



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Marka Bedřicha, soudce Mgr. Marka Zimy a soudkyně JUDr. Jitky Hroudové v právní věci

žalobce: **Město Příbram**
sídlem Tyršova 108, 261 01 Příbram
zastoupený advokátem JUDr. Tomášem Samkem
sídlem Pražská 140, 261 01 Příbram

proti
žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**
sídlem Vršovická 1442/65, 100 00 Praha 10

za účasti: **DIAMO, státní podnik**, IČO 00002739
sídlem Máchova 201, 471 27 Stráž pod Ralskem

o žalobách proti rozhodnutím ministra žalovaného z 8. 2. 2021, čj. MZP/2020/430/929
a čj. MZP/2020/430/932

takto:

- I. Ruší se rozhodnutí ministra žalovaného z 8. 2. 2021, čj. MZP/2020/430/929, a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Ruší se rozhodnutí ministra žalovaného z 8. 2. 2021, čj. MZP/2020/430/932, a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný je povinen žalobci uhradit náhradu nákladů řízení ve výši 19 068 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce, advokáta JUDr. Tomáše Samka.

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

IV. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalovaný dvěma rozhodnutími rozhodl, že záměry osoby zúčastněné na řízení nepodléhají posouzení dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění účinném do 31. 7. 2021 (dále jen „ZPV“). Žalobce proti těmto rozhodnutím podal rozklady, které ministr žalovaného zamítl jako nepřipustné. Žalobce s tímto závěrem nesouhlasí.
2. Pro posouzení věci je podstatné, zda žalobce jako územní samosprávný celek byl osobou oprávněnou k podání rozkladu dle § 7 odst. 6 ZPV.
3. Žalobce podal proti napadeným rozhodnutím dvě samostatné žaloby. Vzhledem k tomu, že se rozhodnutí týkají záměrů stejného oznamovatele, které spolu skutkově souvisejí, a účastníci soudního řízení jsou shodní, soud řízení o těchto dvou žalobách spojil usnesením z 6. 6. 2022, čj. 11 A 82/2021-67.

II. Dosavadní průběh

4. Společnost DIAMO, státní podnik, oznámila žalovanému využití odvalového materiálu odvalů jámy č. 11 a 19 (první záměr) a jámy č. 15 (druhý záměr) při realizaci dopravních staveb v obci Dubenec, Příbram, v katastrálních územích Dubenec u Příbramě a Bytíz (první záměr) a v obci Příbram v katastrálním území Brod u Příbramě (druhý záměr). Předmětem obou záměrů je využití místních zdrojů kameniva pro dopravní stavby v okolí jako náhrada primárních zdrojů.
5. Na základě zjišťovacího řízení vydal žalovaný 8. 10. 2020 rozhodnutí čj. MZP/2020/710/1986 a čj. MZP/2020/710/2018, kterými podle § 7 odst. 6 ZPV rozhodl, že ani jeden ze záměrů nemůže mít významný vliv na životní prostředí, tudíž nepodléhají posouzení podle ZPV. S žalobcem jednal jako s dotčeným územním samosprávným celkem.
6. Proti těmto rozhodnutím podal žalobce 27. 10. 2020 rozklady k ministru žalovaného, který je napadenými rozhodnutími zamítl jako nepřipustné podle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Měl totiž za to, že žalobce není aktivně procesně legitimován k jejich podání. Odkázal na § 7 odst. 6 ZPV, který taxativně vymezuje okruh osob, jimž přiznává právo na podání řádného opravného prostředku. Ministr zároveň neshledal důvody pro přezkum rozhodnutí v přezkumném řízení, ani pro vydání nových rozhodnutí.

III. Žalobní argumentace

7. Žalobce je přesvědčen, že napadená rozhodnutí jsou nezákonná, a navrhl, aby je soud zrušil a spolu s nimi i rozhodnutí žalovaného. Formuloval tři žalobní body.
8. V prvním bodu namítá, že disponuje aktivní procesní legitimací k podání rozkladu proti rozhodnutí žalovaného. Ministr interpretoval zákonná ustanovení nepřipustně restriktivním způsobem. Obec je společenstvím občanů a mezi její základní povinnosti náleží péče o své území a občany. Zapojení obce je nepochybně projevem principu účasti veřejnosti. Napadené rozhodnutí se dotýká vlastnického práva žalobce a jeho práva na samosprávu.

9. Zapojení veřejnosti akcentuje jak zákonná úprava, tak úprava evropská a mezinárodní. Žalobce v tomto směru odkázal na Úmluvu o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí vyhlášené sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb. m. s. (dále jen „Aarhuská úmluva“). Žalobce je přesvědčen, že splňuje požadavky na dotčenou veřejnost ve smyslu čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy a náleží mu právo na soudní ochranu dle čl. 9 odst. 2 této úmluvy. Zároveň poukázal na směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2011/92/EU z 13. 12. 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2014/52/EU z 16. 4. 2014 (dohromady dále též „směrnice EIA“). Žalobce uvedl, že Evropská unie je signatářem Aarhuské úmluvy, odvolává se na její principy, dotčenou veřejnost definuje evropská právní úprava podobně a čl. 11 odst. 1 směrnice EIA opět přiznává dotčené veřejnosti právo na soudní ochranu. Vnitrostátní úprava dle žalobce neodpovídá mezinárodním a evropským požadavkům a musí jim ustoupit. Poukázal též na to, že nedostatečná vnitrostátní úprava je předmětem odborné kritiky. Pro případ, že by soud této žalobcově argumentaci nepřítakal, navrhl, aby soud řízení přerušil a předložil věc Ústavnímu soudu s návrhem na zrušení příslušných zákonných ustanovení.
10. V druhém žalobním bodu žalobce uvádí, že neměl možnost se vyjádřit k podkladům, na které žalovaný ve svých rozhodnutích odkazuje. Prvostupňová rozhodnutí jsou proto překvapivá a v konečném důsledku i nepřezkoumatelná, neboť jsou založena na veřejnosti nepřístupném materiálu.
11. V rámci třetího žalobního bodu žalobce shrnul své věcné námitky proti rozhodnutím žalovaného. Má za to, že se s nimi ministr dostatečně nevypořádal.

IV. Vyjádření žalovaného

12. Žalovaný s žalobami nesouhlasí a navrhl jejich zamítnutí.
13. Ve svém vyjádření zopakoval odůvodnění ministra ohledně nepřípustnosti rozkladů, neboť žalobce dle něj není osobou oprávněnou podat rozklad ve smyslu § 3 písm. i) bodu 2 ZPV. Dále uvádí, že dostatečně splnil svou zákonnou povinnost vyplývající z § 92 odst. 1 správního řádu zabývat se tím, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí žalovaného, pro obnovu řízení nebo vydání nového rozhodnutí. Došel k závěru, že uvedené předpoklady nejsou dány. S námitkami dotčených orgánů se dostatečně vypořádal.

V. Další vyjádření

14. Žalobce v replice upozornil, že žalovaný se nijak nevypořádává s žalobní argumentací. Dle jeho názoru se žalovaný pouze omezil na stručnou rekapitulaci věci, odkaz na napadená rozhodnutí a závěr o nedůvodnosti žalob.
15. Společnost DIAMO, státní podnik, k výzvě soudu sdělila, že hodlá uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Ve svém vyjádření se připojila k argumentaci žalovaného a navrhla žaloby zamítnout.

VI. Posouzení soudem

16. Ve věci samé rozhodl soud bez nařízení jednání, s čímž žalobce souhlasil výslovně a žalovaný konkludentně [§ 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)]. Napadené rozhodnutí přezkoumal v rozsahu uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.) a vycházel ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu dle § 75 odst. 1 s. ř. s.

17. Žaloby podala včas osoba k tomu oprávněná.
18. Žaloby jsou důvodné.
19. Pro rozhodnutí ve věci je podstatné především to, zda je žalobce aktivně procesně legitimován k podání rozkladu. Vzhledem k tomu, že § 7 odst. 6 ZPV hovoří o *odvolání*, používá soud v tomto rozsudku oba termíny synonymně.
20. V rovině vnitrostátních právních předpisů je posouzení výše uvedené otázky jednoznačné. Žalovaný rozhodl, že záměr osoby zúčastněné na řízení nepodléhá posouzení jeho vlivů na životní prostředí podle § 7 odst. 6 ZPV věty první. Proti tomuto rozhodnutí mohou dle předposlední věty citovaného ustanovení podat odvolání *oznamovatel a dotčená veřejnost uvedená v § 3 písm. i) bodě 2*. Žalobce nebyl oznamovatelem a není ani dotčenou veřejností dle § 3 písm. i) bod 2 ZPV. Tou je totiž pouze *právnícká osoba soukromého práva, jejímž předmětem činnosti je podle zakladatelského právního jednání ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví, a jejíž hlavní činností není podnikání nebo jiná výdělečná činnost, která vznikla alespoň 3 roky před dnem zveřejnění informací o navazujícím řízení podle § 9b odst. 1, případně před dnem vydání rozhodnutí podle § 7 odst. 6, nebo kterou podporuje svými podpisy nejméně 200 osob* (tzv. environmentální spolky).
21. Žalobce ve zjišťovacím řízení vystupoval jako dotčený územní samosprávný celek [§ 3 písm. d) ZPV], který dle jednoznačného jazykového znění § 7 odst. 6 ZPV nemá aktivní procesní legitimaci k podání řádného opravného prostředku.
22. Žalobce však správně upozornil, že úprava ZPV a zapojení veřejnosti do jednotlivých řízení vychází z mezinárodního a evropského práva. Soud se proto dále zaměřil na to, jaká práva mají žalobci náležet na základě mezinárodní a evropské úpravy.

VI.A Aarhuská úmluva

23. K samotné Aarhuské úmluvě je prvně třeba zdůraznit, že její ustanovení nemají přímý účinek, a není proto přímo aplikovatelná. Na tomto závěru se shoduje judikatura Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“; srov. rozsudky z 29. 3. 2007, čj. 2 As 12/2006-111, a z 19. 6. 2007, čj. 5 As 19/2006-59, č. 1483/2008 Sb. NSS, a usnesení rozšířeného senátu z 29. 3. 2016, čj. 4 As 217/2015-182, č. 3415/2016 Sb. NSS, bod 80; všechna rozhodnutí NSS dostupná online na www.nssoud.cz), Ústavního soudu (dále též „ÚS“; srov. nález z 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, bod 19 a judikatura tam citovaná; všechna rozhodnutí ÚS dostupná online na nalus.usoud.cz) i Soudního dvora EU (dále též „SDEU“; srov. rozsudky z 8. 3. 2011, C-240/09, *Lesoochránárske zoskupenie VLK*, bod 52, a z 13. 1. 2015, spojené věci C-401/12 P až C-403/12 P, *Vereniging Milieudefensie*, bod 55; všechna rozhodnutí SDEU dostupná online na curia.europa.eu/juris). Zdejší soud se od těchto závěrů nemá důvod odchylovat a v podrobnostech na ně odkazuje.
24. S ohledem na uvedené je zřejmé, že žalobci nenáleží aktivní procesní legitimace k podání řádného opravného prostředku na základě čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy.
25. Nelze navíc ani odhlédnout od toho, že NSS se ve svém rozsudku z 30. 1. 2020, čj. 2 As 187/2017-327, zabýval právě otázkou, zda je obec dotčenou veřejností ve smyslu citovaného článku (či veřejností ve smyslu čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy), přičemž dospěl k závěru, že tomu tak není. NSS odkázal na závěry Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy, z nichž vyplývá, že pro účely úmluvy se obec považuje za součást smluvní strany (srov. body 48 až 50 odůvodnění citovaného rozsudku NSS). Pro nynější věc však tyto závěry nemají podstatný význam. Výbor totiž posuzoval relativně úzkou otázku, zda je

obec veřejností ve smyslu čl. 15 Aarhuské úmluvy a výbor může projednávat její podněty. Navíc sám NSS své závěry vyslovil pouze jako *obiter dictum*, neboť v posuzované věci dovedl aktivní procesní legitimaci obce pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy přímo na základě § 101a odst. 1 věta první s. ř. s.

26. Bez ohledu na výše uvedené parciální závěry je však třeba zdůraznit, že Aarhuská úmluva má významnou hodnotu jako interpretační vodítko. I z judikatury citované výše totiž vyplývá, že soudy mají povinnost vykládat vnitrostátní právní úpravu pokud možno tak, aby naplňovala požadavky Aarhuské úmluvy. To samé platí pro interpretaci práva evropského, neboť Evropské společenství k této úmluvě přistoupilo rozhodnutím Rady č. 2005/370/ES ze 17. 2. 2005 (srov. již citovaný nálezn. sp. zn. I. ÚS 59/14, bod 19, a rozsudek *Lesoochrannárske zoskupenie VLK*, bod 51). To znamená, že soudy mají mj. povinnost interpretovat právo tak, aby co nejvíce umožnily účast veřejnosti na rozhodování o otázkách životního prostředí a její přístup k právní ochraně, které jsou jedněmi z cílů Aarhuské úmluvy (srov. její čl. 1).

VI.B Směrnice EIA

27. Soud se dále zabýval tím, zda aktivní procesní legitimace žalobce nevyplývá z evropského práva.
28. Základ ZPV v evropském právu představuje směrnice EIA. Ta v čl. 11 stanoví následující:

1. Členské státy zajistí, aby v souladu s příslušnými předpisy vnitrostátního práva příslušníci dotčené veřejnosti, kteří:

a) mají dostatečný zájem; nebo

b) namítají porušování práva v případech, kdy to správní řád členského státu požaduje jako podmínku,

měli možnost dosáhnout přezkoumání soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem zřízeným zákonem a mohli tak napadat hmotnou nebo procesní zákonitost jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti obsaženým v této směrnici.

2. Členské státy stanoví, v jaké fázi mohou být rozhodnutí, akty nebo nečinnost napadeny.

3. Co představuje dostatečný zájem a porušování práva, určí členské státy v souladu s cílem poskytnout zúčastněné veřejnosti široký přístup k právní ochraně. Za tímto účelem je zájem jakékoli nevládní organizace, která splňuje požadavky uvedené v čl. 1 odst. 2, pokládán pro účely odst. 1 písm. a) tohoto článku za dostatečný. Pro účely odst. 1 písm. b) tohoto článku se předpokládá, že tyto organizace mají práva, která mohou být porušována.

4. Ustanovení tohoto článku nevylučují možnost předběžného přezkoumání správním orgánem a neovlivní požadavek, aby tam, kde to vyžaduje vnitrostátní právo, byly před předáním věci k soudnímu přezkumu vyčerpány postupy správního přezkumu.

Každé takové řízení musí být spravedlivé, nestranné a včasné a nesmí být nepřiměřeně nákladné.

5. K dalšímu zlepšení účinnosti ustanovení tohoto článku členské státy zajistí, aby byly veřejnosti poskytnuty praktické informace o přístupu k postupům správního a soudního přezkumu.

Veřejností se podle čl. 1 odst. 2 písm. d) směrnice EIA rozumí:

jedna nebo více fyzických nebo právnických osob a jejich sdružení, organizace nebo skupiny v souladu s vnitrostátními právními předpisy nebo zvyklostmi.

Dotčenou veřejností je podle písm. e) tohoto ustanovení:

veřejnost, která je nebo by mohla být ovlivněna rozhodovacími řízeními týkajícími se životního prostředí podle čl. 2 odst. 2, nebo která má na těchto řízeních určitý zájem. Pro účely této definice se předpokládá, že nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí a splňující požadavky vnitrostátních právních předpisů mají na rozhodování ve věcech životního prostředí zájem.

29. Pro posouzení věci je podstatné, zda je žalobce dotčenou veřejností a zda má čl. 11 směrnice EIA přímý účinek a případně v jakém rozsahu.
30. Obec je základním územním samosprávným celkem, který je společenstvím občanů s právem na samosprávu (čl. 99 a 100 Ústavy ČR). Jde o právnickou osobou veřejného práva s právní osobností [§ 2 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)]. Vzhledem k tomu, že směrnice EIA nestanoví žádné další požadavky na to, aby osoba naplňovala znaky *veřejnosti*, má soud za to, že obec je veřejností ve smyslu čl. 1 odst. 2 písm. d) této směrnice. Důvody, které vedly NSS v rozsudku č. 2 As 187/2017-327 k závěru, že obec není veřejností ve smyslu Aarhuské úmluvy nemají na tento závěr vliv. Vyplývaly totiž z povahy této úmluvy jako mezinárodní smlouvy. Ta je pramenem mezinárodního práva a uzavírají ji mezinárodněprávní subjekty, typicky státy. Z pohledu mezinárodního práva je územně samosprávný celek součástí státu jako smluvní strany, ačkoliv z pohledu práva vnitrostátního (či evropského) může jít o odlišné subjekty s odlišnými zájmy. Tento rozdíl zdůrazňuje též závěr Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy, který NSS ve zmiňovaném rozsudku citoval: „Zatímco podle vnitrostátního práva Stran Úmluvy mohou obce uplatňovat své právo na samosprávu a jiná subjektivní práva, a to i před soudy, v kontextu Úmluvy a mezinárodního práva obecně ‚orgán veřejné moci‘ podle čl. 2 odst. 2 písm. a) Úmluvy je považován za součást (emanaci) dotyčné Strany. Podnět předložený Výboru stěžovatelem by tedy mohl vést k internímu sporu mezi orgány dotčené Strany, ovšem nespadá do působnosti Výboru“ (srov. bod 49 citovaného rozsudku NSS; zvýraznění doplněno).
31. Výše uvedené znamená, že s ohledem na rozdílnou povahu pramenů práva směrnice EIA použitím obdobné definice *veřejnosti* jako Aarhuská úmluva rozšířila okruh subjektů, které pod tuto definici spadají.
32. Obec může být i *dotčenou veřejností*.
33. Úkolem obce je pečovat o všestranný rozvoj svého území a potřeby svých občanů (§ 2 odst. 2 obecního zřízení). Obyvatelé obce přitom prostřednictvím svého zastupitelstva realizují a prosazují svou představu o podobě a kvalitě životního prostoru, který je bezprostředně obklopuje a má přímý dopad na jejich fyzické i duševní zdraví a podobu jejich bydlení (nález Ústavního soudu z 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06). Oprávnění obce zastupovat a hájit zájmy občanů, kteří tvoří místní společenství, zdůrazňují i mezinárodní dokumenty a judikatura NSS i Nejvyššího soudu (srov. podrobné shrnutí v již citovaném rozsudku NSS č. 2 As 187/2017-327, body 59 až 61).
34. Území žalobce bylo záměrem osoby zúčastněné na řízení dotčeno. Žalobce má proto na výsledku řízení zájem a rozhodnutím může být ovlivněn on i obyvatelstvo, které tvoří jeho osobní substrát. Ostatně i proto s ním žalovaný jednal jako s *dotčeným* územním samosprávným celkem [§ 3 písm. c) a d) ZPV].

35. Soud proto uzavírá, že žalobce je dotčenou veřejností ve smyslu směrnice EIA. Dále se zabýval tím, zda je čl. 11 této směrnice přímo účinný.
36. Judikatura SDEU již dávno dovodila, že ač jsou směrnice primárně adresovány členským státům, mohou mít v určitých případech přímý účinek a jednotlivec se jejich úpravy může dovolat. Aby tomu tak bylo, musí být splněny následující podmínky. Předně musí uplynout transpoziční lhůta stanovená konkrétní směrnicí, v níž stát nedostojí své povinnosti řádně a úplně směrnici transponovat do svého vnitrostátního práva (srov. rozsudky SDEU ze 4. 12. 1974, 41/74, *Van Duyn*, a z 5. 4. 1979, 148/78, *Ratti*). Další podmínkou přímého účinku směrnice je její jasnost a bezpodmínečnost. V rozsudku z 19. 1. 1982, 8/81, *Becker*, SDEU uvedl, že se lze dovolávat těch ustanovení směrnic, která jsou jasná a bezpodmínečná z hlediska svého obsahu. Klíčovým je posouzení, zdali je ustanovení soud schopen v konkrétní věci aplikovat. K tomu je třeba zjistit minimální pravidlo, které musí být určitelné bez ohledu na míru, která byla členským státům dána při implementaci směrnice. S ohledem na okolnosti případu není vyloučeno, aby konkrétní ustanovení mělo přímý účinek v jedné věci, zatímco v druhé nikoliv (srov. Bobek, M., Bříza, P. a Komárek, J.: *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 71). V kontextu práva životního prostředí je zároveň třeba zdůraznit, že k této druhé podmínce přistupuje SDEU volněji a přiznání práva jednotlivci příslušnou normou není nezbytnou podmínkou pro přiznání přímého účinku (srov. Vomáčka, V., Židek, D. a kol.: *Posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí*, Brno: Masarykova univerzita, 1. vydání, s. 156 a judikatura tam citovaná).
37. Poslední podmínkou přímého účinku směrnice je neuložení povinností jednotlivci. Tento požadavek vychází z povahy směrnic, které jsou určeny primárně členským státům. SDEU v rozsudku z 26. 2. 1986, 152/84, *Marshall*, uvedl, že jednotlivci nemohou být směrnicí vázáni. Tento závěr rozvinul v rozsudku ze 14. 7. 1994, C-91/92, *Faccini Dori*, kde uvedl, že rozšíření přímého účinku směrnic na horizontální vztahy by znamenalo překročení pravomocí EU. Zároveň je však potřeba rozlišit uložení povinnosti třetí osobě (k čemuž nemůže přímým účinkem dojít) a jiné negativní dopady na práva třetích osob a zhoršení jejich postavení (k čemuž přímým účinkem dojít může – srov. rozsudky Soudního dvora z 22. 6. 1989, 103/88, *Fratelli Costanzo*, ze 7. 1. 2004, C-201/02, *Wells*, a ze 17. 7. 2008, spojené věci C-152/07 až C-154/07, *Arcor*).
38. Lze tedy shrnout, že ustanovení směrnice má přímý účinek za předpokladu i) marného uplynutí lhůty pro transpozici směrnice, ii) dostatečné jasnosti a bezpodmínečnosti daného ustanovení a iii) skutečnosti, že přímou aplikací směrnice nedojde k uložení povinností jednotlivci (srov. shodně např. rozsudek NSS z 28. 11. 2019, čj. 2 Azs 113/2019-24). Vždy je třeba nalézt tzv. minimální pravidlo, které musí být určitelné v jakékoliv situaci bez ohledu na případnou míru uvážení zákonodárce při transpozici. Jinými slovy, je třeba nalézt právní normu, která je bez větší míry uvážení aplikovatelná na posuzovaný příklad.
39. Soud se nejprve zabýval tím, zda čl. 11 směrnice EIA obsahuje dostatečně konkrétní, jasné a bezpodmínečné pravidlo. Citované ustanovení směrnice EIA stanoví, že příslušníci dotčené veřejnosti, kteří mají dostatečný zájem, nebo namítají porušování práva, mají mít možnost dosáhnout toho, aby soud nebo jiný nezávislý a nestranný orgán zřízený zákonem přezkoumal hmotnou nebo procesní zákonnost jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti obsaženým v této směrnici (čl. 11 odst. 1 směrnice EIA).

40. Citované ustanovení směřuje zcela jasně k přiznání práva příslušníkům dotčené veřejnosti domáhat se přezkumu rozhodnutí u soudu (či jiného podobného orgánu). Toto pravidlo lze tudíž z čl. 11 směrnice EIA dovodit a soud ho považuje za dostatečně jasné a bezpodmínečné. Požadavek na jasnost a bezpodmínečnost totiž nelze chápat absolutně a není podstatné, zda má členský stát určitý prostor pro uvážení při jeho transpozici (srov. rozsudek NSS z 18. 12. 2015, čj. 2 As 49/2013-109). Zároveň je třeba mít na paměti již výše zmíněný benevolentnější přístup, který SDEU aplikuje při posuzování splnění této podmínky ve své judikatuře týkající se životního prostředí. Soud z těchto důvodů nepovažuje za podstatné, že ČR výslovně neupravila v ZPV, co představuje dostatečný zájem a porušování práva ve smyslu čl. 11 odst. 3 směrnice EIA. Jak totiž plyne též z tohoto ustanovení, nesmí být tato podmínka přístupu k soudu nijak restriktivní, ale naopak má být určena *v souladu s cílem poskytnout zúčastněné veřejnosti široký přístup k právní ochraně*. Pokud tedy zákonodárce míru potřebného zájmu či porušování práva nijak nespecifikoval, je dle soudu třeba dojít k závěru, že je v zásadě dán, pokud je veřejnost dotčena na svých právech způsobem, který není zjevně nepodstatný nebo zcela zanedbatelný.
41. Žalobce v připomínkách i následných rozkladech namítal mj. zátěž vibracemi, prachem, hlukem a radioaktivním zářením, zvýšení dopravní zátěže, likvidaci rostlinných prvků na povrchu hald, která je sama o sobě škodlivá a navíc povede k zrychlení zvětrávacího procesu a uvolňování škodlivin, negativní dopad na turistický ruch oblasti. Taková tvrzení nejsou zjevně nepodstatná a týkají se dotčeného území žalobce i jeho obyvatel. Podmínky předvídané čl. 11 odst. 1 směrnice EIA jsou proto naplněny.
42. Žalobci z čl. 11 směrnice EIA vyplývá právo domáhat se soudního přezkumu rozhodnutí žalovaného. Soud dále posuzoval, zda toto právo Česká republika do svého právního řádu včas a řádně transponovala.
43. Transpoziční lhůta směrnice EIA uplynula 16. 5. 2017 (čl. 2 odst. 1 směrnice 2014/52/EU).
44. Ohledně přezkumu rozhodnutí dle § 7 odst. 6 ZPV se zákon omezuje na přiznání práva na odvolání oznamovateli a environmentálním spolkům. Environmentální spolky následně mohou proti rozhodnutí, že záměr nebude posuzován dle ZPV, brojit žalobou podle § 7 odst. 9 ZPV. O možnosti přezkumu na návrh dalších osob z dotčené veřejnosti zákon nic nestanoví, a to ani v podobě přiznání aktivní procesní legitimace k podání odvolání, ani v podobě možnosti podat proti takovému rozhodnutí přímo žalobu. Zvláštní zákonná úprava posuzování vlivů na životní prostředí tudíž žalobcovo právo na přístup k soudu neupravuje.
45. Lze proto uzavřít, že Česká republika řádně netransponovala požadavek čl. 11 směrnice EIA, aby žalobce jako dotčená veřejnost měl možnost domáhat se přezkumu rozhodnutí dle § 7 odst. 6 ZPV u soudu. Toto právo dostatečně jasně vyplývá ze znění směrnice EIA, která je tak nadána přímým účinkem. Tomu nebrání ani skutečnost, že rozšířením aktivní procesní legitimace může být teoreticky zhoršeno postavení oznamovatele (v tomto případě osoby zúčastněné na řízení). V důsledku přímého účinku mu nejsou ukládány žádné povinnosti a případný negativní projev v jeho sféře není přímému účinku na škodu (viz výše bod 37).
46. Pouze pro doplnění své argumentace soud poukazuje též na jednání zákonodárce, který § 7 odst. 6 ZPV s účinností od 1. 8. 2021 novelizoval tak, že přiznal právo podat odvolání též územním samosprávným celkům. V důvodové zprávě k novelizačnímu zákonu č. 284/2021

Sb. uvedl, že: „Je vedeno řízení o porušení povinností vyplývajících z práva Evropské unie č. 2020/2061 vedené proti České republice z důvodu nedostatků v transpozici směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (kodifikované znění) (Úř. věst. L 26, 28. 1. 2012, s. 1), ve znění směrnice 2014/52/EU ze dne 16. dubna 2014, kterou se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. L 124, 25. 4. 2014, s. 1), do českých právních předpisů. V zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí jsou navrženy úpravy s cílem vyhovět námitkám Komise vzneseným ve zmíněném řízení o porušení povinností, konkrétně uvedené ve stanovisku Evropské komise ze dne 14. 5. 2020, C(2020) 1434 final, a to v rozsahu, ve kterém jsou námitky Evropské komise akceptovatelné pro gestora úpravy, tj. Ministerstvo životního prostředí“ (část dvacátá osmá zvláštní části důvodové zprávy – sněmovní tisk 1009/0, 8. období Poslanecké sněmovny; zvýraznění doplněno). I tento legislativní vývoj podporuje závěr soudu, že požadavky čl. 11 směrnice EIA nebyly přinejmenším ve vztahu k územním samosprávným celkům do vnitrostátního právního řádu řádně transponovány.

47. Soud zvažoval, zda přímý účinek čl. 11 směrnice EIA neznamená, že územní samosprávný celek nemá právo podat odvolání, ale má právo proti rozhodnutí dle § 7 odst. 6 ZPV podat přímo žalobu. Tako řešení však z dále uvedených důvodů nepovažuje za vhodné.
48. České správní soudnictví je vybudováno na zásadě subsidiarity a posteriority soudní ochrany (§ 5 s. ř. s.; srov. též rozsudek NSS z 12. 5. 2005, čj. 2 Afs 98/2004-65, č. 672/2005 Sb. NSS). Ta mj. znamená, že právní předpisy mají být vykládány pokud možno tak, aby soudnímu přezkumu předcházela přezkoumání uvnitř veřejné správy. Opačný přístup by znamenal nepřípustné nahrazování činnosti výkonné moci činností soudů (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS z 18. 4. 2017, čj. 6 Afs 270/2015-48, č. 3579/2017 Sb. NSS, bod 53, a rozsudek rozšířeného senátu NSS z 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS, bod 40). Pouze ve zcela výjimečných situacích dovodila judikatura aktivní žalobní legitimaci subjektu, který nemusí vyčerpat řádný opravný prostředek. Zpravidla proto, že nebyl účastníkem předchozího správního řízení (srov. rozsudek NSS z 13. 1. 2020, čj. 7 As 310/2018-47, č. 3992/2020 Sb. NSS, body 43 až 46).
49. Samotná směrnice EIA v čl. 11 odst. 1 předpokládá, že právo dotčené veřejnosti na přístup soudu bude *v souladu s příslušnými předpisy vnitrostátního práva* a v odst. 4 výslovně stanoví, že *ustanovení tohoto článku nevylučují možnost předběžného přezkoumání správním orgánem a neovlivní požadavek, aby tam, kde to vyžaduje vnitrostátní právo, byly před předáním věci k soudnímu přezkumu vyčerpány postupy správního přezkoumání*. Právu územního samosprávného celku na přístup k soudu bude tudíž učiněno za dost i tehdy, pokud v souladu s principy českého správního soudnictví bude muset nejprve vyčerpat řádné opravné prostředky.
50. Zároveň soud zdůrazňuje, že umožnění, aby územní samosprávný celek proti rozhodnutí podle § 7 odst. 6 ZPV podal přímo žalobu by kromě rozporu s výše uvedenými principy, vedlo též k neodůvodněnému rozdělení přezkoumání. Zatímco environmentální spolek by před podáním žaloby musel vyčerpat řádné opravné prostředky, územní samosprávný celek by proti stejnému rozhodnutí mohl rovnou podat žalobu. Takový výsledek by vedl k nesmyslným a komplikovaným procesním situacím, kdy by jedno rozhodnutí mohl ve stejnou chvíli přezkoumávat jak správní orgán, tak správní soud.

51. Z těchto důvodů považuje soud za vhodnější interpretovat přímo účinná ustanovení směrnice EIA v kontextu obecné úpravy správního soudnictví tak, že územní samosprávný celek má aktivní procesní legitimaci podat odvolání dle § 7 odst. 6 ZPV. Teprve po neúspěšném vyčerpání tohoto prostředku může podat správní žalobu.
52. Soud shrnuje, že žalobci náležela aktivní procesní legitimace podat proti rozhodnutí žalovaného dle § 7 odst. 6 ZPV odvolání (rozklad) dle předposlední věty tohoto ustanovení, a to na základě přímo účinných ustanovení směrnice EIA. Opačný závěr ministra žalovaného je nesprávný, a první žalobní bod je proto důvodný.
53. Za této situace se soud již nezabýval dalšími dvěma žalobními body. Bude totiž nejprve na ministru, aby se věcně zabýval oběma rozklady žalobce a posoudil důvodnost jeho rozkladových námitek.

VII. Závěr a náklady řízení

54. Ministr žalovaného nesprávně zamítl podané rozklady žalobce jako nepřípustné. Napadená rozhodnutí jsou z toho důvodu nezákonná. Soud je proto výrokem I. a II. zrušil podle § 78 odst. 1 s. ř. s. a věci podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátil žalovanému k dalšímu řízení.
55. O nákladech řízení rozhodl soud výrokem III. podle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že žalobci, který byl ve věci plně úspěšný, přiznal právo na jejich náhradu. Náklady žalobce sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 6 000 Kč (2x3000) a odměny za zastupování advokátem. Ta se stanoví v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Podle § 12 odst. 3 advokátního tarifu *při spojení dvou a více věcí, pro něž spojení ke společnému projednání není stanoveno jiným právním předpisem, se za tarifní hodnotu považuje součet tarifních hodnot spojených věcí*. Při výpočtu náhrady nákladů řízení ve spojených věcech je třeba použít citované ustanovení na všechny úkony právní služby učiněné od zahájení řízení (srov. rozsudek NSS z 21. 7. 2010, čj. 1 Afs 96/2009-87, č. 2149/2010 Sb. NSS). Soud proto vypočetl odměnu tak, jakoby věci byly spojeny od zahájení soudního řízení. Proto úkony činěné samostatně v každé ze dvou věcí před jejich spojením oceňoval jako jeden společný úkon odpovídající součtu tarifních hodnot. Zástupci žalobce z toho důvodu náleží odměna za dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení a sepsání žaloby) ve výši 5 100 Kč/úkon [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. a § 12 odst. 3 advokátního tarifu]. Vedle odměny přísluší zástupci žalobce též náhrada hotových výdajů v paušální výši 300 Kč/úkon (§ 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu). Zástupce žalobce je plátcem DPH, proto mu náleží dle § 57 odst. 2 s. ř. s. i náhrada této daně. Celkem náleží žalobci na náhradě nákladů řízení částka 19 068 Kč [(5100 + 5100 + 300 + 300) * 1,21 + 6000].
56. Soud žalobci nepřiznal náhradu za repliky k vyjádření žalovaného, neboť ho k těmto podáním nevyzval a žalobce v nich pouze zopakoval svoji žalobní argumentaci. Takový úkon proto soud nepovažuje za důvodně vynaložený.
57. Lhůta k platbě náhrady nákladů řízení je stanovena podle § 160 odst. 1 v části věty za středníkem o. s. ř., místo plnění podle § 149 odst. 1 o. s. ř.; oboje ve spojení s § 64 s. ř. s.
58. Výrokem IV. rozhodl soud o nákladech řízení osoby zúčastněné na řízení. Ta nemá v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na jejich náhradu, neboť jí soud v tomto řízení žádnou povinnost neuložil.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 13. června 2022

Mgr. Marek Bedřich v. r.
předseda senátu