

Odkladný účinek žaloby

K předpisům:

- § 103, § 104 zák. č. 183/2006 Sb.
- čl. 2 odst. 5, čl. 9 odst. 2, 4 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, č. 124/2004 Sb. m. s.
- čl. 10a směrnice Rady č. 85/337/EHS
- § 73 odst. 2 s.ř.s.

K judikatuře:

- rozsudek Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 1 As 13/2007
- usnesení Krajského soudu v Plzni, sp. zn. 57 Ca 14/2004
- rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 4871/38

Ve věcech v nichž přiznání odkladného účinku navrhují účastníci z řad dotčené veřejnosti, domáhající se přezkoumání rozhodnutí v záležitostech životního prostředí, je nutno vyložit ustanovení § 73 s. ř. s. ve světle závazků, které plynou státu z mezinárodního a evropského práva. Nelze proto lpět na podmínce nenahraditelné újmy způsobené výkonem nebo jiným právním následkem rozhodnutí žalobci za situace, kdy žalobcem je občanské sdružení hájící ochranu životního prostředí, které samo není subjektem práva na životní prostředí (srov. usnesení Ústavního soudu sp. zn. 1. ÚS 282/97 ze dne 6. 1. 1998), a které - není-li nositelem práva hmotného - může v žalobě namítat pouze porušení svých procesních práv (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu uveřejněný pod č. 379/2004 Sb. r. NSS), když prokázání takovéto újmy by bylo pro žalobce krajně obtížné či nemožné. Naopak je nutno při posuzování návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě vyjít z povinnosti soudu zajistit realizaci principů přístupu dotčené veřejnosti k soudu, jak jsou formulovány v Aarhuské úmluvě a směrnici o EIA; k tomu ostatně krajské soudy opakovaně vybídl i Nejvyšší správní soud, kdy uvedl, že „při soudním přezkumu konečného rozhodnutí, jehož podkladem bylo stanovisko o posuzování vlivů záměru na životní prostředí, musí být žalobcům z řad dotčené veřejnosti (jmenovitě nevládním organizacím, resp. občanským sdružením podporujícím ochranu životního prostředí) vyhovováno k jejich návrhům na přiznání odkladného účinku správní žaloby tak, aby nemohlo docházet k situacím, kdy v době rozhodování o správní žalobě již byl povolený záměr nevratně realizován (typicky provedení stavby). Pokud by návrhu na přiznání odkladného účinku vyhovováno nebylo, došlo by k porušení čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy a čl. 10a směrnice č. 85/337/EHS, neboť poskytovaná soudní ochrana by nebyla včasná a spravedlivá“ (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 13/2007-63 ze dne 29. 8. 2007). Soud je tedy povinen posuzovat, zda přiznání odkladného účinku žalobě je nezbytné k zajištění přiměřené, účinné, čestné, spravedlivé a včasné nápravy tak, aby předmětný environmentální statek nebyl nevratně poškozen nebo zničen dříve, než bude vydáno konečné rozhodnutí a aby případný úspěch žalobce nebyl jen prázdným vítězstvím s významem nanejvýš akademickým.

Zákon č. 183/2006 Sb. umožňuje stavebníkovi realizaci řady drobných staveb a stavebních činností již na podkladě pravomocného územního rozhodnutí, a to buď bez dalšího (§ 103) nebo na základě ohlášení stavebnímu úřadu (§ 104). Za této situace už nyní nelze hovořit o tom, že územní rozhodnutí pojmově nemůže přivodit újmu, jak dovozovala starší judikatura za účinnosti starého stavebního zákona (srov. např. usnesení Krajského soudu v Plzni publikované pod č. 455/2005 Sb. r. NSS). Naopak ve vztahu ke stavbám a stavebním činnostem uvedeným v § 103 a §104 stavebního zákona přiznání odkladného účinku v úvahu přichází a jsou-li splněny ostatní podmínky pro jeho přiznání, je třeba ho přiznat.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 20.3.2008, sp. zn. 22 Ca 43/2008)

Věc:

Krajský soud v Ostravě rozhodl v právní věci žalobce B, s. p. o. a u. k. M. B., o. s., proti žalovanému: Krajský úřad Moravskoslezského kraje, v řízení o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 30.11.2007, č.j. MSK 158513/2007, ve věci umístění stavby, tak, že se žalobě přiznává odkladný účinek.

Z odůvodnění:

Podanou žalobou se žalobce domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 30.11.2007, č. j. MSK 158513/200 , kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti územnímu rozhodnutí Magistrátu města Frýdku-Místku ze dne 14.8.2007, č. j. SÚ/5137/05/Ra, jímž byla umístěna stavba „R 48 Frýdek-Místek, obchvat“ na pozemcích katastrálních území Dobrá u Frýdku-Místku, Frýdek, Kunčičky u Bašky, Místek, Panské Nové Dvory a Staré město u Frýdku-Místku.

Současně s podanou žalobou žalobce požádal o přiznání odkladného účinku žaloby. Uvedl, že je dotčenou veřejností ve smyslu Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, vyhlášené pod č. 124/2004 Sb. m. s. (dále jen „Aarhuská úmluva“), a proto je třeba, aby v zájmu zajištění včasnosti a spravedlnosti soudní ochrany bylo vyhověno jeho návrhu na přiznání odkladného účinku za situace, kdy hrozí nevratná realizace povoleného záměru. Žalobce uvedl, že nelze trvat na dosavadní judikatuře správních soudů, podle níž povaha územního rozhodnutí obecně vylučuje možnost naplnění podmínek stanovených v § 73 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen s. ř. s.), a to z následujících důvodů: Předně, pokud by měl být odkladný účinek přiznán až stavebnímu povolení, byl by tím žalobce nucen usilovat o účast ve stavebním řízení, kde by musel opětovně a - vzhledem k zásadě koncentrace – neúspěšně vznášet stejné námítky, jaké vznesl proti rozhodnutí o umístění stavby. Dále jak Aarhuská úmluva, tak i Směrnice Rady č. 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "směrnice o EIA"), formulují požadavky na podmínky pro přiznání odkladného účinku rozdílně od s. ř. s., a proto by soud neměl trvat na doslovném naplnění podmínek stanovených v § 73 odst. 2 s. ř. s., ale měl by své rozhodnutí založit na posouzení věcné opodstatněnosti tohoto návrhu. Konečně žalobce uvedl, že v rámci umístěné stavby není pro řadu objektů a činností souvisejících se stavbou nutné vydávat žádné stavební povolení (v souladu s ustanoveními § 103 a § 104 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů - dále jen „stavební zákon“), a proto již na základě napadeného rozhodnutí může stavebník započít terénní práce, výstavbu zařízení staveniště a (po vydaném povolení) též i kácení dřevin rostoucích mimo les, čímž může dojít k zásahům do biotopů zvláště chráněných živočichů a rostlin, k jejichž ochraně byla vyhlášena evropsky významná lokalita Niva Morávky.

Na výzvu soudu se k návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě vyjádřil žalovaný, jenž uvedl, že s ohledem na podmínky 9, 10 a 12 rozhodnutí o umístění stavby stavebník nemůže zahájit terénní úpravy jen na základě napadeného rozhodnutí, a proto nemůže dojít k jakémukoli zásahu do biotopů zvláště chráněných živočichů a rostlin, když stavebník nemá možnost započít s činnostmi, které by směřovaly k realizaci obchvatu. Dále reprodukoval závěry dřívější judikatury o typové nemožnosti naplnění podmínek stanovených v § 73 odst. 2 s. ř. s. rozhodnutím o umístění stavby.

Podle čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy je každá smluvní strana v rámci své vnitrostátní právní úpravy povinna zajistit, aby osoby z řad dotčené veřejnosti (a) mající dostatečný zájem nebo (b) u nichž trvá porušování práva v případech, kdy to procesní správní předpis strany požaduje jako předběžnou podmínku, mohly dosáhnout toho, že soud nebo jiný nezávislý a nestranný orgán zřízený zákonem přezkoumá po stránce hmotné i procesní zákonnost jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti specifikovaných v této úmluvě, přičemž k tomuto účelu je zájem jakékoli nestátní neziskové organizace splňující požadavky článku 2 odstavce 5 pokládán za dostatečný pro účely pododstavce (a). U těchto organizací se bude pro účely pododstavce (b) výše předpokládat, že mají práva, která mohou být porušována. Podle odst. 4 téhož článku postupy přezkoumání podle předchozích odstavců mají zajistit přiměřenou a účinnou nápravu, včetně právně příkázaných úlev ve vhodných případech, a měly by být čestné, spravedlivé, včasné a neměly by vyžadovat vysoké náklady.

Podle čl. 10a směrnice o EIA členské státy zajistí, aby v souladu s příslušnými předpisy vnitrostátního práva příslušníci dotčené veřejnosti, kteří a) mají dostatečný zájem nebo v opačném případě b) namítají porušování práva v případech, kdy to správní řád členského státu požaduje jako předběžnou podmínku, měli možnost dosáhnout přezkoumání soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem zřízeným ze zákona a mohli tak napadnout hmotnou nebo procesní zákonost jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti obsaženým v této směrnici, přičemž každé takové řízení musí být spravedlivé, nestranné a včasné a nesmí být nepřiměřeně nákladné.

Podle ust. § 73 odst. 2 s. ř. s. soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přiznává žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nenahraditelnou újmu, přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a není v rozporu s veřejným zájmem.

Krajský soud posoudil návrh žalobce a dospěl k závěru, že je důvodný.

Ve věcech v nichž přiznání odkladného účinku navrhují účastníci z řad dotčené veřejnosti, domáhající se přezkoumání rozhodnutí v záležitostech životního prostředí, je nutno vyložit ustanovení § 73 s. ř. s. ve světle závazků, které plynou státu z mezinárodního a evropského práva. Nelze proto lpět na podmínce nenahraditelné újmy způsobené výkonem nebo jiným právním následkem rozhodnutí žalobci za situace, kdy žalobcem je občanské sdružení hájící ochranu životního prostředí, které samo není subjektem práva na životní prostředí (srov. usnesení Ústavního soudu sp. zn. 1. ÚS 282/97 ze dne 6. 1. 1998), a které - není-li nositelem práva hmotného - může v žalobě namítat pouze porušení svých procesních práv (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu uveřejněný pod č. 379/2004 Sb. r. NSS), když prokázání takovéto újmy by bylo pro žalobce krajně obtížné či nemožné. Naopak je nutno při posuzování návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě vyjít z povinnosti soudu zajistit realizaci principů přístupu dotčené veřejnosti k soudu, jak jsou formulovány v Aarhuské úmluvě a směrnici o EIA; k tomu ostatně krajské soudy opakovaně vybídl i Nejvyšší správní soud, kdy uvedl, že „při soudním přezkumu konečného rozhodnutí, jehož podkladem bylo stanovisko o posuzování vlivů záměru na životní prostředí, musí být žalobcům z řad dotčené veřejnosti (jmenovitě nevládním organizacím, resp. občanským sdružením podporujícím ochranu životního prostředí) vyhovováno k jejich návrhům na přiznání odkladného účinku správní žaloby tak, aby nemohlo docházet k situacím, kdy v době rozhodování o správní žalobě již byl povolený záměr nevratně realizován (typicky provedení stavby). Pokud by návrhu na přiznání odkladného účinku vyhovováno nebylo, došlo by k porušení čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy a čl. 10a směrnice č. 85/337/EHS, neboť poskytovaná soudní ochrana by nebyla včasná a spravedlivá“ (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 13/2007-63 ze dne 29. 8. 2007). Soud je tedy povinen posuzovat, zda přiznání odkladného účinku žalobě je nezbytné k zajištění přiměřené, účinné, čestné, spravedlivé a včasné nápravy tak, aby předmětný environmentální statek nebyl nevratně poškozen nebo zničen dříve, než bude vydáno konečné rozhodnutí a aby případný úspěch žalobce nebyl jen prázdným vítězstvím s významem nanejvýš akademickým.

Nyní účinný stavební zákon umožňuje stavebníkovi realizaci řady drobných staveb a stavebních činností již na podkladě pravomocného územního rozhodnutí, a to buď bez dalšího (§ 103 stavebního zákona) nebo na základě ohlášení stavebnímu úřadu (§ 104 stavebního zákona). Za této situace už nyní nelze hovořit o tom, že územní rozhodnutí pojmově nemůže přivodit újmu, jak dovozovala starší judikatura za účinnosti starého stavebního zákona (srov. např. usnesení Krajského soudu v Plzni publikované pod č. 455/2005 Sb. r. NSS). Naopak ve vztahu ke stavbám a stavebním činnostem uvedeným v § 103 a §104 stavebního zákona přiznání odkladného účinku v úvahu přichází a jsou-li splněny ostatní podmínky pro jeho přiznání, je třeba ho přiznat. Žalobce se proti realizaci těchto staveb a stavebních prací již nemá možnost bránit, neboť stavebník je může vykonat buďto bez dalšího, nebo pouze v součinnosti se správním orgánem, jehož součinnost je nadto právě napadeným rozhodnutím ve sporném směru determinována (srov. k tomu obdobně argumentaci bývalého Nejvyššího správního soudu v rozhodnutí uveřejněném pod č. Boh. A 4871/38).

V projednávané věci žalobce namítal, že napadené rozhodnutí opravňuje stavebníka realizovat terénní práce, výstavbu zařízení staveniště a kácení dřevin rostoucích mimo les. Žalovaný k tomu uvedl, že podmínky

napadeného rozhodnutí brání realizaci terénních úprav, k ostatním namítaným a v úvahu přicházejícím stavebním činnostem se nevyjádřil. Za této situace má krajský soud za to, že je zde stále nebezpečí nevratného zásahu do evropsky významné lokality Niva Morávky, který by mohl zmařit účel účasti žalobce v řízení. Zásada včasnosti a účinnosti poskytované soudní ochrany tak může být uvedena v život pouze přiznáním odkladného účinku napadenému rozhodnutí. Zároveň ve světle zásady spravedlnosti a přiměřenosti soud zkoumal, zda se takovýto postup nepřiměřeně nedotkne práv třetích osob, zejména potencionálního stavebníka, a dospěl k závěru, že nemožnost stavebních činností, které z hlediska celkového záměru jsou podružného charakteru, a časové oddálení vydání stavebního rozhodnutí mu nepřivodí nepřiměřenou a nespravedlivou újmu na jeho právech.

V souladu s ustanovením čl. 9 Aarhuské úmluvy, čl. 10a směrnice o EIA a § 73 odst. 2 s. ř. s. proto soud podané žalobě odkladný účinek přiznal.