



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: **P. P. a o., o. s.**, zastoupeného advokátem JUDr. Petrem Kužvartem, se sídlem Za Zelenou liškou 967, P., proti žalovanému: **Magistrát hl. m. Prahy**, se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 1. 11. 2005, sp. zn. 11 Ca 217/2004,

t a k t o :

I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**

II. Žalovaný **je p o v i n e n** zaplatit žalobci k rukám jeho zástupce JUDr. Petra Kužvarta do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku na náhradě nákladů řízení částku 2400 Kč.

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaný (dále též „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností brojí proti shora označenému rozsudku Městského soudu v Praze, kterým soud zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 6. 2004, č. j. MHMP-79658/2004/OST/Ku.

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

Stěžovatel se domnívá, že městský soud nevycházel v otázce účastenství občanského sdružení v řízení z dikce ustanovení § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, přestože pouze tento zákon stanovuje podmínky, za kterých mají občanská sdružení postavení účastníka řízení podle ustanovení § 14 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád). Jestliže v daném případě dospěl stavební úřad k závěru, že zájmy ochrany přírody nebudou v řízení dotčeny, nezabýval se již způsobem ochrany těchto zájmů. Vycházel totiž

ze stanoviska Úřadu městské části P., odboru životního prostředí a územního rozvoje ze dne 13. 11. 2003, č. j. P4/147683/03/OŽP/KOCH/13204, a dále z toho, že předmětná stavba je umístěna do území, které je určeno pro funkční využití čistě obytné a nenachází se v něm žádná chráněná území ani chránění živočichové. Proto stavební úřad do okruhu účastníků nezahrnul občanská sdružení, protože nebyla splněna podmínka obsažená v ustanovení § 70 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. Občanské sdružení se účasti ve správním řízení podle ustanovení § 14 správního řádu nedomáhalo a „žádný právní předpis odvolacímu orgánu neukládá, aby v případě, že fyzická nebo právnická osoba podá „odvolání“ proti opatření stavebního úřadu, musel o takovém podání rozhodovat formou rozhodnutí.“ Stěžovatel tvrdí, že žalobou napadené „rozhodnutí“ se nedotýká hmotněprávního postavení žalobce a proto se nejedná ani o rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., takže se na ně vztahuje kompetenční výluka obsažená v ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s.

Proto stěžovatel navrhuje napadený rozsudek městského soudu zrušit.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti tvrdí, že stížnostní argumentace je vnitřně rozporná, jelikož na straně jedné uvádí, že stavební úřad vycházel ze stanoviska orgánu ochrany přírody, na straně druhé však toto stanovisko stanoví podmínky, za kterých zájmy ochrany přírody nemohou být dotčeny. Je tak směřována věcná a procesní rovina, protože je na stavebním úřadu, aby ve vedeném řízení učinil právně závaznými podmínky stanovené ve stanovisku orgánu ochrany přírody tím, že je zanesl do výroku stavebního povolení. Ve stavebním řízení se tak jedná o vymahatelné stanovení těchto podmínek. Je proto zřejmé, že v předmětném stavebním řízení jsou dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Výklad stěžovatele žalobce označil za účelový s cílem nemít za účastníka občanské sdružení. Navíc, pokud by měl stěžovatel pravdu, ztrácel by orgán ochrany přírody vůbec kompetenci dotčeného orgánu státní správy a svoje stanovisko by ani nevydával. Dovedeno ad absurdum pak neměl stavební úřad ani vydávat stavební povolení.

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 kasačním námitkám plyne, že žalobce dne 1. 4. 2004 sdělil Úřadu městské části P., odboru stavební a dopravy, že podle ustanovení § 70 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny oznamuje svoji účast v řízení o povolení stavby – „Bytový dům v ulici V. s.“ v P. na blíže specifikovaných parcelách.

Na toto oznámení zareagoval Úřad městské části P., odbor stavební a dopravy „sdělením“ v němž uvedl, že z předložené projektové dokumentace je patrné, že povolením předmětné stavby nemohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny a nedojde ani k porušení krajinného rázu ve smyslu zákona č. 114/1992 Sb.

Proti tomuto sdělení podal žalobce odvolání, na které Magistrát hl. m. Prahy (žalovaný) zareagoval rozhodnutím ze dne 25. 6. 2004 (majícím formu sdělení). Jeho obsahem je především názor, že pokud konkrétní subjekt není účastníkem řízení, nemusí to vždy být vysloveno procesním rozhodnutím, nýbrž postačuje forma připsu a potvrzení toho, že v předmětném řízení nemohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny.

Městský soud v Praze rozsudkem napadeným nyní projednávanou kasační stížností zrušil citované rozhodnutí žalovaného, když především poukázal na to, že žalobce může

namítat nezákonnost rozhodnutí tehdy, tvrdí-li porušení svých procesních práv. V daném případě vycházel soud z ustanovení § 70 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., z něhož dovodil, že předpokladem účastenství občanských sdružení je již pouhá možnost dotčení uvedených zájmů, nikoliv to, že k dotčení těchto zájmů dojít musí. Přípustnost účastenství se rovněž nemůže odvíjet od toho, zda se správní orgán na úseku ochrany přírody a krajiny v průběhu řízení vyjádřil tak, že zájmy ochrany přírody mohou být dotčeny či nikoli, a to již proto, že toto vyjádření měl stavební úřad k dispozici až v průběhu tohoto řízení. V případě opačného výkladu by nebylo možno splnit požadavek, aby se žalobce již na počátku řízení vyjádřil, zda se bude řízení účastnit či nikoliv. Městský soud konečně shledal důvodnou rovněž námitku ohledně nedostatku formy obou správních rozhodnutí, a to proto, že objektivní právo přiznává žalobci účastenství za splnění určitých podmínek, což je oprávněn posoudit příslušný stavební orgán. I v těchto případech platí, že účastník, který ve smyslu ustanovení § 14 odst. 1 zákona č. 76/1967 Sb., správního řádu tvrdí, že je účastníkem řízení, je tímto účastníkem až do okamžiku, než je prokázán opak, tj. do právní moci rozhodnutí o tom, že účastníkem není.

Stěžovatel uplatnil důvody zakotvené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tzn. namítl nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Právě tímto směrem proto zdejší soud upřel svoji další pozornost. O nezákonnost by se přitom jednalo tehdy, jestliže by městský soud aplikoval na zjištěnou skutkovou situaci nesprávné zákonné ustanovení (příp. by opomenul aplikaci některých ustanovení dalších), anebo by sice vycházel z relevantních zákonných ustanovení, nicméně jejich výklad by odporoval běžným interpretačním metodám (teleologická, systematická, logická, gramatická apod.).

V projednávané věci je z rekapitulace kasační stížnosti dostatečně patrné, že stěžovatel namítá druhou naznačenou variantu, tzn. nesprávnost výkladu aplikovaných zákonných ustanovení. Konkrétně se jedná především o ustanovení § 70 zákona č. 114/1992 Sb.:

„(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.“

K tomu stěžovatel uvedl, že za situace, kdy stavební úřad dospěl k závěru, že zájmy ochrany přírody nebudou v tomto řízení dotčeny, nezabýval se již způsobem ochrany těchto zájmů. Vycházel totiž z citovaného stanoviska orgánu na úseku životního prostředí a dále z toho, že se na předmětném území nenacházejí žádná chráněná území ani živočichové.

S tímto názorem se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje a naopak považuje za právně přesný a argumentačně přesvědčivý právní názor, obsažený v odůvodnění napadeného rozsudku městského soudu. Základní slabinou stížnostní argumentace je totiž směšování aktivní procesní legitimace s hodnocením důvodnosti uplatněných námitek, jak správně uvádí žalobce ve svém vyjádření. Citované ustanovení § 70 zákona č. 114/1992 Sb. je totiž - ve spojení s ustanovením § 14 správního řádu - založeno na tom, že účastníkem řízení je i ten, kdo tvrdí, že může být správním rozhodnutím ve své právní sféře dotčen, a to až do doby, než se prokáže opak. V předmětném stavebním řízení žalobce (občanské sdružení) svoji účast oznámil, takže s ním mělo být jako s účastníkem řízení jednáno, pokud by samozřejmě stavební úřad nerozhodl o opaku, což by však vyžadovalo vydání procesního rozhodnutí. Úvaha žalovaného je založena na opačném myšlenkovém postupu než citovaná zákonná konstrukce, protože apriori přiznává správnímu úřadu právo nejprve vrchnostensky stanovit, či práva mohou být dotčena (a to i přesto, že občanské sdružení projeví zájem o účast v řízení), a tento svůj názor následně občanskému sdružení toliko případně sdělit, bez nutnosti vydat procesní rozhodnutí. Tento postup neodpovídá smyslu a účelu zákona a navíc postrádá i věcnou logiku, neboť smyslem stavebního řízení je – mimo jiné - shromáždění potřebné dokumentace a zajištění vzájemného souladu předložených stanovisek dotčených orgánů státní správy (§ 62 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu). To znamená, že se začasté teprve v průběhu stavebního řízení ukáže, zda v řízení nemohou být dotčeny zájmy ochrany a přírody, takže připuštění možnosti stavebnímu úřadu již předem vyloučit účast občanských sdružení ve stavebním řízení s faktickým znemožněním soudní ochrany proti tomuto postupu zjevně nekoresponduje se smyslem a účelem tohoto typu řízení.

Lze tak uzavřít, že výklad provedený v odůvodnění napadeného rozsudku městského soudu k účastenství žalobce v předmětném stavebním řízení plně koresponduje zákonné úpravě a také ustálené judikatuře Nejvyššího správního soudu. Jak totiž plyne např. z rozsudku sp. zn. 1 As 33/2006 (in: www.nssoud.cz), „*správní orgán je povinen vypořádat se nejprve s namítaným účastenstvím občanského sdružení nebo jeho organizační jednotky ve smyslu § 14 odst. 2 správního řádu, v návaznosti na § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, a teprve poté může postupovat dalším pořadem práva.*“

Nejvyšší správní soud nesouhlasí ani s argumentací stěžovatele, že žalobou napadené rozhodnutí se nedotýká hmotněprávního postavení žalobce, takže je nelze považovat ani za rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. a žaloba proto měla být odmítnuta z procesního důvodu [§ 70 písm. a) s. ř. s.]. Jak totiž zdejší soud uvedl v usnesení rozšířeného senátu sp. zn. 6 A 25/2002 (č. 906/2006 Sb. NSS), „*jestliže soudní řád správní nevylučuje ze soudního přezkumu rozhodnutí procesní povahy, ale pouze rozhodnutí, jimiž se upravuje vedení řízení [§ 70 písm. c) s. ř. s.], znamená to, že všechna ostatní rozhodnutí procesní povahy přezkoumatelná jsou, přičemž pro jejich pouhý procesní (a chybějící hmotněprávní) charakter je nelze vylučovat ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) s. ř. s. s tím, že nejde o rozhodnutí správního orgánu. Znamená to tedy, že procesní rozhodnutí (tj. rozhodnutí, která nezasahují do hmotných práv účastníků, ale do jejich práv procesních) jako kategorie soudnímu přezkumu podléhají, ledaže by je zákon z tohoto přezkumu výslovně vylučoval; jejich povaha ale sama o sobě důvodem kompetenční výluky není a být nemůže.*“ Protože tento právní názor přesně dopadá na citovanou stížnostní námitku, postačuje na něj v projednávané věci v plném rozsahu toliko odkázat a s tímto odkazem námitku odmítnout jako nedůvodnou.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud neshledal nezákonnost napadeného rozsudku městského soudu ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) 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.). Žalobce naopak měl v řízení před Nejvyšším správním soudem plný úspěch, a proto má právo na náhradu nákladů, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobci takové náklady vznikly v podobě nákladů na právní zastoupení advokátem a činily celkem 2400 Kč. Byly tvořeny odměnou za jeden úkon právní služby ve výši 2100 Kč [§ 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. a), d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění vyhlášky č. 276/2006 Sb.] a 1 x paušálem 300 Kč (§ 13 odst. 3 tarifu). Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že žalobce má právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 2 400 Kč.

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

V Brně dne 8. února 2007

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu