



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Faisala Husseiného a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **Pankrácká společnost, z. s.**, sídlem Hudečkova 12/1097, Praha 4, zastoupen JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Vodičkova 704/36, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Nová Krč, a.s.**, se sídlem V Podzámčí 1/6, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 5. 2025, č. j. 15 A 25/2025-81,

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.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Magistrát hlavního města Prahy, odbor ochrany prostředí rozhodnutím ze dne 5. 8. 2024, č. j. MHMP 1494624/2024 (dále také jen „*prvostupňové rozhodnutí*“), rozhodl podle § 7 odst. 6 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), dále jen „*zákon EIA*“, že záměr osoby zúčastněné na řízení „*Domy Pod Višňovkou (04/2024)*“ (dále také jen „*záměr*“) nemůže mít významný vliv na životní prostředí, a proto nepodléhá posouzení vlivů na životní prostředí podle zákona EIA.. Proti tomuto rozhodnutí podal

žalobce odvolání, které žalovaný svým rozhodnutím ze dne 29. 1. 2025, č. j. MZP/2024/210/3996, zamítl a rozhodnutí magistrátu potvrdil.

[2] Žalobce se proti rozhodnutí žalovaného bránil žalobou podanou u Městského soudu v Praze. Namítal nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, nedostatečně zjištěný skutkový stav, nesprávné hodnocení dopadů na kvalitu ovzduší a klima a kumulativní vlivy dalších projektů. Městský soud rozsudkem ze dne 27. 5. 2025, č. j. 15 A 25/2025-81, žalobu zamítl.

[3] Městský soud konstatoval, že účelem zjišťovacího řízení, jehož výsledkem bylo prvostupňové rozhodnutí a následné rozhodnutí žalovaného, není posuzovat celkový stav životního prostředí ani dodržení všech limitů, ale pouze zjistit, zda záměr může mít významný vliv na životní prostředí. Správní orgány podle něj vycházely z dostatečných a standardních podkladů a dostatečně vysvětlily, proč žalobcem předložené důkazy, zejména měření NO₂ pomocí pasivních vzorkovačů na dopravně exponovaných místech, nemohou zpochybnit závěry rozptylové studie. Ta prokázala, že příspěvek záměru ke znečištění je pouze marginální. Stejně tak městský soud nepřisvědčil žalobním námitkám ohledně budoucích přísnějších imisních limitů, neboť ty v době rozhodování nebyly závazné, a navíc by ani podle nich záměr nepředstavoval významný znečišťující faktor.

[4] Další námitky (nedostatek místního šetření, obecnost klimatických opatření, nezohlednění jiných projektů či ovlivnění dopravy epidemií Covidu-19) městský soud shledal nedůvodnými. Uvedl, že zmínka v prvostupňovém rozhodnutí o ohledání místa byla jen administrativní chybou bez vlivu na zákonnost rozhodnutí (ohledání místa ve věci zjevně neproběhlo, a správní orgány z něj proto nevycházely, resp. vycházet nemohly). Podle městského soudu rozsah podkladů odpovídal fázi zjišťovacího řízení jakožto méně podrobné fázi posuzování záměru. Správní orgány měly dostatek podkladů k závěru o nevýznamném vlivu záměru. Městský soud uzavřel, že správní orgány postupovaly v souladu se zákonem a dostatečně odůvodnily své závěry.

II. Shrnutí kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Stěžovatel obecně namítá, že skutkový stav nebyl dostatečně zjištěn a že nelze vyloučit významný vliv záměru na ovzduší, a tím i na veřejné zdraví, případně na ekosystémy. Za klíčový problém považuje nedostatky rozptylové studie, z níž správní orgány vycházely. Poukazuje především na to, že rozptylová studie nezohledňuje připravované přísnější imisní limity podle nové směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/2881 ze dne 23. října 2024 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu (dále jen „směrnice o kvalitě ovzduší“). Podle stěžovatele tyto limity reflektují aktuálnější vědecké poznatky o dopadech znečištění na zdraví a měly být zohledněny již v rámci zjišťovacího řízení. Městský soud podle stěžovatele nesprávně uzavřel, že relevantní jsou pouze dosud platné limity v českém právu, čímž porušil zásadu prevence a povinnost vycházet z aktuálních poznatků.

pokračování

[7] Dále stěžovatel tvrdí, že rozptylová studie neodpovídá reálné situaci v místě záměru, protože pracuje s příliš hrubým prostorovým rozlišením (1 × 1 km). Takový model podle něj nepostihuje lokální zhoršení kvality ovzduší v dopravně zatížených ulicích. Na podporu své argumentace předložil vlastní měření koncentrací NO₂ přímo v dotčené lokalitě a odkázal na odborné studie potvrzující relevanci této metody. Stěžovatel zároveň zdůrazňuje, že i podle samotné rozptylové studie může v budoucnu docházet k překračování imisních limitů stanovených směrnicí o kvalitě ovzduší. Za této situace nelze podle něj považovat příspěvek záměru za nevýznamný, i kdyby byl relativně malý. Kritizuje tedy přístup městského soudu, který významnost vlivu posuzoval pouze ve vztahu k aktuálním limitům a bagatelizoval i malé nárůsty v již zatíženém území.

