



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové a soudců Filipa Dienstbiera a Petra Šuránka v právní věci žalobkyně: obec **Zdiby**, sídlem Průběžná 11, Zdiby - Veltěž, zastoupená Mgr. Robertem Plickou, advokátem, sídlem Národní 58/32, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, proti závaznému stanovisku žalovaného ze dne 2. 9. 2024, č. j. MZP/2024/710/2485, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 2. 12. 2024, č. j. 3 A 92/2024-47,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalobkyně se žalobou ze dne 4. 11. 2024 domáhala u Městského soudu v Praze zrušení souhlasného závazného stanoviska Ministerstva životního prostředí (EIA) ze dne 2. 9. 2024, č. j. MZP/2024/710/2485, vydaného na základě zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí). Napadené stanovisko EIA se týká záměru dálnice D0 518, 519 Ruzyně – Březiněves.

[2] Městský soud shledal, že žaloba není přípustná podle § 68 písm. e) ve spojení s § 70 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), a proto ji odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[3] Městský soud uvedl, že závazné stanovisko EIA vydané podle § 9a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí ve spojení s § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, není rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť přímo nezakládá, nemění ani závazně neurčuje práva nebo povinnosti osob. Není proto samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví a je možné je přezkoumat až v navazujících řízeních, případně se lze proti němu bránit až v rámci žaloby proti konečnému rozhodnutí. Dále městský soud vysvětlil, proč v projednávané věci nejsou relevantní závěry judikatury vyslovené k souhlasům vydávaným podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a k procesu schvalování změny územního plánu. Z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2018, č. j. 1 As 296/2017-56, a ze dne 23. 6. 2021, č. j. 10 As 36/2021-77, ani z odborné literatury citované žalobkyní nevyplývá možnost samostatného přezkumu závazného stanoviska EIA.

[4] Městský soud se neztotožnil s námitkou žalobkyně týkající se rozporu úpravy závazných stanovisek EIA s unijním právem. Ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. 12. 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, z judikatury Soudního dvora Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“ nebo „SDEU“), ani z Aarhuské úmluvy totiž nevyplývá, že by dotčená veřejnost měla mít možnost napadat samostatné závazné stanovisko EIA. Česká úprava má racionálně odstupňovanou ochranu dotčené veřejnosti proti nedostatkům procesu EIA. Komise nevytýkala České republice oddělené posuzování a povolování záměrů ani nemožnost napadnout samo závazné stanovisko EIA. Možnost soudního přezkumu závazného stanoviska EIA až ve spojení s rozhodnutím o povolení záměru odpovídá i přezkumu dalších podkladových aktů, které provádějí požadavky unijních předpisů, např. z oblasti ochrany vod, ochrany ovzduší nebo ochrany přírody. Na uvedeném nic nemění ani žalobkyní citovaná judikatura SDEU.

II. Kasační stížnost a další podání účastníků

[5] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti usnesení městského soudu kasační stížnost. Namítala, že se městský soud nevypořádal s podstatou věci, tj. zda vnitrostátní řízení v české aplikační praxi skutečně neznemožňuje výkon práv přiznaných směrnicí EIA, zda není v rozporu se zásadou efektivity a zda zajišťuje rovnocennou ochranu jako v jiných obdobných případech dle vnitrostátního práva. Judikatura SDEU je v napadeném usnesení vyložena způsobem, který je v rozporu se závěry, které z ní skutečně vyplývají. Usnesení je nepřezkoumatelné pro absenci důvodů pro odmítnutí žaloby a absenci vypořádání stěžovatelčiných námitek. Městský soud se omezil pouze na konstatování, že stěžovatelka nepřinesla žádné nové argumenty, které by odůvodňovaly odchýlení od dosavadní judikatury. Závazné stanovisko EIA bylo vydáno ve složitém řízení, v němž měl být (avšak nebyl) řádně posouzen stěžejní záměr transevropské dálnice D0 s potenciálem trvalých a nevratných dopadů na životní prostředí a na veřejné zdraví v hlavním městě a přilehlém regionu.

[6] Dále stěžovatelka uvedla, že stávající převažující judikатурní výklad, který odkládá možnost přezkumu závazných stanovisek EIA nezávislým soudem až po nabytí právní moci

pokračování

povolení záměru v navazujícím stavebním řízení, neobstojí, a to především kvůli zjevným rozporům s unijním právem. Stěžovatelka argumentuje, že vnitrostátní přístup k soudnímu přezkumu závazných stanovisek EIA je v rozporu s právem na účinný soudní přezkum dle požadavků stanovených směrnicí EIA, který musí být především rovnocenný, účinný, včasný a musí zajišťovat široký přístup dotčené veřejnosti k přezkumu. Argumentaci předloženou v tomto ohledu stěžovatelkou vnitrostátní soudy dosud nikdy neposuzovaly. Jelikož jsou vnitrostátní soudy povinny vykládat ustanovení vnitrostátního práva, které implementuje legislativu EU, eurokonformním způsobem, je nutné (v případě přetrvávajícího výkladového rozporu) argumentaci stěžovatelky předložit k posouzení SDEU v rámci předběžné otázky.

[7] Zásada rovnocennosti je dle stěžovatelky porušena tím, že oproti jiným závazným stanoviskům a také oproti závaznému stanovisku vydávanému ve zjišťovacím řízení EIA mají závazná stanoviska EIA stanovenou unikátní dlouhou dobu platnosti, a to až 7 let s tím, že platnost stanoviska může být dále prodloužena až o 5 let, tj. celkem na 12 let, pokud nedošlo k zásadnějším změnám skutkových okolností. Platnost závazného stanoviska EIA rovněž nelze zrušit na podkladě řádného opravného prostředku či správní žaloby. Zůstávají nedotčena, i když je navazující rozhodnutí, jehož bylo závazné stanovisko EIA podkladem, zrušeno. Takový soudní přezkum je dle stěžovatelky zcela dysfunkční, není a ani nemůže být z jejího pohledu účinný. Stávající situace vytváří „bludný kruh“ na sebe navazujících nezákonných rozhodnutí správních orgánů. U závazných stanovisek EIA proto reálně hrozí, že i navzdory zrušení rozhodnutí v navazujících řízeních pro nezákonnost závazného stanoviska EIA zůstávají (vadná) stanoviska EIA nadále v platnosti, a mohou tak být i nadále použita jako právní podklady pro vydání dalších rozhodnutí v (nových) navazujících řízeních. Protizákonná závazná stanoviska EIA tak mají dle stěžovatelky zásadní negativní vliv na navazující řízení.

[8] Stěžovatelka dále upozornila, že správní orgány jsou povinny se při vydávání dalších rozhodnutí v navazujícím řízení vadným závazným stanoviskem řídit, což negativně ovlivňuje všechny další rozhodovací procesy, čímž je ohrožena nejen spravedlnost, ale také racionalita a smysluplnost celého řetězce rozhodování. To je zjevně neslučitelné nejen s požadavkem na účinný soudní přezkum stanovený směrnicí EIA, ale i s požadavkem běžné racionality rozhodování. Navíc je takový odklad soudního přezkumu v rozporu se zásadou hospodárnosti řízení. Především nechrání oprávněné zájmy třetích osob, které na základě (potenciálně nezákonného) závazného stanoviska v dobré víře v jeho zákonnost budou investovat prostředky do přípravy další fáze projektu a řízení, které může být posléze zrušeno. S ohledem na rozměr a složitost každého projektu, který musí být posouzen z hlediska možných vlivů na životní prostředí v České republice, jakož i tomu odpovídající finanční prostředky v mezidobí investované do dalšího rozvoje projektu již pozdější přezkum nebude moci být zcela nezávislý na okolnostech. Je proto zjevné, že v pozdějším stadiu projektu již nebude reálně možné provést skutečně nezávislý soudní přezkum zákonnosti stanoviska EIA (zejména pokud např. byly na další rozvoj projektu vynaloženy veřejné zdroje, případně již došlo k zahájení stavby či výkupu nebo vyvlastňování pozemků) tak, aby bylo ještě možné realisticky nezávisle posoudit „všechny rozumné varianty“ projektu v souladu s požadavky směrnice EIA.

[9] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry městského soudu. Uvedl, že stěžovatelka pomíjí obecné mechanismy přezkumu závazných stanovisek podle

§ 149 správního řádu. Směřuje-li odvolání proti obsahu závazného stanoviska, je odvolací orgán povinen postupovat podle § 149 odst. 7 správního řádu a požádat o přezkum závazného stanoviska nadřízený správní orgán toho orgánu, který závazné stanovisko vydal. Výsledek se pak náležitým způsobem promítne do rozhodování v navazujícím řízení. Podle § 149 správního řádu je nutno postupovat rovněž v tom případě, když soud zruší správní rozhodnutí pro vady podkladového závazného stanoviska. Dle žalovaného je závazné stanovisko EIA stran přístupu k soudnímu přezkumu rovnocenné s jakýmkoli jinými druhy závazných stanovisek. Komise v současné době nevede vůči České republice žádné tzv. infringementové řízení ve vztahu k implementaci požadavků revidované směrnice EIA.

[10] Stěžovatelka reagovala na vyjádření žalovaného replikou, v níž uvedla, že odvolání proti závaznému stanovisku EIA podle § 149 odst. 7 správního řádu je „kvazi opravným“ prostředkem. Jedná se o dozorčí prostředek, účastník řízení na zahájení přezkumu nemá právní nárok. Žalovaný sám připustil existenci „bludného kruhu“. Úvaha žalovaného, že závazné stanovisko EIA se stane právně neúčinným poté, co je správní soud shledá nezákonným, je nesprávná. Shledá-li soud závazné stanovisko nezákonným, správní orgán není tímto závěrem vázán, neboť tento závěr není součástí výroku rozsudku. Účastník řízení neovlivní, kdy a zda správní orgán zahájí přezkumné řízení za účelem odstranění vadného závazného stanoviska EIA. Prozatím není zřejmé, zda bude možné podrobit jednotné environmentální stanovisko samostatnému soudnímu přezkumu. Infringementové řízení sice s Českou republikou v současnosti není vedeno, může být však v podstatě kdykoli započato. Ve zbytku stěžovatelka rekapitulovala argumentaci již uplatněnou v kasační stížnosti.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[12] Na úvod Nejvyšší správní soud předesílá, že totožnou právní otázkou se zabýval v rozsudku ze dne 12. 3. 2025, č. j. 6 As 286/2024-60 (ve věci stěžovatelky Městské části Praha-Dolní Chabry), z jehož závěrů zcela vychází i v nyní posuzované věci.

III.1 Nepřezkoumatelnost napadeného usnesení

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného usnesení městského soudu.

[14] Z konstantní judikatury vyplývá, že nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz např. rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS), nebo pokud opomněl vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007-58, rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 2 Afs 203/2016-51). Podobně je vymezena (např. již zmíněným rozsudkem č. j. 2 Ads 58/2003-75) nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost tak, že za nesrozumitelné je třeba obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, případně jehož výrok je vnitřně

pokračování

rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán.

[15] Nejvyšší správní soud namítanou nepřezkoumatelnost napadeného usnesení městského soudu neshledal. Stěžovatelkou podaná žaloba byla odmítnuta pro nepřípustnost, úkolem městského soudu tedy bylo zejména odůvodnit, proč není možné závazné stanovisko EIA samostatně přezkoumat a napadnout správní žalobou. Městský soud této povinnosti dostál, stěžejní závěr napadeného usnesení odůvodnil přesvědčivě a vyčerpávajícím způsobem. Městský soud, jak bude dále uvedeno při vypořádání jednotlivých námitek, se jasně a srozumitelně zabýval všemi argumenty a odkazy na judikaturu, z nichž stěžovatelka vyvozovala přípustnost podané žaloby. Není tedy pravda, že by městský soud stěžovatelčiny námitky pouze stručně odmítl. Subjektivní přesvědčení stěžovatelky, že se městský soud s její argumentací nevypořádal dostatečně, neboť měla na věc jiný právní názor, nepřezkoumatelnost napadeného usnesení nezakládá.

III.2 Přezkum závazných stanovisek dle vnitrostátní judikatury

[16] Nejvyšší správní soud připomíná, že přezkoumává usnesení městského soudu, kterým byla stěžovatelčina žaloba odmítnuta. Podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. proto soud přezkoumával pouze důvody pro odmítnutí návrhu, stěžovatelčinou argumentací týkající se nezákonnosti samotného závazného stanoviska EIA se tudíž nezabýval.

[17] Podle § 149 odst. 1 správního řádu je závazné stanovisko úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány.

[18] Podle § 9a odst. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí vydá příslušný úřad na základě dokumentace, popřípadě rovněž na základě žádosti o jednotné environmentální stanovisko, vyjádření k nim podaných, veřejného projednání a posudku závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí ve lhůtě do 30 dnů ode dne obdržení posudku. Účinností zákona č. 39/2015 Sb. má stanovisko EIA dle § 9a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí formu závazného stanoviska ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu, což podstatně určuje jeho právní povahu. Jedná se o úkon, kterým se nezakládají, nemění ani neruší práva a povinnosti osob, ani se jím závazně neurčuje, že osoby určitá práva či povinnosti mají nebo nemají. Obsah stanoviska je však závazný pro výrokovou část správního rozhodnutí.

[19] Povaha stanoviska EIA jako závazného stanoviska dle § 149 správního řádu předurčuje také způsob přezkumu tohoto stanoviska ve správním soudnictví. Městský soud zcela správně vycházel z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. NSS, v němž rozšířený senát dospěl k závěru, že závazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu nejsou rozhodnutími ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 s. ř. s., jelikož sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti. Přímou ve vztahu k závaznému stanovisku EIA pak Nejvyšší správní soud k obdobnému závěru dospěl v rozsudku ze dne 26. 11. 2021, č. j. 4 As 144/2020-61 (implicitně také v rozsudcích ze dne 16. 4. 2020,

č. j. 2 As 150/2019-37, ze dne 11. 5. 2023, č. j. 10 As 333/2022-66, a ze dne 21. 5. 2024, č. j. 8 As 55/2024-162).

[20] Městský soud v napadeném usnesení vycházel primárně z této ustálené judikatury a žalobu směřující přímo proti samostatnému závaznému stanovisku EIA odmítl, neboť není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Byť si je Nejvyšší správní soud vědom toho, že závaznost výše citované judikatury není absolutní, bylo by přehnané po městském soudu požadovat, aby se opětovně zevrubně zabýval otázkou samostatné přezkoumatelnosti závazného stanoviska EIA, jak namítá stěžovatelka. Při existenci ustálené judikatury plně postačuje, opřel-li krajský (resp. městský) soud svůj závěr o dosavadní judikaturu a vypořádal-li námitky směřující proti závěrům z ní plynoucím. Městský soud tímto způsobem v projednávaném případě postupoval, nelze mu proto vytýkat, že se touto otázkou nezabýval dostatečně.

[21] Stěžovatelka v žalobě odkazovala na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2008, č. j. 8 As 47/2005-104, a ze dne 14. 5. 2009, č. j. 1 As 20/2009-70, v nichž Nejvyšší správní soud dovodil možnost samostatně přezkoumat ve správním soudnictví některé souhlasy vydávané podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Dle městského soudu ovšem tyto odkazy nejsou relevantní, neboť dané souhlasy mají duální formu, vydávají se jako závazné stanovisko nebo jako rozhodnutí. Nejvyšší správní soud se s tímto závěrem městského soudu ztotožňuje. Právě forma souhlasu zásadním způsobem ovlivňuje naplnění kritérií dle § 65 s. ř. s., a tedy možnost samostatného přezkumu souhlasu ve správním soudnictví. Stanovisko EIA je však vždy vydáváno jako závazné stanovisko, podmínky § 65 s. ř. s. tedy nenaplnňuje. Městský soud pak svůj závěr o tom, že stěžovatelčiny odkazy nejsou relevantní, nezaložil pouze na tom, že se jedná o správní akty vydané dle jiného právního předpisu, jak namítala stěžovatelka. Naopak vycházel z rozdílné právní povahy srovnávaných správních aktů, což určuje i rozdílný přístup k jejich přezkoumatelnosti ve správním soudnictví. Shodný závěr pak platí též pro odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009-52, týkající se rozhodnutí nebo závazného stanoviska podle § 14 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči.

[22] Nejvyšší správní soud doplňuje, že stěžovatelka se v žalobě patrně pokoušela navodit dojem (zejména pomocí odkazů na starší judikaturu), že otázka samostatného přezkumu závazných stanovisek je „*stále velmi citlivá a nedořešená*“. To však není pravda. Daná otázka již byla závazně vyřešena ve výše citovaném usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. NSS. Od vydání sjednocujícího usnesení rozšířeného senátu je judikatura správních soudů v otázce samostatného přezkumu závazných stanovisek ve správním soudnictví konstantní, ostatně ani sama stěžovatelka neodkazuje na žádný rozsudek vydaný posléze, jenž by s ním byl v rozporu. Závěry sjednocujícího usnesení stěžovatelka zpochybňuje s odkazem na „*vnitrostátní judikaturu zdůrazňující nutnost teleologického, logického, systematického a historického výkladu norem, jejichž závěry je nezbytné poměřovat imperativem ústavně konformní interpretace a aplikace*“. Dle Nejvyššího správního soudu však tato argumentace závěry přijaté ve sjednocujícím usnesení nezpochybňuje.

[23] Nedůvodnou je i námitka nesprávné interpretace závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2008, č. j. 7 As 44/2007-148. V tomto rozsudku Nejvyšší

pokračování

správní soud judikoval, že proces schvalování změny územního plánu je nutné napadat právě v tomto stádiu územního plánování, nikoliv až v územním řízení. Městský soud tento závěr interpretoval korektně a správně odlišil tuto situaci od procesu vydávání závazného stanoviska EIA a jeho vztahu k navazujícím řízením, neboť účastník řízení má v územním řízení (a navazujícím soudním přezkumu) neomezený prostor pro obranu proti stanovisku EIA na rozdíl od obrany vůči změně územního plánu. Právě tato skutečnost od sebe odlišuje porovnávané situace z pohledu účinné právní ochrany, závěry rozsudku č. j. 7 As 44/2007-148 proto nejsou pro projednávanou věc určující.

[24] Stěžovatelka dále namítá, že současný způsob soudního přezkumu je neefektivní, protože v případě zrušení rozhodnutí vydaného v navazujícím řízení soudem a vrácení věci do správního řízení se správní orgán musí vadným závazným stanoviskem EIA opět řídit. Takovou situaci stěžovatelka označuje jako „bludný kruh“.

[25] Je pravda, že prvostupňový orgán rozhodující v navazujícím řízení je povinen se závazným stanoviskem EIA řídit. Stěžovatelka však pomíjí, že již v odvolání má možnost namítat nezákonnost závazného stanoviska EIA, a iniciovat tak přezkumný mechanismus upravený v § 149 odst. 7 správního řádu. V takovém případě odvolací orgán vyžádá potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu, který závazné stanovisko vydal. Případnou nezákonnost závazného stanoviska EIA tak lze zhojit již ve druhém stupni navazujícího řízení, a není proto vůbec nutné, aby došlo k soudnímu přezkumu. Pokud ovšem dojde k soudnímu přezkumu a soud rozhodnutí vydané v navazujícím řízení zruší pro vady závazného stanoviska EIA, správní orgán má stále možnost zrušit nebo změnit závazné stanovisko (např. v přezkumném řízení podle § 149 odst. 8 správního řádu). Stěžovatelčin předpoklad, že závazné stanovisko EIA není možné od jeho vydání zrušit a že v případě jeho nezákonnosti je nutno vyčkat na uplynutí doby jeho platnosti, je mylný. Aktuální zákonný rámec procesu přijímání závazného stanoviska EIA a implementace jeho podmínek do rozhodnutí vydávaných v navazujících řízeních poskytuje dostatečný prostor pro přezkum, změnu či zrušení tohoto stanoviska. Jak přezkum v rámci odvolacího řízení, tak soudní přezkum nabízejí dostatečné možnosti nápravy případně vadného závazného stanoviska EIA. Nelze tudíž souhlasit se stěžovatelkou, že by tento přezkum nebyl efektivní.

[26] Ani stěžovatelčin odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2007, č. j. 1 As 13/2007-63, č. 1461/2008 Sb. NSS, není případný. Tento rozsudek se zabývá včasností soudního přezkumu v případě, kdy soud žalobě nepřizná odkladný účinek a v mezidobí dojde k realizaci napadeného záměru. Nejvyšší správní soud se v označené věci nevěnoval možnosti samostatného přezkumu vydaného závazného stanoviska EIA. Nelze souhlasit se stěžovatelkou, že by z rozsudku vyplývalo porušení čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy a směrnice EIA také v případě, kdy lze žalobu podat až ve stadiu, kdy je záměr pravomocně povolen. Naopak citovaný rozsudek s právní mocí rozhodnutí vydaného v navazujícím řízení počítá, neboť včasnost soudního přezkumu odvozuje právě z přiznání odkladného účinku žalobě, jež má účinky právní moci napadeného rozhodnutí suspendovat.

III.3 Rozpor vnitrostátní úpravy s právem EU

[27] Podle čl. 11 odst. 1 směrnice EIA členské státy zajistí, aby v souladu s příslušnými předpisy vnitrostátního práva příslušníci dotčené veřejnosti, kteří: a) mají dostatečný zájem; nebo

b) namítají porušování práva v případech, kdy to správní řád členského státu požaduje jako podmínku, měli možnost dosáhnout přezkoumání soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem zřízeným zákonem a mohli tak napadat hmotnou nebo procesní zákonnost jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti obsaženým v této směrnici.

[28] Podle čl. 11 odst. 2 směrnice EIA členské státy stanoví, v jaké fázi mohou být rozhodnutí, akty nebo nečinnost napadeny.

[29] Jak správně uvedl již městský soud, směrnice EIA předpokládá, že se posuzovaný záměr povoluje rozhodnutím správního orgánu [čl. 1 odst. 2 písm. c) směrnice EIA]. Dále směrnice EIA požaduje, aby před vydáním povolení záměru proběhlo posouzení vlivů záměru na životní prostředí, avšak nekonkretizuje způsob zapojení posouzení do vnitrostátních povolovacích procesů. Směrnice EIA tak ponechává na úvaze členských států, zda posouzení vlivů proběhne přímo v řízení vedeném za účelem povolení záměru, anebo zda posouzení vlivů proběhne samostatně před povolovacím řízením (resp. řízeními). V případě druhé varianty je nutné, aby posouzení vlivů proběhlo co nejdříve (rozsudek SDEU ze dne 7. 1. 2024, *Wells*, C-201/02, bod 52), stejně tak musí dojít k zajištění podmínek účasti dotčené veřejnosti (čl. 6 odst. 4 směrnice EIA), aby se mohla dotčená veřejnost včasné a účinně účastnit rozhodovacích řízení a mohla vyjádřit své připomínky a stanoviska v době, kdy jsou ještě všechny možnosti otevřené, tedy před vydáním rozhodnutí o povolení záměru. K odkazu stěžovatelky Nejvyšší správní soud doplňuje, že rozsudek SDEU ve věci *Wells* pojednává o zapojení dotčené veřejnosti do procesu posuzování vlivů a povolování závěru v rámci správního řízení, nikoli v řízení soudním.

[30] Nejvyšší správní soud se ztotožnil se stěžejním závěrem městského soudu, že ze směrnice EIA, judikatury SDEU, ani z Aarhuské úmluvy nevyplývá právo dotčené veřejnosti podat žalobu proti závaznému stanovisku EIA. Závazné stanovisko EIA není rozhodnutím nebo povolením ve smyslu § 2 odst. 1 směrnice EIA, jak namítá stěžovatelka. Samotná směrnice je tak neoznačuje, jedná se o výstup posuzování vlivů, který je toliko podkladem pro samotné povolení. Na tom nic nemění ani stěžovatelčiny odkazy na rozsudky SDEU ze dne 4. 5. 2006, *Komise v. Spojené království*, C-508/03, ze dne 15. 1. 2013, *Křižan a další*, C-416/10, nebo ze dne 23. 3. 2006, *Komise v. Rakousko*, C-209/04, z nichž nevyplývá právní názor zastávaný stěžovatelkou.

[31] Soudní ochrana poskytnutá dotčené veřejnosti vůči nedostatkům procesů EIA je racionální a dostatečná. Pokud vůbec neproběhlo zjišťovací řízení, má dotčená veřejnost možnost namítat nutnost provedení posuzování vlivů v řízeních o povolení záměru (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2024, č. j. 8 As 277/2021-66, č. 4587/2024 Sb. NSS.). Pokud ke zjišťovacímu řízení došlo a orgán EIA dospěl k závěru, že záměr nevyžaduje posouzení vlivů, vydává rozhodnutí, proti kterému může dotčená veřejnost brojit, včetně soudního přezkumu. Pokud orgán EIA ve zjišťovacím řízení dospěje k závěru, že povolovaný záměr podléhá posouzení vlivů, posouzení provede. Výsledkem tohoto postupu je závazné stanovisko EIA, které není samostatně přezkoumatelné v soudním řízení. V případě, že došlo k posouzení vlivů, totiž pro naplnění účelu směrnice EIA postačuje, pokud kontrola správnosti posouzení proběhne až současně s případnou kontrolou rozhodnutí vydaného v navazujícím řízení. Dotčené veřejnosti přitom zůstává nezúžený okruh žalobních námitek jako při samostatném přezkumu. Může namítat jak

pokračování

hmotněprávní, tak procesněprávní nezákonnost závazného stanoviska EIA. Pokud soud tyto námitky uzná za důvodné, zruší pro nezákonnost podkladového aktu rozhodnutí vydané v navazujícím řízení a věc vrátí zpět správnímu orgánu. Byla-li zrušujícím důvodem nezákonnost závazného stanoviska EIA, toto stanovisko již nebude možné v navazujícím řízení využít. Nejvyšší správní soud v této souvislosti odkazuje na závěry svého rozsudku ze dne 29. 11. 2017, č. j. 9 As 269/2016-44, č. 3680/2018 Sb. NSS: „*Soud má pravomoc takové úkony přezkoumat a z důvodu jejich nezákonnosti zrušit napadené rozhodnutí, aniž by zrušil přezkoumávané podkladové úkony (viz § 78 odst. 1 s. ř. s. a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2007, č. j. 4 As 37/2005-83, č. 1324/2007 Sb. NSS). Z toho je třeba dovodit, že tyto podkladové úkony se stanou již v důsledku vysloveného právního názoru soudu nadále právně neúčinné, byť nedojde k jejich formálnímu zrušení. Pokud by měly mít i nadále právní účinky, pak by skutečně docházelo k absurdní právní situaci, na kterou poukazuje stěžovatel. Na jedné straně by byl správní orgán vázán závazným právním názorem správního soudu, že podkladový úkon je nezákonný, a proto bylo zrušeno i konečné rozhodnutí. Zároveň by se jednalo stále o právně závazný podklad pro vydání nového rozhodnutí. To však nepochybně nemohlo být úmyslem zákonodárce při přijímání soudního řádu správního.*“

[32] Bude tak na správních orgánech, aby vadné závazné stanovisko EIA změnily, či zrušily, nebo na žadateli, aby požádal o vydání nového závazného stanoviska EIA. V každém případě nedojde k pravomocnému povolení záměru, dokud nebude nezákonnost závazného stanoviska EIA odstraněna. Soudní přezkum závazného stanoviska EIA společně s navazujícím rozhodnutím tak účinně vede k odstranění nezákonnosti závazného stanoviska EIA, neboť bez příslušné nápravy nemůže (po soudním přezkumu) dojít k pravomocnému povolení záměru. I s ohledem na lhůtu 90 dní pro rozhodnutí o žalobě směřující proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení dle § 9d odst. 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí považuje Nejvyšší správní soud přezkum závazného stanoviska EIA též za včasný.

[33] Samotná směrnice EIA přitom počítá s obdobným mechanismem začlenění výstupů z procesu posuzování vlivů na životní prostředí. Novelizační směrnice 2014/52/EU přinesla nový čl. 8a, který jednoznačně stanoví, že rozhodnutí o povolení záměru obsahuje odůvodněný závěr (= závazné stanovisko dle české úpravy), resp. informace z něj. Související čl. 1 odst. 2 písm. g) bod v) směrnice EIA pak jako poslední krok EIA označuje začlenění odůvodněného závěru příslušného orgánu do kteréhokoli rozhodnutí uvedeného v článku 8a. Směrnice tedy počítá se začleňováním závěrů posouzení do kteréhokoli z navazujících rozhodnutí (logicky i více z nich, což respektuje i judikatura; z novějších viz např. rozsudek SDEU ze dne 24. 2. 2022, *Namur-Est Environnement ASBL v. Région wallonne*, C-463/20). Tomu odpovídá i mechanismus českého závazného stanoviska a je tím odůvodněn i rozdíl v postupu oproti vydávání rozhodnutí, že se záměr neposuzuje.

[34] Dle Nejvyššího správního soudu tak výše popsáný proces přezkumu závazného stanoviska odpovídá požadavkům směrnice EIA, která v čl. 11 odst. 2 ponechává na členských státech, v jaké fázi umožní napadení rozhodnutí, aktů či nečinností žalobou ve správním soudnictví. Nelze proto souhlasit se stěžovatelkou v tom, že by použití vnitrostátních pravidel vedlo ke znemožnění nebo nadměrnému ztížení uplatnění unijních práv. Dle Nejvyššího správního soudu vnitrostátní úprava naplňuje požadavky zásady efektivity.

[35] Současně Nejvyšší správní soud považuje za nutné zdůraznit, že výše nastíněný způsob přezkumu závazných stanovisek EIA ve správním soudnictví je výsledkem novely zákona o posuzování vlivů na životní prostředí č. 39/2015 Sb., která měla právě za cíl odstranit transpoziční deficit vůči směrnici EIA, který byl České republice vytýkán Komisí v rámci tzv. infringementového řízení. Za jedno z nejpodstatnějších pochybení Komise považovala nezajištění včasné a účinné soudní ochrany příslušníkům dotčené veřejnosti. Konstrukce přezkumu závazných stanovisek EIA nastíněná v předchozím odstavci tak byla navržena právě za tím účelem, aby nedostatky spojené s přístupem dotčené veřejnosti k soudním přezkumům odstranila. O tom, že byl tento účel naplněn, svědčí mimo jiné též to, že v současné době není vůči České republice vedeno žádné infringementové řízení ve vztahu k implementaci požadavků revidované směrnice EIA, jak ve svém vyjádření připomněl již žalovaný. Stěžovatelka nemá pravdu v tom, že by Komise České republice specificky vytýkala, že vnitrostátní právní řád neumožňuje samostatný soudní přezkum závazného stanoviska EIA. Výtky poukazující na nedostatky soudního přezkumu se obecně týkaly možnosti dotčené veřejnosti brojit proti závěrům procesu EIA. Tento nedostatek však byl napraven právě tím, že stanovisku EIA byla přiznána povaha závazného stanoviska podle § 149 odst. 1 správního řádu, čímž byla zajištěna možnost jeho přezkumu ve správním soudnictví společně s rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení. Nelogický je též stěžovatelčin argument, že pozitivní přínos novely č. 39/2015 Sb. v oblasti soudní ochrany zhatil následný judikturní vývoj. Způsob soudního přezkumu závazných stanovisek byl závazně vyřešen rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. NSS, které dané novele časově významně předcházelo.

[36] Stále však zbývá posoudit, zda je možné závazné stanovisko EIA považovat za *rozhodnutí nebo akt podléhající ustanovením o účasti veřejnosti obsaženým v této směrnici* ve smyslu čl. 11 odst. 1 směrnice EIA, neboť takto široce je vymezen rozsah soudní ochrany dotčené veřejnosti. Dle Nejvyššího správního soudu však s vydáváním odůvodněného závěru (závazného stanoviska EIA) účast veřejnosti podle směrnice spojena není, alespoň ne přímo. Zapojení veřejnosti totiž spočívá v konzultacích dokumentace a dalších informací (čl. 6 a čl. 7), nikoli samotného odůvodněného závěru. Odůvodněný závěr vychází mj. z přezkoumání informací získaných při projednávání s veřejností, jedná se ovšem o samostatnou fázi EIA, do které veřejnost nezasahuje.

[37] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že stávající úprava přezkumu závazného stanoviska EIA je v souladu s požadavky revidované směrnice EIA. Pokud jde o vypořádání jednotlivých stěžovatelčiných námitek, Nejvyšší správní soud považuje za účelné uvést, že stěžovatelka rozpor vnitrostátní úpravy dovozuje z četných odkazů na rozsudky SDEU. Z žádného z těchto rozsudků však přímo nevyplývá, že by směrnice EIA požadovala zavedení samostatného přezkumu závazného stanoviska EIA. Obdobnou argumentaci podpořenou odkazy na rozsudky SDEU uplatnila stěžovatelka již v žalobě. Není namístě, že stěžovatelka v kasační stížnosti vytýká městskému soudu, že její argumentaci vypořádal pouze konstatováním, že z jí citované judikatury požadavek na samostatný přezkum stanoviska EIA nevyplývá, když právě z této judikatury stěžovatelka svůj právní názor vyvozovala.

[38] Stěžovatelka poukazuje na citaci odborné literatury (konkrétně VOMÁČKA, V. *Stavební právo a požadavky Evropské unie v oblasti ochrany životního prostředí*. MUNI Press,

pokračování

2020) provedenou městským soudem, kterou považuje za zavádějící. S touto výtkou se však Nejvyšší správní soud neztotožnil. Z citované odborné literatury skutečně vyplývá, že směrnice EIA nadále ponechává členským státům široké uvážení, zda vnitrostátní úpravu povolovacích procesů optimalizují. Stěžovatelka nesprávně dovozuje, že ono „široké uvážení“ bylo již překonáno. Z označené odborné monografie však naopak obecně vyplývá, že je nežádoucí postupy, které mají dle unijního práva chránit životní prostředí, nadměrně fragmentovat. Těžiště těchto postupů by proto mělo spočívat spíše v řízeních, ve kterých se dle vnitrostátní právní úpravy záměr fakticky povoluje (např. spojením procesu EIA a navazujících řízení). Je tedy zřejmé, že zmiňovaná odborná monografie nepodporuje stěžovatelčinu právní argumentaci, neboť umožněním samostatné přezkoumatelnosti závazného stanoviska EIA by se kritizovaná fragmentace spíše prohloubila.

[39] Na závěrech Nejvyššího správního soudu nemůže nic změnit ani stěžovatelčin odkaz na rozsudek SDEU ze dne 24. 2. 2022, *Namur-Est Environnement ASBL v. Région wallonne*, C-463/20, citovaný v kontextu nutnosti účinné účasti veřejnosti na rozhodovacím procesu. Dle Nejvyššího správního soudu je účast dotčené veřejnosti na povolovacích procesech účinná. Stěžovatelka přehlíží právo dotčené veřejnosti účastnit se již navazujících správních řízení, kde může dotčená veřejnost uplatnit návrhy či námitky. V případě následného soudního přezkumu pak může dojít ke zrušení rozhodnutí vydaných v navazujících řízeních a nápravě vad závazného stanoviska EIA, přezkum je tak účinný. Účinnost přezkumu nesnižuje ani časový aspekt, neboť soudy o podané žalobě rozhodnou do 90 dní, případně mohou žalobě přiznat odkladný účinek, a to i z úřední povinnosti (§ 9 odst. 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí).

[40] Stěžovatelka dále namítá, že odkaz na rozsudek SDEU ze dne 16. 4. 2015, *Gruber*, C-570/13, použila za tím účelem, že jasně definuje pravidlo rovnocennosti soudního přezkumu. Členské státy jsou povinny v procesních otázkách, které nejsou upraveny unijním právem, postupovat tak, aby s těmi, kdo uplatňují hmotná práva vyplývající z unijního práva, nezacházely méně nepříznivě než s těmi, kteří uplatňují ve srovnatelných situacích svá vnitrostátní práva. Nejvyšší správní soud se s obecnými závěry rozsudku ve věci *Gruber* ztotožňuje, avšak žádná ze stěžovatelkou uváděných situací nenásvědčuje tomu, že by neumožnění samostatného soudního přezkumu závazného stanoviska EIA mělo činit nedůvodné rozdíly vůči přezkumu jiných správních rozhodnutí či aktů. Ustanovení § 7 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí umožňuje samostatný přezkum negativního výsledku zjišťovacího řízení, neboť tím proces posuzování vlivů končí a negativní výsledek se již dále nepromítá do navazujících řízení. Je proto racionální, aby vůči negativnímu výsledku zjišťovacího řízení existovala samostatná možnost obrany. Soud se v takovém případě věnuje pouze otázce, zda byly naplněny podmínky pro posuzování vlivů záměru na životní prostředí. Pokud však dojde k vydání závazného stanoviska EIA, jedná se o odlišnou situaci, neboť toto stanovisko je podkladovým aktem pro rozhodnutí vydaná v navazujících řízeních (se všemi s tím spojenými důsledky a účinky popsány výše). Podmínky obsažené v závazném stanovisku EIA navíc často nabudou relevanci až po jejich promítnutí do rozhodnutí vydaného v navazujícím řízení. Mezi negativním výsledkem zjišťovacího řízení a závazným stanoviskem EIA je proto zásadní rozdíl odůvodňující rozdílný přístup k jejich samostatné přezkoumatelnosti ve správním soudnictví.

[41] Zásadu rovnocennosti soudního přezkumu neporušuje ani stejný přístup k závaznému stanovisku EIA jako k ostatním závazným stanoviskům dle § 149 odst. 1

správního řádu. Stěžovatelka poukazuje na skutečnost, že závazné stanovisko EIA se vydává s platností omezenou na 7 let (resp. 12 let). Tato skutečnost však neodůvodňuje, proč by se k soudnímu přezkumu závazného stanoviska EIA mělo přistupovat rozdílně než u jiných závazných stanovisek. Jak závazné stanovisko orgánu územního plánování podle § 96b odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), tak koordinované závazné stanovisko podle § 176 odst. 5 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, mají ze zákona časově omezenou dobu platnosti. Navíc dotčený orgán může omezit časovou platnost závazného stanoviska i *ad hoc*. Časový aspekt platnosti závazného stanoviska EIA proto z pohledu zásady rovnocennosti soudního přezkumu nehraje roli. Stěžovatelka v této části kasační stížnosti opakuje argumentaci „bludným kruhem“ nezákonnosti závazného stanoviska EIA. Nejvyšší správní soud však již výše vysvětlil, že tato argumentace není důvodná, neboť správní orgány (případně žadatel) disponují nástroji k napravení či odstranění vadného závazného stanoviska EIA. Pokud by nicméně byl stěžovatelčin právní názor stěžovatelky správný, musel by logicky platit i pro ostatní závazná stanoviska. Nebyl by proto z pohledu zásady rovnocennosti soudního přezkumu relevantní.

[42] Lhůta 90 dní pro vydání rozhodnutí o žalobě je sice poměrně krátká, soud však nesdílí stěžovatelčino přesvědčení, že v takto krátké lhůtě nelze objektivně stihnout závazné stanovisko EIA přezkoumat. Obdobná lhůta platí též pro přezkum rozhodnutí vydaných v řízeních podle zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury. Avšak již při soudním přezkumu rozhodnutí vydaného v navazujícím řízení může být přezkoumáváno také jiné závazné stanovisko než stanovisko EIA, lhůta pro vydání rozhodnutí proto nehraje z hlediska rovnocennosti soudního přezkumu roli.

[43] Nejvyššímu správnímu soudu taktéž není zřejmé, proč by měl být odkaz na rozsudek SDEU ze dne 8. 11. 2016, *Lesoochránárské zoskupenie VLK*, C-243/15, (s doplněním, že je v rozporu se směrnicí EIA „nutit“ dotčenou veřejnost podávat další a další žaloby k prosazení práv dle směrnice EIA), relevantní v kontextu stěžovatelčina požadavku na umožnění podání žaloby vůči samostatnému závaznému stanovisku EIA.

[44] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že stávající vnitrostátní úprava soudního přezkumu závazného stanoviska EIA neznemožňuje, či nadměrně neztěžuje výkon práv přiznaných směrnicí EIA, a je v souladu jak se zásadou efektivy, tak se závěry rozsudků SDEU ze dne 15. 1. 2013, *Križan a další*, C-416/10, a ze dne 3. 7. 2008, *Komise v. Irsko*, C-215/06.

[45] Stávající způsob soudního přezkumu závazného stanoviska až společně s rozhodnutími vydanými v navazujících řízeních není v rozporu s unijním právem. Výše provedený výklad čl. 11 odst. 1 a 2 směrnice EIA považuje Nejvyšší správní soud za zřejmý, neponechávající prostor pro rozumnou pochybnost, a tedy se uplatní doktrína *acte clair* ve smyslu rozsudku SDEU ze dne 6. 10. 1982, *Cilfit a další*, C-283/81, jakož i rozsudku velkého senátu SDEU ze dne 6. 10. 2021, *Conorzio Italian Management a Catania Multiservizi*, C-561/19, a tam citované prejudikatury k této otázce. Jedná se tudíž o jednu z výjimek z povinnosti Nejvyššího správního soudu jako soudu poslední instance ve smyslu čl. 267 třetího pododstavce Smlouvy o fungování Evropské unie, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, obrátit se na SDEU s předběžnou otázkou ohledně výkladu unijního práva.

pokračování

IV. Závěr a náklady řízení

[46] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[47] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že žalobkyně (stěžovatelka) neměla ve věci úspěch a žalovanému žádné náklady řízení nad rámec jeho obvyklé úřední činnosti nevznikly, Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti a žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. března 2025

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu