



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 žalobkyně: **Městská část Praha – Suchdol**, se sídlem Suchdolské nám. 734/3, Praha 6 – Suchdol, zastoupené JUDr. Jaroslavem Janečkem, advokátem se sídlem Starodubecká 41/158, Praha 10 - Dubeč, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 24. 1. 2007, č. j. 10 Ca 218/2006 - 55,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II.** Žalovanému **se 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 :

I.

Včas podanou kasační stížností se žalobkyně (dále také „stěžovatelka“) domáhá zrušení shora označeného usnesení Městského soudu v Praze, kterým byla odmítnuta její žaloba proti rozhodnutí Ministerstva životního prostředí (dále jen „žalovaný“) vzhledem k tomu, že stěžovatelka nemá způsobilost být účastníkem řízení před správním soudem a v předmetné věci tedy nebyly splněny veškeré podmínky řízení. Výše uvedeným rozhodnutím zamítl žalovaný odvolání stěžovatelky proti rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, odboru ochrany prostředí (dále jen „prvoinstanční správní orgán“) ze dne 21. 12. 2005, č. j. MHMP-226639/2005/OOP-V-1248/R-337/Hu, jímž nebylo stěžovatelce přiznáno postavení účastníka řízení vedeného orgánem ochrany přírody a krajiny pro účely územního řízení ve věci umístění stavby („Silniční okruh kolem Prahy, stavba č. 518 Ruzyně – Suchdol“).

Stěžovatelka v kasační stížnosti uplatňuje důvody obsažené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), když namítá nezákonnost rozhodnutí městského soudu o odmítnutí její žaloby. Stěžovatelka odkazuje na své odvolání proti rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu, kde již dostatečně vyložila všechny důvody, a dodává, že došlo k nepochopení základního smyslu územní samosprávy, jak vyplývá z platného právního řádu, tak z mezinárodní smlouvy ratifikované Českou republikou, jež je ve smyslu čl. 10 Ústavy ČR nadřazena zákonům, a sice z Evropské charty místní samosprávy. Stěžovatelka dále dodává, že městské části hlavního města Prahy jsou v právním smyslu plnohodnotnými veřejnoprávními korporacemi územního charakteru, resp. jsou člensky organizovaným subjektem veřejné správy, kterému byla svěřena moc samostatně plnit veřejné účely. Znakem veřejnoprávní korporace, kterou stěžovatelka bezpochyby je, je její právní subjektivita v obecném smyslu, nikoliv jen veřejnoprávním. Stěžovatelka se považuje za plnohodnotnou nositelku práv a povinností, z čehož vyplývá, že může plnit veškeré povinnosti vůči občanům žijícím na jejím území, tedy je i plnohodnotně zastupovat jako právní osoba, jež je nositelem práv a povinností v plném rozsahu za účelem výkonu smyslu veřejnoprávní korporace.

Stěžovatelka navrhuje kasační stížnosti vyhovět, napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušit a vrátit mu věc k novému pojednání.

II.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkazuje na odůvodnění svého rozhodnutí o odvolání stěžovatelky a na jeho stanovisko ke správní žalobě, neboť obsah kasačních námitek je totožný s námitkami uváděnými stěžovatelkou v předchozích podáních.

III.

V souzené věci Nejvyšší správní soud z předmětného správního a soudního spisu především zjistil, že dne 7. 11. 2005 zaslal starosta Městské části Praha – Suchdol dopis Magistrátu hlavního města Prahy, odboru ochrany a přírody, tedy prvoinstančnímu správnímu orgánu, kterým žádal o přiznání postavení účastníka správního řízení ve věci „Silniční okruh kolem Prahy, stavba č. 518 Ruzyně – Suchdol“ ve smyslu ust. § 14 odst. 1 tehdy platného zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), dále jen „správní řád“. Svou žádost odůvodnil tím, že problematika této připravované stavby je zásadně důležitou záležitostí jejich městské části, v řízení se bude jednat i o jejich právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech, rozhodnutím v této věci mohou být přímo dotčeni, a proto žádají o možnost mj. nahlížet do spisu, vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a uplatnit své návrhy.

Prvoinstanční správní orgán vydal dne 21. 12. 2005 shora citované rozhodnutí, jímž stěžovatelce nepřiznal postavení účastníka řízení s odůvodněním, že postavení obce, jež by mohla být účastníkem řízení podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), má v posuzovaném případě hlavní město Praha, tedy nikoliv jednotlivé městské části. Ani ze zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hl. městě“), ani z obecně závazné vyhlášky hlavního města Prahy č. 55/2000 Sb. HMP, kterou se vydává Statut hlavního města Prahy, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Statut“), či z jiného právního předpisu nevyplývá, že by výkon práv a povinností městských částí legitimoval městské části k účastenství ve správních řízeních podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Městská část není nositelem hmotněprávního vztahu k věci, jež je předmětem správního řízení vedeného orgánem ochrany přírody

a krajiny, a chybí jí tudíž titul opravňující k účasti v daném správním řízení ve smyslu ust. § 14 odst. 1 správního řádu.

Proti tomuto rozhodnutí podala stěžovatelka dne 9. 1. 2006 odvolání, ve kterém mj. uvedla, že je legitimním účastníkem řízení z titulu samostatné působnosti, kterou jí přiznává ust. § 18 odst. 1 písm. i) zákona o hl. městě, a je tedy oprávněna vystupovat jako účastník řízení v územních řízeních, v nichž se vydává územní rozhodnutí podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), dále jen „stavební zákon“, týkající se území městské části. Stěžovatelka dále konstatovala, že rozhodnutí orgánu ochrany přírody pro účely územního řízení ve věci dané stavby je správním aktem podmiňujícím vydání konečného rozhodnutí o umístění stavby, a proto je extenzivním výkladem dán zákonný předpoklad k účasti městské části také v daném dílčím řízení na úseku ochrany přírody. Stěžovatelka odkazuje na ust. § 18 odst. 1 písm. b) zákona o hl. městě, jež v samostatné působnosti ukládá orgánům městské části schvalovat program rozvoje městské části, který je pro ni závazný a musí jej prosazovat; umístění stavby shora popsaného charakteru nepochybně zásadně ovlivní takový program rozvoje. Nepřiznáním postavení účastníka řízení v takto závažném rozhodování by bylo navíc přímým porušením Evropské charty místní samosprávy a tedy i čl. 10 Ústavy ČR. V neposlední řadě pak stěžovatelka argumentovala tím, že v době vydání meritorního správního aktu, tedy rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu ze dne 19. 12. 2005 o udělení souhlasu Ředitelství silnic a dálnic ČR pro účely územního řízení ve věci umístění předmětné stavby, byla účastníkem řízení, neboť toto rozhodnutí jí bylo řádně doručeno dne 21. 12. 2005. Rozhodnutí o nepřiznání postavení účastníka řízení bylo tedy vydáno později než rozhodl prvoinstanční správní orgán meritorně, a proto je třeba považovat takový správní akt za nulitní, neboť jím došlo k porušení zákonnosti rozhodování.

Žalovaný rozhodl o podaném odvolání dne 22. 5. 2006 s tím, že jej zamítl a rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu potvrdil. V odůvodnění svého rozhodnutí citoval příslušná ustanovení správního řádu a zákona o hl. městě a konstatoval, že podle stávající právní úpravy vykonává samostatnou působnost hlavní město Praha a městské části se na výkonu samostatné působnosti podílejí ve vymezeném rozsahu tak, že samostatně spravují záležitosti a majetek hl. města Prahy na části území tohoto města. Městská část tedy není právnickou osobou, kterou je hlavní město Praha jako každá jiná obec. Také Ústava ČR v čl. 99 považuje obce za základní územní samosprávné celky, takže již pojmově nelze základní celek působnosti dělit na celky menší. Žalovaný také vyložil, že v předmětném řízení orgánu ochrany přírody se ještě nezasahuje do práv a povinností vlastníků pozemků, neboť samo o sobě realizaci stavby neumožňuje, pouze je nezbytným podkladem pro konečné rozhodování stavebního úřadu. Také skutečnosti, že městská část schvaluje svůj program rozvoje a následně jej prosazuje či že je oprávněna vystupovat jako účastník řízení v konkrétních územních řízeních o územních rozhodnutích týkajících se jejího území, ještě neznamenají, že se tím zakládá její účast v řízení vedeném orgánem ochrany přírody podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Žalovaný neshledal, že by prvoinstanční správní orgán svým rozhodnutím porušil Ústavu ČR či Evropskou chartu místní samosprávy, jež nijak postavení účastníka ve správním řízení neupravuje. K námitce, že v době vydání meritorního rozhodnutí byla stěžovatelka účastníkem daného řízení, žalovaný uvedl, že takové postavení je přiznáváno do doby, než se prokáže opak. Okolnost, že byl prvoinstanční správní orgán nucen ještě považovat stěžovatelku za účastníka řízení, ji opravňovala k podání odvolání proti finálnímu rozhodnutí orgánu ochrany přírody ve věci s tím, že povahu takového odvolání zvaží odvolací orgán v příslušném správním řízení.

Dne 21. 7. 2006 podala stěžovatelka žalobu k Městskému soudu v Praze a žádala o vyslovení nicotnosti a nezákonnosti správního aktu. Vyložila, že napadá obě správní rozhodnutí, neboť prvoinstanční rozhodnutí považuje za nulitní; nadřízený správní orgán, tedy žalovaný, navíc svým rozhodnutím tento paakt nezrušil, nýbrž jej potvrdil, a to přes bezprecedentní nezákonnost postupu prvoinstančního orgánu. Nulitu prvoinstančního rozhodnutí spatřuje stěžovatelka mj. v tom, že prvoinstanční rozhodnutí ve věci samé bylo vydáno dne 19. 12. 2005, zatímco prvoinstanční rozhodnutí o nepřiznání postavení účastníka bylo vydáno až 21. 12. 2005. Správní řízení je ovládáno zásadou koncentrace a je jen jedno - není tedy připuštěno, aby došlo k vydání meritorního rozhodnutí bez zjištění okruhu účastníků řízení; jednou přiznané postavení účastníka řízení nelze později, po vydání rozhodnutí ve věci samé, svévolně odepřít. Žalovaný nesplnil svou kontrolní povinnost, neboť posvětil nezákonný postup prvoinstančního správního orgánu, když konstatoval, že v době vydání věcného rozhodnutí nebylo ještě skončeno řízení o účastenství. Stěžovatelka naopak vnímá rozhodování o okruhu účastníků řízení jako nejzákladnější procesní postup, bez něhož nelze přistoupit k vydání rozhodnutí ve věci samé.

Městský soud v Praze napadeným usnesením žalobu odmítl, protože v předmětné věci nebyly splněny všechny podmínky řízení. Své rozhodnutí odůvodnil tak, že městská část není právnickou osobou, neboť tou je hlavní město Praha, jež má plnou způsobilost mít práva a povinnosti a také plnou způsobilost k právním úkonům. Podle ust. § 3 odst. 1 zákona o hl. městě se hlavní město Praha dělí na městské části. Tyto pak vystupují v právních vztazích svým jménem a nesou odpovědnost z těchto vztahů vyplývající. Mají ovšem pouze omezenou způsobilost být nositelem práv a povinností a rovněž omezenou způsobilost k právním úkonům, a to v rozsahu vymezeném zákonem a Statutem; v tomto rozsahu mají také procesní způsobilost a způsobilost být účastníkem řízení před správním soudem. Z žádného právního předpisu ani ze Statutu nicméně nevyplývá, že by byla městská část oprávněna vystupovat vlastním jménem v řízeních podle zákona o ochraně přírody a krajiny, která jsou samostatnými řízeními (oddělenými od územních řízení o umístění stavby, jichž se městská část účastnit může, přesněji řečeno těch, ve kterých se vydává územní rozhodnutí o území městské části). Městský soud doplnil, že ani z oprávnění vytvářet a schvalovat program rozvoje městské části nevyplývá způsobilost městské části činit právní úkony, jimiž by nabývala práv a povinností - tedy oprávnění vystupovat vlastním jménem v řízeních podle zákona o ochraně přírody a krajiny. V rámci procesu územního plánování naopak má městská část právo se vyjádřit mj. k budoucímu umístění takové liniové stavby, jakou je v daném případě silniční okruh kolem Prahy, a to i z hlediska ochrany přírody a krajiny na jejím území; konečné schválení územního plánu by nicméně mělo odpovídat zájmu veřejnoprávní korporace jako celku, nikoli pouze dílčím zájmům jednotlivých městských částí. Soud proto uzavřel, že v oblasti upravené zákonem o ochraně přírody a krajiny nemá stěžovatelka způsobilost nabývat práv a povinností, a tudíž ani obecnou způsobilost být účastníkem řízení před správním soudem, ani jí žádný zákon takové postavení nepřiznává. Soud v této souvislosti odkázal také na závěr Vrchního soudu v Praze o omezené právní subjektivitě městské části (usnesení ze dne 27. 4. 1999, č. j. 5 A 121/97-20). Stěžovatelka nemá v předmětné věci způsobilost být účastníkem řízení, tento nedostatek podmínky řízení je neodstranitelný, a proto musel městský soud stěžovatelčinu žalobu v souladu s ust. § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítnout.

IV.

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

Nejvyšší správní soud vycházel z toho, že stěžovatelka ve své kasační stížnosti namítá nezákonnost rozhodnutí městského soudu o odmítnutí její žaloby, neboť má za to, že městské části hlavního města Prahy jsou veřejnoprávními korporacemi územního charakteru s plnou právní subjektivitou (tedy nikoliv pouze veřejnoprávní) a z titulu své samostatné působnosti jsou legitimním účastníkem řízení nejen územních, ale také dílčích řízení na úseku ochrany přírody a krajiny.

V rámci posuzování této stížní námitky považuje zdejší soud za vhodné nejprve připomenout příslušnou judikaturu, tedy i krajským soudem citované rozhodnutí Vrchního soudu v Praze, ve kterém se mj. vyslovil k otázce žalobní legitimace městských částí hl. m. Prahy ve správním soudnictví: *„Ze zákona ČNR č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze, nelyne, že by městské části hlavního města Prahy byly samostatným a od obce Praha odlišným územně samosprávným celkem, ani jim tento zákon výslovně nepřiznává postavení právnické osoby. Městské části hlavního města Prahy nejsou oprávněnou osobou k podání žaloby ve správním soudnictví.“* (usnesení ze dne 27. 4. 1999, č. j. 5 A 121/97-20). Ve svém dalším rozhodnutí Vrchní soud tuto myšlenku rozvinul, když vyložil: *„I. Z čl. 99 Ústavy České republiky, ani ze zákona ČNR č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze nelze dovodit, že by Městská část hlavního města Prahy sama byla právnickou osobou; městská část není proto nositelkou subjektivního práva, jehož ochrany by se mohla s ohledem na ustanovení § 247 odst. 1 o. s. ř. domáhat správní žalobou... III. Zákon ČNR č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze a Statut hlavního města Prahy dovolují, aby v některých případech samostatné působnosti jednala městská část s právními účinky pro Pražskou obec (§ 8 odst. 1, 2 a 4 zákona). Mezi tyto případy ale nepatří podání správní žaloby podle druhé hlavy páté části občanského soudního řádu.“* (podle rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 20. 12. 1999, č. j. 6 A 95/96-24). K tomu je nicméně nezbytné doplnit, že citovaná judikatura vrchního soudu se vztahovala k odlišné zákonné úpravě, tzn. k zákonu č. 418/1990 Sb., a nikoliv k aktuálnímu zákonu č. 131/2000 Sb., a je proto použitelná pouze za předpokladu, že současná úprava se stran rozhodné právní otázky od úpravy dřívější neliší.

Za skutečně relevantní je proto možno považovat teprve rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, který otázku žalobní legitimace městské části hlavního města Prahy rovněž řešil (třebaže ve věci dávek státní sociální podpory, nikoliv řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny), když v usnesení ze dne 15. 4. 2003, č. j. 7 A 32/2002-23, mj. uvedl: *„Pražská městská část nebyla a neměla být účastníkem správního řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí správní žalobou napadené (účastníkem řízení byl podle § 37 odst. 5 zákona č. 117/1995 Sb. pouze příjemce dávky státní sociální podpory), a nebyla proto legitimována k podání správní žalobypražská městská část není právnickou osobou, svým jménem aktivně legitimovanou k podání správní žaloby.“*

V návaznosti na výše uvedené se proto Nejvyšší správní soud v první řadě zabýval charakterem správního řízení, ve kterém bylo vydáno žalobou napadené rozhodnutí, a zejména pak otázkou, kdo je (byl) účastníkem tohoto řízení a kdo je (byl) tedy také legitimován k podání správní žaloby. Jak již správně shrnul žalovaný, obecné vymezení okruhu účastníků správního řízení je, resp. bylo (v době vydání předmětného rozhodnutí) upraveno v ust. § 14 a § 15 tehdy platného správního řádu: *„(1) Účastníkem řízení je ten, o jehož právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech má být v řízení jednáno nebo jehož práva, právech chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny; účastníkem řízení je i ten, kdo tvrdí, že může být rozhodnutím ve svých právech, právech 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.“*

§ 15: *Účastník může samostatně jednat v tom rozsahu, v jakém má způsobilost vlastními úkony nabývat práva a brát na sebe povinnosti.*“ V daném případě je tímto zvláštním předpisem zákon o ochraně přírody a krajiny, jenž řeší otázku účastenství obcí v řízeních podle tohoto zákona ve svém ust. § 71: „(1) Obce se prostřednictvím svých orgánů zapojují do ochrany přírody a krajiny ve svých územních obvodech. Vyjadřují se zejména k vyhlášení a rušení zvláště chráněných území, památných stromů a jejich ochranných pásem. (2) Orgány státní ochrany přírody jsou povinny spolupracovat s obcemi, předkládat jim požadované podklady a informace, poskytovat potřebná vysvětlení k zásahům do přírody způsobům její ochrany, zejména pokud takové zásahy mohou nepříznivě ovlivnit prostředí v obci nebo omezit výkon práv jejích obyvatel. (3) Obce jsou ve svém územním obvodu účastníkem řízení podle tohoto zákona, pokud v téže věci nerozhodují jako orgány ochrany přírody.“

K zodpovězení otázky, kdo by měl být v posuzovaném případě pokládán za účastníka řízení podle tohoto zákona z titulu obce – zda příslušná městská část (stěžovatelka) či zda se jedná o situaci, kdy je tímto označením míněn prvoinstanční správní orgán (a tedy současně orgán ochrany přírody), je proto třeba se zabývat charakterem hlavního města Prahy a jeho městských částí. Postavení hl. města jako obce sui generis upravuje zákon o hl. městě, a sice již v úvodním § 1: „(1) Tento zákon upravuje postavení hlavního města Prahy jako hlavního města České republiky, kraje a obce a dále postavení městských částí. (2) Hlavní město Praha je veřejnoprávní korporací, která má vlastní majetek, má vlastní příjmy vymezené tímto nebo zvláštním zákonem a hospodáří za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem podle vlastního rozpočtu. (3) Hlavní město Praha vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající.“ Problematiku samostatné působnosti hlavního města upravují ust. § 16 a násl: „(1) Do samostatné působnosti hlavního města Prahy patří spravování záležitostí, které jsou v zájmu hlavního města Prahy a jeho občanů, pokud nejde o výkon přenesené působnosti hlavního města Prahy nebo úkoly, které jsou zvláštními zákony svěřeny správním úřadům jako výkon státní správy. (2) Do samostatné působnosti hlavního města Prahy patří záležitosti, které do její samosprávy svěří zvláštní nebo tento zákon, nebo které jsou zvláštními zákony svěřeny obcím nebo krajům. (3) Do samostatné působnosti hlavního města Prahy patří zejména záležitosti uvedené v § 59 a 68. Hlavní město Praha v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku. (4) Hlavní město Praha se při výkonu samostatné působnosti hlavního města Prahy řídí zákony a jinými právními předpisy.“ Postavení městských částí pak řeší jednak § 3: „(1) Hlavní město Praha se člení na městské části. (2) Městské části v rozsahu stanoveném zákonem a Statutem vystupují v právních vztazích svým jménem a nesou odpovědnost z těchto vztahů vyplývající. (3) Postavení městských částí, jejich orgánů a jejich působnost stanoví tento zákon, zvláštní zákony a Statut.“; a dále § 18: „(1) Do samostatné působnosti městské části náleží a) schvalování programu rozvoje městské části, ... h) oprávnění vystupovat jako účastník územního řízení v těch řízeních, v nichž se vydává územní rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu 6a) v území městské části. (2) Městská část se při výkonu samostatné působnosti městské části řídí zákony a jinými právními předpisy... (4) Hlavní město Praha může Statutem stanovit rozsah rozhodování městských částí podle odstavce 3.“

Pro úplnost je vhodné citovat také z obecně závazné vyhlášky hl. města Prahy č. 55/2000 Sb. HMP, účinné od 1. 7. 2001, kterou byl vydán Statut hl. města; a sice jednak

z části druhé, upravující záležitosti, které se svěřují do působnosti městských částí nad rozsah stanovený zákonem: „§ 2: *Do samostatné působnosti všech městských částí se nad rozsah stanovený zákonem svěřují záležitosti uvedené v příloze č. 2 této vyhlášky.*“ V této příloze je pak jako bod č. 14 uveden § 34 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., jímž se městským částem svěřuje do samostatné působnosti „postavení účastníka územního řízení, pokud se stavba nachází na území městské části a nejedná se o stavby veřejně prospěšné nebo stavby představující výjimečně přípustné funkční využití území“. V části šesté je dále podrobně popsán způsob projednání územně plánovací dokumentace hlavního města Prahy a programu rozvoje hlavního města Prahy s městskými částmi: „§ 25: (1) *Územní plán velkého územního celku, pokud je jeho pořizovatelem hlavní město Praha, a územní plán obce projedná pořizovatel se všemi městskými částmi.* (2) *Pořizovatel zašle městským částem návrh zadání územně plánovací dokumentace uvedené v odstavci 1 vždy jednotlivě.* (3) *Městské části jsou oprávněny do 45 dnů po obdržení návrhu zadání územně plánovací dokumentace uvedené v odstavci 1 uplatnit u pořizovatele své písemné připomínky. K připomínkám podaným po lhůtě se nepřihlíží.* (4) *Pořizovatel, popřípadě jím pověřená právnická osoba konzultuje koncept řešení územně plánovací dokumentace uvedené v odstavci 1 během jeho zpracování s městskou částí, jejíž území se řešení dotýká.* (5) *Pořizovatel vyrozumí městské části o veřejném jednání k projednání konceptu řešení územně plánovací dokumentace uvedené v odstavci 1 jednotlivě nejméně 30 dnů přede dnem konání veřejného jednání a zašle městským částem část návrhu konceptu řešení územně plánovací dokumentace vztahující se k území městské části.* (6) *Městské části jsou oprávněny do 30 dnů ode dne veřejného jednání ke konceptu řešení územně plánovací dokumentace uvedené v odstavci 1 uplatnit své připomínky u pořizovatele. K později podaným připomínkám se nepřihlíží.....(11) Městské části, která podala připomínky podle odstavce 9, sdělí pořizovatel do 30 dnů od schválení územně plánovací dokumentace, zda bylo vyhověno připomínkám městské části, nebo sdělí důvody, pro které jim vyhověno nebylo.“*

Z výše provedené rekapitulace právní úpravy postavení hlavního města Prahy tedy vyplývá, že hlavní město Praha je právnickou osobou jako každá jiná obec, jež v zásadě vykonává veškerou samostatnou působnost svěřenou obcím; pouze ve vymezeném rozsahu – a sice zákonem o hl. městě a Statutem – se na výkonu této samostatné působnosti podílejí městské části. Tyto městské části představují právnické osoby veřejného práva (viz zejm. § 3 zákona č. 131/2000 Sb.), nicméně nejsou obdařeny obecnou právní subjektivitou, nýbrž jejich způsobilost samostatně vystupovat v právních vztazích je omezena pouze na případy výslovně předvídané zákonem či Statutem. Jinak řečeno, městské části mohou takto vystupovat toliko v taxativně stanovených případech.

Z výše uvedeného je zřejmé, že městská část může v konkrétním případě vystupovat jako účastník územního řízení, projednávání územně plánovací dokumentace a oprávnění městských částí uplatňovat své připomínky je podrobně řešeno. Spornou otázkou ovšem zůstává, zda je městská část oprávněna se účastnit rovněž řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Toto řízení v obecné rovině zmiňuje jednak tehdy platný stavební zákon, když svým ust. § 126 upravuje ochranu složek životního prostředí a jiných zvláštních zájmů: „(1) *Dotýká-li se řízení podle tohoto zákona zájmů chráněných zvláštními předpisy - 11b) (např. zákon ČNR č. 114/1992 Sb.), rozhodne stavební úřad jen v dohodě, popřípadě se souhlasem orgánu státní správy, který chráněné zájmy hájí (dotčený orgán státní správy).* Dotčený orgán státní správy může svůj souhlas vázat na splnění podmínek stanovených ve svém rozhodnutí (stanovisku, vyjádření, souhlasu, posudku apod.) v souladu se zvláštním zákonem, na jehož podkladě je oprávněn zájem chránit. (2) *Je-li tímto zákonem stanoven postup při přezkoumávání zájmů chráněných zvláštními předpisy a při uplatňování stanovisek*

nebo obdobných opatření dotčených orgánů státní správy, postupují podle něho dotčené orgány státní správy uvedené v odstavci 1. Právo těchto správních orgánů vydat samostatné rozhodnutí zůstává nedotčeno, jestliže to předpisy na ochranu jimi sledovaných zájmů stanoví.“ Zdejší soud nemůže podpořit názor stěžovatelky, že ze znění tohoto ustanovení vyplývá, že řízení na úseku ochrany přírody je dílčím řízením řízení územního, a proto je extenzivním výkladem ust. § 18 zákona o hl. městě dán zákonný předpoklad k účasti městské části také v tomto správním řízení. Nejvyšší správní soud naopak souhlasí se závěrem městského soudu, že třebaže je řízení o vydání souhlasů a výjimek dle zákona o ochraně přírody a krajiny v předmětné věci vedeno pro účely územního řízení o umístění stavby, jedná se o samostatné správní řízení. Zákon o ochraně přírody a krajiny navíc sám upravuje jednak působnost orgánů ochrany přírody, tedy i obecních úřadů a pověřených obecních úřadů, resp. magistrátů statutárních měst, kdy výslovně zmiňuje působnost prvoinstančního správního orgánu v rámci územního plánování, a sice v § 76 a násl. zákona o ochraně přírody a krajiny: „(2) *Pověřené obecní úřady a) vydávají závazná stanoviska k zásahům do registrovaných krajinných prvků (§ 4 odst. 2) a registrují významné krajinné prvky, b) vyhlášují památné stromy a jejich ochranná pásma, zajišťují jejich ochranu, popřípadě ruší jejich ochranu (§ 46), c) podílejí se na vytváření ústředního seznamu ochrany přírody pro svůj správní obvod (§ 42 a 47), d) vydávají souhlas ke zřizování nebo rušení cest (§ 63 odst. 1) (4) Magistráty statutárních měst vykonávají státní správu v ochraně přírody v rozsahu svěřeném obecním úřadům, pověřeným obecním úřadům a obecním úřadům obcí s rozšířenou působností (§ 76 a 77). (5) Na území hlavního města Prahy vykonávají úřady městských částí státní správu v ochraně přírody a krajiny a) v rozsahu svěřeném obecnímu úřadu, b) ve věci vydávání souhlasu ke zřizování nebo rušení účelových komunikací, stezek a pěšin podle § 63 odst. 1, e) v dalších věcech, které jsou jim svěřeny Statutem hlavního města Prahy. (2) Obecní úřady obcí s rozšířenou působností ve svém správním obvodu, nejde-li o národní park nebo chráněnou krajinnou oblast nebo jejich ochranné pásmo, a) vymezují a hodnotí místní systém ekologické stability (§ 4 odst. 1), j) uplatňují stanoviska k územním plánům, regulačním plánům a k návrhům vymezení zastavěného území z hlediska zájmů chráněných tímto zákonem.“; a současně na jiném místě řeší i otázku účastenství obcí v řízeních podle tohoto zákona: „(1) Obce se prostřednictvím svých orgánů zapojují do ochrany přírody a krajiny ve svých územních obvodech. Vyjadřují se zejména k vyhlásování a rušení zvláště chráněných území, památných stromů a jejich ochranných pásem. (2) Orgány státní ochrany přírody jsou povinny spolupracovat s obcemi, předkládat jim požadované podklady a informace, poskytovat potřebná vysvětlení k zásahům do přírody i způsobům její ochrany, zejména pokud takové zásahy mohou nepříznivě ovlivnit prostředí v obci nebo omezit výkon práv jejích obyvatel. (3) Obce jsou ve svém územním obvodu účastníkem řízení podle tohoto zákona, pokud v téže věci nerozhodují jako orgány ochrany přírody.“ (z již výše citovaného ust § 71 zákona o ochraně přírody a krajiny).*

Nejvyšší správní soud se proto v návaznosti na shora uvedené ztotožňuje se závěrem městského soudu, že z žádného právního předpisu nevyplývá, že by byla městská část oprávněna vystupovat vlastním jménem v řízeních podle zákona o ochraně přírody a krajiny; účastníkem těchto řízení může být pouze obec, v tomto případě tedy hl. město Praha (pokud v téže věci nerozhoduje jako orgán ochrany přírody), anebo Magistrát hl. města Prahy, jenž vykonává státní správu v ochraně přírody v rozsahu svěřeném obecním úřadům, pověřeným obecním úřadům a obecním úřadům obcí s rozšířenou působností. Stěžovatelka může být legitimním účastníkem (z titulu své samostatné působnosti, kterou jí přiznává ust. § 18 odst. 1 písm. h) zákona o hl. městě) „pouze“ odlišného a samostatného řízení územního, v němž se vydává územní rozhodnutí podle stavebního zákona. V posuzovaném

případě ovšem podala stěžovatelka žalobu proti rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu jako orgánu ochrany přírody, jenž tímto svým rozhodnutím vydal závazné stanovisko, udělil souhlas, povolil výjimku a uložil povinnost podle příslušných ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny; prvoinstanční správní orgán tedy správně ve svém rozhodnutí konstatoval, že: „*Zahájení řízení bylo v souladu s ust. § 70 zákona oznámeno příslušným občanským sdružením. Svoji účast v řízení řádně ohlásila občanská sdružení S. Š. ú., ... Svoji účast v tomto řízení ohlásila svým dopisem ze dne 7. 11. 2005, č. j. 462-s-05, rovněž Městská část Praha – Suchdol, u níž však nejsou splněny zákonné podmínky k účasti na řízení, a proto bude o jejím vyloučení z účasti na řízení rozhodnuto samostatným rozhodnutím.*“ (z rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu ze dne 19. 12. 2005 o návrhu Ředitelství silnic a dálnic ČR na udělení souhlasu pro účely územního řízení ve věci umístění stavby „Silniční okruh kolem Prahy, stavba č. 518 Ruzyně – Suchdol“; viz. č. l. 33 soudního spisu).

Lze tak uzavřít, že stěžovatelka nebyla a neměla být účastníkem správního řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny, v němž bylo vydáno správní žalobou napadené rozhodnutí, a nebyla proto ani aktivně legitimována k podání správní žaloby. Odmítnutí takové žaloby z důvodu nesplnění podmínek řízení bylo tedy zcela na místě. Nejvyšší správní soud proto neshledal stížní námitku důvodnou, a proto kasační stížnost podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

Stěžovatelka, který neměla v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.) a žalovanému, jenž byl v řízení úspěšný, náklady řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 12. prosince 2007

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu