ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu,** se sídlem Cejl 48/50, Brno, zastoupen Mgr. Pavlem Černým, advokátem se sídlem Údolní 33, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy,** se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, za účasti: Ředitelství silnic a dálnic ČR, se sídlem Na Pankráci 546/56, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 3. 2016, č. j. 5 A 37/2015 – 145,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

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

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalobce Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 3. 2016, č. j. 5 A 37/2015 – 145, i rozhodnutí správních orgánů a věc vrácena k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) zamítl napadeným rozsudkem žalobu, kterou se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí ministra dopravy ze dne 18. 12. 2014, č. j. 23/2014-510-RK/30, kterým bylo na základě rozkladu žalobce částečně změněno a ve zbytku potvrzeno rozhodnutí Ministerstva dopravy, odboru infrastruktury a územního plánu, ze dne 24. 1. 2014, č. j. 500/2013-910-IPK/10. Tímto rozhodnutím ve spojení s rozhodnutím ministra dopravy byla povolena stavba „D1 Modernizace – úsek 03, EXIT 29 Hvězdonice – EXIT 34 Ostředek“ v rozsahu 17 vyjmenovaných stavebních objektů a byly stanoveny podmínky pro provedení stavby.

Městský soud ve věci rozhodoval poté, co Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 27. 8. 2015, č. j. 7 As 82/2015 - 31, zrušil předchozí usnesení městského soudu ze dne 30. 3. 2015, č. j. 5 A 37/2015 - 70, o odmítnutí žaloby pro opožděnost.

Městský soud v nyní napadeném rozsudku dospěl k závěru, že v případě dané stavby nebylo potřeba postupovat podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění účinném do 31. 3. 2015 (dále jen „zákon o posuzování vlivů na životní prostředí“). Pokud žalovaný konfrontoval tuto otázku s výkladem pojmu „rozšiřování komunikací“, jak jej vymezilo Ministerstvo životního prostředí ve svém výkladovém stanovisku, nelze tomu nic vytknout. Ministerstvo životního prostředí rozhoduje dle § 23 odst. 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí v případě důvodných pochybností o zařazení záměru do příslušné kategorie nebo sloupce podle přílohy č. 1 k tomuto zákonu. Stanovisko sice neposkytuje výklad k bodu 9.3 kategorie I, hovoří však o obecnějším pojmu „rozšiřování komunikací“. Podstatu tohoto výkladu lze použít i pro výklad pojmu „rozšiřování a přeložky dálnic a rychlostních silnic“. Do kategorie I přílohy č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí jsou zaneseny záměry, u nichž se hrozba závažného poškození životního prostředí bez dalšího předpokládá. Jedná se proto vždy o stavby zásadního významu. Tuto kategorii záměrů reprezentují mj. stavby letišť s velkou přistávací dráhou nebo výstavba nových železničních tratí. Nejčastěji se jedná o záměry, které jsou buďto významnou novostavbou, nebo zcela zásadní změnou již stávajícího záměru, která spočívá ve výrazném nabytí v délce či hmotě. Rozšiřováním dálnic a rychlostních silnic proto může být jen takové rozšíření, které by významně zvětšilo její půdorys tak, aby to změnilo její povahu, resp. dopravní význam. Z formulace bodu 9.4 kategorie I lze dovodit, že zákonodárce pojem rozšíření spojoval vždy se zvýšením počtu jízdních pruhů. Realizací povolené stavby však nedochází k navýšení počtu jízdních pruhů, ani jejich šířky. Nedochází ani ke změně půdorysu stavby, toliko se rozšiřuje šířka krajnice na úkor dálničního náspu. Stavbu proto nelze považovat za rozšiřování dálnice ve smyslu přílohy č. 1 a nejedná se o záměr, jenž by povinně podléhal posouzení vlivu na životní prostředí. Podmínka § 4 odst. 1 písm. a) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí nebyla splněna. Nebyly splněny ani podmínky uvedené pod písmenem b) až d). Povolovaná stavba neodpovídá žádnému ze záměrů vypočtených v příloze I zákona. Nejedná se ani o stavbu, činnost či technologii dle písmene e) citovaného ustanovení.

Městský soud rovněž dospěl k závěru, že pro provedení dané stavby nebylo třeba územního rozhodnutí. Pouze obecný stavební úřad je oprávněn vydat územní rozhodnutí, jakož i posoudit, zda je v dané věci třeba územní rozhodnutí vůbec vydávat. Pro případ, že není územního rozhodnutí (souhlasu) vůbec třeba, vysloví obecný stavební úřad „vyjádřením“ zda je navrhovaná stavba v souladu se záměry územního plánování. Toto vyjádření je závazným stanoviskem. Je tedy třeba odmítnout námitku, že rozhodnutí žalovaného je vadné s ohledem na chybějící závazné stanovisko - souhlas obecného stavebního úřadu. Žalovaný byl vázán závěrem o tom, že se územní rozhodnutí nevydává. Plánovaná modernizace dálnice není změnou stavby, neboť nedojde ke změně půdorysu dálnice. Rozšíření krajnice má proběhnout na úkor dálničního tělesa, resp. náspu, který bude mít ostřejší sklon. Stavbou dálnice podle § 2 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) je stavební dílo jako jeden funkční celek, tj. včetně tělesa dálnice (zde nezpevněných krajnic na dálničním náspu). Není důvod uměle oddělovat zpevněnou část od nezpevněné, když je s ní bezprostředně spojena a obě části společně slouží účelům dálnice. Pokud je tedy dálniční násyp (resp. nezpevněná krajnice) součástí stavby dálnice a jeho okraje zůstávají beze změn, je také půdorys stavby jako celku navrhovanou změnou zcela nedotčen. Rozšíření samotné zpevněné části krajnice je proto toliko stavební úpravou ve smyslu ustanovení § 2 odst. 5, resp. § 79 odst. 6 stavebního zákona a jako taková nevyžaduje územní rozhodnutí. Městský soud neshledal důvod pro zrušení rozhodnutí žalovaného, a žalobu proto jako nedůvodnou zamítl.

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

Stěžovatel namítl, že předmětná stavba představuje nový zásah v podobě rozšíření liniové stavby dálnice o cca 1,5 metrů. Bez zjišťovacího řízení podle § 6 a 7 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí není možné konstatovat, zda a jaké vlivy může mít tento záměr na životní prostředí. Jde o rozšiřování dálnice, jak je definuje příloha č. 1 pod kategorií I v bodě 9.3. Odkaz na výklady Ministerstva životního prostředí v jeho stanovisku je irelevantní, neboť se netýká uvedeného bodu a soud jím není vázán. Městský soud nepřesně cituje § 1 odst. 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Zákon nespecifikuje, pro jaké konkrétní rozšíření se posouzení provádět nemá, neboť se předpokládá, že každé rozšíření této velkokapacitní silniční infrastruktury může závažně ovlivnit životní prostředí (na ploše stavby i v jejím okolí), a to nejen při automobilovém provozu či při haváriích, ale také při samotné modernizaci, která probíhá několik měsíců či let. Tyto vlivy je nezbytné vyhodnotit a ve „stanovisku EIA“ pak uložit opatření. Samo Ministerstvo životního prostředí ve svém vyjádření upozornilo, že modernizace může mít negativní vliv na hladinu hluku, na kvalitu srážkových vod a na migraci živočichů. Kromě toho Městský úřad Benešov ve svém souhrnném vyjádření předložil návrh na provedení biologických průzkumů před zahájením zemních prací s cílem posoudit, zda je nutné výjimku dle § 56 zákona č. 114/1992 Sb. povolit. Silniční a dálniční okraje fungují jako biotop či migrační koridor pro řadu živočichů. Nelze redukovat povinnost posoudit vlivy rozšiřování dálnice D1 jen na kritérium, zda dochází k navýšení jízdního pruhu nebo k významným dopravním změnám. Pokud by tomu tak dle úmyslu zákonodárce mělo být, byla by tato kritéria nepochybně uvedena přímo v bodě 9.3 kategorie I. přílohy č. 1. zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Stěžovatel v žalobě upozornil na to, že v letech 2007 - 2010 byl posouzen záměr rozšíření dálnice D1 na šest pruhů a souhlasné stanovisko EIA obsahuje 90 podmínek, přičemž 14 z nich je možné aplikovat na předmětnou stavbu. Dále upozornil na správní řízení u Krajského úřadu Jihomoravského kraje o povolení výjimky ze škodlivého zásahu do biotopů 8 zvláště chráněných druhů živočichů pro jiné rozšíření dálnice D1 na šest pruhů. Tímto upozorňoval na skutečnost, že rozšíření dálnice D1 má rovněž významné negativní vlivy na přírodu. Městský soud se ovšem argumenty stěžovatele nezabýval.

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

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že od počátku konzultoval problematiku s orgány ochrany životního prostředí a ty jeho postup nerozporovaly. Ministerstvo životního prostředí ve svém vyjádření sdělilo, že daný záměr nepodléhá posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí. Stanovisko EIA, na které stěžovatel upozorňuje, se týkalo záměru, od něhož bylo upuštěno. Žalovaný dále odkázal na výkladové stanovisko Ministerstva životního prostředí k pojmu rozšiřování komunikací. Ministerstvo životního prostředí ve svém stanovisku ze dne 3. 3. 2015 potvrdilo, že jeho původní vyjádření je postačujícím podkladem pro stavební řízení. Je potřeba vycházet ze smyslu a účelu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a podle něj posuzovat pouze záměry, jejichž provedení by mohlo závažně poškodit životní prostředí. O takový záměr se v tomto případě nejedná. Srovnání s rozšířením dálnice na šest pruhů není na místě. Zvýšení počtu jízdních pruhů znamená rozšiřování kapacity a zvýšení jejího dopravního významu, proto takový záměr podléhá posouzení. Tvrzení stěžovatele o rozšíření stavby je nepravdivé. Při každé rozsáhlejší opravě se šířka zpevnění krajnice může měnit. Proces EIA není na místě vzhledem k rozsahu úprav a možnému dopadu na okolí. Stavební úpravy odpovídají souvislé údržbě, která patří mezi základní povinnosti vlastníka stavby. Budou probíhat pouze v trvalém záboru stávající dálniční stavby. Je třeba odmítnout tvrzení stěžovatele, že jsou třeba výjimky ze zákazů dle § 56 zákona č. 114/1992 Sb. Funkcí zemního tělesa dálnice není přitahovat chráněné druhy rostlin a živočichů a vytvářet jim zde příznivé biotopy. Musí plnit svou funkci ve vztahu k bezpečnosti a plynulosti silničního provozu. Bylo by absurdní, pokud by činnosti související s údržbou a provozem dálnice musely podléhat zvláštnímu povolení. Souhrnné vyjádření Městského úřadu Benešov pouze doporučuje provedení odborného monitoringu před zahájením prací. Ekologický dozor může během realizace stanovit lokality provedení monitoringu.

Žalovaný dále uvedl, že modernizací cca 40 let provozované dálnice nedochází k rozšíření stávajícího trvalého záboru dálnice. S odkazem na § 12 odst. 1 písm. c) a § 11 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“) pak zdůraznil, že stavební úpravy spočívající v rozšíření zpevněné části krajnice na úkor napřímení svahu dálničního tělesa jsou pracemi probíhajícími na stavbě dálnice. Stěžovatel zřejmě ignoruje definici dálniční stavby a u dalších pojmů se dopouští zřejmých omylů a dezinterpretací. Obrazová část kasační stížnosti má význam pouze jako schéma pro laické informování o principu stavebních úprav. Půdorys dálničního tělesa (nikoliv půdorys krajnice) je součástí dálniční stavby. Stěžovatel se pouští do výkladů pojmů „rozšíření“ a „přístavba“, a přitom sám není schopen dodržovat názvosloví silničních komunikací. Speciální stavební úřad vycházel ze stanovisek obecných stavebních úřadů, které uvedly, že stavba nevyžaduje vydání územního rozhodnutí. V rámci povolovacích procesů novostavby jsou všechny skladební prvky definované podle zákona o pozemních komunikacích jako „stavba dálnice“ umisťovány a povolovány současně. Vedení územního řízení pro stavební práce na přechodu části nezpevněné a zpevněné krajnice by tak postrádalo logiku, jelikož se do území neumisťuje žádný nový významný prvek. Žalovaný proto navrhl, aby byla kasační stížnost zamítnuta a aby mu byla přiznána paušální náhrada nákladů řízení ve výši 1.800 Kč.

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

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není opodstatněná.

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

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

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

Stěžovatel namítá, že u předmětného záměru mělo být provedeno posouzení vlivů na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Tato námitka není důvodná.

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

Podle § 4 odst. 1 zákona o posuzování vlivů předmětem posuzování podle tohoto zákona jsou
a) záměry uvedené v příloze č. 1 k tomuto zákonu kategorii I a změny těchto záměrů, pokud změna záměru vlastní kapacitou nebo rozsahem dosáhne příslušné limitní hodnoty, je-li uvedena; tyto záměry a změny záměrů podléhají posuzování vždy,
b) změny záměru uvedeného v příloze č. 1 k tomuto zákonu kategorii I, pokud má být významně zvýšena jeho kapacita a rozsah nebo pokud se významně mění jeho technologie, řízení provozu nebo způsob užívání a nejedná-li se o změny podle písmene a); tyto změny záměrů podléhají posuzování, pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení,
c) záměry uvedené v příloze č. 1 k tomuto zákonu kategorii II a změny těchto záměrů, pokud změna záměru vlastní kapacitou nebo rozsahem dosáhne příslušné limitní hodnoty, je-li uvedena, nebo pokud má být významně zvýšena jeho kapacita a rozsah nebo pokud se významně mění

jeho technologie, řízení provozu nebo způsob užívání; tyto záměry a změny záměrů podléhají posuzování, pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení,
d) záměry uvedené v příloze č. 1 k tomuto zákonu, které nedosahují příslušných limitních hodnot, jsou-li uvedeny (dále jen „podlimitní záměr“) a příslušný úřad stanoví, že budou podléhat zjišťovacímu řízení; tyto záměry podléhají posuzování, pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení,
e) stavby, činnosti a technologie, které podle stanoviska orgánu ochrany přírody vydaného podle zvláštního právního předpisu a mohou samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti; tyto stavby, činnosti a technologie podléhají posuzování, pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení.

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

Z uvedeného je patrné, že důvodem vyžadovat posouzení vlivů na životní prostředí nemůže být pouhá skutečnost, že by záměrem mohlo být negativně ovlivněno životní prostředí. V tomto směru je irelevantní poukaz stěžovatele na to, že daný záměr může mít vliv na chráněné druhy rostlin a živočichů, na hladinu hluku, na kvalitu srážkových vod nebo na migraci živočichů. Tyto skutečnosti samy o sobě nemohou vést k závěru, že by v projednávané věci bylo nutno provést posouzení podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

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

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

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

Podle § 2 odst. 3 věty první stavebního zákona se stavbou rozumí veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání.

Z uvedené definice je patrné, že za stavbu je nutno považovat celkový výsledek stavební či montážní technologie, který představuje určitý funkční celek. Je přitom obecně známou skutečností, že stavební technologie dálnice nespočívá toliko v položení pevné vrstvy na stávající

terén. Je zřejmé, že musí dojít přinejmenším k úpravám terénu a vrstvení materiálů tak, aby mohla samotná svrchní zpevněná vrstva sloužit účelu dálnice – silničnímu provozu. Za součást stavby dálnice je proto nutno považovat i stavebně technické prvky využité při stavbě dálnice, které zajišťují stabilitu celé stavby, tj. například náspy, příkopy nebo rigoly. Jedná se o výsledek stavební činnosti, který nelze oddělit od zbývajících částí stavby bez zásadního narušení stavby dálnice jako celku. Za stavbu dálnice nelze považovat jakousi funkční část dálnice, za kterou stěžovatel považuje korunu dálnice či zpevněnou část dálnice, neboť dálnice je funkční jako celek, včetně všech svých součástí. Ostatně již z označení „funkční část dálnice" či „zpevněná část dálnice" je patrné, že se může jednat toliko o části dálnice, nikoliv o celou stavbu dálnice.

Pojmu stavba dálnice v tomto směru odpovídá pojem těleso dálnice dle § 11 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích. Ostatně zákon zde vymezuje hranice tělesa dálnice jako spodní a vnější okraje stavby pozemní komunikace. Za okraje stavby pozemní komunikace přitom výslovně označuje vnější okraje zaoblených hran zářezů či zaoblených pat náspů, vnější hrany silničních nebo záchytných příkopů nebo rigolů nebo vnější hrany pat opěrných zdí, tarasů, koruny obkladních nebo zárubních zdí nebo zářezů nad těmito zdmi. Zákon o pozemních komunikacích tedy *de facto* definuje okraje stavby dálnice (byť pro účely vymezení tělesa dálnice), přičemž tato definice plně odpovídá obecné definici stavby dle stavebního zákona.

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

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

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

Pojem rozšiřování dálnice proto musí být vykládán ve světle toho, že jde o záměr zakotvený v kategorii I přílohy č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, tedy záměr se zjevným předpokladem hrozby závažného negativního vlivu na životní prostředí. Z výše uvedených variant významu slovního spojení rozšiřování dálnice lze přitom takový zjevný předpoklad shledat u zvýšení počtu jízdních pruhů a rozšíření celé stavby dálnice. Zjevný předpoklad hrozby závažného negativního vlivu na životní prostředí zde plyne ze skutečnosti, že dochází k zastavování dosud nezastavěné plochy (u rozšiřování celé stavby dálnice) nebo se předpokládá zásadní změna dopravního zatížení a tím i změna vlivů dopravy na širší okolí (u zvyšování počtu jízdních pruhů). Ani jeden z těchto důsledků přitom nepřichází v úvahu u pouhého rozšiřování koruny dálnice, její zpevněné části či vozovky.

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

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

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

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

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

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

Podle § 2 odst. 4 stavebního zákona, pokud se v tomto zákoně používá pojmu stavba, rozumí se tím podle okolností i její část nebo změna dokončené stavby.

Podle § 2 odst. 5 stavebního zákona je změnou dokončené stavby
a) nástavba, kterou se stavba zvyšuje,
b) přístavba, kterou se stavba půdorysně rozšiřuje a která je vzájemně provozně propojena s dosavadní stavbou,
c) stavební úprava, při které se zachovává vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby; za stavební úpravu se považuje též zateplení pláště stavby.

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

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

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

Jestliže tedy v projednávané věci dochází k rozšíření zastavěné části dálnice na úkor jejích nezpevněných částí, nedochází ke změně půdorysu celé stavby dálnice. Posuzovaná stavba tak odpovídá definici stavební úpravy dle § 2 odst. 5 písm. c) stavebního zákona. Žalovaný i městský soud tak dospěli ke správnému závěru, že tato stavba podle § 79 odst. 6 stavebního zákon nevyžaduje rozhodnutí o umístění stavby ani územní rozhodnutí.

S ohledem na tento závěr nelze přisvědčit ani poslední kasační námitce, že mělo být v daném případě vydáno souhlasné stanovisko dle § 15 odst. 2 stavebního zákona.

Podle § 15 odst. 2 stavebního zákona speciální stavební úřady postupují podle tohoto zákona, pokud zvláštní právní předpisy pro stavby podle odstavce 1 nestanoví jinak. Povolení pro stavby mohou vydat jen se souhlasem obecného stavebního úřadu příslušného k vydání územního rozhodnutí, který ověřuje dodržení jeho podmínek; souhlas není správním rozhodnutím. Jestliže se nevydává územní rozhodnutí ani územní souhlas, postačí vyjádření obecného stavebního úřadu o souladu navrhované stavby se záměry územního plánování.

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

S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, věta první ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci úspěch neměl, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému pak podle obsahu spisu žádné náklady v řízení o kasační stížnosti před soudem nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému soud nepřiznal požadovanou náhradu nákladů řízení ve výši 1.800 Kč, jakožto paušální částku za 6 úkonů. Jak uvedl Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 As 135/2015 - 79, ve správním soudnictví soud nemůže přiznat procesně nezastoupenému účastníku řízení náhradu nákladů řízení stanovenou paušální částkou podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, nýbrž musí vycházet z nákladů, jejichž vynaložení účastník soudu prokáže (§ 57 odst. 1 s. ř. s.). Totéž platí pro aplikaci vyhlášky č. 254/2015 Sb., o stanovení výše paušální náhrady pro účely rozhodování o náhradě nákladů řízení v případech podle § 151 odst. 3 občanského soudního řádu a podle § 89a exekučního řádu. Použití § 151 odst. 3 o. s. ř. je totiž na řízení podle soudního řádu správního vyloučeno. Stejně tak nejsou na toto řízení přenositelné důvody nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 39/13.

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

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 9. června 2016

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu

v.z. Mgr. David Hipšr