



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudkyň Martiny Kuchlerové a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce **a) PD Lužiny, z.s.**, sídlem Brdičkova 1910/23, Praha 5, a žalobce **b) Ing. L. N.**, oba zast. JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Vodičkova 704/36, Praha 1, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 6. 2021, čj. MHMP 753413/2021, o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 7. 2023, čj. 6 A 85/2021-58,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 7. 2023, čj. 6 A 85/2021-58, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 6. 2021, čj. MHMP 753413/2021, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobcům náhradu nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti v celkové výši 32 200 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich zástupkyně.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabýval přípustností kasačních námitek a přezkoumatelností rozsudku Městského soudu v Praze. Dále se zabýval tím, zda žalobci napadli v rámci odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně závazné stanovisko EIA a to mělo být předloženo postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu, ve znění

účinném do 31. 12. 2017, nadřízenému dotčenému orgánu k jeho přezkoumání v rámci odvolacího řízení.

[2] Městský úřad Městské části Praha 13 (dále jen „správní orgán I. stupně“) vydal k žádosti společností Lužiny beta a.s. a Lužiny alfa a.s. dne 9. 10. 2018, pod čj. P13-35262/2018, rozhodnutí o umístění stavby s názvem: „Polyfunkční centrum Lužiny, bytové domy Alfa a Beta“ a dostavba OC Lužiny, ul. Archeologická, Praha 13, na v rozhodnutí specifikovaných pozemcích v katastrálním území Stodůlky (dále jen „záměr“ či „stavba“). Odvolání žalobců proti tomuto rozhodnutí správního orgánu I. stupně žalovaný zamítl výše specifikovaným rozhodnutím a rozhodnutí správního orgánu I. stupně v celém rozsahu potvrdil.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného brojili žalobci žalobami, které byly spojeny ke společnému projednání a rozhodnutí. Městský soud v Praze je shora uvedeným rozsudkem zamítl. Městský soud nejprve konstatoval, že záměr stavby je navržen tak, že se má nacházet na stavebních pozemcích v zastavěné části Prahy, v sídelním útvaru Jihozápadního města – Lužiny, podél komunikace Archeologická. Záměrem stavby je změna původní stavby Obchodního centra (OC) Lužiny, která spočívá ve dvou přístavbách na sousedních pozemcích z východní i západní strany objekty sloužícími převážně k bydlení. Stavba je navržena na pozemcích, na nichž se v současné době nachází parkovací a manipulační plochy, sloužící pro původní stavbu (OC). Předně se městský soud zabýval tím, zda záměr žadatelů respektuje „stabilizované území“ dle územního plánu. S odkazem na přílohu 1 ke změně územního plánu Z 1000/00, opatření obecné povahy č. 6/2009 (dále též „Příloha 1“), oddílu 6 odst. 1, a na změnu Z 2832 Regulativů funkčního a prostorového uspořádání hl. m. Prahy, dospěl k závěru, že žalovaný řádně posoudil soulad záměru s funkčním využitím území, posoudil území z hlediska jeho vývoje a souladu s charakterem a strukturou okolní zástavby, z hlediska respektování urbanistické povahy lokace a architektonických a urbanistických hodnot, a dostatečně tak odůvodnil závěr, že se jedná o urbanistické dotvoření území, nikoli o rozsáhlou výstavbu, která by s vývojem území nesouvisela. Po zhodnocení výše uvedených hledisek uzavřel, že navržený záměr je v souladu s územním plánem.

[4] Dále se městský soud zabýval žalobci vzneseným nesouhlasem s postupem, jaký žalovaný zvolil při přezkumu závazného stanoviska EIA, tedy závazného stanoviska Magistrátu hl. m. Prahy, odboru životního prostředí, z 15. 6. 2017, čj. MHMP 987139/2017, k posouzení vlivů dotčeného záměru na životní prostředí (dále jen „závazné stanovisko EIA“). Žalobci namítali, že závazné stanovisko EIA napadli pro jeho obsahovou nesprávnost, a mělo proto být přezkoumáno v odvolacím řízení podle § 149 odst. 4 správního řádu, a nikoli v přezkumném řízení postupem podle § 149 odst. 5 správního řádu, pro jehož zahájení nakonec Ministerstvo životního prostředí neshledalo podmínky [žalobci poukazovali na § 149 odst. 7 a 8, které obsahuje prakticky totožné znění jako znění pro posuzovanou věc rozhodné, tedy to platné a účinné do 31. 12. 2017, pozn. NSS]. Městský soud v této souvislosti uvedl, že tuto námitku žalobců nemohl shledat opodstatněnou už jen z toho důvodu, že závazné stanovisko EIA namítaným způsobem nenapadli žalobci, ale jiný účastník řízení. Žalobci tudíž dle městského soudu nemají aktivní legitimaci k uplatnění žalobní námitky v soudním řízení správním, neboť postupem správních orgánů v této otázce nebyli dotčeni na svých veřejných subjektivních právech.

pokračování

Městský soud uvedl, že proti závaznému stanovisku EIA podal dne 31. 8. 2017 podnět senátor JUDr. Václav Láška. Na podnět reagovalo Ministerstvo životního prostředí jako příslušný nadřízený orgán dle § 178 odst. 1 správního řádu stanoviskem ze dne 14. 4. 2018, v němž neshledalo podmínky pro použití § 156 odst. 2 správního řádu, a podání posoudilo podle obsahu jako podnět k provedení přezkumného řízení dle § 149 odst. 5 ve spojení s § 94 a násl. správního řádu. Ministerstvo životního prostředí shledalo, že nebyly splněny podmínky pro zahájení přezkumného řízení.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] **Žalobci** (dále „stěžovatelé“) napadli rozsudek městského soudu kasační stížností. Tvrdí, že se městský soud nesprávně vypořádal s jejich námitkou, že došlo k procesnímu pochybení při nepředložení závazného stanoviska EIA nadřízenému dotčenému orgánu v rámci odvolacího řízení před žalovaným postupem dle § 149 odst. 7 správního řádu [dle rozhodné právní úpravy jde o § 149 odst. 4 správního řádu, pozn. NSS]. Stěžovatelé jsou přesvědčeni, že tento postup aktivovali, neboť v rámci odvolání uvedli, že „*závazné stanovisko EIA bylo vydáno v rozporu s právními předpisy a je věcně nesprávné především z důvodů neposouzení kumulativních a synergických vlivů a nedostatečných kompenzačních opatření.*“ S ohledem na posledně uvedené tak stěžovatelé již v žalobě tvrdili, že žalovaný porušil § 149 odst. 4 správního řádu, neboť v odvolacím řízení nebylo přezkoumáno závazné stanovisko EIA postupem předvídaným v posledně uváděném ustanovení. Zdůraznili, že je nezbytné rozlišovat mezi přezkumem v přezkumném řízení a přezkumem v odvolacím řízení, neboť správnost závazného stanoviska je posuzována pouze v odvolacím řízení. Při přezkumu obsahu závazného stanoviska v rámci odvolacího řízení je nadřízený dotčený orgán navíc vázán i rozsahem argumentace podatele. Stěžovatelé proto považují za vyloučené, aby podání podnětu k přezkumu závazného stanoviska třetí osobou vedlo k tomu, že závazné stanovisko již nebude přezkoumáváno v odvolacím řízení (jak k tomu došlo v nyní projednávané věci).

