



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Jitky Zavřelové a Jana Kratochvíla v právní věci žalobců: a) P. G., b) M. S., oba zast. JUDr. Ondřejem Tošnerem, Ph.D., advokátem se sídlem Kubelíkova 1548/27, Praha 3, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) **Městská část Praha 11**, se sídlem Ocelíkova 672/1, Praha 11, II) **TravCo, a.s.**, se sídlem Gregorova 2115/10, Praha 11, zast. Mgr. Jiřím Fialou, advokátem se sídlem Voršilská 130/10, Praha 1, III) **HOTEL GLOBUS, a.s.**, se sídlem Gregorova 2115/10, Praha 11, zast. Mgr. Jiřím Fialou, advokátem se sídlem Voršilská 130/10, Praha 1, IV) **LH HOME - Pí s.r.o. (dříve RION, s.r.o.)**, se sídlem Tepelská 137/3, Mariánské Lázně – Úšovice, zast. JUDr. Michalem Zsemlerem, advokátem se sídlem Kardinála Berana 967/8, Plzeň, V) **Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových**, se sídlem Rašínovo nábřeží 390/42, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 3. 2024, čj. MHMP 323156/2024, sp. zn. S-MHMP 389579/2023/STR, o kasačních stížnostech osob zúčastněných na řízení II), III) a IV) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2025, čj. 6 A 41/2024-260,

t a k t o :

- I. Kasační stížnosti **se zamítají**.
- II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.
- III. Osoby zúčastněné na řízení II), III) a IV) **jsou povinny** zaplatit společně a nerozdílně každému z žalobců náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech ve výši 8 636 Kč, k rukám jejich zástupce JUDr. Ondřeje Tošnera, Ph.D., advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení I) a V) **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 20. 3. 2024, čj. MHMP 323156/2024, sp. zn. S-MHMP 389579/2023/STR, žalovaný částečně změnil v kapitolách stavebních podmínek a podmínek dotčených orgánů rozhodnutí Úřadu městské části Praha 11 (dále též „stavební úřad“) ze dne 23. 11. 2022, čj. MCP11/22/067163/OV/Krt (dále též „prvostupňové rozhodnutí“), a ve zbytku rozhodnutí potvrdil. Prvostupňovým rozhodnutím stavební úřad vyhověl žádostem osob zúčastněných na řízení II, III) a IV) o vydání společného povolení dle § 94o zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále též „stavební zákon“), a o vydání rozhodnutí o odstranění stavby dle § 128 téhož zákona. Výrokem I stavební úřad povolil odstranění stavby nazvané „Stavba garáže“ Praha, Chodov, na pozemku parc. č. 3292/2 v k. ú. Chodov, výrokem II schválil stavební záměr stavby nazvané „Bytový dům Ovčárna“ Praha, Chodov, na pozemcích parc. č. 3289/1, 3289/2, 3291, 3292/1, 3292/2, 3292/5, 3292/6, 3292/7, 3292/8, 3299/1, 3299/13, 3299/14, 3299/15, 3299/16, 3299/17, 3299/19, 3300/1, 3300/3, 3300/4, 3300/5, 3300/6, 3300/7, 3300/8, 3300/9, 3300/10, 3300/11, 3300/12, 3300/13, 3300/14, 3300/15, 3301/1, 3301/3, 3301/4, 3312, 3336/129, 3336/130 a 3336/131, vše v k.ú. Chodov, a výrokem III vydal povolení ke kácení dřevin (specifikovaných v podmínkách pro kácení dřevin) a současně uložil náhradní výsadbu.

[2] Žalobci podali proti rozhodnutí žalovaného žalobu k Městskému soudu v Praze (dále též „městský soud“). Shora označeným rozsudkem městský soud žalobě vyhověl a rozhodnutí žalovaného zrušil. Žalobci namítali nezákonnost vydaného rozhodnutí žalovaného z několika důvodů, a to konkrétně z důvodu 1) rozporu stavby s regulativy územního plánu, 2) nesplnění požadavků na ochranu veřejného zdraví, na zachování pohody bydlení a kvality prostředí, 3) povolení kácení dřevin bez splnění zákonem stanovených podmínek, 4) absence závazného stanoviska k zásahu do krajinného rázu, 5) neprokázání, že negativní vlivy realizace stavby splňují požadavky právních předpisů a z důvodu 6) nevypořádání námitek týkajících se plynulosti a bezpečnosti dopravy. Městský soud posoudil jednotlivé okruhy námitek a důvodnými shledal námitky týkající se absence závazného stanoviska k zásahu do krajinného rázu, tj. rozporu s § 4 odst. 2 stavebního zákona a s § 12 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále též „ZOPK“ či „zákon o ochraně přírody a krajiny“), a rovněž námitky týkající se nedostatečného vypořádání se s otázkou plynulosti a bezpečnosti dopravy v dané lokalitě. S odkazem na právní úpravu a judikaturu městský soud dovodil, že bylo na žalovaném, resp. na stavebním úřadu, aby po stavebníkovi požadoval předložení závazného stanoviska dle § 12 odst. 2 téhož zákona. Dle městského soudu je totiž z principu předběžné opatrnosti vždy třeba provést řízení, v němž bude ohrožení krajinného rázu prokázáno, anebo vyloučeno. V daném případě se však snažil dotčený orgán tomuto posuzování vyhnout, ačkoliv se dle městského

soudu v tomto případě jedná o typický příklad, kdy lze i ve městě spatřovat znaky krajiny. K tomu městský soud poukázal zejména na blízkost Kunratického lesa, kterou stavební úřad ani dotčené orgány nevzaly dle soudu dostatečně v úvahu. Městský soud dále přisvědčil žalobcům v tom ohledu, že nebyly vypořádány námitky týkající se plynulosti a bezpečnosti dopravy. Dle názoru soudu závazné stanovisko MHMP, odboru pozemních komunikací a drah ze dne 17. 4. 2023, čj. MHMP-657852/2023/04/ku, obsahuje pouze obecné závěry, nijak nereaguje na námitky žalobců a jen se ztotožňuje se závěry prvostupňového silničního správního úřadu (ÚMČ Praha 11, odboru dopravy, oddělení silničního správního úřadu). Dotčené orgány a žalovaný řádně nereflektovali ani na žalobci odkazovanou Dopravní studii Jižní Město II z roku 2021 zadavatele Městské části Praha 11 (dále též „dopravní studie“). Z uvedených důvodů proto městský soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je nezákonné, a proto jej zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Rozsudek městského soudu (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

II. Kasační stížnosti, vyjádření žalobců a žalovaného

[3] Proti rozsudku městského soudu podaly osoby zúčastněné na řízení II), III) a IV) [dále též „stěžovatelé a), b), c)“] v zákonné lhůtě kasační stížnosti z důvodů obsahově podřaditelných pod § 103 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Z hlediska věcného identifikoval Nejvyšší správní soud v kasačních stížnostech následující okruhy námitek, které pro přehlednost uspořádal následovně. Stěžovatelé souhrnně namítají, že městský soud pochybil, když shledal důvodnými námitky stran absence závazného stanoviska týkajícího se zásahu do krajinného rázu a nevypořádání námitek zabývajících se dopravní situací, směřující zejm. ke kapacitní nedostatečnosti ulice Gregorova a nedostatku parkovacích míst. S odkazem na judikaturu zdejšího soudu stěžovatelé namítali, že posouzení, zda se jedná o krajinu a zásah do krajinného rázu, je otázkou odbornou. K jejímu posouzení je proto příslušný dotčený orgán, tj. orgán ochrany přírody (MHMP, odbor ochrany prostředí), který v nyní projednávané věci dospěl k závěru, že k předmětnému záměru není třeba závazné stanovisko orgánu ochrany přírody. Samotné uvážení, že zamýšlená stavba nezasahuje a ani nemění krajinný ráz, dotčený orgán dle názoru stěžovatelů řádně a podrobně odůvodnil. Podle stěžovatelů se městský soud dopustil extenzivního výkladu, když kompetentní orgán ochrany přírody nutí do vydání závazného stanoviska ohledně potenciálního zásahu do krajinného rázu, přestože tento orgán v rámci svého odborného uvážení dospěl k závěru, že umístěním předmětné stavby ke snížení nebo změně krajinného rázu nedochází. K podpoře svých tvrzení si pak stěžovatelé vyžádali vyjádření dotčeného orgánu k napadenému rozsudku a posouzení vlivu stavebního záměru na krajinný ráz.

[4] V dalším okruhu námitek stěžovatelé souhrnně nesouhlasili se závěrem, že nebyly vypořádány námitky týkající se plynulosti a bezpečnosti dopravy. K námitkám týkajícím se dopravní studie stěžovatelé shodně uvádí, že tato dopravní studie není závazná, nezakládá právní povinnosti a slouží jako odborný podklad pro možné budoucí rozhodování, které je do jisté míry závislé na uskutečnění dalších možných stavebních akcí v dané lokalitě. Dle stěžovatelů byla pro stavební záměr zpracována řádná projektová dokumentace řešící napojení objektu a dopravní stavby v dané lokalitě. Dále bylo vydáno souhlasné závazné stanovisko

ÚMČ Praha 11, odboru dopravy, oddělení silničního správního úřadu, ze dne 7. 10. 2021, čj. MCP11/21/008770/OD/Muz (potvrzené rozhodnutím MHMP, odboru pozemních komunikací a drah, oddělení silničního správního úřadu, ze dne 17. 4. 2023, čj. MHMP-657852/2023/04/ku), z něhož vyplývá, že stavební záměr splňuje požadavky na napojení na (kapacitně) vyhovující připojení na pozemní komunikaci. Z hlediska plynulosti a bezpečnosti dopravy bylo připojení na komunikaci posouzeno Policií ČR (souhlasné stanovisko ze dne 14. 10. 2021, čj. KRPA-128734-6/ČJ-2021-0000DŽ). Stěžovatelé v této souvislosti namítali, že obavy žalobců o bezpečnost a plynulost provozu nebyly nikterak blíže specifikovány, přičemž městský soud byl povinen vycházet z uvedených odborných podkladů. Stěžovatelé nesouhlasili ani se závěrem o nedostatku parkovacích míst. K otázce parkování namítali, že nemohou nést odpovědnost za porušování dopravních předpisů řidiči vozidel parkujících v rozporu s dopravními předpisy, přičemž ani žalovaný není oprávněn se v rámci rozhodnutí o povolení stavby vypořádat s námitkami týkajícími se porušování dopravních předpisů ze strany řidičů vozidel parkujících v dané lokalitě. V souladu s právními předpisy byly stanoveny rovněž podmínky pro dopravu, zohledňující potřeby objektu bytového domu. K podpoře svých tvrzení požádali MHMP, odbor pozemních komunikací a drah, oddělení silničního správního úřadu, o vyjádření k závaznému stanovisku, ve kterém dotčený orgán mj. akcentuje právní nezávažnost dopravní studie. S ohledem na výše uvedené stěžovatelé proto navrhli, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Stěžovatelé současně požádali o přiznání odkladného účinku kasačním stížnostem, o kterém Nejvyšší správní soud rozhodl samostatným usnesením ze dne 13. 5. 2025, čj. 22 As 64/2025-86.

[5] Ke kasačním stížnostem podali žalobci společné vyjádření, v němž setrvali na své předchozí argumentaci. K umístění a povolení zamýšleného stavebního záměru v nyní projednávané věci mělo být vydáno závazné stanovisko dle § 12 odst. 2 ZOPK. Žalobci nesouhlasili s tvrzením o absenci krajiny v dané lokalitě, neboť to je ve zjevném rozporu se stavem věci. Záměr je umísťován v oblasti, která nemůže být charakterizována jako zcela urbanizované území, ve kterém by byl daný celek zcela obklopený existující zástavbou, neboť navrhovaná stavba je situována na terénním horizontu nad Kunratickým lesem. Ani z existence stávající zástavby v dané lokalitě nelze dovozovat, že by u nových záměrů nemuselo být vydáno závazné stanovisko stran zásahu do krajinného rázu. Dle žalobců přitom městský soud nepřekročil svoji pravomoc a nenahradil správní uvážení soudním, neboť v tomto případě správní uvážení ohledně přípustnosti či nepřípustnosti daného záměru s ohledem na krajinný ráz nebylo ve správním řízení vůbec provedeno, přičemž v řízení nebyl řádně a úplně zjištěn skutkový stav. S ohledem na blízkost Kunratického lesa žalobci nesouhlasili se závěrem správních orgánů, že se jedná o lokalitu bez přítomnosti významných krajinných prvků. Žalobci proto setrvali na svých předchozích tvrzeních ve věci, dle kterých je pro umístění a schválení stavby nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody ohledně možného zásahu do krajinného rázu. K námitkám týkajícím se dopravy žalobci uvedli, že dané námitky uplatnili řádně již v odvolání, ale v odvolacím řízení nebyly řádně vypořádány. Městský soud proto neměl v tomto ohledu co přezkoumávat. Závazná stanoviska silničního správního úřadu vydaná k dané stavbě přitom byla vydána v rozporu s předpisy na zajištění bezpečnosti a plynulosti provozu, jakož i v rozporu s § 2 odst. 1, § 3 a 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. K povaze dopravní studie žalobci sice souhlasili s tím, že není závazná, avšak to nic nemění na jejích závěrech, které žalobci již dříve v této

pokračování

souvislosti uvedli. V ostatním žalobci odkázali na svá předchozí vyjádření ve věci a souhrnně dovodili, že městský soud postupoval správně, když rozhodnutí žalovaného zrušil.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasačním stížnostem uvedl, že při vypořádání námitek stran možného zásahu do krajinného rázu postupoval v součinnosti s dotčeným orgánem. Jelikož nedisponuje odborností k posouzení atributů krajiny, převzal žalovaný k vypořádání námitek stran možného zásahu do krajinného rázu odborný názor dotčeného orgánu. Městský soud dle žalovaného svým postupem rovněž nešetřil práva stěžovatelů nabytá v dobré víře, když zrušil rozhodnutí žalovaného na základě neodůvodněné úvahy o existenci krajiny. Žalovaný se dále neztotožnil ani se závěrem o nezákonnosti přezkumného závazného stanoviska z hlediska dopravy. Dle žalovaného bylo na všechny námitky žalobců řádně reagováno. Žalovaný není ani názoru, že by dopravní studie, na kterou odkazují žalobci, obsahovala skutečnosti vylučující povolení záměru. Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasačním stížnostem vyhověl, napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[7] Stěžovatel c) [tj. osoba zúčastněná na řízení IV)] podal dne 16. 7. 2025 repliku k vyjádřením žalobců ke kasačním stížnostem a k návrhu žalobců na zrušení odkladného účinku, ve které uvedl, že žalobci nemohou být namítaným narušením krajinného rázu v dané lokalitě dotčeni na svých vlastnických právech k nemovitostem. Dle názoru stěžovatele c) žalobci ani neuvádějí, jak konkrétně se zamýšlená stavba dotkne jejich nemovitostí, přičemž jejich byty se nacházejí v místech, která nejsou zamýšleným stavebním záměrem nijak dotčena a stavba ani nebude z jejich nemovitostí vidět. Žalobci přitom nejsou oprávněni k hájení veřejného zájmu. Dále stěžovatel c) setrval na svém předchozím postoji, že nebylo nutné ve věci vydat závazné stanovisko dle § 12 odst. 2 ZOPK.

[8] Osoby zúčastněné na řízení I) a V) se ke kasačním stížnostem nevyjádřily.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnosti důvodnými.

[10] V prvním okruhu námitek stěžovatelé souhrnně nesouhlasili se závěrem městského soudu, dle kterého je posuzované území krajinou ve smyslu § 3 odst. 1 písm. m) zákona o ochraně přírody a krajiny, a proto bylo na žalovaném, resp. stavebním úřadu, aby požadoval předložení závazného stanoviska dle § 12 odst. 2 téhož zákona, kterým by byl stavební záměr posouzen z hlediska potenciálního zásahu do krajinného rázu dané lokality. Městský soud dovodil, že v daném případě správní orgány pochybily, když pro vydání napadeného a prvostupňového rozhodnutí vycházely pouze z vyjádření dotčeného orgánu, které narozdíl od odůvodněné argumentace v závazném stanovisku soud nepovažuje za dostačující k vypořádání námitek účastníků řízení (žalobců).

[11] Nejvyšší správní soud stěžovatelům nepřisvědčil.

[12] Krajinný ráz představuje specifický institut územní ochrany životního prostředí, kterým se rozumí zejména *přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa či oblasti. Zásahy do krajinného rázu, zejména umisťování a povolování staveb, mohou být*

prováděny pouze s ohledem na zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, harmonické měřítko a vztahy v krajině (§ 12 odst. 1 ZOPK). Při posuzování, zda dojde ke snížení či změnám krajinného rázu, je nutné vedle sebe hodnotit stav, pro nějž se určitá krajina či její část stala jedinečnou (ať z hlediska přírodního, historického, architektonického, či jiného), a stav, jak bude vypadat například po umístění stavby (srov. § 12 In: VOMÁČKA, V. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*, 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018). Pojem „zásah do krajinného rázu“ se přitom ani při sebevětší snaze „*nedá jednoduše objektivizovat pomocí matematických či fyzikálních veličin, a proto vždy bude, alespoň do určité míry, subjektivním skutkovým hodnocením*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 2. 2016, čj. 3 As 86/2014-49).

[13] Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 2. 2016, čj. 3 As 86/2014-49, vyplývá, že pojem „krajinný ráz“ je typickým příkladem neurčitého právního pojmu. Krajinný ráz je chráněn před činností snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu. Logickou podmínkou možnosti dotčení krajinného rázu je existence krajiny (§ 3 odst. 1 písm. m) ZOPK], přičemž významnou roli hrají i významné krajinné prvky (§ 3 odst. 1 písm. b) ZOPK]. Krajinou se přitom rozumí *část zemského povrchu s charakteristickým reliéfem, tvořená souborem funkčně propojených ekosystémů a civilizačními prvky* (§ 3 odst. 1 písm. m) ZOPK]. Zásahy do krajinného rázu, zejména umísťování a povolování staveb, mohou být prováděny pouze s ohledem na zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, harmonické měřítko a vztahy v krajině (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2007, čj. 2 As 35/2007-75). Ve vztahu ke krajinnému rázu zákonodárce v § 12 stanovil interpretační vodítko ve smyslu příkladného výčtu jeho charakteristických znaků („*přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa či oblasti*“), i uvedení jeho konkrétních prvků, pomocí příkazu k zachování „*významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, harmonického měřítka a vztahů v krajině*“. Ačkoliv krajina zpravidla nemůže být udržována v původním stavu, smyslem ochrany krajinného rázu je „*zabránit takovému přetvoření krajiny, které bude na dlouhou dobu nevratné, a to takové krajiny, jež je něčím jedinečná, přičemž její přetvoření na jiný typ krajiny je z dlouhodobého hlediska i veřejného zájmu horší než ponechání původní krajiny*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2021, čj. 6 As 209/2021-37).

[14] V nyní projednávané věci bylo k plánovanému stavebnímu záměru dne 3. 11. 2020 vydáno souhrnné závazné stanovisko MHMP, odboru ochrany prostředí (čj. MHMP 1679649/2020), jehož obsahem je mj. i vyjádření dotčeného orgánu. Dle předmětného vyjádření záměrem nejsou dotčeny zájmy chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny, a to ani z hlediska ochrany krajinného rázu. Dané prostředí, do kterého má být zamýšlený stavební záměr umístěn, totiž dle závěru dotčeného orgánu není krajinou, a proto nebyly dány předpoklady pro postup dle § 12 odst. 2 ZOPK. S tímto závěrem se ztotožnil dotčený orgán MHMP i ve svém vyjádření ze dne 29. 8. 2022 (pod čj. MCP11/049579), ze kterého vyplývá, že k předmětnému záměru není nutné vydat závazné stanovisko dle § 12 odst. 2 ZOPK.

[15] Kasační soud souhlasí s městským soudem, že ani ve vysoce urbanizovaném prostředí, jakým daná lokalita, tj. Praha Chodov, bezesporu je, nelze *a priori* vyloučit

existenci krajiny. Předmětná lokalita je totiž typickým příkladem, kdy i ve městě lze nalézt znaky krajiny. Pro posouzení nyní projednávané věci je dle kasačního i městského soudu stěžejní především blízkost Kunratického lesa, který se nachází cca 100 metrů od zamýšleného stavebního záměru. Blízkosti lesa si byl vědom i sám investor, neboť na blízkost Kunratického (Krčského) lesa poukazuje opakovaně jak v Souhrnné technické zprávě, tak i na webových stránkách projektu. Les je přitom ze zákona (*ex lege*) významným krajinným prvkem (§ 3 odst. 1 písm. b) ZOPK]. Právě existence významných krajinných prvků je přitom při posuzování, zda se jedná o krajinu, stěžejní (vedle výše uvedené judikatury srov. i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2009, čj. 7 As 52/2009-227). Skutečnost, že zamýšlený záměr je v těsné blízkosti Kunratického lesa, však dotčené správní orgány ani stavební orgány při svých závěrech stran absence krajiny nereflektovaly, jak správně dovodil městský soud. Není současně pravdou, že by tímto závěrem městský soud nepřipustně nahrazoval činnost správních orgánů (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2024, čj. 4 As 361 2023-66). Městský soud na podkladě obsahu spisu případně dovodil, že správní orgány pochybily, když v dané lokalitě vyloučily existenci krajiny, aniž by se dostatečně zabývaly zejména blízkostí Kunratického lesa jakožto významného krajinného prvku. Z judikatury přitom vyplývá, že k posouzení, zda prostředím, do kterého je předmětná stavba umístována, má znaky krajiny ve smyslu zákona na ochranu přírody a krajiny, je správní soud oprávněn (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2009, čj. 7 As 52/2009-227). Lze dodat, že pojem „krajinný ráz“ je příkladem neurčitého právního pojmu. Judikatura Nejvyššího správního soudu setrvale vychází z premisy, že neurčité právní pojmy, na rozdíl od správního uvážení, podléhají plné soudní jurisdikci (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2014, čj. 8 As 37/2011-154, č. 3073/2014 Sb. NSS, a na něj navazující judikaturu). Kasační soud tímto současně nijak nezpochybňuje, že navazující posouzení samotného zásahu do krajinného rázu je otázkou odbornou, kterou je oprávněn posoudit dotčený orgán, a úkolem soudu není nahradit správní orgány v jejich odborné kompetenci ani nahradit správní uvážení uvážením soudním (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2024, čj. 4 As 361/2023-66, bod 52, a v něm citovanou judikaturu). To nemění nic na tom, že se správní soudy musí, aniž by závazné stanovisko hodnotily po odborné stránce (k tomu nemají odborné znalosti), zabývat zejména tím, zda stanovisko spočívá na úplných podkladech, zda dotčené orgány přihlédly ke všem rozhodným skutečnostem a námitkám, zda stanovisko není v rozporu s ostatními důkazy a zda jeho odůvodnění odpovídá pravidlům logického uvažování (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2022, čj. 10 As 316/2021-39, bod 19).

[16] K argumentaci stěžovatelů, že v dané lokalitě již existují stavby podobné povolované stavbě, Nejvyšší správní soud uvádí, že takové posouzení není předmětem nyní projednávané věci. V nyní projednávaném případě městský soud pouze konstatoval, že se v dané lokalitě jedná o krajinu, a proto bylo na žalovaném, resp. na stavebním úřadu, aby po stavebníkovi požadoval předložení závazného stanoviska dle § 12 odst. 2 ZOPK. Nad rámec věci Nejvyšší správní soud v souladu s ustálenou judikaturou dodává, že jednotlivé stavby z minulosti narušující nevhodně krajinný ráz nejsou legitimním ospravedlněním pro další budoucí stavby, které by krajinný ráz rovněž narušovaly. Přestože krajina zpravidla nemůže být udržována v původním stavu, smyslem ochrany krajinného rázu je zabránit přetvoření krajiny, které bude na dlouhou dobu nevratné, a to takové krajiny, která je něčím jedinečná,

přičemž její přetvoření na jiný typ krajiny je z dlouhodobého hlediska i veřejného zájmu horší než ponechání původní krajiny. Krajinný ráz musí být přitom v každém jednotlivém případě posuzován individuálně (ad hoc) s ohledem na jedinečnost dané lokality. Opačný přístup by měl za následek, že by se souhlas se změnou nebo snížením krajinného rázu stal pouhou formalitou a ztratil by charakter řízení, ve kterém se pečlivě a zodpovědně váží přípustnost poklesu vizuální hodnoty dané lokality (k tomu srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2022, čj. 10 As 316/2021-39, či ze dne 3. 2. 2016, čj. 3 As 86/2014-49). Rovněž existence dalších staveb podobných plánovanému záměru (např. z hlediska objemu staveb, jejich výšky atp.) nemůže být důvodem pro absenci náležitého posouzení z hlediska zásahu do krajinného rázu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2021, čj. 6 As 209/2021-37).

[17] S ohledem na umístění stavby nelze přijmout ani poukaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2014, čj. 7 As 23/2014-57. V tomto rozsudku se soud zabýval situací, kdy stavba byla „umísťována do vysoce urbanizovaného prostředí – konkrétně vilové čtvrti. Rozhodně zde nelze hovořit o řídké zástavbě či území, v němž by byly významnou měrou zastoupeny přírodní prvky jako les, výrazné nezastavěné svahy, vodní toky apod.“ Uvedené závěry nelze převést na souzenou věc, neboť v ní se jednalo o situaci posouzení stavby, která je umísťována na samém konci urbanizovaného území a nadto v bezprostřední blízkosti lesa. Stejně tak např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2006, čj. 6 A 83/2002-65, zdejší soud vyloučil, aby bylo možné uvažovat o krajině v centru vysoce urbanizované oblasti (jednalo se o zastavěné území v Praze v sousedství páteřní magistrály). I zde však soud akcentoval, že v předmětné věci nebylo možné identifikovat významný krajinný prvek, přičemž pokud by takový prvek byl shledán, bylo by možné hovořit o krajinném rázu i v případě vysoce urbanizované oblasti, neboť „centrální část vysoce urbanizovaného prostředí nelze bez přistoupení dalších skutečností označit za ‚krajinu‘ ve smyslu zákona o ochraně přírody a krajiny. Takovou další skutečností a jinou situací by bylo, kdyby tu byl významný krajinný prvek nebo dokonce zvláště chráněné území, území přechodně chráněné atp.“ Z uvedené judikatury nelze dovozovat ani to, že by přítomnost významných krajinných prvků nebyla jedním z ukazatelů krajinného rázu, resp. že by v takovém případě nebyl dotčený orgán povinen vydat závazné stanovisko ve smyslu § 12 odst. 2 ZOPK a postačilo by namísto něj pouhé vyjádření.

[18] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že souhlasí s městským soudem, že orgán ochrany přírody a krajiny měl v nyní projednávané věci vydat závazné stanovisko zabývající se možným zásahem zamýšleného stavebního záměru do krajinného rázu dle § 12 odst. 2 ZOPK. Za situace, kdy závazné stanovisko dle § 12 odst. 2 ZOPK vydáno nebylo, bylo následné řízení o vydání společného povolení zatíženo vadou, jež mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Nelze proto souhlasit ani se závěrem, že stavební úřad ani žalovaný při vydávání společného povolení nepochybily, když závěry dotčených orgánů bez dalšího přejaly do vydaného společného povolení (obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2009, čj. 7 As 52/2009-227). Podobně jako městský soud ani Nejvyšší správní soud nepředvídá budoucí závěry dotčeného orgánu ochrany přírody a krajiny stran možného zásahu do krajinného rázu vydané ve formě závazného stanoviska dle § 12 odst. 2 ZOPK. Bude na dotčeném orgánu, resp. na žalovaném, aby se důkladně zabýval všemi individuálními aspekty dané věci a řádně posoudil danou situaci, a to mj. i s ohledem na

pokračování

existenci významných krajinných prvků v dané lokalitě, a to s přihlédnutím k výše uvedeným závěrům, resp. závěrům obsaženým ve zrušujícím rozsudku městského soudu.

[19] Pokud pak stěžovatelé poukazují na vyjádření dotčeného orgánu MHMP, odboru ochrany prostředí, ze dne 12. 5. 2025, které si stěžovatelé vyžádali a předložili současně s (doplněním) kasační argumentace, konstatuje soud, že to bylo vydáno až v průběhu kasačního řízení, nikoliv v řízení, které předcházelo vydání napadeného rozhodnutí. Nemůže se tak z povahy věci jednat o stanovisko vydávané v řízení, které předcházelo vydání napadeného rozhodnutí. Toto neformální stanovisko, vyhotovené na žádost stěžovatelů „*pro potřeby podání kasační stížnosti*“, tak nemůže zhojit ani předchozí chybný postup správního orgánu. Tím by totiž mohli být účastníci řízení zkráceni na svých právech, jelikož by se k jeho obsahu nemohli vyjádřit. Nemohlo by tak být řádným způsobem reagováno na jejich případné námitky ve správním řízení před stavebním úřadem, resp. závěr dotčeného orgánu by nemohl být po odborné stránce přezkoumán u nadřízeného dotčeného orgánu v rámci příp. odvolacího řízení.

[20] K námitkám stěžovatelů, dle kterých žalobci neuvedli, v čem konkrétně bylo zasaženo do jejich práv, Nejvyšší správní soud uvádí, že podstatou nyní projednávané věci, resp. námitek žalobců je vydání společného povolení zamýšleného stavebního záměru v rozporu se zákonem, resp. absence závazného stanoviska ve smyslu § 12 odst. 2 ZOPK. Z judikatury správních soudů přitom vyplývá, že účastník řízení je oprávněn namítat, že pro danou stavbu nebyl vydán souhlas orgánu ochrany přírody se zásahem do krajinného rázu, neboť „*změnou krajinného rázu může být dotčena na právu pokojně užívat svůj majetek, jehož součástí je i právo na to, aby poměry území, v němž se tento majetek nachází, byly změněny pouze v zákonných mezích a zákonným způsobem*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2008, čj. 2 As 49/2007-191). Lze dodat, že žalovaný v napadeném rozhodnutí nezpochybnil postavení žalobců jako účastníků řízení (třetí úplný odstavec na straně 5 napadeného rozhodnutí).

[21] Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem i v tom, že nebyly řádně vypořádány námitky týkající se plynulosti a bezpečnosti dopravy v dotčené lokalitě.

[22] Z obsahu spisu vyplývá, že v odvolání proti vydanému společnému povolení žalobci brojili mj. i proti obsahu závazného stanoviska Městské části Praha 11, úřadu městské části, odboru dopravy, oddělení SSÚ sp. zn. S-MCP11/21/008770/OD/Muz ze dne 7. 10. 2021. Jak akcentoval již městský soud, žalobci v této souvislosti v odvolacích námitkách poukazovali na zcela konkrétní problémy týkající se plynulosti a bezpečnosti dopravy v dotčené lokalitě. Svoji argumentaci žalobci podpořili závěry plynoucími z dopravní studie (Dopravní studie pro Jižní Město II zadané Městskou částí Praha 11 z prosince 2022). Z té mj. vyplývá, že současná síť obslužných komunikací je již v současnosti nevyhovující. Dále jsou zde (konkrétně srov. 1 Průzkumová a rozborová část, 1.1 Textová část, bod 1.1.3) shrnuty identifikované nedostatky individuální automobilové dopravy a rovněž je zde rozebrána doprava v klidu, resp. je zde přisvědčeno argumentaci žalobců o prohloubení stávajícího deficitu dopravy v klidu z důvodu narůstající výstavby a počtu obyvatel (v podrobnostech soud odkazuje na bod 225 napadeného rozsudku městského soudu a rovněž na závěry plynoucí z veřejně přístupné dopravní studie).

[23] Nejvyšší správní soud akcentuje, že jelikož se proti závaznému stanovisku nelze přímo odvolat, probíhá jeho přezkum prostřednictvím odvolání proti rozhodnutí, pod něž jsou tyto akty subsumovány. Napadené závazné stanovisko má být v takovém případě podrobeno posouzení správním orgánem, jenž je nadřízen dotčenému správnímu orgánu, který závazné stanovisko vydal. Ten následně závazné stanovisko buď potvrdí, anebo změní, a to formou závazného stanoviska. V nyní projednávaném případě se obsahem závazného stanoviska, resp. odvolacími námitkami zabýval MHMP, odbor pozemních komunikací a drah ve svém závazném stanovisku ze dne 17. 4. 2023 (čj. MHMP-657852/2023/04/ku). Přezkum závazného stanoviska nadřízeným dotčeným orgánem však v nyní projednávaném případě zahrnuje pouze obecné ztotožnění se se závěry prvostupňového silničního správního úřadu (tj. Městské části Praha 11, úřadu městské části, odboru dopravy oddělení SSÚ, sp. zn. S-MCP11/21/008770/OD/Muz) ze dne 7. 10. 2021. Jak již v této souvislosti konstatoval městský soud, výstup z přezkumu obsahuje v podstatě jen obecné závěry a nereaguje na konkrétní námitky žalobců týkající se bezpečnosti a plynulosti dopravy v dané lokalitě. Ačkoliv v této souvislosti lze se stěžovateli nepochybně souhlasit v tom ohledu, že se správní orgány nemohou zabývat hypotetickým stavem, který by mohl nastat v budoucnu, je nutno akcentovat, že žalobci poukazovali na aktuální dopravní problémy v dané lokalitě, a to mj. i v souvislosti s dopravní studií. Ta v době vydání závazného stanoviska nadřízeného dotčeného orgánu, jakož i v době vydání rozhodnutí žalovaného, byla již vypracována a zveřejněna. Správní orgány v odvolacím řízení se jí proto měly zabývat. Nejvyšší správní soud si je samozřejmě vědom nezávazné povahy dopravní studie, avšak to nic nemění na skutečnosti, že správní orgány v odvolacím řízení řádně nevypořádaly námitky s ní související, což má za následek nemožnost aprobování jejich závěrů městským soudem (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008, čj. 8 Afs 66/2008-71, ze dne 30. 9. 2011, čj. 4 As 12/2011-100, či ze dne 22. 1. 2004, čj. 4 Azs 55/2003-51, č. 638/2005 Sb. NSS).

[24] S ohledem na výše uvedené se Nejvyšší správní soud ztotožňuje se závěrem městského soudu, dle kterého se správní orgány dostatečně nezabývaly všemi námitkami stran dopravního řešení, které žalobci uplatnili (žalobci upozorňovali zejm. na kapacitní nedostatky slepé ulice Gregorova a nedostatek parkovacích míst). Správní orgán pochopitelně nemohl reagovat na námitku, kterou žalobci uplatnili až v žalobě, avšak to nic nemění na tom, že na další námitky, jež byly uplatněny žalobci včas v řízení před správním orgánem, reagováno rovněž nebylo. Na uvedeném závěru přitom nic nemění ani vyjádření k závaznému stanovisku ze dne 24. 4. 2025 (čj. MHMP-416136/2025/O4/Ku) vyžádané stěžovateli v rámci doplnění kasačních stížností, neboť tímto vyjádřením nelze řádně vypořádat námitky žalobců uplatněné v odvolacím řízení, což ostatně příslušný dotčený orgán ani nečiní, když uvádí pouze toliko, že závazné stanovisko je i nadále platné a předmětná dopravní studie není závazná. Nejvyšší správní soud nevyhověl ani souvisejícímu návrhu na provedení vyjádření k závaznému stanovisku jako důkazu, neboť potenciálně zjištěné skutečnosti by byly z hlediska nosného posouzení věci městským soudem nadbytečné.

[25] Ani na základě žádné další dílčí stížní argumentace neshledal soud důvod k přehodnocení závěru městského soudu, že bylo třeba zrušit žalobou napadené rozhodnutí

pokračování

pro výše uvedené vady. Rozsudek městského soudu má v tomto ohledu plnou oporu v právní úpravě a judikatuře.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že městský soud nepochybil, když vydané společné povolení zrušil, a proto kasační stížnosti zamítl. Nejvyšší správní soud současně dodává, že samostatně nerozhodoval o návrhu žalobců na zrušení přiznaného odkladného účinku kasačních stížností, protože o tomto mimořádném opravném prostředku bylo rozhodnuto bez zbytečného prodlení po nezbytném poučení účastníků řízení a dalších procesních úkonech (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2003, č. j. 2 Azs 3/2003-44).

[27] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 soudního řádu správního. Stěžovatelé, tj. osoby zúčastněné na řízení II, III) a IV), nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech, neboť ve věci neměli úspěch. Žalovanému soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasačních stížnostech žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

[28] Žalobce a) a žalobce b) měli ve věci úspěch, a proto jim vůči neúspěšným stěžovatelům přísluší právo na náhradu účelně vynaložených nákladů. Náklady žalobců spočívají v odměně jejich právního zástupce za čtyři úkony právní služby: dva úkony právní služby dle § 11 odst. 1 písm. d), tj. společné vyjádření ke kasačním stížnostem, a dva úkony v poloviční tarifní hodnotě, za společné vyjádření k návrhům na přiznání odkladného účinku kasačních stížností podle § 11 odst. 2 písm. a) ve spojení s odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátního tarif, ve znění účinném od 1. 1. 2025). Odměna za jeden úkon právní služby v plné výši činí 4 620 Kč, v poloviční výši pak 2 310 Kč, celkem za dva úkony v této věci pak 6 930 Kč. Právní zástupce zastupoval v řízení o kasační stížnosti dvě osoby (žalobce). Výše odměny za každý úkon se tak podle § 12 odst. 4 advokátního tarifu za druhou osobu snižuje o 20 %. Navrhovatelům tedy náleží odměna zástupce ve výši 12 474 Kč (6 930 Kč + 5 544 Kč) za čtyři úkony právní služby (§ 9 odst. 5 advokátního tarifu, ve spojení s § 7 bodem 5 téhož předpisu). Za uvedené úkony náležela žalobcům rovněž paušální částka náhrady hotových výdajů ve výši 450 Kč za úkon (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celkem tedy žalobcům náleží náhrada nákladů řízení ve výši 14 274 Kč. Protože právní zástupce žalobců je plátcem DPH, zvyšuje se přiznaná částka o sazbu této daně, tedy o 21 %, na celkovou výši nákladů řízení 17 272 Kč (14 274 Kč + 2 998 Kč). Celkové společné náklady žalobců tak činí 17 272 Kč, přičemž každý z nich má právo na náhradu jedné poloviny (rozsudek zdejšího soudu ze dne 15. 5. 2025, čj. 2 Azs 295/2024-38, bod 44). Stěžovatelé jsou povinni společně a nerozdílně (rozsudek zdejšího soudu ze dne 26. 6. 2025, čj. 9 As 175/2024-40, bod 33) nahradit žalobcům náklady řízení k rukám jejich zástupce (§ 149 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve spojení § 64 s. ř. s.), a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[29] Osoby zúčastněné na řízení I) a V) nemají právo na náhradu nákladů řízení. Podle § 60 odst. 5 soudního řádu správního má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu pouze

těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, případně jí soud může z důvodů zvláštního zřetele hodných na návrh přiznat i náhradu dalších nákladů řízení. V daném případě však žádná z těchto zákonem předvídaných situací nenastala.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 13. srpna 2025

Tomáš Foltas
předseda senátu