



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Kocourka a soudkyň Evy Šonkové a Sylvie Šiškeové v právní věci navrhovatelky: **městská část Praha-Suchdol**, se sídlem Suchdolské náměstí 734/3, Praha 6, zast. Mgr. Beátou Sabolovou, advokátkou, se sídlem Uruguayská 416/11, Praha 2, 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, o kasační stížnosti navrhovatelky proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 5. 12. 2024, č. j. 6 A 104/2024-46,

t a k t o :

- I. V řízení **se pokračuje**.
- II. Kasační stížnost **se zamítá**.
- III. Navrhovatelka **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Odpůrci **se nepříznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatelka se návrhem ze dne 4. 11. 2024 domáhala podle § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) zrušení části shora uvedených opatření obecné povahy, a to v textové i grafické části ohledně „Pražského okruhu“, která se týká katastrálního území navrhovatelky. S ohledem na § 101a odst. 1 větu druhou 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 jen „stanovisko EIA“), vydaného podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Stanovisko EIA se týkalo záměru výstavby dálnice D0, úseků 518 a 519 Ruzyně – Březiněves, souviselo tedy s dopravním řešením Pražského okruhu vymezeným shora uvedenými opatřeními obecné povahy.

[2] Žalobu proti stanovisku EIA městský soud usnesením ze dne 2. 12. 2024, č. j. 3 A 91/2024-47, odmítl, protože ji shledal nepřipustnou podle § 68 písm. e) ve spojení s § 70 písm. a) s. ř. s. 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 částí opatření obecné povahy se městský soud v řízení o jejich zrušení předně zabýval otázkou, zda je návrh přípustný. Odkázal na předchozí judikaturu, která vykládá větu druhou § 101a odst. 1 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. odmítl.

II. Kasační stížnost a vyjádření odpůrce

[4] Proti usnesení městského soudu podala navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, ve které navrhla toto usnesení zrušit. Stěžovatelka nerozporovala akcesorickou povahu návrhu na zrušení opatření obecné povahy ve vztahu k podané žalobě proti rozhodnutí. Upozornila ovšem, že v důsledku nesprávného posouzení přípustnosti žaloby proti stanovisku EIA došlo ze strany městského soudu také k nezákonnému posouzení přípustnosti návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Stěžovatelka podala proti rozhodnutí 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 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 jen „směrnice o EIA“). Vzhledem k tomu, že 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. Vnitrostátní způsob přezkumu závazných stanovisek EIA nekoresponduje s požadavky směrnice o EIA, která je postavena na rovnocenném, účinném, včasném a širokém přístupu k soudnímu přezkumu. Podmínky soudního řízení nesmějí nadměrně ztěžovat výkon práv priznaných unijním právem. Neumožnění samostatného soudního přezkumu stanoviska EIA je však z pohledu

pokračování

dotčených osob velmi nevýhodné a nadměrně ztěžující výkon práv. Stávající judikaturní výklad neobstojí, neboť je rozporný s unijním právem. Stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) podal žádost o rozhodnutí o předběžné otázce Soudnímu dvoru EU (dále jen „SDEU“).

[5] Stěžovatelka také zdůraznila, že stanovisko EIA nelze zrušit pomocí opravného 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 platí, že pokud je zrušeno finální rozhodnutí, je automaticky zrušeno i závazné stanovisko. 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 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 v rozporu s povinností na účinné zapojení veřejnosti, kterou předpokládá směrnice o EIA. Takový odklad navíc nekoresponduje se zásadou racionality a hospodárnosti řízení. Nechrání 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 navrhl, aby NSS spojil posuzované řízení s řízením vedeným pod sp. zn. 5 As 335/2024. Tato věc se týká kasační stížnosti stěžovatelky proti usnesení městského soudu o odmítnutí primární žaloby proti stanovisku EIA. Alternativně navrhl, aby NSS vyčkal na rozhodnutí pátého senátu o této kasační stížnosti.

[7] Odpůrce ve svém vyjádření navrhl kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou.

III. Následný vývoj řízení

[8] Dne 19. 3. 2025 vydal NSS rozsudek č. j. 5 As 335/2024-58 (dále jen „rozsudek pátého senátu“), v němž rozhodl o kasační stížnosti stěžovatelky vztahující se k primární žalobě proti stanovisku EIA tak, že ji zamítl. NSS se ztotožnil se závěrem městského soudu, že stanovisko EIA je vyloučeno ze samostatného soudního přezkumu.

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

[10] NSS tomuto návrhu vyhověl a řízení přerušil usnesením ze dne 30. 10. 2025, č. j. 2 As 291/2024-74. Posuzovaná věc je totiž závislá na tom, zda rozsudek pátého senátu ob stojí v řízení o ústavní stížnosti stěžovatelky.

[11] Ústavní soud o stěžovatelčině ústavní stížnosti rozhodl usnesením ze dne 15. 1. 2026, sp. zn. I. ÚS 1552/25, kterým ji odmítl. Ústavní soud přisvědčil názoru NSS, že stanovisko EIA je pouze závazným podkladem pro následné vydání rozhodnutí o povolení záměru. Toto rozhodnutí lze pak přezkoumat ve správním soudnictví.

IV. Posouzení kasační stížnosti

[12] Vzhledem k tomu, že Ústavní soud rozhodl o ústavní stížnosti stěžovatelky proti rozsudku pátého senátu, odpadla překážka, pro niž bylo řízení o kasační stížnosti v této věci přerušeno. NSS proto vyslovil výrokem I. tohoto rozsudku, že se v řízení pokračuje (§ 48 odst. 6 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

[13] NSS posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Poté NSS zkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] NSS úvodem podotýká, že stěžovatelka kromě jiného namítala i nepřezkoumatelnost usnesení městského soudu o odmítnutí primární žaloby proti stanovisku EIA. Z kasační stížnosti je však patrné, že v posuzovaném 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 nesměřuje proti rozhodovacím důvodům městského soudu v posuzované věci, a tudíž 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).

[16] Spornou otázkou 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.). Touto otázkou se NSS zabýval za shodných okolností, jaké jsou v nyní posuzované věci, v rozsudku ze dne 16. 7. 2025, č. j. 1 As 337/2024-69. NSS neshledal důvod, pro který by se měl od závěrů tohoto rozsudku odchýlit.

[17] NSS podotýká, že v posuzované 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 konkrétního správního aktu, který může zasahovat do práv určité osoby, přičemž v tomto aktu bylo opatření obecné povahy nějakým způsobem užito (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 13. 9. 2016,

pokračování

č. j. 5 As 194/2014-36, č. 3470/2016 Sb. NSS, body 20 až 23, nebo 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 (viz rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2015, č. j. 9 As 207/2015-46).

[18] Podstatná část kasační argumentace stěžovatelky směřovala k tomu, že primární návrh byl odmítnut v rozporu se zákonem. Tato argumentace (včetně návrhu na položení předběžné otázky SDEU) nicméně měla své místo pouze v soudním řízení, jehož předmětem byl přezkum stanoviska EIA. Není naopak žádného důvodu, aby se jí NSS věcně zabýval i v řízení o incidenčním návrhu na zrušení opatření obecné povahy, pro které je významné toliko to, zda žaloba proti stanovisku EIA byla odmítnuta (rozhodující je tedy výsledek tohoto řízení). NSS proto ověřil, že kasační stížnost proti usnesení městského soudu, jímž byla odmítnuta pro nepřipustnost žaloba proti stanovisku EIA, byla zamítnuta a následně podaná ústavní stížnost odmítnuta. Žádný další procesní prostředek, jímž by mohla zvrátit skutečnost, že žaloba proti stanovisku EIA byla odmítnuta, nemá stěžovatelka k dispozici. Tato otázka tedy byla před vnitrostátními soudy vyřešena s definitivní platností.

[19] NSS tak dále mohl přistoupit 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, bodech 21 a 22, NSS 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. V důsledku závislosti (akcesority) obou řízení lze ve shodě s rozsudkem NSS 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 tedy postupoval správně a jeho usnesení ob stojí i ve světle následně vydaných rozhodnutí ve věci přezkumu stanoviska EIA.

V. Závěr a náklady řízení

[20] NSS na základě shora uvedených závěrů neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[21] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti NSS rozhodl podle § 60 odst. 1 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 27. ledna 2026

Tomáš Kocourek
předseda senátu