



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Hany Veberové a soudkyň JUDr. Jitky Hroudové a JUDr. Evy Rybářové v právní věci žalobce: **Děti Země – Klub za trvale udržitelnou dopravu**, se sídlem v Brně, Cejl 48/50, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy ČR**, se sídlem v Praze 1, nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, **za účasti** zúčastněné osoby: Ředitelství silnic a dálnic ČR se sídlem v Praze 4, Na Pankráci 546/56, **v řízení o žalobě proti rozhodnutí ministra dopravy ze dne 11. 12. 2014, čj. 18/2014-510-RK/31**

t a k t o :

I. Žaloba s e z a m í t á .

II. Žádný z účastníků 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 ze dne 11. 12. 2014, č. j. 18/2014-510-RK/31, kterým k rozkladu žalobce částečně změnil a ve zbytku potvrdil rozhodnutí Ministerstva dopravy, odboru infrastruktury a územního plánu ze dne 17. 1. 2014, č. j. 504/2013-910-IPK/7 o povolení stavby „D1 Modernizace - úsek 18, EXIT 134 Měřín – Exit 141 Velké Meziříčí západ“ v rozsahu uvedených 26 stavebních objektů.

Žalobce v podané žalobě nejprve konstatoval důvody, pro něž je žaloba přípustná a důvody své procesní legitimace. V prvním žalobním bodě pak namítl, že žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s ustanoveními §§ 6, 7, 8, 9 zákona č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí, neboť neproběhlo zjišťovací řízení k otázce

posuzování vlivu záměru na životní prostředí. Tím došlo rovněž k porušení ustanovení § 3 správního řádu, neboť nebyl řádně zjištěn skutkový stav, když nebylo zjištěno, zda nemá stavba významný vliv na životní prostředí. Mezi podklady prvostupňového rozhodnutí chybělo odborné stanovisko EIA, ačkoli podle přílohy 1 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, (dále také „zákon EIA“), bodu 9.3, je proces 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 ptací oblasti je zde vyloučen. Z výkladového stanoviska žalovaného ze dne 20. 3. 2007 čj. 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 EIA jsou také změny záměrů uvedených v příloze č. 1 zákona, pokud má být významně zvýšena jeho kapacita a rozsah. Tyto změny záměrů podléhají posuzování jen na základě požadavku vzešlého ze závěrů zjišťovacího řízení. Z ustanovení § 1 odst. 2 zákona EIA 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 EIA 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 namítl, že vydáním žalobou napadeného rozhodnutí došlo k porušení ustanovení § 84 zákona č. 183/2006 Sb, stavební zákon (dále jen „stavební zákon“), neboť pro povolovaný záměr nebylo vydáno územní rozhodnutí. Územního rozhodnutí je třeba i v případě, že dochází toliko ke změně dokončené stavby. Ve smyslu ustanovení § 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, který vydal dne 6. 2. 2013 Městský úřad ve Velkém Meziříčí. 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. Podle názoru žalobce totiž dochází k rozšíření dálnice. Odkaz žalovaného na definici tělesa dálnice uvedenou v ustanovení § 11 odst. 2 zákona 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 nezpevněné části.

Žalovaný ve svém písemném vyjádření k žalobě uvedl, že v případě stavby nazvané „D1 Modernizace – úsek 18, EXIT 134 Měřín - EXIT 141 Velké Meziříčí- západ“ 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 ze dne 4. 10. 2011 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 každého jízdního pásu o 0,75 m. Podle metodického výkladu ministerstva ze dne 20. 3. 2007 se pod pojmem rozšiřování komunikací rozumí změna dopravního významu a tím i kategorie, nebo stavební úprava, v jejímž důsledku dojde ke zvýšení počtu jízdních pruhů. Realizací 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 obecný stavební úřad – Městský úřad ve Velkém Meziříčí - vydal stanovisko, podle něhož se k danému záměru nevyžaduje územní rozhodnutí ani územní souhlas, nezbylo speciálnímu stavebnímu úřadu, než tento závěr respektovat. Jeho závěr je logický a postup plně v souladu s ustanovením § 79 odst. 6 stavebního zákona. Stanovisko obecného stavebního úřadu potvrdil rovněž nadřízený správní orgán – Krajský úřad kraje Vysočina. Žalovaný považuje výklad žalobce stran nutnosti podrobit záměr územnímu rozhodování za zmatečný a účelový.

Osoba zúčastněná na řízení odkázala na vyjádření žalovaného, se jehož obsahem se plně ztotožnila.

Ze správního spisu, který soudu předložil žalovaný, soud zjistil následující pro rozhodnutí ve věci samé podstatné skutečnosti:

Dne 22. 7. 2013 podal stavebník - Ředitelství silnic a dálnic České republiky – žádost o stavební povolení pro stavbu „D1 Modernizace – úsek 18, EXIT 134 Měřín – EXIT Velké Meziříčí západ“. Ministerstvo životního prostředí jako ústřední správní orgán v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí ve svém sdělení ze dne 4. 10. 2011 konstatovalo, že předmětné stavební úpravy nepodléhají posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí. V průběhu řízení v prvním stupni uplatnil žalobce námitky obdobné těm, které posléze uplatnil v rozkladu proti prvostupňovému rozhodnutí. Den 17. 1. 2014 vydal žalovaný prvostupňové rozhodnutí. Ve výrokové části povolil předmětnou stavbu a stanovil podmínky její realizace. V odůvodnění nejprve vypořádal námitky žalobce. K námitce, že povinným podkladem rozhodnutí je v daném případě stanovisko EIA, odkázal žalovaný na sdělení ministerstva, podle něhož předmětný záměr posouzení vlivů na životní prostředí nepodléhá. Speciální stavební úřad nemá důvod pochybovat o správnosti tohoto závěru ministerstva. Plánovanou úpravou nedojde ke zvýšení kapacity dálnice, protože není třeba posouzení z hlediska zájmů chráněných zákonem EIA. 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 stanoviska dotčeného orgánu – Městského úřadu Velké Meziříčí ze dne 6. 2. 2013 předmětný

záměr nevyžaduje vydání územního rozhodnutí. Podle žalovaného v žádném případě nedochází realizací stavby k rozšíření půdorysu dálnice nebo zvětšení záboru půdy.

Dne 16. 2. 2014 podal žalobce proti prvostupňovému rozhodnutí rozklad, ve kterém vyjádřil požadavek, aby byla všechna v řízení vydaná závazná stanoviska předložena k potvrzení ve smyslu ustanovení § 149 odst. 4 správního řádu nadřízeným správním orgánům. Dále žalobce uplatňoval námitky proti jednotlivým závazným stanoviskům, a to jednak závaznému stanovisku vydanému podle ustanovení § 17 odst. 1 písm. a) vodního zákona, dále závazného stanoviska podle ustanovení § 4 odst. 2 a § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, dále závazného stanoviska podle ustanovení § 14 odst. 2 lesního zákona a závazného stanoviska Krajské hygienické stanice k podmínkám na ochranu veřejného zdraví. Žalobce dále namítl absenci stanoviska EIA, resp. závěrů zjišťovacího řízení pro předmětný záměr. 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. Pro rozšíření dálnice o 1,5 m proto mělo být vydáno souhlasné stanovisko EIA. Stavba je rozšířením dálnice, neboť – jak výslovně vyplývá z prvostupňového rozhodnutí – dojde k rozšíření každého jízdního pásu min. o 11,5 m. Žalobce dále 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 spatřoval prvostupňové rozhodnutí nezákonným pro absenci předchozího územního rozhodnutí. Žalobce nesouhlasil s argumentací prvostupňového orgánu stran závěru, že v daném případě není třeba o záměru rozhodovat v územním řízení. Z žádného ustanovení stavebního zákona nevyplývá, že by předmětnou stavbu bylo možné umístit bez vydání územního rozhodnutí, i kdyby šlo jen o změnu již dokončené stavby. Podle ustanovení § 2 odst. 4 stavebního zákona se pojmem stavba rozumí i změna dokončené stavby. Územní rozhodnutí mělo tedy být vydáno v každém případě. V daném případě se přitom nemůže jednat o stavební úpravu ve smyslu ustanovení § 2 odst. 5 písm. c) stavebního zákona, pro niž by vydání územního rozhodnutí nebylo třeba. Žalobce v rozkladu také namítal absenci stanoviska EIA jako podkladu pro rozhodnutí. Stavební povolení je proto podle něj v rozporu se zákonem č. 100/2001 Sb. Předmětná stavba je podle žalobce nepochybně rozšířením dálnice, pročez měla být posouzena z hlediska vlivů na životní prostředí. Dále shodně s obsahem žaloby žalobce namítl, že stavebnímu povolení k předmětné stavbě mělo předcházet vydání územního rozhodnutí, k čemuž však nedošlo. Chybí rovněž závazné stanovisko podle ustanovení § 15 odst. 2 stavebního zákona.

Žalobou napadeným rozhodnutím rozhodl ministr dopravy o rozkladu žalobce tak, že zčásti změnil výrokovou část prvostupňového rozhodnutí a ve zbytku toto rozhodnutí potvrdil a rozklad zamítl. Ke změně výroku došlo u podmínky uvedené v bodě 34 písm. b) prvostupňového rozhodnutí. Výrok rozhodnutí žalovaného znění podmínky zkrátil. Zcela byla vypuštěna podmínka původně označená pod bodem 35. Námitku absence stanoviska EIA žalovaný neuznal za důvodnou, neboť ministerstvo životního prostředí, odbor posuzování vlivů na životní prostředí, v řízení výslovně sdělilo, že předmětný záměr nepodléhá posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí. Plánované stavební úpravy se nemohou dotknout zájmů chráněných podle ustanovení § 10 zákona č. 100/2001 Sb. Žalovaný dále poukázal na výkladové stanovisko Ministerstva životního prostředí čj. 23782/ENV/07 ze dne 20. 3. 2007, 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 změně kategorie, nebo taková stavební úprava, jejímž výsledkem je zvýšení počtu jízdních pruhů komunikace. Změnou šířky dálnice D1 nedochází ke změně dopravního významu. Je rozšířena jen nepojížděná krajnice obou jízdních pásů o

cca 0,75 m. K namítanému chybějícímu územnímu rozhodnutí žalovaný zopakoval argumentaci prvostupňového orgánu, a sice že v daném případě vycházel speciální stavební úřad ze stanoviska obecného stavebního úřadu, tj. souhlasu Městského úřadu Velké Meziříčí, podle něhož je plánovaná stavba v souladu s ustanovením § 79 odst. 6 stavebního zákona nevyžaduje vydání územního rozhodnutí ani územního souhlasu. Žalovaný požádal v této souvislosti v souladu s ustanovením § 149 odst. 4 správního řádu o potvrzení nebo změnu tohoto stanoviska. Krajský úřad kraje Vysočina na základě tohoto podnětu správnost stanoviska posléze potvrdil.

K žalobcem namítané absenci územního rozhodnutí konstatoval žalovaný, že modernizací dálnice D1 dochází toliko k rozšíření stávajícího trvalého záboru dálnice. S odkazem na ustanovení § 12 odst. 1 písm. c) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích dále uvedl, že předmětná stavba je ve smyslu tohoto ustanovení součástí stavby dálnice. K půdorysnému rozšíření dálnice nedochází. K námitce, v níž žalobce v rozkladu brojil proti metodě zvolené pro modernizaci dálnice, žalovaný 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.

Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení před správními orgány obou stupňů z hlediska žalobních námitek uplatněných v podané žalobě a při přezkumu vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí (ustanovení § 75 soudního řádu správního). Ve věci samé rozhodl soud poté, co bylo rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2015 čj. 7 As 81/2015 – 45 zrušeno usnesení zdejšího soudu ze dne 13. 3. 2015, čj. 11A 34/2015 – 58, 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.

Vzhledem k tomu, že žádný z účastníků řízení nepožádal výslovně o nařízení ústního jednání, vyjádřili tím žalobce i žalovaný souhlas se zamýšleným postupem soudu rozhodnout ve věci samé bez nařízení ústního jednání. Z tohoto důvodu Městský soud v Praze postupoval podle ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s. a o podané žalobě rozhodl, aniž ústní jednání nařídil, a věc posoudil takto:

Soud vycházel při posouzení důvodnosti žaloby z relevantních ustanovení právních předpisů.

Ustanovení § 1 odst. 2 zákona EIA stanoví, že posuzování vlivů na životní prostředí podléhají v tomto zákoně vymezené záměry a koncepce, jejichž provedení by mohlo závažně ovlivnit životní prostředí.

Podle ustanovení § 4 odst. 1 zákona EIA platí, že předmětem posuzování vlivů na životní prostředí ve smyslu zákona EIA jsou mimo jiné:

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 č. 1 k zákonu EIA stanoví v kategorii I – mezi záměry podléhajícími posouzení vždy – pod bodem 9.3 tyto záměry: novostavby, rozšiřování a přeložky dálnic a rychlostních silnic.

Ustanovení § 149 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) stanoví, že závazné stanovisko je 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.

Podle ustanovení § 149 odst. 1 správního řádu platí, že 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.

Podle ustanovení § 11 odst. 2 stavebního zákona platí, že 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.

Ustanovení § 15 odst. 2 stavebního zákona stanoví, že 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.

Podle ustanovení § 79 odst. 6 stavebního zákona platí, že rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas nevyžadují stavební úpravy a udržovací práce.

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

Žalobce namítl, že žalobou napadené rozhodnutí je v rozporu se zákonem EIA, protože v dané věci neproběhlo zjišťovací řízení podle tohoto právního předpisu. Podle žalobce záměr podléhal procesu posouzení vlivu na životní prostředí, neboť realizaci povolované stavby má dojít k jejímu rozšíření. Rozšíření dálnice je přitom uvedeno v kategorii I bodu 9.3 přílohy 1 zákona EIA mezi záměry podléhající posouzení vlivu na životní prostředí vždy. Mezi účastníky je tedy sporné, zda pojem rozšiřování dálnic, použitý v příloze č. 1 k zákonu EIA lze vztáhnout i na záměr „D1 Modernizace - úsek 18, EXIT 134 Měřín – Exit 141 Velké Meziříčí západ“. 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 EIA vůbec nepodléhá. S tímto závěrem se žalovaný ztotožnil a nepřípadnost posuzování vlivu záměru na životní prostředí podpořil obdobnou argumentací.

K závěru, že není třeba v případě určitého záměru postupovat podle zákona EIA lze dospět jen tehdy, není-li splněna ani jedna z podmínek stanovených v ustanovení § 4 odst. 1 zákona EIA. 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 ústředním správním úřadem v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí (§ 21 zákona č. 100/2001 Sb.) a rozhoduje v případě důvodných pochybností o zařazení záměru do příslušné kategorie nebo do příslušného sloupce podle přílohy č. 1 (§ 23 odst. 3 zákona EIA). Z uvedeného vyplývá, že ministerstvo životního prostředí metodicky řídí správní praxi v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí. Správní orgány aplikující ustanovení zákona EIA 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 EIA, který je definován v ustanovení § 2 odst. 1 tak, že posuzování podléhají záměry, jejichž provedení by mohlo závažně poškodit životní prostředí.

Do kategorie I přílohy č. 1 zákona EIA 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 v hmotě. Z uvedeného vyplývá, že rozšiřováním dálnic a rychlostních silnic ve smyslu přílohy zákona EIA 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., o pozemních komunikacích. Jenom taková změna je dostatečně významná k tomu, aby byla spojena s povinností posoudit její vliv na životní prostředí bez zjišťovacího řízení. Nadto 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 pružích, včetně rozšíření nebo přeložek stávajících silnic nebo místních komunikací o dvou nebo méně jízdních pružích na silnice nebo místní komunikace o čtyřech a více jízdních pružích, 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 nepochybně 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 EIA. Nejedná se proto o záměr, jenž by povinně podléhal posouzení vlivu na životní prostředí. Podmínka stanovená v ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) zákona EIA splněna nebyla.

Nebyly však splněny ani podmínky uvedené v ustanovení § 4 odst. 1 písm. b) - d) zákona EIA. K tomu, aby bylo nutné záměr podrobit zkoumání alespoň ve zjišťovacím řízení, je vždy nutné, aby se jednalo o záměr nebo změnu záměru uvedené v příloze 1 zákona EIA. Povolovaná stavba však není rozšiřováním dálnice ve smyslu bodu 9. 3 kategorie I zákona EIA 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 (ust. § 4 odst. 1 písm. e) zákona EIA). 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 EIA. Námitka, podle níž byla vydáním žalobou napadeného rozhodnutí porušena ustanovení zákona EIA, je proto nedůvodná.

Žalobce dále namítal, že žalobou napadené rozhodnutí bylo v rozporu se zákonem vydáno bez předchozího územního rozhodnutí a stanoviska podle ustanovení § 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 však působnost správních orgánů ve věcech územního rozhodování a stavebního řádu rozdělena mezi obecné a speciální stavební úřady. Z ustanovení § 15 odst. 1 stavebního zákona pak 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 tento závěr „vyjádřením“. 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 však 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 nevydává vůbec. I vyjádření, jímž se v případech nevyžadujících územní rozhodnutí 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, náleží výlučně obecnému stavebnímu úřadu. V daném případě si byl žalovaný povahy tohoto vyjádření vědom a k žalobcovu rozkladu nechal přezkoumat předchozí vyjádření stavebního úřadu ve Velkém Meziříčí nadřízeným správním orgánem – Krajským úřadem kraje Vysočina. Krajský úřad původní závěr potvrdil ve sdělení ze dne 16. 6. 2014. I podle názoru nadřízeného správního orgánu není třeba v daném případě vydání územního rozhodnutí, neboť se nejedná o změnu dokončené stavby ve formě výstavby.

Námítá-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 a nadřízený správní orgán je postupem podle ustanovení § 149 odst. 4 správního řádu potvrdil. 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 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 také ztotožnit s tvrzením, že navrhovaná modernizace není stavební úpravou, protože má v předmětném případě dojít k rozšíření půdorysu stavby.

Změnou stavby je podle uvedeného ustanovení 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 nepojížděné 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.

Vzhledem k tomu, že po projednání podané žaloby na základě výše uvedeného odůvodnění neshledal soud důvody pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, žalobu podle ustanovení § 78 odstavec 7 s.ř.s. jako nedůvodnou zamítl.

Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 soudního řádu správního, neboť žalobce ve věci samé úspěch neměl a žalovanému správnímu orgánu, který ve věci byl úspěšný, žádné prokazatelné náklady řízení nevznikly.

P o u č e n í :

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.

V Praze dne 17. března 2016

JUDr. Hana Veberová
předsedkyně senátu