



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Evy Pechové a soudkyň Mgr. Michaely Bejčkové a Mgr. Aleny Krýlové v právní věci žalobců a) Bc. I. K., b) P. K., proti žalovanému Ministerstvu životního prostředí, se sídlem Vršovická 65, 100 10 Praha 10, o žalobě proti rozhodnutím žalovaného ze dne 2. června 2010, č. j. 1021/500/10, 41315/ENV/10 1111/500/10, 44962/ENV/10, a ze dne 9. června 2010, č. j. 1216/500/10, 49713/ENV/10,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Žalobci jsou vlastníky pozemků p. č. xxx v k. ú. Modřany. Dne 14. dubna 2010 se náhodně dozvěděli, že dne 4. listopadu 2004 vydal Magistrát hlavního města Prahy rozhodnutí, jímž podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, I. udělil žadatelce (společnosti Pražská energetika, a. s.) souhlas ke stavební činnosti, II. vydal závazné stanovisko k zásahu do významných krajinných prvků, III. udělil výjimku ze zákazů ze základních podmínek ochrany zvláště chráněných živočichů, IV. udělil výjimku ze zákazů ze základních podmínek ochrany zvláště chráněných rostlin a V. stanovil podmínky stavební činnosti pro stavbu „Vedení 4 x 110 kV Chodov – Lhotka, 2. část, 1. etapa“. Správní orgán nikdy nedoručil své rozhodnutí právním předchůdcům žalobců, kteří přitom byli (měli být) účastníky řízení; rozhodnutí tak dosud nenabylo právní moci. Protože rozhodnutí bylo vydáno podle starého správního řádu (č. 71/1967 Sb.), který neomezoval možnost opomenutého účastníka podat odvolání žádnou lhůtou, podali žalobci dne 19. dubna 2010 odvolání. Poté, co se seznámili s obsahem napadeného rozhodnutí, doplnili své odvolání dne 1. června 2010.

Žalovaný reagoval sdělením ze dne 2. června 2010, podle nějž napadené rozhodnutí nabylo právní moci dne 27. listopadu 2004 a pro uplynutí zákonných lhůt ho nelze

přezkoumat ani v přezkumném řízení (natožpak v odvolacím řízení). Podání žalobců, které směřuje proti pravomocnému rozhodnutí, je tedy jen podnětem, který žalovaný odkládá bez opatření. V reakci na doplnění odvolání pak žalovaný žalobcům zopakoval dne 9. června 2010, že napadené rozhodnutí nelze přezkoumat, a proto se žalovaný nemůže zabývat ani doplněním odvolání.

Žalobci v žalobě namítli, že obě sdělení žalovaného, byť nesplňují formální znaky rozhodnutí, je nutno považovat za rozhodnutí v materiálním smyslu. Žalovaný se odmítl odvoláním zabývat; přitom je jeho povinností zkoumat, zda v případě takto označeného podání jde skutečně o včasné a přípustné odvolání. Pokud je odvolání nepřípustné či opožděné, odvolací správní orgán je zamítne a pak by teprve mohl podání posoudit jinak (jako podnět k přezkumu). Žalovaný se však bez jakýchkoli přezkoumatelných důvodů odmítl vůbec odvoláním zabývat (ani se nesnažil zjistit, jaký je okruh účastníků řízení a jestli jim bylo v průběhu řízení doručováno): to považují žalobci za libovůli. Žalobci byli postupem žalovaného zkráceni na svém právu účasti v řízení, ve kterém se rozhoduje o pozemku v jejich vlastnictví (resp. ve vlastnictví jejich právních předchůdců). Vydané rozhodnutí jim nebylo řádně doručeno a byl jim odepřen přezkum vydaného rozhodnutí v odvolacím řízení. Rozhodnutí se vůbec nezabývalo věcnými výhradami žalobců, a je tedy zcela nepřezkoumatelné; žalobci proto navrhli, aby bylo zrušeno a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby; žalobci podle něj nejsou k žalobě legitimováni a žaloba neobsahuje žádný žalobní bod. Žalovaný musí vycházet z § 37 správního řádu (500/2004 Sb.) a posuzovat každé podání podle jeho obsahu bez ohledu na to, jak je označeno. Na podání zaslané šest let poté, co bylo rozhodnuto ve věci, a navíc někým, kdo nebyl účastníkem řízení, lze nahlížet nanejvýš jako na podnět k provedení přezkumného řízení (to však již není možné provést). Jinak by totiž kdokoli kdykoli mohl podat odvolání proti jakémukoli rozhodnutí jakéhokoli správního orgánu, odvolací orgán by se takovým podáním musel zabývat a jeho rozhodnutí by bylo přezkoumatelné soudem až do nejvyššího stupně. I kdyby však žalovaný připustil, že podání žalobců bylo odvoláním a sdělení žalovaného bylo rozhodnutím, jímž bylo odvolání zamítnuto jako nepřípustné, nespatřuje v tom žádnou nezákonnost. Žalobci nebyli účastníky původního řízení ani jimi být nemohli, a nemohli tedy ani podat odvolání.

Žaloba není důvodná.

Žalobci se považovali za právní nástupce opomenutých účastníků řízení, kterým nebylo doručováno rozhodnutí vydané v prvním stupni; proto své podání k žalovanému označili jako odvolání. Vycházeli přitom správně z toho, že zatímco (nový) správní řád (č. 500/2004 Sb.) omezuje možnost opomenutého účastníka podat odvolání subjektivní i objektivní lhůtou (30 dnů a 1 rok, viz § 84 odst. 1), starý správní řád tuto otázku výslovně neupravoval, a žádné lhůty tedy nestanovil. Žalovaný naproti tomu považoval za absurdní, že by měl vydávat formální rozhodnutí v reakci na podání, které – ač označeno jako odvolání – mu bylo doručeno několik let poté, co napadené rozhodnutí prvního stupně nabylo právní moci, a navíc je učinily osoby, které podle něj ani nebyly účastníky řízení.

Soud uznává, že každé podání je třeba v souladu s § 37 odst. 1 správního řádu posuzovat podle jeho skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno; toto ustanovení ale neslouží k tomu, aby správní orgán „překvalifikoval“ charakter podání, které jeho autoři jednoznačně zamýšleli jako odvolání, zformulovali je jako odvolání a nadepsali je jako odvolání a zároveň uvedli důvody, pro které činí právě tento, a ne jiný, druh podání.

„Skutečným obsahem“ je totiž to, co ve skutečnosti mínili samotní podatelé, i když se jim to třeba ne zcela podařilo vtělit do slov a do správných procesních forem. Při výkladu skutečného obsahu podání má být tedy správní orgán veden úsilím zjistit, co podáním zamýšleli podatelé, a naopak nemá korigovat úmysl podatelů svým vlastním právním názorem na to, jaké podání měli či neměli, resp. mohli či nemohli učinit. To platí zejména tehdy, pokud by správní orgán svým výkladem „oslabil“ procesní postavení podatelů – například tehdy, když podatelé projevíli úmysl podat opravný prostředek, a správní orgán by si toto podání vyložil jako pouhý podnět.

Soud si navíc nemyslí, že právě žalobci byli v oné situaci „kohokoli“, kdo by kdykoli podával odvolání proti jakémukoli rozhodnutí jakéhokoli správního orgánu. Žalobci ve svém odvolání srozumitelně vyjádřili, jaký je jejich vztah právě k této konkrétní věci (resp. jaký vztah zde oni sami spatřují s ohledem na to, že jsou vlastníky konkrétních pozemků) a proč se domnívají, že napadené rozhodnutí zasahuje i do jejich práv; nešlo přitom o podání nejasné, nesmyslné, kverulatořní či šikanózní, na které by se – po vyčerpání možností komunikace s podatelem – patřilo odpovědět právě jen přípisem. Soud ani nepovažuje za absurdní, aby správní orgán reagoval na podání, které je podle svého označení i obsahu odvoláním, rozhodnutím (a nikoli jen přípisem). V případě, že je odvolání opožděné nebo nepřípustné, nemusí být takové zamítavé rozhodnutí o mnoho delší než přípis, jaký žalovaný adresoval žalobcům; mělo by však splňovat formální náležitosti rozhodnutí podle správního řádu. A i takové rozhodnutí bude podléhat soudnímu přezkumu, alespoň podle současné úpravy, která velí soudům přezkoumávat vše, až na výslovně vyjmenované výjimky.

Žalovaný tedy měl v reakci na odvolání žalobců vydat rozhodnutí ve smyslu § 68 správního řádu. Soud se však rozhodl, že jeho přípisy ze dne 2. a 9. června 2010 přezkoumá jako rozhodnutí v materiálním smyslu, protože právní názor žalovaného je zde srozumitelně vyjádřen a jakýkoli jiný procesní postup považuje soud za formalistický a neúčelný.

Soud by hypoteticky mohl žalobu odmítnout a nabádat žalobce, aby se domáhali vydání řádného formálního rozhodnutí; žalovaný by však neměl důvod odchýlit se od svého původního názoru, takže by vydal akt stejného obsahu, jen „hezčí“, a žalobci by opět museli k soudu (pokud by k němu nemuseli už dříve s žalobou proti nečinnosti). Nyní probíhající soudní řízení by tak bylo pro účastníky zcela zbytečnou procesní peripetií, protože by jim neodpovědělo na jedinou spornou otázku, totiž zda měli či neměli být považováni za účastníky původního řízení podle zákona č. 114/1992 Sb., a s touto otázkou by je pouze odsunulo o několik let dále (kde bude žalovaný nepochybně stále zastávat stejný názor).

Také by soud mohl přezkoumat akty ze dne 2. a 9. června 2010 jako rozhodnutí v materiálním smyslu a zrušit je pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů, protože žalovaný vyjádřil svůj postoj velmi stručně a nedoprovodil jej žádnými bližšími důvody. Pokud však žalovaný označil napadené rozhodnutí za pravomocné, lze z toho usoudit, že nepovažoval žalobce za účastníky řízení, kteří by byli oprávněni podat odvolání, a že tedy *de facto* zamítl jejich odvolání jako nepřípustné. V tomto konkrétním případě přitom soud považuje za vhodnější, aby stručný závěr žalovaného doplnil sám: vydaná „rozhodnutí“ totiž neřešila věc samu – naopak se odmítla odvoláním zabývat coby nepřípustným – a jejich „výrok“ je správný. Ostatně žalobci sami v žalobě neuvedli žádné argumenty, které by svědčily pro jejich účastenství v původním řízení: pouze žalovanému vytýkali, že nezjistil skutečný stav věci a nesnažil se zjistit, jaký je okruh účastníků řízení. Tato námitka je však pomýlená, protože okruh účastníků v oné věci byl dán především povahou napadeného rozhodnutí, která je seznatelná ze spisu i bez skutkového zjišťování.

Rozhodnutí, které žalobci napadli odvoláním, vydal orgán ochrany přírody a krajiny podle § 4 odst. 2, § 37 odst. 2, § 56 odst. 1 a § 66 zákona č. 114/1992 Sb.; udělil jim žadatelce souhlas s umístěním stavby a souhlas se stavební činností, zároveň jí stanovil podmínky pro výkon stavební činnosti a udělil jí výjimku z podmínek ochrany zvláště chráněných živočichů. Tato dílčí rozhodnutí (resp. souhlasy či závazná stanoviska) nejsou akty, které by se přímo dotýkaly práv a povinností žalobců ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu: jejich práv a povinností se dotkne (resp. práv jejich právních předchůdců se v minulosti dotklo) až případné rozhodnutí o umístění stavby, souhlas s provedením ohlášených terénních úprav, stavební povolení apod. Zvláštní případy účastenství, které upravuje zákon č. 114/1992 Sb. (§ 70 – spolky chránící přírodu a krajinu, § 71 – obce ve svých územních obvodech), se žalobců netýkají. Žalobci ve svém odvolání poukazovali také na § 83 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb.; citovali jej však a vykládali si jej nesprávně. To, že „*k ústnímu jednání přizve orgán ochrany přírody všechny jemu známé účastníky řízení*“, neznamená, že měl přizvat všechny vlastníky pozemků, jichž se měla týkat budoucí stavební činnost žadatelky: tito vlastníci totiž budou účastníky až navazujících řízení podle stavebního zákona. Žalobci také vytýkali správnímu orgánu prvního stupně, že neoznámil konání ústního jednání ve věci veřejnou vyhláškou. Výtka ale není namístě, protože tato podmínka se uplatní jen tam, kde rozhodnutí orgánů ochrany přírody může ovlivnit přírodní poměry v územních obvodech několika obcí; v této věci šlo o území hlavního města Prahy.

Žalobci, resp. jejich právní předchůdci tedy neměli být účastníky řízení a žalovaný se právem odmítl zabývat jejich odvoláním (tedy materiálně vyloženo zamítl jejich odvolání jako nepřípustné). Tím je i dáno, že napadené pravomocné rozhodnutí nebylo možno přezkoumat v přezkumném řízení, protože podnět k přezkumnému řízení může dát pouze účastník řízení (§ 94 odst. 1 správního řádu). V řízení nevyšly najevo ani žádné okolnosti, pro které by žalovaný měl sám dospět k závěru, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy (§ 95 odst. 1 správního řádu).

Žalobci se svými námitkami tedy neuspěli; jelikož v řízení o žalobě nevyšly najevo žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti, městský soud zamítl žalobu jako nedůvodnou.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 soudního řádu správního (zákon č. 150/2002 Sb.; dále jen „s. ř. s.“). Žalobci neměli ve věci úspěch, a nemají proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení o žalobě nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s.; kromě obecných náležitostí podání musí kasační stížnost obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů je 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.

V Praze dne 14. října 2014

JUDr. Eva Pechová v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Sylvie Kosková