



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Hany Veberové a soudců Mgr. Marka Bedřicha Mgr. Marka Zimy v právní věci

žalobce: **Klub Za starou Prahu, z. s.**, IČ 00443531
se sídlem v Praze 1, Mostecká 1
zastoupen JUDr. Ondřejem Tošnerem, advokátem
se sídlem v Praze 2, Slavíkova 23,

proti

žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, IČ: 00064581
se sídlem v Praze 1, Mariánské náměstí 2/2,

za účasti: **Prague CBD, s.r.o.**, IČ: 04723082
se sídlem v Praze 1, Na Florenci 2116/15,
zastoupena Mgr. Jaroslavem Tajbrem, advokátem
se sídlem v Praze 5, U Nikolajky 833/2

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného správního orgánu ze dne 25. 11. 2020, č. j. MHMP
1741074/2020

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

O d ů v o d n ě n í

I. Vymezení věci

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy (dále též „žalovaný“) ze dne 25. 11. 2020, č. j. MHMP 1741074/2020 (dále též „*napadené rozhodnutí*“), kterým žalovaný pro nepřipustnost zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 1, stavební úřad (dále jen „*správní orgán prvního stupně*“ či „*stavební úřad*“) ze dne 17. 4. 2020, č. j. UMCP1 147834/2020 (dále jen „*prvostupňové rozhodnutí*“).
2. Prvostupňovým rozhodnutím správní orgán prvního stupně vydal k žádosti stavebníka, osoby zúčastněné na řízení, rozhodnutí o umístění stavby nazvané „*Polyfunkční objekt Masaryk Centre 1, včetně připojení na technickou infrastrukturu*“ a o změně územního rozhodnutí pro stavbu nazvanou „*Rekonstrukce ulice Na Florenci*“ na pozemcích č. parc. 2334/1, 2536, 2537/100, 2537/162, 2537/163, 2537/169, 2535/2, 2556/1, 2333/1, 2334/6, 2335/1 a 2537/173 v katastrálním území Nové Město (dále též „*stavba*“).

II. Žalobní body

3. Žalobce má za to, že napadené rozhodnutí je vydáno v rozporu se zákonem, a to z těchto důvodů.
4. V své *první žalobní námitce* uvedl, že žalovaný nesprávně a v rozporu se zákonem zamítl odvolání žalobce jako nepřipustné, když došel k závěru, že se v daném případě nejedná o navazující řízení dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „*zákon o posuzování vlivů*“); a tedy jeho účastníky jsou jen osoby uvedené v § 85 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „*stavební zákon*“).
5. Žalobce je přesvědčen, že se v daném případě jedná o navazující řízení dle zákona o posuzování vlivů, neboť se jedná o řízení navazující na vydané stanovisko ze dne 29. 11. 2017, č. j. MHMP 1840256/2017, k posouzení vlivů daného záměru na životní prostředí podle § 9a zákona o posuzování vlivů (dále jen „*stanovisko ELA*“); i v případě, že by se nejednalo o řízení navazující na již vydané stanovisko, jedná se v případě daného záměru o záměr podléhající zákonu o posuzování vlivů a musel by být tak jako tak podroben procesu dle tohoto zákona.
6. Ve *druhé žalobní námitce* žalobce uvedl, že se jedná o tutéž stavbu na stejném místě, jako byla stavba, pro kterou bylo vydáno uvedené stanovisko EIA. Jediný rozdíl mezi oběma záměry dle žalobce spočívá v tom, že stavba projednávaná v územním řízení je o dva metry nižší oproti záměru posuzovanému v procesu posouzení vlivů daného záměru na životní prostředí (dále také „*proces ELA*“), což dle žalobce nemůže odůvodnit závěr žalovaného, že se jedná o jiný záměr, který nenavazuje na proběhlé posuzování vlivů záměru na životní prostředí. Uvedené platí tím spíše, že výška objektu není ani parametrem rozhodným z hlediska kategorizace dle zákona o posuzování vlivů, rozhodnými parametry (bod 108 a 110 přílohy zákona o posuzování vlivů) jsou rozloha záměru rozvoje sídla, resp. zastavěná plocha stavby. Tyto parametry jsou v daném případě nezměněny, resp. v obou případech

naplňují příslušné kategorie. Zákon dokonce výslovně počítá s tím, že záměr posouzený v procesu posouzení vlivů daného záměru na životní prostředí dozná v navazujících řízení změn, a proto konstruuje (v § 9a odst. 6 zákona o posuzování vlivů) stanovisko k posouzení změn provedených oproti záměru, ke kterému bylo vydáno stanovisko dle tohoto zákona (tzv. verifikační stanovisko).

7. Žalobce uvádí ve *třetí žalobní námitce*, že odkaz žalovaného na sdělení Odboru ochrany prostředí Magistrátu hl. m. Prahy (dále jen „OCP MHMP“) ze dne 19. 3. 2019, č. j. MHMP 515026/2019, podle kterého tento záměr není předmětem posuzování vlivů na životní prostředí a nedosahuje příslušných limitních hodnot a ani nenaplnuje kritéria uvedená v ustanovení § 4 odst. 1 písm. d) zákona o posuzování vlivů není správný a neodpovídá skutečnému stavu věci. Podle žalobce jednak není rozhodné, zda nyní umísťovaný záměr podléhá samostatnému posuzování nebo nikoli, neboť podstatné je, že je součástí záměru, který posouzení vyžadoval, resp. byl posouzen dle uvedeného zákona a bylo pro něj vydáno příslušné závazné stanovisko EIA.
8. Žalobce konstatuje, že sice došlo k novelizaci zákona o posuzování vlivů, avšak daná novela nepřinesla změnu příslušných limitů uvedených v předmětném závazném stanovisku (v příloze č. 1 tohoto zákona došlo jen k terminologickým upřesněním a k přečíslování záměrů, limitní hodnoty – záměry rozvoje sídel nad pět hektarů a obchodní komplexy nad šest tisíc metrů čtverečních zastavěné plochy – zůstaly stejné), tedy jen těžko lze uvést, že na základě této novely již záměr není předmětem posuzování vlivů na životní prostředí.
9. Žalobce má za to, že není ani správný závěr, že samotný záměr nenaplnuje stanovené limitní hodnoty, neboť i samotný umísťovaný záměr naplňuje limity dle přílohy č. 1 zákona o posuzování vlivů, neboť se jedná o záměr dle bodu 110 – obchodní komplex s celkovou zastavěnou plochou nad 6 tisíc m². Podle § 2 odst. 7 stavebního zákona, je zastavěnou plochou stavby plocha ohraničená pravoúhlými průměty vnějšího líce obvodových konstrukcí všech nadzemních i podzemních podlaží do vodorovné roviny. Jelikož se tedy do zastavěné plochy počítá i plocha podzemního podlaží, přesahuje zastavěná plocha záměru 6.000 m² – dle dokumentace stavby je plocha podzemního podlaží (suterénu) 6.270 m² (tedy více než 6.000 m²).
10. Nelze též opomenout, že záměrem je nejen nyní umístěná stavba, ale zástavba i dalších ploch před severojižní magistrálou – „projekt 2“ a „projekt 4“ (viz např. www.masaryckaspojuje.cz), nemluvě o obdobné zástavbě za severojižní magistrálou. Jelikož se jedná o součást záměru rozvoje města na území vyplývajícím např. z materiálů dostupných zde: www.masaryckaspojuje.cz, jedná se též nepochybně o součást záměru rozvoje sídla nad 5 ha, a tedy se jedná i o záměr dle bodu 108 přílohy č. 1 zákona o posuzování vlivů.
11. Žalobce k tomuto ve *čtvrté žalobní námitce* doplnil, že je dotčenou veřejností dle § 3 písm. i) bod 2 zákona o posuzování vlivů. Žalobce je právnickou osobou soukromého práva (spolkem), jejímž předmětem činnosti je podle zakladatelského právního jednání (podle stanov) ochrana životního prostředí (hlavním cílem spolku je mj. ochrana životního prostředí a ochrana přírody a krajiny), jejíž hlavní činností není podnikání ani jiná výdělečná činnost a která vznikla dříve než 3 roky přede dnem vydání napadeného rozhodnutí – žalobce vznikl dne 22. 6. 1992. Právo podat odvolání proti rozhodnutí

vydanému v navazujícím řízení má tedy žalobce (jako dotčená veřejnost) podle § 9c odst. 4 zákona o posuzování vlivů.

12. Žalobce také připomněl evropskou právní úpravu, konkrétně dle směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2011/92/EU, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, má být dotčené veřejnosti zajištěna možnost účinné účasti v povolenacích řízeních týkajících se záměrů, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí, což předmětný záměr nepochybně je. Žalobce též v této souvislosti odkazuje na čl. 9 odst. 2 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, a to pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně, a to ohledně práv nevládních organizací, která jsou porušena.
13. Jelikož účast spolků ve správních řízeních je jedním z prostředků ochrany práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), tvrdí žalobce, že tím, že jeho odvolání proti rozhodnutí o umístění předmětné stavby bylo zamítnuto jako nepřípustné, došlo též ke zkrácení žalobce na jeho právu na příznivé životní prostředí (k tomuto viz např. nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 70/97-33).
14. Žalobce ve své *páté žalobní námitce* namítá, že když žalovaný nesprávně posoudil odvolání žalobce jako nepřípustné, potom se ani nezabýval všemi odvolacími důvody vznesenými žalobcem, čímž byl též žalobce zkrácen na svém právu, aby bylo na základě jeho odvolání prvostupňové rozhodnutí přezkoumáno jak v úplnosti jeho odvolacích důvodů, tak i celkově z hlediska zákonnosti a veřejného zájmu. V důsledku tohoto byl žalobce zkrácen na svém právu řádného přezkumu zákonnosti rozhodnutí a jeho souladu s požadavky veřejného zájmu v rámci principu dvojinstančnosti správního řízení a na svém právu, aby jeho odvolací důvody byly akceptovány nebo aby bylo řádně a přesvědčivě odůvodněno, proč se tak nestalo. Správní orgán prvního stupně (stavební úřad) měl tedy oznámení o zahájení řízení zveřejnit, a to spolu s údaji uvedenými v § 9b zákona o posuzování vlivů tak, aby veřejnost mohla podat k dané stavbě připomínky a aby se dotčená veřejnost dle § 3 písm. i) bod 2 tohoto zákona mohla stát účastníkem daného řízení a vykonávat všechna práva, která účastníku správního řízení náleží.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

15. Žalovaný v reakci na *první žalobní námitku* uvedl, že se o navazující řízení nejedná, a to proto, že se jedná především o kompetenci jiného správního orgánu, a to orgánu ochrany prostředí. Pokud tento správní orgán odmítne provést určitý právní postup, není možné, aby stavební úřad po žadateli o územní rozhodnutí výsledek takového postupu požadoval nebo aby sám vedl řízení tak, jako by byla příslušná procedura provedena. Žalovaný závěr tohoto správního orgánu respektoval.
16. Žalovaný se dále vyjádřil ke *druhé žalobní námitce*, když v rámci své kompetence porovnal z hlediska stavebně technického stavbu, která byla předmětem posuzování ve stanovisku EIA, jak uvádí žalobce, a stavbu, která je předmětem územního rozhodnutí a došel k závěru, že se o stavbu totožnou nejedná.
17. Žalovaný k *třetí žalobní námitce* uvedl, že ze stanoviska EIA vyplývá, že záměr byl v procesu posouzení vlivů daného záměru na životní prostředí posuzován jako podlimitní záměr ve vztahu k bodu 10.6 kategorie II přílohy č. 1 k zákonu o posuzování vlivů.

Předmětné stanovisko EIA bylo sice vydáno již po nabytí účinnosti změny uvedeného zákona, ke kterému došlo ke dni 1. 11. 2017 zákonem č. 326/2017 Sb., kterým se mění zákon o posuzování vlivů (dále jen „zákon č. 326/2017 Sb.“), avšak OCP MHMP v souladu s čl. II bodu 1 zákona č. 326/2017 Sb. v daném případě proces posuzování vlivů na životní prostředí dokončil podle dosavadní právní úpravy.

18. Žalobci lze přisvědčit v tom, že dikce uvedeného bodu přílohy č. 1 k zákonu o posuzování vlivů, která je nyní po této novelizaci obsažena v bodech 106 až 110 této přílohy, je z hlediska typů zde vyjmenovaných záměrů a jejich limitů v podstatě totožná. Nicméně ze závěru zjišťovacího řízení vydaného OCP MHMP pod č. j. MHMP 1571525/2016/EIA/1014/Žá ze dne 21. 9. 2016 i ze stanoviska EIA jasně vyplývá, že záměr byl v procesu EIA posuzován pouze jako podlimitní ve vztahu k tehdejšímu bodu 10.6 kategorie II přílohy č. 1 k zákonu o posuzování vlivů.
19. K argumentaci žalobce, že záměr naplňuje bod 108 přílohy č. 1 k zákonu o posuzování vlivů – záměry rozvoje sídel s rozlohou nad 5 ha – je třeba uvést, že tak tomu s ohledem na rozlohu předmětného záměru jednoznačně není.
20. Z úřední činnosti Magistrátu hl. m. Prahy bylo zjištěno, že k této otázce se vyjádřilo již dříve Ministerstvo životního prostředí pod č. j. MZP/2018/710/2543 ze dne 23. 11. 2018 ve svém sdělení, kde je uvedeno, že „záměr by mohl potenciálně naplnit dikci bodu 109 (Parkoviště nebo garáže s kapacitou od 500 parkovacích stání v součtu pro celou stavbu) nebo bodu 110 (výstavba obchodních komplexů a nákupních středisek s celkovou zastavěnou plochou od stanoveného limitu 6 000 m²) přílohy č. 1 k zákonu č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů“. Současně však OCP MHMP uvedl, že záměr nedosahuje příslušných limitních hodnot a ani nenaplňuje kritéria uvedená v ust. § 4 odst. 1 písm. d) zákona o posuzování vlivů. Z ust. § 4 odst. 1 písm. d) zákona o posuzování vlivů, ve znění účinném od 1. 11. 2017 totiž vyplývá, že podlimitními záměry mohou být nově pouze takové záměry, které dosáhnou alespoň 25 % příslušné limitní hodnoty a současně se nacházejí ve zvláště chráněném území (dále také „ZCHÚ“) nebo jeho ochranném pásmu podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“). Uvedený záměr nezasahuje do žádného ZCHÚ ani do ochranného pásma ZCHÚ, a proto podle nyní platné právní úpravy zákona o posuzování vlivů vůbec nepodléhá. Na tom nic nemění skutečnost, že k němu bylo podle předcházející úpravy vydáno stanovisko EIA.

IV. Vyjádření zúčastněné osoby k žalobě

21. Právo osoby zúčastněné na řízení uplatnila společnost Prague CBD, s. r. o., podle níž uplatnit právo domáhat se zrušení rozhodnutí správního orgánu v řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. mohou výlučně osoby tam uvedené. Dále pak podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek č. j. 7As 30/2014 – 26, dostupný stejně jako všechna zde citovaná rozhodnutí NSS na www.nssoud.cz), potvrzené aktuálním nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 22/17, není aktivní legitimace ve správním soudnictví podmíněna účastenstvím žalobce v předcházejícím správním řízení, jehož výsledkem bylo napadané rozhodnutí. Aktivní žalobní legitimace v řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. splývá s věcnou legitimací, tj. s důvodností správní žaloby. Důvodnost žaloby dovozuje žalobce z toho, že (i) žalobci bylo odňato právo na podání odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, (ii) Magistrát hl. m. Prahy se jako žalovaný odmítl věcně zabývat odvolacími

námitkami žalobce a (iii) zamítnutím jeho odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí jako nepřípustného bez věcného přezkoumání odvolacích námitek došlo ke zkrácení na jeho právu na příznivé životní prostředí dle čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

22. Popis důvodů, které mají zakládat aktivní žalobní legitimace, dle názoru zúčastněné osoby neobsahuje žádnou informaci o tom, jaká žalobcova hmotná práva a svobody byly předmětem napadeného rozhodnutí, resp. prvostupňového rozhodnutí, a jak na nich byl žalobce zkrácen.
23. Zúčastněná osoba v reakci na *první žalobní námitku* žalobce, že se jedná o navazujícího řízení, uvedla, že dle platného a účinného znění § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů je „*navazujícím řízením řízení vedené k záměru nebo jeho změně, které podléhají posouzení vlivů záměru na životní prostředí, jde-li o...*“. Předchozí znění tohoto ustanovení platné ke dni 31. 10. 2017 za navazující řízení označovalo „*takové řízení, ve kterém se vydává rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů, které povoluje umístění nebo provedení záměru posuzovaného podle tohoto zákona*“. Aktuální znění za navazující řízení považuje pouze taková řízení, která se týkají záměrů podléhajících v danou chvíli posouzení vlivů záměru na životní prostředí; jinými slovy takových záměrů, které v průběhu vedení řízení vyjmenovaných v ustanovení § 3 písm. g) bodech 1 až 14 podléhají podle aktuálního znění zákona o posuzování vlivů posouzení vlivů záměru na životní prostředí.
24. Žalobce dle zúčastněné osoby totiž pomíjí fakt, že platnost závazného stanoviska dle § 9a zákona o posuzování vlivů je časově omezena (původně na 5 let, nyní 7 let s možností opakovaného prodloužení o 5 let). Pokud by platnost závazného stanoviska vypršela a záměr by po vypršení platnosti již nepodléhal posouzení vlivů na životní prostředí, neměl by žadatel (stavebník) právní povinnost opatřit si nové závazné stanovisko. Bylo by pak absurdní, kdyby územní a stavební řízení o novém záměru měla být navazujícími řízeními.
25. Pro závěr o povaze řízení jako navazujícího řízení je bez významu přechodné ustanovení obsažené v čl. II bodu 1 zákona č. 326/2017 Sb., které neříká nic jiného než to, že posuzování vlivů zahájené přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 326/2017 Sb., ve kterém již uplynula lhůta pro vrácení dokumentace vlivů záměru na životní prostředí podle § 8 odst. 5 zákona o posuzování vlivů ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 326/2017 Sb., se dokončí podle zákona č. 100/2001 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 326/2017 Sb. Posuzování vlivů, která již byla zahájena se tak dokončí včetně vydání závazného stanoviska, z čehož ale nevyplývá, že by další řízení (územní, stavební apod.) měla automaticky mít povahu navazujících řízení.
26. Ke stejnému závěru jako zúčastněná osoba o charakteru řízení a povaze navazujících řízení dospělo i Ministerstvo životního prostředí, které na základě dotazu Magistrátu hl. m. Prahy provedlo výklad ustanovení týkajících se podlimitních záměrů. Ve vyjádření č. j. MZP/2018/710/2543 ze dne 23. 11. 2018 Ministerstvo životního prostředí jako ústřední správní úřad v oblasti zákona o posuzování vlivů uvádí, že zákon č. 326/2017 Sb. neobsahuje přechodné ustanovení pro záměry (včetně podlimitních), které před jeho účinností podléhaly posouzení vlivů na životní prostředí, avšak po nabytí účinnosti mu již nepodléhají. Měla by proto být aplikována nová právní úprava, což je v souladu se zásadou nepravé retroaktivity jako důsledku změny právního řádu. K tomu Ministerstvo životního prostředí dodává, že navazujícími řízení jsou pouze taková řízení, v nichž jsou povolovány záměry, které podle účinné právní úpravy zákona o posuzování vlivů podléhají posouzení vlivů na životní prostředí. Naopak řízení vedená pro záměr, který již posouzení nepodléhá,

navazujícími řízeními ve smyslu § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů nejsou. Je pak výhradně na žadateli, zda závazné stanovisko vydané dle § 9a zákona o posuzování vlivů využije jako podklad pro další řízení s tím, že žadatele nelze k předložení závazného stanoviska nutit. I kdyby však žadatel v dalším řízení takové závazné stanovisko vydané dle § 9a zákona o posuzování vlivů správnímu orgánu předložil, měl by jej správní orgán hodnotit pouze podle § 50 odst. 4 správního řádu. Závěrem svého vyjádření Ministerstvo životního prostředí konstatuje, že přechodné ustanovení čl. II bodu 1 zákona č. 326/2017 Sb. se na navazující řízení nevztahuje.

27. Ke *druhé žalobní námitce žalobce* týkající se totožnosti záměrů zúčastněná osoba uvádí, že jakkoliv se může zdát, že původní záměr a nový záměr jsou totožné, jde pouze o shodu zdánlivou, založenou na účelovém výběru dílčích parametrů původního záměru a nového záměru, provedeném žalobcem.
28. Původní záměr byl předmětem rozsáhlých diskusí s Městskou částí Praha 1 a hlavním městem Praha, na kterých participovala i veřejnost. Výsledkem tohoto participačního procesu byly úpravy původního záměru včetně snížení jeho výšky a úpravy využití prostor ve stavbě, což bylo také důvodem pro změnu názvu stavby z „*Administrativní budova Na Florenci, včetně přípojek na technickou infrastrukturu*“ na „*Polyfunkční objekt Masaryk Centre 1, včetně připojení na technickou infrastrukturu Praha, Nové město, ul. Na Florenci*“, aby název lépe korespondoval s plánovaným způsobem využití stavby. Do nového záměru se také promítla změna územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy Z2832/00 spočívající v požadavku na jiné sadové úpravy a výsadbu vzrostlých stromů, jejichž smyslem je začlenit parter polyfunkčního objektu tvořícího nový záměr do městského centra.
29. Rozdílnost obou záměrů je z výše uvedeného srovnání jasně patrná, když nedošlo pouze ke snížení výšky nového záměru o dva metry, jak uvádí žalobce. V případě původního záměru a nového záměru tak v žádném případě nejde o totožnou stavbu. Nový záměr proto nemohl být předmětem posouzení dle § 9a odst. 6 zákona o posuzování vlivů, protože toto tzv. verifikační stanovisko posuzuje dokumentaci pro navazující řízení o záměru, ohledně kterého již bylo vydáno závazné stanovisko dle § 9a odst. 1 zákona o posuzování vlivů, včetně případných změn takového záměru oproti dokumentaci, na jejímž základě bylo závazné stanovisko vydáno. Verifikační stanovisko tak není možné vydat pro záměr, který není pouhou dílčí změnou původního záměru nebo drobnou úpravou parametrů, ale celkovou proměnou původního záměru.
30. Ke *třetí žalobní námitce žalobce* týkající se povahy záměru a naplnění limitních hodnot zúčastněná osoba uvádí; žalobce svou argumentaci soustřeďuje do dvou oblastí. První oblast se týká širšího záměru zástavby území v lokalitě Masarykova nádraží, který předpokládá realizaci staveb před i za severojižní magistrálou, jehož součástí má být nový záměr. Druhý okruh argumentů zpochybňuje názor žalovaného obsažený ve vyjádření žalovaného, že samotný nový záměr i bez zohlednění dalších staveb v lokalitě Masarykova nádraží nenaplnuje limity dle přílohy č. 1 zákona o posuzování vlivů.
31. Předmětem stanoviska EIA, resp. posouzení vlivů původního záměru na životní prostředí bylo také zohlednění kumulativního dopadu realizace dalších objektů v lokalitě Masarykova nádraží (etapa 2 a 3 východně a západně od severojižní magistrály). Tyto stavby (etapy) jako takové však nebyly předmětem posuzování vlivů na životní prostředí, o kterém bylo vydáno stanovisko EIA. Aktuálně je pořizována změna územního plánu

sídelného útvaru hl. m. Prahy Z-3791, která upraví možnosti funkčního využití pozemků v dalších částech Masarykova nádraží. Nelze však předvídat, jestli bude tato změna územního plánu schválena a jaký bude její obsah. V návaznosti na výsledky projednávání změny územního plánu zahájí zúčastněná osoba novou přípravu dalších etap výstavby v lokalitě Masarykova nádraží. Její podoba ale není v tuto chvíli známa a není jisté, že k ní skutečně dojde. Posouzení vlivů dalších etap na životní prostředí tak nemůže v tuto chvíli proběhnout; posouzení kumulace etap proběhne až v rámci posuzování případných navazujících etap.

32. Nový záměr není (a ani původní záměr nebyl) součástí záměru rozvoje sídel nad pět hektarů, protože plocha území řešeného v novém záměru je cca sedm a půl tisíce metrů čtverečních. Odkazy na webové prezentace a články týkající se revitalizace lokality Masarykova nádraží byly vyjádřením původního ideového záměru, který se týkal i pozemků dalších vlastníků a měl za cíl je oslovovat pro případnou spolupráci na realizaci budoucí výstavby. Bez výše zmíněné změny územního plánu a souhlasu či zapojení dalších vlastníků nemovitostí v území jej není možné provést.
33. Žalobce uvádí, že zákon č. 326/2017 Sb. nepřinesl změnu příslušných limitů uvedených v příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů, ale došlo jen k terminologickým upřesněním a přečíslování záměrů.
34. Žalobce tak dle vyjádření zúčastněné osoby opomíjí skutečnost, že ani původní záměr limitních hodnot nikdy nedosahoval, což je výslovně uvedeno v čl. I bodu 3 stanoviska EIA. V mezidobí mezi oznámením původního záměru dle zákona o posuzování vlivů učiněným dne 11. 7. 2016 a zahájením řízení dne 10. 1. 2020 došlo ke změně zákona o posuzování vlivů. S účinností k 1. 11. 2017 byl zákon o posuzování vlivů novelizován zákonem č. 326/2017 Sb. tak, že původní ustanovení § 4 odst. 1 písm. d), dle kterého byly předmětem posuzování „*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“, bylo nahrazeno novým textem, který posuzování vyžaduje u „*podlimitních záměrů, které dosáhnou alespoň 25 % příslušné limitní hodnoty, nacházejících se ve zvláště chráněném území nebo jeho ochranném pásmu podle zákona o ochraně přírody a krajiny a příslušný úřad stanoví, že budou podléhat zjišťovacímu řízení; tyto záměry podléhají posouzení vlivů záměru na životní prostředí, pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení*“.
35. Došlo tak k zásadní změně v definici podlimitních záměrů, přičemž nově podléhají posouzení vlivů na životní prostředí pouze takové záměry, které dosáhnou alespoň 25 % příslušné limitní hodnoty a současně se nacházejících ve zvláště chráněném území nebo jeho ochranném pásmu podle zákona o ochraně přírody a krajiny a příslušný úřad stanoví, že budou podléhat zjišťovacímu řízení. Nový záměr nedosahuje příslušné limitní hodnoty a zároveň se nenachází ve zvláště chráněném území ani jeho ochranném pásmu podle zákona o ochraně přírody a krajiny.
36. Důvodem pro posouzení vlivů původního záměru na životní prostředí bylo právě pouze rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy, že původní záměr bude podléhat zjišťovacímu řízení, a následný závěr zjišťovacího řízení, že původní záměr bude dle zákona o posuzování vlivů posuzován. Z rozhodnutí a stanovisek žalovaného týkajících se posuzování původního záměru (např. ze stanoviska EIA) přitom jednoznačně vyplývá, že původní záměr byl posuzován jako podlimitní záměr dle ustanovení § 4 odst. 1 písm. d) zákona o posuzování

vlivů ve znění účinném k 31. 10. 2017 ve vztahu k bodu 10.6 kategorie II přílohy č. 1 k zákonu o posuzování vlivů ve znění účinném ke dni 31. 10. 2017.

37. Žalobce také podle zúčastněné osoby bez jakéhokoliv vysvětlení a zdůvodnění podřadil nový záměr pod bod 110 přílohy č. 1 platného znění zákona o posuzování vlivů, který se týká výstavby obchodních komplexů a nákupních středisek. V rámci nového záměru se přitom dle prvostupňového rozhodnutí umísťuje mj. polyfunkční objekt s obchodním parterem a pronajímatelnými komerčními prostory ve vyšších podlažích s celkem 155 parkovacími stáními.
38. Vzhledem k tomu, že zákon o posuzování vlivů pojmy „obchodní komplex“ a „nákupní středisko“ blíže nedefinuje, vydalo Ministerstvo životního prostředí dne 1. 10. 2018 pod č. j. MZP/2018/710/3250 Metodický výklad vybraných bodů přílohy č. 1 k zákonu o posuzování vlivů a souvisejících ustanovení (dále jen „*Metodický výklad*“). Dle bodu 5.19 Metodického výkladu je:
 - obchodním komplexem jeden nebo více obchodních objektů se zajištěním souvisejících funkcí (kromě samotných obchodních/prodejných ploch také např. další služby zákazníkům, skladovací plochy, parkoviště, hygienické zázemí), případně soubor většího množství jednotlivých prodejen/showroomů s vlastními vstupy v rámci jednoho objektu. Za obchodní komplexy se považují obchodní centra, nákupní parky, outlet centra, obchodní domy či hypermarkety a hobbymarkety. Pokud obchodní komplex tvoří více objektů, jejich zastavěnou plochu je nutné sečíst s tím, že bude započítána rovněž zastavěná plocha navazujících nebo souvisejících garáží, zpevněných ploch a parkovišť;
 - nákupním střediskem nákupní objekt, ve kterém převažuje monotematická funkce zaměřená na prodej zboží. Nákupním střediskem se z hlediska stavebního řešení rozumí zpravidla jedna hala zpřístupněná pro veřejnost jedním vstupem. Jedná se např. o typ prodejen LIDL, PENNY MARKET, BILLA apod. Do zastavěné plochy „nákupních středisek“ bude započítána zastavěná plocha objektů, včetně navazujících nebo souvisejících garáží, zpevněných ploch a parkovišť.
39. Nový záměr výše uvedené definice nesplňuje a není proto obchodním komplexem ani nákupním střediskem. V novém záměru dominantně převažují kancelářské prostory, jejichž výměra bude 24 155 m²; obchodní plochy se budou dle projektové dokumentace nového záměru nacházet v obchodním parteru přístupném ze severní a jižní fasády objektu a jejich celková plocha včetně gastro provozu bude pouze 7 225 m². Obchodní funkce je tak v novém záměru menšinová a převažuje funkce administrativní. Nový záměr z hlediska svých funkcí (primárně kancelářské využití) nespadá do žádné kategorie záměrů popsanych v příloze č. 1 platného znění zákona o posuzování vlivů.
40. Ačkoliv je dle projektové dokumentace nového záměru jeho zastavěná plocha 6 270,9 m² (ve smyslu § 2 odst. 7 stavebního zákona), není nový záměr předmětem posuzování podle zákona o posuzování vlivů, protože není obchodním komplexem nebo nákupním střediskem; limitní hodnota 6 000 m² uvedená v bodu 110 přílohy č. 1 platného znění zákona o posuzování vlivů se proto na nový záměr nemůže aplikovat.
41. Ve vztahu k bodu 109 přílohy č. 1 zákona o posuzování vlivů sice nový záměr dosahuje 25 % limitní hodnoty počtu parkovacích stání nebo garáží (155, limitní hodnota je 500), ale nový záměr se nenachází ve zvláště chráněném území nebo jeho ochranném pásmu podle zákona o ochraně přírody a krajiny, takže dle § 4 odst. 1 písm. d) zákona o posuzování

vlivů není předmětem posuzování a s ohledem na tuto skutečnost by nebyl předmětem posuzování ani v případě, že by příslušný úřad stanovil, že bude podléhat zjišťovacímu řízení.

42. Ke *čtvrté žalobní námitce žalobce* týkající se postavení žalobce jako dotčené veřejnosti zúčastněná osoba uvádí; žalobce sám sebe označuje za dotčenou veřejnost ve smyslu § 3 písm. i) bod 2 zákona o posuzování vlivů. Opírá se přitom o skutečnost, že je právnickou osobou soukromého práva, jejímž předmětem činnosti je podle zakladatelského právního jednání ochrana životního prostředí, jeho hlavní činností není podnikání nebo jiná výdělečná činnost a vznikl alespoň 3 roky před vydáním napadeného rozhodnutí.
43. K účastenství právnické osoby v řízeních vymezených v § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů nestačí splnění podmínek specifikovaných v § 3 písm. i) bodu 2 zákona o posuzování vlivů. Aby taková osoba mohla být účastníkem, musí být dané řízení navazujícím řízením. Není-li řízení navazujícím řízením, není žalobce jeho účastníkem a nemá ani právo podat proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání dle § 9c odst. 4 zákona o posuzování vlivů.
44. Žalobce tvrdí, že stát je povinen dotčené veřejnosti zajistit možnost účinné účasti v povolovacích řízeních týkajících se záměrů, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí. Žalobce přitom odkazuje na bod 19 preambule směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí a jejím prostřednictvím na Úmluvu OSN/EHS o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (dále jen „Aarhuská úmluva“) ze dne 25. června 1998. Aarhuská úmluva ani výše citovaná směrnice ale nedávají dotčené veřejnosti právo účastnit se všech povolovacích řízení. Již následující bod 20 preambule směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2011/92/EU totiž uvádí, že článek 6 Aarhuské úmluvy stanoví účast veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech uvedených v příloze I uvedené úmluvy a o činnostech v příloze neuvedených, které mohou mít závažný vliv na životní prostředí.
45. Osoba zúčastněná na řízení dále připomněla, že v poměrně nedávné době se touto problematikou podrobně zabýval také Ústavní soud, který v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 22/17 dospěl k závěru, že Aarhuská úmluva dotčené veřejnosti nezaručuje účast ve všech rozhodovacích procesech, ale čl. 6 Aarhuské úmluvy má být uplatňován zejména vzhledem k rozhodnutím, zda povolit činnosti uvedené v příloze I. Ze seznamu činností uvedených v příloze I Aarhuské úmluvy pak vychází vnitrostátní předpisy (zákon o integrované prevenci, zákon o posuzování vlivů). Samotná Aarhuská úmluva přitom nemá přímý účinek a nelze z ní dovodit bezprostředně použitelné právo kohokoliv na účastenství v řízení o záměrech.
46. Nelze souhlasit ani s tím, že vydáním napadeného rozhodnutí byl žalobce zkrácen ve svém právu na příznivé životní prostředí zaručeném v čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, neboť mu v posuzovaném případě nesvědčí. Nezbytným předpokladem pro dovolání se tohoto práva ekologickými spolky (tj. i žalobcem) by dle judikatury Ústavního soudu vždy mělo být alespoň obecné tvrzení, v čem konkrétně žalobce porušení práva na příznivé životní prostředí spatřuje, a to nikoliv v rovině procesní, ale v zásahu do jeho hmotného práva. Žalobce v žalobě nic takového neuvádí, když zásah do práva na životní prostředí spatřuje výlučně v porušení procesního práva. Žalobce nemá žádný konkrétní vztah k dotčené lokalitě, žádné jeho hmotné právo nebude realizací záměru dotčeno a nemůže mu vzniknout žádná újma. Ve vztahu k osobám, které by mohly být novým

záměrem ovlivněny (sousedé), zúčastněná osoba všechny jimi uplatněné námitky k jejich spokojenosti vypořádala.

47. Výtka žalobce v *páté žalobní námitce*, že se žalovaný věcně nezabýval odvolacími důvody přednesenými žalobcem v jeho odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, není oprávněná. Dle ustálené judikatury je správní orgán povinen odvolání podané osobou, která není účastníkem, zamítnout dle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „*správní řád*“), aniž by je posuzoval dle § 89 odst. 2 správního řádu z hlediska jeho obsahu a postupu předcházejícího jeho vydání. Po zamítnutí odvolání pro nepřípustnost ale má správní orgán dle § 92 odst. 1 věty druhé správního řádu posoudit, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení nebo pro obnovu řízení či pro vydání nového rozhodnutí. Žalovaný těmto požadavkům plně vyhověl, když odvolání pro nepřípustnost zamítl a následně přezkoumal, nejsou-li dány podmínky pro zahájení přezkumného řízení nebo pro obnovu řízení.

V. Posouzení věci soudem

48. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán, jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.); přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. Soud o žalobě v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. rozhodl bez nařízení ústního jednání, neboť ani jeden z účastníků s tímto postupem po poučení soudem nevyslovil nesouhlas.
49. Žaloba není důvodná.
50. Jádrem sporu je, zda byl žalobce, resp. měl být účastníkem řízení. Žalovaný zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně pro jeho nepřípustnost. Žalobce má ale za to, že byl účastníkem řízení, neboť se v daném případě jednalo navazující řízení ve smyslu ustanovení zákona o posuzování vlivů.
51. Soud v této souvislosti především předesílá, že zamítnutí odvolání podle ustanovení § 92 odst. 1 věta první správního řádu, není výsledkem meritorního přezkoumání obsahu odvoláním napadeného rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, ale jedná se o procesní rozhodnutí konstatující pouze opožděnost nebo nepřípustnost odvolání, aniž by byla jakkoli hodnocena a zkoumána věcná a právní stránka prvostupňového rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2012, č. j. 5As 111/2011 – 87, dostupného rovněž na www.nsssoud.cz).
52. Soud připomíná, že podle ustanovení § 81 odst. 1 správního řádu platí, že „*účastník může proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak.*“
53. Z ustanovení § 83 odst. 1 správního řádu se podává, že „*odvolací lhůta činí 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. Odvolání lze podat teprve poté, co bylo rozhodnutí vydáno. Bylo-li odvolání podáno před oznámením rozhodnutí odvolateli, platí, že bylo podáno v první den odvolací lhůty.*“
54. Podle ustanovení § 92 odst. 1 správního řádu pak platí, že „*opožděné nebo nepřípustné odvolání odvolací správní orgán zamítne. Jestliže rozhodnutí již nabylo právní moci, následně zkoumá, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro*

obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Shledá-li předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, posuzuje se opožděné nebo nepřipustné odvolání jako podnět k přezkumnému řízení nebo žádost o obnovu řízení nebo žádost o vydání nového rozhodnutí.“

55. Správní soudy ustáleně judikují, že v řízení podle § 92 odst. 1 správního řádu, správní orgán nezkoumá důvodnost uplatněných žalobních námitek, zkoumá pouze otázku včasnosti a přípustnosti odvolání; odvolání nezamítá z věcných důvodů. Rozhodnutím podle § 92 odst. 1 správního řádu odvolací správní orgán zamítá odvolání z důvodu jeho opožděnosti či nepřipustnosti, tj. z důvodu nenaplnění jedné ze základních procesních podmínek, bez níž nelze podané odvolání meritorně posoudit. Proto také není odvoláním napadené rozhodnutí na základě opožděného či nepřipustného odvolání současně potvrzováno. K tomu soud odkazuje na relevantní doktrinální závěry, např. *Jemelka, Pondělíčková, Bohadlo*, Správní řád, komentář, 4. vydání, Praha: C. H. Beck, 2013, str. 447 a násl., či rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2011, č. j. 5As 18/2011 - 81, ze dne 17. 7. 2014, č. j. 10As 61/2014 - 34, či ze dne 26. 1. 2017, č. j. 7As 292/2016 - 29). Z citované rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu v tomto směru rovněž vyplývá, že zamítnutí opožděného či nepřipustného odvolání nemá vliv na právní moc napadeného rozhodnutí - na rozdíl od zamítnutí odvolání po věcném přezkumu (§ 90 odst. 5 správního řádu). To je dáno již tím, že zatímco posléze uvedené rozhodnutí tvoří s přezkoumávaným rozhodnutím jeden celek, rozhodnutí o opožděném nebo nepřipustném odvolání s napadeným rozhodnutím jeden celek netvoří.
56. Uvedené závěry pak zprostředkovaně ovlivňují rovněž rozsah soudního přezkumu rozhodnutí, jímž bylo odvolání podle § 92 odst. 1 správního řádu zamítnuto pro nepřipustnost. Je zřejmé, že v takovém případě správní soud na půdorysu uplatněných žalobních námitek přezkoumá, zda správní orgán v konkrétní věci správně uvážil o nedostatku procesních podmínek k meritornímu posouzení podaného odvolání. Soud se proto nemohl zabývat těmi částmi podané žaloby, v nichž žalobce vyjádřil, že se žalovaný nezabýval odvolacími důvody, které vznesl, čímž byl dle žalobce zkrácen na svém právu, aby bylo na základě jeho odvolání prvostupňové rozhodnutí přezkoumáno jak v úplnosti jeho odvolacích důvodů, tak i celkově z hlediska zákonnosti a veřejného zájmu.
57. Soud se nejprve zabýval tvrzením osoby zúčastněné na řízení, že žalobce není aktivně legitimován k podání žaloby, neboť namítal porušení pouze svých procesních práv a neuvedl žádnou informaci o tom, jaká jeho hmotná práva a svobody byly předmětem napadeného rozhodnutí a jak na nich byl žalobce zkrácen.
58. Podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. „Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak“.
59. Podle ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s. „Žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí“.
60. Žalobní legitimace je v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s. založena již na prostém tvrzení o zkrácení na svých právech správním

rozhodnutím, a to ať už přímo či v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení. To, zda ke zkrácení práv žalobce správním rozhodnutím došlo, nebo ne, není tedy otázkou procesní legitimace, ale legitimace věcné, resp. otázkou důvodnosti správní žaloby.

61. Podmínkou pro procesní legitimaci k podání žaloby podle § 65 odst. 1 s. ř. s. není ani účastenství ve správním řízení. Tyto závěry jsou v souladu nejen s názory právní nauky, ale rovněž s přístupem Nejvyššího správního soudu, podle něhož ve vztahu k § 65 odst. 1 s. ř. s. *„aktivní žalobní legitimace ve správním soudnictví ... není podmíněna účastenstvím stěžovatelky v předcházejícím správním řízení, resp. řízení, jehož výsledkem bylo právě napadené rozhodnutí žalovaného“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2014 č. j. 7As 30/2014 - 26).
62. Soud s ohledem na výše uvedené uzavírá, že žalobce je aktivně legitimován k podání žaloby.
63. Soud nejprve přistoupil k posouzení *druhé žalobní námitky*, která se týká tvrzení žalobce, že záměr je předmětem posuzování vlivů na životní prostředí, dosahuje příslušných limitních hodnot a naplňuje kritéria uvedená v ustanovení § 4 odst. 1 písm. d) zákona o posuzování vlivů, neboť se domnívá, že tato otázka je stěžejní pro další uplatněné námitky.
64. Ze správního spisu vyplývá, že byl původní záměr dle čl. I bodu 3 stanoviska EIA posuzován jako podlimitní záměr dle ustanovení § 4 odst. 1 písm. d) zákona o posuzování vlivů ve znění účinném k 31. 10. 2017 ve vztahu k bodu 10.6 kategorie II přílohy č. 1 k zákonu o posuzování vlivů ve znění účinném ke dni 31. 10. 2017. Důvodem pro posouzení vlivů původního záměru na životní prostředí bylo rozhodnutí OCP MHMP, že původní záměr bude podléhat zjišťovacímu řízení, a následný závěr zjišťovacího řízení, že původní záměr bude dle zákona o posuzování vlivů posuzován. Předmětné stanovisko EIA bylo sice vydáno již po nabytí účinnosti změny uvedeného zákona a to dne 29. 11. 2017, nicméně OCP MHMP v souladu s čl. II bodu 1 zákona č. 326/2017 Sb. v daném případě proces posuzování vlivů na životní prostředí dokončil podle dosavadní právní úpravy.
65. Následně OCP MHMP ve sdělení ze dne 19. 3. 2019, č. j. MHMP 515026/2019, uvedl, že tento záměr již není podle nové právní úpravy předmětem posuzování vlivů na životní prostředí a nedosahuje příslušných limitních hodnot a ani nenaplnuje kritéria uvedená v ustanovení § 4 odst. 1 písm. d) zákona o posuzování vlivů.
66. V mezidobí mezi oznámením původního záměru dle zákona o posuzování vlivů učiněným dne 11. 7. 2016 a zahájením řízení dne 10. 1. 2020 došlo tedy ke změně zákona o posuzování vlivů. S účinností k 1. 11. 2017 byl zákon o posuzování vlivů novelizován zákonem č. 326/2017 Sb. tak, že původní ustanovení § 4 odst. 1 písm. d), dle kterého byly předmětem posuzování *„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“*, bylo nahrazeno novým textem, který posuzování vyžaduje u *„podlimitních záměrů, které dosáhnou alespoň 25 % příslušné limitní hodnoty, nacházejících se ve zvláště chráněném území nebo jeho ochranném pásmu podle zákona o ochraně přírody a krajiny a příslušný úřad stanoví, že budou podléhat zjišťovacímu řízení; tyto záměry podléhají posouzení vlivů záměru na životní prostředí, pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení“*.
67. Došlo tak k zásadní změně v definici podlimitních záměrů, přičemž nově podléhají posouzení vlivů na životní prostředí pouze takové záměry, které dosáhnou alespoň 25 %

příslušné limitní hodnoty a současně se nacházejících ve zvláště chráněném území nebo jeho ochranném pásmu podle zákona o ochraně přírody a krajiny a příslušný úřad stanoví, že budou podléhat zjišťovacímu řízení. Obě nová kritéria tak v sobě propojila všechna nezbytná hlediska, tj. povahu záměru, jeho rozsah (velikost) a jeho umístění.

68. Obě výše uvedená kritéria musejí být splněna kumulativně, tj. současně. Pokud se tedy jedná o podlimitní záměr, který dosáhne alespoň 25 % příslušné limitní hodnoty a jeho umístění je (alespoň zčásti) navrženo ve zvláště chráněném území nebo jeho ochranném pásmu, vzniká oznamovateli povinnost předložit oznámení podlimitního záměru (příloha č. 3a), na jehož základě a s přihlédnutím ke kritériím pro zjišťovací řízení (příloha č. 2) příslušný úřad do 15 dnů ode dne předložení oznámení podlimitního záměru oznamovateli sdělí, zda bude podlimitní záměr podléhat zjišťovacímu řízení (§ 6 odst. 3). Zjišťovací řízení zde má screeningovou podobu, tj. jeho cílem je zjištění, zda záměr nebo jeho změna může mít významný vliv na životní prostředí, případně zda záměr může samostatně nebo ve spojení s jinými mít významný vliv na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti; pokud ano, bude podléhat posouzení vlivů záměru na životní prostředí (srov. § 7 odst. 2 a 5).
69. Důvodem změny byly poznatky z praxe, jelikož řízení ve smyslu § 6 odst. 2 a 3 bylo vedeno u velmi širokého okruhu podlimitních záměrů, avšak v naprosté většině případů s konstatováním, že podlimitní záměr nebude zjišťovacímu řízení podléhat. S ohledem na tento fakt a také na potřebu omezení značné administrativní zátěže, která byla s postupem podle § 6 odst. 2 a 3 zákona na straně krajských úřadů spojena, změnil zákonodárce prostřednictvím dvou nových kritérií pojetí podlimitních záměrů. Po 1. 11. 2017 je tedy oznámení podlimitního záměru podáváno pouze u podlimitního záměru, který kritéria naplní; v opačném případě podlimitní záměr nespadá do působnosti zákona.
70. Žalobce ve své žalobní argumentaci uvádí, že záměr spadá pod bod 110 přílohy č. 1 platného znění zákona o posuzování vlivů, který se týká výstavby obchodních komplexů a nákupních středisek s celkovou zastavěnou plochou nad šest tisíc metrů čtverečních.
71. Jak uvedla ve svém vyjádření zúčastněná osoba, nejedná se ve výše uvedeném případě o obchodní komplex, ani nákupní středisko. Definici těchto pojmů stanovilo Ministerstvo životního prostředí v Metodickém výkladu.
72. Dle bodu 5.19 Metodického výkladu je:
 - „obchodním komplexem jeden nebo více obchodních objektů se zajištěním souvisejících funkcí (kromě samotných obchodních/prodejných ploch také např. další služby zákazníkům, skladovací plochy, parkoviště, hygienické zázemí), případně soubor většího množství jednotlivých prodejen/showroomů s vlastními vstupy v rámci jednoho objektu. Za obchodní komplexy se považují obchodní centra, nákupní parky, outlet centra, obchodní domy či hypermarkety a hobbymarkety. Pokud obchodní komplex tvoří více objektů, jejich zastavěnou plochu je nutné sečíst s tím, že bude započítána rovněž zastavěná plocha navazujících nebo souvisejících garáží, zpevněných ploch a parkovišť;
 - nákupním střediskem nákupní objekt, ve kterém převažuje monotematická funkce zaměřená na prodej zboží. Nákupním střediskem se z hlediska stavebního řešení rozumí zpravidla jedna hala zpřístupněná pro veřejnost jedním vstupem. Jedná se např. o typ prodejen LIDL, PENNY MARKET, BILLA apod. Do zastavěné plochy „nákupních středisek“ bude započítána zastavěná plocha objektů, včetně navazujících nebo souvisejících garáží, zpevněných ploch a parkovišť“.

73. Soud zjistil, že záměr výše uvedené definice nesplňuje a není proto obchodním komplexem ani nákupním střediskem. Podle projektové dokumentace sice zastavěná plocha záměru činí 6 270,9 m² (ve smyslu § 2 odst. 7 stavebního zákona), nicméně dominantně převažují kancelářské prostory, jejichž výměra bude 24 155 m²; obchodní plochy (včetně gastro provozu) budou mít výměru 7 225 m². Obchodní funkce je tak v záměru menšinová a převažuje funkce administrativní. Záměr z hlediska svých funkcí tedy nespadá do žádné kategorie záměrů popsaných v příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů.
74. Ve vztahu k bodu 109 přílohy č. 1 zákona o posuzování vlivů sice záměr dosahuje 25 % limitní hodnoty počtu parkovacích stání nebo garáží (155, limitní hodnota je 500), ale nenachází se ve zvláště chráněném území nebo jeho ochranném pásmu podle zákona o ochraně přírody a krajiny, takže dle § 4 odst. 1 písm. d) zákona o posuzování vlivů není předmětem posuzování.
75. Žalobce dále namítá, že se jedná o součást záměru rozvoje sídla nad 5 ha, a tedy se jedná o záměr dle bodu 108 přílohy č. 1 zákona o posuzování vlivů. Uvedené tvrzení se opírá o webové prezentace a články týkající se revitalizace lokality Masarykova nádraží, kdy se jednalo pouze o ideový záměr, který se týkal i pozemků dalších vlastníků a měl za cíl je oslovovat pro případnou spolupráci na realizaci budoucí výstavby. Do budoucna nelze předvídat, jestli budou realizovány a tedy i schváleny další změny územního plánu a jaký bude její obsah. Její podoba není známa a není jisté, že k ní skutečně dojde. Posouzení vlivů dalších etap na životní prostředí tak nemůže v tuto chvíli proběhnout.
76. Záměr osoby zúčastněné na řízení (stavebníka) tak podle nové právní úpravy již není předmětem posuzování vlivů na životní prostředí, jelikož nedosahuje příslušné limitní hodnoty a zároveň se nenachází ve zvláště chráněném území ani jeho ochranném pásmu podle zákona o ochraně přírody a krajiny.
77. Soud následně mohl posoudit i další námitky žalobce, a to především ty, které se týkají tvrzení žalobce, že se jedná o navazujícího řízení dle zákona o posuzování vlivů, neboť se jedná o řízení navazující na vydané stanovisko EIA a také otázkám týkajících se mezinárodněprávních závazků České republiky, konkrétně směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2011/92/EU, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, dále pak Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (tzv. Aarhuská úmluva) a v neposlední řadě čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.
78. Podle ustanovení § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů je „*navazujícím řízením řízení vedené k záměru nebo jeho změně, které podléhá posouzení vlivů záměru na životní prostředí, jde-li o...*“.
79. Podle ustanovení § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů, ve znění účinném ke dni 31. 10. 2017 za navazující řízení považovalo „*takové řízení, ve kterém se vydává rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů, které povoluje umístění nebo provedení záměru posuzovaného podle tohoto zákona*“.
80. Jasné vymezení navazujícího řízení je přitom důležité nejen z hlediska aplikace relevantních procesních pravidel (viz § 9b a násl.), ale i okolnosti, zda má probíhat ověření změn záměru (verifikace), či nikoli (§ 9a odst. 6). Z tohoto důvodu zákon č. 326/2017 Sb. nahradil s účinností od 1. 11. 2017 obecné vymezení taxativním výčtem řízení, která jsou

navazujícím řízením. A contrario tedy platí, že řízení zde neuvedená se za navazující řízení nepovažují. Stejně tak pokud je u záměrů uvedených v § 4 odst. 1 písm. b) až h) v závěru zjišťovacího řízení stanoveno, že záměr nebo jeho změna nepodléhá posouzení vlivů záměru na životní prostředí podle tohoto zákona (tzv. negativní závěr zjišťovacího řízení), nejsou další řízení řízeními navazujícími, a ustanovení § 9b až 9e se na ně tudíž neaplikují.

81. Aktuální znění zákona o posuzování vlivů tak za navazující řízení považuje pouze taková řízení, která se týkají záměrů podléhajících posouzení vlivů záměru na životní prostředí; tedy takových záměrů, které v průběhu vedení řízení vyjmenovaných v ustanovení § 3 písm. g) bodech 1 až 14 podléhají posouzení vlivů záměru na životní prostředí. Což není výše uvedený případ, když na stavebníkovi dle nové právní úpravy není vyžadováno závazné stanovisko, jelikož záměr nově nepodléhá posouzení vlivů na životní prostředí.
82. Ke stejnému závěru o charakteru řízení a povaze navazujících řízení dospělo i Ministerstvo životního prostředí, které provedlo výklad ustanovení týkajících se podlimitních záměrů. Ve vyjádření č. j. MZP/2018/710/2543 ze dne 23. 11. 2018 Ministerstvo životního prostředí jako ústřední správní úřad v oblasti zákona o posuzování vlivů uvádí, že zákon č. 326/2017 Sb. neobsahuje přechodné ustanovení pro záměry (včetně podlimitních), které před jeho účinností podléhaly posouzení vlivů na životní prostředí, avšak po nabytí účinnosti mu již nepodléhají. Měla by proto být aplikována nová právní úprava, což je v souladu se zásadou nepravé retroaktivity jako důsledku změny právního řádu. K tomu Ministerstvo životního prostředí dodává, že navazujícími řízení jsou pouze taková řízení, v nichž jsou povolovány záměry, které podle účinné právní úpravy zákona o posuzování vlivů podléhají posouzení vlivů na životní prostředí. Naopak řízení vedená pro záměr, který již posouzení nepodléhá, navazujícími řízeními ve smyslu § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů nejsou. Je pak výhradně na žadateli, zda závazné stanovisko vydané dle § 9a zákona o posuzování vlivů využije jako podklad pro další řízení s tím, že žadatele nelze k předložení závazného stanoviska nutit. I kdyby však žadatel v dalším řízení takové závazné stanovisko vydané dle § 9a zákona o posuzování vlivů správnímu orgánu předložil, měl by jej správní orgán hodnotit pouze podle § 50 odst. 4 správního řádu. Závěrem svého vyjádření Ministerstvo životního prostředí konstatuje, že přechodné ustanovení čl. II bodu 1 zákona č. 326/2017 Sb. se na navazující řízení nevztahuje.
83. Důvodová zpráva k zákonu č. 326/2017 Sb., v čl. II přechodných ustanovení dále uvádí: *„Přechodná ustanovení vycházejí z obecně platných zásad, které dovodila judikatura ústavního soudu, tedy že nové procesní právo (a jeho změny) platí ode dne nabytí účinnosti nové právní úpravy i pro řízení zahájená přede dnem nabytí jeho účinnosti s tím, že právní účinky úkonů, které v řízení nastaly přede dnem nabytí účinnosti právní úpravy, zůstávají zachovány. V souladu s těmito zásadami se proto v případech neupravených v přechodných ustanoveních postupuje podle nové právní úpravy, s výjimkou případů, kde je z důvodu přehlednosti právní úpravy takový postup uveden výslovně“*. K tomu soud dodává, že zákon č. 326/2017 Sb. neobsahuje přechodné ustanovení pro záměry, včetně podlimitních, které před jeho účinností podléhaly posouzení vlivů na životní prostředí, avšak po nabytí účinnosti mu již nepodléhají.
84. V dané právní věci není tedy rozhodné, zda se jedná o stejný záměr nebo jiný záměr. Pro posouzení dané věci je rozhodné, že daný záměr dle nové právní úpravy nepodléhá posouzení vlivu na životní prostředí. Což také vyplývá i z vyjádření Ministerstva životního prostředí ze dne 23. 11. 2018, č. j. MZP/2018/710/2543, a ze stanoviska OCP MHMP ze dne 19. 3. 2019, č. j. MHMP 515026/2019 (sp. zn. S-MHMP 0392422/2019 OCP). Zároveň

přechodná ustanovení k zákonu č. 326/2017 Sb., se na uvedenou problematiku nevztahují, nicméně důvodová zpráva stanoví, že v případech neupravených v přechodných ustanoveních se postupuje podle nové právní úpravy.

85. V případě, že by soud přistoupil na argumentaci žalobce a záměr by podléhal posouzení vlivů na životní prostředí, bylo by nutné ověřit, zda záměr, k němuž bylo dříve vydáno stanovisko EIA, je shodný se záměrem, který je předmětem navazujícího řízení, resp. zda u něj nedošlo ke změnám, které by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí, k tomu se využívá tzv. verifikace podle § 9a zákona o posuzování vlivů. Verifikace se vždy provádí v rámci navazujícího řízení, a to na základě oznámení o zahájení takového řízení zaslaného příslušnému úřadu správním orgánem příslušným k vedení navazujícího řízení. Podle názoru soudu by tak došlo k neúměrnému zatížení stavebníka, kdy by na něm bylo vyžadováno nejen verifikační stanovisko, ale byl by zatížen i samotným navazujícím řízením, čímž by se tak celé územní a stavební řízení značně protáhlo, nadto za situace, kdy na něj nová právní úprava nedopadá.
86. Žalobce také namítal porušení mezinárodněprávních závazků České republiky, konkrétně směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2011/92/EU, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, dále pak Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (tzv. Aarhuská úmluva) a v neposlední řadě čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.
87. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 7. 2015, č. j. 2As 30/2015 – 38, uvedl, že nález sp. zn. I. ÚS 59/14 Ústavního soudu „nelze interpretovat tak, že by umožňoval environmentálním spolkům domáhat se ochrany práva na příznivé prostředí nebo dalších práv, která svědčí jeho členům, v každém řízení, kterého se takový spolek zúčastní... Proto v dané věci není stěžovatel oprávněn namítat rozpor umísťované stavby s územním plánem bez dalšího, ale pouze v rozsahu, ve kterém se týká přírody a krajiny.“
88. Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 22/17 ze dne 26. 1. 2021 (publikovaném pod č. 124/2021 Sb.) uvedl, že „Právo na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny je právem s relativním obsahem a lze se ho domáhat pouze v rámci zákonů, které ho provádějí (čl. 41 odst. 1 Listiny). Ústavnost zásahu do tohoto základního práva je třeba posuzovat nikoliv testem proporcionality, ale testem racionality. Za podstatu tohoto práva lze považovat závazek státu k ochraně proti zásahu do životního prostředí, dosahuje-li zásah takové míry, že znemožňuje realizaci základních životních potřeb člověka“.
89. Soud neshledává rozpor s čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. I kdyby totiž soud připustil, že k ochraně životního prostředí zásadní měrou přispívají právě spolky, nelze v samotném omezení jejich účastenství v některých správních řízeních spatřovat porušení toho článku. To platí tím spíše, když se tyto spolky mohou nadále účastnit správních řízení, kde to zákon připouští a zároveň v nich lze identifikovat možnost dotčení přírody a krajiny. Účastenství spolků ve správních řízeních tak není vyloučeno.
90. Změny právní úpravy jsou tak vedeny nejenom snahou o zrychlení územního a stavebního řízení, ale i jeho zefektivnění. K tomu se také vyjádřil Ústavní soud ve shora citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 22/17 ze dne 26. 1. 2021 (124/2021 Sb.) „Namítá-li ve vazbě na porušení práva na příznivé životní prostředí navrhovatelka rovněž porušení práva podle čl. 38 odst. 2 Listiny, nelze pominout, že toto ustanovení rovněž zakotvuje právo na projednání věci „bez zbytečných průtahů...Z vyjádření vlády plyne, že cílem novelizace zákona o ochraně

přírody a krajiny bylo právě zamezení průtahům a nepřiměřené délce řízení, resp. povolovacích procesů ve stavebním právu. což v konečném důsledku může prodloužit celkovou délku řízení“.

91. Soud neshledal ani rozpor se směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 2011/92/EU, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí a Úmluvou o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (tzv. Aarhuská úmluva), když ani ty nezaručují účast spolků ve všech rozhodovacích procesech, ale pouze při rozhodování o specifických činnostech uvedených v příloze I (čl. 6 Aarhuské úmluvy). Z tohoto seznamu činností pak vychází vnitrostátní předpisy, zejména zákon o integrované prevenci, popř. samotný zákon o posuzování vlivů. Rovněž čl. 9 odst. 1 písm. b) Aarhuské úmluvy (přístup k právní ochraně) omezuje uvedené povinnosti na činnosti podle čl. 6, tj. nikoliv na všechny záměry a všechna řízení, ale pouze na ta vybraná, u nichž skutečně reálně hrozí závažný zásah do práva na příznivé životní prostředí. Zároveň nelze dovodit, že by tato úmluva byla přímým pramenem jakýchkoliv občanských práv či závazků, natož práv či svobod základních (usnesení ze dne 21. 11. 2007 sp. zn. IV. ÚS 1791/07). I pokud by se čl. 6 Aarhuské úmluvy vztahoval na jakékoliv stavební či jiné záměry, nelze z něj dovodit bezprostředně použitelné právo kohokoliv na účastenství v řízení o tomto záměru.
92. Na základě výše citovaných judikatorních závěrů dospěl soud k závěru, že v dané věci se nejedná o území, kde lze skutečně identifikovat možnost reálného a vážného dotčení ochrany přírody a krajiny a současně uvedený záměr nepodléhá dle stávající právní úpravy posouzení vlivů na životní prostředí, tudíž se nemůže jednat o navazující řízení.
93. Správní orgány proto podle přesvědčení soudu nikterak nepochybily, pokud žalobce za účastníka předmětného řízení nepovažovaly. Napadené rozhodnutí pak není zatíženo vadou podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť žalovaný správně uzavřel o nepřípustnosti žalobcem podaného odvolání.
94. Soud doplňuje, že s ohledem na výše uvedené závěry považoval již za nadbytečné posuzovat další námitky nenaplnění zbývajících podmínek pro založení účastenství žalobce v předmětném řízení, neboť by posouzení těchto podmínek nebylo způsobilé na výše přijatých závěrech nic změnit.
95. Ze stejných důvodů soud již znovu nerozhodoval o návrhu žalobce na přiznání odkladného účinku podané žalobě, neboť z hlediska procesní ekonomie soud přistoupil rovnou k vydání meritorního rozhodnutí o podané žalobě, a neshledal ani důvod pro přerušování řízení navrhované žalovaným správním orgánem.

VI. Závěr a náklady řízení

96. Ze všech výše uvedených důvodů soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
97. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nenáleží.
98. Žalovanému pak žádné náklady v souvislosti s vedením předmětného řízení nevznikly. Osoba zúčastněná na řízení nemá v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soud v tomto řízení žádnou povinnost neuložil, pouze umožnil společnosti Prague CBD, s. r. o. a spolku Klub Za starou Prahu, z. s., uplatnit právo osoby zúčastněné na řízení.

P o u č e n í

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. 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 nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v ustanovení § 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.

V Praze dne 11.srpna 2021
r.

JUDr. Hana Veberová v.
předsedkyně senátu