



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyně JUDr. Hany Kadaňové a JUDr. Naděždy Treschlové ve věci

žalobkyně: **Bc. I.K.**
bytem
zastoupena advokátem Mgr. Pavlem Černoousem
sídlem Ve svahu 531/1, Praha 4

proti
žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**
sídlem Vršovická 65, Praha 10

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7.10.2014 č.j. 1737/500/14

t a k t o :

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

- 1 Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobkyně domáhala přezkoumání a zrušení rozhodnutí ministerstva životního prostředí (dále jen „žalovaný“, kterým je obecně

označován i správní orgán 1. stupně, pokud rozlišení nemá význam pro samotný text odůvodnění) ze dne 7.10.2014 č.j. 1737/500/14 (dále též „napadené rozhodnutí“), kterým bylo jako nepřípustné zamítnuto její odvolání proti rozhodnutí Správy Chráněné krajinné oblasti Český kras (dále též „správní orgán 1. stupně“ nebo „Správa CHKO Český kras“) ze dne 11.11.2004 č.j. 0000/3048/04 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“), jímž byla udělena výjimka podle ust. § 56 odst. 3 písm. d) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“) ze základních ochranných podmínek zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů pro účely rekonstrukce stávajícího dvojitého vedení 110kV v úseku Modřanská rokle – TR Řeporyje. Vedle zrušení napadeného rozhodnutí se žalobkyně domáhá též zrušení rozhodnutí prvostupňového.

- 2 Žalobkyně uvedla, že mezi pozemky, kterých se prvostupňové rozhodnutí týká, byly i pozemky č. parc. v k. ú. Modřany, tehdy ve vlastnictví právních předchůdců žalobkyně. Právním předchůdcům žalobkyně však prvostupňové rozhodnutí nebylo nikdy doručeno, ač byli účastníky správního řízení. Rozhodnutí tedy dosud nenabylo právní moci. Předmětné správní řízení bylo zahájeno a prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno za účinnosti zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), tzv. starého správního řádu, a tento neomezoval možnost podat odvolání opomenutým účastníkem určitou lhůtou. Žalobkyni (a jejímu manželovi, neboť pozemky jsou ve společném jmění manželů) bylo rozhodnutí zasláno e-mailem dne 7.4.2010, odvolání bylo podáno dne 22.4.2010, tedy včas.
- 3 Žalovaný na odvolání reagoval pouhým sdělením ze dne 12.5.2010, kterým jej fakticky zamítl, Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 19.6.2014 č.j. 8 A 250/2010-85 rozhodl, že uvedené sdělení je rozhodnutím, a zrušil jej pro nedostatek formy.
- 4 Žalovaný následně vydal napadené rozhodnutí. K jeho obsahu žalobkyně namítla, že podle dokumentace ke stavbě „vedení 2 x 110 kV V303/304 TR Chodov – TR Řeporyje, Úsek modřanská rokle – TR Řeporyje“ (dále též „stavba“ nebo „rekonstrukce vedení vysokého napětí“) proběhnou na pozemcích ve vlastnictví žalobkyně a jejího manžela podstatné stavební práce nebo dojde k pojiždění těžké techniky. Při těchto pracích dochází k poškození vegetačního krytu a může tak být zasaženo do biotopu zvláště chráněných živočichů, z nichž minimálně někteří se na předmětných pozemcích ve vlastnictví žalobkyně a jejího manžela prokazatelně vyskytují. Je tedy jisté, že žalobkyně je osobou, která může být rozhodnutím přímo dotčena ve svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech, ve smyslu ust. § 14 odst. 1 starého správního řádu. Případnou nemožnost dotčení práv žalobkyně musí žalovaný prokazovat a vydat rozhodnutí o tom, že žalobkyně není účastnicí, to však neučinil. Dále žalovaný porušil právo žalobkyně na vyjádření před vydáním rozhodnutí a porušil tak její právo se hájit dle ust. § 33 odst. 2 starého správního řádu, neboť jí neumožnil doplnit tvrzení prokazující, že je účastnicí. Napadené rozhodnutí je tedy nezákonné. Žalobkyně může být rozhodnutím dotčena už proto, že má jakožto vlastnice předmětných pozemků povinnost chránit životní prostředí, má také právo na příznivé životní prostředí, má tedy zájem na tom, zda bude či nebude povolena výjimka orgánem ochrany přírody a když ano, za jakých podmínek.

