



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Kaniové, soudkyně Jiřiny Chmelové a soudce Ivo Pospíšila v právní věci navrhovatelky: **Městská část Praha – Dolní Chabry**, se sídlem Hrušovanské náměstí 235/5, Praha 8, zastoupené Mgr. Beatou Sabolovou, LL.M., advokátkou se sídlem Komunardů 1001/30, Praha 7, proti odpůrci: **Hlavní město Praha**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Zásad územního rozvoje hlavního města Prahy přijatých usnesením zastupitelstva hlavního města Prahy č. 32/59 ze dne 17. 12. 2009 a části opatření obecné povahy – aktualizace č. 1 Zásad územního rozvoje hlavního města Prahy přijaté usnesením zastupitelstva hlavního města Prahy č. 41/1 ze dne 11. 9. 2014, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 5. 12. 2024, č. j. 6 A 103/2024-46,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Navrhovatelka **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Odpůrci **s e** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatelka se návrhem podle § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“), domáhala u Městského soudu v Praze (dále „městský soud“) zrušení části opatření obecné povahy uvedených výše v záhlaví v textové i grafické části ohledně „Pražského okruhu“, která se týká katastrálního území navrhovatelky. S ohledem na větu

druhou § 101a s. ř. s. podala navrhovatelka spolu s tímto návrhem (byť samostatným podáním) žalobu, v níž navrhla zrušení závazného stanoviska Ministerstva životního prostředí ze dne 2. 9. 2024, č. j. MZP/2024/710/2485 (dále „stanovisko EIA“), vydaného podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (dále „zákon o EIA“). Stanovisko EIA se týkalo záměru výstavby dálnice D0 518, 519 Ruzyně – Březiněves, souviselo tedy s dopravním řešením Pražského okruhu vymezeným shora uvedenými opatřeními obecné povahy.

[2] Žalobu proti napadenému stanovisku EIA městský soud usnesením ze dne 2. 12. 2024, č. j. 3 A 89/2024-47, odmítl, protože ji shledal nepřipustnou podle § 68 písm. e) ve spojení s § 70 písm. a) s. ř. s. Závazné stanovisko EIA vydané na základě § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, podle městského soudu není samostatným rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., ale toliko závazným podkladem pro rozhodnutí správního orgánu. Nelze jej tedy napadnout žalobou proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s.

[3] S ohledem na povahu návrhu na zrušení části opatření obecné povahy se městský soud v řízení o jejich zrušení předně zabýval otázkou, zda je návrh přípustný k projednání a rozhodnutí před správními soudy. Odkázal na předchozí judikaturu, která vykládá větu druhou § 101a s. ř. s. tak, že skutečnost, že žalobou napadené rozhodnutí nepodléhá přezkumu ve správním soudnictví, je důvodem pro odmítnutí návrhu na incidenční přezkum opatření obecné povahy, který žalobce s nepřipustnou žalobou spojil. Toto řízení totiž může probíhat jen ve spojení s primárním řízením o žalobě ve věci, v níž bylo opatření obecné povahy užito. S ohledem na to, že žaloba na zrušení stanoviska EIA podaná podle § 65 s. ř. s. byla městským soudem posouzena jako nepřipustná, považoval městský soud za nepřipustný rovněž akcesorický návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy. Proto jej podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. usnesením odmítl.

II. Kasační stížnost a vyjádření odpůrce

[4] Proti usnesení městského soudu označenému výše v záhlaví podala navrhovatelka (dále „stěžovatelka“) kasační stížnost. Usnesení městského soudu navrhla zrušit. Stěžovatelka nerozporovala akcesorickou povahu návrhu na zrušení opatření obecné povahy na podané žalobě proti rozhodnutí. Upozornila ovšem, že v důsledku nesprávného posouzení přípustnosti žaloby proti závaznému stanovisku EIA došlo ze strany městského soudu také k nezákonnému posouzení přípustnosti návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Stěžovatelka uvedla, že podala proti posouzení městského soudu ve věci primární žaloby proti stanovisku EIA kasační stížnost, v níž poukázala na nepřezkoumatelnost rozhodnutí městského soudu a na jeho nesprávné a formalistické posouzení přípustnosti žaloby. Městský soud podle ní ve věci primární žaloby zcela rezignoval na její věcné posouzení, přestože otázka přezkumu stanovisek EIA není judikaturou dořešená, a to v kontextu požadavků směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU, kterou se mění směrnice Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále „směrnice o EIA“). Protože městský soud odmítl stěžovatelčinu žalobu v rozporu se zákonem, nemůže být tento postup dostatečným právním základem pro odmítnutí návrhu na zrušení části opatření obecné povahy. V tomto ohledu zopakovala svou argumentaci týkající se přípustnosti primární žaloby. Vnitrostátní způsob přezkumu závazných stanovisek EIA podle ní nekoresponduje s požadavky směrnice o EIA, která je

pokračování

postavena na rovnocenném, účinném, včasném a širokém přístupu k soudnímu přezkumu. Podmínky soudního řízení nesmějí nadměrně ztěžovat výkon práv přiznaných unijním právem. Neumožnění samostatného soudního přezkumu stanoviska EIA je však z pohledu dotčených osob velmi nevýhodné a nadměrně ztěžující výkon práv. Stávající judikатурní výklad podle ní neobstojí, neboť je rozporný s unijním právem. Proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud v nynějším řízení předložil předběžnou otázku Soudnímu dvoru EU (dále „SD EU“).

[5] Stěžovatelka také zdůraznila, že závazné stanovisko EIA nelze zrušit pomocí oprávněného prostředku ani správní žaloby, přestože právě jeho obsah může být důvodem, proč soud zruší finální rozhodnutí o záměru. V tomto směru blíže popsala posloupnost jednotlivých kroků v procesu posuzování vlivů na životní prostředí. Tento stav může vést až k bludnému kruhu navazujících nezákonných finálních rozhodnutí o záměru opřených o stále totožné stanovisko EIA. V případě jiných druhů závazných stanovisek podle ní platí, že je-li zrušeno finální rozhodnutí, je automaticky zrušeno i závazné stanovisko. Dále podotkla, že pokud ze zákona o EIA vyplývá, že ve zjišťovacím řízení (tedy v nižším stádiu řízení) se rozhodnutí vydává, nelze považovat za splnění podmínek rovnocenného a účinného soudního přezkumu situaci, kdy stanovisko EIA za rozhodnutí považovat nelze. Stěžovatelka též považovala za nestandardní, že v řízeních, v nichž je podkladem závazné stanovisko EIA, je stanovena poměrně krátká lhůta zajišťující urychlení soudního přezkumu, přestože řešená problematika je velmi rozsáhlá a složitá. Soudní přezkum lze podle jejího názoru považovat za efektivní jen za situace, pokud jsou v rámci řízení o záměru ještě všechny možnosti řešení záměru otevřeny a existuje možnost ovlivnit výsledek řízení. Odkládání soudního přezkumu do pozdějšího stádia řízení o záměru je podle ní v rozporu s povinností na účinné zapojení veřejnosti, kterou předpokládá směrnice o EIA. Takový odklad navíc nekoresponduje se zásadou racionality a hospodárnosti řízení. Nechránění oprávněné zájmy osob související s investováním do další přípravy záměru po vydání souhlasného stanoviska, přičemž v pozdějších fázích přípravy již znovu nejde provést posouzení všech dříve rozumných variant. Rovněž ohrožuje právní jistotu a legitimní očekávání dotčených osob.

[6] Stěžovatelka rovněž v kasační stížnosti navrhla, aby Nejvyšší správní soud spojil nynější řízení s řízením vedeným pod sp. zn. 6 As 286/2024, v němž se jedná o kasační stížnost proti usnesení městského soudu o odmítnutí primární žaloby proti stanovisku EIA, popř. aby vyčkal na rozhodnutí šestého senátu o této kasační stížnosti.

[7] Odpůrce se ve vyjádření ztotožnil s napadeným usnesením. S argumentací stěžovatelky nesouhlasil a odkázal na závěry městského soudu shrnuté v napadeném usnesení. Dodal, že za nedůvodnou považuje i kasační stížnost v řízení sp. zn. 6 As 286/2024, přičemž očekával její zamítnutí, které povede rovněž k zamítnutí kasační stížnosti v právě projednávané věci.

III. Následný vývoj řízení

[8] Dne 12. 3. 2025 vydal Nejvyšší správní soud rozsudek č. j. 6 As 286/2024 - 60 (dále „rozsudek šestého senátu“), v němž rozhodl o kasační stížnosti stěžovatelky vztahující se k primární žalobě proti stanovisku EIA tak, že ji zamítl. Nejvyšší správní soud v něm

neprisvědčil názoru stěžovatelky, že věc soudního přezkumu stanovisek EIA je nedořešená (bod 22 rozsudku). V bodě 19 rozsudku pak Nejvyšší správní soud odkázal na rozsudek rozšířeného senátu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113, č. 2434/2011 Sb. NSS, ve kterém rozšířený senát dospěl k závěru, že závazná stanoviska vydaná podle § 149 správního řádu nejsou rozhodnutími ani ve smyslu § 67 správního řádu, ani ve smyslu § 65 s. ř. s., jelikož sama nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti. Dále upozornil, že přímo ve vztahu k závaznému stanovisku EIA Nejvyšší správní soud k obdobnému závěru dospěl v rozsudku ze dne 26. 11. 2021, č. j. 4 As 144/2020 - 61 (implicitně také v rozsudcích ze dne 16. 4. 2020, č. j. 2 As 150/2019 - 37, ze dne 11. 5. 2023, č. j. 10 As 333/2022 - 66, a ze dne 21. 5. 2024, č. j. 8 As 55/2024 - 162). Nejvyšší správní soud rovněž v rozsudku reagoval na námitky vztahující se k posouzení žaloby proti stanovisku EIA městským soudem, které stěžovatelka zopakovala i v nynějším řízení. Nepovažoval je za důvodné. Podle závěrů Nejvyššího správního soudu proces přezkumu závazného stanoviska odpovídá požadavkům směrnice EIA i judikatuře Soudního dvora EU (zejména bod 34 rozsudku).

[9] V návaznosti na tento rozsudek stěžovatelka přípisem ze dne 25. 4. 2025 požádala o přerušení nynějšího řízení o kasační stížnosti s tím, že ve věci, kterou posuzoval šestý senát NSS, podala ústavní stížnost.

[10] Ústavní soud o stěžovatelčině ústavní stížnosti rozhodl usnesením ze dne 4. 6. 2025, sp. zn. IV. ÚS 1445/25, kterým ji odmítl (dále „usnesení ÚS o odmítnutí“). Ústavní soud prisvědčil názoru Nejvyššího správního soudu, že stanovisko EIA je pouze závazným podkladem pro následné vydání rozhodnutí o povolení záměru. Toto finální rozhodnutí lze plně přezkoumat ve správním soudnictví. Samotné stanovisko EIA rozhodnutím není a je vyloučeno ze soudního přezkumu na základě kompetenční výluky podle § 70 písm. a) s. ř. s. Takto nastavená právní úprava nepředstavuje podle Ústavního soudu zásah do ústavních práv, neboť dochází pouze k časovému odsunu okamžiku soudního přezkumu, nikoliv k jeho vyloučení. V poměrech posuzované věci bylo podle Ústavního soudu souladné s požadavky směrnice EIA, aby k posouzení došlo až v rámci přezkumu finálního rozhodnutí o záměru, které subsumuje obsah závazného stanoviska EIA.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti nejprve hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Kasační stížnost je přípustná, má rovněž požadované náležitosti, byla podána včas a oprávněnou osobou. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Po takto provedeném posouzení dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná**.

[12] Nejvyšší správní soud úvodem podotýká, že stěžovatelka kromě jiného namítala i nepřezkoumatelnost usnesení městského soudu o odmítnutí primární žaloby proti závaznému stanovisku EIA. Z kasační stížnosti je však patrné, že v nynějším řízení se stěžovatelka domáhala zrušení usnesení označeného výše v záhlaví, jímž městský soud odmítl až navazující návrh na zrušení části opatření obecné povahy. Tato námitka tedy nesměruje proti rozhodovacím důvodům městského soudu v projednávané věci, a tudíž

pokračování

je nepřípustná, protože nemá oporu v důvodech podle § 103 s. ř. s. (viz např. rozsudek NSS ze dne 22. 5. 2024, č. j. 10 As 182/2022 - 211, bod 24).

[13] Spornou otázkou v nynější věci je, zda městský soud správně posoudil přípustnost stěžovatelčina návrhu na zrušení opatření obecné povahy za situace, kdy předtím došlo k odmítnutí související žaloby proti stanovisku EIA pro nepřípustnost (nemožnost projednat jej ve správním soudnictví kvůli tomu, že stanovisko EIA není rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s.).

[14] Podle § 101a s. ř. s. *návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.*

[15] Podle § 70 písm. a) s. ř. s. *ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími.* Podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. pak platí, že *nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže návrh je podle tohoto zákona nepřípustný.*

[16] Nejvyšší správní soud podotýká, že v nynější věci stěžovatelka zvolila cestu tzv. incidenčního přezkumu opatření obecné povahy podle věty druhé § 101a s. ř. s., která je vázána na primární řízení týkající se zákonnosti určitého správního aktu, který může zasahovat do práv určité osoby, přičemž v tomto aktu bylo opatření obecné povahy nějakým způsobem užito (blíže usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014 - 36, body 20 až 23, či rozsudek NSS ze dne 24. 5. 2021, č. j. 5 As 430/2019 - 32, body 30 až 33). V případě rozhodnutí o právech a povinnostech podle § 65 odst. 1 s. ř. s. tedy primární žaloba slouží v podstatě jako „podvozek“ pro napadení opatření obecné povahy, jehož bylo při vydání rozhodnutí použito (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2015, č. j. 9 As 207/2015 - 46).

[17] S ohledem na zákonnou podmínku společného podání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy s jiným typem návrhu (žaloby) podle věty druhé § 101a s. ř. s. se Nejvyšší správní soud v nynější věci zabýval právními důsledky odmítnutí primárního návrhu (v tomto případě odmítnutí stěžovatelčiny žaloby proti stanovisku EIA pro nepřípustnost) pro související návrh na zrušení opatření obecné povahy. Protože však podstatná část argumentace stěžovatelky směřovala k tomu, že primární návrh byl odmítnut v rozporu se zákonem, musel nejprve posoudit, zda byl stěžovatelčin primární návrh skutečně nepřípustný. Z věty druhé § 101a s. ř. s. totiž vyplývá, že podmínkou incidenčního přezkumu opatření obecné povahy je paralelní řízení o návrhu týkajícím se správního aktu, v němž bylo opatření obecné povahy užito, přičemž stěžovatelka namítala, že toto řízení má být vedeno.

[18] Nejvyšší správní soud v tomto směru plně souhlasí se závěry uvedenými v rozsudku šestého senátu, ale také závěry Ústavního soudu v usnesení ÚS o odmítnutí, na které odkazuje. Ve stručnosti lze shrnout, že nynější nastavení soudní ochrany vůči nedostatkům v závazném stanovisku EIA je racionální a dostatečné, neboť přezkum zákonnosti

závazného stanoviska (včetně procesu jeho vydání) je umožněn v návaznosti na vydání rozhodnutí ve věci samé, které toto závazné stanovisko subsumuje. Dochází tak pouze k časovému odsunu soudního přezkumu, nikoli k jeho vyloučení. Samotné závazné stanovisko pak má charakter závazného podkladu finálního rozhodnutí, samo o sobě nekonstituuje ani nedeklaruje práva ani povinnosti pro konkrétní osoby. Nemůže být tudíž považováno za rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Tentýž náhled vyplývá též z dřívější judikatury kasačního soudu, která byla zmíněna v části III. výše. V této části uvedená judikatura rovněž konstatuje, že pokud byla důvodem pro zrušení finálního rozhodnutí nezákonnost závazného stanoviska EIA, toto stanovisko již nebude možné v navazujícím řízení využít, neboť bude právně neúčinné. Tato judikatura dále nemá za to, že by ve spíše kratší lhůtě objektivně nešlo stihnout provést přezkum závazného stanoviska EIA.

[19] Nejvyšší správní soud také v této věci neshledal důvody předložit SD EU předběžnou otázku, která by se týkala možného rozporu české právní úpravy s unijním právem a judikaturou SD EU. Tento návrh není pro nynější řízení relevantní, neboť se vztahuje k primárnímu řízení a byl již posouzen v rozsudku šestého senátu. Proto kasační soud předběžnou otázku v této věci SD EU nepokládal.

[20] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení důsledků odmítnutí primárního návrhu pro související návrh na zrušení opatření obecné povahy. V rozsudku ze dne 25. 10. 2023, č. j. 2 As 189/2021 - 47, body 21 a 22, Nejvyšší správní soud poznamenal, že skutečnost, že žalobou napadené rozhodnutí nepodléhá přezkumu ve správním soudnictví, takže žalobu je nutno pro její nepřipustnost odmítnout, je důvodem pro odmítnutí návrhu na incidenční přezkum opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., který žalobce s nepřipustnou žalobou spojil. Tento závěr je důsledkem závislosti obou návrhů: incidenční formou přezkumu nelze posuzovat zákonnost opatření obecné povahy v situaci, kdy není splněna podmínka pro vedení primárního řízení, které se dotýká správního aktu, v němž bylo opatření obecné povahy užito.

[21] Ač se to stěžovatelka v kasační stížnosti nadále snažila zpochybnit, jednoznačným výsledkem řízení o žalobě proti stanovisku EIA jakožto možnému rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., který byl potvrzen rozsudkem šestého senátu a rovněž usnesením ÚS o odmítnutí, je, že toto závazné stanovisko nelze považovat za rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Uplatní se proto kompetenční výluka podle § 70 písm. a) s. ř. s. Stěžovatelčina žaloba proti rozhodnutí tudíž byla nepřipustná. Tato skutečnost má procesní důsledky rovněž pro související řízení o zrušení části opatření obecné povahy. V důsledku závislosti (akcesority) obou řízení lze ve shodě s rozsudkem NSS ze dne 25. 10. 2023, č. j. 2 As 189/2021 - 47, konstatovat, že návrh na incidenční přezkum shora uvedených opatření obecné povahy bylo nutné podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnout, neboť chyběly zákonné podmínky k tomu, aby toto řízení mohlo být vedeno. Městský soud tak učinil (viz zejména bod 13 napadeného usnesení). Jeho rozhodnutí je tedy věcně správné a námitky stěžovatelky nelze považovat za důvodné.

V. Závěr a náklady řízení

[22] Nejvyšší správní soud na základě shora uvedených závěrů neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

pokračování

[23] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a odst. 7 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, tudíž nemá právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrci by právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti jakožto procesně úspěšnému účastníkovi řízení příslušelo. Soud mu však náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu nevznikly náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 16. července 2025

Lenka Kaniová
předsedkyně senátu