

Z JUDIKATURY SPRÁVNÍCH SOUDŮ



NEJNOVĚJI K POJMU NAVAZUJÍCÍCH ŘÍZENÍ

Mgr. Jan Hak, Ph.D.¹

Navazující řízení představují klíčový procesní nástroj obsažený v zákoně č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „ZEIA“), jehož aplikace je úzce navázána na právní úpravy ve zvláštních zákonech.² Abychom o něm mohli mluvit jako o navazujícím, je nezbytné, aby předmětný záměr³ nebo jeho změna podléhaly posouzení vlivů na životní prostředí, jinými slovy tedy aby v konkrétním případě bylo třeba vydávat závazné stanovisko EIA. Fakticky u navazujících řízení dochází vedle aplikace procesních pravidel obsažených v určitém zvláštním zákoně ještě k uplatnění procesních specifik uvedených především v rámci §§ 9b až 9f ZEIA, primárně se u nich otevírá prostor pro širší zapojení veřejnosti, což hraje klíčovou roli i v dále komentované judikatuře správních soudů.

Stěžejní otázkou je, která řízení mají vlastně způsobilost stát se oním navazujícím? Pojem navazujícího řízení se objevoval v ZEIA od počátku jeho účinnosti v kombinaci s demonstrativním výčtem některých zákonů, upravujících postupy následující po vydání (tehdy ještě nezávazného) stanoviska, v poznámce pod čarou. Od účinnosti velké novely z dubna 2015 (zákon č. 39/2015 Sb.) se objevilo vymezení navazujícího řízení přímo v základním pojmosloví ZEIA. Podle nově přidaného § 3 písm. g) se rozumělo navazujícím řízením *takové řízení, ve kterém se vydává rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů, které povoluje umístění nebo provedení záměru posuzovaného podle tohoto zákona*. Bylo tak zřejmé, že se jedná o „povolovací“ správní řízení, nikoli správní procesy směřující k vydání jiných aktů, resp. nikoli správní řízení o podkladových rozhodnutích.⁴ Nevadilo rozdělení povolovacího řízení do více etap (např. územní a stavební řízení podle „starého“ stavebního zákona č. 183/2006 Sb.). Navazující řízení bylo vázáno na skutečnost, že fakticky proběhlo posuzování vlivů záměru.⁵

Ještě více právní úpravu navazujících řízení zpřehlednila novela zákonem č. 326/2017 Sb. s účinností od 1. 11. 2017, která je vymezila jako *řízení vedená k zá-*

¹ Autor je zaměstnancem Ministerstva obrany a pracuje současně jako lektor na soukromé vysoké škole. Je členem České společnosti pro právo životního prostředí.

² Např. zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci, zákon č. 44/1988 Sb., horní zákon, zákon č. 254/2001 Sb., o vodách.

³ Srov. § 3 písm. a) ZEIA.

⁴ Viz kupř. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 8. 2012, č. j. 1 As 47/2012-38, bod 32.

⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2024, č. j. 8 As 277/2021-66, bod 69.

měru nebo jeho změně, které podléhají posouzení vlivů záměru na životní prostředí. Na toto návětí navazoval (alespoň slovy důvodové zprávy) taxativní výčet navazujících řízení. Úplnost tohoto výčtu byla relativizována jeho předposledním bodem, podle nějž může mít povahu navazujícího řízení i jiné správní řízení, v němž se vydává rozhodnutí nezbytné pro uskutečnění záměru, a to za předpokladu, že se současně nevede žádné z řízení výslovně vypočtených v daném ustanovení. Jak poukazuje důvodová zpráva, může k takové situaci docházet zejména u tzv. naturových záměrů, jakkoli nepůjde o běžný případ. Ke kritériu „podlehnutí posouzení“ se velmi obsírně vyjádřil Nejvyšší správní soud v kontextu předchozí (a již neúčinné) právní úpravy podmínek pro posuzování podlimitních záměrů.⁶ Zdůraznil, že pro správní orgán rozhodující o účastenství v navazujícím řízení je stěžejní objektivní posouzení toho, zda mu mělo předcházet posouzení vlivů záměru na životní prostředí, i kdyby k němu reálně nedošlo.⁷ Sluší se dodat, že v případě negativního závěru samotného zjišťovacího řízení ve formě správního rozhodnutí⁸ (předpokládaného v současnosti pro všechny záměry vyjma záměrů kategorie I a jejich podstatných změn, posuzovaných vždy)⁹ bude jako dostatečně efektivní nástroj vnímána možnost přímé obrany proti němu.

Z koncepce „relativně úplného“ výčtu navazujících řízení vychází i novelizované znění ZEIA po rekodifikaci veřejného stavebního práva roku 2024.¹⁰ Navazujícím řízením je tak mj. především řízení o povolení záměru podle zákona č. 283/2021 Sb., stavebního zákona [dále jen „NStavZ“; § 3 písm. g) bod 1 ZEIA]. Předmětné ustanovení je třeba číst v kombinaci s upřesňujícím výkladem v rámci § 3 písm. o) ZEIA, jenž dále specifikuje, že se tím má na mysli řízení o povolení záměru,¹¹ řízení o rámcovém povolení záměru,¹² stejně jako také řízení o odstranění záměru¹³ či o jeho dodatečném povolení.¹⁴ Uvedené platí pro stavební i nestavební záměry.¹⁵ Naopak je třeba pominout dovětek o řízení o povolení záměru s posouzením vlivů, jelikož tato alternativa již v účinném znění NStavZ není a dovětek je tudíž obsoletní.

Nejaktuálněji se otázkou navazujících řízení zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 4. 2025, č. j. 9 As 1/2025-56, s ohledem na (díky změně pů-

⁶ Ve znění § 4 odst. 1 písm. d) ZEIA účinného do 1. 8. 2021 příslušný úřad nejprve formou vyjádření stanovoval, zda budou podlimitní záměry vůbec podléhat zjišťovacímu řízení. Dnes je realizace zjišťovacího řízení obligatorní i v jejich případě.

⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2024, č. j. 8 As 277/2021-66, bod 66.

⁸ § 7 odst. 6 ZEIA.

⁹ Srov. § 4 odst. 1 písm. b) až h) ZEIA.

¹⁰ Srov. § 3 písm. g) ZEIA ve znění od 1. 1. 2024.

¹¹ § 182 a násl. NStavZ.

¹² § 221 a násl. NStavZ.

¹³ § 247 a násl. NStavZ.

¹⁴ § 255 a násl. NStavZ.

¹⁵ Srov. § 4 odst. 1 NStavZ.

vodního územního rozhodnutí) samostatně povolované stavební objekty související s výstavbou dálnice D49. Podstatou sporu bylo účastenství ekologického spolku v řízení zahájeném Ředitelstvím silnic a dálnic s. p. (ŘSD) na podzim 2023 o povolení stavby „Dálnice D49, stavba 4901 Hulín – Fryšták“, zahrnující především odlučovače ropných látek, protihlukové stěny a napojení úseku, tedy jinými slovy otázka, zda samostatně vedené stavební řízení o takových doplňkových stavbách má povahu navazujícího řízení s rozšířenou možností zapojení veřejnosti.

Ekologický spolek Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu se nejprve snažil neúspěšně přihlásit do řízení na prvním stupni, následně bylo Ministerstvem dopravy zamítnuto jeho odvolání proti již vydanému stavebnímu povolení s poukazem na to, že žádný z povolovaných stavebních objektů nepodléhá samostatně (ani) posouzení ve zjišťovacím řízení podle § 7 ZEIA.

Úspěšnější byl spolek ovšem s žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „Městský soud“), který v rozsudku ze dne 19. 12. 2024, č. j. 10 A 77/2024-106, celou věc posuzoval poměrně autonomní optikou ZEIA (bod 16) a správně zdůraznil roli, jakou samostatně povolované stavební objekty plní při zamýšleném provozu vlastního tělesa dálnice D49 (bod 23). Je podle něj důležité, že řešené stavební objekty jsou významné pro dopady záměru na životní prostředí a veřejné zdraví jako celku a pro jeho celkové posouzení. Odlučovače ropných látek jsou nepostradatelným havarijním zařízením, které chrání povrchové i podzemní vody, v posuzovaném případě včetně významného krajinného prvku – vodní nádrže Fryšták. Protihlukové stěny byly osazeny proto, aby byly dodrženy hlukové limity v obytných částech obce, které by jinak nebyly splněny (bod 26). Probíhající povolovací řízení bylo klíčové pro posuzování vlastností těchto objektů (bod 23). Dle Městského soudu je navazujícím řízením každé řízení o povolení nějaké činnosti ve vztahu k části záměru, která tvoří nedílnou součást záměru z hlediska posouzení jeho vlivu na životní prostředí dle ZEIA (bod 24). Povolované stavební objekty jsou podle něj nezbytné k realizaci záměru dálnice D49, kterou nelze bez jejich realizace provozovat (bod 27). Městský soud neopomněl ani odkaz na jeden z cílů Aarhuské úmluvy,¹⁶ jímž je upřednostnění takového výkladu vnitrostátního práva, jenž povede k širší účasti dotčené veřejnosti v povolovacích procesech.¹⁷

Městský soud zdůraznil i fakt, že k samotné dálnici D49 bylo vydáno roku 2016 prioritní závazné stanovisko Ministerstva životního prostředí za specifických podmínek, plynoucích z již zrušeného § 23a ZEIA,¹⁸ což znemožnilo účast veřejnosti

¹⁶ Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, vyhlášená v Česku pod č. 124/2004 Sb. m. s.

¹⁷ Z prejudikatury např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2023, č. j. 6 As 225/2022-36, bod 32.

¹⁸ Ustanovení § 23a ZEIA s účinností od 1. 8. 2025 sice opět součástí ZEIA je, nicméně má zcela jiný obsah, když řeší mírnější posuzování vlivů záměru modernizace výroby elektřiny využívající energii slunečního záření na životní prostředí.

v procesu posuzování vlivů tohoto prioritního dopravního záměru na životní prostředí.¹⁹ Je tudíž o to důležitější, aby zůstala zachována možnost veřejnosti účastnit se navazujícího řízení (bod 29).²⁰ Všech jedenáct posuzovaných stavebních objektů bylo přitom zahrnuto v podkladech pro prioritní závazné stanovisko, o čemž nebylo ani sporu (bod 15). Na účastenství dotčené veřejnosti podle něj nemá vliv ani uplynutí doby platnosti prioritního závazného stanoviska k záměru, která činila *ex lege* 5 let, jinak by hrozilo úplné vyloučení dotčené veřejnosti z procesu (bod 30).

Ministerstvo dopravy i ŘSD se bránily proti rozhodnutí Městského soudu kasační stížností. Vyjma některých dalších patřily mezi jejich stěžejní především následující dva okruhy námitek: 1) projednávané stavební objekty nemohou mít závažný negativní vliv na životní prostředí, když naopak přispívaly k jeho ochraně, proto pojmově nemohly být záměrem ve smyslu ZEIA, kromě toho nepředstavovaly výstavbu samotné dálnice jako takové ani její změnu a samotná jejich úzká souvislost s hlavním záměrem nebyla pro závěr o existenci navazujícího řízení dostačující, 2) v navazujícím řízení nelze závazně vycházet z prioritního závazného stanoviska, které již pozbylo platnosti, jeho podmínky byly navíc převzaty do rozhodnutí v navazujících řízeních k hlavnímu záměru, jichž se veřejnost účastnit mohla.

Nejvyšší správní soud nejprve shledal k námitkám stěžovatelů, že napadený rozsudek je přezkoumatelný (body 23 až 27). V meritu věci se následně převážně ztotožnil s argumentací Městského soudu. Zmínil rovněž funkci posuzovaných objektů, která však sama o sobě není podle něj rozhodujícím kritériem pro posouzení stavebního řízení jako navazujícího (bod 37). Zdůraznil, že by bylo proti smyslu a účelu ZEIA, aby bylo možné povolovat v samostatném řízení stavby funkčně spojené s tělesem dálnice, avšak dotčená veřejnost by z něj byla zcela vyloučena vlivem uplynutí platnosti prioritního závazného stanoviska (body 39 a 49). Objekty jsou klíčové pro zprovoznění tělesa dálnice v souladu s požadavky právních předpisů i na jejich základě vydávaných správních aktů, zejm. prioritního závazného stanoviska, nelze na ně tudíž nahlížet izolovaně jako na „nový záměr“, jsou součástí celého původního záměru stavby dálnice D49 v úseku mezi Hulínem a Fryštákem (body 40, 42 a 46). Dotčená veřejnost vyloučená z procesu vydávání prioritního závazného stanoviska má jediné v navazujícím řízení k nim možnost namítat případné nedostatky v provedení těchto staveb a podílet se na posouzení, zda skutečně napomáhají chránit veřejné zdraví a životní prostředí. Postup dle ZEIA by měl být

¹⁹ Prioritním dopravním záměrem se rozuměl v kontextu dřívějšího znění § 23a ZEIA takový záměr, který se nacházel na transevropské dopravní síti ve smyslu nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1315/2013, bylo pro něj vydáno souhlasné stanovisko o hodnocení vlivů podle zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, získal územní rozhodnutí nejpozději 31. 3. 2015 a stanovila ho vláda v příloze č. 1 nařízení č. 283/2016 Sb. Jednalo se o 8 silničních a jeden železniční záměr, které byly v době účinnosti velké novely ZEIA roku 2015 ve fázi pokročilé připravenosti.

²⁰ Srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 7. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 44/18, body 64 a 65.

podle Nejvyššího správního soudu upřednostněn v případě pochybností i s ohledem na princip předběžné opatrnosti (bod 40).

Za pozornost stojí ještě námitka Ministerstva dopravy, podle níž Městský soud opomněl aplikovat § 5 odst. 2 ZEIA, dle něž se jednotlivé etapy u dlouhodobých záměrů posuzují samostatně a v kontextu vlivů záměru jako celku. Pojem dlouhodobého záměru přitom není zákonem ZEIA nijak blíže vymezen. Zde Nejvyšší správní soud poukázal na fakt, že stavba „Dálnice D49, stavba 4901 Hulín – Fryšták“ představuje sama jednotlivou etapu dlouhodobého záměru, jenž pokračuje navazující částí, a to záměrem „Rychlostní silnice R49, stavba 4902.1 Fryšták – Lípa, 1. etapa“ posuzovanou samostatně. Jednotlivé etapy již nelze dále štěpit na dílčí části, tj. izolovaně posuzovat (dříve nepovolené) stavby, které jsou součástí záměru, bez jeho posouzení vlivu na životní prostředí jako celku a následně dospět k závěru, že dílčí část stavby nespadá svým rozsahem do působnosti ZEIA (bod 43).

Nejnovější judikatura správních soudů v otázce posuzování řízení jako navazujících ve smyslu § 3 písm. g) ZEIA jednoznačně odráží pozitivní trend spočívající ve snaze co nejvíce ctít požadavky unijního a mezinárodního práva týkající se zajištění opravdu účinné účasti veřejnosti při povolování staveb, které mohou negativně ovlivňovat životní prostředí, což mohou být fakticky v konečném důsledku i chybně realizované stavební objekty, jež ho neměly ovlivnit nijak anebo naopak měly jeho kvalitu zlepšit. Jako klíčová pro posuzování povahy řízení se ve světle této judikatury ukázala funkční vazba mezi dodatečně povolovanou stavbou a záměrem podléhajícím procesu posuzování vlivů. Pokud nelze záměr technicky provozovat bez negativních vlivů na životní prostředí právě díky takové stavbě, která je tak jeho nezbytnou součástí, musí být na povolovací řízení k ní nahlíženo jako na navazující řízení.

Lze do určité míry pochopit i širěji medializovaný hněv zastánců co nejrychlejšího zprovoznění stavby, avšak jejich zájem na zlepšení dopravní obslužnosti a zefektivnění provozu v dotčené lokalitě a jejím okolí je pouze jedním ze zájmů, které vstupují do hry, a stát nemůže díky němu – ač jsou někdy motoristé více slyšet – rezignovat na svoje závazky v oblasti ochrany životního prostředí, mezi něž patří právě i širší možnosti participace veřejnosti v povolovacích procesech. Životní prostředí je nenahraditelným pokladem, vaňme si jej o něco více!

MOST RECENTLY ON THE CONCEPT OF SUBSEQUENT PROCEEDINGS

Abstract

The presented commentary deals with the most recent case law of Czech administrative courts in relation to subsequent proceedings under Act No. 100/2001 Coll., on Environmental Impact Assessment. The functional link between the additionally permitted construction and the project subject to the impact assessment process has proven to be key for assessing the nature of the proceedings as subsequent in the light of this case law. If the project cannot be technically operated without negative environmental impacts precisely because of such a construction, which is thus an essential part of it, the permitting procedure must be viewed as a subsequent proceeding within the meaning of § 3 letter g) of this Act.