



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové, soudkyně Mgr. Sylvy Šiškeové a soudce JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobce: **Umweltorganisation VIRUS - Verein Projektwerkstatt für Umwelt und Soziales**, se sídlem Währingerstr. 59, Wien, Rakousko, zastoupeného RNDr. Miroslavem Patrikem, bytem Merhautova 1009/139, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo náměstí 449/3, Brno, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Děti země – Klub za udržitelnou dopravu**, se sídlem Cejl 866/50a, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 12. 2019, č. j. JMK 172852/2019, v řízení o kasačních stížnostech žalovaného a stěžovatele Ředitelství silnic a dálnic ČR, se sídlem Na Pankráci 546/56, Praha 4, proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 9. 2020, č. j. 38 A 2/2020-64, ve znění usnesení ze dne 6. 10. 2020, č. j. 38 A 2/2020-77,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 9. 2020, č. j. 38 A 2/2020-64, ve znění usnesení ze dne 6. 10. 2020, č. j. 38 A 2/2020-77, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Krajský úřad Jihomoravského kraje (dále jen „žalovaný“) rozhodnutím ze dne 3. 12. 2019, č. j. JMK 172852/2019, částečně potvrdil a částečně změnil rozhodnutí Městského úřadu Mikulov (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 12. 9. 2018, č. j. MUMI 18034090, sp. zn. STU/9043/2010/ALEL, o umístění stavby „Rychlostní silnice R52, stavba 5206 Perná – st. Hranice ČR/Rakousko“, které bylo vydáno na žádost Ředitelství silnic a dálnic ČR. Výrokem II. žalovaný zamítl odvolání žalobce jako nepřipustné a výrokem V. provedl dílčí změny rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a zamítl odvolání dalších účastníků řízení.

[2] Proti výrokům II. a V. rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Brně, který ji usnesením ze dne 30. 1. 2020, č. j. 30 A 8/2020-29, postoupil Krajskému soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“) jako soudu příslušnému podle § 7 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Krajský soud výrokem I. rozsudku uvedeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadený rozsudek“) zamítl návrh žalobce na spojení věci ke společnému projednání s žalobami vedenými u téhož soudu pod sp. zn. 38 A 1/2020, sp. zn. 38 A 2/2020, sp. zn. 39 A 4/2020, sp. zn. 39 A 5/2020, sp. zn. 39 A 6/2020 a sp. zn. 38 A 6/2020. Výrokem II. krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného v žalobou napadeném rozsahu výroků II. a V. a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Výroky III. a IV. krajský soud rozhodl o nákladech řízení.

[3] Krajský soud nevyhověl návrhu na spojení žalob ke společnému projednání, neboť žalobce je právnickou osobou s místem registrace a centrem působení na území Rakouské republiky a jeho žalobní tvrzení jsou ovlivněna především těmito právními skutečnostmi. Vzhledem k tomuto specifickému postavení žalobce krajský soud neshledal naplnění kritéria vhodnosti pro společné projednání označených věcí.

[4] Pokud jde o věcné posouzení, krajský soud shledal pochybení správního orgánu prvního stupně v tom, že se vůbec nezabýval účastenstvím žalobce v řízení o umístění stavby, ač se jím zabývat měl. Žalovaný pak tento postup potvrdil a konstatoval, že žalobce není tzv. dotčenou veřejností, která by podle § 9c odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů), byla účastníkem navazujícího řízení, či která by i bez účasti v řízení mohla podat odvolání podle § 9c odst. 4 téhož zákona. Žalovaný pochybení správního orgánu prvního stupně nenapravit, nerespektoval závazky plynoucí pro správní orgány z mezinárodních úmluv a dopustil se zásadních procesních pochybení. Navíc vyslovil zcela neodůvodněný závěr, že žalobce není tzv. dotčenou veřejností, jenž se neopírá o žádnou správní úvahu nebo hodnocení podmínek účastenství a není ani zřejmé, z jakých podkladů vycházel. V této části shledal krajský soud napadené rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelným. Krajský soud dovodil, že odvolání žalobce bylo přípustné, a to jednak jako odvolání subjektu, kterému nebylo umožněno stát se účastníkem řízení, a jednak jako odvolání podané ve smyslu speciálního ustanovení § 9c odst. 4 zákona o posuzování vlivů.

[5] Usnesením ze dne 6. 10. 2020, č. j. 38 A 2/2020-77, krajský soud upravil výrok III. rozsudku, týkající se nákladů řízení, a příslušnou pasáž v odůvodnění. Dále odložil vykonatelnost rozsudku krajského soudu do doby nabytí právní moci usnesení.

II. Kasační stížnost a další podání

[6] Žalovaný [dále též „stěžovatel a)“] podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) s. ř. s. Rozporuje závěr krajského soudu, že se správní orgán prvního stupně vůbec nezabýval účastenstvím žalobce, neboť žalobci postavení účastníka územního řízení nepřislušelo. Žalobce podle něj neuvedl, že podává přihlášku jako účastník řízení ve smyslu zákona o posuzování vlivů a nesplňoval tak podmínku účasti podle § 85 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Nebyly tedy splněny podmínky pro to, aby správní orgán prvního stupně žalobci takové postavení přiznal. Žalobce v odvolání proti

rozhodnutí správního orgánu prvního stupně sice tvrdil svou aktivní legitimaci k podání odvolání podle zákona o posuzování vlivů, nicméně svá tvrzení nijak nedoložil. Stěžovatel a) zpochybnil také právní subjektivitu žalobce a krajskému soudu vytýká, že se důsledně nezabýval jeho aktivní legitimací. Nesouhlasí ani se závěrem krajského soudu, že se měl zabývat otázkou, zda lhůta k podání přihlášky v řízení počala žalobci běžet zveřejněním oznámení na úřední desce. Umisťovaná stavba nemá přeshraniční významné negativní vlivy. Její vnitrostátní negativní vlivy jsou kompenzovány nebo limitovány tak, aby nedocházelo k překračování limitů znečištění životního prostředí. Poukázal i na to, že správní orgán prvního stupně vypořádal námitky obsahově shodné s námitkami tvrzenými žalobcem. Stěžovatel a) také namítal, že krajský soud v řízení nejednal s Ředitelstvím silnic a dálnic ČR, ač je žadatelem o územní rozhodnutí a krajský soud mu tak měl poskytnout možnost uplatnit práva osoby zúčastněné na řízení.

[7] Stěžovatel a) v kasační stížnosti uplatnil námitku podjatosti soudce Nejvyššího správního soudu JUDr. Tomáše Rychlého a zaměstnance Nejvyššího správního soudu JUDr. V. V., Ph.D., LL. M. Důvodem je skutečnost, že JUDr. V. měl po vydání napadeného rozsudku na sociální síti LinkedIn tento rozsudek komentovat, a JUDr. Rychlý označil statusy tak, že se mu líbí, čímž měli dát oba najevo svůj poměr k věci.

[8] Kasační stížnost podalo také Ředitelství silnic a dálnic ČR [dále též „stěžovatel b)“] z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Stěžovatel b) namítl, že s ním krajský soud nejednal jako s osobou zúčastněnou na řízení, ač s ním takto jednat měl. Je nepochybné, že jako adresát územního rozhodnutí je zrušením rozhodnutí žalovaného přímo dotčen na svých právech a povinnostech ve smyslu § 34 odst. 1 s. ř. s. Krajský soud však stěžovatele b) nevyrozuměl o probíhajícím řízení a neumožnil mu uplatňovat právo osoby zúčastněné na řízení. Stěžovatel b) kasačnímu soudu předložil také výzvy krajského soudu v řízeních vedených pod sp. zn. 39 A 4/2020 a 38 A 1/2020, kterými byl stěžovatel b) vyzván k oznámení, zda bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení či nikoli. V těchto řízeních má přitom stěžovatel b) stejné postavení, neboť je žadatelem o územní rozhodnutí, které krajský soud přezkoumával. Stěžovatel b) dále uplatnil námitky vůči věcnému posouzení žaloby, přičemž tyto námitky jsou totožné s námitkami stěžovatele a).

[9] Stěžovatel a) se ve vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele b) ztotožnil s obsahem všech bodů kasační stížnosti.

[10] Stěžovatel b) se ve vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele a) ztotožnil s obsahem kasační stížnosti stěžovatele a).

[11] Žalobce ani Děti země – klub za udržitelnou dopravu (osoba zúčastněná na řízení) se ke kasačním stížnostem do dne rozhodnutí Nejvyššího správního soudu nevyjádřili.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud nejprve hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení o kasačních stížnostech. Ověřil, že stěžovatel a) je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti (§ 102 s. ř. s.). V kasační stížnosti, kterou podal včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), uplatňuje přípustné důvody a v řízení za něj jedná osoba splňující podmínky právnického vzdělání vyžadované § 105 odst. 2 s. ř. s.

[13] Ke kasační stížnosti stěžovatele b) Nejvyšší správní soud především v souladu s rozsudkem ze dne 18. 12. 2007, č. j. 8 Aps 8/2007-90, konstatuje, že stěžovatel b) měl právo přihlásit se do řízení, byť i ve fázi kasačního řízení, neboť zákon nestanoví lhůtu či část řízení, do nichž lze tohoto institutu využít (srov. § 34 za použití § 120 s. ř. s.). Formální podmínku účasti splnil stěžovatel b) tím, že se do řízení přihlásil a tvrdí dotčení na svých právech. Nejvyšší správní soud pak dospěl k závěru, že je splněna i materiální podmínka účasti, neboť předmětem soudního řízení je přezkum územního rozhodnutí, jehož byl stěžovatel b) adresátem. I kasační stížnost stěžovatele b) je tedy podána osobou oprávněnou. V kasační stížnosti, kterou podal stěžovatel b) včas (§ 106 odst. 2 věta druhá s. ř. s.), uplatňuje přípustné důvody a v řízení za něj jedná osoba splňující podmínky právnického vzdělání vyžadované § 105 odst. 2 s. ř. s.

[14] O námitce podjatosti uplatněné stěžovatelem a) Nejvyšší správní soud nerozhodoval, neboť soudce Nejvyššího správního soudu JUDr. Tomáš Rychlý ani zaměstnanec Nejvyššího správního soudu JUDr. V. V., Ph.D., LL. M., nejsou členy prvního senátu, kterému byla podle rozvrhu práce věc přidělena k rozhodnutí. Námitku podjatosti lze přitom podat pouze vůči soudcům, kteří jsou zákonnými soudci povolány podle rozvrhu práce ve věci rozhodovat.

[15] Dále Nejvyšší správní soud přistoupil k posouzení kasačních stížností v mezích jejich rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadený rozsudek krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[16] Kasační stížnosti jsou důvodné.

[17] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku, neboť jen u rozhodnutí přezkoumatelného lze zpravidla vážit další kasační námitky. Pokud jde o obsah samotného pojmu nepřezkoumatelnost, odkazuje Nejvyšší správní soud na svou ustálenou judikaturu k této otázce (srov. např. rozsudky ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS, nebo ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS). Odůvodnění napadeného rozsudku považuje Nejvyšší správní soud za přezkoumatelné. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je pak vyhrazeno těm situacím, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64).

[18] Oba stěžovatelé namítají vadu řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Tuto vadu spatřují v tom, že krajský soud neumožnil stěžovateli b) uplatňovat v řízení práva osoby zúčastněné na řízení.

[19] Podle § 34 odst. 1 s. ř. s. jsou osobami zúčastněnými na řízení „osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat.“

[20] Podle § 34 odst. 2 s. ř. s. je navrhovatel „povinen v návrhu označit osoby, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, jsou-li mu známy. Předseda senátu takové osoby vyrozumí o probíhajícím řízení a vyzve je, aby ve lhůtě, kterou jim k tomu současně stanoví, oznámily, zda v řízení budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení; takové oznámení lze učinit pouze v této lhůtě. Současně s vyrozuměním je poučí o jejich právech. Obdobně předseda senátu postupuje, zjistí-li se v průběhu řízení, že je tu další taková osoba.“

[21] Žalobce měl povinnost v žalobě označit stěžovatele b) jako osobu zúčastněnou na řízení, neboť se jedná o jednu z náležitostí žaloby (§ 71 odst. 1 písm. b) s. ř. s.). Žalobce v žalobě stěžovatele b) jako osobu zúčastněnou na řízení neoznačil, avšak v jiných podáních (např. na č. l. 31 spisu krajského soudu) tak dodatečně učinil a dokonce zaslal soudu jeden stejnopis žaloby za účelem jejího doručení stěžovateli b). Z neuvedení osoby zúčastněné na řízení přímo v žalobě nelze pro žalobce dovozovat žádné nepříznivé důsledky, neboť uvedení nedostatek žaloby nebrání jejímu věcnému projednání.

[22] Odpovědnost za správné stanovení okruhu osob, u nichž jsou splněny materiální podmínky ve smyslu § 34 odst. 1 s. ř. s., totiž nese soud (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2005, č. j. 1 As 39/2004-75, č. 1479/2008 Sb. NSS, ze dne 2. 5. 2007, č. j. 5 As 3/2007-68, nebo ze dne 13. 2. 2013, č. j. 1 As 149/2012-153). Pokud okruh potenciálních osob zúčastněných na řízení bez jakýchkoliv pochybností vyplývá ze správního spisu, zpravidla není namístě vyzývat žalobce k doplnění žaloby podle § 37 odst. 5 s. ř. s. Soud kromě tvrzení žalobce uvedeného v žalobě či v dalších podáních vychází při určování okruhu osob zúčastněných na řízení z obsahu správního spisu. V případě potřeby je pak soud povinen provést vlastní šetření v nezbytném rozsahu, případně požádat o součinnost žalovaného či jiné správní orgány (srov. KÜHN, Zdeněk. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, str. 197).

[23] Podle citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 39/2004-75 předpokládá § 34 odst. 2 s. ř. s. „aktivní postup soudu při zjišťování okruhu možných osob zúčastněných na řízení. Jestliže krajský soud nevyrozuměl o probíhajícím řízení účastníka správního řízení odlišného od žalobce, který splňoval podmínky § 34 odst. 1 s. ř. s. (zde stavebník), zatížil řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.“ Stejně jako v citovaném rozsudku zatížil i zde krajský soud řízení vadou, neboť nevyrozuměl stěžovatele b) o probíhajícím řízení tak, aby stěžovatel b) mohl uplatnit v tomto řízení svá práva jako osoba zúčastněná na řízení. Stěžovatel b) jako žadatel o vydání územního rozhodnutí nepochybně naplňoval znaky osoby zúčastněné na řízení a krajskému soudu to muselo být známo. Nejen, že tato skutečnost byla v dané věci patrná přímo ze soudního spisu [označení stěžovatele b) jako osoby zúčastněné na řízení se objevilo v podáních žalobce i osoby zúčastněné na řízení Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu], ale navíc plyne již z povahy věci, neboť stěžovatel b) byl žadatelem o územní rozhodnutí, které krajský soud přezkoumával. Pro to, aby krajský soud označil stěžovatele b) jako potenciální osobu zúčastněnou na řízení, nebylo tedy nutné jakékoliv další šetření soudu.

[24] Nejvyšší správní soud podotýká, že v případě shledání vady řízení před krajským soudem je vždy nutno pečlivě vážit, zda tato vada mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí soudu (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2006, č. j. 8 As 32/2005-81). Tak tomu však v projednávaném případě je, protože bylo zjevné, že stěžovatel b) naplňuje

znaky osoby zúčastněné na řízení podle § 34 odst. 1 s. ř. s. Zároveň sice bylo stěžovateli b) formálně umožněno uplatnit práva osoby zúčastněné na řízení v jiných soudních řízeních týkajících se předmětného rozhodnutí, ta ale nebyla projednána věcně (srov. odst. 25 a 26 tohoto rozsudku), a tato práva tedy zůstala nenaplněna. Odlišný procesní postup krajského soudu ve zde přezkoumávaném řízení není ničím odůvodnitelný, tím spíše v situaci, kdy se jedná o jediné řízení, v němž soud územní rozhodnutí meritorně přezkoumal a navíc jeho výsledek vyzněl v neprospěch stěžovatele b) jako žadatele o územní rozhodnutí, aniž by však stěžovatel b) v tomto řízení mohl hájit svá práva. Pochybení krajského soudu spočívající v nevyrozumění stěžovatele b) jako osoby zúčastněné na řízení proto v tomto případě představuje takovou vadu, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

[25] Kasační soud dále zjistil, že žalobce navrhoval spojení věci ke společnému projednání s dalšími žalobami (vedenými pod sp. zn. 38 A 1/2020, sp. zn. 39 A 4/2020, sp. zn. 39 A 5/2020, ale též sp. zn. 39 A 6/2020 a sp. zn. 38 A 6/2020) směřujícími proti stejnému územnímu rozhodnutí. V této souvislosti poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, ze které plyne, že jediným procesně vhodným postupem v této situaci je spojení věcí podle § 39 odst. 1 s. ř. s. (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2010, č. j. 6 As 35/2008-163, ze dne 23. 8. 2006, č. j. 8 As 32/2005-88, nebo ze dne 12. 3. 2008, č. j. 1 As 21/2007-272, č. 2476/2012 Sb. NSS).

[26] Krajský soud žádosti o spojení věcí nevyhověl s odůvodněním, že projednání žaloby zahraničního účastníka nese svá specifika. Oddělené rozhodování o žalobách směřujících vůči témuž územnímu rozhodnutí však vedlo k situaci, že krajský soud v řízení vedeném pod sp. zn. 38 A 2/2020 napadené územní rozhodnutí zrušil a proti rozsudku byly podány kasační stížnosti stěžovatelů a) a b). Následně krajský soud rozhodoval v ostatních řízeních, přičemž Nejvyššímu správnímu soudu je z úřední činnosti známo, že např. ve věcech vedených pod sp. zn. 38 A 1/2020, sp. zn. 39 A 4/2020 a sp. zn. 39 A 5/2020 krajský soud žaloby odmítl pro překážku *rei indicatae* [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Nejvyšší správní soud považuje za vhodné, aby krajský soud v dalším řízení postupoval tak, aby byly věcně projednány řádně uplatněné žalobní námitky všech žalobců směřující proti napadenému rozhodnutí. Takový postup by byl souladný se zásadou procesní ekonomie a rovněž by zajistil, aby nebyla účastníkům v jiných řízeních směřujících proti témuž rozhodnutí odepřena soudní ochrana. Řešení, které krajský soud v předchozím řízení zvolil, nelze odůvodnit ani specifickým postavením žalobce, který je právnickou osobou registrovanou na území Rakouské republiky.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnosti důvodnými pro vadu řízení před krajským soudem, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. Proto rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž krajský soud umožní stěžovateli b) vystupovat jako osobě zúčastněné na řízení a při zachování všech jeho procesních práv věc znovu projedná a rozhodne. Současně krajský soud posoudí, zda jsou v dané věci splněny podmínky pro spojení věcí a pokud dospěje ke kladnému závěru, řízení o žalobách proti témuž rozhodnutí spojí ke společnému projednání a rozhodnutí. Za této procesní situace se Nejvyšší správní soud nezabýval dalšími námitkami obou stěžovatelů týkajícími se nesprávného právního posouzení věci.

[28] O náhradě nákladů řízení o kasačních stížnostech rozhodne krajský soud (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 22. prosince 2020

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu