



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Václava Novotného a soudkyň JUDr. Ludmily Valentové a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **B. – s. p. o. a u. k. ž. p. M. B., o. s.**, zast. Mgr. Luděkem Šikolou, advokátem, se sídlem Brno, Dvořákova 13, proti žalované: **Vláda České republiky**, nábřeží Edvarda Beneše 4, Praha 1, **za účasti** zúčastněné osoby: A. L., o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 26. září 2005, č. j. 5 Ca 4/2005 - 33,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobce (dále „stěžovatel“) domáhá zrušení shora citovaného rozsudku Městského soudu v Praze (dále „městský soud“), jímž byla odmítnuta žaloba stěžovatele proti usnesení vlády České republiky ze dne 3. 11. 2004, č. 1090 (dále „usnesení vlády“). Tímto usnesením byla povolena výjimka ze základních ochranných podmínek Chráněné krajinné oblasti Beskydy (dále „CHKO Beskydy“) podle ustanovení § 43 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, ze zákazů uvedených v ust. § 26 odst. 2 písm. b) citovaného zákona, konkrétně ze zákazu povolovat změny využití území L. h. v souvislosti s provozem malé (jižní) sjezdové trati na pozemku parc. č. 2545/222 v k. ú. K., v I. zóně odstupňované ochrany přírody, a to za podmínek v usnesení uvedených.

Žalobou podanou u městského soudu se stěžovatel domáhal zrušení usnesení vlády z toho důvodu, že v řízení o vydání napadeného usnesení nemohl využít možnosti být účastníkem řízení, protože o jeho zahájení nebyl informován v důsledku změny zákona č. 114/1992 Sb., provedené zákonem č. 218/2004 Sb. s účinností od 28. 4. 2004. Touto novelou se stala příslušnou k udělování výjimek podle ust. § 43 nově namísto Ministerstva životního prostředí (dále „ministerstvo“) vláda České republiky (dále „vláda“).

Zákon č. 114/1992 Sb. zajišťuje dotčené veřejnosti právo na informace o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy chráněné podle uvedeného zákona tak, že podle ustanovení § 70 zákona č. 114/1992 Sb. mohou subjekty uvedené v odstavci prvním § 70 citovaného zákona požádat příslušné orgány státní správy, aby je informovaly o všech takových zásazích a zahajovaných správních řízeních. Stěžovatel požádal Ministerstvo životního prostředí již v roce 1999, aby jej informovalo o řízeních v okresech F.-M., N. J. a V. Poté, co se zmíněnou novelou stala příslušnou k udělování výjimek dle § 43 vláda, nebyl stěžovatel o řízeních informován, ačkoli dle jeho názoru se ministerstvo na podkladech pro rozhodnutí vlády podílelo a z toho důvodu informován být měl. Domnívá se proto, že byla porušena jeho práva a svou žalobní legitimaci opřel o ustanovení § 66 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“) ve spojení s čl. 9 odst. 2 tzv. Aarhuské úmluvy. Nezákonnost napadeného rozhodnutí spatřoval v tom, že nebylo vydáno zákonným postupem (vláda nepostupovala podle ustanovení o řízení před správním orgánem, nebyl posuzován vliv záměru na životní prostředí) a bez dohody s orgánem ochrany přírody.

K žalobě se vyjádřila žalovaná, která mj. uvedla, že udělování výjimky podle § 43 zákona č. 114/1992 Sb. nepodléhá procesu posuzování vlivů na životní prostředí podle zákona č. 110/2001 Sb. Přesto ministerstvo vyhodnotilo ve spolupráci s příslušným orgánem ochrany přírody, tj. Správou Chráněné krajinné oblasti Beskydy dosavadní provoz lyžařského vleku a sjezdové trati a výsledky těchto zjištění zahrnulo do rozhodovací činnosti a závěrečného usnesení. Námitka nedostatku projednání s orgánem ochrany přírody tedy není důvodná. Rozhodovací proces vlády nepodléhá správnímu řádu, ale jednacímu řádu a materiál předložený vládě k projednání obsahoval předkládací a důvodovou zprávu. Žalovaný přihlédl při rozhodování k již existující sjezdové trati a doplnil podmínky jejího provozování, vzal v úvahu stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody a uvážil veřejný zájem spočívající v tradičním sportovním využití dané lokality.

Městský soud se v první řadě zabýval otázkou aktivní legitimace stěžovatele k podání žaloby a dovodil z Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, přijaté dne 25. 6. 1998, pro Českou republiku účinné od 4. 10. 2004, publikované ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 124/2004 (dále „Aarhuská úmluva“ nebo jen „úmluva“), že tato úmluva není přímo aplikovatelná v českém právním řádu, protože účast veřejnosti v předmětných řízeních upravuje ustanovení § 70 zákona č. 114/1992 Sb. Podle závěru městského soudu není tedy v daném případě stěžovatel aktivně legitimován k podání žaloby, proto ji odmítl jako podanou osobou k tomu zjevně neoprávněnou v souladu s ustanovením § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

Ve své kasační stížnosti setrvává stěžovatel na porušení svých práv a domáhá se zrušení předmětného odmítavého usnesení městského soudu a vrácení věci k dalšímu řízení. Podotýká, že se o existenci jím napadeného usnesení vlády dozvěděl v rámci správního řízení o návrhu na vydání územního rozhodnutí o využití území „ve věci sjezdové dráhy Jižní sjezdovky na L. h.“, jehož byl účastníkem. Usnesení městského soudu napadnul stěžovatel

z důvodu nesprávného výkladu podmínek aktivní legitimace stěžovatele ve vztahu k požadavkům článku 9 odst. 2, 4 a 5 a dále opomenutí čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy a platného znění směrnice Rady č. 85/337/EHS o hodnocení vlivu některých veřejných a soukromých projektů na životní prostředí.

Stěžovatel považuje za nesprávný názor městského soudu, podle kterého nemá stěžovatel aktivní legitimaci k podání předmětné žaloby z toho důvodu, že se neúčastnil správního řízení, které předcházelo, resp. mělo předcházet vydání rozhodnutí vlády. Domnívá se, že vláda měla o výjimce podle § 43 zákona č. 114/1992 Sb. rozhodovat ve správním řízení a s občanskými sdruženími, které splňují podmínky ustanovení § 70 zákona č. 114/1992 Sb., měla jednat jako s účastníky řízení. Namítá však, že žádné správní řízení, do kterého by se mohl přihlásit, nebylo vedeno. Navíc mu opakovaně žalovaná i Ministerstvo životního prostředí sdělili, že výjimky dle § 43 zákona č. 114/1992 Sb. jsou „povolovány formou usnesení vlády, tedy ne ve správním řízení“. Tudíž není na místě postup podle § 70 zákona č. 114/1992 Sb. Z toho vyvozuje stěžovatel faktickou nesplnitelnost podmínky účasti v předchozím řízení v daném a obdobných případech, jak ji dle něj požaduje v napadeném usnesení městský soud. V takovém případě dle stěžovatele je možno naplnit závazek z Aarhuské úmluvy jedinečně tak, že se přizná aktivní legitimace osobám z řad dotčené veřejnosti přímo na základě ustanovení čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy (ve spojení s čl. 10 Ústavy ČR). Výklad provedený městským soudem považuje stěžovatel za formalistický a porušující právo stěžovatele na spravedlivý proces. Napadá předmětné usnesení městského soudu dále v tom, že se nevypořádal s tím, že stěžovatel svou žalobní legitimaci dovozoval rovněž z čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy ve spojení s čl. 66 odst. 3 s. ř. s. Dále argumentuje přímou aplikovatelností Směrnice Rady č. 85/337/EHS, jejíž čl. 10a se shoduje s čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy. I ze znění této směrnice tedy vyplývá povinnost členských států ES zajistit, aby dotčená veřejnost měla přístup k soudní ochraně za podmínek touto směrnicí stanovených. Městský soud měl dle stěžovatele uznat přímý účinek tohoto ustanovení a připustit tak jeho aktivní legitimaci v dané věci.

Ke kasační stížnosti se žalovaný ani osoba zúčastněná na řízení nevyjádřili.

Nejvyšší správní soud ze soudního a správního spisu zjistil, že dne 15. 2. 2002 podal ministerstvu A. L., osoba zúčastněná na řízení, žádost o udělení výjimky z ochranných podmínek I. zóny odstupňované ochrany přírody CHKO Beskydy pro změnu využití území L. h. v souvislosti s provozem malé (jižní) sjezdové trati. V zahájeném správním řízení se vyjádřily k žádosti L. ČR, s. p., L. s. F. – M. a O. a Správa CHKO Beskydy, kteří udělili souhlas s provozem trati. Okresní úřad Frýdek - Místek, referát životního prostředí, poukázal ve svém vyjádření na skutečnost, že o výjimku požádali tři žadatelé a za ideální řešení považují takové, kdy držitel výjimky by byl totožný s nájemcem pozemku a vlastníkem lyžařských zařízení. Poukázal na fakt, že udělení výjimky je pouze dílčím rozhodnutím a že nikoho k ničemu neopravňuje; rozhodující bude, komu L. ČR, s. p. pronajmou pozemky a kdo bude držitelem rozhodnutí o využití území. Proto ministerstvo vyzvalo všechny tři žadatele, aby zvážili své setrvání na žádosti o udělení výjimky s ohledem na svůj záměr podat či nepodat návrh na vydání územního rozhodnutí o využití území pro provozování sjezdových tratí a dále aby doložili svůj právní vztah k pozemkům na L. h. K tomu s. p. L. ČR uvedl, že ohledně dotčených pozemků „v současné době nemá uzavřenou nájemní smlouvu se žádným nájemcem“. V rámci rozkladu podaného stěžovatelem ve věci udělení výjimky podle § 43 zákona č. 114/1992 Sb. ministerstvem dne 6. 3. 2000 pro změnu využití území z důvodu provozu malé (jižní) sjezdové trati na L. h. a neudělení výjimky pro provoz velké (severní) trati ministerstvo požádalo o stanovisko dotčené orgány státní správy. Česká inspekce

životního prostředí nezjistila na jižní sjezdovce poškození přírody, správa CHKO souhlasila s povolením výjimky pro jižní sjezdovku, obce O., K. a M., L. ČR, L. s. F. – M. a O. se vyjádřily pouze k severní (velké) sjezdovce. Tělovýchovná jednota VP, F. – M. doporučila změnu podmínek udělení výjimky a upozornila na skutečnost, že lyžařský vlek na vyjmenovaných pozemcích je v jejím vlastnictví. Ministerstvo vzalo při svém rozhodování v potaz stanoviska dotčených orgánů a obcí (jež dávají přednost usměrněné turistice před negativními dopady striktních nereálných zákazů), námitky rozkladu a veřejný zájem, převyšující zájem ochrany přírody a poměřil jej i rozsahem následků, které by nastaly nepovolením výjimky a odlesňováním a výstavbou sjezdových tratí na jiných místech a tak by došlo k větším škodám na přírodním a krajinném prostředí. Výjimka byla udělena dne 14. 1. 2003 za stanovených podmínek a byla platná do 1. 6. 2004. Proti tomuto rozhodnutí podal rozklad stěžovatel, rozhodnuto o něm bylo dne 4. 9. 2003 tak, že jej ministr životního prostředí zamítnul.

O žádosti A. L. (osoby zúčastněné na řízení) o udělení výjimky ze základních ochranných podmínek CHKO Beskydy ze dne 30. 6. 2004 rozhodla dne 3. 11. 2004 vláda na základě podkladů ministerstva jednomyslně a výjimku udělila. Vláda rozhodovala na základě podkladů vypracovaných s ohledem projednávanou věc ministerstvem životního prostředí, které, ačkoli mu to žádný zákon neukládá, provedlo ve spolupráci s CHKO Beskydy vyhodnocení dosavadního provozu vleku, doplnění kontrolovatelných podmínek provozu a uvážilo veřejný zájem v dané lokalitě na projednávané věci. Využití L. h. pro sjezdové lyžování bylo řešeno s ministerstvem již od roku 1999. I předchozí, dlouhodobě tradiční provoz malé (jižní) sjezdové trati probíhal po odsouhlasení účastníků správního řízení a dotčených orgánů státní správy.

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném ke dni rozhodnutí vlády v ust. § 26 odst. 2 stanoví mj., že „na území první zóny chráněné krajinné oblasti je dále zakázáno umisťovat a povolovat nové stavby a povolovat a měnit využití území“. Výjimky z tohoto zákazu podle ustanovení § 43 téhož zákona od 27. 4. 2004 na základě změny provedené zákonem č. 218/2004 Sb. ve zvláště chráněných územích podle § 16, § 26, § 29, § 34, § 35 odst. 2, § 36 odst. 2, § 45h a § 45i v případech, kdy veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody, povoluje v každém jednotlivém případě svým rozhodnutím vláda.

Žaloba stěžovatele byla městským soudem odmítnuta z důvodu nedostatku aktivní legitimace, proti tomu brojil svou kasační stížností stěžovatel, a proto se Nejvyšší správní soud zaměřil na tuto otázku.

Předně je nutno uvést, že za procesní situace, kdy kasační stížnost napadá rozhodnutí městského soudu o odmítnutí návrhu (žaloby), omezuje se přezkum prováděný Nejvyšším správním soudem na opodstatněnost naplnění důvodu obsaženého v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Pokud by totiž Nejvyšší správní soud skutečně dospěl k závěru, že k odmítnutí žaloby došlo nezákonně (tzn. že tento kasační důvod byl naplněn), musel by napadené rozhodnutí městského soudu zrušit a otevřít tím procesní prostor tomuto soudu, aby se meritorně vypořádal s podanou žalobou. Tento závěr vyplývá z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek ze dne 21. 4. 2005, sp. zn. 3 Azs 33/2004, publikovaný pod č. 625/2005 Sb. NSS), podle níž *„je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Pod tento důvod spadá také případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla*

mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, a dále vada řízení spočívající v tvrzené zmatečnosti řízení před soudem.“ Důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. v sobě tedy zahrnuje jak nezákonnost samotného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, tak i procesní pochybení soudu, která tomuto rozhodnutí předcházela.

Nejdříve si Nejvyšší správní soud odpověděl na otázku, zda lze na daný případ aplikovat Aarhuskou úmluvu, popř. směrnici 85/337/EHS, ze kterých si stěžovatel dovozuje svou aktivní žalobní legitimaci.

V čl. 6 odst. 1 úmluvy je věcná působnost ustanovení úmluvy v ustanoveních o účasti veřejnosti a přístupu k soudu vymezena tak, že se týká povolování záměrů uvedených v příloze 1 a dále záměrů v příloze neuvedených avšak majících významný vliv na životní prostředí (kritéria pro posouzení významnosti vlivu na životní prostředí má stanovit vnitrostátní legislativa). Sjezdové dráhy nejsou v příloze 1 uvedeny, avšak pod bodem 20 je uvedeno, že úmluva se vztahuje na povolování záměrů, které mají být podle vnitrostátní legislativy podrobeny posuzování vlivů na životní prostředí.

Vnitrostátní legislativu představuje v tomto případě zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, který v § 4 odst. 1 písm. b) stanoví, že záměrem podléhajícím posuzování vlivů je také záměr uvedený v příloze zákona v kategorii 2, u kterého ve zjišťovacím řízení bylo stanoveno, že může mít významný vliv na životní prostředí. V příloze zákona v kategorii 2 pak jsou sjezdové dráhy uvedeny v bodě 10.7. Pro posouzení, zda lze Aarhuskou úmluvu na danou věc použít, je tedy třeba zjistit, zda příslušný orgán kraje ve zjišťovacím řízení stanovil, že předmětný záměr může mít významný vliv na životní prostředí, popř. pokud žádné takové řízení (dosud) neproběhlo, zda jsou dány podmínky pro stanovení významného vlivu.

Věcná působnost směrnice 85/337/EHS je vymezena v čl. 4 odst. 1 a 2 tak, že se vztahuje na povolování záměrů uvedených v příloze 1 (sjezdové dráhy zde nejsou uvedeny) a na záměry uvedené v příloze 2 [sjezdové dráhy uvedeny pod bodem 12 písm. a), o kterých tak bylo rozhodnuto na základě zvážení obecných kritérií nebo posouzením jednotlivého záměru]. Při posouzení zda záměry uvedené v příloze 2 podléhají posouzení vlivů, má být vzato v úvahu mj. únosné zatížení přírodního prostředí s tím, že zvláštní pozornost je věnována horským oblastem a lesům; přírodním rezervacím a velkoplošným chráněným územím; oblastem registrovaným nebo chráněným předpisy členských států; zvláště chráněné oblasti vyhlášené členskými státy v souladu se směrnicemi 79/409/EHS a 92/43/EHS. S přihlédnutím k těmto kritériím by zřejmě předmětný záměr měl spadat do působnosti směrnice.

Smyslem a účelem čl. 9 úmluvy je zajištění respektování práva (tak, aby nebylo možné předpisy na ochranu životního prostředí ignorovat odepřením přezkumu v soudním řízení), avšak úmluvu nelze vyložit tak, že umožňuje *samostatný* soudní přezkum jakéhokoli rozhodnutí, aktu nebo nečinnosti. Rovněž čl. 10a směrnice 85/337/EHS uvádí: „Členské státy stanoví, v jaké fázi mohou být rozhodnutí, akty nebo nečinnost napadeny.“

Na to navazuje posouzení, zda rozhodnutí městského soudu, který dovodil, že stěžovatel není aktivně legitimován k podání správní žaloby proto, že se neúčastnil řízení vedeného vládou ve věci předmětné výjimky. Stěžovatel naproti tomu dovozoval, že se řízení účastnit nemohl, protože došlo ke změně vnitrostátní legislativy (§ 43 zákona č. 114/1992 Sb.) a o výjimkách nyní rozhoduje vláda. Protože si stěžovatel změny „nevšiml“, nepodal

vládě žádost dle § 70 odst. 2, proto se o řízení nedozvěděl a nemohl se řízení účastnit. Navíc uvádí, že vláda rozhodla usnesením, žádné správní řízení, kterého by se mohl účastnit, nebylo vedeno. Aktivní legitimace stěžovatele navíc má vyplývat přímo z čl. 9 odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy a čl. 10a směrnice 85/337/EHS ve spojení s ust. § 66 odst. 3 s. ř. s. (zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu).

Argumentace stěžovatele není správná. Dle čl. 2 bodu 5 Aarhuské úmluvy stanoví vnitrostátní předpisy požadavky, které musí splnit nevládní organizace, aby byly považovány za dotčenou veřejnost a měly přístup k soudu dle čl. 9 (odst. 2) úmluvy. Totéž stanoví ve čl. 1 bod 2 i uvedená směrnice. Pokud tedy stanoví česká legislativa a judikatura podmínku předchozí účasti ve správním řízení jako podmínku pro aktivní legitimaci, je to zcela v souladu s uvedenými mezinárodními resp. komunitárními předpisy.

Možnost stanovit podmínku přístupu k soudnímu řízení ve formě účasti na předchozím správním řízení stanoví sama Aarhuská úmluva. V ustanovení čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy se odkazuje na přezkoumání jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti a přitom se nevylučuje možnost předběžného přezkoumání správním orgánem a není ovlivněn požadavek, aby byly vyčerpány postupy správního přezkoumávání před předáním věci k soudnímu přezkoumání tam, kde to vnitrostátní právo vyžaduje.

Z implementační příručky k Aarhuské úmluvě plyne, že přístup k soudní ochraně, který zakotvuje, především znamená, že dotčená veřejnost má vůbec k dispozici právní mechanismy přezkoumání případného porušení práva na informace a práva na účast na rozhodování v otázkách životního práva podle této úmluvy a vnitrostátního práva životního prostředí (str. 125). Tyto podmínky Česká republika jednoznačně splňuje. Občanským sdružením podle českého práva (jímž je i stěžovatel) je přiznáno právní postavení s možností brojit proti rozhodnutí porušujícím jejich práva nebo zákon.

Podstatné v souzené věci je, že právo na soudní ochranu neexistuje osaměle, nezávisle a bez dalších souvislostí. Vždy je vázáno na právo na přístup k informacím a právo účasti při rozhodování v otázkách životního prostředí. Váže se tedy na oprávnění deklarovaná v čl. 4 a 6 a další Aarhuské úmluvy a konkrétně přiznaná vyplývající vnitrostátní legislativou (zde zákonem č. 114/1992 Sb., ustanovením § 70). Aarhuská úmluva poskytuje výslovně smluvním stranám volnost v tom, jak si uvedená práva a procesní postupy k jejich ochraně uvedou do svých vnitrostátních úprav (str. 123) a jak přizpůsobí svou právní úpravu Aarhuské úmluvě. Úmluva totiž poskytuje jen obecné zásady a povinnosti ukládá skrz vnitrostátní legislativu. Přímě nestanovila konkrétní ustanovení o právní (soudní) ochraně a přezkumu jmenovaných aktů a pouze odkazuje na vnitrostátní právní úpravy, jimž nepřikazuje jmenovitě a striktně, jak má přezkum předmětných aktů vypadat. Důvodem je skutečnost, že přezkumné systémy stran úmluvy se liší, proto není ani možné vnucovat jim (např. nesystematicky) nějaké detailní, třebaž až cizorodé a nezapadající postupy.

Ustanovení čl. 9 odst. 3 úmluvy samotné předvídá nikoli svou přímou použitelnost pro osoby z řad veřejnosti, ale výslovně stanoví, aby strany úmluvy zajistily přístup ke správním a soudním řízením proti těm aktům, které jsou v rozporu s vnitrostátním právem týkajícím se životního prostředí. Úmluva tedy vnitrostátní právo a samostatnou úpravu států předpokládá a respektuje. Tím si sama udává v tomto ustanovení charakter smlouvy, která není uplatnitelná přímo (self-executing) a nemá nástroje svého prosazování. Má pouze povšechný ráz a otevírá prostor pro politické uvážení zákonodárce strany úmluvy při vytváření příslušné legislativy (obdobně rozhodoval u mezinárodní úmluvy,

kteřá není přímo uplatnitelná, Ústavní soud dne 5. 2. 2003 ve věci sp. zn. Pl. ÚS 34/02). Přímo aplikovatelnost Aarhuské úmluvy vyloučil rovněž Nejvyšší správní soud ve věci sp. zn. 2 As 12/2006, kde bylo taktéž zdůrazněno, že adresátem úmluvy je stát a jeho veřejná moc anebo sp. zn. 3 Ao 2/2007, v níž Nejvyšší správní soud zdůraznil, že požadavek přímé aplikace znamená, že ustanovení mezinárodní smlouvy jsou konstruována natolik určitě a jasně, že z nich lze vyvodit práva a povinnosti vnitrostátních subjektů, aniž by bylo třeba nějakých vnitrostátních opatření.

Jádrem věci v posuzovaném případě není porušení práva tak, jak jej předvídá Aarhuská úmluva. Právo na soudní přezkum přiznává úmluva v těch případech, kdy došlo k porušení hmotného nebo procesního práva v řízeních o poskytnutí informací či ohledně účasti dotčené veřejnosti na rozhodování v otázkách životního prostředí. K tomu však v souzené věci rovněž nedošlo. Vláda vydala předmětné usnesení v souladu s ustanovením § 43 zákona č. 114/1992 Sb. v řízení, v němž stěžovatel nebyl účastníkem a v řízení, o jehož existenci či zahájení stěžovatel informován být nemusel, neboť o to vládu ne žádal.

Implementační příručka dále uvádí, že existují země, kde platí zásada subsidiarity, tj. nutnosti vyčerpání všech řádných a mimořádných opravných prostředků ve správním řízení (str. 130 příručky) před zahájením soudního řízení. Pokud takový požadavek vnitrostátní úprava obsahuje, úmluva jej výslovně povoluje. Český právní řád, jmenovitě soudní řád správní takový požadavek obsahuje jakožto zásadu řízení a výslovné ustanovení § 5 s. ř. s. To říká, že *„pokud 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.“*

Smyslem úmluvy není v dané oblasti sjednotit procesní postupy všech jejích stran ve správním i soudním řízení, naopak, úmluva respektuje tradice a možnosti vnitřních právních úprav současných i budoucích stran.

Výše uvedený závěr vyplývá dále i z komparace legislativní implementace úmluvy a směrnice v jiných státech. Německý zákon ze dne 7. 12. 2006 (Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG) stanoví ve svém § 2 odst. 1 bod 3 jako podmínku žalobní legitimace občanských sdružení mj. předchozí účast ve správním řízení eventuálně protiprávní odepření této účasti. Stěžovatel v daném případě si však svou žádostí účast ve správním řízení nezajistil. Obdobnou podmínku stanoví i rakouský zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, který byl za účelem implementace směrnice 85/337/EHS novelizován v roce 2005, ve svém § 19 odst. 10. Uvedený německý zákon sdružením působícím v oblasti ochrany životního prostředí stanoví (§ 3) pro jejich aktivní legitimaci další podmínky, jako například minimální dobu, po kterou jsou v této oblasti činní, rozsah činnosti, uznání zvláštním spolkovým úřadem pro životního prostředí a další.

Ze srovnání plyne, že česká vnitrostátní úprava umožňuje prostřednictvím ustanovení § 70 zákona č. 114/1992 Sb. přístup dotčené veřejnosti k informacím a do příslušných správních řízení velmi široce a stanoví pouhou minimalistickou podmínku o tyto informace jednoduchým způsobem požádat a do předmětných řízení se po obdržení informace o jejich vedení přihlásit. Tuto podmínku však v daném případě stěžovatel nesplnil a ani neuvádí (a ani ze soudního a správního spisu není patrné nic), co by bránilo tuto žádost podat.

Dne 28. 4. 2004 nabyl účinnosti zákon č. 218/2004 Sb., který zavedl pro žádosti dotčené veřejnosti podané u správního orgánu lhůtu, po kterou tato žádost platí, a to na jeden rok. Současně udělil pravomoc rozhodovat o výjimkách podle § 43 zákona č. 114/1992 Sb. namísto Ministerstva životního prostředí vládě. Podle spisového materiálu byla žádost stěžovatele podána ještě před účinností zákona č. 218/2004 Sb. Žádost o výjimku podal A. L. vládě dne 30. 6. 2004, tedy až po nabytí účinnosti citovaného zákona. V souladu se zásadou, že práva náleží bdělým, bylo na stěžovateli, aby podle nové právní úpravy žádost podal a tak se mohl stát účastníkem řízení.

Žalobce je oprávněn účastnit se řízení o územním rozhodnutí o změně užívání pozemku (čehož i, jak vyplývá z kasační stížnosti, využil), může toto rozhodnutí napadnout správní žalobou a v rámci tohoto soudního přezkumu pak soud přezkoumá i zákonnost napadeného rozhodnutí vlády o udělení výjimky jakožto podkladového rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. Tento procesní postup není nikterak v rozporu s požadavky Aarhuské úmluvy ani se směrnicí 85/337/EHS.

Stěžovatel občanským sdružením byl podle jeho stanov založen s cílem ochrany kvality životního prostředí regionu, především jeho přírodních složek ve všech jejich rozmanitostech, dále s cílem obnovy a rozvoje území na principu globálního trvale udržitelného rozvoje, uchování osobitého rázu krajiny oblasti a působení na ekologické vědomí obyvatel, jejich vedení k osobní odpovědnosti za stav a vývoj životního prostředí regionu. O to více je překvapující, že opomenul zmíněnou novelu zákona č. 114/1992 Sb. zákonem č. 218/2004 Sb. a nepožádal vládu v souladu s ustanovením § 70 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., aby byl předem informován o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona.

Závěrem lze tedy shrnout, že postup městského soudu, který stěžovateli aktivní legitimaci v dané věci nepřiznal, byl správný a v souladu se zákony i mezinárodními závazky České republiky.

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Protože úspěšný žalovaný žádné náklady neuplatňoval, resp. mu žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, soud mu náhradu nákladů řízení nepřiznal.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 19. června 2007

JUDr. Václav Novotný.
předseda senátu