



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Petry Weissové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci navrhovatelky: **obec Zdiby**, sídlem Průběžná 11, Zdiby - Veltěž, zastoupená Mgr. Beatou Sabolovou, LL.M., advokátkou, sídlem Komunardů 1001/30, Praha 7, proti odpůrci: **Středočeský kraj**, sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Zásad územního rozvoje Středočeského kraje, vydaných usnesením zastupitelstva Středočeského kraje ze dne 19. 12. 2011, č. 4-20/2011/ZK, ve znění jeho 2. aktualizace vydané usnesením zastupitelstva Středočeského kraje ze dne 26. 4. 2018, č. 022-13/2018/ZK, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 11. 11. 2024, č. j. 37 A 75/2024-31,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Navrhovatelka se návrhem podaným dne 4. 11. 2024 podle § 101a a násl. s. ř. s. (ve znění účinném do 31. 12. 2025; shodně dále) domáhala zrušení části v záhlaví označeného opatření obecné povahy (dále jen „napadené OOP“, nebo „ZÚR“), a to v rozsahu textového a grafického vymezení silničního okruhu kolem Prahy na území navrhovatelky. V návrhu na zahájení řízení navrhovatelka uvedla, že Ministerstvo životního prostředí (dále jen „ministerstvo“) vydalo dne 2. 9. 2024 souhlasné závazné stanovisko k posouzení vlivu záměru č. j. MZP/2024/710/2485 (dále jen „stanovisko EIA“) podle § 9a odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „zákon o posuzování vlivů“), týkající se projektu „D0 518, 519 Ruzyně - Březiněves“ (dále jen „záměr“). Trasa záměru byla podle navrhovatelky určena napadeným OOP, které mělo přímý vliv na vydání stanoviska

EIA, které převzalo jeho nezákonnosti spočívající v nedostatečném posouzení vlivu záměru na životní prostředí a v absenci posouzení rozumných alternativ trasování.

[2] Krajský soud v Praze (dále jen „krajský soud“) návrh na zrušení napadeného OOP odmítl v záhlaví označeným usnesením (dále jen „napadené usnesení“) s odkazem na § 46 odst. 1 písm. a), resp. b) s. ř. s.

[3] Krajský soud dospěl k závěru, že ač navrhovatelka uvedla, že společně s návrhem na zrušení OOP podává i žalobu na zrušení stanoviska EIA, tato žaloba nebyla ani součástí textu návrhu, ani nebyla učiněna u krajského soudu samostatným podáním. Podle krajského soudu však lze návrh na tzv. incidenční přezkum OOP, o nějž podle obsahu návrhu žalobkyni šlo, učinit jen současně se žalobou proti rozhodnutí ve věci, v níž bylo napadené OOP užito, byť se tak nemusí nezbytně stát v jediném podání. Krajský soud poukázal na to, že incidenční přezkum napadeného OOP má subsidiární povahu v tom smyslu, že je třeba nejprve posoudit, zda je včasná a projednatelná žaloba proti rozhodnutí, v němž mělo být napadené OOP použito. Krajský soud uvedl, že k takovému posouzení dosud nemá dostatek informací a není na něm tyto informace obstarávat, pokud je neuvádí žalobkyně. Aniž by dále zjišťoval okolnosti týkající se podání žaloby proti stanovisku EIA, poukázal na to, že taková žaloba by stejně nebyla za žádných okolností projednatelná. Závazná stanoviska podle § 149 správního řádu, stejně jako i ta vydaná podle § 9a zákona o posuzování vlivů, totiž nejsou rozhodnutími podle § 65 s. ř. s., a nejsou proto samostatně soudně přezkoumatelná. V tomto směru tudíž neshledal splnění jedné z podmínek řízení spočívající v existenci projednatelné žaloby proti rozhodnutí, ve kterém bylo napadené OOP užito.

[4] Krajský soud se přesto zabýval i tím, zda by bylo možno napadené OOP přezkoumat samostatně, tedy v rámci tzv. abstraktního přezkumu podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. Jelikož napadené OOP nabylo účinnosti dne 4. 9. 2018, lhůta k podání takového návrhu v souladu s § 101b odst. 1 s. ř. s. uplynula 4. 9. 2019. Byl-li návrh na zrušení napadeného OOP podán dne 4. 11. 2024, jednalo se o návrh opožděný.

II.

[5] Proti napadenému usnesení se navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka“) brání kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Navrhuje jej zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Stěžovatelka považuje závěry krajského soudu za nesprávné a současně považuje napadené usnesení také za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. V obsáhlé kasační stížnosti namítá, že dne 4. 11. 2024 podala incidenční návrh na zrušení napadeného OOP, a to současně se žalobou proti stanovisku EIA, kterou ve stejný den podala u Městského soudu v Praze jako soudu příslušného. Stěžovatelka má za to, že pokud z § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. vyplývá, že v případě tzv. incidenčního přezkumu má být žaloba proti rozhodnutí, v němž bylo užito OOP, které je také napadáno, podána současně s návrhem na zrušení tohoto OOP, neznamená to, že se tak musí stát v jediném podání. Naopak postačí učinit tak ve dvou podáních učiněných u soudu současně. Právě tak postupovala stěžovatelka, což v návrhu na zrušení OOP také uvedla. Krajský soud tedy jednak pochybil, pokud nezohlednil, že obě tato žádání (žalobu proti stanovisku EIA i proti návrhu na zrušení napadeného OOP) učinila současně, a pochybil i v tom, když návrh na zrušení napadeného

pokračování

OOP odmítl bez jakéhokoliv ověření (skrze výzvu podle § 37 odst. 5 s. ř. s.), zda stěžovatelka skutečně současně s tímto návrhem podala žalobu proti rozhodnutí, v němž bylo napadené OOP užito. Tento jeho postup i závěry, k nimž dospěl, stěžovatelka považuje za rozporné s judikaturou Nejvyššího správního soudu. Krajský soud tím zasáhl do stěžovatelčina práva na přístup k soudu. Podmínky pro odmítnutí návrhu na zrušení napadeného OOP nebyly splněny a krajský soud neuvedl ani skutkové důvody, na nichž napadené usnesení založil.

[7] Stěžovatelka v kasační stížnosti rozporuje také závěr krajského soudu o neexistenci projednatelné žaloby. Nesouhlasí s tím, že stanovisko EIA není samostatně soudně přezkoumatelné. K tomu v kasační stížnosti uvádí obsáhlou argumentaci, neboť si je vědoma toho, že přípustnost incidenčního návrhu na přezkum napadeného OOP je dána tehdy, je-li přípustná žaloba proti stanovisku EIA.

[8] Nejvyšší správní soud již nyní uvádí, že tuto argumentaci vztahující se ke stanovisku EIA zde více nerozvádí, neboť není sporu o tom, že obsahem stěžovatelčina návrhu na zrušení napadeného OOP nebyla žaloba proti stanovisku EIA. Tuto žalobu naopak stěžovatelka podala samostatně k Městskému soudu v Praze, který ji odmítl usnesením ze dne 2. 12. 2024, č. j. 3 A 92/2024-47, které bylo posléze předmětem přezkumu v řízení o kasační stížnosti podané stěžovatelkou u Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 6 As 287/2024, jak vyplývá z údajů dostupných na www.nssoud.cz.

III.

[9] Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožňuje se závěry krajského soudu obsaženými v napadeném usnesení. Navrhuje kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou.

IV.

[10] Stěžovatelka v replice setrvává na svých kasačních tvrzeních. V dalších doplňujících podáních pak odkazuje na související soudní věci vedené u Nejvyššího správního soudu jednak pod sp. zn. 6 As 287/2024 a také pod sp. zn. 5 As 35/2024, v nichž byly řešeny otázky, jež mají význam i v projednávané věci. Konkrétně se jednalo o posouzení, zda stanovisko EIA je samostatně soudně přezkoumatelné žalobou proti rozhodnutí. Stěžovatelka uvádí, že v obou věcech byly podány ústavní stížnosti (vedené pod sp. zn. I. ÚS 1450/25 a sp. zn. I. ÚS 1552/25 – poznámka soudu) a z uvedeného důvodu navrhovala, aby Nejvyšší správní soud řízení do doby rozhodnutí Ústavního soudu o těchto ústavních stížnostech přerušil.

V.

[11] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s., ve znění účinném do 31. 12. 2025 - viz čl. XI, bod 3. zákona č. 314/2025 Sb.; shodně dále).

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud předesílá, že je-li předmětem přezkumu usnesení o odmítnutí žaloby, jak je tomu právě nyní, zabývá se v řízení o kasační stížnosti výlučně tím, zda byly

splněny zákonné předpoklady pro takový postup. Naopak se nemůže zabývat věcí samou, neboť to před ním nečinil ani krajský soud.

[14] K namítané nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení pro nedostatek důvodů Nejvyšší správní soud odkazuje na svoji ustálenou judikaturu, v níž se k nepřezkoumatelnosti soudního rozhodnutí opakovaně vyjadřoval (viz například rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44 a řada dalších). Co se týče nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek důvodů, pod tento termín je nutno podřadit nedostatek důvodů skutkových. Bude se typicky jednat o případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem.

[15] V napadeném usnesení podle Nejvyššího správního soudu důvody, na nichž krajský soud založil svoje úvahy, nechybí, a vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů proto toto usnesení netrpí. Krajský soud shrnul skutkový stav věci, podřadil jej pod právní normy na věc dopadající, zohlednil i relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu a jeho závěry o stěžejních sporných otázkách jsou jasné, srozumitelné a vnitřně bezrozporné.

[16] Nutno však stěžovatelce přisvědčit v tom, že krajský soud se dopustil dílčího pochybení. Na jednu stranu totiž dovodil, že z návrhu na zrušení napadeného OOP není zřejmé, zda stěžovatelka současně s ním podala i žalobu proti stanovisku EIA, a přitom nemá na základě čeho ověřit, zda taková žaloba byla podána u jiného soudu. Současně ale z návrhu na zrušení napadeného OOP sám seznal, že se v něm stěžovatelka o podání takové žaloby zmiňuje a že tato žaloba měla tvořit přílohu č. 5 návrhu (byť fyzicky k němu nebyla připojena). V takovém případě ale bylo na místě stěžovatelku vyzvat (nebyla-li tato skutečnost krajskému soudu z návrhu zcela zřejmá), zda skutečně žalobu proti stanovisku EIA podala, popř. zjistit podrobnosti týkající se uvedeného řízení o této žalobě (srov. *mutatis mutandis* usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36). Pokud takto krajský soud nepostupoval, dopustil se vady postupu v řízení. Toto dílčí pochybení však nemělo v souzené věci vliv na zákonnost napadeného usnesení, a tudíž nevedlo k jeho kasaci Nejvyšším správním soudem.

[17] Je tomu tak proto, že ačkoliv se krajský soud nepokusil zjistit, ani výzvou u stěžovatelky ověřit, zda skutečně žalobu proti stanovisku EIA současně s návrhem podala, přesto správně dovodil, že i kdyby tomu tak bylo, nemohl by incidenční přezkum napadeného OOP provést, neboť stanovisko EIA není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., a nelze tudíž proti němu brojit samostatnou žalobou. V takovém případě nehledě na to, zda žaloba proti tomuto stanovisku byla či nebyla současně s návrhem na zrušení napadeného OOP podána, je zřejmé, že jeho incidenční přezkum nelze provést, neboť chybí podmínka řízení vyplývající z § 101a odst. 1 s. ř. s. spočívající v existenci projednatelné žaloby proti rozhodnutí, v němž bylo napadené OOP užito. Tomuto závěru nemá Nejvyšší správní soud co vytknout.

[18] Nejvyšší správní soud (v návaznosti na svoji předchozí ustálenou judikaturu) totiž právě v rozsudcích vydaných v těch věcech, na něž poukazovala sama stěžovatelka (sp. zn. 6 As 287/2024 a sp. zn. 5 As 35/2024), posuzoval přípustnost žaloby proti těmž

pokračování

stanovisku EIA, jehož se dotýká i nynější řízení. Opakovaně přitom dospěl k závěru, že toto stanovisko není rozhodnutím, proti němuž lze samostatně podat žalobu podle § 65 s. ř. s., nýbrž že stanovisko EIA lze přezkoumat až v řízení o žalobě proti rozhodnutí, jehož podkladem uvedené stanovisko bylo. Tyto závěry Nejvyššího správního soudu vyjádřené v rozsudcích ze dne 12. 3. 2025, č. j. 6 As 287/2024-54, a ze dne 19. 3. 2025, č. j. 5 As 335/2024-58) neshledal rozporné s ústavním pořádkem ani Ústavní soud (viz jeho usnesení ze dne 9. 6. 2025, sp. zn. I. ÚS 1450/25, a ze dne 15. 1. 2026, sp. zn. I. ÚS 1552/25). Jelikož v prvním z uvedených řízení před Ústavním soudem vystupovala stejná stěžovatelka jako účastník řízení, jsou jí tyto závěry nepochybně známy, a postačí proto na úvahy Ústavního soudu odkázat, aniž je třeba je na tomto místě více rozvádět.

[19] V takovém případě je zřejmé, že krajský soud nepochybil, dospěl-li k závěru, že incidenční přezkum napadeného OOP nelze provést pro chybějící projednatelnou žalobu proti rozhodnutí, v němž mělo být napadené OOP užito. Krajský soud proto správně dovodil i to, že je dán důvod pro odmítnutí návrhu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[20] S ohledem na právě uvedené Nejvyšší správní soud neshledává potřebným se více věnovat otázce, zda žaloba proti „rozhodnutí“ (tedy proti stanovisku EIA), byla či nebyla podána současně s návrhem na zrušení napadeného OOP a u kterého konkrétního soudu. Nejde totiž o otázky, které by výše uvedený závěr mohly jakkoliv změnit.

[21] Krajskému soudu je třeba přisvědčit také v tom, že v dané věci nepřicházel v úvahu ani tzv. abstraktní přezkum napadeného OOP, neboť lhůta k podání návrhu v takovém případě činí podle § 101b odst. 1 s. ř. s. 1 rok ode dne účinnosti napadeného OOP. Tato lhůta v dané věci uplynula před podáním návrhu. Stěžovatelka totiž v kasační stížnosti nezpochybňuje, že napadené OOP nabylo účinnosti dne 4. 9. 2018. Lhůta k podání návrhu na jeho abstraktní přezkum tudíž uplynula dne 4. 9. 2019. Jak shora uvedeno, stěžovatelka návrh na zrušení tohoto OOP učinila u krajského soudu až dne 4. 11. 2024, tedy více než 5 let po uplynutí zákonné lhůty. Krajský soud proto dospěl ke správnému závěru také v tom, že i kdyby stěžovatelčin návrh posuzoval jako návrh na abstraktní přezkum napadeného OOP ve smyslu § 101a odst. 1 věty první s. ř. s., byl učiněn opožděně. V takovém případě by byl dán důvod pro odmítnutí návrhu podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[22] S ohledem na vše výše uvedené Nejvyšší správní soud shrnuje, že krajský soud se nedopustil žádné nezákonnosti, dospěl ke správným právním závěrům a napadené usnesení také obsahuje dostatek důvodů, na nichž své závěry založil. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. není naplněn.

[23] Jen pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že pokud stěžovatelka ve svém posledním doplnění kasační stížnosti poukazuje na novelu soudního řádu správního provedenou s účinností od 1. 1. 2026 zákonem č. 314/2025 Sb., podle níž jsou závazná stanoviska (kterým je zde stanovisko EIA) rozhodnutími (viz § 65 odst. 1 s. ř. s. ve znění účinném od 1. 1. 2026), pak krajský soud rozhodoval před nabytím účinnosti uvedené novely s. ř. s. Nemohl proto uvedené ustanovení aplikovat. Současně z čl. XI bodu 3. zákona č. 314/2025 Sb. vyplývá, že také kasační stížnosti podané přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona (tak je tomu v nynější věci) projednají podle soudního řádu správního ve znění účinném před dnem nabytí účinnosti tohoto zákona. Nejinak se ostatně vyjádřil i Ústavní

soud v odst. 25. již zmiňovaného usnesení sp. zn. I. ÚS 1552/25. Novelizované znění § 65 odst. 1 s. ř. s. tudíž není v nynější věci použitelné.

VI.

[24] Kasační stížnost není pro výše uvedené důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud ve smyslu § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[25] Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná a právo na náhradu nákladů tohoto řízení nemá. Žalovanému jako v řízení úspěšnému účastníkovi žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, a proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

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

V Brně dne 26. února 2026

Mgr. Petra Weissová
předsedkyně senátu