



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jiřího Gottwalda a soudců JUDr. Zory Šmolkové a JUDr. Daniela Spratka, Ph.D., ve věci

žalobce: **Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu**
sídlem Körnerova 219/2, 602 00 Brno
zastoupený advokátkou JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D.
sídlem Štěpánská 640/45, 110 00 Praha

proti
žalovanému: **Ministerstvo dopravy**
sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, 110 00 Praha 1

za účasti: **1) Ředitelství silnic a dálnic,**
se sídlem Na Pankráci 546/56, 145 05 Praha
zastoupené JUDr. Martinem Janouškem, advokátem,
se sídlem Na Pankráci 1683/127, 140 00 Praha 4

2) Obec Třebětice,
sídlem Třebětice 51, 769 01 Holešov

3) Egeria, z.s.
sídlem Obchodní 1324, 765 02 Otrokovice

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 3. 2023 č. j. MD-8371/2022-930/41, ve věci územního rozhodnutí,

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Předmětem sporu je změna rozhodnutí Městského úřadu Holešov z 15. 11. 2004, jímž byla umístěna stavba Rychlostní silnice R49, stavba 4901 Hulín-Fryšták, týkající se tří stavebních objektů – protihlukových stěn, konkrétně SO 701,1 protihluková stěna Třebetice na km 4,057-4,500 vpravo, SO 703,2 protihluková stěna Horní Lapač v km 11,301-11,921 vlevo a SO 703,4 protihluková stěna Dolní Ves v km 16,360-16,600 vpravo. Změnu umístění stavby povolil Krajský úřad Zlínského kraje dne 19. 11. 2021 k žádosti Ředitelství silnic a dálnic ČR, které je v tomto řízení zúčastněnou osobou, a stanovil nové podmínky pro změnu umístění stavby a pro provedení stavby. Proti jeho rozhodnutí podal odvolání žalobce, Společnost pro ekologii Kostelec a Egeria, z.s., v tomto řízení osoba zúčastněná na řízení. O jejich odvolání rozhodl žalovaný nyní napadeným rozhodnutím tak, že prvostupňové rozhodnutí částečně změnil, částečně doplnil a částečně potvrdil.
2. Žalobce v žalobě vznesl celkem šest okruhů žalobních námitek. Krajský soud se bude pro přehlednost věnovat každému jednotlivému okruhu zvlášť.
3. Krajský soud bezprostředně před vyhlášením rozsudku obdržel žádost Ředitelství silnic a dálnic (dále též „ŘSD“) o prodloužení lhůty k doplňujícímu vyjádření. S ohledem na nutnost přednostního vyřízení věci a s ohledem na to, že požadavek se týkal prodloužení lhůty k vyjádření k stanovisku žalobce, které nepřinášelo novou argumentaci, krajský soud žádosti nevyhověl. K vyjádření, došlému po vyhlášení rozsudku, již přihlédnout nemohl.

I. Námitka systémové podjatosti.

4. Žalobce vznesl námitky systémové podjatosti proti Krajskému úřadu Zlínského kraje včetně ředitele. O námitkách podjatosti nebylo rozhodnuto zákonně. Nebyly zohledněny věcné a časové souvislosti.
5. Podle žalobce je 19 mediálních výstupů s politickými a mediálními aktivitami politiků působících ve Zlínském kraji od dubna do září roku 2021 jedním z indikátorů systémové podjatosti; žalobce se odkázal mj. na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) z 21. 12. 2018 č. j. 4 As 302/2018-55, podle kterého pro systémovou podjatost stačilo, aby šlo o kontroverzní stavbu.
6. Memorandum ze dne 5. 5. 2021 o spolupráci při přípravě a povolování dálnice D49, podepsané náměstkem hejtmána pro dopravu za Zlínský kraj a ministrem dopravy svědčí podle žalobce o tom, že stát bude stavbu nadstandardně urychlovat věcně i časově. Již samo memorandum představuje nadkritické riziko systémové podjatosti. Tomu přisvědčil např.

Shodu s prvopisem potvrzuje

Krajský soud v Plzni dne 25. 7. 2014 v rozsudku č. j. 30 A 76/2012-266 a dne 2. 2. 2015 v rozsudku č. j. 30 A 58 2013-187, když uznal systémovou podjatost všech zaměstnanců Krajského úřadu v Plzni při umístění a povolování spalovny komunálního odpadu z důvodu, že politická a mediální činnost, včetně různých slibů představuje dostatečné podezření na systémovou podjatost.

7. Petice ze dne 15. 2. 2021 za urychlení výstavby dálnice D49 byla organizována vysokými politiky, poslancem za Zlínský kraj, primátorem Zlína a náměstkem hejtmana Zlínského kraje, a její účel je vytvořit politický tlak a zkrátit délku probíhajících řízení, aby při vydání správních rozhodnutí ještě platilo závazné stanovisko EIA ze dne 22. 11. 2016. Směřuje k urychlení výstavby dálnice, když mediální činnost má zastrašující a výhružné prvky proti účastníkům správního řízení (ekologické spolky). Petice je navíc v rozporu s petičním zákonem.
8. Příprava a dálnice D49 je ovlivněna legislativní snahou některých poslanců k novele §23a zákona č. 100/2001 Sb.
9. Žalobce argumentuje obdobnou situací v případě dálnice D0136 Říkovice – Přerov, kde Krajský úřad v Olomouci shledal systémovou podjatost u primátora Přerova a všech zaměstnanců Magistrátu Města Přerov, když shledal nadkritický vliv vedení Přerova a celého magistrátu při rozhodování o dálnici D0136.
10. V druhé linii námitek týkající se podjatosti žalobce namítal, že ve třech případech nebylo rozhodnuto o oprávněném prostředku proti námitce podjatosti před vydáním napadeného rozhodnutí.

Stanovisko žalovaného:

11. Žalovaný se vyjádřil k prvním liniím námitek podjatosti ve vztahu k stavebním úřadům tak, že neshledal riziko podjatosti v nadkritické míře. Uvažil, že záměr je tvořen pouze třemi novými protihlukovými stěnami. Jejich rozsah je s ohledem na celý záměr stavby D49 marginální a samy o sobě nejsou kontroverzní. Uvažil, že aktivity citovaných osob nemohu mít vliv na všechny úřední osoby Krajského úřadu Zlínského kraje. Vliv nelze vyloučit u Ing D. Nicméně neprojednává se přímo dálnice. Podle rozsudku NSS č. j. 1 As 89/2010-152 z 30. ledna 2013 je třeba rozlišovat mezi různými stavbami dálnice.
12. Co se týče petice, pak tato v podstatě parafrázuje rozsudek NSS č. j 6 As 299/2018-69. U stavby dálnice D1 0136 šlo o skutkově velmi odlišný případ, neboť primátor města Přerova nechal vyvěsit plakáty, v nichž nabádal, ať lidé volají nebo píší přímo RNDr. P., kterého označil za viníka stavu dopravy v Přerově. Podle názoru žalovaného je spekulativní hledat souvislosti s územním řízením ve věci tří nových protihlukových stěn s novelizací zákona č. 100/2001 Sb.
13. Žalovaný dále poukázal na to, že shodnout námitku podal žalobce též v řízení proti územnímu rozhodnutí o změnách číslo 1 a 2 téhož rozhodnutí o umístění stavby rychlostní silnice R49, o kterých rozhodl Krajský soud v Brně rozsudkem č.j. 31 A 10/2023-159 dne 30. ledna 2024 a námitku neshledal důvodnou.
14. Co se týče druhé linie námitek žalovaný zdůraznil, že usnesení o námitce podjatosti působí předběžně, protože oprávněný prostředek nemá odkladný účinek. Odvolal se na rozsudek NSS č.j. 1As 55/2012-32 ze dne 14. června 2012.

Vyjádření Ředitelství silnic a dálnic

Shodu s prvopisem potvrzuje

15. V řízení se z osob zúčastněných na řízení vyjádřilo pouze ŘSD. Poukázalo na to, že samotná existence systémového rizika podjatosti neimplikuje, že systémová podjatost skutečně v rámci správního orgánu vznikla. Územní rozhodnutí se týká pouze tří protihlukových stěn, které řeší ochranu obyvatel v dané oblasti před hlukem, a nejedná se tak o povolení celého záměru výstavby dálnice. ŘSD poukázalo na vypořádání shodné námitky, kterou žalobce uplatnil proti rozhodnutí stavby dálnice D49 jako celku. Tuto zcela shodnou námitku za nedůvodnou považoval Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 27. dubna 2022 č. j. 9 A 135/2021-210 a jeho závěry potvrdil NSS v rozsudku ze dne 16. května 2024, č. j. 9 As 110/2022-101.
16. Co se týče druhé linie námitek, podle ustanovení § 76 odstavec 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, odvolání proti usnesení o námitce podjatosti nemá odkladný účinek. Rozhodnutí před jejím vypořádáním tak nemůže vést k jeho nezákonnosti.

Posouzení krajským soudem

17. O námitce podjatosti rozhoduje podle § 14 odst. 3 správního řádu představený usnesením. Podle § 76 odst. 5 správního řádu, *odvolání proti usnesení nemá odkladný účinek*. Nemá – li odvolání proti usnesení o námitce podjatosti odkladný účinek, nic nebránilo žalovanému v řízení pokračovat poté, co o námitce bylo rozhodnuto bez ohledu na podané odvolání (rozklad). Uvedené potvrdil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 6. 2012, č.j. 1 As 55/2012-32, když uzavřel, že *správní orgán může pokračovat v řízení již po (nepravomocném) rozhodnutí o námitce podjatosti podle § 14 správního řádu z roku 2004, byť samozřejmě nese riziko, že odvolací orgán bude mít na námitku podjatosti jiný názor*. Námitka proto důvodná není.
18. Krajský soud nepovažuje za důvodnou ani námitku systémové podjatosti Krajského úřadu Zlínského kraje.
19. Podle § 14 odst. 1 správního řádu *každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (dále jen „úřední osoba“), o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit*.
20. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozhodnutí ze dne 20.11.2012, č.j. 1 As 89/2010–119, k tomuto ustanovení uvedl, že u úředních osob, které jsou v zaměstnaneckém či jemu obdobném poměru k subjektu, jehož zájmy mohou být v řízení, v němž rozhodují, dotčeny, existuje tzv. „systémové riziko podjatosti“. To je důsledkem systému nastavení působnosti správních orgánů a povahy právních vztahů mezi těmito orgány a zaměstnanci subjektu (územního samosprávného celku či státu), do něhož jsou tyto orgány zasazeny a v nichž zaměstnanci působí jako úřední osoby. Rozšířený senát měl za to, že systémová podjatost takto vystupujících úředních osob není dána samotnou existencí zaměstnaneckého či jiného obdobného poměru, ale pouze v případě překročení kritické míry systémového rizika. Zaměstnanecký či obdobný poměr je však signálem ke zvýšené opatrnosti a „podezřívavosti“, k němuž musí přistoupit další skutečnosti, které způsobí překročení oné kritické míry systémového rizika.

21. Důvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby dle § 14 odst. 1 správního řádu je tedy dle rozšířeného senátu její zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být její postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky. Takovými okolnostmi mohou být „*například jevy v politické či mediální sféře, jež předcházejí příslušnému správnímu řízení či je doprovázejí a naznačují zvýšený zájem o výsledek řízení ze strany osob schopných ovlivnit jednání územního samosprávného celku jako zaměstnavatele úřední osoby. Příkladem může být zájem politických činitelů či jiných v rámci daného územního samosprávného celku vlivných osob (např. zákulisních aktérů místní politiky či podnikatelských subjektů) na určitém výsledku řízení (např. na tom, aby určitá stavba, činnost apod. byla povolena, anebo naopak nepovolena); takový zájem lze vysledovat například z různých mediálních vyjádření, předvolebních slibů, konkrétních investičních či jiných obchodních počínů, předchozích snah nasměrovat určité související rozhodovací procesy určitým způsobem apod. Stejně tak uvedenou skutečností může být samotná povaha a podstata rozhodované věci, její kontroverznost či politický význam a s tím spojené zájmy. Zjevně a bez dalšího pak uvedenými skutečnostmi budou podezření z nátlaku či snahy přímo ovlivnit rozhodování příslušné úřední osoby prostřednictvím jejího zaměstnaneckého vztahu*“ (bod 63 usnesení rozšířeného senátu).
22. V rámci vysvětlení pojmu systémové podjatosti je nutno dodat, že tímto pojmem označuje judikatura Nejvyššího správního soudu pouze situace, kdy je obsahem námitky podjatost úředních osob právě z důvodu jejich ekonomické závislosti způsobené zaměstnaneckým, služebním či obdobným poměrem k subjektu, do něhož je organizačně zasazen příslušný správní orgán a jehož zájmy mohou být v daném řízení dotčeny, nikoliv jakoukoliv námitku podjatosti týkající se všech úředních osob zařazených do správního orgánu, který vede správní řízení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.7.2019, č.j. 9 As 70/2019-34).
23. S účinností od 1. 11. 2018 byl správní řád novelizován zákonem č. 176/2018 Sb. a byl do něj nově vtělen § 14 odst. 2, který stanoví, že *úřední osoba není vyloučena podle odstavce 1, pokud je pochybnost o její nepodjatosti vyvolána jejím služebním poměrem nebo pracovněprávním nebo jiným obdobným vztahem ke státu nebo k územnímu samosprávnému celku*.
24. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 2. 8. 2023, č.j. 6 As 52/2023-127, ani ustanovení § 14 odst. 2 správního řádu nebrání aplikaci výše citovaných závěrů rozšířeného senátu k tzv. systémové podjatosti; citované ustanovení však posiluje důraz na existenci dalších závažných skutečností svědčících pro vyloučení úředních osob. Podle Nejvyššího správního soudu tak služební, pracovní či jiný obdobný vztah úřední osoby ke státu nebo územnímu samosprávnému celku sám o sobě nezpůsobuje vyloučení této osoby ve věci, v níž má stát či územní samosprávný celek vlastní zájem. Vyvolává však tzv. systémové riziko podjatosti úřední osoby, a je tak signálem ke zvýšené opatrnosti a „podezřívavosti“ při posuzování pochybností o její nepodjatosti. Důvodem vyloučení úřední osoby jsou teprve takové skutečnosti, které nasvědčují tomu, že zájem státu či územního samosprávného celku může být v dané věci prosazován právě prostřednictvím vztahu ekonomické závislosti úřední osoby na jejím zaměstnavateli. Novelu § 14 odst. 2 správního řádu je třeba chápat jako posílení důrazu právě na tyto přistupující okolnosti.
25. Takovými okolnostmi, které by podjatost úřední osoby ve spojení se služebním či pracovním poměrem mohly způsobit, pak mohou podle Nejvyššího správního soudu být

prokázané ovlivňování úřední osoby „v podobě například finanční motivace, ať už pozitivní (odměnou či jejím příslibem) či negativní (pohrůzkou snížení osobního ohodnocení, nevyplacením odměn apod.) či jakýmkoliv jiným způsobem, který by se promítal do pracovního či služebního poměru úředních osob (rozvržením pracovní doby, schvalováním dovolené, přidělováním práce či změnou její organizace, ztrátou jiných pracovních benefitů jako například možnost práce z domova atp.). Tyto okolnosti jsou však svojí povahou nerozlučně spjaty se služebním poměrem nebo pracovním či obdobným vztahem způsobujícím ekonomickou závislost úřední osoby na státu nebo územním samosprávném celku“.

26. V projednávané věci žalobce žádné takové konkrétní okolnosti neuvádí. Toliko poukazuje na zájem České republiky, Zlínského kraje a města Zlín na dokončení stavby dálnice, který se projevuje ve vyjádřeních osob jménem těchto subjektů jednajících (hejtmana, jeho náměstka a primátora). Žalobce zejména zdůrazňuje četná mediální vyjádření těchto osob, organizaci petice či poslaneckou aktivitu u novelizace zákona č. 100/2001 Sb.
27. Je zřejmé, že Zlínský kraj má opravdu značný zájem na dokončení stavby dálnice. Tomu nasvědčuje organizace petice, snaha jednat s „ekologickými spolky“ i poměrně ostrá vyjádření ve vztahu k těmto spolkům a dalším osobám, které se vůči stavbě vymezují. To však pro závěr o systémové podjatosti všech úředních osob nestačí. Ze žádné žalobní námitky totiž neplyne konkrétní podezření, že by na úřední osoby byl vyvíjen jakýkoli nátlak ve smyslu uvedeném v rozsudku rozšířeného senátu. Tomu nenasvědčují ani mediální vyjádření, ani poslanecká aktivita při novelizaci zákona č. 100/2001 Sb. ani organizace petice. Rovněž je nerozhodné, zda Krajský úřad v Olomouci shledal systémovou podjatost u primátora Přerova či nikoli, a proto nebylo třeba provádět dokazování usneseními Krajského úřadu v Olomouci, jak navrhoval žalobce. Podle zdejšího soudu jsou tak tvrzení žalobce pouze obecně pojatým podezřením, které nemůže představovat skutečnost prokazující mimořádné riziko systémové podjatosti úředních osob. Ostatně obdobně tomu bylo ve věci řešené ve výše citovaném rozsudku šestého senátu Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud zde uvedl, že „*veřejná vystoupení politiků jsou v případě místně důležitých či kontroverzních staveb běžným jevem a koreluje s podstatou politiky jako správy věcí veřejných; jakákoliv politická vyjádření nelze automaticky považovat za důvod podjatosti úředníků vystupujících v zaměstnaneckém či obdobném poměru vůči korporaci, kterou tito političtí představitelé zastupují (viz např. rozsudek ze dne 21. 12. 2018, čj. 4 As 302/2018-55 či ze dne 2. 3. 2017, čj. 4 As 219/2016-35)*“.
28. Krajský soud přisvědčuje i názoru žalovaného a ŘSD, že je při posouzení systémové podjatosti třeba přihlédnout k předmětu územního řízení, kterým zde bylo umístění tří protihlukových stěn. Rozhodnutí je sice v souvislosti s realizací dálnice D49, avšak krajský soud vidí kvalitativní rozdíl mezi rozhodováním o umístění protihlukových stěn a rozhodováním o umístění stavby. Lze předpokládat, že politický tlak na určitý výsledek řízení se v případě takové stavby soustředí spíše na řízení ohledně celé stavby (případně na řízení o vydání stavebního povolení nebo na řízení, v nichž jsou vydávána některá závazná stanoviska sloužící jako podklad pro vydání územního rozhodnutí), nikoliv ohledně umístění staveb, které sice s dálnicí souvisí, ale jde o velmi malou část. Za těchto okolností nelze učinit závěr o tom, že by existovalo „systémové riziko podjatosti“ příslušných úředníků již z povahy dané věci (srov. citovaný rozsudek NSS 1As 55/2012-32).
29. Námitka systémové podjatosti proto důvodná není.

II. Námitka rozporu § 23a zákona č. 100/2001 Sb., se směrnicí EIA, s Ústavou ČR a dohodami mezi ČR a Evropskou komisí.

30. Žalobce v průběhu řízení uvedl, že s ohledem vývoj náhledu správních soudů a Ústavního soudu na této námitce již netrvá. Krajský soud se k ní proto vyjádří jen velice stručně.
31. Sporné ustanovení § 23a odst. 3 č. 100/2001 Sb., zní: Příslušný úřad vydá k prioritnímu dopravnímu záměru závazné stanovisko k vlivům prioritního dopravního záměru na životní prostředí, které je podkladem pro vydání rozhodnutí v navazujících řízeních. Závazné stanovisko podle věty první obsahuje opatření k prevenci, vyloučení, snížení, popřípadě kompenzaci nepříznivých vlivů na životní prostředí. Platnost závazného stanoviska podle věty první je 5 let. Stanovisko musí být platné v době vydání rozhodnutí v navazujících řízeních v prvním stupni.
32. Vzhledem k tomu, že ústavnost § 23a zákona č. 100/2001 Sb., po novelizaci zákonem č. 413/2021 Sb., byla předmětem řízení vedeného u Ústavního soudu po sp. zn. Pl. ÚS 7/23, krajský soud toto řízení přerušil usnesením dne 11. 5. 2023. Ve věci pokračoval dne 25. 1. 2024 poté, co Ústavní soud dne 20. 12. 2023 pod sp. zn. Pl. ÚS 7/23 návrh na zrušení § 23a odst. 3 poslední věta zákona č. 100/2001 Sb. zamítl. Tím odpověděl na žalobní námitky žalobce a krajský soud odkazuje žalobce zejména na body 53 až 77 tohoto nálezu.
33. Pokud žalobce poukazuje na dohodu mezi vládou České republiky a Evropskou komisí, zdejší soud plně sdílí názor Ústavního soudu, že jde o politickou dohodu, nikoli o pramen práva. Není tedy rozhodné, zda je citované ustanovení s touto dohodou v rozporu či nikoli.
34. Žalobce dále namítal rozpor § 23a zákona č. 100/2001 Sb. se směrnicí EIA a dožadoval se položení předběžné otázky. Krajský soud nicméně není soudem, který by byl povinen předběžnou otázku podat (čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie). Soud je proto sám oprávněn posoudit, zda je sporné ustanovení s evropským právem v rozporu či nikoli. Je tak ale oprávněn činit toliko v mezích žalobních bodů, které musejí být dostatečně jasné a konkrétní. V daném případě žalobce obecně namítal rozpor § 23a zákona č. 100/2001 Sb. se smyslem směrnice a s určitými ustanoveními směrnice. Vůbec však neuvedl, v čem konkrétně má takový rozpor být. Stejně jako neuvedl, jak je se směrnicí v rozporu, že Česká republika vybrala několik prioritních dopravních staveb a nezískala „oficiálním a zákonným způsobem výjimku“. Takto obecně pojatými námitkami se soud zabývat nemůže. Není totiž na soudu, aby za žalobce domýšlel a dotvářel žalobní body (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24.8.2010, č. j. 4 As 3/2008-78). Soud tedy neshledal, že by bylo citované ustanovení v rozporu se směrnicí EIA a neshledal tak potřebu položení předběžné otázky.

III. Námitka nezahrnutí všech požadavků závazného stanoviska ze dne 22. 11. 2016 č. j. 63881/ENV

do výroku napadeného rozhodnutí.

35. Žalovaný k námitce žalobce do výroku vložil pouze požadavek č. 2 závazného stanoviska, uložení ostatních požadavků zamítl, protože se jedná o podmínky, které se

záměrem tří protihlukových stěn nesouvisí. Podle žalobce takový výklad je nezákonný, neboť je v rozporu s § 149 odst. 1 správního řádu. Správní orgán má převzít všechny podmínky závazného stanoviska a neprovádět vlastní analýzu jejich použitelnosti. To potvrdil i Krajský soud v Ostravě dne 20. 10. 2020, č. j. 38 A 6/2020-230 a Krajský soud v Ústí nad Labem dne 15. 2. 2023 č. j. 16 A 39/2022-174.

36. V replice ze dne 12. 6. 2024 žalobce doplnil odkaz na rozhodnutí DESU ze dne 8. 2. 2024, o povolení 11 stavebních objektů, mj. tří nyní posuzovaných protihlukových stěn, kterých se týká napadené rozhodnutí. Podle DESU stavební řízení o nich není navazujícím řízením, takže spolky, včetně žalobce, se ho nemohly účastnit a stavební povolení neobsahuje žádné požadavky závazného stanoviska EIA, které by však pro stavbu posuzovaných objektů platily, kdyby je žalovaný do výroku napadeného rozhodnutí uvedl, jak žalobce požadoval. Podle žalobce žalovaný věděl, že při povolování těchto tří stavebních objektů nebude závazné stanovisko pro dálnici užito a jeho požadavky nebudou do stavebního povolení zahrnuty.

Stanovisko žalovaného a ŘSD

37. Žalovaný s námitkou nesouhlasil. Poukázal na to, že závazné stanovisko EIA ze dne 22. 11. 2016 č.j. 63881/ENV byl vydáno k celému stavebnímu záměru D49 Hulín – Fryšták. Předmětem napadeného rozhodnutí a proběhlého řízení je umístění tří protihlukových stěn, tedy jen malé části celého dopravního záměru. Žalovaný proto převzal do výroku rozhodnutí pouze tu podmínku, která se vztahuje k umístění posuzovaných protihlukových stěn. Žalovaný odkázal na strany 21 a 22 napadeného rozhodnutí, kde nepřevzetí podrobně odůvodnil, neboť žalobce vznesl shodnou námitku již v odvolání. Shodně o námitce uvažil Krajský soud v Brně v rozsudku č. j. 31 A 10/2023-159 z 31. 3. 2024. Žalobcem dovolávaný rozsudek Krajského soudu v Ostravě č. j. 38 A 6/2020-230 z 20. 10. 2020 se týká podmínek uložených závazným stanoviskem podle vodního zákona vztahujících se na konkrétní řízení a dovolávaný rozsudek č. j. 16 A 39/2022 se týká podmínek EIA pro celý záměr, jde tedy o odlišné situace.
38. Podle názoru ŘSD je stavba, které se předmětné územní řízení týká, pouze dílčí částí celého povolovaného tělesa dálnice D49. Vtělení požadavků závazného stanoviska, které nemají souvislost se stavbou, by bylo matoucí.

Posouzení krajským soudem.

39. Podle § 23a odst. 9 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „zákon o posuzování vlivů“), *správní orgán vedoucí navazující řízení do svého rozhodnutí zahrne opatření k prevenci, vyloučení, snížení, popřípadě kompenzaci nepříznivých vlivů na životní prostředí uvedené v závazných stanoviscích podle odstavců 3 a 8.*
40. Podle § 23a odst. 3 téhož zákona, *příslušný úřad vydá k prioritnímu dopravnímu záměru závazné stanovisko k vlivům prioritního dopravního záměru na životní prostředí, které je podkladem pro vydání rozhodnutí v navazujících řízeních. Závazné stanovisko podle věty první obsahuje opatření k prevenci, vyloučení, snížení, popřípadě kompenzaci nepříznivých vlivů na životní prostředí.*
41. Krajský soud v napadeném rozhodnutí zjistil, že žalovaný doplnil do výroku prvostupňového rozhodnutí podmínku: „14. Bude dodržena podmínka závazného stanoviska Ministerstva životního prostředí č. j. 63881/ENV/16 ze dne 22.11.2016 (opatření pro fázi

přípravy č. 2): Před zahájením výstavby provést měření hlukového zatížení (první část monitoringu hluku) ve všech monitorovacích bodech dle projektu monitoringu (HBH Projekt, spol. s r. o., Mgr. M. S., Mgr. T. Š., 01/2015), a to za normální situace na okolních komunikacích (vyloučení situací s uzavírkami, s objízdovými trasami apod.).“

42. Uvážil o dalších podmínkách, které ze závazného stanoviska Ministerstva životního prostředí č. j. 63881/ENV/16 vyplývají. Uvedl, že jde o podmínky pro fázi přípravy, podmínky pro fázi výstavby a podmínky pro fázi provozu. K podmínce pro fázi přípravy: *„Do projektu monitoringu (HBH Projekt, spol. s r. o., Mgr. M. S., Mgr. T. Š., 01/2015) zahrnout objekt Sovárna č. p. 177 v k. ú. Dolní Ves jako další lokalitu pro monitoring hluku, u které budou prováděna měření a další činnosti dle projektu monitoringu, tzn. měření (před výstavbou, během výstavby a po uvedení do provozu – předčasné užívání nebo zkušební provoz) a vyhodnocení výsledků včetně návrhu případných opatření pro zabezpečení dodržení limitních hodnot hluku“* uvedl, že se netýká předmětu změny územního rozhodnutí a vztahuje se očividně k jinému staničení dálnice D 49. Pro její vtělení to výroku tak podle něj není důvod. K podmínce *„Dodržet projekční řešení mostních objektů přes vodní toky se zachováním „mokrých“ migračních cest tokem i „suchých“ migračních cest podél obou břehů toků“* taktéž poukázal na to, že nejde o vztah k tomuto řízení, protože nové protihlukové stěny jsou sice navrženy na mostech, ale projekční řešení mostů se nijak nemění. Pro vtělení této podmínky rovněž neshledal důvod. neshledal důvod ani k vtělení podmínek, které jsou stanoveny pro fázi výstavby a provozu, protože pro jejich převzetí není důvod, když se týkají jiné fáze stavebního řízení (viz str. 20 až 22 napadeného rozhodnutí).
43. Za spisu vyplývá, že souhlasné závazné stanovisko Ministerstva životního prostředí č. j. 63881/ENV/16 ze dne 22. 11. 2016 bylo vydáno k dopravnímu záměru – novostavby dálnice D49 (původně rychlostní komunikace R49), stavba 4901 Hulín-Fryšták. Z popisu záměru dále mj. vyplývá její celková délka 17 113m, začátek úseku km 0,887, konec úseku km 17,3, 10 ks protihlukových stěn. Ministerstvo v tomto stanovisku stanovilo opatření k prevenci, vyloučení, snížení, popř. kompenzaci nepříznivých vlivů na životní prostředí pro navazující řízení (tzv. „mitigační podmínky“), které rozdělilo do třech skupin: opatření pro fázi přípravy, opatření pro fázi výstavby a opatření pro fázi provozu. Dále krajský soud ověřil, že Ministerstvo životního prostředí vydalo dne 5. 8. 2021 pod č. j. MZP/2021/710/4049 závazné stanovisko k ověření změn prioritního dopravního záměru ve vztahu k nyní posuzovanému umístění tří protihlukových stěn. V něm žádné mitigační podmínky vůči nim nestanovilo.
44. Stanovisko č. j. 63881/ENV/16 bylo vydáno podle § 23a odst. 3 zákona o posuzování vlivů, ověřující stanovisko podle odstavce osmého. Jak vyplývá ze shora citovaného devátého odstavce téhož ustanovení, prvostupňový správní orgán, resp. žalovaný, byl povinen do svého rozhodnutí zahrnout tzv. mitigační podmínky, které ministerstvo ŽP pro posuzovaný dopravní záměr stanovilo.
45. Žalobce má pravdu v tom, že žalovaný nemá dostatečnou odbornost pro posouzení vlivu dopravního záměru na životní prostředí, a je tedy logické, že nemůže zásadně sám posuzovat, která z podmínek závazného stanoviska je případná a která nikoliv, a podle toho dle vlastní úvahy některá opatření do svého rozhodnutí přejmout a některé nepřijímat. Totéž vyslovila konstantní judikatura správních soudů (viz např. rozsudek NSS z 25. 5. 2024, č. j. 8 As 55/2024-162, body 29 30 a v nich citovaná judikatura). V tomto rozsudku, bod 30, Nejvyšší správní soud m.j. vyslovil *„správní orgán nemůže v případě existence tohoto*

podmiňujícího aktu využít vlastní diskreci a rozhodnout, že určité podmínky, které se vážou k předmětu jím vedeného řízení, ze závazného stanoviska do svého rozhodnutí nepromítne“. Správní orgán je tedy zásadně povinen do svého rozhodnutí převzít všechny podmínky, které se k posuzovanému záměru vztahují.

46. V posuzované věci je předmětem napadeného rozhodnutí a prvostupňového rozhodnutí nikoliv celý dopravní záměr, pro který bylo závazné stanovisko vydáno, ale změna jeho malé části- umístění tří protihlukových stěn. Jak vyplývá ze správního spisu, změna spočívá v nově umístěné protihlukové stěně SO 703,2 a prodloužení stěn SO 701,31 a SO 703,4. Správní orgán proto postupoval správně, když do podmínek napadeného rozhodnutí, resp. prvostupňového rozhodnutí, převzal tu podmínku, která se týká této konkrétní části dopravního záměru, a nepřejal podmínky, které se závěrem nijak nesouvisí. Mitigační podmínky jsou stanoveny k prevenci, vyloučení, snížení a kompenzaci nepříznivých vlivů na životní prostředí, který konkrétní dopravní záměr na životní prostředí má, tedy jeho konkrétní části. Uvedení ostatních podmínek by bylo nejen formalitou, ale nemělo by žádný praktický význam, protože se týkají jiných částí celého záměru. Konečně, pro nyní umísťované protihlukové stěny žádná opatření ve verifikačním závazném stanovisku uloženy nebyly.
47. Argumentaci žalovaného, proč se podle žalovaného ostatní podmínky stanoviska č. j. 63881/ENV/16 nyní posuzovaných protihlukových stěn netýkají, žalobce ani nerozporoval, když stěžejním argumentem je povinnost podmínky závazného stanoviska žalovaným a prvostupňovým správním orgánem převzít. Což je názor obecně správný, pokud se ovšem podmínky posuzovaného záměru týkají, což v nynější věci není splněno.
48. Krajský soud se ztotožňuje s názorem žalovaného, že žalobcem dovolávané rozsudky krajských soudů, včetně rozsudku zdejšího soudu ve věci č. j. 38 A 6/2020-230, byly přijaty na jiném skutkovém základě a s jinou argumentací. V dalších rozhodnutích krajský soud obdobnou situaci posoudil shodně, jako nyní, např. v rozsudku ze dne 9. 5. 2024, č. j. 39 A 8/2023 – 143 zejm. body 70 a 71.
49. K argumentaci uvedené v replice a týkající se nově vydaného stavebního povolení vydané DESU, krajský soud předně uvádí, že jde o námitku opožděnou, neboť nejde o rozhojnění již uplatněného žalobního bodu, ale o uplatnění nové žalobní argumentace, pro kterou platí lhůta pro podání žaloby, jež však již uplynula.
50. Pro úplnost krajský soud dodává, že i kdyby námitka nebyla opožděná, nebyla by důvodná. Žalobce argumentuje rozhodnutím Dopravního a energetického stavebního úřadu, který vydal stavební povolení též ve vztahu k stavebním objektům, jichž se týká napadené rozhodnutí. V něm neumožnil žalobci účast s poukazem na to, že nejde o navazující řízení, neboť stavení objekty nejsou předmětem posuzování podle zákona č. 100/2001 Sb.; do rozhodnutí nepřevzal podmínky, jejichž převzetí se žalobce domáhal v nynějším řízení. Podle žalobce správní orgány si byly tohoto vývoje vědomy, a proto podmínky do svého rozhodnutí nezahrnuly. Krajský soud považuje tuto úvahu žalobce za spekulativní. Žalobce přehlíží, že správní orgány v řízení o stavebním povolení nepostupovaly ohledně posouzení žalobcovy účastenství svévolně, ale na základě argumentačně podloženého závěru, který byl předmětem následného přezkumu. Případná nezákonnost stavebního povolení ve vztahu k nepřevzetí podmínek závazného stanoviska může být řešena jen v rámci opravných či dozorcích prostředků ve stavebním řízení, nikoliv v nyní posuzovaném řízení o umístění stavby.

*IV. K zpřesnění závazného stanoviska ze dne 22. 11. 2016, č. j. 63881/ENV/16,
neuložení změny požadavků k činnosti tzv. ekodozoru*

51. Žalobce namítl nezákonnost závazného stanoviska č. j. 63881/ENV/16 v podmínkách 8-11, které navrhl upřesnit. Konkrétně navrhl do podmínky č. 8 uložit povinnost vést ekologický deník, a k podmínkám 9-11 navrhl povinnost činit o nich záznam do tohoto ekologického deníku. Jde o zpřesnění stávajících podmínek. Tyto návrhy nebyly v potvrzujícím závazném stanovisku ministryně životního prostředí z 30. 9. 2022, č. j. MPZV/2022/430/275 akceptovány. Podle žalobce je proto požadovaný ekodozor bezobsažný, protože není stanoveno, co bude provádět, jak bude svou činnost dokladovat a kdo a jak ho bude kontrolovat. Žalobce nesouhlasil s názorem žalovaného, že navrhované změny jsou předčasné a nadbytečné. Následujících řízení se žalobce totiž nebude moci účastnit, protože spolky se nemohou účastnit umísťování a povolování staveb bez stanoviska EIA, což je případ posuzovaných tří stavebních objektů. Nyní je poslední možnost, kdy změnu tedy může navrhnout. Žalobce vyjádřil „akademicky“ souhlas s tím, že stavební deník může obsahovat údaje o činnosti tzv. ekodozoru na staveništi. Zdůraznil komplikace v případě, že by do něj chtěl nahlédnout, když sdělení informací ze stavebního deníku může být vázáno nejen na ukončení správních řízení, ale též soudních řízení, tedy velmi dlouhou dobu, což by znamenalo prakticky vyprázdnění kontroly ekodozoru. Návrh na zavedení tzv. ekologického deníku je reálný a uskutečnitelný.
52. V replice ze dne 12. 6. 2024 žalobce odkázal na rozhodnutí ministra dopravy o rozkladu žalobce, který dodatečně do stavebního povolení dálnice D1109 Trutnov – státní hranice ČR/PR uložil nově podmínku vedení ekologického deníku od zahájení terénních prací až po získání kolaudačního souhlasu, do kterého se bude průběžně zaznamenávat každá činnost na staveništi, která se týká zájmů zákona č. 114/1992 Sb. a vyplývá ze závazných stanovisek a správních rozhodnutí, a který bude muset být vydán k nahlédnutí kdykoliv během realizace dálnice mj. též dotčené veřejnosti.

Stanovisko žalovaného a ŘSD

53. Žalovaný uvedl, že umístění záměru nezáleží na tom, zda se v praxi dodržuje podzákonný předpis o náležitostech stavebního deníku. Žalovaný vycházel ze stavu de iure, co má stavební deník obsahovat. Ten obsahuje též záznamy o opatřeních, týkajících se ochrany životního prostředí. Úvahu žalobce o prodlevách při umožnění nahlédnout do stavebního deníku žalovaný považoval za míjející se s kritérii, které jsou významné v územním řízení. Žalovaný odkázal na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 1. 2024, č. j. 31 A 10/2023-159, který totožnou námitku neshledal důvodnou. Žalovaný zdůraznil, že změna nebyla odmítnuta, protože by nebyla realizovatelná nebo že by žalobce nebyl účasten předchozích procesů EIA, ale protože nebyla potřebná.
54. ŘSD považuje návrh žalobce na vedení ekologického deníku za nadbytečné a požadavek žalobce, aby byl předložen stavení deník, obsahující též záznam o opatřeních, která jsou navrhována uvádět do ekologického deníku, za lichý, protože nevychází ze zákonných požadavků.

Posouzení krajským soudem

55. Krajský soud zjistil že posuzované podmínky závazného stanoviska č. j. 63881/ENV/16 zní takto:

8. Po celou dobu stavby až do její kolaudace stanovit odborně způsobilou fyzickou nebo právnickou osobu – ekodozor (držitel autorizace k provádění biologického hodnocení ve smyslu § 67 podle § 45i zákona č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 114/1992 Sb.“)), která bude hájit zájmy ochrany přírody.
9. Sledovat výskyt zvláště chráněných druhů živočichů v prostoru staveniště a v případě potřeby zajistit záchranný přenos těchto živočichů.
10. Zabezpečovat ochranu obojživelníků a plazů – odchycem z prostoru staveniště odstraňovat náhodně se vyskytující jedince obojživelníků, kteří sem budou migrovat na vznikající vodní plochy (kaluže, zaplavené koleje apod.).
11. Při zjištění, že dochází k narušení a zániku rozmnožišť v okolí stavby (např. vlivem zvýšení prašnosti, změnou vodního režimu, zanášením sedimenty, zarůstáním atd.), zajistit vytvoření náhradních rozmnožišť (drobné tůně).

56. Žalobce navrhl změnu podmínky č. 8 takto:

Investor stanoví odborně způsobilou fyzickou nebo právnickou osobu – ekodozor (držitel autorizace k provádění biologického hodnocení ve smyslu § 67 podle § 45i zákona č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 114/1992 Sb.“)), která bude od zahájení terénní prací do vydání kolaudačního souhlasu vést tzv. ekologický deník, v němž doložitelně a kontrolovatelně zaznamená všechny své činnosti v území, které na ochranu životního prostředí včetně ochrany přírody a krajiny, podle požadavků vydaných správních rozhodnutí a závazných stanovisek provedl. Tento tzv., ekologický deník bude poskytnut správním orgánům kdykoliv na jejich vyžádání.

57. K podmínkám 9, 10 a 11 žalobce navrhl doplnit obdobný text: *O této své činnosti bude tzv. ekodozor provádět doložitelné zápisy do tzv. ekologického deníku pro kontrolu správními orgány.*

58. Krajský soud ověřil, že ministryně životního prostředí v potvrzujícím stanovisku z 30. 9. 2022 zamítla žalobcovy návrhy, neboť podmínky není třeba upřesňovat.

59. V napadeném rozhodnutí žalovaný souhlasil s názorem ministryně životního prostředí a dodal, že *„jde také o opatření pro fázi výstavby, které patří dle přesvědčení ministerstva až do případného stavebního povolení. V neposlední řadě se ministerstvo nedomnívá, že je nezbytně nutné vést ekologický deník jako formálně samostatný deník, jelikož činnosti při výstavbě mající vliv na životní prostředí se předpokládají zaznamenávat i do stavebního deníku [srov. § 157 odst. 1 stavebního zákona a druhy záznamů ve stavebním deníku dle přílohy č. 16 vyhlášky o dokumentaci staveb, ve znění pozdějších předpisů, např. A. bod 2. písm. e) údaje o opatřeních týkajících se bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, požární ochrany a ochrany životního prostředí]“.*

60. Krajský soud nepovažuje žalobcovy argumenty za důvodné. Žalobce v žalobě sice tvrdí nezákonnost posuzovaného stanoviska pro nevyhovění navržených upřesněním jeho podmínek, neuvedl však, v čem tato nezákonnost spočívá. Zopakoval pouze svůj názor, jež uvedl ve správním řízení, a to, že navržené změny jsou možné a potřebné pro kontrolu činnosti ekodozoru. Nezákonností se přitom rozumí rozpor se zákonem, ústavním pořádkem, eventuálně jiným právním předpisem (srov. např. Kühn, Z., Kocourek, T. a kol., Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR. 2019, s. 641, též např. rozsudek NSS ze dne 16. 2. 2005, č.j. 1 Afs 20/2004-51). Z žalobních tvrzení rozpor posuzovaného

stanoviska se zákonem nevyplývá a krajský soud jej ani neshledal. Žalobce i v žalobě uvedl, že navrhovaná změna je vhodná, povede k efektivitě činnosti ekodozoru a jeho lepší kontrolovatelnosti. Vhodnost a realizovatelnosti žalobcových návrhů však neznamená rozpor s hmotným či procesním právem. Krajský soud má ve shodě s žalovaným za to, že úprava obsažená v § 157 zákona č. 183/2006 Sb., (dále jen „stavební zákon“), ve spojení s přílohou 16 vyhlášky č. 499/2006 Sb., bod 2 písm. e), umožňuje přijatá opatření na ochranu životního prostředí dokumentovat a i kontrolovat.

61. Úvaha žalobce, že dodržení podmínek stanovených posuzovaných závazným stanoviskem v řízení stavebním nebude možné kontrolovat z důvodu změny § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a § 4 stavebního zákona, nevede k nezákonnosti napadeného rozhodnutí a je pouze podpurným argumentem vhodnosti žalobcových návrhů.

62. Žalobní námitka tedy důvodná není.

*V. Nedodržení lhůty podle § 9a odst. 6 zákona č. 100/2001 Sb.,
u závazného ze dne 5. 8. 2021, č. j. MZP/2021/710/4049.*

63. Žalobce namítá, že ŘSD nepodalo svou žádost i s dokumentací o vydání ověřujícího stanoviska EIA nejpozději ve stejný den, kdy zaslalo žádost o vydání navazujícího rozhodnutí, ale až o pět měsíců později. Postup je nezákonný, vede k nerovnému přístupu k účastníkům správních řízení a nepředvídatelnosti. Trvání na dodržení zákonných lhůt není přehnaným formalismem. Ministryně ŽP neměla proto ověřující závazné stanovisko z 5. 8. 2021 a závazné stanovisko z 22. 11. 2016 potvrdit. V replice ze dne 12. 6. 2024 žalobce zdůraznil právo na předvídatelnost výkonu státní moci a na právní jistotu a navrhl, aby soud učinil právní úvahu, jaké období je pro podání bezvadné žádosti ještě přijatelné.

Stanovisko žalovaného a ŘSD

64. Žalovaný odkázal na rozsudek zdejšího soudu č. j. 39 A 3/2023-142 z 19. 10. 2023, potvrzený rozsudkem NSS č. j. 9 As 277/P2023-53 z 14. 3. 2024, podle nichž jde o pochybení bez vlivu na zákonnost, neboť smyslem a účelem lhůty podle § 9a odst. 6 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, je, aby žádost o vydání ověřujícího stanoviska spolu se všemi dokumenty nebyla zastaralá.

65. ŘSD poukázalo na to, že žalobce neuvedl, jak vytýkaným postupem mohlo být zasaženo do práv jím hájených, tedy práv na ochranu životního prostředí. Podle ŘSD je lhůta pouze pořádková a nemůže způsobit nezákonnost. Absence negativních důsledků opožděné žádosti je podle něj dána povahou stavby, tj. tří protihlukových stěn, které se v čase nemění.

Posouzení krajským soudem

66. V napadeném rozhodnutí žalovaný k námitce nedodržení lhůty podle § 9a odst. 6 zákona o posuzování vlivů odkázal na její vypořádání ministryní životního prostředí v závazném stanovisku k žádosti odvolacího správního orgánu ze dne 30. 9. 2022, již toto vypořádání přísluší, a vyjádření ministryně zopakoval (str. 17 a 18 napadeného rozhodnutí).

67. Ze správního spisu krajský soud ověřil, že žádost o vydání rozhodnutí o umístění stavby v územním řízení k posuzovaným protihlukovým stěnám jako součást záměru „Rychlostní silnice R49, stavba 4901 Hulín – Fryštát“, podalo ŘSD zastoupené společností VIAPONT, s. r. o. dne 18. 12. 2020. Stavba „Rychlostní silnice R49, stavba 4901 Hulín –

Fryštát“ je součástí prioritního dopravního záměru „D49 Hulín – Fryštát“, ke kterému bylo vydáno prioritní stanovisko dne 22. 11. 2016 č. j. 63881/ENV/16. Dne 18. 5. 2021 požádalo ŘSD o vydání závazného stanoviska k ověření změn záměru „Rychlostní silnice R49, stavba 4901 Hulín – Fryštát“, v rozsahu posuzovaných stavebních objektů tří protihlukových stěn. Dne 5. 8. 2021 Ministerstvo životního prostředí vydalo o této žádosti souhlasné závazné stanovisko pod č. j. MZP/2021/710/4049, neboť záměr v rámci předložených stavebních objektů nedoznal žádných změn, tedy ani změn, které by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí a veřejné zdraví.

68. K odvolání žalobce proti prvostupňovému rozhodnutí, které z tohoto ověřujícího stanoviska vycházelo, požádal žalovaný o závazné stanovisko potvrzující či měnící toto závazné stanovisko z 5. 8. 2021. Ministryně životního prostředí dne 3. 9. 2022 potvrdila stanovisko Ministerstva životního prostředí ze dne 22. 11. 2016, č. j. 63881/ENV/16, i předmětné stanovisko Ministerstva životního prostředí ze dne 5. 8. 2021, MZP/2021/710/4049. Konstatovala, že nebyla dodržena lhůta vyplývající z § 9a odst. 5 zákona o posuzování vlivů. Nešlo však o zásadní nedostatek žádosti, není a nebyl proto důvod žádost zamítnout nebo vydat nesouhlasné závazné stanovisko. Jde o formální nedostatek žádosti, který nemá vliv na věcný obsah ověřujícího stanoviska. Záměr nedoznal žádných změn, které by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí. Uvedla, že případ, kdy oznamovatel podal žádost o vydání rozhodnutí v navazujícím řízení dříve, než žádost o verifikaci, nemůže způsobit věcné nedostatky, naopak může být prospěšné, protože žádost o verifikaci obsahuje aktuálnější podklady. Požadavek zákona tak má pouze zajistit příslušnému úřadu dostatek času na přípravu verifikačního stanoviska. Proto není podle ministryně vhodné trvat na striktní aplikaci zákona, podle něž by oznamovatel musel vzít žádost v navazujícím řízení zpět a po podání žádosti o verifikační stanovisko ji podat znovu. Negativní následky a tedy i nutnost trvat na dodržení lhůty, by měl postup, kdyby oznamovatel předložil žádost o verifikaci více než 90 dnů před podáním žádosti o navazující řízení, což však není posuzovaný případ.
69. Krajský soud se k této právní otázce vyjádřil již v rozsudku č. j. 39 A 3/2023-142 z 19. 10. 2023, potvrzeném rozsudkem NSS č. j. 9 As 277/2023-53 z 14. 3. 2024. Od závěrů v něm přijatých nemá důvod se odchýlit, když žalobní argumentace je totožná.
70. Podle § 9a odst. 6 zákona o posuzování vlivů, *nejdříve 90 dnů před podáním žádosti o zahájení navazujícího řízení, nejpozději však v den podání žádosti o zahájení navazujícího řízení, předloží oznamovatel příslušnému úřadu, který vydal stanovisko, dokumentaci pro příslušné navazující řízení včetně úplného popisu případných změn oproti záměru, ke kterému bylo vydáno stanovisko, a to v rozsahu části nebo etapy záměru, která je předmětem navazujícího řízení. (...) Pokud nebyly dokumenty podle věty první předány ve stanovené lhůtě, má se za to, že nebyly předány.*
71. Jak uvedl NSS ve shora citovaném rozsudku, ověřovací stanovisko, upravené citovaným ustanovením, které umožňuje využít i letité výsledky posouzení vlivů na životní prostředí, je především *ad hoc* specifickým nástrojem, nikoliv standardní součástí procesu posuzování vlivů na životní prostředí. Jeho účelem je ověření, že stanovisko vydané podle předchozí právní úpravy vyhovuje aktuálním zákonným požadavkům. Verifikační závazné stanovisko, které je vydáváno podle § 9a odst. 6 zákona o posuzování vlivů (tzv. *coherence stamp*), pak především ověřuje, že nedošlo ke změnám záměru oproti záměru posuzovanému v procesu EIA, které by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí, a tedy zda případně ob stojí vydané stanovisko EIA toliko ve vztahu k části záměru, kterou předložil stavebník do navazujícího řízení (viz rozsudek NSS ze dne

17. 12. 2021, č. j. 1 As 236/2018-86, či Bahýľová, L., Kocourek, T., Vomáčka, V.: *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, str. 85).

72. Důvodová zpráva k zákonu č. 326/2017 Sb., kterým byl do zákona o posuzování vlivů vložen § 9a odst. 6, uvádí: „Poslední úpravou je pak za účelem zajištění právní jistoty nahrazení dosavadního institutu nevydávání závazného stanoviska v případech, kdy nedošlo ke změnám, jež by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí a jež by tudíž vyžadovaly provedení zjišťovacího řízení, výslovným souhlasným závazným stanoviskem. V souhlasném závazném stanovisku bude mít příslušný úřad nově možnost reflektovat změny záměru a případně i určit, které podmínky stanoviska EIA se staly v důsledku jiných změn záměru (tj. takových změn, které nejsou tak závažné, aby odůvodňovaly vydání nesouhlasného závazného stanoviska) neproveditelnými. Praxe ukázala, že v celé řadě záměrů došlo k nepodstatným změnám, mnohdy pozitivním z hlediska vlivů na životní prostředí, v důsledku kterých nebylo možno splnit některé podmínky stanoviska EIA, a otázku bylo nutno řešit prostřednictvím odstranění rozporů podle § 136 odst. 6 správního řádu. Za účelem předcházení těmto situacím bude mít příslušný úřad možnost identifikovat podmínky, které se v důsledku změny záměru staly nerealizovatelnými. Pro případ potřeby je explicitně zakotvena možnost součinnosti s příslušnými dotčenými orgány, tedy zpravidla těmi, jejichž požadavky byly ve stanovisku EIA zahrnuty nebo jejichž gesce se daná podmínka týká.“
73. NSS v citovaném rozsudku 9 As 277/2023-53 výslovně uvedl, „Institut tzv. verifikace spočívá tedy v ověření shody mezi záměrem posuzovaným procesem EIA a tímtéž záměrem v podobě, která je předmětem navazujícího řízení. Citovaným ustanovením § 9a odst. 6 zákona o posuzování vlivů tak zákon zakotvil dodatečný nástroj zamezující provádění takových změn, které by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí, a přitom nebyly posouzeny ve fázi EIA. Na základě předložené dokumentace a oznámení o zahájení řízení ověřuje příslušný úřad každý záměr a soustřeďuje se na to, zda nedošlo k takové podstatné změně záměru (zejména jeho rozsahu, kapacity, technologie atd.), která by mohla mít významný negativní vliv na životní prostředí. Verifikaci provádí příslušný úřad, který k záměru vydal stanovisko EIA. Podkladem pro provedení verifikace je dokumentace pro dané navazující řízení včetně úplného popisu případných změn oproti záměru, ke kterému bylo vydáno stanovisko. Smyslem a účelem lhůty uvedené v § 9a odst. 6 zákona o posuzování vlivů tedy opravdu je, aby žádost o vydání verifikačního stanoviska, společně se všemi dokumenty, nebyla zastaralá a neaktuální. Tomu odpovídá požadavek, aby k jejímu podání nedošlo dříve než 90 dní před podáním žádosti o navazující řízení.“
74. V nyní posuzované věci nebyly lhůta dodržena, protože žádost o navazující řízení, tedy o umístění stavby nyní posuzovaných protihlukových stěn, byla podána předtím, že byla podána žádost o vydání závazného stanoviska ke změnám, jejíž součástí byl i dokument obsahující popis změn a dokumentace pro navazující řízení. Ministerstvo životního prostředí, které závazné verifikační stanovisko vydalo, stejně jako následně žalovaný, dospělo k závěru, že toto pochybení nezpůsobuje nezákonnost závazného (verifikačního) stanoviska, s poukazem na účelem lhůty uvedené v § 9a odst. 6 zákona o posuzování vlivů, kterým je podle jejich názoru zejména zabránit předkládání neaktuálních podkladů. Postup podle § 9a odst. 6 zákona o posuzování vlivů by vedl k čistě formálnímu důsledku: zastavení řízení a opětovnému podání žádosti. Toto posouzení odpovídá jak závěrům krajského soudu, přijatém v citovaném rozsudku 39 A 3/2023-142, tak i shora uvedeným závěrům NSS v cit. rozsudku 9 As 277/2023-53. Žalovaný nepochybil, když na toto vypořádání odkázal a žalobní námitka není důvodná.

75. Pro úplnost krajský soud dodává, že není na místě stanovit „přijatelnou lhůtu“, jak žalobce požaduje. Jak uvedl NSS v citovaném rozsudku a jak shodně uvedla i ministryně v závazném stanovisku z 30. 9. 2022, ačkoliv zpravidla překročení lhůty „prvním způsobem“, tedy podáním žádosti o ověřující stanovisko až po podání žádosti o navazující řízení, nemá negativní následky z hlediska dopadů na životní prostředí, neboť podklady pro navazující řízení jsou aktuálnější, vždy je nutno přihlídnout ke konkrétnímu skutkovému stavu. Paušalizace proto není na místě. Stanovit akademickou lhůtu ani není úkolem správních soudů, které poskytují ochranu konkrétním veřejným subjektivním právům.

*VI. Námitky k přezkumu závazného stanoviska KHS Zlínského kraje ze dne 1. 12. 2020,
č. j. KHSZL 27973/2020*

76. Žalobce namítá nesprávné vypořádání svých odvolacích námitek proti závaznému stanovisku KHS Zlínského kraje z 1. 12. 2020, jehož podkladem je Hluková studie z 7/2013 v aktualizaci 12/2013 a Akustická studie z 5/2009. Požadoval stanovisko zrušit, neboť vychází z neaktuálních podkladů, a tedy nezohledňuje sčítání dopravy v roce 2016 a 2020, a doplnit o dva požadavky ohledně výpočtových bodů a měření hluku. Ministerstvo zdravotnictví ve stanovisku ze dne 19. 5. 2022 závazné stanovisko KHS z 1. 12. 2020 potvrdilo a námitky žalobce k novým studiím a vložení nových požadavků zamítlo. Podle ministerstva hluková studie i akustická studie nadhodnocují vstupní data a pouze upozorňují na možnost překročení hygienického limitu. Stanovení případných protihlukových opatření je irelevantní, protože pro dálnici byla vypracován DSP a KHS vydalo závazné stanovisko dne 17. 2. 2015. Žalovaný se ztotožnil s posouzením Ministerstva zdravotnictví včetně nedůvodnosti nových požadavků. Případné nadlimitní hlukové hodnoty budou řešeny až po zprovoznění dálnice.
77. Žalobce v žalobě tvrdil, že nyní umisťované tři protihlukové stěny jsou na ochranu před nadlimitními intenzitami hluku (zejména v Třebeticích č.p. 42 a č.p. 90), což se zřejmě nezdaří, jak dokládá hlukové studie 12/2013. Již při umístění těchto stěn je nutno prokázat, že po zprovoznění dálnice nebude nutné po dobu několika let hledat opatření ke splnění hlukových limitů. Je irelevantní odkaz na průběh a výsledek řízení o povolení 62 stavebních objektů, protože účelem změny umístění nyní umisťovaných protihlukových stěn je účinná ochrana obyvatel před nadlimitními intenzitami hluku, což není splněno. Hluková studie z 7/2013 a 12/2013 a Akustická studie 5/2009 nemohou být relevantní k vydání závazných stanovisek KHS, neboť jsou časově zastaralé a neobsahují taková opatření, která by zabránila překračování limitů intenzit hluku i při použití protihlukových stěn. Žalobce na příkladech Silničního okruhu kolem Prahy - Jihozápadní segment a výstavby tunelů Dobrovského v Brně považuje za nereálné přijetí dodatečných protihlukových opatření po zjištění výsledků měření zátěže z provozu, když realitou jsou velmi dlouhé zkušební provozy, které přijetí dodatečných protihlukových opatření odkládají na neúměrně dlouhou dobu. Již nyní je zřejmé, že k překročení limitů dojde, navzdory použití umisťovaných protihlukových stěn. Žalobce si klade otázku, k čemu závazná stanoviska KHS tedy jsou. Odkazuje na judikaturu NSS, podle kterého není možné bagatelizovat vypočtené hodnoty intenzit s tím, že skutečné hodnoty budou pravděpodobně nižší. Modelové studie akustické i hlukové představují kvalifikovaný odhad budoucích hladin hluku v okamžiku zahájení výstavby; žalobce odkázal např. na rozsudek NSS z 14. 1. 2015, č. j. 6 As 189/2014-38, bod 15 a 16.
78. V replice žalobce poukázal na to, že nelze připustit, aby po vydání změny územního rozhodnutí stále existovalo místo, u kterého se předpokládá překročení limitů hluku.

Odvola se na rozsudku NSS ze dne 16. 5. 2024, č. j. 9 As 110/2022-101, který ve vztahu k námitkám vůči hlukové studii z 12/2013 i namodelovaným intenzitám hluku v Třebeticích i po použití protihlukové stěny, žalobci vyhověl.

Stanovisko žalovaného a ŘSD

79. Žalovaný uvedl, že žalobce brojí proti celé dálnici D49, nikoliv proti umístění tří protihlukových stěn, které zdrojem hluku nejsou. Poukázal na to, že zákonnost záměru dálnice D49 z hlediska veřejného zájmu na ochraně veřejného zdraví posoudili Městský soud v Praze dne 27. 4. 2022 č. j. 9 A 134/2021-309 a Nejvyšší správní soudu č. j. 5 As 185/2022-88 z 26. 9. 2023. I kdyby snad hypoteticky tři nové protihlukové stěny nestačily k ochraně veřejného zdraví, nebyl by to důvod pro zamítnutí žádosti o jejich umístění.
80. ŘSD argumentovalo rovněž nepřiléhavostí žalobcových námitek i rovnání se stavbou Pražského okruhu a tunelů Dobrovského v Brně, protože předmětem změny umístění jsou protihlukové stěny, tedy protihlukové opatření, nikoliv umístění dálnice D49, proti které žalobcovy námitky směřují.

Posouzení krajským soudem.

81. Z napadeného rozhodnutí vyplývá, že žalovaný nejprve zopakoval vypořádání žalobcových námitek ministerstvem zdravotnictví v potvrzujícím závazném stanovisku z 19. 5. 2022, které žalovaný považoval za námitky „odborné“. K „neodborným“ námitkám se žalovaný vyjádřil sám. V první skupině se vyjádřil k závěru Ministerstva zdravotnictví, že závazné stanovisko krajské hygienické stanice se přezkoumává s ohledem na období, ve kterém bylo vydáno, což vyplývá z koncentrace podle § 4 odst. 4 stavebního zákona pro navazující závazná stanoviska. V druhé části se vyjádřil k námitkám k hlukové studii z 9/2016, která tvoří podklad předložený podle zákona o posuzování vlivů, a proto se k ní Ministerstvo zdravotnictví nevyjádřilo. V této souvislosti vypořádal žalobcovu námitku předpokládaného překročení hlukových limitů i za použití protihlukových stěn na dvou bodech (Třebetice 42 a Sovárna 177). Bod Sovárna 177 je ovlivněn jinou částí dálnice D49. Objekt Třebetice č.p. 42 je řešen nezávislou podmínkou č. 48 stavebního povolení pro D49 na základě dohody s vlastníkem objektu tak, že ŘSD je povinno předložit vlastníkově tohoto objektu po změření skutečné hlukové zátěže výsledky měření a dohodnout s ním případná protihluková opatření. Vznesené žalobní námitky působí dojemem, že brojí proti samotné dálnici, a neomezují se pouze na umísťované objekty. Co se týče nedoplnění dvou podmínek, žalovaný poukázal na to, že podle Ministerstva zdravotnictví je zdroje hluku dálnice, nikoliv protihlukové stěny, a proto nedává smysl doplňovat podmínky ohledně přesné specifikace výpočtových bodů. Co se týče metodiky, tak povinnost postupovat podle předpisů na úseku ochrany veřejného zdraví vyplývá ministerstvu z § 2 odst. 1 a 4 správního řádu.
82. Ze správního spisu krajský soud zjistil, že žádost o změnu č. 3 územního rozhodnutí týkající se posuzovaných protihlukových stěn, je podle žádosti o vydání rozhodnutí o umístění stavby, požadována pro „*útlum hluku z rychlostní silnice R49. Budou realizovány v souladu se závazným stanoviskem KHS Zlínského kraje*“. Krajská hygienická stanice Zlínského kraje vydala pro posuzovanou změnu územního rozhodnutí, tedy pro nově umístěnou protihlukovou stěnu SO 703,2 a prodloužení stěn SO 701,31 a SO 703,4, stanovisko dne 1. 12. 2020 č. j. KHSZL 27973/2020 a dne 6. 10. 2021 č. j. KHSZL 26629/2021. První stanovisko bylo potvrzeno na žádost žalovaného Ministerstvem zdravotnictví dne 19. 5. 2022, č. j. MZDR 9267/2022-6/OV. Proti němu nyní žalobce brojí.

83. Ve spise se nachází rovněž závaznými stanovisky odkazované Akustická studie zpracovaná EKOLA group s. r. o. v květnu 2009 a Aktualizace hlukové studie 12/2013, zpracovaná Pragoprojekt, a.s. Tyto dokumenty se vztahují k posouzení vlivu hluku celé rychlostní silnice R49, stavba 4901 Hulín – Fryštát.
84. Žalobce svou námitku začíná výhradami k výpočtovým bodům Třebetice č.p. 42 a 90, kde byl zjištěn nadlimitní hluk, před čímž mají umístované protihlukové stěny – nedostatečně – chránit, z čehož žalobce dovozuje nezákonnost závazného stanoviska Ministerstva zdravotnictví.
85. Krajský soud nejprve předesílá, že náležitostmi odůvodnění závazného stanoviska se judikatura správních soudů opakovaně zabývala. Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze 17. 3. 2017, čj. 2 As 230/2016-65, bod 40, uvedl, že obsah závazného stanoviska by měl alespoň v základní rovině odpovídat požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí. Dále uvedl, že s ohledem na to, že nadřízený dotčený orgán je primárně povolán k věcnému vypořádání odvolacích námitek směřujících proti závaznému stanovisku, odvolacímu správnímu orgánu v zásadě postačí pro účely procesního vypořádání takových odvolacích námitek v rozhodnutí o odvolání odkázat na závěry potvrzujícího (případně měnícího) závazného stanoviska. Je tedy třeba, aby revizní závazné stanovisko podle § 149 správního řádu obsahovalo vyličení odvolacích námitek vztahujících se k revidovanému závaznému stanovisku, dále též hodnocení důvodnosti těchto námitek a konečně i přdestření úvah, které nadřízený dotčený orgán k takovému hodnocení důvodnosti vedly. Neobsahuje-li revizní stanovisko takové náležitosti, lze konstatovat, že je nezákonné (obdobně rozsudky NSS z 17. 5. 2023, čj. 6 As 133/2022-33, bod 12 a 13, nebo z 11. 5. 2021, čj. 1 As 32/2021-64, bod 38).
86. Napadené stanovisko Ministerstva zdravotnictví uvedené požadavky splňuje, když z něj vyplývají odvolací námitky, jejich hodnocení a úvahy, které k tomuto hodnocení vedly. Je tedy přezkoumatelné a žalovaný nepochybil, když na ně v napadeném rozhodnutí v „odborné“ části odkázal.
87. Krajský soud považuje za stěžejní, že předmětem posuzovaného umístění jsou protihlukové stěny, které z povahy věci žádný hluk negenerují; žalobce ani netvrdí opak. Žalobcovy námitky směřují spíše do umístění, resp. povolení celého záměru dálnice. Zde by bylo možné – zcela obecně – považovat žalobcovy námitky minimálně za relevantní; pokud již při umístění dálnice, resp. povolení stavby dálnice je zjevné překročení limitů hluku, nelze podle názoru krajského soudu odkázat na budoucí měření s tím, že skutečný hluk může být nižší. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v aktuálním rozsudku č. j. 9 As 110/2022-101 z 16. 8. 2024, týkající se stavebního povolení právě dálnice D49, stavba 4901 Hulín-Fryštát, „jestliže se vypočtené hodnoty modelových studií blíží limitním hodnotám, či je dokonce překračují, je neakceptovatelný argument, že skutečně naměřené hodnoty budou pravděpodobně nižší (...) není správný názor KHS a Ministerstva zdravotnictví, že ke skutečnému ověření splnění hygienických limitů poslouží až zkušební provoz a případné nedostatky spočívající v nesplnění limitů hluku bude nucen stavebník odstranit až v jeho průběhu“.
88. Uvedené platí pro dálnici jako takovou. Je z logiky věci nepravděpodobné, aby nyní umístované protihlukové stěny vedly ke zhoršení zatížení hlukem, nic takového žalobce netvrdí a ze spisu nevyplývá. Žalobce pouze tvrdí, že cíl, tedy snížení hlukové zátěže, nebude umístovanými protihlukovými stěnami dosažen. Toto však nelze řešit z hlediska umístovaných stěn, ale pouze z hlediska posouzení dálnice jako takové. Pokud by skutečně umístěním a výstavbou posuzovaných stěn nedošlo ke snížení hlukové zátěže na hranici, kterou vyžaduje zákon č. 258/200 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve spojení s § 30 nařízení

vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, který stanoví limity hluku na celou denní dobu 60dB a celou noční dobu 50 dB., pak by bylo nutné situaci řešit ve vztahu k celé dálnici, ať již navýšením počtu protihlukových stěn, či jiným opatřením. Co se týče aktuálnosti výsledků měření hluku, tyto se vztahují právě k hluku tvořeného dálnicí, nikoliv protihlukovými stěnami. Krajský soud souhlasí s žalovaným, že tyto námitky je nutno řešit ve vztahu k dálnici, nikoliv ve vztahu k opatřením, která mají hluku zabránit.

89. Co se týká výpočtového bodu Třebetice 42, zde žalobní námitky nereagují na nosnou argumentaci žalovaného v napadeném rozhodnutí, podle kterého byla na základě dohody s vlastníkem objektu, kde je tento výpočtový bod, uložena zvláštní podmínka do stavebního povolení dálnice, která ukládá ŘSD provést měření skutečného provozu a následně po dohodě s vlastníkem přijmout protihlukové opatření. Argumentace v žalobě je proto mimoběžný s důvod napadeného rozhodnutí. Obecně však i ve vztahu k této námitce platí shora řečené, tedy dostatečnost protihlukových opatření je nutno řešit při povolení záměru, který hluk generuje, tedy samotné dálnice, nikoliv protihlukových stěn.

90. Krajský soud nesouhlasí ani s námitkou hrozby zneužití zkušebního provozu. Tato námitka jednak neobstojí s ohledem na výše uvedený závěr o tom, že případnou nedostatečnost přijatého opatření ve formě umísťovaných protihlukových stěn je nutno řešit ve vztahu k celému záměru. Navíc, zkušební provoz se povoluje v samostatném řízení podle § 124 stavebního zákona, v němž jsou jeho podmínky řešeny.

91. Krajský soud uzavírá, že ani tuto námitku neshledal důvodnou.

Závěr a náhrada nákladů řízení.

92. Jelikož krajský soud neshledal žádnou ze žalobních námitek důvodnou, žalobu v souladu s § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

93. O náhradě nákladů řízení mezi účastníky bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., když žalobce úspěšný nebyl a žalovanému nad rámec jeho úřední činnosti žádné náklady nevznikly.

94. O nákladech řízení osob zúčastněných na řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od doručení tohoto rozhodnutí k Nejvyššímu správnímu soudu.

V Ostravě 20. června 2024

Mgr. Jiří Gottwald
předseda senátu