



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu**, se sídlem Cejl 48/50, Brno, zastoupen Mgr. Pavlem Černým, advokátem se sídlem Údolní 33, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Ředitelství silnic a dálnic ČR**, se sídlem Na Pankráci 546/56, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 3. 2016, č. j. 11 A 34/2015 - 147,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím Ministerstva dopravy, odboru infrastruktury a územního plánu, ze dne 17. 1. 2014, č. j. 504/2013-910-IPK/7 (dále též „správní rozhodnutí I. stupně“), byla povolena stavba „D1 Modernizace – úsek 18, EXIT 134 Měřín – EXIT 141 Velké Meziříčí západ“ v rozsahu 26 vyjmenovaných stavebních objektů a byly stanoveny podmínky pro provedení stavby.

[2] Rozhodnutím ministra dopravy ze dne 11. 12. 2014, č. j. 18/2014-510-RK/31 (dále též „napadené rozhodnutí“), bylo na základě rozkladu žalobce částečně změněno a ve zbytku potvrzeno výše uvedené správní rozhodnutí I. stupně.

II.

[3] Žalobce podal proti napadenému rozhodnutí žalobu, kterou městský soud usnesením ze dne 13. 3. 2015, č. j. 11 A 34/2015 - 58, odmítl pro opožděnost. Uvedené usnesení bylo ke kasační stížnosti žalobce zrušeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2015, č. j. 7 As 81/2015 - 45.

[4] Městský soud poté vydal rozsudek ze dne 17. 3. 2016, č. j. 11 A 34/2015 - 147, kterým žalobu zamítl. Dospěl k závěru, že v případě dané stavby nebylo potřeba postupovat podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění účinném do 31. 3. 2015 (dále jen „zákon o posuzování vlivů na životní prostředí“). Pokud žalovaný konfrontoval tuto otázku s výkladem pojmu „rozšiřování komunikací“, jak jej vymezilo Ministerstvo životního prostředí ve svém výkladovém stanovisku, nelze tomu nic vytknout. Ministerstvo životního prostředí rozhoduje dle § 23 odst. 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí v případě důvodných pochybností o zařazení záměru do příslušné kategorie nebo sloupce podle přílohy č. 1 k tomuto zákonu. Stanovisko sice neposkytuje výklad k bodu 9.3 kategorie I, hovoří však o obecnějším pojmu „rozšiřování komunikací“. Podstatu tohoto výkladu lze použít i pro výklad pojmu „rozšiřování a přeložky dálnic a rychlostních silnic“. Do kategorie I přílohy č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí jsou 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. Nejčastěji se jedná o záměry, které jsou buďto významnou novostavbou, nebo zcela zásadní změnou již stávajícího záměru, která spočívá ve výrazném nabytí v délce či hmotě. Rozšiřováním dálnic a rychlostních silnic proto může být jen takové rozšíření, které by významně zvětšilo její půdorys tak, aby to změnilo její povahu, resp. dopravní význam. Z formulace bodu 9.4 kategorie I 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, toliko se rozšiřuje šířka krajnice na úkor dálničního náspu. Stavbu proto nelze považovat za rozšiřování dálnice ve smyslu přílohy č. 1 a nejedná se o záměr, jenž by povinně podléhal posouzení vlivu na životní prostředí. Podmínka § 4 odst. 1 písm. a) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí nebyla splněna. Nebyly splněny ani podmínky uvedené pod písmenem b) až d). Povolovaná stavba neodpovídá žádnému ze záměrů vypočtených v příloze I zákona. Nejedná se ani o stavbu, činnost či technologii dle písmene e) citovaného ustanovení.

[5] Městský soud dále dospěl k závěru, že pro provedení dané stavby nebylo třeba územního rozhodnutí. Pouze obecný stavební úřad je oprávněn vydat územní rozhodnutí, jakož i posoudit, zda je v dané věci třeba územní rozhodnutí vůbec vydávat. Pro případ, že není územního rozhodnutí (souhlasu) vůbec třeba, vysloví obecný stavební úřad „vyjádřením“ zda je navrhovaná stavba v souladu se záměry územního plánování. Toto vyjádření je závazným stanoviskem. Je tedy třeba odmítnout námitku, že rozhodnutí žalovaného je vadné s ohledem na chybějící závazné stanovisko – souhlas obecného stavebního úřadu. Žalovaný byl vázán závěrem o tom, že se územní rozhodnutí nevydává. Plánovaná modernizace dálnice není změnou stavby, neboť nedojde ke změně půdorysu

pokračování

dálnice. Rozšíření krajnice má proběhnout na úkor dálničního tělesa, resp. náspu, který bude mít ostřejší sklon. Stavbou dálnice podle § 2 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) je stavební dílo jako jeden funkční celek, tj. včetně tělesa dálnice (zde nezpevněných krajnic na dálničním náspu). Není důvod uměle oddělovat 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 § 2 odst. 5, resp. § 79 odst. 6 stavebního zákona a jako taková nevyžaduje územní rozhodnutí. Městský soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí, a žalobu proto jako nedůvodnou zamítl.

III.

[6] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[7] Stěžovatel namítl, že předmětná stavba představuje nový zásah v podobě rozšíření liniové stavby dálnice o cca 1,5 metrů. Bez zjišťovacího řízení podle § 6 a 7 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí není možné konstatovat, zda a jaké vlivy může mít tento záměr na životní prostředí. Jde o rozšiřování dálnice, jak je definuje příloha č. 1 pod kategorií I v bodě 9.3. Odkaz na výklady Ministerstva životního prostředí v jeho stanovisku je irelevantní, neboť se netýká uvedeného bodu a soud jím není vázán. Zákon nespecifikuje, pro jaké konkrétní rozšíření se posouzení provádět nemá, neboť se předpokládá, že každé rozšíření této velkokapacitní silniční infrastruktury může závažně ovlivnit životní prostředí (na ploše stavby i v jejím okolí), a to nejen při automobilovém provozu či při haváriích, ale také při samotné modernizaci, která probíhá několik měsíců či let. Tyto vlivy je nezbytné vyhodnotit a ve „stanovisku EIA“ pak uložit opatření. Samo Ministerstvo životního prostředí ve svém vyjádření upozornilo, že modernizace může mít negativní vliv na hladinu hluku, na kvalitu srážkových vod a na migraci živočichů. Dokonce i Krajský úřad Kraje Vysočina ve svém vyjádření upozornil na to, že silniční okraje fungují jako biotop či migrační koridor pro řadu živočichů, které mohou být chráněny zákonem č. 114/1992 Sb. Nelze redukovat povinnost posoudit vlivy rozšiřování dálnice D1 jen na kritérium, zda dochází k navýšení jízdního pruhu nebo k významným dopravním změnám. Pokud by tomu tak dle úmyslu zákonodárce mělo být, byla by tato kritéria nepochybně uvedena přímo v bodě 9.3 kategorie I. přílohy č. 1. zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Stěžovatel v žalobě upozornil na to, že v letech 2007 - 2010 byl posouzen záměr rozšíření dálnice D1 na šest pruhů a souhlasné stanovisko EIA obsahuje 90 podmínek, přičemž 14 z nich je možné aplikovat na předmětnou stavbu. Dále upozornil na správní řízení u Krajského úřadu Jihomoravského kraje o povolení výjimky ze škodlivého zásahu do biotopů 8 zvláště chráněných druhů živočichů pro jiné rozšíření dálnice D1 na šest pruhů. Tímto upozorňoval na skutečnost, že rozšíření dálnice D1 má rovněž významné negativní vlivy na přírodu. Městský soud se ovšem argumenty stěžovatele nezabýval.

[8] Dále stěžovatel namítl, že nelze brát za základ úvah o charakteru modernizace dálnice D1 půdorys jejího tělesa s nezpevněnou krajnicí, ale je nutné vycházet z funkce a účelu dálnice. Stávající kategorie dálnice D1 se její modernizací mění z kategorie D 26,5/120 na novou kategorii D 28,0/120. Pro účely stavebního zákona je nutné za stavbu dálnice považovat jednoznačně funkční části tělesa dálnice, potřebné pro dálniční dopravu, tzn. střední dělicí pás se všemi jeho částmi, vozovku se 4 pruhy, dva vodící proužky, zpevněnou část krajnice a nezpevněnou část krajnice. Ostatně sám žalovaný v rozhodnutí uvádí, že bude provedeno její rozšíření. Pokud se povoluje rozšíření zpevněné část krajnice z 5 metrů na 6,5 metrů, pak dochází k rozšíření stavby dálnice a jde tak o přístavbu, která vyžaduje územní rozhodnutí. Jde o přístavbu funkční (dopravní) části dálnice dle § 2 odst. 4 písm. b) stavebního zákona. Je nelogické, pokud by se mělo vycházet z půdorysu nezpevněné krajnice, protože úhel svahu této krajnice nemá žádný význam pro účel a funkčnost dálnice D1. Tato krajnice může být variabilní, aniž tato skutečnost účel dálnice významně ovlivní. Nezpevněná krajnice může být vodorovná, kolmá, anebo v různém sklonu. Cílem modernizace je vytvoření širšího odstavného pruhu, nikoliv zvýšení sklonu nezpevněné části krajnice. Z tohoto hlediska tak představuje modernizace dálnice D1 přístavbu zpevněné části krajnice o 75 cm na každou stranu tělesa dálnice, nikoliv pouhou stavební úpravu sklonu nezpevněné krajnice. V předmětném sporu při absenci územního rozhodnutí zároveň nutně absentuje i souhlasné závazné stanovisko podle § 15 odst. 2 stavebního zákona. Nelze prokázat, že povolení modernizace dálnice D1 splňuje podmínky územního rozhodnutí, pokud stanovisko nebylo vůbec vydáno. Je chybný závěr městského soudu, že zákonem požadované závazné stanovisko bylo v předmětné věci vydáno.

[9] S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhl zrušit rozsudek městského soudu i napadené rozhodnutí a uložit žalovanému povinnost nahradit stěžovateli náklady řízení. Alternativně navrhl zrušit rozsudek městského soudu a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení.

IV.

[10] Žalovaný se ve svém vyjádření plně ztotožnil s právním názorem městského soudu. Dodal, že od počátku konzultoval problematiku s orgány ochrany životního prostředí. Ministerstvo životního prostředí ve svém vyjádření sdělilo, že daný záměr nepodléhá posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí. Stanovisko EIA, na které stěžovatel upozorňuje, se týkalo záměru, od něhož bylo upuštěno. Žalovaný dále odkázal na výkladové stanovisko Ministerstva životního prostředí k pojmu rozšiřování komunikací. Ministerstvo životního prostředí ve svém stanovisku ze dne 3. 3. 2015 potvrdilo, že jeho původní vyjádření je postačujícím podkladem pro stavební řízení. Je potřeba vycházet ze smyslu a účelu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a podle něj posuzovat pouze záměry, jejichž provedení by mohlo závažně poškodit životní prostředí. O takový záměr se v tomto případě nejedná. Srovnání s rozšířením dálnice na šest pruhů není na místě. Zvýšení počtu jízdních pruhů znamená rozšiřování kapacity a zvýšení jejího dopravního významu, proto takový záměr podléhá posouzení. Tvrzení stěžovatele o rozšíření stavby je nepravdivé. Při každé rozsáhlejší opravě se šířka zpevnění krajnice může měnit. Proces EIA není na místě vzhledem k rozsahu úprav a možnému dopadu na okolí. Stavební úpravy odpovídají souvislé údržbě, která patří mezi základní povinnosti vlastníka stavby. Budou

pokračování

probíhat pouze v trvalém záboru stávající dálniční stavby. Je třeba odmítnout tvrzení stěžovatele, že jsou třeba výjimky ze zákazů dle § 56 zákona č. 114/1992 Sb. Funkcí zemního tělesa dálnice není přitahovat chráněné druhy rostlin a živočichů a vytvářet jim zde příznivé biotopy. Musí plnit svou funkci ve vztahu k bezpečnosti a plynulosti silničního provozu. Bylo by absurdní, pokud by činnosti související s údržbou a provozem dálnice musely podléhat zvláštnímu povolení.

[11] Žalovaný dále uvedl, že modernizací cca 40 let provozované dálnice nedochází k rozšíření stávajícího trvalého záboru dálnice. S odkazem na § 12 odst. 1 písm. c) a § 11 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“) pak zdůraznil, že stavební úpravy spočívající v rozšíření zpevněné části krajnice na úkor napřímení svahu dálničního tělesa, tj. probíhají na stavbě dálnice. Stěžovatel zřejmě ignoruje definici dálniční stavby a u dalších pojmů se dopouští zřejmých omylů a dezinterpretací. Půdorys dálničního tělesa (nikoliv půdorys krajnice) je součástí dálniční stavby. Stěžovatel se pouští do výkladů pojmů „rozšíření“ a „přístavba“, a přitom sám není schopen dodržovat názvosloví silničních komunikací. Speciální stavební úřad vycházel ze stanovisek obecných stavebních úřadů, které uvedly, že stavba nevyžaduje vydání územního rozhodnutí. V rámci povolovacích procesů novostavby jsou všechny skladební prvky definované podle zákona o pozemních komunikacích jako „stavba dálnice“ umísťovány a povolovány současně. Vedení územního řízení pro stavební práce na přechodu části nezpevněné a zpevněné krajnice by tak postrádalo logiku, jelikož se do území neumísťuje žádný nový významný prvek. Žalovaný proto navrhl, aby byla kasační stížnost zamítnuta a aby mu byla přiznána paušální náhrada nákladů řízení ve výši 1.800 Kč. Dne 20. 6. 2016 doručil žalovaný soudu doplnění svého vyjádření, ve kterém poukázal na přípis ministra životního prostředí ze dne 9. 6. 2016, č. j. 41030/ENV/16, 1264/m/16. Ministr životního prostředí v uvedeném přípisu z hlediska své kompetence v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí a v oblasti ochrany zvláště chráněných druhů uvedl, že předmětný záměr modernizace D1 nepodléhá posuzování EIA a postup žalovaného je v pořádku i pokud jde o ochranu zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. Tento přípis obdržel v řízení o rozkladu, který podal stěžovatel proti rozhodnutí Ministerstva dopravy, odboru infrastruktury a územního plánu, o povolení stavby „D1 Modernizace – úsek 10, EXIT 75 Hořice – EXIT 81 Koberovice“. Žalovaný dodal, že toto rozhodnutí je zcela totožné jako správní rozhodnutí I. stupně, týká se pouze jiného úseku dálnice.

V.

[12] Osoba zúčastněná na řízení se vyjádřila tak, že stěžovatel účelově zaměňuje pojem „rozšíření jízdního pásu“ a „rozšíření tělesa dálnice“, které by procesu EIA podléhalo. Pojem „těleso dálnice“ je přitom definován v § 11 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Technicky jej pak upřesňuje ČSN 736101. Obě tyto normy jej definují co do šířky jako vnější okraje stavby, které jsou tvořeny např. náspy, příkopy, rigoly nebo patami opěrných zdí. Celá krajnice je nedílnou součástí tělesa dálnice, a to jak část zpevněná, tak i část nezpevněná. Dochází-li ke změně poměru mezi zpevněnou a nezpevněnou částí krajnice, nejde o takovou úpravu stavby, která by měla vyžadovat provedení EIA. Osoba zúčastněná na řízení proto navrhla, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

VI.

[13] Nejvyšší správní soud Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Jelikož se jedná o opakovanou kasační stížnost v dané věci, vážil Nejvyšší správní soud nejprve její přípustnost z hlediska § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení je kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

[16] Ze zákazu opakované kasační stížnosti judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu dovodila nad rámec doslovného znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. také další výjimky, jejichž respektování znamená dodržení smyslu a účelu rozhodování Nejvyššího správního soudu. Dospěla k závěru, že toto ustanovení nelze vztáhnout zejména na případy, kdy Nejvyšší správní soud vytýká nižšímu správnímu soudu procesní pochybení nebo nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Citované ustanovení tedy limituje přípustnost kasační stížnosti ve vztahu k otázkám již dříve v téže věci Nejvyšším správním soudem závazně posouzeným a námítkám, které účastník řízení ve své první kasační stížnosti neuplatnil, ačkoliv je uplatnit mohl (v podrobnostech viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 - 165, č. 2365/2011 Sb. NSS, dostupný na www.nssoud.cz).

[17] V nyní projednávané věci se jedná o případ, kdy bylo předchozí usnesení městského soudu zrušeno výlučně z procesních důvodů. Městský soud totiž tímto usnesením žalobu odmítl pro opožděnost. Nejvyšší správní soud pak shledal závěr o opožděnosti žaloby nesprávným. Námítky uplatněné v nové kasační stížnosti se přitom již otázky včasnosti žaloby netýkají a směřují proti věcnému posouzení žaloby. Ve světle výše citované judikatury je tedy kasační stížnost přípustná.

[18] V nyní posuzovaném případě se Nejvyšší správní soud zabýval téměř totožnou kasační stížností, jakou podal stejný stěžovatel zastoupený stejným zástupcem ve věci vedené zdejším soudem pod sp. zn. 7 As 66/2016. V této věci bylo předmětem přezkumu rozhodnutí žalovaného, jímž stejně jako v nyní posuzovaném případě rozhodl tak, že částečně změnil a ve zbytku potvrdil rozhodnutí Ministerstva dopravy, odboru infrastruktury a územního plánu, kterým byla povolena stavba „D1 Modernizace – úsek 03, EXIT 29 Hvězdovice – EXIT 34 Ostředek“ v rozsahu 17 vyjmenovaných stavebních objektů a byly stanoveny podmínky pro provedení stavby. Citované rozhodnutí řešilo skutkově i právně totožnou věc, pouze se týkalo jiného úseku dálnice D1, na kterém byla povolena stavba. Nejvyšší správní soud neshledal důvod odchytil se od závěrů uvedených v citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu (ze dne 9. 6. 2016, č. j. 7 As 66/2016 -

pokračování

65, tj. rozsudku, který vydal rovněž 7. senát tohoto soudu) a plně je přebírá i pro nyní projednávanou věc.

[19] Stejně jako ve shora uvedeném případě také nyní stěžovatel namítá, že u předmětného záměru mělo být provedeno posouzení vlivů na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Tato námitka není důvodná.

[20] Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí vymezuje záměry, u nichž se provádí posuzování vlivů na životní prostředí, v § 4, a to jednak pozitivně (odstavec první), jednak negativně (odstavec druhý).

[21] Podle § 4 odst. 1 zákona o posuzování vlivů 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 a 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.

[22] Z citovaného ustanovení je patrné, že výčet záměrů podléhajících posuzování je taxativní, přičemž základním kritériem je podřazení záměru pod záměr vymezený v příloze č. 1 k zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí. Jedinou výjimkou jsou podle písm. e) záměry, které mohou podle stanoviska orgánu ochrany přírody významně ovlivnit evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. O tento případ se však v projednávané věci nejedná a netvrdí to ani stěžovatel.

[23] Z uvedeného je patrné, že důvodem vyžadovat posouzení vlivů na životní prostředí nemůže být pouhá skutečnost, že by záměrem mohlo být negativně ovlivněno životní prostředí. V tomto směru je irrelevantní poukaz stěžovatele na to, že daný záměr může mít vliv na chráněné druhy rostlin a živočichů, na hladinu hluku, na kvalitu srážkových vod nebo na migraci živočichů. Tyto skutečnosti samy o sobě nemohou vést k závěru, že by

v projednávané věci bylo nutno provést posouzení podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

[24] Nejvyšší správní soud proto neprováděl dokazování rozhodnutím Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 16. 4. 2015, č. j. JMK 6412/2015, na které stěžovatel poukazoval. Jednak se jím totiž stěžovatel snažil prokázat skutečnosti irelevantní pro to, zda by měl předmětný záměr podléhat posouzení vlivů na životní prostředí, jednak by tímto rozhodnutím ani tyto skutečnosti nemohly být prokázány. Rozhodnutí se totiž týká jiného úseku dálnice D1 a navíc odlišného záměru (zvýšení počtu pruhů na dálnici). Nemůže tudíž vypovídat o skutkovém stavu v nyní projednávané věci.

[25] Stěžejní je tedy posouzení, zda posuzovaný záměr spadá pod některý ze záměrů uvedených v příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. V úvahu přitom přichází pouze podřazení pod záměr rozšiřování dálnic uvedený pod bodem 9.3 kategorie I - Novostavby, rozšiřování a přeložky dálnic a rychlostních silnic.

[26] V obecném jazyce lze uvažovat o několika variantách, které by bylo možné označit jako rozšiřování dálnice: zvýšení počtu jízdních pruhů, rozšíření stavby dálnice na dosud nezastavěnou plochu a rozšíření určité části dálnice – buďto její zpevněné části, vozovky, nebo koruny. V této souvislosti Nejvyšší správní soud považuje za vhodné nejprve vymezit rozdíl mezi stavbou dálnice a výše uvedenými částmi dálnice.

[27] Podle § 2 odst. 3 věty první 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.

[28] Z uvedené definice je patrné, že za stavbu je nutno považovat celkový výsledek stavební či montážní technologie, který představuje určitý funkční celek. Je přitom obecně známou skutečností, že stavební technologie dálnice nespočívá toliko v položení pevné vrstvy na stávající terén. Je zřejmé, že musí dojít přinejmenším k úpravám terénu a vrstvení materiálů tak, aby mohla samotná svrchní zpevněná vrstva sloužit účelu dálnice – silničnímu provozu. Za součást stavby dálnice je proto nutno považovat i stavebně technické prvky využívané při stavbě dálnice, které zajišťují stabilitu celé stavby, tj. například násypy, příkopy nebo rigoly. Jedná se o výsledek stavební činnosti, který nelze oddělit od zbývajících částí stavby bez zásadního narušení stavby dálnice jako celku. Za stavbu dálnice nelze považovat jakousi funkční část dálnice, za kterou stěžovatel považuje korunu dálnice či zpevněnou část dálnice, neboť dálnice je funkční jako celek, včetně všech svých součástí. Ostatně již z označení „funkční část dálnice“ či „zpevněná část dálnice“ je patrné, že se může jednat toliko o části dálnice, nikoliv o celou stavbu dálnice.

[29] Pojmu stavba dálnice v tomto směru odpovídá pojem těleso dálnice dle § 11 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Ostatně zákon zde vymezuje hranice tělesa dálnice jako spodní a vnější okraje stavby pozemní komunikace. Za okraje stavby pozemní komunikace přitom výslovně označuje vnější okraje zaoblených hran zářezů či zaoblených pat násypů, vnější hrany silničních nebo záchytných příkopů nebo rigolů nebo vnější hrany pat opěrných zdí, tarasů, koruny obkladních nebo zárubních zdí nebo zářezů nad těmito

pokračování

zdmi. Zákon o pozemních komunikacích tedy *de facto* definuje okraje stavby dálnice (byť pro účely vymezení tělesa dálnice), přičemž tato definice plně odpovídá obecné definici stavby dle stavebního zákona.

[30] Korunu dálnice lze zjednodušeně popsat jako tu část stavby dálnice, která zahrnuje její zpevněnou část a nezpevněnou krajnici. Zpevněnou část dálnice pak tvoří vozovka a zpevněná krajnice. Je tedy zřejmé, že ve všech případech se jedná o dílčí součásti stavby dálnice, přičemž jejich půdorys se zpravidla neshoduje s půdorysem stavby dálnice. Ke změně jejich půdorysu tak může dojít bez změny půdorysu stavby dálnice a totéž platí i naopak.

[31] Nejvyšší správní soud má ve shodě s názorem vyjádřeným ve výše uvedeném rozsudku ze dne 9. 6. 2016, č. j. 7 As 66/2016 - 65, za to, že nelze všechny výše uvedené možné obecné významy slovního spojení „rozšiřování dálnice“ podřadit pod bod 9.3 kategorie I přílohy č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Ostatně jak zdůraznil Ústavní soud například ve svém nálezu ze dne 6. 5. 2004, sp. zn. III. ÚS 258/2003 (dostupný na <http://nalus.usoud.cz>), „jazykový výklad představuje toliko prvotní přiblížení se k aplikované právní normě, je východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad *e ratione legis* atd.). V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/96 pak již v kontextu obdobném posuzované věci uvedl: Soud není absolutně vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případě, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku. Je nutno se přitom vyvarovat libovůle; rozhodnutí soudu se musí zakládat na racionální argumentaci.“

[32] Městský soud se proto zcela správně zabýval účelem právní úpravy a poukázal na její zásadní východisko, a sice že v kategorii I přílohy č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí jsou uvedeny takové záměry, u nichž se předpokládá zcela zásadní hrozba závažného negativního vlivu na životní prostředí. Konkrétně městský soud poukázal například na záměry železničních tratí či letišť s velkou přistávací dráhou. Nejvyšší správní soud nepovažuje za nutné poukazovat na další zásadní záměry uvedené v této kategorii. Je však vhodné poukázat také na to, jaké záměry jsou naopak považovány za méně zásadní, a podléhají tudíž „pouze“ zjišťovacímu řízení. Mezi tyto záměry jsou v kategorii II řazeny například odlesnění plochy od 5 do 25 ha, menší čistírny odpadních vod, těžba uhlí nad 100 tun za rok, větrné či vodní elektrárny, menší letiště nebo skladování nebezpečných látek. Je zřejmé, že i u těchto pro životní prostředí méně invazivních záměrů, lze předpokládat skutečně zásadní dopady na životní prostředí.

[33] Pojem rozšiřování dálnice proto musí být vykládán ve světle toho, že jde o záměr zakotvený v kategorii I přílohy č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, tedy záměr se zjevným předpokladem hrozby závažného negativního vlivu na životní prostředí. Z výše uvedených variant významu slovního spojení rozšiřování dálnice lze přitom takový zjevný předpoklad shledat u zvýšení počtu jízdních pruhů a rozšíření celé stavby dálnice. Zjevný předpoklad hrozby závažného negativního vlivu na životní prostředí zde plyne ze skutečnosti, že dochází k zastavování dosud nezastavěné plochy (u rozšiřování celé stavby dálnice) nebo se předpokládá zásadní změna dopravního zatížení a tím i změna vlivů

dopravy na širší okolí (u zvyšování počtu jízdních pruhů). Ani jeden z těchto důsledků přitom nepřichází v úvahu u pouhého rozšiřování koruny dálnice, její zpevněné části či vozovky.

[34] To, že se na nezpevněné části dálnice mohou (teoreticky) vyskytovat chránění živočichové a rostliny, nemůže vést k závěru, že by zmenšení této části stavby dálnice mělo vždy podléhat posouzení vlivů na životní prostředí. Předně je nutno zopakovat, že pro účely § 4 odst. 1 písm. a) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí je rozhodné podřazení záměru pod konkrétní bod kategorie I přílohy č. 1. Ohrožení chráněných druhů živočichů a rostlin nadto rozhodně nelze považovat za takřka samozřejmý důsledek zásahů do nezpevněných částí jakékoliv dálnice, aby bylo možné hovořit o zjevné hrozbě pro životní prostředí, jako je tomu u záměrů uvedených v kategorii I. Ostatně i stěžovatel tuto hrozbu spojuje právě s dálnicí D1 s ohledem na stáří této stavby. Kromě toho taková hrozba nedosahuje ani takové intenzity, jaká je předpokládána u záměrů uvedených v kategorii II, natož u záměrů uvedených v kategorii I. Podobnou hrozbu by bylo totiž možné v obecné rovině dovozovat u stavebních úprav jakékoliv starší stavby. Stejně tak mohou být případní chránění živočichové a rostliny ohroženi také různými udržovacími pracemi na nezpevněné části dálnice, jako je kosení trávy nebo čištění rigolů pro zajištění odtoku dešťové vody.

[35] Ani možné ohrožení chráněných druhů živočichů a rostlin, které by se mohly vyskytovat na nezpevněných částech dálnice (či patrně spíše některých úseku některých dálnic), proto není dostatečným argumentem pro podřazení rozšiřování zpevněné části dálnice na úkor její nezpevněné části pod pojem rozšiřování dálnice ve smyslu bodu 9.3 kategorie I přílohy č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

[36] Závěry městského soudu a žalovaného nelze považovat za chybné pouze z důvodu, že ve svých úvahách poukázali také na stanovisko Ministerstva životního prostředí ze dne 20. 3. 2007, č. j. 23782/ENV/07, týkající se výkladu pojmu „rozšiřování komunikací“ dle bodů 9.4 kategorie I a 9.1 kategorie II. Jakkoliv takové stanovisko nemůže být povýšeno nad zákon a přímo se ani netýká bodu 9.3 kategorie I, jako zdroj inspirace zde bezpochyby sloužit může.

[37] Ve světle provedené interpretace bodu 9.3 kategorie I přílohy č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že nyní posuzovaný záměr pod tento bod nespadá. Nedochozí jím totiž ke změně půdorysu stavby dálnice, tedy k jejímu rozšíření, ani ke zvýšení počtu jízdních pruhů. Je pouze rozšiřována zpevněná část dálnice na úkor jejích nezpevněných částí. To, že je tato změna zejména pro přiblížení veřejnosti (například ve schématu, na které stěžovatel poukazuje) nebo v důsledku nedodržování jednotné terminologie (jako je tomu v rozhodnutí žalovaného) označována také jako rozšíření dálnice D1, nemůže mít na její právní kvalifikaci vliv.

[38] Městský soud tedy dospěl ke správnému závěru, že posuzovaná stavba není záměrem uvedeným v příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, a nepodléhá proto posuzování podle tohoto zákona [nevztahuje se na ni § 4 odst. 1 písm. a) tohoto zákona].

pokračování

[39] V další námitce stěžovatel brojí proti názoru městského soudu, že mělo být na předmětnou stavbu vydáno územní rozhodnutí. Tato námitka rovněž není důvodná.

[40] Podle § 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.

[41] Podle § 2 odst. 5 stavebního zákona je změnou dokončené stavby

- a) nástavba, kterou se stavba zvyšuje,
- b) přístavba, kterou se stavba půdorysně rozšiřuje a která je vzájemně provozně propojena s dosavadní stavbou,
- c) stavební úprava, při které se zachovává vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby; za stavební úpravu se považuje též zateplení pláště stavby.

[42] Podle § 79 odst. 6 stavebního zákona rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas nevyžadují stavební úpravy a udržovací práce.

[43] Zatímco stěžovatel tvrdí, že předmětná stavba je přístavbou podle § 2 odst. 5 písm. b) stavebního zákona, a podléhá tudíž územnímu řízení, žalovaný a městský soud dospěli k závěru, že se jedná o stavební úpravu podle § 2 odst. 5 písm. c) stavebního zákona, u níž se podle § 79 odst. 6 tohoto zákona nevyžaduje rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas.

[44] Ve skutečnosti je jádrem sporu i zde vymezení pojmu stavba dálnice. Podle stěžovatele je jí totiž funkční část dálnice, za kterou považuje korunu dálnice či zpevněnou část dálnice. K této otázce lze odkázat na výše uvedené. Stavba dálnice je pojmem širším a zahrnuje mimo jiné také násypy, příkopy či rigoly.

[45] Jestliže tedy v projednávané věci dochází k rozšíření zastavěné části dálnice na úkor jejích nezpevněných částí, nedochází ke změně půdorysu celé stavby dálnice. Posuzovaná stavba tak odpovídá definici stavební úpravy dle § 2 odst. 5 písm. c) stavebního zákona. Žalovaný i městský soud tak dospěli ke správnému závěru, že tato stavba podle § 79 odst. 6 stavebního zákona nevyžaduje rozhodnutí o umístění stavby ani územní rozhodnutí. Podrobněji odkazuje Nejvyšší správní soud na rozsudek městského soudu, se kterým se i v tomto ohledu plně ztotožňuje. Podpůrně lze odkázat i na výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2016, č. j. 7 As 66/2016 - 65, který dospěl k identickým závěrům.

[46] S ohledem na výše uvedené nelze přisvědčit ani kasační námitce, že mělo být v daném případě vydáno souhlasné stanovisko dle § 15 odst. 2 stavebního zákona.

[47] Podle § 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.

[48] Z citovaného ustanovení je patrné, že souhlasné stanovisko obecného stavebního úřadu se nevydává v případě, že není vydáváno územní rozhodnutí ani územní souhlas. Tak tomu bylo na základě § 79 odst. 6 stavebního zákona i v nyní projednávané věci. Nevydáním souhlasného stanoviska proto nebyl porušen zákon.

[49] Nejvyšší správní soud nesouhlasí se stěžovatelem ani v tom, že by rozsudek městského soudu byl nepřezkoumatelný. Městský soud se zabýval uplatněnými žalobními námitkami, reagoval na ně a uvedl, z jakých důvodů je nepovažuje za důvodné. Byť si lze představit podrobněji zdůvodněnou argumentaci, nezpůsobuje způsob zvolený městským soudem nepřezkoumatelnost v intenzitě předpokládané judikaturou Nejvyššího správního soudu. Stěžovatel ostatně proti výkladu podanému městským soudem v kasační stížnosti obsáhle brojí a na mnoha místech s ním polemizuje, což by v případě nepřezkoumatelnosti nebylo možné. Ani nesouhlas stěžovatele s odůvodněním a závěry rozsudku nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013 - 30, ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010 - 163).

[50] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[51] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože podle obsahu spisu mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly. K návrhu žalovaného na přiznání nákladů řízení ve výši 1.800 Kč Nejvyšší správní soud poukazuje na rozsudek ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 As 135/2015 - 79, podle něhož ve správním soudnictví soud nemůže přiznat procesně nezastoupenému účastníku řízení náhradu nákladů řízení stanovenou paušální částkou podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, nýbrž musí vycházet z nákladů, jejichž vynaložení účastník soudu prokáže (§ 57 odst. 1 s. ř. s.). Totéž platí pro aplikaci vyhlášky č. 254/2015 Sb., o stanovení výše paušální náhrady pro účely rozhodování o náhradě nákladů řízení v případech podle § 151 odst. 3 občanského soudního řádu a podle § 89a exekučního řádu. Použití § 151 odst. 3 o. s. ř. je totiž na řízení podle soudního řádu správního vyloučeno. Stejně tak nejsou na toto řízení přenositelné důvody nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 39/13. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Nutno doplnit, že s ohledem na usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 2. 2016, č. j. 10 Afs 186/2014 - 60, Nejvyšší správní soud nevyžadoval po stěžovateli uhrazení soudního poplatku za kasační stížnost.

[52] Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jí náklady vznikly (§ 60 odst. 5 s. ř. s. *a contrario*).

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

pokračování

V Brně dne 27. září 2016

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu