



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Milana Podhrázkého v právní věci žalobce: **Arnika – Centrum pro podporu občanů**, pobočný spolek, se sídlem Seifertova 327/85, Praha 3 (dříve Dělnická 541/13, Praha 7), zastoupený JUDr. Ondřejem Tošnerem, Ph.D., advokátem se sídlem Slavíkova 1568/23, Praha 2, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: Prague CBD, s. r. o., se sídlem Na Florenci 2139/2, Praha 1 (dříve Na Florenci 2116/15, Praha 1), zastoupená Mgr. Jaroslavem Tajbrem, advokátem se sídlem U Nikolajky 833/5, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 11. 2020, čj. MHMP 1343573/2020, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 8. 2021, čj. 11 A 136/2020-107,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 8. 2021, čj. 11 A 136/2020-107, **se** v rozsahu výroků I., II. a III. **ruší**.
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 11. 2020, čj. MHMP 1343573/2020, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 24 456 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce JUDr. Ondřeje Tošnera, Ph.D., advokáta.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a dosavadní průběh řízení

[1] Nejvyšší správní soud se v této věci zabývá způsobem a rozsahem posouzení účastenství dotčené veřejnosti (tzv. ekologických spolků) v navazujících řízeních podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (dále „zákon o posuzování vlivů na životní prostředí“). Konkrétně hledá odpověď na otázku, co vše si musí správní orgán rozhodující podle § 28 správního řádu o účastenství (sám) posoudit, pokud dotčený orgán dospěje k závěru, že záměr nepodléhá ani zjišťovacímu řízení.

[2] Úřad městské části Praha 1 (dále „stavební úřad“) vydal usnesení ze 17. 3. 2020, čj. UMCP1 113308/2020 (dále „usnesení“), jímž podle § 28 odst. 1 správního řádu rozhodl, že žalobce není účastníkem řízení o umístění stavby nazvané „*Polyfunkční objekt Masaryk Centre 1, včetně připojení na technickou infrastrukturu*“ (dále „záměr“) a o změně územního rozhodnutí pro stavbu označenou jako „*Rekonstrukce ulice Na Florenci*“. Žalobce toto usnesení napadl odvoláním, jež žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl a usnesení potvrdil (dále „rozhodnutí žalovaného“).

[3] V mezidobí mezi vydáním usnesení a vydáním rozhodnutí žalovaného stavební úřad 17. 4. 2020 vydal pod čj. UMCP1 147834/2020 rozhodnutí o umístění výše popsané stavby (dále „rozhodnutí o umístění stavby“). Odvolání žalobce žalovaný rozhodnutím z 25. 11. 2020, čj. MHMP 1741074/2020, tj. po vydání rozhodnutí žalovaného (ve věci účastenství), podle § 92 odst. 1 správního řádu zamítl jako nepřípustné, neboť žalobce nebyl účastníkem správního řízení o žádosti o umístění stavby. Rozhodnutí o umístění stavby a odvolací rozhodnutí proti němu jsou předmětem řízení o kasační stížnosti vedeného pod sp. zn. 8 As 276/2021.

[4] Rozhodnutí žalovaného označené v záhlaví tohoto rozsudku žalobce napadl žalobou u Městského soudu v Praze. Ten žalobu výrokem I. shora uvedeného rozsudku zamítl. Dále rozhodl, že právo na náhradu nákladů řízení nemají žádný z účastníků řízení (výrok II.) ani osoba zúčastněná na řízení (výrok III.), a také rozhodl o vrácení přeplatku na soudním poplatku (výrokem IV.).

[5] Městský soud za jádro sporu označil otázku, zda žalobce měl být účastníkem územního řízení jakožto řízení navazujícího ve smyslu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

[6] Ohledně původního, předchozího záměru „*Administrativní budova na Florenci včetně připojení na technickou infrastrukturu*“ (dále „původní záměr“) městský soud uvedl, že zjišťovací řízení sice skončilo závěrem, že původní záměr má být posuzován podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí [k původnímu záměru Magistrát hlavního města Prahy, odbor ochrany prostředí (dále „dotčený orgán“), vydal 29. 11. 2017 pod čj. MHMP 1840256/2017, podle § 9a tohoto zákona, souhlasné závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí (dále „stanovisko EIA k původnímu záměru z 29. 11. 2017“)]. Nicméně, dotčený orgán 19. 3. 2019 pod čj. MHMP 515026/2019 (dále „sdělení z 19. 3. 2019“) sdělil, že (nyní projednávaný) záměr podle (nové) právní úpravy účinné od 1. 11. 2017 nedosahuje příslušných limitních hodnot pro účely § 4 odst. 1 písm. c) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a (nově) ani nenaplnuje kritéria pro podlimitní

pokračování

záměr uvedená v § 4 odst. 1 písm. d) tohoto zákona, a proto není předmětem posuzování podle tohoto zákona (tj. nepodléhá ani zjišťovacímu řízení). Městský soud za rozhodující pro posouzení účastenství žalobce v územním řízení nepovažoval to, zda je záměr shodný s původním záměrem, nýbrž změnu právní úpravy provedenou zákonem č. 326/2017 Sb., podle níž záměr (již) nepodléhá posouzení vlivů záměru na životní prostředí.

[7] Dále se soud zabýval tím, zda záměr spadá pod některý z bodů přílohy č. 1 k zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí (dále „příloha č. 1“), jež by přicházely v úvahu. K bodu 108 (Záměry rozvoje sídel s rozlohou záměru od stanoveného limitu – 5 ha) uvedl, že žalobce odkazuje na webové stránky a články týkající se revitalizace lokality Masarykova nádraží, které ovšem obsahují pouze záměr ideový, nikoli uskutečňovaný. Není dosud zřejmé, jaká bude skutečná podoba budoucího záměru, a není jisté, zda k němu skutečně dojde. Posouzení vlivů dalších etap proto nemůže proběhnout v tuto chvíli. Záměr nespadá ani pod bod 109 přílohy č. 1 (Parkoviště nebo garáže s kapacitou od stanoveného limitu parkovacích stání v součtu pro celou stavbu – 500 míst). Nově totiž zjišťovacímu řízení podléhají podlimitní záměry pouze tehdy, pokud dosahují alespoň 25 % limitních hodnot a zároveň se nacházejí ve zvláště chráněném území nebo jeho ochranném pásmu. Záměr se 155 místy sice dosahuje 25% limitní hodnoty počtu parkovacích stání, avšak nesplňuje druhou podmínku stanovenou § 4 odst. 1 písm. d) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, tj. nenachází se ve zvláště chráněném území nebo jeho ochranném pásmu. Záměr nespadá ani pod bod 110 přílohy č. 1 (Výstavba obchodních komplexů a nákupních středisek s celkovou zastavěnou plochou od stanoveného limitu – 6 000 m²), neboť nevyhovuje definicím obchodního komplexu a nákupního střediska obsaženým v Metodickém výkladu vybraných bodů přílohy č. 1 k zákonu o posuzování vlivů a souvisejících ustanovení vydaném Ministerstvem životního prostředí 1. 10. 2018 pod čj. MZP/2018/710/3250 (dále „Metodický výklad MŽP“).

[8] Městský soud tak uzavřel, že aktuální znění zákona o posuzování vlivů na životní prostředí za navazující řízení považuje pouze ta, která se týkají záměrů podléhajících posouzení vlivů záměru na životní prostředí. Tím předložený záměr není. K namítanému porušení mezinárodněprávních závazků České republiky městský soud s odkazy na judikaturu uvedl, že ekologickým spolkům nesvědčí právo domáhat se ochrany práva na příznivé životní prostředí v každém řízení, jehož se takový spolek účastní. Právo na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále „Listina“) představuje právo s relativním obsahem, a lze se ho tedy domáhat výhradně v rámci zákonů, které ho provádějí (čl. 41 odst. 1 Listiny). Městský soud neshledal rozpor ani se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále „směrnice EIA“) a ani s Úmluvou o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (sdělení č. 124/2004 Sb. m. s.) (dále „Aarhuská úmluva“). Ty totiž nezaručují účast spolku ve všech rozhodovacích procesech, ale pouze při rozhodování o specifických činnostech.

II. Kasační stížnost

[9] Proti výroku I. a II. rozsudku městského soudu (o zamítnutí žaloby a o tom, že žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení) podal žalobce (dále „stěžovatel“)

kasační stížnost, již navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek v tomto rozsahu zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[10] Stěžovatel nejprve poukázal na obsah žaloby s tím, že v nyní projednávané věci jde o navazující řízení, které navazuje na stanovisko EIA k původnímu záměru z 29. 11. 2017. I kdyby tomu tak nebylo, jde i v případě (nyní projednávaného) záměru o záměr podléhající zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí, a tedy územní řízení je navazujícím řízením ve smyslu § 3 písm. g) bodu 1 tohoto zákona.

[11] Podle stěžovatele neobstojí závěr městského soudu, že záměr nespadá do žádné kategorie záměrů popsanych v příloze č. 1. Rozhodující totiž není převažující administrativní funkce stavby, v níž převládají kancelářské prostory o výměře 24 155 m². Jestliže totiž stavba nebo její část naplňuje limitní hodnoty pro záměry posuzované podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, představuje záměr podle tohoto zákona a spadá pod jeho režim posuzování (včetně souvisejících práv veřejnosti). Zastavěná plocha stavby (6 270,9 m²) přesahuje limit 6 000 m² (bod 110 přílohy č. 1), obchodní plochy činí 7 225 m². Posuzování se nelze vyhnout tím, že se záměr „ukryje“ v jiné stavbě, neboť tím se nijak nezmenšují vlivy tohoto záměru, naopak se mohou kumulovat s vlivy celé stavby. Stěžovatel považuje za nelogické, aby rozdíl spočíval v tom, zda je obchodní plocha v téže výměře budována jako samostatná stavba, či jako součást jiné stavby. Stejně tak nemůže rozdíl při posuzování dané stavby spočívat v tom, zda jsou postavena jen první patra s obchodní funkcí, anebo jsou-li nad nimi ještě další patra s jinými funkcemi. Takový výklad by vedl k absurdnímu závěru, že větší stavba, kde je obchodní funkce zastoupena mezi dalšími funkcemi, by se neposuzovala, zatímco stavba menší, pouze s obchodní funkcí, ano. Situaci je vždy třeba hodnotit především podle plochy dané funkce. Posuzovaný záměr tedy stěžovatel považuje za záměr podle bodu 110 přílohy č. 1, a měl proto být účastníkem územního řízení coby řízení navazujícího. Jedině takový závěr je v souladu s cíli směrnice EIA (zejm. bodu 19 její preambule) i Aarhuské úmluvy. Podle nich musí být z možných interpretací zvolena vždy ta, jež je v souladu s cíli a úkoly těchto dokumentů, což nerespektoval žalovaný a posléze ani soud.

[12] Městskému soudu též vytkl, že definici pojmů v příloze zákona o posuzování vlivů na životní prostředí nemohl stanovit Metodický výklad MŽP, neboť není rozhodný ani závazný, jedná se pouze o neformální pomůcku. Závazné je jen znění zákona.

[13] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

[14] Osoba zúčastněná na řízení (dále „OZNŘ“) navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítl pro nepřipustnost, eventuálně jako nedůvodnou zamítl. Kasační námitky se totiž opírají především o přesvědčení, že záměr podléhá posouzení vlivů záměru na životní prostředí, neboť spadá pod bod 110 přílohy č. 1. Stěžovatel tento argument v žalobě toliko konstatoval, ale zrušení napadeného rozhodnutí se domáhal výlučně z toho důvodu, že šlo o řízení navazující na stanovisko EIA k původnímu záměru z 29. 11. 2017. V kasační stížnosti tak jen zdánlivě uvádí námitky, které uplatnil již v žalobě. Kasační stížnost je tedy podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřipustná.

pokračování

[15] Z procesní opatrnosti OZNŘ uvedla i další argumenty. Stěžovatelův názor, že jde o obchodní komplex je nesprávný. Obchodní parter ve stavbě, která bude jinak využívána především jako kancelářská budova, a kde bude umístěn rovněž gastronomický provoz pro osoby v ní pracující, nemůže mít povahu obchodního komplexu. Tento obchodní parter má pouze doplňkovou funkci, jež má zajistit, aby se stavba začlenila do okolního prostředí a nedocházelo ke vzniku čistě kancelářských lokalit, které budou mimo pracovní dobu prázdné. Obchodní parter tak představuje přirozený a žádoucí prvek, který ovšem není způsobilý naplnit pojem obchodní komplex, jak jej definoval Metodický výklad MŽP. I u obchodního komplexu musí obchodní prvek převažovat, stejně jako je tomu u definice nákupního střediska. V případě centra větších měst by podle výkladu stěžovatele téměř každá stavba představovala obchodní komplex, což je absurdní.

[16] Stěžovatel dále opomíjí skutečnost, že plocha 7 225 m² v sobě zahrnuje také gastronomický provoz o výměře 1 455 m², takže skutečná obchodní plocha činí pouze 5 770 m². Výměra podlažních ploch nadzemní části záměru (bez podzemních garáží a technických místností v podzemním podlaží) činí 31 380 m², z nichž 24 155 m² budou využívat kancelářské prostory. Obchodní plochy záměru tedy zabírají méně než 19 % celkové plochy nadzemních podlaží.

[17] Klasické obchodní centrum využívá nahromadění množství obchodů, služeb a restaurací, aby komplexitou služeb přilákalo velké množství zákazníků. Zde ovšem k velké koncentraci obchodů nedochází, záměr budou využívat především pracovníci administrativní části záměru a osoby pohybující se v uličním prostoru. Nedochází tak ke stěžovatelem tvrzenému „ukrytí“ jedné stavby (funkce) v jiné stavbě (funkci). Záměr neobsahuje obchodní (nákupní) centrum jako funkčně samostatnou část, naopak obchodní plochy v záměru pouze využívají prostory v parteru, které by byly pro umístění kanceláří nevhodné. Obchodní prostory jako veřejně přístupný parter bez kancelářské „nástavby“ by představovaly jen podivný shluk obchodů, jenž by nebyl samostatným centrem a takto samostatně by nebyl ani funkční. Z uvedených důvodů záměr neklade zvýšené nároky ani na dopravní obslužnost. Hlavní zdroj hluku a znečištění v oblasti představují budova a kolejíště Masarykova nádraží. Nadto jde o lokalitu někdejšího brownfieldu, a umístění záměru tedy nemůže způsobit žádné zhoršení životního prostředí.

[18] Navíc, ani překročení limitu 6 000 m² zastavěné plochy podle bodu 110 přílohy č. 1 bez dalšího neznamená, že záměr podléhá posouzení vlivů záměru na životní prostředí, jak stěžovatel několikrát nesprávně uvádí. Tento bod totiž spadá do kategorie II, která podle § 4 odst. 1 písm. c) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí tomuto posouzení podléhá pouze v případě, že se tak stanoví ve zjišťovacím řízení.

[19] Záměr nenaplní ani limity stanovené v bodech 108 (5 ha) a 109 (500 míst) přílohy č. 1, neboť záměr není součástí záměru rozvoje sídel nad pět hektarů a jeho součástí je „pouze“ 155 parkovacích míst. Nemůže být posuzován ani jako podlimitní záměr ve smyslu § 4 odst. 1 písm. d) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, jelikož se nenachází ve zvláště chráněném území nebo jeho ochranném pásmu.

[20] OZNŘ souhlasí se závěrem městského soudu, že územní řízení v nyní projednávané věci bylo zahájeno až po nabytí účinnosti zákona č. 326/2017 Sb. měnícího definici podlimitních záměrů v § 4 odst. 1 písm. d) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

Řízení vyjmenovaná v § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí vedená k záměru původně posouzenému jako podlimitní, který nově posouzení vůbec nepodléhá, tak nepředstavují navazující řízení.

[21] K námitce stěžovatele, že v souladu se směrnicí EIA a Aarhuskou úmluvou mu měla být umožněna účast v územním řízení, OZNŘ uvedla, že Aarhuská úmluva nemá přímý účinek. Z bodu 20 preambule směrnice EIA pak plyne pouze to, že čl. 6 Aarhuské úmluvy požaduje účast veřejnosti toliko na rozhodování o specifických činnostech uvedených v příloze I Aarhuské úmluvy a dále na rozhodování o specifických činnostech v této příloze neuvedených, které ale mohou mít závažný vliv na životní prostředí. K tomu však v nynější věci nedošlo. Argumenty, jimiž stěžovatel proti záměru brojí, se nadto netýkají ochrany životního prostředí, a stěžovatel tedy není oprávněn je vznášet.

IV. Replika stěžovatele

[22] Stěžovatel uplatnil další kasační námitku, podle níž je záměr součástí záměru rozvoje sídel o ploše 14 ha, na čemž nic nemění ani skutečnost, že některé části záměru mají být změněny či je jejich realizace odložena. Celé území Masarykova nádraží se bude řešit koncepčně a provázaně jako jeden celek, přičemž nyní umístovaná stavba je první fází tohoto komplexního záměru.

[23] Dále v reakci na vyjádření OZNŘ uvedl, že v žalobě (logicky) reagoval zejména na argumentaci žalovaného, že řízení vedené o záměru není řízením navazujícím na původní záměr. Není pravdou, že se v žalobě domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného výlučně z toho důvodu, že šlo o řízení navazující na stanovisko EIA k původnímu záměru z 29. 11. 2017. V žalobě výslovně namítal rovněž to, že jde o záměr, který tak jako tak podléhá zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí, čímž splnil podmínky pro účast v daném řízení podle § 9c odst. 3 tohoto zákona.

[24] V reakci na vyjádření OZNŘ rozvinul kasační argumentaci, proč není rozhodné, zda je obchodní funkce v daném záměru primární, převažující, nebo zda záměr doplňuje občanskou vybavenost. I z Metodického výkladu MŽP vyplývá, že obchodním komplexem může být též soubor jednotlivých prodejen v rámci jednoho objektu. Přirovnat to lze k záměru podle bodu 109 přílohy č. 1 (Parkoviště nebo garáže s kapacitou od stanoveného limitu parkovacích stání v součtu pro celou stavbu – 500 míst), pro nějž také není určující, zda jde o samostatnou stavbu garáží, nebo se garáže nacházejí ve stavbě s jiným hlavním účelem. Není pravdou, že podle výkladu stěžovatele by v případě center větších měst téměř každá stavba představovala obchodní komplex. Příloha č. 1 jasně stanoví limit 6 000 m², přičemž realizace takto rozsáhlých staveb v centrech měst je v podstatě výjimečná. Plochy gastronomického provozu či služeb (čistírna, kadeřnictví apod.) jistě náleží do plochy obchodního komplexu, neboť součástí takovýchto komplexů pravidelně bývají právě stravovací (restaurace, fastfoody apod.) i jiné služby (kadeřnictví, čistírny, cestovní kanceláře, banky apod.), nikoli jen obchody pro nákup.

[25] Stěžovatel připomněl, že se jedná o území v sousedství severojižní magistrály, které je z hlediska hluku a znečišťujících látek značně zatížené. I nevelký přírůstek hluku a znečištění proto může vést k již nepřipustnému zhoršení stávajícího stavu. K tvrzení OZNŘ, že bod 110 přílohy č. 1 spadá pouze do kategorie II, přičemž tyto záměry podléhají podle §

pokračování

4 odst. 1 písm. c) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí posouzení pouze v případě, že se tak stanoví ve zjišťovacím řízení, stěžovatel uvedl, že záměrem, který podléhá posouzení vlivů záměru na životní prostředí, je záměr uvedený v kategorii II ve dvou případech. Jednak pokud je tak rozhodnuto ve zjišťovacím řízení, ale také v případě, že v rozporu se zákonem k těmto záměrům není vedeno zjišťovací řízení a záměr je rovnou projednáván v navazujícím řízení.

[26] K tomu zopakoval, že zjišťovací řízení stran původního záměru skončilo závěrem, že záměr bude posuzován podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, a bylo pro něj vydáno stanovisko podle § 9a tohoto zákona. To představuje další důvod, proč se v případě tohoto územního řízení jedná o řízení navazující. Obě uvedené roviny spolu souvisí. Je-li tak nesprávný závěr městského soudu o tom, že se v případě záměru nejedná o záměr uvedený v příloze č. 1, neobstojí ani jeho argumentace, že stanovisko EIA k původnímu záměru z 29. 11. 2017 nečiní z územního řízení navazující řízení.

[27] Záměr s sebou nese významný vliv na životní prostředí: zvýšení dopravy, výskyt znečišťujících látek a prašnosti, nárůstu hluku v místě, které je již nyní z hlediska hluku zatížené nadměrně (v okolí severojižní magistrály dokonce nadlimitně), nadměrné zastínění sousedních nemovitostí v ulici Na Florenci. Stavba nerespektuje krajinný ráz a panorama města, a naruší i Pražskou památkovou rezervaci, jak potvrzuje odborné vyjádření Národního památkového ústavu. Z hlediska svého materiálového řešení by stavba měla negativní vliv na prohloubení tepelného ostrova v lokalitě. Co se týče dalších připomínek k záměru, odkazuje stěžovatel na své odvolání proti rozhodnutí o umístění stavby.

V. Duplika OZNŘ

[28] Podle OZNŘ stěžovatel dosažení limitní hodnoty zastavěné plochy jako žalobní bod, z něhož mají být patrné skutkové a právní důvody, kvalifikovaně neuplatnil. Pro posouzení přípustnosti kasační stížnosti není rozhodující, že se stěžovatel v žalobě soustředil na argumentaci žalovaného. Správné vymezení žalobních bodů totiž bylo výlučně na něm. Stěžovatel tak v kasační stížnosti vznáší nové námitky, které neuplatnil v řízení o žalobě.

[29] Dále uvedla, že plocha zastavěná nadzemními částmi záměru je maximálně 5 940 m², podlažní plocha obchodních prostor bez gastronomického provozu činí 5 770 m². Lze tak bez jakýchkoliv pochybností konstatovat, že plocha zastavěná obchodními prostory je menší než 6 000 m². Stěžovatel tak ve svých výpočtech nesprávně vychází z celkové zastavěné plochy podzemních podlaží, kde se obchodní prostory nenachází, a neodečítá od ní plochy určené pro gastronomický provoz, ačkoli ten nebude určen pro veřejnost a nepůjde o prostor pro poskytování stravovacích služeb (tzv. food court). Z těchto důvodů není rozhodné, zda je obchodní funkce v záměru hlavní nebo jen doplňková, neboť záměr jako celek ani pouze jeho obchodní část nedosahuje příslušných limitů uvedených v příloze č. 1. Záměr požadovaných limitních hodnot bez své administrativní části nedosahuje, a nebyl proto zákonný důvod pro jeho posouzení podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, resp. ani pro vedení zjišťovacího řízení, zda bude takový záměr posouzen.

[30] OZNŘ nesouhlasí ani s tím, že bod 109 přílohy č. 1 lze využít pro srovnání s bodem 110 této přílohy, neboť bod 109 výslovně počítá s tím, že parkoviště bude součástí jiné stavby. Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí naproti tomu chápe obchodní

komplex a nákupní středisko jako jeden celek určený výlučně pro obchod, což předložený záměr nesplňuje. Stěžovatel vytýká využití Metodického výkladu MŽP, ale současně nepřichází se žádnou alternativou. OZNŘ rovněž zdůrazňuje skutečnost, že obchodní prostory zabírají v záměru čtyřikrát méně plochy než prostory pro kanceláře.

[31] Nebylo-li v rozporu se zákonem o posuzování vlivů na životní prostředí provedeno zjišťovací řízení (což není případ záměru), nemůže to vést k závěru, že další řízení o záměru mají povahu navazujícího řízení, jak tvrdí stěžovatel. Tuto vadu je totiž nutno odstranit tím, že se provede zjišťovací řízení a pouze pokud jeho výsledkem bude rozhodnutí, že záměr bude posouzen podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, budou další řízení navazujícími řízeními.

[32] OZNŘ rovněž sporuje jednotlivá tvrzení stěžovatele o významném vlivu záměru na životní prostředí. Poukázala na to, že argumenty stěžovatele jsou obecné a bylo by je možné vzdáhnout k jakékoli výstavbě. Záměr není součástí revitalizace širšího okolí Masarykova nádraží, protože jiné záměry v tomto území prozatím neexistují. Vliv záměru na tuto lokalitu bude navíc opačný, než se domnívá stěžovatel.

[33] Dále OZNŘ vyjádřila znepokojení nad nedokonalostí právní úpravy. Podle svého přesvědčení je to právě ona, komu reálně hrozí vznik újmy v případě, že dojde ke zrušení rozsudku. Před soudem má však postavení pouze OZNŘ. Stěžovateli za jeho obstrukční a šikanózní jednání nehrozí nic, nenese žádnou odpovědnost za rizika a náklady, jež svou činností vyvolává. OZNŘ se od počátku snažila, aby realizace záměru proběhla plně v souladu s právními předpisy, opatřila si veškerá závazná stanoviska, vyjádření dotčených osob i další potřebné podklady. Z vlastní iniciativy záměr podrobila připomínkám a významně ho s ohledem na ně modifikovala. Veškerá práva nabyta v dobré víře ve správnost správního aktu. Nyní se cítí nespravedlivě ohrožena tím, aby samoučelné uplatňování práva ze strany stěžovatele nezmařilo její dlouholetou práci a investice v řádu stamilionů korun českých.

VI. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

VI.A Přípustnost kasační stížnosti

[34] Vzhledem k tomu, že OZNŘ vznesla otázku přípustnosti kasační stížnosti, považuje Nejvyšší správní soud za vhodné se touto otázkou v namítaném rozsahu zabývat hned v úvodu.

[35] Kasační stížnost je přípustná.

[36] Podle přesvědčení OZNŘ stěžovatel skutečnost, že záměr spadá pod bod 110 přílohy č. 1 v žalobě „pouze konstatoval“, avšak neučinil z ní žalobní bod, neboť se z tohoto důvodu nedomáhal zrušení rozhodnutí žalovaného. Podle OZNŘ tato otázka současně představuje jedinou kasační námitku. Důvody uvedené v kasační stížnosti se proto neshodují s důvody obsaženými v žalobě.

[37] Z § 104 odst. 4 s. ř. s. plyne nepřípustnost nových právních důvodů (právních novot), které stěžovatel neuplatnil v řízení před krajským (městským) soudem, ač tak učinit mohl.

pokračování

[38] Judikatura Nejvyššího správního soudu (rozsudek rozšířeného senátu NSS z 20. 12. 2015, čj. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS) za žalobní bod považuje „konkrétní (tj. ve vztahu k žalobci a k projednávané věci individualizovaná) skutková tvrzení doprovázená (v téže smyslu) konkrétní právní argumentací, z nichž plyne, z jakých důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné (...). Líčení skutkových okolností nemůže být toliko typovou charakteristikou určitých ‚obvyklých‘ nezákonností, k nimž při vyřizování věcí určitého druhu může docházet, nýbrž zcela jasně individualizovaným, a tedy od charakteristiky jiných konkrétních skutkových dějů či okolností jednoznačně odlišitelným popisem“. Rozšířený senát dále vysvětlil, proč je takové vymezení významné: „Konkretizace faktů dostatečně substancovanými žalobními body je důležitá nejen z hlediska soudu, tj. pro stanovení programu sporu a vytýčení mezí, v nichž se soud může v souladu s dispoziční zásadou pohybovat, ale má význam i pro žalovaného. Stěžejní procesní zásadou je rovnost účastníků před soudem vyjadřovaná někdy jako rovnost zbraní. Každá procesní strana by měla mít přiměřenou možnost uplatnit své argumenty za podmínek, které ji citelně neznevýhodňují v porovnání s protistranou. Provedením této zásady je potom též požadavek náležité substanciace přednesů stran: jediné tím, že strana svůj přednes dostatečně konkretizuje, umožní druhé straně k tomuto přednesu učinit vyjádření. Pokud je tvrzení jedné procesní strany jen povšechné a nekonkrétní, neví druhá strana, k čemu se má vlastně vyjádřit; tím se přirozeně snižuje i její možnost náležité procesní obrany. Žalobce je též povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami. Pokud žalobce odkazuje na okolnosti, jež jsou popsány či jinak zachyceny ve správním či soudním spise, nemůže se jednat o pouhý obecný, typový odkaz na spis či jeho část, nýbrž o odkaz na konkrétní skutkové děje či okolnosti ve spisu zachycené, a to tak, aby byly zřetelně odlišitelné od jiných skutkových dějů či okolností obdobné povahy a aby bylo patrné, jaké aspekty těchto dějů či okolností považuje žalobce za základ jím tvrzené nezákonnosti“.

[39] V rozsudku rozšířeného senátu z 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS, bod 33, Nejvyšší správní soud rovněž uvedl, že „náležitost žaloby dle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je splněna, pokud jsou z tvrzení žalobce seznatelné skutkové děje a okolnosti individuálně odlišitelné od jiných ve vztahu ke konkrétnímu případu žalobce, jež žalobce považoval za relevantní k jím domnělé nezákonnosti správního rozhodnutí; právní důvody nezákonnosti (či nicotnosti) napadeného správního rozhodnutí pak musí být tvrzeny alespoň tak, aby soud při aplikaci obecného pravidla, že soud zná právo, mohl dostatečně vymezit, kterým směrem, tj. ve vztahu k jakým právním předpisům bude směřovat jeho přezkum“.

[40] Na str. 5 žaloby v pátém nečíslovaném odstavci bodu 3 stěžovatel výslovně sporoval závěr správních orgánů, že záměr nenaplňuje limity bodu 110 přílohy č. 1. V následujícím odstavci pak tento argument blíže odůvodnil. Jeho argumentace obsahuje skutková tvrzení (údaj o výměře zastavěné plochy záměru) i právní důvody nezákonnosti [odkaz na bod 110 přílohy č. 1 vymezující limit této výměry i odkaz na definici zastavěné plochy podle § 2 odst. 7 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)]. V posledním odstavci bodu 3 (první odstavec na str. 6 žaloby) pak stěžovatel tuto argumentaci shrnul jako samostatnou námitku oddělitelnou od žalobní námitky spočívající v tom, že územní řízení navazovalo na stanovisko EIA k původnímu záměru z 29. 11. 2017.

Takovou argumentaci považuje Nejvyšší správní soud za řádně uplatněný žalobní bod, k němuž mohli žalovaní i OZNŘ předložit oponující stanoviska. Jestliže stěžovatel tento žalobní bod v kasační stížnosti rozvádí a činí z něj rozhodující úvahu, považuje to soud za reakci na odůvodnění městského soudu obsažené v bodech 61-64 rozsudku. Z případné změny důležitosti či logické posloupnosti jednotlivých námitek navázané na strukturu rozhodnutí soudu, proti němuž stěžovatel brojí, však nelze dovozovat nepřipustnost námitek. Kasační námitka, že záměr spadá pod bod 110 přílohy č. 1, je tedy přípustná, neboť ji stěžovatel řádně uplatnil již v žalobě.

