



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **O. p. S. m., o. s.**, zastoupeného JUDr. Alenou Bányaiovou, advokátkou se sídlem Platněřská 4, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské nám. 6, Praha 1, **za účasti:** 1) A. p. ž. p., občanské sdružení, zastoupený JUDr. Petrem Kužvartem, advokátem se sídlem Za Zelenou liškou 967, Praha 4, 2) Městská část Praha 4, se sídlem Tábořská 350, zastoupená JUDr. Marií Myslíkovou, advokátkou se sídlem Karlovo nám. 18, Praha 2, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 12. 2004, sp. zn. 6 Ca 62/2003,

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 :

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností brojí proti shora označenému rozsudku Městského soudu v Praze, kterým soud zamítl jeho žalobu podanou proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 12. 2002, č. j. 14891/02-62/O-405/02.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil důvody obsažené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), tzn. namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

Městský soud totiž dospěl k závěru, že žalobce nebyl účastníkem správního řízení, nedisponoval v řízení žádnými hmotněprávními ani procesními právy, a to proto, že včas neoznámil svoji účast v územním řízení. Stěžovatel nicméně tvrdí, že je občanským sdružením, jehož hlavním posláním je ochrana přírody a krajiny a ve smyslu ustanovení

§ 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny má za stanovených podmínek postavení účastníka řízení. Všechny zákonné podmínky byly v projednávané věci splněny a pokud jde o lhůtu stanovenou v ustanovení § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., stěžovatel požádal o její prominutí a této žádosti bylo vyhověno. Stěžovatel uvádí, že účastenství je upraveno v ustanovení § 14 zákona č. 76/1967 Sb., o správním řízení (správního řádu) a ustanovení § 70 zákona č. 114/1992 Sb. k němu představuje zvláštní a doplňující úpravu. Vymezení účastenství je založeno na jeho procesním pojetí a proto i lhůta zakotvená v ustanovení § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb. je lhůtou procesní, jejíž režim se řídí úpravou obsaženou ve správním řádu, tzn. včetně ustanovení § 27 a § 28. Pokud tedy Magistrát hl. m. Prahy, odbor územního rozhodování vyhověl žádosti stěžovatele o prominutí lhůty zakotvené v ustanovení § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., učinil pouze to, co mu umožňovalo ustanovení § 28 správního řádu. Stěžovatel proto dospívá k závěru, že městský soud otázku účastenství ve správním řízení vyhodnotil chybně, v důsledku čehož se nezabýval námitkami stěžovatele směřujícími proti umístění předmětné stavby. V tom spatřuje jeho nepřezkoumatelnost.

Proto stěžovatel navrhuje napadený rozsudek městského soudu zrušit.

Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti domnívá, že ustanovení § 70 zákona č. 114/1992 Sb. vylučuje použití ustanovení § 28 správního řádu, neboť požadavky z tohoto ustanovení neodpovídají dané skutkové podstatě. Citované ustanovení správního řádu totiž výslovně předpokládá, že musí jít o účastníka řízení, kterým se však stěžovatel nestal, a na prominutí zmeškání lhůty nemá účastník řízení právní nárok. Proto žalovaný navrhuje kasační stížnost zamítnout, jelikož její argumentaci považuje za účelovou.

Osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Z obsahu správního a soudního spisu ke stížnostním námitkám zejména plyne, že stěžovatel podáním ze dne 8. 10. 2001 sdělil Magistrátu hl. m. Prahy, odboru územního rozhodování, že se dozvěděl o zahájení územního řízení na umístění nájezdové rampy z ul. V. na ul. 5. k. v P. a že se ve smyslu ustanovení § 70 zákona č. 114/1992 Sb. přihlašuje za účastníka tohoto řízení a zároveň podle ustanovení § 28 správního řádu žádá o prominutí zmeškání lhůty, a to z důvodu nemoci adresátky písemnosti (informace o zahájení řízení) A. R. (předsedkyně sdružení), což doložil lékařským osvědčením.

Z protokolu o ústním jednání ze dne 8. 11. 2001 dále vyplývá, že Magistrát hl. m. Prahy, odbor územního rozhodování promínil zmeškání lhůty ve smyslu ustanovení § 28 správního řádu a konstatoval, že stěžovatel má postavení účastníka řízení.

Magistrát hl. m. Prahy, odbor územního rozhodování rozhodnutím ze dne 4. 4. 2002, č. j. MHMP/130035/01/OUR/J/Kos, rozhodl o umístění stavby „Nájezdová rampa z ul. V. na ul. 5. k. a přístavba tělocvičny v areálu ZŠ B.“ Z obsahu tohoto rozhodnutí je patrné, že správní úřad zčásti vyhověl i námitkám stěžovatele (podmínka č. 16), s nímž jednal jako s účastníkem řízení; většinu jeho námitek však nevyhověl.

Shora citovaným rozhodnutím ze dne 5. 12. 2002 žalovaný toto rozhodnutí správního orgánu I. stupně částečně změnil (podmínka č. 18), v ostatních částech je potvrdil a odvolání stěžovatele zamítl jako nepřipustné. Toto zamítnutí odůvodnil žalovaný tím, že stěžovatel se přihlásil k účastenství po uplynutí zákonné lhůty a proto není účastníkem tohoto řízení.

Městský soud v Praze napadeným rozsudkem zamítl žalobu stěžovatele proti tomuto rozhodnutí žalovaného. Vycházel z toho, že ustanovení § 34 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona obsahuje speciální úpravu účastenství v územním řízení, přičemž účastníkem řízení je ten, komu zvláštní zákon toto postavení přiznává. Tímto zákonem je rovněž zákon č. 114/1992 Sb. a proto také byl písemný návrh na umístění předmětné stavby stěžovateli zaslán. Stěžovatel však o svém účastenství informoval až po uplynutí lhůty zakotvené v ustanovení § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb. Protože však toto ustanovení prominutí této lhůty nepřipouští a o toto prominutí může požádat pouze účastník řízení (což stěžovatel v té době ještě nebyl), nestal se stěžovatel vůbec účastníkem správního řízení. Proto správní orgán I. stupně se stěžovatelem jako s účastníkem správního řízení jednal nesprávně a toto pochybení napravil teprve žalovaný.

Nejvyšší správní soud především konstatuje, že stěžovatel uplatnil důvody zakotvené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., když namítl nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku městského soudu spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. K tomu zdejší soud již dříve uvedl, že pojem nepřezkoumatelnosti je nutno vykládat tak, že za nesrozumitelné lze obecně považovat zejména soudní rozhodnutí postrádající základní zákonné náležitosti, rozhodnutí, jehož výrok je vnitřně rozporný, kdy nelze zjistit, zda soud žalobu zamítl nebo o ní odmítl rozhodnout, není zřejmé, o jaké věci bylo rozhodováno a jak o ní bylo rozhodnuto, případy, kdy nelze seznat co je výrok a co odůvodnění a kdy výrok nekoresponduje s odůvodněním, dále rozhodnutí, z něhož není patrné, které osoby jsou jeho adresátem, rozhodnutí s nevhodnou formulací výroku, která má za následek, že rozhodnutí nikoho nezavazuje apod. Nedostatkem důvodů pak nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, sp. zn. 2 Ads 58/2003).

V projednávané věci je nicméně zřejmé, že stěžovatel ve skutečnosti nenamítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v naznačeném smyslu, nýbrž jeho nezákonnost. Podstata kasační stížnosti totiž brojí proti způsobu právního posouzení otázky účastenství stěžovatele ve stavebním řízení, když mezi účastníky řízení není názorový nesoulad ohledně skutkových okolností věci. Jestliže tedy stěžovatel zpochybňuje výhradně správnost učiněných právních závěrů, jedná se o stížnostní důvod definovaný ustanovením § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tzn. o nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Protože však každý úkon je nutno posuzovat podle jeho obsahu a nikoliv podle označení či formy, zaměřil se Nejvyšší správní soud v dalším na zhodnocení naplnění tohoto stížnostního důvodu.

Při výkladu sporné právní otázky je třeba vycházet z existující zákonné úpravy, podle níž ustanovení § 34 stavebního zákona vymezuje okruh účastníků územního řízení a výslovně

umožňuje (odst. 3), aby účastníkem územního řízení byl i ten, komu toto postavení přiznává zvláštní zákon.

Tímto zákonem je nesporně i zákon č. 114/1992 Sb., podle jehož ustanovení § 70 platí, že:

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

(2) Občanské sdružení nebo jeho organizační jednotka, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny (dále jen "občanské sdružení") je oprávněno, pokud má právní subjektivitu, požadovat u příslušných orgánů státní správy, aby bylo předem informováno o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona. Tato žádost je platná jeden rok ode dne jejího podání, lze ji podávat opakovaně. Musí být věcně a místně specifikována.

(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 ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno; v tomto případě má postavení účastníka řízení. Dnem sdělení informace o zahájení řízení se rozumí den doručení jejího písemného vyhotovení nebo první den jejího zveřejnění na úřední desce správního orgánu a současně způsobem umožňujícím dálkový přístup.“

Podle důvodové zprávy k vládnímu návrhu tohoto zákona (Česká národní rada, 1991, VI. volební období, tisk č. 497, http://www.psp.cz/eknih/1990cnr/tisky/t0497_08.htm) „ustanovení o účasti občanů na výkonu ochrany přírody a krajiny podle tohoto zákona jednak navazuje na některé osvědčené instituty předchozích právních norem (např. aktivity ochrany přírody při orgánech státní ochrany přírody), jednak zavádí zcela nový prvek v možnosti, aby se občanská sdružení organizovaná v oblasti ochrany přírody stala za určitých podmínek účastníkem správních řízení. Využívá se tak znění § 14 odstavce 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení: "Účastníkem řízení je i ten, komu zvláštní právní předpis takové postavení přiznává". Těmito organizacemi jsou např. Český svaz ochránců přírody, myslivecký nebo rybářský svaz, TIS, Brontosaurus, Děti země, Greenpeace apod. "Místní" příslušností se nerozumí vždy jen místní organizace, ale místu dotčenému řízením v katastru příslušné obce ta nejblíže organizační jednotka zájmového sdružení, která působí zpravidla v nějakém regionálním (okresním, obvodním, republikovém) měřítku. Z toho ovšem plyne, že příslušné zájmové sdružení může vždy zastupovat jedna její organizační jednotka (např. Český svaz ochránců přírody jeho místní organizace; pokud neexistuje v dané obci, pak např. její okresní výbor, pokud neexistuje, pak ústřední orgány). Na požadavku právní subjektivity organizačního článku je nutné trvat. Jen tak lze mít jistotu v tom, že ti, kteří předloží návrh na správní řízení, zastupují organizaci právem. Požadavek, aby zaměřením příslušného zájmového sdružení byla ochrana přírody a krajiny neplní zpravidla ty organizace, které jsou především výchovné (Skaut, Junák) sportovní (s výjimkou turistických), ženské, dětské a pod.“

V projednávané věci nebylo učiněno sporným to, že stěžovatel je občanské sdružení ve smyslu citovaného ustanovení a že mohl být i účastníkem předmětného správního řízení podle této zvláštní zákonné úpravy, kterou je nutno aplikovat přednostně před obecnou úpravou účastenství obsaženou v ustanovení § 14 správního řádu (viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2006, sp. zn. IV. ÚS 208/04). Problematickou je však otázka, zda správní orgán mohl v případě zmeškání citované osmidenní lhůty postupovat podle ustanovení § 28 odst. 1 správního řádu, podle něhož „správní orgán promine ze závažných důvodů zmeškání lhůty, požádá-li o to účastník řízení do 15 dnů ode dne, kdy pominula příčina zmeškání, a učiní-li v téže lhůtě zmeškaný úkon.“

Z předestřené zákonné úpravy je totiž patrné, že stěžovatel (jako občanské sdružení) měl právo stát se účastníkem územního řízení. Tímto účastníkem by se však stal teprve sdělením tohoto svého oznámení správnímu orgánu a od tohoto okamžiku mohl požívat všechna práva účastníka řízení. Oznámení účasti podle § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb. je totiž koncipováno jako mající konstitutivní a nikoliv pouze deklaratorní účinky. Jestliže tedy ustanovení § 28 správního řádu umožňuje správnímu orgánu prominout účastníkovi řízení zmeškání lhůty, nebyl k tomu správní orgán oprávněn ve vztahu k osobě, která účastníkem řízení ještě nebyla. Opačný výklad by zjevně odporoval znění a smyslu této zákonné úpravy.

Lze tak uzavřít, že soud zcela souhlasí s názorem stěžovatele ohledně vztahu ustanovení § 14 správního řádu a ustanovení § 70 zákona č. 114/1992 Sb. ve smyslu jeho speciality a komplementarity a nikterak nezpochybňuje ani skutečnost, že stěžovatel splňuje všechny zákonné podmínky zakotvené v ustanovení § 70 zákona č. 114/1992 Sb., tzn. že představuje občanské sdružení, že jeho hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny a že šlo o správní řízení, v němž mohly být tyto zájmy dotčeny. Soud proto nemá pochyb o právu stěžovatele stát se účastníkem předmětného územního řízení, nicméně k tomu, aby se ze stěžovatele účastník řízení stal, musela být dodržena kogentně konstruovaná lhůta zakotvená v odst. 3 cit. ustanovení. To se však v daném případě nestalo a městský soud se proto nedopustil nezákonnosti v namítaném smyslu. Jestliže totiž na straně jedné je zcela legitimním právem tohoto typu občanských sdružení, reprezentujících veřejný zájem, účastnit se takovýchto správních řízení, existuje na straně druhé zájem na právní jistotě ostatních účastníků řízení. Na zásadním respektování obou těchto zájmů je založena citovaná zákonná úprava, která pro účast občanských sdružení stanoví určitá pravidla, a právě v tomto duchu musí být i vykládána. Jen pro úplnost je třeba dodat, že není úkolem soudu hodnotit, zda tato zákonná úprava je perfektní či zda by neměla být doplněna např. o možnost prominutí zmeškání lhůty ze závažných důvodů, zda by tato lhůta neměla být delší apod., neboť tyto otázky svojí povahou spadají do působnosti moci zákonodárné.

Ke skutečnosti, že správní orgán I. stupně stěžovateli prominul zmeškání předmětné lhůty a jednal s ním jako s účastníkem řízení a teprve žalovaný s ním jako s účastníkem řízení jednat odmítl, Nejvyšší správní soud pro stručnost odkazuje na právní názor obsažený v jeho rozsudku sp. zn. 3 As 8/2005 (in: č. 825/2006 Sb. NSS), podle něhož *„účastníkem správního řízení se nestává ten, s kým správní orgán nesprávně jako s účastníkem řízení jednal. Vyjde-li taková vada najevo až po podání odvolání tím, s kým správní orgán prvního stupně nesprávně jednal jako s účastníkem řízení, odvolací správní orgán zamítne jeho odvolání podle § 60 správního řádu jako nepřípustné.“* Od tohoto právního názoru neshledal zdejší soud racionální důvod se v daném případě odchýlit, takže postačuje konstatovat, že žalovaný i městský soud rozhodli plně v souladu s ním.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud neshledal nezákonnost ani nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku městského soudu ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), d) s. ř. s. a proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.) a žalovanému náklady řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že se žalovanému nepřiznává právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Osobám zúčastněným na řízení soud neuložil plnění žádné povinnosti, a proto nemají právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

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

V Brně dne 4. října 2006

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu