



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **Spolek na ochranu životního prostředí**, se sídlem Franzova 437/9, Brno, zast. Mgr. Luděkem Šikolou, advokátem se sídlem Mezibranská 579/7, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad městské části Brno-Maloměřice a Obřany**, se sídlem Selská 32/66, Brno, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Teplárny Brno, a.s.**, se sídlem Okružní 828/25, Brno, zast. Mgr. Kateřinou Mikulajovou, advokátkou se sídlem Jakubská 121/1, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 1. 2020, čj. McBMOB/01089/20, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 27. 5. 2021, čj. 30 A 52/2021-139,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 27. 5. 2021, čj. 30 A 52/2021-139, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :**I. Vymezení věci**

[1] Žalovaný vydal na žádost osoby zúčastněné na řízení (dále jen „OZNR“) v záhlaví uvedené rozhodnutí o umístění stavby v k. ú. M., B., s názvem „Výstavba kotle na štěpku – změna dokončené stavby stávajícího tepelného zdroje soustavy zásobování tepelnou energií města Brna“. Zrušení tohoto rozhodnutí se žalobce (dále „stěžovatel“) domáhal žalobou, kterou Krajský soud v Brně v záhlaví uvedeným usnesením odmítl. Proti danému usnesení brojí stěžovatel podanou kasační stížností a spolu s ní navrhl přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

[2] Krajský soud posuzoval, zda stěžovatel vyčerpал opravné prostředky. Žalobou totiž brojí proti prvostupňovému rozhodnutí stavebního úřadu. Krajský soud dospěl k závěru, že tato podmínka není splněna s ohledem na tvrzení stěžovatele, který namítal, že v územním řízení měl být posuzován vliv stavby na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění účinném od 1. 1. 2018 (dále jen „zákon o posuzování vlivů“). Z toho stěžovatel dovozoval, že měl být účastníkem územního řízení jakožto dotčená veřejnost

podle § 3 písm. i) bod 2 zákona o posuzování vlivů, jejíž účastenství v navazujícím řízení [kam lze dle § 3 písm. g) bod 1 zákona řadit i územní řízení] zakládá přímo § 9c zákona o posuzování vlivů. Dovožoval-li stěžovatel svoji aktivní procesní legitimaci k podání žaloby ze zákona o posuzování vlivů, měl dle soudu proti územnímu rozhodnutí brojit odvoláním, v němž by uplatnil veškeré své námitky proti vydanému rozhodnutí jako dotčená veřejnost. S ohledem na požadavek subsidiarity soudního přezkumu bylo dle krajského soudu nutné, aby se stěžovatel o vyčerpání opravného prostředku ve správním řízení pokusil (nebylo-li *a priori* zřejmé, že by jeho odvolání bylo nepřijatelné), namísto aby vyčkával a směřoval žalobu proti prvostupňovému pravomocnému rozhodnutí přímo k soudu.

[3] Krajský soud rovněž uvedl, že jako dotčená veřejnost s odkazem na § 9c odst. 4 zákona o posuzování vlivů mohl stěžovatel podat odvolání, přestože nebyl účastníkem územního řízení. Z toho důvodu považoval podanou žalobu za nepřijatelnou.

[4] Stěžovatel v žalobě namítal, že dle rozsudku NSS ze dne 18. 4. 2014, čj. 4 As 157/2013-33, č. 3060/2014 Sb. NSS, byl oprávněn podat žalobu přímo proti prvostupňovému rozhodnutí, a to přestože nebyl účastníkem původního řízení. Krajský soud k dané námitce uvedl, že ve věci řešené NSS byl výčet účastníků taxativně určen. Do tohoto výčtu tehdejší žalobce nebyl zařazen. V nyní projednávané věci však stěžovatel mohl být účastníkem, resp. mohl proti vydanému územnímu rozhodnutí podat řádné odvolání.

[5] Nad rámec rozhodovacích důvodů krajský soud naznačil, že podání žaloby po více než roce od nabytí právní moci územního rozhodnutí, i když se o záměru dané stavby diskutovalo již v lednu 2020, se do jisté míry může jevit jako účelové.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[6] Stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že žalovaný svévolně zredukoval okruh účastníků správního řízení. Přestože z hlukové a rozptylové studie vyplývá, že daný záměr je podlimitní, automaticky to nevyklučuje účastenství v územním řízení podle § 85 odst. 2 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném od 31. 8. 2018. Žalovaný rovněž nesprávně nezahájil územní řízení veřejnou vyhláškou.

[7] Stěžovatel namítal, že se správního řízení neúčastnil a ani účastnit nemohl, není proto splněn předpoklad, na kterém založil krajský soud úvahu o odmítnutí žaloby. Účastenství v řízení je dle zákona o posuzování vlivů vázáno na zveřejnění oznámení o zahájení řízení. Odkaz na rozsudek NSS sp. zn. 4 As 157/2013 je přílehlavý.

[8] Napadené usnesení je nepřezkoumatelné pro vnitřní rozpornost spočívající v nesprávném právním posouzení věci. Krajský soud nezkoumal, zda vydání rozhodnutí mělo předcházet posouzení vlivů na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů. Nezabýval se tedy ani tím, zda stěžovatel byl oprávněn ve správním řízení vystupovat. Není jasné, z čeho soud aplikaci zákona o posuzování vlivů dovodil.

[9] Krajský soud měl § 68 s. ř. s. interpretovat ve světle Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Aarhuská úmluva) a umožnit stěžovateli přístup k soudu.

[10] Osoba zúčastněná na řízení ke kasační stížnosti uvedla, že stěžovateli nic nebránilo v tom, aby podal proti žalobou napadenému rozhodnutí odvolání, jelikož z jím doložených podkladů

pokračování

vyplývá, že se o záměru diskutovalo již od ledna 2020, tedy o něm věděl a mohl se bránit proti vydanému rozhodnutí. Žalovaný dle žádosti o poskytnutí informací poskytl zástupci stěžovatele napadené rozhodnutí přípisem ze dne 26. 10. 2020. Je nepravděpodobné, že by jako zástupce neseznámil samotného stěžovatele s daným rozhodnutím.

[11] Stěžovatel není přímo dotčen realizací stavby a ani netvrdí žádné konkrétní narušení jeho vlastnických či věcných práv.

[12] Daná stavba je podlimitním záměrem dle zákona o posuzování vlivů, proto nepodléhá posouzení vlivů. Stěžovatel tak nemůže svoji aktivní žalobní legitimaci dovozovat z daného zákona. Dle osoby zúčastněné na řízení sice krajský soud nedospěl k závěru, že by daný záměr měl podléhat posuzování vlivů dle daného zákona, avšak to ani není nutné, jelikož stěžovatel sám tvrdil, že záměr podléhá posuzování dle zákona o posuzování vlivů, proto mohl podat odvolání.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval nepřezkoumatelností napadeného usnesení. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je vadou rozhodnutí, ke které je kasační soud povinen přihlížet i bez námitek, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Rozsudek krajského soudu je mimo jiné nepřezkoumatelný tehdy, pokud je vnitřně rozporné jeho odůvodnění a pokud z něho jednoznačně nevyplývá, podle kterých ustanovení právních předpisů postupoval (rozsudek NSS ze dne 21. 8. 2008, čj. 7 As 28/2008-76).

[14] Stěžovatel spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného usnesení v tom, že krajský soud sice nepřezkoumal, zda záměr stavby měl podléhat posouzení vlivů na životní prostředí dle zákona o posuzování vlivů, avšak závěr o nutnosti podat odvolání založil právě na aplikaci zákona o posuzování vlivů.

[15] Nejvyšší správní soud dospěl k tomu, že závěry krajského soudu jsou skutečně nepřezkoumatelné, a to zejména z důvodu vnitřní rozpornosti odůvodnění. V části odůvodnění totiž krajský soud uvádí, že pro posouzení, zda lze projednat žalobu proti prvostupňovému rozhodnutí, proti němuž žalobce nepodal žádný opravný prostředek, je podstatné to, zda žalobce měl (mohl) být účastníkem řízení, resp. mohl proti vydanému rozhodnutí podat řádné odvolání (bod 15). Na to pak v bodě 21 navazuje tak, že vzhledem k tomu, že stěžovatel nepodal odvolání proti územnímu rozhodnutí, přestože tak jako dotčená veřejnost podle § 9c odst. 4 zákona o posuzování vlivů učinit mohl, ačkoliv nebyl účastníkem územního řízení, je jeho žaloba podaná přímo proti prvostupňovému rozhodnutí nepřípustná. Tato část usnesení tedy vyznívá tak, že si krajský soud vyhodnotil, že stěžovatel byl oprávněn podat odvolání proti územnímu rozhodnutí, protože měl postavení dotčené veřejnosti. To implikuje, že záměr podléhal posouzení vlivů na životní prostředí, protože jinak by takové postavení stěžovatel neměl. Takto zjevně pochopil závěry krajského soudu i stěžovatel.

[16] Nejvyšší správní soud nicméně nepřehlédl i další úvahu krajského soudu, která je obsažena na konci bodu 19 napadeného usnesení. Tam krajský soud uvedl: „*Přestože žalobce v nyní projednávané věci účastníkem územního řízení nebyl, soud je přesvědčen, že s odkazem na § 9c odst. 4 zákona o posuzování vlivů mohl podat přípustné odvolání, pokud by jeho argumentace o tom, že záměr podléhá posouzení ELA, byla oprávněná. Právě v rámci odvolacího řízení měla a mohla být primárně tato polemika se správními*

orgány vedena. S ohledem na požadavek subsidiarity soudního přezkumu je nutné, aby se žalobce o vyčerpání opravného prostředku ve správním řízení pokusil (není-li a priori zřejmé, že by jeho odvolání bylo nepřijatelné), namísto aby vyčkával a v podstatě v libovolně dlouhé lhůtě směřoval žalobu proti prvostupňovému pravomocnému rozhodnutí přímo k soudu.“ Zde tedy krajský soud nevychází z toho, že je postaveno na jisto, že stěžovatel mohl podat přípustné odvolání. Podle krajského soudu je podstatné jednak to, že přípustnost odvolání stěžovatel tvrdí a dále zřejmě z toho, že podmínkou přípustnosti žaloby je i to, aby žalobce podal odvolání nejen tehdy, kdy je přípustné, ale i tehdy, kdy jeho přípustnost není předem vyloučena.

[17] Z uvedené rekapitulace je patrné, že není zřejmé, ke kterému závěru krajský soud dospěl, přičemž je pro každý z těchto závěrů je třeba zkoumat jiné otázky, přičemž oba závěry mohou vést k rozdílným výsledkům. Proto je rozhodnutí vnitřně rozporné.

[18] Oba závěry krajského soudu navíc nejsou dostatečně odůvodněny. Pokud jde o první závěr, tedy, že stěžovatel objektivně byl nebo mohl být účastníkem řízení, pak stěžovatel důvodně namítá, že pokud chtěl krajský soud skutečně učinit tento závěr, pak by musel vysvětlit, proč záměr posouzení vlivů na životní prostředí podléhal, ačkoliv právě tato otázka je mezi účastníky předmětem sporu. Krajský soud se však touto otázkou nijak nezabýval. Pokud jde o druhý možný závěr, tedy že postačuje tvrzení žalobce o přípustnosti opravného prostředku nebo je třeba se pokusit vyčerpat odvolání i tehdy, pokud je sporné, zda je přípustné, pak krajský soud neuvedl nad rámec odůvodnění citovaného v bodě [16] tohoto rozsudku. Krajský soud necitoval žádné právní předpisy, na základě kterých k tomuto závěru došel. Zejména blíže nevysvětlil, proč má případně žalobce vyčerpat opravný prostředek, o kterém se později může ukázat, že byl nepřijatelný, ačkoliv žaloba je podle § 68 písm. a) s. ř. s. (o němž je opřeno odmítnutí žaloby) nepřijatelná tehdy, kdy žalobce nevyčerpal řádný opravný prostředek, připouští-li je zvláštní zákon. Alespoň podle textu daného ustanovení tak jde o přípustný opravný prostředek, nikoliv tedy o prostředek, u kterého je možné, že jej má žalobce k dispozici, ale není to jisté. Na odůvodnění rozhodnutí krajského soudu nelze klást nepřiměřené požadavky. Nicméně pokud chce krajský soud založit své rozhodnutí o odmítnutí žaloby na důvodu, který jednoznačně neplyne z textu právního předpisu nebo z judikatury, musí vysvětlit alespoň základní právní konstrukci, na které svou úvahu staví, případně i popsat, jaký měl být správný postup žalobce. Jakákoliv podrobnější úvaha však v odůvodnění chybí.

[19] Navíc NSS v rozsudku sp. zn. 4 As 157/2013-33, z něž mimo jiné krajský soud vycházel, v bodě 27 uvedl: „Zásada subsidiarity soudního přezkumu však nemůže jít tak daleko, aby byla soudní ochrana v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podmiňována podáním (opravného) prostředku mimořádného, nepřijatelného nebo nenárokového. Jestliže zákon stanoví podmínku vyčerpání **řádného** opravného prostředku **přípustného** podle zvláštního předpisu (zde správní řád z roku 2004), pak se tím míní ve správním řízení odvolání v případech, kdy zákon podání odvolání nevylučuje, a to pouze ve vztahu k osobám, kterým zákon podání odvolání umožňuje, tj. k účastníkům správního řízení. Z toho, že správní řád z roku 2004 upravuje postup odvolacího orgánu v případě podání odvolání nepřijatelného (§ 92 téhož zákona), nelze dovozovat, že by takovým nepřijatelným odvoláním (respektive rozhodnutím o něm) měl být podmiňován přístup k soudu. V případě, že zákon neupravuje takový přípustný řádný opravný prostředek, je nutné připustit žalobu přímo proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2013, čj. 6 Ans 16/2012-62, č. 2959/2014 Sb. NSS). Ostatně žaloba proti rozhodnutí o nepřijatelném odvolání podle § 92 správního řádu z roku 2004 je sice projednatelná, avšak správní soudy zde přezkoumávají pouze, zda ob stojí závěr žalovaného správního orgánu o nepřijatelnosti nebo opožděnosti podaného odvolání. Touto cestou se tedy stěžovatelé nemohli domoci meritorního soudního přezkumu napadeného rozhodnutí.“ Krajským soudem letmo načrtnuté úvahy se zdají být s těmito závěry v rozporu.

pokračování

[20] Nad rámec nutného odůvodnění Nejvyšší správní soud poznamenává, že pokud měl krajský soud na mysli, aby ve sporných případech podal potenciální žalobce vždy odvolání, které případně bude zamítnuto podle § 92 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, pak je třeba zvážit, zda by toto řešení nemohlo vést fakticky k zamezení přístupu k soudu, pokud by se následně ukázalo, že odvolání bylo skutečně nepřipustné, a dotčená osoba proto měla podat žalobu přímo proti prvostupňovému rozhodnutí, nicméně v té době by již téměř jistě uplynula lhůta pro její podání. Pokud by pak mělo posouzení této otázky záviset i na tvrzení žalobce, jak naznačil krajský soud, pak by se lišila situace žalobců, kteří mají pochybnosti o svém právu podat odvolání a těch, kteří by tvrdili, že takové právo neměli. Je otázkou, zda soudní řád správní umožňuje přistupovat k těmto skupinám žalobců odlišně, ačkoliv § 68 písm. a) s. ř. s. ohledně nepřipustnosti žaloby pro nevyčerpání řádných opravných prostředků opět podle svého textu vychází z toho, že jde o přípustný opravný prostředek bez ohledu na to, co si o tom myslí žalobce. V nyní posuzované věci navíc nelze přehlédnout, že kromě procesních námitek souvisejících úzce i s otázkou přípustnosti odvolání (zejména tvrzené opomenutí provést posouzení vlivů na životní prostředí), žalobce v žalobě namítal i zásah do hmotného práva na příznivé životní prostředí. Pokud by skutečně záměr nepodléhal posuzování vlivů na životní prostředí a stěžovatel by tak nemohl podat odvolání, pak by se jeho postavení mohlo blížit situaci řešené v rozsudku sp. zn. 4 As 157/2013.

[21] Usnesení krajského soudu tak je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost i pro nedostatek důvodů (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.). K této vadě je Nejvyšší správní soud povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Napadené usnesení krajského soudu proto dle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž je v souladu s ustanovením § 110 odst. 4 s. ř. s. právními závěry uvedenými v tomto rozsudku vázán. Pokud setrvá na názoru, že žaloba je nepřipustná, bude muset odstranit shora popsanou rozpornost odůvodnění a své závěry řádně odůvodnit. Pokud krajský soud dospěje k závěru, že žaloba není nepřipustná z důvodu nevyčerpání opravných prostředků, bude na místě se zabývat i otázkou včasnosti podané žaloby (viz bod 39 citovaného rozsudku NSS sp. zn. 4 As 157/2013, rozsudku ze dne ze dne 17. 6. 2011, čj. 5 Afs 10/2011-94, nebo ze dne 25. 6. 2014, čj. 1 Afs 52/2014-38), a to v závislosti na tvrzení, že se stěžovatel již v lednu 2020 mohl dozvědět o vydaném územním rozhodnutí.

[23] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne v souladu s § 110 odst. 3 větou první s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí.

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

V Brně 27. srpna 2021

Petr Mikeš
předseda senátu