

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **Občanské sdružení – Šance,** se sídlem Děčínská 606, Benešov nad Ploučnicí, zastoupen Mgr. Martinem Kolářem, advokátem se sídlem Masarykovo nám. 193/20, Děčín, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje,** se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, zastoupen Mgr. Drahomírou Kouteckou, advokátkou se sídlem nám. Míru 336, Litvínov, za účasti osob zúčastněných na řízení: **1) MEGALEIAR a. s.,** se sídlem Přemyslovská 2845/43, Praha 3, **2) Statutární město Děčín,** se sídlem Mírové náměstí 1175/5, Děčín IV, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. 3. 2011, č. j. 15 Ca 156/2009 - 72,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. 3. 2011, č. j. 15 Ca 156/2009 - 72, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalovaný Krajský úřad Ústeckého kraje domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. 3. 2011, č. j. 15 Ca 156/2009 - 72, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Krajský soud v Ústí nad Labem (dále také „krajský soud“) napadeným rozsudkem zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 10. 2009, č. j. 368/UPS/2009-8, věc vrátil

žalovanému k dalšímu řízení a uložil mu povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl jako nepřípustné odvolání žalobce proti rozhodnutí Magistrátu města Děčín, odboru stavební úřad, ze dne 19. 6. 2009, č. j. OSU/69797/2009/Parl, o umístění stavby „Obchodní centrum Děčín – Benešovská ul.“, neboť nebylo podáno účastníkem řízení. Krajský soud při svém rozhodování vyšel z toho, že žalobce splnil všechny podmínky dle ust. § 70 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“) pro to, aby mohl požadovat u příslušných orgánů státní správy, aby byl předem informován o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny podle tohoto zákona. Ve smyslu ust. § 70 odst. 3 byl žalobce oprávněn účastnit se správního řízení, když svou účast písemně oznámil v zákonem stanovené lhůtě. Informace o zahájení řízení byla vyvěšena na úřední desce Magistrátu města Děčín dne 15. 5. 2009 a současně zveřejněna způsobem umožňujícím dálkový přístup. Osmidenní lhůta pro oznámení účasti na řízení vypršela dne 25. 5. 2009 (pondělí), když poslední den lhůty (23. 5. 2009) připadl na sobotu. Žalobce doložil, že má právní subjektivitu a že jeho hlavním posláním je ochrana přírody a krajiny. Pokud by bylo pravdivé tvrzení žalovaného, že správní orgán neobdržel stanovy žalobce ani doklad o jeho právní subjektivitě, potom je nemožné, aby žalovaný na výzvu soudu tyto listiny obratem předložil. Odvolání proti rozhodnutí Magistrátu města Děčín, odboru stavební úřad, ze dne 19. 6. 2009, č. j. OSU/69797/2009/Parl, tedy podal žalobce jako účastník řízení. Krajský soud tak dospěl k závěru, že se žalovaný dopustil nezákonnosti a podstatného porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, a žalobou napadené rozhodnutí proto zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalovaný jako stěžovatel (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost, kterou výslovně opřel o ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatel odmítl názor soudu, že žalobce splnil všechny zákonné podmínky pro účastenství v řízení dané ust. § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. Podmínkou pro účastenství v řízení není pouze řádné a včasné oznámení účasti v řízení dle odst. 3, ale také splnění podmínek uvedených v odst. 2 tohoto ustanovení. Dalšími podmínkami tedy jsou právní subjektivita a podání žádosti o informování o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona. Platnost takové žádosti je jeden rok od jejího podání. Žádosti podle odst. 2 však nelze přisuzovat zpětnou platnost; tato žádost musí být podána před zahájením příslušného správního řízení. Žalobce podal žádost o informování dne 25. 5. 2009 (nikoli 22. 5. 2009, jak uvádí žalobce v žalobě) a teprve od tohoto dne počala běžet roční platnost této žádosti. Žalobci tak nemůže být přiznáno účastenství v řízení, které bylo zahájeno již 15. 5. 2009. Skutečnost, že se žalobce do prvoinstančního řízení přihlásil v zákonné osmidenní lhůtě, stěžovatel nijak nepopírá. Tato skutečnost ani to, zda stěžovatel měl k dispozici v době rozhodování stanovy žalobce a zápis z valné hromady žalobce, nemění nic na tom, že žádost o informování byla podána až po zahájení řízení. Tyto listiny ale stěžovateli poskytl prvoinstanční orgán až 4. 3. 2011, přičemž v průběhu odvolacího řízení nebyly stěžovateli přes jeho žádost poskytnuty. Stěžovatel z uvedených důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalobce uvedl, že nesouhlasí s argumentací, že žádost dle ust. § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny musí být podána před zahájením příslušného správního řízení. Smyslem ust. § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny je uskutečňovat ochranu přírody za přímé účasti občanů, a to prostřednictvím občanských sdružení. Toto ustanovení nelze vykládat zužujícím způsobem a odpírat tak konkrétním občanským sdružením možnost realizovat svá poslání, což je porušením práva účasti občanů a občanských sdružení na rozhodování správních orgánů dle Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí. Žalobce dodal, že se ztotožňuje se závěry krajského soudu, a navrhl zamítnutí kasační stížnosti a přiznání práva na náhradu nákladů řízení vůči stěžovateli.

Osoba zúčastněná na řízení MEGALEIAR a. s. ve svém vyjádření uvedla, že účinky žádosti dle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny nelze vztahovat na správní řízení již zahájená. Splnění podmínek podle tohoto odstavce je nutným předpokladem k tomu, aby bylo možné zabývat se podmínkami stanovenými v odstavci 3. Nejedná se o výklad zužující, ale naopak plně odpovídající jazykovému obsahu těchto ustanovení i jejich logice. Připustit účastenství stěžovatele v daném správním řízení, i když žádost podle ust. § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny podal až po zahájení dotčeného řízení, znamená připustit stav nejistoty v otázce, kdo, kdy a za jakých podmínek může být účastníkem řízení. Napadený rozsudek má být proto zrušen.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám shledal vadu uvedenou v odstavci 3, k níž musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Ve stručnosti stěžovatel namítá, že krajský soud dospěl k nesprávnému závěru, že žalobce byl účastníkem předmětného správního řízení. Žalobce totiž podle něj nesplnil podmínky odstavce 2. ust. § 70 zákona o ochraně přírody a tím ani podmínky odstavce 3. téhož ustanovení.

Předně je však nutno podotknout, že stěžovatelem tvrzené skutečnosti nebyly důvodem pro vydání žalobou napadeného rozhodnutí. Důvodem bylo pouze a jen to, že žalobce správnímu orgánu prvého stupně údajně nedoložil své stanovy a doklad o právní subjektivitě, čímž nesplnil podmínky odst. 2 ust. § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny a tudíž ani odst. 3 téhož ustanovení. Stěžovatel k nyní namítaným skutečnostem ve svém rozhodnutí pouze obecně konstatoval následující: „Vzhledem k tomu, že žádost o informace byla podána odvolatelem až po oznámení SÚ o zahájení správního řízení, odvolací orgán [...] požádal prvoinstanční orgán o zaslání předchozích žádostí OS Šance o informování [...]. V odpovědi ze dne 3. 9. 2009 sdělil SÚ, že neeviduje žádnou jinou předchozí žádost o informování o zahajovaných řízeních OS Šance, [...].“ Stěžovatel ve svém rozhodnutí neuvedl, že by snad z těchto skutečností měly vyplývat nějaké právní důsledky. Dodatečné doplnění rozhodnutí o další důvod v průběhu řízení o žalobě pak nemohlo v žádném případě zhojit případné vady rozhodnutí, které krajský soud shledal (k tomu srov. obdobně rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003 - 58, a ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 - 71).

S námitkou, která je nyní uplatňována stěžovatelem se navíc nevypořádal ani krajský soud v napadeném rozsudku. Jelikož však rozsah soudního přezkumu určuje zásadně žalobce, nebyl obecně krajský soud povinen se s argumentací žalovaného v rozsudku vypořádávat (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2009, č. j. 1 As 64/2009 - 153, dostupný na www.nssoud.cz). Nelze přitom ani vyslovit závěr, že se stížní argumentace míjí s důvody, pro které bylo žalobou napadené rozhodnutí krajským soudem zrušeno, což by bylo důvodem pro zamítnutí kasační stížnosti jako nedůvodné (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2007, č. j. 8 Afs 161/2005 - 87, dostupný na www.nssoud.cz). Krajský soud se sice nevyslovil přímo k otázce nastolené stěžovatelem v kasační stížnosti, nicméně vyslovil obecný závěr o účastenství žalobce ve správním řízení, který stěžovatel nyní zpochybňuje.

Než však mohl Nejvyšší správní soud přistoupit k přezkumu napadeného rozsudku, zabýval se otázkou, zda jeho odůvodnění splňuje zákonné požadavky. Obecně totiž na jednu stranu platí, že nevypořádání se s argumentací žalovaného v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nezakládá samo o sobě nepřezkoumatelnost rozsudku správního soudu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2009, č. j. 1 As 64/2009 - 153, dostupný na www.nssoud.cz). Na druhou stranu toto nezbavuje krajský soud povinnosti své závěry řádně zdůvodnit.

Podle ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, dostupné na http://nalus.usoud.cz) jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces, jakož i pojem právního státu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je i povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví podle ustanovení § 54 odst. 2 s. ř. s.). Ve svém nálezu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, Ústavní soud například vyslovil, že „*odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena.*“ Z odůvodnění rozhodnutí proto musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Má-li tedy být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvážil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje pro věc zásadní argumentaci účastníků řízení za lichou.

Těmto požadavkům na soudní rozhodnutí přezkoumávaný rozsudek krajského soudu nevyhovuje. Krajský soud totiž v odůvodnění rozsudku nevylíčil, jak uvážil o jedné ze zásadních otázek, která byla mezi účastníky sporná a jejíž posouzení bylo nezbytné pro učinění závěru o tom, že žalobce byl účastníkem předmětného správního řízení. Stěžovatel ve svém vyjádření k žalobě namítl, že žalobce nesplnil podmínky účastenství, když podal obecnou žádost o informování až po zahájení daného správního řízení, a žalobce se ve své replice s touto námitkou neztotožnil. Krajský soud se k argumentaci žalovaného nijak

nevyjádřil, a přesto uzavřel, že žalobce splnil podmínky účastenství. Tím, že krajský soud nevyslovil své úvahy o tom, zda je podmínkou účastenství ve správním řízení podle ust. § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny podání obecné žádosti o informování podle odst. 2 tohoto ustanovení před zahájením konkrétního správního řízení, a učinil závěr o účastenství žalobce v předmětném správním řízení, zatížil svůj rozsudek nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. Nejvyšší správní soud nemohl přistoupit k přezkoumání napadeného rozsudku na základě uvedené stížní námitky, neboť v napadeném rozsudku nebylo učiněno v tomto směru žádných úvah, které by mohly být podrobeny přezkumu.

Uvedeným závěrem v žádném případě nedochází k popření výše citované judikatury, podle níž nevypořádání se s námitkou žalovaného nezakládá nepřezkoumatelnost rozsudku. Důvodem nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku je zde totiž neuvážení o pro věc zásadní skutečnosti, nikoliv nevypořádání se s argumentací žalovaného. Správní soud nemá povinnost vypořádat se v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu se všemi námitkami žalovaného. Jestliže však chce učinit obecnější závěr o určité otázce podmíněné několika skutečnostmi a žalovaný jednu z nich zpochybňuje, musí se s jeho argumentací vypořádat. Pokud by například v nyní posuzované věci krajský soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil pouze z toho důvodu, že důvody pro jeho vydání neměly oporu ve správním spise (nebylo pravdou, že žalobce nedoložil stanovy a doklad o subjektivitě, jak tvrdil stěžovatel ve svém rozhodnutí), nemusel se s námitkou žalovaného vypořádávat a jeho rozhodnutí by v důsledku toho netrpělo nepřezkoumatelností. Jelikož však krajský soud přistoupil k učinění obecnějšího závěru, že žalobce byl účastníkem předmětného správního řízení, musel v odůvodnění vysvětlit, jak uvážil o všech pro daný závěr podstatných skutečnostech. Byla-li v řízení před soudem nastolena sporná otázka týkající se splnění jedné z podmínek pro účastenství ve správním řízení, byť ne přímo v rámci žalobních bodů, mohl krajský soud závěr o účastenství učinit pouze za předpokladu, že před tím tuto dílčí otázku posoudil. Z napadeného rozsudku však není seznatelné, jak o této pro věc podstatné otázce krajský soud uvážil. Odůvodnění napadeného rozsudku tedy neposkytuje dostatečnou oporu pro závěry krajského soudu. Pokud by Nejvyšší správní soud tento nedostatek napravil až nyní v rámci řízení o kasační stížnosti, byl by při posuzované nastolené otázky zcela první instancí a odepřel by tak účastníkům řízení právo brojit proti jejímu prvotnímu posouzení opravným prostředkem (kasační stížností).

Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost stěžovatele proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. 3. 2011, č. j. 15 Ca 156/2009 - 72, je důvodná, a proto napadené rozhodnutí podle ustanovení § 110 odst. 1 věta prvá před středníkem s. ř. s. zrušil, a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

V tomto řízení by mohl krajský soud v zásadě postupovat dvěma způsoby. První varianta by spočívala pouze ve zopakování závěru o tom, že stěžovatel nesprávně zamítl odvolání z toho důvodu, že žalobce nedoložil stanovy a doklad o subjektivitě. Mohl by přitom odhlédnout od důvodů, které stěžovatel dodatečně uplatnil až v řízení o žalobě a nikoliv v samotném správním rozhodnutí. Tyto důvody by totiž nemohly zhojit případné vady rozhodnutí (viz výše citovaná judikatura). S ohledem na zásadu procesní ekonomie by

však měl krajský soud upřednostnit variantu druhou a celkově posoudit účastenství žalobce ve správním řízení. Bude se přitom muset vypořádat se všemi skutečnostmi, které jsou pro učinění závěru o účastenství žalobce ve správním řízení rozhodné a mezi účastníky sporné, tedy i s argumentací žalovaného uvedenou ve vyjádření k žalobě a v kasační stížnosti. Důvodem pro upřednostnění této varianty je možnost urychlit samotné správní řízení a případně vyloučit další soudní spor. Je totiž zřejmé, že stěžovatel je z důvodů uvedených v jeho vyjádření k žalobě a v kasační stížnosti připraven opětovně odvolání zamítnout jako nepřípustné a žalobce se s argumentací žalovaného ve prospěch tohoto postupu neztotožňuje.

Podle § 110 odst. 3 s. ř. s. zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí.

Kasační soud ve věci rozhodl v souladu s ustanovením § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 24. listopadu 2011

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu