



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**

**JMÉNEM REPUBLIKY**

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Evy Pechové a soudců Mgr. Aleny Krýlové a Mgr. Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu**, IČ: 67010041, se sídlem Cejl 48/50, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, za účasti zúčastněné osoby: **Ředitelství silnic a dálnic ČR**, se sídlem Na Pankráci 546/56, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí ministra dopravy ze dne 18.12.2014, č.j. 23/2014-510-RK/30,

t a k t o :

- I. Žaloba se z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhal přezkoumání a zrušení rozhodnutí ministra dopravy označeného v záhlaví rozsudku, kterým k rozkladu žalobce částečně změnil a ve zbytku potvrdil rozhodnutí Ministerstva dopravy, odboru infrastruktury a územního plánu, ze dne 24.1.2014, č.j. 500/2013-910-IPK/10, o povolení stavby „D1 Modernizace - úsek 03, EXIT 29 Hvězdovice – EXIT 34 Ostředek“ v rozsahu uvedených 17 stavebních objektů (dále jen „rozhodnutí 1. stupně“).

Žalobce v podané žalobě nejprve konstatoval důvody, pro něž je žaloba přípustná a důvody své procesní legitimace. V prvním žalobním bodě namítal, že žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s §§ 6, 7, 8 a 9 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „zákon č. 100/2001 Sb.“), neboť neproběhlo zjišťovací řízení k otázce posuzování vlivu záměru na životní prostředí. Tím došlo rovněž k porušení § 3 ve spojení s § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), neboť nebyl řádně zjištěn skutkový stav, když nebylo zjištěno, zda nemá stavba významný vliv na životní

prostředí. Mezi podklady rozhodnutí 1. stupně chybělo odborné stanovisko EIA, ačkoli podle bodu 9.3 kategorie I přílohy 1 k zákonu č. 100/2001 Sb. (dále také „zákon EIA“), je proces posouzení vlivů na životní prostředí (dále jen „EIA“) v případě rozšiřování dálnic povinný. Podmínky vyplývající ze stanoviska jsou pak povinnou součástí navazujících správních aktů, tj. také stavebního povolení. Žalobce nesouhlasí se závěrem žalovaného, že záměr posouzení EIA nepodléhá, že nedojde ke zvýšení počtu jízdních pruhů a že vliv na ptáčí oblasti je zde vyloučen. Z výkladového stanoviska žalovaného ze dne 20.3.2007, č.j. 23782/ENV/07 přitom vyplývá, že rozšiřováním dálnic a rychlostních silnic se rozumí rovněž změny jejich šířkové kategorie. Právě o to se dle žalobce jedná v posuzovaném případě.

Žalobce dále poukázal na to, že předmětem posuzování vlivu na životní prostředí podle ustanovení § 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 100/2001 Sb. jsou také změny záměrů uvedených v příloze 1 tohoto zákona, pokud má být významně zvýšena jejich kapacita a rozsah. Tyto změny záměrů podléhají posuzování jen na základě požadavku vzešlého ze závěrů zjišťovacího řízení. Z ustanovení § 1 odst. 2 zákona č. 100/2001 Sb. pak vyplývá, že posuzování podléhají ty záměry a koncepce, jejichž provedení by mohlo závažně ovlivnit životní prostředí. Při jakémkoli rozšíření dálnic a rychlostních silnic může dojít k vážnému negativnímu vlivu na životní prostředí. Žalobce dále upozornil, že v rozkladu uplatněném v předešlém řízení poukazoval na to, že v letech 2007 až 2010 byl podle zákona č. 100/2001 Sb. posuzován záměr na rozšíření úseku dálnice D1 Mirošovice – Kývalka, v němž vydal žalovaný souhlasné stanovisko EIA. Tento podklad s řadou podmínek zde stanovených mohl žalovaný použít i pro úsek dálnice, o který se jedná v projednávané věci.

Žalobce dále namítal, že vydáním žalobou napadeného rozhodnutí došlo k porušení § 84 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon (dále jen „stavební zákon“), neboť pro povolovaný záměr nebylo vydáno územní rozhodnutí. Územní rozhodnutí je třeba i v případě, že dochází toliko ke změně dokončené stavby. Ve smyslu § 2 stavebního zákona se přitom v projednávaném případě jedná o změnu dokončené stavby. Žalovaný rovněž porušil ustanovení § 15 odst. 2 stavebního zákona, neboť ve spise chybí závazné stanovisko o splnění podmínek územního rozhodnutí. Řídil se pouze souhlasem se stavbou č.j. VÝST/6612/2013/D, který vydal Městský úřad Benešov dne 14.2.2013, a souhlasem se stavbou č.j. SU/227/2013-3-D, který vydal Městský úřad Sázava dne 26.2.2013. Podle názoru žalobce se v daném případě nemůže jednat o pouhou stavební úpravu ve smyslu ustanovení § 2 odst. 5 písm. c) stavebního zákona, jež by územní rozhodnutí nevyžadovala. Dle žalobce totiž dochází k rozšíření dálnice a odkaz žalovaného na definici tělesa dálnice uvedenou v ustanovení § 11 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon č. 13/1997 Sb.“), je nesprávný. Za stavbu dálnice je třeba považovat vždy funkční části tělesa dálnice, potřebné pro dálniční dopravu. K rozšíření dálnice ve smyslu stavebního zákona dochází jak rozšířením zpevněné části krajnice, tak i rozšířením její nepevněné části.

Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě uvedl, že v případě stavby nazvané „D1 Modernizace - úsek 03, EXIT 29 Hvězdovice – EXIT 34 Ostředek“ se jedná pouze o rekonstrukci stávající dálnice D1, která již překročila svou životnost. K žalobcem zmiňovanému stanovisku EIA ze dne 19.3.2010 k záměru „Dálnice D1 – Mirošovice – Kývalka, zkapacitnění“ žalovaný uvedl, že tento záměr počítal s rozšířením dálnice v tomto úseku na šestipruhovému uspořádání. S ohledem na finanční náročnost však od něj bylo upuštěno. Naproti tomu z vyjádření Ministerstva životního prostředí, odboru posuzování vlivů na životní prostředí a integrované prevence, ze dne 4.10.2011, zn. 73085/ENV/11, k pozdějšímu záměru „Modernizace dálnice D1 Mirošovice – Kývalka“ vyplývá, že tento nepodléhá posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí. V rámci tohoto posledně

jmenovaného záměru přitom dochází pouze v některých místech k rozšíření nepojížděné krajnice obou jízdních pásů o 0,75 m. Podle metodického výkladu ministerstva ze dne 20.3.2007 se pod pojmem rozšiřování komunikací rozumí změna dopravního významu či určení a tím i změna kategorie nebo taková stavební úprava, v jejímž důsledku dojde ke zvýšení počtu jízdních pruhů. Realizaci předmětného záměru však nedojde ani k jedné z těchto změn. Záměr tedy nepodléhá posouzení z hlediska zákona EIA.

Žalovaný odmítá formální argumentaci žalobce založenou na čistě rigidním výkladu pojmu „rozšiřování“. V silničním stavitelství nelze považovat šířku zpevněné části komunikace za absolutní hodnotu. Modernizace dálnice v uvedeném úseku pouze sjednotí minimální šířku zpevnění obou jízdních pásů na 11,5 m. Tato změna má z hlediska životního prostředí a účelu zákona EIA zcela marginální význam.

Žalovaný rovněž nesouhlasí s námitkou žalobce, že bylo třeba pro realizaci předmětného záměru vydat územní rozhodnutí. K půdorysnému rozšíření dálnice nedochází. Jestliže obecné stavební úřady, tj. Městský úřad Benešov a Městský úřad Sázava, vydaly vyjádření, podle nichž se k danému záměru nevyžaduje územní rozhodnutí ani územní souhlas a potvrdily, že předmětná stavba je v souladu se záměry územního plánování, nezbylo speciálnímu stavebnímu úřadu, než tento závěr respektovat. Ani nadřízený správní orgán Krajský úřad Středočeského kraje, odbor regionálního rozvoje, v přípisu ze dne 19.6.2014, č.j. 085714/2014/KUSK, nevyhověl námitkám žalobce ve věci nutnosti vydání územního rozhodnutí pro předmětnou stavbu. Tento závěr je logický i vzhledem k tomu, že stavba dálnice D1 je v území již umístěna a téměř 40 let provozována. Žalovaný považuje výklad žalobce stran nutnosti podrobit záměr územnímu rozhodování za účelový.

Ze správního spisu předloženého žalovaným soud zjistil následující pro rozhodnutí ve věci samé podstatné skutečnosti:

Dne 4.7.2013 podal stavebník Ředitelství silnic a dálnic České republiky žádost o stavební povolení pro stavbu „D1 Modernizace - úsek 03, EXIT 29 Hvězdovice – EXIT 34 Ostředek“. Ministerstvo životního prostředí jako ústřední správní orgán v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí ve svém sdělení ze dne 4.10.2011, zn. 73085/ENV/11, konstatovalo, že předmětné stavební úpravy nepodléhají posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí, a to v případě zachování parametrů záměru a v případě, že příslušné orgány ochrany přírody podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon č. 114/1992 Sb.“) ve svých stanoviscích vyloučí možnost ovlivnění evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. Krajský úřad Středočeského kraje, odbor životního prostředí a zemědělství, ve svém vyjádření ze dne 20.2.2013, č.j. 014679/2013/KUSK, k projektové dokumentaci ke stavebnímu řízení stavby „D1 Modernizace - úsek 03, EXIT 29 Hvězdovice – EXIT 34 Ostředek“ uvedl, že z hlediska zákona č. 100/2001 Sb. záměr nepodléhá posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí.

V průběhu řízení v prvním stupni uplatnil žalobce námitky obdobné těm, které posléze uplatnil v rozkladu proti rozhodnutí 1. stupně.

