

Attachment 1 to the Complaint to the Aarhus Convention Compliance Committee:

Case Law

- A. Constitution Court's resolution no. I. ÚS 282/97 dated 6 January 1998,
- B. Supreme Administrative Court's resolution no. 2 As 12/2006 dated 29 March 2007,
- C. Supreme Administrative Court's ruling no. 1 As 13/2007-63 dated 29 August 2007,
- D. Metropolitan Court of Prague's decision no. BA 42/2013 - 44-45 dated 5 April 2013,
- E. Supreme Administrative Court's ruling no. 2 As 37/2013 – 85 dated 4 June 2013.

Česká republika

USNESENÍ

Ústavního soudu

Ústavní soud České republiky rozhodl dnešního dne ve věci návrhu ústavní stížnosti stěžovatele občanského sdružení D. Z., zastoupeného JUDr. S. M., takto:

Návrh se odmítá.

Odůvodnění:

Stěžovatel napadl rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 24. 6. 1997, čj. 15 Ca 69/97 - 26, kterým bylo rozhodnuto ve věci přezkoumání rozhodnutí správních úřadů. Namítl, že tímto rozsudkem došlo k porušení jeho ústavně zaručeného práva v oblasti životního prostředí. Především dovozuje, že občanské sdružení "D. Z." je "nositelem subjektivního práva formulovaného v čl. 35 Listiny základních práv a svobod, které každému přiznává právo na příznivé životní prostředí a na úplné a pravdivé informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů."

Soudce zpravidla nejprve podle § 43 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, zkoumal, zda je stěžovatel aktivně legitimován k podání ústavní stížnosti. Podle ustanovení § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, je ústavní stížnost oprávněna podat fyzická nebo právnická osoba, jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručená ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy ČR.

V daném případě je předkladatelem ústavní stížnosti právnická osoba občanské sdružení "D. Z". Ústavní soud již v jednom ze svých prvních nálezů - i v souladu s citovaným ustanovením zákona č. 182/1993 Sb. - připustil, že lze dovodit poskytování ochrany i právnickým osobám, pokud jde o základní práva a svobody (Pl. ÚS 15/93). Nicméně na rozdíl od osoby fyzické se právnická osoba může domáhat ochrany jen takových práv chráněných Listinou základních práv a svobod, které odpovídají jejímu právnímu postavení, resp. pokud jsou svou povahou pro ni použitelná.

Článek 35 Listiny základních práv a svobod zakotvuje právo na příznivé životní prostředí a včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů na právnické osoby vztahovat nelze. Je zřejmé, že práva vztahující se k životnímu prostředí přísluší pouze osobám fyzickým, jelikož se jedná o biologické organismy, které - na rozdíl od právnických osob - podléhají eventuálním negativním vlivům životního prostředí. Tomu ostatně odpovídá i charakteristika životního prostředí, jak ji provedl zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. Životním prostředím chápe "...vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie (§ 2)".

Na základě výše uvedeného nelze proto ani ustanovení § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, považovat za konkretizaci čl. 35 Listiny základních práv a svobod. Ostatně to by nebylo možné ani tehdy, kdybychom připustili, že citované ustanovení Listiny základních práv a svobod platí i pro právnické osoby. Je si totiž třeba uvědomit, že citovaná Listina v čl. 35 odst. 2 hovoří o právu na (včasné a úplné) informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů, kdežto zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v ustanovení § 70 upravuje oprávnění organizační jednotky občanského sdružení požadovat u příslušných orgánů státní správy, aby

byla předem informována o "...zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny...". Jde tedy o věci rozdílné.

Současně je třeba upozornit, že Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti a není běžnou třetí instancí v systému všeobecného soudnictví; neposuzuje tedy celkovou zákonnost vydaných rozhodnutí a nepřikročuje k hodnocení stanovisek obecných soudů, i kdyby se s nimi sám neztotožňoval, pokud nejsou porušena ústavou zaručená práva.

Ústavní soud v daném případě dospěl k závěru, že ústavní stížnost je nutno považovat za návrh podaný někým zjevně neoprávněným. Soudce zpravidla proto mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků řízení svým usnesením podle ustanovení § 43 odst. 1 písm. d) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, návrh odmítl.

Poučení: Proti tomuto usnesení není odvolání přípustné.

V Brně dne 6. ledna 1998



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimička a soudečů JUDr. Miluše Doškové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: S. J. m., o. s., zastoupeného advokátem JUDr. Milošem Tuháčkem, se sídlem Převrátorská 330, Tábor, proti žalovanému: **Státní úřad pro jadernou bezpečnost**, se sídlem Senovážné náměstí 9, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné: Č., a. s., zastoupené advokátem JUDr. Petrem Golánem, se sídlem Karlovo nám. 16/22, Třebíč, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 1. 9. 2005, sp. zn. 8 Ca 96/2005.

takto:

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ú v o d n ě n í :

Žalobce (dále „stěžovatel“) včas podanou kasační stížnosti brojí proti shora označenému usnesení Městského soudu v Praze, kterým byla odmítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí předsedkyně Státního úřadu pro jadernou bezpečnost ze dne 26. 1. 2005, č. j. 2728/2.1/05, kterým byl pro nepřípustnost zamítnut jeho rozklad proti rozhodnutí Státního úřadu pro jadernou bezpečnost (dále jen „žalovaný“) ze dne 11. 10. 2004, č. j. 19172/2004, kterým byl povolen provoz 1. bloku Jaderné elektrárny T.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje zákonný důvod obsažený v § 103 odst. 1 písm. e) zák. č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), když namítá nezákonnost usnesení o odmítnutí své žaloby.

Stěžovatel rekapituluje argumentaci usnesení městského soudu a přiznává, že tato argumentace odpovídá dosavadní judikatuře Nejvyššího správního soudu, ať už publikované,

či nepublikovaným usnesením řešícím spory o účastenství ve správních řízeních týkajících se Jaderné elektrárny T. Tyto názory však pokládá za neudržitelné. Souhlasí s názorem městského soudu, že občanským sdružením náleží za podmínek § 70 odst. 2 a 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, postavení účastníka řízení tam, kde není okruh účastníků stanoven zvláštním předpisem vůbec, nebo je vymezen speciálně oproti § 14 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu. Z toho ovšem dle stěžovatele plyne, že je úprava účastenství v § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny vždy speciální vůči základní úpravě účastenství v konkrétním řízení, neboť jak správní řád, tak jednotlivé zákony upravující různé věcné problematiky vymezují vždy účastníky každého správního řízení v celé dané věcné oblasti, zatímco předmětné ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny doplňuje specializovaného účastníka pouze do řízení, kde navíc hrozí také dotčení zákonem chráněných zájmů ochrany přírody a krajiny. S těmito východisky je pak podle stěžovatele ve zjevném rozporu tvrzení městského soudu, že se speciální povaha § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny neuplatní, pokud je věcným zákonem stanoveno, že jediným účastníkem řízení je žadatel. Městský soud ani prejudikatura Nejvyššího správního soudu přitom nezdůvodňuje, oč je takový závěr opřen. V obou případech je totiž vymezení okruhu účastníků taxativní a použití slova „jediný“ nevytváří kvalitativní rozdíl oproti vymezení, kde takové slovo použito není, neboť z pohledu zákona č. 18/1997 Sb., o mirovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon), by byl žadatel jediným účastníkem řízení i tehdy, pokud by toto slovo vypadlo a citované ustanovení § 14 odst. 1 atomového zákona by pouze říkalo, že účastníkem řízení je žadatel. Smyslem těchto definic je dle stěžovatele vždy pouze vyloučení neurčitého okruhu účastníků podle § 14 odst. 1 správního řádu, nemůže však nikdy vyloučit účast specializovaného účastníka řízení podle § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, který je vůči nim zvláštní. Taková uzavřenosť před účastníky podle zákona o ochraně přírody a krajiny není shledávána u jiných ustanovení určujících jediného účastníka řízení, například u § 12 odst. 1 bývalého zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, jak byl vyložen v usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 6. 1997, sp. zn. IV. ÚS 208/96 (Sb. nál. a usn., sv. 8, usn. č. 13). Městský soud tak podle stěžovatele příliš izoluje výklad § 14 odst. 1 atomového zákona, mimo běžný kontext obecnosti a speciality jen na základě verbálního zdůraznění „jedinosti“ účastníka řízení v tomto zákoně. Toto rozlišování nastolované soudem je dle stěžovatele absurdní, neboť se jedná u atomového zákona stejně jako u zákona o ochraně hospodářské soutěže vykládaného Ústavním soudem o věcnou úpravu totožné vymezenou vůči správnímu řádu, u níž nelze shledávat, že by v jednom případě byla zvláštní a v druhém ještě zvláštnější. Podle stěžovatele ovšem není důvod rozlišovat mezi zvláštnimi úpravami účastenství ve správním řízení podle jednotlivých věcných zákonů a je nerozhodné, jakými slovy je okruh účastníků ve správním řízení podle jednotlivých věcných zákonů zúžen. Tyto věcné zákony jsou tak vždy speciální vůči obecnému vymezení v § 14 odst. 1 správního řádu i u nich je však vždy otevřena možnost, aby věcným zákonem byl okruh účastníků rozšířen zcela speciálním předpisem, v daném případě zákonem o ochraně přírody a krajiny, a to vedle jediného účastníka, s nímž počítá § 14 odst. 1 atomového zákona. Městskému soudu se oproti tomu nepodařilo rozlišit, co a kdy je zvláštní zákonou úpravou, v důsledku čehož zkrátil stěžovatele na právu účastnit se řízení před žalovaným, když neuplatnil specialitu § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny před atomovým zákonem.

Z těchto důvodů stěžovatel navrhuje napadený rozsudek zrušit, a to poté, co by byla podle § 17 odst. 1 s. ř. s. věc předložena k posouzení rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu, aby byla překonána dosavadní judikatura tohoto soudu.

Žalovaný ve svém vyjádření upozorňuje jednak na gramatický výklad ustanovení § 14 odst. 1 atomového zákona a tam použité slovo „jediný“ a jednak na smysl atomového zákona jako celku, jeho komplexnost a snahu zákonodárce shrnout v tomto případě všechny nezbytné prvky v jediném právním předpisu. Z ní plyně také specialita tohoto předpisu majícího chránit lidské zdraví a životní prostředí při potenciálně nebezpečných činnostech vůči řadě jiných právních předpisů stejné právní sily. Adresátem značné části povinnosti stanovených tímto zákonem přitom je podle § 4 odst. 2 atomového zákona „každý, kdo využívá jadernou energii“. Samotné ustanovení § 14 odst. 1 atomového zákona pak zdůrazňuje specifický charakter správního řízení o udělení povolení daný zvláštní povahou zájmů chráněných právní úpravou v tomto zákoně. I ochranu lidského zdraví a životního prostředí při využívání jaderné energie zabezpečuje atomový zákon regulaci chování jediného subjektu, žadatele o povolení, respektive následně jeho držitele, který je také jedinou osobou přímo dotčenou na svých právech a povinnostech a jediným nositelem sankčních povinností vzniklých v důsledku nedodržení zákonnych dispozic. Žalovaný tak trvá na doslovném výkladu ustanovení § 14 odst. 1 atomového zákona, když subjektivní práva jiných subjektů jsou v systému atomového práva chráněna zvýšenou měrou odpovědnosti dopadající na žadatele o povolení a přísnými podmínkami pro vydání povolení a následné využívání jaderné energie. Tuto specifickost daného správního řízení ostatně potvrzuje dle žalovaného i jím citovaná část důvodové zprávy k tomuto zákonu. Navíc žalovaný připomíná, že jakkoli není jiným subjektům propůjčeno postavení účastníka řízení o vydání povolení dle atomového zákona, není jím upřena možnost domáhat se ochrany svých práv jinými právními i mimoprávními prostředky, například ve správních řízeních vztahujících se ke stejné nebo související věcné problematice, jako je řízení dle stavebního zákona či dle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, jejichž výsledkem jsou správní rozhodnutí, bez nichž by využívání jaderné energie bylo z právního hlediska zcela vyloučeno.

Ustanovení § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny tedy nelze dle žalovaného na zde rozebirané řízení aplikovat a uplatnit úpravu účastenství zde obsaženou, když právní úpravu účastenství v atomovém zákoně je nutno považovat za speciální vůči právní úpravě účastenství občanských sdružení dle zákona o ochraně přírody a krajiny. Stěžovateli proto nenáleželo postavení účastníka v řízeních o vydání povolení dle § 9 odst. 1 atomového zákona, jak žalovaný konstatoval ve svém rozhodnutí.

Co se týče argumentace judikaturom Ústavního soudu, bylo by podle žalovaného možno dospět „vulgární argumentaci“ k závěru, že právní úprava zákona o ochraně přírody a krajiny je obecnější nežli úprava v zákoně č. 63/1991 Sb., jenž byl posuzován v daném nálezu, a analogicky totéž by bylo možno shledat i pro právní úpravu v atomovém zákoně. Žalovaný ovšem trvá na tom, že atomový zákon je nutno pokládat za speciální i vůči zákonu o ochraně přírody a krajiny, jenž má předmět vymezený obecněji (obecná ochrana životního prostředí) než atomový zákon (ochrana životního prostředí v případě mimořádného využívání jaderné energie a ionizujícího záření). Přistupuje tak systematický výklad k výkladu gramatickému a je podpořen i dalšími zásadami, jako je zásada *lex posterior*. Navíc, pokud by byl akceptován stěžovatelův přístup, bylo by nutné chápát zákon č. 114/1992 Sb. jako zvláštní i vůči atomovému zákonu, s čímž se nelze dost dobře ztotožnit. Podle žalovaného tak bylo odmitnuto stěžovatelovy žaloby městským soudem vzhledem k neexistenci subjektivního práva stěžovatele na účastenství ve správném řízení zcela v souladu se soudním řádem správním.

Ze všech těchto důvodů žalovaný navrhuje posuzovanou kasační stížnost zamítnout.

Osoba zúčastněná Č., a. s., podala ke kasační stížnosti vyjádření, v němž tvrdí shodně se žalovaným, že se v řízení podle § 14 odst. 1 atomového zákona nemůže ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny uplatnit. Dále trvá na tvrzení, že je třeba rozlišovat situace, kdy je podle zákona účastníkem určitý subjekt, a situaci, kdy je účastníkem subjekt jediný, což je typické u licenčních řízení. Takovým řízením je podle své povahy i řízení nyní posuzované, neboť rozhodnutí, které je v něm vydáváno, představuje oprávnění k výkonu určité konkrétně vymezené činnosti za stanovených podmínek a na určitou dobu. Osoba zúčastněná zde byla jediným subjektem, jehož práva a povinnosti mohla být dotčena, a občanská sdružení proto nemohla být účastníky těchto řízení. Navíc se v daném případě nejednalo ani o zamýšlených zásazích ani o budoucím připravovaném zásahu do krajiny, proto nebylo možno odvozovat účastenství z ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť samotná otázka umístění stavby Jaderné elektrárny byla řešena v dřívějších fázích, konkrétně v územním řízení, řízení o stavebním povolení, při posuzování vlivů na životní prostředí, několi však v řízení před žalovaným. V něm již nelze bránit zprovoznování takového díla, jako je Jaderná elektrárna, způsobem, který zvolil stěžovatel. Dále upozorňuje osoba zúčastněná na fakt, že výčet právních předpisů obsažený v § 90 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny je třeba považovat za uzavřený, neboť v něm chybí slovo „zejména“, které by svědčilo o demonstrativnosti tohoto výčtu. I osoba zúčastněná pak upozorňuje na rozhodnutí zdejšího soudu ze dne 16. 3. 2005, sp. zn. 3 As 23/2004, vylučující, že by účastníkem daného řízení podle atomového zákona byl kdokoli jiný než žadatel. Ze všech těchto důvodů osoba zúčastněná navrhuje, aby bylo napadené usnesení městského soudu potvrzeno jako správné.

V souzené věci Nejvyšší správní soud z předmětného soudního spisu především zjistil, že osoba zúčastněná podala žádost o povolení k provozu Jaderného zařízení dle § 9 odst. 1 písm. d) atomového zákona pro 1. blok Jaderné elektrárny Temelín.

V reakci na tuto žádost vydal žalovaný dne 11. 10. 2004 výše označené rozhodnutí, jímž provoz 1. bloku Jaderné elektrárny T. povolil a stanovil podmínky, za nichž lze tuto činnost vykonávat.

Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel rozklad, v němž uvedl, že je registrovaným občanským sdružením, jehož hlavním posláním je podle stanov přijatých zakládajícími členkami hnutí na schůzce v L., ochrana přírody a krajiny, což je žalovanému známo z úřední činnosti. Navíc má u žalovaného podánu žádost ve smyslu § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Týden před podáním rozkladu se stěžovatel zprostředkovaně dozvěděl, že žalovaný vedl řízení o povolení provozu 1. bloku Jaderné elektrárny T., tedy velmi významného zdroje ionizujícího záření a Jaderného zařízení nejvyšší kategorie nebezpečnosti, jinak řečeno řízení, v němž mohou být vážně dotčeny zájmy ochrany přírody. O tomto řízení však žalovaný stěžovatele v rozporu s § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny nijak neinformoval. Stěžovatel se proto teprve souběžně s podáním rozkladu přihlásil do výše popsaného správního řízení. Samotný rozklad pak odůvodnil jednak procesní vadou spočívající v opomenutí sebe sama jako účastníka řízení a jednak tvrzením, že žadatel o povolení neprokázal, že přínos jeho činnosti vyváží riziko s touto činností spojené a že bude dodržena zásada nejmenší rozumně dosažitelné úrovně rizika.

Tento rozklad zamítla jako nepřípustný předsedkyně Státního úřadu pro Jadernou bezpečnost svým výše označeným rozhodnutím ze dne 26. 1. 2005, v němž dospěla k závěru, že byl podán osobou, která není účastníkem řízení podle § 14 atomového zákona. V tomto názoru se předsedkyně žalovaného odvolávala na svůj výklad tohoto ustanovení

a na dosavadní judikaturu Městského soudu v Praze. Navíc podotkla, že žádost stěžovatele ve smyslu § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny byla podána v roce 1996, ovšem její platnost je po novele zákona o ochraně přírody a krajiny č. 218/2004 Sb. omezena na jeden rok.

Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel žalbu k Městskému soudu v Praze opřenou o výklad zákonnych ustanovení obdobný výkladu provedenému v kasační stížnosti. Nadto uvedl, že názor předsedkyně žalovaného o neplatnosti informační žádosti z roku 1996 by citované novely zákona o ochraně přírody a krajiny přiznával pravou retroaktivitu, což je ústavně nepřípustné. Dále stěžovatel prokazoval, že provoz Jaderné elektrárny T. by měl nesporně velké dopady na zájmy ochrany přírody a krajiny, jak jsou definovány v § 2 zákona č. 114/1992 Sb. Odvolával se také na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 17. 12. 1999, sp. zn. 3 A 4/98, kterým byla žalba v obdobné věci věcně projednána. Kritizoval také rozhodnutí prvého stupně, a to zejména pro jeho tvrzenou nepřekoumatelnost.

Tuto žalobu městský soud odmítl svým usnesením napadeným nyní posuzovanou kasační stížností. V něm vyšel z dvojice rozsudků Vrchního soudu v Praze a z rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 As 23/2004 a v souladu s nimi dospěl k závěru, že zákon č. 114/1992 Sb. coby zvláštní zákon přiznává ve svém § 70 postavení účastníka občanským sdružením ve smyslu obecné definice účastníka řízení dle § 14 odst. 2 tehdy platného správního řádu. Toto postavení jim však přísluší pouze v těch řízeních, kde není okruh účastníků zvláštním zákonem stanoven vůbec nebo je vymezen speciálně vůči § 14 odst. 1 správního řádu. Nelze jim ho však přiznat v řízení, kde zvláštní zákon výslovně určuje, kdo je jediným účastníkem řízení, jako tomu je u § 14 odst. 1 atomového zákona. Rozhodnutím podle § 9 a § 15 atomového zákona se žadateli uděluje oprávnění k výkonu určité činnosti, a je jím proto na svých právech dotčen toliko tento žadatel. Městský soud proto označil stěžovatele za osobu nemající aktivní legitimaci podle § 65 odst. 1 s. ř. s., a jeho žalobu proto odmítl jako žalobu podanou osobou zjevně neoprávněnou.

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

Kasační stížnost nastoluje jednoznačně vymezitelnou právní otázku, zda znění § 14 odst. 1 atomového zákona vylučuje, vnímáno ve vztahu k ostatním částem českého právního řádu, účast jiných účastníků řízení, než žadatele o povolení podle § 9 odst. 1 písm. d) tohoto zákona. Podle § 9 odst. 1 písm. d) tohoto zákona platí, že „*Povolení Úřadu je třeba k provozu jaderného zařízení nebo pracoviště III. nebo IV. kategorie.*“

Podle souvisejícího § 14 odst. 1 téhož zákona pak platí:
 „(1) *Úřad postupuje ve správném řízení nezávisle na řízení jiného správního úřadu. Žadatel je jediným účastníkem řízení.*“

Stěžovatelova argumentace je opřena o tvrzení, že vůči tomuto ustanovení je potřeba považovat za speciální ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, které ke dni vydání napadeného druhostupňového správního rozhodnutí znělo:

„(1) *Ochrana přírody podle tohoto zákona se uskutečňuje za přímé účasti občanů, prostřednictvím jejich občanských sdružení a dobrovolných sborů či aktivů.*

(2) Občanské sdružení nebo jeho organizační jednotka, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny (dále jen "občanské sdružení"), je oprávněno, pokud má právní subjektivitu, 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 chráněné podle tohoto zákona. Tato žádost je platná jeden rok ode dne jejího podání, lze ji podávat opakováně. Musí být věcně a místně specifikována.

(3) Občanské sdružení je oprávněno za podmínek a v případech podle odstavce 2 účastnit se správního řízení, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů od zahájení řízení orgánu státní správy, který řízení zahájil; v tomto případě má postavení účastníka řízení."

Ke vztahu těchto ustanovení se již zdejší soud vyjádřil, a to zejména ve svém usnesení ze dne 2. 12. 2003, sp. zn. 7 A 56/2002 (publ. pod č. 162/2004 Sb. NSS), kde uvedl: „*Pokud § 14 odst. 1 zákona č. 18/1997 Sb., o mirovém využívání Jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů, výslovně a jednoznačně omezuje okruh účastníků řízení o vydání povolení na žadatele o povolení, je jediným účastníkem řízení tento žadatel. Toto omezení účastenství, které ve spojení s § 65 s. ř. s. zamezuje možnosti třetích osob domáhat se soudní kontroly takového rozhodnutí, není v rozporu s čl. 36 Listiny základních práv a svobod.*“ K totožnému závěru dospěl již předtím i Vrchní soud v Praze v rozsudku ze dne 20. 5. 2002, sp. zn. 5 A 175/2000: „*Rozhodnutím podle § 9 a § 15 zákona č. 18/1997 Sb., o mirovém využívání atomové energie a ionizujícího záření, jimž se uděluje konkrétnímu subjektu (žadateli) oprávnění k výkonu určité, konkrétně vymezené činnosti za stanovených podmínek na určitou dobu, je dotčen ve svých právech také žadatel. Zákon ČNR č. 114/1992 Sb. je zvláštním zákonem, který při splnění podmínek § 70 přiznává postavení účastníka řízení občanským sdružením ve smyslu obecné definice účastníka řízení dle § 14 odst. 2 správního řádu. Toto postavení jim však přísluší (za podmínek § 70 cit. zákona) také ve správních řízeních u příslušných správních úřadů v těch řízeních, kde není okruh účastníků zvláštním předpisem stanoven vůbec (§ 14 odst. 1 správního řádu) anebo je vymezen speciálně oproti § 14 odst. 1 správního řádu. Toto postavení jim však nepřísluší v řízení, kde zvláštní zákon určuje výslovně, kdo je jediným účastníkem řízení, a - a contrario - tak vylučuje kohokoli jiného, aby takové postavení měl, jak to činí ustanovení § 14 odst. 1 atomového zákona.*“

Na tomto názoru setrvává zdejší soud i v případě nyní posuzovaném, a to i pokud jej konfrontuje s názory účastníků tohoto řízení. Účastníci staví svou argumentaci na svých názorech ohledně vztahu specifity a obecnosti mezi atomovým zákonem, zákonem o ochraně přírody a krajiny, respektive správním řádem. V tomto ohledu je nejprve třeba uvést na pravou míru, že v souladu s teorií práva nelze v daném případě hovořit o tomto vztahu mezi jednotlivými právními předpisy, tedy celými zákony, nýbrž mezi jednotlivými normami, tedy pravidly chování, jejichž konflikt je posuzován. Jak dokládají stěžejní práce v oboru teorie práva (viz zejména V. Knapp, *Teorie práva*, C. H. Beck, Praha 1995, str. 159), když vykládají pravidlo *lex specialis derogat generali*, slovem „lex“ se v tomto principu nemini zákon jako celek, ale právě právní norma, jejíž obecnost či zvláštnost je posuzována. To jistě nevylučuje, aby v některém konkrétním případě bylo možno za zvláštní pokládat celý právní předpis (ve vztahu k jinému předpisu obecnému), zde však takový „celostní“ přístup situaci spíše zatemňuje než projasňuje, když se snaží prokázat, zda je obecnějším předpisem zákon o ochraně přírody a krajiny nebo atomový zákon.

Při posuzování tohoto vztahu je třeba nejprve konstatovat, že obecnou normu – a mezi účastníky panuje i v tomto ohledu shoda – upravující účastenství ve správních řízeních bylo

v době rozhodování žalovaného možno nalézt v ustanovení § 14 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu: „(1) *Účastníkem řízení je ten, o jehož právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech má být v řízení jednáno nebo jehož práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny; účastníkem řízení je i ten, kdo tvrdí, že může být rozhodnutím ve svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech přímo dotčen, a to až do doby, než se prokáže opak.*“

(2) *Účastníkem řízení je i ten, komu zvláštní právní předpis takové postavení přiznává.*“

Mezi účastníky není pochyb ani o tom, že jak § 14 odst. 1 atomového zákona, tak § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny mají ve vztahu k této normě, jež obecně vymezuje účastenství všech účastníků ve všech správních řízeních, povahu norem speciálních. Spor se tak koncentruje pouze na otázku, která z těchto dvou norem má povahu normy speciální v jejich vztahu vzájemném.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že žádná. Za speciální je totiž nutno považovat tu normu, jež má užší vymezení, ať už věcné, či osobní. V daném případě je třeba konstatovat, že zákonodárcem zvolený přístup k jednotlivým oborovým řízením, v nichž potenciálně může být podstatný i zájem ochrany přírody a krajiny, je založen obvykle na kombinaci § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, tedy normy, která dopadá na všechna tato jednotlivá řízení, je tedy věcně obecnější (byť je tento závěr relativizován skutečností, že tato obecnost je sama omezena tím, že dopadá pouze na ta z těchto řízení, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny), ovšem týká se pouze občanských sdružení a jejich organizačních jednotek, jejichž hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, má tedy úzce vymezený rozsah osobní; a normy upravující obecně účastenství v jednotlivých typově vymezených správních řízeních (např. v územním řízení dle § 34 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona, platného do 31. 12. 2006), která je svou povahou věcně úzce vymezená, zato je však oproti zmínovanému ustanovení obecnější svým osobním rozsahem. V případě souběžné aplikace, respektive střetu takových dvou norem, nelze jednoduše určit, která z nich je obecná a musí „ustoupit“ normě speciální, nýbrž je třeba je aplikovat současně tam, kde je to možné, popřípadě využít jiná výkladová pravidla tam, kde souběžná aplikace možná není.

Tak je tomu i v nyní posuzovaném případě, neboť tyto dvě normy nelze aplikovat zároveň, jejich dispozice se totiž vylučují, když není možné, aby jedna norma přiznávala účastenství výslovně jedinému účastníku a souběžně s ní byla aplikována jiná norma, která je přiznává někomu dalšímu. Je proto třeba použít jiné druhy výkladu, zejména výklad jazykový, systematický a teologický.

Jazykový výklad, kterým interpretační algoritmus obvykle začíná, je zde možno omezit na prostou úvahu, že pokud zákon říká, že žadatel je jediným účastníkem řízení, je třeba to vykládat tak, že jediným účastníkem řízení je žadatel.

Pokud by existovala vůči této normě norma speciální, jež by tento závěr popírala, bylo by nutno od tohoto prostého jazykového výkladu upustit, výše však bylo při zvažování argumentů účastníků zevrubně rozebráno, že tomu tak zde není, proto lze na jazykovém výkladu setrvat. Jeho závěry přitom potvrzuje i systematický a teologický výklad (k použití těchto výkladových metod ve správném právu viz například – byť ve skutkově poněkud odlišné situaci – rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2004, sp. zn. 2 Afs 122/2004, publ. pod č. 474/2005 Sb. NSS).

Teleologický výklad vede v daném případě k závěru, že pokud by zákonodárci měli v úmyslu nastavit vztah mezi stávající normou obsaženou v § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny a novou normou upravující okruh účastníků v řízení o povolení provozu atomového zařízení tak, aby se obě tyto normy mohly uplatnit souběžně, mohl by to učinit prostým vyuštěním slova „jediným“. Pokud to tak neučinil, nelze to chápat jako formulační rozmar zákonodárci, nýbrž je třeba respektovat, že jeho úmyslem v daném případě bylo tuto novou normu konstruovat jako restriktivní, uzavřenou normativnímu dopadu jiných norem stejně právní sily a speciality, jež by potenciálně mohly vymezení okruhu účastníků v tomto typu řízení rozšířit. Tomuto záměru zákonodárci nasvědčuje ostatně i důvodová zpráva k tomuto ustanovení, jež říká: „Úřad postupuje v řízení o povolení ve zvláštním řízení nezávisle na řízení jiného správního úřadu. Posuzuje žádost o povolení zejména z hlediska jaderné bezpečnosti a radiační ochrany, což je výhradně v jeho kompetenci, proto je také žadatel jediným účastníkem řízení. Tento způsob nevylučuje možnost dotčených osob vyjádřit se k předmětu činnosti, neboť povolení Úřadu nenahrazuje povolení nebo oprávnění k činnostem vydaná jinými správními úřady podle zvláštních předpisů, jako je např. stavební zákon, energetický zákon, živnostenský zákon.“

Právě odkaz na další předpisy, v jejichž režimu probíhají další řízení nezbytná k uvedení jaderné elektrárny do provozu, připomínají oprávněnost tvrzení, užívaného ostatně všemi účastníky, že je třeba toto ustanovení vnímat v kontextu těchto dalších předpisů. V tomto systémovém pohledu je pak třeba přisvědčit žalovanému v tom, že k uvedení jaderné elektrárny, jakou je Jaderná elektrárna T., do provozu, musela být provedena celá řada správních řízení, zejména dle zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona, či zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Tato řízení – jak z důvodu jejich odlišné povahy, odlišného vymezení předmětu řízení a odlišného vymezení jejich účastníků – jsou subjektům, na něž pamatuje § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, otevřena, zde tedy mají tyto subjekty dostatečný prostor k tomu, aby hájily zájmy ochrany životního prostředí a uplatňovaly námitky ohledně případného negativního vlivu jaderné elektrárny na něj. Zaměření řízení podle § 9 odst. 1 písm. d) atomového zákona je z povahy věci jiné. Ze systematické samotného atomového zákona, včetně vymezení předmětu jeho úpravy v § 1, vyplývá, že smyslem podle něj prováděných řízení je v prvé řadě zabezpečit bezpečnost využívání jaderné energie a ionizujícího záření a stanovit podmínky vykonávání činností souvisejících, byť jedním z cílů takto zabezpečené bezpečnosti provozu je i zajištění ochrany osob a životního prostředí ve smyslu § 1 písm. b) tohoto zákona. Vnější systematické zařazení mezi právní předpisy upravující uvádění jaderné elektrárny do provozu ovšem zároveň zaručuje, že zájmy životního prostředí jsou přímo chráněny v jiných řízeních, jež byla zmíněna výše.

Tyto závěry jsou podstatné i při systematickém výkladu vykračujícím za hranice obyčejného vnitrostátního práva. Zohledněna totiž musí být i skutečnost, že na uvádění jaderných zařízení do provozu dopadají i povinnosti, jež Česká republika přijala ratifikací úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí ze dne 25. 6. 1998, publ. pod č. 124/2004 Sb. m. s. (dále jen „Aarhuská úmluva“). Ta váže ČR ode dne 4. 10. 2004 a už v době vydání prvního odstavce rozhodnutí žalovaného tak již českou veřejnou moc vázala, a to i v otázce povolování jaderných zařízení, neboť Příloha I. této úmluvy označuje za činnosti, při jejichž povolování je nutno uplatňovat ustanovení článku 6 odst. 1 písm. a) Aarhuské úmluvy, také „jaderné elektrárny a další jaderné reaktory, včetně rozebrání a vyřazení z provozu takových elektráren a reaktorů“. Následující odstavce, zejména odstavce 2 až 8 tohoto článku, přitom

ukládají smluvním stranám povinnost zabezpečit u těchto činností vyjmenovaných v Příloze I. rozsáhlý přístup dotčené veřejnosti:

„2. Dotčená veřejnost bude přiměřeně, včas a účinně informována buď veřejným oznámením nebo individuálně, v dostatečně rané fázi procedury environmentálního rozhodování mimo jiné o:

- (a) navrhované činnosti a o žádosti, o níž bude rozhodováno;
- (b) povaze možných rozhodnutí nebo o návrhu rozhodnutí;
- (c) orgánu veřejné správy odpovědném za vydání rozhodnutí;
- (d) předpokládaném postupu, včetně údajů, kdy a jak budou poskytnuty informace o:
 - (i) zahájení procedury rozhodování;
 - (ii) možnosti veřejnosti účastnit se tohoto řízení;
 - (iii) termínu a místě předpokládaného veřejného jednání;
 - (iv) určení orgánu veřejné správy, od něhož lze získat relevantní informace, a u něhož jsou uloženy relevantní informace k přezkoumání ze strany veřejnosti;
 - (v) příslušném orgánu veřejné správy nebo o dalších úředních orgánech, jimž lze podávat připomínky nebo dotazy, a o harmonogramu předávání těchto připominek a dotazů;
 - (vi) sdělení, jaké informace o životním prostředí vztahující se k navrhované činnosti jsou dostupné; a
 - (e) skutečnosti, zda navrhovaná činnost podléhá proceduře posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) nebo posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících státní hranice.

3. Postupy pro účast veřejnosti zahrnou rozumné lhůty pro jednotlivé fáze, které poskytnou dostatek času pro informování veřejnosti v souladu s odstavcem 2 a které poskytnou dostatek času veřejnosti k přípravě a k účinné účasti na rozhodování v záležitostech životního prostředí.

4. Každá strana zajistí účast veřejnosti v počátečním stadiu rozhodování, kdy jsou ještě všechny možnosti výběru a alternativ otevřeny a kdy účast veřejnosti může být účinná.

5. Pokud je to účelné, měla by každá strana vést případně žadatele k tomu, aby ještě před podáním žádosti o povolení určili dotčenou veřejnost, aby s ní zahájili diskusi a poskytli jí informace týkající se cílů jejich žádosti.

6. Každá strana bude od příslušných orgánů veřejné správy požadovat, aby byl dotčené veřejnosti umožněn přístup k přezkoumání všech informací relevantních pro dané rozhodování, na požádání v případech, kdy je tak stanovenou vnitrostátním právem, zdarma a co možná nejdříve poté, co se stanou dostupné informace, které jsou uvedeny v tomto článku a které jsou dostupné v době procedury účasti veřejnosti na rozhodování, aniž by tím bylo dotčeno právo stran odmítat předat jisté informace v souladu s článkem 4, odstavci 3 a 4. Relevantní informace budou přinejmenším zahrnovat následující, a to aniž by bylo dotčeno ustanovení článku 4:

- (a) popis místa a fyzikálních a technických charakteristik navrhované činnosti, včetně odhadu předpokládaných zbytků a emisí;
- (b) popis významných vlivů navrhované činnosti na životní prostředí;
- (c) popis opatření předpokládaných k prevenci nebo ke snížení těchto vlivů, včetně emisí;
- (d) netechnický souhrn výše uvedených bodů;
- (e) popis hlavních variant navrhované činnosti, které žadatel zkoumal; a
- (f) hlavní zprávy a doporučení, v souladu s vnitrostátní právní úpravou, určené orgánům veřejné správy v době, kdy má být dotčená veřejnost informována v souladu s odstavcem 2 výše.

7. Postupy pro účast veřejnosti ji umožní předkládat písemně nebo - v případě vhodnosti - na veřejném jednání nebo veřejném průzkumu s žadatelem, jakékoli připomínky, informace, rozbory nebo stanoviska, které veřejnost považuje za relevantní ve vztahu k navrhované činnosti.

8. Každá strana zajistí, že v rozhodnutí bude náležitě brán v úvahu výsledek účasti veřejnosti.“

Zdejší soud zvážil v rámci komplexního systematického výkladu ustanovení § 14 odst. 1 atomového zákona ve vztahu k § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny i tento mezinárodněprávní závazek České republiky a dospěl k závěru, že setrváním na jazykovém výkladu připouštějícím do nyní posuzovaného správního řízení výhradně žadatele o povolení není porušen ani tento závazek.

Prvým důvodem k tomuto závěru je skutečnost, 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. Skutečnosti, že v daném případě se o přímo vykonatelné normy mající aplikační přednost nejedná, nasvědčuje zejména sám text Úmluvy, jež ve svém článku 3 odst. 1 stanoví povinnost signatářských států plynoucí z této úmluvy především takto: „*1. Každá strana přijme nezbytná právní, správní a jiná opatření včetně opatření, která zajistí slučitelnost ustanovení implementujících ustanovení této úmluvy, jež se týkají informací, účasti veřejnosti a přístupu k právní ochraně, a včetně přiměřených opatření pro prosazování práva, s cílem zavést a udržet jasný, transparentní a konzistentní rámc k naplnění ustanovení této úmluvy.*“ Závěru, že v případě článku 6 Aarhuské úmluvy se nejedná o přímo vykonatelné pravidlo, nasvědčuje také autentický výklad vytvořený Hospodářskou komisí OSN pro Evropu (Economic Commission for Europe: *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, str. 87, zveřejněno na stránkách <http://www.unece.org/env/pp/acig.pdf>), podle nějž „*strany Aarhuské úmluvy mají povinnost uvést zde obsažená pravidla do praxe. V rámci této povinnosti má každá smluvní strana určitou flexibilitu v tom, jak adaptuje závazky z úmluvy plynoucí na svůj národní právní řád a institucionální systém.*“ Ve vztahu k jinému ustanovení Aarhuské úmluvy ostatně dospěl k tomuto závěru již i Městský soud v Praze ve svém usnesení ze dne 26. 9. 2005, sp. zn. 5 Ca 4/2005, kde uvedl: „*Čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy nesvěřuje výslovně osobám z řad dotčené veřejnosti oprávnění podat žalobu k vnitrostátnímu soudu, ale zavazuje smluvní strany této úmluvy, aby v rámci své národní legislativy této osobám zajistily možnost dosáhnout přezkoumání soudem nebo jiným nezávislým orgánem. Aktivní legitimace žalobce k podání žaloby dle § 66 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy dána není.*“ Pravidla obsažená v článku 6 Aarhuské úmluvy tak sice dopadají obecně na řízení týkající se uvádění jaderných zařízení do provozu, široce vymezená práva přístupu veřejnosti do těchto řízení v tomto článku upravená však nejsou přímo vykonatelná ve smyslu článku 10 Ústavy ČR, ale představují pouze závazek směřovaný touto úmluvou vnitrostátnímu zákonodárci na straně jedné a výkladovou pomůcku pro interpretaci již přijatých vnitrostátních norem na straně druhé. 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 lojality České republiky k závazkům,

které pro ni vyplývají z mezinárodního práva, jak je vyjádřena v článku 1 odst. 2 naší Ústavy. K totožnému závěru ostatně dospěl zdejší soud ve vztahu k této úmluvě i ve svém rozsudku ze dne 18. 7. 2006, sp. zn. I Ao 1/2006 (publ. pod č. 968/2006 Sb. NSS), kde uvedl že „imperativ souladného výkladu vnitrostátního práva s mezinárodně právními závazky České republiky je v tomto případě určující. Nejvyšší správní soud je při současné právní úpravě povinen vyložit vnitrostátní právo takovým způsobem, aby byla umožněna účinná ochrana práv fyzických a právnických osob. Jestliže je tedy pořizování nebo změnu územně plánovací dokumentace možné podle vnitrostátního práva vnímat vícero způsoby, pak přednost má dostat ten výklad, který naplňuje požadavky Úmluvy.“

Druhým důvodem k závěru, že výše provedený výklad ustanovení § 14 odst. 1 atomového zákona neprotileží článku 6 Aarhuské úmluvy, je pak zejména skutečnost, že tento výklad je podle názoru zdejšího soudu s tímto mezinárodněprávním pravidlem konformní, neboť za situace, kdy je k uvedení jaderné elektrárny do provozu zapotřebí podstoupit, jak bylo výše opakovaně zmíněno, několik nezávislých správních řízení, nelze z článku 6 Aarhuské úmluvy dovodit, že by veřejnost, respektive dotčená veřejnost ve smyslu článku 2 odst. 4 a 5 této úmluvy, musela mít nutně přístup do všech těchto jednotlivých řízení. Naopak je zdejší soud názoru, že pokud je účast veřejnosti zajištěna v těch řízeních, v nichž je přímo zvažován vliv tohoto provozu na životní prostředí (což je z definice v prvé řadě řízení podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, jež u jaderné elektrárny jako záměru zařazeného v příloze I. zákona v kategorii 3.2, musí proběhnout vždy), dostačuje to k naplnění závazku z Aarhuské úmluvy plynoucího.

Jiná situace by jistě nastala, pokud by k uvedení jaderné elektrárny do provozu dostačovalo jediné správní řízení. V takovém případě by systematický výklad vedl k závěrům zcela jiným, a přestože by ustanovení § 14 odst. 1 atomového zákona i § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny znělo zcela totožně, musel by být jejich výše provedený jazykový výklad překonán a občanským sdružením, jejichž hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, by účast v takovém řízení musela být přiznána jednak v zájmu výkladu vnitrostátního práva v konformitě s mezinárodněprávními závazky ČR, ale i v zájmu naplnění ústavních kautel zakotvených v Listině základních práv a svobod. Pokud by totiž bylo řízení podle atomového zákona jediným řízením nutným k uvedení jaderné elektrárny do provozu, znamenalo by vyloučení všech osob kromě žadatele o povolení z účasti v něm také potenciální porušení práva na příznivé životní prostředí podle článku 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ve vztahu k osobám, které jsou způsobilé tato práva mít, tedy zejména ve vztahu k občanským sdružením majícím za cíl činnosti ochranu přírody a krajiny. Nositeli tohoto ústavního práva jsou totiž sice zásadně fyzické osoby, jež jediné mohou být poškozením životního prostředí přímo dotčeny např. na souvisejícím právu na život, kromě nich ovšem také ty z právnických osob, typicky právě občanská sdružení, pro něž je ochrana zájmu životního prostředí hlavní nebo podstatnou náplní jejich činnosti a které je tak možno vnímat nejen jako uskupení fyzických osob, pro něž taková právnická osoba představuje jakési médium, jehož prostřednictvím hájí tyto fyzické osoby své vlastní právo na příznivé životní prostředí; ale také jako obhájce tohoto práva ve prospěch ostatních lidí. Tato občanská sdružení ostatně jako nositele tohoto práva uznal mimo jiné i Ústavní soud, a to např. ve svém nálezu ze dne 10. 7. 1997, sp. zn. III. ÚS 70/97 (Sb. nál. a usn., sv. 8, nál. č. 96).

Lze si navíc dokonce představit, že by při takovém výkladu mohlo být narušeno i právo na pokojné užívání vlastnictví chráněné v článku 11 Listiny základních práv a svobod, které je nyní chráněno v řízeních podle stavebního zákona (v době zde rozebiraného

správního rozhodování tedy podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu; od 1. 1. 2007 pak zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu).

Vzhledem k platné právní úpravě komplexu správních řízení nutných k uvedení jaderné elektrárny do provozu je však taková úvaha čistě hypotetickou. Z toho plyne, že v případě vztahu normy obsažené v § 14 odst. 1 atomového zákona lze zůstat u závěru, který plyne z jazykového výkladu, tedy závěru, že žadatel o povolení podle § 9 odst. 1 písm. d) tohoto zákona je jediným účastníkem tohoto řízení a subjekty vymezené v § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny do tohoto řízení přístup nemají. K tomuto závěru vede i teleologický výklad a ani systematický výklad pohledem umístění atomového zákona v právním řádu ČR ani pohledem konformity jeho výkladu s mezinárodněprávními závazky ČR a ústavními kauteckami nevede k závěru opačnému.

Tato interpretační úvaha tak vede ke konstatování, že je třeba přisvědčit tomu výkladu, který v tomto řízení hájil žalovaný a osoba zúčastněná, a na němž je postaveno i usnesení městského soudu; a kasační stížnost proti tomuto usnesení brojící zamítat jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Za této situace, kdy se nyní rozhodující senát ztotožnil s dříve vyjádřeným právním názorem tohoto soudu, nebylo namísto uplatnit procesní postup navrhovaný stěžovatelem a předložit věc k posouzení rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu podle § 17 odst. 1 s. ř. s.

Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1, § 120 s. ř. s.) a žalovanému Státnímu úřadu pro jadernou bezpečnost náklady řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že se žalovanému nepřiznává právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky připustné.

V Brně dne 29. března 2007

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu



ČESKÁ REPUBLIKA
**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobce D. Z. – K. z. u. d., zastoupeného Mgr. Luďkem Školou, advokátem se sídlem Dvořákova 13, 602 00 Brno, proti žalovanému **Ministerstvu životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, 100 00 Praha 10, proti rozhodnutí ze dne 30. 6. 2006, č. j. 48189/ENV/06, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 23. 1. 2007, č. j. 8 Ca 269/2006 - 45.

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m i t á**.
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p r i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ú v o d n ě n í :

Dne 30. 6. 2006 vydal žalovaný stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru „Rychlostní silnice R55 v úseku Moravský Písek – Rohatec“ na životní prostředí podle § 10 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

Proti tomuto stanovisku žalovaného podal žalobce správní žalobu u Městského soudu v Praze. Městský soud žalobu usnesením ze dne 23. 1. 2007 odmítl. Své rozhodnutí zdůvodnil tím, že napadené stanovisko k posouzení vlivů záměru na životní prostředí je odborným podkladem pro vydání rozhodnutí o povolení záměru. Až rozhodnutí o žádosti o povolení záměru založí práva a povinnosti účastníků řízení. Soud pak na základě žaloby přezkoumá toto správní rozhodnutí o žádosti o povolení záměru, přičemž zároveň přezkoumá i zákonost stanoviska, které bude podkladem přezkoumávaného rozhodnutí. Městský soud tedy došel k závěru, že napadené stanovisko žalovaného je rozhodnutím předběžné povahy a žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. b) s. ř. s.

Proti usnesení městského soudu podal žalobce (stěžovatel) včasné kasační stížnost, v níž namítl nezákonné rozhodnutí soudu 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“ nebo „Úmluva“) a s článkem 10a směrnice Rady ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (85/337/EHS), Zvláštní vydání Úř. věst., kap. 15, sv. 1, s. 248, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003, o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnice Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně, Zvláštní vydání Úř. věst., kap. 15, sv. 7, s. 466 (dále jen „směrnice“).

Podle těchto ustanovení musí být zajištěno právo dotčené veřejnosti domáhat se přezkumu po stránce hmotné i procesní zákonnéosti jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti správního orgánu podléhajících ustanovením směrnice resp. Úmluvy o účasti veřejnosti na rozhodování. Stěžovatel uvádí, že splňuje definiční znaky „dotčené veřejnosti“ ve smyslu článku 2 odst. 5 Úmluvy, resp. čl. 1 odst. 2 směrnice. Napadené stanovisko k posouzení vlivů záměru na životní prostředí je nepochybně „aktem“ ve smyslu citovaných ustanovení. Čl. 9 Úmluvy splňuje podmínky předepsané čl. 10 Ústavy České republiky pro přímou aplikaci mezinárodních smluv. Článek 10a směrnice navíc splňuje podmínky, které judikatura Soudního dvora stanovila pro přímý účinek směrnice. Právo stěžovatele domáhat se soudního přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí, je dáno i čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, v němž je obsažena generální klauzule zakládající povinnost smluvních stran zajistit, aby osoby z řad veřejnosti měly možnost vyvolat přezkum rozhodnutí týkajících se ochrany životního prostředí nezávislým a nestranným orgánem.

Koncepce české právní úpravy, která proces posuzování vlivů na životní prostředí od navazujících správních řízení odděluje, způsobuje dle stěžovatele s ohledem na povinnost implementace směrnice řadu výkladových problémů; lze dokonce uvažovat o tom, že samotné toto oddělení představuje rozpor s požadavky směrnice. Pokud by byl shledán správným názor městského soudu, že stanovisko žalovaného není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., byl by takový stav v rozporu s mezinárodněprávními závazky České republiky. Podle stěžovatele by pak bylo nutno přímo aplikovat výše uvedená ustanovení Úmluvy, resp. směrnice, a žalobu stěžovatele projednat s tím, že stěžovatel je aktivně legitimován k podání žaloby dle § 66 odst. 3 s. ř. s. Právní názor městského soudu připouštějící soudní přezkoumání stanoviska až v rámci přezkumu rozhodnutí o žádosti o povolení záměru, je také v rozporu s čl. 9 odst. 4 Úmluvy požadujícím včasnost a efektivnost soudní ochrany a analogického ustanovení směrnice.

Podle stěžovatele napadené stanovisko žalovaného ukládá žadateli opatření a požadavky k ochraně životního prostředí, které mají v praxi povahu povinnosti. Dále toto rozhodnutí založilo práva ve smyslu § 23 odst. 9 zákona č. 100/2001 Sb. třem občanským sdružením (včetně stěžovatele), čtyřem městům a jedné obci. Stanovisko žalovaného je proto nutné považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Rozhodnutí městského soudu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť soud se nevypořádal s žalobními body týkajícími se splnění podmínek pro soudní přezkum stanoviska žalovaného a žalobní legitimace stěžovatele. Především se soud nevypořádal s argumentací týkající se přednostního použití Aarhuské úmluvy a přímého účinku čl. 10a směrnice.

Stěžovatel dále podáním ze dne 21. 6. 2007 navrhoval položení předběžné otázky týkající se výkladu práva Společenství Soudnímu dvoru Evropských společenství podle čl. 234 Smlouvy o založení Evropského společenství (dále jen „SES“). Dovozuje, že Nejvyšší správní soud je soudem posledního stupně ve smyslu třetího odstavce čl. 234 SES. Tíží jej tudiž povinnost podat žádost o zodpovězení předběžné otázky v případech, kdy před ním vyvstala otázka výkladu práva ES. K této situaci dle stěžovatele došlo: v projednávané věci vyvstala otázka výkladu čl. 10a směrnice a čl. 9 odst. 2, 3 a 4 Aarhuské úmluvy. Stěžovatel proto navrhl předložení otázky, ve které by se zdejší soud Soudního dvora dotázel, zda z ustanovení práva Společenství vyplývá oprávnění stěžovatele domáhat se soudního přezkumu stanoviska k posouzení vlivu na životní prostředí přímo a bezprostředně, nikoli jen v rámci soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů na toto stanovisko navazujících.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí pro nedůvodnost. Ztotožnil se s odůvodněním napadeného usnesení městského soudu. Skutečnost, že samo stanovisko jako odborný podklad soudnímu přezkumu nepodléhá, není dle žalovaného v rozporu se závazky České republiky vyplývajícími z mezinárodního a evropského práva.

Kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud rozhodl rozsudkem ze dne 14. června 2007, č.j. I As 39/2006 - 55, www.nssoud.cz právně i skutkově obdobnou věc tak, že 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 se soud podrobně zabýval námitkami stěžovatelů týkajícími se čl. 9 Úmluvy a čl. 10a směrnice. Nejvyšší správní soud nenalezl důvody pro to, aby se postupem podle § 18 s. ř. s. odchýlil od právního názoru, který přijal ve své dřívější rozhodovací praxi (srov. též rozsudek ze dne 14. června 2006 č.j. 2 As 59/2005 - 136, www.nssoud.cz).

Článek 9 Aarhuské úmluvy Nejvyšší správní soud vyložil v souladu s povahou Úmluvy jakožto pramene mezinárodního práva, tedy dle čl. 31 až 33 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, vyhlášené pod č. 15/1988 Sb. Z Preamble a čl. 1 Úmluvy vyplývá, že účelem a smyslem práva na přístup k soudu podle čl. 9 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 (čl. 9 odst. 4 Úmluvy). Účelem Aarhuské úmluvy nicméně není samoúčelné 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 Úmluvy proto není možné vykládat tak, že by vyžadovalo samostatný soudní přezkum jakéhokoli rozhodnutí, aktu nebo nečinnosti v rámci povolování záměru dle čl. 6 Úmluvy v samostatném řízení. Uvedené ustanovení stanovi cíl, tedy umožnění soudnímu přezkumu rozhodnutí, aktu či nečinnosti, ponechává však 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 úmluvy – poskytovaná právní ochrana musí být čestná, férová, spravedlivá, včasná a finančně dostupná, osoby z řad dotčené veřejnosti

musí mít možnost dosáhnout vydání předběžného opatření či přiznání odkladného účinku žalobě.

Vnitrostátní právní úprava, která sice neumožnuje jednotlivé dílčí úkony v rámci povolení záměru 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 Úmluvy v souladu s požadavky Úmluvy. Nejvyšší správní soud považuje možnost domoci se soudního přezkumu napadeného stanoviska, kterou stěžovateli v řešeném případě zaručuje vnitrostátní právní úprava, za souladnou s požadavky čl. 9 odst. 2, 3 a 4 Úmluvy. Stěžovatel, který bezesporu splňuje definiční znaky dotčené veřejnosti dle čl. 2 odst. 5 Úmluvy, se totiž mohl účastnit a účastnil procesu posuzování vlivů na životní prostředí, který vyústil ve vydání napadeného stanoviska. Pokud žadatel podá žádost o povolení záměru ve správním řízení, bude mít stěžovatel v takovém řízení postavení účastníka řízení, a to na základě § 23 odst. 9 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, a/nebo na základě § 70 odst. 2 a 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Proti rozhodnutí vydanému ve správním řízení bude mít stěžovatel právo podat správní žalobu podle § 65 s. ř. s. V řízení o správní žalobě soud k žalobní námitce stěžovatele přezkoumá dle § 75 odst. 2 z hlediska procesního i hmotněprávního i zákonost napadeného stanoviska žalovaného. Z uvedeného vyplývá, že v řešeném případě je stěžovateli zaručena vysoce efektivní, včasná a dostupná ochrana jeho práv a zájmů, které v souladu s jeho stanovami spočívají především v oblasti ochrany přírody a krajiny, konkrétně tedy v zabránění realizaci záměru, který by poškozoval nebo nadměrně zatěžoval životní prostředí.

Navíc je patrné, že pokud by se žadatel rozhodl, že ustoupí od záměru, který byl posouzen z hlediska vlivů na životní prostředí, a žádost o povolení záměru by nepodal, postrádal by soudní přezkum stanoviska k posouzení vlivů na návrh stěžovatele 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.

Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že pro přímou a přednostní aplikaci čl. 9 Úmluvy ve smyslu čl. 10 Ústavy České republiky, není splněna ani první podmínka, kterou je nesoulad vnitrostátní úpravy s Úmluvou v řešeném případě; stěžovatel v projednávané věci má plný přístup k soudní ochraně.

K tomu však zdejší soud dodává, že právě na základě čl. 9 odst. 4 Úmluvy musí být stěžovatelům z řad dotčené veřejnosti, tedy i stěžovateli, 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, neboť poskytovaná soudní ochrana by nebyla včasná a spravedlivá. Tato situace však v projednávaném případě nenastala.

Na závěru o souladu vnitrostátní právní úpravy s Úmluvou v řešeném případě nic nemění ani povaha Aarhuské úmluvy, která je rovněž smíšenou smlouvou ve smyslu čl. 300 Smlouvy ES, která byla Společenstvím ratifikována rozhodnutím Rady ze dne 17. února 2005 č. 2005/370/ES (Úř. věst. L 124/1 ze dne 17. 5. 2005) a která podle čl. 300 odst. 7 Smlouvy ES je závazná jakožto pramen práva ES i pro členské státy. Jestliže je, jak Nejvyšší správní soud výše dovodil, česká úprava v souladu s Aarhuskou

úmluvou jakou takovou, pak není patrné, v čem by se měl tento závěr lišit s ohledem na skutečnost, o jaký typ smlouvy (výlučný, smíšený či jiný) se jedná.

Ohledně námítky stěžovatele týkající se směrnice a ohledně stěžovatelské žádosti o předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropských společenství v souladu s čl. 234 Smlouvy ES lze uvést následující: Článek 10a byl do směrnice 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 zpřesňující dovětek: „*Členské státy stanoví, v jaké fázi mohou být rozhodnutí, aktu nebo nečinnosti napadeny*“. Tento dovětek, který nepřipouští jiného výkladu ani srovnáním dalších jazykových verzí práva Společenství, potvrzuje výklad, který Nejvyšší správní soud učinil výše k čl. 9 Úmluvy: Úmluva ani směrnice nevyžadují samostatný přímý a bezprostřední přezkum jakýchkoliv rozhodnutí, aktu nebo nečinnosti, vztahujících se k záměru, jak tvrdí stěžovatel. Postačuje totiž jejich přezkoumání až ve fázi, kdy takovýmito 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 námítka stěžovatele, že by přezkoumání příslušného stanoviska až spolu s následnými rozhodnutími o žádosti o povolení záměru bylo v rozporu se zmíněnou směrnicí.

V souvislosti s námítkou nesouladu vnitrostátní právní úpravy se směrnicí a s návrhem na předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru ES podle čl. 234 smlouvy ES se Nejvyšší správní soud zabýval i odůvodněným stanoviskem Komise Evropských společenství vydaným dle čl. 226 SES ze dne 27. 6. 2007, č.j. 2006/2271, (2007)2927. V tomto stanovisku Komise sděluje České republice, že porušila své závazky vyplývající z členství v ES tím, že nedostatečně implementovala čl. 10a směrnice. Ve stanovisku Komise uvádí, že vnitrostátní právní úprava v České republice obsahuje několik prvků, které sice samy o sobě nejsou v rozporu s požadavky směrnice, jejich vzájemnou kombinací však dochází k situacím, které v rozporu s požadavky směrnice 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: „*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 ELA, nebude mít možnost dosáhnout soudního přezkumu zákonnosti jakýchkoli rozhodnutí, aktu nebo nečinnosti učiněných během řízení o posuzování vlivů. Takováto legislativní konstrukce tedy není v souladu s ustanovením čl. 10a odst. 1, 2 a 3 směrnice o ELA.*“

Situace, kdy k rozporu se směrnicí podle Komise dochází, tedy nastává tehdy, pokud osoba z řad dotčené veřejnosti, která se účastnila procesu posuzování vlivů na životní prostředí, se 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 stanoviska k posouzení vlivů na životní prostředí. K takové situaci však v řešeném případě *nedochází*, neboť stěžovatel má zajištěno právo iúčastnit se správního řízení a následně i právo podat správní žalobu proti správnímu rozhodnutí, a dosáhnout tak přezkoumání napadeného stanoviska žalovaného k posouzení vlivu na životní prostředí. Na situaci stěžovatele tedy výtka Komise ohledně rozporu české úpravy s právem Společenství nedopadá.

Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozsudku ve věci 1 As 39/2006 došel k závěru, že předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru týkající se výkladu směrnice popřípadě i Umluvy není na místě, neboť v řešeném případě je výklad evropského práva bez dalšího naprostě zjevný a jasný, a to i při respektování specifického výkladu práva Společenství (srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982, *Srl CILFIT a Lanificio di Tabardo SpA v. Ministerstvo zdravotnictví*, 283/81, Recueil s. 3415, body 16-20, potvrzen následující judikaturou Soudního dvora, mj. rozsudkem ze dne 15. 9. 2005, *Intermodal Transports BV v. Staatssecretaris van Financiën*, C-495/03, Sb. rozh. I-8151). Jak již bylo konstatováno výše, směrnice č. 2003/35/ES 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 zpochybňen ani zohledněním jiných jazykových verzí předmětného ustanovení směrnice (anglické, německé, francouzské, italské, polské a slovenské), neboť všechny z nich zakotvují, stejně jako česká verze, implementační úvahu členského státu ve které fázi bude soudní přezkum umožněn. Konečně také ze srovnání s jinými členskými státy a jejich vnitrostátních úprav přezkumu stanovisek k posuzování vlivů na životní prostředí plyne, že členské státy své úvahy v této oblasti využívají; některé státy umožňují samostatný přezkum stanovisek EIA, jiné naopak pouze přezkum konečného rozhodnutí (viz srovnávací studii k otázkám územního plánování a posuzování vlivů na životní prostředí, která je výstupem z 20. kolokvia Asociace státních rad a nejvyšších správních soudů Evropské unie, *Rubel, R., Silbermann, E. I., Road Planning in Europe – A Case Study*. Druckerei Roland Koch: Leipzig, 2006, s. 28, přístupné též online na internetové adrese http://www.juradmin.eu/en/colloquiums/colloq_en_20.html).

Na tomto závěru nemůže nic změnit ani výše citované stanovisko Komise. Ze stanoviska totiž vyplývá, že vnitrostátní úprava, která nepřipouští samostatný přímý a bezprostřední soudní přezkum stanoviska k posouzení vlivů na životní prostředí, je sama o sobě v souladu se směrnicí. Negativní hromadný účinek, pro který Komise žaluje Českou republiku, tedy kdy v důsledku více faktorů dochází k vyloučení určité části osob z řad dotčené veřejnosti, však v případě projednávaném zdejším soudem nenastává. V ohledu na právní otázku projednávanou zdejším soudem lze naopak dovodit, že stanovisko Komise podporuje zjevnost a jednoznačnost výkladu předmětných ustanovení práva Společenství.

Lze tedy shrnout, že právní názor městského soudu o vyloučení soudního přezkumu napadeného stanoviska odpovídá ustálené judikatuře Nejvyššího správního soudu a v řešeném případu není v rozporu s mezinárodními závazky České republiky vyplývajícími z Umluvy a ze směrnice. I Ústavní soud 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, nebo naposledy v usnesení ze dne 22. 11. 2006, sp. zn. I. ÚS 637/06, zatím nepublikováno, 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. Předmětné stanovisko nemůže nabýt charakteru rozhodnutí ani poukazem na založení práva na účast v řízení o povolení záměru ve smyslu § 23 odst. 9 zákona č. 100/2001 Sb. Ze zákona nevyplývá, že by samo stanovisko 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 vydání stanoviska k posouzení vlivů na životní prostředí. Důvodná není ani námitka stěžovatele o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí městského soudu. Odůvodnění napadeného usnesení je sice stručné a zabývá se pouze vnitrostátní procesní úpravou, nicméně jedná se pouze o usnesení o odmítnutí žaloby, které není rozhodnutím ve věci samé. Proto je dostačující odůvodnění nepřipustnosti žaloby pouze vnitrostátní procesní úpravou, která je v daném případě v souladu se závazky České republiky plynoucími z mezinárodního práva a práva Společenství.

Jakkoli se tedy Nejvyšší správní soud neztotožňuje s právním názorem Městského soudu v Praze o tom, že předmětné stanovisko představuje úkon předběžné povahy (nejedná se totiž o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s.), dospívá k závěru, že žaloba proti němu podaná byla správně odmítnuta, byť se tak mělo stát podle § 70 písm. a) s. ř. s. a nikoliv dle písm. b) téhož ustanovení. Stěžovatelem dovozované právo na přezkoumání stanoviska k posouzení vlivů na životní prostředí přitom Nejvyšší správní soud nijak nezpochybňuje, pouze konstatuje, že se stěžovatel domáhal soudního přezkumu stanoviska předčasně. Nejvyšší správní soud znova připomíná, že stěžovatel bude oprávněn napadat konečné rozhodnutí, stejně tak jako bude oprávněn žádat o vydání předběžného opatření (resp. odkladného účinku) dle § 38 s. ř. s.

Stěžovatel se svými námitkami tedy neuspěl; jelikož v řízení o kasační stížnosti nevyšlyaje žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou. O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

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

V Brně dne 29. srpna 2007

JUDr. Marie Žíšková
předsedkyně senátu

U s n e s e n í

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň JUDr. Hany Pipkové a JUDr. Marcely Rouskové v právní věci žalobce: **Občanské sdružení V havarijní zóně Jaderné elektrárny Temelín**, se sídlem Všemyslice, Neznašov 122, zastoupen Mgr. Martinem Šípem, advokátem se sídlem Převrátilecká 330, Tábor, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, Vršovická 65, Praha 10, v řízení o žalobě proti Stanovisku k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí vydanému Ministerstvem životního prostředí č.j. 2561/ENV/13, 2562/ENV/13 ze dne 18. 1. 2013, ve věci Nového jaderného zdroje v lokalitě Temelín, včetně vyvedení výkonu do rozvodny Kočín,

takto:

- I. Žaloba se odmítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Po právní moci tohoto usnesení bude žalobci z účtu Městského soudu v Praze vrácen soudní poplatek zaplacený z podané žaloby v částce 3000,- Kč, a to k rukám zástupce žalobce Mgr. Martina Šípa, advokáta.

O d ú v o d n ě n i

Žalobce podal dne 15. 3. 2013 u Městského soudu v Praze žalobu proti Stanovisku k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí, vydanému Ministerstvem životního prostředí č.j. 2561/ENV/13, 2562/ENV/13 ze dne 18. 1. 2013, ve věci Nového jaderného zdroje v lokalitě Temelín, včetně vyvedení výkonu do rozvodny Kočín. Tuto žalobu výslově označil jako žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podle ust. § 65 a násł. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, s tím, že napadené Stanovisko je rozhodnutím ve smyslu citované normy, neboť se jím zakládají, mění a závazně určují práva a povinnosti účastníků řízení procesu EIA. V petitu žaloby navrhl, aby soud napadené Stanovisko zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Současně se žalobou žalobce podal návrh na přiznání odkladného účinku žalobě podle ust. § 73 soudního řádu správního s tím, že právní následky a zahájení navazujícího řízení o umístění stavby by znamenaly

nenahraditelnou újmu na zdraví osob a na životním prostředí, a to nejen při běžném provozu, ale i v případě nadprojektové těžké havárie jaderného zařízení.

Městský soud v Praze a dospěl k závěru, že žalobu nelze projednat, neboť směřuje proti aktu, který není rozhodnutím, jež by zasahovalo právní sféru žalobce.

Toto své stanovisko Městský soud v Praze odůvodnil závěrem, ke kterému dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 6. 2006, č.j. 2 As 59/2005 – 136 (www.nssoud.cz), kterým rozhodoval o kasační stížnosti proti usnesení Městského soudu v Praze, jímž byla odmítnuta žaloba proti stanovisku Ministerstva životního prostředí ze dne 24. 2. 2005, č. j. 1381/OPVI/05 ohledně posouzení vlivů provedení záměru „Rozšíření dálnice v úseku K. – H. na šestipruhové uspořádání“ na životní prostředí podle ust. § 10 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů.

Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku na základě ust. § 10 odst. 3 a 4 zákona č. 100/2001 Sb. konstatoval, že „*Z citované zákonné díkce 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 stézovatele, že stanovisko je součástí komplexního řízení a že pravděpodobně proces schvalování a povolení 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 setrvála 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 plyně z citované zákonné díkce, správní úřad tímto stanoviskem není vázán, neboť je oprávněn požadavky v něm uvedené do svého rozhodnutí nezahrnout, pokud to náležitě odůvodní.*“

S poukazem na ust. § 75 odst. 2 soudního řádu správního pak Nejvyšší správní soud uzavřel, že „*Je tak zřejmé, že předmětné stanovisko může být soudem meritorně přezkoumáno, ovšak teprve tehdy, když dojde k reálnému zásahu do právní sféry stézovatele správním rozhodnutím, jehož podkladem bude pravě toto stanovisko (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, sp. zn. 7 A 90/2001, in: č. 837/2006 Sb. NSS). Jakkoliv se tedy Nejvyšší správní soud neztotožňuje s právním názorem Městského soudu v Praze, že předmětné stanovisko představuje úkon předběžné povahy, dospívá k závěru, že žaloba proti němu podaná byla správně odmítnuta, byť tak mělo být učiněno nikoliv z důvodu uvedeného v ustanovení § 70 písm. b) s. ř. s., nýbrž podle ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s., neboť se nejedná o rozhodnutí zasahující právní sféru stézovatele.*“

Městský soud v Praze shledal že v nyní projednávané věci se jedná o právně zcela shodnou problematiku, o níž rozhodl Nejvyšší správní soud výše citovaným rozsudkem. Soud přitom nenašel žádný ani věcný, ani právní důvod pro to, aby se od citovaného závěru Nejvyššího správního soudu jakkoliv odchylil. Konstatoval proto, že žalobou napadené „Stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí,

vydanému Ministerstvem životního prostředí č.j. 2561/ENV/13, 2562/ENV/13 ze dne 18. 1. 2013, ve věci Nového jaderného zdroje v lokalitě Temelín, včetně vyvedení výkonu do rozvodny Kočín" je úkonem správního orgánu, jenž nijak nezasáhl do právní sféry žalobce. Není tedy rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 a následně soudního řádu správního.

Podle ust. § 70 písm. a) soudního řádu správního ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími.

Podle ust. § 68 písm. e) soudního řádu správního žaloba je nepřípustná také tehdy, domáhá-li se přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno.

Podle ust. § 46 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže návrh je podle tohoto zákona nepřípustný.

Jelikož napadené Stanovisko není rozhodnutím, je vyloučeno ze soudního přezkoumání, tudíž žaloba proti němu podaná je nepřípustná, a tedy soudu nezbylo, než žalobu proti němu odmítnout.

Pro úplnost soud konstatuje, že výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2006, č.j. 2 As 59/2005 - 136 byl předmětem řízení o ústavní stížnosti, přičemž Ústavní soud usnesením sp. zn. I. ÚS 637/06 ze dne 22. 11. 2006 ústavní stížnost odmítl, když akceptoval závěry Nejvyššího správního soudu.

Vzhledem k tomu, že soud bez zbytečného odkladu rozhodl o samotné žalobě, nerozhodoval samostatně o návrhu žalobce na přiznání odkladného účinku žalobě.

Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 3 soudního řádu správního, podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta.

Výrok o vrácení zaplaceného soudního poplatku je odůvodněn ust. § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., podle něhož byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut, soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek.

Poučení:

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

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

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

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

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

V Praze dne 5. dubna 2013

JUDr. Slavomír Novák,v.r.
předseda senátu

za správnost vyhotovení:
Simona Štěpinová



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimička a soudců JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **V havarijní zóně jaderné elektrárny Temelín, o. s.**, se sídlem Neznašov 122, Všemyslice, zastoupeného Mgr. Vladimírem Štolem, advokátem, se sídlem Převrátilecká 330, Tábor, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí** se sídlem Vršovická 65, Praha 10 - Vršovice, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **ČEZ, a. s.** se sídlem Duhová 2/1444, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 5. 4. 2013, č. j. 8 A 42/2013 - 44,

takto:

- I. Kasační stížnost **s e z a m i t á**.
- II. Žalovanému **s e n e p r i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ú v o d n ě n í :

I. Předmět a dosavadní průběh řízení

[1.] Kasační stížnosti podanou v zákonné lhůtě se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení shora uvedeného usnesení Městského soudu v Praze, kterým byla odmítnuta jeho žaloba proti „Stanovisku k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí“ (dále též „stanovisko“), vydanému Ministerstvem životního prostředí (dále jen „žalovaný“) dne 18. 1. 2013, č. j. 2561/ENV/13, 2562/ENV/13. Důvodem odmítnutí žaloby byla její nepřipustnost dle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. č. s.“).

[2.] Stanovisko bylo vydané dle ustanovení § 10 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o posuzování vlivů na životní prostředí“), ve znění pozdějších předpisů, k záměru oznamovatele ČEZ, a. s. „Nový jaderný zdroj v lokalitě Temelín včetně výkonu do rozvodny Kočín“ (dále jen „záměr“). Cílem záměru bylo posoudit novostavbu nového jaderného zařízení včetně souvisejících stavebních objektů a technologických zařízení podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „proces EIA“). Stěžovatel byl jedním ze subjektů zapojených do procesu EIA, přičemž v předmětném stanovisku je uveden jako jeden ze subjektů (občanská sdružení), jejichž

vyjádření jsou zde zčásti nebo zcela zahrnuta. Proces EIA dotčeného záměru započal předložením oznámení dne 1. 8. 2008 a skončil vydáním stanoviska dne 18. 1. 2013.

[3.] Proti tomuto stanovisku podal stěžovatel dne 15. 3. 2013 žalobu k Městskému soudu v Praze. Připustnost žaloby dovozoval stěžovatel z toho, že i přes právní úpravu stanoviska podle ustanovení § 10 a následně zákona o posuzování vlivů na životní prostředí představuje vydané stanovisko samostatně přezkoumatelné rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť jím bylo založeno právo oznamovatele záměru k vedení a pokračování navazujícího řízení o umístění záměru. Realizaci tohoto záměru by došlo k zásahu do přírody, krajiny a ochrany zdraví a života osob. Věcnou podstatou uplatněných žalobních bodů byla argumentace, podle níž byl proces EIA v předmětném záměru postižen vážnými hmotnými i procesními vadami, stanovisko bylo vydáno v rozporu se zákonem a na základě neúplných podkladů řízení, a proto by mělo být zrušeno a vráceno k dalšímu řízení. Správní orgán by měl též vyhodnotit, zda pozitiva realizace a provozu nového jaderného zdroje převažují nad negativy s tímto zařízením souvisejícími. Zároveň stěžovatel navrhl vypracování odborného znaleckého posudku k posouzení, zda se vyjádření a souhlasy správních orgánů (včetně dotčených orgánů státní správy), která tvoří podklady stanoviska, opírají o prokazatelné výsledky měření a stanovení a jsou tak objektivním a komplexním předpokladem pro posouzení vlivů dopadu záměru na životní prostředí.

[4.] Městský soud v Praze usnesením žalobu odmítl z důvodu její nepřipustnosti, neboť shledal, že směřuje proti aktu, který není rozhodnutím, jež by zasahovalo do právní sféry žalobce. Tento svůj záměr soud opřel o ustanovení § 70 písm. a), § 68 písm. e) ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Argumentačně odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2006, č. j. 2 As 59/2005 – 136 (veškerá judikatura NSS viz www.nssoud.cz). Proto soud shledal, že napadené stanovisko není rozhodnutím a je tedy vyloučeno ze soudního přezkumu.

II. Podstatný obsah kasační stížnosti

[5.] Stěžovatel napadá uvedený rozsudek městského soudu kasační stížnosti z důvodů podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s., tedy pro nezákonost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky, pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí a v nezákonosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu.

[6.] Nezákonost napadeného usnesení stěžovatel spatřuje v tom, že městský soud nikterak nereflektoval argumenty obsažené v žalobě, ve kterých se stěžovatel podrobne vyjádřil k právní povaze stanoviska a zaujal právní názor, že ačkoliv stanovisko není rozhodnutím ve formálním smyslu, v materiálním smyslu jím je, neboť zakládá, mění a závazně určuje práva a povinnosti účastníků řízení procesu EIA. Takto zasahuje též do jeho právní sféry.

[7.] Argumentaci, brojící proti vyloučení stanoviska ze soudního přezkumu, opírá především o čl. 9 odst. 2 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, vyhlášenou ve Sbirce mezinárodních smluv ČR pod č. 124/2004 Sb. m. s. (dále jen „Aarhuská úmluva“), a o čl. 10a směrnice o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí č. 85/337/EHS, ve znění směrnice č. 97/11/ES a směrnice č. 2003/35/ES (dále jen „směrnice EIA“). Dle názoru stěžovatele tyto správní akty stanoví, že smluvní státy mají povinnost zajistit, aby „osoby z řad dotčené veřejnosti“ mohly dosáhnout toho, že soud nebo jiný nezávislý nestranný orgán zřízený zákonem přezkoumá po stránce hmotné i procesní zákonost jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinností.

[8.] Zároveň stěžovatel uvedl, že pokud by Nejvyšší správní soud setrval na svém judikovaném názoru, že Aarhuská úmluva nemá povahu smlouvy „self-executing“ a ani směrnice EIA není přímo aplikovatelná, měl by se zabývat soudním přezkumem stanoviska z hlediska soudního přezkumu podkladových aktů či stanovisek. Předmětné stanovisko je totiž sice

pokračování

podkladovým úkonem, leč má objektivně vymezený předmět, jímž je posouzení vlivů záměru na životní prostředí, a současně zasahuje do práv a povinností jednotlivců, neboť autoritativně stanovené povinnosti účastníků řízení jsou pro ně závažné i v navazujících řízeních. Nepřekoumatelnost napadeného usnesení stěžovatel spátruje v tom, že se městský soud nikterak nevypořádal s jeho argumentací, zejména s materiální povahou stanoviska.

[9.] Součástí kasační stížnosti je též návrh na položení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie (dále jen „SD EU“) dle čl. 267 Smlouvy o fungování EU. Dle stěžovatele vyvstala při řešení dotčené právní věci otázka výkladu čl. 10a směrnice EIA, protože ta (stejně jako Aarhuská úmluva) požaduje, aby dotčená veřejnost, jejíž definici stěžovatel splňuje, měla právo účasti a efektivního uplatnění procesních práv v řízení o povolování jaderných zařízení, a aby stanoviska dotčené veřejnosti byla zohledněna v rozhodnutí. Proto stěžovatel navrhl, aby SD EU byla položena otázka v tom smyslu, zda z čl. 10a směrnice EIA vyplývá oprávnění stěžovateli domáhat se soudního přezkumu stanoviska o posouzení vlivů na životní prostředí přímo a bezprostředně, nikoli jen v rámci navazujícího soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů na toto stanovisko navazující.

III. Vyjádření ke kasační stížnosti

[10.] Žalovaný správní orgán ani osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti k výzvě soudu nevyjádřili.

IV. Vlastní argumentace soudu

[11.] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení Městského soudu v Praze v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[12.] Jak bylo již předestřeno výše, stěžovatel výslově uplatnil tři kasační důvody, když namítá nezákonost usnesení městského soudu, jeho nepřekoumatelnost a nezákonost rozhodnutí o odmitnutí návrhu [§ 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s.]. Z ustálené judikatury zdejšího soudu nicméně plyne, že za situace, kdy je žaloba odmítnuta, je možné se v řízení o kasační stížnosti zpravidla zabývat také důvodem zakotveným v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., který má v těchto případech povahu speciálního a tedy přednostního a zahrnuje v sobě i podstatu kasačních důvodů jiných.

[13.] Ze shora prezentované narace je zřejmé, že rozhodnou právní otázkou je posouzení možnosti soudního přezkumu stanovisek vydávaných v režimu EIA. Městský soud totiž žalobu odmítl pro nepřípustnost, neboť shledal, že tato stanoviska samostatně přezkoumatelná ve správném soudnictví nejsou; naopak stěžovatel staví svoji argumentaci na tom, že materiálně vzato se o rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. jedná.

[14.] Podle ustanovení § 10 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí platí, že

(1) [p]říslušný 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 do 30 dnů ode dne uplynutí lhůty pro vyjádření k posudku. Náležitosti stanoviska jsou uvedeny v příloze Ě. 6 k tomuto zákonu.

(2) Příslušný úřad zašle stanovisko do 7 pracovních dnů od jeho vydání oznamovateli, dotčeným správním úřadem a dotčeným územním samosprávným celkem. V téže lhůtě zveřejní stanovisko na internetu a zajistí jeho zveřejnění podle § 16.

(3) 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 5 let ode dne jeho vydání. Platnost může být na žádost oznamovatele prodloužena

o 5 let, a to i opakováně, pokud oznamovatel písemně prokáže, že nedošlo 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 přeruší, pokud bylo zabráněno navazující řízení podle zvláštních právních předpisů.

(4) Správní úřad, který vydává rozhodnutí nebo opatření podle zvláštních právních předpisů (dále jen "rozhodnutí"), zprávy žádost o vydání tohoto rozhodnutí, a to vždy alespoň na internetu. Při svém rozhodování bere vždy v úvahu obsah stanoviska. Bez stanoviska nelze vydat rozhodnutí nebo opatření nutné 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. Při svém rozhodování bere správní úřad vždy v úvahu obsah stanoviska. Jistou-li ve stanovisku uvedeny konkrétní požadavky týkající se ochrany životního prostředí, zahrne je do svého rozhodnutí; v opačném případě uvede důvody, pro které tak neučnil nebo učnil jen částečně. Rozhodnutí musí vždy obsahovat odůvodnění.

[15.] Nejvyšší správní soud předně připomíná, že výkladem citovaného ustanovení § 10 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí se v minulosti již zabýval a s většinou argumentů, které jsou stěžovatelem předestřeny, měl možnost se vypořádat již dříve i ve své předchozí judikatuře (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, č. j. 1 As 13/2007 - 63 publ. pod č. 1461/2008, anebo ze dne 14. 6. 2007, č. j. 1 As 39/2006 - 55). Jelikož v nyní projednávané věci není dán žádný rozumný důvod se od této předchozí judikatury jakkoliv názorově odchýlit, bude z ní vycházet i nadále.

[16.] Jak již zevrubně Nejvyšší správní soud vyložil ve shora uvedených rozsudcích, stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí podle ustanovení § 10 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí není samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví. V souladu s čl. 9 Aarhuské úmluvy čl. 10a směrnice EIA je možné toto stanovisko přezkoumávat až v rámci konečného rozhodnutí, jehož je stanovisko podkladem.

[17.] Nejvyšší soud nepovažuje za nutné podrobně opakovat důvody tohoto právního názoru vyřízené ve shora uvedených rozhodnutích; k nim v podrobnostech odkazuje. V krátkosti pouze připomíná, že vyloučení stanoviska vzešlého z procesu EIA ze soudního přezkumu tkví v těchto skutečnostech.

[18.] Za prvé, účelem Aarhuské úmluvy není samoúčelné rozšířování přezkumné kompetence správních soudů, resp. rozšířování aktivní legitimace, ale zajištění vymahatelnosti a respektování hmotného a procesního práva přijatého smluvními stranami na ochranu životního prostředí. Vnitrostátní právní úprava, která sice neumožňuje jednotlivé dílčí úkony v rámci povolování záměru 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 Úmluvy v souladu s požadavky Úmluvy.

[19.] Za druhé, soud odkazuje na znění čl. 10a směrnice EIA, které téměř doslově odpovídá znění čl. 9 odst. 2 a 4 Aarhuské úmluvy a obsahuje též tento zpřesňující dovršek: „*Členské státy stanoví, v jaké fázi mohou být rozhodnutí, akty nebo nečinnost napadeny.*“ Tento dovršek, který nepřipouští jiného výkladu ani srovnáním dalších jazykových verzí práva Společenství, potvrzuje výklad, který zastává Nejvyšší správní soud. Proto je nedůvodná námitka stěžovatele, že by přezkoumání příslušného stanoviska až spolu s následnými rozhodnutími o žádosti o povolení záměru bylo v rozporu se zmíněnou směrnici. Navíc Nejvyšší správní soud připomíná, že dotčená směrnice EIA, na kterou odkazuje stěžovatel, již pozbyla platnosti, neboť byla nahrazena směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 2011/92/EU ze dne 13. 12. 2011, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. Na podstatě dříve vyslovených právních názorů to však nic nemění, jelikož článek 11 této směrnice je totožný s článkem 10a směrnice EIA (včetně nejdůležitější pasáže, že členské státy stanoví, v jaké fázi mohou být rozhodnutí, akty nebo nečinnost napadeny), a proto s ním není s českou vnitrostátní úpravou v rozporu.

pokračování

[20.] Navíc je patrné, že pokud by se žadatel rozhodl, že ustoupí od záměru, který byl posouzen z hlediska vlivů na životní prostředí, a žádost o povolení záměru by nepodal, postrádal by soudní přezkum stanoviska k posouzení vlivů na návrh stěžovatele 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.

[21.] Podobně Ústavní soud při přezkumu souladu rozhodnutí odmitajícího soudní přezkum stanovisek vydávaných právě podle ustanovení § 10 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí uvedl následující: „*Je tak zřejmé, že předmětné stanovisko může být soudem meritorně přezkoumáno, avšak teprve tehdy, když dojde k reálnemu zásahu do právní sféry stěžovatele správním rozhodnutím, jehož podkladem bude právě toto stanovisko.*“ (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 11. 2006, sp. zn. I. ÚS 637/06, in: <http://nalus.usoud.cz>). Svým názorem tedy podpořil právní názor o ústavnosti soudní výluky přezkumu předmětných stanovisek. Podobně musí Nejvyšší správní soud odmítnout názor stěžovatele uvedený v kasační stížnosti, aby na předmětné stanovisko bylo nahlízeno optikou jeho materiálního a nikoli formálního významu, protože ve své podstatě zasahuje do práv a povinností mnoha subjektů. Nejvyšší správní soud nikterak nezpochybňuje, že proces EIA je pro konečné rozhodnutí důležitý a může být základem pro stanovení práv a povinností dotčených subjektů. Přesto je ale třeba zdůraznit, že tato práva a povinnosti jsou konstituována až následně vydaným rozhodnutím a nikoli samotným stanoviskem. Zde ostatně může soud odkázat již na samotné lingvistické označení dotčených aktů, kdy ze samotného pojmu stanovisko vyplývá, že je pouze jedním z podkladů pro konečné rozhodnutí.

[22.] Stěžovateli soud nemůže přisvědčit ani v tom, že by rozšířený senát zdejšího soudu v rozsudku sp. zn. 2 As 75/2009 připustil soudní přezkum takových správních aktů, které nejsou rozhodnutími (dle stěžovatele podkladových aktů či stanovisek). Ratio decidendi tohoto rozsudku totiž spočívá právě naopak v právním názoru, podle něhož „*závazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu z roku 2004 nejsou rozhodnutími ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 s. ř. s., neboť sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti. Soudní přezkum jejich obsahu je v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod umožněn až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s.*“ Citované rozhodnutí tedy naopak vyvraci právní názor stěžovatele obsažený v kasační stížnosti a přisvědčuje shora uvedenému postoji Nejvyššího správního soudu.

[23.] Nelze ostatně přehlédnout, že v jiném usnesení se rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vyslovil přímo k povaze rozhodnutí vydávaných podle ustanovení § 10 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a konstatoval, že „*v okamžiku, kdy rozhodující orgán ze stanoviska pouze vychází, není jím však rázán, je v takovém případě rozhodující orgán, který vydává konečné rozhodnutí, oprávněn i s ohledem na úsek veřejné správy ve stanovisku zvláštně realizovat určitou míru vlastní úvahy. O situaci podobného typu se bude koupflikadu jednat v případě posuzování vlivů záměru na životní prostředí podle § 4 – § 10 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů. Ustanovení § 10 odst. 4 zákona uvádí, že správní úřad, který vydává rozhodnutí (typicky se tak děje v oblasti územního a stavebního řízení) bere obsah stanoviska k posuzování vlivů na životní prostředí (tzn. stanoviska EIA) v úvahu. Stejně tak má správní úřad povinnost si stanovisko opatřit; není jím však rázán co do obsahu. Může se od obsahu stanoviska odebýt; v takovém případě je však povinen uvest pro tento svůj postup důvody. Za podobné situace proto není nezbytné podrobit podobný typ nezávazného stanoviska samostatnému přezkumu ve správním soudnictví*“ (usnesení č. j. 8 As 47/2005 - 86).

[24.] V případě posouzení návrhu na položení předběžné otázky SD EU Nejvyšší správní soud rovněž odkazuje na shora označenou judikaturu, protože i tato otázka jí byla řešena. 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. když je výklad evropského práva bez dalšího naprostě zjevný a jasný. V projednávaném případě je tomu tak proto, že předmětná směrnice 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, nesplňuje jeden z bodů testu přímého účinku směrnic, jak byl Soudním dvorem Evropských společenství stanoven již v rozsudku ze dne 4. 12. 1974 ve věci 41/74, Yvonne Van Duyn proti Ministerstvu vnitra, Recueil s. 1337, tj. k provedení této směrnice je třeba přijetí dalšího právního předpisu členskými státy Evropských společenství, který určí příslušnou fázi přezkumu. Členským státům je přitom ponechána poměrně široká možnost uvážení. Podání předběžné otázky Nejvyšším správním soudem by proto v tomto případě nebylo na místě. V souladu se zněním směrnice je Nejvyšší správní soud toho názoru, že není nutné připustit samostatný soudní přezkum rozhodnutí, aktů a nečinnosti (např. i předmětného stanoviska žalovaného), ale postačuje jejich přezkoumání v pozdější fázi (tj. v rámci přezkumu konečného rozhodnutí).

[25.] Konečně uplatněnou námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí městského soudu musí Nejvyšší správní soud též odmítout. Jak totiž vyplývá se shora uvedeného, městský soud nepochybí, pokud žalobu odmítl pro její nepřípustnost. Za situace, kdy žalobu shledal (v souladu se zákonem) nepřípustnou a nebyly tedy splněny podmínky řízení, nemohl se zabývat obsahem žaloby a argumentací, která se dotýkala obsahu napadeného stanoviska. Jakkoliv je pravdou, že městský soud neprovedl rozbor ustanovení Aarhuské úmluvy, je třeba vycházet z toho, že Aarhuská úmluva je procesně provedena ustanovenimi soudního řádu správního, jenž v rámci mantinelů daných touto úmluvou stanovi, která rozhodnutí soudně přezkoumatelná jsou a která nikoliv. Soudní řád správní přitom není v rozporu s Úmluvou, když neumožňuje jednotlivé dílčí úkony v rámci povolování záměrů přezkoumat samostatnou správní žalobou, nýbrž umožňuje jejich přezkoumání až v rámci přezkumu konečného rozhodnutí. Jelikož tedy městský soud nevybočil z hranic stanovených soudním řádem správním, nemohl se dostat do kolize ani s Aarhuskou úmluvou.

V. Závěr a náklady řízení

[26.] Ze všech shora popsaných důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že se městský soud odmítnutím žaloby podané stěžovatelem nedopustil nezákonnénosti, kasační stížnost není důvodná a zdejší soud ji proto zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine*).

[27.] O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Vzhledem k tomu, že žalobce byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka - žalovaného, zde nebylo prokázáno, že by mu nějaké náklady v souvislosti s tímto řízením nad rámcem jeho obvyklé činnosti vznikly. Osoba zúčastněná na řízení nemá podle ustanovení § 60 odst. 5 s. ř. s. na náhradu nákladů řízení právo, neboť ji soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s jejímž plněním by tyto náklady vznikly.

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

V Brně dne 4. června 2013

JUDr. Vojtěch Šimíček v. t.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Jana Kadlecová