



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobkyně: **M. Š.**, zast. Mgr. Luděkem Šikolou, advokátem, se sídlem Brno, Dvořákova 13, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Praha 10, Vršovická 65, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 23. 12. 2005, č. j. 9 Ca 158/2005 - 40,

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 :

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobkyně jako stěžovatelka domáhá zrušení shora uvedeného usnesení Městského soudu v Praze, kterým byla odmítnuta její žaloba proti Stanovisku k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí Ministerstva životního prostředí ze dne 24. 2. 2005, č. j. 1381/OPVI/05, jímž byl podle § 10 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí) posouzen záměr oznamovatele Ředitelství silnic a dálnic ČR, státní příspěvkové organizace „Rozšíření dálnice D1 v úseku Kývalka - Holubice na šestipruhové uspořádání“ s tím, že byla vyhodnocena souhrnná charakteristika předpokládaných vlivů záměru oznamovatele na životní prostředí z hlediska jejich velikosti a významnosti, zhodnoceno technické řešení záměru s ohledem na dosažený stupeň poznání, pokud jde o znečišťování životního prostředí a byly stanoveny podmínky souhlasného stanoviska k výše uvedenému záměru oznamovatele.

Žalobkyně podala proti uvedenému stanovisku žalovaného rozsáhlou žalobu u Městského soudu v Praze, v níž namítala, že toto stanovisko je rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 odst. 1 z. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) a ve smyslu ust. § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. se na něj vztahuje pravomoc správního soudu, neboť stanovisko vydané podle ust. § 10 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí je nezbytnou podmínkou vydání rozhodnutí o povolení posuzovaného záměru v navazujících správních řízeních; de facto tedy ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. zakládá právo oznamovatele úspěšně žádat příslušné správní orgány o povolení záměru. Dále pak takovéto stanovisko může založit - a v případě napadeného stanovisko se tak skutečně stalo - právo obcí dotčených záměrem a občanských sdružení, předmětem jejichž činnosti je ochrana veřejných zájmů chráněných podle zvláštních právních předpisů, stát se - za podmínek uvedených v ust. § 23 odst. 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí - účastníky navazujících řízení podle zvláštních právních předpisů. Pravomoc soudu k přezkoumání napadeného rozhodnutí dále podle názoru žalobkyně vyplývá i ze znění čl. 9. 2 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. (Aarhuská úmluva). Podle uvedeného ustanovení Aarhuské úmluvy mají smluvní strany povinnost zajistit, aby osoby z řad dotčené veřejnosti 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 podle čl. 6 Aarhuské úmluvy. Žalobkyně tvrdila, že byla postupem žalovaného předcházejícím vydání napadeného rozhodnutí, jakož i tímto rozhodnutím samotným, zkrácena na právech, která ji přísluší, takovým způsobem, že to mělo za následek nezákonnost rozhodnutí žalovaného. Dále žalobkyně uvedla, že její legitimaci k žalobě proti napadenému rozhodnutí zakládá článek 2 odst. 5 i článek 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy, neboť je spoluvlastníkem nemovitostí nacházejících se v blízkosti současného umístění dálnice D1. Nezákonnost napadeného rozhodnutí spatřuje žalobkyně v tom, že žalovaný vydal souhlasné stanovisko k záměru přesto, že již současné zatížení životního prostředí v území dotčeném záměrem přesahuje míru únosného zatížení a přestože v procesu předcházejícím vydání záměru nebyl dostatečně zohledněn stav životního prostředí v tomto území. Napadené rozhodnutí se nijak nevyrovnalo se skutečností, že jak z hlediska zatížení hlukem, tak imisemi prachu, jsou v území, v němž má být záměr uskutečněn, již za současného stavu překračovány mezní hodnoty stanovené zvláštními předpisy, a tedy i únosné zatížení tohoto území, resp. přípustná míra znečišťování životního prostředí. Napadené rozhodnutí nevychází ze spolehlivě zjištěného stavu věci, neboť z výše uvedených skutečností vyplývá, že žalovaný v průběhu posuzování vlivů záměru a především při vydání napadeného rozhodnutí porušil zásadu materiální pravdy vyjádřenou v ust. § 3 odst. 4 z. č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád) zejména tím, že dostatečně nezohlednil míru současného zatížení záměrem dotčeného území a možnosti kumulace vlivů záměru s vlivy jiných záměrů. Podklady pro vydání napadeného rozhodnutí jsou dále zatíženy závažnými nejistotami, týkajícími se odhadů budoucích vlivů záměrů, např. z hlediska dlouhodobého vývoje intenzity dopravy na dálnici D1. Ze všech výše uvedených důvodů je žalobkyně přesvědčena, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s ust. § 3 odst. 4 ve spojení s § 3 odst. 5 správního řádu a tato skutečnost zakládá důvod ke zrušení napadeného rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí, případně proto, že skutkový stav, který vzal žalovaný za základ napadeného rozhodnutí, vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění, ve smyslu ust. § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Podle názoru žalobkyně bylo porušeno její právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí zakotvené v čl. 35 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, protože v průběhu posuzování vlivů předmětného záměru na životní prostředí nebyly zveřejněny zejména zákonem požadované údaje o vlivech záměru na úroveň hlukové

zátěže a zatížení imisemi prachových částic. Dále pak je žalobkyně přesvědčena, že stav, kdy jsou v rozporu s ustanoveními zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí v určitém území překračovány zvláštními právními předpisy stanovené mezní hodnoty znečišťování životního prostředí, představuje zároveň zásah do práva na příznivé životní prostředí ve smyslu 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Podle názoru žalobkyně bylo povinností žalovaného zajistit, aby byl v rámci posuzování vlivů záměru na životní prostředí posouzen i jeho vliv na tržní cenu nemovitostí v dané lokalitě a výsledek tohoto posouzení měl žalovaný zohlednit ve svém stanovisku, což však neučinil, čímž podle názoru žalobkyně porušil právo vlastníků nemovitostí v obci T. a tím i žalobkyně na ochranu jejich vlastnictví, zaručené ust. § 124 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník a čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Na závěr žalobkyně konstatovala, že se žalovaný s řadou námitek uplatněných v rámci posuzování vlivů záměru, především s vyjádřeními veřejnosti k posudku, včetně vyjádření žalobkyně, v napadeném rozhodnutí vyrovnal zcela nedostatečně a formálně. Vzhledem k výše uvedenému žalobkyně navrhla, aby soud rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 24. 2. 2005, č. j. 1381/OPVI/05 - Stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru „Rozšíření dálnice D1 v úseku Kývalka - Holubice na šestipruhové uspořádání” na životní prostředí zrušil a uložil žalovanému povinnost nahradit žalobkyni náklady řízení do tří dnů od právní moci rozsudku.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že obsah žaloby je z hlediska problematiky posuzování vlivů na životní prostředí analogický s obsahem žaloby v případě „Obec T. ca Ministerstvo životního prostředí - žaloba proti témuž rozhodnutí č. j. 1381/OPVI/05”, který bude rozhodovat rovněž Městský soud v Praze pod sp. zn. 10 Ca 154/2005. Vyjádření k žalobě obce T. již soudu zaslal dne 18. 7. 2005 a doplňující vyjádření zaslal dne 11. 7. 2005.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 23. 12. 2005, č. j. 9 Ca 158/2005 - 40, žalobu odmítl a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění svého rozhodnutí nejprve předeslal, že proti témuž rozhodnutí (stanovisku) byly obdobné správní žaloby podány občanskými sdruženími i ve věcech vedených u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 9 Ca 155/2005 a 9 Ca 156/2005, ve kterých soud podané žaloby odmítl. I v této věci se proto nejprve zabýval otázkou, jakého charakteru je napadené stanovisko (rozhodnutí) a zda podléhá přezkumu ve správním soudnictví podle soudního řádu správního. Pro její zodpovězení pokládal za podstatné vyřešit, zda žalobou napadené rozhodnutí mění, zakládá, ruší či závažně určuje práva a povinnosti a jde tedy o rozhodnutí ve smyslu ustanovení ů 65 odst. 1 o. s. ř., u něhož se účastník může žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nebo jde o úkon správního orgánu, který naopak – vycházejí ze smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. – není rozhodnutím přezkoumatelným soudem, případně na který dopadá výlučka dle ustanovení § 70 s. ř. s. Podle ust. § 10 odst. 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, je stanovisko příslušného úřadu k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí, tedy záměru, jehož posouzení podléhá režimu citovaného zákona, odborným podkladem pro vydání rozhodnutí, popřípadě opatření podle zvláštních právních předpisů, jakými jsou například zákon č. 50/1976 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) či zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Stanovisko totiž dle uvedeného zákonného ustanovení předkládá oznamovatel, tedy ten, kdo hodlá provést záměr, a to jako jeden z podkladů pro navazující řízení nebo postup podle zmíněných zvláštních právních předpisů. Bez tohoto stanoviska nelze podle ust. § 10 odst. 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí vydat rozhodnutí nebo opatření nutná k provedení záměru v žádném správním ani jiném řízení nebo v jiném postupu podle zvláštních právních předpisů. Správní úřad, který vydá rozhodnutí nebo opatření podle zvláštních právních předpisů, zahrne do svého

rozhodnutí nebo opatření požadavky k ochraně životního prostředí uvedené ve stanovisku, nebo ve svém rozhodnutí, popřípadě opatření uvede důvody, pro které tak neučinil nebo učinil pouze zčásti. Stanovisko žalovaného tak nenaplnuje charakter správního rozhodnutí, které podléhá přezkumu v oblasti správního soudnictví, tedy rozhodnutí, kterým by žalobce byl zkrácen na svých veřejných subjektivních právech ve smyslu ust. § 65 s. ř. s. 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 příslušného správního orgánu k újmě na právech žalobce. Zákonost úkonu správního orgánu, který byl závazným podkladem správního rozhodnutí samostatně přezkoumatelného ve správním soudnictví a který by byl i úkonem předběžné povahy, je přezkoumatelná soudem k žalobní námitce za podmínek stanovených v ust. § 75 odst. 2 s. ř. s. v řízení, v němž se přezkoumává správní rozhodnutí, jímž se již ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. zasahuje do veřejných subjektivních práv určité osoby. Městský soud v Praze zdůraznil, že podle ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s., jsou ze soudního přezkumu vyloučeny úkony správního orgánu, jež nejsou rozhodnutími. Nemění na tom nic skutečnost, že z formálního či jiného hlediska rozhodnutími nepochybně jsou, pouze však nejsou takovými rozhodnutími, která zakládají žalobní legitimaci podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. Za takové rozhodnutí označil i rozhodnutí žalovaného, neboť jím žalobkyně nemohla být zkrácena na svých právech, protože se jím o žádných jejích právech nerozhodovalo. Dále pak Městský soud v Praze konstatoval ustanovení § 70 písm. b) s. ř. s. (podle něhož jsou ze soudního přezkumu vyloučeny úkony správního orgánu, které jsou předběžné povahy) a uzavřel, že žaloba je ve smyslu § 68 písmeno e) nepřipustná také tehdy, domáhá-li se žalobce přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkumu podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno. Protože v dané věci se jednalo o žalobu nepřipustnou, musel ji podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnout na základě uvedených skutečností a citované právní úpravy.

Ve včas podané kasační stížnosti se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) dovolávala zákonných důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. d) a e) s. ř. s., když uvedla, že Městský soud v Praze nesprávně posoudil otázku přípustnosti návrhu s ohledem na znění čl. 9 Aarhuské úmluvy. Podle čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy mají smluvní strany povinnost zajistit aby „osoby z řad dotčené veřejnosti“ mohly dosáhnout toho, že soud nebo jiný nezávislý a nestranný orgán zřízený zákonem přezkoumá po stránce hmotné i procesní zákonost jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podle ustanovení článku 6 této úmluvy. Stěžovatelkou napadené rozhodnutí ministerstva tak nemůže být vyloučeno z přezkumu ve správním soudnictví, ale musí naopak tomuto přezkumu podléhat. Stěžovatelka svou žalobní legitimaci dále dovozuje i z článku 9 odst. 3 Aarhuské Úmluvy, který podle názoru stěžovatelky zakládá smluvním stranám obecnou povinnost zajistit, aby osoby, spadající pod vymezení dotčené veřejnosti ve smyslu čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy, měly možnost vyvolat přezkum rozhodnutí, týkajících se ochrany životního prostředí nezávislým a nestranným orgánem. Stěžovatelka dále uvedla, že český právní řád neobsahuje výslovnou úpravu soudního přezkumu stanovisek příslušných orgánů, vydaných podle ust. § 10 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, jež by ve vztahu k těmto rozhodnutím naplňovala závazky vyplývající z článku 9 Aarhuské úmluvy. Pokud by byl zároveň shledán správným výklad, podle něž rozhodnutí ministerstva není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., pak by podle vnitrostátní právní úpravy nebylo toto rozhodnutí soudně přezkoumatelné z důvodů, které uvedl soud v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Takovýto stav by však byl v rozporu s mezinárodněprávními závazky České republiky. Rozhodnutí ministerstva proto nemůže být v případě kdy je napadeno žalobou subjektu, který naplňuje znaky pojmu „dotčená veřejnost“ ve smyslu čl. 2 odst. 5 Aarhuské

úmluvy, vyloučeno z přezkumu ve správním soudnictví. Stěžovatelka svou žalobní legitimaci dále dovozuje také z čl. 10a směrnice Rady č. 85/337/EHS o hodnocení vlivu některých veřejných a soukromých projektů na životní prostředí (ve znění po změně směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 2003/35/ES), dle kterého je povinností členských států Evropských společenství zajistit, aby osoby z řad dotčené veřejnosti (definice dotčené veřejnosti obsažená v článku 1 odst. 2 této směrnice je obdobná definice podle čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy) měly přístup k soudnímu přezkumu zákonnosti po stránce hmotné i procesní, a to jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti, na která se vztahují ustanovení Směrnice Rady č. 85/337/EHS o účasti veřejnosti. Poukázala na zásadu tzv. bezprostředního účinku směrnic ES a dovodila, že pokud by byla shledána správnou argumentace soudu, obsažená v napadeném rozhodnutí, podle níž rozhodnutí ministerstva není rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s., musí být práva subjektů, naplňujících znaky dotčené veřejnosti vyplývající z článku 10a Směrnice Rady č. 85/337/EHS přímo aplikovatelná. Dále pak stěžovatelka konstatuje, že rozhodnutí ministerstva lze považovat za rozhodnutí z toho důvodu, že toto rozhodnutí podle jejího názoru založilo, resp. závazně určilo práva a povinnosti oznamovatelů - Ředitelství silnic a dálnic ČR, příspěvkové organizaci, a dále založilo práva ve smyslu ust. § 23 odst. 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, v žalobě jmenovaným obcím a občanským sdružením. Stěžovatelka nesouhlasí - ve vztahu k povaze napadeného rozhodnutí ministerstva - s odkazem na kompetenční výlukou podle ust. § 70 písm. b) s. ř. s., protože za rozhodnutí předběžné povahy lze podle názoru stěžovatelky považovat pouze rozhodnutí svou povahou dočasná, jež neřeší otázku, která je předmětem řízení u správního orgánu s konečnou platností. Takovým rozhodnutím nemůže být rozhodnutí ministerstva, které je konečným výstupem procesu posuzování vlivů záměru na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí soudu spatřuje stěžovatelka v tom, že se Městský soud v Praze v odůvodnění napadeného rozhodnutí nezabýval argumentací stěžovatelky, založenou na výkladu výše citovaných ustanovení Aarhuské úmluvy, čímž porušil ust. § 169 z. č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve spojení s ust. § 157 odst. 2 téhož zákona a ust. § 64 s. ř. s. Navrhla, aby Nejvyšší správní soud usnesení Městského soudu v Praze ze dne 23. 12. 2005, č. j. 9 Ca 158/2005 zrušil a věc tomuto soudu vrátil k dalšímu řízení. Stěžovatelka žádala Nejvyšší správní soud o osvobození od soudního poplatku, kterou odůvodnila tím, že nemá zajištěn žádný trvalý příjem.

Usnesením ze dne 7. 8. 2006, č. j. 9 Ca 158/2005 Městský soud v Praze stěžovatelce přiznal osvobození od soudních poplatků.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 10. 4. 2006, č. j. 657/410/06/24065/ENV/06 uvedl, že jeho rozhodnutí ze dne 24. 2. 2005, č. j. 1381/OPVI/05 je pouze stanoviskem k posouzení vlivů zmíněné stavby na životní prostředí a nenaplňuje charakter správního rozhodnutí, kterým by byla stěžovatelka krácena na svých veřejných subjektivních právech ve smyslu ust. § 65 s. ř. s. Výše uvedené stanovisko má povahu závazného podkladu pro vydání budoucího správního rozhodnutí, pohlíží se na něj jako na úkon předběžné povahy a bez navazujícího řízení nebo postupu příslušného správního orgánu nedochází k újmě na právech stěžovatelky. K argumentaci stěžovatelky ohledně závazků vyplývajících pro Českou republiku z Aarhuské úmluvy a směrnice Rady č. 85/337/EHS žalovaný uvedl, že dle jeho názoru čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy nesvěřuje výslovně osobám z řad dotčené veřejnosti oprávnění podat žalobu k vnitrostátnímu soudu, ale zavazuje smluvní strany úmluvy, aby v rámci své národní legislativy zajistily, aby osoby z řad dotčené veřejnosti splňující podmínky v tomto článku uvedené, 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 podle ustanovení čl. 6 této úmluvy. Podle žalovaného vnitrostátní legislativa České republiky zaručuje, že osoby z řad dotčené veřejnosti mohou dosáhnout přezkoumání soudem rozhodnutí nebo opatření správního úřadu, který rozhoduje podle zvláštních předpisů a který své rozhodnutí nemůže vydat bez stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí. Skutečnost, že samo stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí jako odborný podklad pro vydání rozhodnutí soudnímu přezkumu nepodléhá, neboť není rozhodnutím, ale pouze podkladem pro vydání rozhodnutí, není dle názoru žalovaného v rozporu se závazky České republiky, vyplývajících z mezinárodního a evropského práva. S ohledem na výše uvedené žalovaný navrhl, aby kasační stížnost stěžovatelky byla jako nedůvodná zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelka uplatnila ve své kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou.

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popř. v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., lze kasační stížnost podat z důvodů tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.

V projednávané věci byly stěžovatelkou uplatněny důvody kasační stížnosti podle výše citovaných zákonných ustanovení, avšak s ohledem na charakter přezkoumávaného soudního rozhodnutí je dán toliko důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Tento důvod je totiž ve vztahu k důvodům podle písm. a) až d) téhož ustanovení důvodem speciálním. Je-li dán důvod podle písm. e), vylučuje to důvody podle písm. a), c) a d), neboť nezákonným je rozhodnutí o odmítnutí návrhu (žaloby) nebo o zastavení řízení v každém případě i tehdy, byla-li v něm soudem nesprávně posouzena právní otázka ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., bylo-li řízení u krajského soudu zmatečné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., nebo je-li rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Ze shora uvedeného je patrné, že spornou v posuzované věci je především otázka, zda stanovisko vydané podle ust. § 10 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí je samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví či nikoliv.

Nutno konstatovat, že tato otázka je [otázkou v judikatuře Nejvyššího správního soudu již řešenou](#), a to v rozsudku ze dne 14. 6. 2006, č. j. 2 As 59/2005 - 134, ve kterém zdejší soud se zabýval posouzením ust. § 10 odst. 3 a 4, zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, a konstatoval, že stanovisko vydané podle ust. § 10 uvedeného zákona představuje pouze odborný podklad pro vydání následných rozhodnutí, která přezkoumatelná v rámci správního soudnictví jsou. Primárním smyslem správního soudnictví je totiž ochrana subjektivních veřejných práv a přezkum úkonů správních úřadů je proto dán teprve tehdy, pokud takovýto úkon může dojít k zásahu do právní sféry fyzických a právnických osob.

Stanovisko k posouzení vlivů na životní prostředí však nemůže samo o sobě představovat zásah do právní sféry fyzických a právnických osob a nejedná se tak o rozhodnutí přezkoumatelné ve správním soudnictví (viz. k tomu obdobně setrvalá judikatura správních 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). Z ust. § 10 odst. 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí plyne, že správní úřad tímto stanoviskem není vázán, neboť je oprávněn požadavky v něm uvedené do svého rozhodnutí nezahrnout, pokud to náležitě odůvodní.

Předmětné stanovisko tedy není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. zasahujícím do právní sféry stěžovatelky a Nejvyšší správní soud se proto ztotožnil s Městským soudem v Praze, že je ze soudního přezkumu vyloučeno podle § 70 písm. a) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud nemohl přisvědčit ani námitce stěžovatelky týkající se nemožnosti soudního přezkumu stanoviska žalovaného a z toho pramenícího rozporu právního řádu České republiky s mezinárodněprávními závazky.

Podle ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. *soud přezkouvá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí. Byl-li závazným podkladem přezkouvávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkouvá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví.*

Z výše uvedeného vyplývá, že stanovisko žalovaného může být soudem meritorně přezkoumáno, avšak teprve tehdy, když dojde k reálnému zásahu do právní sféry stěžovatele správním rozhodnutím, jehož podkladem bude právě toto stanovisko (obdobně viz. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, sp. zn. 7 A 90/2001, publikován pod č. 837/2006 Sb. NSS).

Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení Městského soudu v Praze, spatřované stěžovatelkou v tom, že se Městský soud v Praze v odůvodnění napadeného rozhodnutí nezabýval argumentací stěžovatelky, založenou na výkladu výše citovaných ustanovení Aarhuské úmluvy. Nejvyšší správní soud konstatuje, že podrobil přezkumu postup Městského soudu v Praze a jeho úvahy, které jej vedly k odmítnutí žaloby a dospěl k závěru, že Městský soud v Praze v posuzovaném případě postupoval správně, když se žalobou věcně nezabýval, neboť jak již bylo výše uvedeno, žalobou napadené stanovisko nebylo rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. přezkoumatelným ve správním soudnictví. Výše uvedené stanovisko má povahu předběžného odborného podkladu a bez navazujícího řízení a rozhodnutí nedochází k úpravě pro Českou republiku z Aarhuské úmluvy a stěžovatelkou citované směrnice Rady č. 85/337/EHS, nezbyvá než souhlasit se žalovaným, že čl. 9 odst. 2 uvedené úmluvy nesvěřuje výslovně osobám z řad dotčené veřejnosti oprávnění podat žalobu k soudu, ale zavazuje smluvní strany úmluvy (tedy státy), aby v rámci své národní legislativy zajistily, aby osoby z řad dotčené veřejnosti splňující podmínky v tomto článku uvedené, mohly dosáhnout přezkumem zákonnosti rozhodnutí právních orgánů či aktů jejich nečinnosti podle čl. 6 této úmluvy. Podle názoru Nejvyššího správního soudu vnitrostátní legislativa České republiky takový přezkum zaručuje, neboť osoby z řad dotčené veřejnosti mohou dosáhnout přezkoumání rozhodnutí správního orgánu, jímž se mění, zakládají, ruší nebo závazně určují jejich práva nebo povinnosti, tedy i rozhodnutí, jakož jedním z podkladů k posouzení vlivů na životní prostředí je „stanovisko“, napadené žalobou v projednávané věci. Z důvodů výše

již uvedených však toto stanovisko samostatně soudnímu přezkumu nepodléhá a povinnost takový soudní přezkum umožnit přímo, nevyplývá pro smluvní strany ani z Aarhuské úmluvy, ani z komunitárního práva. Věc lze uzavřít tak, že Městský soud v Praze postupoval správně, pokud žalobu odmítl jako nepřipustnou, neboť stanoviskem žalované nemohlo být zasaženo do práv či právem chráněných zájmů stěžovatelky, jak se stěžovatelka domnívá; jak již bylo výše uvedeno, nejednalo se o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a podání žaloby bylo tedy nepřipustné podle § 70 písm. a) s. ř. s.

Z týchž úvah pak Nejvyšší správní soud vycházel při posouzení návrhu stěžovatelky na podání žádosti Soudnímu dvoru Evropských společenství. Stěžovatelka podáním ze dne 21. 6. 2007 navrhovala položení předběžné otázky týkající se výkladu práva Společenství Soudnímu dvoru ES podle čl. 234 Smlouvy ES. Návrh odůvodnila tím, že při řešení předmětné právní věci vyvstala otázka výkladu čl. 10a směrnice Rady 85/337/EHS a čl. 9 odst. 2, 3 a 4 Aarhuské úmluvy. Stěžovatelka navrhla předložení otázky, zda z uvedených ustanovení práva Společenství vyplývá oprávnění stěžovatele domáhat se soudního přezkumu stanoviska o posouzení vlivů na životní prostředí přímo a bezprostředně, nikoli jen v rámci soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů na toto stanovisko navazujících.

Soudní dvůr se ve své konstantní judikatuře (srov. rozsudek ze dne 6. 10. 1982 ve věci 283/81, *Srl. CILFIT a Lanificio di Tabardo SpA v. Ministerstvo zdravotnictví*, Recueil s. 3415, body 16-20) vyslovil, že povinnost soudu předložit předběžnou otázku odpadá v případě tzv. *acte clair*, tj. když je výklad evropského práva bez dalšího naprosto zjevný a jasný (nejen aplikujícímu soudu ale i ostatním soudům v jiných členských státech a Soudnímu dvoru), a to i při respektování specifik výkladu práva Společenství (komparace jazykových verzí, zvláštní terminologie práva Společenství, charakteristické výkladové metody).

V projednávaném případě bylo již výše vyloženo, z jakých důvodů soud pokládá výklad čl. 10a směrnice Rady 85/337/EHS a čl. 9 odst. 2, 3 a 4 Aarhuské úmluvy za naprosto zjevný a jasný a nevzbuzující jakékoli rozumné pochybnosti. Jasnost výkladu je v případě směrnice 85/337/EHS ještě umocněna zpřesňujícím dodatkem, dle kterého členské státy stanoví, ve které fázi mohou být rozhodnutí, akty nebo nečinnost napadeny. Členským státům je přitom ponechána poměrně značná míra uvážení. Tuto možnost 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*“). Lze tedy jednoznačně dospět k závěru, že ani Soudní dvůr Evropských společenství by nemohl předmětná ustanovení vykládat jiným způsobem než tak učinil Nejvyšší správní soud. Podání předběžné otázky Nejvyšším správním soudem by proto v tomto případě nebylo na místě. Na tomto závěru nic nemění ani subjektivní pochybnosti stěžovatelky týkající se výkladu předmětných ustanovení.

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.

Z těchto důvodů soud neshledal oprávněnou ani argumentaci stěžovatelky, na podporu jejího požadavku na předložení předběžné otázky, opírající se o rozsudek Soudního dvora ze dne 19. června 1990 ve věci C-213/89, *Factortame Ltd*, Recueil s. I-2433, a rozsudek ze dne 11. července 1991 ve věcech C-87/90, C-88/90 a C-89/90, *A. Verholen a další v. Sociale Verzekeringsbank Amsterdam*, Recueil s. I-3757. V rozsudku ve věci *Factortame* Soudní dvůr konstatoval, že, pokud je to nezbytné pro zajištění plné účinnosti soudního rozhodnutí, které má být vydáno ohledně existence práv dovolávaných podle práva Společenství, musí vnitrostátní soud vydat předběžné opatření, ačkoli vnitrostátní právo to v konkrétním případě vylučuje. V rozsudku ve věci *Verholen* Soudní dvůr dovodil, že práv ze směrnice Rady 79/7/EHS, k postupnému uskutečnění zásady rovného zacházení s ženami a muži v oblasti sociálního zabezpečení, se mohou dovolávat nejen ti, kterých se diskriminace přímo týká, ale i jiné osoby, které jsou dotčeny následky protiprávní diskriminace jiné osoby. Tyto jiné osoby mají na základě směrnice aktivní legitimaci. Z uvedeného vyplývá, že stěžovatelem uváděná judikatura Soudního dvora se týká zcela jiných otázek, než jsou řešeny v řízení vedeném Nejvyšším správním soudem. Stěžovatelem dovozované právo na přezkoumání stanoviska k posouzení vlivů na životní prostředí soud nijak nezpochybnuje, pouze konstatuje, že se stěžovatel domáhal soudního přezkumu stanoviska předčasně. Závěr soudu je zcela v souladu s právem Společenství a mezinárodními závazky ČR, což ostatně potvrzuje i obdobná právní úprava soudního přezkumu procedury EIA v jiných členských státech EU, které mají shodné závazky jako Česká republika.

Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že za situace, kdy byla v projednávané věci dána výluka přezkumu úkonu správního orgánu ve smyslu ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s., neboť bylo zjištěno, že stanoviskem, jehož přezkoumání se žalobkyně domáhala, nemohla být zkrácena na svých právech, protože se jím o žádném jejím právu nerozhodovalo, pak bylo nadbytečné zabývat se výlukou z přezkumu ve smyslu ustanovení § 70 písm. b) s. ř. s., byť by bylo konstatováno, že jde o rozhodnutí předběžné povahy.

Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že z odůvodnění napadeného usnesení Městského soudu v Praze lze dovodit, že žaloba byla odmítnuta především z důvodu uvedeného v ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s. Pokud soud navíc konstatoval též možnost výluky podle § 70 písm. b) s. ř. s., lze se stěžovatelem souhlasit, že jde o určitou nepřesnost, nicméně nemající vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí o věci samé.

Se zřetelem k výše uvedenému Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť stěžovatelka nebyla v kasační stížnosti úspěšná a žalovanému žádné náklady řízení nevznikly (§ 60 odst. 1 a § 120 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 26. června 2007

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu