přiměřeně použít ustanovení prvé a třetí části občanského soudního řádu (§ 64 s. ř. s.). To však nebyl tento případ. Nutno dodat, že Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu zrušuje jako celek, tedy včetně výroku o náhradě nákladů řízení, neboť jde o výrok závislý na výsledku věci. Krajský soud tedy bude podle výsledku řízení rozhodovat znovu o nákladech řízení před ním i před kasačním soudem (§ 110 odst. 3, věta první s. ř. s.).

Z uvedených důvodů tedy Nejvyšší správní soud naznal, že je naplněn kasační důvod ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., a nezbylo mu tak, než napadené usnesení

krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1, věta první před středníkem s. ř. s.).

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud posuzoval pouze správnost závěrů krajského soudu, které jej vedly k odmítnutí žaloby, nemohl se zabývat věcnými námitkami stěžovatele uvedenými v kasační stížnosti; tím by totiž nepřípustně předjímal výsledek řízení před krajským soudem.

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

V Brně dne 15. února 2012

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu