

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce **Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu**, se sídlem Cejl 48/50 602 00 Brno, zastoupeného JUDr. Ondřejem Tošnerem, advokátem se sídlem Slavíkova 1568/23, 120 00 Praha 2 – Vinohrady, proti žalovanému **Ministerstvu životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, 100 10 Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 5. 2010, čj. 1191/560/10 37651/ENV/10, za účasti osob zúčastněných na řízení: 1) Brněnské komunikace, a. s., se sídlem Renneská třída 1a, 657 58 Brno, 2) Správa železniční dopravní cesty, státní organizace, Stavební správa Olomouc, se sídlem Nerudova 1, 772 58 Olomouc, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 10. 2010, čj. 7 A 117/2010 - 50,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 10. 2010, čj. 7 A 117/2010 - 50, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Dne 21. 12. 2009 podalo statutární město Brno zastoupené osobou zúčastněnou na řízení 1) a osoba zúčastněná na řízení 2) žádost (doplněnou dne 7. 1. 2010) o vydání výjimky podle § 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ze základních podmínek ochrany stanovených v § 50 téhož zákona pro 14 druhů zvláště chráněných živočichů pro účely stavby „Přestavba železničního uzlu Brno“ v rozsahu dílčích staveb 02, 03, 04, 05 Železniční uzel Brno a 06 Městská infrastruktura v katastrálním území Bohunice,

Brněnské Ivanovice, Černovice, Dolní Heršpice, Horní Heršpice, Holásky, Chrlice, Komárov, Maloměřice, Město Brno, Ponava, Přízřenice, Slatina, Staré Brno, Štýřice, Trnitá, Veveří, Zábrdovice, Židenice a Modřice. Krajský úřad Jihomoravského kraje (dále jen „krajský úřad“, jako příslušný orgán státní správy, usnesením ze dne 1. 3. 2010, čj. JMK/170697/2009, řízení o výjimce zastavil podle § 66 odst. 1 písm. g) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Na základě biologického hodnocení z června 2009 zpracovaného řešitelským kolektivem pod vedením Mgr. Milana Bussinowa, Ph. D., výslechu Mgr. Bussinowa, Ph.D., a podkladů zpracovaných v rámci procesu posuzování vlivů na životní prostředí včetně stanoviska EIA totiž dospěl k závěru, že realizací posuzované stavby nedojde k porušení ochranných podmínek zvláště chráněných druhů živočichů, a žádost se proto stala zjevně bezpředmětnou. Proti tomuto usnesení podal žalobce odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 25. 5. 2010, čj. 1191/560/10 37651/ENV/10, zamítl a napadené usnesení potvrdil.

[2] Žalobce následně napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, jenž ji rozsudkem ze dne 19. 10. 2010, čj. 7 A 117/2010 - 50, jako nedůvodnou zamítl. V odůvodnění zejména konstatoval, že žalobce je občanským sdružením zabývajícím se ochranou jednotlivých složek životního prostředí, které není nositelem práv a povinností vyplývajících z práva hmotného, o kterých by bylo ve správním řízení o udělení výjimky podle § 56 zákona č. 114/1992 Sb. rozhodováno. Žalobce proto mohl v žalobě namítat pouze porušení svých procesních práv; městský soud však pod zorným úhlem žalobních bodů žádné porušení procesních práv žalobce v řízení o výjimce neshledal.

II. Kasační stížnost

[3] Ve včas podané kasační stížnosti a v jejím doplnění žalobce především napadl závěr městského soudu, že občanské sdružení může správní žalobou namítat pouze porušení svých procesních práv. S odkazem na judikaturu Vrchního soudu v Praze a Nejvyššího správního soudu považuje žalobce za ustálený právní názor, podle nějž jsou správní soudy oprávněny a zároveň povinny přezkoumat i žalobní námitky občanských sdružení, týkající se rozporů napadeného rozhodnutí s hmotným právem, jsou-li zároveň splněny podmínky aktivní žalobní legitimace podle § 65 odst. 2 s. ř. s. Žalobce přitom povinnost tvrzení o zkrácení svých práv postupem správních orgánů v žalobě splnil. Vnitrostátní soud navíc musí vnitrostátní právní úpravu § 65 a násl. s. ř. s. vyložit v souladu s článkem 9 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Aarhuská úmluva, sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb. m. s.), a to zejména s jeho druhým odstavcem, jakož i eurokonformně s článkem 10a směrnice Rady ze dne 27. června 1985, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (85/337/EHS), dále jen „směrnice EIA“. V souladu s těmito instrumenty a se zásadou výkladu ve prospěch práva na spravedlivý proces (nález Ústavního soudu ze dne 28. 11. 2003, sp. zn. II. ÚS 254/01) je proto třeba vnitrostátní právo vyložit tak, že pokud formálně může aktivní legitimaci občanských sdružení založit pouze tvrzený zásah do jejich procesních práv, není možné odkazem na tuto podmínku omezovat rozsah přezkumu napadeného rozhodnutí, resp. přípustnost žalobních bodů. Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 5. 1997, čj. 6 A 40/96 - 104, i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2010, čj. 9 As

52/2009 -24, podle žalobce dostatečně prokazují to, že v předloženém soudním sporu byla porušena žalobcova práva do té míry, že způsobila nezákonnost vydání žalovaného rozhodnutí, přičemž žalobní body č. 1 a 2 se týkají zájmů chráněných žalobcem, tj. zájmů na efektivní ochraně přírody a krajiny.

[4] Žalobce v této souvislosti poukázal na vnitřní rozpor v judikatuře Nejvyššího správního soudu: zatímco na jedné straně soud v rozsudcích tvrdí, že požadavky stanovené směrnicí EIA nejsou soudně vymahatelné, na druhé straně tvrdí, že na základě ustanovení směrnice EIA a Aarhuské úmluvy musí být vyhovováno žádostem občanských sdružení na přiznání odkladného účinku správní žaloby. Pokud Nejvyšší správní soud dovozuje povinnost přiznat odkladný účinek správní žalobě pouze ze směrnice EIA a z Aarhuské úmluvy, je nutné na základě těchto instrumentů umožnit občanským sdružením namítat v žalobě i rozpor s hmotněprávními ustanoveními právních předpisů chránících složky životního prostředí, neboť toto právo občanských sdružení plyne také pouze ze směrnice EIA a z Aarhuské úmluvy a nikoliv z vnitrostátní úpravy. V rozsudku ze dne 28. 11. 2008, čj. 4 As 35/2008 - 183 pak Nejvyšší správní soud došel podle žalobce k závěru, že při přezkumu žaloby podané občanským sdružením mají být přinejmenším některé hmotněprávní žalobní námitky věcně projednány, což vyvodil ze směrnice EIA a Aarhuské úmluvy, o kterých ale tvrdí, že nejsou soudně vymahatelné.

[5] Žalobce dále namítl nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu ve vztahu k žalobnímu bodu, v němž žalobce namítal nedostatečné zjištění stavu věci správními orgány spočívající v závažných nedostatcích biologického hodnocení, jež sloužilo jako podklad pro rozhodování správních orgánů. Městský soud podle žalobce jen převzal tvrzení žalovaného, aniž se podrobně a přezkoumatelně žalobním bodem a žalobcem předloženými důkazy zabýval. Podklady pro správní rozhodnutí musí podle žalobce splňovat základní metodologické požadavky a musí mít určitou vypovídací schopnost, mají-li se k nim účastníci z řad dotčené veřejnosti smysluplně vyjadřovat a mají-li správní orgány objektivně rozhodovat. Správní orgány proto měly námitkám a návrhům žalobce na doplnění podkladů vyhovět, řízení přerušit a uložit žadatelům doplnění podkladů. Krajský úřad přitom v jiných případech doplnění přírodovědného průzkumu vyžaduje, což žalobce dokládá kopií vybraných stránek studie „Rychlostní silnice R52-stavba R5205: přírodovědný průzkum území stavby, Aktualizace 2010“, jejímž autorem je rovněž Mgr. Milan Bussinow, Ph.D., a výzvou krajského úřadu ze dne 12. 4. 2010, čj. JMK 51757/2010. Tento nejednotný a nepředvídatelný způsob jednání a rozhodování nelze podle žalobce akceptovat. Žalobce rovněž během odvolání opatřil znalecký posudek, který na nedostatky biologického hodnocení upozornil. Je přitom logické, že v krátké odvolací lhůtě se jeho autor, který blízké okolí Brna dobře zná, musí opírat jen o své znalosti a zkušenosti a nikoliv o aktuální průzkumy v dotčeném území, jak mu paradoxně vyčítá žalovaný. Je pak s podivem, že žalovaný a městský soud se nezabývají obsahem znaleckého posudku, ale jen jeho formální stránkou, např. že neobsahuje citace z odborné literatury. Obdobně je irelevantní skutečností, že autor posudku, RNDr. Mojmír Vlašín, není autorizovanou osobou ve smyslu § 67 zákona č. 114/1992 Sb.; je-li soudním znalcem v oboru ochrany přírody a krajiny, mělo by to dle stěžovatele dokládat určitou přijatelnou odbornou úroveň.

[6] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku shledal žalobce i ve vztahu k žalobnímu bodu, v němž namítal absenci migrační studie obojživelníků provedené v podzimních měsících. Také zde podle žalobce městský soud jen převzal tvrzení žalovaného a nezabýval se žalobním bodem a důkazy předloženými žalobcem. Žalobce se opírá o již citovaný znalecký posudek a poukazuje na to, že je obtížné hájit veřejný zájem ochrany biodiverzity v dotčeném území, pokud odborný podklad – migrační studie – nesplňuje základní metodologické náležitosti, jako je provedení přírodovědných průzkumů tras a výskytu obojživelníků na jaře a na podzim, pokud soudní znalec v minulosti na dotčeném území identifikoval dva druhy ropuch.

[7] Žalobce závěrem navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného a osob zúčastněných na řízení

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti konstatoval, že řešené území je jako součást intravilánu města Brna silně pozměněno antropogenní činností. Plánovaný zásah do tohoto území je proto jen obtížně srovnatelný se zásahem do volné krajiny výstavbou kapacitní rychlostní komunikace R5204, u niž měl krajský úřad podle žalobce požadovat doplnění biologického hodnocení. Žalovaný odmítá tvrzení žalobce, že správními orgány nebyl zjištěn stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, resp. že by snad jimi nebyly zjištěny všechny okolnosti na ochranu veřejného zájmu, který jim přísluší hájit. V této souvislosti nerozumí tomu, co žalobce míní tvrzením, že řízení o výjimce proběhlo nestandardním, nepředvídatelným a viditelně zrychleným způsobem. Žalobci bylo umožněno využít všech jeho procesních práv a žalobce nenamítal nedostatečnost procesních lhůt, jež mu byly stanoveny, a nežádal jejich eventuální prodloužení.

[9] Veškerá tvrzení žalobce se podle žalovaného stále pohybují jen v obecné rovině bez opory v jím předkládaných materiálech. Pokud jde o žalobcem předložený posudek RNDr. Mojmíra Vlašína, žalovaný jej podrobně zkoumal, nicméně musel konstatovat, že se tento stručný materiál pohybuje pouze v rovině spekulací, aniž měl na rozdíl od zpracovaného biologického hodnocení dostatečnou oporu v aktuálních terénních šetřeních, popř. jiných relevantních podkladech, a mohl tak spolehlivě vyvrátit závěry biologického hodnocení. Žalovaný dodává, že předpoklad možného výskytu dalších migrujících obojživelníků a letních kolonií netopýrů zpracovatel biologického hodnocení zohlednil a přírodovědné průzkumy byly proto na jejich zjištění zaměřeny. Přesto druhy nebyly detekovány a jejich výskyt tak nebyl prokázán, což se odrazilo i v uplatněné žádosti o výjimku. Žalovaný doplnil, že předmět řízení o povolení výjimky dle § 56 zákona č. 114/1992 Sb. je plně v dispozici žadatele, a proto ani v případě, že by bylo následně doloženo, že v souvislosti s plánovanou výstavbou bude škodlivě dotčen další zvláště chráněný druh (neuvedený v biologickém průzkumu), nelze to označit za nedostatečně zjištěný stav věci ze strany správního orgánu.

[10] Žalovaný z těchto důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[11] Osoby zúčastněné na řízení vyjádření ke kasační stížnosti v poskytnuté lhůtě nepodaly.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Z žaloby je patrné, že žalobce zejména v žalobní námitce č. 3 namítal, že o výjimce mělo být věcně rozhodnuto a měly do ní případně být zahrnuty eliminační a kompenzační opatření uvedená v biologickém hodnocení. Městský soud se ve svém rozsudku odmítl blíže touto námitkou zabývat s odůvodněním, že občanské sdružení může správní žalobou namítat pouze porušení svých procesních práv. Zjevně tedy dospěl k závěru, že žalobce zde namítá porušení práva hmotného, jež mu nepřísluší. Žalobce reagoval kasační námitkou, v níž Nejvyššímu správnímu soudu položil otázku, zda lze v případě správních žalob občanských sdružení, jejichž hlavním posláním je ochrana přírody a krajiny, přezkoumávat i námitky hmotněprávního charakteru. Před případným rozborem této problematiky nicméně zdejší soud musel nejprve vyřešit, zda úvaha městského soudu o hmotněprávní povaze žalobní námitky byla správná.

[13] V projednávaném případě krajský úřad rozhodl o žádosti o výjimku tak, že řízení zastavil podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, jelikož naznal, že žádost se stala zjevně bezpředmětnou. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2010, čj. 5 As 62/2009 - 68 (publikovaného pod č. 2176/2011 Sb. NSS) *„[v]ýraz "žádost se stala zjevně bezpředmětnou" znamená, že toto ustanovení dopadá pouze na případy, kdy v průběhu řízení o žádosti dojde k takové změně skutkových nebo právních okolností, že žádost, která v době jejího podání nebyla bezpředmětná, se bezpředmětnou stane. "Bezpředmětnost" je nutno vnímat jako stav, kdy jakýmkoli rozhodnutím o žádosti, ať už kladným nebo záporným, nedojde k žádné změně v právním postavení žalobkyně.“* Zastavení řízení podle citovaného ustanovení, jakkoliv se jím řízení končí, tedy není rozhodnutím meritorním. Správní orgán tímto usnesením procesně ukončuje řízení, aniž rozhodl o hmotných právech či povinnostech účastníků řízení. Posouzení zákonnosti usnesení o zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu proto v sobě zahrnuje ověření toho, zda byly naplněny zákonné podmínky pro zastavení řízení, jež jsou specifikovány pouze v rovině práva procesního. Namítal-li žalobce, že o výjimce mělo být věcně rozhodnuto a řízení nemělo být zastavováno, jednalo se o námitku porušení procesního práva žalobce, k níž byl žalobce jako občanské sdružení oprávněn podle § 65 odst. 2 s. ř. s. Jestliže se městský soud touto námitkou žalobce nezabýval s poukazem na její hmotněprávní povahu, je jeho rozsudek nezákonný. Kasačním důvodem je tu nesprávné posouzení právní otázky městským soudem podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Jelikož úvaha městského soudu o této námitce byla od počátku vadná, není dán prostor pro řešení na ní závislé otázky vyřčené žalobcem, totiž zda byl správní soud povinen zabývat se i hmotněprávními námitkami žalobce.

[14] Nejvyšší správní soud nicméně považuje za vhodné s ohledem na procesní ekonomii přičinit poznámku k tomu, zda usnesení krajského úřadu o zastavení řízení bylo vydáno v souladu se zákonem. Z citovaného rozhodnutí pátého senátu Nejvyššího správního soudu jednoznačně plyne, že důvod pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu je dán jen tehdy, pokud v průběhu řízení o žádosti dojde k takové změně okolností, že rozhodnutí správního orgánu o žádosti již nebude mít pro žadatele význam. V projednávaném případě podaly osoby zúčastněné na řízení žádost o výjimku podle § 56

zákona č. 114/1992 Sb. pro účely některých dílčích staveb stavby „Přestavba železničního uzlu Brno“, konkrétně pro potřeby územního řízení o umístění této stavby. Osoby zúčastněné na řízení od svého záměru umístit a provést zmiňovanou stavbu v průběhu řízení před správními orgány neustoupili a současně ze správního spisu není zřejmá ani jiná skutečnost, pro níž by se po podání žádosti o výjimku stala tato žádost bezpředmětnou. Dospěl-li krajský úřad po provedení určitých důkazů k závěru, že výjimku není třeba udělit, protože realizací posuzované stavby nedojde k porušení ochranných podmínek zvláště chráněných druhů živočichů, nebyly naplněny zákonné podmínky pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu. Bezpředmětnost žádosti totiž není možné zaměňovat s nevyhověním žádosti. Jelikož krajský úřad zastavil řízení o výjimce podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, ač pro to nebyly splněny podmínky, postupoval v rozporu se zákonem. Konstatování nezákonnosti usnesení krajského úřadu přitom není přepjatým formalismem: Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že zastavení řízení z důvodu, že se žádost stala zjevně bezpředmětnou, má za následek, že o žádosti nebylo meritorně rozhodnuto. Otázka potřebnosti výjimky podle § 56 zákona č. 114/1992 Sb. tak zůstala nevyřešena; nic proto nebrání tomu, aby absence meritorního rozhodnutí správního orgánu o výjimce byla namítána v rámci územního řízení o umístění předmětné stavby.

[15] V nastalé situaci je zcela nadbytečné zabývat se zákonností obsahu usnesení krajského úřadu, resp. na něj navazujícího rozhodnutí žalovaného, a posuzovat žalobcem tvrzený nedostatečně zjištěný skutkový stav – nedostatečné biologické hodnocení a chybějící migrační studii obojživelníků. Nelze totiž předjímat, jaké podklady v následném správním řízení o výjimce správní orgány shromáždí a na základě jakého skutkového stavu budou rozhodovat: ten se přitom od nyní zjištěného skutkového stavu může velmi odlišovat.

V. Závěr a náklady řízení

[16] Z výše uvedeného vyplývá, že rozsudek městského soudu stál na nesprávném závěru, že usnesení krajského úřadu o zastavení řízení bylo rozhodnutím o hmotných právech; Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V novém řízení bude městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[17] V novém řízení rozhodne městský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 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 29. června 2011

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu