



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Václava Novotného a soudkyň JUDr. Ludmily Valentové a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **O. s. E. p. s.**, zast. členem sdružení Mgr. V. D., proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, o kasační stížnosti proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. 5. 2003, č. j. 15 Ca 110/2002 - 25,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. 5. 2003, č. j. 15 Ca 110/2002 - 25, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Na základě žádosti podané statutárním městem Most dne 17. 9. 2001 bylo Magistrátem města Mostu zahájeno stavební řízení na stavbu „ROZVOJOVÁ ZÓNA J. Stavební objekt SO 02 – Pátevní komunikace zóny“ (dále jen „stavební řízení“). Postupem podle § 70 zákona č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny ve znění pozdějších změn a doplňků (dále též „zákon“) se stěžovatel považoval za účastníka tohoto správního řízení. Dne 23. 11. 2001 vydal stavební úřad ve věci rozhodnutí zn.: SÚ 4245/2001-330-K (dále jen „stavební povolení“). Proti tomuto rozhodnutí bylo stěžovatelem dne 11. 12. 2001 podáno odvolání k Okresnímu úřadu v Mostě, referát regionálního rozvoje. Okresní úřad o odvolání rozhodl dne 23. 1. 2002 pod č. j. RRR 330/33/02-Pi/Mi, a to tak, že ho zamítl. Napadené rozhodnutí bylo stěžovateli doručeno dne 31. 1. 2002. Stěžovatel podal proti rozhodnutí o odvolání včas správní žalobu, ve které se domáhal jeho zrušení. V mezidobí přešla působnost okresního úřadu na Krajský úřad Ústeckého kraje. Krajský soud v Ústí nad Labem žalobu svým rozhodnutím č. j. 15 Ca 110/2002 – 25 ze dne 21. 5. 2003 odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c), neboť došel k závěru, že stěžovatel nebyl účastníkem správního řízení a byl tedy

k podání žaloby osobou zjevně neoprávněnou. Toto napadené rozhodnutí bylo stěžovateli doručeno dne 23. 5. 2003.

Proti tomuto rozhodnutí krajského soudu podává stěžovatel kasační stížnost, když podle § 103 odst. 1 písm. e) namítá, že rozhodnutí o odmítnutí žaloby bylo nezákonné. Stěžovatel je v řízení o kasační stížnosti zastoupen svým členem, který má ukončené vysokoškolské právnické vzdělání. Stěžovatel tvrdí, že byl účastníkem územního řízení na základě § 70 zákona a je občanským sdružením registrovaným ministerstvem vnitra, jehož základním cílem podle čl. 3 písm. a) stanov je ochrana přírody a krajiny. Stěžovatel měl u příslušného stavebního úřadu podánu žádost ve smyslu § 70 odst. 2 zákona, aby byl informován o všech tímto úřadem zahajovaných řízeních, v nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Stavební úřad jej o zahájení předmětného územního řízení informoval a stěžovatel mu v souladu s § 70 odst. 3 zákona oznámil svou účast. Tyto skutečnosti, které jsou podmínkami pro účast občanského sdružení ve správním řízení, stavební, okresní a posléze ani krajský úřad nezpochybňovaly a neučinil tak ani krajský soud. Krajský soud však přesto dospěl k názoru, že stěžovatel nebyl účastníkem správního řízení, a to proto, že nesplnil další podmínku, kterou § 70 odst. 2 zákona pro účast občanských sdružení klade. Touto podmínkou je místní příslušnost sdružení resp. jeho organizační složky. Podle názoru krajského soudu (a také krajského úřadu, který v jednom ze svých písemných vyjádření tuto námitku jako první vznesl) lze za místně příslušnou jednotku občanského sdružení považovat pouze tu, která má své sídlo v územním obvodu příslušného stavebního úřadu. Na základě této argumentace krajský soud žalobu odmítl.

Stěžovatel se domnívá, že výše zmíněná interpretace pojmu „místně příslušná organizační jednotka občanského sdružení“ je nezákonná a nezákonné je proto i na ní založené odmítnutí jeho žaloby. K tomu uvádí následující důvody. Argumentace krajského soudu vychází z přesvědčení, že úmyslem zákonodárce a účelem použití dikce „místně příslušná organizační jednotka“ v § 70 odst. 2 zákona je omezit možnost účasti ve správních řízeních pouze na „místní sdružení“, resp. místní organizační jednotky v užším smyslu – ta, jejichž formálně určené sídlo se nachází v územním obvodu příslušného úřadu. Účelem použití vykládaného pojmu „místně příslušná organizační jednotka“ je pouze snaha předejít sporům o to, která jednotka občanského sdružení má právo se řízení účastnit v případě, kdy se občanské sdružení člení na více jednotek s právní subjektivitou. Výraz „místně příslušná jednotka“ pouze obecně označuje, že o účast může usilovat pouze z hlediska územní působnosti „správná“ organizační jednotka a že správní orgán má tuto skutečnost ověřit. Neobsahuje v sobě apriorně svázanost sídla této jednotky s územním obvodem příslušného úřadu. Skutečnost, na jakém území ta která jednotka občanského sdružení působí, nevyplývá z pojmu „místně příslušná organizační jednotka“, ale ze stanov občanského sdružení. Podle čl. 7 stanov stěžovatel *„nezřizuje žádné územní jednotky s právní subjektivitou a je místně příslušným pro území celé České republiky“*. Určení toho, na jakém území bude sdružení působit, je součástí svobody sdružovací a konkretizační zásady „každý může činit to, co zákon výslovně nezakazuje“. K tomuto závěru lze dojít také srovnáním konstrukce místní příslušnosti správních úřadů a soukromých subjektů. Správní úřady jsou pro veřejnoprávní činnost místně příslušné ve svém územním, resp. správním obvodu. Správní obvod určují zákony, neboť jde o vymezení územní působnosti, a tedy otázku, kterou podle čl. 79 odst. 1 lze řešit pouze zákonem. Občanská sdružení, stejně jako jiné subjekty soukromého práva jsou místně příslušné podle území, ve kterém působí. Svou územní působnost a z ní se odvíjející místní příslušnost si určují samy, a to ve stanovách, resp. jiných zakládacích listinách. Mohou totiž v souladu s čl. 2 odst. 3 Listiny činit vše, co jim zákon nezakazuje. K této části zbývá dodat, že výklad, podle něž se určení místní příslušnosti odvíjí od stanov občanského

sdužení, zastává i věcně příslušný rezort – Ministerstvo životního prostředí. To v metodickém pokynu 2/1999 výslovně uvádí: „*V případě, že se občanské sdružení nečlení na organizační jednotky s právní subjektivitou a jeho hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, se za místně příslušnou organizační jednotku považuje toto sdružení jako celek. Při posuzování místní či věcné příslušnosti občanského sdružení je třeba vycházet ze stanov tohoto sdružení.*“ Výše popsanou nezákonnou interpretací krajský soud zasáhl do základních práv stěžovatele, a to konkrétně do práva na soudní ochranu ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod tím, že nezákonně zúžil právní podmínky účastenství ve správním i soudním řízení tak, aby stěžovatel nebyl účastníkem ani správních řízení, ani soudního přezkumu; dále do práva na účast v rozhodovacích procesech, která je jednou z forem účasti občanů na správě věci veřejných ve smyslu čl. 21 odst. 1 Listiny. Současně krajský soud porušil i čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, když neuplatňoval v řízení, jež vedl, státní moc v mezích zákona, ale mimo tyto meze. Upřel tak stěžovatelům nárok na využití ústavně zaručeného práva ve smyslu čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

Stěžovatel s ohledem na výše uvedené navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 15 Ca 110/2002 – 25 ze dne 21. 5. 2003 a věc vrátil Krajskému soudu v Ústí nad Labem k dalšímu řízení.

Krajský úřad Ústeckého kraje se sídlem v Ústí nad Labem vyjádřením ke kasační stížnosti sděluje, že trvá na svých předchozích vyjádřeních, plně se ztotožňuje s vydaným soudním rozhodnutím a k podané kasační stížnosti žalobce se již dále nevyjadřuje.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem v rozsahu důvodu kasační stížnosti, který lze podřadit pod ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., totiž tvrzená nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu, a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Ze spisu vyplynuly skutečnosti, jak byly popsány shora. Kasační stížností napadeným usnesením Krajského soudu v Ústí nad Labem o žalobě proti rozhodnutí Okresního úřadu Most ze dne 23. 1. 2002, č. j. RRR 330/33/02-Pi/Mi, bylo rozhodnuto tak, že se žaloba odmítá, když soud I. stupně z podané žaloby vzal za zřejmé, že žalobce má sídlo v B., takže předpoklady pro své účastenství v řízení o stavební povolení na stavbu umístěnou v katastrálním území H. nesplňuje. Má sice právní subjektivitu jako právnická osoba, což vyplývá přímo ze zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, avšak není místně příslušnou organizační jednotkou pro dané stavební řízení, neboť nemá své sídlo na území, v němž má být předmětná stavba umístěna, a proto již jen z tohoto důvodu nemůže být ani nositelem práv účastníka řízení podle § 70 odst. 3 zákona. Opačný výklad by vedl k tomu, že jakékoliv občanské sdružení daného typu by se mohlo účastnit správního řízení s postavením jeho účastníka po celém území státu, takže by mělo více práv než jiné fyzické a právnické osoby, což by bylo v rozporu s ústavně zakotvenou zásadou rovnosti všech osob před zákonem. Z uvedeného důvodu je proto krajský soud názoru, že účastenství tohoto typu občanských sdružení ve správních řízeních je nutno odvozovat podle § 70 odst. 2 a 3 zákona, na této skutečnosti pak nemohou nic změnit ani statuty těchto občanských sdružení, které upravují pouze jejich vnitřní poměry. Soud I. stupně dospěl k závěru, že žaloba byla podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou, a proto ji podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. odmítl.

Nejvyšší správní soud zaujímá následující stanovisko. V daném případě je okruh účastníků územního řízení rozšířen ustanovením § 34 odst. 3 zák. č. 50/1976 Sb., neboť účastníkem každého územního řízení je pravidelně obec a dále ten, komu zvláštní zákon toto postavení přiznává. Tímto zvláštním zákonem je právě zák. č. 114/1992 Sb., který při splnění podmínek § 70 přiznává postavení účastníka občanským sdružením ve smyslu obecné definice účastníka řízení dle § 14 odst. 2 správního řádu.

Základní východisko pro vyřešení předestřené otázky se skrývá v úvaze o srozumitelnosti a aplikovatelnosti § 70 zákona č. 114/1992 Sb., ve znění účinném ke dni vydání napadeného usnesení krajského soudu, tj. fakticky ve znění do novely provedené zákonem č. 218/2004 Sb., t. j. do 27. 4. 2004. Vznik celého problému spočívá ve výkladu či možnosti výkladu první věty druhého odstavce § 70 a jeho vztahu k obsahu celého paragrafu. Zákon používá zcela netradiční formulaci o tzv. „místně příslušné organizační jednotce občanského sdružení“. Zdá se, jakoby se místní příslušnost vázala k občanskému sdružení, nikoli ke správnímu orgánu, od něhož požaduje informaci o zásahu a zahajovaném řízení, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle zákona podle druhého odstavce, resp. co se týče další účasti ve správním řízení podle odstavce třetího. Pak totiž může vyvstat problém, má-li být místní příslušnost chápána jako vztah občanského sdružení a místa, kde k zásahu dochází nebo vztah občanského sdružení a sídla správního orgánu, který o věci rozhoduje (srov. např. § 40 odst. 2 zák. č. 19/1997 Sb. ve věcech dálnic a rychlostních silnic). Protože zákon tento pojem nevysvětluje, přichází do úvahy různé interpretace, včetně té, již nastínil krajský soud. Podle názoru soudu však ustanovení § 70 v prvním odstavci upravuje účast občanů na ochraně přírody nikoli proto, aby ji ihned v odstavci následujícím ztížil, a to dokonce za přispění soudního výkladu. Především o příslušnosti (kompetenci) se hovoří v souvislosti se státními a územně samosprávnými orgány a obecná teorie rozlišuje tak příslušnost věcnou, prostorovou, funkční a osobní (srov. V. Knapp, *Teorie práva*, 1995). Správní věda zůstává při rozlišování příslušnosti věcné, funkční a místní. Posléze jmenovaná určuje, který z věcně příslušných úřadů je v konkrétním případě příslušný (Hoetzel, *Československé správní právo*, 1934), vyjadřuje zákonem určený vztah předmětu správního řízení ke správnímu orgánu v určitém místě; zde pak platí zásady *forum rei sitae*, *forum actus*, *forum domicilii* (Hendrych, *Správní právo, obecná část* 1996), obdobně místní příslušnost určuje, který z více věcně příslušných správních orgánů má správní řízení provést (Lexikon-správní právo, Průcha, Pomahač, 2002). Jen stěží se tak najde prostor pro výklad, který by místní příslušnost nevztahoval ke správnímu úřadu; nelze ani teoreticky zdůvodnit konstrukci „místně příslušné osoby“, ledaže jde o jakési terminologicky nepřesné vyjádření výsledku procesu zjišťování místní příslušnosti. Pomoc při interpretaci nelze hledat ani u zákonodárce, který tuto změnu § 70 (bod 41) v důvodové zprávě nevyjádřil (srov. Důvodová zpráva k zákonu č. 218/2004 Sb., b. 38-44). Vypuštění nejasné formulace o „místně příslušné organizační jednotce“ vážně podkopává argumentaci krajského soudu. Nejvyšší správní soud při řešení otázky účasti na řízení zvážil především účel, kterému ustanovení § 70 zákona slouží, totiž zajistit účast občanů formou občanského sdružení. Přitom zákon stanoví jedinou relevantní podmínku, a to vyjádřit ve stanovách poslání občanského sdružení, kterým musí být právě ochrana přírody a krajiny. Za situace, kdy stanovy stěžovatele odráží skutečnost, že základním cílem sdružení – E. p. s. – je ochrana přírody a krajiny, a tudíž tato podmínka je splněna, nelze hledat další překážky pro účast na řízení ve smyslu druhého a třetího odstavce předmětného paragrafu. Navíc stanovy přizpůsobující se v té době platné právní úpravě, považují sdružení za „místně příslušné pro území celé České republiky“, když nevytváří žádné územní jednotky s právní subjektivitou. Soud má za to, že nepřiznání postavení účastníka řízení stěžovateli by nebylo možné jinak, než-li restriktivním výkladem nikoli určité, nýbrž nejasné formulace místní příslušnosti. To by však

odporovalo smyslu a účelu právní úpravy, jejíž cíl je v zákoně výslovně zakotven. Jinou otázkou je rozsah námitek, jež může uplatnit, totiž porušení práv procesních, protože sám není nositelem práv a povinností vyplývajících z práva hmotného, o nichž bylo v řízení správním rozhodováno. Na okraj soud připomíná, že v 80. letech minulého století byl prakticky jedinou povolenou tzv. společenskou organizací, zabývající se ochranou přírody a krajiny Český svaz ochránců přírody. Ten byl vnitřně organizován na základní organizace, včetně jisté míry „subjektivity“. Dominance tohoto sdružení přetrvávala ještě nějakou dobu po roce 1989, byť se velice rychle vytvořila sdružení další. Oprávnění organizačních složek občanských sdružení jednat vlastním jménem předpokládal i zákon č. 83/1990 Sb. (§ 6 odst. 2 písm. e), vytvoření těchto jednotek (ať již na principu územním či jiném) bylo a je právem občanského sdružení, nikoliv však jeho povinností. Při formulaci ust. § 70 šlo tedy jediné o to, zabránit situaci, kdy by do určitého řízení chtělo vstoupit více organizačních jednotek jednoho a téhož občanského sdružení. Též na základě argumentu *a minori ad maius*, však nelze pochybovat, že stejné oprávnění jaké zákon přiznává organizační jednotce občanského sdružení, má jako celek občanské sdružení, které se na organizační jednotky nečlení. Jestliže vymezení organizačních jednotek musí být provedeno ve stanovách občanského sdružení (viz cit. ust. zákona č. 83/1990 Sb.), nelze k takovému vymezení následně nepřihlížet. Provede-li si občanské sdružení ve stanovách územní vymezení pro realizaci svých aktivit, není to v rozporu s právním řádem a není rovněž důvod k takovému ustanovení nepřihlížet. Neprovede-li takové vymezení, vyplývá z principu teritoriální působnosti právního řádu ČR, že je občanským sdružením se shodnými právy a povinnostmi na celém státním území ČR. Správnímu orgánu lze stěžovat co vytknout, protože ten stěžovatele neopomněl, naopak příslušný krajský soud nesprávně aplikoval ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., když žalobu vůči žalobci ad a) – stěžovateli – výrokem I. odmítl.

Odmítl-li tedy krajský soud projednávat žalobu podanou stěžovatelem v tomto případě, postupoval chybně, neboť správně měl rozhodnutí správního orgánu přezkoumat v rozsahu žalobních důvodů (§ 75 s. ř. s.) a v řízení, které soudní řád správní pro tento účel stanovil (hlava II, díl 1). Protože Nejvyšší správní soud shledal pochybení řečeného soudu, postupoval podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. rozhodnutí soudu prvního stupně zrušil.

Krajský soud v Ústí nad Labem je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.), totiž že se bude žalobou stěžovatele zabývat meritorně, nezabránil-li tomu jiné důvody.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti krajský soud rozhodne v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 1. dubna 2005

JUDr. Václav Novotný
předseda senátu

