

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Václava Novotného a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **O. z. v B. – B.**, zast. Mgr. Luďkem Šikolou, advokátem se sídlem Brno, Dvořákova 13, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, Praha 10 – Vršovice, Vršovická 65, **za účasti osoby zúčastněné** na řízení: Ředitelství silnic a dálnic ČR, státní příspěvková organizace, se sídlem v Praze 4, Na Pankráci 546/56, o žalobě žalobce o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 2. 2005, č. j. 1381/OPVI/05, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2005, č. j. 9 Ca 156/2005 - 27, ve znění opravného usnesení téhož soudu ze dne 4. 1. 2006 (nesprávně uvedeno 2005), č. j. 9 Ca 156/2005 - 32,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

Napadeným usnesením Městský soud v Praze (dále městský soud) odmítl žalobu žalobce proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 2. 2005, č. j. 1381/OPVI/05, neboť dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí - stanovisko žalovaného nenaplňuje charakter správního rozhodnutí, které podléhá přezkumu v oblasti správního soudnictví, tedy rozhodnutí, kterým by byl žalobce zkrácen na svých veřejných subjektivních právech ve smyslu ustanovení § 65 s. ř. s. Podle městského soudu samotným vydáním stanoviska, které má povahu závazného podkladu budoucího správního rozhodnutí a lze tedy na něj pohlížet i jako na úkon předběžné povahy, zjevně nedochází bez navazujícího řízení nebo postupu příslušného správního orgánu k újmě na právech žalobce.

Proti usnesení městského soudu podal kasační stížnost žalobce, nyní stěžovatel z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e/ s. ř. s., tedy pro rozpor s článkem 9 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, vyhlášené sdělením Ministerstva zahraničních věcí pod č. 124/2004 Sb. m. s. (dále jen Aarhuská úmluva). Podle něj rozhodnutí žalovaného je nepochybně rozhodnutím, resp. aktem ve smyslu čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy. Podle tohoto ustanovení mají smluvní strany Aarhuské úmluvy povinnost zajistit, aby „osoby z řad dotčené veřejnosti“ mohly dosáhnout toho, že soud nebo jiný nezávislý a nestranný orgán zřízený zákonem přezkoumá po stránce hmotné i procesní zákonnost jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podle ustanovení čl. 6 této Aarhuské úmluvy. Stěžovatel nepochybně naplňuje definiční znaky pojmu „dotčená veřejnost“ ve smyslu čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy. Je proto přesvědčen, že na základě čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy ve spojení s čl. 10 Ústavy a § 66 odst. 3 s. ř. s. je oprávněn domáhat se soudního přezkumu po stránce hmotné i procesní zákonnost jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti, vztahujících se k záměru, jehož se týká žalobou stěžovatele napadené rozhodnutí ministerstva, tedy i samotného tohoto rozhodnutí. Již z toho vyplývá, že rozhodnutí žalovaného nemůže být vyloučeno z přezkumu ve správním soudnictví. To vyplývá i z čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy. Dále stěžovatel poukázal i na čl. 9 odst. 4 téže úmluvy, čl. 95 odst. 1 a čl. 10 Ústavy a § 66 odst. 3 s. ř. s. Český právní řád neobsahuje výslovnou úpravu soudního přezkumu stanovisek příslušných orgánů, vydaných podle ustanovení § 10 zákona č. 100/2001 Sb., jež by ve vztahu k těmto rozhodnutím (aktům) naplňovala závazky, vyplývající ze shora citovaných ustanovení článku 9 Aarhuské úmluvy. Pokud by byl zároveň shledán správným výklad, podle něhož rozhodnutí ministerstva není „rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.“, pak by podle vnitrostátní právní úpravy nebylo toto rozhodnutí soudně přezkoumatelné z důvodů, které soud uvedl v odůvodnění napadeného usnesení. Takový stav by byl v rozporu v výše uvedenými mezinárodněprávními závazky České republiky. Podle čl. 6 Směrnice Parlamentu a Rady č. 2003/35/ES, o účasti veřejnosti při tvorbě plánů a programů, které se vztahují k přírodnímu prostředí a doplňují s ohledem na účast veřejnosti na rozhodování a přístup k právní ochraně směrnice Rady č. 85/337/EHS a 96/61/ES (dále jen „Směrnice o účasti veřejnosti“), byla Česká republika povinna uvést do 25. 6. 2005 svůj vnitrostátní právní řád do souladu s požadavky této směrnice. Čl. 3 Směrnice o účasti veřejnosti doplnil do Směrnice Rady č. 85/337/EHS, o hodnocení vlivu některých veřejných a soukromých projektů na životní prostředí (dále jen „Směrnice EIA“) mj. čl. 10a. Podle tohoto ustanovení je povinností členských států ES zajistit, aby osoby z řad dotčené veřejnosti (jejíž definice, obdobná definici podle čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy, je obsažena v čl. 1 odst. 2 platného znění Směrnice EIA) měly přístup k soudnímu přezkumu zákonnosti (po stránce hmotné i procesní) jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinností, na které se vztahuje ustanovení Směrnice EIA o účasti veřejnosti. Tento závazek dopadá na všechna rozhodnutí (akty), vydané v procesech, na něž se vztahují články platného znění Směrnice EIA, upravující účast veřejnosti při posuzování vlivů záměrů, uvedených v přílohách I a II Směrnice EIA na životní prostředí a při jejich povolování. Zejména s ohledem na znění čl. 2 odst. 2, 4 odst. 1, 5 a 6 odst. 2, 3 a 4 platného znění Směrnice EIA a bodu 7. b/ její Přílohy č. I je zřejmé, že rozhodnutí žalovaného je rozhodnutím (aktem) ve smyslu čl. 10a platného znění Směrnice EIA. Z čl. 10a kromě toho vyplývá i závazek členských států ES, obdobný závazku smluvních stran Aarhuské úmluvy podle jejího čl. 9 odst. 4. V souladu se zásadou tzv. bezprostředního účinku směrnice jsou za určitých podmínek práva vyplývající ze směrnic přímo aplikovatelná. Podle stěžovatele jsou ve vztahu k čl. 10a Směrnice EIA s ohledem na obsah české vnitrostátní právní úpravy tyto podmínky splněny v případech, kdy tato úprava neumožňuje osobám z řad dotčené veřejnosti přístup k soudní ochraně alespoň v takovém rozsahu, jaký

toto ustanovení vyžaduje. Pokud by v případech stanovisek příslušných orgánů, vydaných podle ustanovení § 10 zákona č. 100/2001 Sb., byla shledána správnou argumentace soudu, že rozhodnutí žalovaného není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., musí být práva subjektů naplňujících znaky dotčené veřejnosti podle čl. 1 odst. 2 Směrnice EIA, vyplývající z jejího článku 10a přímo aplikovatelná. I z čl. 10a Směrnice EIA proto, dle názoru stěžovatele, vyplývala jeho aktivní legitimace k žalobě a zároveň i nepřípustnost vyloučení rozhodnutí žalovaného z přezkumu ve správním soudnictví. Nad rámec již uvedených důvodů stěžovatel namítl, že rozhodnutí žalovaného založilo, resp. závazně určilo práva a povinnosti oznamovateli – Ředitelství silnic a dálnic ČR a dále založilo práva ve smyslu ustanovení § 23 odst. 9 zákona č. 100/2001 Sb. v žalobě jmenovaným obcím a občanským sdružením, včetně stěžovatele. Stěžovatel je proto přesvědčen, že rozhodnutí žalovaného lze považovat za rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. Za nepřípadný považuje stěžovatel ve vztahu k rozhodnutí žalovaného odkaz na výluku podle ustanovení § 70 písm. b/ s. ř. s. Za rozhodnutí předběžné povahy lze podle jeho názoru považovat pouze rozhodnutí svou povahou dočasná, jež neřeší otázku, která je předmětem řízení u správního orgánu s konečnou platností, tím tedy nemůže být rozhodnutí žalovaného ministerstva, které je konečným výstupem procesu posuzování vlivu záměrů na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb. Ze všech jím uvedených důvodů je stěžovatel přesvědčen, že napadené usnesení městského soudu o odmítnutí jeho žaloby vychází ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a/ s. ř. s. z nesprávného posouzení právní otázky soudem a je proto ve smyslu ustanovení § 103 odst. písm. e/ s. ř. s. nezákonné. Porušením závazků vyplývajících z ustanovení uvedených v kasační stížnosti došlo v konečném důsledku k porušení práva stěžovatele na spravedlivý proces zaručeného čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Navíc se městský soud nevypořádal s argumentací žalobce založené na Aarhuské úmluvě a tím porušil ustanovení § 169 odst. 4 o. s. ř., upravující ve spojení s ustanovením § 157 odst. 2 o. s. ř. a ustanovení § 64 s. ř. s. náležitosti odůvodnění usnesení a založil tak nepřezkoumatelnost napadeného usnesení pro nedostatek důvodů ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d/ s. ř. s. Kasační stížností se stěžovatel domáhal zrušení napadeného usnesení městského soudu a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti jako nedůvodné. Jeho rozhodnutí ze dne 24. 2. 2005, č. j. 1381/OPVI/05 je pouze stanoviskem k posouzení vlivů zmíněné stavby na životní prostředí a nenaplňuje charakter správního rozhodnutí, kterým by byl stěžovatel krácen na svých veřejných subjektivních právech ve smyslu § 65 s. ř. s. Toto stanovisko má povahu závazného podkladu pro vydání budoucího správního rozhodnutí, pohlíží se na něj jako na úkon předběžné povahy a bez navazujícího řízení nebo postupu příslušného správního orgánu nedochází k újmě na právech žalobce.

Ředitelství silnic a dálnic ČR, státní příspěvková organizace, jako osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřilo.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Za procesní situace, kdy kasační stížnost napadá rozhodnutí městského soudu o odmítnutí návrhu (žaloby), omezuje se přezkum prováděný Nejvyšším správním soudem na opodstatněnost naplnění důvodu obsaženého v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení. Pokud by Nejvyšší správní soud

dospěl k závěru, že k odmítnutí žaloby došlo nezákonně (tzn. že tento kasační důvod byl naplněn), přicházelo by v úvahu napadené rozhodnutí krajského soudu zrušit a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení. Tento závěr vyplývá z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudku ze dne 21. 4. 2005, sp. zn. 3 Azs 33/2004, publikovaného pod č. 625/2005 Sb. NSS), podle níž *„je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí 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. Pod tento důvod spadá také případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, a dále vada řízení spočívající v tvrzené zmatečnosti řízení před soudem.“* Důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e/ s. ř. s. v sobě tedy zahrnuje jak nezákonnost samotného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, tak i procesní pochybení soudu, která tomuto rozhodnutí předcházela. Nezákonnost napadeného usnesení o odmítnutí žaloby stěžovatel v kasační stížnosti tvrdil.

Z obsahu předloženého spisu městského soudu vyplývá, že Ředitelství silnic a dálnic ČR, státní příspěvková organizace, učinilo v listopadu 2002 oznámení dle § 6 zákona č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí ve věci záměru „Rozšíření dálnice D 1 v úseku K. – H. na šestipruhové uspořádání“. Ministerstvo životního prostředí (žalovaný) vydalo dne 24. 2. 2005 pod č. j. 1381/OPVI/05 stanovisko k posouzení vlivů na životní prostředí podle § 10 zákona č. 100/2001 Sb. ve věci záměru „Rozšíření dálnice D 1 v úseku K. – H. na šestipruhové uspořádání“. Jednalo se o souhlasné stanovisko s podmínkami v něm uvedenými s tím, že tyto podmínky budou respektovány v následujících stupních projektové dokumentace stavby a budou zahrnuty jako podmínky návazných správních řízení. Toto stanovisko napadl stěžovatel žalobou u městského soudu, který žalobu odmítl, přičemž stěžovatel s jeho postupem nesouhlasí.

Podstatou sporu je, zda stanovisko vydané podle ustanovení § 10 zákona č. 100/2001 Sb. je samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví.

Stěžovatel tvrdí, že stanovisko žalovaného je rozhodnutím. Při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

Podle ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb. (v tomto případě ve znění účinném v době podání oznámení) každá fyzická osoba nebo právnická osoba, která hodlá provést záměr, (dále jen „oznamovatel“) je povinna předložit oznámení záměru (dále jen „oznámení“) Ministerstvu životního prostředí nebo orgánu kraje v přenesené působnosti, v jehož územně správním obvodu je záměr navržen, (dále jen „příslušný úřad“). Pokud je záměr navrhován na území více krajů, zasílá oznamovatel oznámení Ministerstvu životního prostředí (dále jen „ministerstvo“). V tomto případě ministerstvo rozhodne o tom, který krajský úřad je příslušný k provedení posouzení, a postoupí mu neprodleně oznámení k dalšímu řízení.

Podle ustanovení § 3 písm. a/ zákona č. 100/2001 Sb. pro účely tohoto zákona se rozumí záměrem stavby, činnosti a technologie uvedené v příloze č. 1 k tomuto zákonu. V příloze č. 1, bod 9.3 jsou uvedeny novostavby, rozšiřování a přeložky dálnic a rychlostních silnic.

Podle ustanovení § 10 odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb. stanovisko je odborným podkladem pro vydání rozhodnutí, popřípadě opatření podle zvláštních právních předpisů.

Stanovisko předkládá oznamovatel jako jeden z podkladů pro navazující řízení nebo postup podle těchto předpisů. Platnost stanoviska je 2 roky ode dne jeho vydání. Platnost může být na žádost oznamovatele prodloužena o 2 roky, a to i opakovaně, nedošlo-li k podstatným změnám realizace záměru, podmínek v dotčeném území, k novým znalostem souvisejícím s věcným obsahem dokumentace a vývoji nových technologií využitelných v záměru. Tato lhůta se přerušuje, pokud bylo zahájeno navazující řízení podle zvláštních právních předpisů.

Podle ustanovení § 10 odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb. bez stanoviska nelze vydat rozhodnutí nebo opatření nutná k provedení záměru v žádném správním ani jiném řízení nebo v jiném postupu podle zvláštních právních předpisů. V těchto řízeních a postupech je příslušný úřad dotčeným správním úřadem. Správní úřad, který vydává rozhodnutí nebo opatření podle zvláštních právních předpisů, zahrne do svého rozhodnutí nebo opatření požadavky k ochraně životního prostředí uvedené ve stanovisku, pokud jsou v něm uvedené, nebo ve svém rozhodnutí, popřípadě opatření uvede důvody, pro které tak neučinil nebo učinil jen zčásti.

Ve vztahu k ustanovení § 10 zákona č. 100/2001 Sb. se již Nejvyšší správní soud vyjádřil ve svých rozhodnutích a to zejména rozsudku ze dne 14. 6. 2006, č. j. 2 As 59/2005 -136 (uveřejněno na www.nssoud.cz), kde uvedl: „Z citované zákonné dikce je tak zřejmé, že předmětné stanovisko představuje skutečně jen odborný podklad pro vydání následných rozhodnutí, která přezkoumatelná v rámci správního soudnictví jsou. Jakkoliv lze souhlasit s názorem stěžovatele, že stanovisko je součástí komplexního řízení a že pravděpodobně proces schvalování a povolování předmětné výstavby bude pokračovat, je třeba zároveň připomenout, že primárním smyslem správního soudnictví je ochrana subjektivně veřejných práv a přezkum úkonů správních úřadů je proto dán teprve tehdy, pokud takovýmito úkony může dojít k zásahu do právní sféry fyzických a právnických osob. Právě proto, že pojednávané stanovisko ještě samo o sobě takovýto zásah představovat nemůže, nejedná se o rozhodnutí přezkoumatelné ve správním soudnictví (viz k tomu obdobně setrvalá judikatura správních soudů, např. usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 9. 3. 1995, sp. zn. 6 A 64/94, nebo ze dne 30. 12. 1999, sp. zn. 6 A 41/97, in: Soudní judikatura správní č. 644/2000). Jak totiž plyne z citované zákonné dikce, správní úřad tímto stanoviskem není vázán, neboť je oprávněn požadavky v něm uvedené do svého rozhodnutí nezahrnout, pokud to náležitě odůvodní.“

Na tomto názoru setrvává Nejvyšší správní soud i v této konkrétní věci. Stěžovatel bude mít možnost závěry stanoviska zvrátit či zpochybnit. Podle ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. totiž platí, že „*soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí. Byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví*.“ Je tak zřejmé, že předmětné stanovisko může být soudem meritorně přezkoumáno, avšak teprve tehdy, když dojde k reálnému zásahu do právní sféry stěžovatele správním rozhodnutím, jehož podkladem bude právě toto stanovisko.

Dále Nejvyšší správní soud posoudil, zda lze na daný případ přímo aplikovat Úmluvu o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, vyhlášenou sdělením Ministerstva zahraničních věcí pod č. 124/2004 Sb. m. s. (dále jen Aarhuská úmluva) konkrétně její čl. 9, a Směrnici č. 85/337/EHS, o hodnocení vlivu některých veřejných a soukromých projektů na životní prostředí (dále jen „Směrnice EIA“) konkrétně její čl. 10a, a dospěl k závěru, že nikoliv.

Otázkou přímé aplikace Aarhuské úmluvy, konkrétně jejího čl. 6, se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 3. 2007, č. j. 2 As 12/2006 - 111 (uveřejněném na www.nssoud.cz) a dospěl k závěru, „že pravidla obsažená v článku 6 Aarhuské úmluvy nelze pokládat za přímo vykonatelná, a nelze jim proto přiznat aplikační přednost před obyčejným zákonem ve smyslu článku 10 Ústavy ČR, podle nějž vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva“, a dále, že „Těmto mezinárodněprávním normám tak nesvědčí přímá aplikační přednost před vnitrostátním právem, nýbrž jsou pouze měřítkem pro výklad vnitrostátních norem, jenž má být konformní s mezinárodním právem tak, aby orgán toto vnitrostátní právo vykládající dostál povinnosti loajality České republiky k závazkům, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva, jak je vyjádřena v článku 1 odst. 2 naší Ústavy.“ Nejvyšší správní soud rozhodující v této věci dospěl k názoru, že uvedený závěr je třeba vztáhnout i na použití čl. 9 Úmluvy, jak již například dříve učinil Městský soud v Praze ve svém usnesení ze dne 26. 9. 2005, sp. zn. 5 Ca 4/2005. O kasační stížnosti proti jeho usnesení rozhodl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 19. 6. 2007, č. j. 5 As 19/ 2006 (uveřejněným na www.nssoud.cz) tak, že ji zamítl. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl: „Smyslem a účelem čl. 9 Úmluvy je zajištění respektování práva (tak, aby nebylo možné předpisy na ochranu životního prostředí ignorovat odepřením přezkumu v soudním řízení), avšak úmluvu nelze vyložit tak, že umožňuje *samostatný* soudní přezkum jakéhokoli rozhodnutí, aktu nebo nečinnosti. Rovněž čl. 10a směrnice 85/337/EHS uvádí: *„Členské státy stanoví, v jaké fázi mohou být rozhodnutí, akty nebo nečinnost napadeny.“ a dále:* „Ustanovení čl. 9 odst. 3 úmluvy samotné předvídá nikoli svou přímou použitelnost pro osoby z řad veřejnosti, ale výslovně stanoví, aby strany úmluvy zajistily přístup ke správním a soudním řízením proti těm aktům, které jsou v rozporu s vnitrostátním právem týkajícím se životního prostředí. Úmluva tedy vnitrostátní právo a samostatnou úpravu států předpokládá a respektuje. Tím si sama udává v tomto ustanovení charakter smlouvy, která není uplatnitelná přímo (self-executing) a nemá nástroje svého prosazování. Má pouze povšechný ráz a otevírá prostor pro politické uvážení zákonodárce strany úmluvy při vytváření příslušné legislativy (obdobně rozhodoval u mezinárodní úmluvy, která není přímo uplatnitelná, Ústavní soud dne 5. 2. 2003 ve věci sp. zn. Pl. ÚS 34/02).“

Článek 10a byl do Směrnice č. 85/337/EHS vložen Směrnicí č. 2003/35/ES. Tato novelizace (podle odůvodnění) implementovala do práva Společenství požadavky čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy. Znění čl. 10a Směrnice proto téměř doslovně odpovídá znění čl. 9 odst. 2 a 4 Úmluvy, je v něm však tento dovětek: „Členské státy stanoví, v jaké fázi mohou být rozhodnutí, akty nebo nečinnosti napadeny“. Tento dovětek podporuje názor, že není nutné připustit samostatný přezkum jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinností,vztahujících se k záměru, jak tvrdí stěžovatel, ale že postačuje jejich přezkoumání až ve fázi kdy takovýmito úkony došlo k zásahu do právní sféry fyzických a právnických osob. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu je souhlas dotčeného orgánu státní správy podkladovým rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. Takové rozhodnutí je vyloučeno ze soudního přezkumu dle § 70 písm. a/ s. ř. s. Jiná situace by byla v případě, že by stanovisko nesloužilo jako podklad pro další rozhodnutí. O takový případ však v dané věci nejde. Tento závěr není v rozporu se závazky České republiky vyplývající pro ni z Aarhuské úmluvy ani ze Směrnice č. 85/337/EHS.

Stěžovatel podáním ze dne 21. 6. 2007 navrhoval položení předběžné otázky týkající se výkladu práva Společenství Soudnímu dvoru ES podle čl. 234 Smlouvy ES. Návrh odůvodnil tím, že při řešení předmětné právní věci vyvstala otázka výkladu čl. 10a směrnice

Rady 85/337/EHS a čl. 9 odst. 2, 3 a 4 Aarhuské úmluvy. Stěžovatel navrhl předložení otázky, zda z uvedených ustanovení práva Společenství vyplývá oprávnění stěžovatele domáhat se soudního přezkumu stanoviska o posouzení vlivů na životní prostředí přímo a bezprostředně, nikoli jen v rámci soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů na toto stanovisko navazujících.

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

V projednávaném případě bylo již výše vyloženo, z jakých důvodů soud pokládá výklad čl. 10a směrnice Rady 85/337/EHS a čl. 9 odst. 2, 3 a 4 Aarhuské úmluvy za naprosto zjevný a jasný a nevzbuzující jakékoli rozumné pochybnosti. Jasnost výkladu je v případě směrnice 85/337/EHS ještě umocněna zpřesňujícím dodatkem, dle kterého členské státy stanoví, ve které fázi mohou být rozhodnutí, akty nebo nečinnost napadeny. Členským státům je přitom ponechána poměrně značná míra uvážení. Tuto možnost přitom nezpochybňují ani jiné jazykové verze směrnice, např. anglická *(„Member States shall determine at what stage the decisions, acts or omissions may be challenged“*), německá *(„die Mitgliedstaaten legen fest, in welchem Verfahrensstadium die Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen angefochten werden können“*), francouzská *(„les États membres déterminent à quel stade les décisions, actes ou omissions peuvent être contestés“*), slovenská (*„členské štáty určia, v akom štádiu možno napadnúť rozhodnutia, skutky alebo nečinnost“*) nebo polská *(„Państwa Członkowskie ustalają, na jakim etapie mogą być kwestionowane decyzje, akty lub zaniechania“*). Lze tedy jednoznačně dospět k závěru, že ani Soudní dvůr Evropských společenství by nemohl předmětná ustanovení vykládat jiným způsobem než tak učinil Nejvyšší správní soud. Podání předběžné otázky Nejvyšším správním soudem by proto v tomto případě nebylo na místě. Na tomto závěru nic nemění ani subjektivní pochybnosti stěžovatele týkající se výkladu předmětných ustanovení.

V souladu se zněním směrnice je Nejvyšší správní soud toho názoru, že předpisy práva Společenství nevyžadují samostatný soudní přezkum rozhodnutí, aktů a nečinností (např. i předmětného stanoviska žalovaného), ale postačuje jejich přezkoumání v pozdější fázi (tj. v rámci přezkumu konečného rozhodnutí), pokud jsou zároveň splněny podmínky spravedlnosti, nestrannosti, včasnosti a finanční dostupnosti takového přezkumu. K tomu soud dodává, že právě na základě uvedených ustanovení práva Společenství musí být žalobcům z řad dotčené veřejnosti vyhovováno k jejich návrhům na přiznání odkladného účinku správní žaloby tak, aby nemohlo docházet k situacím, kdy v době rozhodování o správní žalobě již byl povolený záměr nevratně realizován (typicky provedení stavby). Pokud by návrhu na přiznání odkladného účinku vyhovováno nebylo, došlo by k porušení čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy a čl. 10a směrnice 85/337/EHS, neboť poskytovaná soudní ochrana by nebyla včasná a spravedlivá.

Z těchto důvodů soud neshledal oprávněnou ani argumentaci stěžovatele, na podporu jeho požadavku na předložení předběžné otázky, opírající se o rozsudek Soudního dvora ze dne 19. června 1990 ve věci C-213/89, *Factortame Ltd,* Recueil s. I-2433, a rozsudek ze

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

Napadené usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby stěžovatele shledal Nejvyšší správní soud přezkoumatelným, protože v něm soud vyjádřil a odůvodnil, proč žalobu odmítá i zákonným. Kasační stížnost proti němu proto jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

V řízení o kasační stížnosti měl úspěch žalovaný a měl by proto právo na náhradu nákladů tohoto stadia řízení. Protože žalovaný náhradu nákladů nežádal a Nejvyšší správní soud z obsahu spisu nezjistil, že by mu prokazatelné náklady vznikly, rozhodl tak, jak je ve výroku tohoto rozsudku uvedeno.

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

V Brně dne 28. června 2007

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu