



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Sylvy Šiškeové a soudce Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **Umweltorganisation VIRUS - Verein Projektwerkstatt für Umwelt und Soziales**, se sídlem Währingerstr. 59, Wien, Rakousko, zastoupeného RNDr. Miroslavem Patrikem, obecným zmocněncem, bytem Merhautova 1009/139, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo náměstí 449/3, Brno, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Děti země – Klub za udržitelnou dopravu**, se sídlem Cejl 866/50a, Brno a **II) Ředitelství silnic a dálnic ČR**, se sídlem Na Pankráci 546/56, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 12. 2019, čj. JMK 172852/2019, v řízení o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení II) proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 28. 1. 2021, čj. 38 A 2/2020-109,

t a k t o :

- I. Kasační stížnosti **s e z a m í t a j í**.
- II. Žádný z účastníků řízení o kasačních stížnostech ani osoba zúčastněná na řízení I) **n e m a j í p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Spor se týká účastenství žalobce – rakouského environmentálního spolku – v územním řízení o umístění stavby „Rychlostní silnice R52, stavba 5206 Perná – st. hranice ČR/Rakousko“ (dále „záměr R52“). Žalovaný napadeným rozhodnutím částečně potvrdil a částečně změnil rozhodnutí Městského úřadu Mikulov (dále jen „stavební úřad“) ze dne 11. 9. 2018, čj. MUMI 18034090, sp. zn. STU/9043/2010/ALEL, o umístění záměru R52 (dále jen „územní rozhodnutí“). Výrokem II žalovaný zamítl odvolání žalobce jako nepřípustné a výrokem V provedl dílčí změny územního rozhodnutí a zamítl odvolání dalších účastníků řízení.

[2] Žalobce podal proti výrokům II a V rozhodnutí žalovaného žalobu. Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 30. 9. 2020, čj. 38 A 2/2020-64, ve znění usnesení ze dne 6. 10. 2020, čj. 38 A 32/2020-77, nevyhověl návrhu žalobce na spojení věcí, rozhodnutí žalovaného v napadeném rozsahu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Tento rozsudek zrušil NSS rozsudkem ze dne 22. 12. 2020, čj. 1 As 390/2020-64, neboť krajský soud v řízení nejednal s Ředitelstvím silnic a dálnic ČR [osoba zúčastněná na řízení II]) jako s osobou zúčastněnou na řízení. Krajský soud si následně vyžádal vyjádření tohoto subjektu a rozsudkem ze dne 28. 1. 2021 opět nevyhověl návrhu žalobce na spojení věcí. Rozhodnutí žalovaného v napadeném rozsahu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[3] Podle krajského soudu je vhodné, pokud jsou věcně projednány řádně uplatněné žalobní námitky všech žalobců směřující proti témuž rozhodnutí. Spojení ke společnému projednání však nebylo možné, neboť v řízeních o ostatních žalobách proti napadenému rozhodnutí již krajský soud dříve rozhodl.

[4] Stavební úřad podle soudu pochybil, pokud se nezabýval účastenstvím žalobce v územním řízení. Žalovaný tento postup potvrdil a konstatoval, že žalobce není tzv. dotčenou veřejností, která by podle § 9c odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o posuzování vlivů“), byla účastníkem navazujícího řízení či která by i bez účasti v tomto řízení mohla podat odvolání podle § 9c odst. 4 téhož zákona. Žalovaný pochybení stavebního úřadu nenapravil, nerespektoval závazky plynoucí z mezinárodních úmluv a dopustil se zásadních procesních pochybení. Závěr žalovaného, že žalobce není dotčenou veřejností, není podložen žádnou správní úvahou ani hodnocením podmínek účastenství. Zároveň není zřejmé, z jakých podkladů žalovaný vycházel.

[5] Správní orgány se měly zabývat podáním žalobce ze dne 7. 8. 2017 z pohledu splnění zákonných podmínek jeho účastenství v územním řízení v postavení dotčené veřejnosti. Posouzení podmínek podle § 3 písm. i) bodu 2 zákona o posuzování vlivů i posouzení včasnosti oznámení účasti žalobce bylo pro další postup nezbytné. Správní orgány byly zároveň povinny postupovat podle § 37 odst. 3 správního řádu společně s § 28 odst. 1 správního řádu. Teprve po posouzení podmínek účastenství stanovených zákonem o posuzování vlivů, jemuž by podle okolností předcházel postup podle § 37 odst. 3 správního řádu, mohly správní orgány řádně posoudit účastenství žalobce. Krajský soud shledal napadené rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelným. Současně dospěl k závěru, že správní řízení trpělo podstatnými vadami, které mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.

[6] Krajský soud se neztotožnil s názorem žalovaného, že pro záměr R52 sice nebyla provedena přeshraniční EIA, avšak do procesu standardní EIA byla zahrnuta rakouská strana i zástupci rakouské veřejnosti. Příléhavé není ani konstatování žalovaného, podle něž u dvou samostatných, na sebe navazujících záměrů (rakouského a českého) nelze automaticky předpokládat povinné mezistátní posuzování. Tato část odůvodnění napadeného rozhodnutí se týká procesu EIA, jehož průběh a výsledky nemají přímý vliv na procesní otázky účastenství dotčené veřejnosti v navazujícím řízení. Samotná neexistence přeshraničního procesu EIA nemůže bez dalšího vyloučit zahraniční environmentální subjekt jako potenciálního účastníka navazujícího řízení, ať už podle § 9c odst. 3, nebo odst. 4 zákona o posuzování vlivů.

pokračování

[7] Podle krajského soudu nebylo možné posoudit všechny žalobní body ve smyslu § 2 odst. 4 zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon). Soud totiž shledal závažné procesní vady, a pokud by věc dále posuzoval, nepřipustně by tím zasáhl do pravomoci správního orgánu a předjímal jeho další rozhodnutí.

II. Kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[8] Proti rozsudku podali kasační stížnost žalovaní [stěžovatel a)] a osoba zúčastněná na řízení II) [stěžovatel b)]. Jelikož jsou kasační námitky obou stěžovatelů obdobné a stěžovatelé se navzájem se svou argumentací ztotožnili, shrnuje NSS jejich námitky následovně.

[9] Podle stěžovatelů žalobci nepříslušelo postavení účastníka územního řízení. Žalobce neuvedl, že podává přihlášku do řízení ve smyslu zákona o posuzování vlivů, a proto nesplňoval podmínky pro přiznání takového účastenství. Žalobce odvozoval svou účast v územním řízení z rakouské právní úpravy. Z podání ze dne 7. 8. 2017 ani ze správního spisu nevyplývá, že se žalobce domáhal účastenství v řízení z titulu dotčené veřejnosti. V odvolání proti územnímu rozhodnutí sice žalobce tvrdil svou aktivní legitimaci podle zákona o posuzování vlivů, svá tvrzení však nedoložil. Správní orgány přitom neměly povinnost vyzvat jej k odstranění vad podání podle § 37 odst. 3 správního řádu; bylo by to obstrukční a zakládalo by to diskriminaci ostatních účastníků řízení. Stěžovatelé také zpochybnili právní subjektivitu žalobce a krajskému soudu vytykají, že se důsledně nezabýval ani jeho aktivní legitimací.

[10] Stěžovatelé nesouhlasí ani s tím, že se správní orgány měly zabývat otázkou včasnosti podané přihlášky do řízení, neboť územní řízení bylo zahájeno v souladu se zákonem. Nepodložené tvrzení žalobce o porušení mezinárodních úmluv nemohlo založit pochybnost o tom, zda bylo jeho podání skutečně opožděné. Stavební úřad zveřejnil podle stěžovatele a) informaci o zahájení územního řízení zákonným způsobem. Poté začala plynout lhůta pro přihlášení účastníků do řízení. Stavební úřad měl přitom za prokázané, že záměr nemá přeshraniční dopad.

[11] Stěžovatelé odmítají závěr soudu, podle něž je žalobce dotčenou veřejností a jeho odvolání bylo přípustné jako odvolání subjektu, kterému nebylo umožněno stát se účastníkem řízení podle § 9c odst. 3 zákona o posuzování vlivů ani účastníkem ve smyslu § 9c odst. 4 téhož zákona. Žalobce ve správním ani soudním řízení neprokázal, že by byl dotčenou veřejností, a není zřejmé, z čeho to krajský soud dovodil. Žalobce totiž předložil pouze dokumenty v německém jazyce; soud si však podle stěžovatele a) neopatřil jejich překlad, čímž zatížil řízení zmatečností.

[12] Podle stěžovatelů nemá umístěvaná stavba přeshraniční významné negativní vlivy. Její vnitrostátní negativní vlivy jsou kompenzovány nebo omezovány tak, aby nedocházelo k překračování limitů znečištění životního prostředí. Stěžovatel a) poukázal i na to, že stavební úřad vypořádal námitky obsahově shodné s námitkami žalobce. Proces EIA nemá sloužit k obstrukčnímu jednání žalobce, a to ani v rámci navazujících řízení. Stěžovatel a) má za to, že v řízení zjistil skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

[13] Podle stěžovatele b) krajský soud nespojil věci ke společnému projednání v rozporu se zásadou hospodárnosti a účelnosti soudního řízení i s právem na spravedlivý proces. Krajský soud měl v době vydání rozsudku NSS 1 As 390/2020 ověřit, zda jsou proti žalobám, které odmítl pro překážku *rei indicatae*, podány kasační stížnosti a následně vyčkat rozhodnutí NSS o nich. Pouze tak mohl naplnit závěry vyslovené ve věci 1 As 390/2020 a věcně projednat všechny žaloby směřující proti rozhodnutí stěžovatele a).

[14] Krajský soud byl podle § 2 odst. 4 liniového zákona povinen rozhodnout o všech žalobních bodech. Stěžovatelé nesouhlasí s tím, že pro tento postup nebyly dány procesní předpoklady. Liniový zákon nepřipouští výjimku ani pro případ, že soud shledá závažné procesní vady.

[15] Stěžovatel a) v kasační stížnosti, stejně jako ve věci 1 As 390/2020, uplatnil námitku podjatosti soudce NSS JUDr. Tomáše Rychlého a zaměstnance NSS JUDr. V. V., Ph.D., LL. M. Důvodem je skutečnost, že JUDr. V. po vydání napadeného rozsudku na sociální síti LinkedIn tento rozsudek komentoval a JUDr. Rychlý označil status tak, že se mu líbí, čímž měli dát oba najevo svůj poměr k věci.

[16] Podle vyjádření žalobce ke kasačním stížnostem je nepochybné, že se na základě veřejné vyhlášky ze dne 26. 6. 2017 přihlásil oznámením ze dne 7. 8. 2017 do územního řízení a předložil věcné námitky. Stavební úřad se však tímto podáním nezabýval a se žalobcem nejednal. Veřejnou vyhláškou ze dne 31. 1. 2018 oznámil stavební úřad další pokračování územního řízení. Žalobce tedy splnil lhůtu pro přihlášení do řízení nejméně na základě této druhé vyhlášky. Správní orgány měly postupovat podle § 37 odst. 3 správního řádu ve spojení s § 28 odst. 1 správního řádu. Jelikož stavební úřad se žalobcem od doručení přihlášky do územního řízení (10. 8. 2017) do vydání napadeného rozhodnutí (3. 12. 2019) nekomunikoval, měl žalobce za to, že je řádným účastníkem územního i odvolacího řízení.

[17] Žalobce dále upozornil, že nebyly řádně posouzeny přeshraniční vlivy záměru R52. Obyvatelé Rakouska se k záměru nemohli vyjádřit, neboť veřejnému jednání v roce 2005 nebyl přítomen tlumočník. Odkaz stěžovatele a) na účast rakouských obyvatel v procesu EIA pro záměr R52 není přiléhavý, neboť se nejednalo o přeshraniční posouzení vlivů na území Rakouska a jeho obyvatele. Žalobce také poznamenal, že územní řízení bylo několikrát přerušeno pro nedostatky žádosti stěžovatele b) a některé spolky se do řízení z opatrnosti přihlašovaly podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, i podle zákona o posuzování vlivů.

III. Posouzení kasačních stížností

[18] O námitce podjatosti uplatněné stěžovatelem a) soud nerozhodoval, neboť soudce NSS JUDr. Tomáš Rychlý ani zaměstnanec NSS JUDr. V. V., Ph.D., LL. M., nejsou členy desátého senátu, kterému byla podle rozvrhu práce věc přidělena k rozhodnutí. Námitku podjatosti lze přitom podat pouze vůči soudcům, kteří jsou zákonnými soudci povolánými podle rozvrhu práce ve věci rozhodovat.

[19] Kasační stížnosti nejsou důvodné.

pokračování

[20] Předmětem sporu je posouzení možnosti účasti žalobce v územním řízení jako v řízení navazujícím na proces EIA, a to ve dvou fázích: 1) účast v prvním stupni navazujícího řízení na základě § 9c odst. 3 zákona o posuzování vlivů a 2) účast v odvolacím řízení na základě § 9c odst. 4 zákona o posuzování vlivů. NSS tedy nejprve posoudí obě tyto možné formy účasti žalobce v územním řízení.

III. A. Účastenství v navazujícím řízení na základě § 9c odst. 3 zákona o posuzování vlivů

[21] Podle § 9c odst. 3 zákona o posuzování vlivů *pokud se podáním písemného oznámení přihlásí správnímu orgánu, který navazující řízení vede, do 30 dnů ode dne zveřejnění informací podle § 9b odst. 1, stává se účastníkem navazujícího řízení též a) dotčený územní samosprávný celek, nebo b) dotčená veřejnost uvedená v § 3 písm. i) bodě 2.* Záměr R52 spadá mezi záměry, které vždy vyžadují posouzení vlivů ve smyslu kategorie I přílohy I zákona o posuzování vlivů, resp. přílohy I směrnice 2011/92/EU ze dne 13. 12. 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (směrnice EIA). Vzhledem k tomu, že územnímu řízení předcházela proces EIA, je třeba podmínky účasti veřejnosti na rozhodování vykládat s přihlédnutím k požadavkům Aarhuské úmluvy (Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, č. 124/2004 Sb. m. s.) a směrnice EIA.

[22] Aarhuská úmluva není přímo aplikovatelná (k čl. 6 Úmluvy, který upravuje účast dotčené veřejnosti na rozhodování, viz rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2007, čj. 2 As 12/2006-111). Soudní dvůr EU však dovozuje povinnost členských států vyložit vnitrostátní právo takovým způsobem, který bude v co největším možném rozsahu v souladu s cíli, které jsou stanoveny v Aarhuské úmluvě (srov. jeho rozsudek ze dne 8. 3. 2011, C-240/09, *Lesoochránárske zoskupenie*, bod 50). Přímý účinek však mohou mít unijní směrnice, které požadavky Aarhuské úmluvy provádí, což je případ směrnice EIA, a to nejen ve vztahu k čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy (přístup k soudní ochraně, viz např. rozsudek Soudního dvora EU ze dne 12. 5. 2011, C-115/09, *Trianel Kohlekraftwerk Lünen*), ale také čl. 6 (účast na rozhodování, viz např. rozsudek Soudního dvora EU ze dne 20. 12. 2017, C-664/15, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, bod 66). Proto pokud vnitrostátní úprava neumožňuje účast dotčené veřejnosti na rozhodování, případně pokud obsahuje omezující pravidla, která neumožňují, aby taková účast byla včasná a efektivní ve smyslu čl. 6 odst. 4 směrnice EIA, musí být představitelům dotčené veřejnosti (dotčeným jednotlivcům a environmentálním spolkům) v zásadě účast umožněna přímo na základě citovaných ustanovení směrnice EIA.

[23] Směrnice EIA ani vnitrostátní právní úprava ve výkladu pojmu „dotčená veřejnost“ nerozlišují mezi domácími a zahraničními subjekty, ostatně s ohledem na zákaz diskriminace podle čl. 3 odst. 9 Aarhuské úmluvy rozlišovat ani nemohou. Provedení procesu přeshraniční EIA nebo standardní EIA nemá *a priori* vliv na účastenství vnitrostátních či zahraničních subjektů v navazujícím řízení. Každá z procedur EIA s sebou ale nese jinou procesní úpravu, která může ovlivnit procesní otázky účastenství v navazujícím řízení.

[24] Směrnice EIA podporuje integrační princip a předpokládá, že posouzení EIA bude součástí povolenacího řízení (čl. 2 odst. 2), podobně jako že členské státy upravit

koordinované nebo společné postupy, pokud je povinnost provést posouzení vlivů na životní prostředí dána různými právními předpisy Evropské unie (čl. 3 odst. 3). Podle české právní úpravy je povolování záměru od procesu posouzení jeho vlivů na životní prostředí odděleno do jednoho či více samostatných řízení [navazujících řízení vymezených v § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů]. Tato úprava není sama o sobě v rozporu s požadavky směrnice EIA (viz např. rozsudek Soudního dvora EU ze dne 4. 5. 2006, C-508/03, *Komise v. Spojené království*, bod 102), ale zvyšuje nároky na zohlednění výsledků procesu EIA i efektivní zapojení dotčené veřejnosti. To dokazuje i řízení o porušení smlouvy (*infringement*) vedené s Českou republikou, ve kterém Komise dovodila, že směrnicí EIA lze porušit i kombinací několika prvků, které samy o sobě nemusejí být v rozporu s požadavky směrnice EIA. Těmito prvky jsou: (i) procedura posuzování vlivů na životní prostředí a správní řízení o povolení záměru jsou odděleny, (ii) stanovisko k posouzení vlivů na životní prostředí podle § 10 zákona o posuzování vlivů není soudně přezkoumatelné samostatně, nýbrž až při přezkumu správního rozhodnutí o žádosti o povolení záměru a (iii) ne všechny osoby z řad dotčené veřejnosti mají právo účastnit se správního řízení o žádosti o povolení záměru (viz stanoviska Komise čj. 2006/2271, 2007/2927).

[25] V navazujícím řízení je potřeba postupovat tak, aby nedocházelo k porušení směrnice EIA. Jelikož tato směrnice počítá s posouzením vlivů záměru na životní prostředí společně s jeho povolením, na oddělené navazující řízení se v souladu s čl. 1 odst. 2 písm. c) spolu s čl. 2 odst. 1 směrnice EIA vztahují jak závěry závazného stanoviska EIA, tak i požadavky na účast veřejnosti na rozhodování. Pro účinnou možnost ochrany práv je pak podstatná nejen účast v procesu EIA, ale právě v navazujícím řízení. Je tomu tak proto, že v procesu EIA může veřejnost uplatnit připomínky k oznámení EIA (§ 6 odst. 8 zákona o posuzování vlivů), připomínky k dokumentaci (§ 8 odst. 3 zákona o posuzování vlivů) a účastnit se veřejného projednání (§ 17 zákona o posuzování vlivů). Vyjádření veřejnosti a veřejné projednání jsou podkladem pro stanovisko EIA (§ 9a odst. 1 zákona o posuzování vlivů). Proti obsahu stanoviska EIA se lze bránit právě až v navazujícím řízení (§ 9a odst. 3 zákona o posuzování vlivů ve spojení s § 149 správního řádu). V navazujícím řízení pak může mít dotčená veřejnost postavení účastníka a pak jí svědčí také práva s tím spojená (§ 9c odst. 3 zákona o posuzování vlivů).

[26] Z uvedeného plyne, proč je důležité umožnit účast dotčené veřejnosti v navazujícím řízení. Povinností státu je zejména poskytnout veřejnosti včasnou a účinnou možnost účastnit se rozhodovacích řízení s posouzením vlivů na životní prostředí ještě v době, kdy jsou všechny varianty otevřené, tedy před rozhodnutím o žádosti o povolení podle čl. 6 odst. 4 směrnice EIA. NSS se ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že možnost účastnit se navazujícího řízení není podmíněna předchozí účastí v procesu EIA.

[27] Směrnice EIA i zákon o posuzování vlivů upravují přeshraniční EIA v podstatě totožným způsobem jako standardní EIA. Rozdílem je zapojení dotčeného státu i dotčené veřejnosti z dotčeného státu již v samotném procesu EIA. Zapojení v procesu přeshraniční EIA se projevuje např. v povinnosti oznamovatele zajistit překlad oznámení záměru a překlad dokumentace záměru (§ 13 odst. 1 a odst. 3 zákona o posuzování vlivů). Správní orgán nesmí opomenout ani § 16 odst. 3 správního řádu, který upravuje právo na tlumočníka.

pokračování

[28] Proces přeshraniční EIA nelze nahradit neoficiálním účastenstvím v procesu standardní EIA. Zapojení veřejnosti z dotčeného státu odpovídající přeshraniční EIA pak nesmí být pouze formální. Účast v procesu posouzení vlivů v případě záměru R52, na níž staví svou argumentaci stěžovatelé, neodpovídá efektivnímu zapojení dotčené veřejnosti z Rakouska. Nejde přitom o žádný nadstandardní požadavek, nýbrž o dodržení závazků plynoucích z Úmluvy z Espoo (Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahující hranice států, č. 40/2001 Sb. m. s., z roku 1991). Pro posouzení, zda přeshraniční vliv záměru podléhá Úmluvě z Espoo, není podstatný jeho význam, ale to, že se vliv projevuje na území jiného státu. V souladu s čl. 3 této úmluvy je strana původu povinna informovat dotčené strany, i pokud existuje jen malá pravděpodobnost takového dopadu. Takový postup je v souladu s průvodními dokumenty k Úmluvě z Espoo (*Guidance on the Practical Application of the Espoo Convention*, 2004, odst. 28) i ke směrnici EIA (Evropská komise. *Guidance on the Application of the Environmental Impact Assessment Procedure for Large-scale Transboundary Projects*. 2013, str. 6).

[29] Zde posuzovaný záměr R52 patří mezi ty, u nichž se přeshraniční vliv přímo předpokládá, neboť spadá mezi činnosti vymezené v příloze I bodě 8 (b) Úmluvy z Espoo (srov. Implementační pomůcka k provádění Úmluvy z Espoo *Guidance on the Practical Application of the Espoo Convention*, 2006, str. 11).

[30] Krajský soud tedy správně nepřisvědčil argumentaci stěžovatele a), podle níž nelze automaticky předjímat, že pro dva samostatné záměry, které na sebe navazují (rakouský a český), musí být vedeno mezistátní posuzování. Naopak lze předpokládat, že spolu oba záměry neoddělitelně souvisí, neboť státní hranice nepředstavuje hranici pro účely definice záměru, a je tak zjevné, že se jedná o přeshraniční záměr. K tomu lze odkázat na rozsudek Soudního dvora EU ze dne 10. 12. 2009, C-205/08, *Umweltanwalt von Kärnten*, jenž v bodě 51 uvádí: „Je třeba rovněž zdůraznit, že směrnice 85/337 se zaměřuje na celkové posouzení vlivů záměrů na životní prostředí (...) bez ohledu na skutečnost, že se případně jedná o přeshraniční záměr.“ Generální advokát Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer v bodě 83 stanoviska k téže věci uvedl: „Jestliže se osoby, zboží, služby a kapitál pohybují v evropském prostoru bez překážek, bylo by paradoxní obnovovat tyto bariéry z důvodu určitého fenoménu, který díky své povaze nezná ani státy ani kontinenty: znečištění. Jestliže tedy politika Společenství v oblasti životního prostředí zahrnuje boj proti znečištění mezi různými členskými státy s vědomím, že tento boj se nevyhraje pouze z jednoho místa, bylo by neúčelné dělit záměry podléhající povinnosti provést PVŽP [posouzení vlivů na životní prostředí – pozn. NSS] v závislosti na území, kterého se týká.“

[31] Na rozsudek Soudního dvora EU C-205/08 odkázal i NSS přímo ve vztahu k záměru R52 v rozsudku ze dne 16. 11. 2018, čj. 2 As 354/2018-20, bod 15, takto: „V zásadě není vyloučeno jeho [tamního stěžovatele – pozn. NSS] dotčení územní regulací jenom proto, že žije na území Rakouska, pokud ZÚR JMK [Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje – pozn. NSS] počítají se stavbou, která může mít výrazné přeshraniční vlivy zasahující jeho nemovitosti. Stejně tak je namístě přihlédnout k tomu, že silnice R52 je součástí mezinárodního komunikačního propojení, a už tím, že předpokládá určitou návaznost v další zemi, je třeba zabývat se jejími případnými dopady. Zde lze vážit např. i význam rozsudku SDEU ve věci C-205/08 (*Umweltanwalt von Kärnten*). Nic z toho ovšem krajský soud

zatím nehodnotil. Z toho, že návrh byl soudem odmítnut, pak plyne, že ve vztahu ke stěžovateli ani nemohl posuzovat věcné ani procesní výtky vůči ZÚR JMK; to totiž přichází v úvahu jedině v případě, že krajský soud ve vztahu k nyní uplatněným důvodům aktivní legitimace tuto posoudí opačně.“ NSS neshledal důvod se od této judikatury odchýlit.

[32] Z výše uvedeného vyplývá, že u záměru R52 bylo nutné předpokládat přeshraniční vliv. V těchto případech musí příslušný správní orgán provést přeshraniční EIA, ledaže existují důvody, pro které konkrétní záměr fakticky nemá vliv na životní prostředí přesahující hranice. Nepostačí však pouhé obecné konstatování, že vnitrostátní negativní vlivy záměru jsou řešeny tak, aby nebyly překračovány limity znečištění životního prostředí. NSS zdůrazňuje, že záměr je nutné posuzovat vždy jako celek (srov. rozsudek Soudního dvora EU ze dne 25. 7. 2008, C-142/07, *Ecologistas en Acción-CODA*). V každém případě je stavební úřad povinen naplnit (zajistit účinnost) čl. 6 odst. 4 směrnice EIA a umožnit dotčené veřejnosti účastnit se navazujícího řízení.

III. A. 1. Informační povinnost v řízení navazujícím na přeshraniční EIA

[33] Správní orgány jsou v navazujícím řízení povinny zveřejňovat větší množství údajů: informaci, že u záměru byla provedena EIA, případně přeshraniční EIA, včetně odkazu na zdroj informací; informace o příslušném orgánu; údaje o lhůtách; informace o povaze rozhodnutí; podmínky účasti veřejnosti. Široký přístup veřejnosti k informacím je v souladu s judikaturou Soudního dvora EU (srov. jeho rozsudek ze dne 15. 1. 2013, C-416/10, *Križan a další*). Přístup k informacím je předpokladem účinného uplatnění opravných prostředků ve správním řízení a přístupu k soudní ochraně. Pokud právní předpis stanoví povinnost poskytnout veřejnosti praktické informace o přístupu k postupům správního a soudního přezkumu, je nutné takovou povinnost vykládat široce (srov. rozsudek Soudního dvora EU ze dne 15. 1. 2013, C-427/07, *Komise proti Irsku*). Informační povinnost správního orgánu se v případě správního řízení, které je navazujícím řízením, zjevně liší od informační povinnosti ve správním řízení, jemuž posuzování vlivů na životní prostředí nepředchází. Ustanovení § 9b zákona o posuzování vlivů je speciálním ustanovením k zákonům, které upravují informační povinnost v konkrétních správních řízeních (v projednávané věci k § 87 stavebního zákona). Řádné posouzení vlivů na životní prostředí tedy má vliv na procesní otázky účastenství v navazujícím řízení (mezi něž spadá otázka informační povinnosti).

[34] Z výše uvedeného vyplývá, že v projednávaném případě měl být předpokládán přeshraniční vliv záměru R52. NSS se proto dále zabýval tím, zda se informační povinnost v navazujícím řízení liší v případě, že mu předchází standardní EIA, od situace, kdy mu předchází přeshraniční EIA. Proces přeshraniční EIA je obdobný jako standardní EIA; rozdíl spočívá v zapojení dotčeného státu a také v zapojení dotčené veřejnosti z dotčeného státu již v samotném procesu EIA. Zapojení v procesu přeshraniční EIA se projevuje konkrétně např. v povinnosti oznamovatele zajistit překlad oznámení záměru a překlad dokumentace záměru (§ 13 odst. 1 a odst. 3 zákona o posuzování vlivů). Ustanovení zákona o posuzování vlivů upravující navazující řízení oproti tomu nestanoví žádnou povinnost žadatele ani správního orgánu zajistit překlad žádosti či oznámení o zahájení řízení ani dokumentace záměru. Český zákonodárce tak snižuje standard informační povinnosti i přesto, že význam možné účasti dotčené veřejnosti se u navazujícího řízení zvyšuje. Tato disproporce však nemůže omezovat zapojení veřejnosti v navazujícím řízení.

pokračování

[35] Stávající vnitrostátní právní úprava snižuje standard informační povinnosti v navazujícím řízení oproti procesu EIA. Klade také nedůvodně vyšší nároky na zahraniční subjekty, pokud jde o jejich nutnou aktivitu pro získání informací o navazujícím řízení. České subjekty se o navazujícím řízení mohou dozvědět bez dalšího ze zveřejnění informací podle § 9b odst. 1 zákona o posuzování vlivů. Zahraniční subjekty nemají jinou možnost dozvědět se o zahájení navazujícího řízení než ze zahraniční úřední desky v jazyce, který je pro ně cizí. I směrnice EIA (čl. 6 odst. 2) vychází z toho, že je vhodné zveřejňovat informace vhodnými prostředky, jako například elektronickými médii. Nelze také opomíjet, že uvedené nedostatky v implementaci směrnice EIA nedopadají jen na územní řízení, ale na všechna navazující řízení podle zákona o posuzování vlivů.

[36] Vzhledem k výše zmíněným nedostatkům implementace směrnice EIA (srov. bod 24) je nutno posoudit, zda se nejedná o situaci, která je v rozporu s požadavky směrnice EIA. V takovém případě by se dotčená veřejnost, která se přihlašuje do navazujícího řízení, mohla domáhat přímého účinku této směrnice.

[37] Účast v navazujícím řízení totiž zajišťuje účinné naplnění čl. 6 odst. 4 směrnice EIA a čl. 6 odst. 4 Aarhuské úmluvy. Podle nich musí dotčená veřejnost dostat včasnou a účinnou možnost účastnit se rozhodovacích řízení a vyjádřit své připomínky a stanoviska v době, kdy jsou všechny varianty ještě otevřené, tedy před rozhodnutím o žádosti o povolení. Skutečnost, že navazujícímu řízení předcházela proces EIA (ať už přeshraniční nebo standardní), s sebou nese povinnost účinného zapojení dotčené veřejnosti v navazujícím řízení.

[38] NSS dospěl k závěru, že zveřejnění informací správními orgány v navazujícím řízení má odpovídat kvalitě jejich poskytnutí v předchozím procesu EIA. Pokud je nutné provést přeshraniční proces EIA, měla by informační povinnost v navazujícím řízení odpovídat alespoň informační povinnosti v předchozím přeshraničním posouzení EIA. Tak by se včas a účinně umožnila účast dotčené veřejnosti z dotčeného státu v navazujícím řízení. V zákoně o posuzování vlivů však chybí zákonné zmocnění k takovému postupu. I přes uvedené nedostatky vnitrostátní právní úpravy je správní orgán povinen počínat si tak, aby s ohledem na přímý účinek směrnice EIA (srov. bod 22) zajistil plnou účinnost čl. 6 odst. 4 směrnice EIA. A tedy umožnit efektivní účast dotčené veřejnosti z dotčeného státu v řízení navazujícím na přeshraniční EIA.

[39] Vstřícný a transparentní přístup správních orgánů, který umožní efektivní účast dotčené veřejnosti, může zabránit v přenosu procesní zátěže na odvolací správní orgány, potažmo na správní soudy. Důvodem je zejména to, že podání odvolání podle § 9c odst. 4 zákona o posuzování vlivů ani podání správní žaloby proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení není podmíněno předchozí účastí v tomto řízení. Vyřešení otázky účastenství dotčené veřejnosti již v prvním stupni navazujícího řízení (popřípadě i rozhodnutí o jejích námitkách) usnadňuje pozici odvolacímu orgánu a pravděpodobně povede i k urychlení řízení. Nedůvodná ignorace snah dotčené veřejnosti zapojit se v navazujícím řízení může naopak výrazně prodloužit dobu nutnou pro uskutečnění záměru namísto žádoucího zkrácení (ač odkazovaná argumentace nemá normativní význam, pro inspiraci srov. odlišné stanovisko Kateřiny Šimáčkové, Ludvíka Davida, Jana

Filipa, Jaromíra Jirsy, Vojtěcha Šimíčka, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka k výroku I nálezu Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 22/17, nebo VOMÁČKA, Vojtěch, ŽIDEK, Dominik. *Omezení účastenství ekologických spolků: Pyrrhovo vítězství stavební lobby. České právo životního prostředí*, 2017, č. 45, s. 36).

[40] NSS podotýká, že i při tomto postupu mohou správní orgány reagovat na možné zneužití účastenských práv, aniž by však předem bránily účasti dotčené veřejnosti. Tomu, aby byla účastenská práva zneužívána, brání zejména povinnost splnit podmínky dotčené veřejnosti v § 3 písm. i) bodu 2 zákona o posuzování vlivů.

III. A. 2. Aplikace obecných závěrů na projednávaný případ

[41] Podle NSS je z podání žalobce ze dne 7. 8. 2017 zřejmé, že se snažil do řízení přihlásit jako dotčená veřejnost tak, jak tento pojem chápe Aarhuská úmluva, směrnice EIA i zákon o posuzování vlivů. Konkrétně žalobce uvedl, že „*v souladu s těmito mezinárodními úmluvami [v předchozím textu odkazoval na Aarhuskou úmluvu a Úmluvu z Espoo – pozn. NSS] a nezpochybnitelným principem rovnosti občanů EU si nárokuje status účastníka předmětného územního řízení*“. Správní orgán je v souladu s § 37 odst. 1 správního řádu povinen posuzovat podání podle skutečného obsahu a bez ohledu na označení. Stavební úřad měl za to, že oznámení o účasti postrádá obecné i zvláštní zákonné náležitosti podání. V takovém případě byl povinen žalobci postupem podle § 37 odst. 3 správního řádu buď pomoci s odstraněním nedostatků, nebo jej vyzvat ke zjednání nápravy. Takový přístup by byl v souladu s pojetím veřejné správy jako služby veřejnosti ve smyslu § 4 odst. 1 správního řádu. Poté, co by žalobce na výzvu stavebního úřadu odstranil vady svého podání, mu měl stavební úřad buď umožnit účast v řízení, nebo podle § 28 odst. 1 správního řádu rozhodnout o tom, že žalobce účastníkem územního řízení není.

[42] Pro naplnění požadavků čl. 6 odst. 4 směrnice EIA a zákazu diskriminace podle čl. 3 odst. 9 Aarhuské úmluvy byl stavební úřad povinen zabývat se přihláškou žalobce do navazujícího řízení podle § 9c odst. 3 zákona o posuzování vlivů, i když byla podána opožděně, pokud tato přihláška nebyla zároveň zjevně obstrukční. Stavební úřad totiž nenaplnil požadavky, které klade směrnice EIA ve vztahu k účinnému zveřejnění informací o navazujícím řízení, tak, aby se o nich mohl včas dozvědět i zahraniční subjekt. Proto měl stavební úřad projevit vstřícnost při posuzování podání žalobce ze dne 7. 8. 2017. Přihláška do řízení zároveň nebyla zjevně obstrukční, neboť ji žalobce podal pouze několik dní po uplynutí lhůty pro její podání. Územní rozhodnutí bylo přitom vydáno až dne 11. 9. 2018. Navíc stavební úřad veřejnou vyhláškou ze dne 31. 1. 2018 oznámil nové projednání územního řízení a zveřejnil pozvánku k veřejnému ústnímu jednání. Žalobci tak běžela nová lhůta k podání přihlášky do navazujícího řízení. Nelze mu však vyčítat, že se znovu do řízení nepřihlásil, pokud ho stavební úřad nijak nevyrozuměl o tom, jak naložil s jeho podáním ze dne 7. 8. 2017. V tomto případě nemohla být skutečnost, že žalobce zaslal přihlášku do řízení po uplynutí lhůty pro její podání, důvodem jeho neúčasti v navazujícím řízení. Posouzení přihlášky žalobce do řízení navíc může přispět i k hospodárnosti řízení, neboť dotčená veřejnost má právo podat odvolání proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení bez ohledu na to, zda se účastnila navazujícího řízení v prvním stupni. Zároveň není předchozí účast podmíněna ani žalobní legitimací proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení.

pokračování

[43] NSS tedy svými závěry částečně korigoval odůvodnění rozsudku krajského soudu v tom, že proces EIA má vliv na procesní otázky účastenství v navazujícím řízení. Rozhodnutí NSS v tomto ohledu není překvapivé, neboť se k této právní otázce účastníci řízení vyjádřili, a navíc plyne z judikatury Soudního dvora EU i NSS. Tento postup je také v souladu se zásadou hospodárnosti soudního řízení. Důvody, pro něž krajský soud zrušil rozhodnutí stěžovatele a), totiž ob stojí v podstatné míře, a proto není namístě rozsudek krajského soudu zrušit. Nepřesnost úvah krajského soudu nemá vliv na zákonnost jeho závěru ve věci samé, neboť nadále platí, že došlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení před stavebním úřadem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007-75. č. 1865/2009 Sb. NSS).

III. B. Účastenství v odvolacím řízení podle § 9c odst. 4 zákona o posuzování vlivů

[44] Podle § 9c odst. 4 zákona o posuzování vlivů *odvolání proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení může podat také dotčená veřejnost uvedená v § 3 písm. i) bodě 2, a to i v případě, že nebyla účastníkem řízení v prvním stupni*. Podle krajského soudu byl stěžovatel a) povinen pomoci žalobci v souladu s § 37 odst. 3 správního řádu odstranit vady jeho odvolání podaného podle § 9c odst. 4 zákona o posuzování vlivů tak, aby žalobce mohl doložit splnění podmínek pro odvolání podané dotčenou veřejností. S tímto závěrem krajského soudu se NSS ztotožnil.

[45] Možnost podat odvolání proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení bez předchozí účasti v tomto řízení je velmi specifická, neboť nevyžaduje ani zapojení v procesu EIA. V odvolání nemohou environmentální spolky namítat nevypořádání námitek, které neuplatnily v předchozím řízení, ani poukazovat na nezákonný postup správního orgánu vůči ostatním účastníkům. Na odvolání se hledí jako na odvolání účastníků prvostupňového řízení, kteří se mohli seznámit se všemi podklady řízení, vyjádřit se k nim a navrhnout jejich doplnění. Část procesní zátěže je přenesena na odvolací správní orgány, které nemohou předvídat počet odvolatelů ani obsah jejich námitek. Povaha řízení, které se prvostupňovému správnímu orgánu jeví jako bezproblémové, se tak v odvolacím řízení může zcela změnit (srov. VOMÁČKA, Vojtěch. Komentář k § 9c, in: BAHÝLOVÁ, Lenka a kol. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 100). NSS shrnuje, že postup podle § 9c odst. 4 zákona o posuzování vlivů má sloužit k zabezpečení účasti dotčeného subjektu alespoň ve fázi odvolacího řízení, nemá však plnohodnotně nahrazovat jeho účastenství v řízení od prvního stupně. Odvolání podané dotčenou veřejností, která se neúčastnila navazujícího řízení v prvním stupni, nemusí automaticky vést ke zrušení prvostupňového rozhodnutí. Odvolací orgán se však musí vypořádat s námitkami, které tyto subjekty uplatní poprvé až v odvolacím řízení. Za vhodnější, rychlejší i hospodárnější lze přitom považovat, pokud je dotčená veřejnost přítomna a její námitky vypořádány již v prvostupňovém navazujícím řízení.

III. C. Další kasační námitky stěžovatelů

[46] NSS se ztotožňuje s výkladem, který krajský soud zaujal ohledně § 2 odst. 4 liniového zákona. Uvedené ustanovení ukládá správnímu soudu rozhodnout vždy o všech

žalobních bodech. I v řízeních o žalobách proti rozhodnutím, která spadají pod liniový zákon, jsou plně platné závěry judikatury NSS. Pokud tedy správní soud zruší rozhodnutí správního orgánu, nemusí skutečnost, že nevypořádal všechny žalobní body, vždy znamenat nepřezkoumatelnost jeho rozsudku. Tato vada rozsudku není dána například tehdy, je-li správní rozhodnutí nepřezkoumatelné do té míry, že to vylučuje jeho přezkum v mezích žalobních bodů. Pokud krajský soud ruší správní rozhodnutí pro nezákonnost, záleží na konkrétních okolnostech dané věci (rozsudek NSS ze dne 25. 2. 2016, čj. 7 As 91/2015-79). Ustanovení § 2 odst. 4 liniového zákona je proto třeba vykládat především tak, že dopadá na případy, kdy soud ruší správní rozhodnutí pro nezákonnost. Jiný závěr by byl v rozporu se zásadou subsidiarity soudního přezkumu ve správním soudnictví.

[47] Fakt, že krajský soud nespojil žaloby směřující proti témuž územnímu rozhodnutí ke společnému projednání, lze označit za nevhodný procesní postup (srov. závěr NSS ve věci 1 As 390/2020 a tam citované rozsudky ze dne 25. 2. 2010, čj. 6 As 35/2008-163, ze dne 23. 8. 2006, čj. 8 As 32/2005-88, nebo ze dne 12. 3. 2008, čj. 1 As 21/2007-272, č. 2476/2012 Sb. NSS). Nejedná se však o důvod pro zrušení rozsudku krajského soudu. NSS se navíc v rozsudku 1 As 390/2020 k možnému spojení věcí ke společnému projednání vyjádřil v tom smyslu, že je označil za vhodné; nejednalo se o součást závazného právního názoru, pro který NSS zrušil první rozsudek krajského soudu.

[48] S ohledem na vliv zvoleného postupu na rozsah přezkumu napadeného aktu soudem NSS připomíná, že by soud měl ke spojení věcí *„přistoupit tehdy, pokud stejný správní akt (správní rozhodnutí nebo opatření obecné povahy) byl napaden několika samostatnými návrhy. To se stává zejména právě ve věcech dle stavebního zákona, v nichž bývá okruh účastníků řízení poměrně široký a zájmově různorodý. Vzhledem k tomu, že předmět řízení je tentýž (stejný správní akt), je vhodné obě řízení spojit ke společnému projednání“* (srov. KOCOUREK, Tomáš. Komentář k § 39, in: KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 299 a násled.).

[49] Důvodem pro spojení věcí je optimalizace předmětu řízení za účelem maximálního naplnění zásady rychlosti a hospodárnosti řízení. Vhodnost spojení věcí v projednávaném případě ještě podtrhuje to, že předcházející řízení spadá pod liniový zákon, který s ohledem na předmět regulace klade důraz právě na zmíněné zásady.

[50] K námitce stěžovatele a), podle níž není zřejmé, na základě jakých podkladů dospěl krajský soud k závěru, že žalobce je dotčenou veřejností, odkazuje NSS na své rozhodnutí ze dne 14. 4. 2015, čj. 9 As 12/2014-60, č. 3239/2015 Sb. NSS, podle něhož může správní orgán upustit od požadavku předložit překlad cizojazyčné písemnosti. Může tak učinit i mlčky tím, že s předloženou cizojazyčnou listinou v řízení nakládá, aniž by účastníka vyzval k doložení úředně ověřeného překladu. Tento závěr platí i pro soudní řízení (rozsudek NSS ze dne 10. 8. 2016, čj. 6 As 165/2016-24). Krajský soud si tak mohl právní subjektivitu žalobce bez dalšího ověřit z žalobcem předložených listin.

IV. Závěr a náklady řízení

[51] S ohledem na výše uvedené NSS zamítl kasační stížnosti jako nedůvodné (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

pokračování

[52] O náhradě nákladů řízení rozhodl NSS podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelé nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech, neboť ve věci neměli úspěch. Naopak plný úspěch měl žalobce. Jelikož však v řízení o kasační stížnosti nebyl zastoupen advokátem a ani nedoložil, že by mu vznikly nějaké náklady, NSS mu náhradu nákladů řízení nepřiznal.

[53] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. NSS osobě zúčastněné na řízení I) žádnou povinnost neuložil, proto rozhodl, že osoba zúčastněná na řízení I) nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 23. června 2021

Zdeněk Kühn
předseda senátu