



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Daniely Zemanové a soudce Miloslava Výborného v právní věci žalobce: **doc. Ing. J.Ž., CSc.**, zast. JUDr. Bohumírem Zídkem, advokátem se sídlem Hlinky 19, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, za účasti osob zúčastněných na řízení I) **Město Hranice**, se sídlem Městský úřad Hranice, Pernštejnské náměstí 1, Hranice, II) **Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu**, se sídlem Cejl 48/50, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 2. 2010, č. j. 365/M/106944/ENV/10, sp. zn. R/2251, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 11. 2013, č. j. 9 A 69/2010-71,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

### I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Ministerstva životního prostředí (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 29. 6. 2004, č. j. MŽP/6367/04-620/1073/04, byla na žádost Ředitelství silnic a dálnic ČR (dále jen „žadatel“) v řízení dle § 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), povolena výjimka ze základních podmínek ochrany zvláště chráněných živočichů, a to v souvislosti se záměrem výstavby dálnice D 47, úseku 4707 Lipník nad Bečvou – Běloutín. Tímto rozhodnutím bylo

také uloženo vybudování nadchodu pro migraci velkých savců (tzv. ekodukt). Proti tomuto rozhodnutí podala osoba zúčastněná na řízení b) rozklad, který žalovaný rozhodnutím ze dne 11. 11. 2004, č. j. M/101092/04, SRK/754/R-1660-04, zamítnut.

[2] Sdělením ze dne 25. 6. 2007 žadatel správní orgán prvního stupně upozornil, že ani při dodržení podmínek stanovených jeho rozhodnutím ze dne 29. 6. 2004 nebude dostatečně zajištěna migrační propustnost dotčeného území, a to především z důvodu absence dostatečných vazeb s okolním územím. Na základě této skutečnosti i vlastních zjištění správní orgán prvního stupně zahájil řízení o změně rozhodnutí ze dne 29. 6. 2004 dle § 84 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně přírody a krajiny, završené rozhodnutím ze dne 9. 7. 2009, č. j. 50518/ENV/09-2919/620/09.R, kterým byl nahrazen požadavek vybudování ekoduktu vytvořením migračního koridoru a dalšími opatřeními. Předmětné rozhodnutí bylo účastníkům řízení doručováno veřejnou vyhláškou dle § 25 správního řádu vyvěšenou na úřední desce a internetových stránkách správního orgánu prvního stupně dne 10. 7. 2009. Dle § 25 odst. 2 a § 40 odst. 1 písm. c) správního řádu bylo rozhodnutí považováno za doručené dnem 27. 7. 2009 (pondělí; poslední den lhůty připadl na sobotu).

[3] Proti tomuto rozhodnutí podala osoba zúčastněná na řízení b) dne 10. 8. 2009 rozklad, který podáním ze dne 7. 9. 2009 vzala částečně zpět. Na základě oznámení o rozkladu obdržel žalovaný podání žalobce ze dne 29. 9. 2009 nazvané „*Stanovisko, námítky a návrhy do řízení o rozkladu proti rozhodnutí RNDr. Aleny Vopálkové – ředitelky odboru zvláště chráněných částí přírody MŽP č. j. 50518/ENV/09-2919/620/09.vv ze dne 9. 7. 2009*“. Podání učinil žalobce jako vlastník pozemku parc. č. 786/1 v kat. území Klokočí (dále jen „předmětný pozemek“), který mohl být realizací opatření uložených rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 9. 7. 2009 dotčen. Žalobce v tomto podání namítl nedostatečnost, nesprávnost a nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Dále se ztotožnil s rozkladem podaným osobou zúčastněnou na řízení b), vyjádřil nesouhlas s možnou autoremedurou ve vztahu k požadavkům učiněným osobou zúčastněnou na řízení b) v jejím rozkladu a požadoval, aby věc byla řádně projednána rozkladovou komisí. Vzhledem k tomu, že se toto podání s výjimkou nesouhlasu s autoremedurou týkalo samotného rozhodnutí ve věci ze dne 9. 7. 2009, vyhodnotil jej správní orgán prvního stupně z opatrnosti jako opožděný rozklad ve smyslu § 92 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) a předložil jej žalovanému.

[4] Žalovaný výrokem I. v záhlaví označeného rozhodnutí vyhověl rozkladu podanému osobou zúčastněnou na řízení b) a změnil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně; výrokem II. zamítl rozklad žalobce ze dne 29. 9. 2009 jako opožděný dle § 92 odst. 1, ve spojení s § 152 odst. 4 a 5 písm. b) správního řádu, neboť poslední den lhůty pro jeho podání připadl dle § 83 odst. 1 správního řádu na 11. 8. 2009.

[5] Žalobu proti tomuto rozhodnutí Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) napadeným rozsudkem zamítl.

## II.

### Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného a replika stěžovatele

pokračování

[6] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) v kasační stížnosti proti tomuto rozsudku uvedl, že ačkoli byla jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného posouzena jako přípustná, městský soud se nezabýval jeho námitkami směřujícími proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, nýbrž zkoumal pouze otázku opožděnosti jím podaného rozkladu (věcně se přitom podaným rozkladem nezabýval ani žalovaný, čímž porušil povinnost stanovenou v § 92 odst. 1 správního řádu zkoumat, zda nejsou dány předpoklady pro zahájení přezkumného řízení). Skutečnost, že žalovaný rozklad stěžovatele vyhodnotil jako opožděný, přitom stěžovatel nijak nerozporoval a rozhodnutí žalovaného z tohoto důvodu nenapadal, „*ale domáhal se především věcného posouzení zákonnosti takto vydaného rozhodnutí.*“ Stěžovatelova práva tudíž „*zůstala zcela bez jakékoli ochrany, což je v přímém rozporu se základními pravidly správního řízení i správního soudnictví.*“ Z povinnosti přezkoumat napadené rozhodnutí v celém rozsahu opožděného rozkladu správní orgány nevyvazuje ani to, pokud takové rozhodnutí ještě nenabylo právní moci. Pokud pak městský soud shledal žalobu proti rozhodnutí žalovaného přípustnou, měl se jí zabývat v celém rozsahu [jinak by ji musel pro nepřípustnost odmítnout dle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)]. Žalovaný navíc ani neprokázal, že by stěžovateli bylo rozhodnutí správního orgánu prvního stupně řádně doručeno (a tedy, že byl rozklad podán opožděně). Stěžovatel dále uvedl, že v obci Klokočí nebydlí, ale pouze zde vlastní a využívá předmětný pozemek. Na základě výše uvedeného stěžovatel namítl nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného i městského soudu.

[7] Stěžovatel dále uvedl, že konstatování městského soudu, dle kterého ze správního ani soudního spisu nebylo možné seznat, kdy se stal vlastníkem předmětného pozemku, za ničím nepodložené, zástupné a pro posuzovanou věc irelevantní. Dle svého tvrzení vlastnictví k předmětnému pozemku nabyl dne 23. 3. 2009.

[8] Jako irelevantní stěžovatel označil i závěr městského soudu, že se svým podáním ze dne 29. 9. 2009 „*spíše souhlasně vyjadřoval k podanému rozkladu občanského sdružení Děti Země*“, neboť stěžovatel souhlasil především se snahou osoby zúčastněné na řízení b) napadené rozhodnutí zrušit. „*Následně však došlo v řízení o rozkladu pouze ke změně tohoto rozhodnutí, a to s dalším porušením práv žalobce, s čímž již žalobce nemohl souhlasit a také nesouhlasí.*“

[9] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil jak rozsudek městského soudu, tak i rozhodnutí žalovaného a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 12. 3. 2014 uvedl, že stěžovatel byl v rozhodné době jednatelem společnosti Olivia, s. r. o., která zpracovávala jednu z podkladových studií pro rozhodnutí v dané věci. Stěžovatel byl proto podrobně informován o všech krocích a návrzích řešení v tomto řízení. Žalovaný proto považoval jednání stěžovatele za obstrukční. Doba zpracování podkladů pro rozhodnutí se kryla s obdobím, v němž stěžovatel dle svého tvrzení nabyl vlastnictví k předmětnému pozemku, protože se žalovaný domníval, že stěžovatel využil znalost návrhu řešení výstavby dálnice D 47 a předmětný pozemek získal ze spekulativních důvodů s cílem zasahovat do povolovacího řízení a realizace stavby této dálnice. Městský soud postupoval správně, pokud žalobu proti rozhodnutí žalovaného (byť přípustnou) pro nedůvodnost

zamítl, neboť shledal, že stěžovatelem podaný rozklad byl opožděný. Stěžovatel měl právo podat proti rozhodnutí žalovaného rozklad ve lhůtách k tomu určených, což však neučinil. Břemeno tvrzení i břemeno důkazní v otázce včasnosti podání rozkladu přitom ležely na stěžovateli (§ 71 odst. 1 s. ř. s.). K zahájení přezkumného řízení nebyl dán žádný důvod, neboť napadeným rozhodnutím žalovaného bylo vyhověno rozkladu osoby zúčastněné na řízení b), čímž bylo rozhodnutí správního orgánu prvního stupně dáno do souladu s požadavkem věcné správnosti a zákonnosti.

[11] Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[12] V replice k vyjádření žalovaného ze dne 15. 4. 2014 stěžovatel zopakoval své námitky uvedené v kasační stížnosti a vyjádřil nesouhlas s tím, že by řádný výkon jeho účastnických práv mohl být označován jako „obstrukční jednání“.

### III.

#### Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[13] Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky projednatelnosti kasační stížnosti, a proto přezkoumal jí napadený rozsudek městského soudu v rozsahu a v rámci kasační stížností uplatněných důvodů, zkoumaje přitom, zda napadené rozhodnutí či jemu předcházející řízení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Nedůvodnou kasační stížnost zamítl na základě úvah dále vyložených.

#### *III.A K námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku*

[14] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu, jejíž důvodnost by sama o sobě postačovala k jeho zrušení. K této námitce Nejvyšší správní soud i s přihlédnutím ke své dřívější judikatuře konstatuje, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvažoval o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem rozhodné skutečnosti posoudil (srov. např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, publikovaný pod č. 133/2004 Sb. NSS). V nyní projednávané věci je zjevné, že v napadeném rozhodnutí městského soudu žádný z výše uvedených požadavků neabsentuje. Městský soud přehledně popsal rozhodný skutkový stav a s žalobními námitkami se, jak bude dále pojednáno, řádně a srozumitelně vypořádal.

[15] Námitka nepřezkoumatelnosti proto důvodná není.

#### *III.B K námitce nevypořádání věcných námitek obsažených v žalobě*

[16] Neopodstatněnou shledal Nejvyšší správní soud též námitku, dle které se městský soud (ačkoli shledal žalobu přípustnou) ani žalovaný nezabývali tvrzeními stěžovatele směřujícími proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, nýbrž zkoumali pouze otázku opožděnosti jím podaného rozkladu.

## pokračování

[17] Předně Nejvyšší správní soud konstatuje, že dle § 152 odst. 4 správního řádu „[n]vylučuje-li to povaha věci, platí pro řízení o rozkladu ustanovení o odvolání.“ Z toho důvodu je v posuzované věci přiměřeně použitelné ustanovení § 92 správního řádu a k němu relevantní judikatura.

[18] Nejvyšší správní soud již v právní větě k rozsudku ze dne 27. 11. 2008, č. j. 2 As 53/2007-111, konstatoval, že „[v] řízení o žalobě proti rozhodnutí, jímž bylo odvolání žalobce zamítnuto dle § 60 správního řádu z roku 1967 (nyní dle § 92 správního řádu z r. 2004) jako opožděné, se krajský soud zabývá pouze otázkou, zda bylo odvolání skutečně podáno opožděně, či nikoliv, nezabývá se tedy námitkou nezákonnosti, ale ani nicotnosti rozhodnutí správního orgánu I. stupně.“ Je tomu tak proto, že i odvolací orgán se v rozhodnutí podle ustanovení § 92 odst. 1 správního řádu zabývá pouze otázkou, zda bylo odvolání podáno opožděně či nikoli; jen v tomto ohledu tedy jeho rozhodnutí podléhá soudnímu přezkoumání. Otázka přípustnosti žaloby (tedy procesního hodnocení její projednatelnosti) je takto vymezeným rozsahem soudního přezkumu odvolacího rozhodnutí zodpovězena.

[19] Ke stěžovatelem tvrzené povinnosti žalovaného zahájit na základě jeho (opožděně podaného) opravného prostředku přezkumné řízení a k tomu připojené námitce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí, jímž nebylo žalovaným (údajně v rozporu se zákonem) vysvětleno, proč přezkumné řízení nezahájil, uvádí Nejvyšší správní soud následující.

[20] Ustanovení § 92 odst. 1 správního řádu obě fáze činnosti odvolacího orgánu, tedy přezkoumání odvolání z hlediska jeho opožděnosti a následný výkon dozorčího práva, explicitně odděluje. Dle citovaného ustanovení platí, že „zkoumání odvolání z hlediska toho, zda neodůvodňuje obnovu řízení anebo změnu nebo zrušení rozhodnutí mimo odvolací řízení, následuje až poté, co odvolací orgán odvolání zamítne. Nelze mu tedy vytýkat, že rozhodnutí v tomto směru dostatečně neodůvodnil“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2006, č. j. 8 As 1/2005-165).

[21] Vzhledem k uvedenému a ke skutečnosti, že stěžovatel závěr o opožděnosti podaného rozkladu ve správním řízení ani v žalobě nikterak konkrétně nezpochybil, nelze městskému soudu ani žalovanému vytýkat, že se věcnými námitkami stěžovatele v odůvodněních svých rozhodnutí nezabývali.

[22] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje ani s názorem stěžovatele, že správní orgány mají povinnost přezkoumat napadené rozhodnutí v celém rozsahu opožděného rozkladu i v případě, že toto rozhodnutí ještě nenabylo právní moci. Jak plyne ze shora uvedeného, odvolací orgán se primárně zabývá pouze otázkou opožděnosti rozkladu. V citovaném rozsudku č. j. 8 As 1/2005-165 k tomu Nejvyšší správní soud dodal, že „je nejprve potřeba postavit najisto, že odvolání je skutečně opožděné nebo nepřípustné, tj. ukončit odvolací řízení rozhodnutím o zamítnutí odvolání. Toto rozhodnutí by rovněž mělo nabýt právní moci, neboť teprve právní moc je zárukou nezměnitelnosti (řádnými opravnými prostředky) a závaznosti rozhodnutí.“

[23] Nejvyšší správní soud navíc souhlasí s názorem žalovaného, že k zahájení přezkumného řízení nebyl dán žádný důvod, neboť napadeným rozhodnutím žalovaného bylo vyhověno rozkladu osoby zúčastněné na řízení b), čímž bylo rozhodnutí správního orgánu prvního stupně změněno. Postup navržený stěžovatelem, aby žalovaný zvlášť posoudil, zda jsou dány důvody pro zahájení přezkumného řízení, by tak za této situace postrádal smysl (o tom, že žalovaný shledal rozhodnutí správního orgánu prvního stupně za věcně nesprávné a nezákonné svědčí již to, že jej napadeným rozhodnutím v rámci řízení o řádném opravném prostředku změnil; posuzování nezákonnosti tohoto rozhodnutí i pro účely případného zahájení přezkumného řízení by tudíž bylo protismyslné).

### *III.C K námitce neprokázání doručení*

[24] Námitku, dle které žalovaný neprokázal, že by stěžovateli bylo rozhodnutí správního orgánu prvního stupně řádně doručeno (a tedy, že byl rozklad podán opožděně), shledal Nejvyšší správní soud dle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřipustnou.

[25] Stěžovatel tuto námitku uplatnil až v kasační stížnosti, ačkoli mu nic nebránilo ji vznést již v řízení o žalobě. V té stěžovatel namítal toliko údajné vady doručení oznámení správního orgánu prvního stupně o zahájení řízení ze dne 10. 3. 2009 (doručovaného veřejnou vyhláškou). Nejvyšší správní soud souhlasí se závěrem městského soudu, že „[ž]alobce sice uvádí, že ‚předmětná‘ veřejná vyhláška nebyla vyvěšena v souladu se zákonem, avšak z obsahu repliky vyplývá, že zcela zřejmě má na mysli veřejnou vyhlášku o oznámení zahájení řízení, neboť zde namítá, že neměl možnost se seznámit s řízením a jeho podklady, když nedošlo k ‚dostatečnému procesnímu zveřejnění a projednání dané věci‘.“

[26] Nad rámec nezbytně nutného Nejvyšší správní soud poznamenává, že stěžovatel neuvedl žádnou konkrétní námitku, která by doručení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zpochybňovala. Tvrzení, že stěžovatel v obci Klokočí nebydlí, nemá v této souvislosti žádnou relevanci.

### *III.D K ostatním námitkám*

[27] Důvodnými Nejvyšší správní soud neshledal ani námitky zbývající.

[28] Závěry městského soudu, dle kterých ze správního ani soudního spisu nebylo možné seznat, kdy se stěžovatel stal vlastníkem předmětného pozemku, resp. že se svým podáním ze dne 29. 9. 2009 spíše souhlasně vyjadřoval k rozkladu osoby zúčastněné na řízení b), mají totiž pouze podpůrný charakter. V řízení nebylo sporu o tom, že stěžovatel byl vlastníkem předmětného pozemku v době vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a nebylo ani zpochybněno jeho postavení coby účastníka řízení. Motivы stěžovatele pro podání jeho rozkladu ze dne 29. 9. 2009 pak nejsou a nemohou být rozhodné pro posouzení otázky včasnosti jeho podání.

## **IV.**

### **Závěr a náklady řízení**

pokračování

[29] Souhrnně lze konstatovat, že žalovaný dospěl procesně bezvadným způsobem k závěrům respektujícím relevantní zákonnou úpravu; práva stěžovatele nebyla ve správním řízení ani v rozhodnutí jím završeném nikterak zkrácena. Městský soud následně podanou žalobu správně a s dostatečným odůvodněním zamítl, a to aniž by se při svém rozhodování dopustil pochybení způsobilého přivodit zrušení stěžovaného rozsudku.

[30] Nedůvodnou kasační stížnost proto Nejvyšší správní soud dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[31] Vzhledem k tomu, že stěžovatelka neměla ve věci úspěch a žalovanému nevznikly náklady nad rámec jeho úřední činnosti, nemají účastníci dle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., 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 2014

Zdeněk Kühn  
předseda senátu