- 5 Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že rozhodnutí o povolení výjimky ze zákazu u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů není takového charakteru, aby žadateli bez dalšího umožnilo plánovaný záměr stavebních a montážních prací při rekonstrukci vedení vysokého napětí provést. Rozhodnutí pouze závazně stanoví opatření, která je při realizaci záměru z hlediska ochrany přírody v budoucnu nutné dodržet. Za zásah do vlastnického práva žalobkyně lze považovat až navazující rozhodnutí, které přímo povede k povolení vlastních stavebních prací. Žalobkyně tedy nebyla účastnicí řízení o povolení výjimky ze zákazu u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. Žalobkyně se mylí i v tom, že žalovaný měl před vydáním napadeného rozhodnutí ještě rozhodnout o tom, že není účastníkem řízení. Ve fázi odvolacího řízení za situace, kdy je podáno nepřípustné odvolání a odvolání je pro nepřípustnost zamítáno, se již o účastenství samostatně nerozhoduje a otázka účastenství se posuzuje v odůvodnění rozhodnutí o odvolání. Nadto správní orgány rozhodují o účastenství jen v případě pochyb a v dané věci pochybnosti dle žalovaného vůbec nebyly, závěr o neexistenci účastenství plyne přímo ze smyslu a účelu rozhodnutí o povolení výjimky. Není přitom rozhodné, že má žalobkyně zájem na ochraně životního prostředí. Ochranu uvedeného zájmu zajišťuje stát dle zákona o ochraně přírody a krajiny prostřednictvím orgánů ochrany přírody. Prvostupňové rozhodnutí žalobkyni neukládá žádné povinnosti, ani se bezprostředně nedotýká výkonu jejích vlastnických práv. Žalovaný dále doplnil, že postupoval správně, pokud aplikoval ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), neboť dělicím kritériem pro užití nového a starého správního řádu pro účely rozhodování ve správním řízení je okamžik právní moci rozhodnutí ve věci samé. Správní orgán 1. stupně se při vydání prvostupňového rozhodnutí řídil starým právním řádem, neboť rozhodnutí se stalo pravomocným ještě za účinnosti starého správního řádu, žalovaný se při vydání napadeného rozhodnutí řídil novým správním řádem, když posuzoval odvolání podané za účinnosti nového správního řádu a shledal, že prvostupňové rozhodnutí je v době řízení o odvolání již v právní moci.
- 6 Městský soud v Praze na základě žaloby, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (ust. § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „s.ř.s.“), přezkoumal napadené rozhodnutí, včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. Při přezkoumávání rozhodnutí vycházel soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (ust. § 75 odst. 1 s.ř.s.), a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
- 7 Zásadní žalobní námitkou je námitka, že správní orgány nesprávně stanovily okruh účastníků řízení, a proto dle žalobkyně není žalobou napadené rozhodnutí pravomocné (nebylo doručeno všem účastníkům řízení).
- 8 Podle ust. § 14 odst. 1, 2 starého správního řádu je účastníkem řízení ten, o jehož právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech má být v řízení jednáno nebo jehož práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny; 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. (2) Účastníkem řízení je i ten, komu zvláštní právní předpis takové postavení přiznává.

- 9 K tomu městský soud uvádí, že účastníkem řízení dle odst. 1 citovaného ustanovení byl pouze žadatel o udělení výjimky, jemuž byla prvostupňovým rozhodnutím udělena výjimka ze základních ochranných podmínek zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů při splnění tam specifikovaných podmínek, a nikoli rovněž vlastníci pozemků, na nichž žadatel zamýšlel provádět stavební práce. Pouze žadatel o udělení výjimky je totiž adresátem ve výjimce stanovených podmínek. Vlastníky předmětných pozemků nelze považovat ani za účastníky řízení dle odst. 2 citovaného ustanovení, neboť žádný právní předpis jim takové postavení nepřiznává. Magistrát hlavního města Prahy byl účastníkem řízení nikoli z titulu svých vlastnických práv k pozemkům, nýbrž podle ust. § 71 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, podle kterého jsou obce ve svém územním obvodu účastníkem řízení podle tohoto zákona, pokud v téže věci nerozhodují jako orgány ochrany přírody.
- 10 K otázce účastenství vlastníků dotčených pozemků v řízení dle zákona o ochraně přírody a krajiny se správní soudy již vyjadřovaly. Například Nejvyšší správní soud ve věci, kdy stěžovateli byla správními orgány zakázána stavební činnost na pozemcích do vydání rozhodnutí o výjimce ze základních podmínek ochrany zvláště chráněných druhů živočichů, konstatuje, že v takovém řízení nejsou účastníky vlastníci dotčených pozemků. Konkrétně Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12.1.2011 č.j. 9 As 72/2010-152 uvádí:
- 11 „Stěžovatelka je přesvědčena, že vlastníky dotčených pozemků je třeba s ohledem na ust. § 66 zákona o ochraně přírody a ust. § 32 odst. 3 horního zákona považovat za účastníky řízení podle ust. § 27 odst. 3 správního řádu, neboť jejich právní postavení se může napadeným rozhodnutím změnit.
- 12 *Takováto argumentace stěžovatelky je však podle zdejšího soudu nesprávná, neboť okruh účastníků řízení o uložení zákazu činnosti je v návaznosti na ust. § 27 správního řádu, jež v obecné rovině stanoví okruh účastníků správního řízení, jednoznačně určen ust. § 66 zákona o ochraně přírody, podle kterého je orgán ochrany přírody oprávněn stanovit fyzickým a právnickým osobám podmínky pro výkon činnosti, která by mohla způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody, popřípadě takovou činnost zakázat, a dále ust. § 71 odst. 3 téhož zákona, podle kterého jsou obce ve svém územním obvodu účastníkem řízení podle tohoto zákona, pokud v téže věci nerozhodují jako orgány ochrany přírody, jak shodně dovodil i městský soud. Zatímco je tedy účast stěžovatelky dána na základě ust. § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu ve spojení s ust. § 66 zákona o ochraně přírody, účast obce Čechelice v předmětném řízení je založena ust. § 71 odst. 3 zákona o ochraně přírody ve spojení s ust. § 27 odst. 3, větou první, správního řádu. Účast jiných osob pak nelze dovodit ani z obecného ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu, ani ze zvláštního zákona, jak jej má na mysli ust. § 27 odst. 3 správního řádu. Odkaz stěžovatelky na ust. § 32 odst. 3 horního zákona, podle kterého jestliže by otvírkou, přípravou a dobýváním byl ohrožen provoz nebo využití výhradního ložiska v dobývacím prostoru jiné organizace, stanoví obvodní báňský úřad nezbytná opatření, zejména pořadí a způsob vydobyví výhradních ložisek, považuje Nejvyšší správní soud s ohledem na předmět a charakter řízení o uložení zákazu činnosti za nepřijatelný. Stejně tak nelze jejich účastenství dovodit z ust. § 33 horního zákona, jež upravuje řešení střetů zájmů při využívání výhradních ložisek, tj. diametrálně odlišný okruh právních vztahů. Na základě výše uvedeného proto Nejvyšší správní soud nepřisvědčil argumentaci stěžovatelky, tuto pokládá za nepřijatelnou a námitku shledal nedůvodnou.“*

- 13 Uvedený závěr Nejvyššího správního soudu lze vztáhnout na nyní posuzovaný případ a lze konstatovat, že žalobkyně nebyla účastnicí předmětného správního řízení, neboť účastenství nelze dovodit ani ze zvláštního zákona, kterým je v tomto případě zákon o ochraně přírody a krajiny (ust. § 66), ani ze správního řádu (ust. § 14 starého správního řádu), kde účastenství závisí na tom, zda jsou dotčena práva určité osoby, přičemž práva žalobkyně nijak dotčena nejsou, její právní postavení se z povahy věci nemůže napadeným rozhodnutím změnit. Námitka tedy není důvodná.
- 14 Podle další žalobní námítky měl žalovaný před vydáním napadeného rozhodnutí prokazovat nemožnost dotčení práv žalobkyně a měl vydat rozhodnutí o tom, že žalobkyně není účastnicí, to však neučinil.
- 15 I k této problematice se správní soudy již vyjadřovaly, poprvé tomu tak bylo v rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 31.8.1998 č.j. 5 A 27/96-26. Podle něj *„Námitku toho, kdo tvrdí, že byl jako účastník řízení pominut, uplatněnou poprvé až v podaném odvolání (rozkladu), je nutno řešit v rámci samotného řízení o odvolání nebo rozkladu (§ 59 a násl. správního řádu, resp. postupem podle § 57 odst. 1 spr. ř.). V této fázi řízení není již místo pro řešení této otázky samostatným procesním rozhodnutím o ní.”*
- 16 V dané věci žalobkyně námitku, že byla jako účastnice řízení pominuta, uplatnila až v podaném odvolání a v této fázi řízení již není místo pro samostatné posuzování otázky účastenství, správní řád pro takový případ nabízí řešení v rámci samotného odvolacího řízení. Pokud totiž odvolání podá ten, s nímž správní orgán 1. stupně v řízení nejednal jako s účastníkem, je odvolací orgán povinen tuto uplatněnou námitku řešit jako prvořadou, a to tak, že pokud je oprávněná, odvolání účastníka projedná a rozhodne podle ust. § 89 odst. 2 správního řádu ve věci samé (zpravidla rozhodnutí pro tuto vadu zruší). Dojde-li však k závěru, že odvolání podala osoba, která účastníkem řízení podle zákona není, ač to tvrdí, postupuje podle ust. § 92 odst. 1 správního řádu a odvolání zamítne. Právě takto v projednávaném případě žalovaný postupoval, jeho postup tedy soud shledává správným a námitce žalobkyně nemůže přisvědčit.
- 17 Žalobkyně dále namítla, že žalovaný porušil její právo na vyjádření před vydáním rozhodnutí, které jí přísluší podle ust. § 33 odst. 2 starého správního řádu, a neumožnil jí doplnit tvrzení prokazující, že je účastnicí.
- 18 Na tomto místě městský soud s ohledem na rozdílnost právní úpravy institutu práva na vyjádření před vydáním rozhodnutí ve starém správním řádu a ve správním řádu účinném od 1.1.2006 považuje za nezbytné objasnit, podle které právní normy byl žalovaný povinen v řízení o odvolání postupovat.
- 19 Městský soud odkazuje na ust. § 179 odst. 1 správního řádu, dle něžž řízení, která nebyla pravomocně skončena před účinností tohoto zákona, se dokončí podle dosavadních předpisů. Jak již soud vyložil, rozhodnutí o výjimce ze základních ochranných podmínek zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů pro účely rekonstrukce vedení vysokého napětí bylo vedeno podle starého správního řádu a bylo pravomocně skončeno řádným doručením dne 3.12.2004, neboť odvolání žalobkyně, které by mohlo mít odkladný

účinek, bylo správně posouzeno jako nepřipustné a jiné odvolání ve věci podáno nebylo. S ohledem na to soud uzavírá, že žalovaný neměl zákonný důvod postupovat při rozhodování o podaném odvolání podle starého správního řádu, jak tvrdí žalobkyně, neboť přechodné ust. § 179 odst. 1 správního řádu se na předmětné správní řízení nevztahuje; věc již byla v době rozhodování o odvolání pravomocně skončená. Proto žalovaný správně aplikoval správní řád účinný v okamžiku rozhodnutí o nepřipustnosti odvolání.

- 20 Podle ust. § 36 odst. 3 správního řádu nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.
- 21 Ust. § 36 odst. 3 správního řádu hovoří o právu účastníků vyjádřit se k podkladům rozhodnutí před vydáním rozhodnutí ve věci, což není totéž co rozhodnutí, kterým se řízení končí, mezi které patří i rozhodnutí o zamítnutí nepřipustného odvolání. Žalovaný nerozhodoval ve věci samé, navíc otázku účastenství neposuzoval jako otázku skutkovou, k jejímuž zodpovězení by vyhledával a opatroval podklady a prováděl dokazování, neboť otázka vymezení okruhu účastníků řízení je otázkou právní. Městský soud proto dovozuje, že žalovaný nepochybil, pokud nepostupoval dle ust. § 36 odst. 3 správního řádu.
- 22 Ze všech uvedených důvodů soud žalobu zamítl jako nedůvodnou podle ust. § 78 odst. 7 s.ř.s.
- 23 O nákladech řízení rozhodl soud podle ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., neboť neúspěšné žalobkyni náhrada nákladů řízení nepřísluší a žalovanému žádné náklady řízení nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 s.ř.s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 13. prosince 2018

JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.
předseda senátu