

INFORMACE O VYDANÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISECH, ČLÁNCÍCH A PUBLIKACÍCH

SBÍRKA ZÁKONŮ A MEZINÁRODNÍCH SMLUV 2025

Zákon č. 330/2025 Sb., o správě informací o stavbě a vy-
staveném prostředí a o změně některých dalších zákonů
Změna stavebního zákona v části deváté se týká § 29,
§ 144a a § 30.

Účinnost od 1. 1. 2027 s odchylkami.

Vyhláška č. 347/2025 Sb., o zvláštní autorizaci k prová-
dění posouzení nebo hodnocení podle zákona o ochra-
ně přírody a krajiny

Účinnost od 1. 1. 2026.

Vyhláška č. 350/2025 Sb., o vyhlášení národní přírodní
památky Lom Československé armády a stanovení jejích
bližších ochranných podmínek.

Účinnost od 4. 10. 2025.

Sdělení Ministerstva pro místní rozvoj č. 366/2025 Sb.,
o schválení Změny č. 8 Politiky územního rozvoje České
republiky

Vláda svým usnesením ze dne 27. srpna 2025 č. 633 a v sou-
ladu s ustanovením § 70 odst. 3 zákona č. 283/2021 Sb., sta-
vební zákon, schválila Změnu č. 8 Politiky územního rozvo-
je České republiky.

Závaznost od 1. 10. 2025.

Vyhláška č. 393/2025 Sb., kterou se mění vyhláška
č. 77/1996 Sb., o náležitostech žádosti o odnětí nebo
omezení a podrobnostech o ochraně pozemků urče-
ných k plnění funkcí lesa

Účinnost od 1. 1. 2026.

SERIÁLOVÉ PUBLIKACE A INTERNETOVÉ ZDROJE

FRANK BOLD advokáti

STRATILÍK, Marek. **Nejvyšší soud: developer má šanci**
na náhradu škody za průtahy v územním řízení

Článek se zabývá nedávným přelomovým rozhodnutím
Nejvyššího soudu, které by mohlo mít významný dopad
na případy, kdy stavební úřady způsobí průtahy při vydává-

ní stavebních povolení nebo územních rozhodnutí. Deve-
loperská společnost, jejíž případ se dostal až k Nejvyššímu
soudu, může nyní na základě rozhodnutí Nejvyššího soudu
u nižších soudů opět otevřít spor o náhradu více než čtyř
milionů korun za škodu způsobenou průtahy v územním
řízení.

[frank bold advokati, 23. 7. 2025]

BECK-ONLINE

SPÁČIL, Jiří. **Pronájem nezkolaudované stavby. Osobní**
služebnost stezky a nájemci oprávněného

Rozsudek Nejvyššího soudu z 21. 5. 2025, sp. zn. 22 Cdo
985/2025

Skutečnost, že stavba nebyla dosud zkolaudována ve sta-
vebním řízení, nebrání platnému sjednání soukromoprávní
smlouvy o jejím užívání.

Je-li osobní služebnost chůze a jízdy určena k umožnění
užívání nemovitosti ve vlastnictví oprávněné osoby, zahr-
nuje v sobě i oprávnění nájemců takové nemovitosti nebo
její části užívat stezku, nebylo-li dohodnuto jinak nebo ne-
dojde-li tím k rozšíření služebnosti.

PRÁVNÍ ROZHLEDY

Číslo 9/2025

MARTÍNEK, Břetislav – VÍTEK, Tomáš. **Vývoj účasti ekolo-**
gických spolků v sankčních řízeních pohledem judika-
tury správních soudů a praxe správních orgánů

Cílem článku je seznámit čtenáře s aktuální judikaturou včet-
ně dosavadního přístupu soudů a správní praxe ve vztahu
k účastenství ekologických spolků v přestupkových řízeních.

Číslo 12/2025

MÁCHA, Aleš. **Přechodná období nového stavebního**
zákona

Autor se v článku věnuje přechodným ustanovením zákona
č. 283/2021 Sb., stavební zákon.

Číslo 13–14/2025

NEJvyšší SOUD ČR. **Právo stavby zřízené rozhodnutím**
soudu

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR z 11. 3. 2025, sp. Zn. 22 Cdo
285/2025. Právo stavby může být konstitutivním rozhod-
nutím soudu zřízeno jen v případě, že to zákon výslovně
stanoví.

Číslo 15–16/2025

SOGEL, Ladislav. **Lhůta pro náhradu škody podle staveb-**
ního zákona

Účelem příspěvku je představit možný výklad negativní
podmínky podle zákona č. 283/2021 Sb. a podle zákona
č. 183/2026 Sb.

Číslo 18/2025

KOŠINÁROVÁ, Barbora. Účelové komunikace jako veřejné prostranství

Analýza otázky právního režimu účelových komunikací jako veřejný prostor vyžaduje vždy kontextualizované posouzení. Jedině tak lze dosáhnout rovnováhy mezi ochranou vlastnického práva a respektováním legitimních veřejných zájmů.

SPRÁVNÍ PRÁVO

Číslo 5/2025

KOČÍ, Roman. **Problematické aspekty veřejně přístupných účelových komunikací a návrhy na jejich eliminaci**
V textu jsou popsány problematické aspekty dané oblasti s návrhy, jak je lze pokud možno eliminovat.

STAVEBNÍ PRÁVO BULLETIN

Číslo 3/2025

KLIKOVÁ, Alena. **Povolování staveb vodních děl, povolování nakládání s vodami a společné řízení**

Příspěvek se věnuje problematice povolování staveb vodních děl a s tím souvisejícím povolení k nakládání s vodami ve vztahu k možnému vedení společného řízení dle ustanovení § 140 správního řádu.

ŠVÉDOVÁ, Alžběta. **Plánovací smlouvy před a po účinnosti nového stavebního zákona**

Článek se zabývá institutem plánovacích smluv podle starého a nového stavebního zákona. Zabývá se jejich obecnou charakteristikou, formou plánovacích smluv a představuje i související judikaturu.

WIRTH, Karel. **Zákon o urychlení využívání obnovitelných zdrojů energie z pohledu územního plánování**

Článek představuje zákon č. 249/2025 Sb., o urychlení využívání některých obnovitelných zdrojů energie a o změně souvisejících zákonů (zákon o urychlení využívání obnovitelných zdrojů energie) se zaměřením na nové postupy v územním plánování, které zákon zavádí.

FRANKOVÁ, Martina. **Malé zamyšlení nad velkým zásahem do vlastnického práva státu**

Článek kriticky zkoumá nedávný legislativní vývoj v České republice týkající se zřizování věcných břemen „ex lege“ na pozemku ve vlastnictví státu prostřednictvím stavebního povolení podle stavebního zákona.

ZÍDEK, Martin. **Závazné stanovisko a liniový či urychlovací zákon**

Autor se v článku věnuje zákonu č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury, který přináší řadu odchylek od obecné úpravy povolování staveb. Mezi tyto odchylky patří i postupy dotčených orgánů při vydávání závazných stanovisek.

ZÍDEK, Martin. **Povolování fotovoltaiky nejen z pohledu památkové péče (procesní postupy od 1. 8. 2025)**

S účinností od 1. 8. 2025 je nově upraveno povolování fotovoltaických elektráren. Článek popisuje tři aktuální varianty povolování fotovoltaiky nejen z pohledu památkové péče.

MAREČEK, Jan. **Aktuální novely stavebního zákona**

Informační článek se věnuje aktuálním novelám zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon v souvislosti s požadavky na nové trendy v energetice.

VEŘEJNÁ SPRÁVA

Číslo 9/2025

ZAHUMENSKÁ, Vendula. **Milionové náhrady za změnu územního plánu?**

Autorka v článku zaměřeném na pomoc starostkám a starostům vysvětluje problematiku změn v územním plánu a jeho dopad na případné náhrady.

MONOGRAFIE

SYRUČEK, Vladimír – DOLEŽAL, Tomáš – SYRUČEK, Václav.

Praktický úvod do stavebního práva

Autoři v publikaci vysvětlují užívané pojmy, obvyklé postupy, ale také smysl a účel užitých institutů, pohledy institucí, stavebníka, dotčených osob i veřejnosti. Publikace je tak určena těm, kteří sami nejsou experti na územní plánování a stavební řízení.

[C. H. Beck, Praha: 2025, 232 s. ISBN 978-80-7699-023-4]

KOŠINÁROVÁ, Barbora. **Účelové komunikace**

Účelové komunikace představují jeden z nejproblematictějších aspektů silničního práva, o čemž svědčí bohatá judikatura, historická i současná. Publikace je jedinečná tím, že se uceleným způsobem věnuje veškerým otázkám souvisejícím s touto kategorií pozemních komunikací, a to jak v hmotněprávní, tak procesní rovině. Zpracovává veškerou dostupnou judikaturu a praktické poznatky z činnosti silničních správních úřadů.

[C. H. Beck, Praha: 2025, 169 s. ISBN 978-80-7699-016-6]

*Informace připravila:
Mgr. Tamara Blatová, ÚÚR*

INFORMACE, STANOVISKA A METODIKY MMR

ÚZEMNÍ ROZHODOVÁNÍ A STAVEBNÍ ŘÁD

POVOLOVÁNÍ A UŽÍVÁNÍ TEPELNÝCH ČERPADEL PODLE ZÁKONA č. 283/2021 Sb.

Metodické doporučení k jednotnému postupu při povolování tepelných čerpadel. Metodický pokyn se vztahuje na tepelná čerpadla, která využívají tepelnou energii z venkovního vzduchu, z horninového prostředí prostřednictvím k tomu zhotovených vrtů, půdní vrstvy, z podzemní vody prostřednictvím k tomu zhotovených vrtů a vodního toku nebo vodní nádrže.

[MMR 18. 7., dostupné z:
<https://mmr.gov.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/pravo-a-legislativa/novy-stavebni-zakon/metodiky/obnovitelne-zdroje-energie/povolovani-a-uzivani-tepelnych-čerpadel-podle-zako>

ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ

TERMÍN KONÁNÍ SPOLEČNÉHO JEDNÁNÍ A VEŘEJNÉHO PROJEDNÁNÍ

Společné jednání se může konat 16. až 30. den ode dne dodání oznámení do datové schránky. Veřejné projednání se může konat v rozmezí 31. až 45. den od vyvěšení veřejné vyhlášky.

Aby se mohlo společné jednání a veřejné projednání územně plánovací dokumentace konat v jeden den, musí být společné jednání oznámeno později, než je vyvěšena veřejná vyhláška oznamující veřejné projednání. Pořizovatel má povinnost v den vyvěšení veřejné vyhlášky zaslat příslušným oprávněným investorům jednotlivě vyrozumění, že byla vyvěšena veřejná vyhláška. Na rozdíl od dotčených orgánů však na doručení oprávněnému investorovi není vázána žádná specifická lhůta.

Pokud se návrh územně plánovací dokumentace týká dalších obcí, zašle pořizovatel veřejnou vyhlášku nejpozději v den vyvěšení též příslušným obecním úřadům, které mají povinnost písemnost bezodkladně vyvěsit na svých úředních deskách na dobu nejméně 15 dnů. Vyvěšení na úředních deskách těchto obcí nemá vliv na běh lhůt pro veřejné projednání.

[MMR 19. 9. 2025, dostupné z:
<https://mmr.gov.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/stanoviska-a-metodiky/uzemni-planovani/9-zakon-c-283-2021-sb/2-uzemne-planovaci-dokumentace-a-jejich-zmeny/termin-konani-spolecneho-jednani-a-verejneho-proje>

JUDIKATURA

VBÍBRANÁ ROZHODNUTÍ SOUDŮ Z OBLASTI STAVEBNÍHO ŘÁDU

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 6. 8. 2025, č. j. 2 As 261/2024-31**

ODSTRANĚNÍ OBJEKTU OBČANSKÉ VYBAVENOSTI

*§ 128 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
čl. 11 Listiny základních práv a svobod*

Stavební úřad povolil odstranění objektu občanské vybavenosti, proti čemuž brojilo společenství vlastníků jednotek spravující sousední bytový dům. Jeho žaloba i následná kasační stížnost byla zamítnuta.

Soudy se předně zabývaly rozsahem legitimace společenství vlastníků jednotek a jeho specifickým postavením v soudním řízení. Procesní práva společenství vlastníků jednotek jsou úzce navázána na omezený účel existence této právnické osoby. Společenství vlastníků jednotek se může stát účastníkem řízení, pokud mohou být přímo dotčeny společné části domu či pozemek spravované společenstvím. Jeho postavení je v tomto smyslu specifické a úzce ohraničené, nikoli na stejné úrovni a ve stejném rozsahu, jako mají vlastníci nemovitých věcí. Společenství vlastníků jednotek, jakkoliv samo není vlastníkem nemovitých věcí, se může domáhat ochrany hmotných práv, neboť pod správu společných částí domu, včetně pozemku, lze zahrnout vše, co bytovému domu slouží k uspokojení potřeb vlastníků bytů, včetně dostatečně kvalitních podmínek pro bydlení. Přímým dotčením lze rozumět především dotčení různými imisemi, například stíněním, hlukem, prachem, zápachem, kouřem, vibracemi, světlem apod., a dále například zvýšenou dopravní zátěží. Přímé dotčení tedy znamená jen přímé fyzické dotčení na společných částech domu či pozemku. Současně je třeba dodat, že naplnění legitimace společenství vlastníků jednotek v určité věci nevylučuje současnou legitimaci vlastníků bytových jednotek. Nelze proto dovozovat, že by rozsah legitimace společenství vlastníků jednotek měl být rozšířen do té míry, aby pokrýval rovněž ochranu práv vlastníků jednotek.

S ohledem na ústavní ochranu vlastnického práva (čl. 11 Listiny) jako jednoho ze základních práv nelze až na výjimky dané důležitým veřejným zájmem nikoho nutit, aby zachoval svoji stavbu, nemá-li na tom zájem a chce-li ji odstranit, ať již z jakýchkoli důvodů. Stavební úřad tak může do realizace vlastnického práva autoritativně zasáhnout, a tím základní právo omezit, ovšem jen z důvodů specifikovaných ve stavebním zákoně, jimiž jsou ohrožení veřejného

zájmu a práv jiných osob. Rozhodnutí vlastníka odstranit stavbu samo o sobě nepředstavuje zneužití výkonu vlastnického práva, ale naopak naplňuje jeho podstatu, pokud je uplatněno v mezích zákona.

Ústavněprávní ochrana by přicházela v úvahu tehdy, pokud by odstranění objektu vedlo k přímému omezení možnosti užívat majetek obvyklým způsobem (např. narušením statiky společných částí domu či infrastruktury potřebné k jeho užívání, dále třeba omezením přístupu k nemovitým věcem) nebo pokud by s sebou neslo imise přesahující míru přiměřenou poměrům (např. hluk, zhoršení kvality ovzduší, oslunění). Zhoršení pohody bydlení v podobě úbytku určitých výhod (blízkost obchodů a provozoven služeb) však samo o sobě nedosahuje takové intenzity, jež by mělo charakter zásahu do základních práv. Jakkoli lze lidsky chápat, že obyvatelé okolních domů si na dostupnost služeb zvykli a považují ji za zvýšení komfortu svého bydlení, z právního hlediska se jedná spíše o sousedskou výhodu faktického rázu. Vlastnictví nezahrnuje právo na zachování konkrétního provozu na cizím pozemku ani garanci neměnnosti okolního prostředí. Lze shrnout, že se argumenty stěžovatele vztahovaly ke snížení komfortu obyvatele, nikoli k popření možnosti nemovité věci nadále plnohodnotně (nerušeně) užívat. To, že uzavřením obchodů a provozoven služeb v důsledku odstranění stavby klesne určitý komfort užívání okolních bytů (např. nutnost docházet či dojíždět za nákupy na větší vzdálenost), nepředstavuje zásah do vlastnického práva ve smyslu čl. 11 Listiny.

Koncept stabilizovaného území tak, jak je vymezen v územním plánu, sám o sobě nebrání odstraňování stávajících staveb. Nejedná se o nástroj ke konzervaci stávajícího stavu, jenž by vylučoval odstraňování staveb. Stavební zákon ostatně nezmocňuje obce k tomu, aby prostřednictvím územního plánu regulovaly možnost odstranit jednotlivé stavby v území. Stabilizované území tak nevylučuje odstranění předmětného objektu.

NSS neshledal, že by stěžovateli příslušelo právo na zachování stávajícího objektu z pohledu zachování urbanistické struktury. Pojem „urbanistická struktura“ není v právním řádu výslovně definován. V odborné i aplikační praxi se jím zpravidla rozumí prostorové a funkční uspořádání určitého území. Ochrana urbanistické struktury je zajišťována především prostřednictvím nástrojů územního plánování, zejména územním plánem (viz § 18 a § 19 stavebního zákona). Urbanistická struktura je výrazem veřejného zájmu na uspořádaném využívání území, přičemž tento zájem je chráněn především prostřednictvím nástrojů územního plánování. Aby bylo možné dospět k závěru, že stěžovatel může být narušením urbanistické struktury přímo dotčen na svých právech, bylo by nezbytné, aby toto tvrzení podložil konkrétními skutečnostmi, z nichž by takový zásah vyplýval. Stěžovatel nemá veřejné subjektivní právo na zachování urbanistické struktury jako takové, resp. na zachování stávajících poměrů v území. Právní řád nikomu, tedy ani stěžovateli nezaručuje, že tyto poměry zůstanou neměnné. Není tak možné trvat na zachování absolutně neměnné urbanistické struktury v celé lokalitě.

Stěžovatel dále namítal, že odstraněním předmětného objektu dojde k prohloubení deficitu občanské vybavenosti v dané lokalitě, a tím ke zhoršení pohody bydlení jak stěžovatele, tak vlastníků bytů na sídlišti. Dle soudů tato námitka překročila rozsah legitimace stěžovatele v tomto řízení. Pokud stěžovatel konkrétněji netvrdil, jak by deficit občanské vybavenosti mohl zasáhnout do pohody bydlení ve vztahu ke společným částem domu či pozemku, resp. omezit užívání domu, nemůže být považován za osobu, jejíž veřejná subjektivní práva by mohla být tímto důsledkem zkrácena. Ze správního spisu ani z žalobních či kasačních námitek nevypývá, že by odstranění předmětného objektu jakkoli narušilo společné části bytového domu spravovaného stěžovatelem nebo přilehlého pozemku, nebo ovlivnilo užívání domu.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2025, č. j. 6 As 277/2024-37

STAVENIŠTNÍ BUŇKA A MARINGOTKA

§ 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ani jeho prováděcí vyhláška č. 85/1976 Sb. nevylučovaly z definice stavby objekty, které byly na místě smontovány, ani objekty, které byly určitým stavitelským postupem zhotoveny či sestaveny mimo staveniště a na místo dopraveny a tam instalovány. Není důvod, aby takové objekty nebyly podřazeny pod stavební díla vzniklá stavební činností podle uvedených předpisů.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2025, č. j. 22 As 64/2025-179

KRAJINA VE MĚSTĚ

§ 3 odst. 1 písm. m), § 12 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

K záměru výstavby bytového domu v Praze bylo vydáno stanovisko orgánu ochrany životního prostředí, dle něž 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 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Správní soud se s uvedeným názorem dotčeného orgánu neztotožnil a zrušil rozhodnutí stavebního úřadu o povolení stavby. Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

K posouzení, zda prostředí, do kterého je předmětná stavba umístována, má znaky krajiny ve smyslu zákona na ochranu přírody a krajiny, je správní soud oprávněn. Pojem „krajinný ráz“

je příkladem neurčitěho právního pojmu. Judikatura Nejvyššího správního soudu setrvale vychází z premisy, že neurčitě právní pojmy, na rozdíl od správního uvážení, podléhají plně soudní jurisdikci. 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. 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 přihledly ke všem rozhodným skutečnostem a námitkám, zda stanovisko není v rozporu s ostatními důkazy a zda jeho odůvodnění odpovídá pravidlům logického uvažování.

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.

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.

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.

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 měřítka a vztahy 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.

Ani 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.

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 zákoným způsobem.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2025, č. j. 3 As 52/2025-33

HODNOCENÍ PODÁNÍ PODLE OBSAHU

*§ 37 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění
pozdějších předpisů*

Stavební úřad vydal rozhodnutí o umístění stavby (technické infrastruktury). Po jeho vydání obdržel podání žalobce označené jako „Vyjádření účastníka řízení k podkladům rozhodnutí“. O pár dnů později pak stavební úřad obdržel podání žalobce označené jako „odvolání“, ve kterém tento uvedl, že jde o doplnění dříve podaného odvolání, kterým myslel ono „Vyjádření účastníka řízení k podkladům rozhodnutí“. Odvolací správní orgán však toto „Vyjádření“ nevyhodnotil jako odvolání a za to považoval až druhé podání žalobce. Jelikož toto nebylo podáno v patnáctidenní lhůtě, zamítl je jako opožděné.

Správní soud žalobu zamítl a stejně tak i Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost.

Povinnost správního orgánu hodnotit podání podle jeho obsahu rozhodně neznamená, že by správní orgán měl oprávnění nebo dokonce povinnost bez dalšího podsouvat účastníkovi řízení tvrzení, námitky, návrhy nebo argumenty, které jeho podání vůbec neobsahuje, či napravovat jeho procesní strategii. Správní orgán není oprávněn domýšlet, co účastník asi chtěl nebo mohl chtít učinit. Právě naopak, účastník řízení musí ve svém podání co nejjednoznačněji vyjádřit, čeho se domáhá; vyvstanou-li správnímu orgánu pochybnosti o obsahu nebo účelu podání, musí podatele vyzvat k odstranění vad podání. Je-li však podání účastníka jasné, určité a srozumitelné, tedy z něj lze bez jakýchkoli pochyb s ohledem na předmět daného správního řízení zjistit, čeho se účastník domáhá, nemůže je správní orgán svévolně posoudit jako zcela jiný úkon.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2025, č. j. 4 As 14/2025-40

DEKLAROVANÝ ÚČEL STAVBY

*§ 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním
plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění
pozdějších předpisů*

Správní orgány nemohou předjímat, zda stavebník bude stavbu po právní moci rozhodnutí o dodatečném povolení (nadále) užívat v rozporu s povoleným účelem užívání stavby dle dodatečného povolení, které zároveň nahrazuje kolaudační souhlas, a na základě svých domněnek (či domněnek účastníků řízení) vydat negativní rozhodnutí. Teprve rozhodnutím o dodatečném povolení stavby a o povolení jejího užívání je stavebník zavázán k užívání stavby v souladu se stanoveným účelem (obchodní hala). Pokud bude

následně zjištěno, že stavba (obchodní hala) je skutečně užívána k jinému než povolenému účelu (jako pivovar), lze využít nápravných, resp. sankčních postupů obsažených ve stavebním zákoně.

Právě vyslovené nebrání tomu, aby v řízení o dodatečném povolení stavby byla posouzena skutečná povaha a funkce projednávané stavby namísto jejího formálního označení.

Účel zamýšlené stavby je pro rozhodování o umístění stavby a vydání stavebního povolení zcela zásadní a je nepochybné, že schopnost zamýšlené stavby takový účel naplňovat musí být předmětem úvah správního orgánu. V opačném případě by se totiž posuzování, resp. schvalování účelu stavby stalo pouze formálním a vedlo by potenciálně k absurdním důsledkům, neboť by umožňovalo umísťování a povolování staveb pro deklarovaný účel zcela nevhodných (např. staveb provozního či technického charakteru pro účely bydlení apod.).

Povinnost správních orgánů posoudit skutečný účel stavby se vztahuje zejména na případy, kdy účastníci řízení konkrétními individualizovanými tvrzeními zpochybňují, zda stavba může sloužit k účelu deklarovanému stavebníkem, resp. zda je stavba k naplnění účelu uvedeného v žádosti vůbec způsobilá (např. z důvodů specifických rysů stavby, technických parametrů či stavebních dispozic typických pro určitý druh stavby), případně na případy, kdy je z konkrétních skutkových okolností zcela zjevné, že stavba nemůže sloužit deklarovanému účelu.

V nyní posuzovaném případě však není předmětem sporu způsobilost stavby pro užívání k účelu deklarovanému, ale faktické užívání stavby k jinému než povolenému účelu. V situaci, kdy účastníci řízení namítali pouze nesoulad faktického užívání stavby s povoleným účelem, aniž by zpochybňovali, že stavba může sloužit účelu uvedenému v žádosti o dodatečné povolení, a nic nenásvědčovalo zjevné nemožnosti využití stavby k deklarovanému účelu, nemohly správní orgány aktuální způsob užívání dodatečně povolované stavby zohlednit.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 9. 2025, č. j. 8 As 197/2024-50

OBRANA SOUSEDŮ PROTI ZASTAVENÍ ŘÍZENÍ O DODATEČNÉM POVOLENÍ STAVBY

*§ 66 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění
pozdějších předpisů*

*§ 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním
plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění
pozdějších předpisů*

Stavební úřad zastavil řízení o žádosti o dodatečné povolení zpevněných ploch s odůvodněním, že tyto nejsou stavbou ve smyslu § 2 odst. 3 stavebního zákona. Žalobu vlastníků sousedního pozemku krajský soud odmítl s tím, že tyto nejsou aktivně procesně legitimováni k podání žaloby. Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu potvrdil.

Pokud stavební úřad zastaví řízení o žádosti o dodatečné povolení stavby, znamená to, že žádost stavebníka o dodatečné povolení stavby nebude věcně projednána. Rozhodnutím o zastavení řízení o dodatečném povolení stavby může být na svém právu (procesním právu na věcné projednání žádosti) dotčen pouze stavebník. Tím, že řízení o dodatečném povolení stavby bylo ukončeno, aniž by bylo o žádosti věcně rozhodnuto, se nic nezměnilo na právním postavení stěžovatelů jakožto vlastníků nemovitých věcí sousedících s pozemkem, na němž se měla nacházet stavba, již se týkala žádost o dodatečné povolení. Právní postavení stěžovatelů, kteří vnímají negativně zpevněné plochy (a terénní úpravy) na pozemku p. č. XA, by bylo dotčeno pouze vydáním rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. Zastavením řízení o žádosti o dodatečné povolení stavby nebyly zpevněné plochy „fakticky zlegalizovány“.

Je jisté pravděpodobné, že stavební úřad bude i v rámci řízení o nařízení odstranění stavby vycházet ze svého právního názoru ohledně povahy zpevněných ploch vysloveného v usnesení o zastavení řízení o dodatečném povolení stavby. To však stěžovatelům nebrání s tímto právním názorem polemizovat v řízení o nařízení odstranění stavby.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 9. 2025, č. j. 4 As 174/2024-47

SOUDNÍ PŘEZKUM ROZHODNUTÍ O ZRUŠENÍ A VRÁCENÍ

*§ 84, § 90 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní
řád, ve znění pozdějších předpisů*

Podstatou věci je posouzení přípustnosti žaloby proti rozhodnutí, kterým odvolací správní orgán podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu k odvolání opomenutých účastníků zrušil pro nezákonnost rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Jde o to, zda takovéto zrušující rozhodnutí může být výjimečně považováno za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního z důvodu, že bylo vydáno s delším časovým odstupem od vydání prvostupňového rozhodnutí, což se dotýká práv a právní jistoty ostatních účastníků řízení.

Dle Nejvyššího správního soudu ust. § 84 správního řádu brání tomu, aby opomenutý účastník podal včasné odvolání s takovým časovým odstupem, který by s ohledem na požadavek právní jistoty sám o sobě odůvodňoval výjimku z pravidla, že následné rozhodnutí odvolacího správního orgánu podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu není rozhodnutím podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního. Uvedená výjimka, kterou konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 11. 2007, č. j. 9 As 49/2007-44, se neuplatní.

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 11. 9. 2025, č. j. 3 As 76/2025-55**

**SEPJETÍ ZÁVAZNÝCH STANOVISEK
S KONKRÉTNÍ DOKUMENTACÍ**

§ 76 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

§ 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Záavná stanoviska jsou spjata s určitou dokumentací záměru, k níž jsou vytvářena. Při změně záměru a jeho dokumentace je zpravidla zapotřebí opatřit nová záavná stanoviska dotčených orgánů, která tuto změnu reflektují. V opačném případě by neplnila svůj účel, neboť by neumožňovala posouzení možných vlivů záměru na zájmy chráněné dotčenými orgány. Rozhodným hlediskem však je, zda provedená změna záměru vůbec může mít vliv na chráněné veřejné zájmy.

Stavební úřad je oprávněn v rámci své pravomoci posoudit, zda změna stavby ještě spadá do podmínek, za nichž bylo souhlasné záavné stanovisko vydáno, a pokud již nikoli, je oprávněn a povinen dát podnět k zahájení řízení o vydání takového stanoviska.

Nedojde-li tedy změnou záměru a jeho dokumentace k žádnému zásahu do relevantních kritérií určitého chráněného veřejného zájmu, která již byla posouzena ve vztahu k předchozí dokumentaci, bylo by v rozporu se zásadou procesní ekonomie a zároveň přepjatým formalismem vyžadovat aktualizaci záavného stanoviska orgánu dohlížečícího na ochranu tohoto zájmu. Pouze by se zbytečně prodlužovalo řízení, je-li zřejmé, že úkon, který má být učiněn, nepovede k posunu či změně ve věci.

Přestože záavné stanovisko nemůže po uplynutí doby platnosti představovat řádný podklad pro správní rozhodnutí (pokud dotčený orgán jeho platnost neprodloužil), nemusí uplynutí jeho platnosti na druhou stranu automaticky znamenat nezákonnost daného rozhodnutí. Bylo by tomu tak tehdy, pokud by bylo v řízení před krajským soudem prokázáno, že nedošlo ke změně rozhodných poměrů a závěry a podmínky záavného stanoviska jsou ve vztahu k dotčenému území a posuzovanému záměru stále relevantní.

Územní rozhodnutí je výsledkem územního řízení, které správní orgán v souladu s dispoziční zásadou zahájí k žádosti o vydání územního rozhodnutí a v rozsahu této žádosti posuzuje soulad záměru s cíli a úkoly územního plánování. Předmětem územního řízení je tedy pouze záměr v podobě, jak jej určil žadatel; není zde prostor pro posouzení případných alternativ či variantních řešení, která žadatel nenavrl. Územní rozhodnutí tak stanoví, že umístění posuzované stavby ve schválené podobě je možné, nevylučuje však, že by bylo možno je povolit i v podobě

jiné, třeba i z různých hledisek vhodnější. Ze samotné existence územního rozhodnutí tedy nelze dovodit naplnění podmínky subsidiarity, neboť neprokazuje, že je v daném případě vyvlastnění až poslední možností a je k němu přistoupeno až v situaci, kdy k vytyčenému cíli nelze užít mírnější právní prostředky (lhostejno přitom, zda proto, že již byly bez úspěchu vyčerpány nebo zda jsou zjevně neúčinné). Samotné územní rozhodnutí pouze naplňuje jednu ze zákonných podmínek vyvlastnění, kterou je soulad s cíli a úkoly územního plánování (srov. § 3 odst. 2 zákona o vyvlastnění). Ani existence pravomocného územního rozhodnutí tedy nezabývá vyvlastňovací úřad povinností posoudit, zda je možno účelu vyvlastnění dosáhnout jiným způsobem, bez dopadu do práv vyvlastňovaného a dalších osob, nebo s dopady menšími. Rozhodnutí o vyvlastnění tedy vyžaduje mnohem komplexnější posouzení, než pouhé konstatování existence územního rozhodnutí a z něj dovozený veřejný zájem. Vyvlastnění představuje kvalitativně výjimečný zásah do právní sféry osoby, která je na svém vlastnickém právu omezena či dokonce zbavena proti své vůli mocenským zásahem orgánu státu. Správní orgán jako nositel veřejné moci jednostranně vnucuje svou vůli vyvlastňovanému, jehož vůle je zde nerozhodná.

Šetrností (v rámci posouzení přiměřenosti stavebního záměru) se má komplexně zabývat až vyvlastňovací úřad. Stavební úřad (a především stavebník) posuzují uvedené kritérium pouze předběžně, a to v zájmu zajištění předpokladů pro skutečnou realizaci záměru.

Ustanovení § 76 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006, podle něhož každý, kdo navrhuje vydání územního rozhodnutí nebo územního souhlasu, je povinen dbát požadavků uvedených v § 90 téhož zákona a být šetrný k zájmům vlastníků sousedních pozemků a staveb, nepředstavuje korektiv, za jehož použití by vlastníci sousedních pozemků a staveb mohli nárokovat, aby záměr žadatele o vydání územního rozhodnutí byl upraven v jejich zájmu výhodněji, než stanovuje stavební zákon z roku 2006 a jeho prováděcí předpisy, zejména obecné požadavky na využívání území.

Tento závěr nečiní obsoletní část § 76 odst. 2 stavebního zákona, dle níž musí být každý, kdo navrhuje vydání územního rozhodnutí, šetrný k zájmům vlastníků sousedních pozemků a staveb. Předmětné ustanovení zakotvuje mimo jiné základní principy umístování stavebních záměrů, které se následně projevují v konkrétních požadavcích stavebního zákona, jeho prováděcích předpisů a obecných požadavků na využívání území. Takovouto legislativní konstrukci nepovažuje Nejvyšší správní soud za závadnou. Je zcela běžné, že právní předpisy zakotví obecné principy, které se pak jednak projevují v konkrétních ustanoveních, a zároveň pomáhají při jejich výkladu.

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 12. 9. 2025, č. j. 5 As 124/2025-61**

KROČEJOVÁ NEPRŮZVUČNOST

§ 76 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

§ 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

V roce 2018 stavebník rekonstruoval svou bytovou jednotku a vyměnil podlahu. Žalobkyně po této rekonstrukci zaznamenala zhoršení zvukové izolačních vlastností podlahy, včetně toho, že dochází k nepřiměřenému pronikání hluku a vibrací z horního bytu.

Krajský soud vyhověl zásahové žalobě žalobkyně a určil, že zásah stavebního úřadu, spočívající v tom, že nezažal řízení k vymození povinnosti odstranit stavbu „Nášlapné vrstvy podlahy v bytě bytového domu“, je nezákonný. Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti tomuto rozsudku zamítl.

Je na správních orgánech, aby nejprve učinily kroky k ověření splnění povinnosti uložené rozhodnutím. Žalovaný správně chtěl splnění povinnosti odstranit stavbu ověřit na místě v rámci kontrolní prohlídky, což lze považovat za postup, kterým by bylo možné nejlépe dostát povinnosti zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Kontrolní prohlídku však stavebník neumožnil, proto žalovaný přistoupil ke shromažďování podpůrných podkladů k ověření, zda stavebník svou povinnost skutečně splnil. I v takovém případě totiž žalovaný musí dostát své povinnosti věc objasnit takovým způsobem, aby o skutkovém stavu nevznikaly důvodné pochybnosti, pokud se odstranění stavby neprokáže, je na místě zahájit exekuční řízení.

Postup žalovaného byl správný v tom smyslu, že stavebníka vyzval k předložení jiných podkladů prokazujících odstranění předmětné podlahy. Žalovaný se však po této výzvě dopustil pochybení, jelikož se spokojil se zcela neprůkaznými důkazy a konstatoval, že není důvod exekuční řízení zahájit již na základě čestného prohlášení stavebníka a fotografií.

Čestné prohlášení samo o sobě není důkazem, ale může být podkladem rozhodnutí. V případě, že jde o čestné prohlášení osoby, které byla uložena povinnost, že tuto povinnost splnila, se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s tím, že má skutečně téměř nulovou vypovídací hodnotu. Toto čestné prohlášení tak nebylo způsobilé prokázat splnění povinnosti uložené stavebníkovi.

Konkrétní podoba fotografií odstranění podlahy vůbec není způsobilá prokázat.

Za výše uvedeného stavu je třeba nadále vycházet z předpokladu, že se v bytě stavebníka stále nachází stará podlaha, dokud nebude její odstranění dostatečně prokázáno.

Nejvyšší správní soud považuje za nejvhodnější způsob, jakým by bylo možné pochybnosti o odstranění staré podlahy rozptýlit, měření kročejové neprůzvučnosti podlahy. Je pravdou, že k tomuto měření je nezbytná součinnost stavebníka, prokázání toho, že podlaha splňuje požadavky právních předpisů, by však mělo být v jeho zájmu.

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 15. 9. 2025, č. j. 3 As 93/2024-41**

**OCHRANA DOBRÉ VÍRY
PŘI PŘEZKUMU
ZÁVAZNÉHO STANOVISKA**

§ 4 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

§ 94 odst. 4, § 149 odst. 8 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

§ 12 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

Podle Nejvyššího správního soudu je nezbytné v rámci řízení podle § 149 odst. 8 správního řádu přiměřeně použít i § 94 odst. 4 téhož předpisu. V takovém řízení přitom nelze s jinými újmami poměřovat újmu jednotlivce, která by mu vznikla zrušením či změnou rozhodnutí, z něhož nabytá práva v dobré víře. Dotčený orgán však současně musí v souladu s nálezem Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 17/16 respektovat korektiv „dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci“, přestože z přezkoumávaného závazného stanoviska jednotlivci neplynou přímo žádná veřejná subjektivní práva. V rámci přezkumného řízení tak je dotčený orgán povinen tuto dobrou víru reflektovat ve smyslu daného nálezu Ústavního soudu. Konkrétně je dotčený orgán povinen zhodnotit, z jakých důvodů došlo k přijetí daného aktu orgánu veřejné moci a jaké následky by mělo jeho zrušení, přičemž musí případ posoudit i z hlediska dobré víry jednotlivce ve správnost a zákonnost předmětného aktu, jakož i jeho podílu na důvodech nezákonnosti.

Závěr o nedostatku dobré víry nemůže vyplývat jen z konstatování, že oprávněný měl povědomí o určitých skutečnostech, které podle mínění soudu způsobují nezákonnost správního rozhodnutí, pokud zároveň není prokázáno, že oprávněný věděl či měl vědět též o tom, že jde o skutečnosti právně relevantní.

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 18. 9. 2025, č. j. 1 As 219/2024-134**

**OBSTRUKČNÍ OPAKOVANÁ ŽÁDOST
O DODATEČNÉ POVOLENÍ STAVBY**

§ 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

Stavební úřad nařídil žalobci odstranění nepovolené stavby srubu. Odvolací orgán rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil s tím, že stavební úřad nebyl povinen před vydáním svého rozhodnutí opětovně přerušit řízení o odstranění stavby a vést další řízení o jejím dodatečném povolení. Stěžovatel sice podal třetí blanketní žádost o dodatečné povolení stavby, avšak bez doložení povinných příloh či uvedení jakéhokolik argumentu nebo nových skutečností, které by odůvodnily zahájení nového řízení o dodatečném povolení stavby.

Krajský soud žalobu zamítl a stejně tak i Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost.

Pro úvahy o přerušení řízení je významné, zda žádost o dodatečné povolení stavby nebyla podána ryze účelově, resp. zda jejím jediným cílem nebylo obstrukční jednání ve snaze zabránit vydání rozhodnutí o odstranění stavby. V posuzované věci, jak přílehavě upozornil již krajský soud, třetí stěžovatelova žádost o dodatečné povolení stavby nebyla oproti předchozí žádosti odůvodněna žádnými novými relevantními skutečnostmi, jež by mohly vést k jinému výsledku řízení. Stěžovatel podal blanketní žádost o dodatečné povolení stavby po pravomocném zamítnutí (druhé) žádosti o dodatečné povolení stavby a tentýž den, kdy mu uplynula stavebním úřadem stanovená lhůta k nahlášení do spisu a seznámení se s podklady rozhodnutí v řízení o odstranění stavby. K této žádosti nedoložil povinné přílohy ani neuvedl žádné nové skutečnosti, které by odůvodnily zahájení nového řízení, pouze uvedl, že podává „svou žádost o dodatečné povolení shora specifikované Stavby (a to jako stavby sloužící pro zemědělské účely), přičemž žadatel tuto svou žádost dále doplní ve lhůtě stanovené nadepsaným správním orgánem, o jejíž poskytnutí si tímto dovoluje zdvořile požádat“. Tento sled událostí a stěžovatelových právních úkonů dokládá, že stěžovatel podal třetí žádost o dodatečné povolení stavby bez zjevné snahy docílit vydání rozhodnutí, neboť si musel být vědom, že jeho druhá žádost o povolení stavby byla stavebním úřadem i žalovaným zamítnuta (jejich rozhodnutí byla následně potvrzena soudy). Nejvyšší správní soud proto přisvědčuje žalovanému i krajskému soudu, že účelem podání třetí žádosti byla pouze snaha pozdržet vydání rozhodnutí o odstranění stavby. V této situaci nebylo důvodné, aby stavební úřad řízení přerušil, naopak mohl v řízení pokračovat a vydat rozhodnutí o odstranění stavby.

Nejvyšší správní soud uznává, že na povahu lhůty k podání žádosti o dodatečné stavební povolení dle § 129 odst. 2 stavebního zákona (zda tato je či není propadná) byly v ju-

dikatuře Nejvyššího správního soudu vysloveny rozdílné právní názory. Pokud však vyřešení rozporu pro aktuálně projednávanou věc nemá význam z hlediska konečného výroku soudu (z pohledu projednávané věci by šlo fakticky pouze o zodpovězení akademické otázky), není nutné řízení ve věci přerušit a věc předložit rozšířenému senátu.

V projednávaném případě stavební úřad nebyl povinen řízení přerušit, protože opakovaná (třetí) žádost stěžovatele o dodatečné povolení stavby byla zjevně obstrukční. V dané věci proto nebyl dán důvod pro předložení věci rozšířenému senátu, neboť nelze seznat rozpor v judikatuře, který by měl dopad na posouzení kasační argumentace.

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 19. 9. 2025, č. j. 10 As 158/2025-40**

**PŘEKVAPIVÉ ROZHODNUTÍ
ODVOLACÍHO ORGÁNU**

§ 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Změna právního názoru ze strany odvolacího orgánu (Stěžovatele) nemůže přijít pro účastníka řízení překvapivě tak, aby mu nebylo umožněno reagovat. Stěžovatel, pokud chtěl v rámci odvolacího řízení zaujmout zcela odlišný právní názor, měl žalobkyni (a dalším účastníkům řízení) umožnit se k tomuto vyjádřit, případně dát možnost navrhnout další důkazy, které by účastníkům řízení např. umožnily zaměřit dokazování právě ke specifickým skutkovým otázkám spojeným se zamýšlenou odlišnou právní kvalifikací. Je proto dána povinnost dát účastníkům řízení možnost vyjádřit se nejen k podkladům rozhodnutí nově pořízeným odvolacím orgánem, ale též k případným novým důvodům, pro něž hodlá rozhodnout ve věci odlišně od orgánu prvního stupně.

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 19. 9. 2025, č. j. 6 As 186/2023-104**

SILNIČNÍ OKRUH

§ 3 písm. i) bod 2, § 9d odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů

§ 85 odst. 2 písm. b), § 89 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

§ 30 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Věcná legitimace žalobce z řad dotčené veřejnosti ve smyslu § 3 písm. i) bodu 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, v řízení o žalobě proti rozhodnutí vydanému v tzv. navazujícím řízení opírající se o § 9d odst. 1 téhož

zákona je omezena na námitky porušení právních norem, jejichž cílem je ochrana životního prostředí. Vedle toho se věcná legitimace takového žalobce (environmentálního spolku) v soudním řízení paralelně odvíjí rovněž od právní sféry samotného žalobce a právní sféry jeho členů v tom rozsahu, v němž odpovídá předmětu činnosti spolku.

Věcná legitimace žalobce, který byl účastníkem územního řízení z titulu možného dotčení svého věcného práva k nemovité věci [§ 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona z roku 2006], a mohl v něm tak uplatňovat pouze námitky k jeho ochraně (§ 89 odst. 4 věta druhá téhož zákona), není v soudním řízení omezena na ochranu tohoto veřejného subjektivního práva, nýbrž zahrnuje všechna jeho veřejná subjektivní práva dotčená napadeným rozhodnutím. Žalobce je oprávněn namítat porušení právních norem stanovených na ochranu veřejného zájmu, pokud souvisí s jeho veřejnými subjektivními právy. Žalobce, jenž pravděpodobně bude užívat stavbu pozemní komunikace, je oprávněn v řízení o žalobě proti rozhodnutí o umístění stavby vznést námitku porušení právních norem stanovených k ochraně bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích.

Z imisní povahy hygienických hlukových limitů dle § 30 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, vyplývá, že při hodnocení jejich splnění v určitém chráněném prostoru je třeba vycházet z hodnoty odvozené ze současného působení všech zdrojů hluku stejného druhu (např. hluk z provozu na všech pozemních komunikacích v blízkosti chráněného prostoru), nikoliv z hodnot izolovaných pro jednotlivé zdroje hluku.

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 26. 9. 2025, č. j. 2 As 253/2024-49**

VEŘEJNĚ PŘÍSTUPNÝ PŘÍSTŘEŠEK

§ 79 odst. 2 písm. r) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

Podstatou sporu po věcné stránce je výklad pojmu „veřejně přístupný přístřešek“ ve smyslu § 79 odst. 2 písm. r) stavebního zákona z roku 2006 a s tím související otázka, zda lze posuzovanou stavbu považovat za stavbu nevyžadující podle § 79 odst. 2 a § 103 odst. 1 písm. a) stavebního zákona z roku 2006 ani územní rozhodnutí (resp. územní souhlas), ani stavební povolení (resp. ohlášení).

Pojem „veřejně přístupný přístřešek“ je neurčitým právním pojmem, který není dále ve stavebním zákoně z roku 2006 (ani v tom z roku 2021), ani v podzákoných předpisech nikde definován. Neurčitý právní pojem nelze obsahově dostatečně přesně vymezit a jeho aplikace závisí na odborném posouzení v každém jednotlivém případě. Zakotvením neurčitého právního pojmu v textu zákona zákonodárce vytváří vědomě prostor orgánům veřejné správy, aby vyhodnotily a posoudily, zda konkrétní situace do rozsahu daného neurčitého právního pojmu patří, či nikoliv. Napl-

nění obsahu neurčitého právního pojmu s sebou přináší povinnost správního orgánu rozhodnout způsobem, který daná právní norma předvídá, přičemž při interpretaci neurčitých právních pojmů se uvážení správního orgánu zaměřuje na konkrétní skutkovou podstatu a její hodnocení.

Rovněž je třeba zohlednit, že citovaná zákonná ustanovení zakotvují výjimku z obecné povinnosti získat územní rozhodnutí, resp. územní souhlas, a stavební povolení, resp. ohlášení před zahájením realizace stavby, přičemž zákonné výjimky je třeba vykládat restriktivně.

Příštěškem je zpravidla pozemní stavba menších rozměrů (konstrukce), která je zastřešena, ale nemá souvislý obvodový plášť, což umožňuje volný pohyb dovnitř stavby a ven.

Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že posuzovaná stavba nejenom že je zcela opláštěna, ale obsahuje i více oddělených, a navíc uzamykatelných prostor a je elektrickou přípojkou napojena na rozvodnou elektrickou síť. Správním orgánům i krajskému soudu tak lze přisvědčit, že předmětné stavebně-technické řešení výrazně přesahuje rámec běžných charakteristik veřejně přístupného přístřešku, jak jsou dovozovány judikaturou i metodickou pomůckou Ministerstva pro místní rozvoj. Na posuzovanou stavbu tak nelze aplikovat výjimku z povinnosti získat řádné územní rozhodnutí (resp. územní souhlas) a stavební povolení (resp. ohlášení) zakotvenou v § 79 odst. 2 písm. r) a § 103 odst. 1 písm. a) stavebního zákona z roku 2006.

Ohledně argumentace stěžovatele zásadou in dubio pro libertate Nejvyšší správní soud uvádí, že aplikace tohoto ústavněprávního principu přichází v úvahu pouze v případě, že ve věci existuje více rovnocenných výkladů veřejnoprávní normy, což však v posuzované věci, jak plyne z výše uvedeného, nenastalo.

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 26. 9. 2025, č. j. 5 As 182/2024-29**

**SOUVISEJÍCÍ
DOPRAVNÍ INFRASTRUKTURA**

§ 4 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů

Stavební úřad schválil stavbu neveřejného parkoviště určeného pro zaměstnance výrobního areálu stavebníka. Stavební záměr měl být realizován zejména na ploše, která je v územním plánu označena jako „plocha bydlení – hromadné“ a částečně také na ploše, která je územním plánem označena jako veřejné prostranství. Pro plochy bydlení – hromadné stanoví územní plán jako hlavní využití „bydlení hromadné v bytových domech“. Kromě hlavního využití stanoví územní plán také přípustná využití. Jedním z přípustných využití ploch bydlení – hromadného je „související dopravní infrastruktura – doprava silniční, pěší a cyklistická“. Výrobní areál stavebníka, kterému má stavební záměr sloužit, se pak nachází v ploše smíšené výrobní.

Soulad stavebního záměru s územně plánovací dokumentací byl deklarován úřadem územního plánování.

Krajský soud se neztotožnil se závěrem správních orgánů, že stavební záměr je v souladu s územním plánem. Uvedl, že pojem „související dopravní infrastruktura“, kterou platný územní plán stanoví jako přípustné využití dané plochy „bydlení – hromadné“, není ve stavebním zákoně, vyhlášce č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ani v samotném územním plánu definován. Byl však zmíněn v § 4 odst. 2 uvedené vyhlášky a dle vyjádření dotčených orgánů územního plánování z ní byl do daného územního plánu převzat, proto krajský soud výklad pojmu „související dopravní infrastruktura“ opřel o její relevantní ustanovení. Z jazykového výkladu uvedeného pojmu dle krajského soudu vyplývá, že dopravní infrastruktura musí souviset s pozemky, které daná plocha zahrnuje, v posuzovaném případě tedy s pozemky určenými k bydlení v bytových domech. Není totiž zřejmé, s čím jiným by měla infrastruktura souviset. Do ploch bydlení bylo možné dle § 4 odst. 2 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území zahrnout i „pozemky souvisejícího občanského vybavení“, v obou případech je však dle krajského soudu nutné slovo „související“ vykládat v souladu s účelem, pro který se plochy bydlení vymezují a jímž bylo dle § 4 odst. 1 této vyhlášky „zajištění podmínek pro bydlení v kvalitním prostředí, umožňujícím nerušený a bezpečný pobyt a každodenní rekreaci a relaxaci obyvatel, dostupnost veřejných prostranství a občanského vybavení“. Krajský soud shledal, že s tímto účelem není slučitelné umístění infrastruktury, která nesouvisí s bydlením, ale pouze s možným využitím jiné, byť „bezprostředně navazující“ plochy, jež může být zcela odlišné a neslučitelné s bydlením. Ustanovení § 4 odst. 2 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území umožňovalo do ploch bydlení umístit i „pozemky dalších staveb a zařízení“, ty však nesmějí snižovat kvalitu prostředí, resp. pohodu bydlení ve vymezené ploše, musí být slučitelné s bydlením a sloužit zejména obyvatelům dané plochy.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti rozsudku krajského soudu zamítl. Neshledal žádný přesvědčivý důvod, proč by ze slova „související“ měla vyplývat souvislost nejen se samotnou vymezovanou plochou, ale i s plochami „bezprostředně navazujícími“. Naopak souhlasí s krajským soudem, že je třeba při výkladu pojmu „související“ přihlídnout k účelu, pro který se plochy bydlení vymezují a který byl zakotven v § 4 odst. 1 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území, tedy „zajištění podmínek pro bydlení v kvalitním prostředí, umožňujícím nerušený a bezpečný pobyt a každodenní rekreaci a relaxaci obyvatel, dostupnost veřejných prostranství a občanského vybavení“. Parkoviště, které mohou užívat pouze zaměstnanci průmyslového podniku, tomuto účelu neslouží, a proto jej nelze považovat za související dopravní infrastrukturu. Situace by samozřejmě byla odlišná v případě, že by parkoviště bylo veřejné. Jestliže se však jedná o parkoviště neveřejné, které je určeno pouze pro stavebníkovy zaměstnance, nejedná se o dopravní infrastrukturu, která souvisí s bydlením jakožto hlavním využitím dané plochy a ani s žádným z využití přípustných, takže stavební záměr není v souladu s územním plánem.

Nutnost souvislosti dopravní infrastruktury s hlavním či přípustným využitím dané plochy, tedy zejména s bydlením, neznamená, že by bylo možné v této ploše umístit pouze objekty, které slouží výlučně jejím obyvatelům. Musí však souviset s hlavním či přípustným využitím této plochy.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2025, č. j. 10 As 84/2025-33

UKLÁDÁNÍ TRESTU ZA PŘESTUPKY A MODERAČNÍ PRÁVO SOUDU

*§ 78 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění
pozdějších předpisů*

Ukládání trestu za přestupky je založeno na dvou základních principech – principu zákonnosti trestu a individualizace trestu. Uložení pokuty v mezích zákonných podmínek je součástí posouzení zákonnosti přezkoumávaného správního rozhodnutí (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Za situace, kdy správní orgán zákonné meze nepřekročil a výši pokuty řádně zdůvodnil, soudní řád správní dává soudu zvláštní oprávnění moderovat výši pokuty (§ 78 odst. 2 s. ř. s.). V rámci moderačního práva soud zkoumá, zda nedošlo k excesu při individualizaci trestu.

Ukládání pokut za přestupky se děje ve sféře volného správního uvážení správního orgánu, tedy v zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení, které zákon dovoluje. Při posuzování zákonnosti uložené sankce správní soud nehodnotí spravedlivost a přiměřenost pokuty uložené sankce, ale k žalobní námitce přezkoumá, zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, která musí být formulována precizně a jednoznačně a musí být dostatečně individualizována. Nepostačí však prosté vyjmenování těchto zákonných kritérií, aniž by odůvodnění rozhodnutí obsahovalo alespoň stručné zdůvodnění, proč a jak tato kritéria dopadají na individuální případ obviněného. V případě, že některé z kritérií stanovených zákonem není pro posouzení věci relevantní, má správní orgán povinnost se s takovým kritériem alespoň stručně vypořádat a odůvodnit jeho nepodstatnost.

Dále soud zkoumá, zda úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil (zda byly splněny podmínky pro uložení pokuty, zda správní orgán srozumitelně odůvodnil její výši zvolenou ze zákonného rozmezí apod.), a také to, zda uložená pokuta není likvidační.

Není však v pravomoci správního soudu, aby vstoupil do role správního orgánu a položil na místo správního uvážení své uvážení soudcovské a sám rozhodl, jaká pokuta by měla být uložena. To by mohl soud učinit podle § 78 odst. 2 s. ř. s. jen na návrh žalobce, pokud by dospěl k závěru, že pokuta byla správním orgánem uložena ve zjevně nepřiměřené výši.

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 29. 9. 2025, č. j. 4 As 195/2024-102**

STABILIZOVANÉ ÚZEMÍ

§ 20 odst. 1 nařízení č. 10/2016 Sb., kterým se stanovují obecné požadavky na využívání území a technické požadavky na stavby v hlavním městě Praze

Záměr nelze hodnotit pouze z hlediska nejbližšího okolí či dotčené plochy, na níž má být umístěn. Z podstaty „stabilizovaného území“ a limitu rozvoje v podobě zachování, dotváření či rehabilitace stávající urbanistické struktury plyne, že zohledňovat je třeba urbanistickou strukturu v rámci daného území, tj. širšího okolí záměru.

Přípustnost umístění záměru bylo nutno zkoumat vzhledem k bezprostřednímu i navazujícímu okolí. Zároveň však platí, že záměr by měl zapadat zejména do urbanistické struktury okolí bezprostředního. Právě do této části území je totiž záměr umisťován. Nelze mít za to, že záměr by byl přípustný, pokud by konvenoval stavbám od něj značně vzdáleným, přestože by nezapadal do jeho bezprostředního okolí, které má podstatný význam pro posouzení stávající urbanistické struktury.

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 30. 9. 2025, č. j. 2 As 292/2024-49**

**NEDOSTATKY DOKUMENTACE
DOLOŽENÉ K ŽÁDOSTI
O DODATEČNÉ POVOLENÍ STAVBY**

§ 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

Řízení o dodatečném povolení stavby je zahájeno již podáním žádosti, a to bez ohledu na to, zda má žádost všechny zákonem požadované náležitosti. Nejde-li o vady zásadního charakteru, stavební úřad pomůže v souladu s § 45 odst. 2 správního řádu a principem dobré správy žadateli nedostatky jeho žádosti odstranit. K tomu mu poskytne přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích nevyhovění výzvě. Podle § 111 odst. 3 stavebního zákona platí, že pokud žádost neobsahuje požadované náležitosti, stavební úřad vyzve stavebníka k jejímu doplnění a řízení přeruší; usnesení o přerušení se označuje pouze stavebníkovi. Zároveň platí, že stavební úřad není povinen před zastavením řízení o dodatečném povolení stavby podle § 110 odst. 4 stavebního zákona ve znění účinném od 1. 1. 2018 vyzývat stavebníka k předložení projektové dokumentace zpracované oprávněnou osobou.

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 30. 9. 2025, č. j. 4 As 82/2025-25**

VYVÝŠENÁ TERASA

§ 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

Stavební úřad dodatečně povolil stavbu terasy, která navazuje na společnou dělicí zeď dvojdomku umístěného v městské zástavbě. Vlastník sousedního pozemku namítal v řízení před soudem mimo jiné nepřiměřené imise pohledem a hlukem z terasy. Krajský soud žalobu zamítl a stejně tak i Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost.

Terasa je stavbou, která je primárně určena k trávení volného času a výhled z ní je víceméně neomezený. Zásah do práva stěžovatelů je proto vyšší intenzity než například pohled z oken na sousední pozemek. Nejvyšší správní soud ovšem shledal, že i tato vyšší míra intenzity zásahu do práv stěžovatelů je přiměřená místním poměrům. Ve prospěch tohoto závěru svědčí hlavně skutečnost, že stěžovatelé disponují terasou, která svou výškou od rostlého terénu je srovnatelná s terasou, proti jejímuž povolení stěžovatelé brojí.

Stěžovatelé dále namítali, že stavebník měl v rámci stavebního řízení předložit hlukovou studii. K tomu ve stavebním řízení uváděli, že k postavení terasy byl užít dřevěný materiál a chůze po něm způsobuje nadměrný hluk. Podle stěžovatelů není na dodatečné povolení stavby právní nárok, a proto je na žadateli, aby případnou hlukovou studii předložil. Nesouhlasí s názorem krajského soudu, podle kterého měli stěžovatelé své obavy z nadměrného hluku podložit, a vyvolat tak důvodné pochyby u stavebního úřadu.

Nejvyšší správní soud však nepřisvědčil ani této námitce stěžovatelů. Naopak vychází se své relevantní judikatury, od níž neshledává žádný důvod se odchýlit ani v nyní posuzované věci a podle které podaří-li se vlastníkovu sousední nemovitosti objektivně vyvolat popsané pochybnosti na straně stavebního úřadu, přesouvá se důkazní břemeno, tedy povinnost prokázat, že k obtěžování nad míru přiměřenou poměrům nedochází (příp. nebude odcházet) na stavebníka, který usiluje o zpětnou legalizaci své stavby. V nyní posuzované věci se přitom stěžovatelům na straně stavebního úřadu takovou pochybnost nepodařilo vyvolat, neboť svá tvrzení nijak nepodložili a omezili se na čisté spekulace. Dále je nutné zmínit, že z žádného ustanovení stavebního zákona nevyplývá povinnost předložit hlukovou studii.

VBRAÁ ROZHODNUTÍ SOUDŮ Z OBLASTI ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 12. 9. 2025, č. j. 5 As 174/2024-58**

ÚZEMNÍ PLÁN ZBRASLAV

§ 7 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů

Krajský soud zrušil územní plán v části vymezení plochy Z.4, a to pro nezákonnost podmínění zástavby této plochy zpracováním územní studie za situace, kdy její obsah územní plán stanovil takto: „studie určená pro podrobnější prověření rozvoje navržené smíšené obytné zástavby, včetně vymezení pozemků veřejného prostranství o minimální velikosti 0,7 ha a poměru stran 1 : 4 až 2 : 3 v rámci plochy SV.030 formou parkové zeleně.“

Z odůvodnění územního plánu dle krajského soudu vyplývá, že odpůrkyně byla přesvědčena, že vymezení veřejného prostranství v rozsahu vyžadovaném § 7 odst. 2 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území bylo povinností, kterou musela v novém územním plánu dodržet. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2016, č. j. 8 As 13/2016-35 se však požadavek § 7 odst. 2 uvedené vyhlášky uplatňoval pouze při vymezování nových zastavitelných ploch, nikoliv ploch, které jako zastavitelné již byly v minulosti územně plánovací dokumentací vymezeny. Plocha Z.4, v níž byla zástavba podmíněna zpracováním územní studie, však již byla jako zastavitelná vymezena v předchozím územním plánu. Z tohoto důvodu nebyla při vymezování plochy Z.4 v novém územním plánu odpůrkyně povinna stanovit dle § 7 odst. 2 zmiňované vyhlášky požadavek na vymezení související plochy veřejného prostranství o stanovené výměře. Navíc samotné odůvodnění územního plánu připouští, že rozvojové plochy veřejné zeleně, jejichž účelem bylo naplnění požadavků § 7 dané vyhlášky, jsou v územním plánu již vymezeny v několika lokalitách a že další vymezování takových ploch není nutné. Popsaný požadavek na vymezení plochy veřejného prostranství za pomoci územní studie proto byl podle názoru krajského soudu stanoven nad rámec § 7 odst. 2 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území a v důsledku její nesprávné interpretace. Skutečnost, že v územním plánu mělo být v ploše SV.030 (část zastavitelné plochy Z.4) za pomoci územní studie vymezeno veřejné prostranství, ačkoli to nebylo nutné pro naplnění požadavku dle § 7 odst. 2 vyhlášky o obecných požadavcích na využívání území, sice sama o sobě nebyla dle krajského soudu porušením zákona, měla však významný dopad na posouzení proporcionality zvoleného řešení, kterou navrhovatelé po celou dobu projednávání návrhu územního plánu zpochybňovali. Krajský soud na základě tohoto závěru shledal, že podmínění zástavby v ploše Z.4 zpracováním dané územní studie odporuje principu proporcionality.

Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil. Požadavek na zpracování územní studie, jež má vymezit veřejné prostranství ve formě parkové zeleně, totiž nebyl v územním plánu zdůvodněn pouze § 7 odst. 2 vyhlášky č. 501/2006 Sb., nýbrž zde bylo rovněž uvedeno, že veřejné prostranství ve formě parkové zeleně má být v ploše SV.030 územní studií vymezeno také z důvodů, které odpůrkyně v odůvodnění územního plánu souhrnně označuje za kompoziční. Krajský soud na základě svého názoru, že „[z] odůvodnění napadeného OOP je nutno ve vztahu k ploše Z.4 jako primární sledovaný cíl dovozovat požadavek na soulad územně plánovací dokumentace s relevantní právní úpravou, konkrétně s vyhláškou č. 501/2006 Sb.“, se vůbec nezabýval možnostmi, že by vymezení veřejného prostranství ve formě parkové zeleně do plochy SV.030 mohlo být odůvodněno „kompozičními důvody“, a to i s ohledem na § 19 odst. 1 písm. d) stavebního zákona.

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 16. 9. 2025, č. j. 1 As 119/2025-28**

ÚZEMNÍ PLÁN MĚSTA BRNA

§ 172 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Krajský soud zrušil územní plán v části, kterou byly pozemky navrhovatele zařazeny do plochy přestavby, do plochy zeleně a do plochy územní studie. Rozhodnutí o námitkách podle něj neobsahuje konkrétní a zároveň relevantní reakci na námítky navrhovatele a napadené opatření obecné povahy na žádném jiném místě nezdůvodňuje, proč byly dotčené pozemky zařazeny do daných ploch, ačkoli je jejich stávající charakter odlišný od zbytku těchto ploch.

Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu potvrdil. Neztotožnil se s argumentací stěžovatele, že práva navrhovatele nemohou být dotčena, neboť nový územní plán přejímá dosavadní regulaci. Odkaz na dřívější územně plánovací dokumentaci nemůže sám o sobě odůvodnit, proč navrhovaná regulace ob stojí z hlediska požadavků zákonosti, legitimacy a proporcionality, obzvláště z hlediska nalezení rovnováhy mezi soukromými a veřejnými zájmy.

Ačkoli je třeba ctít kontinuitu jako jednu ze zásad územního plánování, při pořizování nového územního plánu dochází k revizi existujícího stavu, kterou požadavek kontinuity nesmí znemožnit. Obec přitom dosavadní regulaci novým územním plánem odstraňuje. Vydaný územní plán tak zasahuje do práv dotčených subjektů v celém rozsahu nově. Proto nemůže být vyloučen ze soudního přezkumu prostým poukazem na skutečnost, že oproti dřívější územně plánovací dokumentaci „nic nemění“.

Územní plán je třeba přezkoumávat komplexně. Rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, je součástí odůvodnění opatření obecné povahy (§ 172 odst. 5 věta pátá správního řádu), a proto je třeba na ně

nahlížet ve vzájemné souvislosti. Odůvodnění rozhodnutí o námitce proto netrpí nepřekoumatelností, je-li z odůvodnění rozhodnutí o námitce nebo z odůvodnění celého opatření obecné povahy zřejmé, jak byla problematika uvedená v námitce řešena.

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 17. 9. 2025, č. j. 6 As 292/2024-69**

ZMĚNA ÚZEMNÍHO PLÁNU KOSMONOSY

§ 43 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

Krajský soud zamítl návrh na zrušení územního plánu Kosmonosy, pořízeného s prvky regulačního plánu. Stěžovatelé se domáhali zrušení části regulace využití plochy bydlení, kterou byla stanovena tato výjimka: „plocha Z.84 – v této ploše je možné realizovat nad rámec výše uvedených staveb v hlavním a přípustném využití i bytové domy, a to v rozsahu maximálně 8 bytových domů o maximální výšce 11,770 m po úroveň atiky, maximální půdorysné ploše (zastavěné ploše) každého bytového domu včetně spojovacího krčku do 450 m², a při zachování minimální plochy zeleně (biologicky aktivní na rostlém terénu) 40 % z plochy Z.84, vše dle rozsahu dříve vydaného společného povolení na záměr „Vilové domy, ul. P., K. č. j. st.3246/2021-20-330 ze dne 8. 9. 2022“. Sporná výjimka odkazuje na společné povolení, kterým byla povolena stavba osmi bytových domů.

Stěžovatelé namítali rozpor výstavby bytových domů umožněný spornou výjimkou s charakterem území. Tento správní soudy neshledaly.

Při posuzování charakteru území je nutné zvolit vhodné rozsah území, od kterého je tento charakter odvozován. Nelze se omezovat striktně na bezprostředně navazující území, ale je potřeba posoudit urbanistický celek a jeho návaznosti.

Urbanistickou strukturu je třeba hodnotit v rámci širšího okolí záměru, a nejen z hlediska nejbližšího okolí či dotčené plochy, na níž má být umístěn.

Pro srovnání nelze vybírat ojedinělé objekty, které nemají vypovídací hodnotu o převažujícím charakteru posuzované oblasti. Zároveň platí, že charakter zástavby nemusí zůstat v čase absolutně neměnný.

Charakter území je pojmem širším (než „charakteristické prvky místní zástavby“), a proto nevylučuje – dokonce spíše vyžaduje – aby odpůrce zohlednil širší území než jen bezprostředně sousedící zástavbu.

Stěžovatelé dále namítali, že umožnění zástavby o parametrech výjimky na ně bude mít zásadní negativní dopady – emise z dopravy a neúměrné navýšení intenzity zejména dopravního využití území.

Krajský soud uvedl, že otázka souladu s požadavky na veřejnou dopravní infrastrukturu spadá do fáze realizační, tj. do územního řízení [srov. § 90 odst. 1 písm. b) stavebního zákona], respektive řízení o povolení záměru [§ 193 odst. 1 písm. e) zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon]. Zdůraznil, že územní plán je nástrojem koncepčním, a proto běžně nemůže zacházet do takové míry podrobnosti. Dále krajský soud poznamenal, že regulační plán naproti tomu již má či může řešit podrobné podmínky pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury nebo podmínky pro napojení staveb na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu. Obdobné platí, je-li územní plán pořízován s prvky regulačního plánu. Krajský soud se dále domníval, že byť odpůrce pořídil změnu č. 1 jako územní plán s prvky regulačního plánu, bylo zcela na jeho vůli, zda stanoví také podmínky pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury nebo podmínky pro napojení staveb na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu.

S těmito závěry krajského soudu ale Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Účelem územně plánovací dokumentace je vytvářet územní předpoklady využití území. To v případě vymezování nových ploch a stanovení regulativů jejich využití nutně znamená též zajištění územních předpokladů pro začlenění návazně umísťovaných záměrů do území, včetně např. dopravní dostupnosti. To vše samozřejmě v měřítku příslušného stupně územně plánovací dokumentace. V případě regulačního plánu či územního plánu s prvky plánu regulačního, jímž je v určité vymezené ploše připuštěno (být podmíněně) umístění určitého (poměrně podrobně specifikovaného) záměru, je zcela logickým předpokladem též prověření potřeby a zajištění území pro jeho adekvátní dopravní obsluhu bez zátěže okolního území, která by neodpovídala charakteru a stavu či možností změny tohoto území.

V situaci, kdy stěžovatelé již v námitkách vznesených v procesu pořizování změny č. 1 konkrétně uváděli, proč mají za to, že je dopravní dostupnost plánovaného záměru přes ulici Polní vyloučena (a dle jejich názoru není řešena jinak), bylo povinností odpůrce se s touto námitkou vypořádat a poukázat na to, jak změna č. 1 řeší problematiku možného dopravního napojení zamýšlené plochy.

Regulativ územního plánu požadující v určité ploše přizpůsobení navrhovaných staveb svým objemem, hmotovým řešením, tvarem a podlažností, převládajícím typem zastřešení převládajícímu charakteru stávající okolní zástavby představuje stanovení podmínky prostorového uspořádání, konkrétně úpravu charakteru a struktury zástavby [§ 43 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 ve spojení s čl. I odst. 1 písm. f) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. ve znění vyhlášky č. 458/2012 Sb.], a není podrobností náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územnímu rozhodnutím dle § 43 odst. 3 věty druhé stavebního zákona z roku 2006 ve znění zákona č. 350/2012 Sb.

*Soudní rozhodnutí vybrala:
Mgr. Naděžda Studenovská*

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 19. 9. 2025 č. j. 6 As 186/2023-104**

**ÚZEMNÍ ROZHODNUTÍ,
ZÁSADY ÚZEMNÍHO ROZVOJE**

*§ 36 a násl. a § 79 a 84 a násl. zákona č. 183/2006 Sb.,
o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon),
ve znění pozdějších předpisů*

*Zákon č. 416/2009 Sb., liniový zákon ve znění k zahájení
územního řízení*

*Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní pro-
středí, ve znění pozdějších předpisů*

*§ 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní,
ve znění pozdějších předpisů*

*§ 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění
pozdějších předpisů*

Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 19. 9. 2025 č. j. 6 As 186/2023-104 zrušil výrok I, III a IV rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 5. 2023 č. j. 39 A 4/2022-199, kterým byla zamítnuta kasační stížnost ve věci odvolacího rozhodnutí Krajského úřadu Jihočeského kraje ze dne 15. 6. 2022 č. j. KUJCK 42152/2021, kterým bylo změněno rozhodnutí Úřadu městské části Praha 22 ze dne 30. 7. 2022 č. j. P22 7892/2020 OV 04 o umístění stavby nazvané „Silniční okruh kolem Prahy, stavba 511 Běchovice – Dálnice D1“ a zamítl kasační stížnost proti výrokům II, V a VI citovaného rozsudku Krajského soudu v Ostravě ve věci Aktualizace č. 1 Zásad územního rozvoje hl. m. Prahy.

Z rozsudku Nejvyššího správního soudu mimo jiné vyplývá:

Žalobci a), b) – (spolky), c) a d) – (fyzické osoby – vlastníci sousedních nemovitostí) se žalobou podanou ke Krajskému soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“) domáhali zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Jihočeského kraje (dále jen „žalovaný“) ze dne 15. 6. 2022 (dále jen „napadené rozhodnutí“). Tímto rozhodnutím bylo změněno rozhodnutí Úřadu městské části Praha 22 (dále jen „stavební úřad“) ze dne 30. 7. 2020 o umístění stavby nazvané „Silniční okruh kolem Prahy, stavba 511 Běchovice – dálnice D1“ (dále též „stavba“ či „záměr“). Žalobce a), tj. navrhovatel, s žalobou spojil tzv. incidenční návrh na zrušení opatření obecné povahy č. 43/2014 – Zásady územního rozvoje hlavního města Prahy – Aktualizace č. 1 (dále jen „AZÚR“) v části vymezující plochy Z/503/DK a Z/509/DK. Tato AZÚR již byla předmětem samostatného (abstraktního) soudního přezkumu ve vztahu k záměru SOKP. Ve věci sp. zn. 5 As 49/2016 bylo rozhodováno o kasační stížnosti proti rozsudku Městského soudu v Praze, jímž byl zamítnut návrh na zrušení části AZÚR 5.1.2.1 – Pražský okruh – v celé jeho trase. V tomtéž rozsahu byla AZÚR napadena i v dalším řízení před městským soudem, jenž návrh opětovně zamítl a následně podaná kasační stížnost byla vedena pod sp. zn. 2 As 11/2019. V obou případech tedy již byla kasační stížnost zamítnuta. V nynější věci se navrhovatel domáhal zrušení části AZÚR týkající se ploch vymezených ke stavbě koridoru Pražského okruhu na plochách pod označením Z/503/DK a Z/509/DK v oddílu 10.1.1.

Krajský soud žalobu žalobců a) – d) na zrušení napadeného rozhodnutí ve věci územního rozhodnutí výrokem I svého rozsudku zamítl a současně výrokem II zamítl i návrh navrhovatele na zrušení části AZÚR. Žalobci (dále též „stěžovatelé“) podali proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, přičemž žalobci a) – d) napadají výrok I rozsudku a na něj navazující nákladové výroky a navrhovatel napadá výrok II rozsudku a na něj navazující nákladové výroky.

NSS nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobami oprávněnými, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), přípustná, a stěžovatelé jsou v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupeni 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 přihlédnout z úřední povinnosti.

Krajský soud se z hlediska věcného nezabýval třemi žalobními body, neboť dospěl k závěru, že žádný ze stěžovatelů nebyl věcně legitimován k jejich vznesení. Jedná se o žalobní bod, jímž stěžovatelé poukazovali na absenci zhodnocení dopadů záměru na bezpečnost silničního provozu, jak požaduje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/96/ES ze dne 19. 11. 2008, o řízení bezpečnosti silniční infrastruktury (dále jen „směrnice o bezpečnosti provozu“). Druhým žalobním bodem stěžovatelé namítali rozpor napadeného rozhodnutí s § 10 odst. 4 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, spočívající v absenci povolení k připojení jednotlivých úseků SOKP k sobě navzájem, a dále nezákonnost danou absencí rozhodnutí o výjimce z minimálních vzdáleností MÚK stanovených závaznými ČSN normami. Třetím žalobním bodem stěžovatelé poukazovali na rozpor s § 146 odst. 3 písm. a) zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech, neboť se domnívají, že závazné stanovisko k terénním úpravám z hlediska zájmů chráněných tímto zákonem bylo třeba vydat již k územnímu rozhodnutí, nikoliv až ke stavebnímu povolení, jak dovodily dotčené orgány na úseku odpadového hospodářství.

Každý ze stěžovatelů v žalobě obecně (tj. bez vazby na konkrétní žalobní body) popsal důvody své věcné legitimace. Stěžovatelé a) a b) jsou environmentálními spolky. Oba byli účastníky územního řízení, stěžovatel a) se nadto účastnil procesu posuzování vlivů záměru na životní prostředí (dále jen „EIA“). Namítali, že byli napadeným rozhodnutím zkráceni přímo na právu sdružovacím, právu na příznivé životní prostředí svých členů, kteří bydlí v blízkosti záměru, a na svých procesních právech (viz náleze Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14). [10] Předmětem činnosti stěžovatele a) je ochrana přírody a krajiny, úsilí o zdravé životní podmínky člověka (zdravé ovzduší, voda, půda a další) a jejich ochranu a zapojování veřejnosti do účasti na veřejném dění. Stěžovatel a) v žalobě zdůraznil dlouhodobost své činnosti, kterou zastřešuje právo na příznivé životní prostředí a názory početných občanů, s ohledem na jejich obavy z nárůstu hluku, zhoršení životního prostředí (exhalace, zhoršení kvality vody), poškození kulturních památek a ztráty pohody bydlení, a o jejich bezpečnost. Členy stěžovatele a) jsou oby-

vatelé oblasti východní Prahy, zejména Běchovic a Horních a Dolních Počernic. Stěžovatel a) konstantně uváděl, že jeho členové jsou často starousedlíci, jejichž rodiny zde žijí po generace, a jsou obtěžováni vzrůstajícím objemem dopravy v oblasti. Tři z pěti členů výboru stěžovatele a) vlastní rodinné domy v blízkosti záměru, konkrétně v Běchovicích II. Předmětem činnosti stěžovatele b) je monitoring a součinnost se stavebními aktivitami v okolí sídla spolku, ochrana přírody, krajiny, kulturního dědictví obce a jejich hodnot, podpora trvale udržitelného rozvoje obce Chabry a přilehlé oblasti jako moderní městské části. Stěžovatel b) uvedl, že v důsledku realizace záměru budou ohroženy významné přírodní památky, územní systém ekologické stability a evropsky významné lokality. Má obavy, že v důsledku realizace záměru dojde ke zvýšení tlaku na dostavbu navazujících úseků SOKP na severu Prahy. Třebaže se i stěžovatel b) prezentoval jako ochránce kolektivních práv svých členů, na rozdíl od stěžovatele a) ani v obecné rovině neuvedl, jaké osoby jsou jeho členy a jaký vztah mají k území, kde byla umístěna stavba. Stěžovatelka c) je fyzickou osobou, která vlastní tři pozemky v k. ú. Dolní Počernice, na kterých se nachází stavba rodinného domu. Tyto pozemky leží v přímé blízkosti úseku 510. Namítá, že úseky 510 a 511 budou tvořit „synergický“ vliv na kvalitu jejího života (hluk, životní prostředí). Výstavbou záměru se razantně zvýší dopravní vytíženost úseku 510. Již nyní jsou na úseku 510 překračovány hygienické hlukové limity. Její nemovitě věci jsou obtížně užitelné a prakticky neprodejné. Obává se rovněž demolice svého domu v souvislosti s rozšířením dálničního mostu přes Počernický rybník, které avizovala OZNR. Stěžovatel d) je spoluvlastníkem tří pozemků v k. ú. Běchovice, na nichž stojí rodinný dům. I on se obává zhoršení kvality svého bydlení (hluk, světelný smog, exhalace, prach) a znehodnocení svých nemovitých věcí v případě jejich budoucího prodeje, a to s ohledem na podobu záměru, zejména MÚK Dubeč. Obává se synergických vlivů všech zmíněných faktorů, domnívá se, že nebude moci na svém pozemku pěstovat žádné plodiny, a v důsledku hrozby ztráty vody ze studní vzroste náklady na provoz rodinného domu. Dodal, že trpí alergií na prach, a proto si pořídil bydlení v klidné části města, ovšem již samotná výstavba SOKP a vysokorychlostní trati povede na dlouhou dobu k zdevastování lokality prachem a hlukem ze stavební techniky. Rovněž se obává o bezpečnost své dcery, která bude dojíždět do centra Prahy kvůli vzdělání, neboť záměr počítá s mísením těžké nákladní a městské dopravy. Ve vztahu k žalobnímu bodu týkajícímu se absence bezpečnostního posouzení záměru stěžovatelé uvedli, že oni, popř. členové stěžovatele a), v místě záměru bydlí, pracují nebo se tam často pohybují. Vzhledem k tomu by se museli stát častými uživateli stavby, včetně zkapacitněného úseku 510. Nemají zájem být vystaveni hrozbě častých vážných dopravních nehod plynoucích z nedodržení normových bezpečnostních vzdáleností MÚK.

Krajský soud ve vztahu k výše uvedeným námitkám stěžovatelů týkajícím se bezpečnosti záměru dovodil, že stěžovatelé a) a b) nejsou aktivně legitimováni k jejich podání, neboť nesouvisí s ochranou přírody a krajiny. K aktivní legitimaci jejich členů, jakož i stěžovatelů c) a d) uvedl, že ani u nich není dána. Stěžovatelé totiž nebydlí přímo na zamýšleném okruhu, ten ani nenavazuje na jejich bydliště a na místa, kde se pohybují. Snížená bezpečnost na okru-

hu tedy nemá vliv na jejich bezpečnost, jak by tomu bylo u komunikace, která by byla s jejich nemovitými věcmi spojena vjezdem či nájezdem. Bezpečnost záměru se dotkne jen uživatelů okruhu – řidičů. Úvahy, že bezpečnost záměru může mít vliv na kvalitu životního prostředí v oblasti, krajský soud označil za spekulativní. Ve vztahu k námitce porušení zákona o odpadech krajský soud uvedl, že stěžovatelé nespécifikovali, jak se absence závazného stanoviska dotkne jejich právní sféry, přičemž odkázal na své vypořádání námitky týkající se bezpečnosti záměru. Krajský soud uvedl, že se jedná o námitky směřující toliko k ochraně veřejného zájmu, k jejichž vznesení není žádný ze stěžovatelů legitimován.

Stěžovatelé v kasační stížnosti poukazovali na to, že u pozemní komunikace, u které neproběhlo posouzení bezpečnosti provozu, existuje větší riziko dopravních nehod či komplikací v provozu. Pomalé popojíždění aut či jejich stání v provozu má za následek vyšší emise, zejména suspendovaných částic. Tyto negativní účinky se projevují v okolí silnice, např. částice PM₁₀ jsou přenášeny vzduchem na vzdálenost řádově několika kilometrů. Stěžovatelé přitom bydlí ve vzdálenosti do 0,5 km od záměru. Dojde-li na úseku k nehodám, budou řidiči využívat objízdné trasy, čímž dojde k ještě většímu zavlečení provozu k domům stěžovatelů. Krajský soud připustil, že se bezpečnost provozu záměru týká pouze jeho uživatelů (řidičů), tedy může se dotýkat všech stěžovatelů či jejich členů. Rodinný dům stěžovatelky c) se nachází stovky metrů od MÚK Dubeč. Záměr přivede dopravu na již existující úsek 510, v jehož bezprostředním sousedství se nachází její nemovitě věci. Stěžovatelé budou nuceni záměr denně používat k cestě do zaměstnání, škol, kroužků, a to jak prostřednictvím automobilové dopravy, tak prostřednictvím městské hromadné dopravy. Snížená bezpečnost provozu na záměru bude mít evidentně přímý dopad na jejich bezpečnost, zdraví či kvalitu životního prostředí. Potenciální zásah do veřejných subjektivních práv stěžovatelů je tedy dostatečně myslitelný a logický. Nadto otázka posouzení bezpečnosti provozu je do značné míry otázkou právní. Žalovaný byl podle § 89 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, povinen posoudit soulad rozhodnutí stavebního úřadu s právními předpisy. Posouzení bezpečnosti bylo zákonnou podmínkou vydání územního rozhodnutí. Tuto skutečnost odmítl krajský soud zohlednit. V souvislosti s obsahově obdobnou kasační námitkou týkající se incidenčního přezkumu AZÚR stěžovatel a) zmiňuje, že předmětem procesu EIA je posouzení vlivů na veřejné zdraví, přičemž vzhledem k § 2 odst. 1 a 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, spadá problematika ohrožení dopravní nehodovostí do posuzování vlivů dopravních staveb na veřejné zdraví. Pokud jde o oprávnění namítat nezákonnost napadeného rozhodnutí z důvodu absence závazného stanoviska orgánu odpadového hospodářství, nakládání s odpady úzce souvisí s ochranou životního prostředí. Zákon o odpadech je chápán jako jeden ze složkových zákonů. Náplní činnosti stěžovatele a) je mimo jiné ochrana zdravých podmínek pro život osob, živočichů a rostlin, ochrana ekosystémů, půdy, vody a ovzduší. Nezákonné nakládání s odpady může všechny tyto chráněné hodnoty negativně ovlivnit. V souvislosti se stavební činností a terénními úpravami vzniká řada odpadů.

NSS ve své judikatuře dovodil, že spolky na ochranu životního prostředí nejsou ani v tzv. navazujících řízeních „univerzálními ochránci“ všech možných zájmů, nýbrž jim náleží dovolávat se toliko ochrany životního prostředí, kterou je třeba chápat široce (viz rozsudky NSS ze dne 22. 12. 2020, č. j. 8 As 193/2018-102, bod 31, ze dne 31. 3. 2022, č. j. 5 As 333/2019-92, body 29 a 30, ze dne 21. 4. 2022, č. j. 10 As 533/2021-140, body 17 a 18, a ze dne 12. 8. 2024, 6 As 186/2023-8, č. j. 6 As 125/2024-76, bod 36). Takový výklad rozsahu legitimace ekologických spolků v soudním řízení není v rozporu se smyslem a účelem § 9d odst. 1 zákona o posuzování vlivů, dovozeným z čl. 11 směrnice EIA a čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy. Vedle věcné legitimace environmentálních spolků jakožto dotčené veřejnosti ve smyslu § 9d zákona o posuzování vlivů stojí svébytná věcná legitimace spolků jakožto reprezentantů svých členů. Z judikatury Ústavního soudu (zejména nálezy sp. zn. I. ÚS 59/14) totiž vyplývá oprávnění spolku prosazovat v soudním řízení ochranu práv svých členů. Věcná legitimace spolku je v takovém případě odvozena od věcné legitimace jeho členů, to však jen v rozsahu předmětu činnosti spolku. Věcné (materiální) legitimační důvody spolku jsou tedy odvozeny od práv jeho členů v mezích předmětu jeho činnosti (zejména body 22, 25 až 27). V nálezu ze dne 14. 12. 2021, sp. zn. IV. ÚS 1204/21, Ústavní soud zdůraznil, že v případech, kdy je legitimace spolku odvozena od legitimace jeho členů, kteří se rozhodli uplatňovat svá hmotná práva prostřednictvím spolku, je třeba trvat na tom, aby existoval vztah mezi namítanou nezákonností a zásahem do práv buď spolku jako takového, nebo konkrétního jeho člena. Spolek totiž nemůže hájit práva třetích osob, jež nejsou jeho členy.

Stěžovatelé c) a d) byli účastníky územního řízení na základě § 85 odst. 2 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Podle něj jsou účastníky územního řízení osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno. Jakkoliv lze stěžovatele c) a d) považovat rovněž za dotčenou veřejnost ve smyslu § 3 písm. i) bodu 1 zákona o posuzování vlivů, tento zákon jim nezakládá účastnictví ve správním řízení ani oprávnění podat žalobu ze zvláštního důvodu [tak tomu je pouze u dotčené veřejnosti ve smyslu § 3 písm. i) bodu 2 zákona o posuzování vlivů]. Směrnice EIA, jak ji vyložil SDEU, umožňuje omezit oprávnění těchto osob napadat zákonnost rozhodnutí na ochranu jejich subjektivních veřejných práv. Účastníci územního řízení podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona jsou oprávněni uplatňovat v územním řízení námitky proti projednávanému zámeru v rozsahu, jakým může být jejich právo přímo dotčeno. Právě rozsah legitimace ve správním řízení podle ustálené judikatury determinuje rozsah námitek, které jsou účastníci řízení podle stavebního zákona oprávněni namítat v soudním řízení především (viz rozsudky NSS ze dne 3. 3. 2011, č. j. 7 As 108/2010-71, ze dne 11. 4. 2014, č. j. 5 As 82/2013-56, a ze dne 7. 3. 2018, č. j. 6 As 419/2017-28). Zákonem výslovně vymezený rozsah legitimace ve správním řízení představuje pouze základní východisko pro rozsah legitimace v soudním řízení, neboť ta je svázána s rozsahem práv a povinností (právní sférou) žalobce, které mohou být žalobou napadeným rozhodnutím přímo dotčeny. Posláním soudní ochrany

je ochrana veřejných subjektivních práv, nikoli ochrana práva objektivního, tj. přezkum obecné zákonnosti činnosti správních orgánů (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS).

NSS shrnul, že žalobci, kteří byli účastníky řízení dle stavebního zákona z důvodu možného dotčení jejich vlastnického či jiného věcného práva k nemovité věci, mohou v soudním řízení uplatňovat námitky, které bezprostředně souvisí s ochranou jejich veřejných subjektivních práv (právní sféry), a to i nad rámec věcného práva, jež jim založilo účastnictví ve správním řízení. Mohou se přitom dovolat i těch právních norem, jejichž smyslem je chránit veřejný zájem, a to primárně prostřednictvím činnosti správních orgánů, pokud tento veřejný zájem souvisí právě s jejich veřejnými subjektivními právy. Nemohou však v soudním řízení namítat takové porušení zákona, které s jejich veřejnými subjektivními právy vůbec nesouvisí (např. dovolávat se ochrany práv třetích osob nebo veřejného zájmu, jenž zjevně není přímo provázán s jejich právní sférou). Stěžovatelům proto nelze přisvědčit v jejich východisku, podle něž „jsou oprávněni v žalobě namítat jakékoli rozpory napadeného správního rozhodnutí s hmotným i procesním právem, přičemž žádná taková námitka (žalobní bod) nemůže být označena jako nepřipustná“. Stěžovatelé totiž nejsou oprávněni dovolávat se takové nezákonnosti, která nemá přímý vztah k jejich veřejným subjektivním právům, resp. v případě spolků k ochraně životního prostředí (či jiným zájmům, k jejichž prosazování byl spolek zřízen).

NSS následně přistoupil k aplikaci výše rozebraných východisek na ty okruhy námitek, ve vztahu, k nimž krajský soud shledal, že se jich stěžovatelé nemohou s ohledem na nedostatek věcné legitimace dovolávat.

Pokud jde o námitky odvíjející se od směrnice o bezpečnosti provozu, je třeba zdůraznit, že jejím cílem je skutečně pouze zvýšení bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích, nikoliv ochrana životního prostředí (a v jeho rámci veřejného zdraví). To plyne např. z bodů 4 a 5 jejího odůvodnění, dále z čl. 2 bodu 3 a 4, čl. 3 a čl. 4. Prvky relevantními z hlediska bezpečnosti provozu jsou např. dopravní nehody, úmrtí apod., což ovšem neznamená, že by předmětem této směrnice bylo posuzování vlivů zámeru na životní prostředí. Konkrétně smyslem auditu bezpečnosti silničního provozu u projektů infrastruktury podle čl. 4 směrnice o bezpečnosti provozu, jehož nedostatečnou transpozici stěžovatelé v daném žalobním bodě namítli, je podrobně určit nebezpečné prvky projektu silniční infrastruktury, přičemž výsledkem zprávy zpracované podle tohoto ustanovení je formulování odpovídajících doporučení z hlediska bezpečnosti (čtvrtá věta bodu 5 preambule směrnice a čl. 4 odst. 2 a 5 směrnice). Tuto směrnici (ani její čl. 4) tak nelze vzhledem k jejímu cíli považovat za pravidla unijního práva v oblasti životního prostředí, kterých by se mohly dovolávat osoby z řad dotčené veřejnosti na základě čl. 11 směrnice EIA, a tedy na základě § 9d odst. 1 zákona o posuzování vlivů. Dodržení standardů pro dosažení co nejvyšší bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích není ani předmětem posuzování vlivů na životní prostředí v procesu EIA. Jakkoliv lze nepochybně do určité míry přisvědčit stěžovatelům v tom, že zejména

plynulost provozu na pozemní komunikaci má vliv na množství emisí silničního provozu do ovzduší a rovněž hladinu hluku (důkaz stěžovatelů předložený článkem prof. Vojtíška a Ing. Topinky NSS pro nadbytečnost neprovedl), neznamená to, že by předpokladem úplnosti posouzení EIA bylo provedení postupů dle směrnice o bezpečnosti provozu. Stěžovatelé ostatně nepředestřeli právní argumentaci, z níž by vyplývalo, že by naplnění postupů dle směrnice o bezpečnosti provozu bylo propojeno s procesem posuzování vlivů záměru na životní prostředí. Pokouší se pouze (a to v souvislosti s jinou kasační námitkou) dovodit, že riziko dopravních nehod, zranění a úmrtí při nich je třeba považovat za vlivy záměru na veřejné zdraví. Činí tak prostřednictvím odkazu na § 2 odst. 1 a 2 zákona o ochraně veřejného zdraví. V těchto ustanoveních obsažené definice veřejného zdraví a ochrany veřejného zdraví jsou konstruovány s využitím obecných pojmů, ovšem nelze z nich dovodit, že by pod ochranu veřejného zdraví spadala problematika bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích. Zákon o ochraně veřejného zdraví neobsahuje žádné ustanovení, které by nasvědčovalo tomu, že by pod tyto pojmy spadala bezpečnost účastníků silničního provozu. Ani praxe tomuto závěru nenapovídá. Jsou-li orgány ochrany veřejného zdraví zapojeny do povolovacích procesů, jejichž předmětem jsou pozemní komunikace, omezuje se jejich hodnocení na oblast ochrany před hlukem. NSS považuje za potřebné odlišovat pravidla zaměřená na zvýšení bezpečnosti provozu, která jsou obsažena (v podobě cílů) např. ve směrnici o bezpečnosti provozu, na straně jedné a dopady, které má snížená plynulost dopravy na charakter a intenzitu vlivů záměru na životní prostředí, na straně druhé. Zatímco souvislost první otázky s ochranou životního prostředí není dána, jak NSS vyložil výše, druhá otázka, jejímž předmětem je samotná očekávaná povaha provozu na pozemní komunikaci, může být v závislosti na charakteristikách konkrétního záměru relevantní pro posouzení jeho vlivů na životní prostředí. Toto posouzení se nicméně neprovádí v rámci nástrojů upravených směrnicí o bezpečnosti provozu, nýbrž v postupech, jejichž předmětem je posuzování vlivů na životní prostředí a cílem právě ochrana životního prostředí. NSS považuje v kontextu nyní posuzované věci za klíčové, že žalobní bod, který krajský soud věcně neposoudil pro nedostatek věcné legitimace stěžovatelů, nespočíval v tvrzení, že v řízení nebyly dostatečně posouzeny vlivy provozu na životní prostředí z toho důvodu, že nebyly vzaty v úvahu možné události mající vliv na plynulost provozu na pozemní komunikaci. Stěžovatelé tedy nespojili svoji argumentaci s ochranou životního prostředí, nýbrž výlučně s ochranou bezpečnosti provozu na pozemní komunikaci. Stěžovatelé se tedy argumentací, jak ji sami koncipovali, nedovolávali ochrany životního prostředí, nýbrž veřejného zájmu na bezpečnosti silničního provozu

Výše uvedené závěry lze vztáhnout i na námitku nezákonnosti napadeného rozhodnutí z důvodu absence povolení k napojení pozemních komunikací dle § 10 zákona o pozemních komunikacích a výjimky ze závazných požadavků ČSN norem na minimální vzdálenost MÚK. Rovněž podstatou těchto námitok je totiž otázka bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích. Stěžovatelé a) a b) tak nebyli oprávněni namítat nezákonnost napadeného rozhodnutí z důvodů souvisejících s bezpečností provozu na pozemních

komunikacích, neboť tyto otázky nespádají do rozsahu jejich věcné legitimace dané § 9d odst. 1 zákona o posuzování vlivů, jak byl vyložen výše. Krajský soud dále správně poukázal na stanovy stěžovatelů a) a b) a v nich vymezený předmět jejich činnosti, jímž je ochrana životního prostředí, podpora udržitelného rozvoje, úsilí o zdravé životní podmínky člověka, podpora ekologicky šetrných způsobů dopravy a zapojování veřejnosti k účasti na veřejném dění. Ze stanov nevyplývá, že by předmětem činnosti stěžovatelů a) a b) byly oblasti související s bezpečností provozu na pozemních komunikacích, ani že by se jejich členové v nich sdružili za účelem prosazování všech svých hmotných práv v tomto konkrétním správním řízení, tedy včetně práv účastníků silničního provozu. Dále se NSS zabýval oprávněním stěžovatelů c) a d) uplatnit tyto námitky. Jak NSS vyložil výše, tyto stěžovatelé mohou v soudním řízení uplatňovat pouze takové hmotněprávní nezákonnosti a procesní vady, jimiž mohli být přímo zkráceni na svých veřejných subjektivních právech, a to ačkoliv je primárním cílem porušených norem ochrana veřejného zájmu. Stěžovatelé c) a d) dotčení své právní sféry dovozují ve dvou rovinách. Tou první je vazba mezi bezpečností a plynulostí provozu na pozemních komunikacích a tvorbou dopravních zácp, které zvyšují vlivy provozu na životní prostředí (emise do ovzduší a hlukové emise), a to i např. v důsledku volby objízdných tras. V druhé rovině nevystupují stěžovatelé jako vlastníci, resp. uživatelé nemovitých věcí, nýbrž jako budoucí uživatelé umístované pozemní komunikace (ať již jako řidiči, či cestující). Dotčenost spatřují v tom, že v důsledku namítaných nezákonností existuje vyšší pravděpodobnost, že se stanou účastníky dopravní nehody se všemi důsledky, které s tím mohou být spojeny. Pokud jde o rovinu první, NSS již výše vysvětlil, že neexistuje žádná věcná vazba mezi právními předpisy upravujícími ochranu životního prostředí na straně jedné a směrnicí o bezpečnosti provozu a § 10 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích na straně druhé. NSS nepopírá, že může existovat vazba mezi bezpečností provozu na pozemních komunikacích a intenzitou vlivů tohoto provozu na životní prostředí. Lze vést polemiku, zda při posuzování vlivů na životní prostředí byly zvažovány i tyto dopravní situace, resp. zda to bylo namístě. Žalobní body, jimiž se krajský soud nezabýval, ovšem nesměřují k této otázce, nýbrž k ochraně zcela jiného veřejného zájmu, nikoliv k ochraně životního prostředí. Krajský soud vysvětlil, že stěžovatelé c) a d) nebudou muset posuzovaný záměr užívat, aby se dostali ke svým nemovitým věcem. Bezpečnost silničního provozu na úseku 511 tak nesouvisí s ochranou vlastnického práva stěžovatelů k jejich nemovitým věcem. Stěžovatelé se dále ve své kasační stížnosti prezentují jako řidiči vozidel či cestující, kteří budou v budoucnu využívat stavbu, a tudíž mají zájem na tom, aby splňovala vysoké bezpečnostní standardy a aby bylo jejich naplnění řádně posouzeno v předepsaných postupech a řízeních. Třebaže stěžovatelé c) a d) byli účastníky územního řízení z titulu možného dotčení jejich vlastnického práva k nemovitým věcem, neznamená to, že by svoji věcnou legitimaci v soudním řízení nemohli odůvodnit šířeji, neboť okruh veřejných subjektivních práv, jež mohou být přímo dotčena, může překročit rámec vlastnického či jiného věcného práva. V této souvislosti je třeba poukázat na ustálenou judikaturu NSS, podle níž legitimace v soudním řízení není striktně vázána na účastenství ve správním řízení, ochrany svých veřejných subjektivních práv se v soudním

řízení správním mohou domáhat rovněž osoby, které nebyly účastníky správního řízení (nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99, a dále rozsudky NSS ze dne 18. 4. 2014, č. j. 4 As 157/2013-33, ze dne 2. 5. 2019, č. j. 7 As 308/2018-31, ze dne 13. 1. 2020, č. j. 7 As 310/2018-47, a ze dne 30. 6. 2020, č. j. 9 Afs 316/2019-44). Obdobně nelze ani dovozovat, že rozsah věcné legitimace žalobce v soudním řízení nemůže vykročit z mezí toho, co byl žalobce oprávněn namítat podle výslovné právní úpravy ve správním řízení. Judikatura ostatně zdůrazňuje, že rozsah skutečností, které je žalobce v soudním řízení oprávněn namítat, se primárně (nikoliv výlučně) odvíjí od důvodu jeho účastnictví v řízení před správním orgánem (viz rozsudky NSS ze dne 29. 9. 2016, č. j. 9 As 238/2015-38, ze dne 4. 9. 2024, č. j. 6 As 352/2023-43, bod 35, a ze dne 27. 3. 2024, č. j. 2 As 11/2023-35, bod 17).

Tvrzení stěžovatelů c) a d), že budou dotčený úsek SOKP, resp. úsek bezprostředně navazující využívat, neboť jejich nemovitě věci k těmto úsekům dopravně přiléhají, lze vzhledem k okolnostem této věci považovat za hájitelné a s dostatečnou mírou pravděpodobnosti jako podložené (tj. nikoliv pouze hypotetické). Pokud by bylo napadené rozhodnutí vydáno, aniž by byly dodrženy stanovené povinnosti na úseku bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, byl by tím ohrožen nejen veřejný zájem na bezpečnosti silničního provozu, nýbrž též tomu odpovídající veřejné subjektivní právo uživatelů pozemní komunikace. Krajský soud tedy pochybil, jestliže dovedl nedostatek věcné legitimace stěžovatelů c) a d) ve vztahu k žalobním bodům, jimiž se dovolávali porušení směrnice o bezpečnosti provozu, § 10 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích a nezákonnosti způsobené absencí rozhodnutí o výjimce z minimálních vzdáleností MÚK stanovených závaznými ČSN normami. Třebaže jsou členy stěžovatelů a) a b) osoby, které se nachází v obdobné situaci jako stěžovatelé c) a d), tedy bydlí v daném území a pravděpodobně budou stavbu užívat, nelze dovést, že by stěžovatelé a) a b) byli oprávněni osvojit si tu část právní sféry svých členů, která souvisí s užíváním pozemní komunikace. Brání tomu totiž jejich předmět činnosti vymezený stanovami, jenž je z hlediska jejich věcné legitimace stěžejní a jenž tuto část právní sféry jejich členů nezahrnuje.

Dále se NSS zabýval oprávněním stěžovatelů namítat nezákonnost napadeného rozhodnutí z toho důvodu, že nebylo vydáno závazné stanovisko na úseku odpadového hospodářství k terénním úpravám, které jsou součástí záměru. Podle § 146 odst. 3 písm. a) zákona o odpadech obecní úřad obce s rozšířenou působností vydává závazné stanovisko k terénním úpravám a k odstranění stavby podléhající povolení podle stavebního zákona z hlediska nakládání s odpady, vedlejšími produkty, stavebními výrobky, které přestaly být odpadem, nebo stavebními výrobky určenými k opětovnému použití; v závazném stanovisku může stanovit podmínky, které zajistí ochranu zdraví a životního prostředí a dodržení hierarchie odpadového hospodářství. Zákon o odpadech je vnitrostátním předpisem, který byl vydán k provedení unijního práva z oblasti životního prostředí, mimo jiné směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 98/2008 ze dne 19. 11. 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic. Úvaha krajského soudu, podle něž posouzení terénních vln, s nimiž jsou spjaty terénní úpravy, nesouvisí

s ochranou přírody a krajiny, není dostatečná. Krajský soud totiž dovodil, že stěžovatelé a) a b) jakožto osoby z řad dotčené veřejnosti jsou oprávněny namítat hmotněprávní i procesní nezákonnost napadeného rozhodnutí v širším rozsahu, jak byl s odkazem na čl. 11 směrnice EIA a § 9d odst. 1 zákona o posuzování vlivů vyložen výše. Jelikož nakládání s odpady souvisí jak s unijním právním předpisem z oblasti životního prostředí, tak i se samotným procesem EIA, jsou stěžovatelé a) i b) oprávněni dovolávat se na podporu své žaloby porušení § 146 odst. 3 písm. a) zákona o odpadech v řízení proti napadenému rozhodnutí žalovaného. I v této části je proto rozsudek krajského soudu nezákonný. Naproti tomu stěžovatelé c) a d) neuvedli žádné tvrzení, jak by danou otázkou mohla být přímo dotčena jejich veřejná subjektivní práva, přičemž z obsahu správního ani soudního spisu žádná taková souvislost dostatečně konkrétně nevyplyvá. Jak vysvětlil NSS výše, stěžovatelé c) a d) by byli oprávněni namítat porušení právních norem stanovených k ochraně veřejného zájmu, pouze pokud by bezprostředně souviselo s jejich právní sférou. V tomto směru ovšem kasační stížnost žádné vysvětlení neobsahuje. Věcnou argumentaci týkající se zákonnosti napadeného rozhodnutí z hledisek namítaných stěžovateli v těchto částech kasační stížnosti se NSS nezabýval. Mohl totiž přezkoumat pouze závěr krajského soudu, že žádné ze stěžovatelů nebyl oprávněn vznést tyto námitky, nikoliv nahradit jeho činnost a místo něj tuto argumentaci věcně posoudit. Vzhledem k výše uvedeným závěrům se krajský soud v dalším řízení bude věcně zabývat všemi žalobními body, které v přezkoumávaném rozsudku neposuzoval, neboť vždy alespoň jeden ze stěžovatelů je věcně legitimován k jejich uplatnění v soudním řízení.

Stěžovatelé uplatnili několik žalobních bodů, které se týkají procesu posuzování vlivů záměru na životní prostředí (EIA) a tzv. verifikačního stanoviska podle § 9a odst. 6 zákona o posuzování vlivů. Krajský soud nepřisvědčil žalobnímu bodu stěžovatelů, podle nichž dokumentace pro posuzování vlivů záměru na životní prostředí neobsahovala nástin hlavních studovaných variant a odůvodnění varianty výsledné. Podle něj žalovaný odůvodnil výběr výsledné varianty, přičemž stěžovatelé žádnou konkurující argumentaci nevznášeli. Z napadeného rozhodnutí i závazného stanoviska ministra životního prostředí, jenž potvrdil závazné stanovisko Ministerstva životního prostředí (dále jen „MŽP“) k posouzení vlivů na životní prostředí, vyplývá, že dokumentace EIA obsahuje hodnocení vlivů na životní prostředí jak zvolené varianty, tak odmítnutých variant, nadto též komplexní posouzení tzv. regionální varianty, takže správní orgány i veřejnost měly možnost seznámit se s důvody, které vedly ke zvolení aktuálně posuzované varianty. Tvrzení, že regionální varianta je vhodnější, nepodložili stěžovatelé oponentním odborným posudkem nebo vyjádřením, v jehož světle by krajský soud mohl zvážit, zda závazné stanovisko splňuje podmínky logičnosti, vnitřní bezrozpornosti a úplnosti. Vyhodnocení úvah stěžovatelů ohledně vhodnosti regionální varianty přesahuje meze soudního přezkumu. NSS této námitce stěžovatelů nepřisvědčil. Jakkoliv by jistě bylo možné představit si důkladnější a přesvědčivější vypořádání žalobního bodu stěžovatelů, z rozsudku krajského soudu jednoznačně vyplývá, že se ztotožnil se způsobem vypořádání věcně obdobné odvolací námitky ze strany žalovaného v napadeném rozhodnutí,

kteří vychází z potvrzujícího závazného stanoviska ministra životního prostředí ze dne 9. 11. 2021. Krajskému soudu nelze vytýkat, že se zabýval i některými okolnostmi, na které stěžovatelé nemiřili, jak vysvětlují v kasační stížnosti, neboť žalobní argumentace byla poměrně široce koncipovaná a její okraje ne vždy zcela zřetelné.

Krajský soud nepřisvědčil žalobnímu bodu stěžovatelů, že ohledně posuzování vlivů jednotlivých úseků SOKP na životní prostředí (konkrétně úseku 510 a 511) je nepřipustně uplatňována tzv. salámová metoda. Poukázal na to, že v bodě 17 územního rozhodnutí je vyjádřena koordinace mezi záměry SOKP 511 a SOKP 510. Ta přitom nespočívá v tom, že by nebylo možné vydat územní rozhodnutí na tyto úseky SOKP samostatně, nýbrž zprovoznění úseku 511 je podmíněno zprovozněním zkapacitněného úseku 510. Vzhledem k tomu, že předmětem napadeného rozhodnutí je úsek 511, odmítl se krajský soud zabývat úvahami o dostatečném posouzení vlivů úseku 510 na životní prostředí. Tyto námitky lze uplatnit pouze v navazujících řízeních, jejichž předmětem je úsek 510 či jeho části. Krajský soud neshledal, že by postup žalovaného bylo možné považovat za tzv. salámování, které by mělo vést k vzájemné neprovozovatelnosti obou záměrů. Oba úseky byly předmětem procesu EIA, přičemž byl hodnocen vzájemný vliv těchto záměrů. Krajský soud nemá za to, že by cílem vedení dvou samostatných územních řízení o samostatných částech SOKP bylo postupně prosadit obtížné či kontroverzní cíle, neboť takové cíle nejsou soudu zřejmé a ani stěžovatelé je nevymezili. Praxí, při níž dochází k dělení záměrů na menší části, se NSS podrobně zabýval v rozsudku ze dne 17. 12. 2021, č. j. 1 As 236/2018-86, a to jak na úrovni evropského práva, tak na úrovni vnitrostátních právních předpisů. Podal v něm přehled judikatury SDEU, jejíž závěry shrnul tak, že vychází z požadavku, aby byly záměry při posuzování jejich dopadů na životní prostředí vnímány jako logické funkční celky, a čelí zejména tomu, aby byl jejich účelovým členěním obcházen požadavek jejich posuzování. To samo o sobě nebrání, aby v navazujících řízeních byly tyto záměry povolovány po etapách nebo částech, pokud tím nebudou narušeny požadavky na posouzení záměrů. Podstatné je, aby došlo ke včasnému a úplnému posouzení záměru jako celku, tj. bez ohledu na to, v jakém členění nebo pořadí budou jednotlivé části povolovány. NSS ve zmíněném rozsudku zopakoval závěry formulované již v rozsudku ze dne 13. 12. 2018, č. j. 6 As 139/2017-73. Vysvětlil, že pojmem „salámová metoda“ bývá neformálně označována taktika, která spočívá v tom, že se kontroverzní nebo obtížné cíle a řešení, nejen ve stavebnictví při trasování silnic a dálnic, rozdělí na dílčí kroky a prosazují se postupně. Stavebník tak postupnými kroky dosáhne povolení všech dílčích částí svého záměru, který by mu však jako celek povolen nebyl. Salámová metoda je postupem, který představuje účelové obcházení zákona. Soudní praxe konstatuje nepřipustnost salámové metody zejména v souvislosti s liniovými stavbami (typicky stavba dálnic či silničních obchvatů), kdy poté, co jsou schváleny (a často i postaveny) neproblematické úseky liniové stavby, je vznesen požadavek na postavení posledních úseků problematických, a to za situace, kdy nezbývá prakticky žádná alternativa. Současně se v průběhu procesů EIA neprovede posouzení záměru liniové stavby jako celku, ale posuzují se jednotlivé úseky. Takový postup je nepřipustný, realizace těchto typů staveb

má totiž dopad na životní prostředí jako celek, vliv jednotlivých dílčích částí může být z hlediska ochrany jednotlivých složek životního prostředí irelevantní. Hlavním cílem procesů EIA je zhodnotit předem různé varianty záměru, zpravidla včetně tzv. varianty nulové, tj. možnosti, že se záměr realizovat nebude. O nepřipustnou salámovou metodu se jedná zejména tehdy, pokud etapizace výstavby umožní stavebníkovi vyhnout se určitým zákonným požadavkům či dosáhnout pro sebe příznivějšího výsledku (avšak například pro životní prostředí méně příznivého výsledku). V každém případě je vždy nutné při rozdělení stavby na jednotlivé etapy zohlednit jejich společnou existenci a společný dopad na zákonem chráněné zájmy. Je však třeba zároveň vzít v úvahu nutnou a logickou etapizaci výstavby, kdy zejména u rozsáhlejší výstavby zpravidla nebude z objektivních důvodů možné realizovat všechny stavby v časově blízké souvisejícím termínu. Je možné přihlídnout též k vzájemné podmíněnosti jednotlivých částí výstavby. Z dokumentace EIA zpracované k nyní projednávanému záměru vyplývá, že hodnocení jeho vlivů na životní prostředí je vázáno na dopravněinženýrské podklady. Ty byly zpracovány pro dva výhledové stavy, a to pro rok 2025 (se záměrem i bez záměru) a pro rok 2040+. Výhledový stav pro rok 2025 se záměrem počítá s tím, že již bude uvedeno do provozu zkapacitněný úsek 510 v provedení 3+3 jízdní pruhy. Výhledový stav 2040+ počítá s realizací všech dopravních staveb dle územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy. [82] Z dokumentace EIA zpracované pro záměr rozšíření úseku 510 vyplývá, že posouzení vlivů na životní prostředí bylo provedeno na základě dopravněinženýrských podkladů, které byly zpracovány pro výhledový stav 2016, jenž počítá se zprovozněním úseku 511, a dále pro stav dokončení dopravní infrastruktury podle územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy, který předpokládá dokončení všech úseků SOKP (tedy i úseků navazujících na severní konec úseku 510). Potřeba rozšíření úseku 510 na tři průběžné jízdní pruhy pro každý směr vychází právě z nárůstu intenzit dopravy způsobeného zprovozněním úseku 511. Skutečnost, že v rámci posuzování vlivů úseku 510 na životní prostředí byl uvažován i úsek 511, lze dokladovat na vypořádání připomínek zpracovatelem dokumentace ve vztahu k posouzení hlukového zatížení území: „Na základě dopravně inženýrských podkladů byla vypracována Akustická studie, která hodnotí výhledový stav v roce 2016 a také návrhové období ÚP SÚ hl. m. Prahy, kdy se v obou stavech počítá i s provozem navazující stavby 511 a řeší podstatně širší území, než jen samotnou posuzovanou stavbu 510 z hlediska ochrany chráněné obytné zástavby. Akustická studie tak hodnotí komplexně hluk jak z posuzované stavby 510, tak i z navazující stavby 511. Výpočet akustické situace byl proveden mimo jiné i v kontrolních výpočtových bodech, které jsou umístěny mimo oblast posuzované stavby 510 a tedy i v oblasti Běchovic II (výpočtové body M_01 a M_02) a v lokalitě Vinice (výpočtové body M_03 až M_10) a s uvažováním i ostatních zdrojů hluku v území, působících na tyto kontrolní body. (...) Lze tedy konstatovat, že předkládaná dokumentace EIA komplexně hodnotí kumulativní vlivy stavby 510 a stavby 511 na životní prostředí a zdraví obyvatel. Předkládaná dokumentace EIA tak poskytuje odborný podklad pro vydání navazujících rozhodnutí.“ NSS nemá důvod cokoli měnit na obecných závěrech své dosavadní judikatury, které jsou reprodukovány výše. Její výchozí myšlen

kou je, aby proces EIA byl proveden ve vztahu k celému záměru, přičemž jeho jednotlivé části lze následně povolovat samostatně, a to zejména pokud mohou plnit samostatnou funkci. SOKP je jistě možné vnímat jako jeden velký záměr, neboť takto je vymezen v územně plánovací dokumentaci a jako celek je nejlépe schopen plnit svoji dopravní funkci. Nelze nicméně odhlížet ani od toho, že určitou funkci mohou plnit i některé jednotlivé úseky SOKP, popř. několik úseků společně, neboť protínají radiální dopravní cesty směřující do vnitřního území Prahy, čímž vytváří dílčí dopravní řešení. To je ostatně patrné i při stávající situaci, kdy byly zprovozněny některé úseky SOKP, které reálně usměrňují dopravu na území Prahy a v jejím okolí. Vzhledem k těmto okolnostem není nezbytné, aby byl proces EIA podroben SOKP jako celek. Posouzení EIA týkající se jednotlivých úseků SOKP je nicméně zaměřeno i na hodnocení vlivů, které pravděpodobně nastanou v místě posuzovaného úseku a jeho okolí poté, co bude dokončen SOKP jako celek. K tomuto posouzení dochází v návaznosti na projekci intenzit dopravy na SOKP ve fázi realizace všech dopravních staveb předvídaných v platném územním plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy v dopravněinženýrských podkladech (v nyní posuzovaném případě se jedná o stav 2040+). Údaje o intenzitách dopravy jsou klíčové pro posouzení vlivů na ovzduší, hluk a celkově na zdravotní stav obyvatel. Úsek 510 byl uveden do provozu před desítkami let, přičemž je uvažováno o jeho zkapacitnění. To má význam samo o sobě, i kdyby nedošlo k výstavbě navazujících úseků SOKP. Je nicméně současně podmínkou toho, aby mohly být navazující (dosud nepostavené) úseky realizovány. Význam zkapacitnění úseku 510 tedy není nezbytně vázán na povolení navazujících úseků SOKP, tím méně na jejich uvedení do provozu. Úsek 511 spojí dva stávající úseky (510 a 512), v důsledku čehož vznikne ucelené propojení západních, jižních a východních úseků SOKP a okružní propojení dálnic a radiál přivedených na tyto úseky. I bez severních úseků SOKP tak vznikne významné dopravní propojení. V podkladech pro EIA na nyní posuzovanou stavbu je tento stav označen jako výhledový stav pro rok 2025 a v podkladech pro EIA na úsek 510 jako výhledový stav pro rok 2016. Jistě by bylo racionální, pokud by předmětem jednoho procesu EIA byl jak úsek 511, tak zkapacitnění úseku 510. Společné posouzení obou záměrů v rámci jednoho procesu EIA by zcela nepochybně odpovídalo výše shrnutým požadavkům judikatury, jejímž cílem je zabránit účelovému kouskování záměru na menší části. Ze skutečnosti, že nebylo provedeno společné posouzení, nicméně nelze bez dalšího dovozovat, že nebylo provedeno řádné posouzení EIA. Jak vyplývá z dokumentací EIA k záměru výstavby úseku 511 a k záměru zkapacitnění úseku 510, dopravněinženýrské analýzy, které byly podkladem pro vyhotovení akustických a rozptylových studií (a s tím spojené hodnocení vlivů na obyvatelstvo), simulují situaci, která nastane po zkapacitnění úseku 510 a zprovoznění úseku 511. V každé z těchto dokumentací EIA je zohledněn s ním související záměr a jsou hodnoceny jeho kumulativní vlivy. Ačkoliv nebylo provedeno společné posouzení obou záměrů v jednom procesu EIA, byla v obou samostatně provedených procesech EIA přijata taková metodologická opatření, aby bylo dosaženo cíle spočívajícího v zhodnocení kumulativních vlivů obou záměrů na životní prostředí. Za této situace není namístě považovat posouzení vlivů na životní prostředí za nedostatečné pouze

z toho důvodu, že každý z úseků byl podroben samostatnému procesu EIA. Takový postup, jak je vysvětleno v předchozí části odůvodnění rozsudku, neměl vliv ani na hodnocení různých variant záměru, což je další z důvodů požadavku na posouzení záměru jako celku. NSS tedy s ohledem na konkrétní okolnosti dané věci neshledal, že by proces EIA byl v dané věci zatížen vadou spočívající v nepřípustném rozdělení záměru na několik částí, jehož cílem by bylo obejít právní předpisy o posuzování vlivů záměru na životní prostředí za účelem snadnějšího prosazení záměrů.

Stěžovatelé v kasační stížnosti tvrdí, že v bodu D.IV na str. 282 stanoviska ministerstva ze dne 12. 4. 2016, č. j. 81109/ENV/15, vydaného podle čl. II bodu 1 přechodných ustanovení zákona č. 39/2015 Sb. je obsažena podmínka, že nebude zvětšována šířka mostního tělesa přes Počernický rybník. Tato argumentace je pozměněná oproti žalobě a není korektní. V žalobě stěžovatelé naopak správně uvedli, že tato informace je uvedena v dokumentaci EIA. Jak vysvětlila OZNR ve svém vyjádření ke kasační stížnosti, tento požadavek nebyl převzat do podmínek souhlasných stanovisek podle zákona o posuzování vlivů vydaných k úseku 510. Tvzení stěžovatelů, že výše uvedené stanovisko zakazuje rozšíření mostu přes Počernický potok, není pravdivé. V důsledku toho nelze mít za podložené ani jejich podezření o účelovém rozdělení úseku 510 na bezproblémovou část a problematický most před Počernický rybník. Stěžovatelům lze přisvědčit, že v okamžiku povolení a realizace záměru SOKP 511 bude nezbytné realizovat i zkapacitnění úseku 510, což ostatně vyplývá nejen z dokumentace EIA na úsek 510, ale též z podmínky č. 17 územního rozhodnutí v posuzované věci. Zkapacitnění úseku 510 ovšem již bylo posouzeno v procesu EIA s kladným výsledkem, jak vyplývá z výše uvedeného. II.2.3

K žalobnímu bodu směřujícímu proti té části dokumentace EIA, která se týká vlivů na klima a je obsažena v dokumentu Vlivy záměru na klimatický systém a odolnost a zranitelnost projektu vůči klimatickým změnám (dále jen „klimatická studie“), krajský soud odkázal na napadené rozhodnutí. To je založeno na citaci závěrů závazného stanoviska ministra životního prostředí ze dne 9. 11. 2021. Odvolací námitka je koncipována značně obecně, a proto krajský soud shledal, že její vypořádání v napadeném rozhodnutí, prostřednictvím závazného stanoviska ministra životního prostředí, je dostatečné. V žalobě namítané nevypořádání nepřímých vlivů na klima stěžovatelé v odvolání nezmínili ani okrajově, a proto nelze žalovanému, resp. ministru životního prostředí, vytýkat, že se touto otázkou výslovně nezabývali.

Stěžovatelé v kasační stížnosti uvedli, že podstatou jejich argumentace bylo poukázat na to, že klimatická studie neobsahuje žádné odůvodnění či metodiku hodnocení vlivu záměru na rizika spojená se změnou klimatu ani výčet podkladů, na nichž bylo založeno. Ministr životního prostředí v závazném stanovisku potvrdil klimatickou studii, ačkoliv neodpovídá metodickému výkladu MŽP. Krajský soud dal stěžovatelům za pravdu, že závazné stanovisko ministra životního prostředí nereaguje přesně na odvolací námitku. Stěžovatelům není zřejmé, jakým způsobem měli být při uplatnění námítky specifitější. Není jejich úkolem vymenovat, co má být obsahem klimatické studie. Sami s žádnou

částí klimatické studie nepolemizovali, poukazovali výlučně na absenci jakéhokoliv odůvodnění. Krajský soud pochybil, pokud vyhodnotil námitku jako neopodstatněnou. Z prostého náhledu do klimatické studie je zřejmé, že neobsahuje žádné odůvodnění a není v souladu s pokynem. Ministr životního prostředí tento nedostatek akceptoval. Krajský soud tak nemohl dospět k závěru, že závazné stanovisko ministra životního prostředí je přezkoumatelné. Pro správné pochopení odůvodnění rozsudku krajského soudu je vhodné nejprve zrekapitulovat odvolací námitku směřující proti klimatické studii. Stěžovatelé poukázali na to, že realizací záměru by došlo k přesunu nákladní a kamionové dopravy z centra města na SOKP. Klimatická studie dospěla k závěru, že v roce 2025 po realizaci záměru dojde k nárůstu emisí o 2 % u osobních automobilů a poklesu emisí z nákladní dopravy o 14 % u lehkých a 12 % u těžkých nákladních automobilů. Stěžovatelé v dalším odstavci uvedli, že klimatická studie zmiňuje možná rizika spojená se změnou klimatu a následně bez jakéhokoliv odůvodnění hodnotí vliv záměru na tato rizika. Celá studie je tedy dle jejich názoru nepřezkoumatelná. Podle stěžovatelů není jasné, jak dospěl zpracovatel studie k uvedeným závěrům, ani na jakých podkladech byla založena. NSS se ztotožňuje s krajským soudem, že není zřejmé, zda stěžovatelé jimi zmiňované číselné údaje o změně emisí pouze konstatovali, nebo zda se obecná výtka nepřezkoumatelnosti obsažená v samostatném odstavci týká i jich. Stěžovatelé jinak pouze obecně namítli, že klimatická studie je nepřezkoumatelná, hodnocení vlivů není odůvodněno. Stěžovatelé dále v kasační stížnosti setrvávají na názoru, že klimatická studie není vůbec odůvodněna a není v souladu s metodickým pokynem MŽP. Domnívají se, že není jejich úkolem specifikovat, co vše v klimatické studii chybí. Za této situace ovšem nemůže NSS přistoupit k vypořádání kasační námitky jinak než pouze obecně a zcela ve stručnosti shrnout postup zpracovatele klimatické studie, jak je v ní popsán. Stěžovatelům nelze v takto obecné rovině přisvědčit, že by klimatická studie zcela postrádala odůvodnění, a tudíž že by potvrzující závazné stanovisko ministra životního prostředí bylo nesprávné.

Další žalobní bod uplatněný v řízení před krajským soudem souvisí s tím, že v dokumentaci pro územní řízení je v porovnání se záměrem, jenž byl předložen do procesu EIA, změněno technické řešení MÚK Dubeč. Změna spočívá v jiném řešení nivelet (sklonu komunikace) a větví MÚK, způsobu odvodnění a řešení protihlukových opatření a také k odchylce v řešení přeložky silnice I/12. MŽP vydalo kladné závazné stanovisko dle § 9a odst. 6 zákona o posuzování vlivů, neboť neshledalo, že by změna záměru mohla mít významné negativní vlivy na životní prostředí. Ministr životního prostředí toto tzv. verifikační stanovisko potvrdil závazným stanoviskem ze dne 9. 11. 2021. Krajský soud uvedl, že tzv. verifikační stanovisko dle § 9a odst. 6 zákona o posuzování vlivů stvrzuje pouze to, že záměr předložený do navazujícího řízení nevykazuje změny, které by mohly mít významné negativní vlivy na životní prostředí. Zjištění potenciality významného negativního vlivu záměru na životní prostředí nelze provést jinak než posouzením předložených podkladů, což MŽP učinilo ve verifikačním stanovisku. Ministr životního prostředí se v přezkumném závazném stanovisku dostatečně vypořádal s odvolací námitkou. Krajský soud neshledal důvodnou námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí ani

nesprávného procesního postupu. Stěžovatelé mají postup ministra životního prostředí při přezkumu verifikačního stanoviska za nesprávný, neboť posuzoval a vyhodnocoval předložené studie popisující vlivy změny záměru týkající se MÚK Dubeč. Tento postup ovšem patří do zjišťovacího řízení dle § 7 zákona o posuzování vlivů, čímž ministr odhal stěžovatelům možnost odvolání podle § 7 odst. 6 tohoto zákona. Ministr měl posuzovat pouze potencialitu významného negativního vlivu na životní prostředí. K tomu postačuje prostý popis změn. Ministr však místo toho provedl detailní posouzení změn MÚK Dubeč a jejich potenciálního vlivu na životní prostředí, čímž fakticky obešel zjišťovací řízení. Ministr tak provedl vlastní hodnocení toho, zda se jedná o změny, které by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí. NSS považoval za nezbytné shrnout povahu změn záměru. Ty se týkají pouze MÚK Dubeč a související přeložky silnice I/12. Spočívají zejména ve změně nivelet křížení SOKP a silnice I/12 v této MÚK. Zatímco v procesu EIA byl záměr vymezen tak, že SOKP měl přecházet nad silnicí I/12, podle záměru předloženého do navazujícího řízení naopak má být SOKP zahlouben níže do terénu a silnice I/12 má přecházet přes něj. Prověření tohoto řešení bylo uloženo v podmínce č. 2 závazného stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí ze dne 23. 11. 2017. S tím souvisí některé dílčí úpravy, jako je změna větví MÚK Dubeč, změna způsobu jejího odvodnění a protihlukových opatření podél MÚK. OZNŘ jakožto žadatel o vydání územního rozhodnutí předložila společně s dokumentací záměru pro územní rozhodnutí a popisem změn i aktualizované dopravněinženýrské podklady a na ně navazující podklady, které hodnotí dopad těchto změn (v porovnání s hodnocením provedeným v rámci EIA) na jednotlivé složky životního prostředí a veřejné zdraví (např. akustickou studii, rozptylovou studii). Podle § 9a odst. 6 zákona o posuzování vlivů, ve znění účinném ke dni vydání závazného stanoviska MŽP ze dne 24. 6. 2019 k ověření změn záměru, oznamovatel předloží příslušnému úřadu, který vydal stanovisko (ve smyslu § 9a odst. 1 téhož zákona), dokumentaci pro příslušné navazující řízení včetně úplného popisu případných změn oproti záměru, ke kterému bylo vydáno stanovisko. Příslušný úřad ověří na základě oznámení o zahájení řízení zaslaného tomuto úřadu správním orgánem příslušným k vedení navazujícího řízení každý záměr a vydá nesouhlasné závazné stanovisko, jestliže došlo ke změnám záměru, které by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí, zejména ke zvýšení jeho kapacity a rozsahu nebo ke změně jeho technologie, řízení provozu nebo způsobu užívání. Tyto změny jsou předmětem posuzování podle § 4 odst. 1 písm. g). Jestliže nedošlo ke změnám záměru podle věty druhé, příslušný úřad vydá souhlasné závazné stanovisko. V tomto závazném stanovisku příslušný úřad s přihlédnutím k podkladům podle odstavce 1 určí, které z podmínek stanoviska jsou v důsledku jiných změn záměru neproveditelné, a to případně v součinnosti s příslušnými dotčenými orgány. Podle § 4 odst. 1 písm. g) zákona o posuzování vlivů jsou předmětem posuzování vlivů na životní prostředí podle tohoto zákona změny záměru, které by podle závazného stanoviska příslušného úřadu vydaného podle § 9a odst. 6 mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí; tyto změny záměrů podléhají posouzení vlivů záměru na životní prostředí, pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení. Stěžovatelé nespochybovali závěr, že změna záměru nemůže mít

významný negativní vliv na životní prostředí, nýbrž procesní postup, v němž byl tento závěr formulován. Podle stěžovatelů mělo MŽP vydat nesouhlasné závazné stanovisko podle § 9a odst. 6 zákona o posuzování vlivů a následně mělo být provedeno zjišťovací řízení podle § 7 ve spojení s § 4 odst. 1 písm. g) téhož zákona. MŽP podle stěžovatelů nebylo oprávněno posuzovat při vydávání závazného stanoviska podle § 9a odst. 6 vlivy změn záměru na životní prostředí. V důsledku nesprávného procesního postupu byli stěžovatelé zkráceni na právu podat odvolání proti rozhodnutí ve zjišťovacím řízení. Z § 9a odst. 6 zákona o posuzování vlivů vyplývá, že žadatel o vydání územního rozhodnutí musí kromě dokumentace pro územní rozhodnutí předložit jen popis změn záměru oproti záměru posuzovanému v procesu EIA. V nyní posuzovaném případě byl však žadatel aktivnější a předložil spolu s žádostí o vydání územního rozhodnutí i odborné podklady pro potřeby tzv. verifikačního stanoviska dle § 9a odst. 6 zákona o posuzování vlivů. MŽP ve verifikačním závazném stanovisku ze dne 24. 6. 2019 dospělo k závěru, že změny záměru neznamenaají zvýšení kapacity nebo rozsahu záměru, změny technologie, řízení provozu nebo způsobu užívání. Dále uvedlo, že je nelze považovat ani za změny, které by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí. Stěžovatelům zejména nelze přisvědčit v tom, že byli postupem MŽP zkráceni na právu podat odvolání. Z výše uvedeného vyplývá, že stěžovatelé mohli proti verifikačnímu závaznému stanovisku podat odvolání, byť pouze v rámci odvolání proti rozhodnutí v navazujícím řízení (tj. v režimu § 149 odst. 7 správního řádu). Stěžovatelé dosáhli toho, že závazné stanovisko MŽP bylo přezkoumáno nadřízeným (ministrem). Materiálně stejného způsobu přezkumu „rozhodnutí“ MŽP by se jim dostalo v případě odvolání proti rozhodnutí vydanému ve zjišťovacím řízení. Nebyli zkráceni ani na právu na přístup k soudu. Na tom nic nemění ani to, že zatímco proti závěru zjišťovacího řízení by mohli brojit samostatnou žalobou, tzv. verifikační závazné stanovisko mohou napadnout žalobou proti rozhodnutí v navazujícím řízení jakožto tzv. podkladový úkon ve smyslu § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s.

NSS shrnul, že neshledal žádnou z námitek stěžovatelů týkajících se zákona o posuzování vlivů důvodnou.

Krajský soud se dále zabýval námitkou, v níž stěžovatelé zpochybnili vypočítací hodnotu údajů uvedených v dopravněinženýrských podkladech pro dokumentaci EIA, neboť vychází ze sčítání dopravy provedeného v období, kdy na úseku 510 probíhala rekonstrukce. Ztotožnil se s názorem ministra životního prostředí, obsaženým v jeho potvrzujícím závazném stanovisku, jež bylo převzato do odůvodnění napadeného rozhodnutí, že probíhající rekonstrukce nemohla mít vliv na výpočet intenzit. Vstupními daty totiž byla data z roku 2015, tedy před rekonstrukcí, kdy doprava po tomto úseku SOKP probíhala ve standardním režimu. V roce 2016 byly dopočítány jen průzkumy u křižovatek. Tento závěr je podle krajského soudu logický a není třeba jej blíže dokladovat. Zvýšení intenzity provozu v roce 2017 může svědčit pouze o nižší intenzitě dopravy v roce 2016, nikoliv však zpochybnit vstupní data z roku 2015. Pokud jde o námitku neprovedení aktualizace podkladů, stěžovatelé neuvedli, jak by nová data mohla ovlivnit věcnou správnost rozhodnutí. Ministr životního prostředí vysvětlil, jakým způsobem zo-

hlednil v posouzení EIA vstupní a případně též následná data o dopravních intenzitách. Jedná se o odborné posouzení, které soudu nepřísluší přehodnocovat v tom směru, zda je zvolený model správný. Totéž platí o namítaných rozdílných metodách měření, když stěžovatelé nespecifikují, jak volba té které metody měření dopravní intenzity ovlivní věcnou správnost napadeného rozhodnutí. Při absenci podložených žalobních námitek ve smyslu konkrétních důsledků na správnost odborných závěrů soud shledal poskytnuté vysvětlení za dostatečné. K námitce, že dopravněinženýrské podklady, jež byly podkladem pro akustickou a rozptylovou studii, nerespektují normativní technický předpis Ministerstva dopravy TP 219 Dopravně inženýrská data pro kvantifikaci vlivů automobilové dopravy na životní prostředí, krajský soud uvedl, že tuto námitku stěžovatelé neuplatnili v odvolání. Tyto dopravněinženýrské podklady byly využity v procesu EIA, takže stěžovatelům nic nebránilo formulovat své výtky vůči nim již v odvolání. Stěžovatelé nevysvětlují, zda a proč mají za to, že zvolený časový horizont, výpočet dopravních intenzit a výpočet hluku považují za nesprávný teprve ve světle napadeného rozhodnutí. Krajský soud zopakoval, že je při přezkumu podkladů napadeného rozhodnutí omezen, neboť k posuzování odborných závěrů nemá erudici, a proto je hodnotí pouze z hlediska srozumitelnosti, logičnosti, konzistence a jejich zohlednění v napadeném rozhodnutí. Stěžovatelé napadají vypořádání žalobního bodu poukazujícího na nedostatečnou výpovědní hodnotu dat o intenzitách dopravy, jež byly předloženy v procesu EIA. Rozsáhlá rekonstrukce úseku 510 reálně probíhala ve dvou letech, tedy v roce 2015 a 2016, kdy byla na dotčeném úseku stanovena výrazná dopravní omezení, doprava byla sváděna do jednoho směru a některé sjezdy byly uzavřeny. Závěr krajského soudu, podle něž probíhající rekonstrukce úseku 510 nemohla ovlivnit výpočet dopravních intenzit, je chybný. Dále stěžovatelé krajskému soudu vytýkají, že se nevypořádal s žalobním bodem poukazujícím na nedodržení normativních technických předpisů Ministerstva dopravy. NSS považoval za podstatné zdůraznit, že v odůvodnění napadeného rozhodnutí jsou citovány závěry ministra životního prostředí uvedené v jeho závazném stanovisku ze dne 9. 11. 2021, podle něž v dopravněinženýrských podkladech označený stav 2016 byl dopočten na základě dat z každoročně prováděného sčítání dopravy TSK z roku 2015. Jestliže tedy byla v roce 2016 prováděna rekonstrukce kteréhokoliv úseku souvisejících komunikací, ve zpracovaných dopravněinženýrských podkladech se nemohla nijak projevit. Stěžovatelé v žalobě zopakovali, že jako výchozí stav výpočtu dopravních intenzit byl použit rok 2016, kdy byla prováděna rekonstrukce úseku 510. Zopakováním této argumentace stěžovatelé nezpochybnili vypořádání jejich odvolací námitek v napadeném rozhodnutí (prostřednictvím citace potvrzujícího závazného stanoviska ministra životního prostředí). Krajský soud proto zcela pochopitelně zopakoval, že dopravněinženýrské podklady použité pro dokumentaci EIA vychází ze sčítání provedeného již v roce 2015, tedy před rekonstrukcí úseku 510. Teprve v kasační stížnosti stěžovatelé tvrdí, že rekonstrukce úseku 510 probíhala nejen v roce 2016, nýbrž již v roce 2015. Nic jim přitom nebránilo v tom, aby tuto skutečnost uvedli již v řízení před krajským soudem. Ke skutečnosti uvedené poprvé až v řízení o kasační stížnosti NSS podle § 109 odst. 5 s. ř. s. nemohl přihlídnout a věcně se jí

zabývat. Z toho důvodu neprovedl ani důkaz zpravodajem městské části Praha-Běchovice Život Běchovic (č. 6/2015). Úkolem NSS v řízení o kasační stížnosti je přezkoumat zákonost rozsudku krajského soudu. Pokud ovšem stěžovatelé v řízení před krajským soudem neuvedli, že rekonstrukce úseku 510 probíhala i v roce 2015, ačkoliv z odůvodnění napadeného rozhodnutí zřetelně vyplývalo, že by se jednalo o skutečnost významnou, nemohl se jí krajský soud zabývat. Stěžovatelé se nemohou v řízení o kasační stížnosti domáhat toho, aby NSS přezkoumal zákonost rozsudku krajského soudu vzhledem ke skutečnosti, kterou se nemohl krajský soud v důsledku pasivity stěžovatelů zabývat a vypořádat se s ní. Bylo na stěžovatelích, aby závěrům žalovaného uvedeným v napadeném rozhodnutí oponovali již v řízení o žalobě, které je ovládáno dispoziční zásadou. Není namístě jejich tvrzení, že žalovaný zamlčel dobu provádění rekonstrukce, a omlouvat tím svoji procesní pasivitu v tomto ohledu v řízení před krajským soudem. Dále stěžovatelé poukazovali na to, že v územním řízení byly předloženy „aktualizované“ dopravněinženýrské podklady a na ně navazující odborné studie, ty ovšem vychází ze stejných údajů o intenzitě provozu jako dopravněinženýrské podklady dokumentace EIA, pouze reflektují provedené dílčí změny záměru. Přitom v době, kdy probíhalo územní řízení, byly k dispozici aktuálnější údaje o dopravním provozu v zájmovém území (celostátní sčítání dopravy z roku 2016). Stěžovatelé nicméně pomíjí, co bylo vysvětleno již ve stanovisku EIA k záměru, že data o intenzitě provozu, kterými disponuje TSK, se vzhledem k využívanému dynamickému modelu liší od dat z celostátního sčítání dopravy prováděného OZNŘ, jež mají statický charakter. V dopravněinženýrských podkladech zpracovaných TSK je vysvětleno, že v Praze se počítá průměrný pracovní den pouze ze sčítání v obdobích s nejvyšší intenzitou dopravy v roce (duben, květen, červen, září, říjen, listopadu) dle specifické metodiky platné již desítky let pouze pro Prahu. Tato metodika má opodstatnění vzhledem ke specifickým podmínkám Prahy – při velmi vysokém automobilovém provozu je v Praze vhodnější kapacitně posuzovat i dimenzovat komunikace na tyto intenzity. Na ostatním území státu se počítá průměrný den dle celostátní metodiky již desítky let jako roční průměrná denní intenzita, ve které je zahrnut i vliv období s nižší intenzitou (zimní měsíce, letní prázdniny, vánoční období). Žalovaní v napadeném rozhodnutí poukázal rovněž na nekonzistentnost argumentace stěžovatelů, kteří na jedné straně poukazují na to, že data sčítání dopravy provedeného v roce 2016 jsou negativně ovlivněna rekonstrukcí úseku 510, na druhou stranu se domáhají aplikace dat z celostátního sčítání dopravy provedeného právě v tomto roce. [Stěžovatelé rovněž zcela pomíjí, co uvedl žalovaný v napadeném rozhodnutí, a sice že byly vyhotoveny dopravněinženýrské podklady v roce 2020, na jejichž základě byla zpracována nová akustická studie z listopadu 2020, která byla podkladem pro rozhodování Ministerstva zdravotnictví o potvrzení závazného stanoviska Hygienické stanice hl. m. Prahy. Ve správním spisu je založen přípis osoby zastupující OZNŘ (Atelier projektování inženýrských staveb s. r. o.) ze dne 20. 5. 2021, v němž vysvětluje, že OZNŘ zajistila aktualizaci dopravněinženýrských podkladů od TSK a Institutu plánování a rozvoje hl. m. Prahy, která byla vyhotovena v září 2020. Jedná se o aktualizaci výhledových hodnot intenzit dopravy (oproti podkladům obsaženým v předložené doku-

mentaci pro územní rozhodnutí), která byla zpracována z důvodu ověření parametrů a akustické účinnosti navržených protihlukových opatření s uvážením aktualizovaných intenzit dopravy, neboť její neaktuálnost byla některými účastníky v územním řízení napadena. Tyto podklady byly využity pro zpracování akustického posouzení D0 511 Běchovice – D1, Posouzení vlivu aktualizace intenzit dopravy z listopadu 2020, z něž vycházelo Ministerstvo zdravotnictví při vydání potvrzujícího závazného stanoviska. Je tak zřejmé, že v územním řízení bylo předloženo i hodnocení vlivů záměru na hlukovou situaci vycházející ze zcela aktuálních dopravněinženýrských podkladů. Námitky stěžovatelů tak nelze přisvědčit.

Stěžovatelé dále mají za to, že krajský soud žádným způsobem nevypořádal výtky poukazující na nedodržení postupů dle normativních technických předpisů Ministerstva dopravy TP 219 a TP 225. Vzhledem k tomu, že dopravněinženýrské podklady neobsahují údaje o provozu v požadované struktuře, nemohly sloužit pro korektní výpočet hlukové zátěže. NSS k tomu uvedl, že krajský soud se těmito žalobními body věnoval v bodech 87 až 89 rozsudku. Poukázal na to, že tyto výhrady nebyly uplatněny v odvolání, ačkoliv v tom stěžovatelům nic nebránilo. Je tak pochopitelné, že žalovaní v napadeném rozhodnutí (ani dotčené orgány ve svých úkonech) se těmito otázkami nezabývali. Dále krajský soud uvedl, že v přezkumu podkladů napadeného rozhodnutí je z důvodu nedostatku erudice k hodnocení odborných závěrů omezen. Může je tak hodnotit pouze z hlediska srozumitelnosti, logičnosti, konzistence a jejich zohlednění v napadeném rozhodnutí. Z těchto hledisek dopravněinženýrské podklady ob stojí. Z rozsudku nelze dovodit, že by se krajský soud touto skupinou námitek nezabýval z toho důvodu, že byla poprvé uplatněna až v žalobě. Ostatně rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007-62, č. 1742/2009 Sb. NSS, dovodil, že žalobce je oprávněn uvést v žalobě všechny důvody, pro které považuje napadené správní rozhodnutí za nezákonné. Tomu nebrání skutečnost, že některé z nich neuplatnil již v odvolacím řízení, ač tak učinit mohl. Úvahu krajského soudu je třeba vnímat spíše jako vysvětlení, proč na tyto výtky není možné nalézt odpověď v napadeném rozhodnutí. Krajský soud se tak námitkami zabýval, ovšem dopravněinženýrské podklady přezkoumal pouze z omezených hledisek, jež uvedl. Z rozsudku ovšem nevyplývá, jaké konkrétní skutečnosti krajský soud z dopravněinženýrských podkladů zjistil a jakými úvahami se řídil, když shledal, že vzdor uplatněným námitkám stěžovatelů tyto podklady ob stojí. K výše uvedenému lze doplnit, že jakkoliv krajský soud není z hlediska erudice vybaven k tomu, aby na základě vlastních úvah posoudil odborné otázky z oboru dopravního inženýrství a modelování akustické zátěže, neznamená to, že by mohl rezignovat na posouzení samotné věcné podstaty žalobního bodu, která dostatečně konkrétním způsobem zpochybňuje správnost těchto podkladů, jež jsou v mnoha ohledech určující pro zákonnost územního rozhodnutí. Akustickou studii, vycházející z dopravněinženýrských podkladů, je třeba považovat za odborné posouzení svého druhu. Na jeho hodnocení se uplatní obdobná kritéria jako při hodnocení znaleckého posudku (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2024, č. j. 2 As 167/2023-68). Jak zdůraznil Ústavní soud např. v nálezu ze dne 28. 4. 2020, sp. zn. I. ÚS 3937/18, znalec

ky posudek musí být podrobován všestranné prověrce nejen právní korektnosti, ale i věcné správnosti. Hodnotit je třeba celý proces utváření znaleckého důkazu, včetně přípravy znaleckého zkoumání, opatřování podkladů pro znalce, průběh znaleckého zkoumání, věrohodnost teoretických východisek, jimiž znalec odůvodňuje své závěry, spolehlivost metod použitých znalcem a způsob vyvozování jeho závěrů. Obdobným způsobem je třeba přistoupit k hodnocení odborného posouzení. Stěžovatelé své výhrady ke struktuře údajů obsažených v dopravněinženýrských podkladech spojují s tím, že se jedná o vstupní data pro akustickou studii, a tedy vyjadřují obavy o správnost jejich výsledků. Je jisté v možnostech krajského soudu, aby si ke vzneseným výhradám opatřil stanovisko autorů dopravněinženýrských podkladů či akustické studie, např. jejich výsledkem v soudním řízení (viz rozsudky NSS ze dne 24. 2. 2023, č. j. 8 As 98/2020-235, bod 64, a ze dne 4. 4. 2023, č. j. 7 As 88/2021-88, bod 57). Obdobně je po znalcích, již zpracovali znalecký posudek, 6 As 186/2023-32 požadováno, aby objasnili zvolenou metodu, obhájili vstupní či srovnávací data apod. Pokud by takový postup nebyl možný či s ohledem na jeho výsledek dostatečný, nabízí se pochopitelně rovněž možnost ustanovit znalce k posouzení odborných otázek, na nichž závisí rozhodnutí soudu. Tímto způsobem může krajský soud objasnit, zda vyhotovené podklady obsahovaly údaje, které v nich podle tvrzení stěžovatelů chyběly, popř. z jakých (objektivních, odborných) důvodů nebyly tyto údaje v podkladech uvedeny a rovněž to, zda se jejich absence, pokud by byla v rozporu s předpisy či metodickými pokyny, mohla promítnout do správnosti a míry spolehlivosti navazujících studií hodnotících vlivy na životní prostředí a veřejné zdraví. Současně není vyloučeno, že určité otázky může vyhodnotit i sám krajský soud (stěžovatelé např. tvrdí, že podle normativního technického předpisu Ministerstva dopravy TP 219 je nezbytné v akustické studii pracovat s kategorií večerní doby od 18:00 do 22:00, aniž zohledňují, že tento požadavek spojuje jimi citovaný předpis výlučně se strategickým hlukovým mapováním, přičemž závazné limity pro provoz zdroje hluku s tzv. večerní dobou nepočítají; viz § 11 a § 12 nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací). Tomu, že k věcnému posouzení výhrad stěžovatelů může postačovat i prostý dotaz na zpracovatele dopravněinženýrských podkladů či akustické studie, nasvědčuje rovněž informace obsažené na str. 13 dopravněinženýrských podkladů TSK z ledna 2017. Podle ní byla pro potřeby navazujících výpočtů dopadů na životní prostředí předána jejich zpracovatelům v digitální formě podrobná data zahrnující intenzity dopravy na dílčích úsecích modelové komunikační sítě, včetně jednotlivých směrů na směrově rozdělených komunikacích a rampách MÚK, podílů těžkých vozidel, zařazení komunikací do kategorií průměrných jízdních rychlostí apod. Z toho vyplývá, že zpracovatelé akustické studie disponovali podrobnějšími údaji než jen těmi, které jsou zachyceny v písemném materiálu. Třebaže tedy nelze stěžovatelům přisvědčit, že by krajský soud jejich žalobní námitku ponechal zcela bez reakce, je třeba jeho rozsudek vyhodnotit v této části jako nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, neboť se uplatněnou námitkou úplnosti dat ve své podstatě skutečně nezabýval, byť tak učinit měl. Jelikož výhrady stěžovatelů úzce souvisí se správností akustického posouzení, které má dopad na veřejná subjektivní práva stěžovatelů

c) a d) i na veřejný zájem na ochraně veřejného zdraví, jehož jsou oprávněny se dovolávat osoby z řad dotčené veřejnosti ve smyslu § 3 písm. i) bodu 2 zákona o posuzování vlivů, mohou zasáhnout do právní sféry všech stěžovatelů (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 12. 2022, č. j. 2 As 86/2020-134, bod 65).

Krajský soud poukázal na to, že otázka souladu záměru s požadavky na ochranu před hlukem byla žalovaným dostatečně posouzena na podkladě závazného stanoviska Ministerstva zdravotnictví ze dne 14. 12. 2021. Soudy nejsou povinny k tomu, aby hodnotily odbornou stránku věci, neboť takový přezkum jim nepřísluší, když přijetí konkrétního řešení je na osobách, které požadovanou erudici mají a z jejichž závěrů žalovaní vycházejí. Soudní přezkum je omezen na proces, který k přijetí rozhodnutí v dané odborné otázce vedl. Stěžovatelé mohou namítat nesprávnost odborných názorů, ovšem pro úspěch takové argumentace nepostačí vyslovit nesouhlas nebo vlastní úvahu, proč je závazné stanovisko z odborného hlediska nesprávné, nýbrž je třeba předložit oponentní odborný posudek nebo vyjádření, v jehož rámci může soud zvážit, zda závazné stanovisko splňuje podmínky logičnosti, vnitřní bezrozpornosti a úplnosti. Krajský soud neshledal žádné překročení hygienických limitů hluku, jak stěžovatelé namítali. Obě akustické studie předložené v územním řízení (ze srpna 2018 a listopadu 2020) potvrzují, že predikované hodnoty nepřekračují hygienický limit pro hluk z dopravy na dálnicích, silnicích I. a II. třídy a místních komunikacích I. a II. třídy. Překročení tohoto limitu je předpokládáno pouze v bodě 6 As 186/2023-120 pokračování 33 „Dub_02“ v noční době v rozsahu do 1,0 dB, což je bod umístěný v chráněném venkovním prostoru rodinného domu v ulici Ke Kolodějskému zámku. Překročení limitu je ovlivněno hlukem z místní komunikace Ke Kolodějskému zámku, nikoliv posuzovaným záměrem. Překročení hygienického limitu ovlivněné místní komunikací, která není předmětem posuzovaného záměru, lze stěží ovlivnit. Závěr rozsudku NSS ze dne 31. 1. 2012, č. j. 1 As 135/2011-246, podporuje správnost napadeného rozhodnutí, neboť překročení hygienického limitu jiným způsobem než posuzovaným záměrem, aniž by toto překročení bylo posuzovaným záměrem vyvoláno, nelze považovat za limit využití území, neboť se záměrem nijak nesouvisí. K námitce „nepřesných a poddimenzovaných dat“ se vyjádřila Hygienická stanice hl. m. Prahy ve vyjádření ze dne 16. 3. 2020, které žalovaný citoval. Krajský soud dodal, že zvolený způsob výpočtu a zvolená data pro výpočet hlukové zátěže jsou otázkou odbornou, kterou bez dalšího nemůže přezkoumat. Stěžovatelé v žalobě uvedli vlastní úvahy, proč považují podklady za nesprávné, ovšem nepodepřeli je konkurujícím odborným vyjádřením či stanoviskem. Jejich úvahy nejsou takového charakteru, že by z nich na první pohled vyplývala nelogičnost, rozpornost či neúplnost závěrů dotčených orgánů. Stěžovatelé se vůči závěrům krajského soudu týkajícím se posouzení přípustnosti hlukové zátěže způsobené záměrem vymezili ve dvou částech kasační stížnosti. Stěžovatelé se předně nedomnívají, že by jejich žalobní námitka poukazující na to, že akustické posouzení předložené v rámci dokumentace územního rozhodnutí hodnotí pouze změny technického řešení provedeného po procesu EIA, měla charakter odborné námitky. Rozporovali, že doplňující stanovisko Ministerstva zdravotnictví ze dne 5. 5. 2022 vychází z chybné premisy, že ke zprovoznění záměru dojde

dříve než ke zprovoznění zkapacitněného úseku 510. Ministerstvo tedy v tomto doplňujícím stanovisku přiznává, že dojde ke změnám intenzit dopravy a souvisejících emisí hluku mimo jiné u napojení záměru na úsek 510, tj. v blízkosti rodinného domu stěžovatelky c). Uvedené změny ovšem není možné zohlednit v dokumentaci k záměru zkapacitnění úseku 510, jak se chybně domnívá ministerstvo. Úsek 511 nemůže být s ohledem na podmínku č. 17 územního rozhodnutí uveden do zkušebního provozu dříve než zkapacitněný úsek 510. Dokumentace ke zkapacitnění úseku 510 tak nemůže na změny hlučnosti reagovat. Ministerstvo činí tento závěr na základě akustického posouzení pouhých změn technického řešení záměru, nikoliv tedy dle aktualizace hlukového posouzení záměru jako celku. Žalovaný ani krajský soud se s touto námitkou nevypořádali. Závazné stanovisko ministerstva ze dne 14. 12. 2021 i doplňující stanovisko ze dne 5. 5. 2022 ignorují podmínku č. 17 územního rozhodnutí. Územní řízení tak je v tomto ohledu vnitřně rozporné, což krajský soud vůbec nereflektoval. Dále stěžovatelé namítají, že hygienické limity hluku jsou limity imisními a musí být dodržovány. Argument, že dominantním zdrojem hluku je jiná komunikace, je naprosto irrelevantní. Posouzení dodržení limitů ze strany krajského soudu je v rozporu s § 30 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví. NSS považuje za potřebné zdůraznit, že akustická posouzení, na jejichž podkladě orgány ochrany veřejného zdraví vydaly souhlasná závazná stanoviska, jsou pouhými kvalifikovanými odhady budoucí akustické situace v hodnoceném území. Jak uvedl NSS v rozsudku ze dne 14. 1. 2015, č. j. 6 As 189/2014-38: „Hlukové studie právě ke kvalifikovanému odhadu budoucí hlukové zátěže slouží, a to za tím účelem, aby již ve fázi územního řízení (či zjednodušeného procesu umístění stavby) bylo možno posoudit, zda je stavbu vůbec možno do území umístit. U stavby, jež podle hlukové studie svými účinky pravděpodobně způsobí překračování hygienického limitu pro hluk v okolních chráněných prostorech, není umístění možné vůbec.“ (shodně též rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2024, č. j. 9 As 110/2022-101, bod 63). Nejedná se proto o výsledky měření hluku, které jako jediné je skutečně průkazné z hlediska splnění hygienického limitu hluku. Z hlediska kasační námitky je klíčové posoudit, zda v případě, kdy na určité referenční místo v území (zde „Dub_02“) působí hluk z několika zdrojů, je z hlediska splnění hygienických limitů hluku upravených nařízením vlády č. 272/2011 Sb. na základě § 30 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví relevantní celkové hlukové zatížení působící na dané referenční místo ze všech zdrojů hluku souhrnně, nebo zda jsou relevantní hodnoty hluku z jednotlivých zdrojů samostatně. Jelikož problematika hluku je z hlediska fyzikálního i právního značně komplikovaná, je možné již v úvodu tuto spornou otázku zúžit na situaci, kdy na referenční místo působí hluk z několika zdrojů, jimiž ovšem ve všech případech je provoz na pozemní komunikaci (místní komunikace Ke Kolodějskému zámku a úsek 511). Touto otázkou se zabýval NSS v rozsudku ze dne 22. 2. 2022, č. j. 7 As 135/2021-105. V něm posuzoval splnění podmínek pro vydání kolaudačního rozhodnutí, které se opíralo o reálně naměřené hodnoty hluku, tedy v porovnání s akustickou studií vycházelo z jiné metody. Sporná právní otázka nicméně zůstává totožná. Jde o to, zda v případě, že na určité referenční místo působí hluk z několika zdrojů stejného druhu (zde provoz na pozemní komunikaci), jsou pro splnění hygie-

nických hlukových limitů určující výsledné hodnoty hluku vycházející ze současného působení všech těchto zdrojů, nebo hodnoty hluku pocházejícího toliko ze zdroje, jenž je předmětem daného řízení (izolace hluku k jednoho zdroje). NSS zdůraznil imisní povahu hygienického limitu hluku, z čehož dovodil, že z hlediska jeho splnění je podstatná jen celková výsledná hodnota hluku v referenčním místě, od níž nelze odčítat hodnoty hluku pocházející z jiného zdroje (hluk z provozu na jiné pozemní komunikaci). Pojetí hygienického limitu hluku jako celkového imisního limitu v chráněných prostorech vyplývá též z rozsudku NSS ze dne 31. 1. 2012, č. j. 1 As 135/2011-246. V něm se NSS zabýval specifickou otázkou umísťování staveb do území, které je nadlimitně zatíženo hlukem. NSS odmítl, že by do takového území bylo možné umístit stavbu, se kterou by byl spojen další (byť málo významný) nárůst hlukového zatížení. Klíčovým východiskem bylo celkové imisní zatížení území, nikoliv otázka, zda by provoz samotné stavby generoval hluk překračující hygienické limity hluku. V rozsudku ze dne 22. 2. 2022, č. j. 4 As 229/2021-73, se NSS zabýval tím, zda lze společně posuzovat současné působení hluku ze stavební činnosti, která byla předmětem stavebního řízení, a dominantního zdroje hluku v podobě provozu na pozemní komunikaci. Za logickou a přesvědčivou shledal úvahu Ministerstva zdravotnictví vyjádřenou v jeho závazném stanovisku, podle níž nelze společně hodnotit zvuky vyjádřené rozdílnou ekvivalentní hladinou akustického tlaku (stacionární zdroje hluku pro den/noc, hluk z pozemní dopravy pro den/noc). Vícenásobná (synergická) expozice hluku znamená souběžnou expozici řadou různých zdrojů hluku, a tedy akustickými signály o různé intenzitě, frekvenci a časové historii (např. hluk z různých druhů dopravy, průmyslový hluk, sousedské hluky, hluk z volnočasových aktivit atd.). Není znám vztah mezi synergickým působením různých zdrojů hluku a zdravotními účinky. Dosud nebyla nalezena metoda a kritéria, jak toto tzv. synergické působení hluku na člověka z hlediska dlouhodobých zdravotních účinků hodnotit, proto ani nebyla ze strany Světové zdravotnické organizace vytvořena metodika, která by umožnila hodnocení kombinovaného vlivu různých zdrojů hluku na zdraví exponovaných osob. O takový případ se v nyní posuzované věci nejedná, neboť oba zdroje hluku mají shodný charakter, jak NSS zdůraznil již výše. NSS se tedy spornou právní otázkou zabýval zejména v rozsudku č. j. 7 As 135/2021-105, jehož závěry se stěžovatelé přiléhavě dovolávají. Lze zmínit, že nařízení vlády č. 433/2022 Sb., jímž byla novelizována mj. příloha č. 3 nařízení vlády č. 272/2011 Sb., potvrzuje závěry této judikatury. Novela zavádí rozdílné korekce pro pozemní komunikace podle období jejich uvedení do provozu. V souvislosti s tím výslovně upravuje důležité pravidlo, podle něž jde-li o souběh pozemních komunikací s různými hygienickými limity hluku, výsledný limit hluku se stanoví podle té komunikace, ze které je příspěvek hluku z dopravy převažující.

Ministerstvo zdravotnictví při vydání závazného stanoviska vyšlo z nesprávného výkladu § 30 odst. 1 a 2 zákona o ochraně veřejného zdraví a nařízení vlády č. 272/2011 Sb., jestliže dospělo k závěru, že imisní hygienický limit hluku bude u bodu „Dub_02“ dodržen, neboť dominantním zdrojem hluku je provoz na jiné pozemní komunikaci než na úseku 511. Jiné hledisko, které by i přes zjištění, že v bodě „Dub_02“

pravděpodobně nebude dodržen imisní hygienický limit hluku v noční době, svědčilo z důvodu ochrany veřejného zdraví pro umístění hodnoceného záměru, Ministerstvo zdravotnictví neuvedlo. Krajský soud tak dospěl k nesprávnému závěru, jestliže akceptoval vysvětlení, že imisní hygienický limit hluku v bodě „Dub_02“ bude překročen kvůli provozu na místní komunikaci Ke Kolodějskému zámku. [NSS dodává, že výpočtový bod „Dub_02“ se nachází ve značné vzdálenosti od rodinných domů ve vlastnictví stěžovatelů c) a d), kteří nejsou oprávněni domáhat se v soudním řízení ochrany práv třetích osob. Nejsou tak oprávněni brojiti proti případným nezákonnostem napadeného rozhodnutí, které nezasahují přímo do jejich práv (viz rozsudek NSS ze dne 22. 2. 2022, č. j. 4 As 229/2021-73, bod 36). Jinak je tomu ovšem v případě stěžovatelů a) a b), kteří jsou oprávněni jakožto dotčená veřejnost ve smyslu § 3 písm. i) bodu 2 zákona o posuzování vlivů dovolávat se obecně veřejného zájmu na ochraně veřejného zdraví. Námitka stěžovatelů a) a b) je tedy důvodná.

Krajský soud shrnul, že v územním řízení původně vydaly závazné stanovisko tři vodoprávní úřady. Po novelizaci zákona č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon), vydal Úřad městské části Praha 22 dne 5. 1. 2022 závazné stanovisko týkající se celého záměru. Proti tomuto závaznému stanovisku byly podány námitky, které byly vypořádány nadřízeným vodoprávním úřadem – Krajským úřadem Jihočeského kraje – v potvrzujícím závazném stanovisku ze dne 29. 4. 2022. Vodoprávní úřady vyšly zejména ze stanovisek Povodí Vltavy a dokumentu Silniční okruh kolem Prahy, stavba 511 Běchovice – dálnice D1; Vyhodnocení stavby z hlediska Směrnice o vodách (2000/60/ES), čl. 4 odst. 7. Žalobní námitky podle krajského soudu poukazují na vady, jimiž mělo trpět závazné stanovisko ze dne 5. 1. 2022, aniž by stěžovatelé reagovali na závazné stanovisko nadřízeného orgánu, jímž byly vypořádány námitky proti tomuto stanovisku. Ze závazného stanoviska Krajského úřadu Jihočeského kraje jakožto nadřízeného vodoprávního úřadu vyplývá, že se velmi podrobně zabýval dopady záměru na povrchové i podzemní vody, a to též z hledisek, které stěžovatel a) namítl v odvolání. Argumentace obsažená v žalobě, která se nadto týká dokumentů, jež byly podkladem prvostupňového závazného stanoviska, nebyla stěžovateli ve správním řízení uplatněna, a proto nelze žalovanému ani nadřízenému vodoprávnímu úřadu vytýkat, že se hodnocením podkladů ve světle stěžovatelových námitek výslovně nezabývali. Jelikož je závazné stanovisko Krajského úřadu Jihočeského kraje založeno na odborných úvahách, přísluší soudu přezkoumat pouze to, zda má zákonem stanovené náležitosti, je srozumitelné, logicky konzistentní a zda bylo zohledněno v navazujících rozhodovacích procesech. Krajský soud není oprávněn hodnotit odbornou stránku věci. Až v žalobě stěžovatelé namítli nesprávné posouzení vlivu emisí oxidu dusíku na kvalitu vody v potoce Botič, jímž se nadřízený vodoprávní úřad ve svém závazném stanovisku obšírně zabýval. Tuto výtku proto krajský soud nezohlednil, přičemž závěry v závazném stanovisku odpovídají parametrům, které je oprávněn zhodnotit. Závazné stanovisko je zákonné. Stěžovatelé nesouhlasí s krajským soudem, že by se nadřízený vodoprávní úřad vypořádal se všemi odvolacími námitkami týkajícími se ochrany vod. V jeho závazném stanovisku jsou sice popsány jednotlivé vodní útvary a sta-

vební objekty, ale nejsou kvalifikovány ani kvantifikovány nepřímé vlivy těchto stavebních objektů. Nebyly posouzeny ani kumulativní a synergické vlivy navazujícího úseku 510, úseku 520, přeložky silnice I/12 a dalších již v té době realizovaných staveb (železniční trať 011 Praha – Kolín, silnice I/12). Zpracovatel posudku k dokumentaci EIA přitom dospěl k závěru, že všechny tyto stavby mají kumulativní a synergické vlivy. Závěr krajského soudu je tedy nepřezkoumatelný, jelikož není zřejmé, na základě čeho shledal, že potvrzující závazné stanovisko nadřízeného vodoprávního úřadu napravilo vytýkané nedostatky. Námitky stěžovatelů nesměřují k věcnému či odbornému přezkumu vydaných správních aktů, nýbrž poukazují na nedodržení jejich zákonného obsahu. Závazná stanoviska vodoprávních úřadů obou stupňů nenaplní požadavky, které jsou stanoveny v příloze V rámcové směrnice o vodách, v dokumentu Guidance Document No. 36 Exemptions to the Environmental Objectives according to Article 4(7) a v metodickém pokynu sekce vodního hospodářství Ministerstva zemědělství a sekce technické ochrany životního prostředí MŽP k posouzení možnosti vlivu záměru na stav dotčených vodních útvarů. Jednotlivé nedostatky stěžovatelé uvedli v žalobě. Vzhledem k charakteru citovaných dokumentů jsou správní orgány povinny dodržovat požadavky v nich uvedené, včetně jednotlivých požadavků na posouzení záměru, a to bez dalšího. Výklad krajského soudu směřuje k absurdnímu závěru, že právní předpisy a metodické pokyny musí správní orgány dodržovat pouze tehdy, pokud se toho účastníci řízení dožadují.

Krajskému soudu je možno dát za pravdu v tom, že argumentaci obsaženou v žalobě stěžovatelé neuplatnili v řízení o odvolání, ačkoliv tak učinit mohli, neboť byli seznámeni s tím, že nadřízený vodoprávní úřad vydal potvrzující závazné stanovisko, veřejnou vyhláškou ze dne 10. 5. 2022. To však nebrání tomu, aby teprve v soudním řízení byly uplatněny nové argumenty (žalobní body) zpochybňující zákonnost závazného stanoviska nadřízeného dotčeného orgánu. NSS souhlasí se stěžovateli, že závazné stanovisko vodoprávního úřadu vydané podle § 104 odst. 3 vodního zákona musí splňovat obsahové náležitosti vyplývající z § 149 odst. 2 správního řádu a odpovídat po věcné stránce aplikovatelným hmotněprávním ustanovením, aniž by v tomto směru museli účastníci řízení uplatňovat námitky a svojí procesní aktivitou vést dotčený orgán k tomu, aby postupoval v souladu se zásadou zákonnosti. Na druhou stranu je iluzorní předpokládat, že odůvodnění závazného stanoviska bude bez ohledu na uplatněné námitky tak podrobné, že detailně vyloží všechny dílčí skutkové a právní otázky, jimiž se dotčený orgán ve svých úvahách zabýval a které vyústily ve vydání závazného stanoviska daného obsahu (srov. krajským soudem citovaný rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2010, č. j. 5 As 56/2009-63). Bez ohledu na konkrétní obsah odůvodnění závazného stanoviska a míru jeho podrobnosti, které jsou ovlivněny též podstatou a konkrétností námitek účastníků řízení, je nepochybné, že závazné stanovisko musí vycházet ze skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti (mj. zohlednit všechny okolnosti relevantní z hlediska předmětu závazného stanoviska, chráněných veřejných zájmů, parametrů posuzovaného záměru a stavu území), a posoudit soulad záměru se zájmy chráněnými

dotčeným orgánem ze všech zákonem stanovených hledisek. Splnění těchto požadavků je základním předpokladem zákonnosti závazného stanoviska, a soudy jsou proto oprávněny (resp. povinny) k uplatnění žalobního bodu přezkoumat, zda jim dotčený orgán v závazném stanovisku dostal. Při posuzování zákonnosti závazných stanovisek je třeba mít na paměti, že nelze zcela ztotožňovat rovinu jejich přezkoumatelnosti z hlediska nároků kladených na odůvodnění a rovinu úplnosti skutkových zjištění a posouzení záměru z hlediska všech zákonných kritérií. Jinými slovy řečeno, ze zjištění, že určitá skutečnost či úvaha nejsou výslovně zmíněny nebo detailně zhodnoceny v odůvodnění závazného stanoviska, nelze automaticky dovozovat, že se jimi dotčený orgán vůbec (resp. dostatečně) nezabýval. Při hodnocení zákonnosti závazného stanoviska tak nelze vycházet výlučně z jeho odůvodnění a odhlížet např. od podkladů, na nichž je postaveno. Absence určité (svoji povahou spíše dílčí) úvahy v závazném stanovisku či podkladu pro něj neznamená, že tato úvaha nebyla vůbec učiněna, neboť může být důsledkem závěru dotčeného orgánu či zpracovatele podkladu, že určitá skutečnost neexistuje či není významná pro posouzení určité otázky. Tyto okolnosti lze v soudním řízení objasnit v součinnosti se zpracovatelem podkladu a dotčeným orgánem, kteří jsou schopni vysvětlit soudu své postupy související se zpracováním podkladu či závazného stanoviska, a předejít tak případným zkratkovitým závěrům soudu. Stěžovatelé mají za to, že ani potvrzující závazné stanovisko neodstranilo nedostatky posouzení záměru z hlediska § 104 odst. 3 vodního zákona, neboť v něm zcela chybí posouzení nepřímých vlivů. V žalobě namítli, že podle metodického pokynu mají být posuzovány i možné nepřímé vlivy záměru. Nelze přitom a priori (bez bližšího odborného objasnění) vycházet z toho, že argumentace stěžovatelů o souvislosti emisí oxidů dusíku do ovzduší s koncentrací dusíku ve vodě je věcně nesmyslná. Bylo tedy na krajském soudu, aby objasnil (prostřednictvím odborně kompetentní osoby), zda taková nikoliv zanedbatelná souvislost skutečně existuje, a tedy potvrdil relevanci argumentace stěžovatelů. Dále se měl zabývat tím, zda zpracovatelé odborných posouzení, z nichž vodoprávní úřady ve svých závazných stanoviscích vycházely, vzali tento relevantní vliv do úvahy, popř. z jakých důvodů tomu tak nebylo, a jak jej hodnotili. Na základě těchto zjištění pak může krajský soud posoudit zákonnost závazných stanovisek. Rozsudek krajského soudu je tedy v této části nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. V žalobě stěžovatelé namítali, že závazné stanovisko nadřízeného vodoprávního úřadu nevzalo v potaz vlivy dalších již existujících či plánovaných záměrů v daném území. Konkrétně poukázali na závěry obsažené v dokumentaci EIA k navazujícímu úseku 510, podle nichž ve vztahu k tomuto navazujícímu úseku mohou vznikat kumulativní a synergické vlivy s úsekem 520, přeložkou silnice I/12 a již realizovanými stavbami (železniční trať 011 Praha – Kolín, silnice I/12). NSS nikterak nehodnotí důvodnost argumentace stěžovatelů, kterou se pokusila vyvrátit OZNŘ ve svém vyjádření ke kasační stížnosti, nicméně krajský soud ji nechal zcela bez odezvy. Ani ve vztahu k tomuto žalobnímu bodu nelze považovat za správný argumentační rámec krajského soudu shrnutý v předchozím odstavci. Rovněž v tomto případě je podstatou žalobního bodu otázka, zda dotčené orgány přihlížely

ke všem relevantním okolnostem, což je jeden z aspektů zákonnosti, který je soud povinen posoudit. Krajský soud měl postupovat obdobným způsobem, jak je naznačeno výše. Obdobně je třeba přistoupit k vypořádání dalších výhrad stěžovatelů k úplnosti posouzení ze strany vodoprávních úřadů uvedených

Jak je uvedeno výše, stěžovatel a) podal spolu s žalobou proti napadenému rozhodnutí návrh na zrušení části AZÚR. AZÚR byla v části týkající se vymezení koridorů pro úseky SOKP přezkoumána Městským soudem v Praze (a následně NSS) ve dvou po sobě zahájených řízeních o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (abstraktní přezkum). Navrhovatelem v prvním řízení byl mimo jiné stěžovatel d), návrh i navazující kasační stížnost byly zamítnuty (rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016-198). Dne 29. 9. 2017 bylo zahájeno v pořadí druhé řízení o abstraktním přezkumu AZÚR, v němž jako navrhovatelka vystupovala mimo jiné stěžovatelka c), přičemž stěžovateli d) náleželo postavení osoby zúčastněné na řízení. Rovněž tento návrh i navazující kasační stížnost byly zamítnuty (rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2022, č. j. 2 As 11/2019-109). Nyní se stěžovatel a) domáhá v pořadí třetího posouzení týchž částí AZÚR, a to v rámci incidenčního přezkumu. Jedním z členů výboru stěžovatele a) je stěžovatel d), jak vyplývá ze spolkového rejstříku. V této souvislosti je třeba připomenout, že návrh na zrušení opatření obecné povahy (abstraktní i incidenční) se posuzuje podle skutkového i právního stavu ke dni vydání napadeného opatření (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).

NSS shledal, že kasační stížnost všech stěžovatelů proti výroku I rozsudku krajského soudu, jímž byla zamítnuta jejich žaloba proti napadenému rozhodnutí, je důvodná. Proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil rozsudek krajského soudu v rozsahu výroku I a na něm závislých výroků III a IV o náhradě nákladů řízení a v tomto rozsahu věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm je krajský soud vázán právní názorem NSS (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), přičemž je povinen v souladu s § 2 odst. 4 zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (líniový zákon), rozhodnout o všech žalobních bodech. To je důvodem, proč nemohl NSS vzhledem k řadě dílčích nepřezkoumatelností rozsudku krajského soudu postupovat dle § 110 odst. 2 s. ř. s. Kasační stížnost stěžovatele a), tj. navrhovatele, v části, v níž směřovala proti výroku II rozsudku krajského soudu, jímž byl zamítnut návrh na zrušení části opatření obecné povahy, a na něm závislým výrokům V a VI o náhradě nákladů řízení, shledal NSS nedůvodnou. Proto ji v tomto rozsahu zamítl podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř.

*Soudní rozhodnutí vybrala:
Česká společnost pro stavební právo*