



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Michala Mazance v právní věci žalobkyně: **M. K.**, zastoupená JUDr. Stanislavem Kadečkou, Ph.D., advokátem se sídlem Teplého 2786, Pardubice, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 12. 2009, čj. 5522/550/09-Hr, 90381/ENV/09, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 12. 1. 2015, čj. 6 A 81/2010 – 93,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 12. 1. 2015, čj. 6 A 81/2010 – 93, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 31. 8. 2009, čj. 1826BR200 (dále též „rozhodnutí o zastavení řízení“), Správa chráněné krajinné oblasti Broumovsko (dále jen „správa CHKO“) zastavila řízení ve věci odstranění následků neoprávněných zásahů do významného krajinného prvku toku a nivy Židovky v Řeřišném podle § 86 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“).

[2] Rozhodnutím ze dne 17. 12. 2009, čj. 5522/550/09-Hr, 90381/ENV/09 (dále též „napadené rozhodnutí“), Ministerstvo životního prostředí (dále jen „žalovaný“) zamítlo odvolání proti shora uvedenému rozhodnutí správy CHKO podané Mgr. J. K. a toto rozhodnutí potvrdilo.

II.

[3] Mgr. J. K. a žalobkyně podali proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Hradci Králové. Usnesením ze dne 29. 3. 2010, čj. 30 A 7/2010 – 38, krajský soud postoupil věc Městskému soudu v Praze. Městský soud žalobu odmítl usnesením ze dne 12. 1. 2015, čj. 6 A 81/2010 – 93. Uvedl, že Mgr. J. K. byl osobou zjevně neoprávněnou k podání žaloby [§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], neboť nebyl vlastníkem pozemku, který by mohl být dotčen shora uvedenými zásahy do toku a nivy. Napadeným rozhodnutím tedy nedošlo k zásahu do jeho práv.

[4] Práva žalobkyně mohla být rozhodnutím o zastavení řízení dotčena, neboť je vlastníci pozemku na břehu vodního toku, kterého se měly týkat zásahy do toku a nivy. Napadené rozhodnutí se však nijak nedotýkalo jejích práv, neboť jím žalovaný rozhodoval výslovně o odvolání Mgr. J. K. Žalobkyně tedy nebyla oprávněna podat proti napadenému rozhodnutí žalobu. Pro tento závěr nebylo právně významné, že žalobkyně byla účastnicí řízení o odvolání podaném Mgr. J. K. a že je podepsána pod doplněním odvolání ze dne 24. 9. 2009. Rozhodné bylo, že žalovaný výslovně uvedl v napadeném rozhodnutí, že rozhoduje o odvolání Mgr. J. K.

III.

[5] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) podala proti usnesení městského soudu kasační stížnost. Namítla, že žalovaný se chybně domníval, že odvolání podal přímo Mgr. J. K., neboť ten nikdy nebyl účastníkem řízení. Mgr. J. K. vystupoval ve správním řízení pouze jako stěžovatelčin zmocněnec. I z textu odvolání je zřejmé, že se domáhal ochrany práv stěžovatelky. Jeho účastenství nemohla založit okolnost, že odvolání podal bez výslovného dovětku, že tak činí z pozice zmocněnce. Doplnění odvolání ze dne 24. 9. 2009 podepsala i stěžovatelka. Pokud měly správní orgány pochybnosti, kdo odvolání podal, měly odvolatele vyzvat k odstranění vad podání. Stěžovatelce nelze klást k tíži, pokud tak neučinily.

[6] Stěžovatelka zdůraznila, že účastenství ve správním řízení je podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu nutno chápat materiálně. Účastníkem správního řízení je ten, jehož práva mohou být dotčena správním rozhodnutím; není rozhodné, koho správní orgán za účastníka označil. Žalovaný ani městský soud nebyli vázáni označením účastníků v rozhodnutí o zastavení řízení. Po stěžovatelce ani Mgr. J. K. nebylo možné jako po právních laicích vyžadovat, aby své žádosti formulovali od počátku zcela pregnantně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2008, čj. 1 As 30/2008 – 49). V případě stěžovatelky měl žalovaný dospět vylučovací metodou k závěru, že odvolání podala stěžovatelka, neboť žádný jiný účastník odvolání nepodal a Mgr. J. K. dosud vystupoval v řízení pouze jako stěžovatelčin zmocněnec. Stěžovatelka proto nesouhlasí s městským soudem, že pro posouzení věci bylo rozhodné výslovné konstatování žalovaného, že „napadeným rozhodnutím rozhoduje o odvolání Mgr. J. K.“. Pokud by měl být tento názor akceptován, znamenalo by to, že žalovaný dosud nerozhodl o stěžovatelčině odvolání. Takový závěr je však neudržitelný s ohledem na skutkové okolnosti věci. Stěžovatelka proto podala žalobu proti napadenému rozhodnutí. Spolu s ní tak učinil i Mgr. J. K., neboť oba jako právní laici vyhodnotili tento postup jako jistější vzhledem k nejasnému označení účastníků řízení v napadeném rozhodnutí.

[7] Městský soud nevzal tyto okolnosti v potaz a odepřel stěžovatelce přístup k soudu. Pokud měl městský soud za to, že žaloba má vady a označení účastníků je nejasné, měl stěžovatelku i Mgr. J. K. vyzvat k odstranění vad, případně nařídit jednání, kde mohly být eventuální nejasnosti odstraněny. Pokud měl městský soud pochybnosti o aktivní legitimaci žalobců, neměl žalobu odmítat bez jednání; takový postup mohl zvolit pouze tehdy, pokud byly nedostatky aktivní legitimace zřejmé a nepochybné již ze samotného návrhu. V opačném případě měl návrh věcně projednat a rozhodnout rozsudkem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 4 As 50/2004 – 59, č. 1043/2007 Sb. NSS).

[8] Na závěr stěžovatelka podotkla, že k omylu na straně správních orgánů mohlo dojít z toho důvodu, že Mgr. J. K. má shodné jméno jako jeho otec, který se účastnil řízení z titulu spoluvlastnictví některých z dotčených pozemků. Pan J. K. starší však v řízení nečinil žádné úkony a Mgr. J. K. se vždy označoval akademickým titulem, kterým jeho otec nedisponuje, a hájil práva stěžovatelky. Pokud však měly správní orgány pochybnosti o tom, kdo úkony činí a z jakého titulu, měly podatele řádně vyzvat k upřesnění. To se však nestalo. Z téhož důvodu je nesrozumitelné i napadené usnesení městského soudu, který uvedl, že Mgr. J. K. nevlastní pozemky, které by byly zasaženy změnami prostředí. Není zřejmé, zda měl městský soud na mysli pouze pozemek parc. č. 1023/3, který je ve výlučném vlastnictví stěžovatelky, a zda nesměšoval Mgr. J. K. s jeho otcem.

IV.

[9] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

V.

[10] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] Městský soud odmítl žalobu stěžovatelky s tím, že žalobou napadené rozhodnutí výslovně uvádí, že žalovaný rozhodoval o odvolání Mgr. J. K. Proti rozhodnutí správy CHKO totiž podal odvolání pouze Mgr. J. K., nikoli stěžovatelka. Podle městského soudu bylo nerozhodné, že doplnění odvolání ze dne 24. 9. 2009 podepsala i stěžovatelka.

[13] Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že správa CHKO zahájila správní řízení z moci úřední oznámením ze dne 14. 5. 2002 na základě podnětu ze dne 30. 4. 2002. Jeho předmětem bylo odstranění následků neoprávněného zásahu do významného krajinného prvku toku a nivy Židovky v Řeřišném, kterého se měl dopustit P. Š., vlastník pozemku parc. č. 627/2 nacházejícího se na pravém břehu Židovky v obci Machov, k. ú. Bělý (§ 86 zákona o ochraně přírody a krajiny). Správa CHKO označila za účastníky řízení mimo jiné i M. aj. K., bytem D. 193, P. Jak plyne z přípisu správy CHKO čj. 761/02 MJ ze dne 19. 6. 2002, na místním šetření dne 31. 5. 2002 vyšlo najevo, že zásahy do vodního toku jsou patrné i na pozemku parc. č. 627/3 ve vlastnictví J. Š., pozemek se rovněž nachází na pravém břehu Židovky v obci Machov, k. ú. Bělý. Neoprávněný zásah do

významného krajinného prvku měl spočívat v posunutí koryta vodního toku v neprospěch pozemků nacházejících se na protějším břehu.

[14] Ve správním spise je dále založen protokol o podnětu pana J. K., nar. X, bytem D. 193, P. (pozn. NSS: tedy Mgr. J. K.), učiněném dne 17. 6. 2009 u Městského úřadu Police nad Metují, odbor výstavby (dále „stavební úřad“), kterým se podatel domáhá mimo jiné i sdělení, zda byl dodržen společný závěr stran zapsaný v protokolu čj. 761/02 MJ o místním šetření ze dne 31. 5. 2002 v řízení vedeném správou CHKO, podle kterého mělo být odstranění nepovolených zásahů provedeno „na základě vyhotovení projektu, který navrátí pozemky a tok do zhruba původních poměrů, na základě zhotovení původního vytyčení trajektorie toku, zaměření nového stavu a výškového zaměření včetně zhotovení několika řezů v místě nadvýšné nivelety nivy.“ Usnesením ze dne 21. 7. 2009, čj. OV/2224/2009-ŠK/51, stavební úřad postoupil podnět pana J. K., nar. X, správě CHKO v části týkající se zásahů do významného krajinného prvku (údolní nivy) na pozemcích parc. č. 627/3, 627/2, 627/10, 699/1, 1023/3 a st. p. č. 146 v k. ú. Bělý, místní část obce Machov – Řešíšný. Ve správním spise je dále založeno stanovisko stavebního úřadu ze dne 21. 7. 2009, čj. OV/2224/2009-ŠK/78, v němž stavební úřad na straně 6 mimo jiné poukazuje na své sdělení ze dne 19. 6. 2002, čj. OV/ŠK/2002/30, které „dle dokladů o doručení písemnosti obdrželi (...) pan J. K. (nar. X), paní M. K. (nar. X), obec Machov (...)“.

[15] Přípisem ze dne 12. 8. 2009, doručeným správě CHKO dne 13. 8. 2009, Mgr. J. K. vyzval správu CHKO k podání vyrozumění o stavu shora specifikovaného správního řízení podle § 86 zákona o ochraně přírody a krajiny. Správa CHKO následně vydala dne 31. 8. 2009 rozhodnutí, kterým toto řízení zastavila, neboť důvod řízení odpadl; v poučení je uvedeno, že proti rozhodnutí mohou účastníci řízení podat odvolání. Toto rozhodnutí bylo dle rozdělovníku doručeno i J. a M. K., D. 193, P., jako účastníkům řízení. Správa CHKO dále vyrozuměla o zastavení řízení pana J. K. samostatným přípisem z téhož dne. V rozdělovníku byl pan J. K. označen pouze adresou D. 193, P.; přípis obsahoval sdělení, že se nejedná o rozhodnutí a nelze se proti němu odvolat. K uvedenému přípisu byly připevněny doklady o doručení městysu Machov, P. a J. Š. a M. a J. K., z nichž není zřejmé, jaký dokument byl těmito osobám doručen.

[16] Dne 11. 9. 2009 bylo správě CHKO doručeno odvolání proti rozhodnutí o zastavení řízení ze dne 10. 9. 2009 podepsané Mgr. J. K., D. 193, P. Autor odvolání v něm poukazoval na posun vodního toku na pozemek parc. č. 1023/3 v k. ú. Bělý v důsledku činnosti P. a J. Š., a zdůraznil, že paní M. K. se za současného stavu nedostane ke svým pozemkům. Na doplnění odvolání ze dne 24. 9. 2009 je podepsán jak Mgr. J. K., tak i M. K. Ve správním spise je následně založeno stanovisko stavebního úřadu ze dne 25. 9. 2009, čj. OV/2949/2009-ŠK/101, ve kterém se stavební úřad vyjadřuje k podání „pana J. K., nar. X, bytem trvale P., D. 193“, který se „jako zmocněný zástupce pana J. K. a paní M. K. podle § 33 správního řádu“ domáhá vyrozumění ve věci správního řízení vedeného stavebním úřadem pod sp. zn. OV/ŠK/2002/30. Následuje přípis správy CHKO ze dne 1. 10. 2009 obsahující vyrozumění účastníků odvolacího řízení o odvolání „pana J. K.“, které bylo dle rozdělovníku zasláno i účastníkům řízení M. K. a J. K., předkládací zpráva ze dne 10. 11. 2009, v níž je opět zmíněno „odvolání pana J. K.“ a napadené rozhodnutí, jímž žalovaný zamítl „odvolání pana J. K.“ a potvrdil rozhodnutí o zastavení řízení.

[17] Shora nastíněný obsah správního spisu odpovídá poznámce stěžovatelky, že ve správním řízení vystupovaly dvě osoby téhož jména a adresy, ale rozdílného procesního postavení: její manžel J. K. starší (nar. X), který byl podle všeho účastníkem správních řízení, a jejich syn J. K. mladší (nar. X; též Mgr. J. K.), který nebyl účastníkem žádného správního řízení a pravděpodobně pouze zastupoval své rodiče. Správním orgánům byla zřejmě tato okolnost známa (neboť s dotýčnými jednaly), nicméně nevěnovaly dostatečnou pozornost rozlišování J. K. staršího a mladšího v textech písemností; dílčí poznámky v tomto směru učinil pouze stavební úřad. Orientaci v subjektech správního řízení značně znesnadnila i okolnost, že správa CHKO na počátku správního řízení neuvedla, na základě jakého právního titulu považuje jednotlivé osoby za účastníky správního řízení; lze se pouze domnívat, že u J. K. staršího, stejně jako u stěžovatelky, se tak pravděpodobně stalo na základě jejich vlastnického vztahu k některému z dotčených pozemků.

[18] Shora uvedenému nasvědčuje i okolnost, že žalovaný rozhodl o odvolání podaném J. K. mladším věcně, byť vzhledem k nejednoznačnosti správního spisu není zcela zřejmé, zda tak učinil v přesvědčení, že odvolání podal J. K. starší jako účastník řízení, nebo že tak učinil J. K. mladší jako zmocněnec stěžovatelky (plná moc udělená stěžovatelkou J. K. mladšímu ve správním spise chybí, nicméně argumentace v odvolání se týká výhradně práv stěžovatelky a doplnění odvolání ze dne 24. 9. 2009 podepsala i stěžovatelka).

[19] Je vhodné připomenout, že správní řízení bylo zahájeno dne 14. 5. 2002 za účinnosti zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále jen „starý správní řád“). Dne 1. 1. 2006 nabyl účinnosti zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Podle § 179 odst. 1 správního řádu se řízení, která nebyla pravomocně skončena před účinností tohoto zákona, dokončí podle dosavadních právních předpisů. Pokud by k podání odvolání nebyl oprávněn ani J. K. starší, ani J. K. mladší, nemohl by žalovaný přistoupit k meritornímu přezkumu rozhodnutí o zastavení řízení a musel by odvolání zamítnout jako nepřipustné podle § 60 starého správního řádu (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2005, čj. 3 As 8/2005 – 118, č. 825/2006 Sb. NSS).

[20] Nedůslednost správních orgánů při vedení správního spisu a při označování subjektů správního řízení nelze přičítat k tíži stěžovatelky, byť k němu částečně přispěl i J. K. mladší tím, že v podáních neuváděl své datum narození, odvolání formuloval v první osobě a podepsal je bez dovětky, že tak činí jako stěžovatelčin zmocněnec. Za vedení správního spisu i za identifikaci účastníků řízení a jejich zástupců je odpovědný správní orgán. Pokud existují pochybnosti, kdo podání učinil a na základě jakého právního důvodu, je povinností správního orgánu před rozhodnutím ve věci samé odstranit tyto pochybnosti postupem podle § 37 odst. 2 správního řádu.

[21] Na tomto místě je třeba poznamenat, že podle čl. 36 odst. 2 Listiny má každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, veřejné subjektivní právo na soudní přezkum takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Na výluky z tohoto práva se vztahuje i příkaz ústavodárce v čl. 4 odst. 4 Listiny, aby při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod bylo šetřeno jejich podstaty a smyslu a aby taková omezení nebyla zneužívána k jiným účelům, než pro které byla

stanovena. Z toho vyplývá jednoznačný požadavek, podle něhož nelze výluky ze soudního přezkumu interpretovat extenzivně, ale restriktivně, přičemž v pochybnostech o tom, zda určitý úkon může být předmětem přezkumu či nikoliv, je vždy zapotřebí se přiklonit k závěru, že jej přezkoumat lze. Procesní právo ostatně nemá klást účastníkům řízení překážky (nemá být formalistické), ale má poskytovat spravedlivou ochranu jejich subjektivním právům (k tomu srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2005, čj. 6 A 69/2000 – 55, či ze dne 13. 12. 2007, čj. 9 Afs 76/2007 – 84).

[22] Není-li tedy na základě obsahu správního spisu jednoznačně vyloučeno, že odvolání proti rozhodnutí o zastavení řízení podala stěžovatelka prostřednictvím svého syna jako zmocněnce, nelze tvrdit, že žalobou napadené rozhodnutí se stěžovatelky žádným způsobem netýká. Ze správního spisu nevyplývá, že by žalovaný správně vyhodnotil, kdo je účastníkem řízení, či kdo je oprávněn podat proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání. Žalovaný se rovněž nevypořádal s tím, že doplnění odvolání podepsala rovněž stěžovatelka, jak správně zdůraznil městský soud. Za situace, kdy ze správního spisu nevyplývá, že žalovaný bude samostatně rozhodovat rovněž o odvolání stěžovatelky, a kdy se v napadeném rozhodnutí věcně zabýval námitkami uvedenými v odvolání a nezůstal na tom, že J. K. nebyl oprávněn odvolání podat, je třeba uzavřít, že žalobou napadené rozhodnutí je rozhodnutím podle § 65 s. ř. s. i ve vztahu ke stěžovateli. Žalovaný totiž jednoznačně vyslovil i k jejímu odvolání, že právní názor o splnění podmínek pro zastavení správního řízení je správný. Městský soud proto v dalším řízení přezkoumá žalobou napadené rozhodnutí k žalobním námitkám stěžovatelky.

[23] Nejvyšší správní soud ponechal stranou kasační námitku, že napadené usnesení městského soudu je nesrozumitelné v části, v níž byl Mgr. J. K. označen za osobu zjevně neoprávněnou k podání žaloby, neboť tato část napadeného usnesení se týkala výhradně postavení Mgr. J. K., a nikoli práv stěžovatelky. Mgr. J. K. měl v řízení před městským soudem samostatné procesní postavení a mohl proti usnesení městského soudu brojit vlastní kasační stížností. Pokud se rozhodl tak nepostupovat, nemohla za něj podat kasační stížnost stěžovatelka. Podle § 33 odst. 8 s. ř. s. jedná stěžovatelka v řízení před správními soudy pouze sama za sebe a s účinky pro svou osobu; není tedy oprávněna hájit práva jiných účastníků řízení.

[24] Vzhledem ke shora uvedenému Nejvyšší správní soud zrušil usnesení městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení (srov. § 110 odst. 1 s. ř. s.).

[25] V navazujícím řízení je městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v tomto rozsudku (srov. § 110 odst. 4 s. ř. s.). Městský soud rozhodne v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (srov. § 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně 19. srpna 2015

JUDr. Jan Passer
předseda senátu