[8] Podle stěžovatele je nesprávná úvaha městského soudu, že imisní limity nejsou určující pro posouzení významnosti vlivu záměru. Poukazuje na to, že limity jsou stanoveny právě k ochraně zdraví a ekosystémů, a jejich překračování proto nemůže být považováno za irelevantní. Pokud již existuje nadlimitní zatížení nebo k němu záměr přispívá, nelze bez dalšího vyloučit významný vliv. Namítá také vnitřní rozpory a nepřesnosti v odůvodnění soudu a opětovně zdůrazňuje, že správní orgány měly reflektovat nové vědecké poznatky promítnuté do směrnice o kvalitě ovzduší. Nezohlednění těchto poznatků podle něj odporuje judikatuře i zásadě prevence.

[9] Stěžovatel podrobně rozvádí, že příspěvek záměru k dopravní zátěži, a tím i ke znečištění ovzduší, není marginální. Na základě dat IPR (Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy) a TSK (Technická správa komunikací hlavního města Prahy) uvádí, že samotný záměr zvyšuje intenzitu dopravy o cca 3–5,7 % v jednotlivých úsecích. V kombinaci s dalšími projekty v území pak dochází k nárůstu přesahujícímu 10 %. Protože koncentrace NO₂ přímo souvisí s intenzitou dopravy, považuje stěžovatel takový nárůst za významný. Upozorňuje i na sekundární dopady – zhoršení plynulosti dopravy, vznik kongescí a zhoršení emisních podmínek. Kritizuje, že tyto kumulativní efekty správní orgány ani městský soud dostatečně nezohlednily.

[10] Stěžovatel dále nesouhlasí s názorem městského soudu, že rozptylové studii svědčí „*presumpce správnosti*“. Podle stěžovatele jde pouze o běžný důkazní prostředek, který podléhá volnému hodnocení, a jeho správnost lze zpochybňovat. Dodává, že tak učinil konkrétními odbornými argumenty, zejména vlastním měřením a poukazem na nedostatečné modelování. Stěžovatel rovněž zpochybňuje posouzení svého vlastního měření jako nerelevantního. Uvádí, že šlo o přibližně tříměsíční měření průměrných hodnot, nikoli krátkodobé „spotové“ měření, a že metodika odpovídá odborným standardům. Kritizuje také závěr městského soudu, že měření v místech s vysokou dopravou není reprezentativní, neboť právě tato místa odpovídají reálné expozici obyvatel.

[11] Městský soud se podle stěžovatele dopustil pochybení také v tom, že neprovedl jím navržené důkazy (nové odborné studie), které potvrzují jeho argumenty. Nepřipuštění těchto důkazů považuje za vadu řízení. Stěžovatel zdůrazňuje, že poté, co důvodně (resp. kvalifikovaně) zpochybnil podklady správních rozhodnutí (zejména rozptylovou studii), měly správní orgány samy aktivně opatřit další důkazy. Odkazuje na zásadu materiální pravdy a vyšetřovací zásadu, které se uplatní i ve zjišťovacím řízení. Stěžovatel vytýká

městskému soudu, že ačkoli tento princip formálně uznal, fakticky jej neaplikoval a nepřiměřeně přenesl důkazní břemeno na stěžovatele.

[12] Stěžovatel také namítá, že posouzení vlivu záměru na klima je formalistické a nedostatečné. Městský soud akceptoval obecná, nekonkrétní opatření (např. výsadba zeleně, zelené střechy) bez posouzení jejich skutečné účinnosti či proveditelnosti. Podle stěžovatele takový přístup umožňuje, aby oznamovatel pouze deklaroval obecná opatření bez jejich reálného obsahu, což zpochybňuje smysl celého hodnocení. Zdůrazňuje, že projekt je již dostatečně konkrétní, a proto měla být opatření konkretizována a podrobně posouzena již ve fázi zjišťovacího řízení.

[13] Konečně stěžovatel namítá, že nebyly zohledněny všechny relevantní záměry v území, konkrétně „Projekt Bečvářova, a.s.“. Kritizuje závěr soudu, že tento projekt nebylo možné posoudit pro nedostatek informací. Podle stěžovatele měly správní orgány aktivně zjistit potřebné údaje (např. od developera) nebo alespoň vycházet z možného maximálního využití území podle územního plánu. Poukazuje na to, že projekt je veřejně prezentován a jeho existence je známa. Městský soud nesprávně přenesl důkazní břemeno na stěžovatele a nedostatečně uplatnil zásadu „opatrnosti“. V důsledku toho mohly být kumulativní vlivy záměrně podhodnoceny.

[14] Stěžovatel shrnul, že správní orgány i městský soud zatížily řízení vadami, nesprávně vyložily právní otázky a nedostatečně zjistily skutkový stav. Klíčovým problémem je podle stěžovatele podcenění dopadů záměru na ovzduší a nesprávná práce s odbornými podklady. Stěžovatel proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[15] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že pokud jde o připomínky stran vlivu záměru na kvalitu ovzduší, setrvává na svém dosavadním názoru. Klíčové je dle něj při posouzení vlivu záměru na životní prostředí z hlediska ochrany ovzduší prověřit záměrem vyvolaný příspěvek ke znečištění ovzduší v dotčené lokalitě, a to s odkazem na účel procesu EIA, resp. zjišťovacího řízení. Jím je v souladu s § 7 odst. 2 zákona EIA u záměrů uvedených v § 4 odst. 1 písm. c) tohoto zákona *zjištění, zda záměr nebo jeho změna může mít významný vliv na životní prostředí, případně zda záměr může samostatně nebo ve spojení s jinými mít významný vliv na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptací oblasti, a tedy podléhá posouzení vlivů záměru na životní prostředí podle tohoto zákona*. V rámci zjišťovacího řízení byl tento účel naplněn, a to především předložením rozptylové studie, kterou zpracoval držitel autorizace ke zpracování rozptylových studií a odborných posudků dle zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší (dále jen „zákon o ochraně ovzduší“). Případné překročení limitních hodnot v lokalitě, ať již stávajících či v budoucnu nastavených novou legislativou, neznamená automaticky další posuzování vlivu záměru na životní prostředí dle § 4 zákona EIA. V rámci zjišťovacího řízení má správní orgán povinnost se zabývat příspěvkem předkládaného záměru ke znečištění ovzduší a tím, zda by tento příspěvek mohl mít významný negativní vliv na životní prostředí. Žalovaný i nadále považuje výše uvedenou rozptylovou studii za relevantní a trvá na nutnosti vycházet z presumované správnosti rozptylové studie zpracované autorizovanou osobou. Stěžovatelem uváděnou hodnotu 10 % navýšení příspěvku k imisní situaci v součtu s dalšími záměry nelze považovat za

pokračování

relevantní, vzhledem k tomu, že předmětem posouzení, resp. zjišťovacího řízení je pouze záměr předkládaný a popsáný v oznámení záměru. Není zřejmé, jakým způsobem stěžovatel vybral další záměry v předmětné lokalitě, a z jakého důvodu by měl být oznamovatel záměru zodpovědný za příspěvky vyvolané dalšími v lokalitě plánovanými záměry. V oznámení záměru bylo provedeno kumulativní hodnocení vlivu záměru s dalšími v lokalitě plánovanými záměry, v souladu se zákonem EIA.

[16] Co se týká hodnocení vlivu záměru na klima, žalovaný dodal, že má za to, že navržená opatření, která jsou součástí záměru (a lze s nimi tedy v rámci posuzování vlivu záměru počítat), jsou i v oblasti klimatické změny dostatečná. Rozpracovanost a podrobnost odpovídá stupni projektové přípravy záměru pro standardní proces EIA, resp. zjišťovací řízení. Ohledně vyhodnocení kumulativních vlivů záměru se záměrem „Projekt Bečvářova, a.s.“ odkazuje žalovaný (ve shodě s městským soudem) na závěry v rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 21. 8. 2024, č. j. 37 A 26/2024-58.

[17] Žalovaný má za to, že jeho rozhodnutí i napadený rozsudek byly vydány plně v souladu se zákonem. Proto s ohledem na shora uvedené navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

[18] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[19] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[20] Kasační stížnost **není důvodná**.

[21] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Vlastní přezkum rozhodnutí je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí je srozumitelné a vychází z relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský (městský) soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Nejvyšší správní soud má za to, že tato kritéria napadený rozsudek splňuje. Městský soud se dostatečně vypořádal se všemi žalobními námitkami, včetně těch, které se týkají zjištění skutkového stavu věci, resp. zjištění míry znečištění ovzduší, určení imisních limitů, (ne)dostatečnosti podkladů, kumulativních vlivů a opatření k minimalizaci dopadů na klima. Úvahy městského soudu jsou v nyní posuzované věci jasně formulované a netrpí vnitřními rozpory. Jedná se tedy o rozsudek přezkoumatelný, opírající se o konkrétní ustanovení zákona i relevantní judikaturu. Kasační důvod ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tedy není naplněn.

[22] Z hlediska meritorního přezkumu napadeného rozsudku považuje zdejší soud za vhodné úvodem připomenout, že řízení ve správním soudnictví, včetně řízení o kasační stížnosti, je ovládáno dispoziční zásadou. S výjimkami podle § 109 odst. 4 věty za středníkem s. ř. s. je tak Nejvyšší správní soud vázán důvody uvedenými v kasační stížnosti

(§ 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.). Proto obsah stížnostních bodů a kvalita jejich odůvodnění do značné míry předurčují obsah rozhodnutí kasačního soudu (srov. rozsudek tohoto soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004-54). Rozsudek krajského (městského) soudu je tedy přezkoumáván v intencích kasačních námitek, se zřetelem k důvodům obsaženým v § 103 odst. 1 s. ř. s. Je nutno zdůraznit, že kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského (městského) soudu (§ 102 s. ř. s.) a důvody, které v ní lze s úspěchem uplatnit, se tak musí upínat právě k tomuto rozhodnutí (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2003, č. j. 6 Ads 3/2003-73). Jinými slovy, „[u]vedení konkrétních stížných námitek [...] nelze nahradit zopakováním námitek uplatněných v odvolání nebo v žalobě, neboť odvolací a žalobní námitky směřovaly proti jiným rozhodnutím, než je rozhodnutí přezkoumávané Nejvyšším správním soudem“ (viz rozsudek tohoto soudu ze dne 26. 10. 2007, č. j. 8 Afs 106/2006-58).

[23] Nejvyšší správní soud konstatuje, že námitky uplatněné v kasační stížnosti se zčásti kryjí s námitkami žalobními. V této souvislosti lze poukázat na rozsudek tohoto soudu ze dne 14. 6. 2017, č. j. 3 As 123/2016-40, podle kterého stěžovatelům nic nebrání zopakovat žalobní argumentaci v případech, kdy ji krajský soud dostatečně nevypořádal, směřuje-li taková argumentace k existenci kasačního důvodu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.; nejsou-li však stěžovatelé spokojeni se skutkovým či právním posouzením věci, musí být z obsahu kasační stížnosti zřejmé, které závěry krajského soudu pokládají za nedostatečné či nesprávné a z jakého důvodu. V nynější věci stěžovatel sice do určité míry opakuje žalobní argumentaci, v řadě bodů však současně konkrétně polemizuje se závěry městského soudu, zejména pokud jde o význam směrnice o kvalitě ovzduší, povahu vlastního měření NO₂, „presumpci správnosti“ rozptylové studie, klimatická opatření a *Projekt Bečvářova*, a.s. Nejvyšší správní soud se proto těmito námitkami věcně zabýval v rozsahu, v němž směřují proti závěrům městského soudu.

[24] Podle § 7 odst. 2 zákona EIA je cílem zjišťovacího řízení zjistit, zda záměr může mít významný vliv na životní prostředí, a tedy zda podléhá plnému posouzení. Podle § 7 odst. 3 téhož zákona se tak děje zejména s přihlédnutím ke kritériím uvedeným v příloze č. 2, tedy mimo jiné k povaze a rozsahu záměru, jeho kumulaci s jinými známými záměry, znečišťování životního prostředí, rizikům pro veřejné zdraví, citlivosti území a charakteristice předpokládaných vlivů.

[25] Městský soud se o tato východiska opřel. V odstavcích 30 a 31 napadeného rozsudku zdůraznil, že předmětem zjišťovacího řízení není posouzení přípustnosti záměru z hlediska všech veřejnoprávních limitů podle složkových předpisů, nýbrž odpověď na otázku, zda záměr může mít významný vliv na životní prostředí. Tento přístup odpovídá judikatuře Nejvyššího správního soudu, podle níž je zjišťovací řízení samostatnou, méně podrobnou formou posouzení a plné posouzení EIA je třeba jen tam, kde tzv. screening v rámci zjišťovacího řízení neumožní významný vliv vyloučit (srov. například rozsudek ze dne 19. 11. 2021, č. j. 3 As 302/2019-47).

[26] Současně platí, že zjišťovací řízení je ovládáno principem předběžné opatrnosti, jak upozorňuje stěžovatel. Existují-li relevantní pochybnosti, zda záměr může mít významný negativní vliv, je třeba dát přednost dalšímu posouzení (srov. rozsudky Nejvyššího

pokračování

správního soudu ze dne 28. 2. 2020, č. j. 6 As 104/2019-70, a ze dne 5. 9. 2024, č. j. 7 As 198/2023-54). Z téhož principu však neplyne, že postačí jakákoli hypotetická pochybnost nebo nesouhlas účastníka, pochybnost musí vyplývat z relevantních okolností případu a z podkladů schopných zpochybnit úsudek správních orgánů. Jinak řečeno, zjišťovací řízení není procesem, v němž by jakákoli odborná polemika automaticky vedla k povinnosti provést plné posouzení EIA. Rozhodující je, zda z dostupných podkladů vyplynuly konkrétní a rozumně odůvodněné pochybnosti o tom, že záměr může mít významný vliv na životní prostředí.

[27] V nyní posuzované věci Nejvyšší správní soud neshledal, že by městský soud pochybil. Naopak se podrobně zabýval jednotlivými žalobními námitkami, včetně vlivu na ovzduší, významu imisních limitů, stěžovatelových měření, kumulativních vlivů a vlivu na klima, a své závěry v napadeném rozsudku dostatečně rozvedl.

[28] Městský soud v odstavcích 65 až 67 svého rozsudku uvedl, že rozptylová studie byla zpracována autorizovanou osobou podle § 32 zákona o ochraně ovzduší, a že z takového odborného podkladu lze vycházet, dokud není konkrétně a odborně relevantně zpochybněn. Přitom odkázal i na závěry vyslovené v rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 11. 10. 2018, č. j. 31 A 85/2018-113.

[29] Tento závěr je třeba korigovat jen potud, že v případě rozptylové studie (resp. obdobných odborných podkladů) nejde o „*presumpci správnosti*“, která by z ní činila závazný podklad nepodléhající hodnocení. Jak plyne z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2012, č. j. 8 As 12/2010-113, správní orgán volně hodnotí běžné odborné podklady a vázán je toliko závaznými stanovisky či jinými zákonem stanovenými závaznými podklady. Rozptylová studie je tedy odborným podkladem, nikoli podkladem, jehož obsah by byl pro správní orgán „normativně“ určující.

[30] Městský soud ve skutečnosti neodmítl přezkum rozptylové studie, nýbrž v odstavcích 40 až 42 a 65 až 67 napadeného rozsudku vysvětlil, proč stěžovatel její závěry kvalifikovaně nevyvrátil. Zdůraznil, že obecné pochybnosti o použitém programu MEFA 13, o vložených datech či o použitém prostorovém rozlišení 1 × 1 km nejsou samy o sobě způsobilé odborný podklad vyvrátit. Tento závěr ob stojí.

[31] Nejvyšší správní soud v této souvislosti připomíná i rozsudek ze dne 23. 6. 2023, č. j. 5 As 151/2021-37, podle něhož se ve zjišťovacím řízení záměr posuzuje jako celek a rozhodnutí o tom, že nepodléhá dalšímu posouzení, musí obsahovat úvahy, jimiž se správní orgán řídil při hodnocení kritérií z přílohy č. 2 zákona EIA. Správní orgán tedy není povinen předložit podrobnosti odpovídající plnému posouzení, musí však své úvahy učinit přezkoumatelným způsobem. Tak tomu je i v nyní posuzované věci.

[32] Stěžovatel dále dovozuje, že z navýšení dopravy o 3 až 5,7 %, popř. v kombinaci s dalšími projekty přes 10 %, musel správní orgán bez dalšího usoudit na významný vliv navrhovaného záměru. Ani tato námitka není důvodná. Jak vhodně zdůraznil městský soud, ve zjišťovacím řízení není rozhodující izolovaný procentní údaj, ale reálný dopad na složky životního prostředí v konkrétní lokalitě. Rozptylová studie přitom právě tento

dopad hodnotila. Samotné navýšení intenzity dopravy proto nelze mechanicky ztotožnit s významným vlivem ve smyslu § 7 zákona EIA.

[33] Ani tvrzený desetiprocentní nárůst intenzity dopravy v souhrnu více záměrů nelze bez dalšího „překlopit“ do desetiprocentního nárůstu roční koncentrace NO_2 . Výsledná koncentrace závisí na emisních faktorech, skladbě dopravy, rychlosti a plynulosti provozu, uličním profilu, meteorologických a rozptylových podmínkách a dalších faktorech. Právě k posouzení těchto okolností slouží rozptylová studie. Stěžovatelův výpočet dopravního procenta (i kdyby byl přijat jako validní) proto nemůže sám o sobě nahradit odborný výpočet rozptylu, pokud současně konkrétně nezpochybní správnost vstupů či výpočtů rozptylové studie natolik, aby bylo možno uzavřít, že z ní nelze vycházet. Stejně tak nemůže jít o pouhé konstatování, že vstupy pro závěry rozptylové studie jsou vadné, ale je nutné tato tvrzení doložit.

[34] Lze dodat, že soudní přezkum odborných podkladů ani v navazujících environmentálních věcech neznamena, že by soud nahrazoval odborné hodnocení správních orgánů vlastním úsudkem. Jeho úkolem je přezkoumat, zda mají závěry oporu ve spise, zda nejsou vnitřně rozporné a zda byly vypořádány relevantní námitky (srov. přiměřeně rozsudek zdejšího soudu ze dne 19. 9. 2025, č. j. 6 As 186/2023-104, odst. [130]). Těmto požadavkům napadený rozsudek dostál. Lze dodat, že v tomto smyslu soud, pokud účastník řízení konkrétně zpochybní správnost či úplnost odborného podkladu, nesmí na posouzení odborných otázek či námitek rezignovat. Nestačí však pouhý nesouhlas účastníka řízení. K účinnému zpochybnění odborných závěrů je zpravidla třeba předložit oponentní odborné vyjádření nebo posudek, a to stejné nebo srovnatelné relevance jako odborný podklad, který má být zpochybněn. Tomuto předpokladu však měření dodaná stěžovatelem neodpovídala, jak již vysvětlil městský soud.

[35] Městský soud se v odstavcích 54 až 64 rozsudku podrobně zabýval i námitkou, že rozptylová studie měla zohlednit novou směrnici o kvalitě ovzduší a rovněž správní orgány jí měly reflektovat. Správně připomněl časovou posloupnost: rozptylová studie byla zpracována dne 20. 10. 2023, směrnice byla přijata až dne 23. 10. 2024, a prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno dne 5. 8. 2024, tedy před jejím přijetím. Směrnice nabyla platnosti dne 10. 12. 2024 a členské státy mají uvést v účinnost předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí do 11. 12. 2026. Přísnější mezní hodnoty NO_2 podle přílohy I směřují k dosažení cílů dané směrnice od 1. 1. 2030, zejména roční mezní hodnoty $20 \mu\text{g}/\text{m}^3 \text{NO}_2$.

[36] Za těchto okolností městský soud nepochybil, uzavřel-li, že správní orgány byly povinny vycházet z platné a účinné vnitrostátní právní úpravy v době jejich rozhodování. Ze směrnice o kvalitě ovzduší nelze dovodit přímou povinnost aplikovat nové limitní hodnoty již před uplynutím transpoziční lhůty a před datem jejich použitelnosti v individuálním zjišťovacím řízení. Daná směrnice sama takovou povinnost nestanoví. Pro úplnost přitom Nejvyšší správní soud poznamenává, že uvedené neznamena, že by směrnice o kvalitě ovzduší byla v době rozhodování žalovaného zcela bez významu. Členské státy se totiž během transpoziční lhůty musí zdržet přijetí právních předpisů, opatření nebo výkladu vnitrostátního práva, které by mohly vážně ohrozit dosažení výsledku směrnice (viz rozsudky Soudního dvora Evropské unie ze dne 18. 12. 1997,

pokračování

C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie*, odst. 43 až 50, či ze dne 5. 5. 2022 ve věci C-83/20, *BPC Lux 2 Sarl a další*, odst. 65 a 66). V nynější věci však z obsahu správního spisu nevyplývá, že by závěry správních orgánů ve vztahu k záměru (s nízkým příspěvkem k roční koncentraci NO₂) mohly samy o sobě vážně ohrozit dosažení mezních hodnot podle směrnice o kvalitě ovzduší. Směrnice o kvalitě ovzduší tak mohla být pouze podpůrným odborným a kontextuálním vodítkem, nikoli bezprostředně závazným kritériem negujícím dosud platné vnitrostátní limity.

[37] Důvodná tedy není ani námitka, že z § 7 odst. 1 písm. c) zákona EIA a z aktuálního vědeckého poznání měla plynout povinnost přenést budoucí unijní limity přímo do posuzovaného řízení. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009-52, na který lze v obecné rovině odkázat, sice připouští, že správní orgán má znát aktuální odborné poznatky a v odůvodněných případech přizpůsobit svou správní praxi novým vědeckým závěrům, avšak současně vyžaduje, aby šlo o racionálně a přezkoumatelně odůvodněnou změnu. V nynější věci však stěžovatel neprokázal, že by samotná existence nové směrnice o kvalitě ovzduší činila dosavadní odborné podklady nepoužitelnými nebo že by budoucí limity bylo žádoucí bez dalšího převztít jako bezprostředně závazné kritérium screeningu.

[38] Městský soud navíc v odstavcích 61 až 64 napadeného rozsudku výslovně vysvětlil, že i při orientačním poměření s budoucími hodnotami podle směrnice o kvalitě ovzduší zůstává příspěvek záměru velmi nízký. Nejde tedy o situaci, v níž by soud budoucí úpravu zcela pominul, pouze jí nepřiznal účinky, které v rozhodné době neměla (srov. výše odst. [36]).

[39] Městský soud také přesvědčivě vysvětlil, proč samotné překračování imisních limitů v území nebo možnost jejich budoucího překročení ještě neznamená, že každý další příspěvek záměru musí být bez dalšího pokládán za významný vliv vyžadující plnou EIA (viz odstavce 30, 31, 49, 50, 63 a 64 napadeného rozsudku). Tento závěr odpovídá judikatuře Nejvyššího správního soudu. V rozsudku ze dne 19. 11. 2021, č. j. 3 As 302/2019-47, Nejvyšší správní soud zdůraznil, že zjišťovací řízení je méně podrobným posouzením sloužícím k odpovědi na otázku, zda záměr může mít významný negativní vliv. V rozsudcích ze dne 14. 9. 2023, č. j. 4 As 254/2022-44, a č. j. 7 As 198/2023-54, odst. [22], pak Nejvyšší správní soud dovodil, že záměr je třeba hodnotit jako celek, včetně opatření navržených k prevenci, vyloučení nebo zmírnění jeho dopadů, a že „negativní“ závěr zjišťovacího řízení sám nepředjímá výsledek navazujících povolovacích řízení.

[40] Městský soud tedy nebagatelizoval význam imisních limitů, pouze vhodně rozlišil mezi jejich rolí ve screeningu a v navazujících povolovacích řízeních. V tomto směru odpovídajícím způsobem přihlédl k judikatuře, podle níž se některé veřejnoprávní limity plně projeví až v navazující, konkrétnější fázi povolování. Tento závěr vyplývá zejména z rozsudku č. j. 7 As 198/2023-54, odst. [17]; přiměřeně lze odkázat také na rozsudek ze dne 25. 11. 2021, č. j. 3 As 62/2019-101, v jehož odst. [40] a [42] Nejvyšší správní soud také zdůraznil, že význam imisních limitů se v plné míře prosazuje zejména při rozhodování o konkrétním umístění a realizaci stavby.

[41] Zásadní je, že městský soud nepřehlédl kritéria přílohy č. 2 zákona EIA. Přezkoumatelně se zabýval velikostí příspěvku záměru, citlivostí území i otázkou kumulace. Proto nelze přijmout stěžovatelovu tezi, že jakýkoliv nárůst v již zatížené oblasti automaticky zakládá nutnost plné EIA.

[42] Stěžovatel dále namítá, že jeho vlastní měření koncentrací NO₂ a předložené odborné studie měly vést buď k odmítnutí závěrů rozptylové studie, nebo alespoň k doplnění dokazování. Městský soud se touto námitkou podrobně zabýval v odstavcích 45 až 51 napadeného rozsudku. Uvedl, že správní orgány nezpochybnilly samotné naměřené hodnoty, nýbrž relevanci těchto měření pro hodnocení dlouhodobé imisní situace a pro posouzení příspěvku konkrétního záměru.

[43] Nejvyšší správní soud považuje tento závěr za přijatelný. Městský soud srozumitelně vysvětlil, proč měření pomocí pasivních vzorkovačů, byť podle tvrzení stěžovatele probíhalo přibližně tři měsíce a nešlo o jednorázové hodinové hodnoty, nemůže samo o sobě vyvrátit výsledky rozptylové studie založené na dlouhodobých datech a na vědeckém modelování příspěvku konkrétního záměru k celkové imisní situaci. Takové měření může být indicií o lokální dopravní zátěži, samo však neprokazuje, jaký podíl na naměřených koncentracích by měl právě posuzovaný záměr. Stěžovatel tak sice předložil polemiku s užitými podklady, nikoliv však takový odborný protiargument, z něhož by plynula nepoužitelnost rozptylové studie.

[44] Pokud jde o neprovedení dalších navržených důkazů, městský soud v odstavci 51 a znovu v odstavci 77 napadeného rozsudku vysvětlil, proč další dokazování nepovažoval za potřebné. Tím dostatečně naplnil požadavek, že soud nemusí provést každý navržený důkaz, avšak musí přezkoumatelně vyložit, proč jej neprovádí (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2015, č. j. 2 As 43/2015-51, odst. [21]). Městský soud důkazní návrhy neopomenul, nýbrž je výslovně vyhodnotil jako nerelevantní pro přezkum zákonnosti správního rozhodnutí. K odborným podkladům, které stěžovatel navrhl v řízení o žalobě jako důkaz, uvedl, že metodu pasivních vzorkovačů (které se navržené důkazy týkaly) jako takovou nezpochybňuje. Za rozhodné však považoval, že správní orgány nezpochybnilly samotné naměřené hodnoty, nýbrž jejich relevanci pro posouzení vlivu konkrétního záměru na kvalitu ovzduší v dotčené lokalitě. Navržené důkazy přitom směřovaly především k odborné relevanci této metody, nikoli k prokázání konkrétního příspěvku posuzovaného záměru k znečištění. Za této situace nebylo neprovedení navržených důkazů vadou řízení. Nadto i v kasační stížnosti stěžovatel v souvislosti s důkazy navrženými v řízení před městským soudem uvádí, že jimi chtěl zpochybňovat metodu použitou v rozptylové studii „*v kontextu nové Směrnice*“. Otázkou významu směrnice o kvalitě ovzduší se přitom Nejvyšší správní soud zabýval již výše.

[45] V případě dalších kasačních námitek zdejší soud konstatuje, že stěžovatel správně připomíná, že příloha č. 2 zákona EIA vyžaduje přihlížet i ke kumulaci vlivů s jinými známými záměry. Městský soud však tento požadavek nepominul. V odstavcích 72 až 75 napadeného rozsudku vysvětlil, že kumulativní vlivy byly v oznámení a navazujících podkladech hodnoceny a že problém nastal pouze ohledně *Projektu Bečvářova, a.s.*, k němuž stěžovatel nepředložil dostatek konkrétních údajů.

pokračování

[46] Tento závěr městského soudu také ob stojí. Ze zákona EIA ani z principu předběžné opatrnosti, na který se stěžovatel odvolává, neplyne správnímu orgánu povinnost pracovat s každým hypotetickým záměrem, o jehož podobě, rozsahu či časování nejsou k dispozici ověřitelné údaje. Tím není řečeno, že příslušný orgán může bez dalšího pominout každý připravovaný či uvažovaný záměr jen proto, že dosud neprošel procesem EIA. Musí však jít o záměr natolik konkretizovaný, aby bylo možné jeho vlivy odborně posoudit nebo jej alespoň zahrnout do relevantního výhledového scénáře. Městský soud přitom nepřenesl důkazní břemeno na stěžovatele v nepřipustném rozsahu, pouze konstatoval, že pro odborné vyhodnocení kumulace musí existovat alespoň minimální skutkový základ. Opět lze přiměřeně odkázat na závěr z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 151/2021-37, odst. [17]; zjišťovací řízení posuzuje záměr jako celek, avšak s mírou podrobnosti odpovídající fázi screeningu. Nelze proto po správním orgánu požadovat, aby namísto konkrétních dat vytvářel spekulativní scénáře maximálního možného využití okolních ploch.

[47] Také námitku týkající se opatření navržených v oznámení záměru městský soud řádně vypořádal. V odstavci 70 napadeného rozsudku městský soud uzavřel, že opatření navržená v oznámení záměru ve vztahu ke klimatu byla pro účely zjišťovacího řízení dostatečná. Výslovně zmínil fotovoltaické panely, zateplení, zelené střechy a fasády, ozelenění ploch a opatření související s vodním režimem v území, současně vhodně dodal, že Klimatický plán hlavního města Prahy není právním předpisem. Přitom z již citovaných rozsudků Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 254/2022-44 a č. j. 7 As 198/2023-54 plyne, že ve zjišťovacím řízení je třeba záměr hodnotit jako celek, včetně navržených zmírňujících a kompenzačních opatření. Právě tato opatření mohou vést k závěru, že záměr nepřesahuje práh významného vlivu. Současně však zjišťovací řízení není procesem, v jehož rámci by správní orgán stanovoval detailní realizační podmínky v rozsahu odpovídajícím stanovisku EIA nebo navazujícím povolovacím aktům (srov. přiměřeně rozsudek č. j. 4 As 254/2022-44, odst. [37]). Požadavek stěžovatele na velmi podrobnou technickou konkretizaci všech klimatických opatření již ve screeningu proto přesahuje účel této fáze procesu. Negativní závěr zjišťovacího řízení navíc nepředjímá, že v navazujících řízeních nebudou kladeny další konkrétní požadavky. Rozhodné přitom je, že městský soud tato opatření neposuzoval jako samostatné nezávazné proklamace, nýbrž jako opatření popsaná v oznámení záměru, tedy jako součást záměru posuzovaného ve zjišťovacím řízení. I v tomto směru je proto napadený rozsudek v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu.

IV. Závěr a náklady řízení

[48] Nejvyšší správní soud tedy neshledal žádnou kasační námitku důvodnou, proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 poslední věta s. ř. s.).

[49] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, právo na náhradu nákladů řízení mu proto nenáleží. Žalovanému nevznikly náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti. Proto ani on nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[50] O nákladech řízení osoby zúčastněné na řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Nejvyšší správní soud osobě zúčastněné na řízení neuložil žádnou povinnost ani neshledal důvody zvláštního zřetele hodné pro přiznání nákladů řízení. Proto rozhodl tak, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 29. května 2026

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu