



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **Va.Pe.X, spol. s r. o.**, se sídlem Semtín (areál VCHZ), Pardubice, zast. Mgr. Milošem Znojemským, advokátem se sídlem Velké náměstí 29, Hradec Králové, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 3. 2007, č. j. 28/550/07-Br, v řízení o kasační stížnosti stěžovatele: **P. V.**, zast. JUDr. Janem Najmanem, advokátem se sídlem nám. Republiky 53, Pardubice, proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 12. 3. 2009, č. j. 9 Ca 190/2007 - 24,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se stěžovatel domáhá zrušení shora uvedeného usnesení Městského soudu v Praze, kterým bylo vysloveno, že není osobou zúčastněnou na řízení. V tomto řízení, které je u městského soudu vedeno pod sp. zn. 9 Ca 190/2007, se žalobce domáhal zrušení shora nadepsaného rozhodnutí žalovaného, jímž bylo zamítnuto žalobcovo odvolání proti rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Hradec Králové ze dne 27. 11. 2006, č. j. 45/OOP/0604259.24/06/KEN/653, a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Prvostupňovým rozhodnutím byla žalobci uložena pokuta ve výši 100 000 Kč podle § 80 odst. 3 a § 88 odst. 1 písm. c) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, za porušení ustanovení § 7 odst. 1 téhož zákona, ke kterému došlo poškozením 103 kusů jabloní tvořících doprovodnou silniční zeleň podél silnice I. třídy č. 35, v úseku Jaroslav – Holice. Jabloně byly poškozeny v červenci 2004 mechanicky při kosení trávy podél silnice. Usnesení městského soudu vycházelo z toho, že stěžovatel, který byl zaměstnancem žalobce, nemůže být přímo dotčen ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ani nemůže být přímo dotčen jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu. Stěžovateli bylo rozsudkem civilního soudu uloženo, aby žalobci zaplatil částku 17 934 Kč s příslušenstvím jakožto pracovněprávní náhradu škody za uloženou pokutu, neboť to byl stěžovatel, kdo trávu v předmětném úseku a v rozhodné době sekal. Městský soud v napadeném usnesení dospěl k závěru, že případné dotčení ve stěžovatelových právech v řízení ve správním soudnictví může být toliko nepřímé.

Stěžovatel proti tomu v kasační stížnosti uplatňuje důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“), poukazuje tedy na *nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení*.

Stěžovatel uvádí, že během správního řízení neměl žádnou možnost do něj zasáhnout či se hájit, přestože byl v něm vyslechnut jako svědek. Pokud je i nyní popíráno jeho právo zúčastnit se řízení před městským soudem, jde o popření ústavně garantovaného práva na spravedlivý proces podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod.

Stěžovatel má za to, že případné posouzení otázky jeho přímé dotčenosti eventuálním zrušením žalobou napadeného rozhodnutí je založeno na tom, zda má objektivně vzato na základě případného zrušení napadeného správního rozhodnutí reálnou šanci docílit změny výše zmíněného rozsudku civilního soudu. Stěžovatel tvrdí, že pokud bude napadené správní rozhodnutí zrušeno, zcela nepochybně bude možno podat návrh na obnovu řízení v civilní věci. Civilní soud totiž vyšel z § 135 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále též „o. s. ř.“), dle něhož je soud vázán rozhodnutím příslušných orgánů o tom, že byl spáchán jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních předpisů, a kdo jej spáchal.

Je totiž třeba vycházet z obecného smyslu institutu osoby zúčastněné na řízení. Tu je třeba odlišit od účastníka řízení. Úvahy městského soudu by byly případné jen tehdy, kdyby stěžovatel usiloval o postavení žalobce v soudním řízení správním, on se však chtěl stát toliko osobou zúčastněnou na řízení.

Závěrem stěžovatel dodává, že je osobou zcela bezúhonnou. Uvedené jabloně nikdy nepoškodil, k přírodě má vřelý vztah a děsí jej představa, že se nemůže nespravedlivým nařčením bránit.

Ze všech uvedených důvodů stěžovatel navrhuje, aby zdejší soud usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobce ani žalovaný nevyužili své možnosti podat ke kasační stížnosti vyjádření.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas a stěžovatel je zastoupen advokátem. I na otázku, zda je kasační stížnost proti usnesení, jímž se vyslovuje, že osoba domáhající se postavení osoby zúčastněné jí ve skutečnosti není, přípustná, odpovídá zdejší soud kladně. Nelze připustit názor, že kasační stížnost proti takovému rozhodnutí je s ohledem na § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s. z kasačního přezkumu vyloučena s tím, že subjekt má možnost podat kasační stížnost až proti konečnému rozhodnutí, a to ve lhůtě počítané od doručení rozhodnutí poslednímu účastníkovi. Nejvyšší správní soud při posuzování této otázky vycházel především z účelu správního soudnictví, kterým je poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob (§ 2 s. ř. s.), a to způsobem, aby byla zaručena práva všech zúčastněných subjektů. Pokud soud vysloví, že někdo není osobou zúčastněnou na řízení, musí mít tento subjekt reálnou možnost, aby toto rozhodnutí bylo přezkoumáno. Nelze proto dospět k závěru, že by usnesení o tom, že určitá osoba není osobou zúčastněnou na řízení, bylo rozhodnutím, které pouze upravuje vedení řízení, neboť jeho právní účinky mají pro takové osoby závažný význam, který spočívá v možnosti předkládat písemná vyjádření, nahlížet do spisu, být vyrozuměn o nařízeném jednání, žádat o udělení slova při jednání a nároku na doručení rozhodnutí, tedy v ochraně jejich práv v řízení. Kasační stížnost proti takovému rozhodnutí je nutno připustit i z důvodu, že osoba, která uplatnila práva osoby zúčastněné, se vůbec nemusí dozvědět o tom, že soud již ve věci vydal konečné rozhodnutí či toto zjištění pro ni může být spojeno se značnými obtížemi. S ohledem na důležitost tohoto faktu pro počítání lhůty pro podání kasační stížnosti by jí tak bylo fakticky znemožněno konečné rozhodnutí napadnout. Podpůrným argumentem je i skutečnost, že Nejvyšší správní soud připustil kasační stížnosti i proti usnesením, kterým se straně sporu neustanovuje právní zástupce, přičemž právní důsledky takového rozhodnutí jsou s předmětnou věcí srovnatelné. Tomuto názoru ostatně svědčí i zásada procesní ekonomie, neboť jestliže Nejvyšší správní soud zruší rozhodnutí soudu, kterým bylo vysloveno, že určitá osoba není osobou zúčastněnou na řízení, může řízení pokračovat bez toho, že by ho bylo nutné opakovat, jak by tomu bylo v případě možnosti podání kasační stížnosti až proti konečnému rozhodnutí, která byla shledána důvodnou. V těchto svých úvahách vyšel zdejší soud i ze svých předchozích rozhodnutí, zejm. z rozsudku ze dne 31. 8. 2005, č. j. 7 As 43/2005 - 53, publ. pod č. 710/2005 Sb. NSS. Důvodnost kasační stížnosti pak soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Podle § 34 odst. 1 s. ř. s. *osobami zúčastněnými na řízení jsou osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním*

podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat.

Z citace tohoto ustanovení plyne, že institut osoby zúčastněné na řízení je vymezen poměrně úzce. Je totiž třeba, aby dotčení v právech bylo přímé, nepostačí tedy zasažení nepřímé či dokonce eventuální. Vedle toho je třeba opětovně poukázat na znění § 2 s. ř. s., dle něhož *ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon.* Z tohoto ustanovení plyne, že hovoří-li nějaké ustanovení s. ř. s. o právu (ve smyslu oprávnění) míní tím veřejné subjektivní právo. V tomto duchu je třeba vykládat citovaný § 34 odst. 1 s. ř. s.

Tomuto výkladu svědčí i důvodová zpráva k návrhu soudního řádu správního (tisk č. 1080/0), v níž je uvedeno: „...Zavádí se institut osob zúčastněných na řízení. Tím osnova reaguje na citelný nedostatek dosavadní právní úpravy, kdy osoba, které vzniklo **subjektivní veřejnoprávní oprávnění** (zvýraznil NSS) nebo povinnost na základě rozhodnutí, které je žalobou napadeno, se nestávala ze zákona účastníkem soudního řízení a nebyla tu ani povinnost soudu či nikoho jiného ji o probíhajícím řízení informovat. (...) Nelze tu přijmout nabízející institut vedlejší intervence po vzoru občanského soudního řádu, protože především není možno takto dotčené osoby spolehlivě rozdělit na ty, které podporují návrh a ty, které mu naopak - spolu se správním orgánem - odporují. Účast těchto osob (kterých mohou být stovky i tisíce) je promítána na dalších místech do zákona zavedením také podpůrných mechanismů (např. zvláštní doručování těmto osobám)...“.

Stejný je i náhled odborné literatury. „Ve vymezení osoby zúčastněné se spojují prvky objektivní i subjektivní. Kritérium 'přímého dotčení' práv [**subjektivních veřejných práv** – srov. § 2 (zvýraznil NSS)] značí, že okruh těchto osob může být širší, než byl okruh účastníků předcházejícího správního řízení. Může být ale také užší.“ V podrobnostech viz Vopálka, Mikule, Šimůnková, Šolín: *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 57.

V nyní posuzované věci ovšem stěžovatel neuvedl žádné veřejné subjektivní právo, na němž by mohl být přímo dotčen. Stěžovatel pouze uvádí, že výsledek řízení před městským soudem může mít dopad na stanovení náhrady škody. Z toho vyplývá, že jde za prvé o dotčení nepřímé, za druhé s dopadem do soukromého subjektivního práva (resp. povinnosti). Žalobou napadené rozhodnutí pouze zamítlo odvolání proti rozhodnutí orgánu prvního stupně, jímž byla uložena pokuta žalobci, tedy osobě odlišné od stěžovatele. Jde tedy o situaci, kdy orgán veřejné správy vrchnostensky stanovuje povinnost (zaplatit pokutu) žalobci. Jedná se tak ryze o vztah mezi orgánem příslušným projednat správní delikt a žalobcem, o žádných veřejných subjektivních právech stěžovatele rozhodováno nebylo a nemohla ani být dotčena.

Civilní soud při určování náhrady škody vychází ze znění § 135 odst. 1 o. s. ř., podle něhož *soud je vázán rozhodnutím příslušných orgánů o tom, že byl spáchán trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních předpisů, a kdo je spáchal, jakož i rozhodnutím o osobním stavu; soud však není vázán rozhodnutím v blokovém řízení.* Vázán je

ovšem pouze výrokem, tedy tím, že tzv. jiný správní delikt spáchal žalobce. O otázce, zda bude přiznána regresní náhrada (eventuálně v jaké výši), si musí učinit úsudek sám. V této věci byl stěžovatel účastníkem občanského soudního řízení a mohl v něm uplatňovat veškerá svá procesní práva. Ústavním pořádkem garantované právo na spravedlivý proces tak stěžovateli upřeno nebylo.

Pokud se stěžovatel domnívá, že žalobce správní delikt nespáchal, mohl v jeho prospěch svědčit ve správním řízení (a ostatně tak i učinil) a rovněž mohl správnímu orgánu poskytnout všechny podklady pro to, aby byl ve smyslu § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. To ovšem nic nemění na věci, že stěžovatel nebyl účastníkem správního řízení a nebyl jím ani přímo dotčen ve svých subjektivních právech. Pokud jde o otázku, zda žalobce spáchal uvedený správní delikt, tu nemohl zdejší soud posuzovat. O této věci bude nyní rozhodovat městský soud. Zdejší soud dospěl tolíko k závěru, že městský soud nepochybil, pokud do uvedeného řízení nepřipustil stěžovatele jako osobu zúčastněnou na řízení.

V daném případě tedy nebyly naplněny namítané kasační důvody a zdejší soud neshledal ani důvody, pro které by měl rozhodnutí zrušit pro pochybení, k nimž by měl přihlížet mimo uplatněné námitky podle § 109 odst. 3 s. ř. s. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Při rozhodování o náhradě nákladů řízení soud vážil v první řadě ust. § 60 odst. 5 s. ř. s. výslovně upravující náhradu nákladů řízení osoby na řízení zúčastněné, což je postavení, jehož se stěžovatel v tomto řízení domáhal. Dospěl však k závěru, že v tomto řízení má stěžovatel postavení účastníka řízení podávajícího kasační stížnost a náhradu nákladů je třeba posuzovat podle úspěchu v řízení, tedy podle ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel tak nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch; žalobci i žalovanému správnímu orgánu náklady řízení nevznikly, proto jim soud jejich náhradu nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. července 2009

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu