



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobců: **a) Mikulovsko bez dálnice, občanské sdružení**, se sídlem Brněnská 2, Mikulov, **b) Občané za ochranu kvality bydlení v Brně - Kníničkách, Rozdrojovicích a Jinačovicích, občanské sdružení**, se sídlem U luhu 23, Brno, **c) Ekologický právní servis, občanské sdružení**, se sídlem Převrátilská 330, Tábor, zast. Mgr. Luděkem Šikolou, advokátem, se sídlem Dvořákova 13, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo náměstí 3/5, Brno, o kasační stížnosti žalobce sub c) proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 23. 1. 2008, č. j. 31 Ca 111/2007 – 156,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Krajský úřad Jihomoravského kraje (žalovaný) v rozhodnutí ze dne 18. 4. 2007, č. j. JMK 30013/2007, poté co vypořádal a vyhodnotil připomínky došlé ze strany: obce Dolní Dunajovice, Krajské hygienické stanice Jihomoravského kraje, ČIŽP - OI Brno, Městského úřadu Pohořelice, Ekologického právního servisu, občanského sdružení Mikulovsko bez dálnice, občanského sdružení Občané za ochranu kvality bydlení a životního prostředí v Troubsku, občanského sdružení Občané za ochranu kvality bydlení v Brně-Kníničkách, Rozdrojovicích a Jinačovicích, občanského sdružení Občané Brna proti stavbě rychlostní komunikace R43 v trase Kuřim - Troubsko, občanského sdružení Děti Země - Klub za udržitelnou dopravu, dospěl na základě zjišťovacího řízení provedeného ve smyslu § 7 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o posuzování vlivů“) k závěru, že záměr „Dvě aktivní varianty velké oboustranné odpočívky na rychlostní silnici R52 v úseku Pohořelice - Perná“ v k. ú. Nová Ves u Pohořelice, Mušov,

Horní Věstonice, okres Brno-venkov a Břeclav, který naplňuje dikci bodů 10.4 a 10.6, kategorie II, přílohy č. 1 zákona o posuzování vlivů, nebude posuzován podle tohoto zákona s tím, že nadále bude řešena pouze tzv. Severní varianta v k. ú. Nová Ves u Pohořelic.

Proti rozhodnutí žalovaného podali žalobci, (Mikulovsko bez dálnice, občanské sdružení, Občané za ochranu kvality bydlení v Brně - Kníničkách, Rozdrojovicích a Jinačovicích, občanské sdružení, Ekologický právní servis, občanské sdružení), vyjadřující přesvědčení, že naplňují definiční znaky pojmu „dotčená veřejnost“ podle článku 1 odst. 2 směrnice EIA, a jímž proto článek 10a této směrnice zakládá právo domáhat se soudního přezkumu zákonnosti napadeného rozhodnutí, žalobu, v níž namítali, že závěr zjišťovacího řízení vydaný podle § 7 zákona o posuzování vlivů je na základě výkladu § 4 odst. 1 písm. b), § 7 odst. 1, § 23 odst. 9 téhož zákona materiálním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Závěr zjišťovacího řízení totiž ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. zakládá buď povinnost osoby, která hodlá uskutečnit záměr uvedený v příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů, provést další posouzení vlivů záměru na životní prostředí, nebo naopak její právo žádat bez dalšího příslušné správní orgány o povolení záměru. Závěr zjišťovacího řízení, podle něž záměr nebude dále posuzován, tedy představuje rozhodnutí o tom, že osobě, která splnila podmínku uvedenou v § 23 odst. 9 písm. a) zákona o posuzování vlivů nevznikne právo stát se účastníkem navazujících řízení podle zvláštních právních předpisů. Podle názoru žalobců přezkoumatelnost závěru zjišťovacího řízení ve správním soudnictví vyplývá rovněž z práva Evropských společenství, konkrétně z obsahu směrnice Rady č. 85/337/EHS, o hodnocení vlivu některých veřejných a soukromých projektů na životní prostředí, ve znění směrnice Rady č. 97/11/ES a Směrnice Evropského Parlamentu a Rady č. 35/2003/ES (dále jen „směrnice EIA“), jakož i z mezinárodních závazků České republiky, konkrétně z čl. 9 odst. 2 a čl. 9 odst. 3 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“). Žalobci namítali, že samostatné posouzení záměru oboustranné odpočívky na rychlostní silnici R52 není v souladu s účelem posuzování vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví, neboť odpočívky jsou jak z věcného hlediska, tak s ohledem na citovanou legislativu nedílnou součástí záměru rychlostní silnice R52 Pohořelice - Mikulov (tj. záměru uvedeného v kategorii I Přílohy č. 1 zákona č. 100/2001 - bod 9.4) a měly proto být jako takové posouzeny. Samostatné posouzení předmětného záměru navíc podle žalobců vedlo k tomu, že skutečný celkový vliv plánovaného vybudování této rychlostní silnice na přímé i nepřímé zatížení dotčeného území nebyl dosud řádně objektivně posouzen; žalovaný nezohlednil možnost kumulace vlivů záměru s vlivy jiných záměrů. Žalobci poukazují na skutečnost, že podle vyjádření stavebních úřadů v Mikulově a Pohořelicích není provedení záměru v souladu s územními plány příslušných obcí (Pohořelice, Pasohlávky a Horní Věstonice) a považují jej za rozporný se stanoviskem Ministerstva životního prostředí k návrhu koncepce rozvoje dopravních sítí v České republice do roku 2010. Podle názoru žalobců nevyhází napadené rozhodnutí ze spolehlivě zjištěného stavu věci a žalovaný se nedostatečně vypořádal s připomínkami uplatněnými v rámci zjišťovacího řízení a své rozhodnutí nedostatečně odůvodnil. Žalobci poukázali na skutečnost, že žalovaný dne 7. 2. 2007 vydal stanovisko č. j. JMK 17052/2007, podle něhož záměr nemůže mít významný vliv na žádnou lokalitu soustavy Natura 2000. Toto stanovisko je podle názoru žalobců věcně nesprávné a vzhledem k chybějícímu odůvodnění fakticky nepřezkoumatelné. Žalovaný byl v tomto případě jako orgán přírody a krajiny při svém postupu podle § 45h odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny povinen zvažovat mj. působení souvisejících záměrů, tj. zejména komunikace R52 Pohořelice - Mikulov. S ohledem na shora uvedené žalobci navrhli, aby krajský soud zrušil jak rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 4. 2007, č. j. JMK 30013/2007, tak i stanovisko žalovaného ze dne 7. 2.

2007, č. j. JMK 17052/2007 a uložil žalovanému povinnost nahradit žalobcům náklady soudního řízení do tří dnů od právní moci rozsudku.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě vyslovil nesouhlas s tvrzením žalobců, že závěr zjišťovacího řízení podle ustanovení § 7 odst. 3 zákona o posuzování vlivů je rozhodnutím ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť závěr zjišťovacího řízení je podle § 10 odst. 5 resp. § 10 odst. 4 zákona o posuzování vlivů pouze odborným podkladem pro rozhodování správního orgánu, který vydává rozhodnutí nebo opatření podle zvláštních právních předpisů a který při svém rozhodování vždy bere v úvahu obsah závěru, není jím však vázán, je pouze povinen uvést důvody, které ho vedly k tomu, že ve svém rozhodnutí nezohlednil konkrétní požadavky týkající se ochrany životního prostředí. Závěr zjišťovacího řízení tedy nezakládá, nemění ani neruší ničí práva či povinnosti, a proto na něho nelze pohlížet jako na rozhodnutí ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Ke stejnému závěru podle názoru žalovaného dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 6. 2007, č. j. 5 As 53/2006 - 46 ve vztahu ke stanoviskům k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí podle § 10 zákona o posuzování vlivů. Vzhledem k tomu, že na závěr zjišťovacího řízení se obdobně vztahuje § 10 odst. 4 zákona o posuzování vlivů, ze kterého Nejvyšší správní soud vycházel při hodnocení povahy stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí, lze tento právní názor Nejvyššího správního soudu aplikovat i na závěr zjišťovacího řízení. Stejně tak podle žalovaného nelze přijmout argument žalobců, že závěr zjišťovacího řízení je přezkoumatelný soudem, neboť přímo zasahuje do práva žalobců účastnit se navazujících správních řízení s ohledem na skutečnost, že žalobci splnili podmínku tohoto účastenství podle § 23 odst. 9 písm. a) zákona o posuzování vlivů. Podmínka uvedená v § 23 odst. 9 písm. a) zákona o posuzování vlivů totiž není jedinou podmínkou účastenství žalobců v navazujících správních řízeních. K tomu, aby se žalobci mohli stát účastníky těchto navazujících řízení, by totiž musely být kumulativně splněny i další podmínky uvedené v § 23 odst. 9 písm. b) a c) zákona o posuzování vlivů, tj. příslušný úřad by ve svém stanovisku podle § 10 odst. 1 zákona o posuzování vlivů musel uvést, že vyjádření žalobců k oznámení záměru zcela nebo zčásti zahrnul do svého stanoviska, a dále by správní úřad rozhodující v navazujícím řízení nesměl rozhodnout, že veřejné zájmy, které žalobci hájí, nejsou v navazujícím řízení dotčeny. V závěru zjišťovacího řízení však byla v tomto případě řešena pouze otázka, zda bude záměr dále posuzován či nikoliv. Otázka účastenství žalobců v navazujících řízení má být řešena až při případném vydání stanoviska podle § 10 odst. 1 zákona o posuzování vlivů. S ohledem na výše uvedené žalovaný navrhl, aby krajský soud žalobu odmítl.

Krajský soud v Brně usnesením ze dne 23. 1. 2008, č. j. 31 Ca 111/2007 - 156, žalobu odmítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění usnesení konstatoval, že závěr zjišťovacího řízení podle § 7 odst. 3 zákona o posuzování vlivů nespadá pod legální definici rozhodnutí přezkoumatelného v řízení podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen s. ř. s.), neboť se nejedná o rozhodnutí, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti žalobce. Závěr zjišťovacího řízení podle § 7 zákona o posuzování vlivů má ve smyslu 10 odst. 4 a 5 téhož zákona informativní charakter a je pouze odborným podkladem pro rozhodování správního orgánu, který vydává rozhodnutí nebo opatření podle zvláštních právních předpisů a který při svém rozhodování bere vždy v úvahu obsah závěru, kterým však není vázán a je pouze povinen uvést důvody, které ho vedly k tomu, že ve svém rozhodnutí nezohlednil konkrétní požadavky týkající se ochrany životního prostředí. Totéž platí i pro vydávání stanoviska podle § 10 zákona o posuzování vlivů, což je otázka, o které rozhodoval Nejvyšší správní soud (rozsudek ze dne 14. 6. 2006, č. j. 2 As 59/2005 - 136, rozsudek ze dne 28. 6. 2007, č. j. 5 As 53/2006 - 46). Krajský soud poukázal na znění § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s a konstatoval, že v žalobě nejsou uvedeny žádné skutkové a právní důvody, které by se vztahovaly k žalobou

napadeným rozhodnutím, proto podání postrádá základní náležitosti žaloby vymezené v ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Z obsahu podání je pouze patrné, že žalobci se domáhají zrušení napadených rozhodnutí, nespécifikují však jakým způsobem bylo zasaženo do jejich hmotných subjektivních práv. Vzhledem k tomu, že na závěr zjišťovacího řízení se obdobně vztahuje § 10 odst. 4 zákona o posuzování vlivů, ze kterého Nejvyšší správní soud vycházel při hodnocení povahy stanoviska k posouzení provedení záměru na životní prostředí, lze tento názor Nejvyššího správního soudu aplikovat i na závěr zjišťovacího řízení. Krajský soud s poukazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2007, sp. zn. 5 As 19/2006 dospěl k závěru, že na posuzovaný případ nelze aplikovat čl. 9 Aarhuské úmluvy. K aplikovatelnosti článku 10a směrnice EIA krajský soud uvedl, že tento článek byl do směrnice EIA vložen směrnicí č. 2003/35/ES. Tato novelizace 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 Aarhuské 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 předmětnému záměru, jak tvrdí stěžovatel, ale že postačuje jejich přezkoumání až ve fázi, kdy takovýmito úkony došlo k zásahu do právní sféry účastníků. Ohledně žaloby proti rozhodnutí (stanovisku) žalovaného ze dne 7. 2. 2007, č. j. JMK 17052/2007 krajský soud dospěl k závěru, že i kdyby nebyla odmítnuta proto, že se nejedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., musela by být odmítnuta pro opožděnost. Krajský soud uzavřel, že vzhledem ke shora uvedeným skutečnostem mu nezbylo než žalobu odmítnout v souladu s ustanovením § 46 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., jakožto návrh, u něhož nejsou splněny podmínky řízení [§ 65 odst. 1 a 2, § 70 písm. a), a § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

Proti rozsudku Krajského soudu v Brně podal žalobce Ekologický právní servis, občanské sdružení (dále též „stěžovatel“) včas kasační stížnost, v níž a jejím doplnění (stěžovatel podal blanketní kasační stížnost, která byla na výzvu krajského soudu k doplnění kasační stížnosti, doplněna podáním ze dne 18. 4. 2008) uvádí, že závěr soudu o chybějících náležitostech žaloby považuje za zcela nesprávný, neboť stěžovatel a další žalobci v žalobě výslovně tvrdili, že byli rozhodnutím krajského úřadu (závěrem zjišťovacího řízení) zkráceni na právech, která jim přísluší a v žalobních bodech podrobně zdůvodnili, proč považují toto rozhodnutí za nezákonné. Krom toho se v žalobě výslovně zabývali i podmínkami přípustnosti žaloby z hlediska vnitrostátní právní úpravy a požadavků evropského a mezinárodního práva, mimo jiné i ve vztahu k otázce své aktivní žalobní legitimace. Ve vztahu k závěru soudu o existenci kompetenční výluky podle § 70 písm. a) stěžovatel odkazuje na argumentaci obsaženou v žalobě, která podle jeho názoru uvedený závěr soudu vyvrací a s ním se krajský soud v napadeném rozhodnutí podle přesvědčení stěžovatele dostatečně nevypořádal. Stěžovatel připomíná v judikatuře ustálený názor, podle kterého je pojem rozhodnutí označením technickým a je nutno k němu vždy přistupovat z hlediska jeho obsahu a nikoliv formy. Zásah do svých práv stěžovatel spatřuje v nezákonném zmaření možnosti naplnění podmínek pro svou účast v navazujících správních řízeních ve smyslu § 23 odst. 9 zákona o posuzování vlivů. Stěžovatel je přesvědčen, že i kdyby ve vztahu ke stanoviskům podle § 10 zákona o posuzování vlivů platilo, že se ve smyslu § 70 písm. a) s. ř. s. nejedná o rozhodnutí, je nutné povahu závěrů zjišťovacího řízení podle § 7 zákona o posuzování vlivů posoudit odlišně, a to zejména v případech záměrů uvedených v příloze č. 1 kategorií II. zákona o posuzování vlivů. V těchto případech nejsou závěry zjišťovacího řízení pouze odbornými podklady pro rozhodování správních orgánů podle zvláštních předpisů, ale jde především o závazná rozhodnutí o tom, zda bude záměr podroben dalšímu posouzení vlivů na životní prostředí nebo ne. Zejména s ohledem na znění § 7 odst. 5, § 8 odst. 1, 3 a 5, § 9 odst. 6 a 8, jakož i § 23 odst. 9 zákona o posuzování vlivů je proto podle názoru stěžovatele zřejmé, že závěr zjišťovacího řízení má v předmětné věci povahu rozhodnutí o právech a povinnostech konkrétních subjektů (především oznamovatele

záměru, ale i dalších osob). Z těchto důvodů je stěžovatel přesvědčen, že je nutno dojít k závěru, že závěrečná stanoviska (stěžovatel má zřejmě na mysli závěry zjišťovacího řízení) podle § 7 zákona o posuzování vlivů musí podléhat soudnímu přezkumu, a to přinejmenším v případech, kdy je vydáním těchto stanovisek řízení podle zákona o posuzování vlivů ukončeno. Výklad krajského soudu, že závěr zjišťovacího je rozhodnutím ve smyslu čl. 10a platného znění směrnice EIA a čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy, který může být soudem přezkoumán teprve v rámci případného přezkumu finálního rozhodnutí postupem podle § 75 odst. 2 s. ř. s., považuje stěžovatel za odporující výše uvedeným ustanovením Aarhuské úmluvy a směrnice EIA - konkrétně požadavku zajištění účinné, včasné a finančně dostupné soudní ochrany. Podle názoru stěžovatele představuje soudní přezkum závěru zjišťovacího řízení až společně s finálním rozhodnutím v praxi odložení tohoto soudního přezkumu o několik let (zejména u velkých, složitých a sporných staveb). Pro jakoukoli osobu, naplňující definiční znaky dotčené veřejnosti ve smyslu čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy, resp. čl. 1 odst. 2 směrnice EIA tedy tento výklad znamená, že pro dosažení soudního přezkumu závěru zjišťovacího řízení musí vynaložit značné časové a mnohdy i finanční prostředky na účast v navazujícím, resp. navazujících správních řízeních a současně, že se tohoto přezkumu mohou domoci až několik let po vydání závěru zjišťovacího řízení. Takovýto postup podle názoru stěžovatele nevyhovuje požadavkům čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy a čl. 10a směrnice EIA. Stěžovatel dodává, že pokud by měl platit nastíněný výklad krajského soudu, znamenalo by to nepřijatelné omezení žalobní legitimace některých osob, na něž se vztahuje definice dotčené veřejnosti podle čl. 1 odst. 2 směrnice EIA. Okruh účastníků navazujících povolovacích řízení je totiž mnohem užší, než v procesu posuzování vlivů na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů. Z naposledy uvedeného důvodu Komise Evropských společenství zahájila proti České republice řízení o porušení povinností vyplývajících ze Smlouvy o založení Evropských společenství podle čl. 226 této smlouvy, v rámci kterého dne 27. 6. 2007 vydala odůvodněné stanovisko, v němž setrvává na názoru o rozporu české právní úpravy s požadavky čl. 10a směrnice EIA.

Ke všem výše uvedeným důvodům pro samostatný soudní přezkum závěrů zjišťovacího řízení podle názoru stěžovatele přistupuje okolnost, že závěr zjišťovacího řízení není v případech záměrů podle přílohy č. 1, kategorie II zákona o posuzování vlivů pouze podkladem pro další rozhodování o povolení záměru, ale samostatným a konečným rozhodnutím o tom, zda záměr bude dále posuzován z hlediska svých vlivů na životní prostředí. Stěžovatel v této souvislosti poukazuje na to, že Evropský soudní dvůr v rozsudku C - 435/97, Bolzano Airport (1999), SbSD I-5613 konstatoval povinnost členských států EU umožnit soudní přezkum rozhodnutí příslušného orgánu o tom, zda záměry dle přílohy II. směrnice EIA budou podléhat posouzení vlivů na životní prostředí, a to ještě před tím, než byly do citované směrnice směrnici č. 35/2003/EC doplněny ustanovení čl. 1 odst. 2 a čl. 10a. Z těchto důvodů je napadené rozhodnutí žalovaného podle názoru stěžovatele vydáno v rozporu s povinností souladného výkladu vnitrostátního práva s mezinárodními závazky České republiky. Stěžovatel je tedy přesvědčen, že napadené rozhodnutí o odmítnutí žaloby je ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. nezákonné, neboť krajský soud podle názoru stěžovatele odmítnutím jeho žaloby proti rozhodnutí žalovaného porušil závazky vyplývající pro Českou republiku z citovaných ustanovení Aarhuské úmluvy, článku 10a směrnice EIA, jako i z čl. 1 odst. 2 Ústavy. Stěžovatel se domnívá, že pro rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti je nutné zodpovědět otázku, zda z článku 10a směrnice EIA vyplývá právo stěžovatele i ostatních žalobců (jako osob, na něž se vztahuje definice dotčené veřejnosti ve smyslu čl. 1 odst. 2 cit. směrnice) domáhat se soudního přezkumu závěru zjišťovacího řízení a to přímo (samostatně) a nikoli jen v rámci přezkumu na toto rozhodnutí navazujících rozhodnutí správních orgánů. Zdůrazňuje, že povaha stanovisek vydaných podle § 10 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a závěrů zjišťovacího řízení podle § 7 téhož zákona je v případech záměrů podle přílohy II. směrnice EIA do značné míry odlišná, neboť závěr zjišťovacího řízení má v tomto případě

povahu závazného a konečného rozhodnutí o tom, zda záměr bude podroben dalšímu posouzení vlivů na životní prostředí nebo ne. Toto rozhodnutí přitom podle názoru stěžovatele přímo a závažně zasahuje do práv investora i dalších osob. Stěžovatel proto navrhuje položení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropských společenství týkající se výkladu práva společenství, a to zda ze směrnice EIA vyplývá povinnost vnitrostátních soudů České republiky samostatně přezkoumat k návrhu osob, na něž se vztahuje definice dotčené veřejnosti podle čl. 1 odst. 2 této směrnice, po stránce věcné i procesní zákonnost závěru zjišťovacího řízení příslušného úřadu, vydaného podle § 7 zákona o posuzování vlivů, který stanoví, že záměr nebude dále posuzován podle tohoto zákona. Na závěr stěžovatel upozornil, že obdobné právní problematiky jako v předmětné věci se týká i kasační stížnost stěžovatele, o níž rozhoduje Nejvyšší správní soud pod sp. zn. 2 As 68/2007. S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 23. 1. 2008, č. j. 31 Ca 111/2007 – 156, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu uplatněných důvodů kasační stížnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Nejvyšší správní soud přitom neshledal vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Z textu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatel podal z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. lze kasační stížnost podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.

Z provedené rekapitulace vyplývá, že v posuzovaném případě se primárně jedná o posouzení otázky, zda závěr zjišťovacího řízení je rozhodnutím správního orgánu, které podléhá soudnímu přezkumu ve správním soudnictví. Při posouzení této otázky se Nejvyšší správní soud ztotožnil s rozhodnutím zdejšího soudu ze dne 5. 9. 2008, č. j. 2 As 68/2007 – 50, ve kterém Nejvyšší správní soud řešil prakticky totožné právní otázky jako v právě posuzované věci; ostatně sám stěžovatel v kasační stížnosti na tuto věc poukazuje, jako na věc, která se dotýká obdobné právní problematiky.

Nutno předeslat, že bez závěru zjišťovacího řízení podle § 7 zákona o posuzování vlivů či stanoviska k posouzení vlivů podle § 10 téhož zákona nelze v posuzovaném případě vydat rozhodnutí nebo opatření nutná k provedení záměru. Závěr zjišťovacího řízení má z hlediska své závaznosti stejnou povahu jako stanovisko k posouzení vlivů na životní prostředí, neboť podle § 10 odst. 5 zákona o posuzování vlivů v daném případě platí ustanovení § 10 odst. 4 téhož zákona obdobně i pro závěr zjišťovacího řízení. Podle citovaného ustanovení správní orgán, který vydává rozhodnutí nebo opatření podle zvláštních právních předpisů (typicky se tak děje v oblasti územního a stavebního řízení), bere při svém rozhodování vždy v úvahu obsah stanoviska (závěru zjišťovacího řízení). Jsou-li ve stanovisku uvedeny konkrétní požadavky týkající se ochrany životního prostředí, zahrne je do svého rozhodnutí. V opačném případě uvede důvody, pro které tak neučinil nebo učinil jen částečně. Pokud se tak správní orgán od obsahu zjišťovacího řízení či stanoviska odchýlí, je povinen uvést pro tento svůj postup důvody. Správní orgán tak ze závěru zjišťovacího řízení pouze vychází, není jím však vázán.

S ohledem na obdobnou povahu závěru zjišťovacího řízení a stanoviska k posouzení vlivů na životní prostředí tak lze na posuzovanou věc vztáhnout nejen závěry výše již citovaného rozsudku sp. zn. 2 As 68/2007, týkající se soudního přezkumu těchto stanovisek učiněné v dřívější judikatuře. Jedná se rozsudky ze dne 14. 6. 2007, č. j. 1 As 39/2006 - 55, www.nssoud.cz, a ze dne 29. 8. 2007, č. j. 1 As 13/2007 - 63, č. 1461/2008 Sb. NSS, v nichž Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost občanského sdružení, jehož cílem byla ochrana přírody a krajiny, které se domáhalo samostatného soudního přezkumu stanoviska k posouzení vlivu záměru na životní prostředí. V odůvodnění těchto rozsudků se podrobně zabýval námitkami stěžovatelů týkajícími se čl. 9 Aarhuské úmluvy a čl. 10a směrnice EIA. Tento postup přezkoumal i Ústavní soud, který se ve své judikatuře, např. v nálezu ze dne 25. 5. 1999, sp. zn. IV. ÚS 158/99, Sb. n. u., sv. 14, č. 40, s. 355, stejně jako v usneseních ze dne 22. 11. 2006, sp. zn. I. ÚS 637/06, <http://nalus.usoud.cz>, a ze dne 30. 6. 2008, sp. zn. IV. ÚS 154/08, <http://nalus.usoud.cz>, ztotožnil s názorem, že přezkoumáním podkladového stanoviska až v rámci soudního přezkumu rozhodnutí o žádosti o povolení záměru není nijak zasaženo do ústavně zaručených základních práv stěžovatele. Nejvyšší správní soud tedy nenalezl důvody pro to, aby se odchýlil od právního názoru vysloveného ve své dřívější judikatuře.

K námitce porušení Aarhuské úmluvy krajským soudem Nejvyšší správní soud ve výše citovaných rozsudcích poznamenal, že z preambule a čl. 1 Aarhuské úmluvy vyplývá, že účelem a smyslem práva na přístup k soudu podle čl. 9 téže úmluvy je ochrana subjektivních práv a oprávněných zájmů veřejnosti včetně organizací a prosazování objektivního práva, a zvláště pak ochrana práva každého na příznivé životní prostředí. Soudní ochrana zaručená včetně předběžných opatření by pak měla být čestná, férová, spravedlivá, včasná a finančně dostupná. Účelem Aarhuské úmluvy nicméně není samoučelné rozšiřování přezkumné kompetence správních soudů, resp. rozšiřování aktivní legitimace, ale zajištění vymahatelnosti a respektování hmotného a procesního práva přijatého smluvními stranami na ochranu životního prostředí. Ustanovení čl. 9 Aarhuské úmluvy proto není možné vykládat tak, že by vyžadovalo samostatný soudní přezkum jakéhokoli rozhodnutí, aktu nebo nečinnosti v rámci povolování záměrů podle čl. 6 Aarhuské úmluvy v samostatném řízení. Uvedený článek stanoví cíl, tedy umožnění soudního přezkumu rozhodnutí, aktů či nečinností, ponechává však smluvním stranám značnou míru uvážení v tom, jakým způsobem tento cíl prostřednictvím své vnitrostátní právní úpravy zajistí. Musí být ovšem respektovány požadavky uvedené v čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy.

Vnitrostátní právní úprava, která sice neumožňuje jednotlivé dílčí úkony v rámci povolování záměrů přezkoumat samostatnou správní žalobou, ale umožňuje jejich přezkoumání v rámci přezkumu rozhodnutí o povolení záměru, je tedy za splnění podmínek uvedených v čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy v souladu s požadavky této úmluvy. Nejvyšší správní soud považuje možnost domoci se soudního přezkumu napadeného závěru zjišťovacího řízení a navrhnout přiznání odkladného účinku žaloby či žádat o vydání předběžného opatření, kterou stěžovateli zaručuje vnitrostátní právní úprava, za souladnou s požadavky čl. 9 odst. 2, 3 a 4 Aarhuské úmluvy.

Pokud žadatel podá žádost o povolení záměru ve správním řízení, bude mít stěžovatel v takovém řízení postavení účastníka řízení, a to na základě § 70 odst. 2 a 3 zákona č. 114/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“). Nejvyšší správní soud si je vědom okolnosti, že stěžovatel se nemůže účastnit správního řízení o žádosti o povolení záměru na základě § 23 odst. 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, neboť není naplněna podmínka § 23 odst. 9 písm. b) citovaného zákona, že příslušný úřad ve svém stanovisku podle § 10 odst. 1 citovaného zákona uvedl, že vyjádření občanského

sdužení zcela nebo zčásti do svého stanoviska zahrnul. V daném případě však zcela postačí, že stěžovatel se jako občanské sdružení bude moci následujících správních řízení účastnit na základě výše uvedeného § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny. Občanské sdružení je totiž podle těchto ustanovení oprávněno požadovat u příslušných orgánů státní správy, aby bylo předem informováno o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, poté se toto sdružení může účastnit správního řízení, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno. Proti rozhodnutí vydanému ve správním řízení pak bude mít stěžovatel právo podat žalobu podle § 65 s. ř. s. V řízení o žalobě soud k jeho žalobní námitce přezkoumá podle § 75 odst. 2 s. ř. s. z hlediska procesního i hmotněprávního i zákonnost napadeného závěru zjišťovacího řízení. Z uvedeného vyplývá, že v řešeném případě je stěžovateli zaručena vysoce efektivní, včasná a dostupná ochrana jeho práv a zájmů.

Soudní řád správní je v tomto ohledu v souladu s Aarhuskou úmluvou, když 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 Aarhuské úmluvy na široký přístup k právní ochraně, neboť Aarhuská 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 si tedy mohou volně stanovit způsob a proces přezkumu rozhodnutí, aktů a nečinností. V souladu s Aarhuskou úmluvou je však i postup, kdy závěry zjišťovacího řízení jsou podrobeny soudnímu přezkumu až je-li vydáno konečné povolení. K přezkumu předmětného závěru totiž může dojít, ale až v pozdějším stádiu správního řízení. Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že pro přímou a přednostní aplikaci čl. 9 Aarhuské úmluvy ve smyslu čl. 10 Ústavy České republiky není splněna ani první podmínka, kterou je nesoulad vnitrostátní úpravy s Aarhuskou úmluvou v řešeném případě. Stěžovatel v projednávané věci má plný přístup k soudní ochraně, a krajský soud proto neporušil Aarhuskou úmluvu, když závěr zjišťovacího řízení nepřezkoumal.

K závěru stěžovatele, že pro jakoukoli osobu, naplňující definiční znaky dotčené veřejnosti ve smyslu čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy, resp. čl. 1 odst. 2 směrnice EIA výklad krajského soudu, že závěr zjišťovacího je rozhodnutím ve smyslu čl. 10a platného znění směrnice EIA a čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy, který může být soudem přezkoumán teprve v rámci případného přezkumu finálního rozhodnutí postupem podle § 75 odst. 2 s. ř. s, znamená, že pro dosažení soudního přezkumu závěru zjišťovacího řízení musí vynaložit značné časové a mnohdy i finanční prostředky na účast v navazujícím, resp. navazujících správních řízeních a současně, že se tohoto přezkumu mohou domoci až několik let po vydání závěru zjišťovacího řízení. Nejvyšší správní soud uvádí, že tomu tak není, neboť pokud by se oznamovatel rozhodl, že ustoupí od záměru, který byl posouzen ve zjišťovacím řízení a žádost o povolení záměru by nepodal, postrádal by samostatný soudní přezkum závěru zjišťovacího řízení jakýkoli smysl. V takovém případě by totiž nemohlo dojít k žádnému zásahu do práv a zájmů stěžovatele ani do jeho zájmu na ochraně životního prostředí. Uvedený výklad krajského soudu tak nelze považovat za odporující požadavku zajištění účinné, včasné a finančně dostupné soudní ochrany vyplývající z Aarhuské úmluvy a směrnice EIA.

Ohledně námitky stěžovatele týkající se směrnice EIA a ohledně stěžovatelovy žádosti o předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropských společenství v souladu s čl. 234 Smlouvy ES lze uvést následující. Čl. 10a byl do směrnice EIA vložen směrnicí č. 2003/35/ES. Tato novelizace podle odůvodnění implementovala do práva Evropských společenství požadavky

čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy. Znění čl. 10a směrnice EIA proto téměř doslovně odpovídá znění čl. 9 odst. 2 a 4 Aarhuské úmluvy, je v něm však tento zpřesňující dovětek: „Členské státy stanoví, v jaké fázi mohou být rozhodnutí, akty nebo nečinnosti napadeny“. Tento dovětek, který nepřipouští jiného výkladu ani srovnáním dalších jazykových verzí práva Společenství, potvrzuje výklad, který Nejvyšší správní soud vyslovil k čl. 9 Aarhuské úmluvy: Aarhuská úmluva ani směrnice EIA nevyžadují samostatný přímý a bezprostřední přezkum jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinností, vztahujících se k záměru, jak tvrdí stěžovatel. Postačuje totiž jejich přezkoumání až ve fázi, kdy takovými úkony dochází k zásahu do právní sféry fyzických a právnických osob. K zásahu do subjektivního práva stěžovatele však dochází až vydáním konečného rozhodnutí. Proto je nedůvodná jeho námitka, že by přezkoumání příslušného závěru zjišťovacího řízení až spolu s následnými rozhodnutími o žádosti o povolení záměru bylo v rozporu se směrnicí EIA.

Nejvyšší správní soud se již v rozsudku ze dne 29. 8. 2007, č. j. 1 As 13/2007 – 63, zabýval odůvodněným stanoviskem Komise Evropských společenství, vydaným dle čl. 226 SES ze dne 27. 6. 2007, č. j. 2006/2271, (2007)2927, na které stěžovatel poukazuje v kasační stížnosti. V tomto stanovisku Komise sděluje České republice, že porušila své závazky vyplývající z členství v ES tím, že nedostatečně implementovala čl. 10a směrnice EIA. Ve stanovisku Komise uvádí, že vnitrostátní právní úprava obsahuje několik prvků, které sice samy o sobě nejsou v rozporu s požadavky směrnice EIA, jejich vzájemnou kombinací však dochází k situacím, které v rozporu s požadavky směrnice EIA jsou. Těmito prvky jsou: (i) oddělení procedury posuzování vlivů na životní prostředí a správního řízení o povolení záměru, (ii) stanovisko k posouzení vlivu na životní prostředí podle § 10 zákona č. 100/2001 Sb. není soudně přezkoumatelné samostatně, nýbrž až v rámci soudního 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. Z těchto skutečností Komise dovozuje, že „Pokud situaci shrneme, omezená účast účastníků řízení o posuzování vlivů v následném odděleném řízení dle zákona č. 183/2006 Sb. ve spojení s faktem, že stanovisko k posouzení vlivů není soudně přezkoumatelné, vede k tomu, že většina dotčené veřejnosti, která má možnost vyjádřit své připomínky a stanoviska v řízení o posuzování vlivů, a to v některých případech včetně nevládních organizací, které splňují požadavky uvedené v čl. 1 odst. 2 směrnice o EIA, nebude mít možnost dosáhnout soudního přezkumu zákonnosti jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinností učiněných během řízení o posuzování vlivů. Takováto legislativní konstrukce tedy není v souladu s ustanovením čl. 10a odst. 1, 2 a 3 směrnice o EIA.“

Situace, kdy k rozporu se směrnicí EIA podle Komise dochází, tedy nastává tehdy, pokud se osoba z řad dotčené veřejnosti, která se účastnila procesu posuzování vlivů na životní prostředí, nemůže účastnit správního řízení o žádosti o povolení záměru, a proto nemůže podat ani správní žalobu proti správnímu rozhodnutí o žádosti o povolení záměru, a nemůže tedy prostřednictvím soudního přezkumu tohoto správního rozhodnutí dosáhnout přezkoumání závěru zjišťovacího řízení. K takové situaci však v daném případě nedochází, neboť stěžovatel má zajištěno právo účastnit se správního řízení a následně i právo podat správní žalobu proti správnímu rozhodnutí, a dosáhnout tak přezkoumání napadeného závěru zjišťovacího řízení. Na situaci stěžovatele tedy výtka Komise ohledně rozporu české úpravy s právem Evropských společenství nedopadá.

Nejvyšší správní soud i Ústavní soud ve výše citovaných rozhodnutích dospěly k závěru, že předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru týkající se výkladu směrnice EIA popřípadě i Aarhuské úmluvy, není na místě, neboť v řešeném případě je výklad evropského práva bez dalšího naprosto zjevný a jasný, a to i při respektování specifík výkladu práva Evropských společenství. směrnice EIA jasně stanoví úvahu členských států při určení,

ve které fázi budou podle vnitrostátního práva akty spadající pod definici čl. 6 Aarhuské úmluvy napadány. Tento jasný výklad není zpochybněn ani zohledněním jiných jazykových verzí předmětného ustanovení směrnice EIA (anglické, německé, francouzské, italské, polské a slovenské), neboť všechny z nich zakotvují, stejně jako česká, implementační úvahu členského státu, ve které fázi bude soudní přezkum umožněn.

Lze tedy shrnout, že právní názor krajského soudu o vyloučení soudního přezkumu napadeného stanoviska odpovídá ustálené judikatuře Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu a v daném případě není v rozporu s mezinárodními závazky České republiky vyplývajícími z Aarhuské úmluvy a ze směrnice EIA.

Předmětný závěr zjišťovacího řízení nemůže nabýt charakteru rozhodnutí ani poukazem stěžovatele na to, že tento akt krajského úřadu založil, resp. závazně určil, práva a povinnosti oznamovateli záměru – Ředitelství silnic a dálnic ČR. Nejvyšší správní soud s touto argumentací nesouhlasí, neboť povinnost osoby, která hodlá uskutečnit záměr uvedený v příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (oznamovatele), provést posouzení vlivů záměru na životní prostředí nebo předložit závěr zjišťovacího řízení, vyplývá přímo ze zákona (§ 10 odst. 4 zákona o posuzování vlivů). Závěr zjišťovacího řízení rovněž nepředstavuje rozhodnutí o právech stěžovatele, zda splnil podmínky ustanovení § 23 odst. 9 zákona o posuzování vlivů. Ze zákona nevyplývá, že by stanovisko, či závěr, zjišťovacího řízení zakládalo právo na účast v navazujícím řízení. Podmínkou je naopak aktivita příslušného občanského sdružení v tom smyslu, že k takovému stanovisku podá vyjádření. Právo na další účast v následujících správních řízeních se tedy odvíjí od právního úkonu občanského sdružení, nikoliv od závěru zjišťovacího řízení či vydání stanoviska k posouzení vlivů na životní prostředí.

Námítce stěžovatele, v níž zpochybňuje závěr krajského soudu o chybějících náležitostech žaloby, je třeba přisvědčit. Podle § 71 odst. 1 s. ř. s. musí žaloba kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3 s. ř. s.) obsahovat označení napadeného rozhodnutí a den jeho doručení nebo jiného oznámení žalobci, označení osob na řízení zúčastněných, jsou-li žalobci známy, označení výroků rozhodnutí, které žalobce napadá, žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné, jaké důkazy k prokázání svých tvrzení žalobce navrhuje provést a musí též obsahovat návrh výroku rozsudku. Přitom zákon stanoví, že žaloba musí obsahovat vždy alespoň jeden žalobní bod (viz věta druhá ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s.). Pokud žaloba žádný žalobní bod neobsahuje, může být tento nedostatek odstraněn jen ve lhůtě pro podání žaloby.

Ve světle výše uvedené rekapitulace náležitostí žaloby vyplývá, že v této věci podaná žaloba náležitosti ve smyslu § 71 odst. 1 s. ř. s. splňuje. Nejvyšší správní soud nesouhlasí s hodnocením krajského soudu, že v žalobě nejsou uvedeny žádné skutkové a právní důvody, které by se vtahovaly k žalobou napadeným rozhodnutím a že nespécifikují jakým způsobem bylo zasaženo do jejich hmotných subjektivních práv neboť stěžovatel a další žalobci v žalobě výslovně tvrdili, že byli rozhodnutími krajského úřadu (především závěrem zjišťovacího řízení) zkráceni na právech, která jim přísluší a v žalobních bodech zdůvodnili, proč považují napadená správní rozhodnutí za nezákonná.

Skutečnost, že Nejvyšší správní soud přisvědčil naposledy uvedené námítce stěžovatele však nic nemění na tom, že žaloba podaná proti závěru zjišťovacího řízení vydaného podle § 7 zákona o posuzování vlivů byla správně odmítnuta, byť se tak mělo stát pouze pro existenci kompetenční výluky ve smyslu § 70 písm. a) s. ř. s., neboť závěr zjišťovacího řízení představuje úkon předběžné povahy a nejedná se o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Stěžovatelem

dovozované právo na přezkoumání závěru zjišťovacího řízení přitom Nejvyšší správní soud nijak nezpochybnuje, pouze konstatuje, že se stěžovatel domáhal soudního přezkumu závěru zjišťovacího řízení předčasně. Nejvyšší správní soud připomíná, že stěžovatel bude oprávněn napadat konečné rozhodnutí, stejně tak jako bude oprávněn žádat o vydání předběžného opatření (resp. odkladného účinku) podle § 38 s. ř. s.

Se zřetelem k výše uvedenému Nejvyšší správní soud kasační stížnost podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl v tomto řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení; žalovaný žádné náklady neuplatňoval a Nejvyšší správní soud ani žádné mu vzniklé náklady ze spisu nezjistil.

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

V Brně dne 28. listopadu 2008

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu