



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Evy Šonkové a soudců Karla Šimky a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobkyně: **městská část Praha-Křeslice**, se sídlem Štychova 2, Praha 10, zastoupená JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Vodičkova 704/36, Praha 1, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 1. 2025, č. j. MHMP 47559/2025, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2025, č. j. 17 A 27/2025-29,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně je městskou částí hlavního města Prahy, jejímž katastrálním územím má vést záměr liniové stavby – přestavba jednoduchého vedení 400 kV na zdvojené vedení 2 x 400 kV. Vzhledem k tomu, že záměr vyžadující jednotné environmentální stanovisko se zčásti nachází na území přírodní rezervace Mýto, vydal žalovaný jako orgán ochrany přírody a krajiny na základě žádosti stavebníka společné rozhodnutí označené v záhlaví. Zde posoudil záměr z hlediska všech zájmů chráněných zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon č. 114/1992 Sb.“). Společným rozhodnutím žalovaný udělil: souhlas s povolením a provedením záměru, který by mohl vést k poškození nebo zničení významného krajinného prvku, nebo ohrožení či oslabení jeho

ekologicko-stabilizační funkce ve smyslu § 4 zákona č. 114/1992 Sb., dále souhlas s povolením a provedením záměru, který by mohl snížit nebo změnit krajinný ráz ve smyslu § 12 odst. 2 téhož zákona, dále souhlas s povolením a provedením záměru v ochranném pásmu přírodní rezervace Mýto podle § 37 odst. 2 téhož zákona, dále výjimku ze zákazu povolovat a provádět stavby na území přírodní rezervace stanoveného v § 34 odst. 1 písm. c) téhož zákona, a konečně i výjimku ze zákazu zásahu do přirozeného vývoje v rozhodnutí uvedených zvláště chráněných druhů podle § 56 odst. 1 a 2 písm. c) téhož zákona, a stanovil podmínky, za kterých bylo rozhodnutí vydáno.

[2] Žalobkyně se proti rozhodnutí žalovaného bránila žalobou u Městského soudu v Praze (dále „městský soud“), který ji však odmítl z důvodu nedostatku aktivní legitimace. Městský soud konstatoval, že podle rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 12. 12. 2007, č. j. 2 As 33/2007-99, může být účastníkem řízení podle § 71 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb. pouze hlavní město Praha, nikoli jeho městská část. V oblasti upravené zákonem č. 114/1992 Sb. tedy žalobkyně nemá způsobilost nabývat práva a povinnosti podle zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, v rozhodném znění (dále jen „zákon o hlavním městě Praze“) a obecně závazné vyhlášky č. 55/2000 Sb., Statut hlavního města Prahy (dále jen „statut“). Žalobkyně tak nemá dle městského soudu obecnou způsobilost být účastníkem řízení před správním soudem podle § 33 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Nedostatek způsobilosti žalobkyně být účastníkem řízení je neodstranitelným недостатkem podmínky řízení, proto městský soud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

II. Argumentace účastníků řízení

[3] Proti usnesení městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost z důvodů, které podřadila pod § 103 odst. 1 písm. d) a e) s. ř. s.

[4] Stěžovatelka předně rozporuje závěr městského soudu, že postrádá aktivní žalobní legitimaci z důvodu, že ji zákon č. 114/1992 Sb. účastenství ve správním řízení nepřiznává. Upozorňuje na judikaturu NSS připouštějící aktivní legitimaci i žalobci, kterého zvláštní zákon jako účastníka řízení vylučuje (srov. rozsudek NSS sp. zn. 4 As 157/2013), a doplňuje, že podmínění aktivní legitimace předchozím účastenstvím ve správním řízení shledal rozporným s čl. 36 Listiny základních práv a svobod i Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/99. Stěžovatelka v žalobě podrobně odůvodnila, v čem spočívá dotčení na jejích právech, přičemž svou aktivní žalobní legitimaci dovozovala z čl. 11 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (kodifikované znění), § 2 zákona o hlavním městě Praze, § 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) a rozsudku NSS sp. zn. 9 As 176/2023. Trasa zdvojeného elektrického vedení včetně ochranného pásma zasahuje do katastrálního území Křeslic, přičemž nová obytná výstavba se nachází v bezprostřední blízkosti záměru, který bude vzhledem ke své výšce (cca 46 metrů) viditelný z celého území obce. Záměr bude navíc mít negativní vliv na zvláště chráněné druhy rostlin a živočichů, v čemž stěžovatelka spatřuje dotčení svého (a svých občanů) práva na příznivé životní prostředí, život a zdraví. Stěžovatelka má rovněž za to, že posuzovaným záměrem byla přímo zkrácena na svém právu na samosprávu a právu vlastnickém. Poukázala na rozhodnutí rozšířeného senátu, podle něhož je městská část

pokračování

hlavního města Prahy způsobilá podat návrh na zrušení územního plánu nebo jeho části, byť není obcí. Závěrem namítá, že městský soud svůj závěr o tom, že nemá aktivní žalobní legitimaci, nedostatečně odůvodnil.

[5] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že možné dotčení stěžovatelčiných práv bylo posuzováno již ve správním řízení, přičemž žalovaný usnesením ze dne 23. 1. 2025, č. j. MHMP 69088/2025, podle § 28 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, rozhodl, že stěžovatelka není účastníkem řízení, protože nemůže být realizací posuzovaného záměru přímo dotčena na svých právech vzhledem k tomu, že se v místě záměru nenachází žádný pozemek, k němuž by vykonávala vlastnická práva. Stěžovatelce nesvědčí ani zvláštní úprava účastenství podle § 71 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb. Daná obecní kompetence totiž nebyla statutem svěřena městským částem, citované ustanovení tak zakládá postavení účastníka řízení toliko hlavnímu městu Praze, které však nemohlo být účastníkem řízení z důvodu, že v této věci rozhoduje Magistrát hlavního města Prahy. Proti tomuto usnesení stěžovatelka nepodala odvolání. Dále žalovaný upozorňuje, že aktivní žalobní legitimace tzv. neúčastníků je omezena pouze na mimořádné a z hlediska obecných principů správního soudnictví nežádoucí případy. V posuzované věci však bylo vedeno standardní správní řízení, v němž je účastenství upraveno jak správním řádem, tak speciálně ustanoveními § 70 a § 71 zákona č. 114/1992 Sb. Nejde tedy o specifický případ zmiňovaný odbornou literaturou, kde zvláštní zákon vylučuje účastenství podle správního řádu. V řízení nebylo žádným způsobem rozhodováno o právech a povinnostech stěžovatelky; samotná skutečnost, že záměr prochází skrze její katastrální území, účastenství v řízení založit nemůže. Stěžovatelka nemůže být ani dotčena na svých právech zásahem záměru do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. Zákon č. 114/1992 Sb. výslovně formuluje podmínky, za nichž se obecní samosprávy mohou účastnit správního řízení dle tohoto zákona, aniž by musely být dotčeny na svých právech. Jak však bylo vysvětleno výše, tyto podmínky stěžovatelka nesplňuje.

III. Postup Nejvyššího správního soudu před rozhodnutím o věci samé

[6] Vzhledem k tomu, že NSS po předběžném projednání kasační stížnosti dospěl k závěru, že nesdílí názor městského soudu, že stěžovatelka nemá způsobilost být účastníkem řízení před správními soudy, a že tedy žalobu nebylo možné odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., ale pro nevyčerpání opravných prostředků podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s., informoval o tomto svém právním názoru účastníky řízení a dal jim možnost vyjádřit se k uvedenému předběžnému závěru soudu.

[7] Žalovaný se ve svém vyjádření ztotožnil s předběžnými závěry NSS stran nepřijatelnosti stěžovatelčiny žaloby. Stěžovatelka se ve stanovené lhůtě nevyjádřila.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Kasační stížnost je přípustná a lze ji projednat, není však důvodná.

[9] Nejvyšší správní soud úvodem předesílá, že ačkoliv stěžovatelka vedle kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. namítá i nepřezkoumatelnost napadeného usnesení podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., v případě odmítnutí žaloby krajským soudem

přichází v úvahu jako jediný pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Tento důvod je totiž ve vztahu k důvodům podle písm. a) až d) téhož ustanovení důvodem speciálním. Je-li dán důvod podle písm. e), vylučuje to důvody podle písm. a), c) a d), neboť nezákonným je rozhodnutí o odmítnutí návrhu v každém případě i tehdy, byla-li v něm soudem nesprávně posouzena právní otázka ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., bylo-li řízení u krajského soudu zmatečné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. nebo je-li rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[10] Námitku nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení tedy NSS posoudil v rámci kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Dospěl nicméně k závěru, že napadené usnesení nepřezkoumatelné není. Městský soud srozumitelně vyložil důvody svého rozhodnutí a jeho závěry jsou podpořeny logickou argumentací. NSS proto mohl posoudit meritum, jímž je přípustnost stěžovatelčiny žaloby.

[11] Nejprve je třeba vymezit se proti závěru městského soudu, že stěžovatelka nemá způsobilost být účastníkem řízení před správními soudy. Městské části hlavního města Prahy mají zákonem o hlavním městě Praze a statutem stanovenou omezenou právní subjektivitu vyplývající zejména z jejich práva na samosprávu a na výkon samostatné působnosti, a tedy i procesní způsobilost (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 11. 6. 2013, č. j. 3 Ao 9/2011-219, č. 2887/2013 Sb. NSS). Městský soud tedy pochybil, když dospěl k závěru, že žalobu je třeba odmítnout pro neodstranitelný nedostatek procesní způsobilosti ve smyslu § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[12] Obecně stěžovatelka účastníkem řízení před správními soudy tedy být může, přípustnost žaloby v této věci je třeba nicméně zkoumat vzhledem k tomu, že stěžovatelka u městského soudu napadla prvostupňové rozhodnutí správního orgánu, přičemž ve správním řízení neměla ani postavení účastníka řízení.

[13] Podle § 5 s. ř. s., *nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon*. Ustanovení § 68 písm. a) s. ř. s. k tomu uvádí, že *žaloba je nepřípustná také tehdy, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k oprávněnému prostředku jiného (...)*.

[14] Stěžovatelce je třeba přisvědčit, že právní úprava legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu není formálně spojena s tím, zda správní orgán se žalobcem jednal jako s účastníkem řízení (rozsudek NSS ze dne 22. 2. 2011, č. j. 2 Afs 4/2011-64, č. 2260/2011 Sb. NSS, bod 20). Jak plyne z rozsudku NSS ze dne 18. 4. 2014, č. j. 4 As 157/2013-33, č. 3060/2014 Sb. NSS, bodů 29 a 30, jímž argumentovala stěžovatelka, v mimořádných případech může dojít i k tomu, že osoba, která účastníkem správního řízení v souladu s právními předpisy nebyla a být neměla, může vznést tvrzení o dotčení svých práv rozhodnutím, které z tohoto řízení vzešlo, a tudíž může být oprávněna k podání žaloby. V takové situaci po ní nelze vyžadovat vyčerpání opravných prostředků, k jejichž podání nebyla oprávněna. O takový případ může jít především tehdy, pokud zvláštní zákon obsahuje zvláštní úpravu účastenství pro určité správní řízení, přičemž okruh účastníků (taxativně) vymezuje užším způsobem, než by odpovídalo § 27 správního řádu. V důsledku

pokračování

toho je myslitelné, že mimo výčet účastníků zůstanou osoby, které by jinak mohly být daným rozhodnutím dotčeny na svých právech.

[15] V posuzované věci se však o tuto mimořádnou situaci nejedná. V řízeních ve věcech ochrany přírody a krajiny se totiž vedle speciální úpravy účastenství spolků a obcí podle § 70 a § 71 zákona č. 114/1992 Sb. uplatní též obecná úprava účastenství podle § 27 správního řádu (rozsudek NSS ze dne 3. 11. 2023, č. j. 8 As 68/2022-52, bod 44). Není tedy pravdou, jak tvrdí stěžovatelka, že zákon její účastenství v řízení vylučuje. Ačkoli z judikatury NSS vyplývá, že městská část hlavního města Prahy nemůže být účastníkem řízení ve věcech ochrany přírody podle § 71 zákona č. 114/1992 Sb. (rozsudek NSS ze dne 12. 12. 2007, č. j. 2 As 33/2007-99), stěžovatelka mohla a měla namítat dotčení svých práv ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu již ve správním řízení. Dotčení na právech městské části hlavního města Prahy totiž není *a priori* vyloučené. Podle judikatury NSS městské části hlavního města Prahy vystupují v právních vztazích svým jménem, nesou odpovědnost z těchto vztahů vyplývající a jsou nositeli práv a povinností v rozsahu stanoveném zákonem č. 131/2000 Sb. a statutem (rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644, č. 2106/2010 Sb. NSS). Mohou se tak dovolávat dotčení svého práva na samosprávu a práva na výkon samostatné působnosti vymezené zákonem č. 131/2000 Sb. a statutem (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 11. 6. 2013, č. j. 3 Ao 9/2011-219, č. 2887/2013 Sb. NSS, bod 24).

[16] Ze správního spisu vyplývá, že žalovaný usnesením ze dne 23. 1. 2025, č. j. MHMP 69088/2025, v reakci na podané námítky stěžovatelky rozhodl, že stěžovatelka není účastníkem posuzovaného správního řízení. Stěžovatelka se proti tomuto rozhodnutí mohla bránit řádným opravným prostředkem a následně i žalobou (viz výslovně rozsudek NSS ze dne 2. 7. 2015, č. j. 9 As 222/2014-147, č. 3288/2015 Sb. NSS, zejm. bod 21, předtím viz i rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2007, č. j. 3 As 74/2006-61, č. 1236/2006 Sb. NSS), přičemž právě v těchto podáních mohla rozvinout argumentaci týkající se dotčení svých práv ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu, kterou uplatňuje v nynějším řízení, případně se pokusit o změnu judikurního závěru, že městská část hlavního města Prahy nemůže být účastníkem řízení podle § 71 zákona č. 114/1992 Sb. Byla-li by úspěšná, mohla dosáhnout pozice opomenutého účastníka, a tedy napadnout odvoláním i meritorní rozhodnutí správního orgánu. Nic z toho však neučinila, a citované usnesení se tak stalo pravomocným. Pravomocné rozhodnutí o tom, že stěžovatelka nebyla účastnicí správního řízení, nelze obcházet podáním žaloby přímo proti prvostupňovému meritornímu rozhodnutí, v něž toto řízení vyústilo. Takovým postupem by byla popřena jedna ze základních zásad správního soudnictví, a to subsidiarita soudního přezkumu (rozsudek NSS ze dne 14. 4. 2020, č. j. 9 As 348/2018-42, bod 22).

[17] Za dané procesní situace NSS nezbyvá než konstatovat, že stěžovatelčina žaloba v posuzované věci byla nepřipustná z důvodu nevyčerpání řádných opravných prostředků. Kasační soud na tomto místě rovněž připomíná zásadu, že práva svědčí bdělým. Za účelem zajištění práva na předvídatelnost soudního rozhodování dal NSS účastníkům řízení možnost se k vyslovenému právnímu závěru soudu ještě před rozhodnutím ve věci vyjádřit, neuvedli však žádný argument ani rozhodnou skutečnost, které by jej byly s to změnit.

[18] S ohledem na vše výše uvedené NSS uzavírá, že městský soud žalobu správně odmítl, učinil tak ovšem z nesprávného důvodu. Žaloba stěžovatelky byla nepřipustná podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s., a nikoli podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jak dovodil městský soud.

V. Závěr a náklady řízení

[19] NSS shledal kasační stížnost nedůvodnou, proto ji v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. zamítl. Ačkoli totiž městský soud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. namísto § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., napadené usnesení o odmítnutí žaloby není v rozporu se zákonem, a nebyl proto naplněn kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[20] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch. Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

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

V Brně dne 30. prosince 2025

Eva Šonková
předsedkyně

s
e
n
á
t
u