Dne 24.1.2014 vydal žalovaný rozhodnutí 1. stupně. Ve výrokové části povolil předmětnou stavbu a stanovil podmínky její realizace. V odůvodnění pak vypořádal námitky žalobce. K námitce, že povinným podkladem rozhodnutí je v daném případě stanovisko EIA, odkázal žalovaný na vyjádření Ministerstva životního prostředí ze dne 4.10.2011, podle něhož předmětný záměr posouzení vlivů na životní prostředí nepodléhá. Speciální stavební

úřad nemá důvod o správnosti tohoto závěru Ministerstva životního prostředí pochybovat. Plánovanou úpravou dojde k rozšíření nepojížděné krajnice u stávající dálnice tak, aby výsledná šířka vozovky jednoho jízdního pásu byla 11,5 m. Rozšíření krajnice bude realizováno pouze tam, kde je v současné době šířka jízdního pásu menší, a to úpravou dálničního tělesa. Nedojde tedy ke zvýšení kapacity dálnice, protože není třeba posouzení z hlediska zájmů chráněných zákonem č. 100/2001 Sb. K otázce potřeby územního rozhodování o předmětném záměru žalovaný uvedl, že podle ustanovení § 15 odst. 2 stavebního zákona může speciální stavební úřad vydat stavební povolení jen se souhlasem obecného stavebního úřadu příslušného k vydání územního rozhodnutí, který ověřuje dodržení jeho podmínek. Jestliže se nevydává územní rozhodnutí ani územní souhlas, postačí vyjádření obecného stavebního úřadu o souladu navrhované stavby se záměry územního plánování. Podle stanovisek dotčených orgánů předmětný záměr nevyžaduje vydání územního rozhodnutí a je v souladu se záměry a cíli územního plánování. Nedochozí ke zvýšení záboru půdy nebo změně šířky či půdorysu dálnice.

V rozkladu, který žalobce proti rozhodnutí 1. stupně podal, požadoval, aby v řízení vydaná závazná stanoviska byla předložena k potvrzení ve smyslu § 149 odst. 4 správního řádu nadřízeným správním orgánům. Napadal zákonnost závazného stanoviska vodoprávního úřadu vydaného podle § 17 odst. 1 písm. a) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, závazného stanoviska Krajské hygienické stanice Středočeského kraje, dále se vyjadřoval k otázce závazného stanoviska podle § 14 odst. 2 zákona č. 289/1995 Sb., požadoval zpracování aktuálního přírodovědného průzkumu a případné získání výjimek ze zásahů podle § 56 zákona č. 114/1992 Sb. Dále namítl absenci stanoviska EIA, příp. závěrů zjišťovacího řízení pro předmětný záměr, s tím, že podle přílohy zákona č. 100/2001 Sb. je jedním z typů záměrů podléhajících povinnému posuzování vlivů na životní prostředí rovněž rozšiřování dálnic a rychlostních silnic. Stavba je rozšířením dálnice, záměr spadá pod bod 9.3 přílohy 1 zákona č. 100/2001 Sb., a proto mělo být vydáno souhlasné stanovisko EIA. Poukázal na stanovisko EIA k záměru „Dálnice D1 – Mirošovice – Kývalka, zkapacitnění“, jehož součástí je také úsek, jímž je dotčen předmětný záměr. Žalovaný měl v řízení postupovat ve vztahu k tomuto již existujícímu stanovisku. Dále žalobce namítl absenci předchozího územního rozhodnutí a nesouhlasil s argumentací orgánu 1. stupně, že v daném případě není třeba o záměru rozhodovat v územním řízení, když podle žalobce se v daném případě nemůže jednat o stavební úpravu ve smyslu ustanovení § 2 odst. 5 písm. c) stavebního zákona. Dle žalobce rovněž chybí závazné stanovisko podle ustanovení § 15 odst. 2 stavebního zákona o splnění podmínek územního rozhodnutí. V rozkladu poukazoval i na nevhodnost zvolené technické metody modernizace dálnice D1.

Žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 18.12.2014 rozhodl ministr dopravy o rozkladu žalobce tak, že zčásti změnil výrokovou část rozhodnutí 1. stupně a ve zbytku toto rozhodnutí potvrdil. Výrok rozhodnutí 1. stupně změnil tak, že vypustil text uvedený za podmínkou v bodě 36 a stanovil nové podmínky v bodě 37 a 38.

V odůvodnění napadeného rozhodnutí se ministr dopravy zabýval námitkami žalobce vznesenými v rozkladu. Námitku absence stanoviska EIA neuznal za důvodnou. Uvedl, že Ministerstvo životního prostředí, odbor posuzování vlivů na životní prostředí a integrované prevence ve svém vyjádření ze dne 4.10.2011 výslovně sdělilo, že z hlediska zákona č. 100/2001 Sb. předmětný záměr nepodléhá posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí. Dále poukázal na výkladové stanovisko Ministerstva životního prostředí ze dne 20.3.2007, č.j. 23782/ENV/07, podle něhož se pod pojmem rozšiřování komunikací užitým v zákoně č. 100/2001 Sb. rozumí taková stavební úprava, kterou dochází v důsledku rozšíření komunikace

ke změně jejího dopravního významu či určení, a tím i ke změně kategorie, nebo taková stavební úprava, jejímž výsledkem je zvýšení počtu jízdních pruhů komunikace. Změnou kategorií šířky dálnice D1 nedochází ke změně dopravního významu. Je rozšířena jen nepojížděná krajnice obou jízdních pásů o cca 0,75 m.

K namítané absenci územního rozhodnutí a závazného stanoviska podle § 15 odst. 2 stavebního zákona ministr dopravy konstatoval, že speciální stavební úřad vycházel ze stanovisek obecných stavebních úřadů, tj. souhlasů Městského úřadu Benešov, odbor výstavby a územního plánování ze dne 14.2.2013, a Městského úřadu Sázava, odboru výstavby a životního prostředí, ze dne 26.2.2013, podle nichž je předmětná stavba v souladu se schváleným územním plánem obce Ostředek a závěry územního plánování obce Vranov u Čerčan a nevyžaduje vydání územního rozhodnutí. Uvedl, že v této souvislosti požádal v souladu s ustanovením § 149 odst. 4 správního řádu o potvrzení nebo změnu těchto stanovisek příslušný nadřízený správní orgán. Krajský úřad Středočeského kraje, odbor regionálního rozvoje v přípisu ze dne 19.6.2014, č.j. 085714/2014/JUSK, nedal za pravdu argumentům odvolatele a nevyhověl tak jeho námitkám ve věci nutnosti vydání územního rozhodnutí pro předmětnou stavbu. S odkazem na metodické doporučení Ministerstva pro místní rozvoj krajský úřad uvedl, že souhlas podle § 15 odst. 2 stavebního zákona má spíše povahu osvědčení či sdělení ve smyslu § 154 správního řádu. Ministr dopravy dále uvedl, že modernizací dálnice D1 nedochází k rozšíření stávajícího trvalého záboru dálnice D1, nejedná se tedy o novostavbu. Naopak v podmínkách rozhodnutí je uvedeno, že k takové situaci dojít nesmí. S odkazem na § 12 odst. 1 písm. c) zákona č. 13/1997 Sb., dle kterého jsou součástí dálnice *tunely, galérie, opěrné, zárubní, obkladní a parapetní zdi, tarasy, násypy a svahy, dělicí pásy, příkopy a ostatní povrchová odvodňovací zařízení, silniční pomocné pozemky*, ministr dopravy konstatoval, že argumentace odvolatele je mylná jak tvrzením, že dochází k záboru půdy, tak i tvrzením, že dochází k půdorysnému rozšíření dálnice o 1,5 m. Stavební úpravy spočívající v rozšíření zpevněné části krajnice na úkor napřímění svahu dálničního tělesa jsou dle uvedené definice pracemi probíhajícími na stavbě dálnice. Půdorys stavby je vymezen v § 11 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb. *vnějšími okraji stavby pozemní komunikace, kterými jsou vnější okraje zaoblených hran zářezů či zaoblených pat náspů, vnější hrany silničních nebo záhytných příkopů nebo rigolů nebo vnější hrany pat opěrných zdí, tarasů, koruny obkladních nebo zárubních zdí nebo zářezů nad těmito zdmi*. K námitce, v níž žalobce v rozkladu brojil proti metodě zvolené pro modernizaci dálnice, ministr uvedl, že skutečnost, že se technické řešení navržené stavebníkem odlišuje od řešení navrhovaného žalobcem, není důvodem nezákonnosti napadeného rozhodnutí. Zvolené řešení je zejména věcí stavebníka.

Z podnětu podané žaloby soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu žalobních námitek, jimiž je vázán. Vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání rozhodnutí, jak soudu ukládá § 75 s.r.s. Ve věci samé rozhodl soud poté, co bylo rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27.8.2015, č.j. 7As 82/2015-31 zrušeno usnesení zdejšího soudu ze dne 30.3.2015, č.j. 5A 37/2015-70, jímž byla žaloba odmítnuta pro opožděnost. Ve shora označeném rozsudku Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že se v daném případě neuplatní zvláštní lhůta pro podání žaloby stanovená zákonem č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, neboť nemohlo být žalobci zřejmé, zda správní řízení probíhá v režimu tohoto zákona. S ohledem na to zdejší soud postupoval v řízení dále vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu.

O žalobě soud rozhodl dle § 51 odst. 1 s.r.s. bez nařízení ústního jednání, neboť na vyzvu soudu žalobce výslovně neuvedl, že s tímto zamýšleným postupem nesouhlasí, a

žalovaný ve vyjádření k žalobě ze dne 20.10.2015 s rozhodnutím bez nařízení ústního jednání souhlasil.

Soud věc posoudil takto:

Dle § 1 odst. 2 zákona č. 100/2001 Sb., *posuzování vlivů na životní prostředí* podléhají v tomto zákoně vymezené záměry a koncepce, jejichž provedení by mohlo závažně ovlivnit životní prostředí.

Dle § 4 odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb., ve znění účinném ke dni vydání napadeného rozhodnutí, *předmětem posuzování podle tohoto zákona jsou:*

a) záměry uvedené v příloze č. 1 k tomuto zákonu, kategorii I a změny těchto záměrů, pokud změna záměru vlastní kapacitou nebo rozsahem dosáhne příslušné limitní hodnoty, je-li uvedena; tyto záměry a změny záměrů podléhají posuzování vždy,

b) změny záměru uvedeného v příloze č. 1 k tomuto zákonu, kategorii I, pokud má být významně zvýšena jeho kapacita a rozsah nebo pokud se významně mění jeho technologie, řízení provozu nebo způsob užívání a nejedná-li se o změny podle písmene a); tyto změny záměrů podléhají posuzování, pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení.

c) záměry uvedené v příloze č. 1 k tomuto zákonu kategorii II a změny těchto záměrů, pokud změna záměru vlastní kapacitou nebo rozsahem dosáhne příslušné limitní hodnoty, je-li uvedena, nebo pokud má být významně zvýšena jeho kapacita a rozsah nebo pokud se významně mění jeho technologie, řízení provozu nebo způsob užívání; tyto záměry a změny záměrů podléhají posuzování, pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení,

d) záměry uvedené v příloze č. 1 k tomuto zákonu, které nedosahují příslušných limitních hodnot, jsou-li uvedeny (dále jen "podlimitní záměr") a příslušný úřad stanoví, že budou podléhat zjišťovacímu řízení; tyto záměry podléhají posuzování, pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení,

e) stavby, činnosti a technologie, které podle stanoviska orgánu ochrany přírody vydaného podle zvláštního právního předpisu mohou samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti; tyto stavby, činnosti a technologie podléhají posuzování, pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení.

Příloha 1 k zákonu č. 100/2001 Sb. stanoví v kategorii I (záměry vždy podléhajícími posouzením) pod bodem 9.3 tyto záměry: *novostavby, rozšiřování a přeložky dálnic a rychlostních silnic.*

Dle § 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.

Dle § 149 odst. 4 správního řádu *jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Tomuto správnímu orgánu zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků.*

Dle § 11 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, *těleso dálnice nebo těleso silnice a místní komunikace mimo území zastavěné nebo zastavitelné je ohraničeno spodním okrajem a vnějšími okraji stavby pozemní komunikace, kterými jsou*

*vnější okraje zaoblených hran zářezů či zaoblených pat náspů, vnější hrany silničních nebo záchytných příkopů nebo rigolů nebo vnější hrany pat opěrných zdí, tarasů, koruny obkladních nebo zárubních zdí nebo zářezů nad těmito zdmi.*

Dle § 15 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, působnost stavebního úřadu, s výjimkou pravomoci ve věcech územního rozhodování, vykonávají u

- a) staveb leteckých,*
  - b) staveb drah a na dráze, včetně zařízení na dráze,*
  - c) staveb dálnic, silnic, místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací,*
  - d) vodních děl*
- orgány vykonávající státní správu na uvedených úsecích podle zvláštních právních předpisů (dále jen "speciální stavební úřady").*

Dle § 15 odst. 2 stavebního zákona *speciální stavební úřady postupují podle tohoto zákona, pokud zvláštní právní předpisy pro stavby podle odstavce 1 nestanoví jinak. Povolení pro stavby mohou vydat jen se souhlasem obecného stavebního úřadu příslušného k vydání územního rozhodnutí, který ověřuje dodržení jeho podmínek; souhlas není správním rozhodnutím. Jestliže se nevydává územní rozhodnutí ani územní souhlas, postačí vyjádření obecného stavebního úřadu o souladu navrhované stavby se záměry územního plánování.*

Dle § 79 odst. 6 stavebního zákona *rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas nevyžadují stavební úpravy a udržovací práce.*

Dle § 2 odst. 4 stavebního zákona *pokud se v tomto zákoně používá pojmu stavba, rozumí se tím podle okolností i její část nebo změna dokončené stavby.*

Dle § 2 odst. 5 písm. c) stavebního zákona *je změnou dokončené stavby stavební úprava, při které se zachovává vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby; za stavební úpravu se považuje též zateplení pláště stavby.*

Žalobce namítal, že žalobou napadené rozhodnutí je v rozporu se zákonem č. 100/2001 Sb., protože v dané věci neproběhlo zjišťovací řízení podle tohoto právního předpisu. Podle žalobce záměr podléhal procesu posouzení vlivu na životní prostředí, neboť realizací povolované stavby má dojít k jejímu rozšíření. Rozšíření dálnice je přitom uvedeno v kategorii I bodu 9.3. přílohy 1 zákona č. 100/2001 Sb. mezi záměry podléhající posouzení vlivu na životní prostředí vždy. Mezi účastníky je tedy sporné, zda pojem rozšiřování dálnic, použitý v příloze č. 1 zákona č. 100/2001 Sb. lze vztáhnout i na záměr „D1 Modernizace - úsek 03, EXIT 29 Hvězdovice – EXIT 34 Ostředek“. Je třeba zejména předeslat, že věcně příslušný odbor posuzování vlivů na životní prostředí Ministerstva životního prostředí vydal vyjádření, v němž konstatoval, že předmětný záměr posuzování podle zákona č. 100/2001 Sb. vůbec nepodléhá. S tímto závěrem se žalovaný ztotožnil a nepřítapnost posuzování vlivu záměru na životní prostředí podpořil obdobnou argumentací.

K závěru, že není třeba v případě určitého záměru postupovat podle zákona č. 100/2001 Sb. lze dospět jen tehdy, není-li splněna ani jedna z podmínek stanovených v ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb. Nesmí se proto jednat o záměr, který je výslovně uveden v příloze č. 1 v kategorii I, ani o změnu takového záměru, pokud by taková změna znamenala stran jeho kapacity nebo rozsahu dosažení určité limitní hodnoty. Pokud žalovaný konfrontoval tuto otázku s výkladem pojmu „rozšiřování komunikací“, jak jej

vymezilo Ministerstvo životního prostředí ve výkladovém stanovisku ze dne 20.3.2007, č.j. 23782/ENV/07, nelze takovému postupu nic namítnout, neboť Ministerstvo životního prostředí je dle § 21 zákona č. 100/2001 Sb. ústředním správním úřadem v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí a dle § 23 odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb. rozhoduje v případě důvodných pochybností o zařazení záměru do příslušné kategorie nebo do příslušného sloupce podle přílohy č. 1 k zákonu č. 100/2001 Sb. Z uvedeného vyplývá, že ministerstvo metodicky řídí správní praxi v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí. Správní orgány aplikující ustanovení zákona č. 100/2001 Sb. jsou touto správní praxí v zásadě vázány a odchýlit se mohou jen v odůvodněných případech. Podle zmíněného výkladového stanoviska k bodům 9.4 kategorie I a 9.1 kategorie II. se „rozšiřováním komunikací“ pro účely zákona č. 100/2001 Sb. rozumí taková stavební úprava komunikace, kterou dochází v důsledku rozšíření komunikace ke změně dopravního významu či určení a tím ke změně kategorie (rozumí se na kategorii vyšší) nebo taková stavební úprava, jejímž výsledkem je zvýšení počtu jízdních pruhů komunikace. Je třeba přisvědčit žalobci, že takový výklad stanovisko poskytuje výslovně jen shora uvedeným bodům, nikoli tedy k bodu 9.3 kategorie I. Výkladové stanovisko však zde hovoří o obecnějším pojmu "rozšiřování komunikací", jehož interpretace má nepochybně širší uplatnění. Bezpochyby lze podstatu tohoto výkladu použít i pro výklad pojmu „rozšiřování a přeložky dálnic a rychlostních silnic“.

Soud je však především podle článku 95 odst. 1 Ústavy České republiky vázán jen zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu a výklad zákonného pojmu rozšiřování dálnice může podrobit vlastní úvaze. Soud při výkladu tohoto pojmu vychází ze smyslu a účelu zákona č. 100/2001 Sb., který je definován v § 1 odst. 2 tak, že posuzování podléhají záměry, jejichž provedení by mohlo závažně poškodit životní prostředí. Do kategorie I přílohy 1 zákona č. 100/2001 Sb. jsou proto zaneseny záměry, u nichž se hrozba závažného poškození životního prostředí bez dalšího předpokládá. Jedná se proto vždy o stavby zásadního významu. Tuto kategorii záměrů reprezentují mj. stavby letišť s velkou přistávací dráhou nebo výstavba nových železničních tratí. S ohledem na to se v případě staveb nejčastěji jedná o záměry, které jsou buďto významnou novostavbou, nebo zcela zásadní změnou již stávajícího záměru, která spočívá ve výrazném nabytí v délce či hmotě. Z uvedeného vyplývá, že rozšiřováním dálnic a rychlostních silnic ve smyslu přílohy zákona č. 100/2001 Sb. může být jen takové rozšíření, které by významně zvětšilo její půdorys tak, aby to změnilo její povahu, resp. dopravní význam ve smyslu zákona č. 13/1997 Sb. Jenom taková změna je dostatečně významná k tomu, aby byla spojena s povinností posoudit její vliv na životní prostředí. Nadto nelze přehlédnout, že v bodě 9.4 kategorie I, navazujícím na bod 9.3, se stanoví, že posuzování podléhají rovněž „novostavby, rozšiřování a přeložky silnic nebo místních komunikací o čtyřech a více jízdních pruzích, včetně rozšíření nebo přeložek stávajících silnic nebo místních komunikací o dvou nebo méně jízdních pruzích na silnice nebo místní komunikace o čtyřech a více jízdních pruzích, o délce 10 km a více“. Z formulace tohoto bodu lze dovodit, že zákonodárce pojem rozšíření spojoval vždy se zvýšením počtu jízdních pruhů. Realizací povolené stavby však nedochází k navýšení počtu jízdních pruhů, ani jejich šířky. Nedochází ani ke změně půdorysu stavby, když se toliko rozšiřuje šířka krajnice na úkor dálničního náspu (k této otázce viz níže). Soud proto dospěl k závěru, že předmětnou stavbu nelze považovat za rozšiřování dálnice ve smyslu přílohy 1 zákona č. 100/2001 Sb. Nejedná se proto o záměr, jenž by povinně podléhal posouzení vlivu na životní prostředí. Podmínka stanovená v ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 100/2001 Sb. splněna nebyla.

Nebyly však splněny ani podmínky uvedené v ustanovení § 4 odst. 1 písm. b) - d) zákona č. 100/2001 Sb. K tomu, aby bylo nutné záměr podrobit zkoumání alespoň ve

zjišťovacím řízení, je vždy nutné, aby se jednalo o záměry nebo změny záměrů uvedené v příloze 1 zákona č. 100/2001 Sb. Povolovaná stavba však není rozšiřováním dálnice ve smyslu bodu 9.3 kategorie I zákona č. 100/2001 Sb. a neodpovídá ani žádnému z dalších záměrů vypočtených v této příloze zákona. Nejedná se ani o stavby, činnosti a technologie, které podle stanoviska orgánu ochrany přírody vydaného podle zvláštního právního předpisu mohou samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti dle § 4 odst. 1 písm. e) zákona č. 100/2001 Sb. Lze proto konstatovat, že v předmětné věci nebyl důvod k zahájení procesu posuzování vlivů na životní prostředí, neboť nebyla splněna žádná z podmínek stanovených v ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb. Námitka, podle níž byla vydáním žalobou napadeného rozhodnutí porušena ustanovení zákona č. 100/2001 Sb., je proto nedůvodná.

Žalobce dále namítal, že žalobou napadené rozhodnutí bylo v rozporu se zákonem vydáno bez předchozího územního rozhodnutí a stanoviska podle § 15 odst. 2 stavebního zákona.

Je třeba nejprve předeslat, že činnosti, k jejichž provedení není třeba územního rozhodnutí, jsou vymezeny v ustanovení § 79 odst. 2 stavebního zákona. V případě stavby dálnic je působnost správních orgánů ve věcech územního rozhodování a stavebního řádu rozdělena mezi obecné a speciální stavební úřady. Z ustanovení § 15 odst. 1 stavebního zákona vyplývá, že speciální stavební úřady, jímž je i žalovaný, nepůsobí v oblasti územního rozhodování. Z druhého odstavce tohoto ustanovení pak vyplývá, že speciální stavební úřady mohou vydat povolení pro stavby jen se souhlasem obecného stavebního úřadu příslušného k vydání územního rozhodnutí, který ověřuje dodržení jeho podmínek; souhlas není správním rozhodnutím. V případech, kdy se nevydává územní rozhodnutí ani územní souhlas, postačí vyjádření obecného stavebního úřadu o souladu navrhované stavby se záměry územního plánování. Z uvedeného zejména vyplývá, že pouze obecný stavební úřad je oprávněn vydat územní rozhodnutí, jakož i posoudit, zda je v dané věci třeba územní rozhodnutí vůbec vydávat. Pro případ, kdy se územní rozhodnutí vydá, hovoří stavební zákon v ustanovení § 15 odst. 2 o „souhlasu“, kterým se ověřuje dodržení podmínek vydaného územního rozhodnutí, zatímco pro případ, že není územního rozhodnutí (souhlasu) vůbec třeba, vysloví obecný stavební úřad „vyjádřením“ zda je navrhovaná stavba v souladu se záměry územního plánování. Jakkoli sám zákon o souhlasu stanoví, že není správním rozhodnutím, nelze jeho právní povahu z pouhé díkce shora uvedeného ustanovení bez dalšího jednoznačně určit. Tuto právní otázku však řešil ve své judikatuře již Nejvyšší správní soud, který v rozsudku ze dne 23. 9. 2014, čj. 1 As 176/2012-140 dospěl k závěru, že souhlas vydaný obecným stavebním úřadem podle ustanovení § 15 odst. 2 stavebního zákona je svou právní povahou závazným stanoviskem ve smyslu ustanovení § 149 správního řádu. Závaznost stanoviska je podle citovaného rozsudku třeba dovodit právě z rozdělení působnosti mezi obecné a speciální stavební úřady. Z něho zejména plyne, že rozhodování speciálního stavebního úřadu v otázkách územního rozhodování by bylo v příkrém rozporu s ustanovením § 15 odst. 1 stavebního zákona, tj. zásahem do zákonem stanovené působnosti obecného stavebního úřadu. S tímto závěrem se soud ztotožňuje.

V projednávané věci je pak třeba konstatovat, že shora uvedený závěr platí stejnou měrou i pro vyjádření obecného stavebního úřadu vydávané podle ustanovení § 15 odst. 2 stavebního zákona v případě, že se územní rozhodnutí či územní souhlas nevydává. I vyjádření, jímž se v případech nevyžadujících územní rozhodnutí nebo územní souhlas posuzuje soulad navrhované stavby se záměry územního plánování, je závazným stanoviskem

podle ustanovení § 149 správního řádu. I zde totiž platí, že posouzení otázky, zda je třeba vydat územní rozhodnutí nebo územní souhlas, náleží výlučně obecnému stavebnímu úřadu.

Namítá-li tedy žalobce, že rozhodnutí žalovaného je vadné s ohledem na absenci závazného stanoviska - souhlasu obecného stavebního úřadu podle ustanovení § 15 odst. 2 stavebního zákona, je třeba takovou námitku odmítnout. Obecný stavební úřad vydal vyjádření ve smyslu ustanovení § 15 odst. 2 stavebního zákona, které je svým obsahem závazným stanoviskem. Měl-li obecný stavební úřad za to, že se v daném případě územní rozhodnutí vůbec nevydává, nemohl vydat souhlas podle citovaného ustanovení, nýbrž právě jen vyjádření. S ohledem na shora popsanou právní povahu vyjádření obecného stavebního úřadu je třeba konstatovat, že žalovaný byl závěrem o tom, že se územní rozhodnutí nevydává, vázán. Nepochybil tedy, pokud vydal stavební povolení, aniž by byl záměr umístěn územním rozhodnutím. Námitka, podle níž je žalobou napadené rozhodnutí vadné pro absenci územního rozhodnutí a závazného stanoviska - souhlasu podle ustanovení § 15 odst. 2 stavebního zákona, je proto nedůvodná.

Nedůvodná je rovněž námitka zpochybňující závěr obecného stavebního úřadu stran povinnosti podrobit předmětný záměr územnímu rozhodování. Podle žalobce není povolená stavba stavební úpravou. Podstatou sporu je zde právní otázka, zda lze plánovanou modernizaci dálnice podřadit pod pojem stavební úpravy ve smyslu ustanovení § 79 odst. 6 stavebního zákona. Podle tohoto ustanovení stavební úpravy a udržovací práce nevyžadují vydání územního rozhodnutí. Žalobce v této souvislosti poukázal na ustanovení § 2 odst. 5 písm. c) stavebního zákona, v němž lze nalézt zákonnou definici stavebních úprav. Soud však žalobcovu interpretaci tohoto ustanovení ve vztahu k předmětné modernizaci dálnice nesdílí. Nelze se ztotožnit s tvrzením, že navrhovaná modernizace není stavební úpravou, protože má v předmětném případě dojít k rozšíření půdorysu stavby.

Změnou stavby je podle ustanovení § 2 odst. 5 písm. c) stavebního zákona mimo jiné taková stavební úprava, při které se zachovává vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby; za stavební úpravu se považuje též zateplení pláště stavby. Z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí jednoznačně vyplývá, že rozšíření nepojízdné krajnice o 0,75 m na každé straně má proběhnout na úkor dálničního tělesa, resp. jeho dálničního náspu, který bude mít v důsledku této změny ostřejší sklon. Půdorys dálničního náspu a tím i dálnice jako celku se proto nezmění. Tvrzení žalobce, že se žalobou napadeným rozhodnutím povoluje také rozšíření nezpevněné části krajnice, je nesprávné a nemá oporu ve spisové dokumentaci. Soud má přitom shodně se žalovaným za to, že rozšíření krajnice na stávající nezpevněný svah je třeba posoudit jako součást stavby dálnice. Jakkoli nelze odkaz žalovaného na vymezení součástí dálnice obsažené v zákoně o pozemních komunikacích považovat za zcela případný, neboť účelem této úpravy je zejména určení součástí dálnice jako věci v právním smyslu, je závěr, že je dálniční násyp součástí stavby dálnice, zcela správný. Podle ustanovení § 2 odst. 3 stavebního zákona se stavbou rozumí veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání. Stavbou dálnice ve smyslu tohoto ustanovení je dle názoru soudu třeba chápat stavební dílo jako jeden funkční celek, tj. včetně tělesa dálnice (zde nezpevněných krajnic na dálničním náspu). V posuzovaném případě, v němž se stavebně zasahuje do dokončené stavby dálnice, proto není důvod uměle oddělovat její zpevněnou část od nezpevněné, když je s ní bezprostředně spojena a obě části společně slouží účelům dálnice. Pokud je tedy dálniční násyp (resp. nezpevněná krajnice) součástí stavby dálnice a jeho okraje zůstávají beze změn, je také půdorys stavby jako celku navrhovanou změnou zcela nedotčen. Rozšíření samotné zpevněné části krajnice je proto

toliko stavební úpravou ve smyslu ustanovení § 2 odst. 5 resp. § 79 odst. 6 stavebního zákona a jako taková nevyžaduje územní rozhodnutí. Námitka je proto nedůvodná.

Protože soud neshledal žalobu důvodnou, zamítl ji podle § 78 odst. 7 s.ř.s.

O nákladech řízení účastníků řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s.ř.s. tak, že žádný z účastníků řízení nemá právo na jejich náhradu, neboť žalobce neměl ve věci úspěch a úspěšnému žalovanému náklady řízení před soudem nevznikly.

O nákladech osoby zúčastněné na řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 5 s.ř.s., když neshledal podmínky pro přiznání nákladů řízení osobě zúčastněné na řízení stanovené v tomto ustanovení.

### **Poučení:**

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

V Praze dne 24. března 2016

JUDr. Eva Pechová, v.r.  
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:  
Sylvie Kosková