



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobců: **a) Společnost ochránců životního prostředí**, se sídlem Nerudova 34, 412 01 Litoměřice - Předměstí a **b) Děti Země, Klub za udržitelnou dopravu**, se sídlem Cejl 48/50, 602 00 Brno-střed, obou zastoupených Mgr. Luděk Šikolou, advokátem se sídlem Dvořákova 13, 602 00 Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, 100 10 Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 3. 2007, č. j. 530/81 R/07-Abt/UL, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 4. 2009, č. j. 5 Ca 171/2007 - 51,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 4. 2009, č. j. 5 Ca 171/2007 - 51,
se zrušuje a věc se vrací tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 26. 3. 2007, č. j. 530/81 R/07-Abt/UL, zamítl žalovaný odvolání žalobců a) a b) proti rozhodnutí Agentury ochrany přírody a krajiny ČR, Správy Chráněné krajinné oblasti České středohoří, ze dne 25. 9. 2006, č. j. 00170/CS/SR/-XII-8/06/Pe, jímž byl podle ustanovení § 12 odst. 2 a § 44 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o ochraně přírody a krajiny“), udělen souhlas s povolením stavby dálnice D8, stavba 0805 Lovosice - Řehlovice. K námitce odvolatelů, že do rozhodnutí orgánu ochrany přírody měly být převzaty podmínky stanoviska EIA ze dne 15. 11. 1996 s odvoláním na ustanovení § 10 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon č. 100/2001 Sb.“), žalovaný uvedl, že podle přechodných ustanovení zákona č. 100/2001 Sb. se posouzení zahájena před účinností tohoto zákona dokončí podle zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (dále též „zákon č. 244/1992 Sb.“), proto se na stanoviska vydaná podle zákona č. 244/1992 Sb., nevztahuje ustanovení § 10 ani žádné jiné

ustanovení zákona č. 100/1992 Sb. Nedůvodnou shledal žalovaný rovněž námitku odvolatelů, že prvoinstanční orgán měl výslovně odmítnout navrhované použití nepůvodních dřevin ve středovém pruhu dálnice. Vládou povolená výjimka ze dne 24. 11. 2004 podle ustanovení § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny ze zákazu podle § 26 odst. 1 písm. d) citovaného zákona, tj. ze zákazu povolovat nebo uskutečňovat záměrné rozšiřování geograficky nepůvodních druhů dřevin ve středovém pruhu dálnice, neznamenala změnu podmínek uvedených v rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 13. 7. 2000, jímž byla udělena výjimka podle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny ze zákazu podle § 26 odst. 1 písm. f) téhož zákona, tj. ze zákazu stavět nové dálnice. Výjimka ze dne 24. 11. 2004 pouze doplnila podmínky výjimky udělené Ministerstvem životního prostředí dne 13. 7. 2000 a bude věcí příslušného stavebního úřadu, aby podmínky legálně vydané výjimky zahrnul do stavebního povolení.

Žalobce a) i b) brojili proti rozhodnutí žalovaného žalobami, jimiž se domáhali jeho zrušení. Žalobce a) především namítal, že rozhodnutí orgánů ochrany přírody obou stupňů nikterak nereflktují povinnost prozkoumání a veřejného slyšení v rámci procesu EIA podle zákona č. 100/2001 Sb. Žalobce b) upozornil na skutečnost, že v řízení o udělení souhlasu se stavbou podle § 44 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny mají orgány ochrany přírody posuzovat rovněž to, zda stavba vyhovuje zájmům ochrany přírody na území chráněné krajinné oblasti. Pokud rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 14. 2. 2001 a následně i územní rozhodnutí ze dne 5. 6. 2003 stanovila, že stavba dálnice je na území chráněné krajinné oblasti přípustná pouze v případě, že nebudou použity místně nepůvodní druhy dřevin, neměl žalovaný ani Správa chráněné krajinné oblasti vydat souhlas se stavbou, která s užitím nepůvodních druhů dřevin počítá. Dále žalobce b) uvedl, že při vydání rozhodnutí správních orgánů obou stupňů mělo být aplikováno ustanovení § 10 odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb., tj. správní orgány rozhodující o stavbách se měly vypořádat se stanoviskem EIA. Závaznost stanoviska podle zákona č. 100/2001 Sb. platí rovněž pro stanoviska vydaná podle zákona č. 244/1992 Sb., proto měly být do rozhodnutí Správy chráněné krajinné oblasti podle § 44 odst. 1 a § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny zahrnuty podmínky vyplývající ze stanoviska EIA. Pokud správní orgán do předmětného rozhodnutí podmínky stanoviska EIA nezpracoval, případně nezdůvodnil, proč určité podmínky nebyly do rozhodnutí zahrnuty, nevycházel ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu věci.

Městský soud v Praze ve výroku označeným rozsudkem žaloby zamítl. Neshledal důvodnou žalobní námitku, že rozhodnutí vlády o výjimce ze zákazu podle § 26 odst. 1 písm. d) zákona o ochraně přírody a krajiny je v rozporu s předchozí udělenou výjimkou a územním rozhodnutím o umístění stavby. Městský soud interpretoval vládou udělenou výjimku ve vztahu k předchozí výjimce udělené Ministerstvem životního prostředí tak, že k původně stanovené výjimce ze zákazu § 26 odst. 1 písm. f), nově přibyla i výjimka z ustanovení § 26 odst. 1 písm. d) zákona o ochraně přírody a krajiny. Příslušný orgán tedy rozhodl o nové žádosti o výjimku, čímž se ovšem nedostal do rozporu s předchozím rozhodnutím o výjimce. Pokud jde o námitku rozporu s územním plánem, ztotožnil se městský soud s názorem žalovaného, že vypořádání tohoto rozporu je záležitostí stavebního řízení. Vzhledem ke skutečnosti, že před podáním žádosti obdržel investor dvě výjimky ze zákona o ochraně přírody a krajiny [ze zákazů podle § 26 odst. 1 písm. d) a f) zákona], není pro orgán ochrany přírody plánované užití nepůvodních druhů dřevin ve středovém pruhu dálnice nezákonné, nýbrž v souladu s udělenou výjimkou.

K námitkám obou žalobců, jimiž byly namítány vady v procesu posouzení vlivu stavby předmětné dálnice na životní prostředí, městský soud uvedl, že takové námitky nemají místo

v řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny; lze je uplatnit toliko v rámci přezkumu rozhodnutí vydaného v územním nebo stavebním řízení. Rozhodnutí vydaná podle § 12 a § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny nejsou sama o sobě vykonatelná, ale jsou stejně jako stanovisko EIA nezbytným podkladem pro územní nebo stavební řízení. Podmínkou vydání napadeného rozhodnutí nebylo podle městského soudu vydání stanoviska EIA, proto námitky žalobců směřující do vad v procesu posuzování vlivů na životní prostředí neshledal městský soud důvodnými.

Oba žalobci (dále též „stěžovatelé“) napadli rozsudek městského soudu včas podanou kasační stížností namítaje, že jsou dány důvody podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Nesprávné posouzení právní otázky soudem v předchozím řízení spatřují stěžovatelé v závěru městského soudu, že stanovisko EIA není povinným podkladem pro vydání napadeného rozhodnutí. Podle stěžovatelů totiž v posuzované věci má být aplikováno ustanovení § 10 zákona č. 100/2001 Sb., z něhož jednoznačně vyplývá, že stanovisko EIA má být podkladem pro každé navazující správní řízení, tedy bez ohledu na to, zda je řízení vedeno podle zákona o ochraně přírody a krajiny, stavebního zákona, případně vodního zákona. Účelem procesu EIA podle ustanovení § 1 odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb. je posoudit vliv zamýšleného záměru na všechny složky životního prostředí (včetně přírody a krajiny) a navrhnout opatření na zmírnění dopadů stavby na jednotlivé složky životního prostředí tak, aby dílčí opatření mohla být vložena do podmínek příslušných rozhodnutí. Uvedeného účelu lze dosáhnout pouze v případě, že stanovisko EIA je podkladem ve všech řízeních, v nichž se stanovují podmínky z hledisek jednotlivých složek ochrany životního prostředí.

Dále stěžovatelé spatřovali nesprávné posouzení právní otázky v názoru soudu, že obě udělené výjimky ze zákazu podle § 26 odst. 1 písm. d) a písm. f) zákona o ochraně přírody a krajiny vedle sebe obstojí, neboť později udělená výjimka pouze doplnila výjimku dříve udělenou. Stěžovatelé jsou toho názoru, že vládou udělená výjimka ze dne 24. 11. 2004 se dostala do rozporu s výjimkou dříve udělenou Ministerstvem životního prostředí, neboť ta rozšiřování geograficky nepůvodních druhů rostlin výslovně zakazovala. Rozpor mezi dvěma rozhodnutími správních orgánů nastává především tehdy, jsou-li ve vzájemném rozporu jejich výroky; současně platí, že takováto situace nastane také v případě, kdy jsou ve vzájemném rozporu podmínky předmětných rozhodnutí tvořící součást jejich výroků. Podle stěžovatelů totiž samotná skutečnost, že rozhodnutí vlády o výjimce bylo vydáno později než rozhodnutí ministerstva o výjimce nezpůsobuje automaticky neplatnost nebo zrušení podmínky obsažené v rozhodnutí ministerstva týkající se zákazu výsadby geograficky nepůvodních druhů dřevin. Nelze připustit, aby rozhodnutí vlády „novelizovalo“ rozhodnutí o výjimce ministerstvem již z toho důvodu, že rozhodnutí o výjimkách byla vydána různými správními orgány. K odstranění rozporu měl být podle názoru stěžovatelů použit postup podle ustanovení § 84 zákona o ochraně přírody a krajiny, případně obnova řízení.

Stěžovatelé rovněž namítají nezákonnost rozhodnutí vlády ze dne 24. 11. 2004. Předmětné rozhodnutí podle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny vydala vláda ve formě usnesení podle č. 1. 76 Ústavy. Vydání rozhodnutí nepředcházelo správní řízení ani jakýkoli jiný procesní postup, ačkoliv vzhledem k povaze předmětného rozhodnutí (rozhodnutí, jenž zakládá fyzické nebo právnícké osobě subjektivní práva a povinnosti), měla vláda při rozhodování o žádosti Ředitelství silnic a dálnic České republiky postupovat podle správního řádu. Rozhodnutí vlády nevyhovuje formálním požadavkům § 47 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu, neboť

neobsahuje odůvodnění a poučení účastníků. Naprostá absence odůvodnění rozhodnutí vlády způsobuje jeho nepřezkoumatelnost. Navíc nemohly být naplněny věcné podmínky pro povolení výjimky ze zákazu podle § 26 odst. 1 písm. d) zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť v řízení podle § 43 téhož zákona lze povolit výjimku ze zákazu ve zvláště chráněných územích v případech, kdy veřejný zájem výrazně převyšuje nad zájmem ochrany přírody. Proto by dokazování prováděné v takovém řízení mělo směřovat ke zjištění, zda v konkrétním případě (ve vztahu k činnosti, pro kterou žadatel o výjimku vysadit tři nepůvodní druhy rostlin žádá) byla uvedena podmínka splněna či nikoliv. Stěžovatelé mají za to, že v uvedeném rozhodnutí nebyl dodržen zákonem stanovený postup pro vydání rozhodnutí podle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť vláda zneužila svého diskrečního oprávnění. Uvedené rozhodnutí je tedy nezákonné, případně lze dovodit i jeho nicotnost v důsledku absolutního nedostatku zákonem předepsané formy.

Ze všech shora uvedených důvodů stěžovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že námitky stěžovatelů uvedené v kasační stížnosti byly v předchozích řízeních náležitě vypořádány a setrval na svých předchozích vyjádřeních. K námitce týkající se nutnosti zahrnutí stanoviska EIA do rozhodnutí podle § 12 a § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny žalovaný uvedl, že stanovisko EIA bylo vydáno podle zákona č. 244/1992 Sb., nelze proto na takové stanovisko aplikovat ustanovení § 10 ani žádné jiné ustanovení zákona č. 100/2001 Sb. K námitkám směřujícím proti usnesení vlády ze dne 24. 11. 2004 žalovaný sdělil, že není v jeho kompetenci posuzovat zákonnost postupu vlády při vydávání citovaného rozhodnutí. Při posouzení výjimky ze zákazu podle § 26 odst. 1 písm. d) zákona o ochraně přírody a krajiny vycházel žalovaný v napadeném rozhodnutí ze skutečnosti, zda výjimka byla udělena či nikoliv. Z věcného hlediska pak žalovaný uzavřel, že realizace výsadby tří geograficky nepůvodních druhů dřevin ve středovém pruhu dálnice D8 v úseku Lovosice – Řehlovice nepředstavuje hrozbu poškozování životního prostředí na území chráněné krajinné oblasti. Žalovaný proto navrhl, aby byla kasační stížnost pro nedůvodnost zamítnuta.

Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti nejprve hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobami oprávněnými, a není důvodné kasační stížnosti odmítnout pro nepřípustnost. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Kasační stížnost je důvodná.

Stěžovatelé označili jako důvody podané kasační stížnosti důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. V obsahu kasační stížnosti pak blíže specifikovali pouze důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nesprávné posouzení právní otázky soudem. Vzhledem k tomu, že důvody podle § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s. zůstaly pouze v obecné rovině a nebyly blíže konkretizovány, Nejvyšší správní soud se jimi nemohl zabývat.

Dříve než Nejvyšší správní soud přistoupil k posouzení kasačních námitek, zabýval se právní povahou aktu orgánu ochrany přírody vydaného podle § 12 odst. 2 a § 44 odst. 1 zákona

o ochraně přírody a krajiny. S přihlédnutím k době, kdy bylo vydáno rozhodnutí orgánu ochrany přírody, aplikoval Nejvyšší správní soud při dalších úvahách ustanovení zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném do 31. 12. 2006. Z ustanovení § 12 odst. 2 citovaného zákona plyne, že k umístování a povolování staveb, jakož i jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, je nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody. Podle ustanovení § 44 odst. 1 zákona nelze na území národních parků a chráněných krajinných oblastí bez souhlasu orgánu ochrany přírody vydat rozhodnutí o umístění, povolení či změně v užívání stavby, povolení k nakládání s vodami a k vodohospodářským dílům, povolení k některým činnostem či udělení souhlasu podle vodního zákona.

Z judikatury zdejšího soudu lze dovodit, že jak souhlas se zásahem do krajinného rázu (§ 12), tak souhlas s umístováním, resp. povolováním staveb v chráněné krajinné oblasti (§ 44) jsou rozhodnutími vydávanými ve správním řízení (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 6 A 97/2001 - 39, dostupné na www.nssoud.cz). Rozhodnutí o udělení souhlasu podle § 12 a § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny podléhají samostatnému přezkumu ve správním soudnictví, neboť se jimi zasahuje do právní sféry jednotlivce. Na tomto závěru nic nemění ani skutečnost, že napadené rozhodnutí je jedním z řetězcích se správních rozhodnutí, na něhož navazují rozhodnutí další (např. stavební povolení). Podmínkou je, že rozhodnutí musí být závazné pro výrokovou část navazujících správních rozhodnutí (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, publikovaného pod č. 1764/2009 Sb. NSS, dostupného na www.nssoud.cz).

Výše citované závěry Nejvyššího správního soudu plně dopadají na souhlasy podle zákona o ochraně přírody a krajiny vydané do 31. 12. 2005, tj. do pozbytí účinnosti zákona č. 71/1967 Sb. V posuzovaném případě bylo řízení o udělení souhlasu podle § 12 a § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny pro povolení stavby dálnice D8, úseku Lovosice - Řehlovice, zahájeno žádostí doručenou Správě chráněné krajinné oblasti České středohoří dne 27. 12. 2004. Řízení o této žádosti probíhalo podle zákona č. 71/1967 Sb. (starého správního řádu), neboť i po nabytí účinnosti zákona č. 500/2004 Sb. (nového správního řádu), tj. po 1. 1. 2006, v souladu s temporálním ustanovením § 179 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., se řízení, která nebyla pravomocně skončena před účinností tohoto zákona, měla dokončit podle dosavadních předpisů. V předmětném řízení o udělení souhlasu se zásahem do krajinného rázu a souhlasu s povolením stavby postupovaly orgány ochrany přírody podle zákona č. 71/1967 Sb., proto jsou shora uvedené závěry usnesení rozšířeného senátu č. j. 8 As 47/2005 - 86 plně aplikovatelné na posuzovaný případ.

Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že napadené rozhodnutí je rozhodnutím podle § 65 s. ř. s., jež může být přezkoumáno ve správním soudnictví. Následně se zabýval první stížní námitkou, tj. námitkou nesprávného posouzení tvrzeného rozporu výjimek udělených podle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny ze zákazu podle § 26 odst. 1 písm. f) a písm. d) citovaného zákona.

Předmětem řízení podle § 43 je udělení výjimky ze zákazu ve zvláště chráněných územích podle § 16, 26, 29, 34, § 35 odst. 2, § 36 odst. 2, § 45h a 45i zákona o ochraně přírody a krajiny v případech, kdy veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody. Podstatou uvedeného řízení je při rozhodování o udělení výjimky z každého dílčího zákazu zhodnotit, zda v daném případě veřejný zájem převládá nad zájmem ochrany přírody či nikoliv. Udělení výjimky ze zákazu podle určitého ustanovení automaticky nepředurčuje, že v řízení o udělení

výjimky z jiného zákazu bude také pozdější výjimka udělena. S ohledem na odlišný předmět každého řízení o udělení výjimky musí příslušný orgán uvážit, převažují-li hodnoty daným zákazem chráněné nad veřejným zájmem, případně je-li tomu naopak.

Nejvyšší správní soud se přiklonil k názoru městského soudu, že výjimka ze zákazu § 26 odst. 1 písm. d) zákona o ochraně přírody a krajiny udělená vládou dne 24. 11. 2004 pouze doplnila již dříve udělenou výjimku ze zákazu § 26 odst. 1 písm. f) zákona, přičemž tato později udělená výjimka neměla nahradit výjimku dříve udělenou. Výjimka ze zákazu podle § 26 odst. 1 písm. f) zákona udělená ministerstvem 13. 7. 2000 povolila stavbu dálnice v chráněné krajinné oblasti, a současně zakázala ostatní činnosti, které jsou v chráněné krajinné oblasti podle § 26 zákona o ochraně přírody a krajiny zakázány; dále stanovila pro případnou stavbu dálnice další podmínky. Po vydání územního rozhodnutí, které převzalo podmínky dříve udělené výjimky, požádal investor rovněž o vydání výjimky ze zákazu podle § 26 odst. 1 písm. d) zákona. Pravomoc orgánu rozhodujícího o výjimce podle § 43 v rozhodné době přešla na vládu, na které bylo posoudit, zda v daném případě veřejný zájem na udělení výjimky ze zákazu povolovat nebo uskutečňovat záměrné rozšiřování geograficky nepůvodních druhů rostlin převažuje nad zájmem ochrany přírody. Vláda výjimku ze zákazu podle § 26 odst. 1 písm. d) zákona udělila. Investor tedy měl k dispozici dvě rovnocenné výjimky podle § 43 zákona, které vedle sebe ob stojí a bylo na orgánu ochrany přírody, aby v napadeném rozhodnutí zhodnotil dopad záměru investora na krajinný ráz, případně na povolení stavby ve zvlášť chráněném území s ohledem na obsah udělených výjimek. Správa chráněné oblasti výše uvedené zhodnotila a vydala souhlas podle § 12 odst. 2 a § 44 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. S namítanými rozpory mezi podmínkami zahrnutými v územním rozhodnutí a ve výjimce ze dne 24. 11. 2004 Správa chráněné oblasti správně odkázala stěžovatele na řízení o vydání stavebního povolení, neboť pro vydání souhlasu podle § 12 a § 44 zákona nebyl výše tvrzený rozpor relevantní.

Námítka směřující do nepřezkoumatelnosti, resp. nicotnosti rozhodnutí vlády o udělení výjimce byly stěžovateli uplatněny poprvé v kasační stížnosti, Nejvyšší správní soud proto musel zkoumat, zda jsou námitkami přípustnými. Podle ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. není kasační stížnost přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.

Stěžovatelé vznesli nově v kasační stížnosti námitku nepřezkoumatelnosti, resp. nicotnosti rozhodnutí vlády o výjimce ze dne 24. 11. 2004; v žalobním řízení však ani jeden ze žalobců z citovaného rozhodnutí předmět soudního přezkumu nečinil. Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že namítaná nepřezkoumatelnost rozhodnutí vlády o výjimce je nepřipustným důvodem kasační stížnosti (§ 104 odst. 4 s. ř. s.), neboť tato otázka měla být primárně uplatněna v řízení před městským soudem. V řízení o kasační stížnosti nemohou být činěny předmětem přezkumu jiné otázky, než které byly zkoumány v řízení před krajským (resp. městským) soudem. Pokud žalobci napadli žalobou pouze rozhodnutí podle § 12 a § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny a teprve v řízení o kasační stížnosti vnesli do řízení nový prvek směřující na přezkum rozhodnutí vlády podle § 43 zákona, nepřipustně rozšířili předmět řízení o nové rozhodnutí, které nebylo napadeno v řízení před městským soudem. Stěžovatelé se *de facto* snaží o přeměnu žaloby proti rozhodnutí podle § 12 a § 44 zákona na žalobu společnou (proti dvěma rozhodnutím), což však není možné činit v řízení o kasační stížnosti. Bylo-li úmyslem

stěžovatelů žádat přezkum rovněž rozhodnutí vlády o výjimce podle § 43 zákona o ochraně přírody krajiny, měli svá tvrzení uplatnit poprvé v řízení před městským soudem.

Druhý okruh stížních námitek směřoval do nesprávného posouzení žalobní námitky o nezohlednění stanoviska EIA jako povinného podkladu k vydání napadeného rozhodnutí.

Zákon č. 244/1992 Sb. v ustanovení § 1 stanoví, že upravuje posuzování vlivů připravovaných staveb, jejich změn a změn v jejich užívání (dále jen "stavby"), činností, technologií, rozvojových koncepcí a programů, (dále jen "koncepce") a výrobků na životní prostředí a určuje orgány státní správy příslušné k posuzování vlivů na životní prostředí. Ustanovení § 3 téhož zákona pak uvádí, že posuzování zahrnuje zejména a) zjištění, popis a hodnocení předpokládaných přímých a nepřímých vlivů stavby, činnosti nebo technologie na 1. klimatické poměry, ovzduší, povrchové a podzemní vody, půdu, horninové prostředí, způsob využívání krajiny, chráněná území, flóru, faunu, funkčnost a stabilitu ekosystémů, obyvatelstvo, 2. využívání přírodních zdrojů, 3. kulturní památky, 4. životní prostředí v obcích a městech, b) porovnání navržených variant řešení, pokud je jejich zpracování stanoveno (§ 6 odst. 2), a výběr nejvhodnější varianty, c) navržení opatření a podmínek, které vyloučí nebo sníží předpokládané nepříznivé vlivy, popřípadě zvýší pozitivní vlivy stavby, činnosti nebo technologie, d) hodnocení důsledků případného neprovedení stavby, činnosti nebo technologie.

Z odborné literatury vyplývá, že „[i]nstitut posuzování vlivů na životní prostředí (EIA – Environmental Impact Assessment) je jedním z klíčových nástrojů tzv. horizontální ochrany životního prostředí, což znamená, že se vztahuje k ochraně životního prostředí jako celku, nikoli výlučně k některé z jeho složek“ (srov. Dvořák, L. Zákon o posuzování vlivů s komentářem. Praha: Arch, 2005. s. 7). Zásadním požadavkem posouzení vlivů na životní prostředí je, že samotné „posouzení“ provádí rozhodující orgán na základě předloženého stanoviska EIA, které je nezbytným podkladem pro vydání rozhodnutí. Stanovisko EIA navazuje na oznámení záměru připravovaného investorem, jenž popisuje závažné dopady záměru na životní prostředí a navrhuje opatření, která by mohla zmírnit negativní dopady připravovaného záměru. Stanovisko EIA však obsahuje také informace poskytnuté k uvedenému záměru dotčenými orgány, občanskými sdruženími, veřejností a někdy rovněž subjektem rozhodujícím v povolovacím řízení. Je důležité mít na paměti, že posouzení vlivů na životní prostředí neprovádí investor; konečné „posouzení“ provede orgán rozhodující v následném povolovacím řízení na základě obsahu stanoviska EIA (srov. Stookes, P. A practical approach to environmental law. New York: Oxford University Press, 2009, s. 650).

Judikatura Nejvyššího správního soudu dovodila, že „[s]tanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí podle § 10 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, není samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví. V souladu s čl. 9 Aarhuské úmluvy a čl. 10a směrnice 85/337/EHS lze toto stanovisko přezkoumávat až v rámci konečného rozhodnutí, jehož je stanovisko podkladem“ (srov. rozsudek ze dne 14. 6. 2007, č. j. 1 As 39/2006 - 55, nebo obdobně rozsudek ze dne 29. 8. 2007, č. j. 1 As 13/2007 - 63, oba rozsudky dostupné na www.nssoud.cz).

Spornou otázkou v dané věci je posouzení, zda stanovisko EIA má být v souladu s názorem městského soudu využito a zohledněno pouze pro rozhodování ve stavebním řízení (v rozhodnutí o umístění stavby, ve stavebním povolení), nebo zda závěry formulované v tomto

stanovisku mají být podkladem v každém navazujícím správním řízení probíhajícím podle zvláštních (tzv. složkových) zákonů.

Nejvyšší správní soud je toho názoru, že stanovisko EIA musí být v posuzovaném případě závazným podkladem pro rozhodnutí orgánu ochrany přírody podle § 12 a § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny a má být zohledněno v napadeném rozhodnutí v rozsahu, v jakém se vztahuje k posuzovanému předmětu řízení, tj. v rozsahu posouzení vlivů dálnice D8, úsek Lovosice – Řehlovice, na krajinný ráz a na zvláště chráněné území. Rozhodnutí podle § 12 a § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny bylo v řešeném případě vydáno podle zákona č. 71/1967 Sb., s ohledem na předmět řízení (ochrana krajinného rázu, ochrana zvláště chráněného území) bylo tedy rozhodnutím konečným, závazným pro navazující rozhodnutí (v tomto případě stavební povolení). Navazující rozhodnutí muselo předchozí rozhodnutí plně respektovat; jeho závěry buďto převzalo nebo na text předchozího rozhodnutí přímo odkázalo. Z výše uvedeného tedy vyplývá, že obsah stanoviska EIA v části hodnotící dopad zamýšlené stavby do krajinného rázu a v části zabývající se hodnocením vlivů stavby na zvláště chráněné území, měl být zahrnut a zohledněn v napadeném rozhodnutí. Jiné řešení nelze připustit, neboť v rozhodné době bylo napadené rozhodnutí pro daný předmět řízení rozhodnutím konečným. Ponechání zohlednění stanoviska EIA až na rozhodování stavebního úřadu o stavebním povolení by znemožnilo použití informací obsažených ve stanovisku EIA o vlivu stavby na krajinný ráz, příp. na zvláště chráněné území, neboť stavební úřad nebyl oprávněn zahrnout závěry stanoviska EIA ohledně výše uvedeného předmětu řízení do svého rozhodnutí (stavebního povolení). V uvedených otázkách byl stavební úřad povinen plně vycházet z rozhodnutí orgánu ochrany přírody, stanoviskem EIA se zabýval pouze v rozsahu jím projednávaného předmětu řízení.

K otázce závaznosti stanoviska EIA zdejší soud uvádí, že posouzení vlivů na životní prostředí bylo provedeno podle zákona č. 244/1992 Sb., ovšem napadené rozhodnutí bylo vydáno dne 26. 3. 2007, tj. po nabytí účinnosti zákona č. 100/2001 Sb., který provádí směrnici 85/337/EHS ze dne 27. 6. 1985, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí.

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, by měl být od 1. 5. 2004 vykládán v souladu s právem Evropské unie. Stanovisko EIA, i když bylo vydáno podle zákona č. 244/1992 Sb., by proto mělo být závazným podkladem (podle § 10 zákona č. 100/2001 Sb.) pro rozhodnutí správního orgánu.

Podle článku 8 uvedené směrnice platí, že výsledky jednání a informace shromážděné podle článků 5, 6 a 7 (kam spadají rovněž stanoviska dotčených orgánů k posouzení vlivů) musí být brány v úvahu v povolovacím řízení.

Totéž vyplývá rovněž se smyslu a účelu ustanovení § 10 odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb., které stanoví, že správní úřad, který vydává rozhodnutí nebo opatření podle zvláštních právních předpisů (dále jen "rozhodnutí"), zveřejní 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 nutná k provedení záměru v žádném správním ani jiném řízení nebo v jiném postupu podle zvláštních právních předpisů. V těchto řízeních a postupech je příslušný úřad dotčeným správním úřadem. Při svém rozhodování bere správní úřad vždy v úvahu obsah stanoviska. Jsou-li ve stanovisku uvedeny konkrétní požadavky týkající se ochrany

životního prostředí, zahrne je do svého rozhodnutí; v opačném případě uvede důvody, pro které tak neučinil nebo učinil jen částečně. Rozhodnutí musí vždy obsahovat odůvodnění.

Citované ustanovení je spíše procesním ustanovením, které zakotvuje povinnost rozhodujícího správního orgánu brát v úvahu obsah stanoviska EIA, případně řádně odůvodnit, proč se od daného stanoviska ve svém rozhodnutí odklonil. Ustanovení § 10 zákona č. 100/2001 Sb. rovněž stanoví, že stanovisko EIA je povinným podkladem pro všechna správní řízení a že konkrétní požadavky týkající se ochrany životního prostředí mají být zahrnuty do rozhodnutí správního úřadu. Není určující, je-li takové ustanovení obsaženo v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí; pokud by uvedené procesní ustanovení bylo obsaženo např. ve správním řádu, v zákoně o ochraně přírody a krajiny či jiných složkových zákonech, dosáhl by zákonodárce stejného výsledku.

Podle přechodného ustanovení § 24 zákona č. 100/2001 Sb. (jehož znění od nabytí účinnosti zákona nedostalo změn) oprávněná osoba, která získala osvědčení podle zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů, a vyhlášky č. 499/1992 Sb., o odborné způsobilosti pro posuzování vlivů na životní prostředí a o způsobu a průběhu veřejného projednání posudku, se považuje za držitele autorizace podle § 19 (odstavec 1). Posouzení zahájená před účinností tohoto zákona se dokončí podle zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů (odstavec 2).

Přechodná ustanovení se tak dotýkají pouze dvou otázek, kterými jsou autorizace ke zpracování dokumentace a posudku podle § 19 zákona a dokončení posouzení zahájených před účinností zákona. Při interpretaci ustanovení § 24 odst. 2 zákona („dokončení posouzení“) je nezbytné rozlišit dva případy: prvním je posouzení procesu vytváření stanoviska EIA, druhým je otázka použití již vypracovaného stanoviska. Ustanovení § 24 odst. 2 zákona č. 100/2001 Sb. se nepochybně aplikuje tehdy, nebyl-li proces posouzení vlivů zahájeného podle zákona č. 244/1992 Sb. dokončen před nabytím účinnosti zákona č. 100/2001 Sb. V posuzovaném případě však bylo stanovisko vydáno v roce 1996, tj. před nabytím účinnosti zákona č. 100/2001 Sb. Naopak na použití nebo závaznost již vypracovaného stanoviska EIA je nezbytné pohlížet optikou eurokonformního výkladu a interpretovat zákon č. 100/2001 Sb. v souladu s cíli a záměry této právní úpravy.

Podle § 1 odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb. je účelem posuzování vlivů na životní prostředí získat objektivní odborný podklad pro vydání rozhodnutí, popřípadě opatření podle zvláštních právních předpisů a přispět tak k udržitelnému rozvoji společnosti. Pojmem „posuzování“ podle § 24 odst. 2 zákona č. 100/2001 Sb. je pak s ohledem na § 1 téhož zákona nutné rozumět proces posuzování vlivů od jeho zahájení do vydání stanoviska EIA. Zohlednění nebo použití vypracovaného stanoviska v navazujících správních řízeních je otázkou, jež nespadá do rozsahu ustanovení § 24 zákona č. 100/2001 Sb. Argumentem *a contrario* lze dovodit, že neupravují-li přechodná ustanovení otázku závaznosti stanoviska EIA, musí být v následných správních řízeních zahájených po nabytí účinnosti zákona č. 100/2001 Sb. se stanoviskem EIA nakládáno v souladu s § 10 odst. 4 téhož zákona, bez ohledu na to, zda bylo stanovisko vydáno podle zákona č. 244/1992 Sb. nebo podle zákona č. 100/2001 Sb. Takový závěr je navíc plně v souladu s požadavky kladenými na tuzemskou legislativu právem Evropské unie.

V této otázce lze zmínit rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 9. 8. 1994 ve věci C-396/92 *Bund Naturschutz in Bayern e. V. a Richard Stahnsdorf a další proti Freistaat Bayern, Stadt*

Vilsbiburg a Landkreis Landsbut [1994] Sbíрка rozhodnutí s. I-03717, který se zabýval otázkou přechodných ustanovení dané směrnice. Evropský soudní dvůr v citovaném rozsudku potvrdil, že „článek 12(1) směrnice 85/337 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí musí být interpretován tak, že členský stát, který transponoval uvedenou směrnici do národního práva po 3. 7. 1988, tedy po stanoveném datu pro její transpozici, není oprávněn se formulací přechodných ustanovení zřeknout závazků vyžadovaných směrnicí pro proces posuzování vlivů ohledně projektů, u nichž byl proces posuzování vlivů zahájen před nabytím účinnosti národního právního předpisu provádějícího směrnici, ovšem až po datu 3. 7. 1998“ (pozn. neoficiální překlad). S ohledem na uvedený rozsudek se jako jediný možný jeví výše uvedený výklad, neboť po vstupu České republiky do Evropské unie dne 1. 5. 2004 nelze připustit, aby přechodná ustanovení národního zákona (§ 24 zákona č. 100/2001 Sb.) zbavovala členský stát závazků vyplývajících z citované směrnice, tj. i z povinnosti zohlednit stanovisko EIA ve všech následných správních řízeních.

Nejvyšší správní soud k otázce závaznosti stanoviska EIA v předmětném řízení shledal důvodnými námitky stěžovatelů, že podmínky stanoviska týkající se uvedeného předmětu řízení měl orgán ochrany přírody zohlednit v souladu s ustanovením § 10 odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb. Ve svém rozhodnutí o udělení souhlasu podle § 12 odst. 2 a § 44 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

S ohledem na výše uvedené závěry Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek Městského soudu v Praze, a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž bude městský soud vázán názorem vysloveným v rozsudku zdejšího soudu. V novém řízení rozhodne městský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 19. ledna 2010

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu