



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce: **Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu**
IČO 67010041, sídlem Körnerova 219/2, 602 00 Brno, IČO 67010041
zastoupen JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D., advokátkou, ev. č. ČAK
16804
sídlím Vodičkova 704/36, 110 00 Praha 1

proti

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

za účasti: **Ředitelství silnic a dálnic ČR**
IČO: 65993390
se sídlím Na Pankráci 546/56, 140 00 Praha 4
zastoupena Mgr. Petrem Kuchařem, advokátem, ev. č. ČAK 09130
sídlím Na Pankráci 30a/404, PSČ 140 00 Praha 4 – Nusle

v řízení o žalobě proti rozhodnutí ministra dopravy ze dne 11. 5. 2022, č. j. MD-10553/2022-510/3,

takto:

- I. Rozhodnutí ministra dopravy ze dne 11. 5. 2022, č. j. MD-10553/2022-510/3, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen zaplatit** žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 25 070 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku, k rukám JUDr. Petry Humlíčkové, Ph.D., právní zástupkyně žalobce.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

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

Odůvodnění:

I. Předmět sporu

1. Žalobce se podanou žalobou domáhá přezkoumání rozhodnutí ministra dopravy ze dne 11. 5. 2022, č. j. MD-10553/2022-510/3, kterým ministr zamítl žalobcův rozklad jako nepřipustný, jelikož žalobce není účastníkem řízení. Rozklad směřoval proti rozhodnutí Ministerstva dopravy, odboru infrastruktury a územního plánu, ze dne 4. 1. 2022, č. j. MD-19396/2021-910/10, jímž ministerstvo na základě žádosti stavebníka – Ředitelství silnic a dálnic ČR (osoby zúčastněné na řízení) – schválilo ve společném územním a stavebním řízení stavební záměr „D11, stavba 1106 Hradec Králové – Smiřice.

II. Řízení předcházející podané žalobě a napadené rozhodnutí

2. Ministerstvo dopravy veřejnou vyhláškou ze dne 4. 1. 2022, č. j. MD-19396/2021-910/10, oznámilo vydání rozhodnutí o změně umístění a změně povolení stavby „D11, stavba 1106 Hradec Králové – Smiřice“ se 2 stavebními objekty – SO 101 (část trasy dálnice) a SO 261 (protihluková stěna) – před jejich dokončením.
3. Žalobce zaslal dne 3. 2. 2022 na ministerstvo přihlášku do tohoto řízení v rozkladové fázi [podle § 3 písm. i) bodu 2 a písm. g) bodu 3 a § 9c odst. 4 a odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb., zákon o posuzování vlivů na životní prostředí]. Současně žalobce podal proti tomuto rozhodnutí rozklad, v němž namítal, že řízení o změně územního rozhodnutí a stavebního povolení neprobíhalo jako navazující řízení, ačkoliv se jedná o společné územní a stavební řízení podle § 3 písm. g) bodu 3 zákona o posuzování vlivů.
4. Ministr při posuzování důvodnosti rozkladu nejprve posoudil otázku, zda je zmíněné stavební řízení navazujícím řízením podle zákona o posuzování vlivů. Od toho se totiž odvíjí postavení žalobce jako účastníka řízení. Z vyjádření Krajského úřadu Královéhradeckého kraje („KÚ HK“) ze dne 16. 7. 2021, č. j. KUKHK-24561/ZP/2021, plyne, že záměr svým charakterem a rozsahem nenaplnňuje § 4 zákona o posuzování vlivů, a proto není navazujícím řízením. Podle ministra tak není žalobce oprávněnou osobou k podání rozkladu.

III. Žaloba

5. Žalobcovy výtky vůči napadenému rozhodnutí se omezují na jediný žalobní bod – zda byl žalobce účastníkem správního řízení a zda měl být jeho rozklad věcně projednán.
6. Podle žalobce je vyjádření KÚ HK irelevantní, a navíc jeho obsah žalovaný dezinterpretuje. Toto vyjádření totiž nikde netvrdí, že řízení není navazujícím řízením. Toto vyjádření jen uvádí, že ohledně protihlukové stěny není nutné vést nový proces EIA. Žalobce je však názoru, že protihluková stěna je integrální součástí dálnice D1106, pro kterou bylo stanovisko EIA vydáno v roce 2016. A pokud je protihluková stěna integrální součástí dálnice, má se o ní vést navazující řízení. Žalovaný se vyjádřením KÚ HK jen účelově zaštiťuje, aby nemusel vést řízení s dotčenou veřejností. Podobně účelově byla žalobcova účast v řízení odmítnuta i v jiných řízeních, kde však posléze žalobcovu účast uznal Krajský soud v Ústí nad Labem (rozsudku ze dne 7. 6. 2021, č. j. 15 A 102/2018–43, a v rozsudku ze dne 29. 11. 2021, č. j. 15 A 106/2019–48).

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

7. Všechna řízení mají být podle žalobce navazujícím řízením (např. územní řízení, stavební řízení, řízení o změně umístění či o změně povolení nebo řízení o dodatečném umístění či dodatečném povolení). V tomto případě je totiž protihluková stěna nikoliv novým stavebním objektem, ale doplněním chybějícího stavebního objektu k dálnici, je tedy integrální součástí dálnice.

IV. Vyjádření žalovaného

8. Podle žalovaného podal žalobce žalobu opožděně. Správní řízení se vedlo podle zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon), proto lhůta k podání žaloby podle § 2 odst. 2 činí pouze 1 měsíc. Soud by tak měl žalobu odmítnout.
9. Rovněž je žaloba podána k nepřislušnému soudu. Podle § 7 odst. 4 s. ř. s. je v řízení o žalobě proti rozhodnutí, kterým se umísťuje nebo povoluje stavba dopravní infrastruktury podle § 1 odst. 2 písm. a) nebo b) liniového zákona příslušný Krajský soud v Ostravě.
10. K věci samé uvedl žalovaný, že řízení nebylo navazujícím řízením. To potvrdil i KÚ HK. Stavební objekt dálnice spadá pod posuzování vlivů záměru na životní prostředí, k čemuž bylo vydáno stanovisko EIA v roce 2016. V průběhu stavebního řízení se aktualizovala hluková studie a bylo zjištěno, že je zapotřebí vybudovat protihluková opatření. To však už nepodléhá posuzování vlivů na životní prostředí, jak potvrdil KÚ HK. Proto se nevedlo navazující řízení, jehož by se účastnila dotčená veřejnost.
11. Rozsudky Krajského soudu v Ústí nad Labem, na které poukazuje žalobce, na tuto věc nedopadají. Týkají se totiž jiných skutkových okolností.
12. I kdyby soud žalobu neodmítl, měl by ji zamítnout.

V. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

13. Rovněž oba zúčastnění na řízení je názoru, že žaloba byla podána opožděně, navíc k nepřislušnému soudu.
14. Osoba zúčastněná považuje za stěžejní sdělení KÚ HK, že záměr nepodléhá posuzování vlivů na životní prostředí. Proto žalovaný postupoval správně, když nepovažoval správní řízení za řízení navazující. Protihlukové stěny jsou totiž nové objekty realizované nezávisle na dálnici.
15. Správní řízení navíc ani nenaplnjuje žádnou z taxativních definic navazujícího řízení podle § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů.
16. Zmíněné rozsudky Krajského soudu v Ústí nad Labem na věc nedopadají, neboť jsou skutkově odlišné, jak správně vyjádřil tvrdil již v napadeném rozhodnutí. Navíc v jednom z těchto rozsudků soud aplikoval zákon o posuzování vlivů v jiném znění, než které je rozhodné nyní, a druhý rozsudek je předmětem kasačního přezkumu před Nejvyšším správním soudem.

VI. Repliky, dupliky a další vyjádření osoby zúčastněné na řízení

17. Žalobce ve svém navazujícím vyjádření nesouhlasil s tím, že žalobu podal opožděně a k nepřislušnému soudu. Spor se totiž nevede o zákonnost meritorního rozhodnutí žalovaného, ale o procesní otázku účastenství v řízení. K tomu žalobce odkázal na podobný případ řešený Městským soudem v Praze, který žalobcův názor potvrzuje.

Shodu s prvpisem potvrzuje M. S.

18. Dále žalobce polemizuje se zmíněným vyjádřením KÚ HK, s nímž se v napadeném rozhodnutí ztotožnil žalovaný, že záměry v tomto správním řízení nepodléhají posuzování vlivů na životní prostředí. Poté se blíže zabývá zmíněnými rozsudky Krajského soudu v Ústí nad Labem a nadále trvá na tom, že je lze vztáhnout i na tuto věc. Správní řízení je řízením navazujícím a lze ho podřadit pod jednu z definic navazujícího řízení v § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů.
19. Na to reagovala zúčastněná osoba, že trvá na svém názoru o opožděnosti žaloby a nepřislušnosti soudu. Rozsudek Městského soudu v Praze, na který odkazuje žalobce, se týká odlišné věci. Žalovaný se totiž věcně zabýval námitkami žalobce proti prvoinstančnímu rozhodnutí, takže se napadené rozhodnutí netýká jen procesní otázky účastnictví, ale otázky meritorní. Na věc tak dopadá liniový zákon a jeho speciální úprava lhůt a speciální úprava s. ř. s. ohledně příslušnosti soudu.
20. Dále se osoba zúčastněná věnovala žalobcově argumentaci, zda správní řízení je navazujícím řízením a zda jsou realizované záměry integrální součástí dálnice.
21. Posléze se znovu vyjádřil žalovaný. Setrval na tom, že žaloba je podána opožděně, protože podstatou sporu není procesní otázka, ale otázka, zda se jedná o navazující řízení podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Až po zodpovězení této otázky lze zjistit, zda je žalobce účastníkem řízení. Rozsudek Městského soudu v Praze, na který žalobce odkazoval, je nepřipadný a týká se jiné situace, než je řešena nyní. Poté se žalovaný opět věnoval otázce navazujícího řízení, ale jen opakoval a lehce prohluboval již učiněné úvahy.
22. Žalobce ve své další reakci trval na tom, že žaloba byla podána včas. Napadené rozhodnutí se týká procesní otázky. Žalobce se domáhal účastnictví až při podání rozkladu, takže žalovaný rozhodnutím o nepřipustnosti rozkladu rozhodl o procesní otázce, nezabýval se meritem věci a zároveň se takřka vůbec nezabýval meritorními otázkami nastolenými v rozkladu, jak tvrdí osoba zúčastněná. Ve zbytku svého podání se žalobce opět věnoval otázce navazujícího řízení a reagoval na předchozí argumentaci žalovaného a osoby zúčastněné.
23. Ve své replice ze dne 21.9.2022 se žalobce opět věnoval otázce, zda jsou realizované objekty integrální součástí dálnice a odkázal při tom na další judikaturu.
24. Ve vyjádření ze dne 25.8.2025 k závěrům NSS (sp.zn. 3 As 103/2024) žalobce argumentaci žalovaného v napadeném rozhodnutí ze dne 11. 5. 2022 odmítl jako zástupnou a irelevantní, jelikož žalovaný s ŘSD účelově přehlíží, že v procesu EIA v roce 1996 s vydáním stanoviska EIA dne 18. 10. 1996 nelze rozpoznat žádný konkrétní SO, proces EIA v roce 2016 vůbec neproběhl, neboť bylo jen vydáno závazné stanovisko EIA dne 7. 12. 2016 a obecně v procesech EIA se mnohdy nehodnotí konkrétní SO a všechny SO a rozhodně ne všechny SO, které mají zmírňující funkci (např. PHS) nebo kompenzační funkci (např. počty a druhy a místa vysazených dřevin, počty a velikost a místa tůní/mokřadů, počty a velikost a místa zídek pro plazy či obojživelníky apod.) Často se totiž stává, že až z dalších fází schvalování (územní a stavební řízení) stavebního záměru na základě nových podkladů (hluková studie, rozptylová studie, migrační studie atd.) vyplyne, že je potřeba projekt, který prošel úspěšně procesem EIA a má souhlasné závazné stanovisko EIA, dílčím způsobem změnit. Žalobce připomněl, že ŘSD podalo žádost o změnu dálnice D1106 dne 18. 6. 2021 (pozn.: tj. v době platnosti souhlasného závazného stanoviska EIA ze dne 7. 12. 2016 s 12 podmínkami pro dálnici D1106, která končila až dne 7. 12. 2021), takže řízení mělo standardně probíhat jako navazující řízení s účastí spolků, nejen žalobce, a mezi podklady řízení mělo být toto souhlasné závazné stanovisko EIA pro dálnici D1106 z 7/2016 jako povinný podklad. Oba SO, tj. SO 101 a SO 261, představují změnu Shodu s prvpisem potvrzuje M. S.

územního rozhodnutí dálnice D1106 ze dne 27. 9. 2002. Oba SO, tj. SO 101 a SO 261, představují změnu stavebního povolení dálnice D1106-1 ze dne 22. 6. 2018. Tato změna vyplynula z AKTUALIZACE hlukové studie během předčasného užívání dálnice D1106. Změna SO 101 se týká 7,64 km hlavní trasy dálnice, takže proces EIA s realizací SO 101 výslovně počítal (SO 101 je integrální součástí dálnice D1106, bez níž by nemohla být provozována a ani zkolaudována), takže jeho realizace v jakékoliv podobě byla součástí procesu EIA a tento SO byl v jakékoliv podobě hodnocen procesem EIA. Změna SO 261 se týká 4 částí PHS celkové délky 3,071 km a proměnlivé výšky 3-4 metry, přičemž zajistit podlimitní intenzity hluku na dálnici je součástí podmínek stanoviska EIA z 10/1996 (k tomu žalobce přiložil tento důkaz) i podmínek závazného stanoviska EIA z 7/2016 (přiloženo jako důkaz), takže proces EIA s realizací nějakých PHS výslovně počítalo, takže jejich realizace v jakékoliv podobě byla součástí procesu EIA a tento SO byl v jakékoliv podobě hodnocen procesem EIA (provoz na dálnici způsobuje nadlimitní intenzity hluku, což prokázal proces EIA a řada následných hlukových studií a dokonce hluková studie při předběžném užívání dálnice, z čehož také vyplývá, že stavební povolení bylo de facto vydáno nezákonně, neboť nezajistilo podlimitní intenzity hluku). SO 261 je rovněž integrální a vyvolanou součástí dálnice D1106, bez níž by nemohla být provozována a ani zkolaudována.

VII. Posouzení věci Městským soudem v Praze

25. Městský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. Při přezkoumání tohoto rozhodnutí městský soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
26. Soud ve věci rozhoduje podruhé poté, co Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 30.4.2025, čj. 3As 103/2024-45, rozhodnutí městského soudu ze dne 30.4.2024, čj. 10 A 64/2022-86.
27. Městský soud v tomto prvním rozhodnutí dospěl k závěru, že žaloba je důvodná pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů ohledně posouzení otázky žalobcova účastenství ve správním řízení. Ministr ve svém rozhodnutí pouze odkázal na vyjádření KÚ HK, ale nepředstavil žádné přezkoumatelné důvody, proč správní řízení není navazujícím řízením a proč žalobce není účastníkem řízení, proto napadené rozhodnutí zrušil bez jednání rozsudkem podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Městský soud vycházel při řešení této žaloby z rozsudku NSS ze dne 26. 2. 2024, č. j. 8 As 277/2021-66, který se týkal velmi podobné věci a ve kterém NSS dospěl k závěru, že rozhodnutí o účastenství, které vychází pouze z nezávazného vyjádření krajského úřadu bez vlastního skutečného odůvodnění, je nepřezkoumatelné. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud jednoznačně uvedl, že účastenství dotčené veřejnosti je pro účely zákona o posuzování vlivů na životní prostředí vázáno na existenci navazujícího řízení [§ 9c odst. 3 písm. b) ve spojení s § 3 písm. g)]. Otázka, zda jde o navazující řízení, přímo závisí na tom, 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)]. Ministr se však ve svém rozhodnutí opřel o vyjádření KÚ HK ze dne 16. 7. 2021, č. j. KUKHK-24561/ZP/2021, podle kterého záměr D1106 „nenaplnuje svým charakterem a rozsahem ustanovení § 4 zákona č. 100/2001 Sb., a proto nepodléhá posuzování vlivů na životní prostředí“. Žalobce tak podle ministra není oprávněnou osobou k podání rozkladu, neboť není účastníkem řízení. V napadeném rozhodnutí ale zcela chybí materiální posouzení toho, proč se v tomto případě nejedná o navazující řízení. Ministr pouze odkazuje na závěr vyjádření KÚ

HK, na jehož základě zamítl rozklad pro nepřipustnost, ale jeho důvody blíže nerozvádí a ani nepřináší důvody své.

28. Nejvyšší správní soud v zrušujícím rozsudku dospěl k závěru, že o nepřezkoumatelnost spočívajících v nedostatku důvodů uváděnou městským soudem se nejedná jelikož : „V žalovaném rozhodnutí ministr dopravy na str. 4, ve druhém odstavci odůvodnění skutečně odkázal na vyjádření KÚ KHK, v následujícím odstavci se ale dále vypořádal s rozsudkem Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 7. 6. 2021, č. j. 15 A 102/2018 - 43, přičemž uvedl vlastní úvahu, proč se v daném případě dle jeho názoru o navazující řízení nejednalo; konkrétně se jedná o část textu začínající slovy „V případě stavby...“. Zde je obsažena úvaha, že stavby protihlukových zdí nebyly součástí posouzení vlivů na životní prostředí (EIA), a proto nemohou být projednány v navazujícím řízení. Tím se případ také odlišuje od výše citovaného rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem. Závěr městského soudu, že žalované rozhodnutí pouze odkazuje na vyjádření KÚ KHK a neobsahuje žádné vlastní úvahy, tuto část odůvodnění pomíjí a nemůže proto obstát“. (bod 32 rozsudku). NSS dále konstatoval, že byť je odůvodnění „velmi strohé, alespoň esenciální úvahu k nastolené otázce obsahuje“ nebyl proto důvod rušit jej pro nepřezkoumatelnost. K problematice navazujícího řízení se NSS nevyjádřil, neboť daného stavu věci mu nepřísluší předjímat, jak budou tyto otázky městským soudem posouzeny v rámci dalšího řízení.
29. K projednání věci soud nařídil jednání na 28.8.2025, v rámci kterého účastníci setrvali na svých stanoviscích vyjádřených v písemných podáních.
30. Soud provedl jako důkaz Stanovisko EIA ze dne 18. 10. 1996, č. j. 400/3677/1906/OPVŽP/96 (viz příloha) pro záměr „Dálnice D11 v úseku Vlčkovice – Černožice. Na toto Stanovisko odkázal žalobce s tím, že bylo podkladem k vydání územního rozhodnutí pro dálnici D1106, jak dokládá rozhodnutí MM HK dne 27. 9. 2002, č. j. 47871/02/HA/BI. Stanovisko EIA z 10/1996 pro dálnici D1106 ve věci hluku obsahuje mj. toto podmínky pro fázi přípravy v bodu 6: „Vypracovat a s příslušným hygienickým orgánem projednat návrh protihlukových opatření ve vymezených úsecích podél komunikace. Základem pro tento návrh jsou závěry dokumentace o hodnocení vlivů životního prostředí.“. Další podmínky ohledně omezování hluku byly určeny pro fázi výstavby v bodech 7. a 8.
31. Dále soud provedl důkaz Stanoviskem EIA dne 7.12.2016, Č.j.: 1717/550/16, 70721/ENV/16., týkající se záměru D11 stavby 1106 Hradec Králové – Smiřice, kde se na str. 2-3 uvádí, že „Součástí stavby je ... také výstavba ...protihlukových stěn“. V bodech 8-11 Stanoviska EIA je ukládá provést měření hluku, předložit protokol o měření o výsledcích měření a dále se Shodu s prvpisem potvrzuje M. S.

v textu uvádí, povinnost dle těchto výsledků měření zabezpečit na příslušných úsecích výstavbu již avizovaných PHS.

32. Závazné stanovisko EIA ze dne 7. 12. 2016 bylo podkladem pro vydání stavebního povolení pro dálnici D1106-1, jak dokládá rozhodnutí MD ze dne 22. 6. 2018, č. j. 265/2018-910-IPK/19, které provedl soud jako důkaz. Z textu podmínky č. 40 vyplývá, že povolení převzalo podmínky tohoto závazného stanoviska EIA. Podmínka č. 32 požaduje provést měření hluku během provozu a doložit že postavené PHS jako SO 261 jsou skutečně funkční, tzn. jsou tam, kde mají být a mají potřebné parametry a pokud ne, tak je nutné vybudovat další protihluková opatření (např. další chybějící PHS, což se splnilo změnou SO 101 a SO 261). Tato podmínka do tohoto stavebního povolení převzala podmínky závazného stanoviska KHS v Hradci Králové ze dne 3. 9. 2013, které se také týkají nadlimitních intenzit hluku.
33. *Další s žalobcem navržených důkazů* 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. Provedení několika dalších důkazů – rozhodnutí jiných stavebních úřadů dokládajících jejich postup v jiných správních řízeních – soud nepovažoval za potřebné, jelikož odpovědi na všechny otázky potřebné pro posouzení věci vyplývají z právních předpisů a judikatury.
34. Soud přezkoumal obsah rozhodnutí Ministerstva dopravy, odboru infrastruktury a územního plánu, ze dne 4. 1. 2022, č. j. MD-19396/2021-910/10, jímž ministerstvo na základě žádosti stavebníka – Ředitelství silnic a dálnic ČR (osoby zúčastněné na řízení) o změnu stavby před dokončením podle § 118 stavebního zákona, týkající se stavby „D11, stavba 1106 Hradec Králové – Smiřice, spočívající v doplnění předmětné stavby o dodatečná protihluková opatření (protihlukové stěny „PHS“), **a to na základě aktualizace hlukové studie.** Jednalo se o dodatečnou stavbu čtyř protihlukových stěn většinou 4 m vysokých každá cca kilometr dlouhá.
35. Soud rovněž přezkoumal obsah stavebního povolení pro dálnici D1106-1, jak dokládá rozhodnutí MD ze dne 22. 6. 2018, č. j. 265/2018-910-IPK/19. Na str. 20 odst. 3 se uvádí, že „Projekt obsahuje návrh ochranných opatření na snížení negativního dopadu stavby na životní prostředí. Předmětem stavebního povolení je SO 261 - Protihluková stěna, který je navržen v souladu se **zpracovanou hlukovou studií** a byl řádně posouzen orgánem ochrany veřejného zdraví.“ Z citovaného textu vyplývá, že není pravdivé tvrzení osoby zúčastněné na řízení (vyjádřené u jednání), že stavba PHS měla být pouze důsledkem jakéhosi memoranda mezi stavebníkem a majiteli nemovitostí sousedících s tímto úsekem dálnice, bez jakékoliv návaznosti na stavbu 1106 a EIU. (pozn.- text zvýrazněn soudem).
36. Žalobce tvrdil, že protihluková stěna je nikoliv novým stavebním objektem, ale doplněním chybějícího stavebního objektu k dálnici, je tedy integrální součástí dálnice. Konstatování žalovaného, že PHS nebyly součástí posouzení vlivů na životní prostředí (EIA) ale nedává logickou odpověď na otázku, zdali žalobce měl být účastníkem, protože se stavební úřad nijak nezabýval zjišťováním, jestli jako nepochybně integrální součástí dálnice tato změna v podobě dostavby protihlukových stěn na základě hlukové studie, posuzována z hlediska vlivu na životní prostředí být měla.
37. Soud v této souvislosti odkazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu, mimochodem existující již v době vydání rozhodnutí o kasační stížnosti, který klade výrazně vyšší nároky na odůvodnění otázky účastenství, než připustil NSS v zrušujícím rozhodnutí, a vzhledem k tomu, že se vůči této předchozí judikatuře nijak nevymezil ani ji nepopřel (pokud by tomu tak bylo, byl povinen předložit věc k posouzení rozšířenému senátu, což se nestalo), městský soud z ní vychází při přezkumu žalobních námitek, a je nucen konstatovat, že žalovaný Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

rezignoval na náležité posouzení účastnictví žalobce. Rozsah tohoto posouzení je nastaven dnes již setrvalou judikaturou NSS např. rozsudky ze dne 26.2.2024, čj. 8 As 277/2021-66 a ze dne 29.2.2024 a čj. 8 As 382/2021-63. NSS v rozsudku 26.2.2024, čj. 8 As 277/2021-66, k rozsahu posouzení v bodu 61 a 62 uvedl:

38. „*Jinými slovy řečeno, účastnictví dotčené veřejnosti v navazujících řízeních je přímo závislé na materiálním posouzení toho, zda záměr nebo jeho změna podléhají posouzení 8 As 277/2021 vlivů záměru na životní prostředí. Tj. slovy zákona, zda mohou mít významný vliv na životní prostředí. Jde tedy o otázku, jejíž zodpovězení je v dané věci nezbytné pro posouzení účastnictví dotčené veřejnosti ve správním řízení (ve smyslu rozsudku NSS z 25. 10. 2023, čj. 6 As 386/2021-64, bodu 27). 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 ELA], nýbrž je třeba vždy posoudit, zda záměr nebo jeho změna podléhají posouzení vlivů záměru na životní prostředí. V tom se konstrukce účastnictví dotčené veřejnosti v navazujících řízeních podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí podstatně liší od „vedlejšího“ účastnictví podle § 27 odst. 2 správního řádu či § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, pro něž „pouhá“ možnost dotčení práv postačí (rozsudek NSS ze 17. 12. 2008, čj. 1 As 80/2008-68, č. 1787/2009 Sb. NSS, bod 12, a na něj navazující rozsudek NSS čj. 6 As 386/2021-64, bod 20)*
39. *Pokud tedy § 28 odst. 1 správního řádu předpokládá, že správní orgán posoudí a rozhodne o tom, zda osoba je či není účastníkem, je nevyhnutelné, aby se vždy správní orgán věcně zabýval podmínkami, na jejichž splnění zákonodárce účastnictví dotčené veřejnosti v navazujícím řízení navázal, ledaže o splnění podmínek již bylo závazně rozhodnuto (k tomu podrobněji v následujícím bodu). Musí proto zodpovědět otázku, zda záměr nebo jeho změna podléhají (mají podléhat) přinejmenším zjišťovacímu řízení. Není tedy možné, aby správní orgán vždy toliko formálně odkázal na to, že k záměru vůbec neproběhlo zjišťovací řízení, resp. posouzení vlivů na životní prostředí (jak tomu bylo ve věci řešené Krajským soudem v Praze – body 24 a 29 rozsudku čj. 55 A 50/2021-34).“*
40. NSS v rozsudku ze dne 29.2.2024 a čj. 8 As 382/2021-63 uvedl, že správní orgán se vždy musí věcně zabývat podmínkami, na jejichž splnění zákonodárce účastnictví dotčené veřejnosti v navazujícím řízení navázal, ledaže o splnění podmínek již bylo závazně rozhodnuto. Nejvyšší správní soud zdůraznil, že správní orgán rozhodující o účastnictví 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. V projednávané věci se žalovaný při posouzení účastnictví opřel o vyjádření KÚ HK ze dne 16. 7. 2021, č. j. KUKHK-24561/ZP/2021, podle kterého záměr D1106 „nenaplnuje svým charakterem a rozsahem ustanovení § 4 zákona č. 100/2001 Sb., a proto nepodléhá posuzování vlivů na životní prostředí“.
41. Soud si ze správního spisu ověřil, že Krajský úřad Královéhradeckého kraje, odbor životního prostředí a zemědělství, vydal dne 16.7.202, s výše uvedeným čj., Sdělení, v němž se vyjádřil k záměru následně povoleným rozhodnutím Ministerstva dopravy, odboru infrastruktury a územního plánu, ze dne 4. 1. 2022, č. j. MD-19396/2021-910/10, (tj. úprav na úseku dálnice D11 – Hradec Králové -Smiřice, jehož předmětem je realizace protihlukových stěn na úseku km 90,800-98,400), s tím že navržená stavba PHS se stane součástí stávající infrastruktury a uvedl, že jako příslušný orgán ve smyslu § 22 zákona EIA , vykonávající státní správu v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí, dospěl k závěru, že záměr D 1106 Hradec Králové-

Smiřice doplnění PHS km 90,800-98,400 nenaplnňuje svých charakterem a rozsahem ust. § 4 zákona EIA, a proto nepodléhá posuzování vlivů na životní prostředí. Současně KÚ výslovně uvedl, že toto sdělení není rozhodnutím ani souhlasem ve smyslu správního řádu a nenahrazuje vyjádření dotčených orgánů.

42. Žalovaný ve svém rozhodnutí uvedl, že podstatným pro posouzení, zdali se v případě změny stavby spočívající v dostavbě PHS jedná o navazující řízení dle § 4 stavebního zákona, výslovně uvedl, že : „Jak je patrné z vyjádření krajského úřadu... ze dne 16.7. 2021, č. j. KUKHK-24561/ZP/2021, *předmětný záměr nenaplnňuje svým charakterem a rozsahem ustanovení § 4 zákona č. 100/2001 Sb., a proto nepodléhá posuzování vlivů na životní prostředí*“, nebyly tak dány podmínky navazujícího řízení dle zákona č. 100/2001 Sb.“ Jak vyplývá z judikatury vyjádření krajského úřadu není závazné a posouzení účastenství musí z hlediska naplnění materiálních podmínek účastenství musí posoudit žalovaný sám. V dalším textu odůvodnění se žalovaný vyjádřil k žalobcem odkazovanému rozsudku Krajské soudu v Ústí nad Labem tak, že se jedná o skutkově odlišnou věc a pokračoval a uvedl, že v případě této stavby „je situace věc odlišná. Stanovisko EIA počítalo s realizací staveb jiných, než o které bylo v posuzovaném případě žádáno, tedy neobsahovalo doplnění staveb PHS km 90,800-98,400. Vzhledem k tomu, že se jedná o nové stavební objekty, se kterými stanovisko EIA nepočítalo, nelze na správní řízení, jímž se rozhodovalo o žádosti změny stavby před jejím dokončením nutně hledět jakožto na navazující řízení ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb. Vzhledem k tomu, že předmětný záměr stavby nenaplnňoval svým charakterem a rozsahem ustanovení § 4 zákona č. 100/2001 Sb., a proto nepodléhal posouzení vlivu na životní prostředí, což i příslušný dotčený orgán výslovně potvrdil, není podatel rozkladu oprávněnou osobou pro podání rozkladu, neboť v rámci předmětného řízení není jeho účastníkem.“
43. Stanovisko EIA ze dne 7.12.2016, nebylo součástí správního spisu, proto byl soudem dne 7.8.2025 žalovaný vyzván předložení kompletního správního spisu včetně všech dokumentů, z kterých žalovaný při rozhodování vycházel, zejména Stanoviska EIA ze dne 7.12.2016.
44. Jak bylo konstatováno v rámci dokazování u jednání v Závazném stanovisku EIA ze dne 7.12.2016, Č.j.: 1717/550/16, 70721/ENV/16, je uvedeno (na str. 2: „**Součástí stavby je kromě hlavní trasy také výstavba křižovatky, přeložky a úpravy silnic III. tříd, místní komunikace, přístupových komunikací na pozemky, výstavba mostních objektů, protihlukových stěn, odvodnění komunikací, úpravu koryt dotčených vodotečí, přeložky inženýrských sítí, vybavení dálnice systémem SOS a vegetačních úprav.**“(pozn. - zvýrazněno soudem)
45. Tvzení žalovaného vyjádřeného v odůvodnění napadeného rozhodnutí, že Stanovisko EIA „nepočítalo“ se stavbou protihlukových stěn je zjevně nepravdivé, na tomto nepravdivém tvrzení založil žalovaný svou úvahu, že se proto musí v případě povolovaných protihlukových stěn jednat o „novou stavbu“ a z toho důvodu nelze hledět na správní řízení, v němž se rozhodovalo o žádosti změny stavby před jejím dokončením, jako na navazující řízení ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb. Soudu nezbyvá, než konstatovat, že rozhodnutí žalovaného o účastenství žalobce je v rozporu s podklady rozhodnutí, na nichž založil svůj závěr o neexistenci navazujícího řízení.
46. Nejen ze Stanoviska EIA vyplývá, že se stavbou protihlukových stěn se v něm počítalo, skutečnost, že protihlukové stěny jsou integrální součástí dálnice D 11 1106 vyplývá nakonec i z Vyjádření KÚ vyjádření KÚ HK ze dne 16. 7. 2021, č. j. KUKHK-24561/ZP/2021, na které žalovaný odkazoval, v němž se uvádí, že navržená stavba PHS se stane součástí stávající infrastruktury.

Shodu s prvpisem potvrzuje M. S.

47. 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].
48. Oproti standardnímu procesu EIA zakotvuje zákon EIA v § 23a, ve znění účinném do 31. 1. 2022, 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.
49. Pro posouzení nynější věci je stěžejní, zda řízení o dodatečném povolení stavby protihlukových stěn je navazujícím řízením ve smyslu zákona EIA. Žalobce přitom ve správním řízení označil konkrétní záměr, k němuž by mělo být povolovací řízení navazujícím řízením: stavbu *Dálnice D11 stavba záměru D 1106 Hradec Králové-Smiřice*.
50. Mezi účastníky řízení není sporu o to, že pro tento úsek D 11 vydalo Ministerstvo životního prostředí postupně souhlasné stanovisko EIA ze dne 18. 10. 1996, čj. 400/3677/1906/OPVŽP/96 (viz příloha) pro záměr „Dálnice D11 v úseku Vlčkovice – Černožice a následně EIA ze dne 7.12.2016, Č.j.: 1717/550/16, 70721/ENV/16 (v tomto případě šlo o zjednodušený proces dle § 23a zákona EIA). Spor není ani o to, že posuzovaný záměr se stavbou protihlukových stěn výslovně počítal. Jak bylo uvedeno, skutečnost, že protihlukové stěny jsou integrální součástí dálnice D 11 1106 vyplývá i z Vyjádření KÚ vyjádření KÚ HK ze dne 16. 7. 2021, č. j. KUKHK-24561/ZP/2021, na které žalovaný odkazoval, v němž se uvádí, že navržená stavba PHS se stane součástí stávající infrastruktury. Z textu EIA i z Vyjádření KÚ HK ze dne 16. 7. 2021, vyplývá, že objekty protihlukových stěn představují části funkčního celku dálnice. Samy o sobě nijak nezvyšují kapacitu dálnice z tohoto důvodu je také nelze považovat za „novou stavbu“ s dosavadní nesouvisející.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

51. Soud podotýká, že o jednotlivých etapách nebo částech záměru, a tedy i o jednotlivých stavebních objektech, lze nepochybně vést samostatné povolovací 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).
52. Obecná východiska pro posouzení účastenství dotčené veřejnosti v navazujících řízeních shrnul NSS v rozsudku 8 As 277/2021-66 z 26. 2. 2024, zejména 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 podléhá posouzení vlivů záměru na životní prostředí, tj. slovy zákona, zda mohou mít významný vliv na životní prostředí. Na str.5 Stanoviska EIA se výslovně počítá, s tím, že v průběhu předčasného užívání stavby nebo zkušebního provozu stavby za plného provozu dálnice D11 je potřebné v určených úsecích provést měření hluku ze silniční dopravy akreditovanou nebo autorizovanou osobou v chráněném venkovním prostoru staveb a na str. 6 se uvádí, že k žádosti o vydání závazného stanoviska k trvalému užívání stavby D11 1106-2 je potřebné předložit protokol (zpracovaný akreditovanou nebo autorizovanou osobou) o výše uvedeném měření prokazující nepřekročení přípustných hlukových limitů. Na str. 7 Stanoviska EIA se dále uvádí, že „*Na základě posouzení všech podkladů a vzhledem k charakteru záměru lze za nejvýznamnější vlivy záměru považovat vlivy na obyvatelstvo (hluk, emise), půdu, povrchové a podzemní vody a faunu. Ostatní vlivy na další složky životního prostředí lze označit jako nevýznamné.*“
53. V nynější věci původní záměr (příslušný úsek dálnice D11) 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.
54. 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.
55. Nyní přezkoumávané rozhodnutí popsáním deficitem, jak uvedl NSS ve zrušovacím rozhodnutí, netrpí. Žalovaný shledal, že pro posouzení žalobcova účastenství je podstatné, že „Stanovisko EIA počítalo s realizací staveb jiných, než o které bylo v posuzovaném případě žádáno, tedy neobsahovalo doplnění staveb PHS km 90,800-98,400. Vzhledem k tomu, že se jedná o nové stavební objekty, se kterými stanovisko EIA nepočítalo, nelze na správní řízení, jímž se rozhodovalo o žádosti změny stavby před jejím dokončením nutně hledět jakožto na

navazující řízení ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb. Vzhledem k tomu, že předmětný záměr stavby nenaplňoval svým charakterem a rozsahem ustanovení § 4 zákona č. 100/2001 Sb., a proto nepodléhal posouzení vlivu na životní prostředí, což i příslušný dotčený orgán výslovně potvrdil, není podatel rozkladu oprávněnou osobou pro podání rozkladu, neboť v rámci předmětného řízení není jeho účastníkem.“

56. Tento názor považuje soud za přezkoumatelný, ale nikoli skutkově podložený, je naopak v rozporu s obsahem Stanoviska EIA. Se stavbou protihlukových stěn Stanovisko výslovně počítalo a pro jejich umístění a velikost požadovalo provést na jednotlivých úsecích měření hluku.
57. Jak vyplývá z výše odkazované judikatury NSS vyjádření KÚ HK není výsledkem žádného řízení, v němž by účastníci uplatňovali svá stanoviska, na něž by byl správní orgán povinen reagovat (rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2024, č. j. 8 As 277/2021-66). Nejde tak o rozhodnutí podle části druhé správního řádu, ale o vyjádření podle části čtvrté správního řádu a nelze ho pokládat za samostatně soudně přezkoumatelné rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. (rozsudek NSS z 11. 9. 2018, č. j. 6 As 91/2018-74, č. 3797/2018 Sb. NSS). Toto vyjádření nenabývá materiální právní moci, a proto ani závaznosti podle § 73 odst. 2 správního řádu (rozsudek NSS z 12. 10. 2023, č. j. 9 Azs 177/2023-25, č. 4527/2023 Sb. NSS). Správní orgán zároveň není tímto vyjádřením nijak vázán, protože nejde ani o závazné stanovisko podle § 149 správního řádu (rozsudek NSS čj. 2 As 150/2019-37). Proto ani vyjádření KÚ HK nemůže být skutkových podkladem pro závěr žalovaného o neexistenci navazujícího řízení, naopak i v tomto vyjádření správní orgán uvedl, že protihlukové stěny jsou součástí dálnice.
58. V rámci hodnocení záměru podle zákona EIA se posuzují zejména vlivy samotného tělesa dálnice na životní prostředí (s. 9-25 Stanoviska). Z uvedených pasáží je však zjevné, že při posouzení vlivů celého záměru hrála významnou roli také existence dodatečně 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 protihlukových stěn půjde typicky o to, jestli jejich konkrétní stavební provedení a účinnost odpovídá požadavkům stanoviska EIA a případně též příslušného územního rozhodnutí. 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.
59. Ostatně samo stanovisko EIA uložilo tato opatření (str. 24-25): „K posouzení vlivů hluku na trase dálnice D11 1106-2 vydala Krajská hygienická stanice Královéhradeckého kraje pod č.j.: S-KHSHK 23365/2013/2/HOK.JC/Ze ze dne 14. 10.2013 Závazné stanovisko: S vydáním stavebního povolení ke stavbě „Dálnice D11 Praha - Hradec Králové - státní hranice CR/PL, stavba 1106-2 Předměřice nad Labem - Smiřice" se souhlasí. V souladu s § 77 zákona o ochraně veřejného zdraví se souhlas váže na splnění takto stanovené podmínky: 1. v průběhu předčasného užívání stavby nebo zkušebního provozu stavby za plného provozu na dálnici D11 úseku 1106-2 provést měření hluku akreditovanou nebo autorizovanou osobou ze silniční dopravy: a) v chráněném venkovním prostoru stavby X. v k.ú. Rodov uvedeno v hlukové studii (EkoMod - 08/2013) v denní

a noční době, b) v chráněném venkovním prostoru stavby X. v k.ú. Holohlavky uvedeno v hlukové studii (EkoMod - 08/2013) v denní a noční době, 2. k žádosti o vydání závazného stanoviska k užívání stavby předložit protokol (zpracovaný akreditovanou nebo autorizovanou osobou) o výše uvedeném měření prokazující nepřekročení přípustných hlukových limitů. Na základě výše uvedených závěrů se příslušný úřad ztotožňuje s tím, že po realizaci záměru dojde k úbytku dopravního zatížení na stávajících komunikacích přesunem části 25/66 Ministerstvo životního prostředí, Resslova 1229/2a, 500 02 Hradec Králové, (+420) 267123600, www.mzp.cz, info@mzp.cz dopravy na novou dálnici. V původní trase (na silnici I/11 a I/33) tedy dojde ke snížení dopravního zatížení, a tím ke snížení emisí hluku z dopravy, provoz na nové dálnici bude novým zdrojem hluku v území, budou však splněny platné hygienické limity. Plnění platných limitů bude ověřeno měřením po uvedení stavby do provozu.“

60. Na základě citovaného textu vyplývá, že se je zcela nereálné nahlížet na povolované protihlukové stěny izolovaně a ignorovat skutečnost, že jsou koncipovány jako integrální součást plánované dálnice D11 1106. Opačný přístup by otevřel dveře tzv. salámové metodě, kterou podrobně popsal NSS v rozsudku 1 As 236/2018.
61. 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.“¹ Také NSS v řadě rozsudků při posuzování obdobných stavebních objektů, jakožto částí záměru podléhajícím 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 nesouvisely.
62. Stejného názoru byl zjevně také zákonodárce, jenž v důvodové zprávě k zákonu č. 413/2021 Sb.,² jímž doplnil do § 23a odst. 3 zákona EIA podmínku platnosti stanoviska EIA v době vydání prvostupňového rozhodnutí, popsal jako důvod přijetí nové úpravy obavy se situace, že pokud by platnost stanoviska byla vázána na právní moc navazujících rozhodnutí a bylo 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

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

² Dostupná z <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&T=1304>
Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

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.)

63. V nynější věci jsou všechna stavební povolení na dotčené objekty – slovy shora citované důvodové zprávy – nezbytná k realizaci záměru D11 1106, která by bez nich nemohla být provozována kvůli podmínkám ochrany životního prostředí (protihlukové stěny). 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).
64. 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).
65. 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 mimo jiné právě s poukazem na právo veřejnosti bránit se proti navazujícím rozhodnutím jak ve správním řízení, tak následně správní žalobou.

4. Závěr a náklady řízení.

66. Soud shledal, že povolované objekty SO 101 a SO 261 PHS tvoří nedílnou součást záměru úseku dálnice D11 stavby 1106 Hradec Králové – Smiřice, 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 Shodu s prvpisem potvrzuje M. S.

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, jehož účastníkem žalobce měl být.

67. Hlavní trasa dálnice D1106, jejíž nepochybně integrální součástí jsou SO 101 a SO 261 PHS a současně jako její vyvolaná část (zmírňující opatření), prošly v předpokládané podobě procesem EIA. Pokud by tomu tak nebylo, tak by SO 101 a SO 261 nemohly získat územní rozhodnutí a ani stavební povolení. Tyto dodatečné změny projektu se až po procesu EIA mohou také týkat i jiného způsobu zmírnění znečištění ovzduší, takže se až dodatečně může na základě získání dalších podkladů, jakými byly v projednávaném případě hluková studie, realizovat jiná opatření v rámci územního a stavebního řízení či jejich změn s kterými bylo počítáno a výslovně doporučováno v procesu EIA (ze dne 7.12.2016), ale stále se jedná o tentýž úsek dálnice, která procesem EIA úspěšně prošla a řízení o povolování těchto stanoviskem EIA předpokládaných změn mají právo se účastnit i spolky zabývající se ochranou životního prostředí.
68. Žalovaný posoudil tuto otázku nesprávně, a proto soud zrušil jeho rozhodnutí dílem pro nezákonnost (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) a dílem pro vady řízení, neboť závěry žalovaného nemají oporu v podkladech, z kterých vycházel nýbrž jsou s nimi v rozporu (§ 76 odst. 1 písm. b) 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 žalobci umožnit podat rozklad do rozhodnutí žalovaného ze dne 4.1.2022, č.j. MD-19396/2021-910/10, a věcně jej projednat.
69. Výrok o nákladech řízení ohledně žalobce a žalovaného je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů účastník, který měl ve věci úspěch. Žalobce měl ve věci plný úspěch, proto má proti žalovanému právo na náhradu nákladů řízení, jež sestávají ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč a z nákladů zastoupení advokátem. 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) s účinností do 31.12.2024. Tyto náklady jsou tvořeny odměnou za pět úkonů právní služby po 3 100 Kč: 1) převzetí a příprava zastoupení, 2) sepsání žaloby, 3) replika ze dne 23. 8. 2022, 4) replika ze dne 15. 9. 2022 (kterou žalobce reagoval na vyjádření osoby zúčastněné na řízení), 5) replika ze dne 21. 9. 2022 (kterou žalobce reagoval na vyjádření žalovaného) [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d)], a paušální náhradou hotových výdajů 300 Kč za každý z těchto úkonů (§ 13 odst. 4). K této částce není připočtena daň z přidané hodnoty, neboť právní zástupkyně žalobce není plátcem této daně. Další náklady spočívají ve vyjádření doručenému soudu dne 25.8.2025, u nichž se odměna odvíjí od advokátního tarifu účinného od 1.1.2025, a činí 5070 (4620 Kč + režijní paušál 450 Kč). Celkové náklady řízení tak činí 25 070 Kč.
70. Podle soudu jsou náklady na zmíněné repliky účelně vynaloženými náklady, neboť jimi žalobce věcně reagoval na vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení. Soud naopak nepřiznal žalobci náklady za repliku ze dne 3. 10. 2023, ve které žalobce nejdříve jen opakoval již řečené a poté odkázal na judikát podporující závěr, který žalobce odůvodňoval již ve svých předešlých podáních.
71. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu svých nákladů, neboť jí soud neuložil splnění žádné povinnosti a neshledal ani existenci žádných důvodů hodných zvláštního zřetele, jež by ospravedlnily jiný postup (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

Shodu s prvopisem potvrzuje M. 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, se 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 jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 28. srpna 2025

JUDr. Ing. Viera Horčicová v.r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.