



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila a JUDr. Jaromíra Klepše ve věci

žalobce: **Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu**, IČO: 670 10 041
sídlem Körnerova 219/2, 602 00 Brno
zastoupen advokátkou JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D.
sídlem Štěpánská 640/45, 110 00 Praha 1

proti
žalovanému: **Ministerstvo dopravy**
sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, 110 15 Praha 1

za účasti: **Ředitelství silnic a dálnic ČR**, IČO: 659 93 390
sídlem Na Pankráci 546/56, 140 00 Praha 4
zastoupena advokátem JUDr. Martinem Janouškem
sídlem Na Pankráci 1683/127, 140 00 Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného č. j. MD-11166/2024-220/13 z 16. 7. 2024

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného č. j. MD-11166/2024-220/13 z 16. 7. 2024 **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení 11 228 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupkyně, advokátky JUDr. Petry Humlíčkové, Ph.D.

III. Osoba zúčastněná **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Základ sporu.

1. Podstatou věci je spor o to, zda řízení o žádosti osoby zúčastněné na řízení (stavebnice) o stavební povolení pro stavbu *Dálnice D49, stavba 4901 Hulín-Fryšták* v rozsahu 11 stavebních objektů je navazujícím řízením ve smyslu § 3 písm. g) zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, (dále „**zákon EIA**“), a zda tedy žalobce měl být účastníkem tohoto řízení s ohledem na to, že k záměru stavby *Dálnice D49, stavba 4901 Hulín-Fryšták* vydalo Ministerstvo životního prostředí 22. 11. 2016 závazné stanovisko k vlivům prioritního dopravního záměru na životní prostředí č. j. 63881/ENV/16 podle § 23a zákona o EIA (dále „**prioritní stanovisko EIA**“). Povolovací řízení se týkalo konkrétně těchto 11 objektů: SO 102 mimoúrovňová křižovatka Třebětice – větev TRE3 od km 0,250; SO 169.3 Příjezd k odlučovači ropných látek (dále „**ORL**“) v km 3,040; SO 189.1 Provizorní napojení R4901 na II/490 – část ŘSD; SO 313 ORL v km 3,040; SO 325 ORL v km 16,550 vpravo; SO 326 ORL v km 17,050; SO 328 ORL v km 17,150; SO 701.1 Protihluková stěna Třebětice R49 - TRE3 / km 4,057- 4,500 vpravo; SO 702 Protihluková stěna Alexovice – Zahnašovice; SO 703.2 Protihluková stěna Horní Lapač v km 11,301 – 11,921 vlevo; SO 703.4 Protihluková stěna Dolní Ves v km 16,360 – 16,600 vpravo.
2. Stavebnice podala 24. 10. 2023 žádost o stavební povolení pro tyto stavební objekty k žalovanému, jenž byl v té době k vedení řízení věcně příslušný. Dne 15. 11. 2023 oznámil žalovaný zahájení stavebního řízení veřejnou vyhláškou, načež se do něj přihlásil také žalobce jakožto ekologický spolek. Usnesením MD-37343/2023-910/9 z 19. 12. 2023 rozhodl žalovaný podle § 28 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, že žalobce není účastníkem stavebního řízení, a žalobce se bránil podáním rozkladu. S účinností od 1. 1. 2024 přešla věcná působnost k povolení staveb na Dopravní a energetický stavební úřad, jenž vydal 8. 2. 2024 stavební povolení pro všech 11 objektů. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím zamítl jako nepřípustné. Následně ministr dopravy rozhodnutím MD-10645/2024-510/8 z 5. 8. 2024 zrušil rozhodnutí žalovaného o žalobcově vyloučení ze stavebního řízení pro nepřezkoumatelnost; věc však nevrátil žalovanému k dalšímu řízení, protože otázka žalobcova účastenství byla mezitím pravomocně posouzena rozhodnutím z 16. 7. 2024.
3. Žalovaný v nyní přezkoumávaném rozhodnutí opřel svůj závěr, že odvolání proti stavebnímu povolení podala neoprávněná osoba, zejména o vyjádření Krajského úřadu Zlínského kraje č. j. KUZL 47484/2023 z 23. 5. 2024, podle něž žádný z 11 povolovaných objektů nepodléhá zjišťovacímu řízení podle zákona EIA, a stavební řízení tedy nemůže být navazujícím řízením ve smyslu tohoto zákona.

2. Průběh soudního řízení.

4. Žalobce v mimořádně obsáhlé a nepřehledně strukturované žalobě namítl, že povahu povolovacích řízení u těchto stavebních objektů nelze odvíjet od toho, zda by každý z nich sám podléhal zjišťovacímu řízení nebo posouzení vlivů podle zákona EIA, ale od toho, že jsou nedílnou součástí záměru úseku dálnice D49, který posouzení těchto vlivů podléhal a postupně pro něj byla vydána dvě závazná stanoviska EIA: první v roce 2001, druhé v roce 2016. Dálnici nelze bez těchto objektů provozovat ani zkolaudovat, a proto jsou veškerá

povolovací řízení o těchto objektech navazujícími řízeními, jichž se má žalobce coby dotčená veřejnost právo účastnit. Právě protihlukové stěny totiž zajistí, že provoz dálnice nepřekročí hlukové limity, a právě ORL zabrání úniku nebezpečných látek do přírodního prostředí. I tyto objekty lze přitom povolit v rozporu se zákonem a porušit tak práva spolků. Žalobce poukázal rovněž na to, že postup stavebnice a žalovaného je příkladem tzv. salámové metody, neboť se stavební řízení nevede o záměru jako celku, ale dokonce ani o všech 29 dosud nepovolených stavebních objektech najednou, ale došlo k jejich rozdělení do čtyř různých stavebních řízení. Žalobce zdůraznil, že nepožaduje, aby bylo k povolovaným objektům vedeno nové zjišťovací řízení, neboť jejich vliv na životní prostředí není tak významný, ale tato okolnost nemůže bránit dotčené veřejnosti v účasti ve stavebním řízení. Žalovaný se tváří, že těchto 11 objektů představuje nějaký úplně nový stavební záměr, nijak nesouvisící s dálnicí D49. Pak by měl ale uvést, jak se tento záměr jmenuje a co je účelem, a založit do spisu příslušné územní rozhodnutí pro tuto samostatnou stavbu. Žalobce odkázal na řadu rozhodnutí správních soudů i Ústavního soudu, které podle jeho názoru jeho stanovisko podporují, a na rozsudky Krajského soudu v Ústí nad Labem 15 A 102/2018 ze 7. 6. 2021 a 15 A 106/2019 z 29. 11. 2021, jež posoudily stejnou otázku totožně.

5. Žalovaný ve vyjádření k žalobě setrval na názoru obsaženém ve svém rozhodnutí. Zdůraznil, že povolované stavební objekty nejsou nedílnou součástí komunikace, ale spíš vedlejšími stavbami ve smyslu stavebního zákona. Žalobcův požadavek, aby každá vedlejší stavba musela projít navazujícím řízením, nemá oporu v zákoně EIA, neboť jeho smyslem je posoudit dopady na životní prostředí pouze u hlavních staveb dálnic, a nikoli u sebemenší součásti celého záměru, včetně svodidel, doprovodné výsadby nebo dopravních značek. Řada prvků, bez nichž nelze dálnici zkolaudovat a provozovat, přitom s životním prostředím nijak nesouvisí, případně jsou určeny orgány ochrany přírody, a nikoli orgány EIA. Posuzované objekty nebudou mít významný dopad na životní prostředí, ani nepředstavují změnu příslušného úseku dálnice D49; jejich účelem naopak je životní prostředí zlepšit. Rozsudky, na které žalobce poukázal, označil žalovaný za nepřiléhavé; jedno z citovaných rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem pak bylo zrušeno pro nepřezkoumatelnost a druhé neskončilo stejně jen proto, že proti němu nikdo nepodal kasační stížnost.
6. Stavebnice se ve vyjádření k žalobě plně ztotožnila s názorem žalovaného a jeho argumentaci v některých ohledech mírně rozpracovala.
7. Při soudním jednání 19. 12. 2024 žalovaný i osoba zúčastněná na řízení shrnuli předchozí podání a setrvali na svých návrzích. Žalobkyně se jednání bez omluvy nezúčastnila.
8. Soud při jednání provedl důkaz prioritním stanoviskem EIA z 22. 11. 2016,¹ včetně opravného usnesení z 30. 11. 2016. Provedení dvou dalších důkazů – rozhodnutí příslušných správních orgánů dokládajících jejich postup v jiných správních řízeních, konkrétně k žalobě přiloženého rozhodnutí žalovaného č. j. 269/2017-910-IPK/119 z 22. 12. 2020 a rozhodnutí městského úřadu Lovosice č. j. ODSH – 2599/2012 z 1. 11. 2022 – soud nepovažoval za potřebné, jelikož odpovědi na všechny otázky potřebné pro posouzení věci vyplývají z právních předpisů a judikatury. Zbylé žalobcem navržené důkazy jsou součástí správního spisu, jímž se dokazování neprovádí (rozsudek NSS č. j. 9 Afs 8/2008, č. 2383/2011 Sb. NSS z 29. 1. 2009).

¹ Dostupné z https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA_MZP001X?lang=cs

3. Posouzení věci soudem.

9. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas v zákonné jednoměsíční lhůtě (k její délce srov. rozsudek NSS 2 As 166/2024 z 20. 9. 2024), osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán [§ 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále „s. ř. s.“)], jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti; přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání napadeného rozhodnutí.
10. K rozsahu soudního přezkumu soud považuje za nezbytné předeslat, že napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl žalobcovo odvolání jako nepřípustné. Podle judikatury správních soudů platí, že rozhodnutí odvolacího orgánu o zamítnutí odvolání pro opožděnost nebo nepřípustnost podle § 92 odst. 1 správního řádu není rozhodnutím, v němž by se správní orgán věcně zabýval odvoláním účastníka řízení. V takovém případě správní orgán zamítá odvolání pro nenaplnění jedné ze základních procesních podmínek, bez níž nelze podané odvolání meritorně posoudit (proto také prvostupňové rozhodnutí současně nepotvrzuje). Při přezkumu takového správního rozhodnutí se soud omezuje na posouzení toho, zda se skutečně jednalo o opožděné nebo nepřípustné odvolání a zda byl žalobce zkrácen na svých právech neprovedením odvolacího přezkumu. (Srov. rozsudek NSS 5 As 41/2009, č. 2127/2010 Sb. NSS z 27. 5. 2010.) Žalobcovo odvolání bylo zamítnuto pro nepřípustnost s odůvodněním, že žalobce nebyl účastník stavebního řízení. V nynějším řízení se tak soud zaměří právě na posouzení této otázky.
11. Zároveň soud podotýká, že pokud by bylo o žalobcově účastnictví pravomocně rozhodnuto, takové rozhodnutí by bylo samostatně soudně přezkoumatelné a soud by z něj v nynějším řízení musel vycházet (rozsudek NSS 8 As 276/2021-96 z 26. 2. 2024 a judikatura citovaná v jeho bodě 24). To se však nestalo. Žalovaný sice usnesením z 19. 12. 2023 rozhodl, že žalobce není účastník řízení, ale toto usnesení nenabýlo až do konce stavebního řízení právní moci, a žalovaný proto v souladu se setrvalou judikaturou správních soudů (např. rozsudek NSS 9 As 222/2014, č. 3288/2015 Sb. NSS z 2. 7. 2015) posoudil žalobcovo účastnictví jako předběžnou otázku právě v rozhodnutí napadeném nynější žalobou.
12. Účastenství dotčené veřejnosti (ekologických spolků) je pro účely zákona EIA konstruováno tak, že je striktně navázáno na existenci navazujícího řízení [§ 9c odst. 3 písm. b) ve spojení s § 3 písm. g) tohoto zákona]. Otázka, zda jde o navazující řízení, je pak přímo odvislá od skutečnosti, zda je toto řízení *vedeno k záměru nebo jeho změně, které podléhají posouzení vlivů záměru na životní prostředí* [§ 3 písm. g) ve spojení s písm. l) zákona]. A to je zase, v závislosti na kategorii záměru, navázané na posouzení, zda záměr či změna naplňují limitní hodnoty stanovené přílohou č. 1 [§ 4 odst. 1 písm. a) zákona], případně ve zjišťovacím řízení, podléhají-li mu, na posouzení, zda záměr nebo jeho změna mohou mít významný vliv na životní prostředí [§ 4 odst. 1 písm. b) až h) ve spojení s § 7 odst. 2 zákona].
13. Oproti standardnímu procesu EIA zakotvuje zákon EIA v § 23a, ve znění účinném do 31. 12. 2023, odlišný (zjednodušený) proces týkající se tzv. prioritních dopravních záměrů. Toto ustanovení bylo do zákona EIA vloženo zákonem č. 256/2016 Sb. s účinností od 5. 8. 2016 a jeho cílem bylo urychlení či spíše nezpomalení procesu realizace prioritních dopravních záměrů, které byly v té době ve fázi pokročilé připravenosti. Prioritním dopravním záměrem se rozumí záměr, který a) se nachází na transevropské dopravní síti, b) pro který bylo vydáno územní rozhodnutí nejpozději 31. 3. 2015, c) pro který bylo vydáno souhlasné

stanovisko o hodnocení vlivů podle zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, a d) který stanoví vláda nařízením. U těchto klíčových dopravních záměrů nebylo třeba vydávat potvrzující závazné stanoviska ani provádět nové posouzení jejich vlivu na životní prostředí, jak to ve svých přechodných ustanoveních obecně předpokládal zákon č. 39/2015 Sb., jenž proces posuzování vlivů na životní prostředí zásadně pozměnil. Namísto toho bylo možné pouze vydat prioritní závazné stanovisko k vlivům prioritních dopravních záměrů na životní prostředí, které je podkladem pro navazující správní řízení a postupy (zejména pro stavební řízení), jichž má dotčená veřejnost možnost se dále účastnit a v jejich rámci uplatňovat svá práva, mj. brojit i proti obsahu samotného závazného stanoviska k vlivům záměrů na životní prostředí (např. nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 44/18 ze 17. 7. 2019, bod 64, nebo nálezy Pl. ÚS 22/17 z 26. 1. 2021, bod 90). Platnost stanoviska EIA vydaného ve zjednodušeném procesu je 5 let (§ 23a odst. 3), a zákon č. 413/2021 Sb. doplnil do tohoto odstavce poslední větu, podle níž stanovisko musí být platné v době vydání rozhodnutí v navazujících řízeních v prvním stupni.

14. Pro posouzení nynější věci je stěžejní, zda řízení o povolení 11 stavebních objektů je navazujícím řízením ve smyslu zákona EIA. Žalobce přitom ve správním řízení označil konkrétní záměr, k němuž by mělo být povolení řízení navazujícím řízením: stavbu *Dálnice D49, stavba 4901 Hulín-Fryšták*.
15. Mezi účastníky řízení není sporu o to, že pro tento úsek D49 vydalo Ministerstvo životního prostředí postupně dvě souhlasná stanoviska EIA: první 6. 12. 2001 pod č. j. NM700/2616/4001/OPVŽP/01, druhé 22. 11. 2016 pod č. j. 63881/ENV/16 (v tomto případě šlo o zjednodušený proces dle § 23a zákona EIA). Spor není ani o to, že posuzovaný záměr se všemi těmito 11 objekty počítal a byly výslovně zahrnuty v podkladech pro závazné stanovisko z 22. 11. 2016. Toto stanovisko se totiž vydávalo na základě žádosti, jejíž součástí je podklad obsahující popis aktuálního technického řešení záměru a jeho vlivu na životní prostředí a veřejné zdraví. (Žalovaný to výslovně potvrdil na straně 5 a 6 svého rozhodnutí dole a na straně 2 svého vyjádření k žalobě.) Objekty představují části funkčního celku dálnice, ale nikoli přímo jejího tělesa, a samy o sobě nijak nezvyšují kapacitu dálnice.
16. Naopak se účastníci řízení přou o to, jestli jsou tyto objekty nedílnou *součástí dálnice* ve smyslu § 12 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, jak tvrdí žalobce, nebo *vedlejší stavbou* ve smyslu § 2 odst. 9 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2023, jak tvrdí žalovaný. Tento spor je však pro posouzení věci bezvýznamný, jelikož NSS v rozsudku 8 As 382/2021-63 z 29. 2. 2024 zdůraznil, že závěry vyplývající z jiného zákona nelze bez dalšího přenést na výklad zákona EIA (vyslovil to ve vztahu k zákonu o pozemních komunikacích, ale nepochybně to platí taktéž o stavebním zákoně). Charakter stavebních objektů z hlediska zákona EIA je tak třeba posoudit primárně v kontextu této vcelku autonomní právní úpravy posuzování vlivu na životní prostředí. Soud bude o těchto objektech nadále z praktických důvodů hovořit jako o *součástech záměru* příslušného úseku dálnice D49, ale zdůrazňuje, že nemá na mysli součást ve smyslu zákona o pozemních komunikacích a nijak tím neimplikuje právní povahu těchto objektů.
17. Dále soud podotýká, že o jednotlivých etapách nebo částech záměru, a tedy i o jednotlivých stavebních objektech, lze nepochybně vést samostatné povolení řízení (rozsudek NSS 1 As 236/2018 ze 17. 12. 2021, bod 30) a že řízení o vydání stavebního povolení typově spadá mezi navazující řízení dle zákona EIA [srov. jeho § 3 písm. g) bod 1], jehož se dotčená veřejnost obecně může účastnit a hájit v něm také veřejný zájem na ochraně životního prostředí, jsou-li

splněny zákonné podmínky (např. bod 90 nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 22/17). Otázkou však zůstává, zda je to i případ nyní posuzovaného stavebního řízení.

18. Dosavadní judikatura správních soudů nenabízí na tuto otázku zcela jednoznačnou odpověď. Obecná východiska pro posouzení účastenství dotčené veřejnosti v navazujících řízeních shrnul NSS v rozsudku 8 As 277/2021-66 z 26. 2. 2024. V bodech 61, 64, 68 a 75 vyložil, že *„účastenství dotčené veřejnosti v navazujících řízeních je přímo závislé na materiálním posouzení toho, zda záměr nebo jeho změna podléhají posouzení vlivů záměru na životní prostředí. Tj. slovy zákona, zda mohou mít významný vliv na životní prostředí. [...] U dotčené veřejnosti pro účely navazujících řízení tedy nepostačí pouhá možnost dotčení, resp. existence zájmu, jež se ostatně předpokládá [čl. 1 odst. 2 písm. e) směrnice EIA], nýbrž je třeba vždy posoudit, zda záměr nebo jeho změna podléhají posouzení vlivů záměru na životní prostředí. [...] [S]právní orgán rozhodující o účastenství si musí sám shromáždit potřebné podklady a učinit věcnou odbornou úvahu, zda záměr nebo jeho změna podléhají (měly podléhat) přinejmenším zjišťovacímu řízení. Tuto odbornou úvahu si správní orgán činí nezávisle na nezávazném vyjádření, že záměr či jeho změna nepodléhá zjišťovacímu řízení. Je tomu tak mimo jiné i proto, že nezávazné vyjádření zpravidla ani neobsahuje výslovné odůvodnění toliko mlčky učiněné odborné úvahy, pročež ani nelze uvažovat o jeho (ne)přezkoumatelnosti [...]“* NSS shrnul, že *„správní orgán si při posuzování účastenství dotčené veřejnosti [podle § 28 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 3 písm. i) bodem 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí] musí provést (i) zatřídění záměru či jeho změny ve smyslu § 4 odst. 1 tohoto zákona, a (ii) v návaznosti na to, v případě splnění podmínek, provést jakési „kvazizjišťovací řízení“ ve smyslu § 7 uvedeného zákona.“*
19. Specifikem tehdejšího případu však bylo, že NSS porovnával aktuální stavební záměr s původním záměrem na tomtéž místě, konkrétně to, zda úpravy původního záměru podléhajícího posouzení EIA mají za následek, že nově už nejde o záměr ve smyslu zákona EIA. V nynější věci však původní záměr (příslušný úsek dálnice D49) záměrem ve smyslu zákona EIA nepochybně byl, ale otázkou je, zda je třeba za navazující řízení považovat rovněž povolovací řízení na část záměru, který jako celek posouzení vlivů podléhal.
20. Shodný případ posuzoval Krajský soud v Ústí nad Labem ve věci 15 A 106/2019, a v rozsudku z 29. 11. 2021 odpověděl na danou otázku kladně. Toto rozhodnutí však zrušil NSS svým rozsudkem 8 As 382/2021 pro nepřezkoumatelnost a ze stejného důvodu zrušil také žalobou napadené rozhodnutí (rozsudek 15 A 102/2018 obsahuje totožný právní názor). Důvodem pro zrušení rozhodnutí správního orgánu byla skutečnost, že si sám řádně neposoudil otázku splnění podmínek žalobcova účastenství a nijak nereagoval na jeho argumenty, proč je účastníkem řízení; namísto toho pouze převzal obsah (nezávazného) vyjádření jiného správního orgánu, které nebylo řádně odůvodněno a které se ani netýkalo záměru jako takového, nýbrž jen jeho blíže nespecifikované změny. NSS však v tomto rozsudku výslovně neřekl, že se účastenství dotčené veřejnosti odvíjí od toho, zda povolované stavební objekty představují záměr ve smyslu zákona EIA nebo jeho změnu *samy o sobě*, bez zohlednění toho, zda nejsou součástí jiného, rozsáhlejšího záměru. Takový závěr by NSS ostatně ani učinit nemohl, neboť zrušil obě rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost, a věc samu tak meritorně posoudit nemohl. Obdobně postupoval také Krajský soud v Ostravě v rozsudku 22 A 19/2022 z 15. 12. 2022.
21. Nyní přezkoumávané rozhodnutí popsaným deficitem netrpí. Žalovaný shledal, že pro posouzení žalobcova účastenství je třeba u každého jednotlivého stavebního objektu vyhodnotit, zda podléhá zjišťovacímu řízení podle zákona EIA (zda by byl předmětem posuzování vlivů podle tohoto zákona). Toto hodnocení pak převzal z vyjádření Krajského

úřadu Zlínského kraje č. j. KUZZL 50410/2024 ze 4. 6. 2024, které u každého objektu zvlášť vysvětlilo, proč nesplňuje podmínky § 4 zákona EIA ve spojení s jeho přílohou č. 1 (s. 5 napadeného rozhodnutí). Tento názor považuje soud za přezkoumatelný, ale nikoli správný.

22. Jak soud již uvedl, oba účastníci se shodují, že všech 11 stavebních objektů bylo součástí podkladů pro stanovisko EIA z 22. 11. 2016: jde o mimoúrovňovou křižovátku, provizorní napojení R4901 na II/490, několik protihlukových stěn a několik odlučovačů ropných látek (ORL). Ministerstvo životního prostředí již ve výrokové části stanoviska uvedlo, že součástí dokumentace pro stavební povolení je mimo jiné *umístění protihlukových stěn* (s. 3), a následně stanovilo několik „opatření k prevenci, vyloučení, snížení, popřípadě kompenzaci nepříznivých vlivů na životní prostředí pro navazující řízení“, včetně opatření č. 4, jež vyžaduje mimo jiné instalaci protihlukových stěn v obci Dolní Ves, části města Fryšták (právě tyto stěny patří mezi nyní povolované stavební objekty). V odůvodnění vysvětlilo, že protihlukové stěny jsou navrženy „[k] ochraně před nepříznivými účinky hlukové expozice a k dodržení hlukových limitů (60 dB pro den a 50 dB pro noc) ekvivalentní hladiny akustického tlaku v denní a noční době.“ (s. 11). Ministerstvo s odkazem na aktualizovanou hlukovou studii poznamenalo, že její výsledek „neprokázal za předpokladu vybudování navržených protihlukových opatření překročení stanovených hlukových limitů z dopravy“ (s. 16), avšak „bez protihlukových opatření lze očekávat překračování nejvyšších přípustných hodnot hluku v chráněných venkovních prostorech staveb v okrajové zástavbě Třebětic, Zahnašovic, Sovárny (Fryšták) a v oblasti průchodu trasy zástavbou Fryštáku (Dolní Ves)“ (s. 17). Ministerstvo dále popsalo, že „[s] ohledem na vedení trasy vnějším ochranným pásmem vodních zdrojů Holešov a Fryšták je navrženo důsledné podchycení veškeré vody z povrchů vozovek do středové kanalizace. Před vyústěním do křižujících vodotečí jsou navrhovány dešťové prefabrikované nádrže – odlučovače ropných látek (ORL), sloužit budou jako sedimentační, k zachycení usaditelných a vzplývajících látek a hlavně jako havarijní zařízení s dostatečným objemem pro zachycení např. ropné látky při havárii na vozovkách komunikace.“ (s. 19). A na další straně pokračovalo: „Vzhledem k celkové koncepci odvodnění záměru, kdy veškeré dešťové vody odváděné z povrchu vozovky budou sváděny do kanalizace a převáděny do recipientů přes odlučovače ropných látek dimenzované k zachycení havárie většího rozsahu (př. cisterny), je možné předpokládat, že k významnějšímu vnosu ropných látek do povrchových a podzemních vod nebude při provozu záměru docházet.“ Význam ORL připomnělo ministerstvo ještě na straně 20, kde uvedlo, že přispívají k minimalizaci případných vlivů (havárie, znečištění) na významný krajinný prvek – vodní nádrž Fryšták. Nakonec ministerstvo na straně 35 shrnulo: „Na základě analýzy DSP, nově řešených odborných studií a vyjádření, stanovisek a rozhodnutí dotčených orgánů státní správy v oblasti životního prostředí a veřejné ho zdraví, je možné konstatovat, že stavba dálnice D49, stavby 4901 Hulín – Fryšták, obsahuje stavební objekty zahrnující a zohledňující nejnovější poznatky a technologie, které přispívají ke zmírnění, nebo eliminaci negativních vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví. Jedná se z hlediska hlukové zátěže zejména o protihlukové stěny, nízkohlučný asfalt, dále systém kanalizace s odlučovači ropných látek atd.“ (Všechna potvrzení v tomto odstavci doplněna.)
23. Žalovaný má pravdu, že v rámci hodnocení záměru podle zákona EIA se posuzují zejména vlivy samotného tělesa dálnice na životní prostředí (s. 6 napadeného rozhodnutí). Z citovaných pasáží je však zjevné, že při posouzení vlivů celého záměru hrála významnou roli také existence většiny povolovaných stavebních objektů, které představovaly jeden z důvodů, pro které bylo souhlasné stanovisko nakonec vydáno. Jejich existence se totiž odvíjela od potřeby řešení externalit věci hlavní. (Shodný argument použil NSS v rozsudku 1 As 35/2006-100 z 31. 5. 2007; sice v kontextu řízení podle zákona č. 114/1992 Sb., o

ochrany přírody a krajiny, ale je stejně platný i v nynější věci.) I v územním a stavebním řízení se přitom posuzují vlastnosti těchto objektů, které mohou mít zásadní vliv na ochranu životního prostředí; u ORL a protihlukových stěn půjde typicky o to, jestli jejich konkrétní stavební provedení a účinnost odpovídá požadavkům stanoviska EIA a případně též příslušného územního rozhodnutí. Právě ve vztahu k ORL vyslovil NSS v rozsudku 8 As 55/2024-162 z 21. 5. 2024, že „[n]ení bez dalšího možné vyslovit závěr, že pokud je komunikace osazena jakýmkoliv zařízením, jsou automaticky splněny všechny podmínky pro správný a řádný odvod kapaliny.“, načež poukázal na potřebu posouzení principu zachycování ropných látek, včetně uvedení kapacity výústního objektu a jeho účinnosti pro posouzení, či dostatečnost a vhodnost takového řešení (bod 61 odkazovaného rozsudku). A pokud může dotčená veřejnost tyto nedostatky namítat v povolovacím řízení k záměru jako celku – o čemž není mezi účastníky sporu a vyplývá to např. z rozsudku NSS 9 As 110/2022 z 16. 5. 2024 – pak soud nevidí důvod, proč by tak nemohla činit v povolovacím řízení k téže části záměru, je-li o ní vedeno povolovací řízení samostatně. Ostatně samo stanovisko EIA z 22. 11. 2016 uložilo popsání opatření „pro navazující řízení“. Tak je tomu i v nynější věci: je zcela nereálné nahlížet na povolované objekty izolovaně a ignorovat skutečnost, že jsou koncipovány jako integrální součást plánované dálnice D49. Opačný přístup by otevřel dveře tzv. salámové metodě, kterou podrobně popsál NSS v rozsudku 1 As 236/2018.

24. Účelem zákona EIA je zajištění komplexního posouzení vlivů významných záměrů jako celků na životní prostředí, vtělené do závazného stanoviska EIA, a následně realizace záměru v navazujících řízeních v souladu s tímto stanoviskem; v obou těchto fázích má nezastupitelnou úlohu dotčená veřejnost, včetně ekologických spolků. Podle názoru soudu tak je navazujícím řízením každé povolovací řízení o části záměru, která tvoří nedílnou součást záměru z hlediska posouzení jeho vlivu na životní prostředí podle zákona EIA. U takových řízení pak musejí být splněny požadavky směrnice EIA, včetně účasti dotčené veřejnosti. Rovněž komentářová literatura poukazuje na to, že „[j]e-li povolování záměru rozděleno do několika samostatných řízení, pak se na tato navazující řízení vztahují jak závěry závazného stanoviska EIA, tak i požadavky na účast veřejnosti na rozhodování, což vyplývá z čl. 1 odst. 2 písm. c) spolu s čl. 2 odst. 1 směrnice EIA.“² Také NSS v řadě rozsudků při posuzování obdobných stavebních objektů, jakožto částí záměru podléhajícímu posuzování vlivů na životní prostředí, toliko lakonicky konstatoval, že stavební řízení o povolení těchto objektů je navazujícím řízením, a dodal, že potřeba realizace těchto objektů vznikla umístěním tělesa dálnice (např. rozsudky 6 As 125/2024 z 12. 8. 2024, bod 59, 2 As 120/2024 z 23. 8. 2024, bod 43, 4 As 107/2024 z 11. 9. 2024, bod 36). Naopak ve věci posuzované v rozsudku Krajského soudu v Brně 29 A 23/2023 z 20. 6. 2023, jež se dovolává žalovaný (s. 5 vyjádření k žalobě) i stavebnice (s. 7 jejího vyjádření), sporné stavby (podchod a polní cesta pod tělesem dálnice) součástí záměru posuzovaného dle zákona EIA vůbec nebyly a se samotnou dálnicí funkčně přímo nespojujely.
25. Stejného názoru byl zjevně také zákonodárce, jenž v důvodové zprávě k zákonu č. 413/2021 Sb.,³ jímž doplnil do § 23a odst. 3 zákona EIA podmínku platnosti stanoviska EIA v době vydání prvostupňového rozhodnutí, popsál jako důvod přijetí nové úpravy obavy se situace, že pokud by platnost stanoviska byla vázána na právní moc navazujících rozhodnutí a bylo

² Bahýľová, L. – Kocourek, T. – Vomáčka, V. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015; komentář k § 9b.

³ Dostupná z <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&T=1304>

by třeba získat pravomocná povolení k celé stavbě, neukončení řízení o některých dílčích stavebních objektech by založilo povinnost zpracovat nové stanovisko k celému záměru: „Možný právní výklad otázky platnosti tohoto závazného stanoviska je takový, že k okamžiku právní moci rozhodnutí správního orgánu (v prvním či druhém stupni) musí být dané stanovisko platné. Uvedená skutečnost tedy ohledně dvou posledních prioritních dopravních staveb (z celkových deseti), které dosud nemají vydaná všechna k jejich realizaci nezbytná stavební povolení, tj. stavba dálnice D1 0136 Říkovice - Přerov a D49 Hulín - Fryšták, představuje závažný problém stran přípravy staveb, kdy s ohledem na stávající úpravu rozhodovacích procesů dle stavebního zákona (stavební a územní řízení) a zejména aktivní činností zájmových spolků nelze dosáhnout v době platnosti závazného stanoviska vydání pravomocného stavebního povolení ohledně celé stavby, a to bez ohledu na velmi pokročilou fázi (stupeň) přípravy projektů - staveb. V důsledku této skutečnosti bude třeba (pro případ, že by závazné stanovisko vázalo svoji platnost na právní moc navazujícího rozhodnutí) nechat zpracovat nové stanovisko EIA, a to samozřejmě pro celý záměr, nikoliv jen pro chybějící (tj. dosud nepovolené) stavební objekty. V návaznosti na to je pak také nutno zvážit i případné důsledky nového posouzení EIA na dnes již pravomocně povolené (a mnohdy také již realizované) dílčí stavební povolení ohledně některých stavebních objektů, když v mezidobě došlo také ke změně technických norem.“ (Podtrhl soud; zákonodárce tak odlišoval dílčí stavební objekty a dílčí stavební povolení oproti celému záměru a povolení k celé stavbě.)

26. Žalovaný namítá, že v takovém případě by bylo třeba povolovat v navazujícím řízení úplně vše, co bylo zmíněno v žádosti podle § 23a odst. 5 zákona o EIA (s. 7 napadeného rozhodnutí). Soud nemůže posuzovat hypotetické případy a není jeho úkolem, aby na půdorysu jednoho konkrétního případu formuloval všeplatné závěry. V posuzované věci však nešlo o drobné součásti záměru, které by neměly žádný vliv na životní prostředí, ale o stavební objekty, které byly významné pro dopady záměru *jako celku* na životní prostředí a které *byly součástí* tohoto celkového posouzení: protihlukové stěny byly osazeny proto, aby byly dodrženy hlukové limity v obytných částech obce, které by jinak nebyly splněny; ORL jsou nepostradatelným havarijním zařízením, které chrání povrchové i podzemní vody, včetně významného krajinného prvku; u meziúrovňové křižovatky je pak vliv na životní prostředí na bílé dni. Žalovaný v tomto bodě nemístně směšuje otázku, kdy je určitý stavební objekt (nebo skupina objektů *jako celek*) záměrem ve smyslu EIA, a otázku, kdy je třeba nějakou část záměru s kladným stanoviskem EIA povolovat v navazujícím řízení, na což žalobce v žalobě správně poukázal. Mezi tyto otázky nelze klást takto jednoduše rovnítko (a proto není přiléhavý ani odkaz žalovaného na případ elektrárny Chvaletice, která posouzení vlivů podle zákona EIA vůbec nepodléhala). Pokud by tomu bylo opačně, jak požaduje žalovaný, mohl by být jakýkoli záměr po získání kladného stanoviska EIA pro účely povolovacího řízení rozdělen na menší celky, které by samy o sobě nepředstavovaly záměr ve smyslu zákona EIA, tudíž by nešlo o navazující řízení a účast dotčené veřejnosti by tak bylo možno vyloučit.
27. V nynější věci jsou všechna stavební povolení na dotčené objekty – slovy shora citované důvodové zprávy – nezbytná k realizaci záměru D49, která by bez nich nemohla být provozována kvůli podmínkám ochrany životního prostředí (protihlukové stěny, ORL), případně v plném rozsahu ani technicky (mimoúrovňová křižovatka). K obavám žalovaného z excesivní aktivity dotčené veřejnosti v navazujících řízeních je třeba též uvést, že tato aktivita je přirozeně omezená: ve stavebním řízení musejí její námitky souviset s předmětem tohoto řízení, a jen v tomto rozsahu může zpochybňovat též stanovisko EIA, a musejí se

týkat jí hájeného veřejného zájmu (srov. rozsudek NSS 5 As 333/2019-92 z 31. 3. 2022, bod 36).

28. Předestřený výklad podporuje také Aarhuská úmluva coby interpretační vodítko vnitrostátních právních předpisů (nález Ústavního soudu IV. ÚS 3572/14, N 185/79 SbNU 97 z 13. 10. 2015). Její účinky pro nynější věc popsal NSS v rozsudku 5 As 333/2019-92 z 31. 3. 2022: „*Je-li totiž zákon formulován tak, že umožňuje výklad vedoucí k širší účasti (dotčené veřejnosti v rozhodovacích procesech, je třeba jej upřednostnit, neboť lépe odpovídá cílům sledovaným touto mezinárodní smlouvou.*“ Do hry zde vstupuje i eurokonformní výklad, neboť Aarhuská úmluva je součástí unijního práva. Nemá v něm sice přímý účinek, avšak soudy jsou povinny vykládat vnitrostátní právo tak, aby v co největší možné míře dosahovalo cílů stanovených v Aarhuské úmluvě (rozsudek velkého senátu SDEU ve věci C-240/09, *Lesoochránárske zoskupenie* z 8. 3. 2011, bod 50).
29. Zájem na zajištění účasti dotčené veřejnosti ve všech navazujících řízeních je v nynější věci o to silnější, že veřejnost neměla možnost účastnit se procesu posuzování vlivů na životní prostředí před vydáním prioritního stanoviska v roce 2016, neboť § 23a zákona EIA vylučoval standardní proces posuzování, včetně zapojení veřejnosti. Ústavní soud v nálezech Pl. ÚS 44/18 a Pl. ÚS 7/23 shledal tuto právní úpravu ústavně konformní jednak s poukazem na právo veřejnosti bránit se proti navazujícím rozhodnutím jak ve správním řízení, tak následně správní žalobou, jednak s poukazem na výjimečnou povahu a časovou omezenost posuzované právní úpravy.
30. Právě proto soud nakonec podotýká, že na účastenství spolků v navazujících řízeních nemá žádný vliv případné uplynutí platnosti stanoviska EIA. Žalovaný na straně 8 svého rozhodnutí naznačuje, že také tato okolnost je pro posouzení věci významná. To by však vedlo k absurdním důsledkům, že by pochybení správních orgánů nebo stavebníka, kvůli nimž nebyla včas vydána všechna navazující rozhodnutí, šlo k tíži dotčené veřejnosti a v konečném důsledku i životního prostředí. Navíc by se tak v případě prioritního stanoviska EIA dala účast veřejnosti takřka úplně vyloučit, což by nebylo v souladu ani s Aarhuskou úmluvou, ani s citovanými nálezy Ústavního soudu.

4. Závěr a náklady řízení.

31. Soud shledal, že povolované objekty tvoří nedílnou součást záměru úseku dálnice D49, který podléhal posouzení vlivů na životní prostředí podle zákona EIA, a jejich povolení je nezbytné k realizaci i provozování tohoto úseku dálnice. Právě existence (mimo jiné) těchto objektů představovala podmínky pro udělení kladného prioritního stanoviska EIA, proto je povolovací řízení o nich – s ohledem na účel zákona EIA, včetně jeho eurokonformního výkladu – navazujícím řízením ve smyslu § 3 písm. g) zákona EIA, a jehož účastníkem žalobce byl. Žalovaný posoudil tuto otázku nesprávně, a proto soud zrušil jeho rozhodnutí pro nezákonnost (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V tomto řízení bude žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.) a jeho úkolem bude žalobcovo odvolání věcně projednat.
32. O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce měl ve věci plný úspěch, proto má proti žalované právo na náhradu nákladů řízení, jež sestávají ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč a z nákladů zastoupení advokátkou. Jejich výši soud určil v souladu s vyhláškou Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění

účinném ke dni provedení jednotlivých úkonů, a jsou tvořeny odměnou za dva úkony právní služby po 3 100 Kč: převzetí a přípravu zastoupení, sepsí žaloby účast na soudním jednání 23. 5. 2024 [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d)], paušální náhradou hotových výdajů 300 Kč za každý z těchto dvou úkonů (§ 13 odst. 4) a částkou 1 428 Kč odpovídající DPH v sazbě 21 %, neboť žalobcova zástupkyně je registrována k placení DPH (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Žalobcovy náklady zastoupení advokátkou tak činí 8 228 Kč a náklady řízení celkem 11 228 Kč, a žalovaný je povinen nahradit je žalobci v přiměřené 30denní lhůtě k rukám jeho zástupkyně (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve spojení s § 64 s. ř. s.).

33. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu jeho nákladů, jelikož jí soud neuložil žádnou povinnost a neshledal ani žádné důvody hodné zvláštního zřetele, které by odůvodnily odlišný postup (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

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

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

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz v rámečku Rychlé odkazy – Úhrada soudních poplatků.

Praha 19. prosince 2024

JUDr. Ing. Viera Horčicová
předsedkyně senátu