



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobců: **a) Ing. R. V., b) M. V.**, oba zast. JUDr. Boleslavem Pospíšilem, advokátem se sídlem v Brně, Malinovského nám. 4, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 21. 12. 2007, č. j. 7 Ca 276/2007 - 38,

t a k t o :

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovanému se nepřiznává 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 žalobci jako stěžovatelé domáhají zrušení shora uvedeného usnesení městského soudu, kterým byla odmítnuta jejich žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Nezákonný zásah žalobci spatřovali v provádění řízení o posuzování vlivů varianty VB stavby „Přeložka silnice I/13 Děčín – D8“, kód záměru MZP072, na životní prostředí. Městský soud návrh odmítnul, neboť dospěl k závěru, že smyslem posuzování vlivů na životní prostředí je získat odborný podklad pro vydání rozhodnutí. Samotné shromažďování poznatků však nemůže pojmově být nezákonným zásahem. Brojit tak lze eventuálně až proti rozhodnutí, které bylo na základě poznatků získaných během posuzování vlivů na životní prostředí vydáno.

Stěžovatelé výslovně uvádějí, že jejich kasační stížnost obsahuje důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), d), e) s. ř. s. Je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí ovšem 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, jak vyplývá např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publ. pod č. 625/2005 Sb. NSS. Ve skutečnosti tak stěžovatelé argumentují toliko důvody spadajícími pod písm. e) shora označeného ustanovení.

Stěžovatelé namítají, že formulace výroku napadeného rozhodnutí („Návrh se odmítá.“) je neurčitá a nevystihuje podstatu podání, resp. správní žaloby, jež měla být odmítnuta. Již tato skutečnost sama o sobě dle stěžovatelů naplňuje důvod ke kasaci.

Krom výroku je vadné i odůvodnění napadeného usnesení, které stěžovatelé považují za nedostatečné. V posuzované věci totiž stěžovatelé svou žalobní argumentaci postavili na právním názoru Ústavního soudu vysloveném v jeho usnesení ze dne 17. 10. 2007, sp. zn. III. ÚS 2469/07 (pozn. soudu: stěžovatelé v kasační stížnosti nesprávně uvádějí sp. zn. 246/07), který ve skutkově obdobné věci judikoval, že i v průběhu procesu posuzování vlivů na životní prostředí (dále též „EIA“) podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (dále též „zákon o EIA“), se lze správní žalobou podle § 82 a násl. s. ř. s. domáhat ochrany před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu. Právě na základě tohoto rozhodnutí Ústavního soudu a v něm uvedené argumentace stěžovatelé konstruovali správní žalobu. Městský soud se ale takovou argumentací vůbec nezabýval a své rozhodnutí postavil na důvodech, které stěžovatelé znali i v době podání správní žaloby. Uvedené argumenty ovšem bylo nově nutno konfrontovat s uvedeným usnesením Ústavního soudu, který tím dal správním soudům zřetelnou instrukci, jak v podobných případech postupovat. Městský soud se jí ovšem bezdůvodně neřídil.

Jestliže Ústavní soud odmítl podle § 43 odst. 1 písm. e) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, uvedeným usnesením ústavní stížnost s poukazem na to, že nebyly vyčerpány prostředky ochrany v rámci správního soudnictví, pak došlo nyní napadeným usnesením městského soudu ke stavu znamenajícímu odmítnutí spravedlnosti (*denegatio iustitiae*).

Ani argumentace městského soudu vedoucí k odmítnutí návrhu stěžovatelů není podle nich příliš pádná. Jestliže totiž proces EIA zakládá určitý rozsah práv fyzickým i právnickým osobám, pak není dost dobře možné z ústavního hlediska akceptovat názor, že v případě pochybení správního orgánu v procesu EIA nepřichází v úvahu žádný postup, jímž by bylo možno zjednat nápravu. Argumentace městského soudu, že až v případě dalších zahájených řízení mohou stěžovatelé namítat nezákonnost rozhodnutí vydaného správním orgánem v příslušném správním řízení (a při této příležitosti napadnout i proces EIA) je v příkrém rozporu s čl. 1 Ústavy a se zmíněným názorem Ústavního soudu.

Stěžovatelé dodávají, že připustil-li žalovaný do procesu EIA v rámci zpracování dokumentace EIA novou variantu přeložky silnice I/13 s využitím drážního tělesa regionální železniční trati č. 132, jež prochází kolem pozemků stěžovatelů, a to v situaci, kdy předmětem zjišťovacího řízení (resp. jeho závěru) nebyla další varianta, než které byly

v oznámení záměru v roce 2005 ohlášeny, došlo tím k naplnění skutkové podstaty nezákonného postupu žalovaného vůči stěžovatelům. Stěžovatelé jsou protiprávně prověřovanou variantou dotčení ve svých právech, poněvadž byli jednak zkráceni o možnost vyjádřit se k nově ohlášené variantě a v dostatečném předstihu na ni reagovat. Nová varianta je přitom zcela odlišná od původních variant, které byly řádně ohlášeny v předmětném záměru. Prověřování nové varianty pak vyvolalo na realitním trhu pokles nemovitostí podél uvedené trati (včetně nemovitostí stěžovatelů).

Městský soud dle stěžovatelů pochybil, pokud se opomenul zabývat ustanovením § 7 odst. 5 zákona o EIA, které stanoví, že v závěru zjišťovacího řízení může příslušný úřad (zde žalovaný) navrhnout zpracování variant řešení záměru, které se zpravidla liší umístěním, kapacitou, použitou technologií či okamžikem provedení, jestliže je jejich provedení prokazatelně účelné a z technologického hlediska možné. Z tohoto ustanovení tedy vyplývá, že pokud v průběhu dosavadního procesu EIA vyvstane nezbytnost posoudit záměr i z hlediska jiných variant řešení a jejich vlivu na životní prostředí, je nezbytné nejpozději do okamžiku ukončení zjišťovacího řízení ve smyslu § 7 zákona o EIA takovou variantu navrhnout. Z povahy věci i z garance účasti veřejnosti při ochraně životního prostředí pochopitelně vyplývá, že ve zjišťovacím řízení příslušným úřadem nově navržená varianta řešení záměru musí být v písemném vyhotovení záměru, který se publikuje na veřejné desce příslušného úřadu, uvedena. Opačný výklad by byl absurdní ve vztahu k důsledkům, které by jím nastaly či nastat mohly.

Stěžovatelé také argumentují tím, že není-li (nejpozději) do závěru zjišťovacího řízení navržena další varianta (např. trasy dopravního koridoru, jež se zcela odchyluje od variant investorem původně ohlášených), nelze po zjišťovacím řízení, resp. přijetí závěru tohoto řízení, jinou a dosud nenavrženou variantu v již zahájeném procesu EIA posuzovat v rámci zpracovávané dokumentace EIA k variantám, k nimž se vztahovalo zjišťovací řízení. Opačný výklad by kolidoval s principem právní jistoty a účelem procesu EIA i spoluúčasti veřejnosti a dotčených subjektů v tomto procesu.

Výsledek EIA v dané věci bude přitom rozhodující pro Statutární město Děčín, další obce dotčené přeložkou silnice I/13 i pro Ústecký kraj, neboť – jak je ostatně zdůrazněno na straně 21 dokumentace EIA – Krajský úřad Ústeckého kraje připravuje zásady územního rozvoje kraje, do nichž bude převzata varianta vybraná na základě dokumentace EIA. Zastupitelstvo města Děčín rozhodlo, že z hlediska případné změny územního plánu města bude rozhodující doporučená varianta přeložky silnice I/13 ve zpracované dokumentaci EIA. Protože o pořízení změny územního plánu (resp. schválení změny územního plánu) rozhoduje zastupitelstvo a tato procedura není předmětem správního či soudního přezkumu, je zjevné, jaký další důsledek pro žalobce vyvolává procedura EIA v daném případě. V procesu posuzování vlivů na životní prostředí došlo k zásadním pochybením, na jejichž základě byla fakticky stěžovatelům odejmuta práva v informačně významném stadiu oznámení záměru a zjišťování procesů EIA, v němž se získávají připomínky dotčených fyzických či právnických osob, kdy tyto připomínky pak do jisté míry usměrňují další postup příslušného správního orgánu.

Z těchto uvedených důvodů stěžovatelé navrhují, aby napadené usnesení městského soudu bylo zrušeno a věc byla tomuto soudu vrácena k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že výrok městského soudu není neurčitý; naopak je proveden ve standardní formě a s dostatečným odůvodněním. Právní názor vyjádřený městským soudem je dle názoru žalovaného adekvátní reakcí na argumentaci obsaženou v usnesení Ústavního soudu.

Žalovaný zdůrazňuje, že všechny posuzované varianty v procesu EIA nemusejí být uvedeny v oznámení záměru. Zákon ani nestanoví, že v závěru zjišťovacího řízení musí být příslušným úřadem navrženo zpracování konkrétní varianty. V závěru zjišťovacího řízení týkajícího se předmětného záměru uvedl žalovaný oblasti, na které je vhodné se zaměřit při zpracování dokumentace. Závěr zjišťovacího řízení mj. obsahoval požadavek zpracovat v dokumentaci varianty zejména tunelového vedení trasy a současně žalovaný uložil, aby byly v dokumentaci zohledněny a vypořádány požadavky na doplnění, připomínky a podmínky, které jsou uvedeny v došlých vyjádřeních. V daném případě byl ze strany řady subjektů vznesen nesouhlas se všemi variantami představenými v záměru. V tom smyslu je třeba uvítat, že při zpracování dokumentace byly připomínky vznesené k oznámení vzaty v úvahu a byla hledána i další varianta záměru. Nelze a priori vyloučit, že při zpracování dokumentace bude nově nalezena další varianta, dle názoru autorizované osoby z hlediska vlivů na životní prostředí přijatelná.

Nalezení varianty, která se jeví jako nejpříjemnější z hlediska vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví, je smyslem celého procesu EIA, a to v každé jeho fázi. V různých fázích procesu posuzování je pak veřejnosti umožněno zaslat své vyjádření. K oznámení záměru se stěžovatelé v souladu s § 6 odst. 5 zákona o EIA vyjádřit mohli a právo vyjádřit se mají i v dalších fázích procesu posuzování. Právo každého vyjádřit se je přitom upraveno v části oznámení o záměru (§ 6 zákona o EIA) a následně až v části o dokumentaci (§ 8 zákona o EIA) a v dalších částech. V rámci zjišťovacího řízení a k závěru zjišťovacího řízení veřejnost (ani dotčené správní orgány) své vyjádření nezasílají. I za stavu, kdy by v závěru zjišťovacího řízení bylo oznamovateli uloženo zpracovat konkrétně variantu „silniční průtah městem“, mohli by se k ní stěžovatelé vyjádřit až při vyjádření k dokumentaci.

Pokud stěžovatelé zdůrazňují, že výsledek EIA bude v dané věci pro další orgány závazný, pak žalovaný připomíná, že účel posuzování vlivů na životní prostředí je jednoznačně vymezen v § 1 odst. 3 zákona o EIA. Je jím získání objektivního odborného podkladu pro vydání rozhodnutí v navazujících řízeních. V závěru procesu EIA vydává příslušný úřad stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí (§ 10 zákona o EIA). Stanovisko je jistě relevantním podkladem pro navazující řízení, nikoliv však podkladem zavazujícím.

Ke svému vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný přidal ještě své vyjádření k žalobě ve skutkově obdobné věci (věc manželů V.), kde se podrobně zabýval smyslem a účelem procesu EIA.

Žalovaný navrhuje s ohledem na výše uvedené, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Žalobci v replice poukázali na argumentaci z tohoto jiného případu užitou žalovaným a předložili vyjádření těchto jiných žalobců (manželů V.) s tím, že se s jejich argumentací ztotožňují a žádají, aby byla takto zohledněna. Stejnopis tohoto vyjádření vložili do své repliky na vyjádření žalovaného a poukázali na skutečnost, že žalovaný ve svém jednání pokračuje.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, stěžovatelé jsou řádně zastoupeni advokátem a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Důvodnost kasační stížnosti pak posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Pokud stěžovatelé namítají neurčitost výroku rozhodnutí, nelze jim přisvědčit. Výrok napadeného usnesení („Návrh se odmítá.“) odpovídá požadavkům na výrok soudního rozhodnutí, protože ze záhlaví i z odůvodnění napadeného usnesení je zcela zřejmé, o jaký návrh se jedná; výrok je srozumitelný, určitý a nezaměnitelný. Podle § 46 odst. 1 s. ř. s. je soud povinen návrh (žalobu) odmítnout, nastanou-li zákonem předvídané skutečnosti. Ve správním soudnictví je tak znění výroku usnesení o odmítnutí návrhu dáno zákonem. Součástí tohoto usnesení pak není pouze jeho výrok, nýbrž také záhlaví, odůvodnění a poučení o opravných prostředcích. Soudní rozhodnutí je pak třeba posuzovat jako celek a nikoliv z něj vyjímát jednotlivé součásti a na každou z nich se pak dívat separátně, bez ohledu na ty další. V záhlaví napadeného rozhodnutí městského soudu jsou jednoznačným způsobem identifikováni účastníci tohoto řízení (tj. žalobci a žalovaný) a rovněž je uvedeno, že se jedná o řízení na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu. Ve výroku je pak uvedeno, jakým způsobem soud rozhodl a v jeho odůvodnění stojí, proč tak učinil. Usnesení rovněž odpovídá zákonným požadavkům na obsah písemného vyhotovení rozhodnutí (§ 55 odst. 5, § 54 odst. 2 s. ř. s.). K požadavkům na výrok rozhodnutí ve správním soudnictví lze také odkázat na předchozí judikaturu zdejšího soudu, viz např. rozsudek ze dne 10. 2. 2005, č. j. 2 As 38/2004 - 55, publ. pod č. 1070/2007 Sb. NSS, dostupný též v plném znění z www.nssoud.cz.

Stěžejní v projednávané kasační stížnosti ovšem bylo posouzení toho, zda posuzování vlivů na životní prostředí ve smyslu zákona o EIA může být nezákonným zásahem ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. Podle § 82 s. ř. s. platí, že každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu, trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování.

Jak již uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 3. 6. 2004, č. j. 2 Afs 17/2003 - 54, dostupný na www.nssoud.cz, definici zásahu zákon neobsahuje a zásah vymezuje velmi obecně a široce. Přesná definice ani není možná, protože pod pojem zásahu spadá velké množství faktických činností správních orgánů, ke kterým jsou různými zákony oprávněny. Jde o úkony neformální, pro které mohou a nemusí být stanovena pravidla, např. faktické pokyny (typicky v dopravě), bezprostřední zásahy (při ohrožení, při demonstraci, příkazy ke zjednání nápravy), zajišťovací úkony, atd.; tedy obecně úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby, vůči nimž

směřují, a ty jsou povinny na jejich základě něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět, a to na základě jak písemného, tak i faktického (ústního či jinak vyjádřeného) pokynu či příkazu.

Stěžovatelé jako žalovaného označili Ministerstvo životního prostředí. Trvání nezákonného zásahu spatřují v tom, že je i nadále prováděno řízení o posuzování vlivů shora vymezené stavby ve variantě, která nebyla během zjišťovacího řízení ve smyslu § 7 zákona o EIA nikým navržena k prověření, a tedy nebyla uvedena v závěru zjišťovacího řízení. Přesto oprávněná autorizovaná osoba zpracovala dokumentaci EIA nejen k záměru ohlášenému a podrobenému zjišťovacímu řízení, ale též k variantě, která nebyla navržena k prověření, a nebylo o ní jednáno ve zjišťovacím řízení. Ačkoliv to výslovně neuvádějí, z podání stěžovatelů je zřejmé, že nezákonný zásah konkrétně spatřují v tom, že tento orgán (výslovně jej uvedli jako žalovaného) aproboval postup oprávněné osoby, která provedla EIA i pro variantu, která nebyla dle tvrzení stěžovatelů předmětem zjišťovacího řízení; k aprobování přitom došlo zveřejněním zpracované dokumentace EIA (včetně sporné varianty) žalovaným dne 5. 9. 2007 na jeho úřední desce – právě tento úkon tak je potřeba chápat jako tvrzený nezákonný zásah. V dalším pokračování procesu EIA pak stěžovatelé spatřují trvání nezákonného zásahu.

Uvedený úkon ale není nezákonným zásahem ve smyslu, jak jej popsal zdejší soud ve shora uvedeném rozhodnutí. Na základě tohoto postupu nemusí stěžovatelé nic konat, ničeho se zdržet ani něco strpět. Soud je přitom podle § 83, § 84 odst. 3 písm. a) s. ř. s. vázán tvrzením stěžovatelů o tom, kdo zásah provedl, rovněž tak je vázán označením zásahu (v daném případě není výslovné, ale z podání jednoznačně vyplývá).

Proces EIA lze v jistém slova smyslu srovnat s institutem znaleckého posudku. Podle § 1 odst. 3 zákona o EIA je účelem posuzování vlivů na životní prostředí získat objektivní odborný podklad pro vydání rozhodnutí, popřípadě opatření podle zvláštních právních předpisů, a přispět tak k udržitelnému rozvoji společnosti. Tento podklad je jedním z podkladů v řízeních podle zvláštních právních předpisů. Stejně jako proti znaleckému posudku nelze ani proti procesu EIA brojit samostatně, ale jedině až proti aktu, pro nějž je podkladem.

Judikatura zdejšího soudu se již mnohokrát zabývala tím, zda výstupy z často velmi složitého procesu EIA jsou přezkoumatelné ve správním soudnictví v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, č. j. 1 As 13/2007 - 63, publ. pod č. 1461/2008 Sb. NSS, plyne, že stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí podle § 10 zákona o EIA není samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví. V souladu s čl. 9 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 čl. 10a Směrnice Rady o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (85/337/EHS) – dále jen „směrnice“, lze toto stanovisko přezkoumávat až v rámci konečného rozhodnutí, jehož je stanovisko podkladem.

V citovaném rozhodnutí dospěl dále zdejší soud k závěru, že znění čl. 10a směrnice téměř doslovně odpovídá znění čl. 9 odst. 2 a 4 Aarhuské úmluvy, je v něm však tento

zpřesňující dovětek: „Členské státy stanoví, v jaké fázi mohou být rozhodnutí, akty nebo nečinnosti napadeny.“ Tento dovětek potvrzuje výklad, že postačuje jejich přezkoumání až ve fázi, kdy takovými úkony dochází k zásahu do právní sféry fyzických a právnických osob. K zásahu do subjektivního práva stěžovatele však dochází až vydáním konečného rozhodnutí, dovodil dále v uvedeném judikátu zdejší soud.

V rozhodnutích ze dne 14. 6. 2007, č. j. 1 As 39/2006 - 55, a ze dne 14. 6. 2006, č. j. 2 As 59/2005 - 136, obě dostupná na www.nssoud.cz, je uvedeno, že stanoviska v procesu EIA představují jen odborný podklad pro vydání následných rozhodnutí, která jsou přezkoumatelná v rámci správního soudnictví. Primárním smyslem správního soudnictví je ochrana subjektivních 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 uvedené 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 o EIA, správní úřad tímto stanoviskem není vázán, neboť je oprávněn požadavky v něm uvedené do svého konečného rozhodnutí nezahrnout, pokud to náležitě odůvodní. 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.

Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2008, č. j. 3 As 38/2007 - 81, www.nssoud.cz, pak plyne, že ve správním soudnictví není přezkoumatelné ani vyjádření ministerstva, ze kterého vyplývá příslušnému správnímu orgánu povinnost provést zjišťovací řízení podle § 7 zákona o EIA, na jehož základě bude teprve rozhodnuto, zda bude vůbec změna záměru posuzována podle tohoto zákona či nikoli.

Z dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu je tedy zjevné, že stanovisko podle § 10 zákona o EIA, které je konečným výstupem procesu EIA, není přezkoumatelné ve správním soudnictví, neboť není způsobilé zasáhnout samo o sobě do veřejných subjektivních práv. Pokud není samostatně přezkoumatelné stanovisko podle § 10 zákona o EIA, platí totéž tím spíše i pro výstupy z fází, které vydání stanoviska předcházejí. Jedním z těchto výstupů je i zveřejnění dokumentace. Pokud není způsobilé zasáhnout do veřejných subjektivních práv (§ 2 s. ř. s.), pak proti němu nelze brojit ve správním soudnictví, a to ani prostřednictvím žaloby ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. Takové podání proto soud odmítne podle § 46 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 82 s. ř. s. Soudní řád správní totiž váže možnost úspěšného uplatnění žaloby ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. na splnění několika podmínek. Shodně jako v jiných typech řízení soud nejprve zkoumá dodržení tzv. podmínek řízení, jejichž splnění je předpokladem pro možnost meritorního rozhodování soudu. Součástí množiny podmínek řízení jsou i podmínky na straně účastníků řízení, z nichž je s ohledem na předmětnou věc třeba nejprve poukázat na tzv. aktivní žalobní legitimaci, tj. na možnost subjektu práva být žalobcem v tomto typu řízení. Pokud je ovšem pojmově zasažení do práv žalobce vyloučeno (a zde tomu tak je, neboť žádné zasažitelné veřejné subjektivní právo neexistuje), je vyloučeno soudní řízení a žaloba musí být odmítnuta. Uvedený závěr není v rozporu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2007, č. j. 9 Aps 1/2007 - 68, publ. pod č. 1382/2007 Sb. NSS, kde je uvedeno, že aktivně legitimována k podání žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu,

pokynu nebo donucení správního orgánu je každá osoba, která tvrdí, že byla tímto zásahem, pokynem či donucením přímo zkrácena na svých právech. Soud proto v rámci úvahy o splnění podmínek řízení zkoumá pouze toto tvrzení, nikoliv už jeho důvodnost, neboť ta je předmětem vlastního meritorního posouzení věci. I z tohoto rozhodnutí totiž plyne, že soud podání odmítne tam, kde je dotčení na právech pojmově vyloučeno, jak tomu bylo v daném případě.

Stěžovatelé sice uváděli, že k zásahu do sféry jejich práv dochází již nyní, tomu ovšem nelze přisvědčit. Pokud se cítí být zasaženi v tom, že nemohli spornou variantu připomínkovat ve zjišťovacím řízení, pak je třeba říci, že jakékoliv odepření práva vyjádřit se k projednávané věci (v libovolné fázi) je potřeba hodnotit až ve vztahu k procesu jako celku. Možnost vyjádřit se může dotčená osoba dostat i dodatečně. Pokud by možnost vznést připomínky k různým fázím procesu EIA, plynoucí z řady ustanovení zákona o EIA, zůstala veřejnosti odepřena v průběhu tohoto procesu, byl by proces EIA zatížen vadou. Tuto vadu by ovšem mohli stěžovatelé uplatnit až v následujících řízeních.

Stěžovatelé rovněž uvádějí, že proces EIA způsobuje pokles ceny jejich nemovitosti. Toto tvrzení ovšem nikterak nedokládají, taktéž neprokazují příčinnou souvislost mezi procesem EIA a tvrzeným poklesem ceny nemovitosti (ostatně nelze ani vyloučit, že cena nemovitosti v sousedství nově zřízené silnice může v některých případech dokonce stoupnout). Znovu je třeba zopakovat, že do vydání konstitutivního rozhodnutí (jehož pojmovým znakem je právě to, že zakládá, mění či ruší práva a povinnosti) do jejich hmotných práv nemůže být zasaženo.

Ze všech shora uvedených důvodů také není možné přisvědčit stěžovatelům tam, kde tvrdí, že v případě pochybení správního orgánu v procesu EIA nepřichází v úvahu žádný postup, jímž by bylo možno zjednat nápravu. Nejvyšší správní soud znovu připomíná, že stěžovatelé budou oprávněni napadat konečné rozhodnutí, stejně tak jako budou oprávněni žádat o vydání předběžného opatření (resp. o přiznání odkladného účinku). Vzhledem k tomu, že lze brojit proti finálním rozhodnutím ve věci, nejedná se o odepření spravedlnosti. Není ani správná argumentace, že proti územnímu plánu ve správním soudnictví brojit nelze. Územní plán obce se totiž podle § 43 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, vydává formou opatření obecné povahy. Proti němu lze brojit ve smyslu § 101a s. ř. s. I tento prostředek by mohl stěžovatelům poskytnout ochranu, pokud by se proces EIA ukázal jako nezákonný.

Také není pravda, že by výsledné stanovisko EIA nutně muselo být převzato do aktu, jemuž slouží jako podklad. Podle § 10 odst. 4 zákona o EIA totiž platí, že při svém rozhodování bere správní úřad vždy v úvahu obsah stanoviska. Jsou-li ve stanovisku uvedeny konkrétní požadavky týkající se ochrany životního prostředí, zahrne je do svého rozhodnutí; v opačném případě uvede důvody, pro které tak neučinil nebo učinil jen částečně. Rozhodnutí musí vždy obsahovat odůvodnění. Krom toho stěžovatelé v daném případě nebrojí proti stanovisku, nýbrž proti procesu jemu předcházejícímu. Stanovisko podle přílohy 6 zákona o EIA obsahuje povinně pořadí variant záměru. Je možné, že varianta, proti níž brojí stěžovatelé, nebude vyhodnocena jako nejlepší či jedna z nejlepších (resp. nejméně zatěžujících životní prostředí). Je také patrné, že pokud by od záměru výstavby bylo upuštěno úplně (či by bylo upuštěno od varianty, proti níž vystupují

stěžovatelé) ztratil by soudní přezkum procesu EIA jakýkoliv smysl. Proces EIA je při alternativách řešení procesem hledajícím tu, která je z hlediska vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví nejpříjemnější; nelze však vyloučit ani zjištění neúnosnosti všech zkoumaných variant.

Pokud by přesto situace dospěla do stadia, že by stěžovatelé žalobou napadli akt, který by byl vydán na základě provedené EIA, pak je nutno uvést, že na základě čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy musí být stěžovatelům z řad dotčené veřejnosti, tedy i stěžovatelům v daném případě, vyhověno 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, neboť poskytovaná soudní ochrana by nebyla včasná a spravedlivá. I tato citovaná ustanovení tedy garantují stěžovatelům to, že nebudou na svých právech dotčeni do doby, než soud meritorně rozhodne o případné žalobě směřující proti aktu, který bude na základě provádění EIA vydán.

Konečně nelze dát stěžovatelům za pravdu ani tam, kde argumentují pomocí usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2007, sp. zn. III. ÚS 2469/07, dostupné z nalus.usoud.cz. Předně je třeba poukázat na formu tohoto rozhodnutí – usnesení, kterým bylo podání odmítnuto pro nepřípustnost. Ta byla shledána z důvodů, že stěžovatelé v daném případě před podáním ústavní stížnosti nevyužili všechny procesní prostředky, které zákon k ochraně práv poskytuje. To vše podle zásady, dle níž ústavní stížnost připadá do úvahy až subsidiárně, jako poslední možnost nápravy.

Judikatura Ústavního soudu v daném případě je totiž jiná. V nálezu ze dne 25. 5. 1999, sp. zn. IV. ÚS 158/99, publ. ve Sb. n. u. ÚS, sv. 14, č. 40, s. 355, Ústavní soud 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.“ V usnesení ze dne 22. 11. 2006, sp. zn. I. ÚS 637/06, nalus.usoud.cz, se Ústavní soud ztotožnil s názorem, že přezkoumáním podkladového stanoviska ve smyslu zákona o EIA až v rámci soudního přezkumu rozhodnutí o žádosti o povolení záměru není nijak zasaženo do ústavně zaručených základních práv stěžovatele.

Důvodné tak není ani tvrzení stěžovatelů, že městský soud odmítnutí návrhu řádně nezdůvodnil. Odůvodnění napadeného usnesení je sice stručné, nicméně jedná se pouze o usnesení o odmítnutí žaloby, které není rozhodnutím ve věci samé. Proto je ještě dostačující odůvodnění odmítnutí žaloby pouze úvahou, že nemohlo být zasaženo do práv stěžovatelů, bez odůvodnění týkajícího se uvedeného usnesení Ústavního soudu, které shora provedl zdejší soud. Byť je vhodné zároveň dodat, že kredibilita napadeného rozhodnutí by v případě, že by se městský soud s předmětným usnesením Ústavního soudu vyrovnal, byla nepochybně nesrovnatelně vyšší.

Pokud městský soud žalobu odmítl, postupoval z výše uvedených důvodů správně. Vzhledem k tomu, že byla žaloba odmítnuta, mohl zdejší soud posuzovat toliko zákonnost

jejího odmítnutí. Není možné se tedy vyjádřit k námitkám brojícím proti postupu při EIA. Takovými námitkami by se mohl soud zabývat teprve při přezkumu rozhodnutí či opatření obecné povahy, které by byly vydány na základě provedené procedury EIA. Nelze přitom vyloučit, že nesprávně vedený proces EIA by mohl vést až ke zrušení takových aktů.

V daném případě tedy nebyly naplněny namítané kasační důvody a zdejší soud neshledal ani důvody, pro které by měl rozhodnutí zrušit pro pochybení, k nimž by měl přihlížet mimo uplatněné námitky podle § 109 odst. 3 s. ř. s. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Stěžovatelé, kteří neměli v tomto soudním řízení úspěch, nemají právo na náhradu nákladů řízení a úspěšnému žalovanému náklady řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že se žalovanému právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává (§ 60 odst. 1, § 120 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 15. května 2008

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu