



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Lenky Oulíkové, soudkyně Lenky Bursíkové a soudce Karla Ulíka ve věci

žalobce: **Krajina pro život, spolek**, IČO 270 20 886
sídlem Bohumila Kavky 933, Průhonice
zastoupen advokátkou JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D.
sídlem Vodičkova 704/36, Praha 1

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 81/11, Praha 5

za účasti: 1) **TBB s.r.o.**, IČO 608 26 916
sídlem Nárožní 1390/4, Praha 5
zastoupená advokátkou JUDr. Hanou Vršeckou
sídlem Ječná 550/1, Praha 2

2) **CETIN a. s.**, IČO 040 84 063
sídlem Českomoravská 2510/19, Praha 9

3) **obec Průhonice**
sídlem Květnové náměstí 73, Průhonice

4) **Technické služby Průhonice, s. r. o.**, IČO 498 25 291
sídlem K Dálnici 439, Průhonice

5) **Ředitelství silnic a dálnic, s. p.**, IČO 659 93 390
sídlem Čerčanská 12023/2, Praha 4

6) **obec Čestlice**
sídlem Pitkovická 290, Čestlice
zastoupená advokátem JUDr. Michalem Račokem

sídlem T. G. Masaryka 108, Kladno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 10. 2022, č. j. 126029/2022/KUSK,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 10. 2022, č. j. 126029/2022/KUSK, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 13 200 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupkyně JUDr. Petry Humlíčkové, Ph.D., advokátky.
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Krajský soud v Praze ve věci rozhoduje již podruhé poté, co rozsudkem ze dne 12. 9. 2019, č. j. 54 A 14/2019-363, zrušil předchozí rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 2. 2019, č. j. 004974/2019/KUSK, pro nepřezkoumatelnost. Žalovaný totiž nezdůvodnil, proč s ohledem na konkrétní okolnosti věci aplikoval výjimečný postup, jakým bylo zamítnutí odvolání žalobce, jehož účastenství bylo od počátku řízení před stavebním úřadem zcela opomenuto. Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení 1 (dále jen „stavebník“) NSS zamítl rozsudkem ze dne 31. 3. 2022, č. j. 10 As 327/2019-101.
2. V reakci na závazný právní názor soudu žalovaný rozhodnutím ze dne 30. 10. 2019, č. j. 130846/2019/KUSK, zrušil rozhodnutí Městského úřadu Říčany (dále jen „stavební úřad“) ze dne 31. 1. 2018, č. j. 354/2018-MURI/OSÚ/00029, jímž stavební úřad rozhodl o změně umístění stavby a o jejím povolení, a věc vrátil stavebnímu úřadu k dalšímu řízení.
3. Stavební úřad prvostupňovým rozhodnutím ze dne 20. 5. 2022, č. j. 91122/2022-MURI/OSÚ/00496 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), k žádosti stavebníka rozhodl o změně umístění stavby komerčního a obchodního centra „Kostka Čestlice“ na pozemcích p. č. 337/44, 337/47, 337/50, 337/51, 337/52, 337/62, 337/70, 337/71, 337/72, 337/73, 337/74, 337/78, 337/82, 337/92, 342/1, 342/2, 343, 344, 345/1, 362/10, 368/9, 369/2, 369/6, 441/7, 470 (vše orná půda) a p. č. st. 517 v katastrálním území Čestlice a na pozemku p. č. 682/45 v katastrálním území Průhonice, spočívající ve změně napojení stavby na technickou infrastrukturu, řešení dopravy v klidu (snížení počtu venkovních parkovacích stání) a rozsahu dotčeného území s tím, že dále nebudou dotčeny pozemky p. č. 361/2, 363, 364/2, 367/2, 437/1, 469/9 a 469/10 v katastrálním území Čestlice ani pozemky p. č. 682/50, 959/131 a 959/132 v katastrálním území Průhonice. Změna územního rozhodnutí ze dne 3. 12. 2015, č. j. 59336/2015-MURI/OSÚ/00029 (dále jen „původní územní rozhodnutí“), podle prvostupňového rozhodnutí spočívala ve změně parcelních čísel dotčených pozemků na základě tzv. přeparcelace, zmenšení celkové plochy dotčených pozemků, zmenšení celkové plochy hlavního parkoviště a nahrazení odebrané části parkoviště zelení, ve snížení počtu parkovacích míst a v umístění zeleně do vnitřního prostoru parkoviště, v dílčích změnách již umístěných kabelových rozvodů a venkovního osvětlení, ve změně sadových úprav a v dílčích změnách spočívajících v napojení areálových komunikací a zásobovacího dvora na komunikace realizované na sousedních pozemcích. Současně prvostupňové rozhodnutí stanovilo jedenáct podmínek pro změnu umístění stavby.

4. Prvostupňovým rozhodnutím stavební úřad zároveň *vydal stavební povolení na stavbu komerčního a obchodního centra „Kostka Čestlice“*, přičemž tato stavba sestávala z SO 03 – třípodlažního domu nábytku z prefabrikovaného železobetonového skeletu s výškou atiky 12 metrů nad úrovní rostlého terénu, SO 04 – areálové komunikace a opěrné stěny, SO 13 – venkovního osvětlení, SO 15 – požární nádrže pro stabilní hasicí zařízení, SO 16 – požární nádrže a SO 17 – označení provozovny, a dále byly *stanoveny podmínky pro umístění a provedení stavby*, čímž byly *nahrazeny podmínky stanovené původním územním rozhodnutím*.
5. Žalobce se odvolal. Žalovaný v záhlavím označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) odvolání zamítl a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu.
6. Žalobce se žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) domáhá, aby soud napadené rozhodnutí zrušil.

Shrnutí obsahu žaloby

7. Svou aktivní legitimaci k podání žaloby žalobce spatřuje v tom, že je spolkem, jehož účelem je podle stanov mj. ochrana přírody a krajiny, životního prostředí či veřejného zdraví. V dotčeném území se již účastnil přinejmenším šesti řízení, v nichž podával námitky, opravné prostředky a následně i žaloby. Žalobce i jeho členové jsou usazeni v Průhonicích a v důsledku výstavby a následného provozu stavby budou negativně ovlivněni zhoršeným životním prostředím. Napadené i prvostupňové rozhodnutí zasáhlo do žalobcem chráněných zájmů a do jeho práva na příznivé životní prostředí. Závěr o aktivní procesní legitimaci žalobce ostatně soud učinil již v předchozím rozsudku č. j. 54 A 14/2019-363.
8. Žalobce poukazuje na to, že stavba „Kostky Čestlice“ je součástí komerční zóny Čestlice jih, kterou stavební úřad povoluje po jednotlivých dílčích záměrech (tzv. salámovou metodou), aniž by proběhlo ucelené vyhodnocení vlivů na životní prostředí. Komerční zóna leží v okrajové části obce Čestlice a sousedí s obytnou částí obce Průhonice. Ačkoli si je stavební úřad vědom překročení limitních hodnot imisí a hluku v lokalitě vyvolaných automobilovým provozem, jenž významně zatěžuje okolní obce, schválil již větší počet stavebních záměrů včetně „Kostky Čestlice“.
9. Napadené rozhodnutí je podle mínění žalobce nepřezkoumatelné, jelikož žalovaný většinu odvolacích námitek fakticky vůbec nevypořádal, nýbrž se pouze bez bližšího zdůvodnění plně ztotožnil s názorem stavebního úřadu nebo stavebníka. Vedle toho žalobce uplatňuje 18 okruhů žalobní argumentace. Namítá, že (1) nebyly splněny podmínky pro změnu původního územního rozhodnutí, (2) podmínky pro umístění a provedení stavby byly formulovány vágně, nejednoznačně a z mnohých z nich není zřejmé, kdy a jak mají být splněny, (3) žádost o vydání společného rozhodnutí podala společnost Domo Development a.s. a nikoli stavebník, jak mylně uvedl stavební úřad, přičemž žalobce poukazuje na vzájemně si odporující pasáže prvostupňového rozhodnutí týkající se přechodu práv a povinností na stavebníka. Žalobce má také za to, že (4) stavební úřad i žalovaný postupují tak, že je dán důvod pro pochybnosti o jejich nepodjatosti, a (5) žalovaný adekvátně nereagoval na žalobcem vznesenou námitku podjatosti a nevypořádal ani související odvolací námitku. Rovněž dle žalobce (6) nebyly dodrženy podmínky zjišťovacího řízení popsané v závěru ze dne 26. 3. 2013, (7) nebyla zohledněna významná redukce objemu areálové zeleně a nepřipustně byla započítána veřejná zeleň, (8) nebyly řádně zhodnoceny kumulativní a synergické efekty všech záměrů v komerční zóně a (9) v situaci překročení hlukových limitů nebyl vypořádan požadavek žalobce, aby byl projekt doplněn o technické zařízení nebo jiné dopravní opatření, které by zajistilo, aby vozidla odjíždějící z „Kostky Čestlice“ za žádných

okolností nevjížděla na ulici Říčanskou. Dále (10) stavební úřad ani žalovaný nevzali v potaz redukci zeleně a její částečné nahrazení jiným komerčním záměrem a dokonce kalkulovali s nesprávným objemem ochranné zeleně, (11) a (12) správní orgány nezohlednily absenci aktuálního titulu k vynětí půdy ze zemědělského půdního fondu a ke skrývce ornice a nesprávně akceptovaly stanovisko, podle něhož již nebylo nutné rozhodovat o výjimce z ochranných podmínek zvláště chráněných druhů živočichů, (13) nerefletovaly absenci stanoviska orgánu památkové péče a (14) chybně posvětily postup developerů, kteří se rozdělením komerční zóny Čestlice jih na jednotlivé záměry vyhnuli komplexnímu vyhodnocení vlivů na životní prostředí. Žalovaný (15) nevypořádal odvolací námitku týkající se neplatnosti a nevykonatelnosti původního územního rozhodnutí, (16) nesprávně reagoval na odvolací námitku týkající se kapacity retenčních nádrží a (17) nevyjádřil se k žalobcem namítanému neprojednání jeho námitek ze dne 2. 3. 2022 a svou argumentací týkající se žalobcem nedoložené oponentní hlukové studie dal najevo, že považuje za přijatelné povolování staveb na podkladě značně rozdílných a mnohdy protichůdných studií a stanovisek. Konečně žalobce poukazuje na to, že (18) stanovisko orgánu ochrany zemědělského půdního fondu ve vztahu k pozemkům označeným v územním plánu jako ZO, resp. ZO/X (ochranná a izolační zeleně) odporuje § 4 odst. 3 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále jen „zákon o ZPF“), a že správní orgány na tuto námitku reagovaly zcela mimoběžně.

Vyjádření žalovaného

10. Žalovaný navrhuje, aby soud žalobu zamítl. Je přesvědčen, že se s žalobní argumentací pečlivě a podrobně vypořádal již stavební úřad. Žalovaný poukazuje na to, že změna původního územního rozhodnutí byla odůvodněna změnou č. 1 územního plánu obce Čestlice, již došlo ke změně koeficientu zastavění dotčeného území na max. 40 % a koeficientu zeleně na min. 20 %. Umístění, velikost, tvar, výška, počet podlaží a účel „Kostky Čestlice“ zůstaly po vydání prvostupňového rozhodnutí stejné, celková zastavěná plocha se rovněž nezměnila a záměr stavebníka byl pouze redukován o pozemky, na kterých nebyly původním územním rozhodnutím umístěny žádné stavby. Se změnami regulativu zeleně souvisela malá úprava parkoviště, jehož část byla zrušena ve prospěch zeleně a u něhož došlo ke snížení počtu parkovacích míst (z 561 na 475). Dále došlo k dílčím změnám v napojení na komunikace, kabelových areálových rozvodech a sadových úpravách. V důsledku těchto změn došlo ke změně podílu zastavěné plochy z původních 29,75 % na 35,6 % a podílu ploch zeleně z původních 35,12 % na 21,3 %, což bylo v souladu s podmínkami územního plánu po změně č. 1. Formálně i materiálně šlo o změnu územního rozhodnutí a stavební úřad ji posuzoval i z hlediska dalších změn v území, přičemž vzal v potaz možné dopady změn na životní prostředí. Za tímto účelem byla vypracována nová srovnávací studie, rozptylová studie, hluková studie a znalecký posudek týkající se podmínek zvláště chráněných druhů živočichů.
11. Dále se žalovaný vyjadřuje k jednotlivým okruhům žalobní argumentace, přičemž mj. poukazuje na to, že o námitce podjatosti rozhodovalo Ministerstvo pro místní rozvoj, které ji shledalo opožděnou a nadto i nedůvodnou. Redukce stavebního záměru podle žalovaného nemohla být důvodem pro nové zjišťovací řízení, což potvrdilo i závazné stanovisko ze dne 4. 5. 2021. Podíl zeleně v souladu s regulativy územního plánu po změně č. 1 činil 21,3 %. Na základě požadavku dotčeného orgánu byla vypracována srovnávací studie, která zohlednila kumulativní i synergické efekty (včetně hluku a imisí). Zohledňovány byly již povolené či realizované stavby, nikoli i plánované nekonkrétní záměry. Podle srovnávací

studie nezpůsobí změny „Kostky Čestlice“ významnější negativní vlivy na jednotlivé složky životního prostředí oproti těm, které byly vyhodnoceny ve zjišťovacím řízení v roce 2013. Ve vztahu k sousední ploše Z12c, jež má být také součástí obchodní zóny Čestlice jih (v rámci II. etapy), žalovaný poukazuje na absenci platného územního plánu, který by vybudování další etapy na této ploše (po zrušení příslušné části územního plánu obce Čestlice zdejším soudem) umožnil.

12. Překročení hlukových limitů se podle hlukové studie z roku 2021 týkalo výpočtového bodu č. 1, a to o 7 dB. V tomto bodu však vlivem změny záměru nemá dojít k navýšení hlukového zatížení, protože se jednalo o překročení pro tuto věc nevýznamné. Hluková studie dle žalovaného vyhodnocovala hluk ze všech stacionárních zdrojů pro denní i noční dobu a dospěla k závěru, že k překročení hygienických limitů nedojde. Žalobcem požadované vypracování nové hlukové studie bylo podle žalovaného pro věc nadbytečné. Vlivem změny stavebního záměru ani nemá dojít k zatížení ulic Říčanské či Průhonické. Tvzení, že nebyla zohledněna redukce podílu zeleně na 21,3 %, žalovaný považuje za nepravdivé a vytržené z kontextu, což dále ve svém vyjádření vysvětluje, přičemž dospívá k závěru, že do podílu zeleně byla započítávána pouze zeleň na pozemcích stavebníka o výměře 9 873 m² (tj. 21,3 %) a nikoli i veřejná zeleň, jak tvrdí žalobce.
13. Ve vztahu ke zvláště chráněným druhům živočichů žalovaný poukazuje zejména na stanovisko ze dne 20. 7. 2021, podle něhož řízení o výjimce nebylo potřeba, jestliže výskyt takových druhů nebyl v dotčeném území prokázán. Tvzení žalobce, že se zde zvláště chránění živočichové nenacházeli z důvodu skrývky ornice, je podle žalovaného v rozporu s posudkem Ing. P. Požadavek žalobce, aby byly dotčené pozemky nejprve uvedeny do původního stavu a poté, aby byl zjišťován výskyt zvláště chráněných druhů živočichů, nemá podle žalovaného oporu v zákoně. Ve vztahu k výtkám týkajícím se stanoviska orgánu ochrany zemědělského půdního fondu žalovaný konstatuje, že změna územního rozhodnutí neměla za následek další odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu. Co se státní památkové péče týče, žalovaný poukazuje zejména na to, že ochranné pásmo UNESCO není totožné s ochranným pásmem dle zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči.
14. K namítanému zániku platnosti původního územního rozhodnutí žalovaný uvádí, že na jeho základě byla provedena skrývka ornice, postavena trafostanice jako stavba vedlejší a vydáno stavební rozhodnutí na dešťovou kanalizaci a retenční nádrž, které již byly i postaveny. I pokud by tedy žádost o změnu původního územního rozhodnutí byla zamítnuta a stavební povolení nebylo vydáno, bylo by původní územní rozhodnutí nadále platné. Redukce záměru stavebníka se dotkla jen ploch, na kterých se měla nacházet zeleň a které neměly žádnou funkční souvislost se stavbou hlavní. Ve vztahu k žalobní námitce týkající se retenční nádrže žalovaný konstatuje, že ta byla povolena samostatným rozhodnutím a byla i postavena, a tedy nemůže být předmětem tohoto řízení.

Vyjádření stavebníka

15. Stavebník předně poukazuje na nepřehlednost žaloby a na to, že mnoho ze žalobních výtek nesměruje proti napadenému či prvostupňovému rozhodnutí, nýbrž proti původnímu územnímu rozhodnutí, které je pravomocné a není předmětem tohoto soudního řízení. Připomíná, že žádost o změnu původního územního rozhodnutí, jež je předmětem tohoto řízení, spočívala zejména v redukci záměru a v dílčích změnách. S názorem, že je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, stavebník nesouhlasí, přičemž poukazuje na to, že žalobce odvolacími námitkami většinou nereagoval na důvody prvostupňového rozhodnutí. Po

žalovaném proto nelze požadovat, aby za žalobce domýšlel jeho argumentaci a aby své rozhodnutí odůvodňoval podrobněji než stavební úřad. Vady napadeného rozhodnutí nelze podle stavebníka spatřovat ani v tom, že se žalovaný s argumentací stavebního úřadu na mnoha místech ztotožnil.

16. Důvody pro změnu původního územního rozhodnutí byly podle stavebníka dány a byly v souladu se stavebním zákonem. Argumentaci rozsudkem zdejšího soudu vydaným ve věci „CP Čestlice“ má stavebník za nepřiléhavou, neboť šlo o rozdílný stavební záměr. Ve vztahu k podmínkám výstavby stavebník především uvádí, že žalobce požaduje zapracování takových podmínek, které již zapracovány jsou, nebo z jeho požadavků není zřejmé, čeho se vlastně domáhá, popř. nenavrhuje zohlednění požadavků závazných stanovisek, ale svých vlastních. K jednotlivým podmínkám výstavby se pak stavebník (stejně jako žalobce v žalobě) blíže vyjadřuje. Co žalobce dovozuje z chybného označení stavebníka v prvostupňovém rozhodnutí, není zřejmé. Námitku podjatosti stavebník považuje za nedůvodnou a opožděnou, přičemž poukazuje na to, že se správní orgány tvrzenou podjatostí dostatečně zabývaly. Ve věci byly vypracovány aktuální srovnávací, rozptylové a hlukové studie. Stavebníkovi není zřejmé, proč se žalobce domnívá, že jsou tyto studie chybné. Obdobně žalobce nekonkretizuje, v čem spatřuje nesprávnost závěru, podle něhož změna nepodléhala opětovnému zjišťovacímu řízení. Ve vztahu k podílu ploch zeleně stavebník poukazuje především na to, že je třeba rozlišovat mezi zelení v ploše OK, resp. OK/X, zelení v ploše ZO a součtem zeleně v obou těchto plochách. Redukce zeleně zohledněna byla a její celkový podíl odpovídá koeficientu dle změny č. 1 územního plánu. Žalobní bod týkající se synergických a kumulativních vlivů stavebník považuje též za nedůvodný, přičemž mj. poukazuje na rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2007, č. j. 1 As 13/2007-63, č. 1461/2008 Sb. NSS.
17. Ve shodě se žalovaným stavebník uvádí, že překročení hlukového limitu ve výpočtovém bodu č. 1 není pro posuzovaný záměr významné. Umístěním posuzovaného záměru k navýšení hlukového limitu nedojde. S výjezdem na ulici Říčanskou stavební záměr „Kostky Čestlice“ nepočítá. Že by vlivem změny původního územního rozhodnutí mělo dojít k nadlimitní zátěži území, stavebník popírá. Negativní dopad na zvláště chráněné živočichy (zejména čmeláka a křepelku polní) je podle stavebníkem předloženého posudku vyloučen. Podle posudku Ing. P. vyžádaného orgánem ochrany životního prostředí se zvláště chráněné druhy živočichů na dotčených pozemcích ani nevyskytují. Z relevantních podkladů přitom neplyne, že by tomu tak bylo z důvodu skřívky ornice, jak tvrdí žalobce. V důsledku změny původního územního rozhodnutí nemá dojít k dalšímu odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu a celková plocha dotčená záměrem se dokonce zmenšila. K předložení nového stanoviska orgánu ochrany zemědělského půdního fondu tak nebyl důvod. Co se stanoviska orgánu státní památkové péče týče, žalobce podle stavebníka neuvedl, proč by takové stanovisko mělo být předkládáno; ochranné pásmo bylo vyhlášeno jen v katastrálním území Průhonice (nikoli Čestlice).
18. Ve vztahu k tzv. salámování záměrů stavebník odkazuje na rozsudek NSS ze dne 23. 12. 2022, č. j. 2 As 86/2020-134, a tvrdí, že se v tomto případě o tzv. salámování nejedná. Plocha Z12c navíc dle platného územního plánu není určena k zastavění. Původní územní rozhodnutí je podle stavebníka platné a vykonatelné; v tomto ohledu stavebník cituje z rozsudku NSS ze dne 29. 6. 2017, č. j. 8 As 112/2016-60, a poukazuje na to, že na základě původního územního rozhodnutí byla provedena skřívka ornice, postavena trafostanice a vydáno povolení na dešťovou kanalizaci a retenční nádrž. Ve vztahu k retenční nádrži pak

podotýká, že její umístění ani výstavba není předmětem tohoto soudního řízení. Pochybení stavebník nespatřuje ani v tom, že se žalovaný z důvodu koncentrace řízení nezabýval pozdě vznesenými námitkami žalobce. Žalobní bod týkající se chybného odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu má stavebník za neprojednatelný v tomto soudním řízení, jelikož vlivem změny původního územního rozhodnutí nedošlo k žádnému novému odnětí půdy.

19. Osoby zúčastněné na řízení 2) až 6) se k věci samé nevyjádřily.

Další podání žalobce a stavebníka

20. V dalších podáních žalobce polemizuje především s názory stavebníka. Opakuje, že absenci požadavku na splnění podmínek hlukové studie mezi podmínkami výstavby podle prvostupňového rozhodnutí považuje za závažný nedostatek, že stavební úřad straní developerovi nebo že žalovaný nedostatečně reagoval na námitku podjatosti. Dále uvádí, že redukce objemu i podílu areálové zeleně zasahuje do ochranných podmínek zvláště chráněných živočichů, obec Čestlice zahájila práce na změně svého územního plánu tak, aby plocha Z12c byla převedena na stavební, a tzv. salámová metoda se podle něj s ohledem na „zmizení“ zvláště chráněných živočichů po provedené skrývce ornice ukázala být efektivní. Odnětí pozemků ze zemědělského půdního fondu bez aktuálního stanoviska není podle žalobce přípustné a stejně tak nelze rozhodnout bez stanoviska orgánu státní památkové péče. Žalobce též trvá na tom, že původní územní rozhodnutí není platné a vykonatelné, neboť část řešených ploch má jiného vlastníka a je na nich umístěn jiný komerční záměr.
21. Stavebník ve svých dalších podáních v reakci na výtky žalobce opakuje některé ze svých dřívějších argumentů, z nichž mnohé blíže rozvíjí. Dále poukazuje na to, že podle judikatury Ústavního soudu je povinností soudů respektovat princip důvěry jednotlivce ve správnost aktů orgánů veřejné moci, která je normativně vyjádřena v principu právního státu a ochraně investic stavebníka. Vedle toho se stavebník dovolává principu předvídatelnosti či právní jistoty a poukazuje na obecnou povinnost žalobce předcházet vzniku škody hrozící stavebníku. Konstatuje, že v důsledku aktivit žalobce musí vynakládat enormní úsilí na ochranu svých v dobré víře nabytých práv, přičemž též uvádí, že by soud měl šikanózním pokusům žalobce učinit co nejdříve přítrž. Dále stavebník vyčísluje svou majetkovou újmu, která mu zatím v důsledku činnosti žalobce vznikla, a to na částku cca 1,75 milionů Kč, a vedle toho tvrdí ušlý zisk.
22. Na to dále reaguje žalobce, a to mj. argumentem, že údajné riziko ušlého zisku nemůže být důvodem pro potvrzení stavebního povolení, které nesplňuje zákonné požadavky. Stavebník v následném podání mj. konstatuje, že nezpochybňuje práva environmentálních spolků, nicméně v této konkrétní věci má kroky žalobce za šikanózní, neboť žalobce podává nejrůznější návrhy a podněty se stále stejným obsahem, ke kterému se již buď stavebník, nebo správní orgány vyjádřily. Proto stavebník navrhuje, aby mu soud s ohledem na to, že žaloba nese šikanózní znaky, přiznal právo na náhradu nákladů řízení.

Obsah správního spisu

23. Stavební úřad obdržel dne 20. 11. 2017 žádost Domo Development a.s. (dále jen „žadatel“) o vydání společného územního rozhodnutí o změně umístění stavby a stavebního povolení pro stavbu „Kostky Čestlice“. Žádost byla odůvodněna zejména navýšením koeficientu zastavění z maximálních 30 % na maximálních 40 % výměry stavebního pozemku

a snížením koeficientu plochy zeleně z minimálních 35 % na minimálních 20 % výměry stavebního pozemku v návaznosti na změnu územního plánu.

24. Přípisem ze dne 13. 12. 2017 stavební úřad oznámil zahájení správního řízení, v němž konstatoval, že změna původního územního rozhodnutí spočívá ve změně parcelních čísel dotčených pozemků, zmenšení celkové plochy záměru, úpravě záměru v návaznosti na změnu č. 1 územního plánu Čestlice, úpravě parkoviště (snížení počtu parkovacích míst) a doplnění světlíků.
25. Dne 31. 1. 2018 stavební úřad ve věci vydal v pořadí první rozhodnutí, jímž rozhodl o změně umístění stavby a současně stavbu povolil. Žalobce nepovažoval za účastníka řízení. Žalovaný rozhodnutím ze dne 18. 2. 2019 zamítl žalobcovu odvolání a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 31. 1. 2018, neboť dospěl k závěru, že žalobce sice byl opomenutým účastníkem řízení, ale jeho námitky nebyly důvodné.
26. Rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 2. 2019 zrušil zdejší soud rozsudkem ze dne 12. 9. 2019, č. j. 54 A 14/2019-363, pro nepřezkoumatelnost. Žalovaný následně zrušil rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 31. 1. 2018 a věc mu vrátil k dalšímu řízení.
27. Stavební úřad v dalším řízení oznámil pokračování společného územního a stavebního řízení (s tím, že v mezidobí došlo ke změně žadatele, jímž se nově stal stavebník) a vyzval dotčené orgány k uplatnění závazných stanovisek a účastníky, mezi něž zařadil již i žalobce, k uplatnění námitek.
28. Žalobce včas uplatnil námitky, v nichž poukazoval na to, že stavebník postupnými kroky a změnami v komerční zóně redukuje objem zeleně a zvyšuje hustotu komerční zástavby oproti parametrům předpokládaným ve zjišťovacích řízeních k separátně projednávaným částem zóny. Tvrdil, že v rozporu s podmínkami zjišťovacího řízení nebyl postaven protihlukový val a došlo k redukci ochranné zeleně, pročež měl za to, že musí být předložena nová rozptylová studie. Proti redukci ochranné zeleně žalobce blíže brojil a namítal, že změna územního plánu obce Čestlice nezbavuje správní orgány povinnosti zajistit dodržení zákonných imisních limitů. Namítal absenci aktuálního hodnocení kumulativních a synergických efektů, neaktuálnost a nesprávnost hlukové studie či nadlimitní zátěž území (kterou nelze změnou původního územního rozhodnutí dále zvyšovat) a upozorňoval na neaktuálnost udělené výjimky z ochranných podmínek zvláště chráněných druhů živočichů s ohledem na to, že vlivem změny dojde k redukci zeleně z původně předpokládaných 33 510 m². Upozorňoval na to, že změnou nedojde k redukci záměru, ale pouze k redukci zeleně. Tvrdil také, že stanovisko orgánu ochrany zemědělského půdního fondu je neaktuální a vadné a že odnětí půdy nelze povolit a realizovat, přičemž poukazoval na to, že jediný potenciálně platný souhlas s odnětím půdy byl vydán až po vydání původního územního rozhodnutí. Namítal absenci závazného stanoviska orgánu státní památkové péče a nepřípustné „salámování“ záměru komerční zóny. V doplňujícím podání žalobce polemizoval s dřívějším přípisem stavebníka, v němž bylo zdůrazňováno, že správní řízení se netýká nového umístění stavby, ale pouze změny umístění.
29. Dne 5. 11. 2020 vyzval stavební úřad stavebníka mj. k přepracování dokumentace stavby (s ohledem na změnu technických předpisů) a k předložení aktualizovaných stanovisek a vyjádření, a to ve lhůtě 6 měsíců. Na tuto výzvu stavebník reagoval počátkem dubna 2021, kdy stavebnímu úřadu předložil upravenou dokumentaci stavby, aktuální stanoviska a

vyjádření dotčených orgánů k upravené projektové dokumentaci, jakož i předešlou dokumentaci a stanoviska.

30. Odbor životního prostředí a zemědělství žalovaného vydal k věci vyjádření ze dne 4. 5. 2021, z něhož plyne, že měl k dispozici srovnávací studii z března 2021 a její aktualizaci z dubna 2021, hlukovou studii z února 2021 a rozptylovou studii z března 2021. Tento dotčený orgán upozornil z hlediska ochrany přírody a krajiny na to, že zásah do ochranných podmínek zvláště chráněných druhů živočichů lze provádět pouze na základě předem povolené výjimky, a konstatoval, že již v minulosti byl vyloučen vliv záměru na předměty ochrany nebo celistvost evropsky významných lokalit nebo ptačích oblastí [§ 45i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“)] a toto stanovisko zůstává nadále v platnosti. Z hlediska posuzování vlivů na životní prostředí uvedl, že změny záměru nebudou mít významný negativní vliv na životní prostředí, a proto nepodléhají opětovnému zjišťovacímu řízení. Z hlediska ochrany ovzduší upozornil na to, že záměr je umísťován do lokality, kde je opakovaně překračován imisní limit pro NO_x a pro benzo(a)pyren, pročez dotčený orgán požadoval zpracovat do stavební dokumentace Opatření omezování úniku prašnosti ze stavební činnosti nebo Opatření zvyšování podílu zeleně. Z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu konstatoval, že plocha požadovaného záboru ve výši 3,6459 ha odpovídá rozsahu záboru odsouhlasenému v závazném stanovisku ze dne 23. 6. 2016 po odečtení již odňaté plochy pro výstavbu trafostanice s výměrou 28 m². Ochrana zemědělského půdního fondu bude podle dotčeného orgánu v dostatečné míře zajištěna při dodržení podmínek stanovených ve zmíněném závazném stanovisku.
31. Ze stanoviska k posouzení vlivu změny záměru na zvláště chráněné druhy organismů ze dne 19. 5. 2021 vyplývá, že pro změnu záměru je třeba vydat novou výjimku podle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, ovšem pouze za předpokladu, že se v záměrem dotčeném území takové organismy nacházejí.
32. Dne 24. 5. 2021 proběhlo ve věci ústní jednání na místě samém. Podle protokolu o jednání nebyly na místě provedeny žádné stavby podle zrušeného rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 31. 1. 2018, ale byla provedena skrývka ornice a vodohospodářské dílo podle povolení vodoprávního úřadu (retenční nádrž), trafostanice a tři vjezdy na komunikaci. Na pozemku byly umístěny výkopové materiály z provádění retenční nádrže a na východním a západním okraji pozemku skrytá ornice.
33. V průběhu dalšího řízení stavební úřad vyzval stavebníka k podání žádosti o vydání stanoviska nebo rozhodnutí orgánu ochrany přírody k prokázání, že záměr splňuje podmínky ochrany zvláště chráněných druhů živočichů podle § 50 a násl. zákona o ochraně přírody a krajiny, a přerušil řízení.
34. Odbor životního prostředí a zemědělství žalovaného vydal na základě žádosti stavebníka další stanovisko k posouzení vlivu změny záměru na zvláště chráněné druhy organismů ze dne 20. 7. 2021, v němž konstatoval, že podle předloženého posudku Ing. J. P. se v záměrem dotčeném území v současné době žádná zvláště chráněná živočišná nevykazuje. Protože řízení o výjimce z ochranných podmínek zvláště chráněných druhů organismů je vázáno na jejich výskyt, nemusí být pro účely realizace záměru stavebníka žádáno o povolení výjimky.
35. Dne 11. 8. 2021 stavební úřad vydal oznámení o pokračování v řízení a nařídil ústní jednání k projednání žádosti. Současně účastníky vyzval k uplatnění námitek, a to nejpozději při

jednání. Žalobce při ústním jednání konaném dne 14. 9. 2021 uplatnil písemně i ústně námitky, jejichž prostřednictvím se mj. dotazoval na to, jak byla projednána námitka podjatosti, a upozorňoval na nelegálnost tzv. salámového schvalování komerční zóny. Žalobce požadoval, aby byly splněny podmínky zjišťovacího řízení, zejména dostavba zemního valu a protihlukové stěny. Žádal, aby byly pozemky uvedeny do původního stavu, neboť tituly k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu a ke skrývcе zeminy nepovažoval za platné (resp. stanovisko orgánu ochrany zemědělského půdního fondu označoval za neaktuální). Uvedení pozemků do původního stavu žalobce pokládal za nutnou podmínku pro návrat zvláště chráněných druhů živočichů. Žalobce také poukazoval na to, že hlukový limit byl překročen o 7 dB, požadoval nové přeměření hluku po rozhrnutí zemního valu u dálnice a dotazoval se, jak bude zajištěno, aby na ulici Říčanskou vjíždělo nula vozidel. Žalobci nebylo jasné, proč podle stanoviska hygienické stanice nedojde k navýšení hlukové zátěže na ulici Říčanské. Dotazoval se také, zda bylo vydáno souhlasné stanovisko orgánu státní památkové péče a zda byl objem retenčních nádrží přizpůsoben redukci zeleně.

36. Součástí správního spisu je také námitka podjatosti ze dne 10. 9. 2021 vznesená žalobcem vůči stavebnímu úřadu i žalovanému. Námitkou se zabývalo Ministerstvo pro místní rozvoj, které k ní ve sdělení ze dne 3. 1. 2022 uvedlo, že námitka vůči žalovanému nebyla podána bez zbytečného odkladu, jak vyžaduje zákon, a krajský úřad navíc v dané době nevedl žádné řízení. Proto ministerstvo o námitce nerozhodovalo usnesením, ale pouze ji neformálně posoudilo. Shledalo přitom, že z námítky nebylo patrné, v čem žalobce spatřoval podjatost žalovaného. Podjatost žalovaného proto nebyla shledána. Žalovaný se následně prostřednictvím sdělení ze dne 18. 1. 2022 vyjádřil k námitce podjatosti směřující proti stavebnímu úřadu. Uvedl, že námitka musí být uplatněna bez zbytečného odkladu, jinak o ní nelze rozhodovat, ale je s ní naloženo jako s neformálním podnětem, na jehož základě je prověřena tvrzená podjatost. Dále podotkl, že žalobce kritizuje historickou rozhodovací činnost stavebního úřadu, ale neuvádí konkrétní důvody podjatosti. Proto nebyla podjatost stavebního úřadu ze strany žalovaného shledána. Následně se k věci vyjádřil i starosta Říčan, který ve sdělení ze dne 17. 5. 2022 konstatoval, že námitka směřující proti všem úředníkům stavebního úřadu nebyla uplatněna bez zbytečného odkladu a navíc nebyla řádně odůvodněna, protože se o ní nevydává usnesení.
37. Poté, co stavební úřad dne 3. 2. 2022 oznámil pokračování řízení a umožnil účastníkům znovu uplatnit námitky, žalobce v podání ze dne 22. 2. 2022 uvedl, že ve věci nelze vydat meritorní rozhodnutí, dokud nebude rozhodnuto o námitce podjatosti. Dále argumentoval tím, že pokud rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 31. 1. 2018 nenabylo právní moci, tak ani neexistuje právní titul pro odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu. Upozorňoval na to, že dotčené území spadá do památkové zóny. Žalobci bylo známo, že dle předložené hlukové studie by počet vozidel vyjíždějících od záměru na ulici Říčanskou měl činit nula, což žalobce požadoval ověřit. Opětovně také brojil proti tzv. salámové metodě povolování záměrů.
38. Dne 2. 3. 2022 žalobce zaslal stavebnímu úřadu sdělení Krajské hygienické stanice Středočeského kraje ze dne 14. 1. 2022, č. j. KHSSC 53628/2021, z něhož plyne, že tento dotčený orgán nepotvrdil závazné stanovisko ke stavbě „Čestlice – Komunikace a inženýrské sítě“ a vyzval podatele žádosti k odstranění nedostatků. Dle citovaného sdělení nebyla dotčenému orgánu dosud předložena žádná hluková studie z posledních dvou let, která by hodnotila veškerou dopravu z komerční zóny včetně ostatní dopravy na ulici K Chotobuzi.

Ve vztahu k hlukové studii Z. F. dotčený orgán podotkl, že hodnotí pouze hlukovou zátěž po realizaci „Kostky Čestlice“, v bodech 2-9 uvádí chybný hygienický limit 60 dB namísto 55 dB, podhodnocuje dopravní zátěž na výjezdu na ulici Říčanskou/Průhonickou, uvádí nižší četnost dopravy na dálnici D1 než jiné hlukové studie či podhodnocuje noční dopravu v ulici K Chotobuzi.

39. Stavební úřad poté vydal **prvostupňové rozhodnutí**. V odůvodnění uvedl, že územní rozhodnutí lze na žádost změnit mj. tehdy, změnila-li se územně plánovací dokumentace nebo podmínky v území. Tuto podmínku měl za splněnou, neboť došlo ke změně územního plánu obce Čestlice. Konstatoval, že umístění, velikost, tvar, výška, počet podlaží či účel novostavby se nemění a záměr se redukuje o pozemky, na kterých nebyly původním územním rozhodnutím umístěny stavby. Redukuje se počet parkovacích míst na 475 a dochází k dalším dílčím změnám. Podíl zastavěné plochy OK/X nově bude činit 35,6 % a podíl plochy zeleně v ploše OK, tedy bez započítání ochranné zeleně v ploše ZO, bude činit 21,3 %, což vyhovuje změně č. 1 územního plánu. Materiálně i formálně šlo o změnu původního územního rozhodnutí.
40. K námitkám žalobce stavební úřad především uvedl, že změna spočívala v redukci původního záměru, která nemůže být důvodem pro nové zjišťovací řízení. Změnou záměru se navíc dostatečně zabývaly předložené studie. Pás ochranné zeleně podél dálnice zůstal změnou nedotčen. Podle srovnávací studie z roku 2021 změna nezpůsobí významnější negativní vlivy na jednotlivé složky životního prostředí než ty, které byly vyhodnoceny ve zjišťovacím řízení v roce 2013. V rámci řízení EIA byly posouzeny i kumulativní vlivy celé zóny Čestlice jih, pročez nejde o tzv. salámování. Hluková studie z roku 2021 se aktuální situací zabývala a orgán ochrany veřejného zdraví se k záměru vyjádřil souhlasně. I kdyby se pro referenční body 2-9 použil hlukový limit o 5 dB rozdílný, byly by hlukové limity dodrženy. „Kostka Čestlice“ nebude v noci provozu, tedy nezapříčiní zvýšení noční dopravy. Rozptylová studie i stanoviska dotčených orgánů byla aktualizována. Udělení výjimky z ochrany zvláště chráněných druhů živočichů nebylo zapotřebí. Závazné stanovisko orgánu ochrany zemědělského půdního fondu z roku 2016 mohl žalobce napadnout v rámci obnovy řízení, což neučinil. Nyní jej nelze přezkoumávat. Projednávaná změna nemůže mít negativní vliv na Průhonický park a absenci závazného stanoviska orgánu památkové péče bylo možné namítat v územním řízení, nikoli až nyní. Pro okres Praha-východ, v němž leží katastrální území Čestlice, nadto nikdy nebylo vyhlášeno ochranné pásmo Průhonického parku, přičemž v katastrálním území Průhonice leží jen pozemek p. č. 682/45 se zkolaudovanou silnicí. Podání žalobce ze dne 2. 3. 2022 se týkalo sdělení krajské hygienické stanice k jiné stavbě a navíc bylo stavebnímu úřadu zasláno až po lhůtě, a proto se jím stavební úřad nezabýval.
41. Žalobce podal proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání, v němž obdobně jako v žalobě namítal nesplnění podmínek pro změnu původního územního rozhodnutí; nejednoznačně, nesprávně a nevymahatelně stanovené podmínky výstavby; nesprávnosti a nepřesnosti odůvodnění prvostupňového rozhodnutí; neukončené projednání námítky podjatosti; nedodržení podmínek zjišťovacího řízení; redukci objemu ochranné zeleně a její nevyhodnocení; absenci aktuálního hodnocení kumulativních a synergických efektů; nadlimitní zátěž území; neaktuálnost výjimky z ochranných podmínek zvláště chráněných druhů živočichů; zastaralé, neodůvodněné a chybné stanovisko orgánu ochrany zemědělského půdního fondu; chybějící stanovisko orgánu státní památkové péče; chybějící posouzení vlivů na životní prostředí; neplatnost a nevykonatelnost původního územního

rozhodnutí; nedostatečnou kapacitu retenčních nádrží; nezákonné odmítnutí námitek ze dne 2. 3. 2022 a absenci zákonných důvodů pro odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu.

42. Odvolání podala také osoba zúčastněná na řízení 3), která poukazovala na to, že stavební úřad nesprávně vypořádal její námitku týkající se nutnosti dopracovat hlukovou studii ve vztahu k výpočtovému bodu č. 1, v němž byly překročeny limity hluku.
43. Stavebník se k odvoláním podrobně vyjádřil, přičemž uplatnil obdobné argumenty jako v tomto soudním řízení.
44. Žalovaný **napadeným rozhodnutím** zamítl žalobcovo odvolání a potvrdil prvostupňové rozhodnutí. Odvolání osoby zúčastněné na řízení 3) zamítl jako opožděné. Ve vztahu k odvolání žalobce předně poukázal na § 70 ve spojení s § 1 až 3 zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění účinném do 31. 12. 2023, nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/08 či rozsudky NSS č. j. 7 As 303/2016-42 a č. j. 7 As 68/2015-35 a konstatoval, že spolky mohou podle § 27 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) hájit jako účastníci řízení jen takové zájmy, které jim byly svěřeny zákonem o ochraně přírody a krajiny, a to pouze v rozsahu § 1 až 3 téhož zákona. Vznese-li námitky vybočující z tohoto okruhu jejich zájmů, nejsou již v postavení účastníků a jejich námitky i odvolací důvody jsou nepřipustné, a to i v rozsahu návrhů na přezkum stanovisek dotčených orgánů. Následně žalovaný poznamenal, že žalobci podle § 1 až 3 zákona o ochraně přírody a krajiny *„nepřísluší odvolávat se do důvodů stavebníka, které ho vedly ke změně územního rozhodnutí a zda tento záměr splňuje podmínky § 94 stavebního zákona, jakožto poukazovat na procesní práva účastníků řízení, poukazovat na nepřezkoumatelnost rozhodnutí z důvodu domnělého neodůvodnění, napadat stanoviska dotčených orgánů, a to z hlediska EIA, ZPF, ovzduší, udělení výjimek z ochrany chráněných druhů živočichů, emise hluku, zátěže a spojování záměrů. [...] ani jedna tato námitka nespadá do okruhu zájmů, které má spolek chránit na základě ZOPK.“* Dále podotkl, že pokud by žádost byla podána po účinnosti zákona č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „novela č. 225/2017 Sb.“), byl by okruh účastníků užší, přičemž takovou právní úpravu aproboval Ústavní soud nálezem sp. zn. Pl. ÚS 22/17, z něhož následně žalovaný obsáhle citoval. Uzavřel, že žádným způsobem neobchází účastenství žalobce coby odvolatele. V této souvislosti však nerozumí jeho argumentaci ohledně zahájení stavby, jelikož v takovém případě by řízení muselo být zastaveno a vedlo by se řízení o odstranění stavby, jehož účastníkem by žalobce nebyl. Žalovaný dodal, že stavba nebyla zahájena, neboť skryvka ornice představuje pouze přípravné práce na pozemku.
45. Po těchto úvodních prohlášeních se žalovaný vyjádřil k jednotlivým odvolacím námitkám. K zákonným podmínkám pro změnu původního územního rozhodnutí uvedl, že územní rozhodnutí lze změnit mj. na žádost, přičemž stavební zákon před novelou č. 225/2017 Sb. stanovil tři podmínky. I po novele však musí žádost o změnu územního rozhodnutí obsahovat důvody. Poté žalovaný citoval ze stran 10-12 odůvodnění prvostupňového rozhodnutí a dodal, že se s argumentací stavebního úřadu plně ztotožnil. Ztotožnil se také s názorem stavebníka, který žalovaný odcitoval v narativní části napadeného rozhodnutí. Ve vztahu k namítané nejednoznačnosti, nesprávnosti a nevymahatelnosti podmínek výstavby žalovaný především poznamenal, že podmínky jsou stanoveny stavebníkovi, jejich plnění je závazné a stavba vyžaduje vydání kolaudačního souhlasu. Mezi kolaudační kritéria patří mj. soulad s povolením stavby či s ověřenou projektovou dokumentací. K jednotlivým

odvolacím bodům týkajícím se podmínek výstavby se vyjádřil stavebník, s jehož vyjádřením se žalovaný ztotožnil. Ve vztahu k namítaným nepřesnostem odůvodnění žalovaný uvedl, že pro řízení je rozhodující jeho předmět (nikoli osoba podatele žádosti) a zopakoval, že skryvkou ornice nejsou zahájeny stavební práce; žádné nepřesnosti proto neshledal. K tvrzenému neprojednání námitky podjatosti žalovaný obsáhle citoval související odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, k němuž připojil souhlasnou poznámku. Stejně tak se žalovaný plně ztotožnil se stanoviskem stavebníka. Ve vztahu k namítanému nedodržení podmínek zjišťovacího řízení žalovaný opětovně citoval z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí a dodal, že ve věci byly vypracovány nové srovnávací, rozptylové a hlukové studie, které vycházely z aktuálního stavu protihlukových opatření. Žalovaný ve stanovisku ze dne 4. 5. 2021 rovněž vycházel z těchto aktuálních studií a posoudil změny záměru na základě nových podkladů, které již s protihlukovými opatřeními předpokládanými v roce 2012, resp. 2013 nepočítají a vycházejí z aktuálních protihlukových opatření, a shledal, že změny nepodléhají opětovnému zjišťovacímu řízení.

46. Námitku týkající se redukce objemu ochranné zeleně žalovaný vypořádal opět citací odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Dále poznamenal, že se k věci podrobně vyjádřil stavebník, s jehož argumentací se žalovaný plně ztotožnil. Do procenta zeleně se podle žalovaného započítává pouze zeleň v ploše KO v rozsahu 21,3 %, což je v souladu s územním plánem. K namítané absenci aktuálního hodnocení kumulativních a synergických efektů žalovaný znovu citoval z prvostupňového rozhodnutí a poznamenal, že za účelem posouzení změny původního územního rozhodnutí byla zpracována srovnávací studie, podle níž vyvolané změny nezpůsobí významné negativní vlivy na jednotlivé složky životního prostředí. Všechny záměry v okolí byly podrobeny zjišťovacímu řízení, protože měl žalovaný námitky žalobce za nedůvodné. Navíc podle něj měly být uplatněny již v územním řízení. Žalovaný poukázal také na to, že nelze zohledňovat etapy, které by měly na posuzovanou etapu teprve navazovat, neboť provázanost by měla působit do minulosti a nikoli do budoucnosti k etapám, u nichž není jisté, zda je investor bude realizovat. Připomenul, že soud v minulosti zrušil územní plán k vedlejší ploše Z12c, protože není jisté, zda vůbec bude následující stavební etapa provedena.
47. Ve vztahu k problematice nadlimitní zátěže hlukem žalovaný nejprve citoval ze stran 14 a 15 odůvodnění prvostupňového rozhodnutí a poté dodal, že žalobce nedoložil oponentní posudek, kterým by zpochybnil hlukovou studii. S názorem stavebního úřadu se žalovaný ztotožnil. K namítané nadlimitní zátěži území žalovaný konstatoval, že závazné stanovisko ze dne 4. 5. 2021 nevycházelo z navýšení zeleně, jak se žalobce snažil dovodit. Uvažované výměry zeleně v plochách ZO a KO a pouze v ploše KO odpovídaly skutečnosti a srovnávací studii. Do procenta zeleně byla započítávána pouze zeleň v ploše KO, která odpovídala 21,3 %, což bylo v souladu s platným územním plánem. Žalovaný se dále ztotožnil s odůvodněním prvostupňového rozhodnutí v části týkající se výjimky z ochranných podmínek zvláště chráněných druhů živočichů. K této otázce bylo vydáno stanovisko ze dne 20. 7. 2021, z něhož vyplynulo, že řízení o výjimce není třeba vést, neboť výskyt zvláště chráněných druhů živočichů nebyl prokázán. Žalovaný se nadto ztotožnil i s názorem stavebníka. V reakci na namítanou zastaralost, neodůvodněnost a nesprávnost stanoviska orgánu ochrany zemědělského půdního fondu žalovaný odcitoval pasáže ze stran 15, 16 a 23 odůvodnění prvostupňového rozhodnutí a dodal, že se s danou argumentací plně ztotožnil. K tvrzené absenci chybějícího stanoviska orgánu státní památkové péče žalovaný pouze citoval ze stran 16, 17 a 24 odůvodnění prvostupňového rozhodnutí.

48. V reakci na odvolací námitku týkající se chybějícího posouzení vlivů na životní prostředí a tzv. salámování záměru komerční zóny žalovaný připomenul závěry rozsudku NSS č. j. 6 As 139/2017-73 a závěr stavebního úřadu uvedený na straně 17 prvostupňového rozhodnutí. K namítané platnosti a vykonatelnosti původního územního rozhodnutí žalovaný předně uvedl, že žalobce takovou námitku neuplatnil v územním řízení, a proto mu nepřísluší vznášet ji v rámci odvolání. Následně citoval z vyjádření stavebníka, v němž rekapituloval závěry rozsudku NSS č. j. 8 As 112/2016-60 a konstatoval, že v této věci byla provedena skrývka ornice, postavena trafostanice a bylo vydáno stavební povolení pro dešťovou kanalizaci a retenční nádrž, které již byly i postaveny. I kdyby byl návrh na změnu původního územního rozhodnutí zamítnut, bylo by původní územní rozhodnutí podle stavebníka nadále platné. Redukce záměru se totiž týká ploch, na kterých se měla nacházet zeleň a které neměly žádnou souvislost se stavbou hlavní ani neměly s hlavní stavbou žádnou funkční souvislost. Ve vztahu k tvrzené nedostatečnosti kapacity retenční nádrže žalovaný uvedl, že žalobce opětovně vznáší odborně nepodloženou námitku; žalovaný se i v této otázce ztotožnil s názorem stavebníka. K namítané absenci zákonných důvodů pro odnětí pozemků ze zemědělského půdního fondu žalovaný poznamenal, že touto problematikou se již zabýval a posoudil ji podrobně a zodpovědně stavební úřad.

Posouzení věci krajským soudem

Splnění podmínek řízení

49. Soud nejprve ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a že má všechny zákonem požadované formální náležitosti. Dále posuzoval, zda je žalobce jako tzv. environmentální spolek aktivně legitimován k podání žaloby. Touto otázkou se soud zabýval již v bodech 29 až 31 svého předešlého rozsudku č. j. 54 A 14/2019-363, na něž v podrobnostech odkazuje. Také v této věci soud vychází z toho, že žalobce je zavedeným spolkem s dostatečně silným vztahem k záměrem dotčené lokalitě, a proto je aktivně procesně legitimován podle § 65 odst. 1 s. ř. s.
50. Při přezkumu napadeného rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době jeho vydání (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž byl vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
51. O žalobě soud rozhodl podle § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání. Účastníci se k výzvě soudu podle druhé věty citovaného ustanovení nevyjádřili, a proto měl soud za to, že s tímto procesním postupem souhlasili. Důvod pro rozhodnutí věci bez jednání byl nadto dán i podle § 51 odst. 2 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a), b) a c) s. ř. s.

Účastenství žalobce jakožto spolku a okruh přípustných námitek

52. Soud se v rozsudku č. j. 54 A 14/2019-363 zabýval otázkou účastenství žalobce ve správním řízení a již vyložil, že v tomto ohledu jsou rozhodující zákon o ochraně přírody a krajiny a zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), **oba ve znění účinném do 31. 12. 2017.** Je tomu tak proto, že žádost o vydání společného územního rozhodnutí o změně umístění stavby a stavebního povolení pro „Kostku Čestlice“ byla podána dne 20. 11. 2017 a do dne 31. 12. 2017, který předcházal dni nabytí účinnosti novely č. 225/2017 Sb., o ní nebylo pravomocně rozhodnuto. Podle přechodného ustanovení čl. II bodu 10 k novele č. 225/2017 Sb. přitom platí, že „*správní řízení, která nebyla pravomocně ukončena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, dokončí stavební úřad podle dosavadních právních předpisů.*“ Otázku účastenství žalobce v řízení o žádosti stavebníka ohledně „Kostky

Čestlice“ je proto nutné posuzovat v intencích právní úpravy účinné před novelou č. 225/2017 Sb., jejímž přijetím zákonodárce sledoval vyloučení účasti spolků zabývajících se ochranou přírody a krajiny z řízení vedených správními orgány podle stavebního zákona (k této problematice a k výkladu § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny v aktuálním znění viz rozsudek NSS ze dne 23. 6. 2023, č. j. 4 As 33/2023-26, č. 4500/2023 Sb. NSS).

53. Ustanovení § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění účinném do 31. 12. 2017 stanovilo, že „*občanské sdružení nebo jeho organizační jednotka, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny (dále jen „občanské sdružení“), je oprávněno, pokud má právní subjektivitu, požadovat u příslušných orgánů státní správy, aby bylo předem informováno o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona, s výjimkou řízení navazujících na posuzování vlivů na životní prostředí podle § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Tato žádost je platná jeden rok ode dne jejího podání, lze ji podávat opakovaně. Musí být věcně a místně specifikována.*“ Podle § 70 odst. 3 téhož zákona platilo, že „*občanské sdružení je oprávněno za podmínek a v případech podle odstavce 2 účastnit se správního řízení, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno; v tomto případě má postavení účastníka řízení. Dnem sdělení informace o zahájení řízení se rozumí den doručení jejího písemného vyhotovení nebo první den jejího zveřejnění na úřední desce správního orgánu a současně způsobem umožňujícím dálkový přístup.*“
54. Účastenství spolků (dříve občanských sdružení) ve správním řízení se podle právní úpravy účinné do 31. 12. 2017 odvíjelo na základě § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny od naplnění dvou kumulativních podmínek. Muselo se jednat o spolek, jehož hlavním posláním podle stanov byla ochrana přírody a krajiny. Současně muselo jít o řízení, při němž mohly být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona. Žalovaný v úvodu té části napadeného rozhodnutí, v níž se zabýval odvolacími námitkami žalobce, citoval především z rozsudku ze dne 5. 10. 2017, č. j. 7 As 303/2016-42, v němž NSS ve vztahu k dané právní úpravě dovodil, že „*environmentální spolky jsou oprávněny být účastníkem pouze těch řízení, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné zákonem o ochraně přírody*“ a že „*účast občanských sdružení (spolků) nelze vykládat natolik široce, že by se vztahovala na jakoukoliv složku životního prostředí, nýbrž toliko na složky životního prostředí chráněné zákonem o ochraně přírody (viz shora citovaný § 1 až 3 tohoto zákona).*“ Současně žalovaný zdůraznil, že podle téhož rozsudku občanská sdružení mohou hájit veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny, resp. zájmy uvedené v § 1 až 3 zákona o ochraně přírody, a nikoliv jiné zájmy. „*V opačném případě by se totiž dostávala do pozice univerzálního dohlázeatele nad zákonností postupu a rozhodnutí správních orgánů v podstatě v neomezeném rozsahu, což podle Nejvyššího správního soudu není smyslem a účelem účastenství ekologických občanských sdružení ve správních řízeních.*“
55. Názory vyslovené v rozsudku č. j. 7 As 303/2016-42 jsou obecně platné a byly uvedeny například také v rozsudcích ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 As 2/2009-80, č. 2061/2010 Sb. NSS, nebo ze dne 16. 1. 2018, č. j. 2 As 328/2016-96, v nichž NSS také konstatoval, že správní orgán je povinen věcně vypořádat pouze námitky týkající se zájmů, které spolek ve správním řízení hájí. V opačném případě musí správní orgán přezkoumatelným způsobem zdůvodnit, proč se námitky uplatněné spolkem těchto zájmů netýkají.
56. Z rozhodnutí správních soudů, včetně soudu zdejšího, také plyne, že zájmy, které jsou spolky oprávněny chránit, jsou vymezeny v § 1 až § 3 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Jsou jimi udržení a obnova přírodní rovnováhy v krajině, ochrana rozmanitosti forem života, přírodních hodnot a krás, šetrné hospodaření s přírodními zdroji, vytvoření soustavy Natura 2000 a dále péče o volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, o nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, jakož i péče o ekologické systémy a krajinné celky a péče o vzhled a přístupnost krajiny. Při výkladu zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny přitom nelze odhlížet od § 2 odst. 2 téhož zákona, v němž jsou demonstrativně vyjmenovány hlavní prostředky, jimiž je ochrana přírody a krajiny zajišťována. Tyto prostředky jednoznačně konkretizují a poukazují na hlavní oblasti a zájmy, jimž je při ochraně přírody a krajiny nutno věnovat pozornost (kromě výše zmiňovaných rozhodnutí viz např. rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2019, č. j. 2 As 250/2018-68, nebo rozsudky Krajského soudu v Praze ze dne 30. 8. 2018, č. j. 55 A 31/2018-211, a ze dne 9. 5. 2019, č. j. 54 A 189/2018-365).

57. Je pravdou, že spolky nemají právo hájit ve správních řízeních i zájmy jiné, s ochranou přírody a krajiny nesouvisející (viz žalovaným citovaný rozsudek č. j. 7 As 303/2016-42 nebo rozsudek č. j. 7 As 2/2009-80). Nelze však opomíjet, že NSS vyložil § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny (ve znění rozhodném pro tuto věc) vstřícně tak, aby byla umožněna co nejširší účast veřejnosti v řízeních, při nichž mohou být skutečně dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, a to i v situaci, kdy jde pouze o nepřímé dotčení zájmů ochrany přírody a krajiny (např. rozsudek ze dne 29. 11. 2012, č. j. 7 As 144/2012-53).
58. Žalovaný ve vztahu k emisím zmínil již citovaný rozsudek č. j. 7 As 303/2016-42, z něhož má údajně plynout, že „v zákoně o ochraně přírody a krajiny nejsou emise explicitně zmíněny a taktéž že do této ochrany nespádají důsledky dopravní zátěže či zatížení silničního provozu, tj. nejsou to zájmy, které jsou oprávněny chránit občanská sdružení“ (viz stranu 30 napadeného rozhodnutí). Tento závěr však je značně zjednodušený a nesprávný. NSS sice v rozsudku č. j. 7 As 303/2016-42 konstatoval, že emise nejsou v § 1 až § 3 zákona o ochraně přírody a krajiny explicitně uvedeny, současně však připustil, že občanská sdružení (spolky) mohou hájit i jiné zájmy než ty, které jsou v tomto zákoně výslovně zmíněny, „je-li jejich spojitost se zájmy ochrany přírody a krajiny chráněnými zákonem o ochraně přírody a krajiny zjevná nebo vyplývá z podkladů, které má správní orgán k dispozici, případně pokud ji občanské sdružení prokáže“. Shodný názor NSS zaujal také ve výše zmiňovaném rozsudku č. j. 7 As 144/2012-53, z něhož plyne, že spolky mohou hájit i zájmy na ochraně před znečištěním ovzduší, odpadem či hlukem, byť tyto negativní jevy nejsou samy o sobě složkami životního prostředí chráněnými zákonem o ochraně přírody a krajiny, pokud má být potenciální zdroj takového znečištění umístěn poblíž lesa či vodního toku a spolek svými námitkami na ochranu těchto složek přírody cílí.
59. Zdejší soud žalovaného na výše uvedené závěry opakovaně upozornil prostřednictvím rozsudků vydaných v jiných věcech (souvisejících s nyní posuzovanou věcí), v nichž jej také poučil o tom, že správní orgány nemohou námitky spolků, které se netýkají zájmů hájených v souladu s § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, jen čistě formálně zamítnout tak, že je označí za nepřijatelné vzhledem k zájmům, které má spolek jako účastník v územním řízení (či v řízení o změně územního rozhodnutí) chránit. Minimálním požadavkem na odůvodnění správního rozhodnutí totiž je, aby správní orgán uvedl, proč námitky nelze považovat za související se zájmy na ochraně přírody a krajiny. Přitom lze rozlišovat námitky, které se evidentně ochrany přírody a krajiny ve smyslu zákona o ochraně přírody a krajiny netýkají (např. námitka týkající se zhoršení situace drobných živnostníků) a námitky, u nichž nelze jednoznačně vyloučit, že se ochrany přírody a krajiny

týkají (např. argumentace týkající se ochrany před povodněmi). V prvním případě lze akceptovat pouze stručné uvedení důvodů, proč se správní orgán námitkami věcně nezabýval, zatímco ve druhém případě je správní orgán povinen se jejich obsahem podrobněji zabývat, a shledá-li je z hlediska zájmů na ochraně přírody a krajiny irelevantními, musí tento závěr dostatečně odůvodnit (viz rozsudek ze dne 30. 8. 2018, č. j. 55 A 31/2018-211, ve věci změny umístění stavby komerčního obchodního centra CP Čestlice, nebo rozsudek ze dne 21. 6. 2019, č. j. 43 A 85/2018-295, ve věci změny umístění stavby komunikace a inženýrských sítí Čestlice, oba vycházející z výše zmiňovaného rozsudku č. j. 7 As 2/2009-80).

Z napadeného rozhodnutí není jasné, zda žalovaný považoval jednotlivé žalobcovy námitky za přípustné, nebo za nepřípustné

60. Navzdory výše uvedenému žalovaný v úvodu té části odůvodnění napadeného rozhodnutí, v níž se zabýval samotným právním posouzením věci (str. 31), bez bližšího vysvětlení konstatoval, že „*odvolateli dle § 1 - § 3 ZOPK nepřísluší odvolávat se do důvodů stavebníka, které ho vedly ke změně územního rozhodnutí a zda tento záměr splňuje podmínky § 94 stavebního zákona, jakožto poukazovat na procesní práva účastníků řízení, poukazovat na nepřezkoumatelnost rozhodnutí z důvodu domnělého neodůvodnění, napadat stanoviska dotčených orgánů, a to z hlediska EIA, ZPF, ovzduší, udělení výjimek z ochrany chráněných druhů živočichů, emise hluku, zátěže a spojování záměrů. Odvolací správní orgán konstatuje, že ani jedna tato námitka nespadá do okruhu zájmů, které má spolek chránit na základě ZOPK.*“ Ve vztahu k takovému konstatování soud předně podotýká, že žalovaný zřejmě do napadeného rozhodnutí přepočítával pasáž z jiného ze svých dřívějších rozhodnutí (z vlastní rozhodovací činnosti je soudu známo, že téměř identickou pasáž obsahovalo např. rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 2. 2018, č. j. 009587/2018/KUSK, které bylo předmětem soudního přezkumu ve věci 55 A 31/2018), která však na odvolání žalobce přiléhala jen zčásti. Žalovaný tak například vypočetl mezi jednotlivými námitkami některé, které žalobce ani nevznášel (např. k procesním právům jiných účastníků řízení), a naopak nezmnínil mnohé z těch, které žalobce v odvolání uplatnil (např. ke stanovisku orgánu státní památkové péče nebo k nedostatečné kapacitě retenční nádrže), byť nevyjmenování všech odvolacích námitek v citované pasáži může znamenat také to, že odvolací námitky tam neuvedené žalovaný neměl za nepřípustné.
61. Žalovaný tedy patrně neshledal odvolací námitky (či některé z nich) přípustnými. Bylo-li tomu tak, pak se žalovaný dopustil přesně těch pochybení, která mu již zdejší soud v podobných věcech téhož žalobce vytkl, neboť nevysvětlil, z jakého konkrétního důvodu k závěru o nepřípustnosti odvolacích námitek dospěl (bod 35 rozsudku č. j. 55 A 31/2018-211 a body 40 a 41 rozsudku č. j. 43 A 85/2018-295). Zároveň je však soud nucen jedním dechem dodat, že si na základě odůvodnění napadeného rozhodnutí není zcela jist tím, zda žalovaný závěr o nepřípustnosti odvolacích námitek (či části z nich) vlastně učinil, jelikož se žalovaný (nehledě na jeho výše citované konstatování o tom, že odvolací námitky nespádají do okruhu zájmů hájitelných spolky) ke všem odvolacím námitkám nějakým způsobem vyjádřil, byť v mnoha případech nedostatečně (k tomu viz dále).

U námitek, které směřovaly proti závazným stanoviskům, měl žalovaný (pokládal-li je za přípustné) vyžádat změnu nebo potvrzení závazného stanoviska

62. Zároveň však soud v této souvislosti nemohl přehlédnout, že žalovaný v rozporu s § 149 odst. 7 správního řádu vůbec nevyžádal potvrzení nebo změnu závazných stanovisek od

nadřízených správních orgánů, přestože odvolání žalobce proti některým závazným stanoviskům směřovalo. Žalovaný k této problematice v napadeném rozhodnutí v části, v níž se věnoval přípustnosti odvolacích námitek (str. 29), poznamenal, že „je též nutné vzít v potaz rozhodnutí NSS č. 7 As 68/2015, kde bylo uvedeno, že nebyl-li stěžovatel oprávněn hájit veřejné zájmy a nesměřují-li jeho odvolací námítka týkající se nezbytnosti přezkumu uvedených stanovisek nadřízeným správním orgánem k ochraně jeho věcných práv, nemá krajský úřad povinnost v rámci odvolacího řízení iniciovat přezkumné řízení uvedených stanovisek“, a dále konstatoval, že pokud účastník řízení vznesl námítka vybočující z okruhu jeho zájmů, pak již není v postavení účastníka řízení a jeho odvolací námítka jsou nepřipustné, a to i v rozsahu návrhů na přezkum stanovisek dotčených orgánů. Žádné jiné vysvětlení, proč žalovaný nepostupoval podle § 149 odst. 7 správního řádu a proč se spokojil pouze se závaznými stanovisky obstaranými stavebním úřadem, napadené rozhodnutí neobsahuje, a to ani v pasážích, v nichž se žalovaný věnoval jednotlivým odvolacím námitkám, včetně těch, které explicitně či podle jejich obsahu mířily vůči závazným stanoviskům dotčených orgánů. Soud se proto na základě shora uvedeného může pouze domnívat a dovozovat, že žalovaný nepostupoval podle § 149 odst. 7 správního řádu, neboť příslušné odvolací námítka, které by mu zakládaly povinnost vyžádat potvrzení či změnu závazných stanovisek od nadřízeného dotčeného orgánu, nepokládá za přípustné. V takovém případě by žalovaný vypořádání odvolacích námitek uváděl patrně pouze nad rámec nutného odůvodnění napadeného rozhodnutí (nebo tzv. pro jistotu či pro úplnost) a ohledně jeho závěru o nepřipustnosti odvolacích námitek by platilo, že takový závěr by byl pro absenci odůvodnění nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů (viz výše citovanou judikaturu).

63. Pakliže žalovaný navzdory svým úvodním tvrzením o tom, že odvolací námítka nespadají do okruhu zájmů hájitelných spolky, ve skutečnosti měl odvolací námítka za přípustné (a právě proto se k nim věcně vyjádřil), pak se ovšem dopustil několika vad řízení, pro které napadené rozhodnutí nemůže obstát.
64. Podle § 149 odst. 7 věty první a druhé správního řádu, 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.
65. Z judikatury správních soudů plyne, že rozhodne-li odvolací orgán o odvolání, které směřuje proti obsahu závazného stanoviska dotčeného správního orgánu, aniž by si 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 (rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2010, č. j. 5 As 56/2009-63, č. 2167/2011 Sb. NSS). Odvolací správní orgán totiž nemůže nahradit chybějící odbornou skutkovou úvahu svou vlastní úvahou, neboť k tomu není odborně způsobilý. Na odvolací námítka směřující proti obsahu závazného stanoviska musí reagovat nadřízený dotčený orgán a úkolem odvolacího správního orgánu je ověřit, zda tak nadřízený dotčený orgán skutečně učinil, a pokud ne, měl by od něj žádat nápravu (např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2013, č. j. 5 A 241/2011-69, č. 3018/2014 Sb. NSS). Výjimku z povinnosti vyžádat si podle § 149 odst. 7 správního řádu potvrzení nebo změnu sporovaného závazného stanoviska představují situace, kdy je odvolací námitka již na první pohled a bez nutnosti odborné úvahy nedůvodná nebo zůstane ze strany účastníka naprosto nepodložená (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18. 2. 2021, č. j. 30 A 15/2019-107, č.

4194/2021 Sb. NSS) nebo kdy odvolací námitka není přípustná (viz žalovaným citovaný rozsudek NSS ze dne 21. 5. 2015, č. j. 7 As 68/2015-35).

Pokud jde o námitku týkající se překročení hlukových limitů, měl žalovaný (pokud ji pokládal za přípustnou) vyžádat potvrzení nebo změnu stanoviska Krajské hygienické stanice

66. Žalobcovo odvolání ve smyslu § 149 odst. 7 správního řádu směřovalo proti obsahu souhlasného závazného stanoviska Krajské hygienické stanice Středočeského kraje ze dne 14. 12. 2020, č. j. KHSSC 61553/2020, neboť v odvolací námitce č. 8 upozorňovalo na překročení hlukového limitu ve výpočtovém bodě č. 1 o 7 dB a konstatovalo, že není možné povolovat záměry způsobující navýšení hlukové zátěže v situaci již významně překročeného limitu. Současně žalobce v téže odvolací námitce *de facto* polemizoval s podmínkami tohoto závazného stanoviska a dovozoval z něj, že jím byl stanoven požadavek, aby vozidla nevjížděla na ulici Říčanskou, a domáhal se toho, aby taková podmínka byla v souladu s hlukovou studií a závazným stanoviskem doplněna do prvostupňového rozhodnutí.
67. Žalovaný však namísto toho, aby vyžádal potvrzení či změnu závazného stanoviska od nadřízeného dotčeného orgánu, sám odvolací námitku vypořádal, čímž se dopustil závažného procesního pochybení. K této vadě řízení je přitom soud povinen přihlídnout i z úřední povinnosti (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2010, č. j. 5 As 56/2009-66, č. 2167/2011 Sb. NSS, nebo rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 28. 7. 2023, č. j. 55 A 71/2021-99). Žalovaný navíc na odvolací námitku reagoval pouze obsáhlou citací části odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Přitom například zcela opomenul, že stavební úřad argumentoval hlukovou studií z roku 2021, zatímco Krajská hygienická stanice Středočeského kraje měla podle obsahu závazného stanoviska ze dne 14. 12. 2020 k dispozici hlukovou studii z prosince 2020 (to, že existují *dvě* hlukové studie zpracované RNDr. Z. F., Ph.D., týkající se záměru „Kostky Čestlice“ plyne z negativního závazného stanoviska ze dne 12. 10. 2021, č. j. KHSSC 53628/2021, týkajícího se záměru „Čestlice – Komunikace a inženýrské sítě“), což samo o sobě mohlo svědčit o neaktuálnosti závazného stanoviska ze dne 14. 12. 2020. Jak správně namítá žalobce, žalovaným citovaná pasáž prvostupňového rozhodnutí nadto reagovala na výtky, které žalobce v odvolání ani nevznášel (kupříkladu vůbec nezpochybňoval hodnoty v tabulkách č. 17 a 19 hlukové studie ani netvrdil, že nebyl zohledněn noční provoz vzduchotechniky), a naopak nevypořádávala odvolací výtky, které žalobce uplatnil. Žalovaný tedy nejen že nepředložil věc nadřízenému dotčenému orgánu k vydání odvolacího závazného stanoviska, ale ani se nevypořádal s argumentací žalobce o tom, že nově generovaná doprava nebude moci být směřována k výpočtovému bodu č. 8 (jak tvrdil stavební úřad), neboť by byla směřována do protisměru dálnice, nebo s tím, zda by v souladu se závazným stanoviskem a hlukovou studií neměla být v prvostupňovém rozhodnutí zahrnuta podmínka zákazu výjezdu vozidel na ulici Říčanskou.
68. Na nedostatky hlukových studií RNDr. F. a implicitně i na nedostatky závazného stanoviska Krajské hygienické stanice Středočeského kraje ze dne 14. 12. 2020 žalobce upozornil již stavební úřad prostřednictvím svého podání ze dne 2. 3. 2022, v němž upozornil na existenci dvou hlukových studií ke „Kostce Čestlice“. Přílohou zaslal výše zmiňované negativní závazné stanovisko ze dne 12. 10. 2021 k záměru „Čestlice – Komunikace a inženýrské sítě“, v němž Krajská hygienická stanice Středočeského kraje konstatovala několik nedostatků hlukových studií RNDr. F., a to existenci dvou verzí z prosince 2020 a února 2021, hodnocení hlukové zátěže pouze po realizaci záměru „Kostky Čestlice“, rozdílné výsledky měření hluku v jednom z hlukových bodů oproti autorizovanému měření, neoddělení dopravy po ulici Říčanské a na D1, rozdílnou četnost dopravy na D1 v průběhu jednoho

roku (zatímco RNDr. F. kalkulovala ve sčítacím bodě 1 s četností 78 039, při měření v září 2021 bylo zjištěno 111 535), pravděpodobné podhodnocení celkové dopravní zátěže u výjezdu na ulici Průhonickou/Říčanskou nebo absentující hodnocení noční doby. Žalobce apeloval na stavební úřad, aby tyto skutečnosti neignoroval, a za rozumné označil vypracování nové hlukové studie, která by vzala v potaz kumulativní a synergické efekty z provozu celé komerční zóny.

69. Stavební úřad se žalobcovým podáním ze dne 2. 3. 2022 odmítl zabývat s odůvodněním, že se týká jiné stavby, a navíc bylo předloženo po lhůtě. K odvolací námitce pak žalovaný konstatoval, že žalobcův požadavek se týkal jiné stavby a že pokud měl žalobce „pocit“, že zpracovaná hluková studie je chybná, měl předložit oponentní posouzení. Soud předně nesouhlasí s tím, že se žalobcovo podání a jeho příloha týkaly jiné stavby v situaci, kdy žalobce upozorňoval na vážné nedostatky právě těch hlukových studií, na nichž oba správní orgány i dotčený orgán postavily své závěry. Také názor, že zohlednění žalobcem uváděných skutečností bránila časová koncentrace územního řízení, nemůže obstát. Žalobce totiž poukazoval na skutečnosti, jimiž se správní orgány i dotčené orgány byly povinny zabývat i z úřední povinnosti v zájmu ochrany veřejného zájmu (mj. ochrany veřejného zdraví před hlukem). V tomto ohledu lze připomenout, že správní orgány mají povinnost dbát na to, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem (§ 2 odst. 4 správního řádu), a že jsou pro ochranu veřejného zájmu povinny zjistit všechny důležité okolnosti (§ 50 odst. 3 správního řádu). Skutečnosti, na které žalobce poukazoval, se nadto týkaly souladu záměru stavebníka s kogentními hmotněprávními předpisy, přičemž podle § 14 odst. 1 vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění rozhodném pro tuto věc, musí být hluk působící na osoby a zvířata na takové úrovni, která neohrožuje zdraví, zaručí noční klid a je vyhovující pro prostředí s pobytem osob nebo zvířat, a to i na sousedících pozemcích a stavbách. Postup správních orgánů, které k podání žalobce nepřihlédly, tak odporoval zákonu (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 18. 4. 2019, č. j. 48 A 118/2016-200, č. 3902/2019 Sb. NSS, nebo rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18. 2. 2021, č. j. 30 A 15/2019-107, č. 4194/2021 Sb. NSS). Žalovaný mohl v odvolacím řízení pochybení stavebního úřadu napravit a s ohledem na odvolací námitku směřující proti závaznému stanovisku Krajské hygienické stanice Středočeského kraje ze dne 14. 12. 2020 věc předložit s odvoláním i s vyjádřením z 2. 3. 2022 a jeho přílohou nadřízenému dotčenému orgánu, který by se zabýval i dostatečností a aktuálností předložených hlukových studií. Žalovaný však na odvolací námitku reagoval nepatřičně. Pokud ji měl za přípustnou (což není zcela zřejmé, viz výše), nerespektováním § 149 odst. 7 správního řádu zatížil řízení vadou s vlivem na zákonnost napadeného rozhodnutí ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., jak již bylo konstatováno výše.

V otázkách ochrany před hlukem vyžaduje skutkový stav zásadní doplnění

70. Na hlukových studiích RNDr. F. i na závazném stanovisku Krajské hygienické stanice Středočeského kraje ze dne 14. 12. 2020 (i na předešlém závazném stanovisku téhož dotčeného orgánu ze dne 5. 5. 2017) přitom odbor životního prostředí a zemědělství žalovaného i žalovaný založili vyjádření ze dne 4. 5. 2021, č. j. 055813/2021/KUSK, a napadené rozhodnutí, a to nejen z hlediska hlukové zátěže. Odbor životního prostředí a zemědělství žalovaného o hlukovou studii (v daném případě o tu z roku 2021, která – jak soud ověřil ze správního spisu – např. předpokládala ve sčítacím bodě č. 1 četnost dopravy 78 039) i o závazné stanovisko krajské hygienické stanice opřel svůj závěr, že změny záměru v souladu s § 4 odst. 1 písm. c) zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní

prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o posuzování vlivů“), nepodléhají opětovnému zjišťovacímu řízení. Vyjádření ze dne 4. 5. 2021 není v části týkající se zákona o posuzování vlivů závazným stanoviskem, a soud tak nespatřuje vadu řízení v tom, že nebylo postupem podle § 149 odst. 7 správního řádu postoupeno nadřízenému orgánu (přiměřeně srov. také body [29] a [30] rozsudku NSS ze dne 28. 2. 2020, č. j. 6 As 104/2019-70). Obavy z toho, že hluková studie a závazné stanovisko krajské hygienické stanice nemusely být věcně správné (i proto, že nebyly předmětem posouzení nadřízeného dotčeného orgánu), však vedou soud k závěru, že skutkový stav, který vzal žalovaný (jenž ze stanoviska ze dne 4. 5. 2021 a potažmo i z hlukové studie a závazného stanoviska krajské hygienické stanice vycházel) za základ napadeného rozhodnutí ohledně opětovného zjišťovacího řízení, v tuto chvíli nemůže obstát a vyžaduje zásadní doplnění ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

Pokud jde o námitky týkající se ochrany zemědělského půdního fondu, měl žalovaný (pokládal-li je za přípustné) vyžádat potvrzení nebo změnu stanoviska od orgánu nadřízeného orgánu ochrany zemědělského půdního fondu

71. Další závažné pochybení soud shledal ve vztahu k závaznému stanovisku odboru životního prostředí a zemědělství žalovaného (orgánu ochrany zemědělského půdního fondu) ze dne 23. 6. 2016, č. j. 091748/2016/KUSK, jímž byl udělen souhlas s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu za účelem stavby „Kostky Čestlice“.
72. V tomto kontextu soud nejprve připomíná, že orgán ochrany zemědělského půdního fondu udělil pro účely řízení o umístění stavby „Kostky Čestlice“ souhlas s vynětím půdy ze zemědělského půdního fondu závazným stanoviskem ze dne 15. 7. 2014, č. j. 104783/2014/KUSK (což je patrné i z původního územního rozhodnutí). Toto závazné stanovisko však zrušilo Ministerstvo životního prostředí v přezkumném řízení rozhodnutím ze dne 17. 5. 2016, a to až po vydání původního územního rozhodnutí ze dne 3. 12. 2015. Následně orgán ochrany zemědělského půdního fondu vydal souhlasné závazné stanovisko ze dne 23. 6. 2016, č. j. 091748/2016/KUSK, z něhož stavební úřad v tomto společném řízení o změně umístění stavby a o jejím povolení nejprve vycházel, neboť jej v rozhodnutí ze dne 31. 1. 2018, č. j. 354/2018-MURI/OSÚ/00029, zmínil mezi podklady a v něm stanovené podmínky začlenil mezi podmínky pro provedení stavby. Poté, co žalovaný v reakci na závazný právní názor zdejšího soudu vyslovený v rozsudku č. j. 54 A 14/2019-363 zrušil rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 31. 1. 2018, uvedl orgán zemědělského půdního fondu v rámci sdělení ze dne 4. 5. 2021, č. j. 055813/2021/KUSK, že požadovaný zábor zemědělské půdy ve výši 3,6459 ha odpovídá rozsahu záboru odsouhlasenému v závazném stanovisku ze dne 23. 6. 2016, č. j. 091748/2016/KUSK (po odečtení již odňaté plochy pro výstavbu trafostanice), a proto bude ochrana zemědělského půdního fondu v dostatečné míře zajištěna při dodržení podmínek stanovených v naposledy zmiňovaném závazném stanovisku. Za tohoto skutkového stavu žalobce v námitkách podaných ke stavebnímu úřadu argumentoval tím, že závazné stanovisko ze dne 23. 6. 2016 je zastaralé, neodůvodněné a chybné, přičemž zejména poukazoval na to, že bylo postaveno na tvrzeních, která neměla oporu v realitě a která odporovala zákonu o ZPF (tuto argumentaci žalobce v námitkách dále rozvinul), a v průběhu dalšího řízení poukazoval také na to, že z důvodu absence právní moci rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 31. 1. 2018 neexistuje žádný právní titul k vynětí půdy ze zemědělského půdního fondu. Stavební úřad pak prvostupňovým rozhodnutím stanovil podmínky pro umístění a provedení stavby, čímž nahradil podmínky uvedené v původním územním rozhodnutí. Konkrétně v rámci

bodů 10 (na stranách 5-6) zmínil podmínky pro odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu dle závazného stanoviska ze dne 23. 6. 2016 a v reakci na vyjádření orgánu ochrany zemědělského půdního fondu ze dne 4. 5. 2021 na straně 13 prvostupňového rozhodnutí konstatoval, že podmínky dle závazného stanoviska byly zahrnuty do podmínek umístění stavby. K námitkám žalobce stavební úřad uvedl, že v době umístění stavby „Kostky Čestlice“ existoval platný souhlas s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu ze dne 15. 7. 2014, jehož zrušení automaticky nemělo za následek zrušení pravomocného původního územního rozhodnutí. Dále konstatoval, že stanovisko ze dne 23. 6. 2016 nemá souvislost se změnou územního rozhodnutí ani se stavebním povolením, nýbrž s původním územním rozhodnutím, protože jej nelze přezkoumávat v rámci změny původního územního rozhodnutí, s čímž se žalovaný ztotožnil.

73. Soud souhlasí s tím, že zrušení závazného stanoviska ze dne 15. 7. 2014 v přezkumném řízení nevedlo automaticky ke zrušení původního územního rozhodnutí, které je dosud pravomocné, ale bylo důvodem pro obnovu územního řízení o umístění stavby „Kostky Čestlice“ podle § 100 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 149 odst. 9 (dříve odst. 7) správního řádu. Návrh na obnovu řízení však mohl podat pouze účastník územního řízení o umístění stavby (srov. § 100 odst. 2 správního řádu) nebo mohlo k obnově dojít z moci úřední a ve veřejném zájmu (§ 100 odst. 3 správního řádu). Za mylné je proto třeba považovat tvrzení stavebníka, s nímž se žalovaný ztotožnil v napadeném rozhodnutí, že žalobce mohl požádat o obnovu řízení a v jejím rámci napadnout i závazné stanovisko ze dne 23. 6. 2016. Žalobce totiž nebyl účastníkem územního řízení o umístění stavby. Ani stavební úřad přitom k zahájení řízení o obnově územního řízení nepřistoupil z úřední povinnosti. Soud tak setrvává na svém názoru vysloveném již v rozsudku č. j. 54 A 14/2019-363 (s nímž stavebník i žalovaný polemizovali), že první příležitost ke vznesení námitek proti závaznému stanovisku ze dne 23. 6. 2016 se žalobci otevřela až v rámci společného řízení o změně umístění stavby a o stavebním povolení.
74. Není pak ani pravdou, že by závazné stanovisko ze dne 23. 6. 2016 nemělo věcnou souvislost se společným řízením o změně umístění stavby a o stavebním povolení. Naopak bylo jedním z podkladů prvostupňového rozhodnutí, neboť podmínky tohoto závazného stanoviska byly promítnuty do podmínek pro umístění stavby (podmínky závazného stanoviska ze dne 23. 6. 2016 naproti tomu nebyly obsaženy v původním územním rozhodnutí, neboť toto závazné stanovisko nebylo a nemohlo být podkladem původního územního rozhodnutí, neboť v době jeho vydání ještě neexistovalo). I v rámci změny umístění stavby, která se dotkla mj. výčtu pozemků a jejich využití, bylo třeba posuzovat splnění podmínek pro odnětí půdy dle zákona o ZPF, což správní orgány zjevně také činily, a proto zkoumaly existenci a obsah závazného stanoviska ze dne 23. 6. 2016 a na něj navazujícího vyjádření orgánu ochrany zemědělského půdního fondu ze dne 4. 5. 2021. Jejich názor, že závazné stanovisko ze dne 23. 6. 2016 nelze ve společném řízení o změně umístění stavby a o stavebním povolení přezkoumávat, tak nemůže obstát.
75. Soud přitom sdílí přesvědčení žalobce o tom, že v této věci chybí platné závazné stanovisko o odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu. Je tomu tak proto, že závazné stanovisko ze dne 15. 7. 2014 bylo zrušeno v přezkumném řízení (byť tato skutečnost na platnost původního územního rozhodnutí neměla vliv, neboť stavební úřad nezahájil obnovu řízení). Závazné stanovisko ze dne 23. 6. 2016 sice znovu vyslovalo souhlas s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu, avšak v souladu s § 10 odst. 1 větou třetí zákona o ZPF pozbylo platnosti v okamžiku, kdy došlo k pravomocnému zrušení rozhodnutí stavebního

úřadu ze dne 31. 1. 2018, které bylo rozhodnutím ve smyslu § 10 odst. 1 věty první zákona o ZPF – tj. rozhodnutím, s nímž závazné stanovisko ze dne 23. 6. 2016 „splynulo“ a od nějž následně odvozovalo svou další platnost (srov. SOVA, A., BENDOVIÁ, H., FRANČÍK, J. *Zákon o ochraně zemědělského půdního fondu. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 114-117, k § 10). Z materiálního hlediska by snad za závazné stanovisko o odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu bylo možné považovat vyjádření orgánu ochrany zemědělského půdního fondu ze dne 4. 5. 2021, jímž tento orgán setrval na svých původních závěrech a podmínkách vyslovených v závazném stanovisku ze dne 23. 6. 2016. I pokud by soud přistoupil k takto benevolentnímu výkladu (v situaci, kdy se vyjádření opíralo o neplatné závazné stanovisko a kdy postrádalo základní obsahové náležitosti), musel by ovšem žalovanému opětovně vytknout, že v rozporu s § 149 odst. 7 správního řádu (měl-li námitky týkající se ochrany zemědělského půdního fondu za přípustné) nevyžádal v odvolacím řízení jeho potvrzení či změnu, přestože proti obsahu závazného stanoviska ze dne 23. 6. 2016, a tedy i stanoviska ze dne 4. 5. 2021 směřovalo žalobcovo odvolání.

Stanovisko odboru životního prostředí a zemědělství není závazným stanoviskem, a proto žalovaný nepochybil, pokud nevyžádal jeho potvrzení nebo změnu

76. Pochybení naproti tomu soud nespátřuje v tom, že žalovaný podle § 149 odst. 7 správního řádu nevyžádal potvrzení nebo změnu stanoviska odboru životního prostředí a zemědělství žalovaného ze dne 20. 7. 2021, č. j. 090720/2021/KUSK, jak mu žalobce vytýká. Toto stanovisko bylo vydáno v reakci na žádost stavebníka o stanovisko k posouzení vlivu záměru na zvláště chráněné druhy živočichů (či organismů obecně) se závěrem, že není třeba žádat o povolení výjimky z ochranných podmínek zvláště chráněných organismů, neboť ze stavebníkem předloženého posudku Ing. P. vyplynulo, že se v záměrem dotčeném území žádní zvláště chránění živočichové v současné době nevyskytují. Toto stanovisko (vyjádření) přitom nebylo závazným stanoviskem, nýbrž předběžnou informací vydanou podle § 56 odst. 1 věty poslední zákona o ochraně přírody a krajiny ve spojení s § 139 správního řádu (třebaže to v něm nebylo výslovně uvedeno).

Závěr: napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné podle § 76 odst. 1 písm. a), b) i c) s. ř. s.

77. S ohledem na výše uvedené tak soud shrnuje, že žalovaný předně zatížil napadené rozhodnutí nepřezkoumatelností, neboť z napadeného rozhodnutí není jednoznačně zřejmé, jak vlastně nahlížel na odvolací námitky žalobce. Žalovaný totiž na jedné straně paušálně prohlásil, že žalobci nepřísluší vznášet odvolací námitky do celé řady řešených aspektů (včetně stanovisek dotčených orgánů týkajících se posuzování vlivů na životní prostředí, ochrany zemědělského půdního fondu, ochrany ovzduší, udělování výjimek z ochrany zvláště chráněných druhů živočichů či emise hluku) a na straně druhé se ke všem odvolacím námitkám věcně vyjádřil. Pokud měl žalovaný všechny či některé odvolací námitky za nepřípustné, pak měl přezkoumatelně zdůvodnit, z jakých důvodů ve vztahu k té které odvolací námitce k závěru o její nepřípustnosti dospěl, což však žalovaný neučinil.
78. Měl-li žalovaný odvolací námitky naopak za přípustné, čemuž nasvědčuje to, že se žalovaný navzdory úvodnímu konstatování ke všem odvolacím námitkám vyjádřil, pak se ovšem dopustil několika závažných procesních pochybení. Žalovaný si totiž v rozporu s § 149 odst. 7 správního řádu nevyžádal potvrzení či změnu závazného stanoviska Krajské hygienické stanice Středočeského kraje ze dne 14. 12. 2020, č. j. KHSSC 61553/2020, proti němuž směřovalo žalobcovo odvolání, a namísto toho příslušnou odvolací námitku sám vypořádal, a to navíc nepřezkoumatelným způsobem.

79. Další podstatné pochybení soud spatřuje v tom, že se žalovaný v rozporu se zákonem odmítl zabývat nedostatky hlukové studie, na něž žalobce upozornil prostřednictvím svého podání ze dne 2. 3. 2022, k němuž žalovaný rovněž chybně nepřihlédl. Protože žalovaný opřel svůj závěr o tom, že změny záměru nepodléhaly opětovnému zjišťovacímu řízení, o podklady, jejichž vypovídací hodnotu nelze mít v tuto chvíli za dostatečnou [s ohledem na pochybnosti ohledně věcné správnosti hlukové studie, závazného stanoviska krajské hygienické stanice a vyjádření odboru životního prostředí a zemědělství (coby příslušného úřadu ve smyslu zákona o posuzování vlivů)], vyžaduje skutkový stav, který vzal žalovaný v tomto ohledu za základ napadeného rozhodnutí, zásadní doplnění. Žalovaný konečně zatížil napadené rozhodnutí nepřezkoumatelností také proto, že se z chybných důvodů nevěnoval odvolacím námitkám týkajícím se ochrany zemědělského půdního fondu (včetně nedostatečnosti či absence závazného stanoviska orgánu ochrany zemědělského půdního fondu).

K namítané podjatosti žalovaného a stavebního úřadu

80. Závěr o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí soudu nebránil vypořádat námitku procesní povahy, tedy že podle žalobce jsou stavební úřad i žalovaný podjatí – jeví se mu, že mají zájem na výstavbě v komerční zóně Čestlice, a proto obecně straní developerům. Pokud jde o stavební úřad, tvrdí žalobce, že vesměs všechna jeho rozhodnutí (i v řadě jiných řízení) ve vztahu k celé komerční ploše jsou neodborná a nesprávná. Stavební úřad způsobil v tomto řízení průtahy v období mezi okamžikem podání odvolání žalobcem (18. 4. 2018) a výzvou k vyjádření k podanému odvolání (24. 10. 2018) – v tomto řízení to trvalo déle než 6 měsíců, a s ohledem na to, že se to nestalo poprvé, pokládá to žalobce za záměrný *modus operandi*. Dále stavební úřad nezareagoval na žalobcův procesní návrh – přípisem ze dne 31. 5. 2020 žalobce požádal o přerušování řízení do doby, než NSS rozhodne o kasační stížnosti stavebníka (v řízení vedeném pod sp. zn. 10 As 327/2019). Žalovaný pak podle žalobce opakovaně potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu navzdory tomu, že byla nezákonná (např. aprobování „změny“ územního rozhodnutí takové povahy, že se celý záměr změnil k nepoznání), a opakovaně jejich vydání načasoval tak, aby žalobci znemožnil účinnou obranu – např. v předchozím pokusu o povolení *Kostky Čestlice* vydal potvrzující rozhodnutí ve zjevné kooperaci se stavebníkem (několik dní před plánovaným započítáním stavby a za situace, kdy měl již stavebník u budoucího staveniště připravenou těžkou techniku).
81. Dále žalobce připomíná, že v řízení, jež předcházelo vydání napadeného rozhodnutí, vznesl námitku podjatosti, jejíž projednání nebylo do vydání prvostupňového rozhodnutí ukončeno. Žalobce namítal podjatost stavebního úřadu spočívající v tom, že opakovaně vydává nezákonná rozhodnutí a zjevně své kroky koordinuje s účastníky řízení. Žalovaný na to zareagoval mimoběžným sdělením ze dne 18. 1. 2022, v němž konstatoval, že žalobce namítal systémovou podjatost. Na další žalobcovu podání ze dne 2. 2. 2022, v němž mu oponoval, že systémovou podjatost nikdy nenamítl, žalovaný ani stavební úřad už nijak nereagovali. Stavební úřad vydal prvostupňové rozhodnutí, v jehož odůvodnění se jen odvolal na výše popsany postup. V odvolání žalobce opětovně upozornil, že správní orgány námitku podjatosti mylně interpretují. Žalovaný v napadeném rozhodnutí pouze odkázal na závěry stavebního úřadu, s nimiž se *plně ztotožnil*, aniž reagoval na podstatu námítky. Podstatou námítky podjatosti se tak dosud správní orgány nezabývaly.
82. Žalovaný ve vyjádření k žalobě popsal, že námitku podjatosti – s ohledem na to, že směřovala k podjatosti stavebního úřadu i žalovaného – postoupil Ministerstvu pro místní rozvoj, které 3. 1. 2022 žalobci sdělilo, že námitka nebyla uplatněna bezodkladně, a proto je

opožděná. Posoudil ji tedy jako neformální podnět a podjatost neshledal. K totožným závěrům dospěli i žalovaní (sdělení ze dne 18. 1. 2022) a stavební úřad (sdělení ze dne 17. 5. 2022), kteří shodně konstatovali, že obecná kritika historické rozhodovací činnosti, která se neopírá o žádné konkrétní skutečnosti, nemůže být důvodem pro vyslovení podjatosti. V zásadě stejně argumentoval ve vyjádření i stavebník.

83. Ze správního spisu soud zjistil, že žalobce podáním ze dne 10. 9. 2021 namítl podjatost stavebního úřadu (MÚ Říčany) a žalovaného (odboru územního plánování KÚ Středočeského kraje). Přitom argumentoval podobně jako v žalobě a v zásadě vyslovil myšlenku, že setrvalá praxe obou úřadů zavdává obavu, že mají zájem na výstavbě v komerční zóně Čestlice. Uvedl, že nenamítá podjatost jednotlivých pracovníků, nýbrž *celých úřadů*, protože na popsané praxi se dlouhodobě a systematicky podílí celá řada úředníků nepochybně s vědomím vedení úřadů. V reakci na to vyzval stavební úřad žalobce k upřesnění, zda namítá (pouze) podjatost úředníků a vedoucího stavebního úřadu, nebo podjatost MÚ Říčany jako celku včetně starosty. Žalobce na výzvu upřesnil, že o těchto postupech nemůže být vedení MÚ Říčany neinformováno, a proto namítá podjatost MÚ Říčany včetně starosty. MÚ Říčany námitku vyhodnotil jako námitku systémové podjatosti a předložil ji žalovanému, aby o ní rozhodl. Žalovaný, pokud jde o námitku jeho podjatosti ze dne 14. 9. 2021, sdělil, že u něj momentálně neprobíhá žádné řízení v dané věci, a proto nelze rozhodovat o jeho podjatosti. Posléze ji však dne 2. 11. 2021 předal Ministerstvu pro místní rozvoj s poznámkou, že jde o systémovou podjatost.
84. Dne 3. 1. 2022 Ministerstvo pro místní rozvoj sdělilo, že s ohledem na to, že první rozhodnutí v řízení bylo vydáno dne 18. 2. 2019, nelze námitku podjatosti uplatněnou dne 10. 9. 2021 pokládat za uplatněnou bez zbytečného odkladu. Proto ji vyřídí jako podnět, tedy jen neformálně. Shrnuje, že žalobce namítl systémovou podjatost žalovaného (představeného krajského úřadu), aniž uvedl okolnosti, z nichž dovozuje jeho poměr k věci, účastníkům řízení nebo jejich zástupcům, na jejichž základě by bylo možno pochybovat o jeho nepodjatosti. Pak se v obecnosti vyjádřilo k několika konkrétním výtkám a uzavřelo, že ani z nich nelze dovozovat pochybnost o nepodjatosti.
85. Dne 18. 1. 2022 žalovaný sdělil, že se ztotožnil s názorem Ministerstva pro místní rozvoj ohledně opožděnosti námítky podjatosti, a proto ji shodně s ním vyřídí neformálně jako podnět. Dále uvedl, že se ztotožnil s vyjádřeními starosty MÚ Říčany a stavebníka. Konečně připomněl, že kritika historické rozhodovací činnosti není sama o sobě důvodem pro závěr o podjatosti (odkázal na nikoli zcela přílehlavou judikaturu, jejímž prostřednictvím lze dovodit, že patrně mýlil rozsudek NSS ze dne 11. 11. 2010, č. j. 7 As 72/2010-385).
86. Dne 17. 5. 2022 MÚ Říčany sdělil, že se ztotožňuje s oběma výše reprodukovánými sděleními a k námitce uvedl, že nebyla uplatněna bez zbytečného odkladu, a tudíž s ní naložil jako s podnětem. S ohledem na to, že neobsahuje žádné konkrétní důvody podjatosti, konstatoval, že podjatost úředníků stavebního úřadu neshledal.
87. Osoba, o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, účastníkům, nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit (§ 14 odst. 1 správního řádu). Podstatou námítky podjatosti podané účastníkem tedy je, že označí *konkrétní osobu*, jež se podílí na výkonu pravomoci správního orgánu, a popíše, na čem zakládá onu pochybnost o nepodjatosti.

88. Další situací, která může nastat, je tzv. systémová podjatost, tedy stav, kdy jsou z provádění úkonů vyloučeny všechny úřední osoby, pro svůj zaměstnanecký (služební) poměr k subjektu veřejné správy, který má k projednávané věci vztah (např. vyloučení všech úředníků stavebního úřadu obce, protože se řízení účastnila tatáž obec vystupující v samostatné působnosti). Dříve převládal názor, že tato existenční závislost úředních osob na účastníku řízení automaticky zakládá jejich poměr k věci. Judikatura (srov. zejména usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119, č. 2802/2013 Sb. NSS, a rozsudek NSS ze dne 2. 8. 2023, č. j. 6 As 52/2023-127, č. 4533/2023 Sb. NSS) ovšem posléze dovedla (a zákonodárce to potvrdil novelou § 14 odst. 2 správního řádu provedenou zákonem č. 176/2018 Sb.), že samotná skutečnost, že jsou úředníci stavebního úřadu zaměstnanci obce, ještě automaticky neustí (v systémovou) podjatost v řízení, v němž je obec účastníkem, neboť úředníci jsou profesionálové a musí se umět od těchto kolegiálních či zaměstnaneckých vztahů oprostit. Vyvolává však tzv. systémové riziko podjatosti úřední osoby, a je tak signálem ke zvýšené opatrnosti a „podezřívavosti“ při posuzování pochybností o její nepodjatosti. V případě, že účastník namítá tzv. systémovou podjatost, musí pro úspěšné uplatnění takové námitky poukázat na skutečnosti, které nasvědčují tomu, že zájem státu či územního samosprávného celku může být v dané věci prosazován právě prostřednictvím vztahu ekonomické závislosti úřední osoby (úředních osob) na jejím zaměstnavateli.
89. Lze shrnout, že za současné koncepce podjatosti lze namítat podjatost *konkrétní úřední osoby*, nebo podle okolností i *všech úředních osob* působících u správního orgánu, který ve věci vede řízení.
90. Žalobce ovšem ve svých podáních žádnou konkrétní osobu (oprávněnou úřední osobu působící u stavebního úřadu nebo u žalovaného) neoznačil. Namísto toho ve svých podáních (včetně žaloby) hovoří o podjatosti stavebního úřadu, resp. žalovaného a své tvrzení odůvodňuje – zjednodušeně řečeno – poukazem na dlouhotrvající „špatnou praxi“ spočívající v tom, že v celé řadě (hmotně či procesněprávních) jednotlivostí měly oba úřady postupovat ve prospěch developerů a naopak v neprospěch žalobce a jím hájených zájmů. Namítat podjatost *úřadu jako celku* ovšem v rámci stávající koncepce podjatosti nelze. Ta je totiž postavena na tom, že podjaté mohou být *úřední osoby*, protože coby lidé žijící ve společnosti mají vztahy a nejrůznější zájmy – a je nežádoucí, aby to ovlivňovalo rozhodování správních orgánů. Oproti tomu správní orgán, resp. správní úřad jsou abstraktní entity, které nemajíce vlastní vůli nemají ani žádných vlastních zájmů. Ani zájem na výsledku řízení mít nemohou.
91. Žalobce opakovaně ve správním řízení i v žalobě uvádí, že správní orgány vznesenou námitku mylně interpretují jako námitku systémové podjatosti. Ovšem už nedodává, jak by ji tedy měly interpretovat správně, aby byla za stávající právní úpravy projednatelná. Jak již bylo řečeno, stávající zákonná úprava předpokládá jen námitku podjatosti konkrétní osoby, resp. osob. Námitku podjatosti úřadu jako takového buď nelze vůbec pokládat za námitku podjatosti (nedojde-li po poučení k adekvátnímu upřesnění), nebo ji lze vstřícně interpretovat jako námitku systémové podjatosti, tj. podjatosti všech úředních osob daného úřadu včetně představeného. Soud tedy shrnuje, že v reakci na žalobcem zvolený postup (trvání na tom, že namítá podjatost *úřadu*, kterou správní řád nezná) postupovaly správní orgány nejvstřícnějším možným způsobem. MÚ Říčany požádal žalobce o upřesnění (15. 9. 2021) a poté, co z upřesnění vyplynulo, že žalobcovým cílem je skutečně namítnout

podjatost úřadu, posoudily všechny správní orgány, které se tím zabývaly, námitku vstřícně jako námitku systémové podjatosti a jako takovou ji vyřídily.

92. Námitku vyhodnotily jako uplatněnou opožděně (proti čemuž ostatně ani žalobce nic nenamítá). Jak uvedl NSS v rozsudku ze dne 4. 7. 2019, č. j. 9 As 70/2019-34, právo zpochybnit nepodjatost rozhodujících úředních osob není absolutní a podobně jako jiná práva podléhá jistým omezením, pokud jsou přiměřená. S ohledem na to je třeba sledovat i přiměřené naplňování dalších principů a účelů správního řízení, k nimž patří i zásada rychlosti a hospodárnosti či zásada neposkytnutí ochrany zneužití práva či jinak obstrukčnímu jednání. Proto nikoliv každá námitka podjatosti je bez dalšího způsobilá zpochybnit nepodjatost rozhodujících úředních osob a ve zcela výjimečných případech nikoliv každá námitka je dokonce způsobilá vyvolat postup podle § 14 odst. 3 správního řádu. Správní orgány tedy nepochybily, pokud o námitce nerozhodly usnesením.
93. MÚ Říčany, žalovaný i Ministerstvo pro místní rozvoj pokládaly s ohledem na to námitku za podnět a vyřídily jej sděleními (z dnů 3. 1., 18. 1. a 17. 5. 2022), v nichž se také v různých verzích vyjádřily k zásadnímu důvodu, proč nemohla být námitka úspěšná: totiž že žalobce neuvedl žádné konkrétní okolnosti, které by zakládaly pochybnost o nepodjatosti konkrétní úřední osoby, resp. všech úředních osob stavebního úřadu nebo žalovaného. Jeho kritika směřovala k (historické) rozhodovací činnosti, resp. ke konkrétním (procesním i mimoprocessním) krokům učiněným v jiných řízeních, což však v dané věci podjatost založit nemohlo (srov. již citovaný rozsudek NSS č. j. 7 As 72/2010-385). Pokud jde o kritiku konkrétních kroků v tomto řízení (prodleva mezi podáním odvolání a jeho postoupením žalovanému, nepřerušeni řízení), ani ty nemohou svědčit o podjatosti. Soud se s tím ztotožňuje.
94. Námitka je nedůvodná.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

95. S ohledem na shora uvedený výčet pochybení soud napadené rozhodnutí zrušil podle § 76 odst. 1 písm. a), b) a c) s. ř. s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Za daných okolností nebylo namístě, aby soud k uplatněným žalobním námitkám věcně přezkoumával úvahy žalovaného tam, kde nějaké uvedl.
96. V tomto dalším řízení žalovaný opětovně rozhodne o žalobcově odvolání. Přitom si především **ve vztahu ke každé jednotlivé odvolací námitce** ujasní, zda se jedná o námitku, kterou je žalobce oprávněn vznášet jakožto spolek chránící zájmy přírody a krajiny (§ 1 až § 3 zákona o ochraně přírody a krajiny). Při tomto hodnocení bude žalovaný vycházet z toho, co bylo řečeno v bodech 54-59 tohoto rozsudku. Rovněž je pro něj závazné, pokud se k oprávněnosti některé námitky už vyjádřil soud v tomto rozsudku (ochrana před hlukem – bod 66 a násl. a ochrana ZPF – bod 71 a násl.).
97. Jestliže bude žalovaný u určité námitky v pochybnostech, zda se jedná o námitku, kterou je spolek chránící přírodu a krajinu oprávněn uplatnit, nebo nikoli, a nepomohou mu v tom ani závěry výše citované judikatury, bude shodně s NSS (citovaný rozsudek č. j. 7 As 144/2012-53) postupovat vstřícně ve prospěch zájmů přírody a krajiny a bude námitku pokládat za přípustnou i v případě, že dovodí být jen nepřímé dotčení zájmů přírody a krajiny. Své další rozhodnutí o žalobcově odvolání bude žalovaný strukturovat tak, aby z něj jednoznačně vyplývalo, jaký postoj zaujal ke každé jednotlivé námitce.

98. Poté, co si žalovaný učiní závěr o tom, které námitky jsou přípustné a které nikoli, bude postupovat tak, že u námitek, které pokládá za nepřipustné, svůj závěr přesvědčivě odůvodní. Přípustné námitky pak vypořádá věcně. Pokud se bude jednat o námitky směřující proti závaznému stanovisku, bude žalovaný postupovat podle § 149 odst. 7 správního řádu a vyžádá potvrzení nebo změnu stanoviska od orgánu nadřízeného orgánu, které závazné stanovisko vydal.
99. Při věcném vypořádání námitek bude mít žalovaný na paměti, že tak má učinit přezkoumatelně a přesvědčivě. Při tom lze vzít v úvahu i argumentaci stavebníka, soud však důrazně nedoporučuje pokračovat v dosavadní praxi kopírování obsahu jeho podání do napadeného rozhodnutí bez dalšího komentáře, a to ani v případě, že se s jeho slovy žalovaný zcela ztotožní. Rozhodnout a vypořádat námitky je úkolem žalovaného. Popsaný postup vnáší do rozhodování žalovaného stín neprofesionality a nedůvěryhodnosti.
100. Právě vysloveným právním názorem je žalovaný v dalším řízení vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
101. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Nestanoví-li zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalovaný ve věci úspěch neměl, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.
102. Úspěšnému žalobci náhrada nákladů řízení náleží. Náklady řízení tvoří odměna advokátky za tři úkony právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení sepsí žaloby a replika podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném do 31. 12. 2024 (čl. II vyhlášky č. 258/2024 Sb.)] a náhrada hotových výdajů odpovídající třem paušálním částkám po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Žalobcova další podání ve věci učiněná dne 24. 5. 2023, 16. 6. 2023 a 26. 2. 2024 nepokládá soud za účelné úkony, neboť v nich žalobce vesměs vedl jen další polemiku se stavebníkem (osobou zúčastněnou na řízení 1). K výsledné částce 10 200 Kč přičetl soud též žalobcem zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení v celkové výši 13 200 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám jeho zástupkyně (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, užitého na základě § 64 s. ř. s.).
103. Osoby zúčastněné na řízení mají právo na náhradu pouze těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinností, které jim soud uložil (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). Soud osobám zúčastněným na řízení žádné povinnosti neuložil. Rozhodl proto, že nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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 nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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

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

Praha 7. února 2025

Lenka Oulíková, v. r.
předsedkyně senátu