



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobkyně **Obce V.**, zastoupené JUDr. Tomášem Těmínem, Ph.D., advokátem se sídlem Praha 1, 28. října 1001/3, proti žalovanému **Krajskému úřadu Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 Ca 159/2003 - 37,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobkyně jako stěžovatelka domáhá zrušení shora uvedeného usnesení Městského soudu v Praze, kterým byla odmítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 4. 2003, zn. 90 Od-641/03-Dí. Tímto rozhodnutím žalovaný jako příslušný orgán veřejné správy odpadového hospodářství podle § 78 odst. 2 písm. a) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých zákonů (dále též zákon o odpadech), udělil společnosti P. s. r. o. souhlas k provozování zařízení k materiálovému využívání odpadů na povrchu terénu k úpravám před rekultivací vytěžených prostor podle § 14 odst. 1 citovaného zákona. Městský soud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), neboť stěžovatelka nevyčerpala řádné opravné prostředky, které zvláštní zákon připouští a žaloba tak byla podle § 68 písm. a) s. ř. s. nepřípustná.

Stěžovatelka proti tomu v kasační stížnosti výslovně uvádí, že uplatňuje důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) d) a e) s. ř. s. Konkrétně pak namítá, že soud pochybil, když ve věci rozhodl bez jednání, neboť stěžovatelka s rozhodnutím bez nařízení jednání

nesouhlasila (soud tak porušil § 51 odst. 1 s. ř. s.). Bez nařízení jednání je totiž - kromě případů, kdy s tím účastníci souhlasí - možno rozhodnout pouze za situace uvedené v § 76 odst. 3 s. ř. s. Ve všech ostatních případech (a to i pokud by bylo vydáno usnesení o odmítnutí žaloby) je třeba ústní jednání nařídit. V daném případě se stěžovatelka chtěla vyjádřit k důvodům přípustnosti své žaloby. Dále poukazuje na to, že nebyla žalovaným považována za účastníka správního řízení. O vydání rozhodnutí se pak dozvěděla až tehdy, když společnost P. s. r. o. začala na území stěžovatelky ukládat odpady. Poté co tato společnost předložila rozhodnutí žalovaného z 15. 4. 2004 (pozn. soudu: správně má být 15. 4. 2003) s vyznačenou doložkou právní moci, podala stěžovatelka žalobu a zároveň podnět ke zrušení tohoto rozhodnutí k Ministerstvu životního prostředí. Ministerstvo jí přípisem sdělilo, že žalovaný postupoval v souladu se zákonem, když stěžovatelku nepovažoval za účastníka správního řízení. Dále stěžovatelka poukazuje na to, že soud pochybil, když její žalobu odmítl jako nepřípustnou pro nevyčerpání opravných prostředků, neboť stěžovatelka žádný v materiálním slova smyslu účinný opravný prostředek neměla; oba správní orgány totiž konstatovaly, že není a nemůže být účastníkem správního řízení, neboť se v něm jedná pouze o právech společnosti P. s. r. o. a nikoliv stěžovatelky. Ustanovení § 68 písm. a) s. ř. s. má na mysli účinné opravné prostředky nápravy - tedy takové, které jsou schopny zajistit efektivní nápravu nesprávného správního rozhodnutí orgánu prvního stupně (čl. 12 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a svobod). V daném případě takový prostředek stěžovatelka neměla, neboť rozhodnutí jí nebylo doručeno a když se jí dostalo do dispozice, byla na něm již vyznačena doložka právní moci a lhůta k podání odvolání uplynula. Rovněž stěžovatelka podotkla, že se městský soud nezabýval otázkou, zda jí příslušel opravný prostředek alespoň ve formálním slova smyslu v podobě odvolání podle správního řádu. Rozhodnutí žalovaného bylo vydáno podle § 14 odst. 1 zákona o odpadech. Ustanovení § 82 odst. 2 zákona o odpadech však stanoví, že souhlasy k provozování zařízení podle § 14 odst. 1 citovaného zákona se nevydají podle tohoto zákona (tj. zákona o odpadech), pokud je jejich vydání nahrazeno postupem v řízení o vydání integrovaného povolení podle zákona o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci). Městský soud tak pochybil, když se nezabýval otázkou, zda právě žalobou napadené rozhodnutí nemělo být vydáno postupem podle tohoto zákona, který stanoví jiný procesní postup správních orgánů než zákon o odpadech včetně možnosti podat odvolání či nikoliv. Podle zákona o integrované prevenci (č. 76/2002 Sb.) je třeba rozhodovat o žádosti o vydání integrovaného povolení pro zařízení, jehož provoz může významně nepříznivě ovlivnit životní prostředí dotčeného státu. Proti tomuto rozhodnutí pak není opravný prostředek přípustný. Podle stěžovatelky se v daném případě jedná právě o takové zařízení, neboť významnou měrou ovlivňuje život a zdraví nejen občanů stěžovatelky, ale s ohledem na látky, které tam jsou uchovávány bude negativním způsobem ovlivňovat území celého státu. Navrhuje proto, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že plně souhlasí s názorem městského soudu - tedy že žaloba měla být odmítnuta jako nepřípustná podle § 46 odst. 1 písm. d), § 68 písm. a) s. ř. s.. Pokud jde o účastenství stěžovatelky ve správním řízení, tak setrvává na svém stanovisku, že stěžovatelka účastníkem předmětného správního řízení nebyla, neboť v řízení podle § 14 odst. 1 zákona o odpadech se zjišťuje pouze to, zda provozovatel zařízení na využití odpadů bude při jeho provozu podle provozního řádu schopen plnit povinnosti vyplývající ze zákona o odpadech. Stěžovatelka nemohla být účastníkem tohoto řízení, neboť rozhodnutím, v tomto řízení vydaným, nejsou vůbec dotčena její práva, povinnosti či právem chráněné zájmy, jak požaduje § 14 odst. 2 správního řádu, který stanoví okruh účastníků i v řízení podle zákona o odpadech. Stěžovatelka mohla svoje

námítky uplatňovat v řízeních, kde jsou řešeny širší vztahy a kde má postavení účastníka řízení – tj. v řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny a v řízení podle stavebních předpisů. Dále nesouhlasí se stěžovatelkou v tom, že by souhlas s provozováním zařízení k využívání odpadů kategorie „O“ (ostatní) mohl být vydán v řízení podle zákona o integrované prevenci, neboť provozovatel nepožádal o vydání integrovaného povolení a zařízení k využití ostatních odpadů není uvedeno v příloze č. 1 zákona o integrované prevenci. Navrhuje proto, aby byla kasační stížnost jako nedůvodná zamítnuta.

Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Stěžovatelka výslovně uvádí, že uplatňuje důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) d) a e) s. ř. s. Kasační stížností však brojí proti rozhodnutí soudu o odmítnutí její žaloby. Z povahy věci jsou tak vyloučeny důvody uvedené pod písm. a) a b) citovaného ustanovení. Nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nelze v řízení o odmítnutí návrhu namítat proto, že nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí žaloby pokrývá písm. e) tohoto ustanovení. Rovněž vady řízení před správním orgánem nepřipadají v úvahu, neboť řízení před správním orgánem nebylo v dané věci vůbec předmětem soudního přezkumu. Pokud pak jde o vady řízení před soudem (§ 103 odst. 1 písm. d/ s. ř. s.), tak je třeba poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, uveřejněno pod číslem 625/2005 Sb. NSS, kde soud konstatoval, že *je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Pod tento důvod spadá také případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, a dále vada řízení spočívající v tvrzené zmatečnosti řízení před soudem.* V dané věci tak připadají v úvahu jen důvody uvedené § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Ze soudního spisu vyplynulo, že žalobou podanou dne 19. 6. 2003 brojila stěžovatelka proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 4. 2003, zn. 90 Od-641/03-Dí, kterým udělil společnosti P. s. r. o. souhlas k provozování zařízení k materiálovému využívání odpadů na povrchu terénu k úpravám před rekultivací vytěžených prostor podle § 14 odst. 1 zákona o odpadech; jednalo se o zařízení s názvem „Pískovna V. – terénní úpravy před rekultivací“ a rovněž vyslovil souhlas s jeho provozním řádem. Přípisem ze dne 21. 10. 2003 sdělila stěžovatelka, že nesouhlasí s rozhodnutím věci bez nařízení jednání. Kasační stížností napadeným usnesením pak městský soud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť dospěl k závěru, že stěžovatelka nevyčerpala řádné opravné prostředky, které zvláštní zákon připouští a žaloba tak byla podle § 68 písm. a) s. ř. s. nepřipustná.

Namítá-li stěžovatelka, že soud pochybil, když ve věci rozhodl bez jednání, neboť výslovně uvedla, že s rozhodnutím bez nařízení ústního jednání nesouhlasí, nemůže s ní Nejvyšší správní soud souhlasit. Ustanovení § 51 i § 76 odst. 3 s. ř. s. jsou určena pouze pro případy, kdy je žaloba projednávána věcně, tedy pouze za situace, kdy jsou splněny veškeré podmínky řízení a žaloba je přípustná k projednání. Uvedené plyne ze samotné povahy těchto ustanovení, která se vztahují jen k návrhům přípustným a projednatelným a rovněž ze zařídění těchto ustanovení v rámci s. ř. s. V dané věci však byla žaloba shledána nepřipustnou a městský soud ji odmítl bez toho, aby ji projednával věcně, a byl tak povinen nařizovat jednání, případně stěžovatelce zasílat výzvu podle § 51 s. ř. s. Pokud stěžovatelka uvádí, že se chtěla při ústním jednání vyjádřit k důvodům přípustnosti její žaloby, tak tyto

důvody mohla uplatnit jednak v žalobním návrhu, případně v podané kasační stížnosti proti rozhodnutí o odmítnutí její žaloby, což ostatně také učinila.

Stěžovatelka rovněž poukazuje na to, že nebyla žalovaným považována za účastníka správního řízení, správní rozhodnutí jí nebylo doručeno a ona tak nemohla podat odvolání ve stanovené lhůtě. Ani s touto námitkou nemůže zdejší soud souhlasit. Účastenství ve správním řízení je třeba hodnotit materiálně (tj. zda je někdo účastníkem podle příslušných právních předpisů) a nikoli formálně (tj. zda je správním orgánem za účastníka označen a jako s účastníkem s ním jednáno). V daném případě tedy mohla stěžovatelka proti správnímu rozhodnutí podat odvolání podle správního řádu. Bylo-li by její odvolání zamítnuto pro opožděnost, případně pro nepřipustnost, mohla proti tomuto rozhodnutí podat žalobu. Městský soud by pak v rámci žalobních bodů posuzoval, zda bylo odvolání zamítnuto po právu. Neučinila-li tak, nelze než jí to přičíst k tíži, neboť s ohledem na § 5 a § 68 písm. a) s. ř. s. je možné za přípustnou považovat žalobu jen za podmínky vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zákon. To zákonitě platí i pro případ, že byl účastník správního řízení opomenut a nebylo mu doručeno příslušné rozhodnutí. Soudní řád správní totiž neobsahuje úpravu obdobnou té, která byla obsažena v § 250b odst. 2 o. s. ř. ve znění účinném do 31. 12. 2002, podle níž mohl soud uložit správnímu orgánu, aby rozhodnutí účastníkovi doručil. V této souvislosti je třeba poznamenat, že i správní řád je standardně vykládán tak, že při „odnětí“ možnosti účastnit se řízení, vyústujícím v nedoručení rozhodnutí ve věci, lze nadále nápravu stále zjednat použitím řádného opravného prostředku (srov. Vopálka, V., Šimůnková, V., Šolín, M.: Správní řád, komentář, C. H. Beck Praha 1999, poznámky k § 14, 52 a 62). Uvedený právní názor zaujal ve svém rozhodování i Nejvyšší správní soud např. ve svém rozsudku ze dne 18. 9. 2003, č. j. 4 As 27/2003 - 77 uveřejněno pod číslem 64/2004 Sb. NSS, kde uvedl, že *žaloba ve správním soudnictví je přípustná pouze po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zákon [§ 68 písm. a) s. ř. s.]. Žalobu, která jim předchází, správní soud odmítne [§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. To platí i tehdy, jestliže účastníku správního řízení příslušné rozhodnutí nebylo doručeno.*

Dále stěžovatelka poukazuje na to, že žádný v materiálním slova smyslu účinný opravný prostředek neměla, protože oba správní orgány (tj. žalovaný i Ministerstvo životního prostředí) konstatovaly, že není a nemůže být účastníkem správního řízení, neboť se v něm jedná pouze o právech společnosti P. s. r. o. a nikoli stěžovatelky. Ani s tímto názorem se nemůže zdejší soud ztotožnit, neboť jak již uvedl výše, stěžovatelka měla proti rozhodnutí žalovaného podat odvolání, v jehož rámci by žalovaný posuzoval, zda je odvolání přípustné, tj. podáno účastníkem řízení. Proti zamítavému druhostupňovému rozhodnutí by pak stěžovatelka mohla podat správní žalobu, která by již nemohla být odmítnuta pro nevyčerpání řádných opravných prostředků a soud by tak v mezích žalobních bodů posuzoval účastenství stěžovatelky ve správním řízení. Shledal-li by její námitku důvodnou, nemohl by postupovat jinak, než rozhodnutí správního orgánu zrušit. Nelze tak souhlasit s tím, že by stěžovatelka neměla opravný prostředek v materiálním slova smyslu.

Pokud jde o skutečnost, že na rozhodnutí byla vyznačena doložka právní moci, tak ta nemá v dané věci žádnou relevanci, neboť nebylo-li by stěžovatelce, která by byla účastníkem správního řízení, předmětné rozhodnutí doručeno, nemohlo by nabýt právní moci. Stěžovatelka tedy mohla na správním orgánu požadovat doručení předmětného rozhodnutí a poté proti němu brojit řádným procesním postupem (odvoláním), bez ohledu na to, zda na něm doložka právní moci byla či nebyla vyznačena (§ 51 odst. 1, § 54 odst. 2, § 52 odst. 1 správního řádu).

Rovněž je mylná domněnka stěžovatelky, že městský soud pochybil, když se nezabýval tím, zda žalovaný postupoval v souladu se zákonem, vydal-li rozhodnutí podle § 14 odst. 1 zákona o odpadech a nikoli podle zákona o integrované prevenci. V daném případě městský soud neprojednával žalobu věcně, nýbrž pouze posuzoval její přípustnost a poté ji jako nepřipustnou odmítl. V rámci tohoto posouzení zejména zjišťoval, zda stěžovatelka vyčerpala řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s. či nikoliv, tedy zda proti rozhodnutí žalovaného vydaném podle § 14 odst. 1 zákona o odpadech podala odvolání. Nezkoumal a ani zkoumat nemohl, zda žalovaný uvedeného rozhodnutí vydal v souladu se zákonem, případně zda je měl vydat podle odlišného zákona, než jak učinil. Tímto by se městský soud mohl zabývat pouze za situace, kdy by žalobu přezkoumával věcně, což v daném případě nebylo.

Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že nevyčerpala-li stěžovatelka řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, nemohl městský soud jinak, než její žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d), § 68 písm. a) s. ř. s. odmítnout. Jak již totiž uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 12. 5. 2005, č. j. 2 Afs 98/2004 - 65, *podmíněnost vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení před podáním žaloby k soudu [§ 5, § 68 písm. a) s. ř. s.] je nutno vnímat jako provedení zásady subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů soudů do správního řízení. To znamená, že účastník správního řízení musí zásadně vyčerpat všechny prostředky k ochraně svých práv, které má ve své procesní dispozici, a teprve po jejich marném vyčerpání se může domáhat soudní ochrany. Soudní přezkum správních rozhodnutí je totiž koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivně veřejných práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy. Uplatněný důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. tak neobstojí.*

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Stěžovatelka, která neměla v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení a úspěšnému žalovanému náklady řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že se žalovanému právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává (§ 60 odst. 1, § 120 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. listopadu 2005

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu