



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a Mgr. et Ing. et Bc. Radovana Havelce v právní věci žalobce občanského sdružení **D. Z. – K. z. u. d.**, proti žalovanému **Krajskému úřadu Královéhradeckého kraje**, se sídlem Hradec Králové, Wonkova 1142, za účasti Ředitelství silnic a dálnic ČR, se sídlem Praha 4, Na Pankráci 56, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 11. 2005, zn. 21598/DS/05/Ja, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 20. 4. 2006, č. j. 30 Ca 5/2006 - 21,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalobci **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím Krajského úřadu Královéhradeckého kraje, odboru dopravy a silničního hospodářství ze dne 8. 11. 2005, zn. 21598/DS/05/Ja, bylo, s odkazem na ustanovení § 59 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Magistrátu města Hradec Králové, odboru dopravy, ze dne 3. 8. 2005, č. j. 53128/2005/OD1/Mlá, kterým bylo vydáno stavební povolení na stavbu označenou jako „R 35 Sedlice - Opatovice, MUK Sedlice, Praskačka, Sedlice u Hradce Králové“ na blíže specifikovaných pozemcích v k. ú. S. u H. K.

Rozhodnutí žalovaného, jakož i jemu předcházející rozhodnutí prvostupňového orgánu, napadl žalobce u Krajského soudu v Hradci Králové žalobou, kterou se domáhal jejich zrušení. Shora uvedeným rozsudkem bylo žalobě vyhověno a obě správní rozhodnutí byla zrušena.

V odůvodnění svého rozsudku krajský soud přisvědčil tvrzení žalobce, že postupem prvostupňového orgánu došlo k porušení jeho práv vyplývajících z ustanovení § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“) tím, že nebyl zákonem předpokládaným způsobem vyrozuměn o zahájení správního řízení a nemohl tak uplatňovat svá procesní práva. Tímto postupem byla žalobci odňata nejen možnost účastnit se stavebního řízení před orgánem prvního stupně, ale byla mu znemožněna i řádná obrana v odvolacím řízení, když se zejména nemohl seznámit s podklady prvoinstančního rozhodnutí a tomu přizpůsobit svoji argumentaci. Krajský soud přitom vycházel ze zjištění, že žalobce dne 2. 6. 2005 podal, ve smyslu § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, u prvostupňového orgánu žádost o písemné zasílání všech informací o zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny dle zmiňovaného zákona; tyto zásahy pak mj. spojoval s výstavbou a modernizací silnic I. třídy, včetně dálnic a rychlostních silnic, nebo jejich součástí a doprovodných staveb (např. zařízení stavenišť, sjezdy, odpočívky a přivaděče, apod.). Této žádosti prvostupňový orgán nedbal, žalobce o zahájení správního řízení v této věci nevyrozuměl a posléze vydal stavební povolení. Až v této fázi řízení se žalobce o jeho existenci dozvěděl a vstoupil do něj cestou podaného odvolání. V této souvislosti krajský soud odmítl argumentaci žalovaného, dle kterého prvostupňový orgán svou informační povinnost vůči žalobci (vyplývající pro něj z § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny) splnil tím, že zahájení správního řízení oznámil ve formě veřejné vyhlášky s jejímž obsahem se žalobce (stejně jako jiní účastníci správního řízení) mohl seznámit. Krajský soud uvedl, že tímto způsobem mohou být (při splnění zákonem stanovených podmínek) uvědomováni účastníci řízení o tom, co by se jim jinak sdělilo přímým doručením písemností, avšak nemůže tak být postupováno vůči subjektům, které se účastníky řízení teprve potenciálně mohou stát. V daném případě by se žalobce účastníkem správního řízení stal poté, co by se do něj přihlásil ve lhůtě 8 dnů od zahájení řízení. Žalobce však o zahájení správního řízení v této věci neměl povědomost a nemohl tedy svého práva stát se účastníkem správního řízení reálně využít. Krajský soud dále upozornil, že žalovaným aprobovaný postup prvostupňového orgánu je v rozporu s pravidly logiky a rozumného výkladu právních norem, neboť by jím docházelo fakticky k redukci možnosti subjektů hájících zájmy ochrany přírody a krajiny účastnit se na řízeních jen na řízení zahajovaná *ex officio*. Pouze v těchto případech totiž správní orgán o zahájení správního řízení předem ví a vyrozumí-li subjekt uvedený v § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny o zamýšleném termínu zahájení správního řízení, je reálné, aby se v zákonem stanovené osmidenní lhůtě tento subjekt do správního řízení přihlásil. Krajský soud se vypořádal též s námitkou žalovaného, dle které povolované stavby nejsou stavbami, o nichž by měl být žalobce (v intencích své žádosti ze dne 2. 6. 2005) vyrozumíván. Tuto námitku odmítl jako účelovou s tím, že sám žalovaný s žalobcem jako s účastníkem řízení jednal a tím i fakticky jeho účastenství v předmětném správním řízení osvědčil. S ohledem na výše konstatované pochybení prvostupňového orgánu krajský soud naznal, že zde jsou splněny podmínky pro zrušení obou správních rozhodnutí za podmínek vyplývajících z ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

Proti tomuto rozsudku brojil žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností opírající se (posuzováno dle obsahu) o důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Uvedl, že zájmy žalobce nemohly být v projednávané věci dotčeny, neboť je oprávněn vstupovat do řízení, která se dotýkají výstavby a modernizace silnic I. třídy, včetně dálnic a rychlostních silnic nebo jejich součástí a doprovodných staveb. Povolované stavby (polní cesty) jsou stavbami samostatnými, které podle § 40 odst. 5 písm. d)

zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“) podléhají působnosti speciálního stavebního úřadu ve věcech místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací, kterými jsou obce. Naproti tomu stavby silnic první třídy spadají dle § 40 odst. 3 písm. d) zákona o pozemních komunikacích do působnosti krajských úřadů; stavby dálnic a rychlostních silnic a jejich součástí, kam spadá i stavba „R 35 Sedlice - Opatovice, MUK Sedlice, Praskačka, Sedlice u Hradce Králové“, podléhají působnosti Ministerstva dopravy [§ 40 odst. 2 písm. c) citovaného zákona]. Rozsudek krajského soudu toto rozdělení veřejných komunikací nezohledňuje a oprávnění žalobce vstupovat do správních řízení rozšiřuje i na účelové komunikace. Nehodnotí tak posláním žalobce na úseku pozemních komunikací a zabývá se jen jeho obecným posláním ve smyslu § 17 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že svou žádost ve smyslu § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny podanou prvostupňovému orgánu maximálně precizoval. Dle jeho názoru z ní vyplývá, že jeho zájem se týká nejen staveb samotných těles silnic první třídy (včetně dálnic a rychlostních silnic) ale též všech jejich součástí a doprovodných staveb, a to bez ohledu na to, které správní orgány tato řízení vedou či jak jsou tyto stavby pojmenované. V projednávané věci jsou povolené stavby nových polních cest bezpochyby součástí stavby rychlostní komunikace; takto jsou vymezeny jak v předcházejícím územním rozhodnutí, tak i v samotném žalobou napadeném rozhodnutí. Dále žalobce poukázal na skutečnost, že stěžovatel v řízení o kasační stížnosti zcela změnil svou argumentaci, pokud jde o důvody, pro které měl být postup stavebního úřadu v souladu se zákonem.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 1, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost není důvodná.

Jak bylo již výše uvedeno, zrušující rozsudek krajského soudu je vystavěn především na zjištění nezákonného postupu žalovaného i prvostupňového orgánu, konkrétně na faktu, že s žalobcem nebylo v řízení v prvním stupni jednáno jako s účastníkem. Pochybením prvostupňového orgánu (který žalobce v rozporu se zákonem nevyrozuměl o zahájení správního řízení) mu tak byla upřena možnost uplatnit procesní práva, čímž mu byla fakticky odepřena možnost efektivní procesní obrany. Nadto krajský soud (s ohledem na vyjádření stěžovatele k žalobě) poukázal na nekonzistentnost a vnitřní rozpornost jeho právního názoru v otázce účastenství žalobce v předcházejícím řízení, kdy stěžovatel na straně jedné namítl, že žalobce účastníkem řízení po právu vůbec nebyl, na straně druhé jeho odvolání projednal v meritu. Jelikož kasační stížnost brojí výlučně proti premise ze které vycházel krajský soud, tedy proti názoru, že žalobce byl účastníkem správního řízení (byť v řízení před prvostupňovým orgánem opomenutým), Nejvyšší správní soud, v souladu se shora zmiňovanou dispoziční zásadou již je řízení o kasační stížnosti ovládáno, se zabýval jen posouzením této otázky.

Předně je nutno uvést, že Nejvyšší správní soud, zcela ve shodě se závěry krajského soudu, považuje tvrzení stěžovatele za rozporné s jeho předcházejícím procesním postupem. Z výroku jeho rozhodnutí se podává, že odvolání žalobce bylo zamítnuto ve smyslu

§ 59 odst. 2 správního řádu; dle tohoto ustanovení se postupuje v případech, kdy se odvolací orgán zabývá námitkami odvolatele meritorně. Stejný závěr vyplývá ostatně i z odůvodnění tohoto rozhodnutí, kde stěžovatel žalobci vyložil, že vůči němu bylo prvostupňovým orgánem procesně postupováno stejně jako vůči dalším účastníkům řízení, přičemž k porušení zájmů ochrany přírody a krajiny nedošlo ani věcně. Pokud měl tedy stěžovatel zato, že žalobce vůbec nesplňuje zákonné podmínky pro to, aby nárokoval postavení účastníka řízení (jak tvrdí v kasační stížnosti) měl postupovat dle ustanovení § 60 správního řádu a odvolání žalobce zamítnout jako nepřípustné. Jestliže tak neučinil, neměl evidentně o postavení žalobce, coby účastníka správního řízení, pochybnosti. Toto zjištění nemá nicméně z pohledu posouzení věci Nejvyšším správním soudem rozhodující význam, neboť jde jen o reakci krajského soudu na procesní stanovisko stěžovatele v rámci soudního řízení; předmětem meritorního přezkumu mohou být jen závěry správního orgánu vtělené do odůvodnění jím vydaného rozsudku.

Pokud jde o samotné posouzení, zda byl žalobce oprávněn vystupovat v předcházejícím správním řízení v postavení účastníka, zde je kasační stížností namítán pouze nesoulad věcného obsahu tohoto správního řízení s obsahem žádosti žalobce podané dle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny; existence dalších podmínek pro přiznání jeho účastenského postavení ve smyslu zmiňovaného ustanovení zpochybňována není.

Z obsahu předloženého správního spisu vyplývá, že žalobce podáním učiněným u prvostupňového orgánu dne 2. 6. 2005 požádal (s výslovným odkazem na § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny) o zasílání informací týkajících se zamýšlených zásahů a zahajovaných správních řízení, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody. Tato žádost byla pod bodem a) vymezena jako „*výstavby a modernizace silnic I. třídy, včetně dálnic a rychlostních silnic, nebo jejich součástí a doprovodných staveb (např. zařízení stavenišť, sjezdy, odpočívky a přivaděče apod.)*“. V době zahájení správního řízení (16. 6. 2005) byla tato žádost platná (§ 70 odst. 2, věta druhá zákona o ochraně přírody a krajiny). Z obsahu návrhu na zahájení stavebního řízení podaného Ředitelstvím silnic a dálnic ČR vyplývá, že navrhovány byly polní cesty podél větví A a D křižovatky, která je součástí stavby „R 35 Sedlice - Opatovice, MUK Sedlice“. Účelem těchto staveb měla být obsluha přilehlých pozemků v návaznosti na polní cesty stavby D11 1105-2. V intencích této žádosti bylo prvostupňovým orgánem rozhodnuto, a to stavebním povolením ze dne 3. 8. 2005 zn. 53128/2005 OD1/Mlá. Existenci předmětných staveb předpokládá ostatně i předcházející územní rozhodnutí vydané Magistrátem města Pardubic dne 8. 10. 2004 pod č. j. ÚSO 587/04/Vg, kde je jako součást rychlostní komunikace R 35 Sedlice - Opatovice n. L. uvedena (jako objekt silnice), v části MUK Sedlice též stavba „*nových polních cest podél křižovatkových větví v délce cca 442 m a 394 m*“.

Z výše uvedeného je tedy zcela zřejmé, že stavby povolené prvostupňovým orgánem jsou součástí stavby výše zmiňované rychlostní komunikace a krajský soud tedy nikterak nepochybil, pokud vzal tuto skutečnost za bezpečně prokazanou. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani argumentace stěžovatele poukazující na typologii pozemních komunikací dle zákona o pozemních komunikacích. Pro posouzení charakteru předmětných staveb není podstatné, zda jsou, ve smyslu zmiňovaného zákona, definovány jako účelové komunikace, tedy komunikace které typově nespádají do předmětu zájmů žalobce ve smyslu jeho žádosti ze dne 2. 6. 2005. Jakkoli totiž tyto stavby mohou být povolovány samostatně, podstatné je, že v projednávané věci tvoří imanentní součást stavby rychlostní komunikace R 35 Sedlice - Opatovice n. L.; jde o tzv. „vyvolané objekty“ jejichž existence se odvíjí od potřeby řešení externalit stavby hlavní. Lze tedy uzavřít, že povolované stavby

bylo lze věcně podřadit pod bod a) žádosti žalobce zahrnující výstavbu „*rychlostních silnic, nebo jejich součástí a doprovodných staveb*“.

Podmínka souladu žádosti žalobce podané dle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny s předmětem správního řízení je tedy mimo jakoukoli pochybnost splněna.

Z výše uvedených důvodů tedy Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou podle ustanovení § 110 odst. 1, věty druhé s. ř. s. zamítl. Ve věci rozhodl bez nařízení jednání v souladu s ustanovením § 109 odst. 1 s. ř. s.

O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka - žalobce, v jeho případě nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly. Nejvyšší správní soud proto v jeho případě rozhodl tak, že právo na náhradu nákladů řízení se mu nepřiznává.

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

V Brně dne 31. května 2007

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu