



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Dagmar Nygrínové v právní věci žalobce: **O. ž. p.**, zast. JUDr. Petrem Kužvartem, advokátem, se sídlem Za Zelenou liškou 967/B, Praha 4, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Praha**, se sídlem Pařížská 26, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze, ze dne 12. 1. 2005, č. j. 8 Ca 86/2004 - 25,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze, ze dne 12. 1. 2005, č. j. 8 Ca 86/2004 - 25, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce (dále též „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností napadá shora označené usnesení Městského soudu v Praze, kterým byla odmítnuta žaloba stěžovatele proti správnímu úkonu žalovaného ze dne 26. 1. 2004, č. j. MHMP-158512/2003/OST/So/Čv, kterým bylo vysloveno, že sdělení prvostupňového správního orgánu, Úřadu městské části Praha 2, č. j. 3955/03/Cv, že stěžovatel není účastníkem řízení o umístění stavby - stavba telekomunikačního kabelu pro objekty ostražky v P. 2, H. s., k. ú. V., bylo vydáno v souladu se zákonem. V žalobou napadeném úkonu žalovaný především konstatoval, že prvostupňový správní orgán nevydal ve věci účastenství žalobce v řízení žádné rozhodnutí, přičemž odvolání lze podat jen proti rozhodnutí, a dále dospěl k závěru, že ve věci nebyly splněny podmínky pro účastenství žalobce stanovené v ustanovení § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Žalobou se stěžovatel domáhal přezkumu obou správních aktů, přičemž sdělení (rozhodnutí) prvostupňového správního orgánu považoval za nicotné, a to proto, že stěžovateli nebylo přiznáno postavení účastníka řízení, a dále proto, že označené sdělení,

byť se jedná podle stěžovatele v podstatě o správní rozhodnutí, neobsahovalo náležitosti bezvadného správního rozhodnutí; druhému správnímu úkonu pak zejména vytýkal, že jím byl zkrácen na svém právu na řádný přezkum napadeného rozhodnutí a v právu na spravedlivý proces.

Usnesením Městského soudu v Praze, ze dne 12. 1. 2005, č. j. 8 Ca 86/2004 - 25 byla žaloba podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) odmítnuta. Městský soud v Praze vyšel z ustanovení § 65 odst. 1, ve spojení s ustanovením § 70 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“, nebo „s. ř. s.“), a dovodil, že v případě žalobou napadeného úkonu, potvrzujícího, že žalobci nebylo přiznáno postavení účastníka řízení, se nejednalo o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (pod toto ustanovení by bylo možno podřadit pouze rozhodnutí ve věci samé, tj. rozhodnutí o umístění stavby), a na takové sdělení (rozhodnutí) se tudíž vztahuje tzv. kompetenční výluka obsažená v § 70 písm. a) soudního řádu správního.

V kasační stížnosti stěžovatel namítá nezákonnost odmítavého usnesení Městského soudu v Praze. Nejprve zrekapituloval průběh věci a argumentaci soudu, a dále uvedl, že s odkazem na znění § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny má občanské sdružení právo být účastníkem řízení, přičemž označené rozhodnutí správního orgánu mu je upřelo. Zdůraznil, že se nejedná o rozhodnutí zatímní, ani rozhodnutí, kterým by se upravovalo vedení řízení, nýbrž o rozhodnutí meritorní, kterým je rozhodováno o postavení stěžovatele je-li účastníkem řízení (jak mu toto postavení za splnění podmínek dává zákon), či nikoliv. Uvedl, že se jedná v materiálním slova o rozhodnutí (§ 1 odst. 1 správního řádu) a nedostatek formy nemůže být důvodem pro odmítnutí soudní ochrany. Dovožoval vadnost usnesení Městského soudu v Praze a protiústavní odepření soudní ochrany. Dále uvedl, že usnesení Městského soudu v Praze je i vnitřně rozporné, neboť hovoří o „rozhodnutí“, na něž vztahuje výlučku podle ustanovení § 70 a) s. ř. s., která platí pro úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutím, přičemž soud dochází k závěru, že se o rozhodnutí v souzené věci nejedná. Závěrem kasační stížnosti stěžovatel odkázal na judikaturu a dovodil nesprávné právní posouzení věci soudem tím, že rozhodnutí o tom, jestli stěžovatel je účastníkem řízení, či není, nepovažuje za rozhodnutí, které by zasahovalo do práv stěžovatele. „Zamítnutí žaloby“ městským soudem bylo podle stěžovatele nezákonné. Navrhl zrušení napadeného usnesení Městského soudu v Praze a vrácení věci k dalšímu řízení.

Žalovaný podal ke kasační stížnosti vyjádření, ve kterém zrekapituloval dosavadní řízení, vyjádřil se k povaze věci a zdůvodnil svůj postup ve věci, k čemuž doplnil, že podle ustanovení § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny je pro účastenství třeba splnit dvě podmínky současně. První je, že v řízení musí být dotčeny zájmy ochrany a přírody, druhou pak oznámení účasti sdružení v řízení do 8 dnů od zahájení řízení, což se však nestalo. Dále žalovaný uvedl, že proto, že stěžovateli nevzniklo materiální právo být účastníkem řízení, sdělil stěžovateli, že nesplňuje podmínky účastenství toliko přípisem (sdělením) a nevydával rozhodnutí, přičemž odvolání lze podat toliko proti rozhodnutí. Žalovaný tak odvolání posoudil jako podnět k přezkoumání řízení. S odkazem na výše uvedené žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud vydal rozhodnutí o nepřipustnosti kasační stížnosti, případně ji jako nedůvodnou zamítl.

Napadené soudní rozhodnutí Nejvyšší správní soud přezkoumal v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná a stěžovatel je zastoupen advokátem.

Vzhledem k tomu, že je Nejvyšším správním soudem přezkoumáváno usnesení Městského soudu v Praze, kterým byla žaloba stěžovatele odmítnuta, přichází v úvahu toliko důvod kasační stížnosti vymezený pod ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s. písm. e), tj. nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu, a nikoliv stěžovatelem namítané nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, což je důvod podřaditelný pod ustanovení písm. a) § 103 odst. 1 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud po přezkoumání věci dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Z obsahu spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že dne 28. 7. 2003 bylo na úřední desce Úřadu Městské části Praha 2 vyvěšeno oznámení o zahájení územního řízení o umístění stavby: „Stavba telekomunikačního kabelu pro objekt ostrahy v P. 2, H. s. k. ú. V., na pozemcích parc.č. 1372 a 1374“, k němuž došlo na základě podaného návrhu dne 14. 7. 2003, veřejnou vyhláškou. Podáním ze dne 7. 8. 2003 stěžovatel oznámil prvostupňovému správnímu orgánu účast v předmětném řízení, přičemž z tohoto dopisu vyplývá, že stěžovateli zřejmě bylo oznámení o zahájení řízení zasláno dopisem (v dopise je uvedeno: *Děkujeme vám za váš dopis č. j. 3442/03 Cv, ze dne 28. 7. 2003 ve věci Stavba telekomunikačního kabelu H.s. č. p. 1372 a 1374, a sdělujeme Vám, že jsme účastníky řízení.*).

Sdělením prvostupňového správního orgánu ze dne 18. 8. 2003 bylo stěžovateli oznámeno, že v souladu s ustanovením § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, jej není možné považovat za účastníka řízení; nebyla splněna zákonná podmínka přihlášení se do 8 dnů a dále umístěním uvedené stavby nejsou dotčeny zájmy přírody a krajiny. Proti tomuto sdělení podal stěžovatel podání nazvané odvolání. Žalovaný správní orgán v odpovědi na toto odvolání stěžovateli přípisem ze dne 26. 1. 2004, č. j. MHMP-158512/2003/OST/So/Čv, sdělil, že podané odvolání nebylo posuzováno v odvolacím řízení, neboť nebylo podáno proti rozhodnutí, nýbrž proti sdělení, toto odvolání posoudil postupem podle § 112 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů (výkon dozoru k nápravě nesprávných opatření), avšak neshledal žádných pochybení. Uzavřel, že s odkazem na výše uvedené, že ani on nevydává žádné rozhodnutí. O žalobě podané proti tomuto sdělení žalovaného bylo rozhodnuto nyní napadeným usnesením. V mezidobí, a to dne 27. 8. 2003, bylo pod č. j. výst. 3442/Cv, bylo ve věci „Stavba telekomunikačního kabelu pro objekt ostrahy v P. 2, H. sady k. ú. V., na pozemcích parc.č. 1372 a 1374“ vydáno územní rozhodnutí o umístění stavby bez účasti stěžovatele.

Nejvyšší správní soud především uvádí, že předmětem sporu tak není posouzení meritorního rozhodnutí, tj. územního rozhodnutí o umístění stavby ve věci „Stavba telekomunikačního kabelu pro objekt ostrahy v P. 2, H. s. k. ú. V., na pozemcích parc. č. 1372 a 1374“, nýbrž to, zda úkon žalovaného, kterým potvrdil sdělení prvostupňového orgánu, že stěžovatel není účastníkem řízení o umístění předmětné stavby, je či není přezkoumatelné soudem.

Stěžovatel je občanským sdružením, jehož hlavním posláním podle Stanov (stejnopis Stanov založen ve spisu) je chránit přírodu, krajinu a občany.

Ustanovení § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny ve znění tehdy účinném stanovilo, že:

1) *Ochrana přírody podle tohoto zákona se uskutečňuje za přímé účasti občanů, prostřednictvím jejich občanských sdružení a dobrovolných sborů či aktivů při orgánech ochrany přírody.*

2) *Místně příslušná organizační jednotka občanského sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny (dále jen "občanské sdružení"), je oprávněna, pokud má právní subjektivitu, požadovat u příslušných orgánů státní správy, aby byla předem informována o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona.*

3) *Občanské sdružení je oprávněno za podmínek a v případech podle odstavce 2 účastnit se správního řízení, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů od zahájení řízení orgánu státní správy, který řízení zahájil; v tomto případě má postavení účastníka řízení.*

Ustanovení § 14 odst. 2 tehdy platného a účinného správního řádu stanovilo, že (nad rámec okruhu účastníků vymezených v odst. 1 téhož ustanovení) *Účastníkem řízení je i ten, komu zvláštní právní předpis takové postavení přiznává.* V odstavci 1 téhož ustanovení bylo mimo jiné stanoveno, že *účastníkem řízení je i ten, kdo tvrdí, že může být rozhodnutím ve svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech přímo dotčen, a to až do doby, než se prokáže opak.* O tom, že ten, kdo tvrdí, že může být rozhodnutím ve svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech přímo dotčen, resp. že je účastníkem, účastníkem není, bylo třeba rozhodovat „rozhodnutím“, proti němuž nebylo vyloučeno podat odvolání.

V daném případě tak sdělení žalovaného ze dne 26. 1. 2004, č. j. MHMP-158512/2003/OST/So/Čv, kterým bylo vysloveno, že sdělení prvostupňového správního orgánu, Úřadu městské části Praha 2, č. j. 3955/03/Cv, že stěžovatel není účastníkem řízení o umístění stavby, bylo vydáno v souladu se zákonem, bylo vzdor své formě rozhodnutím v materiálním slova smyslu, a to rozhodnutím o odvolání proti aktu, který byl v materiálním slova smyslu taktéž „rozhodnutím“. Ustanovení § 65 soudního řádu správního stanoví:

1) *Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.*

2) *Žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.*

Pokud jde o odůvodnění napadeného usnesení Městského soudu v Praze, nelze souhlasit s tím, že v případě žalobou napadeného úkonu, potvrzujícího, že žalobci nebylo přiznáno postavení účastníka řízení, se nejednalo o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a že by pod toto ustanovení bylo možno podřadit pouze rozhodnutí ve věci samé, tj. rozhodnutí o umístění stavby. V daném případě o žalobní legitimaci stěžovatele podle § 65 ods. 1 s. ř. s. šlo, neboť stěžovatel tvrdil, že *byl na svých právech zkrácen v předcházejícím*

řízení úkonem správního orgánu, jímž mu bylo upřeno právo účastenství v předmětném správním řízení. Právo na účastenství v řízení je sice právo procesní a rozhodnutí o účastenství je rozhodnutím procesním, ale i jeho porušení je podřaditelné tomuto ustanovení, neboť rozhodnutí správního orgánu o tom, zda určitá osoba je či není účastníkem správního řízení, soudním řádem správním výslovně vyloučeno z přezkoumání soudem není. Uvádí-li městský soud, že režimu § 65 odst. 1 s. ř. s. by bylo možno v dané věci podřadit pouze rozhodnutí ve věci samé, tj. rozhodnutí o umístění stavby, k tomu Nejvyšší správní soud poznamenává, že pokud by stěžovatel žalobou rozporoval rozhodnutí o umístění stavby, potom by vzhledem k jeho postavení v řízení mohlo jít jen o jeho legitimaci ve smyslu § 65 odst. 2 s. ř. s., a to za předpokladu, že by tvrdil, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu příslušejí, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že napadený úkon žalovaného je svou povahou rozhodnutím, které není z přezkoumání soudem vyloučeno. Napadené usnesení Městského soudu v Praze, které stojí na opačném názoru, je v rozporu se zákonem.

Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost důvodnou, proto napadený rozsudek zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

V dalším řízení je Městský soud v Praze soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.) a žalobu projedná věcně.

V novém rozhodnutí o věci rozhodne soud i o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 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.

V Brně dne 25. července 2006

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu