



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила, soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **Naše Radenínsko**, občanské sdružení, se sídlem Lažany 22, Chýnov, IČ 22717811, zastoupeného Mgr. Zbyňkem Suchomelem, svým členem, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. července 2012, č. j. OREG 19288/2012/adka, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 26. února 2013, č. j. 10 A 90/2012 - 22,

takto:

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalobcem je občanské sdružení, jehož předmětem činnosti podle stanov je mimo jiné i ochrana přírody a krajiny. Podáním ze dne 24. října 2011 požádal žalobce Městský úřad v Chýnově, odbor stavební úřad (dále též „stavební úřad“), aby jej předem informoval o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny podle § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Zvláště pak žalobce vyjádřil v žádosti zájem o informace týkající se zamýšlené výstavby „Bioplynové stanice Radenínsko – Hroby“.

[2] Dne 8. března 2012 obdržel stavební úřad žádost o vydání územního rozhodnutí na stavbu „Bioplynová stanice Hroby“ na území obce Radenínsko. Doporučeným dopisem

ze dne 9. března 2012 informoval stavební úřad předsedu žalobce o podané žádosti a dne 29. března 2012 vydal oznámení o zahájení řízení o umístění uvedené stavby s pozváním k ústnímu jednání na den 2. května 2012. Toto oznámení zaslal stavební úřad do vlastních rukou pouze žadateli a obci Radenín jakožto účastníkům územního řízení podle § 85 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavební řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Ostatním účastníkům je doručil veřejnou vyhláškou, přičemž nejpozději bylo oznámení vyvěšeno na úřední desce v Radeníně dne 2. dubna 2012 (teprve dne 19. dubna 2012 však byla na této úřední desce dodatečně vyvěšena 3. strana oznámení obsahující rozdělovník).

[3] Dne 18. dubna 2012 doručil žalobce stavebnímu úřadu žádost o prominutí lhůty k provedení úkonu (§ 41 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů) a zároveň se přihlásil jako účastník do výše popsaného územního řízení. Jako důvod zmeškání úkonu žalobce uvedl dlouhodobou nepřítomnost svého předsedy pověřeného sledováním této záležitosti v místě bydliště v souvislosti s jeho podnikatelskou činností v oboru lesní těžební činnosti. Zároveň žalobce uvedl, že z oznámení nebylo zřejmé, že není zahrnut mezi účastníky řízení, neboť jejich seznam na vyvěšeném oznámení chyběl. Kromě toho žalobce očekával, že mu stavební úřad jako známému účastníkovi řízení doručí oznámení o zahájení řízení na jeho adresu, stejně jako to učinil v případě oznámení o podání návrhu na zahájení územního řízení. Poukázal též na to, že ani jedno z obou oznámení neobsahovalo poučení o tom, že do řízení se žalobce může přihlásit pouze v zákonné lhůtě osmi dnů podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. Stavební úřad žalobci zmeškání lhůty neprominul usnesením ze dne 23. dubna 2012, č. j. MECH-327/2012-SÚ/Do/12. Jeho rozhodnutí následně potvrdil v odvolacím řízení žalovaný rozhodnutím označeným v návěti.

[4] Proti tomu se žalobce bránil žalobou, kterou Krajský soud v Českých Budějovicích (dále též „krajský soud“) zamítl v návěti označeným rozsudkem. V něm konstatoval, že oznámit zahájení řízení veřejnou vyhláškou umožňoval stavební zákon, přičemž za den sdělení informace o zahájení řízení občanskému sdružení podle § 70 zákon o ochraně přírody a krajiny se považuje první den jejího zveřejnění na úřední desce správního orgánu a současně způsobem umožňujícím dálkový přístup. Stavební úřad tedy postupoval při informování žalobce v intencích zákona. Ohledně neprominutí zmeškání úkonu krajský soud uvažoval tak, že s ohledem na organizační uspořádání občanského sdružení lze důvodně předpokládat, že v době nepřítomnosti předsedy sdružení bude jeho povinnosti plnit místopředseda či jiná pověřená osoba. Skutečnost, že předseda sdružení neměl v rozhodné době přístup k informačním technologiím, navíc žalobce nijak neprokázal.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[5] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) včas kasační stížnost z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Z kasační stížnosti vyplývá, že stěžovatel nepovažuje své vyrozumění o zahájení řízení za zákonné. Vůči tomu, jak krajský soud posoudil otázku neprominutí zmeškání úkonu, se stěžovatel nijak nevymezuje, celá jeho argumentace se zaměřuje na otázku, jakou formou mu měl stavební úřad sdělit, že bylo zahájeno územní řízení ve věci.

[6] Stěžovatel trvá na tom, že vyrozumění veřejnou vyhláškou nenaplňuje smysl a účel § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. Toto ustanovení neumožňuje správnímu orgánu volit způsob vyrozumění občanského sdružení zcela libovolně podle své úvahy, ale pouze v souladu se správním řádem, který v § 25 řeší tímto způsobem doručování osobám neznámého pobytu, osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat a osobám, které nejsou známy. Opačný výklad zastávaný stavebními úřady je podle stěžovatele v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu – stěžovatel k tomu citoval zejména rozsudky ze dne 16. listopadu 2011 č. j. 6 As 19/2011-728 (publ. pod č. 2546/2012 Sb. NSS) a ze dne 27. dubna 2012 č. j. 7 As 25/2012-21 (publ. pod č. 2686/2012 Sb. NSS), z nichž vyplývá, že po podání žádosti podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny má úřad občanské sdružení informovat i o všech již zahájených řízeních a umožnit mu účast v nich. Z toho stěžovatel dovozuje, že se paradoxně ocitl v horším postavení, než sdružení nově založené, které by svou žádost podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny podalo až v průběhu územního řízení.

[7] Stěžovatel dále poukazuje na jazykový výklad zákona o ochraně přírody a krajiny (sdružení má být „předem informováno“, přihlásit do řízení se může do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo zahájení řízení „sděleno“, nikoliv např. „oznámeno“). Nesouhlasí s tím, že by na jím zastávaném výkladu mohla něco změnit novela zákona o ochraně přírody a krajiny provedená zákonem č. 186/2006 Sb., která do § 70 odst. 3 doplnila větu: „*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.*“ Stěžovatel k tomu rekapituluje historii uvedené novelizace, kdy původním úmyslem zákonodárce mělo být podle stěžovatelových informací zavedení účasti široké veřejnosti, kterou pochopitelně nebylo možné o zahajovaných řízeních informovat adresně, ke změně zákonného textu došlo zřejmě až v průběhu jeho schvalování v parlamentu. Vůči občanským sdružením však podle stěžovatele zůstává nadále aplikovatelný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. května 2007 č. j. 1 As 35/2006-100, podle něhož je nutno podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny informovat každé občanské sdružení individuálně písemně, nikoliv prostřednictvím úřední desky.

[8] Samostatný argument představuje tvrzení stěžovatele, že poté, co obdržel v písemné podobě oznámení o podání návrhu na zahájení územního řízení, důvodně očekával, že o samotném zahájení řízení bude vyrozuměn stejnou cestou. Stěžovatel k tomu podotýká, že „oznámení o podání návrhu na zahájení řízení“ zákon nezná a žádnou očekávanou aktivitu s ním nespojuje.

[9] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil, pouze odkázal na odůvodnění svého odvolacího rozhodnutí.

III. Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

[10] Nejvyšší správní soud shledal, že podmínky řízení jsou splněny, a kasační stížnost vyhodnotil jako přípustnou, neboť byla podána včas (§ 106 odst. 2 a 4 s. ř. s.) osobou oprávněnou (§ 102 s. ř. s.) a stěžovatel byl v řízení řádně zastoupen (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Důvody stížnosti, jak je stěžovatel obsahově vymezil, se opírají o § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Kasační stížnost není nepřípustná ani z jiných důvodů stanovených zákonem (§ 104

s. ř. s.). Nejvyšší správní soud dále zkoumal, zda napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), avšak žádné takové vady neshledal.

[11] Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost věcně posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[12] Pokud jde o právní úpravu, klíčový pro posouzení věci je § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, jehož znění se od doby, kdy se odehrál posuzovaný případ, až dosud nezměnilo. Citované ustanovení v odstavci 2 stanoví: „*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. Tato žádost je platná jeden rok ode dne jejího podání, lze ji podávat opakovaně. Musí být věcně a místně specifikována.*“ V odstavci 3 je pak uvedeno: „*Občanské sdružení je oprávněno za podmínky a v případech podle odstavce 2 účastnit se správního řízení, 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.*“

[13] Pro otázku formy oznámení o zahájení řízení podle výše citovaného ustanovení má dále význam § 87 odst. 1 věta druhá stavebního zákona ve znění účinném do 31. prosince 2012, kde bylo uvedeno: „*Je-li v území vydán územní nebo regulační plán, doručuje se oznámení o zahájení územního řízení účastníkům řízení uvedeným v § 85 odst. 1 a dotčeným orgánům jednotlivě, účastníkům řízení uvedeným v § 85 odst. 2 veřejnou vyhláškou.*“ Účastníky řízení podle § 85 odst. 2 lze označit jako tzv. vedlejší účastníky řízení, přičemž stavební zákon ve znění účinném do 31. prosince 2012 mezi ně řadil zejména „*vlastníka pozemku nebo stavby, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn, není-li sám žadatelem, nebo ten, kdo má jiné věcné právo k tomuto pozemku nebo stavbě*“, dále „*osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno*“, stejně jako „*osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis.*“

[14] Nejvyšší správní soud zcela souhlasí se stěžovatelem v tom, že ustanovení § 70 odst. 3 poslední věty zákona o ochraně přírody a krajiny nezakládá samo o sobě oprávnění pro správní orgán, aby občanskému sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, doručoval oznámení o zahájení řízení veřejnou vyhláškou, resp. aby libovolně volil mezi individuálním doručením jeho písemného vyhotovení nebo doručením veřejnou vyhláškou, jako by šlo o rovnocenné alternativy na výběr. Toto ustanovení pouze pro oba způsoby doručování upřesňuje, který den se považuje za den oznámení informace o zahájení řízení. Možnost doručovat takové oznámení veřejnou vyhláškou se musí pro dané řízení opírat o jiný právní předpis. Typicky může jít o § 144 odst. 2 správního řádu, který upravuje zahájení řízení s velkým počtem účastníků. V nyní posuzovaném případě plní obdobnou úlohu výše citované ustanovení § 87 odst. 1 věty druhé stavebního zákona ve znění účinném do 31. prosince 2012, neboť v daném území byl

vydán územní plán (což stěžovatel nerozporuje). Stavební úřad proto postupoval zcela v souladu s právní úpravou, pokud doručil oznámení o zahájení územního řízení jednotlivě a v písemné podobě pouze žadateli a obci Radenín, zatímco ostatním účastníkům řízení (včetně potenciálního účastníka řízení, kterým byl stěžovatel) doručoval totéž oznámení prostřednictvím úřední desky. Nejednalo se tedy o úřední libovůli.

[15] Jazykový výklad předmětného ustanovení není s tímto závěrem v rozporu. Jednak zákon skutečně užívá (na rozdíl od toho, co tvrdí stěžovatel) v souvislosti s počítáním lhůty pro vstup občanského sdružení do řízení slova „*ode dne, kdy mu bylo zahájení řízení oznámeno*“, avšak ani kdyby zákon na stejném místě užil slova „sděleno“, nemohlo by to podle názoru Nejvyššího správního soudu nic změnit, neboť oba pojmy jsou dostatečně obecné na to, aby pokryly různé formy informování občanského sdružení o zahájení řízení.

[16] Pokud jde o výklad historický, na který stěžovatel poukazuje v kasační stížnosti, především je třeba říci, že pro výklad zákona by neměl význam takový úmysl zákonodárce, který se nakonec v jeho textu nijak neodrazil. Navíc, jak už poukázal ve svém rozsudku krajský soud, důvodová zpráva ke změně předmětného doplnění zákona o ochraně přírody a krajiny uvádí (viz důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění, zvláštní část, čl. XXVI, k bodům 12 a 13, sněmovní tisk č. 999/0, Poslanecká sněmovna Parlamentu, IV. volební období 2002–2006): „*Smyslem změny je jednoznačně vyjádřit, že se ustanovení § 70 uplatňuje i tehdy, kdy je řízení podle zvláštního zákona zahajováno na návrh účastníka, nikoli pouze z podnětu správního orgánu. Dřívější dikce ustanovení vyžaduje, formálně vzato, aby byla předmětná občanská sdružení informována dříve, tedy jiným úkonem, než účastníci řízení. Tím byly zvyšovány administrativní náklady na vedení řízení. Právní úprava tento nedostatek odstraňuje, aniž by práva občanského sdružení byla krácena.*“ Cílem schválené úpravy – a text zákona tomuto úmyslu odpovídá, neboť byl součástí již původního vládního návrhu a v legislativním procesu měněn nebyl – tedy mělo být sjednotit různé způsoby doručování oznámení o zahájení správního řízení jak účastníkům, tak i potenciálním účastníkům takového řízení za účelem snížení administrativních nákladů. I historický výklad pomocí důvodové zprávy tedy svědčí spíše pro závěr, že po novele § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny přijaté v roce 2006 se forma oznámení o zahájení řízení občanskému sdružení odvozuje od formy doručování tohoto oznámení (vedlejší) účastníkům řízení, která v daném případě vyplývá z ustanovení § 87 odst. 1 věta druhá stavebního zákona ve znění účinném do 31. prosince 2012. Starší judikatura tak již na tuto otázku nedopadá.

[17] Nic na tomto závěru nemůže změnit ani stěžovatelův poukaz na judikaturu zdejšího soudu, podle níž mají být občanská sdružení po podání (první) žádosti podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny informována o všech již zahájených řízeních a mají dostat možnost účastnit se jich (pokud je to ještě možné s ohledem na zásadu hospodárnosti řízení). Tato judikatura pouze staví nově založená občanská sdružení, případně občanská sdružení, která nově podají žádost o informování o plánovaných řízeních a zásazích, na stejnou startovací pozici, jako sdružení stávající. Řeší tak situace, které v praxi vznikají, kdy teprve poté, co na veřejnost „prosáknou“ informace o určitém záměru, jenž může mít dopad na ochranu přírody a krajiny, se začne s určitým přirozeným zpožděním formovat a organizovat skupina angažovaných jednotlivců, kteří by se pod společnou hlavičkou

chtěli stát partnery státní správy při posuzování onoho záměru (podrobněji viz výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 25/2012-21). Z povahy věci vyplývá, že jestliže je mezitím příslušné řízení již zahájeno, pak o tom pochopitelně nelze sdružení, jež teprve poté podá svou žádost, informovat jinak než adresně. To však nezakládá stěžovatelem namítanou nerovnost. Stěžovatel byl o řízení informován zákonem předepsaným způsobem a ono hypotetické nově založené sdružení, s nímž se stěžovatel srovnává, by taktéž mělo ode dne obdržení vyrozumění právě jen osm dní na to, aby se do řízení přihlásilo.

[18] Možnost doručovat občanskému sdružení oznámení o zahájení řízení veřejnou vyhláškou uznává i dosavadní judikatura (byť tato otázka dosud nebyla samostatně předmětem kasačních námitek). Například v rozsudku ze dne 18. srpna 2011 č. j. 9 As 40/2011-51 zdejší soud omezuje nutnost doručovat písemné vyhotovení oznámení o zahájení řízení občanskému sdružení pouze na případy, kdy správní orgán oznámení o zahájení řízení nezveřejní na úřední desce. Ve výše citovaném rozsudku týkajícím se žádostí podaných až po zahájení příslušného řízení č. j. 7 As 25/2012-21 se pak zdejší soud vyjádřil v tomto smyslu, že za úkon rovnocenný oznámení o zahájení správního řízení podle § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny lze označit i oznámení o nařízení veřejného ústního jednání prostřednictvím úřední desky.

[19] Nejvyšší správní soud zvažoval i otázku, zda stavební úřad neuvedl stěžovatele v omyl tím, že mu s předstihem zaslal v písemné podobě oznámení o podání návrhu na zahájení územního řízení. Tento krok však nelze hodnotit jinak, než jako nadstandardní způsob informování občanského sdružení o plánovaném záměru, který měl naopak zabránit tomu, aby stěžovatel možnost přihlásit se jako účastník do územního řízení, které bylo předmětem jeho zájmu, z nepozornosti proměškal. Jistě lze uznat, že by bylo vstřícnější, kdyby stavební úřad v tomto oznámení upozornil občanské sdružení i na to, že předmětné řízení splňuje podmínky pro možnost doručení oznámení o zahájení řízení veřejnou vyhláškou ve smyslu § 87 stavebního zákona v tehdy účinném znění. Tento nedostatek poučení však nelze považovat – zejména s přihlédnutím k tomu, že stavební úřad vůbec nebyl povinen uvedené upozornění stěžovateli zasílat – za natolik závažný, že by z něj bylo možno dovozovat neúčinnost následného doručení oznámení o zahájení řízení veřejnou vyhláškou vůči stěžovateli. Z ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny – na něž odkazoval sám stěžovatel ve své žádosti, aby byl informován o zahajovaných řízeních dotýkajících se ochrany přírody a krajiny – jednoznačně plyne, že do řízení se musí občanské sdružení samo přihlásit, přičemž toto ustanovení obsahuje výslovnou úpravu doručování oznámení o zahájení řízení občanskému sdružení též skrze úřední desku. Písemné oznámení stavebního úřadu, že obdržel žádost o vydání územního rozhodnutí, mělo tudíž vést ke zvýšené ostražitosti a k aktivitě na straně stěžovatele. Z těchto důvodů nelze podle názoru Nejvyššího správního soudu označit očekávání stěžovatele, že o samotném zahájení řízení bude vyrozuměn písemně, za legitimní (byť samozřejmě nelze vyloučit, že přípis stavebního úřadu zasláný stěžovateli na jeho adresu v něm mohl určitou naději vzbudit). Jediný relevantní omyl, který mohlo oznámení stavebního úřadu ve stěžovateli vyvolat, by byl ten, že se již jedná o „sdělení informace o zahájení řízení“ ve smyslu § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, takže by se žalobce do řízení přihlásil „předčasně“ ještě před formálním oznámením o zahájení řízení veřejnou vyhláškou. O to však v nyní posuzovaném případě nejde.

[20] Nejvyšší správní soud tedy nemohl dát za pravdu stěžovateli, z jehož argumentace v podstatě vyplývá, že lhůtu pro přihlášení se do územního řízení nepromeškal, neboť mu oznámení o zahájení řízení stavební úřad nedoručil v souladu se zákonem. Z obsahu správního spisu a z jednotlivých podání stěžovatele se spíše jeví, že si ke své škodě nebyl vědom toho, že do řízení se musí sám v určité lhůtě přihlásit, aby se stal jeho právoplatným účastníkem, proto situaci podcenil. Otázka, zda bylo za daných skutkových okolností namístě zmeškání úkonu prominout, předmětem kasační stížnosti nebyla, a proto se jí ani Nejvyšší správní soud nezabýval; lze tedy bez dalšího odkázat na závěry krajského soudu v této věci.

IV. Náklady řízení

[21] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 odst. 1, 7 s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona. Žalovaný měl ve věci úspěch, podle obsahu spisu mu však žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 23. října 2013

JUDr. Bohuslav Hnízdl
předseda senátu