[41] Zároveň v závěru žaloby výslovně uvedl, že zrušení rozhodnutí žalovaného a vrácení věci k dalšímu řízení [návrh výroku rozsudku ve smyslu § 71 odst. 1 písm. f) s. ř. s.] navrhuje „[v]zhledem ke všemu výše uvedenému“, tzn. i z důvodu, že záměr ve skutečnosti spadá pod bod 110 přílohy č. 1. Není tedy pravdou, jak se snaží tvrdit OZNŘ, že se stěžovatel v žalobě domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného výlučně z toho důvodu, že šlo o řízení navazující na stanovisko EIA k původnímu záměru z 29. 11. 2017.

[42] Snad jen na osvětlení příčin sporu o přípustnost uvedené kasační námitky je třeba uvést, že důvodem, proč se žalovaní v napadeném rozhodnutí zaměřil téměř výhradně na otázku shodnosti původního záměru a (nyní projednávaného) záměru, byla skutečnost, že (krom věcných námitek) šlo o jedinou stěžovatelem uplatněnou odvolací námitku proti usnesení ohledně jeho účastenství v územním řízení. To však stěžovateli nikterak nebránilo uplatnit (až) v žalobě všechny důvody, pro které považuje napadené rozhodnutí žalovaného za nezákonné, tj. i důvody, které neuplatnil v odvolacím řízení, ač tak učinit mohl (usnesení rozšířeného senátu NSS z 26. 8. 2008, čj. 7 Afs 54/2007-62, č. 1742/2009 Sb. NSS). Vzhledem k tomu, že tak stěžovatel v nyní projednávané věci učinil (v žalobě uplatnil i důvody, které neuplatnil v odvolání), jak uvedeno výše, musel se s těmito „novými“ důvody městský soud věcně vypořádat. Jeho závěry je pak stěžovatel oprávněn napadat kasační stížností.

[43] Nelze současně pominout, že stěžovatel uplatnil i další kasační námitky, byť je v samotné kasační stížnosti pojal výrazně stručněji, než tomu bylo v případě námitek týkající se bodu 110 přílohy č. 1. V replice pak některé tyto námitky rozvinul a také uvedl některé námitky nové (bod [22] výše). Protože stěžovatel nepodal blanketní kasační stížnost, která by vyžadovala postup podle § 106 odst. 3 s. ř. s., jenž je následně spojen s koncentrací řízení, mohl stěžovatel bez omezení jakoukoliv lhůtou uplatňovat v průběhu řízení nové kasační důvody [nález ÚS z 31. 1. 2006, sp. zn. I. ÚS 390/05 (N 27/40 SbNU 219)].

[44] Nejvyšší správní soud se proto zabýval přípustností i těchto dalších kasačních námitek. Kasační stížnost je oprávněným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského (městského) soudu (§ 102 s. ř. s.). Z toho plyne, že aby byla kasační stížnost věcně projednatelná, musí kvalifikovaným způsobem zpochybňovat právě rozhodnutí krajského (městského) soudu (usnesení NSS z 30. 6. 2020, čj. 10 As 181/2019-63, č. 4051/2020 Sb. NSS, body 5 a 8).

[45] To ovšem stěžovatel nečiní v případě námitky, že nynější územní řízení představuje řízení navazující, neboť zjišťovací řízení stran původního záměru skončilo závěrem, že záměr má být posuzován podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Kasační stížnost tuto námitku obsahuje na str. 3 jako prosté konstatování, že se v daném případě jedná o navazující řízení na vydané stanovisko EIA k původnímu záměru z 29. 11. 2017.

pokračování

Vydání tohoto stanoviska je bez dalších souvislostí zmíněno též na str. 5 a 6 kasační stížnosti. Replika toto konstatování opakuje na str. 3, 6, 7, 9 a 10 opět jen formou nijak nerozvedeného konstatování, tj. aniž jej stěžovatel jakkoli vztahuje k důvodům napadeného rozsudku. Pouze na str. 7-8 repliky stěžovatel prosté konstatování argumentačně rozvinul, neboť uvedl, že obě uvedené roviny spolu souvisí, a proto je-li nesprávný závěr městského soudu o tom, že se v případě záměru nejedná o záměr uvedený v příloze č. 1, neobstojí ani jeho argumentace, že stanovisko EIA k původnímu záměru z 29. 11. 2017 nečiní z územního řízení navazující řízení (bod [26] výše).

[46] Taková argumentace (nadto stále velmi stručná) se ovšem zcela míjí s rozhodovacími důvody městského soudu. Městský soud v bodech 55-60 a následně v bodech 72-75 napadeného rozsudku zdůvodnil, proč není v této souvislosti rozhodná totožnost záměru, ale změna zákonných kritérií, kterými jsou určeny podlimitní záměry, provedená zákonem č. 326/2017 Sb. Původní záměr byl totiž posuzován právě jako podlimitní záměr ve smyslu definice uvedené v § 4 odst. 1 písm. d) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí ve znění před účinností zákona č. 326/2017 Sb. Městský soud poukázal rovněž na fakt, že zákon č. 326/2017 Sb. neobsahuje přechodná ustanovení pro záměry, ani podlimitní, které před jeho účinností podléhaly posouzení vlivů záměru na životní prostředí, avšak po nabytí účinnosti mu již nepodléhají. V souladu se zásadou nepravé retroaktivity se proto uplatní nová právní úprava, tedy nová kritéria pro vymezení podlimitních záměrů. Stěžovatel však na tuto argumentační linii nereaguje. Své přesvědčení o závaznosti závěru zjišťovacího řízení k původnímu záměru sice opakuje na řadě míst, ale ani jednou se mu nezdaří jakkoli se dotknout této klíčové úvahy městského soudu týkající se změny právní úpravy. Počet opakování námitky stroze poukazující na posuzování vlivů původního záměru na životní prostředí z ní však nemůže učinit kasační námitku přípustnou, chybí-li polemika, která by reagovala na rozhodovací důvody městského soudu, a která by brojila právě proti výše predestřeným úvahám městského soudu. Jinými slovy, stěžovatel by musel namítat a vysvětlit, proč není rozhodná změna právní úpravy, ale je namístě zabývat se shodností původního a (nyní projednávaného) záměru. Protože tak neučinil, a to ani argumentem o tom, že obě roviny spolu souvisí (neboť ani tím nezpochybňuje závěr, že rozhodná je změna právní úpravy), je třeba tuto kasační argumentaci považovat za nepřípustnou ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s.

[47] Stejně tak nepřípustná je i námitka na str. 5 kasační stížnosti, že změna zákona o posuzování vlivů na životní prostředí účinná od 1. 11. 2017 nepřinesla změnu příslušných limitů uvedených v příloze č. 1, neboť došlo jen k terminologickým upřesněním a k přechíslování záměrů. Ani touto námitkou stěžovatel nezpochybnil stěžejní závěr městského soudu, že rozhodná je změna formulace § 4 odst. 1 písm. d) uvedeného zákona týkající se podlimitních záměrů (body 57 a násl. napadeného rozsudku). Ostatně, městský soud ani netvrdil, že by změnou právní úpravy došlo ke změně příslušných limitů.

[48] Nepřípustná je též kasační námitka, včasně uplatněná v replice (body [22] a [43] výše), že jde o záměr spadající pod bod 108 přílohy č. 1 (Záměry rozvoje sídel s rozlohou záměru od stanoveného limitu – 5 ha). Městský soud v bodě 66 napadeného rozsudku svůj závěr o nesplnění limitu 5 ha opřel o argument, že další části záměru byly v té době (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) pouze v hypotetické rovině nejasné budoucnosti závislé na schválení další, konkrétní, změny územního plánu, a proto je nelze zahrnovat do rozlohy již realizovaného záměru.

Pokud proti tomuto stěžovatel namítl, že záměr je součástí záměru rozvoje sídel o ploše 14 ha, na čemž nic nemění ani skutečnost, že některé části záměru mají být změněny či je jejich realizace odložena, pak se minul s rozhodovacími důvody městského soudu. Ten totiž neargumentoval chystanou změnou či „pouhým“ odložením dalších součástí záměru, nýbrž nejistotou, zda vůbec k realizaci dojde (rozsudek NSS z 16. 2. 2023, čj. 8 As 123/2021-43, bod 15).

VI.B Důvodnost kasační stížnosti

[49] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku městského soudu v rozsahu přípustných kasačních námitek.

[50] Kasační stížnost je důvodná.

[51] Nejvyšší správní soud úvodem připomíná, že rozhodnutí podle § 28 odst. 1 správního řádu, že určitá osoba není účastníkem řízení, resp. rozhodnutí o odvolání proti tomu rozhodnutí, podléhá soudnímu přezkumu (rozsudek NSS z 2. 7. 2015, čj. 9 As 222/2014-147, č. 3288/2015 Sb. NSS, bod 21). Městský soud tedy nepochybil, pokud žalobu proti tomuto odvolacímu rozhodnutí věcně projednal.

[52] Napadená správní rozhodnutí řešila účastenství stěžovatele v územním řízení. Stavební úřad usnesením rozhodl, že stěžovatel není účastníkem územního řízení, a žalovaný zamítl odvolání proti tomuto usnesení. Jestliže stěžovatel žalobou napadl právě toto rozhodnutí žalovaného, vymezil tím předmět soudního řízení. Uplatněnými žalobními body pak vymezil rozsah přezkumu napadeného rozhodnutí žalovaného. Žalobní argumentaci stěžovatel vedl dvojím směrem. Jednak tvrdil, že v dané věci jde o navazující řízení z důvodu, že navazuje na vydané stanovisko EIA k původnímu záměru z 29. 11. 2017 a že (nyní projednávaný) záměr je totožný s původním záměrem. Závěry městského soudu týkající se této otázky ovšem stěžovatel nenapadl přípustnou kasační námitkou (body [45] a [46] výše). Vedle toho stěžovatel v žalobě namítl, že i bez ohledu na předchozí posouzení vlivů původního záměru na životní prostředí jde v případě (nyní projednávaného) záměru o záměr podléhající zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí, neboť splňuje limity uvedené v bodech 108 a 110 přílohy č. 1 a bude mít nepochybně podstatný dopad na životní prostředí nejen v daném místě, ale i v širším centru Prahy. Z toho pak v žalobě dovozoval, že záměr měl správně podléhat nejen zjišťovacímu řízení, ale i posouzení vlivů záměru na životní prostředí, v důsledku čehož měl být stěžovatel jako dotčená veřejnost účastníkem územního řízení jako řízení navazujícího ve smyslu § 3 písm. g) bodu 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

[53] Podle § 28 odst. 1 správního řádu platí, že *za účastníka bude v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak*. O tom, zda osoba je či není účastníkem, vydá správní orgán usnesení, jež se oznamuje pouze tomu, o jehož účasti v řízení bylo rozhodováno, a ostatní účastníci se o něm vyzoomí. Postup podle předchozí věty nebrání dalšímu projednávání a rozhodnutí věci.

[54] Podle § 9c odst. 3 písm. b) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí platí, že *pokud se podáním písemného oznámení přihlásí správnímu orgánu, který navazující řízení vede, do 30 dnů ode dne zveřejnění informací podle § 9b odst. 1, stává se účastníkem navazujícího řízení též dotčená veřejnost uvedená v § 3 písm. i) bodě 2*.

pokračování

[55] Podle § 3 písm. i) bodu 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí je *dotčenou veřejností právnická osoba soukromého práva, jejímž předmětem činnosti je podle zakladatelského právního jednání ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví, a jejíž hlavní činností není podnikání nebo jiná výdělečná činnost, která vznikla alespoň 3 roky před dnem zveřejnění informací o navazujícím řízení podle § 9b odst. 1, případně před dnem vydání rozhodnutí podle § 7 odst. 6, nebo kterou podporuje svými podpisy nejméně 200 osob.*

[56] Podle § 3 písm. g) bodu 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění účinném od 1. 11. 2017 do 31. 12. 2023, bylo *navazujícím řízením řízení vedené k záměru nebo jeho změně, které podléhá posouzení vlivů záměru na životní prostředí, jde-li o územní řízení.*

[57] Podle § 3 písm. l) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění účinném od 1. 11. 2017, je *posouzením vlivů záměru na životní prostředí proces, který sestává z vypracování a projednání dokumentace, zpracování posudku, vydání stanoviska a jeho zahrnutí do příslušného rozhodnutí vydaného v navazujícím řízení.*

VI.B.1 Způsob a rozsah posouzení účastenství dotčené veřejnosti podle § 28 správního řádu

[58] V nyní projednávané věci jde o přezkum správních rozhodnutí o neúčastenství stěžovatele v územním řízení vydaných podle § 28 odst. 1 správního řádu. Je tedy otázkou, zda v tomto řízení, ať již správním či navazujícím soudním, je vůbec prostor pro řešení otázky, zda u záměru mělo proběhnout zjišťovací řízení, případně s jakým výsledkem. Nejvyššímu správnímu soudu je znám rozsudek Krajského soudu v Praze z 5. 5. 2022, čj. 55 A 50/2021-34, podle kterého uvedená otázka není předmětem soudního, a logicky tedy ani předcházejícího správního, řízení o účastenství vedeného na podkladě § 28 správního řádu. Přístup spolku založeného k ochraně životního prostředí, jež se domáhá účastenství v řízení, je zachován tím, že je oprávněn podat žalobu proti případnému meritornímu rozhodnutí (zde rozhodnutí o umístění stavby), kterou se může domáhat ochrany i proti neposouzení stavebního záměru (přínejmenším) ve zjišťovacím řízení či dřívějšímu odůvodněnému písemnému závěru zjišťovacího řízení (bod 43).

[59] Nejvyšší správní soud se však se závěrem krajského soudu neztotožňuje, neboť jej považuje za neudržitelný, a to jak ve světle vnitrostátního, tak především unijního práva dopadajícího na nyní projednávanou věc.

[60] Účastenství dotčené veřejnosti (ekologických spolků) je pro účely zákona o posuzování vlivů na životní prostředí konstruováno tak, že je striktně navázáno na existenci navazujícího řízení [§ 9c odst. 3 písm. b) ve spojení s § 3 písm. g) tohoto zákona]. Otázka, zda jde o navazující řízení je pak přímo odvislá od skutečnosti, zda je toto řízení vedeno k záměru nebo jeho změně, které podléhá posouzení vlivů záměru na životní prostředí [§ 3 písm. g) ve spojení s písm. l) uvedeného zákona]. A to je zase, v závislosti na kategorii záměru, navázané na posouzení, zda záměr či změna naplňují limitní hodnoty stanovené přílohou č. 1 [§ 4 odst. 1 písm. a) uvedeného zákona], případně ve zjišťovacím řízení, podléhá-li mu, na posouzení, zda záměr nebo jeho změna mohou mít významný vliv na životní prostředí [§ 4 odst. 1 písm. b) až h) ve spojení s § 7 odst. 2 tohoto zákona].

[61] Jinými slovy řečeno, účastenství dotčené veřejnosti v navazujících řízeních je přímo závislé na materiálním posouzení toho, zda záměr nebo jeho změna podléhá posouzení

vlivů záměru na životní prostředí. Tj. slovy zákona, zda mohou mít významný vliv na životní prostředí. Jde tedy o otázku, jejíž zodpovězení je v dané věci nezbytné pro posouzení účastenství dotčené veřejnosti ve správním řízení (ve smyslu rozsudku NSS z 25. 10. 2023, čj. 6 As 386/2021-64, bodu 27). U dotčené veřejnosti pro účely navazujících řízení tedy nepostačí pouhá možnost dotčení, resp. existence zájmu, jež se ostatně předpokládá [čl. 1 odst. 2 písm. e) směrnice EIA], nýbrž je třeba vždy posoudit, zda záměr nebo jeho změna podléhají posouzení vlivů záměru na životní prostředí. V tom se konstrukce účastenství dotčené veřejnosti v navazujících řízeních podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí podstatně liší od „vedlejšího“ účastenství podle § 27 odst. 2 správního řádu či § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, pro něž „pouhá“ možnost dotčení práv postačí (rozsudek NSS ze 17. 12. 2008, čj. 1 As 80/2008-68, č. 1787/2009 Sb. NSS, bod 12, a na něj navazující rozsudek NSS čj. 6 As 386/2021-64, bod 20).

[62] Pokud tedy § 28 odst. 1 správního řádu předpokládá, že správní orgán posoudí a rozhodne *o tom, zda osoba je či není účastníkem*, je nevyhnutelné, aby se vždy správní orgán věcně zabýval podmínkami, na jejichž splnění zákonodárce účastenství dotčené veřejnosti v navazujícím řízení navázal, ledaže o splnění podmínek již bylo závazně rozhodnuto (k tomu podrobněji v následujícím bodu). Musí proto zodpovědět otázku, zda záměr nebo jeho změna podléhají (mají podléhat) přinejmenším zjišťovacímu řízení. Není tedy možné, aby správní orgán vždy toliko formálně odkázal na to, že k záměru vůbec neproběhlo zjišťovací řízení, resp. posouzení vlivů na životní prostředí (jak tomu bylo ve věci řešené Krajským soudem v Praze – body 24 a 29 rozsudku čj. 55 A 50/2021-34).

[63] Akt, do něhož příslušný dotčený orgán vtělí svůj závěr, že určitý záměr či jeho změna nepodléhá zjišťovacímu řízení, není výsledkem žádného řízení, v němž by účastníci uplatňovali svá stanoviska, na něž by byl správní orgán povinen reagovat. Správní orgán jím v podstatě jen odpovídá na dotaz oznamovatele, zda jeho záměr bude podléhat zjišťovacímu řízení, či nikoliv. Pokud úřad dospěje k negativnímu závěru, implicitně je v něm obsažena odborná úvaha o tom, že žádné významné negativní vlivy záměru na životní prostředí neshledal. Nejde tak o rozhodnutí podle části druhé správního řádu, nýbrž jde o vyjádření podle části čtvrté správního řádu a nelze ho pokládat za samostatně soudně přezkoumatelné rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. (rozsudky NSS z 11. 9. 2018, čj. 6 As 91/2018-74, č. 3797/2018 Sb. NSS, bod 26; z 28. 2. 2020, čj. 6 As 104/2019-70, č. 4038/2020 Sb. NSS, bod 35; z 16. 4. 2020, čj. 2 As 150/2019-37, body 22-24, a další tam uvedená judikatura). Nejedná se tak o rozhodnutí o předběžné otázce ve smyslu § 57 odst. 3 správního řádu. Takové vyjádření (zde sdělení z 19. 3. 2019) nenabývá materiální právní moci, a tedy ani závaznosti ve smyslu § 73 odst. 2 správního řádu (rozsudek NSS z 12. 10. 2023, čj. 9 As 177/2023-25, č. 4527/2023 Sb. NSS, body 34-39 a 44). Jelikož nejde ani o závazné stanovisko podle § 149 správního řádu (rozsudek NSS čj. 2 As 150/2019-37, bod 22), není tímto vyjádřením správní orgán rozhodující o účastenství nikterak vázán.

[64] Z výše uvedeného proto plyne, že správní orgán rozhodující o účastenství si musí sám shromáždit potřebné podklady a učinit věcnou odbornou úvahu, zda záměr nebo jeho změna podléhají (měly podléhat) přinejmenším zjišťovacímu řízení. Tuto odbornou úvahu si správní orgán činí nezávisle na nezávazném vyjádření, že záměr či jeho změna nepodléhá zjišťovacímu řízení. Je tomu tak mimo jiné i proto, že nezávazné vyjádření zpravidla ani neobsahuje výslovné odůvodnění toliko mlčky učiněné odborné úvahy, protože ani nelze

pokračování

uvažovat o jeho (ne)přezkoumatelnosti (rozsudky NSS čj. 6 As 91/2018-74, bod 26, a čj. 6 As 104/2019-70, bod 35).

[65] Na druhou stranu to však samozřejmě neznamená, že správní orgán rozhodující o účastenství nemůže dojít ke stejnému závěru jako nezávazné vyjádření. Na rozdíl od něj však rozhodnutí správního orgánu musí obsahovat ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu standardní řádné a přezkoumatelné odůvodnění odborné úvahy, zda záměr či jeho změna podléhá zjišťovacímu řízení.

[66] Nutnost materiálního posouzení (v řízení o účastenství) plyne i z toho, že zákonodárce v § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí nevymezil navazující řízení tak, že jsou jimi řízení vedena k záměrům a jejich změnám, u kterých *bylo provedeno* posouzení vlivů, nýbrž jako řízení vedena k záměrům a jejich změnám, které tomuto posouzení *podléhají*. Již jazykové vyjádření tak svědčí ve prospěch závěru, že podstatné není, zda konkrétnímu řízení fakticky předcházelo posuzování vlivů, nýbrž to, zda mu předcházet mělo. Zároveň smyslem § 28 odst. 1 správního řádu je, aby v případě pochybností bylo již v průběhu řízení postaveno najisto, zda určitá osoba má či nemá postavení účastníka řízení. Nelze proto ponechávat věcné posouzení (sporného) účastenství až na opravný prostředek proti rozhodnutí, kterým se bude řízení končit. Zejména u řízení, která mohou být náročná na dokazování, uplatňování různých procesních práv účastníků atd. (což je zjevně i nyní projednávaný případ), je třeba, aby byla otázka sporného účastenství postavena najisto co nejdříve (rozsudek NSS čj. 9 As 222/2014-147, bod 25).

[67] Tím spíše nelze otázku rozhodnou pro účastenství ponechat až na soudní přezkum případného meritorního rozhodnutí, neboť by bylo v příkrém rozporu se zásadou subsidiarity a posteriority správního soudnictví, pokud by správní soud byl prvním, který bude věcně posuzovat, zda osoba účastníkem je, či není. V rozporu se zásadou hospodárnosti řízení jakož i s požadavkem na jeho rozumný a plynulý průběh by bylo, pokud by správní soud, na rozdíl od správních orgánů, dospěl k závěru, že osoba účastníkem je, resp. být měla, proč by musel správní rozhodnutí zrušit a věc tak vrátit na samý začátek (rozsudek NSS čj. 9 As 222/2014-147, bod 25). Nutno dodat, že právě zajištění včasného přezkumu otázky, zda záměr podléhá posouzení vlivů záměru na životní prostředí, je důvodem pro vedení zjišťovacího řízení. V případě rozhodnutí, že záměr posouzení nepodléhá, je z důvodu vyhovění požadavkům Aarhuské úmluvy a směrnice EIA zavedena možnost odvolání a následně žaloby k soudu. Pokud ale orgán EIA dospěje k závěru, že záměr nepodléhá ani zjišťovacímu řízení, žádný podobně efektivní nástroj kontroly k dispozici není (bod [75] dále). Vyřešení otázky účastenství proto není samoučelné, nýbrž nezbytné pro zajištění účinné ochrany zájmům na rozhodování ve věcech životního prostředí, které mohou být neposouzením vlivů záměru na životní prostředí dotčeny.

[68] Namítá-li osoba, o níž bylo rozhodnuto, že není účastníkem řízení (§ 28 odst. 1 správního řádu), že jí toto postavení náleží jako dotčené veřejnosti [§ 9c odst. 3 písm. b) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí], a že řízení má být správně vedeno jako navazující řízení, neboť se týká záměru podléhajícího posouzení vlivů záměru na životní prostředí, musí správní soudy věcně přezkoumat posouzení těchto otázek, pokud samostatně soudně přezkoumatelným rozhodnutím nebylo rozhodnuto, že záměr posouzení vlivů nepodléhá.

[69] K odlišnému závěru nedospívá ani dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu, jež se nadto uvedenou otázkou nezabývala výslovně, nýbrž toliko implicitně. V rozsudku z 16. 1. 2018, čj. 2 As 328/2016-96, Nejvyšší správní soud v bodě 49 sice uvedl, že v této věci stavební řízení nepředstavuje tzv. navazující řízení, protože podkladem pro vydání stavebního povolení byl závěr zjišťovacího řízení, v němž správní orgán dospěl k závěru, že záměr nemůže významně ovlivnit životní prostředí a veřejné zdraví, a proto nebude hodnocen podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Negativní závěr zjišťovacího řízení byl vydán před nabytím účinnosti novely zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, provedené zákonem č. 39/2015 Sb., a proto ještě nešlo o závazné správní rozhodnutí, nýbrž „pouze“ o jiný správní úkon podle části čtvrté správního řádu, tedy stejně jako v případě nynějšího sdělení z 19. 3. 2019. Nejvyšší správní soud v tehdejší věci vycházel rovněž z jiného znění (účinného do 31. 10. 2017) § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, podle nějž se *navazujícím řízením rozumělo takové řízení, ve kterém se vydává rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů, které povoluje umístění nebo provedení záměru posuzovaného podle tohoto zákona* (zvýraznění NSS). Tehdy účinné znění tak (oproti znění účinnému od 1. 11. 2017, tj. rozhodnému pro nyní projednávanou věc) vázalo navazující řízení na skutečnost, že fakticky proběhlo posuzování podle uvedeného zákona. Naproti tomu znění § 3 písm. g) tohoto zákona, účinné od 1. 11. 2017, již klade stěžejní důraz na to, zda záměr nebo jeho změna objektivně podléhají (mají podléhat) posouzení vlivů záměru na životní prostředí, nikoli zda toto posouzení fakticky proběhlo, tj. zda byl záměr posuzován/posouzen (bod [66] výše). Jistě lze rozumně uvažovat o tom, zda již dříve účinné znění nemělo být vykládáno jako obsahující objektivní kritérium bez ohledu na faktický průběh. Jde však o úvahy pro nyní projednávanou věc nadbytečné, jelikož rozhodné znění (účinné od 1. 1. 2017) již žádné výkladové pochyby v tomto směru nevzbuzuje. Lze-li tedy vůbec z rozsudku čj. 2 As 328/2016-96 usuzovat na nějaký zobecnitelný závěr k této otázce, jistě nejde o závěr přenositelný na nyní projednávanou věc, neboť byl učiněn na podkladě v podstatných rysech odlišné zákonné definice navazujícího řízení.

[70] Nejvyšší správní soud dále v rozsudku z 23. 5. 2022, čj. 10 As 100/2022-85, bodu 43, uvedl, že *„navazujícím řízením je řízení, které v časové souslednosti navazuje na proces posuzování vlivů na životní prostředí (EIA)“*. Tento závěr je však nutné vykládat v procesním kontextu, v němž byl vysloven. V dané věci neproběhlo posouzení vlivů záměru na životní prostředí, přičemž žádný z účastníků nenamítal, že provedeno mělo být (srov. body 5-25 citovaného rozsudku). Vzhledem k neuplatnění relevantní námítky se tak otázkou, zda takové posouzení nemělo proběhnout, Nejvyšší správní soud tehdy ani nemohl zabývat a musel vyjít ze skutečnosti, že pokud neproběhlo, tak ani proběhnout nemělo. Odhlédnout nelze ani od toho, že předmětem přezkumu v odkazovaném případě bylo rozhodnutí o změně integrovaného povolení (výjimka z emisních limitů), a nikoliv rozhodnutí o účastenství. Navíc, otázka navazujícího řízení byla řešena pro účely aplikace zákonné lhůty pro rozhodnutí soudu o podané žalobě. Posuzovaná věc je tedy odlišná nejen skutkově, ale i právně, a proto z ní nelze činit závěry relevantní pro nyní projednávanou věc.

[71] Jde-li o unijní rozměr této otázky, je třeba vycházet z toho, že § 9c odst. 3 písm. b) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, upravující právo dotčené veřejnosti stát se účastníkem navazujícího řízení, je transpozicí čl. 6 odst. 4 směrnice EIA, neboť zajišťuje příslušným subjektům z řad dotčené veřejnosti včasnou a účinnou možnost účastnit se

pokračování

rozhodovacího řízení. Článek 6 odst. 4 směrnice EIA navazuje na čl. 6 odst. 4 Aarhuské úmluvy, podle nějž musí být účast (dotčené) veřejnosti zajištěna *v počátečním stadiu rozhodování, kdy jsou ještě všechny možnosti výběru a alternativ otevřeny a kdy účast veřejnosti může být účinná* (též rozsudek velkého senátu Soudního dvora EU z 8. 11. 2016, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, C-243/15, ECLI:EU:C:2016:838, bod 46). Rovněž směrnice EIA zavádí postup předchozí kontroly, který je založen na striktním kritériu pro vydání souhlasu s uskutečněním záměru či jeho změny, které zahrnuje zásadu obezřetnosti a umožňuje efektivně předcházet nepříznivému účinku zamýšlených záměrů na životní prostředí, mimo jiné prostřednictvím včasné a účinné možnosti účasti dotčené veřejnosti (body 2, 7, a 16 preambule a čl. 2 odst. 1, čl. 6 odst. 2 a 4 a čl. 11).

[72] Z rozsudku *Lesoochranárske zoskupenie VLK* plyne, že dotčená veřejnost [ve smyslu čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy, jakož i čl. 1 odst. 2 písm. e) směrnice EIA, a tedy též § 3 písm. i) bodu 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí] má právo na účinnou právní ochranu, jež spočívá v oprávnění podat žalobu proti správním rozhodnutím zahrnujícím posouzení příslušných správních orgánů, které předchází jakémukoli souhlasu s povolovanou činností. Konkrétně jde o správní rozhodnutí týkající se žádosti o účast v navazujícím řízení, posouzení nutnosti posouzení vlivů záměru či jeho změny na životní prostředí, nebo vhodnosti závěrů vyvozených z takového posouzení, pokud jde o rizika tohoto záměru či jeho změny, ať jsou to rozhodnutí samostatná nebo začleněná do rozhodnutí o věci samé. Dotčená veřejnost tudíž musí mít možnost napadnout v rámci takového opravného prostředku i prvotní rozhodnutí neprovést příslušné posouzení vlivů daného záměru na životní prostředí (body 55-61 rozsudku *Lesoochranárske zoskupenie VLK*).

[73] Popsaná účinná právní ochrana též musí zajišťovat přiměřenou a účinnou nápravu (čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy), respektive musí být spravedlivá, nestranná a včasná a nesmí být nepřiměřeně nákladná (čl. 11 odst. 4 druhá věta směrnice EIA). Soudní dvůr EU z uvedených východisek dovodil, že otázka sporného účastenství musí být primárně věcně řešena a vyřešena již v průběhu samotného správního řízení, případně na něj navazujícího soudního řízení. Otázku účastenství, a s ním spojených procesních, případně i hmotných práv, proto nelze na základě vnitrostátního práva, resp. jeho výkladu, odsouvat až do fáze obrany proti konečnému rozhodnutí o povolení záměru či jeho změny (body 62-73 rozsudku *Lesoochranárske zoskupenie VLK*). Soudní dvůr EU v této souvislosti zdůraznil význam (případně) aktivní účasti dotčené veřejnosti již v průběhu procesu rozhodování, která je spojena s možností většího a relevantnějšího rozvinutí argumentů týkajících se rizik nepříznivých účinků zamýšleného záměru či jeho změny na životní prostředí. Rizik, která příslušné orgány mají zohlednit před povolením realizace záměru či jeho změny.

[74] Byť rozsudek *Lesoochranárske zoskupenie VLK* primárně vykládá Směrnici Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, lze jeho závěry plně aplikovat i na nyní projednávanou věc vycházející ze směrnice EIA. Soudní dvůr EU totiž v uvedeném rozsudku uvedl, že jeho závěry se obdobně týkají též čl. 10a Směrnice Rady ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (85/337/EHS) upravujícího široký přístup dotčené veřejnosti k soudní ochraně (body 58-61 rozsudku *Lesoochranárske zoskupenie VLK*), jenž byl nahrazen čl. 11 směrnice EIA (srovnávací tabulka v příloze VI směrnice EIA).

[75] Lze tedy shrnout, že správní orgán si při posuzování účastenství dotčené veřejnosti [podle § 28 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 3 písm. i) bodem 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí] musí provést (i) zařídění záměru či jeho změny ve smyslu § 4 odst. 1 tohoto zákona, a (ii) v návaznosti na to, v případě splnění podmínek, provést jakési „kvazizjišťovací řízení“ ve smyslu § 7 uvedeného zákona. Posouzení a závěry správních orgánů pak samozřejmě podléhají soudnímu přezkumu. V opačném případě by osoba, jež o sobě tvrdí, že je účastníkem navazujícího řízení, v této fázi procesu neměla účinnou možnost domoci se soudního (tj. nezávislého) přezkumu neposouzení záměru či jeho změny (přínejmenším) ve zjišťovacím řízení. Je tomu tak (těž) proto, jak uvedeno výše, že akt, do něhož příslušný orgán vtělí svůj závěr, že určitý záměr či jeho změna nepodléhá zjišťovacímu řízení, není rozhodnutím podle části druhé správního řádu, nýbrž nezávazným vyjádřením podle části čtvrté správního řádu, jež nelze pokládat ani za samostatné soudně přezkoumatelné rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. V tom se liší od rozhodnutí vydaného ve skutečně proběhlém zjišťovacím řízení, že záměr nebo jeho změna nebudou posuzovány podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, jehož zrušení se může dotčená veřejnost, po bezvýsledném vyčerpání odvolání, domáhat žalobou, i jako neúčastník prvostupňového řízení (§ 7 odst. 6 a 9 tohoto zákona). Obdobně se může dotčená veřejnost, po bezvýsledném vyčerpání odvolání, podle § 9d odst. 1 ve spojení s § 9c odst. 4 tohoto zákona domáhat zrušení rozhodnutí vydaného v navazujícím řízení, mimo jiné z důvodu že byl nesprávně posouzen možný významný vliv záměru na životní prostředí, a to opět i jako neúčastník prvostupňového řízení.

VI.B.2 Přezkoumatelnost správních rozhodnutí ve světle uvedeného právního názoru

[76] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. *lze kasační stížnost podat (těž) z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí.*

[77] Podle § 109 odst. 4 s. ř. s. *je Nejvyšší správní soud vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c)] nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d)], jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.*

[78] Nepřezkoumatelnost je tak jednou z vad, u nichž Nejvyšší správní soud není při přezkumu napadeného soudního rozhodnutí vázán důvody uplatněnými v kasační stížnosti. K nepřezkoumatelnosti je tak Nejvyšší správní soud povinen přihlídnout z úřední povinnosti, i bez uplatnění odpovídající kasační námitky. Posouzení nepřezkoumatelnosti je zároveň logicky obecně krokem, který předchází posouzení námitek věcného charakteru, například tvrzenému nesprávnému hmotněprávnímu posouzení (rozsudek NSS ze 17. 5. 2017, čj. 7 Ads 284/2016-39, bod 18, a další tam citovaná judikatura). Má-li být soudní (správní) rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal správní soud (správní orgán) za rozhodný a jak uvažil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Uvedené musí nalézt svůj odraz v odůvodnění dotčeného rozhodnutí. Nepřezkoumatelné je tedy takové rozhodnutí, které nelze přezkoumat pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (rozsudek NSS z 6. 2. 2020, čj. 5 Afs 344/2019-30, bod 16, a tam citovaná judikatura).

pokračování

[79] Současně podle ustálené judikatury platí, že přezkoumá-li krajský (městský) soud správní rozhodnutí, které pro chybějící odůvodnění není přezkoumání vůbec způsobilé, zatíží nepřezkoumatelností i svůj vlastní rozsudek (rozsudky NSS z 13. 6. 2007, čj. 5 Afs 115/2006-91, či z 30. 11. 2023, čj. 8 As 137/2022-67, bod 27).

[80] Nejvyšší správní soud proto dále zkoumal, zda není rozhodnutí žalovaného, potažmo též rozhodnutí stavebního úřadu, jež s ním tvoří jeden celek, nepřezkoumatelné, a tedy zda městský soud nezatížil svůj rozsudek nepřezkoumatelností.

[81] Stavební úřad v nyní projednávané věci v souladu s předestřeným dílčím závěrem nepostupoval, neboť v usnesení toliko formálně odkázal na (resp. bez dalšího vyšel ze) sdělení z 19. 3. 2019, v němž dotčený orgán dospěl k závěru, že (nyní projednávaný) záměr podle (nové) právní úpravy účinné od 1. 11. 2017 nedosahuje příslušných limitních hodnot pro účely § 4 odst. 1 písm. c) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a ani nenaplnuje kritéria pro podlimitní záměr uvedená v § 4 odst. 1 písm. d) tohoto zákona, a proto není předmětem posuzování podle tohoto zákona (tj. nepodléhá ani zjišťovacímu řízení). Podpůrně stavební úřad uvedl, že shodný závěr je uveden i v bodě 7 vyjádření dotčeného orgánu z 31. 7. 2019, čj. MHMP 1539545/2019 (dále „vyjádření z 31. 7. 2019“), které bylo vydáno pro účely územního řízení.

[82] Žalovaný sice materiálně posouzení otázky (sporného) účastenství v nyní projednávané věci částečně provedl, jelikož (v reakci na jedinou „účastenskou“ odvolací námitku – bod [42] výše) dospěl k závěru, že záměr se neshoduje s původním záměrem, resp. nenavazuje na vydané stanovisko EIA k původnímu záměru z 29. 11. 2017, pročez územní řízení není navazujícím řízením. Nicméně dále, ve vztahu k samotnému záměru, stejně jako stavební úřad, toliko odkázal na sdělení z 19. 3. 2019 a zopakoval jeho závěry (str. 3 a 8 rozhodnutí žalovaného).

[83] Je tak evidentní, že stavební úřad ani žalovaný si otázku splnění podmínek účastenství stěžovatele v územním řízení sami materiálně vůbec neposoudili. Ve vztahu k posouzení (nynějšího) záměru, bez vazby na původní záměr, je z obou správních rozhodnutí patrné, že správní orgány chybně přistoupily ke sdělení z 19. 3. 2019 jako k závaznému stanovisku, z něž shodně převzaly závěr, že záměr není předmětem posuzování vlivů na životní prostředí podle § 4 odst. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

[84] Podle Nejvyššího správního soudu je tak evidentní, že správní orgány nepostupovaly v souladu s výše uvedenou povinností plynoucí především přímo z právní úpravy. Uvedené nelze považovat za zhojené ani tím, že správní rozhodnutí do sebe přejala (vtělila) odbornou úvahu dotčeného orgánu zachycenou ve sdělení z 19. 3. 2019. Toto sdělení totiž, v souladu s výše popsanými náležitostmi obsahu takového úkonu (bod [64] výše), neobsahuje řádné a přezkoumatelné odůvodnění učiněné odborné úvahy. Nelze z něj zjistit, na základě kterých konkrétních důvodů dotčený orgán k uvedenému závěru dospěl. Není z něj vůbec zřejmé, zda se podle něho nejedná o obchodní komplex či nákupní středisko, nebo zda záměr nenaplnuje limit zastavěné plochy 6 000 m² podle bodu 110 přílohy č. 1. V tomto ohledu je až zarážející, že sdělení z 19. 3. 2019, usnesení ani rozhodnutí žalovaného údaj o zastavěné ploše ve smyslu § 2 odst. 7 stavebního zákona vůbec neobsahují.

[85] I kdyby tedy správní orgány v nyní projednávané věci dospěly samy ke stejnému závěru jako dotčený orgán v uvedeném sdělení, měly povinnost svoji odbornou úvahu řádně a přezkoumatelně odůvodnit v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu, nikoli jen odkázat na neodůvodněné sdělení z 19. 3. 2019. Této své zákonné povinnosti však nedostály, neboť ani ze správních rozhodnutí nejsou seznatelné důvody, proč záměr nedosahuje příslušných limitních hodnot ve smyslu § 4 odst. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí ve spojení s přílohou č. 1. Svým postupem správní orgány zatížily svá rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů.

[86] Stavební úřad vedle sdělení z 19. 3. 2019 odkázal rovněž na bod 7 vyjádření z 31. 7. 2019, které výslovně označil za závazné stanovisko, z něž podle stavebního úřadu plyne shodný závěr. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že bod 7 skutečně obsahuje shodný, avšak rovněž neodůvodněný závěr, že záměr není předmětem posuzování vlivů na životní prostředí podle § 4 odst. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Dotčený orgán tento závěr výslovně označil za vyjádření podle § 154 správního řádu. Vyjádření podle části čtvrté správního řádu však nemá povahu závazného podkladového úkonu, jímž by byl stavební úřad při svém rozhodování o účastenství stěžovatele jakkoli vázán (obdobně bod [63] výše). Stavební úřad tak chybně posoudil povahu bodu 7 vyjádření z 31. 7. 2019, neboť nejde o závazné stanovisko ve smyslu § 149 správního řádu. Nadto, jde o pouhé neodůvodněné konstatování, i kdyby tedy závazným podkladem hypoteticky bylo, jeho obsah by neodpovídal ani v základní rovině přiměřeným požadavkům kladeným na odůvodnění správního úkonu, což by představovalo vadu nepřezkoumatelnosti závazného podkladového úkonu, k níž by správní soudy při posuzování zákonnosti správního rozhodnutí vycházejícího z takového závazného podkladu musely přihlédnout (obdobně rozsudky NSS z 16. 12. 2010, čj. 1 Ao 6/2010-130, č. 2445/2011 Sb. NSS, body 80-85, a z 18. 1. 2011, čj. 1 Ao 2/2010-185, č. 2397/2011 Sb. NSS, body 73 a 95).

[87] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí stavebního úřadu jsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů ohledně závěru, že záměr nepodléhá (neměl podléhat) přinejmenším zjišťovacímu řízení, potažmo následně posouzení vlivů záměru na životní prostředí, protože územní řízení vedené o záměru nebylo navazujícím řízením, a proto stěžovatel jako dotčená veřejnost nebyl účastníkem územního řízení.

[88] Městský soud k materiálnímu posouzení otázky (sporného) účastenství v nyní projednávané věci přistoupil v plném rozsahu, neboť provedl vlastní věcné posouzení toho, zda záměr podléhá posouzení vlivů záměru na životní prostředí (body 57-67 napadeného rozsudku). Nicméně, vzhledem k tomu, že městský soud věcně přezkoumal rozhodnutí žalovaného, potažmo rozhodnutí stavebního úřadu, která pro chybějící odůvodnění nebyla přezkoumání vůbec způsobila, zatížil nepřezkoumatelností svůj vlastní rozsudek (bod [79] výše).

[89] Otázkou, zda záměr podléhá (měl podléhat) přinejmenším zjišťovacímu řízení se dosud přezkoumatelným způsobem nezabývaly správní orgány. Proto jsou minimálně předčasné veškeré úvahy a závěry městského soudu o tom, že záměr nepodléhal posouzení vlivů záměru na životní prostředí a stěžovatel tak nebyl účastníkem územního řízení, jež nebylo řízením navazujícím.

pokračování

[90] Nejvyšší správní soud si je vědom své judikatury, podle níž došlo-li k vydání rozhodnutí o věci samé (zde umístění stavby), nelze již rozhodovat o tom, zda určitá osoba je, či není účastníkem řízení podle § 28 odst. 1 správního řádu, s výjimkou zákonem předpokládaných výjimek (rozsudek NSS čj. 9 As 222/2014-147, body 27 a násl.). Jde-li o časovou koordinaci průběhu správních řízení o účastenství a o umístění stavby, byly závěry této judikatury v nyní projednávané věci dodrženy. Usnesení stavebního úřadu, kterým bylo 17. 3. 2020 podle § 28 odst. 1 správního řádu rozhodnuto, že stěžovatel není účastníkem řízení o umístění stavby, bylo vydáno ještě před vydáním rozhodnutí o umístění stavby. To bylo vydáno až 17. 4. 2020 (obdobně rozsudek Krajského soudu v Praze z 25. 5. 2021, čj. 51 A 42/2019-51, bod 20). Stejně tak rozhodnutí žalovaného ve věci účastenství bylo vydáno před vydáním rozhodnutí o zamítnutí nepřípustného odvolání proti rozhodnutí o umístění stavby (bod [3] výše). V důsledku nynějšího rozsudku Nejvyššího správního soudu a rozsudku vydaného v související věci sp. zn. 8 As 276/2021 (tam Nejvyšší správní soud zrušil, spolu s tam napadeným rozsudkem městského soudu, rovněž rozhodnutí žalovaného o zamítnutí nepřípustného odvolání proti rozhodnutí o umístění stavby) se otázka účastenství vrací do fáze odvolacího řízení před žalovaným, kdy nyní není postaveno najisto, zda stěžovatel je (měl být) účastníkem územního řízení, a tedy zda jeho odvolání proti rozhodnutí o umístění stavby bylo přípustné.

VI.B.3 Výklad vnitrostátního práva konformní s cíli směrnice EIA a Aarhurské úmluvy

[91] Z nálezu Ústavního soudu z 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 22/17 (N 16/104 SbNU 135; 124/2021 Sb.), citovaného již městským soudem v napadeném rozsudku, plyne, že na porušení povinnosti vykládat českou právní úpravu v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí konformně s cíli Aarhurské úmluvy nelze usuzovat jen z toho, že stěžovateli jako dotčené veřejnosti není umožněna účast v územním řízení, není-li řízením navazujícím ve smyslu § 3 písm. g) bodu 1 uvedeného zákona. Je tomu tak proto, že Aarhurská úmluva nezaručuje účastenství dotčené veřejnosti ve všech rozhodovacích procesech, resp. u všech záměrů, nýbrž pouze u těch, kde „*skutečně reálně brozí závažný zásah do práva na příznivé životní prostředí*“. To však v nyní projednávané věci nebylo dosud postaveno najisto, neboť správní orgány rozhodující o účastenství stěžovatele se dosud, v rozporu se zákonem, řádně a přezkoumatelně nezabývaly otázkou, zda záměr podléhá (měl podléhat) přinejmenším zjišťovacímu řízení, potažmo následně posouzení vlivů záměru na životní prostředí. Závěr správních orgánů bude následně moci být předmětem soudního přezkumu. Podle Nejvyššího správního soudu tím bude v souladu s cíli směrnice EIA i Aarhurské úmluvy dostatečně zajištěno právo dotčené veřejnosti na účinnou právní ochranu zajišťující přiměřenou a účinnou nápravu.

VII. Závěr a náklady řízení

[92] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedených úvah dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, jelikož napadený rozsudek městského soudu i napadená správní rozhodnutí shledal nepřezkoumatelnými. V souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. proto rozsudek městského soudu v rozsahu napadených výroků I. a II. zrušil. Současně zrušil i nenapadený výrok III. (o náhradě nákladů řízení OZNŘ), jenž nemůže sám o sobě obstát, jelikož je závislý na skončení řízení. Oproti tomu výrok IV. o vrácení přeplatku na soudním poplatku

samostatně ob stojí, neboť není vázán na skončení řízení, a proto v tomto rozsahu Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu nezrušil.

[93] Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí městského soudu, a pokud již v řízení před městským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí městského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu (§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že v dané věci by městský soud v souladu s vysloveným závazným právním názorem a charakterem vytýkaných vad neměl jinou možnost než zrušit žalobou napadené rozhodnutí žalovaného, rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) a § 78 odst. 4 s. ř. s. tak, že sám rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V něm je vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud nepřistoupil ke zrušení rozhodnutí stavebního úřadu, neboť shledanou vadu nepřezkoumatelnosti tohoto rozhodnutí lze případně zhojit i v dalším řízení před žalovaným.

[94] Žalovaný v dalším řízení učiní vlastní přezkoumatelně odůvodněnou odbornou úvahu, zda záměr nepodléhá (neměl podléhat) přinejmenším zjišťovacímu řízení, potažmo následně posouzení vlivů záměru na životní prostředí. Tedy zda územní řízení vedené o záměru nebylo (nemělo být) navazujícím řízením, jehož účastníkem by byl (měl být) i stěžovatel jako dotčená veřejnost podle § 9c odst. 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. V kontextu výše shrnuté bohaté argumentace stěžovatele a OZNR by se měl žalovaný zaměřit především na otázku, zda záměr není záměrem ve smyslu § 4 odst. 1 písm. c) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí ve spojení s bodem 110 přílohy č. 1, jenž automaticky podléhá zjišťovacímu řízení. Tedy, zda záměr není obchodní komplex či nákupní středisko s celkovou zastavěnou plochou minimálně 6 000 m². V tomto ohledu by bylo namístě vyjádřit se k otázce, zda obchodním komplexem není i stavba obsahující větší množství jednotlivých prodejen s vlastními vstupy v rámci jednoho objektu.

[95] V případě, že Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a současně zrušil i rozhodnutí správního orgánu podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Při rozhodování o náhradě nákladů řízení vychází soudní řád správní z celkového úspěchu ve věci (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Stěžovatel úspěšný byl, a proto má právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti. Žalovaný naopak úspěch neměl, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[96] Náklady stěžovatele za řízení o žalobě tvoří zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč za žalobu a odměna advokáta. Ta zahrnuje dva úkony právní služby spočívající v přípravě a převzetí zastoupení a sepsání žaloby (§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), přičemž za každý z nich náleží částka 3 100 Kč (§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu) a paušální náhrada hotových výdajů v částce 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Za řízení o žalobě tak zástupci stěžovatele náleží odměna a náhrada hotových výdajů ve výši 6 800 Kč [2 x (3 100 + 300)]. Jelikož je zástupce stěžovatele plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se tato částka o částku 1 428 Kč

pokračování

odpovídající 21% dani z přidané hodnoty na celkovou částku 8 228 Kč. Celkové náklady stěžovatele za řízení o žalobě tak činí 11 228 Kč.

[97] Náklady stěžovatele za řízení o kasační stížnosti tvoří zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč za kasační stížnost a odměna advokáta za dva úkony právní služby spočívající v sepsání kasační stížnosti a repliky [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Za každý úkon náleží částka 3 100 Kč a paušální náhrada hotových výdajů v částce 300 Kč. Za řízení o kasační stížnosti tak zástupci stěžovatele náleží odměna a náhrada hotových výdajů ve výši 6 800 Kč [2 x (3 100 + 300)]. Tato částka se zvyšuje o částku 1 428 Kč odpovídající 21% dani z přidané hodnoty na celkovou částku 8 228 Kč. Celkové náklady stěžovatele za řízení o kasační stížnosti tak činí 13 228 Kč.

[98] Výsledná částka nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti tedy činí 24 456 Kč.

[99] Žalovaný je povinen stěžovateli zaplatit náhradu nákladů řízení ve výši 24 456 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce JUDr. Ondřeje Tošnera, Ph.D., advokáta.

[100] OZNŘ nemá právo na náhradu nákladů řízení. OZNŘ má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, případně jí soud může z důvodů zvláštního zřetele hodných na návrh přiznat i náhradu dalších nákladů řízení. V daném případě však žádná z těchto zákonem předvídaných situací v řízení před městským soudem ani v řízení o kasační stížnosti nenastala.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 26. února 2024

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu