



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **Stop tunelům, z. s.**, IČ 22879552, se sídlem Na Valech 3, Ústí nad Labem, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) Czech Property Investment, a.s., IČ 42716161, se sídlem Vladislavova 1390/17, Praha 1, zast. JUDr. Tomášem Rybářem, Ph.D., advokátem, se sídlem Purkyňova 2121/3, Praha 1, II) Sdružení Zdravé Ústí, z. s., IČ 27031713, se sídlem Ostrčilova 9, Ústí nad Labem, III) Statutární město Ústí nad Labem, se sídlem Velká Hradební 2336/8, Ústí nad Labem, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 3. 2022, č. j. MZP/2022/530/232, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 12. 9. 2022, č. j. 16 A 11/2022-63,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 12. 9. 2022, č. j. 16 A 11/2022-63, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 28. 3. 2022, č. j. MZP/2022/530/232, podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, zamítl odvolání žalobce a odvolání osoby zúčastněné na řízení II) proti rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 8. 12. 2021, č. j. KUUK/163928/2021/ZPZ, kterým byl podle § 7 odst. 6 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o posuzování vlivů“) k záměru „Ústí nad Labem - CPI Obchodní park Krásné Březno“ vydán negativní závěr zjišťovacího řízení vedeného podle zákona o posuzování vlivů.

[2]Krajský soud v Ústí nad Labem rozsudkem ze dne 12. 9. 2022, č. j. 16 A 11/2022-63, uvedené rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[3]V odůvodnění rozsudku krajský soud nejprve konstatoval, že stěžejní spornou otázkou případu bylo, zda příslušné orgány posoudily správně v rámci zjišťovacího řízení, jestli předmětný záměr podléhal posuzování vlivů na životní prostředí, či nikoli. Záměr spadl do přílohy č. 1 kategorie II. k zákonu o posuzování vlivů, který v souladu s § 4 odst. 1 písm. c) téhož zákona podléhá posouzení vlivů na životní prostředí, pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení. V této souvislosti krajský soud citoval dotčená ustanovení zákona o posuzování vlivů. Uvedl, že cílem zjišťovacího řízení bylo ověřit, zda záměr nebo jeho změna mohl mít významný vliv na životní prostředí. Podstatné pak bylo, zda posuzovaný záměr tento vliv mít „může“, nikoli zda jej mít „bude“. Rozhodnutí podle § 7 odst. 6 zákona o posuzování vlivů tak muselo být podloženo závěrem, že posuzovaný záměr nemohl mít významný vliv na životní prostředí, a to v kontextu jeho složek vyjmenovaných v § 2 téhož zákona. Teprve výsledkem posouzení vlivů na životní prostředí pak je závěr, zdali posuzovaný záměr „bude“ či „nebude“ mít významný vliv na životní prostředí, resp. jaká opatření bylo za účelem vyloučení negativních dopadů na životní prostředí nutno učinit.

[4]K výkladu pojmu „významného vlivu“ na životní prostředí krajský soud nejprve uvedl, že v zákoně o posuzování vlivů není definován. Podle § 7 odst. 3 věty první téhož zákona se zahajuje zjišťovací řízení na podkladě oznámení a provádí se podle kritérií uvedených v příloze č. 2 k zákonu o posuzování vlivů. Podle citovaných ustanovení bylo možné mít za to, že významným vlivem byl mimo jiné vliv, který je způsobilý s vyšší než nízkou mírou pravděpodobnosti ovlivnit, resp. ohrozit významným způsobem populaci živočichů a rostlin na nezanedbatelném území. Žalobce konkrétně poukázal na nepříznivý vliv záměru na populaci ještěrky obecné, slepýše křehkého a ůhýka obecného, přičemž v této souvislosti krajský soud citoval str. 37 až 38 odůvodnění biologického hodnocení, které bylo součástí oznámení předmětného záměru. Biologické hodnocení následně na str. 42, 43 a 44 definovalo konkrétní opatření k vyloučení negativního vlivu záměru na výše zmíněné druhy.

[5]Krajský soud opětovně zdůraznil, že podstatným závěrem zjišťovacího řízení byla potencialita existence významného vlivu předmětného záměru na životní prostředí. V takovém případě bylo v souladu se zákonem o posuzování vlivů nutno provést posouzení vlivů na životní prostředí včetně zadání zpracování nezávislého posudku a eventuálního stanovení podmínek provedení záměru. V posuzovaném případě bylo již z přílohy samotného oznámení totiž zřejmé, že realizace předmětného záměru mohla mít skutečně významný vliv na konkrétní zvláště chráněné druhy živočichů, přičemž zmírnění tohoto ovlivnění mohla zajistit pouze doprovodná opatření. V rámci zjišťovacího řízení tak nebylo postaveno na jisto, že předmětný záměr nemohl mít významný vliv na životní prostředí. Posouzení a stanovení případných ochranných, zmírňujících a kompenzačních opatření bylo zároveň předmětem až následného posouzení vlivů na životní prostředí, kdy by byla vtělena do závazného stanoviska, které je závazné pro správní orgány v navazujících řízeních. Krajský soud závěrem zdůraznil, že doporučená opatření v biologickém hodnocení neměla pro správní orgány závaznou povahu. Správní orgán I.

pokračování

stupně tak nesprávně posoudil stěžejní spornou právní otázku, jelikož měl správně vydat rozhodnutí podle § 7 odst. 5 zákona o posuzování vlivů.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření osob zúčastněných na řízení

[6] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost, v níž označil důvod uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[7] V kasační stížnosti stěžovatel namítl, že z argumentace krajského soudu vyplývá, že v podstatě u každého záměru naplňujícího znaky a kritéria § 3 písm. a) zákona o posuzování vlivů potenciálně existuje možnost významného vlivu na životní prostředí, a proto musí podléhat procesu posouzení vlivů. Při jeho realizaci totiž může docházet k vlivům na obyvatelstvo, veřejné zdraví, životní prostředí, živočichy, rostliny, ekosystémy, biologickou rozmanitost, půdu, vodu, ovzduší, klima, krajinu, přírodní zdroje, hmotný majetek, kulturní dědictví včetně jejich vzájemného působení a souvislostí. Právě navržená kompenzační opatření mají zajistit, aby byl vliv na vyjmenované složky života přijatelný, tedy nikoli významný.

[8] Stěžovatel dále namítl, že zmírňující a kompenzační opatření zakotvená v biologickém hodnocení, která byla převzata do předloženého oznámení záměru, s ním tvoří nedělitelný celek, což vyplývá rovněž z judikatury správních soudů. V takové podobě byl předmětný záměr navržen a předložen v rámci zjišťovacího řízení. Pokud by zmíněná opatření nebyla následně vtělena do dokumentace pro navazující řízení, došlo by ke změně záměru, pro kterou nebyl vydán závěr zjišťovacího řízení. Opatření k prevenci, vyloučení, zmírnění či kompenzaci vlivů jsou nadto podle zákona o posuzování vlivů povinnou součástí oznámení záměru. Argumentace krajského soudu by tak vedla ke zpochybnění příslušné kapitoly D bodu IV přílohy č. 3 k zákonu o posuzování vlivů. V rámci zjišťovacího řízení je pak ověřeno, zdali jsou navržená opatření, pokud nějaká bylo možné navrhnout, dostatečná či správná a toto zjištění pak je jedním z důvodů pro závěr o nutnosti posoudit vliv záměru na životní prostředí či nikoli. Pokud je ve zjišťovacím řízení zjištěno, že záměr, a to včetně všech navržených opatření, nemůže způsobit podstatný vliv na životní prostředí, byl účel zmíněné kapitoly přílohy č. 3 k zákonu o posouzení vlivů naplněn. Každé případné navržení jakéhokoli opatření v oznámení záměru by podle závěrů krajského soudu muselo vést k postupu podle § 3 písm. l) zákona o posouzení vlivů, tj. procesu posouzení vlivů záměru na životní prostředí. V této souvislosti stěžovatel odkázal na odbornou literaturu k § 7 téhož zákona.

[9] Cílem zjišťovacího řízení je podle stěžovatele tedy ověřit, zdali má oznámený záměr podstatný vliv na životní prostředí, nikoli stanovení závazných podmínek realizace záměru. Tyto podmínky je totiž v závazném stanovisku k posouzení vlivů potřeba stanovit až poté, co je nepochybně určeno, že záměr skutečně takový vliv může mít. Negativní závěr vydaný ve zjišťovacím řízení nadto neznamená, že v navazujících povolenacích

řízení nemohou dotčené orgány vznést připomínky pro realizaci záměru, které se stanou závaznou součástí příslušných povolovacích aktů. Stěžejním důvodem pro umožnění uvést do závazného stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí podle § 9a odst. 1 zákona o posuzování vlivů (dále jen „stanovisko EIA“) v souladu s přílohou č. 6 k témuž zákonu podmínky je, že v oznámení záměru navržená opatření byla v procesu posouzení vlivů shledána nedostatečnými či nesprávnými, a bylo tak nutné navrhnout další či jiná opatření. Naopak neuvedení dalších podmínek ve stanovisku EIA neznamena, že by oznamovatel mohl záměr realizovat v rozporu s oznámením a v něm uvedenými opatřeními. Byť je běžnou praxí do stanoviska EIA převzít opatření navržená v oznámení, nejedná se o zákonem stanovenou povinnost. Primárně mají být do stanoviska EIA zakotvena opatření dosud oznamovatelem nenavržená.

[10] Stěžovatel doplnil, že předmětný záměr byl již v roce 2010 podroben procesu posouzení vlivů záměru na životní prostředí podle § 3 písm. l) zákona o posuzování vlivů. Podmínky vydaného stanoviska EIA byly podkladem pro příslušný stavební úřad, který na jejich základě vydal územní rozhodnutí, jež je i nadále v platnosti. Pro předmětný záměr byla současně vydána podle § 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody“), výjimka. Správní orgán I. stupně řádně zvážil námitky žalobce ve vzájemném vztahu s údaji obsaženými v podaném oznámení a jeho přílohách a se stanovisky dotčených orgánů, dotčených samospráv, veřejnosti a dotčené veřejnosti, a to s využitím místní znalosti řešeného území. Své závěry pak řádně odůvodnil.

[11] S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[12] Osoba zúčastněná na řízení I) ve vyjádření ke kasační stížnosti nejprve konstatovala, že se ztotožňuje s argumentací stěžovatele. Dále uvedla, že krajský soud nesprávně vyložil pojem „významný vliv“ rozhodný pro zjišťovací řízení. Svou argumentaci nadto neopřel o žádné přesvědčivé úvahy. V této souvislosti odkázala na judikaturu správních soudů k zásadám interpretace právních pojmů a výkladovým metodám. Krajský soud měl předmětný pojem vyložit za použití co nejširší palety interpretačních nástrojů. V posuzovaném případě však zvolil určitou variaci na systematickou metodu interpretace, z níž však nevyplýval žádný přesvědčivý závěr, přičemž nezvolil ani žádnou doprovodnou metodu výkladu. Jeho odůvodnění ohledně významu pojmu „významný vliv“ tak je zkratkovité a nenaplnuje požadavky na přezkoumatelné rozhodnutí.

[13] Krajský soud dále podle osoby zúčastněné na řízení I) citoval některé pasáže biologického hodnocení, které však vytrhl z kontextu. Právní předpisy nevyžadují biologické hodnocení jako součást oznámení záměru. Krajský soud své závěry formuloval výhradně na podkladě negativních vlivů identifikovaných v biologickém hodnocení, aniž by přihlédl k jeho dalším částem. Z nich vyplývá, že si byla jako oznamovatelka předmětného záměru vědoma jeho významného vlivu na životní prostředí a za tím účelem navrhla řadu vhodných kompenzačních opatření, která zajistí, že jeho vlivy na životní prostředí budou akceptovatelné. Proto správní orgán I. stupně rozhodl tak, že záměr bude mít s ohledem na navržená opatření pouze nižší míru negativního vlivu na životní prostředí.

pokračování

[14] Osoba zúčastněná na řízení I) dále konstatovala, že ačkoli krajský soud správně vyložil funkci těchto opatření, následně dospěl k závěru, že předmětný záměr bude mít významný vliv na životní prostředí, pokud nebudou důsledně dodržována opatření navržená v biologickém hodnocení. Krajský soud tak porušil zásadu volného hodnocení důkazů a jeho závěry popírají smysl kompenzačních opatření a požadavek na posuzování oznámení záměru v jeho celistvosti. Záměr může mít akceptovatelné či únosné nebo přijatelné negativní vlivy na životní prostředí, nesmí však být významné. Krajský soud vytvořil hypotetickou situaci, že navržená opatření nebudou dodržena, a proto bude mít předmětný záměr významný vliv na životní prostředí.

[15] Osoba zúčastněná na řízení I) dále konstatovala, že navržená kompenzační opatření jsou součástí oznámení záměru, konkrétně biologického hodnocení přiloženého k oznámení, na jehož základě rozhodoval správní orgán I. stupně ve zjišťovacím řízení. Na jejich podkladě pak rozhodl, že předmětný záměr jako celek nebude mít významný vliv na životní prostředí. Krajský soud však navržená opatření opominul či kalkuloval dopředu se záměrem, že nebudou dodržena.

[16] Osoba zúčastněná na řízení I) též uvedla, že argumentací krajského soudu by institut kompenzačních opatření zcela ztratil svůj smysl. Zároveň by jej do jisté míry ztratilo i zjišťovací řízení, jelikož i záměry obsahující kompenzační opatření zmírňující negativní vliv na životní prostředí by vždy musely projít procesem posouzení vlivů na životní prostředí. Tímto postupem by došlo k zásahu do pravomocí orgánu ochrany přírody a krajiny.

[17] Podle osoby zúčastněné na řízení I) krajským soudem zmiňovaná kompenzační opatření zakotvená do závazného stanoviska EIA jsou správně zařazována do rozhodnutí o výjimkách podle § 56 zákona o ochraně přírody, nikoli do stanoviska EIA. V posuzovaném případě je předloženo biologické hodnocení součástí oznámení záměru, které je podkladem pro následná navazující správní řízení, a to bez ohledu na závěr zjišťovacího řízení. Oznámení totiž představuje základní koncepci, popis a zdůvodnění záměru.

[18] Podle osoby zúčastněné na řízení I) nelze mít ani za to, že by kompenzační opatření do svého stanoviska nemusel zahrnout ani následně orgán ochrany přírody. Je totiž vázán zásadou materiální pravdy a povinností dbát na to, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem na ochraně životního prostředí. Může současně stanovit dokonce přísnější opatření. Stanoviskem EIA nelze nahradit ani rozhodnutí o výjimkách podle § 56 zákona o ochraně přírody. Zmíněné řízení totiž nemá prakticky nikdy povahu navazujícího řízení, nýbrž samostatného řízení s odlišným předmětem. Duplikace opatření ve stanovisku EIA a v řízení podle § 56 zákona o ochraně přírody je nežádoucí a nekoncepční. Kompenzační opatření mají své místo ve zmíněném řízení o výjimkách. Stěžovatel i správní orgán I. stupně tak rozhodli správně.

[19] S ohledem na tyto skutečnosti osoba zúčastněná na řízení I) navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[20] Osoba zúčastněná na řízení III) ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že ponechává rozhodnutí plně na úvaze Nejvyššího správního soudu.

[21] Žalobce a osoba zúčastněná na řízení II) se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

III. Posouzení kasační stížnosti

[22] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Stěžovatel odkázal na důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle něhož *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.*

[23] Stěžovatel namítl, že účelem zjišťovacího řízení podle zákona o posuzování vlivů je vyhodnotit, zdali může mít oznámený záměr, a to včetně navržených ochranných, zmírňujících a kompenzačních opatření, významný vliv na životní prostředí. Důsledkem argumentace krajského soudu by však bylo povinné posouzení vlivů každého záměru na životní prostředí, jelikož každý záměr určitým způsobem zasahuje do složek životního prostředí vyjmenovaných v § 2 zákona o posuzování vlivů.

[24] Podle § 7 odst. 2 zákona o posuzování vlivů u záměrů a změn záměrů uvedených v § 4 odst. 1 písm. c) téhož zákona je *cílem zjišťovacího řízení zjištění, zda záměr nebo jeho změna může mít významný vliv na životní prostředí, případně zda záměr může samostatně nebo ve spojení s jinými mít významný vliv na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, a tedy podléhá posouzení vlivů záměru na životní prostředí podle tohoto zákona.*

[25] Podle § 7 odst. 3 zákona o posuzování vlivů *zjišťovací řízení se zahajuje na podkladě oznámení a provádí se podle kritérií uvedených v příloze č. 2 k tomuto zákonu.* Při určování, zda záměr nebo změna záměru může mít významné vlivy na životní prostředí, přihlíží příslušný úřad vždy k povaze a rozsahu záměru a jeho umístění, okolnosti, zda záměr nebo změna záměru svou kapacitou dosahuje limitních hodnot uvedených u záměrů příslušného druhu v příloze č. 1 k tomuto zákonu kategorie II, a obdrženým vyjádřením veřejnosti, dotčené veřejnosti, dotčených orgánů a dotčených územních samosprávných celků.

[26] Podle § 7 odst. 5 citovaného zákona platí, že pokud dojde příslušný úřad k závěru, že záměr má být posuzován podle tohoto zákona, vydá o tom odůvodněný písemný závěr. Pokud naopak dojde k závěru, že záměr nebo jeho změna nebudou posuzovány podle tohoto zákona, tedy k negativnímu závěru zjišťovacího řízení, vydá o tom podle § 7 odst. 6 téhož zákona rozhodnutí, které je prvním úkonem v řízení.

[27] Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 17. 10. 2018, č. j. 8 As 21/2018-66, uvedenou úpravu shrnul tak, že *„zjišťovací řízení se u záměrů uvedených v § 7 odst. 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí zaměřuje primárně na to, zda konkrétní záměr bude nebo nebude, s ohledem na svůj dopad na životní prostředí, evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast, posuzován podle tohoto zákona. Za tím účelem je příslušný úřad povinen přihlížet i k obdrženým vyjádřením dotčené veřejnosti [§ 7 odst. 3 písm. c) citovaného zákona].“*

pokračování

[28] K témuž závěru dospěl rovněž krajský soud, který v odst. 42 odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, že zákon o posuzování vlivů v citovaných ustanoveních používá slovo „může“, jež svědčí o možnosti významného vlivu záměru na životní prostředí, nikoli jistotě, že záměr „bude“ či „nebude“ mít na životní prostředí významný vliv. Právě zmíněná možnost je předmětem zjišťovacího řízení, jehož závěrem může být rozhodnutí, že záměr nebo jeho změna nemůže mít významný vliv na životní prostředí. Krajský soud rovněž správně v odst. 45 odůvodnění napadeného rozsudku konstatoval, že pojem „významný vliv“ zákon o posuzování vlivů nijak nedefinuje. Dále dovodil, že za významný je nutno považovat vliv, který je způsobitelný s vyšší než nízkou pravděpodobností ovlivnit, resp. ohrozit významným způsobem populaci živočichů a rostlin na nezanedbatelném území. Těmto závěrům nemůže Nejvyšší správní soud ničeho vytknout.

[29] V této souvislosti je dále mezi účastníky řízení nesporné, že rovněž podle závěrů biologického hodnocení, jež bylo součástí oznámení osoby zúčastněné na řízení I), bude mít předmětný záměr podstatný negativní vliv na populace ještěrky obecné, slepýše křehkého a ůhýka obecného nacházejících se a žijících v území, kde má být záměr realizován. Krajský soud podstatné závěry týkající se zásahu do jmenovaných druhů v odůvodnění rozsudku citoval v odst. 46 až 51. Uvedené ostatně potvrdil i stěžovatel v kasační stížnosti. Zdůraznil však, že předmětný záměr byl již v roce 2010 podroben procesu posouzení vlivů na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů, na jehož podkladě vydal příslušný stavební úřad územní rozhodnutí, jež je i nadále v platnosti. Pro předmětný záměr byla současně vydána podle § 56 zákona o ochraně přírody výjimka. Osoba zúčastněná na řízení I) doplnila, že s ohledem na závěry uvedené ve stanovisku EIA z roku 2010 navrhla v nyní posuzovaném oznámení záměru ochranná, zmírňující a kompenzační opatření za účelem zmírnění významného negativního vlivu na životní prostředí, který byl definován v předloženém biologickém hodnocení.

[30] V posuzovaném případě je tak podstatná zejména námitka stěžovatele, zdali právě navržená ochranná, zmírňující a kompenzační opatření nezmírnila jinak významný vliv záměru na životní prostředí natolik, že jej lze považovat za přijatelný. Stěžovatel zdůraznil, že zmíněná opatření jsou povinnou součástí oznámení záměru, čemuž v posuzovaném případě osoba zúčastněná na řízení I) jako oznamovatelka vyhověla a vhodná opatření navrhla. Společně s biologickým hodnocením předloženým k oznámení předmětného záměru tak tvořila jeden nedělitelný celek, který byl předmětem posouzení správním orgánem I. stupně.

[31] Nejvyšší správní soud k uvedeným námitkám stěžovatele konstatuje, že ve zjišťovacím řízení vychází příslušný úřad primárně z údajů obsažených v oznámení záměru. To plyne z § 7 odst. 3 věty první zákona o posuzování vlivů, podle níž se zjišťovací řízení zahajuje *na podkladě oznámení*. Příslušný úřad tedy posuzuje záměr v takové podobě (kapacita, další parametry, umístění atp.), v jaké mu byl oznamovatelem předložen. Jak přitom plyne z odborné literatury, závěr zjišťovacího řízení je podkladem pro příslušná povolovací řízení, a „pokud by správní orgán v žádosti o vydání rozhodnutí (jejíž přílohou je závěr zjišťovacího řízení) identifikoval podstatné změny oproti záměru, který byl předmětem zjišťovacího řízení, měl by řízení přerušit a vyzvat žadatele k doplnění žádosti - toto doplnění

může podle okolností konkrétního případu spočívat buď v novém závěru zjišťovacího řízení, nebo dokonce ve stanovisku EIA.“ (srov. Dvořák, L. Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2018). Příslušný úřad je samozřejmě povinen přistupovat k obsahu oznámení kriticky a přihlížet i k dalším skutečnostem [viz zejm. § 7 odst. 3 písm. c) zákona o posuzování vlivů]. Je však třeba rozlišovat mezi popisem záměru vymezujícím předmět řízení a zjišťováním jeho možných vlivů.

[32] Krajský soud dospěl ke správnému závěru, že předmětný záměr podle závěrů biologického hodnocení může mít významný negativní vliv na životní prostředí a jeho konkrétní složky vyjmenované v biologickém hodnocení. V tomto ohledu z biologického hodnocení vyplývá, že bez realizace opatření ke zmírnění tohoto vlivu by došlo k významným negativním dopadům na místní populace živočichů. Následně však konstatoval, že posouzení a stanovení případných ochranných, zmírňujících a kompenzačních opatření je předmětem posouzení vlivů na životní prostředí, nikoli zjišťovacího řízení. Podle krajského soudu jsou zmíněná nutná opatření vtělena do stanoviska EIA, a jsou tak závazná pro správní orgány v navazujících řízeních.

[33] Ačkoli lze souhlasit s krajským soudem, že opatření doporučená v biologickém hodnocení nemají pro správní orgány v navazujících řízeních žádnou závaznost, nelze zároveň odhlédnout od skutečnosti, že podle přílohy č. 3 kapitoly D bodu IV je součástí oznámení záměru charakteristika opatření k prevenci, vyloučení a snížení všech významných nepříznivých vlivů na životní prostředí a popis kompenzací, pokud je to vzhledem k záměru možné. Z uvedeného tedy vyplývá, že nedílnou součástí oznámení záměru jsou rovněž již zmiňovaná opatření k minimalizaci významných nepříznivých vlivů záměru na životní prostředí. Součástí zjišťovacího řízení je tak vyhodnocení otázky, zdali jsou navržená opatření způsobila tento nepříznivý vliv kompenzovat. V opačném případě by došlo k popření smyslu výše citované části zákona o posuzování vlivů. Jinak řečeno by navržené předmětných opatření nemělo na závěr zjišťovacího řízení žádný vliv, byť mají sloužit právě ke zmírnění významného negativního vlivu na životní prostředí, který je právě ve zjišťovacím řízení ověřován. V posuzovaném případě tak bylo součástí zjišťovacího řízení vyhodnocení opatření, která byla navržena v oznámení osoby zúčastněné na řízení I), resp. předloženém biologickém hodnocení.

[34] V tomto ohledu není podstatná absence závazné povahy těchto opatření pro správní orgány v navazujících řízeních. Cílem zjišťovacího řízení totiž není stanovit podmínky provedení či provozování záměru, ale zjistit, zda může mít významný vliv na životní prostředí, a to včetně navržených opatření, která jej mají zmírnit na přijatelnou mez. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl v předchozím odstavci, charakteristika opatření k prevenci, vyloučení, zmírnění či kompenzaci vlivů je navíc povinnou součástí každého oznámení záměru. Přijetí argumentace krajského soudu, podle níž by za účelem závazného stanovení ochranných, zmírňujících a kompenzačních opatření bylo nutné je zakotvit do závazného stanoviska EIA, by tedy v důsledku znamenalo, že by každý záměr musel podléhat posouzení vlivů na životní prostředí. Nejvyšší správní soud proto opakuje, že podkladem pro závěr zjišťovacího řízení je zejména oznámení včetně všech jeho příloh. Závěr zjišťovacího řízení společně s oznámením záměru je následně podkladem pro navazující řízení, v nichž příslušné správní orgány vychází rovněž ze skutečnosti, která opatření

pokračování

oznamovatel navrhoval. Navrženými opatřeními je pak sám oznamovatel vázán právě proto, že je navrhl v oznámení záměru.

[35] Nejvyšší správní soud proto s ohledem na výše uvedené shrnuje, že bylo povinností správního orgánu I. stupně v rámci zjišťovacího řízení vyhodnotit oznámení záměru a jeho případný významný negativní vliv na životní prostředí jako celek, a to včetně navržených opatření k prevenci, vyloučení a snížení všech významných nepříznivých vlivů. Na uvedeném nemůže ničeho změnit ani skutečnost, že v této podobě nejsou navržená opatření závazná pro správní orgány v navazujících řízeních. V případě, že by navržená opatření oznamovatel následně z dokumentace k záměru vypustil, případně je při následné realizaci záměru nedodržel, došlo by ke změně záměru podléhajícího zjišťovacímu řízení, k němuž nebyl vydán příslušný závěr zjišťovacího řízení. Jak již Nejvyšší správní soud konstatoval výše, bylo by povinností příslušného správního orgánu v řízení o žádosti o vydání rozhodnutí, jehož podkladem by byl závěr zjišťovacího řízení, toto řízení přerušit a vyzvat žadatele k doplnění žádosti.

[36] V této souvislosti lze souhlasit se stěžovatelem, že součástí posouzení oznámení záměru ve zjišťovacím řízení je rovněž vyhodnocení otázky, zdali jsou navržená ochranná, zmírňující a kompenzační opatření vhodná a způsobila zmírnit jinak významný negativní vliv na životní prostředí. V případě, že by oznamovatel záměru nenavrhl správná či dostatečná opatření, oznámený záměr by měl významný vliv na životní prostředí bez dalšího. Důsledkem uvedeného by tak nutně musel být závěr příslušného správního orgánu o provedení plného procesu posouzení vlivů záměru na životní prostředí. Obsahem stanoviska EIA pak jsou podle přílohy č. 6 k zákonu o posuzování vlivů rovněž podmínky pro fázi přípravy záměru, realizace (výstavby) záměru, provozu záměru, popřípadě podmínky pro fázi ukončení provozu záměru za účelem prevence, vyloučení, snížení, popřípadě kompenzace negativních vlivů záměru na životní prostředí a veřejné zdraví.

[37] Z uvedeného tak vyplývá, že účelem zjišťovacího řízení je zaprvé posoudit, zdali má oznámený záměr významný vliv na životní prostředí, a zadruhé vyhodnotit, zdali jsou v oznámení navržená ochranná, zmírňující a kompenzační opatření vhodná a dostatečná k minimalizaci jinak zjištěného významného vlivu na životní prostředí. Účelem zjišťovacího řízení však není stanovit doprovodné podmínky pro realizaci samotného záměru. Jinak řečeno, závěrem zjišťovacího řízení je pouze závěr, zdali záměr tak, jak byl popsán v oznámení, jehož součástí jsou rovněž výše zmíněná opatření, může či nemůže mít významný vliv na životní prostředí. V případě, kdy příslušný orgán zjistí, že i přes případná navržená opatření bude mít oznámený záměr významný negativní vliv na životní prostředí, provede proces posouzení vlivů na životní prostředí a vydá stanovisko EIA, jehož součástí budou rovněž výše zmíněné podmínky realizace záměru.

[38] V této souvislosti je nutno dále zdůraznit, že předmětem zjišťovacího řízení naopak není posouzení přípustnosti záměru z hlediska veřejnoprávních limitů upravených v dílčích právních předpisech, jejichž účelem je ochrana jednotlivých složek životního prostředí či veřejného zdraví. Splnění právně závazných limitů je předmětem zvláštních povolovacích a schvalovacích řízení, ať již jde o řízení dle stavebního zákona, zákona o ochraně přírody, popř. jiných právních předpisů, přičemž v těchto řízeních je třeba předložit aktuální a správně zpracované odborné podklady. Negativní závěr zjišťovacího

řízení, tj. rozhodnutí o tom, že závěr nepodléhá posouzení vlivů na životní prostředí, nikterak nepředjímá postup správních orgánů v těchto dílčích řízeních a nemá žádný vliv na jejich rozhodnutí. Jinými slovy platí, že negativní závěr zjišťovacího řízení neznámá, že v povolovacích řízeních (zejm. řízení územním a stavebním) nemohou být ze strany dotčených orgánů vzneseny podmínky pro realizaci záměru, které se stanou závaznou součástí příslušných povolovacích aktů.

[39] K samotným opatřením Nejvyšší správní soud uvádí, že příloha č. 3 zákona o posuzování vlivů vyžaduje toliko uvedení opatření k prevenci, vyloučení, zmírnění a popř. kompenzaci všech významných nepříznivých vlivů na životní prostředí. Jejich uvedení má za cíl zejména umožnit správním orgánům posoudit možnost účinného snížení vlivů podle přílohy č. 2 části III. bodu 7 k témuž zákonu. Jde tedy o to, aby uvedená opatření byla s to vyloučit možnost případných významných vlivů záměru.

[40] Z uvedeného jinými slovy vyplývá, že právě navržená opatření mohou být způsobilá jinak jasné identifikovaný významný negativní vliv záměru na životní prostředí zmírnit na nikoli významnou, tj. přijatelnou úroveň. Tak tomu mohlo být rovněž v nyní posuzovaném případě. Nelze totiž odhlédnout od skutečnosti, že osoba zúčastněná na řízení I) jako oznamovatelka předmětného záměru ze stanoviska EIA z roku 2010 věděla, které okolnosti záměru mají významný negativní vliv na životní prostředí. Za účelem jejich zmírnění na přijatelnou, tj. nikoli významnou mez proto navrhla v oznámení záměru opatření, resp. přiložila biologické hodnocení, z nichž vyplývala jednotlivá doporučení k opatřením za účelem vyloučení nepříznivého vlivu záměru na populace místních živočichů. Tento závěr ostatně vyplývá rovněž v pasáži biologického hodnocení citovaného v odst. 52 odůvodnění napadeného rozsudku.

[41] Krajský soud se však následně zaměřil pouze na skutečnost, že z předložené dokumentace k oznámení záměru vyplývá, že realizace předmětného záměru potenciálně může mít významný vliv na konkrétní zvláště chráněné druhy živočichů, který lze zmírnit pouze v biologickém hodnocení navrženými opatřeními. Podle krajského soudu tak nebylo postaveno na jisto, zda předmětný záměr nemůže mít významný vliv na životní prostředí. Z odůvodnění napadeného rozsudku je však zřejmé, že nijak nezvážil vliv navržených opatření ke zmírnění významného negativního vlivu na životní prostředí, resp. jej odsunul až do stanoviska EIA. Nejvyšší správní soud se však s uvedenými závěry krajského soudu neztotožnil. Ačkoli nepopírá, že součástí stanoviska EIA může být stanovení podmínek pro realizaci záměru, jak ostatně konstatoval výše, nelze zároveň pominout skutečnost, že součástí oznámení záměru jako závazného podkladu pro navazující správní řízení jsou rovněž předmětná opatření. Účelem těchto opatření pak je zmírnit případný významný nepříznivý vliv záměru na životní prostředí. Úkolem správního orgánu I. stupně bylo posoudit oznámení záměru jako celek včetně všech jeho příloh, tj. rovněž vyhodnotit, zdali navržená opatření jsou způsobilá tento negativní vliv zmírnit, aniž by jakkoli vyloučil možnost příslušných správních orgánů na podkladě oznámení a závěru zjišťovacího řízení stanovit v navazujících správních řízeních další podmínky realizace předmětného záměru. Krajský soud však vliv předmětných opatření ke zmírnění významného negativního vlivu záměru na životní prostředí pominul, resp. je odsunul až do procesu posouzení vlivu záměru na životní prostředí.

pokračování

[42] Vzhledem k výše uvedenému Nejvyšší správní soud uzavírá, že se neztotožnil se závěrem krajského soudu, podle něhož správní orgán I. stupně měl bez dalšího v souladu s § 7 odst. 5 zákona o posuzování vlivů vydat odůvodnění písemný závěr o tom, že předmětný záměr podléhá posouzení vlivů na životní prostředí. Krajský soud tak posoudil příslušnou právní otázku nesprávně, v důsledku čehož byl naplněn důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[43] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž podle odstavce čtvrtého téhož ustanovení bude vázán právním názorem vysloveným v tomto zrušovacím rozsudku. V dalším řízení tedy krajský soud posoudí další námitky žalobce, kterými se s ohledem na nesprávný závěr uvedený v napadeném rozsudku nezabýval, a v této souvislosti opětovně vyhodnotí, zdali správní orgány správně rozhodly, že předmětný záměr nepodléhá posouzení vlivů na životní prostředí kvůli navrženým opatřením ke zmírnění významného negativního vlivu na životní prostředí.

[44] Krajský soud v dalším řízení podle § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. rozhodne i o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti.

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

V Brně dne 14. září 2023

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu