

USNESENÍ

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudců Mgr. Heleny Konečné a JUDr. Pavla Kumprechta ve věci žalobce: **Sbor dobrovolných občanů, z. s.**, se sídlem Vančurova 1327, Náchod, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. února 2017, č. j. KUKHK-15821/UP/2016/Kd,

t a k t o :

I. Žaloba se odmítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Obsah žaloby

Žalobce podal žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. února 2017, č. j. KUKHK-15821/UP/2016/Kd, kterým zamítl odvolání ve výroku rozhodnutí uvedených odvolatelů proti rozhodnutí Městského úřadu Náchod ze dne 16. února 2016, č. 3432/2016-1, sp. zn. KS 375/2009/VÝST/Li/Š, č. j. (ČE): MUNAC 9586/2016, kterým byla umístěna stavba „Silnice I/33 Náchod – obchvat, I/14 Vysokov – Vrchoviny“ (dále také jen „Stavba“), a toto rozhodnutí potvrdil.

V úvodu žaloby se žalobce věnoval skutkovému stavu věci. Uvedl, že dne 11. 12. 2006 bylo žalovaným vydáno souhlasné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru Stavby. Již tehdy nebyly připomínky žalobce směřující jak k nepřiměřenému emisnímu a hlukovému zatížení, tak k nedostatečnému posouzení dalších variant a nedostatků stanoviska EIA, řádně vypořádány. Obdobné námitky vznášel žalobce i jiná občanská sdružení i v rámci územního řízení, ovšem se stejným výsledkem.

Žalobce dále uvedl, že se územního řízení o umístění Stavby účastnil coby účastník dle § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Svoji aktivní legitimaci k podání žaloby dovozoval z ustanovení § 9d odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o EIA“), ve spojení s § 3 písm. písm. i) bodem 2 tohoto zákona a § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

Ohledně své žalobní legitimace odkázal žalobce rovněž na § 66 odst. 4 s. ř. s. ve spojení s článkem 9 odst. 2 a s článkem 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy. Požadavky Aarhuské úmluvy obsažené v citovaných člancích byly následně transponovány do čl. 11 směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 13. 12. 2011, o posuzování

vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (směrnice EIA), a do ustanovení § 9d zákona o EIA.

V dalších částech žaloby se již žalobce věnoval jednotlivým žalobním bodům. S ohledem na níže rozvedené právní závěry krajského soudu týkající se problematiky splnění podmínek řízení však již krajský soud nepovažuje za nutné a důležité tyto části žaloby dále opisovat, neboť jsou pro rozhodnutí krajského soudu v dané věci irelevantní.

II. Obsah vyjádření žalovaného k žalobě

V první řadě poukázal žalovaný na skutečnost, že žalobce byl účastníkem územního řízení podle § 85 odst. 2 písm. c) stavebního zákona. Z této pozice také na úrovni stavebního úřadu uplatňoval námitky. O nich stavební úřad rozhodl na str. 67 a 76 územního rozhodnutí tak, že je zamítl. Ke správním úvahám, které ho k tomu vedly, se pak stavební úřad vyjádřil na str. 131 až 134 a str. 190 až 193 územního rozhodnutí.

V případě, že se žalobce s tím, jak stavební úřad vypořádal jeho námitky, nespokojil, byl oprávněn jakožto účastník řízení podat proti územnímu rozhodnutí odvolání. Toto však neučinil. Tedy na obranu svých práv nevyužil řádných opravných prostředků umožněných mu správním řádem.

Následně žalovaný reagoval na jednotlivé žalobní námitky. Ovšem, ze stejných důvodů jako shora, nepovažuje krajský soud za potřebné tuto část jeho vyjádření podrobněji opisovat.

Závěrem žalovaný navrhl, aby krajský soud žalobu zamítl.

III. Skutkové a právní závěry soudu

Krajský soud se v první řadě musel zabývat tím, zda jsou v dané věci naplněny podmínky řízení.

Koncepce správního soudnictví v České republice vychází ze subsidiarity ochrany veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob. Jednou z podmínek možnosti domoci se ve správním soudnictví ochrany těchto práv je vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon. Tato podmínka je zakotvena v § 5 s. ř. s. Dle něho nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon. V případě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu pak tuto zásadu konkretizuje § 68 písm. a) s. ř. s., podle něhož je žaloba nepřipustná tehdy, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného.

K této zásadě Nejvyšší správní soud uvedl: „*Soudní přezkum správních rozhodnutí je totiž koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivně veřejných práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy.*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2005, čj. 2 Afs

98/2004-65; všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu citovaná v tomto usnesení jsou přístupná na www.nssoud.cz). A Ústavní soud k uvedené podmínce dodal: „*Stanovení této podmínky bezpochyby do jisté míry omezuje přístup k soudu, s ohledem na výše uvedenou zásadu subsidiarity však nikoliv svévolně a bezdůvodně; zároveň cestu k soudnímu přezkumu ponechává otevřenou, pokud se jedinec nedomůže nápravy u správních orgánů.*“ (usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 1861/07; dostupné na www.nalus.usoud.cz).

Podmíněnost vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení před podáním žaloby k soudu [§ 5, § 68 písm. a) s. ř. s.] je tedy nutno vnímat jako provedení zásady subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů soudů do správního řízení. To znamená, že účastník správního řízení musí zásadně vyčerpat všechny prostředky k ochraně svých práv, které má ve své procesní dispozici, a teprve po jejich marném vyčerpání se může domáhat soudní ochrany. Soudní přezkum správních rozhodnutí je totiž koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivně veřejných práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy.

V přezkoumávané věci je nesporné, že žaloba byla podána proti rozhodnutí, které bylo vydáno v tzv. navazujícím řízení, jak je definováno v § 3 písm. g) zákona o EIA. Procesní specifika navazujících řízení jsou zakotvena v §§ 9b až 9d zákona o EIA. Pokud jde o aktivní legitimaci k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 s. ř. s. vydanému v tomto řízení, pak té se věnuje ustanovení § 9d odst. 1 citovaného zákona. Dle něho dotčená veřejnost uvedená v § 3 písm. i) bodě 2 (příčemž tam vymezená kritéria žalobce bezpochyby splňuje – pozn. krajského soudu) se může žalobou domáhat zrušení rozhodnutí vydaného v navazujícím řízení a napadat hmotnou nebo procesní zákonnost tohoto rozhodnutí. Pro účely postupu dle věty první se má za to, že dotčená veřejnost uvedená v § 3 písm. i) bodě 2 má práva, na kterých může být rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení zkrácena.

Žalobce odvozuje svoji aktivní žalobní legitimaci právě od ustanovení § 9d odst. 1 zákona o EIA, přičemž sám přiléhavě uvádí, že právě do tohoto ustanovení byly implementovány požadavky Aarhuské úmluvy zakotvené v jejím čl. 2 odst. 5 a čl. 9 odst. 2 ohledně přístupu dotčené veřejnosti k soudní ochraně. Krajský soud dodává, že tzv. Aarhuská úmluva (Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí - č. 124/2004 Sb. m. s.) se stala součástí komunitárního práva v režimu tzv. smíšených smluv, a to rozhodnutím Rady č. 2005/370/ES ze dne 17. února 2005. Přístup dotčené veřejnosti ve smyslu Aarhuské úmluvy k soudní ochraně je poskytován v souladu s vnitrostátním právním řádem, a to právě shora citovaným ustanovením § 9d, které přinesla novela zákona o EIA č. 39/2015 Sb.

Pokud jde o skutkový stav projednávané věci, pak z obsahu územního rozhodnutí o umístění Stavby, z obsahu napadeného rozhodnutí, z obsahu předloženého správního spisu, jakož i z vlastního obsahu žaloby, vyplynuly nesporně dvě skutečnosti, které jsou dle krajského soudu pro posouzení naplnění podmínek řízení v případě posuzované žaloby relevantní. Za prvé, s žalobcem bylo jednáno jako s účastníkem správního řízení předcházejícího vydání územního rozhodnutí o umístění Stavby dle § 85 odst. 2 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním

plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Za druhé, žalobce proti územnímu rozhodnutí ze dne 16. února 2016, č. 3432/2016-1, sp. zn. KS 375/2009/VÝST/Li/Š, č. j. (ČE): MUNAC 9586/2016, nepodal řádný opravný prostředek, tedy odvolání.

Dle názoru krajského soudu ovšem rovněž v případě žaloby podané dle § 9d odst. 1 zákona o EIA musí platit, že podmínkou jejího podání proti rozhodnutí v navazujícím řízení je vyčerpání řádných opravných prostředků, a to v souladu se zásadou subsidiarity soudního přezkumu. Ve smyslu shora citovaného § 5 s. ř. s. tato obecná zásada platí „*nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak*“. Soudní řád správní takovou výjimku v případě žalob dotčené veřejnosti proti rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení nestanoví. Za speciální ustanovení zakotvující uvedenou výjimku pak nelze dle krajského soudu považovat ani citované ustanovení § 9d odst. 1 zákona o EIA. Ani to výslovné zakotvení výjimky oproti obecnému režimu soudního přezkumu, na kterém lze bezpochyby trvat, neobsahuje.

Pokud by platilo, že dotčená veřejnost může podat žalobu proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení bez předchozího podání řádného opravného prostředku proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, pak by některá ustanovení zákona o EIA nedávala, či dokonce ztratila, smysl. Viz např. ustanovení § 9c odst. 4, které výslovně zakotvuje možnost dotčené veřejnosti podat odvolání proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení i v případě, že nebyla účastníkem řízení v prvním stupni. Proč by zákonodárce naprosto stejně neupravil otázku aktivní legitimace dotčené veřejnosti i v případě podání žaloby ve správním soudnictví, pokud by to byla jeho vůle? Nebo ustanovení § 9e, které nepočítá s dokládáním podpisových listin teprve pro případ podání žaloby proti rozhodnutí v navazujícím řízení.

Ostatně důvodová zpráva k zákonu č. 39/2015 Sb. jednoznačně stanoví, že vůlí zákonodárce nebylo vyhnout se úpravou aktivní legitimace v § 9d odst. 1 požadavku vyčerpání řádných opravných prostředků před podáním žaloby (srovnej znění jejího sedmého odstavce na str. 9 a třetího odstavce na str. 10). Naopak, novelizovaná právní úprava z tohoto požadavku a z principu subsidiarity správního soudnictví vychází a zákonodárce jeho uplatňování považuje za konformní se směrnicí EIA.

Krajský soud proto opakuje svůj závěr, že fyzické i právnické osoby z řad dotčené veřejnosti ve smyslu Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (č. 124/2004 Sb. m. s.) musí splnit podmínky pro přípustnost správní žaloby stanovené vnitrostátním právním řádem. Byly-li účastníky předcházejícího správního řízení, vztahuje se na jejich žaloby podmínka přípustnosti podle § 68 písm. a) s. ř. s., tedy vyčerpání řádných opravných prostředků.

K obdobnému závěru dospěl i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 7. 2016, čj. 1 As 121/2016-42 (srovnej zejména bod [18]). A přiklání s k němu rovněž doktrína (srovnej Bahýřlová, Kocourek, Vomáčka: Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, 1. vydání, 2015, str. s. 108 – 119).

Krajský soud považuje v návaznosti na uvedený závěr za vhodné ještě dodat, že ten se dle jeho názoru s ohledem na shora uvedené vztahuje rovněž na skutkovou situaci, kdy se subjekty z řad dotčené veřejnosti správní orgán prvního stupně nejednal jako s účastníky navazujícího řízení, uvedené subjekty ovšem odvolání ve smyslu § 9c odst. 4 zákona o EIA podat mohly.

Pro úplnost dlužno dodat, že oproti tomu je třeba odlišit některé výjimečné případy, kterými se již v minulosti zabýval Nejvyšší správní soud, kdy určitému subjektu nesvědčilo ze zákona účastenství v určitém správním řízení a z toho důvodu ani neměl právo podat proti rozhodnutí správního orgánu odvolání (§ 81 odst. 1 správního řádu z roku 2004), přestože byla jeho práva rozhodnutím dotčena ve smyslu § 65 s. ř. s. V takovém případě nelze dle Nejvyššího správního soudu podmiňovat přípustnost žaloby podáním takového (nepřípustného) odvolání ve smyslu § 5 a § 68 písm. a) s. ř. s. (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2014, čj. 4 As 157/2013-33, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. října 2015, č. j. 10 As 59/2015-42).

V posuzované věci je ale s ohledem na shora uvedené nepochybné, že Městský úřad Náchod i žalovaný se žalobcem jako s účastníkem navazujícího řízení o umístění Stavby dle § 85 odst. 2 písm. c) stavebního zákona, jednali. Žalobce tedy měl možnost podat opravný prostředek, a proto na něj dopadá podmínka (včasného) vyčerpání opravných prostředků podle § 68 písm. a) s. ř. s. Je rovněž nepochybné, že žalobce proti rozhodnutí o umístění Stavby odvolání nepodal.

Pro tento skutkový a právní závěr je irelevantní fakt, že mezi odvolateli proti původnímu územnímu rozhodnutí Městského úřadu Náchod ze dne 3. srpna 2012, č. j. 3061/2012-1, žalobce figuroval. Toto územní rozhodnutí však bylo rozhodnutím žalovaného ze dne 22. července 2013, č. j. 17631/UP/2012/Kul., zrušeno a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Jeho výsledkem pak bylo shora již několikrát citované územní rozhodnutí městského úřadu Náchod ze dne 16. února 2016, č. 3432/2016-1, sp. zn. KS 375/2009/VÝST/Li/Š, č. j. (ČE): MUNAC 9586/2016. Proti němu však žalobce, přestože stále respektován v pozici účastníka správního řízení, odvoláním nebrojil.

Krajský soud tedy neměl jinou možnost, než žalobu odmítnout dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s., pro její nepřípustnost.

Ohledně nákladů řízení postupoval krajský soud s odkazem na § 60 odst. 3 s. ř. s., dle kterého žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta.

P o u č e n í :

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.)

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u

Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Hradec Králové 6. červen 2017

JUDr. Jan Rutsch
předseda senátu