[6] Dále stěžovatelé napadali rozsudek městského soudu pro nedostatečné vypořádání se s jejich námitkami vznesenými v souvislosti s tím, zda záměr respektuje „stabilizované území“ vymezené pro plochu, kam je umístován územním plánem. Stěžovatelé uvedli, že městský soud se vůbec nevypořádal s jejich námitkou, že žalovaný nevymezil území, ze kterého jsou vyvozovány charakteristiky pro stabilizované území, přestože dle územního plánu (Příloha A odůvodnění Metodická příloha k územnímu plánu) je povinen posoudit přípustnost záměru ve stabilizovaném území vždy ve srovnání s charakterem plochy s jednotnou strukturou a výškovou hladinou, uvnitř níž se posuzovaný záměr nachází.

[7] Městský soud se dle stěžovatelů nevypořádal ani s námitkou, že záměr není v souladu s charakterem území s přihlédnutím ke stávající urbanistické struktuře. Nevypořádal tak námitku stěžovatelů, že žalovaný nerespektoval povinnost zachovat typickou urbanistickou strukturu v zástavbě sídliště, jak mu ukládá územní plán v oddílu 7 Podmínky prostorového uspořádání. Lokalita je urbanistickým projektem, pro který jsou typické tzv. rondely. Urbanistická struktura sídliště je typická vysokými obytnými budovami v blocích, které jsou uvnitř a vně bloků doplněny nízkými stavbami občanské vybavenosti. Umísťovaná stavba urbanistickou strukturu porušuje, neboť umísťuje nejvyšší stavbu v okolí vně obytných bloků mezi nízkopodlažní stavby. Systém rondelů zachovával intimitu bytů a zároveň umožnil setkávání obyvatel uvnitř rondelů. Navržené výškové domy tyto

podmínky nesplňují, neboť zastavitelnost betonových ploch je až na hranu stavebních parcel, žádné volné plochy kolem domů nejsou navrženy a svojí blízkostí k domům v Brdičkově a Píškově ulici naruší dosavadní soukromí stávajících obyvatel.

[8] Stěžovatelé dále nesouhlasili s tím, jak městský soud vypořádal jejich námitku, že žalovaný neodůvodnil vysoký počet podlaží. Sám žalovaný v napadeném rozhodnutí uvádí, že typickým počtem nadzemních podlaží v dané lokalitě je dle územního plánu 12, maximální počet 13. Umísťovaná stavba má přitom podlaží 15 v obou bytových domech Alfa i Beta. Odvolací rozhodnutí přitom umístění takto podlažní stavby vůbec neodůvodňuje. Jediným náznakem odůvodnění je: „... část stavby s výškou 15 NP je situována v nejvzdálenější části objektu od sousedních staveb.“ Vzdálenost stavby od stávající obytné zástavby však dle názoru stěžovatelů nemůže být důvodem pro umístění ve stabilizovaném území. Stěžovatelé uvedli, že městský soud připouští, že umísťovaná stavba převyšuje okolní zástavbu a vytváří místní dominantu. Jediným důvodem, který městský soud uvádí, je, že převýšení rodinného domu 15 patrovou stavbou by bylo ještě výraznější. Žádné další argumenty však městský soud neuvádí.

[9] Rozsudek městského soudu nesprávně posuzuje právní otázku povoleného rozsahu správního uvážení ve vztahu k povolení záměru jako „výškové stavby“. Žalovaný připustil výškovou stavbu překračující výškovou hladinu dané lokality. Navrhovaný záměr je stavbou ve výškové hladině VIII nad 40 m a tedy výškovou stavbou, kterou lze v území povolit za předpokladu, že vyhoví podmínkám a) až c) uvedeným oddílu 7 pododdíl 7b) odst. 4 územního plánu. Stěžovatelé tvrdí, že stavební úřady překročily povolenou míru správního uvážení, neboť hodnotily neurčité právní pojmy „přínos a vytvořit nové hodnoty“ jako splněné stavbou „co nezhorší současný stav“. Stěžovatelé s vypořádáním této námítky městským soudem nesouhlasí.

[10] Stěžovatelé dále upozornili na to, že žalovaný zneužil správní uvážení při posuzování přípustnosti umístění stavby ve stabilizovaném území. Smyslem definice stabilizovaného území není a nemůže být zvýšení míry využití území, která je charakteristickým rysem ploch přestavby, kde dochází ke změně urbanistické koncepce. V takovém případě by bylo nutné změnit územní plán, k tomu však nedošlo. Smyslem definice stabilizovaného území není a nemůže být ani umožnění intenzivnější výstavby, než je možné na nově vymezovaných rozvojových zastavitelných územích. Umísťovaná stavba nerespektuje koeficient zeleně, velikost hrubé podlažní plochy a zastavěnosti (100 %) vzhledem k dotčenému pozemku. Navrhovaná stavba je rozsáhlejší, než by bylo možné umístit v území určeném pro novou zástavbu (vzhledem k velikosti pozemku investora). Stěžovatelé k tomu dále uvedli, že započtení celé funkční plochy do výpočtu míry využití území je též v rozporu s regulací stanovenou v územním plánu. Žalobci s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu z 20. 2. 2015, čj. 5 As 122/2014-89, namítají, že i když kód míry využití plochy není ve stabilizovaném území stanoven, neznamená to, že jej projektant může stanovit libovolně. Při stanovení míry využití plochy a jí odpovídajícímu koeficientu je třeba vycházet z míry využití plochy v bezprostředním okolí záměru.

[11] V neposlední řadě stěžovatelé uvedli, že se městský soud nedostatečně vypořádal s jejich námitkou, že žalovaný v rozporu s Přílohou 1, oddílem 8 odst. 3, povolil rozsáhlou stavební činnost ve stabilizovaném území. Stěžovatelé tvrdí, že ve vymezeném území není

pokračování

možné provést žádnou rozsáhlejší stavební činnost (i s ohledem na vlastnické vztahy a závazné technické požadavky – odstupové úhly, proslunění, osvětlení). Stěžovatelé tak nesouhlasí se závěrem městského soudu, že „*nejde v kontextu daného okolí o žádný významný stavební rozvoj*“. Stěžovatelé k tomu pouze dodávají, že pokud ani nejrozsáhlejší možná stavba není rozsáhlou stavební činností, vnučuje se otázka, co takovouto činností je.

[12] **Žalovaný** ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že je nedůvodná a navrhl její zamítnutí. V souvislosti s namítanou nezákonností závazného stanoviska EIA odkázal na str. 3 svého rozhodnutí. Zdůraznil, že Ministerstvo životního prostředí sdělením z 24. 4. 2018, čj. MZP/2017/500/902, shledalo, že pro zahájení přezkumného řízení nejsou splněny podmínky. Stanovisko EIA je tak platné a nelze ho považovat za nezákonné. Námitku stěžovatelů, že záměr nerespektuje stabilizované území, žalovaný řešil na str. 5-8 svého rozhodnutí. Předmětný záměr posoudil z hlediska prostorové regulace, posoudil míru využití ploch jako stabilizované území, kde je možné jen zachování, dotvoření a rehabilitace stávající urbanistické struktury. Shledal, že záměr není v rozporu s územním plánem a s tímto hodnocením se městský soud ztotožnil.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[13] Kasační stížnost je důvodná.

III.1 Nepřípustné kasační námitky

[14] Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. platí, že *kasační stížnost není přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.*

[15] Kasační stížnost je mimořádný opravný prostředek proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.). Aby byla kasační argumentace přípustná, musí stěžovatel na rozhodnutí krajského soudu reagovat a konkrétně a kvalifikovaným způsobem zpochybňovat jeho závěry. Míjí-li se kasační argumentace s rozhodovacími důvody krajského soudu nebo nereaguje-li na ně dostatečně tak, aby Nejvyšší správní soud mohl posoudit jejich správnost, je nepřípustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s. Nejvyšší správní soud nemůže za stěžovatele jakkoliv domýšlet kasační argumentaci (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). To platí i v případě, kdy stěžovatel pouze opakuje námitky, které uvedl v žalobě, aniž by jakkoliv reflektoval argumentaci krajského soudu. Za předpokladu, že uvedené námitky krajský soud vypořádal a nelze v jejich opakování spatřovat setrvávání na dříve vznesené argumentaci, která je nadále schopná obstát proti závěrům krajského soudu, nejsou takové námitky přípustné (usnesení NSS z 10. 9. 2009, čj. 7 Afs 106/2009-77, č. 2103/2010 Sb. NSS, nebo z 14. 6. 2016, čj. 1 As 271/2015-36).

[16] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že část kasační argumentace [část „E“ Výšková stavba“ a část „F“ Zneužití správního uvážení při posuzování přípustnosti umístění stavby ve stabilizovaném území“] je obsahově shodná s žalobní argumentací stěžovatelů. Nejvyšší správní soud shledal kasační námitky v tomto rozsahu nepřípustné podle § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť nijak nereagují na konkrétní závěry městského soudu. Spíše pro doplnění na tomto místě Nejvyšší správní soud uvádí, že v případě kasační argumentace v části „E“

Výšková stavba“ stěžovatelé závěrem dodávají, že městský soud danou otázku chybně posoudil. Nicméně dále neuvádějí proč, a oproti argumentaci městského soudu nikterak nestavějí svou kasační argumentaci.

[17] Městský soud nepřisvědčil stěžovatelům v případě žalobní námitky, která je nyní opakovaná jako námitka kasační a je výše popsána v odstavci 9 tohoto rozsudku (problematika tzv. výškové stavby). Městský soud uvedl, že záměr stavby naplňuje podmínky regulativů územního plánu, oddíl 7, pododdíl 7b) odst. 4. Dle něj výškové, převyšované a rozměrné stavby lze v území povolit za předpokladu, že a) neovlivní negativně panorama města, ani pohledově exponovaná území, podtrhnou hierarchii městské struktury v širším kontextu, b) budou v souladu s celoměstskou urbanistickou koncepcí, c) budou zapojeny do stávající struktury a urbanistické kompozice dané lokality, budou pro ni přínosem a vytvoří zde nové hodnoty. Městský soud, stejně jako správní orgány obou stupňů, shledal v odstavcích 54 a 55 svého rozsudku, že záměr je v souladu s celoměstskou koncepcí, jakož i s kompozicí dané lokality, zapadá do stávající urbanistické struktury, záměr docílí souladu s územním plánem přeměnou plochy dnes monofunkčně využitě na plochu polyfunkční. Přínos a nové hodnoty jsou spatřovány ve zlepšení celkového výrazu objektu v centru Lužin v bezprostřední blízkosti metra, který zdůrazní význam centra sídliště. Vyzdvihnuta byla skutečnost, že dojde k odstranění bariéry současných zapuštěných zásobovacích dvorů a slepých fasád vůči okolnímu veřejnému prostoru, a stavba bude vhodněji propojena s okolím.

[18] Stěžovatelé na tyto konkrétní závěry městského soudu nereagují. Pouze s nimi vyslovují nesouhlas s tím, že jde o překročení míry správního uvážení ze strany správních orgánů. Neuvádí, proč by záměr neměl být pro dané území přínosem ve smyslu toho, jak jej hodnotily správní orgány obou stupňů a následně i městský soud. Nespecifikují, jak konkrétně by dle nich měl záměr (jako tzv. výšková budova) být zapojen do stávající struktury a urbanistické kompozice dané lokality, proč by neměl být přínosem, jak si sami onen přínos případného jiného záměru v daném území představují a proč nesouhlasí ani s tím, že by záměr měl přinést nové hodnoty do území, respektive jak si naplnění oněch neurčitých právních pojmů „být přínosem“ a „vytvořit zde nové hodnoty“ ve vazbě na dané území a tam realizovatelný záměr představují.

[19] Městský soud nepřisvědčil stěžovatelům ani v případě žalobní námitky, která je nyní opakována v kasační stížnosti v části „F) Zneužití správního uvážení při posuzování přípustnosti umístění stavby ve stabilizovaném území“. Uvedená kasační námitka je výše popsána v odstavci 10 tohoto rozsudku. Tato námitka se týká problematiky míry zastavěnosti pozemku. Stěžovatelé obdobně jako již v žalobě uvedli, že s daným záměrem se zvyšuje míra využití území, respektive dochází k umístění intenzivnější výstavby, než je tomu na nově vymezovaných rozvojových zastavitelných územích. Takový záměr není možné hodnotit jako souladný se stabilizovaným územím.

[20] K poslední uvedené námitce týkající se zastavěnosti pozemků městský soud uvedl, že územní plán v daném místě žádnou míru zastavěnosti pozemku neurčuje. Dle soudu tak nelze posuzovat koeficient podlažních ploch a zeleně pouze vzhledem k dotčenému pozemku, ale je nutno posoudit změnu v rámci bezprostředního okolí záměru. Míra zastavěnosti nemůže tedy vytvořit rozpor s územním plánem. Na uvedenou námitku

pokračování

městský soud reaguje v rámci celé jeho argumentace v odstavcích 51–57 jeho rozsudku. Tam je totiž rovněž popsána struktura daného území stran míry zastavěnosti s tím, proč a jak konkrétně dojde ke změně místa (hmotově) v případě umístění záměru. Městský soud neshledal, že by se záměrem zvýšil objem hustoty zástavby v dané lokalitě. Soud nepopřel, že ve srovnání s okolními stavbami bude stavba vyšší a „mohutnější“. To ovšem neznamená, že ji nelze do stabilizovaného území umístit. Nejedná se totiž o stavbu svou povahou anomální ke stavbám v okolí, v sousedství se nachází jen o něco nižší bytové domy, lze tedy říci, že stávající bytové domy budou doplněny o další dům, byť s polyfunkčním využitím, rozsáhlejší a tvořící místní dominantu. V rámci bezprostředního okolí lze uzavřít, že objem přístavby navazuje na stávající lineární severojižní orientaci obou částí centra podél pěší cesty lineární orientací domů ve stopě zásobovacích dvorů. Hmotové řešení obou přístaveb reaguje na možnosti a omezení daná velikostí s tvarem obou pozemků a vazbám na okolní zástavbu (odstupy) a zúročuje je do konceptu záměrného formování původní hmoty a nových hmot v jeden celek.

[21] Prostý nesouhlas stěžovatelů s výše reprodukovanou částí odůvodnění napadeného rozsudku (jde zejména o odstavce 56 a 57 s vazbami na předchozí části odůvodnění) s ohledem na již výše uvedené nemůže představovat projednatelnou (přípustnou) kasační argumentaci.

[22] V daném případě tak stěžovatelé pouze převzali shora označené žalobní námitky do obsahu kasační stížnosti, aniž by zohlednili či jakkoli věcně reagovali na ucelené závěry městského soudu. Nejvyššímu správnímu soudu tak v daném případě nebyla předložena žádná kasační argumentace, kterou by bylo možno věcně vypořádávat.

[23] Kasační námitky shrnuté v odstavcích 9 a 10 výše, které představují zopakovanou žalobní argumentaci, nikterak nereagují na konkrétní závěry městského soudu. Jsou proto nepřijatelné podle § 104 odst. 4 s. ř. s.

III. 2 Nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu a rozhodnutí žalovaného

III.2 a) Nepřezkoumatelnost vypořádání námitek směřujících do nesouladu záměru se stabilizovaným územím městským soudem

[24] Stěžovatelé v případě kasačních námitek výše specifikovaných v odstavcích 8, 9, 10 a 13 uvedli, že se městský soud buďto vůbec nevypořádal s jejich žalobními námitkami, anebo jen velmi stroze reagoval na jejich žalobní argumentaci. Stěžovatelé tím tak namítají nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu.

[25] Nejvyšší správní soud se tak zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. Podle konstantní judikatury tohoto soudu se za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů považuje především rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny žalobní námitky; dále rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení soud považoval za nedůvodnou a proč žalobní námitky považoval za liché, mylné či vyvrácené; rozhodnutí, z něhož není zřejmé, jak byla naplněna zákonná kritéria, případně by nepřezkoumatelnost rozhodnutí byla dána tehdy, pokud by z rozhodnutí nebylo zřejmé, které podklady byly vzaty v úvahu a proč (srov. rozsudky

Nejvyššího správního soudu z 28. 8. 2007, čj. 6 Ads 87/2006-36, č. 1389/2007 Sb. NSS, z 23. 6. 2005, čj. 7 As 10/2005-298, č. 1119/2007 Sb. NSS, z 11. 8. 2004, čj. 5 A 48/2001-47, č. 386/2004 Sb. NSS).

[26] Stěžovatelé mají za to, že se městský soud nevypořádal s jejich námitkami, ve kterých již v žalobě uváděli, že rozhodnutí stavebních úřadů obou stupňů nevymezují území a lokalitu, ze kterých jsou vyvozovány charakteristiky pro stabilizované území. Dle jejich tvrzení rozhodnutí správních orgánů obou stupňů nedefinují území a lokalitu, od kterých je odvozována přípustnost záměru. Stejně tak se městský soud neměl vypořádat s regulativem pro stabilizované území, podle něhož má být záměr v souladu s charakterem území s přihlédnutím ke stávající urbanistické struktuře. Dále považovali za nedostatečné, jak se městský soud vypořádal s počtem podlaží záměru, který počítá s 15 patry, zatímco okolní zástavba obsahuje typicky 12 pater. Pro dané území má jít nadto v rozporu s územním plánem o rozsáhlou stavební činnost s čímž se městský soud rovněž nevypořádal.

[27] Nejvyšší správní soud se stěžovateli nesouhlasí. Městský soud se výše uvedenými otázkami zabýval velmi podrobně, a to v konkrétních vazbách na argumentaci správních orgánů obou stupňů s ohledem na obsah uplatněných žalobních námitek (k tomu v podrobnostech srov. odstavce 48–58 kasační stížností napadeného rozsudku).

[28] Městský soud ve shodě se stavebními úřady obou stupňů uvedl, že stávající zástavba je v území umístěna koncepčně, charakter území je tvořen strukturou protilehlých panelových obytných bloků do tvaru C (tzv. rondelů), různých výšek (typicky dvanáctipodlažních), s určitým odstupem (typicky kolem 100 m), s klidovým územím uvnitř bloků, a nízkými stavbami občanské vybavenosti vně těchto bloků. Zohlednil, že okolí stavby je utvářeno z velké části blokovou zástavbou, měl však za to, že vytvoření „tradičního“ městského prostředí se tím nedosáhlo, neboť zde stále převažuje sídlištní charakter zástavby. Tím bylo dosaženo obrovského měřítka veřejných prostor s malou diferencí vnitrobloků a vnějšího „uličního“ prostoru zajišťujícího přístupnost bytových domů. Za další specifikum daného území, poplatného době vzniku, měl skutečnost, že měřítka zástavby v centru lokality se snižuje, zatímco v tradičních sídlech, vzniklých přirozeným vývojem, se centra měst vyznačují větší hustotou i výškou zástavby a tím i větším měřítkem. Konkrétně se městský soud vyjádřil i k pozemkům, na kterých je záměr umístován. Městský soud důkladně posoudil argumentaci správních orgánů obou stupňů a zasadil záměr do dané plochy i se zohledněním jejího okolí a jejího historického vývoje (vše s ohledem na požadavky stanovené v územním plánu). Zabýval se rovněž souladem záměru s urbanistickou strukturou daného území. V této souvislosti konstatoval, že záměr je dotvořením a rehabilitací stávající urbanistické struktury. Svůj závěr odůvodnil úvahou, že obchodní centrum Lužiny bylo založeno na křižovatce pěší osy spojující Centrální park a stanici metra s obchodní a občanskou vybaveností, a dále na ose propojující jednotlivé obytné okrsky Lužin i celého Jihozápadního Města od Nových Butovic až po Stodůlky (k tomu viz odstavce 50, 51 a 52 rozsudku městského soudu).

[29] K samotnému záměru městský soud v odstavcích 53 a 54 svého rozsudku uvedl, že záměr přístavby bytových domů k obchodnímu centru v dané lokalitě vytvoří se stávajícím obchodním centrem polyfunkční celek a přetransformuje monofunkčně využívané plochy na plochy všeobecně smíšené v poměru funkcí v území souladnému

pokračování

s požadavkem oddílu 4 odst. 2 písm. a) přílohy č. 1 územního plánu. Záměr přitom dle názoru městského soudu respektuje charakter okolní zástavby. Zdůraznil, že záměr je dotvořením a rehabilitací stávající urbanistické struktury, neboť je umístován na místa původního prostoru pro zásobování (otevřené dvory, zásobovací a hospodářské prostory), který je již nepotřebný a nežádoucí, neboť působí jako bariéra vůči okolnímu veřejnému prostoru. Neopomněl, že záměr reaguje na podmínky lokality z hlediska urbanistické koncepce přiznáním a zdůrazněním významu místa v bezprostřední blízkosti stanice metra Lužiny jakožto centra lokality, s výškově i hmotově nově uplatněným významem stavby takto vzniklého celku. Konstatoval, že záměr odpovídá lokalitě, která má modernistickou strukturu souladnou s homogenním principem periferie, s velkými rezidenčními celky, kde je typické střídání volné zástavby v parku s uzavřenými areály občanské vybavenosti, s neurčitým vymezením veřejného prostranství. Dále zdůraznil, že záměr nezasahuje do rezidenčního celku, který je tvořen bytovou panelovou zástavbou v blocích vzájemně protilehlých v půdorysném tvaru C, uvnitř bloků s klidovým prostředím. Stavba je situována vně bloků, kde jsou současně větší obchodní celky, větší školská zařízení apod. Záměr je navržen jako přístavba obchodního centra, mimo veřejné prostranství, bez možnosti vlivu na vnitřní klidovou zónu vnitrobloků. Záměr přístavby bytových domů k obchodnímu centru v dané lokalitě vytvoří se stávajícím obchodním centrem polyfunkční celek a přetransformuje monofunkčně využité plochy na plochy všeobecně smíšené v poměru funkcí v území souladnému s požadavkem oddílu 4 odst. 2 písm. a) přílohy č. 1 územního plánu. Záměr přitom dle názoru městského soudu respektuje charakter okolní zástavby.

[30] Stejně tak se městský soud v odstavci 56 svého rozsudku podrobně zabýval výškovým osazením záměru. Uvedl, že sporná stavba na okolní stavby výškově navazuje. Tento termín nelze vnímat tak, že určitá přístavba musí mít naprosto totožnou výšku jako sousední stavby, případně musí být stejně vysoká jako dosavadní stavba, zvláště jedná-li se o takovou sídlištní strukturu, jaká je koncipována v posuzované lokalitě, tedy kdy jednotlivé bytové domy sice vytváří domovní bloky, ale nemají společnou stěnu, shodné odstupy, jednotnou výšku, netvoří geometricky pravidelný obrazec atp. Posuzovaný záměr sice převyšuje okolní stavby až o tři nadzemní podlaží, nejedná se však dle názoru městského soudu o tak výrazný výškový „skok“, jako kdyby předmětná stavba byla umístována např. uprostřed vilové čtvrti. Městský soud proto uzavřel, že předmětná stavba, byť se bude jednat o místní dominantu, nemá excesivní výšku (počet nadzemních podlaží) ani ve vztahu k sousedním budovám, ani ve vztahu k širšímu okolí.

[31] S ohledem na svou podrobnou argumentaci uzavřel, že záměr bude mít pozitivní vliv na nedostatky stávající stavby obchodního centra, neboť využívá zásobovací dvory a slepé fasády, které vytvářejí, jak již bylo uvedeno výše, bariéru vůči okolnímu prostoru. Záměr (hmota) vytvoří vhodnější vazbu mezi stavbou a okolím a tím rehabilituje stávající stavbu a okolí. Jde tedy o urbanistické dotvoření území a nikoli rozsáhlou stavební činnost s vývojem území nesouvisející.

[32] Vypořádání žalobních námitek považuje Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené a vzhledem k argumentaci stěžovatelů uplatněné před městským soudem za dostatečné i přezkoumatelné. Z odůvodnění rozsudku městského soudu je zřejmé, z jakého skutkového stavu městský soud vyšel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové

okolnosti a jak je následně právně posoudil. Nejvyšší správní soud dodává, že pouhý nesouhlas stěžovatelů s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (rozsudky NSS z 12. 11. 2013, čj. 2 As 47/2013-30, z 29. 4. 2010, čj. 8 As 11/2010-163). Nepřezkoumatelnost není ani projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatelů o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (rozsudky Nejvyššího správního soudu z 28. 2. 2017, čj. 3 Azs 69/2016-24, a z 27. 9. 2017, čj. 4 As 146/2017-35). Lze tak konstatovat, že napadený rozsudek je ve výše uvedeném ohledu přezkoumatelný a kasační námitky uvedené výše v odstavcích 8, 9, 10 a 13 nejsou důvodné.

III.2 b) Nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného pro nevypořádání námitek směřujících do obsahu závazného stanoviska EIA

[33] Stěžovatelé v kasační stížnosti namítali, že již v rámci odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně uváděli, že závazné stanovisko EIA bylo vydáno v rozporu s právními předpisy a je věcně nesprávné především z důvodu neposouzení kumulativních a synergických vlivů a nedostatečných kompenzačních opatření. K této jejich odvolací námitce měl žalovaný postupem dle § 149 odst. 4 správního řádu předložit závazné stanovisko EIA nadřízenému dotčenému orgánu k posouzení.

[34] K žalobní námitce, která byla obsahově vznesena obdobně jako je tomu v případě výše uvedené námítky kasační, městský soud uvedl, že stěžovatelé nejsou pro vznesení takové námítky vůbec aktivně legitimováni. Městský soud dospěl k závěru, že stěžovatelé se požadovaného postupu nemohou dovolávat, neboť namítaným způsobem závazné stanovisko EIA nenapadli oni, ale úplně jiný subjekt. Stěžovatelé tak nemohli být postupem a argumentací žalovaného dotčeni na svých veřejných subjektivních právech. Připuštěním jejich námítky by se tak stěžovatelé mohli stát univerzálními dohlížiteli nad zákonností postupů a rozhodování správních orgánů.

[35] Nejvyšší správní soud se proto dále zabýval tím, jak konkrétně a zda vůbec stěžovatelé skutečně (jak tvrdili v kasační stížnosti) napadali v rámci odvolacího řízení proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně rovněž obsah závazného stanoviska EIA.

[36] Nejvyšší správní soud pro výše nastolené pochybnosti, zda vůbec a v jaké obsahové podobě stěžovatelé napadli v rámci odvolání rovněž závazné stanovisko EIA, z obsahu správního spisu zjistil, že stěžovatel a) podal dne 24. 10. 2018 odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, které ještě podáním ze dne 8. 11. 2024 doplnil. Dne 8. 11. 2024 podal odvolání stěžovatel b). Obě odvolání jsou v části týkající se námítky ohledně nezákonnosti závazného stanoviska EIA totožná (ve správním spisu jsou začíslována pod položkami č. 70, 82 a 85).

[37] Ve svých odvoláních stěžovatelé napadali nezákonnost závazného stanoviska EIA pro neposouzení kumulativních a synergických vlivů a pro v něm zvolená nedostatečná kompenzační opatření. V prvním případě, totiž námítky neposouzení kumulativních a synergických vlivů, stěžovatelé shodně vyjmenovali okolní záměry (celkem 8 okolních záměrů) od kterých si dle jejich názoru měl posuzovatel vlivu na životní prostředí vyžádat podklady a možnost kumulace vyhodnotit. Uvedli, že závazné stanovisko EIA nedostatečně

pokračování

reflektuje nezpochybnitelnou kumulaci negativních dopadů výstavby a provozu záměru s jinými, jimi konkrétně specifikovanými záměry. Dále stěžovatelé ve svých odvoláních citovali vypořádání se s touto námitkou (která již byla uplatněna jako námitka v rámci územního řízení) ze strany prvostupňového správního orgánu s tím, že s takovými závěry nesouhlasí, neboť vypořádání námítky nereaguje na poukazované kumulativní a synergické vlivy s dalšími povolovanými stavbami v bezprostředním okolí.

[38] V rámci druhé argumentační linie stěžovatelé v odvolání uvedli, že součástí posouzení vlivů má být i stanovení dostatečných kompenzačních opatření, která mají vyloučit či zmírnit negativní vlivy realizace záměru. V závazném stanovisku EIA zvolená kompenzační opatření – výsadba kompenzační zeleně a výměna povrchů komunikací za tichý asfalt – nejsou dle názoru stěžovatelů dostatečná. Dále podrobně uvedli, v čem konkrétně jsou zvolená kompenzační opatření v dané lokalitě a ve vztahu k danému záměru nedostatečná. Uvedli, že výsadba kompenzační zeleně podmíněná realizací nejpozději v době kolaudace nebude mít kompenzační efekt na zvýšené imise v období výstavby záměru, tedy v období nejvyšší imisní zátěže. Nadto má být kompenzační zeleň tvořena listnatými stromy, s jejichž kompenzačním efektem nelze počítat v zimních měsících. Nelze proto argumentovat výsadbou jako relevantním kompenzačním opatřením ke snížení příspěvku benzoapyrenu a ostatních rozptylových imisí. V případě kompenzačního opatření v podobě položení tzv. tichého asfaltu stěžovatelé zdůraznili, že tento musí být udržován speciálně určenou technikou, jinak dojde ke ztrátě jeho akustických vlastností a nebude tak sloužit jako kompenzační opatření, které povede ke zlepšení stavu. Ve stanovisku nadto není určen termín realizace tichého asfaltu, který tak nebude fungovat jako kompenzační opatření po dobu výstavby záměru. Dále je opětovně citována pasáž z rozhodnutí správního orgánu I. stupně reagující na obdobnou námitku vznesenou v průběhu územního řízení.

[39] Výše uvedené koresponduje i s obsahem rozhodnutí žalovaného, který již na str. 13 svého rozhodnutí v rámci rekapitulace odvolacích námitek stěžovatele a), ke kterým se následně na str. 27 rozhodnutí žalovaného připojuje i stěžovatel b), uvádí, že mezi odvolací důvody stěžovatele a) patří: „3) *Nezákonné stanovisko EIA – odvolatel tvrdí, že závazné stanovisko EIA bylo vydáno v rozporu s právními předpisy a je věcně nesprávné z následujících důvodů. Závazné stanovisko EIA by proto mělo být zrušeno.* Žalovaný nadto tuto námitku stěžovatelů i vypořádal. Konstatoval přitom, že dne 9. 10. 2017 byl k Ministerstvu životního prostředí podán podnět třetí osoby (tedy osoby odlišné od stěžovatelů) k provedení přezkumného řízení závazného stanoviska EIA. Ministerstvo životního prostředí však neshledalo, že by byly naplněny podmínky pro zahájení přezkumného řízení. S odkazem na výše uvedené žalovaný dospěl k závěru, že odvolací námitka stěžovatelů je nedůvodná a závazné stanovisko EIA není nezákonné.

[40] Soudní přezkum obsahu závazného stanoviska je v souladu se závěry rozsudku rozšířeného senátu NSS z 23. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009-113, umožněn toliko v rámci přezkumu konečného rozhodnutí podle § 75 s. ř. s. Správní přezkum závazného stanoviska je možný buď cestou přezkumného řízení podle § 149 odst. 8 správního řádu (v aktuálním znění) ve spojení s § 94 a násl. správního řádu, nebo cestou jeho zpochybnění v rámci odvolání podle § 149 odst. 7 správního řádu (v rozhodné právní úpravě, tedy správním řádu ve znění platném a účinném do 31. 12. 2017, šlo o § 149 odst. 5 a § 149 odst. 4).

[41] Podle § 149 odst. 4 správního řádu v rozhodném znění platí, že jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Tomuto správnímu orgánu zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků. Po dobu vyřizování věci nadřízeným správním orgánem správního orgánu, který je příslušný k vydání závazného stanoviska, lhůta podle § 88 odst. 1 neběží.

[42] V projednávané věci zpochybnili stěžovatelé ve svých odvoláních závazné stanovisko EIA, žalovaný nicméně nenechal toto závazné stanovisko v souladu s § 149 odst. 4 správního řádu přezkoumat Ministerstvem životního prostředí. Ministerstvo se sice k podnětu zcela jiné osoby tímto závazným stanoviskem EIA zabývalo, a to v tom smyslu, zda jsou splněny podmínky pro zahájení přezkumného řízení tohoto závazného stanoviska. Ministerstvo životního prostředí přitom uzavřelo, že podmínky pro zahájení přezkumného řízení ve vztahu k závaznému stanovisku EIA splněny nejsou a přezkumné řízení zahájeno nebylo.

[43] Tento postup žalovaného nebyl správný. Pro rozsah přezkumné činnosti dotčeného nadřízeného orgánu je určující především to, že postup dle § 149 odst. 4 správního řádu nelze ztotožnit s řízením přezkumným. Odvolací a přezkumné řízení jsou zcela odlišné procesní nástroje. Odvolací řízení, respektive jeho zahájení, je zcela v dispozici účastníka řízení. Ten určuje, zda odvolání, jakožto opravný prostředek, podá a jaké v něm bude vytýkat vady napadenému rozhodnutí (či zde závaznému stanovisku). Odvolací námitky musí být následně řádně vypořádány. Přezkumné řízení je dozorčím prostředkem, není v dispozici podatele, respektive není zde dán nárok na jeho zahájení, neboť to je v dispozici správního orgánu. Stejně tak není správní orgán vázán tím, co je v podnětu k zahájení přezkumného řízení uvedeno. Stěžovatelé proto měli nárok na vypořádání jejich odvolacích námitek směřujících proti závaznému stanovisku EIA, na rozdíl od třetí osoby – jiného podatele podávajícího podnět k zahájení přezkumného řízení. Pro odvolací řízení v souladu s § 89 odst. 2 správního řádu platí, že zákonnost napadeného aktu je posuzována v plném rozsahu a správnost aktu přezkoumávána v rozsahu námitek obsažených v odvolání, popř. tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem, což musí platit i pro přezkumnou činnost dotčeného nadřízeného orgánu (srov. Petrmichl, V.: K přezkumu závazných stanovisek v odvolacím řízení správním, Právní rozhledy 5/2017, s. 157).

[44] Na povahu přezkumu dle § 149 odst. 4 správního řádu (§ 149 odst. 7 v aktuálním znění) nahlíží shodně i judikatura NSS (viz např. rozsudek z 30. 10. 2013, čj. 4 As 20/2013-72), která mezi jeho jednotlivé složky zařazuje obě hlediska, tedy jak hledisko zákonnosti, tak hledisko věcné správnosti. Pro přezkum dle § 149 odst. 4 správního řádu se tedy analogicky aplikuje § 89 odst. 2 správního řádu. Při přezkumu závazného stanoviska podle § 149 odst. 5 správního řádu (tedy mimo odvolací řízení před správním orgánem ohledně rozhodnutí, jehož je stanovisko podkladem) je naopak v souladu s judikaturou posuzována pouze zákonnost, a nikoliv věcná správnost závazného stanoviska (srov. již uváděný rozsudek NSS, čj. 4 As 20/2013-72, obdobně rozsudek NSS z 4. 9. 2019, čj. 9 As 140/2019-22).

[45] Žalovaný tak pochybil, že v případě odvolání stěžovatelů nepostupoval v souladu s § 149 odst. 4 správního řádu a závazné stanovisko EIA nepředložil nadřízenému

pokračování

dotčenému orgánu, tedy Ministerstvu životního prostředí. Argumentace tím, že v případě závazného stanoviska EIA nebyly k podnětu jiné osoby shledány důvody pro zahájení přezkumného řízení a stanovisko tak netrpí nezákonností, nemůže s ohledem na výše uvedené obstát.

[46] S namítaným procesním pochybením žalovaného se však nevypořádal ani městský soud, který rovněž s odkazem na podnět třetí osoby a k němu nezahájené přezkumné řízení ve věci závazného stanoviska EIA, dospěl k závěru, že stěžovatelé nebyli aktivně legitimováni k uplatnění předmětné žalobní námitky, neboť závazné stanovisko namítaným způsobem nenapadli stěžovatelé ale ona třetí osoba. Tento závěr městského soudu se zcela míjí s obsahem správního spisu a obsahem odvolání stěžovatelů, jak jsou popsány výše. Městský soud tak ve své argumentaci obsahově vůbec nereagoval na stěžovateli namítané pochybení žalovaného spočívající v tom, že nedošlo k aktivaci postupu dle § 149 odst. 4 správního řádu ve vztahu k závaznému stanovisku EIA a vypořádání jejich námitek nadřízeným dotčeným orgánem.

[47] Nejvyšší správní soud dospěl v rozsudku z 23. 9. 2010, čj. 5 As 56/2009-63, č. 2167/2011 Sb. NSS, k závěru, že jestliže odvolací orgán rozhodne o odvolání, které směřuje proti obsahu závazného stanoviska dotčeného správního orgánu, aniž by si v souladu s § 149 odst. 4 správního řádu vyžádal potvrzení či změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného dotčenému správnímu orgánu, dopustí se podstatného porušení ustanovení o řízení, které *mohlo* mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. V konečném důsledku tak může takové rozhodnutí žalovaného trpět vadou nepřezkoumatelnosti, neboť nereaguje na argumentaci účastníka správního řízení vznesenou v odvolání.

[48] Výše uvedená východiska žalovaný zcela pominul. Odvolacími námitkami stěžovatelů, které jednoznačně směřovaly proti závaznému stanovisku EIA, se vůbec nezabýval, neaktivoval postup dle § 149 odst. 4 správního řádu, a stěžovatelům tak nebylo na jejich odvolací námitky kvalifikovaně a v souladu se zákonem odpovězeno. Námitky stěžovatelů směřovaly do otázky posouzení kumulativních a synergických vlivů a otázky dostatečnosti zvolených kompenzačních opatření. Šlo tak o námitky vysoce odborné, zcela konkrétní a pro posouzení daného záměru významné, týkající se problematiky posuzování vlivů na životní prostředí ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, v rozhodném znění. K takovým námitkám se má vyjádřit právě k tomu určený odborný (dotčený) orgán státní správy. Jediná reakce na námitky stěžovatelů zazněla ze strany správního orgánu I. stupně, neboť ve zcela obdobném znění byly námitky vzneseny již v průběhu územního řízení (k tomu srov. str. 38–39 prvostupňového rozhodnutí). Z rozsudku NSS z 23. 9. 2010, čj. 5 As 56/2009-63, č. 2167/2011 Sb. NSS (obdobně též rozsudek Městského soudu v Praze z 4. 12. 2013, čj. 5 A 241/2011-69, č. 3018/2014 Sb. NSS), nicméně plyne, že odvolací správní orgán nemůže nahradit chybějící *odbornou* skutkovou úvahu úvahou vlastní. Obdobné zcela a tím spíše platí i pro správní orgán I. stupně. S ohledem na výše uvedené tak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že rozhodnutí žalovaného je zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti.

[49] Spíše pro doplnění Nejvyšší správní soud uvádí, že si vědom i jiných judikatorních závěrů, ty se ovšem týkaly jiných (specifických) skutkových situací. V níže uvedených rozsudcích tak bylo namíste zabývat se otázkou, zda je bez dalšího nepřezkoumatelné či nezákonné rozhodnutí, které odvolací správní orgán vydá bez toho, aniž by bylo k odvolacím námitkám účastníka správního řízení přezkoumáno závazné stanovisko postupem dle § 149 odst. 4 správního řádu. Již na tomto místě ale Nejvyšší správní soud předesílá, že níže uvedené závěry nejsou aplikovatelné na nyní projednávanou věc.

[50] Nejvyšší správní soud v rozsudku z 4. 9. 2019, čj. 9 As 140/2019-22, dovedl, že nepředložení odvolání s námitkami proti obsahu závazného stanoviska nadřízenému dotčenému orgánu k posouzení ve smyslu § 149 odst. 7 správního řádu neznamená pro následné rozhodnutí odvolacího správního orgánu zásadní pochybení a způsobení jeho nepřezkoumatelnosti za situace, kdy s přihlédnutím k okolnostem jednotlivého případu, k charakteru nevypořádaných námitek a k intenzitě porušení (jak velký zásah byl nevypořádáním takových námitek způsoben), je možné konstatovat, že stačilo, že se k námitkám účastníků správního řízení vyjádřil odvolací správní orgán i stavební úřad. Uvedené závěry vznikly na skutkovém podkladu situace, kdy sice postupem dle § 149 odst. 7 správního řádu bylo závazné stanovisko předloženo nadřízenému dotčenému orgánu, ten se ale s námitkami účastníka řízení dostatečně nevypořádal. Nejvyšší správní soud tehdy dospěl k závěru, že se k námitkám směřujícím proti obsahu závazného stanoviska vyjádřily správní orgány obou stupňů, neboť námitky nebyly natolik odborné, aby je nemohly vypořádat samy, a to považoval za dostatečné. V popisovaném případě šlo o připojení stavby na veřejnou komunikaci.

[51] Dále Nejvyšší správní soud v rozsudku z 23. 9. 2014, čj. 1 As 176/2012-140, č. 3146/2015 Sb. NSS, dospěl na základě konkrétních okolností případu k závěru, že procesní vada (nesprávné posouzení povahy souhlasu dle § 15 odst. 2 stavebního zákona a neprovedení jeho přezkumu dle § 149 odst. 4 správního řádu) sama o sobě neměla vliv na zákonnost žalobou napadeného správního rozhodnutí, a nebyla tedy důvodem pro jeho zrušení soudem. Posledně uvedený případ je skutkově odlišný, neboť námitky proti závaznému stanovisku směřovaly do otázek, zda jsou dodrženy podmínky územního rozhodnutí, o kterých bylo rozhodováno samostatnými rozhodnutími (rozhodnutí o udělení výjimky dle zákona č. 114/1992 Sb. a rozhodnutí o povolení kácení dřevin).

[52] Ještě s „nižší kvalitou“ námitek pracuje rozsudek Krajského soudu v Brně z 18. 2. 2021, čj. 30 A 15/2019-107, č. 4194/2021 Sb. NSS, body 15–17. Ten dospívá k závěru, že není potřeba aktivovat odborný nadřízený dotčený orgán postupem dle § 149 odst. 7 správního řádu zcela výjimečně, typicky za situace, kdy do závazného stanoviska směřuje odvolací námitka, která je již na první pohled a bez nutnosti odborné úvahy nedůvodná nebo zůstane ze strany účastníka naprosto nepodložená. Má tak jít o námitky působící jako jakýsi „výkřik“, které lze vypořádat i pouhou laickou úvahou nebo o námitky, jež zůstanou ze strany odvolatele naprosto nepodložené.

[53] Výše uvedené závěry však nelze aplikovat na nyní projednávanou věc, ve které se žalovaný dopustil zásadního pochybení, které již nebylo možné s ohledem na obsah odvolacích námitek nikterak dohnat. Závěrem tak Nejvyšší správní soud uvádí, že žalovaný pro ignoraci postupu dle § 149 odst. 4 správního řádu ve vztahu k odvolání stěžovatelů

pokračování

zatížil své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti. Napadený rozsudek městského soudu je v této souvislosti rovněž nepřezkoumatelný, jelikož krajský soud přezkoumal nepřezkoumatelné rozhodnutí žalovaného (rozsudky NSS z 13. 6. 2007, čj. 5 Afs 115/2006-91, či z 27. 1. 2021, čj. 7 As 222/2019-45).

IV. Závěr a náklady řízení

[54] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto napadený rozsudek městského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Jelikož by městský soud vázán názorem Nejvyššího správního soudu mohl žalobě pouze vyhovět a vrátit věc žalovanému, rozhodl Nejvyšší správní soud současně o zrušení žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. za přiměřeného použití § 78 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.). Bude tedy na žalovaném, aby odvolání stěžovatelů proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, která napadají rovněž obsah závazného stanoviska EIA, předložil k posouzení nadřízenému dotčenému orgánu, konkrétně Ministerstvu životního prostředí.

[55] V případě, že Nejvyšší správní soud zruší rozsudek městského soudu a současně i rozhodnutí správního orgánu, je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Úspěch ve věci se posuzuje dle výsledku řízení před správními soudy. Výsledkem soudního přezkumu bylo zrušení rozhodnutí žalovaného, stěžovatelé proto měli ve věci plný úspěch. V takovém případě je žalovaný povinen dle § 60 odst. 1 s. ř. s. nahradit stěžovatelům náklady řízení před soudem.

[56] V řízení o žalobě byli stěžovatelé zastoupeni JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D. Náklady řízení o žalobě tvoří zaplacené soudní poplatky ve výši 2 x 3 000 Kč a odměna zástupkyně. Ta zahrnuje dva úkony právní služby spočívající v přípravě a převzetí zastoupení a sepsání žaloby (§ 11 odst. 1 písm. a), d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], a činí v dané věci 2 x 5 100 Kč (§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, při zohlednění pravidla § 12 odst. 3 advokátního tarifu], a paušální částku ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), tedy 2 x 300 Kč. Zástupkyni stěžovatelů tak náleží odměna a náhrada hotových výdajů ve výši 10 800 Kč. Zástupkyně stěžovatelů nedoložila, že je plátkyní DPH. Náklady řízení před městským soudem tedy celkem představovaly 16 800 Kč.

[57] Stěžovatelé byli JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D. zastoupeni i v řízení před Nejvyšším správním soudem. Náklady řízení o kasační stížnosti tvoří zaplacené soudní poplatky ve výši 2 x 5 000 Kč a odměna advokátky. Ta zahrnuje jeden úkon právní služby spočívající v sepsání kasační stížnosti (§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], a činí v dané věci 5 100 Kč (§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, při zohlednění pravidla § 12 odst. 3 advokátního tarifu], a paušální částku ve výši 300 Kč za jeden úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Náklady řízení před Nejvyšším správním soudem tedy celkem představovaly 15 400 Kč.

[58] Celkem tedy má stěžovatelka právo na náhradu nákladů ve výši 32 200 Kč. Tuto částku je žalovaný povinen stěžovatelům zaplatit k rukám jejich zástupkyně do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně 20. listopadu 2024

Milan Podhrázký
předseda senátu