



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobců: **a) Společenství vlastníků pro dům č. p. X, b) F. B., c) M. M.**, všichni zastoupeni Mgr. Ing. Daliborem Jandurou, advokátem se sídlem Dlouhá 103, Hradec Králové, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského náměstí 125, Pardubice, o žalobách žalobců a), b) a c) proti vyjádření orgánů státní správy Odboru životního prostředí a zemědělství Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 28. 6. 2018, č. j. KrÚ 47363/2018, sp. zn. SpKrÚ 42654/2018 OŽPZ OIP, v řízení o kasačních stížnostech žalobců a), b) a c) proti usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 26. 4. 2019, č. j. 52 A 53/2019 – 34,

t a k t o :

- I. Kasační stížnosti **se z a m í t a j í**.
- II. Žalobci a), b) a c) **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech.
- III. Žalovanému se **n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobci a), b) a c) podali ke Krajskému soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích (dále jen „krajský soud“) žaloby proti vyjádření orgánů státní správy Odboru životního prostředí a zemědělství Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 28. 6. 2018, č. j. KrÚ 47363/2018, sp. zn. SpKrÚ 42654/2018 OŽPZ OIP, vydané k aktualizované projektové dokumentaci pro územní řízení (které bylo v rozhodné době

vedeno Magistrátem města Pardubice, přičemž všichni žalobci v něm byli účastníky řízení jakožto dotčená veřejnost), a to ve věci stavby „I/2 Pardubice, jihovýchodní obchvat“ (dále též „vyjádření“). Toto vyjádření žalobci považovali za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a domáhali se jeho zrušení, neboť jej shledávali nezákonným pro nepřezkoumatelnost, dále nesprávné právní posouzení aplikace zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění k okamžiku vydání napadeného vyjádření (dále jen „zákon EIA“) a taktéž pro hmotněprávní pochybení v průběhu zjišťovacího řízení.

Rozsudek krajského soudu

[2] Krajský soud podané žaloby usnesením ze dne 26. 4. 2019, č. j. 52 A 53/2019 – 34 (dále jen „napadené usnesení“), odmítl; předmětné vyjádření totiž neshledal rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť se jím nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují práva a povinnosti žalobců, navíc se ani přímo nedotýká jejich právní sféry. Konstatoval, že žalobami napadeným vyjádřením se neumísťuje ani nepovoluje žádná stavba. Obsahuje pouze informace pro stavebníka o veřejných zájmech (jejichž ochrana je v působnosti žalovaného), které mohou být stavebním záměrem dotčeny, a o souvisejících povinnostech za účelem ochrany jednotlivých složek životního prostředí (např. o povinnosti vyžádat si příslušné výjimky a závazná stanoviska); dále zahrnuje podněty k úpravě projektové dokumentace navazujícího stupně. Dle krajského soudu se tedy jedná o zjevně právně nezávazný úkon žalovaného, neboť žádný obecně závazný právní předpis takového vyjádření neupravuje; soudu však bylo z jeho úřední činnosti známo, že obdobná vyjádření odboru životního prostředí jsou s odkazem na interní normativní instrukce stavebními úřady po stavebnících vyžadována. Nejedná se však o závazné stanovisko (resp. souhrn závazných stanovisek) či koordinované závazné stanovisko (předmětné vyjádření totiž nemá ani zákonem předvídanou formu závazného stanoviska), již vůbec pak dané vyjádření nelze považovat za negativní závěr zjišťovacího řízení, tedy rozhodnutí podle § 7 odst. 6 zákona EIA (proti němuž by se navíc žalobci museli nejprve odvolat, chtěli-li by jej následně podrobit soudnímu přezkumu).

[3] I kdyby se však podle krajského soudu jednalo o jakési „souhrnné závazné stanovisko“ a stavební úřad z něj následně v územním řízení vycházel při formulaci podmínek realizace stavby, mohou se žalobci proti rozhodnutí o umístění stavby odvolat a následně se domoci též jeho soudního přezkumu, a to včetně přezkumu takového „souhrnného závazného stanoviska“. Žalobci tak za žádných okolností nebudou zkráceni ve svém právu na přístup k soudu. Odkázal přitom na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113, dle něž závazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu nejsou rozhodnutími ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 s. ř. s., přičemž soudní přezkum jejich obsahu je umožněn až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s.; nemá přitom na věc vliv, zda žádost o vydání závazného stanoviska byla podána subjektem před zahájením hlavního řízení, v jeho průběhu či žádné hlavní řízení v případě vydání negativního závazného stanoviska již nenásleduje, neboť jej příslušný subjekt nezahájí. Tyto závěry jsou pak plně aplikovatelné i na následné úkony, byť formálně označené jako rozhodnutí, kterými jsou závazná stanoviska měněna nebo rušena.

II. Kasační stížnosti a vyjádření k nim

II.A Kasační stížnosti žalobců a), b) a c)

[4] Proti usnesení krajského soudu podali žalobci a), b) a c) [společně dále jen „stěžovatelé“] kasační stížnosti totožného znění, v nichž požadovali napadené usnesení zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení. Poukazují na to, že relevantní a pro věc podstatnou částí napadeného vyjádření je jeho závěr, že změna předmětného stavebního záměru se nebude posuzovat podle zákona EIA; toto vyjádření přitom bylo vydáno až za účinnosti zákona EIA ve znění jeho novely provedené zákonem č. 39/2015 Sb., pročež se na danou situaci již vztahoval § 7 odst. 6 tohoto zákona. Zdůrazňují, že v dané věci sice existoval dřívější závěr zjišťovacího řízení, dle něž stavební záměr nepodléhá posuzování podle zákona EIA [srov. rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 3. 2004, č. j. OŽPZ/2697/04/FE (dále jen „závěr zjišťovacího řízení“)]; ten však již za současných skutkových okolností materiálně neobstojí vzhledem k základním změnám řešeného území. Stěžovatelé jsou přesvědčeni, že žalovaný vydáním napadeného vyjádření obešel smysl a účel aktuálně účinné úpravy zákona EIA tím, že napadeným aktem supluje jinak ve věci nezbytné vydání rozhodnutí dle § 7 odst. 6 zákona EIA, tj. rozhodnutí, že záměr (jeho změna) nebude podléhat zjišťovacímu řízení. Žalovaný totiž z hlediska významu a naplnění účelu zákona EIA učinil vydáním napadeného vyjádření jakožto podkladu pro dokumentaci stavebního záměru fakticky naprosto totéž, jako kdyby vydal řádné rozhodnutí dle § 7 odst. 6 zákona EIA. Za dostatečné posouzení vlivů na životní prostředí přitom nelze považovat závěr zjišťovacího řízení starý 15 let, nadto vydaný za zcela odlišné skutkové situace v území. Stěžovatelé jsou přesvědčeni, že jestliže § 7 odst. 6 zákona EIA výslovně ukládá povinnost vydat o negativním závěru zjišťovacího řízení rozhodnutí, pak nutně musí mít povahu rozhodnutí také (jakýkoli jiný) akt, jímž fakticky nastávají právní následky tímto ustanovením přímo předjímáné.

[5] Ke krajským soudem citované judikatuře stěžovatelé konstatují, že je dílem překonána již samou skutečností, že zákon EIA explicitně stanovuje negativnímu závěru zjišťovacího řízení formu rozhodnutí; není proto vůbec případná aplikace § 65 odst. 1 s. ř. s. Odkazují dále na odbornou literaturu (HOETZEL: Akt správní, *Slovník veřejného práva československého*, svazek I., Brno 1929, s. 34; či BUREŠ, DRÁPAL, MAZANEC: *Občanský soudní řád, Komentář*, 5. vydání, s. 1042) a judikaturu (rozsudek NSS ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005 – 107, či usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 8. 2002, sp. zn. IV. ÚS 233/02).

[6] Odvolávají se taktéž na důvodovou zprávu k zákonu č. 39/2015 Sb. (novelizujícímu zákon EIA), přičemž poukazují na v ní uvedenou výzvu Komise, dle které má být tzv. screeningové rozhodnutí (závěr zjišťovacího řízení podle § 7 zákona EIA) soudně přezkoumatelné, a to ideálně již ve fázi samotného procesu EIA, nikoliv až společně s rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení. Dále konstatují, že příslušná důvodová zpráva nepomáhá povinnost státu zajistit široký přístup k soudní ochraně, přičemž dikce čl. 11 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. 12. 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále jen „směrnice EIA“) a povinnost České republiky tuto směrnici implementovat bez popření jejího smyslu a účelu s sebou implicitně nesou možnost přístupu k soudní ochraně nezávisle na případném vedení navazujícího řízení s účastenstvím stěžovatelů. Z § 7 odst. 6 zákona EIA dle nich *a contrario* vyplývá, že dotčená veřejnost odlišná od spolků dle § 3

písm. i) bod 1, tj. typicky sousední vlastníci, sice nemůže podat odvolání, avšak je oprávněna k podání správní žaloby; soudní ochranu u rozhodnutí, které zasahuje do veřejných subjektivních práv fyzických nebo právnických osob, lze totiž vyloučit jediné výslovným zákonným ustanovením, jež však v zákoně č. 39/2015 Sb. absentuje. Možnost soudního přezkumu samostatného negativního závěru zjišťovacího řízení je navíc zcela v souladu s rozhodovací praxí Soudního dvora EU (srov. rozsudek SDEU ve věci C-75/08, bod 58).

[7] Stěžovatelé nesouhlasí také s názorem krajského soudu, že se předmětný stavební záměr přímo nedotýká jejich právní sféry, neboť daná stavba je umístována do bezprostředního sousedství jejich nemovitostí, resp. nemovitostí členů žalobce a), což zásadně mění dosavadní poměry v území. To vše je dle jejich názoru v řízení prokázáno, včetně toho, že byli připuštěni do územního řízení jako jeho účastníci.

II.B Vyjádření žalovaného ke kasačním stížnostem

[8] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasačním stížnostem především uvedl, že rozhodnutí dle § 7 odst. 6 zákona EIA je vydáváno pouze v případě probíhajícího zjišťovacího řízení; v napadeném vyjádření však pouze konstatoval, že předmětný stavební záměr nebude (znova) podléhat zjišťovacímu řízení, protože nebylo možné takové rozhodnutí vydat.

II.C Replika stěžovatelů k vyjádření žalovaného

[9] Stěžovatelé v replice k vyjádření žalovaného namítli, že za naprosto zásadní právní otázku považují, zda postup v souladu s platnou právní úpravou nezakládá povinnost vydat rozhodnutí též o závěru, že určitý stavební záměr nebude podléhat zjišťovacímu řízení; dle jejich názoru totiž tato povinnost jednoznačně plyne z § 7 odst. 6 zákona EIA. Zdůrazňují, že v roce 2018 bylo bez jakéhokoliv řádného odůvodnění žalovaným vydáno napadené vyjádření, jež svými právními účinky (a konfirmací dávno překonaného řešení poměrů v území z roku 2002) materiálně naprosto přiléhavě odpovídá rozhodnutí, že záměr nebude podléhat zjišťovacímu řízení, ač současně došlo k zásadním změnám v dotčeném území; takovýto postup je zřejmým, relevantním a nezpochybnitelným obcházením zákona EIA.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnosti byly podány včas, osobami k tomu oprávněnými, proti rozhodnutí, vůči němuž jsou kasační stížnosti ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustné, stěžovatelé jsou v řízení zastoupeni advokátem dle § 105 odst. 2 s. ř. s. a jsou splněny i obsahové náležitosti těchto stížností dle § 106 s. ř. s.

[11] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasačních stížností v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejich rozsahu a přípustně uplatněných důvodů. Stěžovatelé uplatnili kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

pokračování

[13] Stěžovatelé správně podřadili důvod podání jejich kasačních stížností pod § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., neboť jestliže napadají usnesení krajského soudu o odmítnutí jimi podaných žalob, pak přichází v úvahu pouze tvrzení nezákonnosti tohoto rozhodnutí; z povahy věci totiž nelze namítat žádné jiné důvody [srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 17. 5. 2007, sp. zn. III. ÚS93/06 (všechna v tomto rozsudku uvedená rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na www.usoud.cz), či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 – 65 (všechna v tomto rozsudku uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz)]. Jakékoliv kasační námitky směřující do merita samotné věci nejsou přípustné, neboť se krajský soud předmětem podané žaloby věcně vůbec nezabýval. Naplnění důvodu dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. však může založit i skutečnost, že krajský soud nesprávně posoudil rozhodnou právní otázku (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 2. 2016, č. j. 6 As 2/2015 - 128), stejně jako vada řízení před soudem, která měla za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí žaloby, či vada řízení spočívající ve zmatečnosti řízení před soudem [srov. rozsudky NSS ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs33/2004 - 98 (625/2005 Sb. NSS), nebo ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 24/2004 - 49 (427/2005Sb. NSS)].

III.A Relevantní právní úprava a judikatura

[14] Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. platí, že „*kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.*“

[15] Dle § 4 odst. 1 písm. c) zákona EIA jsou „*předmětem posuzování podle tohoto zákona záměry uvedené v příloze č. 1 k tomuto zákonu kategorii II a změny těchto záměrů, pokud změna záměru vlastní kapacitou nebo rozsahem dosáhne příslušné limitní hodnoty, je-li uvedena, nebo které by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí, zejména pokud má být významně zvýšena jeho kapacita a rozsah nebo pokud se významně mění jeho technologie, řízení provozu nebo způsob užívání; tyto záměry a změny záměrů podléhají posouzení vlivů záměru na životní prostředí, pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení.*“

[16] Podle § 7 odst. 6 zákona EIA „*dojde-li příslušný úřad (v rámci probíhajícího zjišťovacího řízení) k závěru, že záměr podle odstavce 2 nepodléhá posouzení vlivů záměru na životní prostředí podle tohoto zákona, vydá o tom rozhodnutí, které je prvním úkonem v řízení. V rozhodnutí se uvedou základní údaje o záměru v rozsahu bodů B.I.1. až B.I.4. a B.I.6. přílohy č. 3 k tomuto zákonu a úvahy, kterými se příslušný úřad řídil při hodnocení kritérií uvedených v příloze č. 2 k tomuto zákonu. Rozhodnutí se zveřejňuje způsobem podle § 16 a doručuje veřejnou vyhláškou. Právo podat odvolání proti rozhodnutí má oznamovatel a dotčená veřejnost uvedená v § 3 písm. i) bodě 2. Splnění podmínek podle § 3 písm. i) bodu 2 doloží dotčená veřejnost v odvolání.*“

[17] Dle § 23 odst. 3 zákona EIA platí, že „*v případě důvodných pochybností oznamovatele o zařazení záměru podle § 4 odst. 1 (téhož zákona), popřípadě o příslušném úřadu nebo o rozsahu dotčeného území, vydá ministerstvo na žádost oznamovatele vyjádření (...)*“; dle odst. 4 pak toto vyjádření vydá orgán kraje, pakliže nejde o případy vyhrazené ministerstvu.

[18] V rozsudku ze dne 28. 2. 2020, č. j. 6 As 104/2019 – 70, se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou nezačínání zjišťovacího řízení dle § 7 odst. 1 zákona EIA [u záměrů a změn záměrů dle § 4 odst. 1 písm. a) zákona EIA]; byť se tedy nejednalo přímo o nezačínání zjišťovacího řízení dle § 7 odst. 2 zákona EIA [konkrétně o změnu záměru dle § 4 odst. 1 písm. c) zákona EIA], je v tomto rozsudku uvedená argumentace *mutatis mutandis* relevantní i pro nyní posuzovanou věc. Nejvyšší správní soud konstatoval, že „akt, do něhož příslušný úřad vtělí svůj závěr, že oznámený záměr či změna záměru nespadá pod předmět posuzování podle § 4 odst. 1 zákona o EIA, není výsledkem žádného řízení, v němž by účastníci uplatňovali svá stanoviska, na něž by byl správní orgán povinen reagovat. Správní orgán jím v podstatě jen odpovídá na dotaz oznamovatele, zda jeho záměr bude podléhat zjišťovacímu řízení, či nikoliv. Pokud úřad dospěje k negativnímu závěru, implicitně je v něm obsažena odborná úvaha o tom, že žádné významné negativní vlivy záměru na životní prostředí neshledal. Podpůrně lze poukázat na to, že výsledek odborné úvahy správního orgánu, že nebude zahajovat zjišťovací řízení, není ani rozhodnutím dle části druhé správního řádu (v tomto smyslu judikoval již dříve Krajský soud v Brně ve svém usnesení ze dne 23. 5. 2016, č. j. 29 A 68/2016 - 22 a Nejvyšší správní soud se s ním ve svém předchozím rozsudku ztotožnil), ani rozhodnutím podle § 65 s. ř. s. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2018, č. j. 2 As 328/2016 - 96).“ K podmínkám pro zahájení zjišťovacího řízení pak uvedl, že „zjišťovacímu řízení nebudou podléhat ani ty změny záměrů, u nichž sice laik může mít pochybnosti, zda by nemohly negativně ovlivnit životní prostředí (např. proto, že se dotýkají samotné výrobní technologie), avšak odborník je schopen na základě dostupných informací (zejména těch, jež jsou obsaženy v oznámení záměru) a svých odborných znalostí takovou možnost a priori vyloučit. (...) Nastíněný výklad odpovídá i závěrům komentářové literatury, která uvádí, že v případě důvodných pochybností, zda v konkrétním případě jde o změnu záměru ve smyslu komentovaného ustanovení, či nikoli, vydá Ministerstvo životního prostředí, resp. krajský úřad na základě žádosti oznamovatele vyjádření (§ 23 odst. 3 a 4)“ (Dvořák, L. Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí (100/2001 Sb.). Komentář. Praha: Wolters Kluwer. 2019 – elektronická verze citována dle systému právních informací ASPI). Významný negativní vliv změny záměru tedy nemusí být na první pohled vyloučen a oznamovatel může mít ze svého laického hlediska důvodné pochybnosti o tom, zda záměr spadá do působnosti zákona o EIA. Pokud však správní orgán na rozdíl od něj získá již z oznámení záměru podle § 4 odst. 1 písm. b) zákona o EIA dostatek informací k tomu, aby odborně posoudil, že záměr významný negativní vliv na životní prostředí mít nemůže, sdělí to oznamovateli formou vyjádření a zjišťovací řízení vůbec nezačíná.“

III.B Podstatné okolnosti věci

[19] Žalovaný v závěru zjišťovacího řízení konstatoval, že stavební záměr „*Silnice I/2 Pardubice, Jihovýchodní obchvat, 1. etapa*“ naplňuje dikci bodu 9.1, kategorie II, přílohy č. 1 zákona EIA, pročez bylo dle § 7 téhož zákona provedeno zjišťovací řízení, jehož cílem bylo zjištění, zda záměr bude posuzován podle zákona EIA; výsledkem zjišťovacího řízení přitom byl závěr, že tomu tak nebude. Následně stavebník v rámci probíhajícího územního řízení (jehož účastníky jsou taktéž stěžovatelé) předložil stavebnímu úřadu dokumentaci obsahující změny oproti původnímu záměru spočívající v typu křížení z původně navrhované průsečné křižovatky na okružní křižovatky, a to za účelem zvýšení dopravní obslužnosti přilehlého území; jiné změny nebyly uvedeny.

pokračování

[20] V napadeném vyjádření adresovaném stavebníkovi pak žalovaný k předložené aktualizované dokumentaci pro územní řízení stavby mimo jiné konstatoval, že změna předmětného záměru „byla posouzena ve vztahu k ust. § 4 odst. 1 písm. c) zákona (EIA) a z hledisek uvedených v příloze č. 2 k zákonu. Změna záměru se nedotýká parametrů, délky obchvatu ani jeho trasy (kategorie S 11,5/80, délka 3,1km, trasa se neliší), nemění se ani další zásadní parametry pro posuzování vlivů na životní prostředí. Z uvedených důvodů se nebude změna záměru 'I/2 Pardubice, jihovýchodní obchvat' posuzovat podle zákona o posuzování vlivu na životní prostředí“.

III.C Zákonnost napadeného usnesení

[21] Krajský soud napadeným usnesením odmítl žaloby stěžovatelů, neboť napadené vyjádření neshledal rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.; dle § 70 písm. a) s. ř. s. jsou přitom ze soudního přezkoumání vyloučeny ty úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími. Stěžejní pro posouzení zákonnosti napadeného usnesení je tedy právní otázka, zda napadené vyjádření žalovaného má povahu rozhodnutí (a je tedy přezkoumatelné v soudním řízení správním) či nikoliv; všechny další žalobní (a částečně též kasační) námitky jsou v této věci irelevantní.

[22] Nejvyšší správní soud předně přisvědčuje krajskému soudu v tom, že napadené vyjádření není výsledkem žádného procesního postupu explicitně upraveného (předvídaného) zákonem EIA; na tom ničeho nemění, že se skutečně může jednat o zavedenou praxi, kdy stavební úřady po oznamovateli na základě vlastních interních normativních instrukcí obdobná vyjádření vyžadují. Svou povahou a obsahem se tyto úkony fakticky nejvíce podobají vyjádřením dle § 23 odst. 3 zákona EIA spočívajících v tom, že (mimo jiné) orgán kraje poskytne oznamovateli (tj. osobě hodlající provést stavební záměr, resp. jeho změnu) na základě jeho žádosti své vyjádření o zařazení konkrétního záměru (jeho změny) dle § 4 odst. 1 zákona EIA [tedy posouzení, o záměr dle kterého písmene daného ustanovení se jedná, což má význam právě pro závěr, zdali, a případně za jakých podmínek či vymezených limitních hodnot, bude provedeno zjišťovací řízení]; i v tomto případě se však jedná o pouhé vyjádření, nikoliv samostatně přezkoumatelné rozhodnutí. V situaci řešené v projednávané věci jde o vyjádření názoru žalovaného, zda oznamovatelem předložená změna záměru dle § 4 odst. 1 písm. c) zákona EIA naplňuje zákonné podmínky tohoto ustanovení pro její posouzení ve zjišťovacím řízení. Jelikož tento úkon žalovaného není přímo upraven zákonem EIA jakožto speciálním právním předpisem, jedná se dle Nejvyššího správního soudu zjevně o vyjádření dle části čtvrté zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Platí přitom, že úkony podle části čtvrté správního řádu se za rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s. nepovažují (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2018, č. j. 7 As 92/2017 - 43, ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 166/2016 - 56, ze dne 22. 6. 2016, č. j. 1 As 154/2015 - 50, ze dne 9. 6. 2016, č. j. 2 As 170/2015 - 58, ze dne 11. 1. 2016, č. j. 5 As 5/2014 - 24, ze dne 7. 5. 2015, č. j. 7 As 16/2015 - 76, a ze dne 21. 1. 2015, č. j. 3 As 58/2014 - 75). Již dříve také Nejvyšší správní soud konstatoval, že výsledek odborné úvahy správního orgánu, že nebude zahajovat zjišťovací řízení, není ani rozhodnutím dle části druhé správního řádu (srov. usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 23. 5. 2016, č. j. 29 A 68/2016 - 22, arobované rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2018, č. j. 6 As 91/2018 - 74), ani rozhodnutím podle § 65 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2018, č. j. 2 As 328/2016 - 96). Nadto Nejvyšší

správní soud (obdobně jako soud krajský) argumentuje *a maiori ad minus* také tím, že není-li ani závazné stanovisko vydané podle § 149 správního řádu rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu či § 65 s. ř. s., neboť samo o sobě přímo nezakládá, nemění, neruší nebo závazně neurčuje práva nebo povinnosti, přičemž soudní přezkum jeho 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. (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113, č. 2434/2011 Sb. NSS), pak nelze dospět ani k závěru o samostatné soudní přezkoumatelnosti napadeného vyjádření, jež je pouze úkonem dle části čtvrté správního řádu. V projednávaném případě jsou přitom stěžovatelé účastníky příslušného územního řízení, pročez je správný taktéž závěr krajského soudu, že se mohou proti rozhodnutí o umístění předmětné stavby odvolat, případně napadnout též rozhodnutí nadřízeného správního orgánu u správního soudu žalobou. V ní pak mohou brojit i proti tomu, že příslušná změna stavebního záměru měla podléhat zjišťovacímu řízení dle § 7 zákona EIA, čímž dosáhnou řádného soudního přezkumu nyní sporné otázky a nebudou nikterak zkráceni ve svém právu na přístup k soudu.

[23] Jestliže pak stěžovatelé v kasační stížnosti tvrdí, že z § 7 odst. 6 zákona EIA jednoznačně plyne, že negativní závěr zjišťovacího řízení má formu rozhodnutí, pak s tímto konstatováním nelze než souhlasit; to však není předmětem posuzování, neboť o změně daného stavebního záměru v řešeném případě zjišťovací řízení vůbec vedeno nebylo. Pokud však stěžovatelé dále (v replice k vyjádření žalovaného) uvádějí, že z téhož ustanovení (tj. § 7 odst. 6 zákona EIA) má taktéž zcela zjevně plynout i povinnost příslušného orgánu vydat rozhodnutí o úsudku, že určitá změna stavebního záměru vůbec nebude podléhat zjišťovacímu řízení, pak tomuto názoru nelze dle Nejvyššího správního soudu přisvědčit. Dané ustanovení totiž reguluje pouze povinnost vydat rozhodnutí v situaci, kdy příslušný úřad již v rámci probíhajícího zjišťovacího řízení dospěje k závěru, že zkoumaný záměr (jeho změna) nepodléhá posouzení vlivů záměru na životní prostředí (tedy nenastoupí proces tzv. „velká EIA“). Ovšem samotný odborný úsudek, zda změna záměru [v tomto případě dle § 4 odst. 1 písm. c) zákona EIA] bude posuzována v rámci zjišťovacího řízení (tedy vyhodnocení, zda předmětná změna svou vlastní kapacitou nebo rozsahem dosáhne příslušné limitní hodnoty dle přílohy č. 1 zákona EIA, nebo může mít významný negativní vliv na životní prostředí), nemůže logicky probíhat již v rámci zjišťovacího řízení. Právě až výstup takového posouzení stanoví, zda zjišťovací řízení vůbec proběhne. Stěžovatelé proto nemohou bez dalšího vztahovat zákonné určení procesní formy negativního závěru samotného zjišťovacího řízení již na výstup z odborného posouzení, zdali vůbec změna záměru bude zjišťovacímu řízení podléhat; stěžovateli dovozený závěr z právní úpravy zákona EIA neplyne. Na opakovanou námitku stěžovatelů, že žalovaný vydáním napadeného vyjádření obešel smysl a účel zákona EIA, neboť jím supluje ve věci nezbytné vydání rozhodnutí dle § 7 odst. 6 zákona EIA, snad lze jen zopakovat, že žalovaný se ani pojmově nemohl dopustit obcházení zákona, když mu z něj vůbec neplyne povinnost sdělit oznamovatelem požadované vyjádření formou rozhodnutí. Žalovaný k žádosti oznamovatele pouze (mimo jiné) konstatoval, zda považuje změnu záměru za naplňující podmínky dle § 4 odst. 1 písm. c) EIA pro absolvování zjišťovacího řízení. Daný záměr však posuzoval pouze na základě jemu předložené změny jeho projektové dokumentace (spočívající pouze v dílčí úpravě typu křížení dvou pozemních komunikací); otázka případného zhodnocení stěžovateli tvrzených změn v území nastalých od okamžiku vydání původních závěrů zjišťovacího řízení nebyla (a neměla být) vůbec předmětem napadeného vyjádření, pročez nelze brojit

pokračování

proti jejich nezohlednění. Za irelevantní pak Nejvyšší správní soud považuje argumentaci stěžovatelů týkající se správní a následně soudní přezkoumatelnosti závěrů zjišťovacího řízení (srov. odkazy na důvodovou zprávu k zákonu č. 39/2015 Sb., čl. 11 Směrnice EIA či rozsudek SDEU ve věci C-75/08, bod 58); v projednávaném případě není napadené vyjádření výstupem zjišťovacího řízení, pročez není na místě se blíže zabývat otázkami přezkumu rozhodnutí dle § 7 odst. 6 zákona EIA ve vztahu k dotčené veřejnosti dle § 3 písm. i) bod 1.

[24] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že napadené vyjádření není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.; jeho vydáním nebyl ani obcházen smysl a účel § 7 odst. 6 zákona EIA, neboť toto ustanovení nezakládá povinnost vydat rozhodnutí jakožto výstup odborného úsudku, zda určitá změna stavebního záměru dosahuje stanovených limitních hodnot a podléhá proto zjišťovacímu řízení. Soudní ochrany proti celému procesu posuzování vlivů na životní prostředí dle zákona EIA (tedy ať už dřívějšímu negativnímu závěru zjišťovacího řízení, či případně aktuálně řešenému neposouzení předmětné změny stavebního záměru v rámci nového zjišťovacího řízení) se mohou stěžovatelé jakožto účastníci příslušného územního řízení domáhat podáním žaloby až proti v něm vydanému územnímu rozhodnutí. Napadené usnesení krajského soudu o odmítnutí žalob stěžovatelů je proto zákonné a kasační stížnost nedůvodná.

[25] Nad rámec výše uvedeného Nejvyšší správní soud pouze poznamenává, že jeho rozšířený senát na základě usnesení ze dne 10. 12. 2019, č. j. 6 As 108/2019 - 28, projednává otázku možnosti podání zásahové žaloby podle § 82 s. ř. s. proti nezahájení řízení zahajovaného z moci úřední. Neshledal v tom však důvod k přerušení tohoto řízení a vyčkání rozhodnutí rozšířeného senátu. V této věci totiž žaloba jednoznačně směřovala proti napadenému vyjádření správního orgánu, které stěžovatelé považují za rozhodnutí; vyřešení sporné otázky by se tedy nijak nedotklo posouzení dané věci.

IV. Závěr a náhrada nákladů řízení

[26] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nebyla naplněna stěžovateli uplatněná kasační námitka, pročez jejich kasační stížnosti zamítl jako nedůvodné podle § 110 odst. 1 s. ř. s., věty poslední. O věci přitom rozhodoval bez jednání za podmínek § 109 odst. 2 s. ř. s.

[27] O náhradě nákladů řízení o kasačních stížnostech rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé neměli v těchto kasačních řízeních úspěch a úspěšnému žalovanému je nepřiznal, neboť mu nevznikly žádné účelně vynaložené náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 16. dubna 2020

JUDr. Miluše Došková

předsedkyně senátu