



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobce **O. z. o. k. b. ž. p. v T., občanské sdružení**, zastoupeného Mgr. Luděkem Šikolou, advokátem se sídlem Dvořákova 13, 602 00 Brno, proti žalovanému **Ministerstvu životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, 100 10 Praha 10, proti rozhodnutí ze dne 24. 2. 2005, č. j. 1381/OPVI/05, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2005, č. j. 9 Ca 155/2005 - 33,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Dne 24. 2. 2005 vydal žalovaný stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru „Rozšíření dálnice D1 v úseku Kývalka – Holubice na šestipruhové uspořádání“ na životní prostředí podle § 10 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, jež bylo zveřejněno na úřední desce Jihomoravského kraje dne 8. 3. 2005.

Proti tomuto stanovisku brojil žalobce žalobou k Městskému soudu v Praze, který ji dne 31. 10. 2005 usnesením odmítl. Své rozhodnutí zdůvodnil tím, že stanovisko žalovaného nenaplnuje charakter správního rozhodnutí, které podléhá přezkumu v oblasti správního soudnictví. Samotným vydáním stanoviska, které má povahu závazného podkladu budoucího správního rozhodnutí a lze tedy na něj pohlížet i jako na úkon předběžné povahy, zjevně nedochází bez navazujícího řízení nebo postupu správního orgánu k újmě na právech žalobce. Navíc se dle názoru soudu jedná o rozhodnutí předběžné povahy, které je proto ze soudního přezkumu vyloučeno.

Proti usnesení městského soudu podal žalobce včasnou kasační stížnost, v níž namítl nezákonnost rozhodnutí soudu pro rozpor s článkem 9 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, vyhlášené sdělením Ministerstva zahraničních věcí pod č. 124/2004 Sb. m. s., (dále jen „Aarhuská úmluva“ nebo „úmluva“). Žalobce především namítá porušení čl. 9 odst. 2 ve spojení s čl. 6 odst. 1 a bodem 8 písm. b) přílohy I Aarhuské úmluvy, podle nichž musí být zajištěno právo dotčené veřejnosti domáhat se přezkumu po stránce hmotné i procesní zákonnosti jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti orgánu státní správy podle ustanovení čl. 6 úmluvy, a to i aktů týkajících se výstavby dálnic. Žalobce se domnívá, že splňuje definiční znaky „dotčené veřejnosti“, tak jak jsou upraveny úmluvou. Právo žalobce domáhat se soudního přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí, je dáno i čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, v němž je obsažena generální klauzule zakládající povinnost smluvních stran zajistit, aby osoby podle čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy měly možnost vyvolat přezkum rozhodnutí týkajících se ochrany životního prostředí nezávislým a nestranným orgánem. Podle žalobce je na místě uvažovat o přímé aplikaci výše uvedených ustanovení úmluvy (ve spojení s čl. 10 Ústavy České republiky a § 66 odst. 3 s. ř. s.). Právní názor soudu je pak v rozporu s dalšími požadavky Aarhuské úmluvy (čl. 9 odst. 4 a 5) na dosažitelné a účinné soudní mechanismy.

Dále žalobce namítl, že názor městského soudu je v rozporu s požadavky směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES, o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně. Směrnice 2003/35/ES vložila do směrnice Rady 85/337/EHS, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, článek 10a, podle nějž je povinností členských států Evropských společenství zajistit, aby osoby z řad dotčené veřejnosti měly přístup k soudnímu přezkumu zákonnosti (po stránce hmotné i procesní) jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti, na která se vztahují ustanovení této směrnice o účasti veřejnosti. Směrnice 2003/35/ES měla být v českém právním řádu provedena nejpozději dne 25. 6. 2005. Žalobce dovozuje, že ustanovení čl. 10a směrnice 85/337/EHS, má přímý účinek a vyloučení soudního přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí je proto nepřipustné.

Podle žalobce rozhodnutí žalovaného závazně určilo práva a povinnosti oznamovatelů – Ředitelství silnic a dálnic ČR – a dále založilo práva ve smyslu § 23 odst. 9 zákona č. 100/2001 Sb. v žalobě jmenovaným obcím a občanským sdružením. Rozhodnutí žalovaného lze proto považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. rozhodnutí žalovaného nemůže být rozhodnutím předběžné povahy, neboť je konečným výstupem procesu posuzování vlivů záměru na životní prostředí.

Konečně žalobce tvrdí, že rozhodnutí městského soudu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť soud se nevypořádal s žalobními body týkajícími se splnění podmínek přezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného a podmínek žalobní legitimace. Především se pak vůbec nevypořádal s argumentací žalobce založenou na výkladu ustanovení Aarhuské úmluvy.

Žalobce proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení Městského soudu v Praze a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že předmětné stanovisko není rozhodnutím, kterým by byl žalobce krácen na svých právech ve smyslu § 65 s. ř. s., má povahu závazného podkladu pro vydání budoucího správního rozhodnutí a navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Kasační stížnost není důvodná.

K námitce porušení Aarhuské úmluvy městským soudem Nejvyšší správní soud poznamenává, že účelem a smyslem práva na přístup k soudu podle čl. 9 úmluvy je ochrana oprávněných zájmů veřejnosti včetně organizací a prosazování práva. Tato ochrana by měla být čestná, férová, spravedlivá, včasná a (finančně) dostupná. Účelem Aarhuské úmluvy ovšem není samoúčelné rozšiřování přezkumné kompetence správních soudů, resp. rozšiřování aktivní legitimace, ale zejména zajištění vymahatelnosti a respektování hmotného a procesního práva přijatého smluvními stranami na ochranu životního prostředí. Ustanovení čl. 9 úmluvy není možné vykládat pouze tak, že by vyžadovalo samostatný soudní přezkum jakéhokoli rozhodnutí, aktu nebo nečinnosti v rámci povolování záměrů dle čl. 6 úmluvy v samostatném řízení. Úmluvě dostačuje i ten výklad, který sice neumožňuje jednotlivé dílčí úkony v rámci povolování záměrů přezkoumat samostatnou správní žalobou, ale umožňuje jejich přezkoumání v rámci přezkumu konečného povolení. Zároveň musí být splněny požadavky čl. 9 odst. 4 úmluvy (čestná, férová, spravedlivá, včasná a finančně dostupná právní ochrana, možnost předběžného opatření a přiznání odkladného účinku). Nejvyšší správní soud považuje ochranu poskytovanou správním soudnictvím v ČR za vyhovující těmto kritériím.

Soudní řád správní je v tomto ohledu v souladu s Aarhuskou úmluvou, když umožňuje přezkum jakýchkoliv správních rozhodnutí (i v oblasti ochrany životního prostředí). Jako podmínku přitom stanoví, aby příslušné rozhodnutí zasahovalo do práv jednotlivce, což lze považovat za harmonické s požadavkem úmluvy na široký přístup k právní ochraně, neboť úmluva v tomto případě výslovně odkazuje na vnitrostátní úpravu [viz čl. 9 odst. 2 první věta „každá strana v rámci své vnitrostátní právní úpravy zajistí...“ a čl. 9 odst. 2 písm. b) „(...) v případech, kdy to procesní správní předpis strany požaduje jako předběžnou podmínku“]. Smluvní strany si tedy mohou volně stanovit způsob a proces přezkumu rozhodnutí, aktů a nečinností. V souladu s úmluvou je však i postup, kdy stanoviska týkající se posuzování vlivu záměru na životní prostředí jsou podrobena soudnímu přezkumu až v situaci vydání konečného povolení; k přezkumu předmětného stanoviska totiž může dojít, avšak v pozdějším stádiu správního řízení. Městský soud proto neporušil předmětnou úmluvu, když stanovisko žalovaného nepřezkoumal.

K otázce přímé aplikovatelnosti ustanovení Aarhuské úmluvy pak lze uvést následující. Článek 10 Ústavy České republiky stanoví, že vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. Aplikační přednost mezinárodní smlouvy před zákonem, kterou Ústava zavádí, není možné vnímat jako absolutní přednost mezinárodní smlouvy; mezinárodní smlouva a zákon by měly být v případě konfliktu vnímány spíše jako spolupracující entity, než jako hierarchicky seřazené normy v pozitivně právním smyslu. To samozřejmě za předpokladu, že při takové kooperaci nedojde k porušení mezinárodně právních závazků České republiky. Jak však bylo uvedeno výše, ke konfliktu mezinárodní smlouvy a zákona v projednávaném případě nedochází, a proto není na místě zabývat se případným přímým účinkem některých ustanovení Aarhuské úmluvy.

Ohledně námitky žalobce týkající se směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES, o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně, a ohledně úvahy o předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropských společenství v souladu s čl. 234 Smlouvy o založení Evropského společenství, lze uvést následující. V souladu s konstantní judikaturou Soudního dvora Evropských společenství (srov. rozsudek ze dne 6. 10. 1982 ve věci 238/81 *Srl CILFIT a Lanificio di Tabardo SpA proti Ministerstvu zdravotnictví*, Recueil s. 3415) platí, že překládací povinnost soudu odpadá v případě tzv. *acte clair*, tj. když je výklad evropského práva bez dalšího naprosto zjevný a jasný. V projednávaném případě je tomu tak proto, že předmětná směrnice vychází téměř doslovně z Aarhuské úmluvy a navíc uvádí, že „členské státy stanoví, v jaké fázi mohou být rozhodnutí, akty nebo nečinnosti napadeny“. Toto ustanovení má za následek, že předmětná směrnice, resp. její ustanovení týkající se práva na soudní ochranu, nesplňuje jeden z bodů testu přímého účinku směrnic, jak byl Soudním dvorem Evropských společenství stanoven již v rozsudku ze dne 4. 12. 1974 ve věci 41/74, *Yvonne Van Duyn proti Ministerstvu vnitra*, Recueil s. 1337, tj. k provedení této směrnice je třeba přijetí dalšího právního předpisu členskými státy Evropských společenství, který určí příslušnou fázi přezkumu. Členskými státy je přitom ponechána poměrně široká možnost uvážení. Tuto podmínku přitom nezpochybňují ani jiné jazykové verze směrnice, např. anglická („Member States shall determine at what stage the decisions, acts or omissions may be challenged“), německá („die Mitgliedstaaten legen fest, in welchem Verfahrensstadium die Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen angefochten werden können“), francouzská („les États membres déterminent à quel stade les décisions, actes ou omissions peuvent être contestés“), slovenská („členské štáty určia, v akom štádiu možno napadnúť rozhodnutia, skutky alebo nečinnosť“) nebo polská („Państwa Członkowskie ustalają, na jakim etapie mogą być kwestionowane decyzje, akty lub zaniechania“). Podání předběžné otázky Nejvyšším správním soudem by proto v tomto případě nebylo na místě. V souladu se zněním směrnice je Nejvyšší správní soud toho názoru, že není nutné připustit samostatný soudní přezkum rozhodnutí, aktů a nečinností (např. i předmětného stanoviska žalovaného), ale postačuje jejich přezkoumání v pozdější fázi (tj. v rámci přezkumu konečného rozhodnutí).

V souladu se zněním směrnice je Nejvyšší správní soud toho názoru, že předpisy práva Společenství nevyžadují samostatný soudní přezkum rozhodnutí, aktů a nečinností (např. i předmětného stanoviska žalovaného), ale postačuje jejich přezkoumání v pozdější fázi (tj. v rámci přezkumu konečného rozhodnutí), pokud jsou zároveň splněny podmínky spravedlnosti, nestrannosti, včasnosti a finanční dostupnosti takového přezkumu. K tomu soud dodává, že právě na základě uvedených ustanovení práva Společenství musí být žalobcům z řad dotčené veřejnosti vyhověno 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 vyhověno nebylo, došlo by k porušení čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy a čl. 10a směrnice 85/337/EHS, neboť poskytovaná soudní ochrana by nebyla včasná a spravedlivá.

Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu představuje předmětné stanovisko jen odborný podklad pro vydání následných rozhodnutí, která jsou přezkoumatelná v rámci správního soudnictví. Primárním smyslem správního soudnictví je ochrana subjektivně veřejných práv a přezkum úkonů správních úřadů je proto dán teprve tehdy,

pokud takovými úkony může dojít k zásahu do právní sféry fyzických a právnických osob. Právě proto, že pojednáváné stanovisko ještě samo o sobě takovýto zásah představovat nemůže, nejedná se o rozhodnutí přezkoumatelné ve správním soudnictví. Jak totiž plyne ze zákonné dikce § 10 odst. 3 a 4 zákona č. 100/2001 Sb., správní úřad tímto stanoviskem není vázán, neboť je oprávněn požadavky v něm uvedené do svého konečného rozhodnutí nezahrnout, pokud to náležitě odůvodní. (viz k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2006, č. j. 2 As 59/2005 - 136, a obdobně setrvalá judikatura vrchních soudů, např. usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 9. 3. 1995, sp. zn. 6 A 64/94, nebo ze dne 30. 12. 1999, sp. zn. 6 A 41/97, in: Soudní judikatura správní č. 644/2000). Předmětné stanovisko může být soudem meritorně přezkoumáno, avšak teprve tehdy, když dojde k reálnému zásahu do právní sféry žalobce správním rozhodnutím, jehož podkladem bude právě toto stanovisko (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, č. j. 7 A 90/2001 - 98, publikováno pod č. 837/2006 Sb. NSS).

Ostatně i Ústavní soud se k dané problematice vyjádřil, a to zcela shodně s názorem Nejvyššího správního soudu v nálezu ze dne 25. 5. 1999, sp. zn. IV. ÚS 158/99, kde uvedl: „posudky, stanoviska či vyjádření vykonavatelů veřejné správy, jejichž účelem je uplatnění hledisek ochrany zájmů, které tito vykonavatelé reprezentují, nejsou praxí ani teorií považovány za rozhodnutí. Teorie je řadí mezi tzv. jiné správní úkony, které nezakládají, nemění, neruší ani autoritativně nepotvrzují konkrétní právní vztahy.“ Námitku žalobce, že stanovisko vydané žalovaným je rozhodnutím ve smyslu legislativní zkratky podle § 65 odst. 1 s. ř. s. tak Nejvyšší správní soud shledává za nedůvodnou. Předmětné stanovisko nemůže nabýt charakteru rozhodnutí ani poukazem na založení práva ve smyslu § 23 odst. 9 zákona č. 100/2001 Sb. Toto ustanovení uvádí, že místně příslušná jednotka občanského sdružení nebo obecně prospěšné společnosti, jejímž předmětem činnosti je ochrana veřejných zájmů chráněných podle zvláštních právních předpisů, (dále jen "občanské sdružení") nebo obec dotčená záměrem se stává účastníkem navazujících řízení podle zvláštních právních předpisů, pokud a) podala ve lhůtách stanovených tímto zákonem písemné vyjádření k oznámení, dokumentaci nebo posudku, b) příslušný úřad ve svém stanovisku podle § 10 odst. 1 uvedl, že toto vyjádření zcela nebo zčásti do svého stanoviska zahrnul, a c) správní úřad rozhodující v navazujícím řízení nerozhodl, že veřejné zájmy, které občanské sdružení hájí, nejsou v navazujícím řízení dotčeny.

Z právě uvedené dikce zákona nevyplývá, že by samo stanovisko snad zakládalo právo na účast v navazujícím řízení; podmínkou je naopak aktivita příslušného občanského sdružení v tom smyslu, že k takovému stanovisku podá vyjádření. Právo na další účast ve následujících správních řízeních se odvíjí od právního úkonu občanského sdružení nikoliv od vydání stanoviska k posouzení vlivů na životní prostředí správním úřadem. Navíc je tato aktivita pouze jednou ze tří podmínek, které musí být splněny nezávisle na sobě.

Konečně Nejvyšší správní soud neshledává za důvodnou ani námitku žalobce o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí městského soudu pro nedostatek důvodů. Městský soud v Praze sice výslovně neprovedl rozbor ustanovení Aarhuské úmluvy, nicméně jak bylo uvedeno výše, Aarhuská úmluva je procesně provedena ustanoveními soudního řádu správního, jenž v rámci mantinelů daných úmluvou stanoví, která rozhodnutí soudně přezkoumatelná jsou a která nikoliv. Soudní řád správní je přitom v souladu s úmluvou, když neumožňuje jednotlivé dílčí úkony v rámci povolování záměrů přezkoumat samostatnou správní žalobou, ale umožňuje jejich přezkoumání v rámci přezkumu konečného povolení. Jelikož městský soud nevybočil z hranic stanovených soudním řádem správním, nemohl se dostat do konfliktu s Aarhuskou úmluvou nehledě na již výše zmíněný proklamativní

charakter úmluvy, který vyžaduje přesnější a jasnější úpravu v národních právních řádech, jíž se pak mohou státní orgány včetně soudů řídit.

Jakkoliv se tedy Nejvyšší správní soud neztotožňuje s právním názorem Městského soudu v Praze, že předmětné stanovisko představuje také úkon předběžné povahy (nejedná se totiž o úkon zasahující právní sféru stěžovatele), dospívá k závěru, že žaloba proti němu podaná byla správně odmítnuta.

Žalobce se svými námitkami tedy neuspěl; jelikož v řízení o kasační stížnosti nevyšly najevo žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou. O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. června 2007

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu