



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Radana Malíka v právní věci **žalobce: Ochránci životního prostředí v Týništi nad Orlicí**, se sídlem Sokolská 262, Týniště nad Orlicí, zast. Mgr. Šimonem Slezákem, advokátem se sídlem Ulrichovo nám. 737, Hradec Králové, proti **žalovanému: Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 6. 2011, č. j. 7326/UP/2011/Hal, **za účasti osoby zúčastněné na řízení: CREAM uzavřený investiční fond, a.s.**, se sídlem Řehořova 908/4, Praha 3 – Žižkov, zast. Mgr. Radanem Venclem, advokátem se sídlem Chmelova 357/2, Hradec Králové, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 7. 9. 2012, č. j. 30 A 38/2011 - 90,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II.** Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Podanou kasační stížností se osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného pravomocného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“), kterým bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 6. 2011, č. j. 7326/UP/2011/Hal. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl jako

nepřípustné odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Týniště nad Orlicí (dále jen „stavební úřad“) ze dne 15. 2. 2011, č. j. MÚTý/STAV/2655/2010-12-Rozh-ÚŘUS-Pa, jímž byla umístěna stavba „Dostavba průmyslové zóny v areálu Elitex reality v Týništi nad Orlicí, Soubor 01 – Obalovna živichných směsí“ na stavebních parcelách č. 2037/7, 2037/24, 2037/25, 2037/26 a pozemkových parcelách č. 2037/1, 2037/60, 2037/61, 2037/69 a 2037/70 v katastrálním území Týniště nad Orlicí (dále jen „stavba“).

Krajský soud konstatoval, že nepochybuje o tom, že žalobce má aktivní žalobní legitimaci, když jde o registrované občanské sdružení, za které jedná předseda sdružení Mgr. Jiří Tůma. Ze správního spisu ověřil, že oznámení o zahájení územního řízení ze dne 14. 7. 2010, č. j. MÚTý/STAV/2383/2010-2-Ozná-ÚŘUS-Pa, bylo jeho účastníkům doručováno veřejnou vyhláškou, způsobem umožňujícím dálkový přístup, vyvěšenou dne 19. 7. 2010. Žalobce - občanské sdružení Ochránci životního prostředí, jehož hlavním posláním je ochrana přírody a krajiny, bylo registrováno Ministerstvem vnitra dne 19. 7. 2010, přičemž tuto skutečnost mu Ministerstvo vnitra sdělilo dne 23. 7. 2010, kdy mu zároveň zaslalo stanovy opatřené doložkou o provedené registraci a o přiděleném identifikačním čísle. Dne 30. 7. 2010 žalobce požádal stavební úřad, aby byl předem informován o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, vztahujících se nebo souvisejících s výstavbou obalovny živichných směsí v Týništi nad Orlicí. Zároveň odůvodnil, proč tak činí. Závěrem oznámení žalobce uvedl, že se dozvěděl o zahájení územního řízení o umístění uvedené stavby a že vzhledem k tomu oznamuje na něm účast ve smyslu § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody.

Podle ustanovení § 85 odst. 2 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v platném znění (dále jen „stavební zákon“), jsou účastníky územního řízení osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis. Tímto zvláštním předpisem je i zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), podle jehož ustanovení § 70 odst. 2 občanské sdružení nebo jeho organizační jednotka, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny (dále jen „občanské sdružení“), je oprávněno, pokud má právní subjektivitu, požadovat u příslušných orgánů státní správy, aby bylo předem informováno o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona. Podle odstavce třetího citovaného ustanovení je však takové občanské sdružení oprávněno účastnit se řízení, jen pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno; v tomto případě má postavení účastníka řízení. Dnem sdělení informace o zahájení řízení se rozumí den doručení jejího písemného vyhotovení nebo první den jejího zveřejnění na úřední desce správního orgánu a současně způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Krajský soud dospěl k závěru, že zmíněná osmidenní lhůta se nemohla odvíjet od data 19. 7. 2010, nýbrž až ode dne 23. 7. 2010. Teprve doručením registrace totiž vzniká sdružení z materiálního hlediska možnost jednat vůči třetím osobám, neboť teprve poté se skutečně dozví o své způsobilosti k právním úkonům. Pokud se tedy žalobce dozvěděl o své registraci až dne 23. 7. 2010, nelze mu ani přisuzovat, že mu bylo oznámeno zahájení řízení již dne 19. 7. 2010.

pokračování

V této souvislosti krajský soud odkázal také na závěry Nejvyššího správního soudu, uvedené v rozsudku ze dne 16. listopadu 2011, č. j. 6 As 19/2011 - 728 (všechna zde uvedená rozhodnutí NSS jsou dostupná na www.nssoud.cz), dle kterých se sdružení se žádostí o informace podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody může obrátit na správní orgán i v průběhu správního řízení, jak ostatně učinil i žalobce, přičemž není proti smyslu citovaného zákona, když spolu s tím se žalobce zároveň přihlásil za účastníka již probíhajícího územního řízení. Hlavním smyslem žádostí o informace o zahajovaných správních řízeních ve smyslu ustanovení § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny je zajistit, aby občanská sdružení byla nejprve za stanovených podmínek stanovených zákonem informována správními orgány o řízeních, ve kterých mohou hájit zájmy ochrany přírody a krajiny, a pak se mohla na základě obdržení této informace přihlásit písemným oznámením své účasti podle § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, což teprve založí jejich případné účastenství v uvedených správních řízeních. Bylo by tedy v rozporu s účelem právní úpravy, kdyby bylo předmětné ustanovení vykládáno tak, že podmínky pro účast občanského sdružení ve správním řízení mohou být splněny pouze tehdy, když žádost o informace předchází zahájení správního řízení, ve kterém mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny.

Žalobce se tedy mohl oprávněně obrátit na stavební úřad se žádostí dle ustanovení § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny i v průběhu správního řízení, přičemž není proti smyslu uvedeného zákona, když spolu s tím se žalobce zároveň přihlásil za účastníka již probíhajícího územního řízení. Stavební úřad přitom postupoval v intencích zákona, když se žalobcem jako s účastníkem řízení jednal, aniž by mu zvlášť informaci o zahájeném řízení zasílal.

Krajský soud rozhodnutí žalovaného podle § 76 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zrušil pro podstatné porušení ustanovení o řízení, když v něm žalovaný žalobci chybně odejmul postavení účastníka územního řízení, a věc mu vrátil, k dalšímu řízení.

V kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že rozsudek krajského soudu napadá v celém rozsahu z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a z důvodu procesní vady, která mohla mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí spatřuje stěžovatel v absenci odůvodnění ohledně aktivní legitimace žalobce. Žalobce neprokázal svoji procesní způsobilost v tom směru, zda vůbec byly řádně a v souladu se stanovami zvoleny orgány sdružení, které by byly způsobilé tvořit vůli občanského sdružení, jakož i vystupovat navenek. Ze všech souvislostí věci vyplývá, že hlavním záměrem založení a působení žalobce není zájem na ochraně přírody a krajiny (což je nezbytnou podmínkou pro účast sdružení v řízení dle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny), nýbrž účelová snaha zabránit či blokovat realizaci stavebního záměru stěžovatele.

Napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů i proto, že se správní soud po procesní stránce nevypořádal se skutečností, že vedle rozhodnutí

žalovaného o zamítnutí odvolání bylo v územním řízení souběžně rozhodnuto o vyloučení žalobce z účasti na územním řízení, a to ze shodných důvodů, jako v projednávané věci.

Občanské sdružení bylo zaregistrováno ve velmi blízké časové návaznosti na podání žádosti o vydání územního rozhodnutí (žádost podána dne 7.7.2010). Přestože ve stanovách deklaruje jako hlavní poslání sdružení „ochranu přírody a krajiny“ a dále mimo jiné „ochranu životního prostředí“ či „ochranu zeleně v obci Týniště nad Orlicí a jeho okolí“, ve výše uvedeném oznámení stavebnímu úřadu ze dne 30.7.2010 požaduje být informován nikoliv o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny na území obce Týniště nad Orlicí či okolí, nýbrž pouze o zamýšlených zásazích a správních řízeních, týkajících se daného konkrétního záměru výstavby obalovny. Tímto žalobce sám popírá účel založení sdružení deklarovaný ve stanovách a takto úzce specifikovaná žádost je zřejmým dokladem účelového založení sdružení, když souvisí pouze s jediným stavebním záměrem. Žalobce tedy zákonnou podmínku, že jeho hlavním posláním je ochrana přírody a krajiny, fakticky nesplňuje. Přitom podle judikatury Nejvyššího správního soudu, např. rozhodnutí ve věci sp. zn. 5 As 41/2009, může být účastenství podle § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny přiznáno pouze občanskému sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny. V souladu s účelem a smyslem uvedeného zákona je, aby toto hlavní poslání bylo skutečně realizováno, nestačí pouhá formální deklarace ve stanovách. Stanovy žalobce svědčí o tom, že se jedná o velmi netransparentní sdružení, neboť podmiňují přijetí nových členů souhlasem výboru sdružení. Podle informací stěžovatele je skutečným cílem založení a fungování sdružení snaha blokovat plánovanou výstavbu obalovny, a to v zájmu konkurenčního provozu jiné obalovny. Ze strany žalobce se tak jedná o nekalou soutěž a též o snahu o zneužití práv účasti občanského sdružení na správních řízeních.

Krajským soudem učiněný výklad ustanovení § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny považuje stěžovatel za chybný, nepřipustně rozšiřující. Dle jeho názoru je nepochybné, že ke sdělení informace došlo prvním dnem jejího zveřejnění na úřední desce správního orgánu tj. 19.7.2010, čímž bylo zahájení řízení oznámeno všem v úvahu připadajícím účastníkům řízení. K nabytí právních účinků registrace žalobce došlo též ke dni 19.7.2010, tzn. že občanské sdružení existovalo po celou dobu trvání zákonem stanovené lhůty. Výklad použitý správním soudem je v rozporu s obsahem, účelem i smyslem daného ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny a ve výsledku zakládá též neodůvodněnou nerovnost mezi různými, v úvahu přicházejícími účastníky územního řízení.

Jakkoliv je účelem a smyslem uvedeného ustanovení umožnit, aby veřejnost reprezentovaná příslušnými občanskými sdruženími, které splňují zákonem stanovené podmínky, měla možnost se přímo účastnit na naplňování účelu zákona o ochraně přírody a krajiny, jsou však ohledně této účasti současně zákonem stanovená pevná a předem daná pravidla.

Výklad zastávaný krajským soudem vede k tomu, že prekluzivní osmidenní lhůta je relativizována tak, že do správního řízení, které se dotýká zájmů na ochranu přírody a krajiny, může prakticky vstoupit jakékoliv nově vznikající občanské sdružení bez ohledu

pokračování

na procesní stav správního řízení a skutečnost, že již uplynula zákonná lhůta od zveřejnění oznámení o zahájení řízení. Existence uvedené prekluzivní lhůty tak zcela ztrácí jakýkoliv smysl. Zároveň by takový právní výklad zakládal neodůvodněnou nerovnost mezi různými účastníky řízení, když občanská sdružení existující v době sdělení informace o zahájení řízení by byla procesně znevýhodněna oproti občanským sdružením vzniklým kdykoliv v průběhu řízení.

Uvedený právní výklad je současně ve zřejmém rozporu s účelem zákonné úpravy a s jejím historickým vývojem, kdy práva zakotvená v ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny primárně směřují k možné účasti již konstituovaných občanských sdružení, jejichž skutečným hlavním cílem je ochrana životního prostředí, a které projevují obecný (nikoliv ad hoc) zájem o ochranu životního prostředí v daném regionu. Z uvedeného důvodu jsou podmínky účasti veřejnosti na správních řízeních podmiňovány právní subjektivitou ve formě občanského sdružení a požadavkem, aby účast na řízení byla uplatněna v zákonem přesně stanovené lhůtě.

Odkaz krajského soudu na judikaturu Nejvyššího správního soudu není pro posuzovanou věc relevantní. Ta totiž řeší otázku, zda žádost občanského sdružení o informaci dle ustanovení § 70 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny musí být podána ještě před zahájením příslušného řízení, jehož se hodlá účastnit, přičemž v projednávané věci jde o principiálně odlišnou situaci, kdy oznámení o účasti bylo učiněno, avšak až po uplynutí prekluzivní lhůty (z tohoto hlediska je pak již nepodstatné, kdy konkrétně byla podána žádost o informaci).

Závěry krajského soudu jsou též v rozporu s právní úpravou registrace a vzniku občanských sdružení, a s tím související judikaturou Nejvyššího správního soudu.

Podle ustanovení § 6 zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů, vzniká sdružení registrací. Podle ustanovení § 9 odst. 1 uvedeného zákona dále platí, že pokud ministerstvo nezjistí důvod k odmítnutí registrace, provede registraci do 10 dnů od zahájení řízení a v této lhůtě zašle zmocněnci přípravného výboru jedno vyhotovení stanov. O registraci se nevydává rozhodnutí ve správním řízení. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu pak jasně vyplývá, že vyznačení dne registrace na stanovách má povahu pouhého osvědčení, že určitá entita byla registrovaná jako spolek. Teorie vymezuje osvědčení jako úřední potvrzení skutečností, které jsou v něm uvedeny. Na rozdíl od deklaratorního správního aktu se osvědčení vydává v případech, kdy není třeba autoritativního zjištění, neboť o věci není pochybnost nebo spor, a kdy není ani jinak použit správní uvážení nebo vyložit neurčitý správní pojem (Staša, J. Hendrych, D. a kol.: Správní právo, Obecná část 5. Vydání, Praha: C. H. Beck, s. 184 i.f., viz také rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2006, sp. zn. 1 Ans 8/2005). Obdobně také z rozsudku NSS, sp. zn. 1 Ans 3/2007, vyplývá, že *„spolek tedy buď vznikne registrací provedenou žalovaným do 10 dnů od zahájení řízení, nebo fikcí registrace 41. dnem následujícím po dni zahájení řízení. V obou případech pak platí, že vyznačení data registrace na vyhotovení stanov je osvědčením o registraci spolku.“*

Úvahy správního soudu, dle kterých teprve doručením registrace vzniká z materiálního hlediska oprávnění sdružení jednat vůči třetím osobám, jsou s uvedenými

závěry v naprostém rozporu, přičemž zakládají také určité období nejistoty samotným sdružením.

Tvrzení soudu o tom, že žalobce ke dni 19. 7. 2010 ještě nevěděl o registraci sdružení, jsou lichá i z toho důvodu, že ve svém oznámení doručenému stavebnímu úřadu dne 30. 7. 2010 žalobce sám potvrdil, že o zahájení územního řízení již byl informován s výslovným poukazem na zveřejnění veřejné vyhlášky. Navíc z celkových okolností založení daného občanského sdružení je zřejmé, že toto bylo založeno právě pro účely vystupování v daném konkrétním územním řízení.

Z hlediska informovanosti sdružení nelze pomíjet ani ustanovení § 6 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, podle kterého pokud stanovy nezaručují něco jiného, jedná jménem sdružení až do vytvoření orgánů sdružení přípravný výbor. Přípravnému výboru resp. jeho zmocnění tak nic nebránilo v tom, aby již 19. 7. 2010 telefonickým způsobem či jiným způsobem zjistil, zda již byla registrace provedena.

Uvedené závěry potvrzuje i právní stanovisko AK Šikola a partneři, s. r. o. (specializované mj. i na oblast stavebnictví či právo životního prostředí) „*K podmínkám účasti o.s. ve správních řízeních podle ustanovení § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny*“, na které stěžovatel také odkazuje a které je přílohou kasační stížnosti.

Na základě všech výše uvedených skutečností stěžovatel navrhl Nejvyššímu správnímu soudu, aby napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, případně aby žalobu odmítl pro nedostatek aktivní legitimace žalobce.

Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti přiklonil k jejímu obsahu a odkázal na své vyjádření k žalobě.

Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejprve se zdejší soud zabýval námitkami směřujícími do nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je vadou natolik závažnou, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by to stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (ex officio).

Kasační námitky napadající nepřezkoumatelnost lze rozčlenit na námitky napadající absenci vypořádání námitek uplatněných stěžovatelem ve vyjádření k žalobě, a námitky směřující do nedostatečného posouzení procesní legitimace žalobce, jakož i nevypořádání

pokračování

námítky týkající se existence rozhodnutí o vyloučení žalobce z územního řízení (rozhodnutí ze dne 24. 8. 2011, č. j. 262117/2011-83/1795).

Úvodem je nutno připomenout, že stěžovatel byl v řízení o žalobě v postavení osoby zúčastněné na řízení. Jako osoba zúčastněná měl podle § 34 odst. 3 s. ř. s. právo předložit písemné vyjádření k žalobě, což také učinil. Rozsah přezkumu napadeného správního rozhodnutí v řízení o žalobě je ovšem vymezen rozsahem podané žaloby a v ní uplatněnými žalobními body. Rozsahem a důvody žaloby je omezeno i vyjádření zúčastněných osob. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo disponovat s předmětem řízení, nemá právo ani zúžit ani rozšířit rámec, který je žalobou vytyčen. Osoba zúčastněná na řízení proto nemá právo na vypořádání vlastních námitek. Svým vyjádřením dává soudu najevo, jaký je její názor na předmět sporu a jak by měl soud naložit s uplatněnou žalobní argumentací. Pokud se soud dle jejího názoru nevypořádá s žalobní argumentací zákonem stanoveným způsobem či přehlédne vady, ke kterým je povinen přihlížet z úřední povinnosti, může se osoba zúčastněná na řízení domoci zrušení takového nezákonného rozsudku prostřednictvím kasační stížnosti.

Závěr, dle kterého nemá osoba zúčastněná na řízení právo na vypořádání vlastních námitek, vyplývá ze zákona, kdy soud přezkoumává napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 s. ř. s.).

Podstatou žalobou napadeného rozhodnutí v projednávané věci bylo vyloučení žalobce z účasti na konkrétním územním řízení, a to pro opožděné oznámení své účasti v tomto řízení. Žalovaný měl za to, že osmidenní lhůta pro oznámení účasti žalobce v konkrétním územní řízení začala žalobci běžet ode dne 19. 7. 2010, kdy došlo k vyvěšení veřejné vyhlášky, způsobem umožňujícím dálkový přístup, kterým bylo všem účastníkům řízení oznámeno zahájení územního řízení ze dne 14. 7. 2010, č. j. MÚTÝ/STAV/2383/2010-2-Ozná-ÚŘUS-Pa. Zatímco stavební úřad s žalobcem jako s účastníkem řízení jednal, odvolání žalobce proti rozhodnutí stavebního úřadu bylo žalovaným zamítnuto jako nepřipustné, neboť dle žalovaného žalobce svoji účast v tomto řízení oznámil stavebnímu úřadu až po uplynutí osmidenní lhůty (dne 30. 7. 2010), a proto nemohl být považován za účastníka předmětného řízení.

Žalobce v žalobě namítal, že svou účast v územním řízení oznámil včas, přičemž v jeho případě nemohla skončit lhůta pro písemné oznámení účasti v řízení dne 27. 7. 2010. Současně namítal, že nebyl vůbec o uvedeném řízení informován způsobem, který zákon o ochraně přírody a krajiny stanoví. Dále měl za to, že pokud vůbec zákonem stanovená lhůta počala v jeho případě běžet, pak se tak stalo nejdříve od okamžiku, kdy se žalobce dozvěděl o své registraci Ministerstvem vnitra, tj. od 23. 7. 2010, přičemž uplynula až dne 2. 8. 2010. V této lhůtě také žalobce svůj záměr účastnit se předmětného řízení oznámil.

S ohledem na skutečnost, že žalobce vůbec nebyl o zahájeném územním řízení zákonem stanoveným způsobem informován, má za to, že mu zákonem stanovená osmidenní lhůta vůbec nezačala běžet. Den vyvěšení veřejné vyhlášky tj. 19. 7. 2010 za termín oznámení zahájení územního řízení považovat nelze, neboť tento den byl teprve žalobce jako občanské sdružení zaregistrován. Informace o územním řízení mu měla být sdělena adresně přímým doručením písemnosti. Žalobce konstatoval, že rozhodnutí

žalovaného je pro něj velmi překvapivé, neboť po celou dobu územního řízení byl považován za účastníka řízení a teprve zpětně byl z řízení vyloučen.

V doplnění žaloby pak žalobce namítal nesprávný výklad výrazu „první den zveřejnění informace na úřední desce“. Jeho argumentace směřovala především k tomu, že za první den zveřejnění informace o příslušném řízení je nutno považovat nikoli první den vyvěšení veřejné vyhlášky na úřední desce, ale až poslední tj. 15 den po jejím vyvěšení.

Kasační námitky stěžovatele, který měl v žalobním řízení postavení osoby zúčastněné na řízení, se tedy mohou týkat pouze shora uvedeného žalobního rámce, případně otázek, které měl krajský soud zkoumat i nad rámec žalobních bodů tj. z úřední povinnosti.

Námitka stěžovatele, dle které je napadený rozsudek nepřezkoumatelný, protože se krajský soud nevypořádal s existencí rozhodnutí ze dne 24. 8. 2011, č. j. 262117/2011-83/1795, není důvodná. Existence namítaného rozhodnutí nebyla vůbec v žalobě uplatněna a krajský soud nejen že nebyl povinen se s takovou námitkou vypořádávat, ale dokonce nebyl ani oprávněn takovou námitku nad rámec žalobních bodů posuzovat. Skutečnost, že se krajský soud neztotožnil se závěry správních orgánů, nemá navíc za následek nepřezkoumatelnost jím vydaného rozhodnutí.

Námitku nedostatečného vypořádání nedostatku aktivní legitimace žalobce zdejší soud nesdílí. Aktivní legitimace žalobce je podmínkou řízení, k jejímuž splnění přihlíží soud kdykoliv za řízení. Zdejší soud považuje za zcela nesporné, že žalobce byl ke dni podání žaloby registrovaným občanským sdružením, za kterého jednal Mgr. Jiří Tůma, předseda sdružení. Ostatně tato skutečnost nebyla sporná ani v době rozhodování stavebního úřadu či žalovaného a nerozporoval ji ani sám stěžovatel.

Namítá-li stěžovatel, že uvedené sdružení vzniklo pouze formálně z důvodu blokování příslušného územního řízení, a proto nemá žalobní legitimaci, pak je nutno tuto námitku odmítnout. Jedná se totiž o námitku, týkající se dílčí aktivní legitimace občanského sdružení v předmětném územním řízení, nikoli aktivní legitimace v řízení soudním. K této otázce je tedy povinen primárně zaujmout stanovisko stavební úřad, nikoli soud. Krajský soud se při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí vůbec nemohl uvedenou námitkou zabývat, neboť soud přezkoumával rozhodnutí, dle kterého jediným důvodem pro neuznání žalobce účastníkem předmětného řízení, bylo opožděné oznámení jeho účasti. Jinými slovy, účel vzniku sdružení nebyl ze strany správních orgánů vůbec zpochybněn. Správním soudům v žádném případě nepřísluší nahrazovat činnost správních orgánů, přičemž nedostatek žalobní legitimace pro nyní posuzovanou věc, ve stěžovatelem tvrzených skutečnostech spatřovat nelze.

Nejvyšší správní soud považuje napadený rozsudek krajského soudu za přezkoumatelný. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí může obecně nastat z důvodu jeho nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů rozhodnutí musí být založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Takovými vadami mohou být mimo

pokračování

jiné případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny. V přezkoumávané věci Nejvyšší správní soud vady shora uvedeného charakteru neshledal, neboť výrok rozhodnutí je řádně odůvodněn a odůvodnění není možno považovat za nesrozumitelné. Z odůvodnění rozsudku je naopak jednoznačně seznatelné, které otázky – v návaznosti na žalobní body – krajský soud považoval za rozhodné, a vzájemná souvislost jednotlivých úvah, jakož i nosné důvody (ratio decidendi), které v napadeném rozsudku vyslovil, jsou zřetelné.

Nejvyšší správní soud proto přistoupil k věcnému posouzení kasační stížnosti. Při posouzení zásadní kasační námitky, a to marného uplynutí zákonem stanovené osmidenní lhůty pro oznámení účasti žalobce v předmětném územním řízení, vycházel Nejvyšší správní soud z ustanovení § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, jakož i ze své vlastní judikatury.

Se stěžovatelem lze souhlasit v tom, že občanské sdružení může být účastníkem správního řízení pouze pokud splní podmínky vymezené v zákoně o ochraně přírody a krajiny a zároveň pokud budou v tomto řízení dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Splnění těchto podmínek musí primárně posoudit příslušný správní orgán.

Nejvyšší správní soud již judikoval (rozsudek ze dne 18. 8. 2011, č. j. 9 As 40/2011 - 51), že případné účastenství občanského sdružení ve správním řízení se odvíjí od jeho oznámení, které je limitováno osmidenní lhůtou, jejíž běh počíná dnem, kdy bylo občanskému sdružení zahájení daného řízení ze strany příslušného správního orgánu oznámeno. Tato oznamovací povinnost správního orgánu není ovšem dána en bloc, takový výklad by byl absurdní, ale je zjevně adresná. Oznamovací povinnost správního orgánu se odvíjí od znalosti toho, vůči komu má být uplatněna, tj. komu má být zahájení řízení oznámeno. Adresátem této oznamovací povinnosti je pouze takové občanské sdružení, které si o příslušné oznámení platně požádalo a avizovalo tím svoji vůli a připravenost hájit zájmy ochrany přírody a krajiny v každém jednotlivém správním řízení, které se jich může dotýkat.

Jinými slovy nepodalo-li občanské sdružení žádost ve smyslu ustanovení § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, nevznikla ani správnímu orgánu povinnost takové sdružení informovat o konkrétním řízení. V požadavku určité předběžné aktivity občanských sdružení spočívající v platném podání žádosti podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny nelze spatřovat nadbytečnou podmínku, která vyšla z užívání či která občanská sdružení nad únosnou míru zatěžuje. Ve své podstatě se jedná o minimalistickou podmínku administrativního typu, která vyplývá z interpretace § 70 odst. 2 ve spojení s odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny a která odpovídá smyslu a účelu uvedeného ustanovení; tím je možnost veřejnosti se přímo podílet na ochraně přírody a krajiny, avšak za zákonem stanovených podmínek, které mají zajistit také určitou racionalitu této účasti (podrobnější odůvodnění viz rozsudek ze dne 18. 8. 2011, č. j. 9 As 40/2011 - 51).

Z uvedeného je zřejmé, že nebyla-li žalobcem před dnem 19. 7. 2010, kdy došlo ke zveřejnění informace o zahájení předmětného územního řízení na úřední desce

stavebního úřadu, podána žádost ve smyslu ustanovení § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, nebyl žalobce adresátem této informace a nemohla mu tedy od tohoto data ani začít běžet ona osmidenní zákonem stanovená lhůta. Nejvyšší správní soud se tedy neztotožňuje se závěrem krajského soudu, dle kterého začala žalobci běžet osmidenní lhůta ode dne, kdy se dozvěděl o registraci občanského sdružení ministerstvem vnitra. Na uvedeném závěru nemůže nic změnit ani ke kasační stížnosti přiložené stanovisko, vypracované advokátní kanceláří AK Šíkola a partneři, s. r. o.

Otázku, kterou zbývá zodpovědět, je tedy otázka, zda se žalobce mohl či nemohl přihlásit do již probíhajícího územního řízení, ačkoliv před jeho zahájením nebyla podána žádost dle ustanovení § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Pokud jde o zodpovězení této otázky, pak se zdejší soud plně ztotožňuje s argumentací krajského soudu, opírající se o závěry uvedené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2011, č. j. 6 As 19/2011 - 728, které na rozdíl od stěžovatele považuje za relevantní i pro posuzovanou věc.

Nejvyšší správní soud se v uvedeném rozsudku zabýval otázkou, zda jsou podmínky pro účast ve správním řízení splněny i v případě, kdy žádost o informace o zahajovaných správních řízeních podle ustanovení § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny byla podána správnímu orgánu až po zahájení tohoto řízení, což je shodné se skutkovým stavem v nyní projednávané věci.

Zdejší soud v uvedeném rozhodnutí dospěl k závěru, že „z doslovného znění zákona tedy nevyplývá, že žádost o informace o zahajovaných správních řízeních by musela být nutně podána ještě před zahájením řízení. Dikci „... aby byla předem informována...“ je třeba vykládat v souladu s účelem zákona o ochraně přírody a krajiny, kterým je podle jeho § 1 přispět k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně rozmanitostí forem života, přírodních hodnot a krás a k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji, přičemž § 70 zaručuje přímou účast veřejnosti, prostřednictvím občanských sdružení a dobrovolných sborů či aktivů při orgánech ochrany přírody. Smyslem toho, že mají být občanská sdružení informována o zahajovaných řízeních předem, není omezení účasti občanských sdružení v přístupu do správních řízení, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, ale v zajištění možnosti efektivní účasti těchto občanských sdružení na celém správním řízení již od jeho počátku. Ostatně kupříkladu u řízení zahajovaných na žádost není z povahy věci ani reálné, aby informace o zahájení řízení byla dána občanskému řízení předem, tj. ještě před zahájením řízení. Hlavním smyslem žádostí o informace o zahajovaných správních řízeních ve smyslu ustanovení § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny je zajistit, aby občanská sdružení byla nejprve za stanovených podmínek stanovených zákonem informována správními orgány o řízeních, ve kterých mohou hájit zájmy ochrany přírody a krajiny, a pak se mohla na základě obdržení této informace přihlásit písemným oznámením své účasti podle § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, což teprve založí jejich případné účastenství v uvedených správních řízeních. Bylo by tedy v rozporu s účelem právní úpravy, kdyby bylo předmětné ustanovení vykládáno tak, že podmínky pro účast občanského sdružení ve správním řízení mohou být splněny pouze tehdy, když žádost o informace předchází zahájení správního řízení, ve kterém mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny.“

pokračování

Od výše uvedených závěrů neshledal Nejvyšší správní soud žádný racionální důvod se odklonit. Je-li občanské sdružení založeno teprve po zahájení správního řízení a podá-li žádost podle ustanovení § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, pak je třeba jej informovat o již zahájených řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, a umožnit mu účast v nich, lze-li toho ještě dosáhnout bez neúnosného prodloužení řízení. Odkazovat na již učiněné oznámení, které takové žádosti předcházelo a zpětně od něj odvíjet lhůtu pro přihlášení se do konkrétního řízení, nelze. Zákonem stanovená lhůta pro přihlášení se k účasti v konkrétním řízení počne běžet teprve od adresného doručení takové informace konkrétnímu občanskému sdružení.

Pokud tedy žalobce podal žádost o informace ve smyslu ustanovení § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny po zahájení konkrétního územního řízení, kterého, se hodlal účastnit a současně s touto žádostí oznámil vstup do tohoto řízení, nelze žalobce z účasti vyloučit s odůvodněním, že tak učinil po uplynutí zákonem stanovené osmidenní lhůty.

Námítka, dle které bylo žalobci zahájení předmětného územního řízení oznámeno dne 19. 7. 2010, zjevně nemůže obstát. Občanské sdružení totiž teprve k tomuto dni vzniklo a žádost ve smyslu ustanovení § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny před tímto datem ani nemohlo podat. Ze spisového materiálu je pak zřejmé, že taková žádost byla žalobcem podána dne 30. 7. 2010 a teprve po doručení informace ze strany stavebního úřadu o konkrétním řízení, mohla žalobci začít běžet zákonem stanovená osmidenní lhůta pro oznámení jeho účasti v tomto řízení. Skutečnost, že žalobce takové informace nevyčkal a současně s žádostí oznámil i vstup do konkrétního řízení, o kterém již věděl, nemůže jít k jeho tíži. V tomto ohledu se zdejší soud plně ztotožňuje s odůvodněním krajského soudu na str. 11 napadeného rozsudku.

K námitkám stěžovatele, dle kterých není přijatelné, aby určité občanské sdružení vzniklo pouze pro účely konkrétního řízení, které Nejvyšší správní soud nemůže věcně projednat, neboť tyto nebyly předmětem řízení před krajským soudem, zdejší soud alespoň v obecné rovině odkazuje na rozsudek zdejšího soudu ze dne 27. 4. 2012, č. j. 7 As 25/2012 - 21. Dle závěrů zde uvedených lze „mezi občanskými sdruženími ve smyslu ustanovení § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny nepochybně rozlišit dvě základní skupiny. První skupinu představují občanská sdružení trvalejšího charakteru, jejichž aktivita je zaměřena proti více zásahům určitého typu nebo v rozsáhlejšího území. V krajní podobě se jedná o občanská sdružení „profesionální“ povahy s celostátní působností. Vedle toho existují občanská sdružení založená s cílem obrany proti zamýšlenému zásahu nebo kvůli účasti v jediném konkrétním správním řízení, případně v úzké skupině řízení vzájemně souvisejících. Tato občanská sdružení vznikají ad hoc teprve tehdy, je-li zamýšlený zásah oznámen, případně je-li správní řízení zahájeno. V prvé ani ve druhé skupině nevznikají občanská sdružení v časovém a procesním vzduchoprázdnu, tedy za neexistence jakýchkoli probíhajících správních řízení či v období, kdy nejsou žádné zásahy zamýšleny. Stěžovatelem provedený výklad ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody by jim bránil účastnit se již zahájených řízení, což by v důsledku mohlo vést k tomu, že by nebyly kvalifikovaně hájeny dotčené zájmy ochrany přírody a krajiny, respektive že by jejich hájení bylo svěřeno (jiným) účastníkům řízení. Vedle toho by byla potlačena účast veřejnosti na ochraně životního prostředí na nejnižší úrovni, kdy zejména občanská sdružení ve druhé vymezené skupině by byla nucena k „profesionalizaci“, k

bezobsažné existenci a preventivnímu podávání žádostí o informování o zahajovaných řízeních. Pokud je ochrana životního prostředí přiznaným cílem právní normy, respektive životní prostředí je zájmem, k jehož zachování, ochraně či podpoře právo směřuje, pak není logický důvod, aby se užití ochranných právních norem lišilo při shodném zásahu do životního prostředí. V praxi ovšem dochází k zásadní diverzifikaci kvality právní ochrany, a to v závislosti na mnoha aspektech. Tím hlavním je omezení účasti ve správních řízeních a svěřeni žalobní legitimace osobám, jejichž práva byla zkrácena nebo porušena. Účast občanských sdružení ve správních řízeních, při nichž mohou být zájmy přírody a krajiny dotčeny, umožňuje tento nedostatek v určité míře kompenzovat a chránit přírodu a krajinu ve smyslu ustanovení § 1 a § 2 zákona o ochraně přírody a krajiny bez rozlišování toho, zda dochází k ohrožení zájmů nějakých (dalších) osob, tedy možných účastníků správních řízení. Proto je třeba se klonit k široké a efektivní účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí ...“.

Zdejší soud také zdůraznil, že tuto efektivní ochranu mohou naplňovat právě zejména občanská sdružení, která vzniknou teprve v reakci na to, že se objeví určitý záměr, jenž se může dotknout zájmů ochrany přírody a krajiny a který se procesně projeví zahájením příslušného správního řízení typicky na návrh toho, kdo chce záměr realizovat. Možnost dalších občanských sdružení, která žádost o informace před zahájením správního řízení nepodala, např. proto, že před zahájením správního řízení ještě neexistovala, přihlásit se jako účastník do určitého okamžiku po zahájení předmětného správního řízení, je proto nutno mít za legitimní omezení právní jistoty dalších účastníků řízení, resp. správního orgánu.

Výše uvedené samozřejmě neznamena, že případné snahy určitých subjektů opakovaným zakládáním provázaných občanských sdružení mařit průběh konkrétního řízení a bez věcného důvodu řízení prodlužovat, fakticky s cílem zabránit realizaci záměru, ačkoli pro to nejsou z pohledu zájmů ochrany přírody a krajiny věcné důvody, je možné považovat za legitimní. Je nepochybně namístě, aby takovým sdružením správní orgány účelově uplatněná procesní práva s poukazem na zákaz zneužití práva, odebraly.

Nejvyšší správní soud se tedy ztotožňuje s výrokem napadeného rozsudku, jakož i se závěrem, dle kterého se žalobce mohl oprávněně obrátit na stavební úřad se žádostí dle ustanovení § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny i v průběhu správního řízení, přičemž není proti smyslu uvedeného zákona, když spolu s tím se žalobce zároveň přihlásil za účastníka již probíhajícího územního řízení. Stavební úřad přitom postupoval v intencích zákona, když se žalobcem jako s účastníkem řízení jednal, aniž by mu zvlášť informaci o zahájeném řízení zasílal. Zdejší soud se však neztotožňuje se závěrem krajského soudu, dle kterého osmidenní lhůta pro oznámení účasti občanského sdružení v konkrétním řízení, počíná běžet ode dne, kdy se sdružení dozvědělo o své registraci.

Po posouzení správnosti právního názoru vyjádřeného krajským soudem v napadeném rozsudku musel Nejvyšší správní soud řešit otázku procesního postupu za situace, kdy rozhodnutí správního orgánu bylo správně zrušeno, ovšem jeden z důvodů, pro které tak krajský soud učinil, neobstojí (počítání běhu osmidenní od doručení stanov, resp. oznámení registrace sdružení). Z konstantní judikatury k této otázce, (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2005, č. j. 1 Afs 20/2004 - 51 a ze dne

pokračování

26. 10. 2005, č. j. 2 Afs 23/2005 - 93) vyplývá, že předmětem posouzení v řízení o kasační stížnosti je opodstatněnost výroku rozhodnutí krajského soudu. Důvodem ke zrušení rozsudku by proto byla pouze skutečnost, kdy by žádný z důvodů, pro které soud rozhodnutí správního orgánu zrušil, neobstál, popřípadě bylo-li by rozhodnutí soudu nepřezkoumatelné (k tomu srovnej také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2005, č. j. 2 Afs 35/2005 - 95). Nesprávnou argumentaci krajského soudu, týkající se počátku běhu osmidenní lhůty, považuje zdejší soud za dílčí nedostatek odůvodnění a nelze ji proto samu o sobě považovat za důvod, pro který by bylo na místě napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

Nezbytnost zrušení rozsudku krajského soudu opírající se o ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. (dospěje-li Nejvyšší správní soud k tomu, že kasační stížnost je důvodná, rozsudkem zruší rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátí k dalšímu řízení), je totiž jen zdánlivá. Důvodnost kasační stížnosti musí spočívat jen na důvodech zákonem předpokládaných (§ 103 odst. 1 s. ř. s.) a také jím nevyloučených. Nepřipouští-li zákon vůbec kasační stížnost směřující proti důvodům rozhodnutí soudu (§ 104 odst. 2 s. ř. s.), těžko může být oporou pro zrušení rozhodnutí soudu jen skutečnost, že při zákonném výroku neobstojí pouze část odůvodnění. K jinému závěru nelze dojít ani v případech kasačních stížností nelimitovaných jejich obsahem (§ 109 odst. 3 s. ř. s.). Při opačném řešení, tj. zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení věci k dalšímu řízení, by další postup krajského soudu spočíval jen v tom, že by vydal nový rozsudek se shodným výrokem a pouze částečně jiným odůvodněním. Důvodnost kasační stížnosti by pak fakticky spočívala v tom, že by část odůvodnění rozsudku krajského soudu byla nahrazena závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

Za této situace je pro správní orgán závazný právní názor krajského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu. Ostatně ke shodnému závěru dospěl i rozšířený senát zdejšího soudu v usnesení ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75.

Na základě všech těchto skutečností byla kasační stížnost shledána nedůvodnou a Nejvyšší správní soud ji proto podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. zamítl. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., neboť neúspěšnému stěžovateli náhrada nákladů řízení nepřísluší a žalovanému náklady řízení nevznikly. Proto Nejvyšší správní soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 14. května 2013

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu

