



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera, soudce JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně Mgr. Veroniky Juříčkové v právní věci žalobkyně: **obec Rokytnice**, sídlem Rokytnice 143, Rokytnice, zastoupené Mgr. Pavlem Černým, advokátem, sídlem Údolní 33, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje** sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, **za účasti:** Ředitelství silnic a dálnic ČR, sídlem Na Pankráci 546/56, Praha 4, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 6. 2017, č. j. KUOK 60883/2017, o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 16. 5. 2018, č. j. 65 A 66/2017 - 99,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 16. 5. 2018, č. j. 65 A 66/2017 - 99 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Dne 31. 8. 2006 vydalo Ministerstvo životního prostředí souhlasné stanovisko k posouzení vlivů na životní prostředí pro záměr *Rychlostní silnice R55, stavba 5501 Olomouc - Kokory a stavba 5502 Kokory – Přerov* (dále jen „stanovisko EIA“). Dne 15. 6. 2016 povolil Magistrát města Přerov (stavební úřad) na žádost osoby zúčastněné na řízení umístění stavby „*D55, stavba 5502 Kokory – Přerov*“ (dále též „stavba 5502“). V svém rozhodnutí vyšel i z uvedeného stanoviska EIA. Odvolání žalobkyně, která byla účastníkem územního řízení, žalovaný zamítl.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného brojila žalobkyně u Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci. V žalobě zejména poukazovala na nezákonnost a nesprávnost stanoviska EIA vydaného pro stavbu.

[3] Krajský soud žalobě vyhověl a napadené rozhodnutí zrušil. Dospěl k závěru, že stanovisko EIA nebylo v době zahájení řízení o umístění stavby 5502 platné. Platnost

stanoviska EIA byla původně stanovena jako dvouletá, přičemž následnými akty příslušného orgánu došlo k prodloužení jeho platnosti nejprve o 2 roky a následně o dalších 5 let, tj. do 31. 8. 2015. Územní řízení v projednávané věci však bylo zahájeno teprve podáním žádosti dne 23. 9. 2015. Před uplynutím lhůty platnosti stanoviska EIA sice došlo dne 28. 7. 2015 k zahájení řízení o umístění související stavby „D55, stavba 5501 Olomouc – Kokory“ (dále též „stavba 5501“), ovšem podle krajského soudu tímto nedošlo k přerušení lhůty platnosti stanoviska EIA jako celku. Přestože bylo stanovisko vydáno jako jednotné, zejména formálně – tj. jedním dokumentem, fakticky bylo vydáno pro dvě samostatné stavby. Platnost stanoviska EIA proto mohlo podání žádosti o vydání územního rozhodnutí pro související stavbu 5501 přerušit toliko ve vztahu k této stavbě. Právní výklad, podle něž by stanovisko EIA platilo pro veškeré součásti záměru, bylo-li zahájeno navazující řízení pouze pro jednu dílčí stavbu, odporuje podle krajského soudu smyslu zákona a mohlo by vést ke zcela absurdním závěrům o platnosti stanoviska EIA bez nutnosti jeho prodloužování a aktualizace i desítky let. Stanovisko EIA totiž může být relevantním odborným podkladem pouze tehdy, pokud jsou jeho východiska i závěry aktuální a odrážejí stav životního prostředí v místě zamýšleného záměru v reálném čase. Jelikož dospěl krajský soud k závěru, že stanovisko EIA bylo pro předmětné územní řízení nepoužitelným podkladem, nezabýval se již dalšími žalobními námitkami směřujícími proti postupu dotčených orgánů při prodloužování jeho platnosti.

II. Kasační stížnosti a vyjádření k nim

[4] Proti rozsudku krajského soudu podali osoba zúčastněná na řízení [stěžovatel 1]) a žalovaný [stěžovatel 2]) kasační stížnosti z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[5] Stěžovatel 1) nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že platnost stanoviska EIA je nutno posuzovat vždy ve vztahu k jednotlivé dílčí stavbě. Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon EIA“) oporu pro zmíněný výklad neskýtá, přičemž krajský soud je zákonem vázán. Stěžovatel nikterak nepochybuje, že posuzovaný záměr sestává ze dvou dílčích částí, jedná se však ve smyslu a účelu zákona EIA o jeden záměr, který byl z důvodu větší přehlednosti a srozumitelnosti rozdělen do dvou dílčích částí. Trasa novostavby dálnice D 55 byla projednávána jako jeden záměr, a to z důvodu, že bylo nutné posoudit vlivy obou dílčích staveb jako celku, protože pouze u staveb jako celku lze komplexně a ve všech souvislostech plnohodnotně posoudit všechny možné vlivy záměru na životní prostředí, a to v takové podobě (tedy v celku), v jaké bude záměr reálně v území existovat. Přijetím názoru krajského soudu by byl podle stěžovatele 1) popřen smysl a účel zákona EIA i související závěry judikatury Soudního dvora Evropské unie (rozsudek ze dne 11. 12. 2009 ve věci C-205/08).

[6] Jazykový i logický výklad § 9a odst. 3 zákona EIA podle stěžovatele 1) svědčí o tom, že platnost jednoho stanoviska EIA, které je zpracované pro několik dílčích etap (staveb) se přerušuje, pokud bylo zahájeno navazující řízení podle zvláštních právních předpisů byť i jen pro jednu z dílčích etap (staveb). V ustanovení použité jednotné číslo (stanovisko, platnost stanoviska), smysl a účel zákona EIA vylučují jakoukoliv jinou interpretaci. Extenzivnímu výkladu ustanovení nasvědčuje, že neupřesňuje, v jakém rozsahu má být navazující řízení zahájeno, a rovněž definice navazujícího řízení, která byla vložena s účinností od 1. 4. 2015 do § 3 písm. g) zákona EIA a podle které se navazujícím řízením rozumí takové řízení, ve kterém se vydává rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů, které povoluje umístění nebo provedení záměru posuzovaného podle tohoto zákona.

pokračování

[7] Podle stěžovatele 1) je rovněž třeba odmítnout názor krajského soudu, že stanovisko EIA má vícero platností a je pro stavbu 5502 neplatné a pro související stavbu 5501 platné. Záměry dálnic se povolují v desítkách navazujících řízení, lhůt platnosti jednoho stanoviska by bylo tolik, kolik je navazujících řízení, přičemž každé přerušování lhůty platnosti by mělo dopad pouze na řízení, jehož zahájením k přerušování došlo. Tím by byl podle stěžovatele 1) zcela popřen základní účel přerušování lhůty platnosti stanoviska, tj. zajištění platnosti stanoviska pro celý průběh povolenáckého procesu záměru. Závěry krajského soudu jsou podle stěžovatele 1) rovněž v rozporu s jedním ze základních principů zákona EIA, a sice snahou posuzovat záměry v co největší komplexnosti, předcházet tzv. salámové metodě. Bylo by krajně problematické vycházet z výkladu krajského soudu a nahlížet na jednotlivé etapy jako na samostatné záměry, jelikož tento přístup by potom mohl vést právě až k preferenci tzv. salámování (*salami-slicing*), tedy rozdělování záměru na části s cílem vyhnout se posuzování vlivů. V tomto ohledu stěžovatel 1) zdůrazňuje, že informace o rozdělení předmětného záměru na dva stavební úseky nemusela být v procesu EIA vůbec uvedena, na posouzení to nemohlo mít věcný vliv a k tomuto rozdělení by bez dopadu na životní prostředí mohlo dojít (tak jako v jiných případech) až po procesu EIA.

[8] Restriktivní výklad rozhodné právní úpravy by naopak byl podle stěžovatele 1) v praktické realizaci samoučelný, nepraktický a neodpovídal by principu rychlosti a hospodárnosti. Navíc by byl i zásahem do jednání stěžovatele postupujícího v důvěře nejen v text relevantního právního předpisu, ale zejména též v trvající výklad takového právního předpisu orgány veřejné moci, včetně konstantní správní praxe správních úřadů. Přehodnocení výkladu ze strany soudu představuje závažný zásah do právní jistoty stěžovatele. Závěr krajského soudu může vnést právní nejistotu do tisíců probíhajících navazujících řízení, jejichž podkladem jsou stanoviska vydávaná dle zákona EIA, jejichž platnost je založena právě na argumentu přerušování lhůty platnosti. Ustálený výklad zákona EIA dokládá podle stěžovatele 1) i změna zákona novelou č. 326/2017 Sb. a důvodová zpráva k této novele.

[9] Přípisem ze dne 13. 8. 2019 doložil stěžovatel 1) Nejvyššímu správnímu soudu, že Ministerstvo životního prostředí dne 30. 7. 2019 prodloužilo platnost citovaného stanoviska EIA ze dne 31. 8. 2006 o dalších pět let, tedy do 30. 7. 2024. Shledalo, že nedošlo ke změnám podmínek v dotčeném území nebo poznatků a metod posuzování, v jejichž důsledku by záměr mohl mít dosud neposouzené významné vlivy na životní prostředí.

[10] Stěžovatel 2) v kasační stížnosti rovněž nesouhlasí se způsobem, jakým krajský soud posoudil otázku platnosti stanoviska EIA. Podle stěžovatele 2) bylo možné využít stanovisko EIA jako podklad pro řízení o umístění stavby 5502, protože k prodloužení jeho platnosti došlo zahájením řízení o umístění stavby 5501. Navazujícím řízením, které přerušilo běh lhůty platnosti stanoviska, bylo kterékoli řízení o umístění stavby v posuzovaném záměru zahrnuté, čímž došlo k přerušování lhůty platnosti předmětného stanoviska jako celku. Krajský soud podle stěžovatele 2) nezohlednil skutečnost, že obě dílčí stavby představují jeden stavební záměr (jednu stavbu) s jediným stanoviskem MŽP (původní stanovisko EIA). Rozsudek se jeví jako přepjatě formalistický, protože stavba 5501 nemůže být bez stavby 5502 samostatně využívána. V tomto případě bylo stanovisko EIA vydáno pro stavbu, která čítá pár desítek kilometrů; příklad uváděný krajským soudem o záměru dálničního úseku dlouhého 100 km, rozděleného do deseti dílčích staveb, nedopadá podle stěžovatele 2) na daný případ a zdá se přemrštěný.

[11] Stěžovatel 2) také poukazuje na skutečnost, že při ověření souladu stanoviska EIA podle čl. II bodu 1 přechodných ustanovení zákona č. 39/2015 Sb. ministr životního prostředí dospěl k závěru, že stanovisko EIA je nadále aktuální, přičemž nedošlo k podstatným změnám realizace záměru, podmínek v dotčeném území, k novým znalostem souvisejícím s věcným obsahem dokumentace a vývoji nových technologií využitelných v záměru.

[12] Oba stěžovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

[13] Stěžovatel 1) se ve svém vyjádření ztotožnil s kasační stížností stěžovatele 2).

[14] Žalobkyně ke kasační stížnosti stěžovatele 1) zejména uvádí, že úpravu výjimky z platnosti stanoviska EIA je nutné jako každou výjimku z obecného pravidla vykládat restriktivně a s přihlédnutím k účelu zákona, kterým je v tomto případě zajištění komplexního posouzení celého záměru a současně zajištění toho, že stanovisko EIA bude i po několika letech aktuální. Ustanovení § 9a odst. 3 zákona EIA ve znění do 31. 10. 2017 hovořilo v jednotném čísle nejen o stanovisku, ale též o záměru, přičemž v celém ustanovení není jediná zmínka o tom, že by byla zajištěna platnost stanoviska EIA týkající se záměru tím, že by bylo zahájeno navazující řízení o libovolné části záměru. Je nepochybné, že smyslem tohoto ustanovení je zajistit, že i při přerušení lhůty platnosti stanoviska EIA zahájením navazujícího řízení dojde k vyhodnocení případných změn celého záměru ohledně vlivů na životní prostředí, nikoli pouze jeho části.

[15] Ke kasační stížnosti stěžovatele 2) žalobkyně zejména poukazuje na smysl § 9a zákona EIA, kterým bylo zajistit, že záměr posuzovaný v rámci procesu EIA bude z hlediska potenciálních vlivů na životní prostředí identický se záměrem, pro který bude vydáno rozhodnutí v navazujícím řízení, resp. že případné upřesnění způsobu realizace záměru či jeho drobné změny nebudou mít takový charakter, aby mohly vyvolat nové negativní vlivy záměru na životní prostředí, které nebyly předmětem posuzování. V daném případě však nebyl předložen do navazujícího řízení celý záměr, ale pouze jeho dílčí část. Ačkoli je takový postup oznamovatele přípustný, je doba platnosti stanoviska EIA přerušena jen ve vztahu k té části, která bude následně předmětem navazujícího řízení. Při prodloužení platnosti stanovisek EIA je kladen důraz na zajištění toho, že záměr, pro který bylo původní stanovisko EIA vydáno, je i nadále (po uplynutí netriviální doby od jeho vydání) v souladu s právními předpisy, tj. že nedošlo ke změnám vlivů záměru na životní prostředí. Toho lze dosáhnout žádostí o prodloužení doby platnosti stanoviska EIA, nebo zahájením navazujícího řízení, a to buď ve vztahu k celému záměru, nebo jen k jeho dílčí části. V naposledy uvedeném případě však prodloužení doby platnosti stanoviska EIA toliko vůči dílčí části záměru v případě, že ohledně této části nedošlo ke změnám vlivů na životní prostředí, neimplikuje, že u dalších částí nedošlo ke změnám vlivů na životní prostředí, neboť tyto zbylé části nejsou předmětem posouzení správních orgánů (ať už v řízení o žádosti o prodloužení platnosti stanoviska, nebo v navazujícím řízení). Právní výklad stěžovatele 2) podle žalobkyně odporuje smyslu zákona EIA, protože by směřoval k situaci, kdy stanovisko EIA nebude objektivním odborným podkladem pro vydání navazujících rozhodnutí, resp. nezajistí komplexní posouzení vlivů jednotlivých částí záměru na životní prostředí.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud při posuzování kasačních stížností hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že mají požadované náležitosti, byly podány včas a osobami oprávněnými, a jsou tedy projednatelné.

[17] Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasačních stížností a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnosti jsou důvodné.

[18] Podle § 9a odst. 3 zákona EIA ve znění účinném k rozhodné době platilo, že *platnost stanoviska je 5 let ode dne jeho vydání. Platnost stanoviska může být na žádost oznamovatele prodloužena o 5 let, a to i opakovaně, pokud oznamovatel písemně prokáže, že nedošlo k podstatným změnám realizace záměru,*

pokračování

podmínek v dotčeném území, k novým znalostem souvisejícím s věcným obsahem dokumentace a vývoji nových technologií využitelných v záměru. Tato lhůta se přerušuje, pokud bylo zahájeno navazující řízení podle zvláštních právních předpisů.

[19] Prostý jazykový výklad § 9a odst. 3 zákona EIA odpověď na vymezené otázky neposkytuje. Podle citovaného ustanovení dochází k přerušení pětileté lhůty platnosti stanoviska EIA, „pokud bylo zahájeno navazující řízení“. Pakliže zamýšlel zákonodárce spojit přerušení lhůty platnosti stanoviska EIA se zahájením navazujícího řízení o povolení jen části posuzovaného záměru, patrně by podmínku přerušení lhůty platnosti konkretizoval. Na druhou stranu zákon EIA v rozhodném znění jen velmi okrajově reflektoval skutečnost, že fáze povolování záměrů je mnohem členitější než jejich posuzování v procesu EIA, a v praxi tak dochází k povolování záměrů rozdělených na více dílčích částí. Pouze v § 5 odst. 3 uváděl, že v „dlouhodobém záměru se jeho jednotlivé etapy posuzují samostatně a v kontextu vlivů záměru jako celku“. Teprve novely v podobě zákonů č. 225/2017 Sb. a č. 326/2017 Sb. přinesly v tomto ohledu podstatné změny, takže se nynější úprava zákona EIA již výslovně zaměřuje i na posuzování záměrů rozdělených do částí nebo etap [viz zejm. současné znění § 3 písm. g) bod 14, § 3 písm. m), § 4 odst. 1 písm. h), § 5 odst. 2, § 9a odst. 5 a 6, § 10 odst. 2 a 9 zákona EIA].

[20] Výklad § 9a odst. 3 zákona EIA tak musí především zohledňovat smysl a cíl zákona a rovněž unijní úpravy, kterou provádí. Platí totiž, že pokud vnitrostátní úprava provádí unijní směrnici, což je i případ zákona EIA, pak je nutno tuto úpravu vykládat v co největším možném rozsahu ve světle znění a účelu dotčené směrnice, aby bylo možné dosáhnout výsledku jí zamýšleného [viz rozsudek Soudního dvora EU (dále jen „SDEU“) ze dne 25. 2. 1999 ve věci C-131/97, *Carbonari a další*, bod 48, jakož i citovaná judikatura].

[21] Z judikatury SDEU také vyplývá, že povinnost vnitrostátního soudu přihlížet k obsahu směrnice při výkladu a aplikaci pravidel vnitrostátního práva je omezena obecnými právními zásadami, zejména zásadou právní jistoty a zásadou zákazu zpětné účinnosti, a nemůže sloužit jako základ pro výklad vnitrostátního práva *contra legem* (viz např. rozsudek SDEU ze dne 16. 6. 2005 ve věci C-105/03, *Pupino*, body 44 a 47). Za účelem splnění požadavku právní jistoty tak musí konformní výklad ustanovení vnitrostátního práva splňovat nároky na přesnost a jasnost (viz rozsudky SDEU ze dne 19. 9. 1996 ve věci C-236/95, *Komise v. Řecko*, bod 13, a ze dne 10. 5. 2001 ve věci C-144/99, *Komise v. Nizozemsko*, bod 21).

[22] Nejvyšší správní soud se dosud ve své rozhodovací činnosti nezabýval výkladem § 9a odst. 3 zákona EIA, ani neeviduje v judikatuře nižších soudů nebo v odborné literatuře jasný, natož pak rozdílný přístup k výkladu tohoto ustanovení. Z toho důvodu se jeví jako nezbytné osvětlit zásady procesu EIA, které jsou vodítkem pro zodpovězení vymezených otázek, a to zejména ve vztahu k volnosti, kterou poskytuje unijní úprava pro dělení záměrů a prodlužování platnosti stanoviska EIA.

III.1 Tzv. salámová metoda v procesu EIA:

Členění záměrů, navazujících povolovacích řízení i realizace záměru

[23] K praxi, při níž dochází k dělení záměrů na menší části, se staví unijní úprava v zásadě neutrálně. Zapovídá však postup, který vede k obcházení procesu EIA účelovým dělením záměrů na menší celky vyloučené z působnosti předpisů o EIA, tedy tzv. salámovou metodu.

[24] Zákaz využívání tzv. salámové metody v procesu EIA je projevem požadavku komplexního hodnocení vlivů záměrů na životní prostředí, který se stal základem již původní směrnice EIA z roku 1985 (85/337/EHS). Hlavním cílem směrnice bylo podle jejího šestého bodu odůvodnění a v souladu s jejím článkem 2 podrobit předchozímu posouzení všechny záměry, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí zejména v důsledku své povahy,

rozsahu nebo umístění (viz např. rozsudky SDEU ze dne 18. 10. 2011 ve věci C-128/09, *Boxus a další*, bod 41, ze dne 16. 2. 2012 ve věci C-182/10, *Solvay a další*, bod 35).

[25] Směrnice EIA z roku 2011 (2011/92/EU) přebírá stejnou logiku (viz zejm. body 7, 14 a 15 odůvodnění a čl. 2 odst. 1 směrnice) a její obsah je v podstatě totožný (viz rozsudek SDEU ze dne 26. 7. 2017 ve spojených věcech C-196/16 a C-197/16, *Comune di Corridonia*, bod 31). Jelikož podle bodu 1 odůvodnění směrnice EIA kodifikuje směrnici 85/337/EHS, platí výklad, který SDEU podal ohledně ustanovení posledně uvedené směrnice, i pro směrnici EIA, pokud jsou jejich ustanovení totožná (viz rozsudek SDEU ze dne 29. 7. 2019 ve věci C-411/17, *Inter-Environnement Wallonie a Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen*, bod 60).

[26] SDEU proto při výkladu jednotlivých ustanovení obou směrnic vždy postupuje ve prospěch posouzení záměrů s potenciálním významným vlivem na životní prostředí (viz např. rozsudek SDEU ze dne 19. 9. 2000 ve věci C-287/98, *Linster*, bod 52) a dokonce dovodil, že tehdejší čl. 2 odst. 1 a čl. 4 odst. 2 směrnice mohou mít přímý účinek (rozsudky SDEU ze dne 24. 10. 1996 ve věci C-72/95, *Kraaijeveld a další*, bod 62, ze dne 7. 1. 2004 ve věci C-201/02, *Wells*, bod 61).

[27] Zásady komplexního hodnocení se SDEU dovolává i při výkladu úpravy různých výjimek a odchýlných režimů, které umožňují omezit rozsah provádění procesu EIA. Tyto výjimky musí být interpretovány restriktivně, aby nebylo možné obcházet základní požadavky směrnice úplným vyjímáním konkrétních záměrů z procesu EIA (viz rozsudek SDEU ze dne 16. 9. 1999 ve věci C-435/97, *WWF a další*, bod 65) nebo stanovením příliš vysokých prahových hodnot a kritérií pro celé skupiny záměrů, u kterých není možné vliv na životní prostředí zcela vyloučit (viz rozsudek SDEU ze dne 2. 5. 1996 ve věci C-133/94, *Komise v. Belgie*, bod 42). Přitom platí, že oblast působnosti unijní úpravy je rozsáhlá a její cíl velmi široký (viz rozsudek SDEU ze dne 7. 8. 2018 ve věci C-329/17, *Prenninger a další*, bod 36).

[28] Ze stejného důvodu, aby unikl posouzení vlivů na životní prostředí, nelze ani záměr uměle dělit nebo přehlížet kumulativní účinek různých záměrů (viz rozsudek SDEU ze dne 21. 9. 1999, ve věci C-392/96, *Komise v. Irsko*, bod 76), nebo brát v úvahu pro posouzení vlivů záměru nebo jeho změny na životní prostředí pouze přímé účinky zamýšlených samotných stavebních prací, aniž by byly zohledněny vlivy na životní prostředí, které mohou být vyvolány používáním nebo provozem stavebních děl, které jsou výsledkem těchto prací (viz rozsudek SDEU ze dne 28. 2. 2008 ve věci C-2/07, *Abraham a další*, bod 43). Není možné ani uměle dělit záměry jen z důvodu, že přecházejí přes hranice několika členských států [viz rozsudek SDEU ze dne 10. 12. 2009 ve věci C-205/08, *Umweltanwalt von Kärnten*, na který odkazuje stěžovatel 1), body 53 a 57, k tomu i viz rozsudek NSS ze dne 16. 11. 2018, č. j. 2 As 354/2018 - 20, bod 15]. Těmito postupy by ztratila úprava procesu EIA smysl.

[29] Výše uvedené se pochopitelně týká i záměrů dopravní infrastruktury. SDEU např. v rozsudku ze dne 16. 9. 2004 ve věci C-227/01, *Komise v. Španělsko*, který se týkal výstavby úseku železniční trati, uvedl, že „(p)okud by argumentace španělské vlády byla přijata, užitečný účinek směrnice 85/337 by mohl být vážně zpochybněn, neboť by stačilo, aby dotyčné vnitrostátní orgány rozdělily záměr týkající se delší vzdálenosti na menší po sobě jdoucí trasy, aby se ustanovením této směrnice vyhnul jak celý záměr, tak trasy vzniklé po rozdělení“ (bod 53). Citované závěry SDEU potvrdil i v rozsudku ze dne 25. 7. 2008 ve věci C-142/07, *Ecologistas en Acción-CODA*, který se týkal výstavby silničního okruhu okolo města Madrid (viz zejm. body 39 a 44).

[30] Unijní úprava, jak ji vykládá citovaná judikatura SDEU, tedy vychází z požadavku, aby byly záměry při posuzování jejich dopadů na životní prostředí vnímány jako logické funkční celky, a čelí zejména tomu, aby byl jejich účelovým členěním obcházen požadavek jejich posuzování. To samo o sobě nebrání, aby v navazujících řízeních byly tyto záměry povolovány po etapách nebo částech, pokud tím nebudou narušeny požadavky na posouzení

pokračování

záměrů. Způsob, jakým investor k rozdělení záměru přistoupí, může být ovlivněn požadavky různých právních předpisů (např. v návaznosti na povahu využívaných zařízení; k tomu viz např. rozsudek SDEU ze dne 4. 12. 2008 ve věci C-317/07, *Labti Energia*), v zásadě je však ponechán na jeho vlastním uvážení. Podstatné je, aby došlo ke včasnému a úplnému posouzení záměru jako celku, tj. bez ohledu na to, v jakém členění nebo pořadí budou jednotlivé části povolovány.

[31] Požadavky bránící účelovému rozdělování záměrů reflektuje rovněž zákon EIA, především ve vymezení způsobu posuzování vlivů záměru na životní prostředí (§ 5) a kritérií pro zjišťovací řízení (Příloha č. 2). Podobně jako v případě unijní úpravy dochází i v zákoně EIA k postupnému upřesňování dílčích podmínek, které je možné odvodit i z obecných zásad procesu EIA. To je i důvod, proč současná úprava zákona EIA již bere větší ohled na dělení a etapizaci záměrů, ke kterým v praxi dochází (viz výše).

[32] Judikatura českých soudů, která posuzuje případy účelového dělení záměrů, odpovídá závěrům SDEU. NSS např. již v rozsudku ze dne 6. 8. 2009, č. j. 9 As 88/2008 - 301, dovedil: „Pod tíhou těchto okolností a tímto úhlem pohledu vnímá kasační soud dělení stavby (tvrzení samostatnosti jednotlivých staveb, z nichž záměr sestává) jako účelové obcházení zákona. Nejvyšší správní soud si na tomto místě dovoluje na okraj poznamenat, že takové dělení by nasvědčovalo použití strategie tzv. „salámové metody“. Takto bývá v praxi neformálně označována taktika, která se v praxi používá pro strategii, kdy se kontroverzní nebo obtížné cíle a řešení, nejen ve stavebnictví při trasování silnic a dálnic, rozdělí na dílčí kroky a prosazují se postupně. Dle přesvědčení kasačního soudu by však namísto toho bylo v daném případě nanejvýš vhodné užít spíše metodu opačnou, kterou by bylo možno obrazně označit termínem „puzžle“.“ V rozsudku ze dne 1. 8. 2012, č. j. 1 As 47/2012 - 38, NSS doplnil, že „komplexní ochranu životního prostředí tedy musí zajišťovat především územní rozhodnutí. Pokud má stěžovatel za to, že ve vztahu k dané koncepci nebyla komplexní ochrana veřejného zájmu na ochraně přírody a krajiny poskytnuta v dostatečné míře, může tyto námitky vznést v územním řízení, případně v navazujícím řízení o správní žalobě proti územnímu rozhodnutí, v jehož rámci může správní soud posuzovat i zákonnost stanoviska ELA a tedy nezákonnost posouzení požadavků na ochranu životního prostředí ke koncepci jako celku. Právě ze shora uvedených důvodů je u výše zmíněných postupů (vydávání stanoviska ELA, územní řízení) nežádoucí tzv. „salámová“ metoda. Takto bývá v praxi neformálně označována taktika, která se v praxi používá pro strategii, kdy se kontroverzní nebo obtížné cíle a řešení, nejen ve stavebnictví při trasování silnic a dálnic, rozdělí na dílčí kroky a prosazují se postupně.“

[33] Nejvyšší správní soud obecně vnímá praktiku účelového rozdělování záměrů jako nežádoucí, a to nejen ve vztahu k posuzování vlivů na životní prostředí v procesu EIA, ale také ve vztahu k posuzování koncepcí (proces SEA), povolování výjimek z ochrany ohrožených druhů živočichů a rostlin (viz např. rozsudek NSS ze dne 1. 8. 2012, č. j. 1 As 47/2012 - 38) nebo obecně při postupném umístění staveb, které samy sice nijak výrazně, ale v součtu jednotlivých případů znamenají postupné a významné přitěžování již existující nadlimitní zátěži v území (viz rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2012, č. j. 1 As 135/2011 - 246). Účelové dělení záměrů je podle ustálených závěrů nejen nežádoucí, ale také nezákonnou praktikou (viz např. rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 - 526).

[34] Ve vztahu k rozhodované věci jsou klíčové závěry, ke kterým NSS dospěl v rozsudku ze dne 13. 12. 2018, č. j. 6 As 139/2017 - 73: „Soudní praxe konstatuje nepřijatelnost salámové metody zejména v souvislosti s liniovými stavbami (typicky stavba dálnic či silničních obchvatů), kdy poté, co jsou schváleny (a často i postaveny) neproblematické úseky liniové stavby, je vznesen požadavek na postavení posledních úseků problematických, a to za situace, kdy nezůstává prakticky žádná alternativa. Současně se v průběhu procesů ELA neprovede posouzení záměrů liniové stavby jako celku, ale posuzují se jednotlivé úseky. (...) O nepřijatelnou salámovou metodu se jedná zejména tehdy, pokud etapizace výstavby umožní stavebníkovi vyhnout se určitým zákonným požadavkům či dosáhnout pro sebe příznivějšího výsledku (a například pro životní prostředí méně

příznivého výsledku). V každém případě je vždy nutné v případě rozdělení stavby na jednotlivé etapy zohlednit jejich společnou existenci a společný dopad na zákonem chráněné zájmy. Je však třeba zároveň vzít v úvahu nutnou a logickou etapizaci výstavby, kdy zejména u rozsáhlejší výstavby zpravidla nebude z objektivních důvodů možné realizovat všechny stavby v časově blízké souvisejícím termínu. Je možné přiblídnout též k vzájemné podmíněnosti jednotlivých částí výstavby. Pokud by například nebylo možné očekávat rozumné využití první části bez částí navazujících nebo by byly všechny stavby podmíněny novým společným řešením dopravní obslužnosti, je třeba důsledně trvat na vyhodnocení společného vlivu všech etap již v první fázi výstavby. Naopak méně rigidně je možné posuzovat případy, kdy jednotlivé etapy výstavby mohou v území plnit svoji funkci zcela samostatně a ani ve vzájemném spojení nelze očekávat výrazný negativní vliv na životní prostředí. Ani v takovém případě však není možné vyhnout se posuzování tzv. kumulativních a synergických vlivů, které může vyústit až v závěr, že navazující výstavba není s ohledem na kumulativní zátěž území přípustná.“

[35] Ani česká právní úprava a judikatura správních soudů tedy nebrání, aby záměr, který byl jako celek posouzen v procesu EIA, byl v navazujících řízeních povolován po částech. Takové rozdělení stavebního záměru na několik etap a vedení samostatného povoloovacího řízení pro každou z etap je přípustným a mnohdy zároveň účelným postupem investora i stavebního úřadu. To plyne mimo jiné z míry podrobnosti záměru, jak je vymezen nejprve ve fázi EIA a posléze v jednotlivých navazujících řízeních. Obdobný princip se ostatně uplatňuje i ve vztahu mezi jednotlivým navazujícími řízeními, zejména mezi řízením územním a na něj navazujícími, u větších záměrů pravidelně vícero stavebními řízeními. I při tomto postupu musí být dodrženy požadavky plynoucí z právní úpravy posuzování vlivů na životní prostředí, jimiž jsou komplexnost posouzení, jeho aktuálnost a shoda posuzovaného záměru a záměru povolovaného.

[36] Je-li již ve fázi posuzování vlivů záměru na životní prostředí známo, že navazující povolování záměru, jeho realizace, případně i uvedení do užívání bude probíhat po částech či etapách, je žádoucí, aby takové členění či etapizace byly součástí posouzení. Nelze totiž vyloučit, že dopady jednotlivých částí, pokud by byly realizovány a (třebas dočasně) provozovány samostatně, budou jiné (kvalitativně i kvantitativně) než dopady záměru jako celku. Byl-li proto předmětem posouzení EIA záměr rychlostní silnice R 55 Olomouc-Přerov jako celek (i zde se ve skutečnosti jedná pouze o jeden z úseků celé trasy silnice R 55, tedy z Olomouce do Břeclavi), není vadou posouzení, byla-li již v této fázi předvídána jeho etapizace na dvě navazující stavby (byť se s ohledem na délku celého záměru a jednotnost jeho posouzení lze jen stěží ubránit pochybnostem o nezbytnosti tohoto postupu v konkrétním případě).

III.2 Platnost stanoviska EIA a proměnlivost poměrů v území - východiska

[37] K požadavku na komplexní hodnocení přistupuje i podstatný časový faktor, a to zejména v případech, kdy nedochází k posouzení vlivů záměrů přímo v rámci povoloovacího řízení.

[38] Prodleva mezi posouzením a povolením záměru způsobuje, že se při povolení záměru nevychází z naprosto aktuálních poznatků. Aby však mohl proces EIA plnit svoji roli preventivního nástroje v ochraně životního prostředí, je nezbytné při povolování záměru vycházet z co nejvíce aktuálních výsledků posouzení vlivů na životní prostředí. V zásadě by tak měly podklady pro povolení záměru zohledňovat aktuální poměry v území i stávající vědecké poznatky. Tento požadavek přitom platí i tehdy, pokud dochází k povolení záměru legislativním aktem (viz zejm. rozsudek SDEU ze dne 18. 10. 2011 ve věci C-128/09, *Boxus a další*, bod 43).

[39] Za obecně správný je proto nutno považovat závěr krajského soudu, podle kterého může být stanovisko EIA relevantním odborným podkladem pouze tehdy, pokud jsou jeho východiska i závěry aktuální a odrážejí stav životního prostředí v místě zamýšleného záměru v reálném čase.

pokračování

[40] Požadavky na aktuálnost posouzení směrnice EIA zvláště nespécifikuje, ale bezesporu je vznášá. Jak uvedla generální advokátka J. Kokott ve svém stanovisku k věci C-43/10 (*Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias a další*) ještě ke směrnici EIA z roku 1985, „*ke aktuálnosti informací neobsahuje směrnice EIA žádné specifické požadavky. Vlivy záměru na životní prostředí však mohou být vhodně posouzeny pouze na základě nejlepších – v okamžiku povolení – dostupných znalostí. V souladu s tím obsahuje zejména čl. 5 odst. 1 směrnice EIA opěrné body pro to, aby byly předkládány novější informace, pakliže to vyplývá z okolností předmětného případu. Článek 5 odst. 1 písm. b) směrnice EIA například požaduje, aby byl rozsah informací, které má oznamovatel předložit, stanoven s ohledem na současné poznatky. To je zpravidla stav znalostí při zahájení povolovacího řízení, protože v tomto okamžiku musí být určeno, jaké informace oznamovatel předloží. Rozsah těchto informací podle čl. 5 odst. 1 písm. a) směrnice EIA ovšem závisí i na tom, zda jsou tyto informace důležité v dané fázi povolovacího řízení a vzhledem ke zvláštním rysům konkrétního záměru nebo určitého druhu záměru a složek životního prostředí, které by mohly být zasaženy*“ (body 138 - 139).

[41] Citované závěry potvrzuje i judikatura SDEU. Z rozsudku ze dne 6. 11. 2008 ve věci C-247/06 (*Komise v. Německo*) vyplývá, že je třeba se zabývat především tím, zda byly informace v době povolování záměru ještě dostatečně aktuální a zda byl záměr oproti dřívějšímu posouzení vlivů na životní prostředí změněn takovým způsobem, který by vedl k silnějším dopadům na životní prostředí (bod 49 a násl.). Ukáže-li se tedy v pozdějším stádiu povolovacího řízení, že jsou pro patřičné posouzení vlivů záměru na životní prostředí třeba aktuálnější informace, musejí být tyto informace vyžádány (srov. rozsudek SDEU ze dne 3. 3. 2011 ve věci C-50/09, *Komise v. Irsko*, bod 40).

[42] Obecné požadavky na aktuálnost posouzení se promítají i do úpravy průběhu procesu EIA a logicky i do požadavků na průběh povolovacích řízení, ačkoliv pro vymezení těchto řízení svědčí členským státům poměrně široké uvážení. K ilustraci lze odkázat na způsob, jakým se citované závěry judikatury SDEU promítly do znění směrnice EIA. Její novela z roku 2014 (směrnice 2014/52/EU) vložila do textu směrnice mimo jiné čl. 8a odst. 5, podle kterého mají členské státy zajistit, aby příslušný orgán přijal rozhodnutí o povolení záměru v přiměřené časové lhůtě. Tato lhůta má směřovat k účinnějšímu rozhodování a zvýšení právní jistoty, zároveň však nesmí ohrozit dosažení vysoké úrovně ochrany životního prostředí (bod 36 odůvodnění). Stejným způsobem došlo k zakotvení požadavků na aktuálnost stanoviska EIA formulovaných citovanou judikaturou SDEU tak, že podle čl. 8a odst. 6 platí, že „*dříve než příslušný orgán rozhodne o vydání povolení, přesvědčí se, že odůvodněný závěr uvedený v čl. 1 odst. 2 písm. g) bodě iv) nebo kterékoliv z rozhodnutí uvedených v odstavci 3 tohoto článku je stále aktuální. Členské státy mohou za tímto účelem stanovit dobu platnosti odůvodněného závěru uvedeného v čl. 1 odst. 2 písm. g) bodě iv) nebo kterébokoli z rozhodnutí uvedených v odstavci 3 tohoto článku.*“

[43] Ze směrnice EIA tedy vyplývá požadavek, že posouzení vlivů záměru na životní prostředí musí být v zásadě uskutečněno ihned, jakmile je možné identifikovat a posoudit všechny vlivy, které konkrétní záměr může mít na životní prostředí, a zároveň požadavek na povolení záměru v rozumné lhůtě, aby byla zaručena aktuálnost posouzení. Posouzení se tudíž musí vztahovat na všechny vlivy, jejichž vznik lze skutečně očekávat k okamžiku vydání povolení (viz stanovisko generální advokátky J. Kokott k věci C-416/10, *Křižan*, bod 126). Tyto požadavky přitom platí i tehdy, pokud vnitrostátní právo stanoví víceúrovňové povolovací řízení (viz např. rozsudky SDEU ze dne 7. 1. 2004 ve věci C-201/02, *Wells*, bod 52, a ze dne 28. 2. 2008 ve věci C-2/07, *Abraham a další*, bod 26).

[44] Splnění uvedených požadavků dosahuje česká úprava procesu EIA omezením platnosti stanoviska EIA. Předpokládá se, že plynutím času nezbytně dojde k takovým změnám v území nebo v nárocích na posuzování, že závěry vydaného stanoviska ztratí vypovídací hodnotu. Zároveň stanoví zákon EIA takovou dobu platnosti stanoviska EIA, ve které zpravidla dochází k zachování poměrů v území a je během ní možné zahájit navazující řízení, takže je úměrně

zajištěna ochrana životního prostředí i zájmů investora, a to s ohledem na fragmentaci povolenacích řízení i praktické aspekty realizace rozsáhlých záměrů.

[45] K zamezení uplynutí lhůty platnosti stanoviska slouží buď institut prodloužení platnosti stanoviska, které však může být učiněno pouze v případě, že žadatel prokáže, že nedošlo k podstatným změnám realizace záměru, podmínek v dotčeném území, k novým znalostem souvisejícím s věcným obsahem dokumentace a vývoji nových technologií využitelných v záměru, nebo institut přerušení lhůty platnosti stanoviska, k němuž však může dojít pouze v případě včasného zahájení navazujícího řízení.

[46] Přerušení lhůty platnosti stanoviska není spojeno s prokazováním, že nedošlo k podstatným změnám v území nebo v posuzování. Stejně jako v případě stanovení doby platnosti stanoviska EIA vychází právní úprava z domněnky, že závěry posuzování ob stojí i po dobu vedení navazujícího řízení. Jde přitom o domněnku nevyvratitelnou, neboť již nedochází k ověření, zda k podstatným změnám došlo.

[47] V tomto ohledu nelze přisvědčit stěžovateli 1), který v kasační stížnosti namítal, že k zajištění aktuálnosti vydaných stanovisek v reálném čase sloužily k rozhodnému datu jiné právní instituty než je platnost stanoviska, verifikační závazné stanovisko a ověřovací závazné stanovisko dle čl. II bodu 1 přechodných ustanovení zákona č. 39/2015 Sb. Platnost stanoviska je naopak základním institutem, který zajišťuje aktuálnost stanoviska EIA, byť i ostatní jmenované instituty ke stejnému cíli přispívají. Jejich role je ovšem rozdílná, protože slouží k překlenutí problémů spojených s časovou náročností povolování realizace některých záměrů, resp. nedostatků odděleného posuzování vlivů a povolování záměrů. Ověřovací stanovisko, které umožňuje využít i letité výsledky posouzení vlivů na životní prostředí, je především *ad hoc* specifickým nástrojem, nikoliv standardní součástí procesu EIA. Jeho účelem je ověření, že stanovisko vydané podle předchozí právní úpravy vyhovuje aktuálním zákonným požadavkům. Verifikační závazné stanovisko, které je vydáváno podle § 9a odst. 6 zákona EIA (tzv. *coherence stamp*), pak především ověřuje, že nedošlo ke změnám záměru oproti záměru posuzovanému v procesu EIA, které by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí, a tedy i zda případně ob stojí vydané stanovisko EIA toliko ve vztahu k části záměru, kterou předložil stavebník do navazujícího řízení.

[48] Dojde-li v případě rozděleného záměru k zahájení navazujícího řízení pouze k části tohoto záměru, nelze bez dalšího v případě této povolované části dovozovat porušení požadavků unijního práva a smyslu zákona EIA. Procesní postup navazujícího řízení totiž povede k (relativně rychlému) zamítnutí žádosti nebo k povolení záměru při využití relativně aktuálních podkladových informací, což je z pohledu zásad posuzování vlivů na životní prostředí žádoucí stav. Není tedy důvodu, proč by nemohlo dojít k přerušení lhůty platnosti stanoviska EIA zahájením navazujícího řízení o povolení jen části posuzovaného záměru.

[49] Zároveň by bylo přehnané vyžadovat pro přerušení lhůty platnosti stanoviska EIA jako celku zahájení navazujícího řízení ke všem částem záměru. Vedle časové náročnosti přípravy záměru se totiž může stát i to, že stavebník upustí od realizace určité části záměru, nebo se v některém z navazujících řízení ukáže, že realizace celého záměru v navržené podobě není možná.

[50] Cílem stanoviska EIA ovšem není posoudit realizovatelnost záměru (viz např. rozsudek NSS ze dne 7. 3. 2017, č. j. 7 As 51/2016 - 221). Protože je předmět posuzování odlišný od předmětu navazujících řízení, nelze se při zachování stávající koncepce odděleného procesu EIA a několika navazujících řízení zcela vyhnout nastíněné situaci, která není žádoucí, ale je podle české právní úpravy řešitelná. Přinejmenším vznáší velké nároky na orgán příslušný k provedení posouzení vlivů na životní prostředí, aby vyhodnotil, zda stanovisko EIA ob stojí i ve vztahu k navrhované části záměru. Jak bylo uvedeno, toto hodnocení je základem institutu

pokračování

verifikačního stanoviska. Vlivy na životní prostředí v případě záměru, který je realizován pouze z části, totiž mohou být v důsledku větší, než je tomu u celého záměru. Podobně se v případě postupné či oddělené realizace jednotlivých částí záměru mohou projevit vlivy, se kterými stanovisko EIA nepočítalo. V zásadě by tak mělo platit, že pokud stanovisko EIA nepočítá s etapizací záměru či s možností jeho jen částečné realizace - a neposuzuje vlivy, které jsou s tím spojeny, jedná se o důvod pro provedení nového posouzení, respektive alespoň zjišťovacího řízení, které vyjasní, zda a v jakém rozsahu je nové posouzení potřeba.

[51] Pokud by Nejvyšší správní soud v obecnosti přisvědčil stěžovateli 1) a stěžovateli 2), že § 9a odst. 3 zákona EIA umožňuje přerušení lhůty platnosti stanoviska EIA zahájením navazujícího řízení o povolení vždy k celému záměru, umožnil by postup stavebníků, který by se mohl dostat do hrubého rozporu s výše vymezenými zásadami procesu EIA. Oddělením jakékoliv části záměru, kterou je možné samostatně povolit v navazujícím řízení, v kontextu celého záměru jakkoliv nevýznamné, a zahájením navazujícího řízení k této části, by bylo možné fakticky prodlužovat platnost stanoviska EIA k celému záměru o roky. Části záměru mimo povolenou část by v důsledku naznačeného postupu nepodléhaly ani nárokům na aktuálnost stanoviska EIA, ani požadavkům vedení navazujícího řízení, které předpokládají rozhodnutí o záměru v přiměřeně krátké době.

[52] Obecná východiska právního posouzení provedeného krajským soudem proto obstojí.

[53] Příklad, který uvedl krajský soud a podle kterého by rozhodnutí v navazujícím řízení zahájeném pro poslední z dílčích staveb dálničního úseku dělily od vydání stanoviska EIA desítky let, se nejvíce jako nereálný (byť stěžovatelé správně poukazují na jeho nesrovnatelnost s rozhodovanou věcí). O tom mimo jiné svědčí i důvody přijetí novely zákona EIA v podobě zákona č. 39/2015 Sb., který změnil způsob využívání stanovisek EIA vydaných podle zákona č. 244/1992 Sb., a rovněž důvody přijetí zákona č. 256/2016 Sb., který především řešil situaci, kdy měla zhruba stovka významných stavebních projektů stanovisko EIA ještě podle zákona č. 244/1992 Sb. vydané před patnácti i před dvaceti lety [viz Vomáčka, V., Bahýřová, L.: Zvláštní režim procesu EIA pro vybrané prioritní stavby (k novele č. 256/2016 Sb.). *České právo životního prostředí*, 2016, č. 3, s. 45-51]. Je přitom obecně známou skutečností, že řada z těchto významných staveb nebyla dosud uskutečněna.

[54] Uvedené příklady ilustrují, že povolování velkých záměrů dopravní infrastruktury neprobíhá optimálním způsobem, přičemž tomuto problému bezpochyby napomáhá i nedůsledná úprava procesu EIA, která nerespektuje požadavky na aktuálnost posouzení. Příkladem, kdy dochází ke značné fragmentaci povolenacích řízení dělením významných dopravních záměrů na drobné části, poskytuje judikatura správních soudů mnoho. Tato praxe se objevuje i mimo řízení podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), zejména při rozhodování o výjimkách v oblasti ochrany přírody a krajiny, jejichž udělením je vydání rozhodnutí podle stavebního zákona podmíněno (z nedávné judikatury k povolování výjimky z ochrany ohrožených druhů podle § 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, viz rozsudek NSS ze dne 27. 6. 2019, č. j. 4 As 89/2019 - 68).

[55] Stěžovatel 1) ostatně sám připouští, že daný záměr byl rozdělen „z důvodu větší přehlednosti a srozumitelnosti“ a že ani v dané věci nemusela být informace o rozdělení předmětného záměru na dva stavební úseky v procesu EIA vůbec uvedena a k tomuto rozdělení mohlo stejně dojít až pro účely navazujících řízení. Jedná se tedy v daném případě spíše o dělení umělé, pro které nebyly uvedeny žádné racionální důvody, a není pochyb o tom, že stěžovatel 1) se svými zkušenostmi, hmotným i personálním zázemím je schopen administrovat podobné záměry i tak, aby nebylo nutné dělit je na menší úseky pro účely povolenacích řízení. Postup, kdy téměř po devíti letech po vydání stanoviska EIA v roce 2006 a jen několik dní před uplynutím opakovaně prodlužované platnosti stanoviska EIA bylo zahájeno první navazující

řízení k jedné části záměru, rozhodně není příkladem správné administrační praxe, kterou zákon předvídá.

[56] Je především rizikem stavebníka, že mu ohledně některé dílčí části záměru nebude vyhověno, stejně tak že nestihne ve lhůtě platnosti stanoviska EIA předložit všechny části záměru do navazujícího řízení, aby došlo k přerušení lhůty platnosti stanoviska EIA k celému záměru. Stále však může dosáhnout i opakovaného prodloužení platnosti stanoviska EIA, pokud prokáže, že nedošlo ke změně poměrů v území a v posuzování.

[57] Obavy stěžovatele 1), že se závěry krajského soudu projeví v nucení investorů předkládat do procesu EIA dílčí záměry ve snaze předejít tomu, že pro některou část většího záměru by se stanovisko mohlo stát neplatným, nelze sdílet, protože k jejich naplnění neposkytuje zmíněný požadavek komplexního posouzení prostor. Předkládání dílčích záměrů do procesu EIA odporuje požadavkům unijní i české úpravy a zakládá nezákonnost stanoviska EIA, pokud bude v takovém případě vydáno. Nejde totiž o nic jiného než výše uvedenou salámovou metodu. Závěry krajského soudu mohou v obecnosti přispět k tomu, že do navazujících řízení budou předkládány k povolení celé záměry nebo jejich větší části, s potenciálem zajištění účinné ochrany životního prostředí i vypořádání všech konkurujících veřejných i soukromých zájmů, plně v souladu s cíli úpravy jednotlivých navazujících řízení. Případně dojde k ověření, zda se nemění poměry v území a nároky na posouzení vlivů. Situaci, že jediný rozsáhlý záměr může vyžadovat před svojí realizací opakované provedení procesu EIA, nelze vnímat *a priori* jako nežádoucí.

[58] V uvedeném postupu je možné spatřovat určitou paralelu k prodlužování povolení provozu záměru (k tomu viz rozsudek SDEU ze dne 17. 3. 2011 ve věci C-275/09, *Brussels Hoofdstedelijke Gewest a další*, bod 109: „*Prodloužení provozu zařízení přitom samozřejmě může mít významný vliv na životní prostředí nejen v důsledku dalšího provozu, ale i kvůli změně podmínek životního prostředí v okolí. Navíc mohou být v době rozhodování o prodloužení k dispozici nové vědecké poznatky*“). Směrnice EIA výslovně neupravuje, zda lze prodloužit platnost rozhodnutí vydaného v rámci věcně dostačujícího posouzení. Rozhodující však musí být cíl posouzení vlivů na životní prostředí zakotvený v citovaném čl. 2 odst. 1 směrnice EIA. Posouzení se tak nesmí vztahovat pouze na vlivy, které by vznikly při provádění záměru v určitém okamžiku v minulosti. Musí se naopak vztahovat na všechny vlivy, jejichž vznik lze skutečně očekávat k okamžiku vydání povolení (viz stanovisko generální advokátky J. Kokott k věci C-416/10, *Křižan*, bod 126). To znamená, že úprava prodlužování stanoviska EIA nebo prodlužování platnosti povolení realizace záměru nesmí umožňovat obcházet povinnost komplexního posouzení, jak byla vymezena výše.

III.3 Ochrana dobré víry stavebníka

[59] Není na místě ani přisvědčit námitkám stěžovatele 1), že nastíněný výklad § 9a odst. 3 zákona EIA zasahuje do jeho právní jistoty a důvěry v konstantní správní praxi správních úřadů.

[60] Podobu ustáleného výkladu citovaného ustanovení konkrétně stěžovatel 1) dokládá zněním důvodové zprávy k zákonu č. 326/2017 Sb., který novelizoval zákon EIA a změnil úpravu prodlužování platnosti stanoviska EIA. Tato důvodová zpráva (sněmovní tisk č. 1003, Poslanecká sněmovna, 7. volební období, www.psp.cz) uvádí: „*Vzhledem ke skutečnosti, že okamžik, ke kterému musí být stanovisko EIA platné, se posunuje do pozdější fáze povolovacího procesu (z nynějšího okamžiku zahájení prvního z navazujících řízení se požadavek na platnost stanoviska EIA posunuje k okamžiku vydání posledního navazujícího rozhodnutí v první instanci), dochází i k prodloužení platnosti stanoviska EIA z 5 na 7 let.*“ nebo „*Stávající úpravu § 9a odst. 3 věty poslední ZPV... tedy nelze považovat za slučitelnou s unijním právem. Vzhledem ke skutečnosti, že český povolovací proces je rozdělen do několika fází a záměr tedy zpravidla nebývá povolen v jediném správním řízení, je třeba pod pojem development consent zahrnout veškerá navazující rozhodnutí, která jsou potřeba k realizaci záměru, přičemž posledním z nich bude*

pokračování

v českém právním řádu zpravidla stavební povolení. V případě, že bude záměr povolován po částech či etapách, je nezbytné, aby bylo stanovisko EIA platné ke dni vydání posledního z navazujících rozhodnutí ke všem těmto částem či etapám záměru.“ Stěžovatel dovozuje, že jím zastávaný výklad § 9a odst. 3 zákona EIA se teprve po přijetí revize směrnice EIA (směrnici 2014/52/EU), která začala být pro členskou státy závazná v květnu 2017, stal nesouladným se směrnicí EIA, na což zákonodárce reagoval přijetím zákona č. 326/2017 Sb.

[61] Jak je patrné z uvedeného rozboru, výklad § 9a odst. 3 zákona EIA, podle kterého je možné přerušit platnost stanoviska EIA zahájením navazujícího řízení k části záměru, odporuje samotným zásadám procesu EIA, které unijní úprava obsahuje již od přijetí první směrnice EIA v roce 1985. Nelze tak souhlasit se stěžovatelem 1), že teprve přijetím směrnice z roku 2014 došlo k výraznější změně v náhledu na posuzování aktuálnosti stanoviska EIA, byť požadavek na ověřování aktuálnosti označuje důvodová zpráva k zákonu č. 326/2017 Sb. za „*nový požadavek*“. Z důvodové zprávy ani nevyplývají jasné závěry ohledně existující správní praxe při aplikaci ust. § 9a odst. 3 zákona EIA na záměry rozdělené do více částí. Důvodová zpráva pouze hovoří o „*přerušeni běhu lhůty v důsledku zahájení navazujícího řízení*“, případně o posunutí požadavku na platnost stanoviska EIA z „*okamžiku zahájení prvního z navazujících řízení*“.

[62] Ani ustálená praxe, jejíž existenci stěžovatel 1) dovozuje, nemůže na závěrech soudu nic změnit. Obecně platí, že „*změna dlouhodobé správní praxe nebo soudní judikatury, ale za nezměněného stavu právních předpisů, může nastat jen ze závažných důvodů směřujících k dosažení určité právem chráněné hodnoty; v žádném případě se však tak nesmí dít svévolně*“ (nálezn Ústavního soudu ze dne 22. 6. 2009, sp. zn. IV. ÚS 610/06). Tyto hodnoty jsou v dané věci přítomny a změna dlouhodobé správní praxe směřuje především k jejich ochraně.

[63] Cílem včasného zohlednění vlivů všech technických, plánovacích a rozhodovacích procesů na životní prostředí je vyvarovat se od samého počátku riziku vzniku znečištění nebo škodlivých vlivů spíše než následně potlačovat jejich účinky (viz rozsudek SDEU ze dne 31. 5. 2018 ve věci C-526/16, *Komise v. Polsko*, ECLI: EU:C:2018:356, bod 75). Negativním důsledkům je přitom nutné předcházet, neboť životní prostředí je významným veřejným zájmem. Při jeho kolizi s jiným veřejným zájmem je nutné postupovat tak, aby z něj bylo zachováno maximum (viz rozsudek NSS ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012 - 161), což znamená, že mu nelze bez dalšího předřadit požadavek na rychlé povolování stavebních záměrů, takže zájmy na rychlosti a hospodárnosti výstavby nemají absolutní přednost (srov. např. stanovisko generální advokátky J. Kokott k věci C-43/18, *CFE*, bod 66 v souvislosti s tzv. naturovým posuzováním: „*Obětovat opatření ke zajištění kvality v zájmu efektivitu v sobě totiž skryvá značná rizika. Jaký užitek má Natura 2000, jsou-li lokality sice formálně rychle vyhlášeny, skutečná ochrana druhů a typů stanovišť je však nedostatečná, neboť jednotlivá opatření byla přijata bez dostatečného základu a účasti veřejnosti?*“).

[64] Nutno dodat, že stěžovatel 1) ani není v pozici, kdy by na něj bylo možné pohlížet jako na běžného stavebníka, který se může bezvýhradně spoléhat na praxi správních orgánů, byť mu taková praxe vyhovuje. Je bezesporu profesionálem s unikátním postavením v oblasti přípravy a realizace dopravní infrastruktury, u kterého lze důvodně předpokládat natolik komplexní a detailní znalosti zásad plánování, umístování a realizace záměrů pozemních komunikací, včetně související judikatury českých soudů a SDEU, že se přinejmenším vyrovnají odbornosti orgánů státní správy. Stěžovatel 1) si tak musí být vědom, že jím zastávaný výklad § 9a odst. 3 zákona EIA rozhodně neodpovídá zásadám procesu EIA, a stejný závěr pochopitelně platí i pro stěžovatele 2), který je odborným orgánem státní správy v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí.

III.4 Posouzení závěrů krajského soudu v rozhodované věci

[65] Krajský soud svůj závěr o neplatnosti stanoviska EIA pro stavbu rychlostní komunikace R55 v úseku Kokory – Přerov ke dni zahájení územního řízení pro tuto stavbu vystavěl na tom, že zahájením územního řízení pro část záměru (stavbu 5501 Olomouc – Kokory) došlo k prodloužení platnosti stanoviska EIA pouze pro tuto stavbu a nikoliv pro zbývající část záměru (stavbu 5502 Kokory – Přerov). Jako rozhodnou skutečnost přitom v odůvodnění svého rozsudku uvedl, že stanovisko EIA, ač formálně jednotné, bylo fakticky vydáno pro dvě samostatné stavby. Z toho dovodil, že také platnost stanoviska je třeba posuzovat pro každou z uvedených staveb samostatně. Pokud by tomu tak skutečně bylo, byly by nejen správné závěry krajského soudu ohledně platnosti stanoviska, ale znamenalo by to i porušení zásady komplexnosti jako jedné ze základních zásad procesu EIA.

[66] S hodnocením stanoviska EIA ze strany krajského soudu se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Jak z formálních znaků (jedná se o jednotný dokument označený *Rychlostní silnice R55, stavba 5501 Olomouc - Kokory a stavba 5502 Kokory – Přerov*), ale především z jeho obsahu je zřejmé, že se zabývá záměrem rychlostní silnice R55 v úseku z Olomouce do Přerova jako celkem a takto hodnotí jeho vlivy. Záměr je posuzován v celém úseku o délce 12,683 km jako spojnice dvou městských center střední Moravy – Olomouce a Přerova – a dvou významných komunikací – D1 a rychlostní silnice R35. Ve stanovisku se pracuje se záměrem jako celkem, například ze stanoviska vyplývá, že realizace záměru vyžaduje trvalý zábor zemědělského půdního fondu o celkovém rozsahu 81,46 ha. Všechny vlivy na jednotlivé složky životního prostředí (například na vodu a vodní zdroje, ovzduší a klima, či faunu a flóru) jsou posuzovány celkově, bez dělení záměru na stavby 5501 a 5502. Toto dělení se tedy promítá pouze v samotném vymezení záměru. Jsou-li některá dílčí hodnocení stanoviska věnována konkrétním místům či dílčím úsekům na trase, je to dáno lokalizací jednotlivých posuzovaných vlivů záměru v těchto místech a opatření k jejich eliminaci (např. protihluková stěna, kolize záměru s prvky ÚSES či kulturní památkou, atd.).

[67] Jak Nejvyšší správní soud uvedl výše, je-li již ve fázi posuzování vlivů záměru na životní prostředí známo, že navazující povolování záměru, jeho realizace, případně i uvedení do užívání bude probíhat po částech či etapách, je nejen možné, ale i žádoucí, aby takové členění či etapizace byly součástí posouzení. To může být vhodným nástrojem posouzení případných dílčích či mezitímních dopadů postupně realizovaných částí či etap záměru; samozřejmě to nesmí vést k umělému a účelovému dělení záměru za účelem obcházení pravidel posouzení EIA. Tak tomu ale v nyní rozhodované věci nebylo a ani krajský soud takové hodnocení nevyjádřil.

[68] Závěr krajského soudu se proto ve vztahu ke konkrétní posuzované věci jeví jako přehnaně formalistický. Krajský soud se v důsledku chybného hodnocení stanoviska EIA vůbec nezabýval otázkou, zda s ohledem na blízkou časovou (k zahájení obou územních řízení došlo v rozpětí měsíců) i věcnou souvislost staveb (pouze dvou staveb tvořících jediný logicky ucelený záměr rychlostní komunikace spojující sousedící města) jde skutečně o porušení předpisů upravujících proces EIA a jejich zásad, jak uvedl ve svém rozsudku. Nejvyšší správní soud nevyklučuje, že by krajský soud mohl k témuž závěru dospět na základě výše uvedených obecných východisek a shrnutí judikатурních závěrů po vyhodnocení dalších žalobních námitek, zejména týkajících se zákonnosti předchozího předlužování stanoviska EIA. Bez jejich posouzení však závěr krajského soudu neobstojí.

pokračování

IV. Závěr a náklady řízení

[69] Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnosti jsou důvodné. Napadený rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočce v Olomouci proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. V něm je krajský soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku, a bude postupovat v souladu s ním.

[70] Podle § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 17. prosince 2021

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu