

USNESENÍ

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců JUDr. Ing. Venduly Sochorové a Mgr. Karla Černína, Ph.D. ve věci

žalobce: **Spolek na ochranu životního prostředí**
sídlem Franzova 437/9, Brno
zastoupený advokátem Mgr. Luděkem Šikolou
sídlem Mezibranská 7, Praha 1

proti
žalovanému: **Úřad městské části města Brna, Brno Maloměřice a Obřany**
sídlem Selská 32/66, Brno

za účasti: **Teplárny Brno, a. s.**
sídlem Okružní 828/25, Brno
zastoupená advokátkou Mgr. Kateřinou Mikulajovou
sídlem Jakubská 121/1, Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 1. 2020, č. j. McBMOB/01089/20

takto:

- I. Žaloba se odmítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobce podal dne 28. 4. 2021 u Krajského soudu v Brně žalobu proti v záhlaví specifikovanému rozhodnutí o umístění stavby č. 245. Jím byla na základě žádosti žadatele (osoby zúčastněné na řízení) z 5. 11. 2019 umístěna stavba „Výstavba kotle na štěpku – změna dokončené stavby stávajícího tepelného zdroje soustavy zásobování tepelnou energií města Brna“, v k. ú. Maloměřice, Brno. V podané žalobě uvedl, že stavba je společenský kontroverzní projekt a veřejně se k ní vyjadřují občanské iniciativy i zastupitelé městských částí města Brna. Vydané územní rozhodnutí je nezákonné, neboť územní řízení nebylo zahájeno v souladu se zákonem, byl redukován počet účastníků řízení, byly nesprávně vyhodnoceny odborné podklady (zejm. hluková a rozptylová studie), bylo vycházeno z neplatného závazného stanoviska Ministerstva obrany a byla ignorována povinnost provést posouzení vlivu stavby na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.
2. K dodržení lhůty pro podání žaloby konstatoval, že žalobce nebyl účastníkem územního řízení a žalovaný mu rozhodnutí dosud nedoručil ani neoznámil. Lhůta podle něj dosud

nezačala běžet. Domnívá se, že je k podání žaloby aktivně legitimován, přestože nebyl účastníkem územního řízení, jak plyne z čl. 9 odst. 2 a čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2014, č. j. 4 As 157/2013-33, pak má za to, že i žaloba proti pravomocnému rozhodnutí správního orgánu I. stupně je projednatelná.

3. K návrhu na přiznání odkladného účinku poznamenal, že podle § 9d odst. 2 zákona o posuzování vlivů soud rozhodne o přiznání odkladného účinku žaloby proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení i bez návrhu. Podle žalobce je zřejmé, že realizace stavby může způsobit závažné škody na životním prostředí. K odkladnému účinku podle § 73 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále též „s. ř. s.“), pak poznamenal, že realizace stavby může mít negativní důsledky na životní prostředí v důsledku zvýšené prašnosti a zvýšené hlukové zátěže. V navazujícím řízení již nelze územní rozhodnutí ovlivnit nebo zvrátit. Nepřiznáním odkladného účinku by byla ohrožena efektivní soudní ochrana.
4. Žalovaný ve svém vyjádření navrhl zamítnutí žaloby z důvodu nedostatku aktivní věcné legitimace. Vliv stavby na životní prostředí podle něj nemůže zasáhnout do práv žalobce. Krajský úřad Jihomoravského kraje ve sdělení podle § 6 odst. 3 zákona o posuzování vlivů z 24. 5. 2017 uvedl, že se jedná o podlimitní záměr, který nepodléhá zjišťovacímu řízení. Pokud by soud přisvědčil argumentaci, že stavba podléhá procesu EIA, jsou žalobcem uplatněné námitky nedůvodné. K návrhu na přiznání odkladného účinku pak zopakoval, že napadeným územním rozhodnutím nemohou být práva žalobce nijak dotčena. Naopak zásahem do povolovacího procesu by došlo k zásahu do práv investora a do práv účastníků územního řízení. Odkladný účinek by tak podle žalovaného neměl být přiznán.
5. Osoba zúčastněná na řízení nesouhlasila s návrhem na přiznání odkladného účinku. Uvedla, že stavba není záměrem podléhajícím posouzení podle zákona o posuzování vlivů, neboť nedošlo k překročení limitu stanoveného v bodě 4 přílohy č. 1 zákona. Žalobce nekonkretizoval, jaké závažné škody na životním prostředí by stavba mohla způsobit. Podmínky pro přiznání odkladného účinku dle § 9d odst. 2 zákona o posuzování vlivů tak podle jejího názoru nejsou splněny. Co se týče podmínek vymezených v § 73 s. ř. s., výkon územního rozhodnutí není sám o sobě způsobitelný přivodit žalobci újmu. Navíc dne 20. 4. 2021 bylo vydáno stavební povolení, které nabylo právní moci 11. 5. 2021. I z tohoto důvodu nemůže být žalobě odkladný účinek přiznán. Žalobce nekonkretizoval ani neprokázal, jakou újmu by pro něj znamenal výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí. Návrh na přiznání odkladného účinku tak je bezpředmětný, navíc by jeho přiznáním vznikla nepoměrně větší újma osobě zúčastněné na řízení.
6. Dříve než se soud mohl věcně zabývat návrhem na přiznání odkladného účinku, resp. důvodností žalobních námitek, zkoumal naplnění podmínek řízení, zejm. otázku přípustnosti podané žaloby.
7. Podle § 5 s. ř. s. *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.*
8. Podle § 68 písm. a) s. ř. s. *je žaloba proti rozhodnutí správního orgánu nepřípustná také 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.*

9. Podle Nejvyššího správního soudu je podmínku nutnosti vyčerpání opravných prostředků před podáním žaloby „*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 nabízet prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy.*“ (rozsudek ze dne 12. 5. 2005, čj. 2 Afs 98/2004-65, publikovaný pod č. 672/2005 Sb. NSS).
10. Podle § 81 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, *může účastník proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak. Z § 84 odst. 1 správního řádu dále vyplývá, že osoba, která byla účastníkem, ale rozhodnutí jí nebylo správním orgánem oznámeno, může podat odvolání do 30 dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozvěděla, nejpozději však do 1 roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu z účastníků, kterým ho správní orgán oznámil; zmeškání úkonu nelze prominout. Ustanovení tohoto odstavce nepatří pro účastníky uvedené v § 27 odst. 1.*
11. Podle Nejvyššího správního soudu je § 84 odst. 1 správního řádu „*reakcí zákonodárce na problematiku situace, kdy správní orgán opomene oznámit některým účastníkům řízení rozhodnutí, přičemž toto opomenutí má vážné následky pro účastníky, kteří mohli i řadu let žít v domněnku, že svá práva vykonávají či povinnosti plní na základě pravomocného rozhodnutí. V tomto ustanovení je určitá nejistota účastníků řízení zmírněna zavedením objektivní a subjektivní lhůty pro podání odvolání opomenutým účastníkem.*“ (viz rozsudek ze dne 5. 12. 2013, č. j. 9 As 131/2013-53). Podle právní úpravy účinné do 31. 12. 2005 (zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení) mohl kterýkoli opomenutý účastník řízení podat odvolání „*třeba i po letech*“, kdežto podle správního řádu z roku 2004 účinného od 1. 1. 2006 může opomenutý účastník řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu (tzv. vedlejší účastník řízení) podat odvolání zásadně jen v subjektivní lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí dozvěděl, a v objektivní lhůtě 1 roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno poslednímu z účastníků řízení. Zmeškání úkonu přitom nelze prominout.
12. V předmětné věci napadá žalobce žalobou rozhodnutí správního orgánu I. stupně, které nabylo právní moci 30. 1. 2020, aniž by proti němu podal odvolání. K tomu odkazuje na závěry rozsudku č. j. 4 As 157/2013-33, v němž byl takový postup připuštěn pro řízení o povolení zkušebního provozu dle § 124 odst. 2 stavebního zákona.
13. Soud k tomu shrnuje, že v rozsudku č. j. 4 As 157/2013-33 Nejvyšší správní soud v bodě 30 konstatoval, že „*(v obecné rovině) je myslitelné, že napadené rozhodnutí zasahuje do právní sféry stěžovatelů (případně některých z nich), ačkoli nebyli účastníky řízení před správním orgánem. Za takové situace nelze jejich oprávnění k podání žaloby podmiňovat podáním odvolání proti napadenému rozhodnutí žalovaného, k němuž byli zjevně neoprávněni a které by jako nepřipustné muselo být zamítnuto. V takovém případě může být naopak výjimečně projednatelná i žaloba proti pravomocnému rozhodnutí prvostupňového správního orgánu.*“ Sám Nejvyšší správní soud možnost podání žaloby proti pravomocnému prvostupňovému rozhodnutí v předmětném rozsudku označoval jako výjimečnou. Podmiňoval ji tím, že žalobce nebyl (a podle zákona ani nemohl být) účastníkem předmětného správního řízení, tudíž mu nesvědčilo oprávnění podat přípustné odvolání.

14. V případě posuzované Nejvyšším správním soudem pod č. j. 4 As 157/2013-33 však šlo o to, že výčet účastníků řízení ve zvláštním zákoně byl výčtem taxativním, který vylučoval obecnou právní úpravu účastenství ve správním řádu (§ 124 odst. 2 stavebního zákona), přičemž účastenství v daném typu řízení nezakládal ani žádný ze zvláštních zákonů; v nyní projednávaném případě tomu tak není.
15. Stěžejní otázkou pro posouzení, zda lze projednat žalobu proti prvostupňovému územnímu rozhodnutí, proti němuž žalobce nepodal žádný opravný prostředek, je podle výše citované judikatury posouzení, zda žalobce měl (mohl) být účastníkem předmětného územního řízení, resp. mohl proti vydanému územnímu rozhodnutí podat řádné odvolání.
16. Účastníci územního řízení jsou vymezeni v § 85 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního řádu. Jsou jimi *a) žadatel, b) obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn* (odstavec 1). *Účastníky územního řízení dále jsou a) vlastník pozemku nebo stavby, na kterých má být požadovaný záměr uskutečněn, není-li sám žadatelem, nebo ten, kdo má jiné věcné právo k tomuto pozemku nebo stavbě, b) osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno* (odstavec 2). S účinností zákona č. 225/2017 Sb. (novela stavebního zákona) od 1. ledna 2018 již v § 85 stavebního zákona není odkazováno na „osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis“. Stavební zákon odkazoval na další zákony, ze kterých vyplývá účastenství dalších „osob“, které mohou uplatňovat, pokud se stanou účastníky řízení, námitky v rozsahu, v jakém je projednávaným záměrem dotčen veřejný zájem, jehož ochranou se podle zvláštního právního předpisu zabývá. Jak však poznamenává odborná literatura, „[v]ypuštěním příslušného odkazu do zvláštních zákonů, se věcně nic nezměnilo, jelikož i bez toho, že nebudou ve stavebním zákoně tyto odkazy uvedeny, se spolky budou moci stát účastníky územního řízení (ale i stavebního řízení i společného řízení), za splnění podmínek uvedených ve zvláštních zákonech. Účastenství totiž automaticky plyne z příslušných zákonů, v konkrétních případech ze zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a zákona o hlavním městě Praze a stavební úřad v rámci vymezování účastníků řízení musí k úpravě obsažené i ve zvláštních zákonech vždy přihlížet a tuto právní úpravu respektovat. Z hlediska praxe byla zrušena pouze „provazba“ stavebního zákona se zvláštními zákony. Nic se nemění na vstupu tzv. dotčené veřejnosti do řízení podle stavebního zákona, kdy podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí může být v případě, že jde o záměr, který vyžadoval posouzení vlivů na životní prostředí (stavební úřad vede tzv. navazující řízení), účastníkem řízení dotčená veřejnost [§ 9c odst. 3 písm. b)]“ (viz Macháčková, J. a kol. Stavební zákon. 3. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018, s. 465.).
17. Žalobce tvrdí, že od počátku měl být účastníkem územního řízení, neboť záměr podléhá EIA podle zákona o posuzování vlivů. Má za to, že je dotčenou veřejností ve smyslu § 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. Z § 9c odst. 4 zákona o posuzování vlivů jasně vyplývá, že *odvolání proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení může podat také dotčená veřejnost uvedená v § 3 písm. i) bodě 2, a to i v případě, že nebyla účastníkem řízení v prvním stupni*.
18. Ze zákona o posuzování vlivů tedy plyne, že pokud by byl v územním řízení projednáván záměr podléhající posuzování EIA, řadila by se k účastníkům územního řízení i také dotčená veřejnost dle § 3 písm. i) bod 2 zákona o posuzování vlivů. Pokud by se žalobcem správní orgán v rozporu se zákonem nejednal, jejich právo podat odvolání proti

prvostupňovému rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení by plynulo přímo z § 9c odst. 4 zákona o posuzování vlivů. Dovožuje-li tedy žalobce svoji aktivní procesní legitimaci k podání žaloby ze zákona o posuzování vlivů, měl proti územnímu rozhodnutí brojit odvoláním, v němž by uplatnil veškeré své námitky proti vydanému rozhodnutí jako dotčená veřejnost. Oprávnění podat řádný opravný prostředek proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení mohou osoby spadající do dotčené veřejnosti využít bez ohledu na to, zda se aktivně účastnily řízení v prvním stupni, či nikoliv (viz Dvořák, L. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016). Účastenství v územním řízení dle § 3 písm. i) bod 2 ve spojení s § 9c zákona o posuzování vlivů spojené s možností podání řádného opravného prostředku proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení, přestože se osoba z řad dotčené veřejnosti neúčastnila prvostupňového řízení, odlišuje nyní projednávanou situaci od případu posuzovaného Nejvyšším správním soudem pod č. j. 4 As 157/2013-33, ale rovněž od případu řešeného pod č. j. 10 As 59/2015 – 42, v němž stěžovatel sice také dovozoval svoji účast ze zákona o posuzování vlivů, nicméně v dané době (oproti právnímu stavu v nyní řešeném případě) tento zákon ještě výslovně nespecifikoval, co konkrétně lze rozumět navazujícím rozhodnutím vydaným v řízení podle zvláštních právních předpisů. Nyní je územní řízení v § 3 písm. g) bod 1 zákona o posuzování vlivů výslovně zmíněno jako jeden z typů navazujících řízení.

19. Připomenout lze v této souvislosti rovněž závěry Nejvyššího správního soudu vyslovené v rozsudku ze dne 11. 7. 2016, č. j. 1 As 121/2016-42, publ. pod č. 3451/2016 Sb. NSS: *„Aarhuská úmluva 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. Bez ohledu na pluralitu subjektů představujících dotčenou veřejnost (fyzické osoby či právnické osoby) je však nezbytné, aby podle § 68 písm. a) s. ř. s. tyto subjekty vyčerpaly řádné opravné prostředky jakožto předpoklad pro přípustnost správní žaloby, resp. pro přípustnost věcného přezkumu. To neplatí, nemohly-li tyto subjekty z řad dotčené veřejnosti být účastníky správního řízení, ve kterém bylo vydáno meritorní rozhodnutí, které je předmětem následujícího soudního přezkumu (...).“* 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 EIA, 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 nepřípustné), namísto aby vyčkával a v podstatě v libovolně dlouhé lhůtě směřoval žalobu proti prvostupňovému pravomocnému rozhodnutí přímo k soudu.
20. Podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. *nestanoví-li tento zákon jinak, odmítne soud usnesením návrh, který je podle tohoto zákona nepřípustný.*
21. Vzhledem k tomu, že žalobce nepodal odvolání proti územnímu rozhodnutí, přestože tak jako dotčená veřejnost s odkazem na § 9c odst. 4 zákona o posuzování vlivů učinit mohl, přestože nebyl účastníkem územního řízení, je jeho žaloba podaná přímo proti prvostupňovému rozhodnutí nepřípustná podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s. (výrok I.).

22. Nad rámec výše uvedeného soud doplňuje, že nemá pochyb o tom, že splňuje-li žalobce kritéria dotčené veřejnosti ve smyslu § 3 písm. i) bod 2 zákona o posuzování vlivů, měl řádně střežit svá práva a aktivně se zajímat o to, zda již ve věci bylo vydáno územní rozhodnutí, a to následně napadnout odvoláním dle § 9c odst. 4 zákona o posuzování vlivů. Napadení prvostupňového územního rozhodnutí správní žalobou více než rok poté, co nabylo právní moci, se může jevit do jisté míry jako účelové, je-li z žaloby i přiložených listin zřejmé, že o záměru předmětné stavby se diskutovalo již v lednu 2020. O existenci předmětného územního rozhodnutí tak žalobce mohl vědět v době, kdy ještě bylo možné podat řádné odvolání ve lhůtě plynoucí z § 84 odst. 1 správního řádu.
23. Vzhledem k tomu, že soud žalobu odmítl, nezabýval se naplněním podmínek pro přiznání odkladného účinku žalobě.
24. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, jestliže byla žaloba odmítnuta (výrok II).
25. Osoby zúčastněné na řízení nemají podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim soud neuložil v řízení žádnou povinnost

Poučení:

Proti tomuto usnesení lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 27. května 2021

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu