



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Tomáše Herce v právní věci žalobce: **Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu**, se sídlem Körnerova 219/2, Brno, zast. JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Vodičkova 704/36, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 7. 2024, č. j. MD-11166/2024-220/13, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Ředitelství silnic a dálnic s. p.**, se sídlem Čerčanská 2023/12, Praha 4, zast. JUDr. Martinem Janouškem, advokátem se sídlem Na Pankráci 1683/127, Praha 4, v řízení o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2024, č. j. 10 A 77/2024-106,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2024, č. j. 10 A 77/2024-106, **se zrušuje** v rozsahu výroku I., kterým se ruší rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 7. 2024, č. j. MD-11166/2024-220/13, v části, kterou se jako nepřipustné zamítá odvolání spolku Egeria, z. s., se sídlem Obchodní 1324, Otrokovice, proti stavebnímu povolení Dopravního a energetického stavebního úřadu ze dne 8. 2. 2024, č. j. DESU/112/000797/24.
- II. Žaloba **se odmítá** v rozsahu, ve kterém napadá rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 7. 2024, č. j. MD-11166/2024-220/13, v části, kterou se jako nepřipustné zamítá odvolání spolku Egeria, z. s., se sídlem Obchodní 1324, Otrokovice, proti stavebnímu povolení Dopravního a energetického stavebního úřadu ze dne 8. 2. 2024, č. j. DESU/112/000797/24.
- III. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2024, č. j. 10 A 77/2024-106, **se zrušuje** ve výroku II. a ve výroku III.
- IV. Ve zbylé části **se** kasační stížnosti žalovaného a osoby zúčastněné na řízení **zamítají**.
- V. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě v celkové výši **9 800 Kč** k rukám jeho zástupkyně JUDr. Petry Humlíčkové, Ph.D.,

advokátky se sídlem Vodičkova 704/36, Praha 1, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

- VI. Osoba zúčastněná na řízení **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o žalobě.
- VII. Žalobci, žalovanému a osobě zúčastněné na řízení **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

## O d ů v o d n ě n í :

### I. Vymezení věci

[1] Předmětem projednávané věci je otázka, zda měl být žalobce účastníkem stavebního řízení ohledně povolení níže specifikovaných jedenácti stavebních objektů. Pro zodpovězení této otázky je stěžejní posoudit, zda jsou stavební objekty vymezené ve stavebním povolení součástí původního záměru stavby dálnice D49, aby bylo možné konstatovat, že nynější řízení o vydání stavebního povolení je navazujícím řízením podle § 3 písm. g) zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon EIA“).

[2] Na základě žádosti stavebníka (osoby zúčastněné na řízení) zahájil žalovaný řízení o povolení stavby „*Dálnice D49, stavba 4901 Hulín-Fryšták*“ v rozsahu jedenácti stavebních objektů (SO 102 mimoúrovňová křižovatka Třebětice – větev TRE3 od km 0,250; SO 169.3 Příjezd k odlučovači ropných látek [dále jen „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). Do řízení se jakožto dotčená veřejnost podle § 3 písm. i) bodu 2. zákona EIA přihlásil žalobce. Žalovaný usnesením ze dne 19. 12. 2023, č. j. MD-37343/2023-910/9, rozhodl, že žalobce není účastníkem řízení, proti čemuž se žalobce bránil rozkladem. V řízení o rozkladu ministr dopravy rozhodnutím ze dne 5. 8. 2024, č. j. MD-10645/2024-510/8, zrušil usnesení žalovaného o vyloučení žalobce ze stavebního řízení z důvodu nepřezkoumatelnosti. Věc však z důvodů uvedených dále nevrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[3] Ode dne 1. 1. 2024 přešla věcná působnost speciálního stavebního úřadu ve věcech dálnic na Dopravní a energetický stavební úřad, který dne 8. 2. 2024 vydal stavební povolení pro požadovaných jedenáct stavebních objektů. Proti rozhodnutí stavebního úřadu podal žalobce společně s Egeria, z.s., odvolání, která žalovaný zamítl v záhlaví nadepsaným rozhodnutím jako nepřípustné. Dle žalovaného nebyli žalobce ani spolek Egeria oprávněni odvolání podat. Vyšel z vyjádření Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 23. 5. 2023, č. j. KUZL 47484/2023, dle kterého nepodléhá žádný z povolovaných stavebních objektů posouzení ve zjišťovacím řízení podle zákona EIA. Stavební řízení o daných objektech tedy není navazujícím řízením ve smyslu § 3 písm. g) zákona EIA.

pokračování

[4] Žalobce se proti rozhodnutí žalovaného o nepřipustnosti jeho odvolání bránil žalobou, kterou městský soud shledal důvodnou, rozhodnutí žalovaného zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Nejprve vymezil, proč nevycházel z rozhodnutí o účastenství žalobkyně učiněném v samostatném řízení. Žalovaný sice dne 19. 12. 2023 rozhodl, že žalobkyně není účastníkem řízení, avšak toto rozhodnutí nenabýlo do konce stavebního řízení právní moci. Žalovaný v napadeném rozhodnutí proto posoudil otázku účastenství jako předběžnou. Pro posouzení věci samé městský soud neshledal významnou otázku, spornou mezi účastníky řízení, zda jsou povolované stavební objekty nedílnou součástí dálnice (tvrzení žalobce) ve smyslu § 12 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), nebo vedlejší stavbou (argument žalovaného) podle § 2 odst. 9 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění do účinném do 31. 12. 2023. Charakter těchto staveb totiž posoudil v kontextu zákona EIA.

[5] Městský soud v napadeném rozsudku konstatoval, že na otázku stěžejní pro rozhodnutí v nynějším řízení, tedy zda je řízení o povolení jedenácti stavebních objektů navazujícím řízením ve smyslu zákona EIA, neexistuje v dosavadní judikatuře jednoznačná odpověď. Žalovaný v napadeném rozhodnutí v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2024, č. j. 8 As 277/2021-66, u každého stavebního objektu jednotlivě posoudil, zda podléhá zjišťovacímu řízení podle zákona EIA. Městský soud přisvědčil žalovanému, že se v rámci hodnocení záměru dle citovaného zákona posuzují zejména vlivy samostatného tělesa dálnice na životní prostředí, z odůvodnění prioritního závazného stanoviska Ministerstva životního prostředí ze dne 22. 11. 2016, č. j. 6381/ENV/16 (vydaného podle § 23a zákona EIA ve znění účinném do 31. 12. 2023 k vlivům prioritního dopravního záměru „D49 Hulín – Fryšták“ na životní prostředí, pozn. NSS), však vyplývá významná role většiny z nyní povolovaných objektů. Jednalo se totiž o jeden z důvodů, proč bylo nakonec toto prioritní stanovisko vydáno – potřeba řešit externality věci hlavní, tj. stavby dálnice.

[6] Na řešené stavební objekty dle městského soudu nelze nahlížet izolovaně a nepřihlídnout ke skutečnosti, že jsou koncipovány jako součást dálnice D49. Jedná se o stavební objekty, které jsou významné pro dopady záměru na životní prostředí jako celku a pro jeho celkové posouzení. Dle městského soudu je navazujícím řízením každé řízení o povolení nějaké činnosti ve vztahu k části záměru, která tvoří nedílnou součást záměru z hlediska posouzení jeho vlivu na životní prostředí dle zákona EIA. Odkázal přitom na komentářovou literaturu k zákonu EIA. Akceptováním argumentace žalovaného by docházelo k rozdělení záměru po získání kladného závazného stanoviska EIA pro účely povolovacích řízení na menší celky, které by nebyly samy osobě záměrem dle zákona EIA. Povolované stavební objekty jsou nezbytné k realizaci záměru dálnice D49, kterou nelze bez jejich realizace provozovat. Zájem žalobce – dotčené veřejnosti – je tím markantnější, jelikož se veřejnost nemohla zúčastnit procesu posuzování vlivu na životní prostředí před vydáním prioritního závazného stanoviska EIA. Závěrem konstatoval, že uplynutí platnosti tohoto prioritního stanoviska nemá na účastenství dotčené veřejnosti vliv, opačný závěr by byl absurdní, a navíc by takovým postupem mohlo dojít k úplnému vyloučení dotčené veřejnosti.

## II. Obsah kasačních stížností a vyjádření účastníků řízení

*II.a Kasační stížnost žalovaného*

[7] Žalovaný (dále jen „ministerstvo“) napadl výše označený rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Navrhl zrušit napadený rozsudek a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Ministerstvo namítalo nezákonnost řízení před městským soudem, který překročil předmět řízení. Odvolání proti rozhodnutí podal nejenom žalobce, ale i spolek Egeria, avšak tento spolek žalobu nepodal, žalobce spolek neoznačil jako osobu zúčastněnou na řízení, ani městský soud spolek za osobu zúčastněnou na řízení nepovažoval. Městský soud měl proto zrušit jeho rozhodnutí pouze ve vztahu k žalobci, a nikoliv jako celek (k tomu odkázal na usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 9. 6. 2022, č. j. 2 As 347/2019-81, a na komentářovou literaturu). Ministerstvo zdůraznilo, že se v tomto případě nejedná o chybu v psaní nebo počtech, kterou by bylo možné revidovat opravným usnesením.

[9] Dílčí nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spatřovalo ministerstvo ve skutečnosti, že městský soud odmítl s mimoběžným odůvodněním jeho argumentaci (odkaz na věc „elektrárna Chvaletice“ a odlišení záměru s negativními důsledky na životní prostředí a změny záměru s neutrálními či pozitivními dopady na veřejné zdraví a životní prostředí), navíc stavební řízení nesprávně a bez bližšího odůvodnění podřadil pod tzv. salámovou metodu.

[10] Ministerstvo setrvalo v kasační stížnosti na argumentaci, že zbudou-li neprojednané vedlejší stavební objekty, které nemají a nemohou mít negativní vliv na životní prostředí, ba naopak přispívají ke zlepšení jeho úrovně, nesplňují tyto stavební objekty podmínku uvedenou v § 1 odst. 2 zákona EIA. Takový závěr je absurdní, neboť by i v případě kompenzačních opatření bylo nutné vést navazující řízení. Odkaz městského soudu na rozsudky Nejvyššího správního soudu byl nepřipadný, neboť odkazované rozsudky neřešily podstatu nynějšího sporu. Městský soud ani nevysvětlil, proč považoval stavební objekty uvedené v jím zmíněných rozsudcích za „obdobné“.

[11] Pouhá zmínka o protihlukových stěnách a ORL v prioritním závazném stanovisku vydaném podle zákona EIA automaticky neznamená, že tyto stavební objekty mohou závažně ovlivnit životní prostředí. Městský soud na základě nesprávných skutkových zjištění dovodil, že SO 102 je mimoúrovňovou křižovatkou, ačkoliv se jedná o „marginální větev“ okružní křižovatky. Ministerstvo proto nesouhlasilo s tvrzením městského soudu, že u tohoto stavebního objektu je vliv na životní prostředí evidentní. Především na základě této chybné úvahy dospěl městský soud k závěru, že stavební řízení mělo být vedeno jako navazující řízení.

[12] Výklad provedený městským soudem vytvořil právní vakuum, jelikož nynější záměr musí být posouzen v navazujícím řízení, v němž by však prioritní závazné stanovisko nemohlo být závazným podkladem pro rozhodnutí z důvodu uplynutí jeho platnosti. Jednalo by se tedy pouze o nezávazné vyjádření. Městský soud navíc nesprávně uvedl, že v takovém případě je nutné provést proces EIA pro celý záměr včetně dosud nepovolených objektů. Podle § 5 odst. 2 zákona EIA se jednotlivé etapy dlouhodobého záměru posuzují samostatně a v kontextu vlivů jako celku, citované ustanovení však městský soud neaplikoval. Argumentace městského soudu důvodovou zprávou je nepřipadná, jelikož

pokračování

zákon č. 413/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, řešil pouze stavební objekty hlavní trasy, a nikoliv dílčí stavební objekty.

## *II.b Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení*

[13] Osoba zúčastněná na řízení (dále jen „ŘSD“) napadla v záhlaví uvedený rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Navrhla zrušit napadený rozsudek a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

[14] Předně namítala, že všechny řešené stavební objekty se sice týkají stavby dálnice D49, avšak nepředstavují výstavbu dálnice jako takové, ani její změnu. Proto není naplněn předpoklad zákona EIA, aby záměr či jeho změna podléhal posouzení dle tohoto zákona. To ostatně potvrdil ve svém vyjádření podle § 23 odst. 4 téhož zákona i Krajský úřad Zlínského kraje. Dále ŘSD poukázalo na skutečnost, že platnost prioritního závazného stanoviska již uplynula, přičemž v takové situaci lze postupovat na základě vyjádření Ministerstva životního prostředí ze dne 16. 1. 2023, č. j. MZP/2023/710/105, z něhož citovalo a zdůraznilo, že jelikož daný záměr nepodléhá posuzování vlivů na životní prostředí, nelze na stavební řízení nahlížet jako na navazující řízení dle zákona EIA. Ministerstvo postup předestřený Ministerstvem životního prostředí dodrželo.

[15] Uvedlo, že ministerstvo provedlo v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 277/2021-66 odbornou úvahu, zda řešené stavební objekty podléhají posouzení podle zákona EIA. Úvahy městského soudu stran potenciálně účelového postupu stavebníků jsou nesprávné. Především by v rámci odborných úvah, které provedlo ministerstvo, mohly správní orgány odhalit záměr stavebníků rozdělovat části záměrů podléhající posouzení vlivů na životní prostředí. Následně by byl záměr v celé jeho části posouzen dle zákona EIA. K tomu ŘSD odkázalo na rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 12. 2024, č. j. 38 A 2/2024-129, kterým byla zamítnuta žaloba „spolků v obdobné věci“.

[16] Důvodem pro závěr, že stavební řízení je navazujícím řízením, není ani argument městského soudu, že je nezbytné zajistit kontrolu veřejnosti nad splněním podmínek prioritního závazného stanoviska. Podmínky z tohoto stanoviska jsou vtěleny do dalších rozhodnutí (stavební povolení hlavní trasy dálnice). Napadený rozsudek navíc pomíjí skutečnost, že došlo k uplynutí platnosti uvedeného stanoviska. ŘSD se ohradilo proti tvrzení městského soudu o salámové metodě. Dle něho nebyly stavební objekty z hlavního stavebního řízení vyňaty účelově, nýbrž z důvodu změny územního rozhodnutí. Ta byla zapříčiněna zvýšenou potřebou ochrany životního prostředí a zdraví obyvatel.

[17] Dále ŘSD brojilo proti nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, která spočívala v tom, že městský soud své závěry nedostatečně odůvodnil. Nezabýval se důsledky svých závěrů na rozhodovací praxi správních orgánů, pouze teoreticky konstatoval, že uplynutí platnosti prioritního závazného stanoviska nemá vliv na účast dotčené veřejnosti v navazujících řízeních. Nevypořádal se však s tím, jakým způsobem lze legálním způsobem procesně dospět do takového stavu. Městský soud nikterak neposoudil, jak má správní orgán postupovat, aby dostál podmínkám předpovídaným § 23a odst. 3 zákona EIA. Dle ŘSD městský soud nedostatečně odůvodnil i svůj závěr, že ačkoliv Úmluva o přístupu

k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (dále jen „Aarhuská úmluva“) nemá přímý účinek, je nutné vykládat vnitrostátní právo tak, aby dostalo jejím cílům. ŘSD označilo argumentaci městského soudu za zkratkovitou a formalistickou. Městský soud pouze obecně dovedl úzkou souvislost většiny stavebních objektů s hlavním záměrem, mimo jiné z důvodu, že mají chránit životní prostředí a veřejné zdraví, a proto je dáno právo dotčené veřejnosti podílet se na rozhodování. Takové odůvodnění však není dle ŘSD dostatečné.

[18] Zároveň namítlo, že městský soud překročil předmět řízení, když svým výrokem zrušil rozhodnutí ministerstva jako celek. Napadený rozsudek tak měl důsledek i pro spolek Egeria, který se k žalobě nepřipojil, ačkoliv o jeho odvolání rozhodlo ministerstvo žalobou napadeným rozhodnutím. ŘSD zdůraznilo význam dispoziční zásady a odkázalo na usnesení rozšířeného senátu č. j. 2 As 347/2019-81. Městský soud měl uvést, ve vztahu ke kterému účastníku řízení se rozhodnutí žalovaného ruší. Jelikož tak neučinil, zatížil napadený rozsudek vadou mající vliv na jeho zákonnost.

### *II.c Vyjádření účastníků řízení*

[19] Žalobkyně nevyužila možnosti vyjádřit se ke kasačním stížnostem.

[20] ŘSD se ve vyjádření ke kasační stížnosti ministerstva s touto ztotožnilo. Stejně tak se ministerstvo ztotožnilo s kasační stížností ŘSD.

### **III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu**

[21] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasačních stížností a shledal, že byly podány včas, osobami k tomu oprávněnými, směřují proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, z důvodů, které zákon připouští, ŘSD je zastoupeno advokátem a za ministerstvo jedná jeho pověřený zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání (§ 102 a násl. s. ř. s.). Poté přistoupil k přezkumu rozsudku městského soudu v rozsahu kasačních stížností a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[22] Kasační stížnosti jsou částečně důvodné.

#### *III.a Přezkoumatelnost napadeného rozsudku*

[23] Ministerstvo namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku z důvodu, že městský soud odmítl jeho argumentaci (odkaz na případ denitrifikace elektrárny Chvaletice a na nezbytnost rozlišovat záměry s negativními důsledky na životní prostředí a jeho změny a na záměry, které mají na veřejné zdraví a životní prostředí neutrální nebo pozitivní dopady) s odůvodněním, které se však míjelo s podstatou předestřených argumentů. Bez bližšího odůvodnění pak městský soud přirovnal stavební řízení k tzv. salámové metodě.

[24] ŘSD též brojí proti nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, a sice stran nedostatečného odůvodnění. Městský soud se nezabýval důsledky vlastních závěrů na rozhodovací činnost správních orgánů, nepředestřel legální procesní postup pro naplnění podmínek uvedený v § 23a odst. 3 zákona EIA (zrušen k 1. 1. 2024, pozn. NSS). Nedostatečné je dle ŘSD odůvodnění výkladu vnitrostátního práva tím způsobem, aby

pokračování

dostálo požadavkům Aarhuské úmluvy, a také úzký vztah stavebních objektů s hlavní stavbou tělesa dálnice, které mají navíc chránit životní prostředí, přičemž tato skutečnost má dle městského soudu zakládat právo dotčené veřejnosti účastnit se rozhodování o těchto stavebních objektech.

[25] Námitky nejsou důvodné.

[26] Předně není důvodná námitka stran pouhého přirovnání nynějšího stavebního řízení k salámové metodě. Městský soud v bodě 23. napadeného rozsudku předestřel argumentaci, proč má za to, že nelze na dotčené stavební objekty nahlížet izolovaně, a tedy proč se jedná o navazující řízení, ve kterém může dotčená veřejnost uplatnit své námitky. Slovy městského soudu by se v opačném případě jednalo právě o salámovou metodu. Zároveň městský soud dostatečným způsobem také odůvodnil, proč nepovažoval odkaz ministerstva na případ elektrárny Chvaletice přílehavým. Napadený rozsudek obsahuje též přezkoumatelnou úvahu ohledně příznivých dopadů některých stavebních objektů na životní prostředí, nicméně ani tento argument nezaložil důvod k zamítnutí žaloby (viz body 26. a 27. napadeného rozsudku).

[27] Městský soud v bodě 26. napadeného rozsudku k argumentaci ministerstva uvedl, že není jeho úlohou posuzovat hypotetické případy a že není jeho úkolem na základě konkrétního případu učinit zobecnující závěry, jež by dopadaly na všechny myslitelné situace. Ačkoliv je odůvodnění napadeného rozsudku stručné v otázce vztahu Aarhuské úmluvy a vnitrostátního práva, z jeho bodu 28. vyplývá podstata a smysl argumentace městského soudu stran eurokonformního výkladu a možného širšího výkladu zákona v souladu s touto mezinárodní smlouvou. Nejvyšší správní soud konstatuje, že z napadeného rozsudku jsou seznatelné úvahy městského soudu, a to i v otázce „významnosti“ řešených stavebních objektů z hlediska jejich dopadů na životní prostředí. Městský soud v bodě 26. svého rozsudku ministerstvu vytkl, že nemístně směšuje otázku, zda jsou stavební objekty záměrem dle zákona EIA, s otázkou, zda je nutné stavební objekty povolovat v navazujícím řízení. Řádně a srozumitelně tedy vyložil důvody svého rozhodnutí a z odůvodnění napadeného rozsudku je zřejmé, jakými úvahami se městský soud při rozhodování řídil a jak se vypořádal s argumentací účastníků řízení.

### *III.b Rozsah předmětu řízení před městským soudem*

[28] Oba stěžovatelé shodně namítají, že městský soud překročil předmět řízení o žalobě, když zrušil napadené správní rozhodnutí v celém jeho rozsahu, odkázali přitom na usnesení rozšířeného senátu č. j. 2 As 347/2019-81. Dle nich nebyl dán důvod pro zrušení rozhodnutí ministerstva i ve vztahu k zamítavé části výroku vůči odvolání spolku Egeria, jelikož tento nepodal správní žalobu ani městskému soudu neoznámil, že bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Námitky jsou důvodné.

[29] Rozšířený senát se ve svém usnesení č. j. 2 As 347/2019-81 zabýval povahou správních rozhodnutí v tom smyslu, o jakých právech rozhodují, zda ryze o individuálních právech nebo povinnostech určité osoby, anebo se dotýkají práv nebo povinností více osob. Zabýval se i důsledky rozlišení těchto rozhodnutí na rozhodování správních soudů (viz odst. [46] a násl. usnesení rozšířeného senátu č. j. 2 As 347/2019-81). Kasační soud má ve shodě s ministerstvem za to, že se jeho rozhodnutí týká pouze ryze individuálních práv

a povinností žalobce, která přímo nesouvisí s veřejnými subjektivními právy jiných osob, a odlišných individualizovaných práv a povinností spolku Egeria. Rozhodnutí ministerstva se dotýká jen a pouze samostatných procesních práv žalobce a spolku Egeria být účastníkem stavebního řízení jakožto řízení navazujícího. Zároveň spolek Egeria nebyl rozhodnutím ministerstva v části, kterou zamítlo odvolání žalobce, dotčen ve svých právech a povinnostech. Uvedené platí i naopak. Tedy žalobcova práva a povinnosti nemohly být dotčeny vydáním rozhodnutí ministerstva v části, v níž jako nepřipustné zamítlo odvolání spolku Egeria (§ 34 odst. 1 s. ř. s.).

[30] Žalobce napadl rozhodnutí ministerstva o dvou samostatných odvoláních žalobce a spolku Egeria v celém rozsahu. Samotné rozhodnutí, kterým ministerstvo jako nepřipustné zamítlo odvolání spolku Egeria proti stavebnímu povolení, se však nedotýká práv a povinností žalobce, a proto měl městský soud zrušit rozhodnutí ministerstva pouze v rozsahu, v jakém byl žalobce se svojí žalobou úspěšný. Současně takovému postupu nebrání ani formulace výroku žalobou napadeného rozhodnutí (viz odst. [48] citovaného usnesení). V kontextu zde uvedeného pak měl městský soud žalobu v rozsahu, v němž žalobce brojil proti rozhodnutí ministerstva v části, kterou se jako nepřipustné zamítá odvolání spolku Egeria proti stavebnímu povolení, podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. odmítnout, neboť byla podána osobou zjevně neoprávněnou. Rozhodnutím ministerstva v části, v níž bylo odvolání spolku Egeria proti stavebnímu povolení jako nepřipustné zamítnuto, totiž nemohlo za žádných okolností dojít ke zkrácení žalobcových práv (§ 65 s. ř. s.). Městský soud tak neučinil, a proto Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek v rozsahu výroku I., v němž městský soud zrušil rozhodnutí žalovaného v části, kterou se jako nepřipustné zamítá odvolání spolku Egeria proti stavebnímu povolení. Protože již v řízení před městským soudem existovaly důvody pro odmítnutí žaloby, přistoupil Nejvyšší správní soud k odmítnutí žaloby v příslušném rozsahu. Současně kasační soud zrušil související výroky II. a III. o náhradě nákladů řízení o žalobě.

### *III.c Povolení stavebních objektů souvisejících se záměrem v navazujícím řízení podle zákona EIA*

[31] Ministerstvo namítá, že stavební objekty, které nemají negativní vliv na životní prostředí, ba dokonce zlepšují jeho úroveň, nejsou sto naplnit podmínku uvedenou v § 1 odst. 2 zákona EIA. Uvedení stavebních objektů v prioritním závazném stanovisku ještě neznamená, že mohou zásadním negativním způsobem ovlivnit životní prostředí. Městský soud navíc chybně dovodil, že SO 102 je mimoúrovňovou křižovatkou, ačkoliv se jedná pouze o její nepatrnou část. Výklad předestřený městským soudem proto neobstojí, zároveň by jeho aplikací došlo k vytvoření právního vakua, jelikož platnost prioritního závazného stanoviska uplynula, a proto nemůže být podkladem pro rozhodnutí v navazujících řízeních. Už vůbec neobstojí závěr v napadeném rozsudku, že za této situace – neplatného prioritního stanoviska – je nezbytné provést celé posouzení podle zákona EIA pro celý záměr včetně nyní řešených staveb. Takový postup je v rozporu s § 5 odst. 2 zákona EIA.

[32] ŘSD namítá, že povolené stavební objekty nepředstavují výstavbu dálnice ani její změnu, ačkoliv s její stavbou souvisejí, a proto nenaplnují podmínku zákona EIA. Odkázalo též na shodný závěr krajského úřadu vyplývající z jeho vyjádření podle § 23 odst. 4 zákona EIA. Totožně s ministerstvem poukázalo na uplynutí platnosti prioritního závazného stanoviska. Dle něho záměr nepodléhá posuzování vlivů na životní prostředí,



pokračování

a tedy stavební řízení není řízením navazujícím. V souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu provedlo ministerstvo posouzení, zda záměr podléhá zjišťovacímu řízení, a dospělo k negativnímu závěru. ŘSD odmítlo argumentaci městského soudu, že se jedná o navazující řízení z důvodu, aby byla zajištěna kontrola veřejnosti nad splněním podmínek prioritního závazného stanoviska. Podmínky uvedeného stanoviska byly převzaty do dalších rozhodnutí v navazujících řízeních.

[33] Námitky nejsou důvodné.

[34] Nejvyšší správní soud předesílá, že v nyní projednávané věci nenastala situace, kdy by bylo o otázce účastenství žalobce pravomocně rozhodnuto samostatně soudně přezkoumatelným rozhodnutím, a proto kasační soud nemohl z takového rozhodnutí vycházet. Otázku účastenství žalobce lze tedy posoudit v nynějším soudním řízení (*a contrario* srov. odst. [24] rozsudku NSS ze dne 26. 2. 2024, č. j. 8 As 276/2021-96, a tam citovanou judikaturu). Pro posouzení, zda měl být žalobce účastníkem stavebního řízení, je stěžejní vypořádání mezi účastníky sporné otázky, a sice, zda řízení o vydání nyní přezkoumávaného stavebního povolení na část záměru, který jako celek podléhal posouzení vlivů na životní prostředí, je navazujícím řízením podle § 3 písm. g) zákona EIA.

[35] Podle § 3 písm. g) zákona EIA se pro účely tohoto zákona rozumí *navazujícím řízením řízení vedené k záměru nebo jeho změně, které podléhají posouzení vlivů záměru na životní prostředí, jde-li o*

1. řízení o povolení záměru podle stavebního zákona,
2. řízení o povolení hornické činnosti,
3. řízení o stanovení dobývacího prostoru,
4. řízení o povolení činnosti prováděné hornickým způsobem,
5. řízení o povolení k nakládání s povrchovými a podzemními vodami,
6. řízení o vydání integrovaného povolení,
7. řízení o vydání povolení provozu stacionárního zdroje,
8. řízení o vydání povolení k provozování zařízení určeného pro nakládání s odpady,
9. řízení, v němž se vydává rozhodnutí nezbytné pro uskutečnění záměru, není-li vedeno žádné z řízení podle bodů 1 až 8, a
10. řízení o změně rozhodnutí vydaného v řízeních podle bodů 1 až 9 k dosud nepovolenému záměru nebo jeho části či etapě, má-li dojít ke změně podmínek rozhodnutí, které byly převzaty ze stanoviska.

[36] Nejvyšší správní soud z obsahu správního spisu ověřil, že ŘSD požádalo dne 24. 10. 2023 o vydání stavebního povolení pro záměr „Dálnice D49, stavba 4901 Hulín – Fryšták“ v rozsahu stavebních objektů podrobně vymezených v odst. [2] tohoto rozsudku. Těchto jedenáct stavebních objektů bylo umístěno rozhodnutími Městského úřadu Holešov – odbor územního plánování a stavebního řádu ze dne 19. 5. 2020, č. j. HOL-32952/2017/SÚ/RS, a Krajského úřadu Zlínského kraje, odbor dopravy a silničního hospodářství ze dne 19. 11. 2021, č. j. KUZL 81630/2021, která změnila původní územní rozhodnutí vydané Městským úřadem Holešov – odborem územního plánování a stavebního řádu ze dne 15. 11. 2004, č. j. SŘ/9909/2004/Sa, pro celou stavbu dálnice a staveb souvisejících. Zároveň je kasačnímu soudu z úřední činnosti známo a vyplývá to ostatně i z obsahu správního spisu, že pro úsek dálnice D49 Hulín – Fryšták vydalo

Ministerstvo životního prostředí podle § 23a zákona EIA ve znění účinném do 31. 12. 2023 prioritní závazné stanovisko ze dne 22. 11. 2016, č. j. 63881/ENV/16.

[37] Městský soud správně konstatoval, že v rámci posuzování vlivů stavby „*Dálnice D49, stavba 4901 Hulín – Fryšták*“ je významnou skutečností i funkce nyní povolených stavebních objektů, kdy většina z nich přispívá ke zmírnění nebo eliminaci nežádoucích negativních vlivů záměru (stavby 4901, dálnice D49 v úseku Hulín – Fryšták) na životní prostředí a veřejné zdraví. Dle kasačního soudu však tato skutečnost není rozhodující pro posouzení stavebního řízení jako řízení navazujícího. Obdobně nelze argumentovat neutrálním či pozitivním vlivem převážné většiny stavebních objektů a odůvodnit tak závěry stěžovatelů, dle kterých se nejedná o záměr spadající do působnosti zákona EIA, a proto nebylo namístě vést stavební řízení za účasti dotčené veřejnosti.

[38] Kasační soud se již v minulosti vyjádřil k otázce výkladu § 3 písm. g) zákona EIA v tom smyslu, že není rozhodující, zda konkrétnímu řízení předcházelo posouzení vlivů záměru na životní prostředí ve smyslu citovaného zákona, avšak stěžejní je fakt, zda mu předcházet mělo (viz odst. [66] rozsudku NSS ze dne 26. 2. 2024, č. j. 8 As 277/2021-66). Proto je nutné materiálně posoudit, zda záměr nebo jeho změna podléhá posouzení vlivů záměru na životní prostředí – zda mohou mít významný vliv na životní prostředí. V nynější věci podléhal celý záměr stavby dálnice D49 v úseku Hulín – Fryšták posouzení vlivů na životní prostředí, byť ve zjednodušeném procesu podle § 23a zákona EIA, přičemž pro stavbu dálnice bylo platné prioritní závazné stanovisko. O tom není mezi účastníky řízení sporu. Účastníci řízení však sporují, že nyní projednávané stavební objekty nelze považovat za součást záměru jako celku zejména z důvodu uplynutí platnosti prioritního závazného stanoviska.

[39] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s argumentem městského soudu, dle kterého nelze směřovat otázku, zda je určitá stavba záměrem podle zákona EIA, s otázkou, zda je nutné povolovat záměr či jeho část s kladným stanoviskem dle tohoto zákona v navazujícím řízení. Předmětem projednávané věci je situace druhá, a tedy, zda je nutné část záměru, byť marginální, avšak funkčně související s jeho hlavní částí, povolovat v řízení s účastí dotčené veřejnosti. Bylo by proti smyslu a účelu zákona EIA, aby bylo možné v důsledku pochybení správních orgánů či stavebníka dospět do situace, jako v nyní souzené věci. Tedy, že lze stavby funkčně spojené s tělesem dálnice povolovat v samostatném řízení, avšak vlivem uplynutí platnosti prioritního závazného stanoviska by se nejednalo o navazující řízení a účast dotčené veřejnosti by byla vyloučena.

[40] Především má kasační soud za to, že potřeba realizace stavebních objektů vznikla v souvislosti s výstavbou tělesa dálnice. Zároveň jsou protihlukové stěny a ORL nezbytné pro ochranu veřejného zdraví obyvatel dotčených stavbou dálnice a provozem na ní. Též jsou nezbytné pro ochranu životního prostředí a nezbytné k jejímu fungování v souladu s posouzením záměru v prioritním závazném stanovisku a s jednotlivými složkovými předpisy. Provizorní napojení dálnice a část větve mimoúrovňové křižovatky umožní zprovoznění stavby 4901 v celé její délce, tj. v úseku Hulín – Fryšták. Bez provedení těchto jedenácti stavebních objektů tedy nelze dálnici technicky provozovat bez negativních vlivů na životní prostředí. Též je nutné zohlednit vyloučení dotčené veřejnosti z procesu vydávání prioritního závazného stanoviska. Je proto žádoucí, aby se navazujícího řízení o povolení staveb prospěšných pro životní prostředí účastnila i dotčená veřejnost, která může namítat

pokračování

nedostatky v provedení těchto staveb neboli zda odpovídají požadavkům z prioritního závazného stanoviska a skutečně napomáhají chránit veřejné zdraví a životní prostředí. Pro posouzení je podstatný též princip předběžné opatrnosti, jenž odpovídá požadavkům unijního práva na prevenci a obezřetnost a uplatňuje se ve všech procesech týkajících se životního prostředí. Předmětem projednávané věci jsou stavební objekty, které jsou dle kasačního soudu součástí celého záměru stavby dálnice D49 v úseku Hulín – Fryšták, a proto i tyto objekty jakožto součást záměru podléhají posouzení podle zákona EIA. Je-li dána sebemenší pochybnost stran potenciálně významných negativních vlivů na životní prostředí, jsou ve smyslu uvedeného principu předběžné opatrnosti správní orgány povinny upřednostnit postup dle zákona EIA (obdobně viz odst. [24] a [29] rozsudku NSS ze dne 16. 1. 2025, č. j. 1 As 111/2024-66). Nejvyšší správní soud proto činí dílčí závěr, že stavební řízení mělo být vedeno jako navazující řízení podle § 3 písm. g) bodu 1. zákona EIA.

[41] Nedůvodná je námitka ministerstva, že městský soud nesprávně odkázal na rozsudky kasačního soudu (rozsudky NSS ze dne 12. 8. 2024, č. j. 6 As 125/2024-76, ze dne 23. 8. 2024, č. j. 2 As 120/2024-84, a ze dne 11. 9. 2024, č. j. 4 As 107/2024-72). V případě řízení vedených pod sp. zn. 6 As 125/2024 a sp. zn. 4 As 107/2024 vznikla potřeba realizace tamních stavebních objektů (přeložky potoků, řek a vodovodů, úprava koryta řeky Bečvy, vodovodní připojení, vyhloubení retenčního příkopu a úpravy meliorací na několika úsecích; přeložky kabelů či tramvajového vedení a prodloužení drážní vlečky) v důsledku umístění tělesa dálnice. Městský soud argument nutnosti realizace stavebních objektů v důsledku umístění tělesa dálnice aplikoval i na nyní projednávanou věc, a přitom odkázal na citované rozsudky. ŘSD se mýlí, domnívá-li se, že městským soudem uvedené rozsudky neřešily podstatu nynějšího sporu. Ačkoliv skutečně meritorní posouzení rozsudků uvedených v tomto odstavci neřeší otázku stěžejní pro rozhodnutí v této věci, je právě použití argumentu – zda je potřeba realizovat jedenáct povolených stavebních objektů v důsledku umístění tělesa dálnice D49 či jejího provedení – rozhodné pro učinění jednoznačného závěru stran povahy stavebního řízení jako navazujícího podle zákona EIA. Odkaz na citované rozsudky proto nebyl nepřipadný.

[42] Nejvyšší správní soud souhlasí s ŘSD v tom, že pouhé uvedení části stavebních objektů v prioritním závazném stanovisku ještě automaticky neznamená, že se jedná o záměr, který může závažně ovlivnit životní prostředí. ŘSD však opětovně argumentuje nesprávným způsobem. Jak již kasační soud vysvětlil výše, na stavební objekty nelze nahlížet izolovaně jako na „nový záměr“ odlišný od původního, stavba dálnice D49 Hulín – Fryšták, (viz odst. [40] tohoto rozsudku). Stejně tak není uvedení stavebních objektů ve stanovisku rozhodující pro posouzení stavebního řízení jako řízení navazujícího. Nicméně z obsahu prioritního stanoviska je evidentní, že právě vlivem zbudování protihlukových stěn a ORL dojde ke zmírnění, místy dokonce k eliminaci negativních vlivů záměru (dálnice D49) na životní prostředí (srov. str. 11, 16, 17, 20 a 35 prioritního závazného stanoviska č. j. 63881/ENV/16). Dále kasační soud přisvědčuje ministerstvu v tom, že městský soud chybně označil SO 102 za mimoúrovňovou křižovátku. Ze záhlaví stavebního povolení je zřejmé, že toto se týkalo stavebního objektu SO 102, avšak pouze jeho části („SO 102 MÚK Třebětice – větev TRE3 od km 0,250“). Stavební povolení tedy svým rozsahem nepovolovalo zbudování mimoúrovňové křižovátky jako takové, ale jednalo se o část napojení dálnice na okružní křižovátku se silnicí II/432 v délce do 200 metrů. Městský soud tedy v kontextu výše uvedeného, že se nejedná o mimoúrovňovou křižovátku, nesprávně dovodil, že u mimoúrovňové křižovátky je vliv na životní prostředí zřejmý. Toto dílčí pochybení

však nemá vliv na zákonnost napadeného rozsudku. Sjezd z dálnice a jeho napojení na okružní křižovatku jsou sice způsobitelné negativně působit na životní prostředí, avšak dle Nejvyššího správního soudu nelze konstatovat, že se jedná o tak zjevnou situaci, za jakou ji považoval městský soud. Především se ale jedná o stavební objekt, bez něhož nelze dálnici D49 technicky provozovat v celém jejím rozsahu (Hulín – Fryšták), a který je součástí původního záměru stavby 4901.

[43] Ministerstvo odkázalo na § 5 odst. 2 zákona EIA, dle kterého se v dlouhodobém záměru posuzují jeho jednotlivé etapy samostatně a v kontextu vlivů záměru jako celku, což městský soud vůbec neaplikoval. Námitka není důvodná. Záměrem, který podléhal posouzení vlivů na životní prostředí, byla v nyní projednávané věci *„Dálnice D49, stavba 4901 Hulín – Fryšták“*, tedy stavba dálnice, která v rámci posouzení zahrnovala i provizorní napojení dálnice na stávající silnici II/490 jižně od Fryštáku (SO 189) a také mimoúrovňovou křižovatku Třebětice (SO 102) – v nyní projednávané věci je podstatná pouze její část v délce cca 200 metrů. Součástí původního záměru tedy byly i některé z nyní povolovaných stavebních objektů. Pro navazující část – záměr *„Rychlostní silnice R49, stavba 4902.1 Fryšták – Lípa, 1. etapa“* vydalo Ministerstvo životního prostředí souhlasné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí ze dne 16. 11. 2009, č. j. 91172/ENV/09. Oba uvedené záměry byly z hlediska jejich vlivů na životní prostředí posuzovány zvlášť. V souladu s ministerstvem citovaným ustanovením byla každá etapa posouzena samostatně. Nelze však již dále rozštěpovat jednotlivé etapy, v nynější věci záměr dálnice D49 Hulín – Fryšták, na dílčí části, tj. izolovaně posuzovat (dříve nepovolené) stavby, které jsou součástí záměru, bez jeho vlivu na životní prostředí jako celku a následně dospět k závěru, že dílčí část stavby nespadá svým rozsahem do působnosti zákona EIA.

[44] Svou poslední námitkou ministerstvo brojí proti nepřipadné argumentaci důvodovou zprávou k zákonu č. 413/2021 Sb. Tento zákon se dle ministerstva zabýval pouze stavebními objekty hlavní trasy dálnice, tedy nikoliv vedlejšími stavebními objekty. Námitka není důvodná. Městský soud použil důvodovou zprávu jako podpůrný argument, pomocí ní poukázal na obavy zákonodárce z uplynutí platnosti prioritního závazného stanoviska před nabytím právní moci rozhodnutí v navazujících řízeních, a proto stanovil podmínku jeho platnosti v době vydání rozhodnutí v prvním stupni. Důvodová zpráva též uvádí, že právě v případě navázání platnosti závazného stanoviska na právní moc rozhodnutí v navazujících řízeních by mohla nastat situace, kdy by bylo nezbytné zpracovat nové stanovisko pro celý záměr (včetně již povolených staveb). Nelze však učinit závěr, že by se důvodová zpráva vztahovala pouze ke stavebním objektům hlavní trasy dálnice. Dle městského soudu zákonodárce počítal s existencí dosud nepovolených staveb. Tento závěr z důvodové zprávy skutečně vyplývá. Samotný závěr o tom, že v nynější věci mělo být stavební řízení vedeno jako navazující řízení, vystavěl městský soud především na nezbytnosti povolených staveb pro realizaci záměru (z hlediska ochrany životního prostředí a technického zprovoznění), s čímž se kasační soud již výše ztotožnil.

[45] ŘSD namítá, že povolované stavební objekty nejsou součástí výstavby dálnice jako takové, a to i přes to, že s její stavbou souvisejí. Odkazuje přitom na vyjádření Krajského úřadu Zlínského kraje č. j. KUZL 47484/2023 a jeho doplnění ze dne 4. 6. 2024, č. j. KUZL 50410/2024, podle § 23 odst. 4 zákona EIA, dle kterého nepodléhají stavební objekty posouzení podle zákona EIA, a stavební řízení tudíž není navazujícím řízením. ŘSD zdůraznilo, že ministerstvo postupovalo v souladu s vyjádřením Ministerstva životního

pokračování

prostředí č. j. MZP/2023/710/105 pro nastalou situaci (uplynutí platnosti prioritního závazného stanoviska). Námitka není důvodná.

[46] Jak již kasační soud vysvětlil výše, pro posouzení otázky, zda mělo být stavební řízení vedeno jako navazující řízení, není rozhodující povaha nynějšího záměru, nýbrž skutečnost, že stavební objekty byly původně součástí celého záměru – stavby dálnice, který podléhal posouzení podle § 23a zákona EIA. Zároveň na tomto místě kasační soud opakuje, že se jedná o stavby, bez jejichž zbudování nelze dálnici v celém jejím rozsahu technicky provozovat, a zároveň převážná část stavebních objektů napomáhá snižovat či úplně eliminovat negativní vlivy dálnice na veřejné zdraví a životní prostředí. Z toho důvodu se tedy jedná o nezbytné součásti dálnice – nelze na ně nahlížet izolovaně a takovým způsobem je také posuzovat.

[47] Dále ŘSD upozorňuje na skutečnost, že ministerstvo dostalo požadavkům rozsudku č. j. 8 As 277/2021-66 a učinilo odbornou úvahu o tom, zda povolované stavební objekty podléhají posouzení vlivů na životní prostředí. ŘSD též odkázalo na rozsudek Krajského soudu v Ostravě č. j. 38 A 2/2024-129, který žalobu v obdobné věci zamítl. Kasační soud považuje odkaz ŘSD na rozsudek Krajského soudu v Ostravě č. j. 38 A 2/2024-129 za ryze účelový. Krajský soud v Ostravě žalobu zamítl nikoli z důvodu, že by shledal, že se v případě tam umístěných objektů nejedná o navazující řízení, nýbrž proto, že tamní žalobce se již dříve bránil proti rozhodnutí o jeho neúčastenství odvoláním a následně správní žalobou (odmítnuta pro opožděnost, pozn. NSS), proto byl krajský soud pravomocným usnesením o účastenství tamního žalobce vázán (viz odst. [24] rozsudku NSS č. j. 8 As 276/2021-96, a tam citovanou judikaturu). Nejvyšší správní soud přisvědčuje ŘSD, že ministerstvo dostalo požadavkům rozsudku č. j. 8 As 277/2021-66, když provedlo „kvazizjišťovací řízení“, dospělo však k nesprávným závěrům. Na nyní projednávané stavební objekty nahlíželo izolovaně od původního záměru a naplnění podmínek zákona EIA posuzovalo ve vztahu ke každému stavebnímu objektu zvlášť. Tento postup však Nejvyšší správní soud již výše odmítl.

[48] Dle ŘSD jsou nesprávné úvahy městského soudu, že by izolované nahlížení na povolované objekty mohlo vést k salámové metodě. Správní orgány jsou povinny odhalit pokus o rozdělování záměru na menší celky, které by nepodléhaly posouzení vlivů na životní prostředí. Ostatně stavební objekty nebyly z hlavního stavebního řízení vyjmuty účelově, důvodem byla potřeba změny původního územního rozhodnutí, která vzešla ze zvýšené potřeby ochrany životního prostředí. Kasační soud ověřil, že potřeba změny územního rozhodnutí vzešla především ze změny polohy ORL, dále též vlivem posunu „konce úpravy stavby“ provizorního napojení, z důvodu úpravy parametrů protihlukových stěn a změny stykové křižovatky na okružní, v jejímž důsledku bylo nutné u SO 102 změnit poloměr směrového oblouku. Nelze tedy konstatovat, že stavební objekty byly z hlavního stavebního řízení vyjmuty účelově, jak naznačil městský soud, avšak tento závěr nemá žádný vliv na zákonnost napadeného rozsudku.

[49] ŘSD v poslední řadě namítá, že o navazující řízení nemůže jít ani z důvodu zajištění kontroly splnění podmínek z prioritního závazného stanoviska veřejností. Podmínky z tohoto stanoviska byly vtěleny do stavebního povolení hlavní trasy dálnice, a navíc již toto závazné stanovisko není platné. K této dílčí námitce Nejvyšší správní soud uvádí následující. Požadavek na zbudování protihlukových stěn vzešel právě z prioritního závazného

stanoviska, jelikož bez jejich existence by byly hlukové limity v obývaných částech obcí překračovány. ORL chrání jednu ze složek životního prostředí před jejím znečištěním včetně vodní nádrže Fryšták (významný krajinný prvek, pozn. NSS). Vzešla-li potřeba chránit veřejné zdraví a životní prostředí právě z prioritního stanoviska, přičemž se procesu jeho vydání nemohla účastnit dotčená veřejnost, je její účast v navazujících řízeních o to více nezbytná (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 7. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 44/18, a ze dne 20. 12. 2023, sp. zn. Pl. ÚS 7/23). Pro posouzení je pak rozhodující, že záměr jako celek (stavba dálnice D49 Hulín – Fryšták) posouzení podle zákona EIA podléhal, uplynutí platnosti prioritního stanoviska nemá na tuto skutečnost vliv. V opačném případě by byla dotčená veřejnost vyloučena z projednávání staveb funkčně souvisejících se stavbou tělesa dálnice, a pro její provoz nezbytných, což by vedlo k absurdnímu závěru, který by byl též v rozporu s citovanými nálezy Ústavního soudu. Ani tato kasační námitka tedy není důvodná.

[50] Kasační soud zároveň konstatuje, že není oprávněn posoudit hypotetické situace, které mohou nastat například v důsledku zrušení stavebního povolení, a především vlivem liknavého postupu stavebníka a správních orgánů. Není úlohou správních soudů odpovědět na jakoukoliv potenciálně vyvstalou situaci, ale zabývají se konkrétními skutkovými okolnostmi, a to ve vztahu ke konkrétnímu posuzovanému záměru (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 10. 2024, č. j. 7 As 9/2024-64, odst. [26]). Ostatně shodně postupoval i městský soud. Bude tedy na ministerstvu, aby umožnilo účast žalobce ve stavebním řízení, a přitom postupovalo v mezích zákona EIA (§ 2 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů).

#### IV. Závěr a náklady řízení

[51] Nejvyšší správní soud shledal důvodnými kasační námitky stěžovatelů stran rozsahu zrušujícího výroku napadeného rozsudku, a proto rozsudek městského soudu zrušil ve výroku I. v rozsahu, ve kterém městský soud zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 7. 2024, č. j. MD-11166/2024-220/13, v části, kterou se jako nepřípustné zamítá odvolání spolku Egeria, z. s., proti stavebnímu povolení Dopravního a energetického stavebního úřadu ze dne 8. 2. 2024, č. j. DESU/112/000797/24. Jelikož byl již v řízení před městským soudem dán důvod pro odmítnutí části žaloby, která směřovala proti rozhodnutí žalovaného v části, v níž se jako nepřípustné zamítá odvolání spolku Egeria, z. s., proti stavebnímu povolení č. j. DESU/112/000797/24, a žalobu podal pouze žalobce, o jehož odvolání rozhodl žalovaný stejným výrokem, Nejvyšší správní soud současně žalobu v této části odmítl (§ 110 odst. 1 věta první za středníkem s. ř. s.). Kasační soud zároveň zrušil související výroky II. a III. napadeného rozsudku, kterými městský soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o žalobě.

[52] Ve zbylé části zrušující výrok I. napadeného rozsudku ob stojí, Nejvyšší správní soud kasačními námitkami nepřisvědčil, a kasační stížnosti proto zamítl podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s.

[53] Jelikož Nejvyšší správní soud zrušil část výroku I. a související výroky II. a III. napadeného rozsudku a současně žalobu v příslušné části odmítl, musí rozhodnout jak o náhradě nákladů řízení před městským soudem, tak o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti – kasační soud je posledním soudem, který o věci rozhodl (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.).

pokračování

[54] Žalobce byl v řízení před městským soudem v části, v níž městský soud zrušil rozhodnutí žalovaného, úspěšný, proto mu vůči žalovanému náleží právo na náhradu nákladů řízení o žalobě, které sestávají ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč a z nákladů na právní zastoupení, jelikož žalobce byl v řízení o žalobě zastoupen advokátkou. Zástupkyně žalobce učinila celkem dva úkony právní služby, a to převzetí a přípravu zastoupení a sepsání žaloby (§ 11 odst. 1 písm. a) a písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění do 31. 12. 2024]. Odměna za tyto dva úkony právní služby činí podle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. téže vyhlášky 2 x 3 100 Kč. Dle § 13 odst. 4 citované vyhlášky je třeba k částce za jednotlivé úkony přičíst 2 x 300 Kč paušální náhradu hotových výdajů za dva úkony právní služby. Celkem tedy odměna činí 6 800 Kč, odměna není zvýšena o daň z přidané hodnoty, neboť zástupkyně žalobce na výzvu městského soudu neprokázala, že by byla plátkyní této daně.

[55] Ve vztahu k části žaloby, kterou Nejvyšší správní soud odmítl, nemá žádný z účastníků řízení o žalobě právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 3 s. ř. s.).

[56] ŘSD nemá právo na náhradu nákladů řízení před městským soudem, jelikož mu městský soud neukládal žádné povinnosti, v souvislosti s jejichž plněním by ŘSD nějaké náklady vznikly, a přiznání náhrady dalších nákladů řízení z důvodů zvláštního zřetele hodných ŘSD nenavrhlo (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

[57] Stěžovatelé byli se svými kasačními stížnostmi částečně úspěšní, a proto jim podle § 60 odst. 1, věty druhé, s. ř. s. náleží právo na náhradu poměrné části nákladů řízení o kasačních stížnostech. Ministerstvu však žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal. Rovněž nepřiznal náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ani ŘSD, a to navzdory tomu, že od 1. 1. 2024 již nejde o příspěvkovou organizaci, nýbrž o státní podnik, jehož zákonem stanoveným účelem je i zajištění výstavby dálnic a jejich součástí a příslušenství (§ 9a zákona o pozemních komunikacích). ŘSD jako státní podnik hospodaří s majetkem státu (§ 2 zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů) a vlastním jménem se účastní řízení před soudy a jinými orgány ve věcech týkajících se tohoto majetku (§ 16 odst. 2 tohoto zákona). Účast ve správních či soudních řízeních ve věcech, v nichž jde o zajištění výstavby dálnic a jejich součástí a příslušenství, lze považovat za podstatnou část jeho činnosti. Lze proto nadále předpokládat, že ŘSD zaměstnává řadu zaměstnanců, kteří by měli být schopni jej dostatečně kvalifikovaným způsobem zastupovat a právně za něj jednat v uvedených řízeních, tedy i v tomto řízení o kasační stížnosti. Ani po změně právní formy tak v těchto věcech u ŘSD zásadně nebude důvod pro uznání nákladů zastupování advokátem jako účelně vynaložených, stejně jak tomu nebylo v době, kdy ŘSD bylo příspěvkovou organizací (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 9. 2010, sp. zn. I. ÚS 1877/10).

[58] Žalobce měl v řízení o kasační stížnosti částečný úspěch, má proto vůči stěžovatelům právo na náhradu poměrné části nákladů řízení o kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud mu však náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal, neboť v řízení před kasačním soudem neučinil žádný úkon, takže mu žádné náklady nevznikly.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 24. dubna 2025

JUDr. Radan Malík  
předseda senátu