



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Brigity Chrástilové a JUDr. Bohuslava Hnízdila v právní věci žalobců: **a) S. H., b) NEBOJSA, občanské sdružení**, se sídlem Bavorý 112, oba zastoupení Mgr. Ludkem Šikolou, advokátem, se sídlem Dvořákova 13, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, o přezkoumání stanoviska žalovaného ze dne 13. 5. 2005, č. j. 4061/OPVI/05, vydaného dle § 10 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2006, č. j. 5 Ca 224/2005 - 131,

**takto:**

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovanému **se** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

**Odůvodnění:**

Žalobci (dále jen „stěžovatelé“) napadají včas podanou kasační stížností usnesení Městského soudu v Praze blíže označené v záhlaví tohoto rozsudku, kterým byla dle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), odmítnuta jejich žaloba proti stanovisku žalovaného vydaného dle § 10 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „zákon o posuzování vlivů na životní prostředí“), jako nepřípustná. Tímto úkonem žalovaného bylo vydáno souhlasné stanovisko k záměru realizace stavby „Rychlostní silnice R 52 Pohořelice - Mikulov (Drasenhofen)“ ve variantě „1x“ za předpokladu splnění podmínek uvedených v tomto stanovisku.

Stěžovatelé napadli výše uvedené stanovisko žalovaného u Městského soudu v Praze žalobou, jelikož se domnívají, že je nezákonné, v důsledku čehož byli zkráceni na právech, která jim přísluší. Nejdříve se stěžovatelé v žalobě podrobně zabývali podmínkami její přípustnosti a pravomocí soudu rozhodovat o žalobě proti napadenému stanovisku žalovaného. Dle § 10 odst. 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí nelze bez stanoviska vydat

rozhodnutí nebo opatření nutná k provedení záměru v žádném správním ani jiném řízení podle zvláštních právních předpisů. Stanovisko vydané podle § 10 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí je nezbytnou podmínkou vydání rozhodnutí o povolení posuzovaného záměru v navazujících správních řízeních; de facto tedy ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. zakládá právo oznamovatele úspěšně žádat příslušné správní orgány o povolení záměru. Kromě toho toto stanovisko může založit - a v případě napadeného rozhodnutí se tak dle stěžovatelů skutečně stalo - právo obcí dotčených záměrem, jakož i občanských sdružení (jejichž předmětem činnosti je ochrana veřejných zájmů chráněných podle zvláštních právních předpisů), stát se za podmínek uvedených v § 23 odst. 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, účastníky navazujících řízení podle zvláštních právních předpisů. Napadené stanovisko žalovaného založilo toto právo městům a obcím dále v žalobě uvedeným, jakož i stěžovateli sub b). Ze všech těchto důvodů jsou stěžovatelé přesvědčeni, že napadené stanovisko je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. se na ně vztahuje pravomoc správního soudu. Domáhají se tedy přezkumu jeho zákonnosti po stránce hmotné i procesní s odkazem na znění čl. 9.2 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (dále jen „Aarhuská úmluva“) a čl. 10a směrnice č. 85/337/EHS o hodnocení vlivu některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále jen „směrnice EIA“). Rozhodnutí je dle stěžovatelů v rozporu se stanoviskem žalovaného k návrhu koncepce rozvoje dopravních sítí v České republice do roku 2010, s usnesením vlády ČR ze dne 21. 7. 1999, č. 741, „k návrhu rozvoje dopravních sítí v České republice do roku 2010“ a s požadavkem posouzení vlivů koncepce, která stanoví rámec pro budoucí povolení záměru, na životní prostředí.

Městský soud v Praze rozhodl usnesením blíže uvedeným v záhlaví tohoto rozsudku tak, že žalobu proti stanovisku žalovaného dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl pro nepřípustnost. V odůvodnění rozhodnutí soud uvedl, že předmětné stanovisko žalovaného vydané dle § 10 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí není rozhodnutím, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti stěžovatele ani jiného subjektu. Toto stanovisko je pouze odborným podkladem pro vydání rozhodnutí v navazujícím řízení, popř. pro opatření a postup podle zvláštních právních předpisů. Tedy až vydáním rozhodnutí, případně opatření podle zvláštních právních předpisů, budou založena a závazně určena či dotčena veřejná subjektivní práva. Navíc městský soud dodává, že správní orgán rozhodující v navazujícím řízení podle zvláštních právních předpisů v případě, že do svého rozhodnutí nebo opatření požadavky k ochraně životního prostředí uvedené ve stanovisku nezahrne, uvede ve svém rozhodnutí či opatření důvody, pro které tak neučinil, nebo učinil jen z části. Městský soud tedy dovedl, že stanovisko žalovaného není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť se jím nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují subjektivní veřejná práva nebo povinnosti, je tedy úkonem správního orgánu, který je ze soudního přezkumu vyloučen (§ 70 písm. a/ s. ř. s., a který nemůže být napaden žalobou dle § 65 a § 66 s. ř. s. K argumentaci stěžovatele ohledně výkladu závazků vyplývajících pro Českou republiku z Aarhuské úmluvy a směrnice EIA soud uvádí, že dle jeho názoru čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy nesvěřuje výslovně osobám z řad dotčené veřejnosti oprávnění podat žalobu k vnitrostátnímu soudu, ale zavazuje smluvní strany úmluvy, aby v rámci vnitrostátního práva zajistily, aby osoby z řad dotčené veřejnosti splňující podmínky v tomto článku uvedené mohly dosáhnout toho, že soud nebo jiný nezávislý a nestranný orgán zřízený zákonem přezkoumá po stránce hmotné i procesní zákonnost jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podle čl. 6 této úmluvy. Skutečnost, že samo stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí jako odborný podklad pro vydání rozhodnutí soudnímu přezkumu nepodléhá, neboť není rozhodnutím, není dle názoru soudu v rozporu se závazky České republiky vyplývajících z mezinárodního a evropského práva. Vnitrostátní právní řád zaručuje, že osoby z řad dotčené veřejnosti mohou dosáhnout přezkoumání rozhodnutí

nebo opatření správního orgánu soudem. Z výše uvedených důvodů soud žalobu odmítl jako nepřijatelnou.

Proti tomuto rozhodnutí městského soudu stěžovatelé podali kasační stížnost, v níž se dovolávají stížních důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s. Pochybení soudu spatřují v tom, že odmítnutím žaloby proti stanovisku žalovaného došlo k porušení závazků plynoucích České republice z citovaných ustanovení Aarhuské úmluvy a článku 10a směrnice EIA, jakož i článku 10 Ústavy. Podle těchto 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 čl. 6 této úmluvy, resp. jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinností, na které se vztahují ustanovení směrnice EIA o účasti veřejnosti. Stěžovatelé v kasační stížnosti blíže rozvádějí argumentaci, jež byla uplatněna již v žalobě, zejména opakovaně namítají, že vzhledem k tomu, že naplňují definiční znaky pojmu „dotčená veřejnost“ dle čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy (resp. čl. 1 odst. 2 směrnice EIA), a vzhledem k povinnostem České republiky jako smluvní strany citované úmluvy, je jednoznačné, že rozhodnutí ministerstva nemůže být vyloučeno z přezkumu ve správním soudnictví, a to bez ohledu na vymezení povahy stanoviska k posouzení vlivů záměru na životní prostředí dle § 10 zákona č. 100/2001 Sb. I kdyby byl shledán správním právní názor vyslovený v napadeném rozhodnutí soudu, tj. že „rozhodnutí“ ministerstva není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., toto rozhodnutí (obecně stanoviska dle § 10 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí) by tak podle vnitrostátní právní úpravy nebylo soudně přezkoumatelné. Takovýto stav je v rozporu se závazky České republiky plynoucími z mezinárodního a evropského práva. Za této situace by dle názoru stěžovatelů nezbývalo, než dovést na daný případ přímou aplikovatelnost příslušných ustanovení Aarhuské úmluvy, zejména čl. 9 odst. 2 ve spojení s čl. 10 Ústavy ČR, tj. bezprostřední účinek čl. 10a směrnice EIA v českém právním řádu. Tento výklad lze současně opřít i o znění § 66 odst. 3 s. ř. s., podle něž je žalobu oprávněn podat také ten, komu toto oprávnění výslovně svěřuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu. Z hlediska systematiky soudního řádu správního musí být za těchto okolností „osobám z řad dotčené veřejnosti“, tedy v předmětné věci i stěžovatelům, přiznána žalobní legitimace k podání žaloby na ochranu veřejného zájmu. Skutečnost, že zákon o posuzování vlivů na životní prostředí označuje stanovisko vydané dle § 10 jako „odborný podklad“ pro vydání navazujících rozhodnutí, v žádném případě neznamená, že se zároveň nejedná o „akt“(projev výkonu působnosti správního orgánu v oblasti veřejné správy) ve smyslu čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy a čl. 10a směrnice EIA. Dle uvedených ustanovení musí mít osoby z řad dotčené veřejnosti možnost dosáhnout přezkumu zákonnosti jakéhokoli aktu, který je nezbytný k uskutečnění záměru (takovýmto aktem stanovisko dle § 10 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí dle stěžovatelů nepochybně je), a povaha uvedeného stanoviska nemůže být (v českém právním řádu „odborného podkladu“), důvodem pro jeho vyloučení ze soudního přezkumu. Stěžovatelé jsou proto přesvědčeni, že rozhodnutí ministerstva dle § 10 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí lze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Konečně stěžovatelé tvrdí, že rozhodnutí soudu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť se soud nevypořádal s žalobními body týkajícími se žalobní legitimace stěžovatelů a s argumentací týkající se bezprostředního účinku článku 10a směrnice EIA.

Žalovaný ve vyjádření k projednávané kasační stížnosti uvedl, že předmětné stanovisko žalovaného k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí ze dne 13. 5. 2005, č. j. 4061/OPVI/05, které bylo vydáno dle § 10 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, není rozhodnutím, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti stěžovatelů ani jiného subjektu. Uvedené stanovisko je odborným podkladem pro vydání rozhodnutí, popř. opatření podle zvláštních právních předpisů. Žalovaný dále konstatuje,

že z ústavně zakotvené zásady kontroly rozhodnutí orgánů veřejné správy prostřednictvím správního soudnictví jsou některá rozhodnutí na základě zákonem výslovně stanovených výjimek ze soudního přezkumu vyloučena. Na základě § 70 s. ř. s. jsou ze soudního přezkumu vyloučeny také úkony, které nejsou rozhodnutími. Předmětné stanovisko žalovaného není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., jelikož nezakládá, nemění, neruší ani závazně nedeklaruje žádná subjektivní oprávnění ani povinnosti, a proto je úkonem správního orgánu, který je dle § 70 s. ř. s. ze soudního přezkumu vyloučen. V závěru vyjádření žalovaný navrhuje, aby byla kasační stížnost jako nedůvodná zamítnuta.

Dne 21. 6. 2007 byl Nejvyššímu správnímu soudu doručen návrh stěžovatelů na podání žádosti Soudnímu dvoru Evropských společenství o rozhodnutí o předběžné otázce následujícího znění: „Vyplývá ze Směrnice Rady č. 85/337/EHS, ve znění Směrnice Rady č. 97/11/ES a Směrnice Evropského Parlamentu a Rady č. 35/2003/ES (směrnice EIA) a z rozhodnutí Rady č. 2005/370/ES ze dne 17. 2. 2005 (zejména z požadavku včasnosti soudního přezkumu ve věcech, na něž tyto akty Evropských společenství dopadají) povinnost vnitrostátních soudů České republiky přezkoumat k návrhu (žalobě) osob, na něž se vztahuje definice „dotčené veřejnosti“ podle čl. 1 odst. 2 směrnice EIA, po stránce věcné i procesní, zákonnost stanoviska příslušného úřadu k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí, vydaného podle § 10 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, pokud návrh směřuje přímo proti takovému stanovisku?“

Kasační stížnost byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného usnesení a je podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), byla podána osobami oprávněnými, jelikož stěžovatelé byli účastníky řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo (§ 102 s. ř. s.), stěžovatelé jsou zastoupeni advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Kasační stížnost je přípustná, neboť je z jejího obsahu zřejmé, že jsou uplatňovány kasační důvody podle dle § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že tato kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud považuje pro posouzení věci za důležité zejména následující skutečnosti:

Podle § 10 odst. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí příslušný úřad vydá na základě dokumentace, popřípadě oznámení, posudku a veřejného projednání podle § 9 odst. 9 a vyjádření k nim uplatněných stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí (dále jen „stanovisko“) ve lhůtě 30 dnů ode dne uplynutí lhůty pro vyjádření k posudku.

V § 10 odst. 3 citovaného zákona je pak blíže určen charakter stanoviska jako odborného podkladu pro vydání rozhodnutí, popřípadě opatření, podle zvláštních právních předpisů. Stanovisko předkládá oznamovatel jako jeden z podkladů pro navazující řízení nebo postup podle těchto předpisů.

Podle § 10 odst. 4 citovaného zákona 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 z části.

Podle § 23 odst. 9 citovaného zákona se místně příslušná jednotka občanského sdružení nebo obecně prospěšné společnosti, jejímž předmětem činnosti je ochrana veřejných zájmů chráněných podle zvláštních právních předpisů (dále jen „občanské sdružení“), nebo obec dotčená záměrem, stává účastníkem navazujících řízení podle zvláštních právních předpisů, pokud

- a) podala ve lhůtách stanovených tímto zákonem písemné vyjádření k oznámení, dokumentaci nebo posudku,
- b) příslušný úřad ve svém stanovisku podle § 10 odst. 1 uvedl, že toto vyjádření zcela nebo z části do svého stanoviska zahrnul,
- c) správní úřad rozhodující v navazujícím řízení nerozhodl, že veřejné zájmy, které občanské sdružení hájí, nejsou v navazujícím řízení dotčeny.

Městský soud v Praze odmítl napadeným usnesením žalobu stěžovatelů jako nepřípustnou, neboť směřovala proti úkonům správního orgánu, které nejsou dle jeho názoru rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Nejvyšší správní soud předesílá, že za procesní situace, kdy stěžovatel napadá kasační stížností rozhodnutí soudu o odmítnutí návrhu (žaloby), omezuje se přezkum prováděný zdejší soudem na opodstatněnost naplnění důvodu obsaženého v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Pokud by totiž Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že odmítnutí žaloby soudem bylo nezákonné, tedy že kasační důvod byl naplněn, musel by napadené rozhodnutí městského soudu zrušit a otevřít tím procesní prostor tomuto soudu, aby se meritorně vypořádal s podanou žalobou. Tento závěr vyplývá z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 21. 4. 2005, sp. zn. 3 Azs 33/2004, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), podle něž, 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, v němž 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.

K námitce stěžovatelů spočívající v porušení Aarhuské úmluvy, jakož i směrnice EIA, městským soudem Nejvyšší správní soud uvádí, že účelem a smyslem práva na přístup k soudu podle čl. 9 úmluvy je ochrana oprávněných zájmů veřejnosti, přičemž tato ochrana by měla být včasná a finančně dostupná v zájmu zajištění vymahatelnosti a respektování hmotného a procesního práva přijatého smluvními stranami na ochranu životního prostředí. Účelem Aarhuské úmluvy ovšem není samoučelné rozšiřování přezkumné kompetence správních soudů, resp. rozšiřování aktivní legitimace. Ustanovení čl. 9 této úmluvy není možné vykládat pouze tak, že by vyžadovalo samostatný soudní přezkum jakéhokoli rozhodnutí, aktu nebo nečinnosti v rámci povolování záměrů dle čl. 6 úmluvy v samostatném řízení. Úmluvě odpovídá i takový výklad, který sice neumožňuje jednotlivé dílčí úkony v rámci povolování záměrů přezkoumat samostatnou správní žalobou, ale umožňuje jejich přezkoumání v rámci přezkumu konečného povolení. Nejvyšší správní soud považuje ochranu poskytovanou správním soudnictvím podle úpravy obsažené v soudním řádu správním a v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí za vyhovující těmto kritériím.

Soudní řád správní je v tomto ohledu v souladu s Aarhuskou úmluvou, neboť umožňuje přezkum jakýchkoliv správních rozhodnutí (i v oblasti ochrany životního prostředí). Jako podmínku přitom stanoví, aby příslušné rozhodnutí zasahovalo do práv jednotlivce, což lze považovat za harmonické s požadavkem úmluvy na široký přístup k právní ochraně, neboť úmluva v tomto případě výslovně odkazuje na vnitrostátní úpravu (viz čl. 9 odst. 2 první věta *„každá strana v rámci své vnitrostátní právní úpravy zajistí...“* a čl. 9 odst. 2 písm. b/ *„/.../“*

*v případech, kdy to procesní správní předpis strany požaduje jako předběžnou podmínku“). Smluvní strany úmluvy si tedy mohou stanovit způsob a proces přezkumu rozhodnutí, aktů a nečinností. V souladu s úmluvou je tedy i postup, v jehož důsledku jsou stanoviska týkající se posuzování vlivu záměru na životní prostředí podrobena soudnímu přezkumu až v situaci vydání konečného povolení; k přezkumu předmětného stanoviska tak může dojít, avšak v pozdějším stádiu správního řízení.*

Nejvyšší správní soud již v obdobné věci rozhodoval (srov. rozsudek ze dne 14. 6. 2007, č. j. 1 As 39/2006 - 55, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), přičemž dospěl k závěru, že „*stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí podle § 10 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, není samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví. V souladu s čl. 9 Aarhuské úmluvy a čl. 10a směrnice 85/337/EHS lze toto stanovisko přezkoumávat až v rámci konečného rozhodnutí, jehož je stanovisko podkladem.*“

Primárním smyslem správního soudnictví je ochrana veřejných subjektivních práv, přezkum úkonů správních úřadů soudem je proto na místě tehdy, pokud takovými úkony může dojít k zásahu do práv fyzických a právnických osob. Předmětné stanovisko správního orgánu ještě samo osobě takovýto zásah představovat nemůže, jelikož není rozhodnutím, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti stěžovatelů ani jiného subjektu. Toto stanovisko je pouze odborným podkladem pro vydání rozhodnutí v navazujícím řízení, popř. pro opatření a postup podle zvláštních právních předpisů. Tedy až vydáním navazujícího rozhodnutí, případně opatření podle zvláštních právních předpisů, budou založena a závazně určena či dotčena veřejná subjektivní práva. Ze samotného znění § 10 zákona posuzování vlivů na životní prostředí je zřejmé, že správní orgán navíc není tímto stanoviskem vázán, neboť je oprávněn požadavky v něm u vedené do svého konečného rozhodnutí nezahrnout, pokud tento postup náležitě odůvodní (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2006, č. j. 2 As 59/2005 - 136, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), shodně nález Ústavního soudu ze dne 25. 5. 1999, sp. zn. IV. ÚS 158/99).

K otázce přímé aplikovatelnosti ustanovení Aarhuské úmluvy pak lze uvést následující: Článek 10 Ústavy České republiky stanoví, že 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. Aplikační přednost mezinárodní smlouvy před zákonem, kterou Ústava zavádí, není možné vnímat jako absolutní přednost mezinárodní smlouvy; mezinárodní smlouva a zákon by měly být v případě konfliktu vnímány spíše jako spolupracující entity, než jako hierarchicky seřazené normy v pozitivně právním smyslu. To samozřejmě za předpokladu, že při takové kooperaci nedojde k porušení mezinárodně právních závazků České republiky. Jak však bylo uvedeno výše, ke konfliktu mezinárodní smlouvy a zákona v projednávaném případě nedochází, a proto není na místě zabývat se případným přímým účinkem některých ustanovení Aarhuské úmluvy. Navíc samotná úmluva v čl. 9 odst. 3 výslovně stanoví smluvním stranám povinnost zajistit přístup ke správnímu a soudnímu řízení proti těm aktům, které jsou v rozporu s vnitrostátním právem týkajícím se životního prostředí, čímž úmluva vnitrostátní právo a samostatnou úpravu členských států předpokládá a respektuje. Úmluva tak sama určuje svůj charakter - nejedná se o přímou aplikovatelnost (self-executing), neboť přímo nestanoví jednotlivcům konkrétní práva a povinnosti z ustanovení úmluvy plynoucí. Povšechný ráz úmluvy otevírá prostor pro politické uvážení zákonodárce jednotlivých smluvních stran úmluvy při vytváření příslušné zákonné vnitrostátní úpravy. Ohledně otázky přímé aplikovatelnosti Aarhuské úmluvy již Nejvyšší správní soud rozhodoval a jednoznačně ji vyloučil (srov. rozsudek NSS sp. zn. 2 As 12/2006, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

Stěžovatelé v kasační stížnosti dále namítli, že napadené rozhodnutí městského soudu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů rozhodnutí, jelikož se soud mimo jiné nedostatečně vypořádal s žalobními body týkajícími se jejich žalobní legitimace, zejména co se týče stěžovatele sub b). Vnitrostátní právní řád obsahuje úpravu podmínek účasti občanských sdružení v navazujících řízeních dle zvláštních předpisů v již zmíněném § 23 odst. 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Z dikce výše citovaného ustanovení je zřejmé, že se vyžaduje aktivita příslušného občanského sdružení v tom smyslu, že podá ve lhůtách zákonem stanovených písemně vyjádření k oznámení, dokumentaci nebo posudku, a že příslušný správní úřad následně ve svém stanovisku uvede, že toto vyjádření zcela nebo z části zahrnul do svého stanoviska. Třetí podmínkou, jež musí být splněna kumulativně s předchozími, je, že správní úřad rozhodující v navazujícím řízení nerozhodl, že veřejné zájmy, které občanské sdružení hájí, nejsou v navazujícím řízení dotčeny. V projednávané věci je stěžovatel sub b) občanským sdružením, vzniklým a registrovaným podle zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, jehož cílem je chránit přírodu a krajinu, kulturní, folklórní a historické památky Pálavského regionu. Z obsahu spisu zdejší soud zjistil, že se dotčené občanské sdružení písemně vyjádřilo k posudku, jež je obsahem stanoviska žalovaného k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí ze dne 13. 5. 2005, č. j. 4061/OPVI/05, přičemž žalovaný na str. 11 předmětného stanoviska uvedl, že vyjádření stěžovatele zahrnul do svého stanoviska a zároveň prohlásil, že se občanské sdružení stává dle § 23 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí účastníkem navazujících řízení. Nejvyšší správní soud (srov. též rozsudek ze dne 19. 6. 2007, č. j. 5 As 19/2006 - 59, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)) je toho názoru, že občanské sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, má právo na přístup k soudu dle § 65 odst. 2 s. ř. s. za účelem přezkumu *rozhodnutí* správních orgánů v řízeních, kterými jsou dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, avšak za splnění podmínek stanovených dotčenými právními předpisy (v nyní projednávané věci podmínek stanovených § 23 odst. 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a podmínky vyčerpání řádných opravných prostředků dle § 68 písm. a/s. ř. s.). Stěžovatel sub b) tedy splnil výše uvedené kumulativní podmínky stanovené zákonem, zakládající jeho právo aktivní legitimace dle § 65 odst. 2 s. ř. s., ovšem stanovisko vydané dle § 10 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, jak bylo výše uvedeno, není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., pročež soudní přezkum předmětného stanoviska v rámci správního soudnictví v této fázi nepřichází v úvahu.

Ohledně námitek stěžovatelů týkající se směrnice Rady č. 85/337/EHS, ve znění směrnice Rady č. 97/11/ES a směrnice Evropského Parlamentu a Rady č. 35/2003/ES (směrnice EIA), pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně, a ohledně návrhu na předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropských společenství v souladu s čl. 234 Smlouvy o založení Evropského společenství, lze uvést: v souladu s konstantní judikaturou Soudního dvora Evropských společenství (srov. rozsudek ze dne 6. 10. 1982 ve věci 238/81 *Srl CILFIT a Lanificio di Tabardo SpA proti Ministerstvu zdravotnictví*, Recueil s. 3415) platí, že překládací povinnost soudu odpadá v případě tzv. *acte clair*, tj. v případě, že je výklad evropského práva bez dalšího naprosto zjevný a jasný. V projednávaném případě je tomu tak proto, že předmětná směrnice (EIA) vychází téměř doslovně z Aarhuské úmluvy a navíc uvádí, že „členské státy stanoví, v jaké fázi mohou být rozhodnutí, akty nebo nečinnosti napadeny“. Toto ustanovení má za následek, že předmětná směrnice, resp. její ustanovení týkající se práva na soudní ochranu, nemá přímý účinek (srov. rozsudek ESD ze dne 4. 12. 1974 ve věci 41/74, *Yvonne Van Duyn proti Ministerstvu vnitra*, Recueil s. 1337), neboť k provedení této směrnice je třeba přijetí dalšího právního předpisu členskými státy Evropských společenství, který určí příslušnou fázi přezkumu. Členskými státy je přitom ponechána poměrně široká možnost uvážení (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 6. 2007, č. j. 1 As 39/2006 - 54, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Podání předběžné otázky Nejvyšším správním soudem by proto v tomto případě nebylo na místě. Nejvyšší správní soud shora vyložil, z jakých důvodů není nutné připustit samostatný soudní přezkum jednotlivých

aktů, v nyní projednávané věci předmětného stanoviska žalovaného, ale postačuje jeho přezkoumání v pozdější fázi (tj. v rámci přezkumu konečného rozhodnutí). Nejvyšší správní soud tedy nepovažuje za nutné položit Evropskému soudnímu dvoru předběžnou otázku proto, aby ve věci mohl rozhodnout (srov. též rozsudek NSS ze dne 4. 7. 2007, č. j. 3 As 22/2006 - 138, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

Závěrem lze tedy shrnout, že postupem Městského soudu v Praze, který žalobu stěžovatelů pro nepřipustnost odmítl, nebyl porušen zákon ani mezinárodní závazek České republiky, a proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Stěžovatelé, kteří neměli v tomto soudním řízení úspěch, nemají právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.) a žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.), soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť z obsahu spisu nevyplývá, že by mu náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti vznikly. Proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 22. února 2008

JUDr. Milada Tomková  
předsedkyně senátu