Vyvěšeno dne: 23. 10. 2026
Svěšeno dne: 6. 11. 2026

Lenka Janků

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Evy Šonkové a soudců Karla Šimky a Václava Štencla v právní věci žalobkyně/navrhovatelky: **Ing. Hana Machková**, zastoupena JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Vodičkova 704/36, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábř. L. Svobody 1222/12, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Správa železnic, státní organizace**, se sídlem Dlážděná 1003/7, Praha 1, a proti odpůrci: **Hlavní město Praha**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, zastoupené JUDr. Tomášem Hlaváčkem, advokátem se sídlem Kořenského 1107/15, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 7. 2025, čj. MD-28782/2024-910/37, a ve věci návrhu na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy Z 2048/00, vydaného usnesením Zastupitelstva hl. m. Prahy č. 16/4 ze dne 26. 4. 2012, o kasační stížnosti žalobkyně/navrhovatelky proti výrokům II. až VI. rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 24. 6. 2026, čj. 76 A 7/2025-132,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalobkyně/navrhovatelka **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému, odpůrci a osobě zúčastněné na řízení **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Magistrát hlavního města Prahy dne 29. 12. 2023 schválil na základě žádosti Správy železnic (osoby zúčastněné na řízení) záměr označený jako „Modernizace traťového úseku Praha-Libeň – Praha-Malešice, I. stavba“ (dále též „záměr“). Výrokem I. stanovil druh a účel umisťované stavby, umístění a prostorové řešení stavby, popsal stavební objekty a vyjmenoval provozní soubory. Výrokem II. povolil kácení dřevin rostoucích mimo les a stanovil podmínky pro kácení. Výrokem III. povolil výjimku ze zákazu u zvláště chráněného druhu živočicha bobra evropského a stanovil podmínky výjimky. Výrokem IV. stanovil podmínky pro ochranu území, projektovou a realizační

přípravu stavby. Výrokem V. vymezil území dotčené vlivy stavby. Výrokem VI. stanovil platnost územního rozhodnutí na dobu pěti let od nabytí právní moci.

[2] Proti tomuto rozhodnutí podaly právní předchůdkyně žalobkyně a další fyzické a právnické osoby odvolání. Žalovaný ve výroku I. napadeného rozhodnutí zamítl odvolání některých odvolatelů jako nepřípustná. Výrokem II. zamítl odvolání některých odvolatelů jako opožděná. Ve výroku III. do jednotlivých výroků doplnil nové zpřesňující podmínky a ve zbytku rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy potvrdil.

[3] Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně u Krajského soudu v Ostravě. V žalobě se domáhala zrušení napadeného i prvostupňového rozhodnutí. Současně navrhla zrušení opatření obecné povahy uvedeného v záhlaví (dále jen „změna Z 2048/00“), které dne 26. 4. 2012 schválilo zastupitelstvo hl. m. Prahy.

[4] Krajský soud odmítl žalobu v části směřující proti výrokům I. a II. napadeného rozhodnutí, kterými žalovaný zamítl odvolání jako nepřípustná, respektive opožděná (výrok I. napadeného rozsudku), neboť shledal, že se napadené výroky týkají výlučně jiných osob než žalobkyně. Ve zbytku, tedy v části směřující proti výroku III. napadeného rozhodnutí, žalobu zamítl (výrok II. napadeného rozsudku).

[5] Námitky směřující vůči špatně navrženému a naddimenzovanému mostu, který je součástí modernizace trati, posoudil krajský soud jako příliš obecné a odkázal na argumentaci žalovaného technickou zprávou zdůvodňující návrh umístění mostu. Odkazem vypořádal také námitku nejednotného posouzení záměru v revizních stanoviscích Ministerstva zdravotnictví a Ministerstva životního prostředí. V dotčené lokalitě se připravuje stavba vysokorychlostní trati (dále jen „VRT“), která však představuje samostatný záměr. Krajský soud má, stejně jako žalovaný, za dostatečně prokázané, že posouzení negativních vlivů bylo provedeno samostatně pro záměr modernizace trati, přičemž informace o stavbě VRT ministerstvo použilo jen pro obecný závěr o potřebnosti rozvoje železnice.

[6] K žalobní námitce, že orgán ochrany přírody nepoměřil zájem na zachování ploch s kódem PS (sady, zahrady, vinice) a ZMK (zeleň městská a krajinná), a námitce nahrazení tohoto poměření úvahou žalovaného krajský soud uvedl, že uvedené posouzení je součástí stanoviska Ministerstva pro místní rozvoj a žalovaný jej pouze stylisticky upravil za účelem syntézy informací v napadeném rozhodnutí.

[7] V otázkách souladu umístění stavby opěrné zdi v ploše izolační zeleně s územním plánem a naplnění podmínek textové části Zásad územního rozvoje hlavního města Prahy spočívajících v požadavku na zachování vysokých přírodních a krajinných hodnot odkázal krajský soud souhlasně na napadené rozhodnutí.

[8] Námitkou zásahu záměru do celoměstského systému zeleně se krajský soud věcně nezabýval, neboť žalobkyně nijak nevysvětlila, jak se i případná nesprávnost posouzení zásahu do systému celoměstské zeleně dotkne jejích práv nebo právní sféry. Podpůrně uvedl, že zásah do systému celoměstské zeleně byl v napadeném rozhodnutí posouzen správně. Obdobně nepovažoval za přípustnou námitku, že nebyl posouzen zásah do území se zvýšenou ochranou zeleně a do územního systému ekologické stability. Podpůrně krajský soud odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a poznamenal, že žalobkyně proti těmto závěrům nevznesla žádnou argumentaci.

[9] Věcně se již krajský soud zabýval námitkou nedostatečného odůvodnění stanoviska orgánu ochrany přírody, které považovalo stavbu za souladnou s požadavky na ochranu krajinného rázu. Vyhodnotil ji však jako nedůvodnou, neboť žalovaný zásah do krajinného rázu hodnotil a polemika žalobkyně byla pouze obecná. U námitky neadekvátnosti náhradní výsadby za vykácené stromy a porosty krajský soud znovu uvedl, že žalobkyně neuvedla žádné konkrétní myslitelné dotčení na svých právech, a proto námitku považoval za nepřípustnou.

[10] Krajský soud se neztotožnil s námitkami brojícími proti akustické studii. Pro její tvorbu byly dle rozhodnutí žalovaného použity reálné hodnoty hluku, přičemž výpočet vycházel ze stavu trati. Železniční svršek a spodek budou rekonstruovány včetně sanace pražcového podloží, stávající tuhé podkladnicové upevnění bude vyměněno za bezpodkladnicové. V technických detailech odkázal na napadené rozhodnutí. Vypořádání námitky krajský soud uzavřel s tím, že žalobkyně v odvolání ani v žalobních námitkách neuvedla konkrétní údaje rozporující vstupy nebo výstupy akustické studie. Další skutečnosti, které žalobkyně rozporovala, tj. obměnu vozového parku a výměnu brzdících špalíků, označil krajský soud za nikoliv zásadní pro akustickou studii. Neztotožnil se ani s námitkou zvýšeného hluku v zimním období pro její obecnost.

[11] Krajský soud rovněž aproboval závěry žalovaného ohledně stanoviska k posouzení vlivů záměru na životní prostředí (dále „stanovisko EIA“). Námitky vůči souhlasnému závaznému stanovisku EIA k ověření změn záměru posoudil jako vyjádření nesouhlasu bez vlastní argumentace, proč je názor Ministerstva životního prostředí nesprávný. Pochybení neshledal ani v případě nereálnosti vizualizací, protože žalovaný správně vyšel z toho, že zákon pro potřeby procesu EIA neuvádí konkrétní požadavky na zpracování podkladů pro vyhodnocení vlivu záměru na krajinný ráz na základě závazných stanovisek a posoudil vliv záměru na krajinný ráz komplexně, nejen na základě vizualizace. Záměr modernizace trati rovněž považoval za souladný s podmínkami využití území přírodního parku. Souhrnné vyhodnocení vlivu na životní prostředí bylo zpracováno podle skutečného, revitalizovaného stavu vodního toku Rokytka.

[12] K námitce znehodnocení nemovitostí v lokalitě krajský soud poukázal na odůvodnění v napadeném rozhodnutí, že pokud kdokoliv investoval v daném území finanční prostředky, měl tak činit s vědomím toho, co v okolí může být postaveno v souladu s územně plánovací dokumentací, neboť v územním plánu je vymezena plocha veřejně prospěšné stavby Praha 9 – průjezd železničním uzlem Praha v rámci stavby prvního železničního koridoru Děčín-Břeclav. K námitce zásahu do provozu cyklostezky odkázal na stanovisko EIA a tam uvedené podmínky omezeného provozu. K námitce negativního vlivu zdvojkolejnění trasy na výskyt bobra evropského krajský soud uvedl, že žalovaný dostatečně vysvětlil, proč stavební záměr (po dokončení) nebude mít na jeho přirozený habitat vliv. Proč krajský soud nevyhověl ani ostatním žalobním námitkám, není pro posouzení kasační stížnosti podstatné, neboť do této části odůvodnění napadeného rozsudku kasační argumentace nemíří.

[13] Návrh na zrušení opatření obecné povahy krajský soud zamítl (výrok III. napadeného rozsudku). V odůvodnění uvedl, že navrhovatelka je aktivně legitimována pouze k námitce, že napadené opatření obecné povahy je v rozporu s předpisy na ochranu veřejného zdraví, neboť řeší nedostatečně otázku hlukových limitů. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, čj. 1 Ao 7/2011-526, který klade těžiště posuzování nejvyšších přípustných hodnot hluku do územního rozhodnutí, dospěl k závěru o nedůvodnosti této námitky.

[14] Námitkou nezákonnosti se krajský soud nezabýval pro její obecnost. U nedostatku odůvodnění souladu s nadřazenými Zásadami územního rozvoje hlavního města Prahy, které stanovily zvyšování podílu zeleně, neshledal dotčení individuálních zájmů navrhovatelky. Námitka nezákonného vymezení nového zastavitelného území je dle názoru krajského soudu jednoznačně

důvodem pro návrh na zrušení opatření obecné povahy ve lhůtě jednoho roku. Úkolem akcesorického přezkumu není podle krajského soudu abstraktní přezkoumání celého procesu přijímání OOP, ale ochrana práv navrhovatelky v rozsahu jí identifikovaných zájmů. Takový zájem však krajský soud neshledal. Obdobně se vypořádal s námitkou chybějícího vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů na životní prostředí a nedostatečného odůvodnění napadeného opatření obecné povahy.

[15] Proti rozsudku krajského soudu brojí žalobkyně/navrhovatelka (stěžovatelka) kasační stížností.

II. Kasační stížnost

II.a Incidenční přezkum opatření obecné povahy

[16] Stěžovatelka napadá výrok III., kterým krajský soud zamítl návrh na zrušení opatření obecné povahy. Krajský soud měl pochybit, když jednotlivé námitky posoudil jako nepřípustné, ačkoliv stěžovatelka podmínku přípustnosti v podobě myslitelného tvrzení dotčení právní sféry splnila. Ta se totiž v případě incidenčního přezkumu opatření obecné povahy odvíjí od toho, zda navrhovatelce svědčí právo podat žalobu ve věci, v níž bylo opatření obecné povahy užito (rozsudek NSS ze dne 25. 1. 2018, čj. 1 As 285/2017-69).

[17] Krajský soud však k otázce přípustnosti, tj. aktivní procesní legitimace, přistupoval, jako by se odvíjela od tvrzení o zkrácení na právech samotným opatřením obecné povahy. Nadto přípustnost jednotlivých námitek podmínil tím, aby se každá z nich samostatně dotýkala subjektivních práv stěžovatelky. Jak plyne z usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 5. 2019, čj. 2 As 187/2017-264, č. 3903/2019 Sb. NSS, ani v řízení o abstraktním přezkumu nelze přípustnost jednotlivých námitek takto štěpit; je-li právní sféra navrhovatele dotčena, může se dovolat i porušení předpisů chránících veřejný zájem.

[18] K otázce individuálního dotčení stěžovatelka připomíná, že je vlastníkem nemovitostí v bezprostřední blízkosti záměru umístěného na území dotčeném změnou Z 2048/00. Její zájem na ochraně zeleně, řádném vymezení zastavitelného území a na vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů se překrývá s jejím právem na příznivé životní prostředí. Veřejný zájem je v tomto případě kolektivním zájmem velkého množství jednotlivců, jenž s jejich subjektivními právy velmi úzce souvisí.

[19] Napadený rozsudek je v otázce myslitelného dotčení vnitřně nekonzistentní. Při posuzování žalobní námitky zásahu stavby do krajinného rázu krajský soud nevyloučil dotčení na právech stěžovatelky z důvodu umístění domu stěžovatelky v sousední lokalitě (bod 46 napadeného rozsudku). Pokud krajský soud nevyloučil dotčení na právech u zásahu do krajinného rázu, neměl jej vyloučit ani u námitek ochrany zeleně, vymezení zastavitelného území a posouzení kumulativních a synergických vlivů. Krajský soud dále pochybil, když stěžovatelce vytknul nevyužití roční lhůty pro abstraktní přezkum.

[20] Konečně krajský soud nesprávně posoudil akcesorickou povahu námitek stěžovatelky vůči změně Z 2048/00, která vyžaduje, aby tvrzená vada opatření obecné povahy byla významná pro rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí, v němž bylo opatření obecné povahy užito (rozsudek NSS ze dne 4. 10. 2022, čj. 4 Ao 7/2021-179, č. 4404/2022 Sb. NSS). V návrhu tvrzené vady změny Z 2048/00 mají dle stěžovatelky vliv na zákonnost rozhodnutí o umístění stavby.

[21] Společně s námitkami vůči posouzení aktivní procesní legitimace brojí stěžovatelka proti podpůrnému věcnému vypořádání jednotlivých návrhových bodů. Odůvodnění krajského soudu týkající se nezákonného vymezení zastavitelného území, absence vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů a nedostatečného odůvodnění opatření obecné povahy jako celku považuje za nepřezkoumatelné. Dále shledává nesprávnost jednotlivých podpůrných posouzení a krajskému soudu vytýká, že nebyl oprávněn chybějící úvahy pořizovatele nahradit vlastními.

[22] Konstatování krajského soudu, že železniční koridor již existuje, takže jeho rozšíření povede přes pozemky vedoucí kolem něj, je tautologií a nesplňuje zákonné podmínky vymezení zastavitelného území. Podle § 55 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), lze další zastavitelné plochy vymezit pouze na základě prokázání a) nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy; b) potřeby vymezení nových zastavitelných ploch. Odůvodnění, jež vyjadřuje pouze motivaci pořizovatele ke zvolenému řešení, nikoli posouzení zákonných podmínek § 55 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006, považuje judikatura za nedostatečné a nepřezkoumatelné (rozsudky NSS ze dne 24. 7. 2013, čj. 2 Aos 1/2013-138, ze dne 28. 2. 2017, čj. 4 As 220/2016-198, č. 3557/2017 Sb. NSS, ze dne 12. 3. 2014, čj. 7 Aos 2/2013-49, ze dne 22. 12. 2011, čj. 8 Ao 6/2011-87, č. 2741/2013 Sb. NSS, ze dne 24. 8. 2010, čj. 5 Ao 4/2010-29).

[23] Poukaz krajského soudu na vyhodnocení vlivů na životní prostředí dostupné na webových stránkách odpůrce rovněž neodpovídá na celý návrhový bod. Stěžovatelka v námitce netvrdila, že vyhodnocení vlivů neexistuje, nýbrž že dotčený orgán rozhodl, že změna Z 2048/00 nebude posuzována z hlediska svých vlivů ani z hlediska vlivů kumulativních a synergických. Závěr zjišťovacího řízení, podle něhož nebude změna posuzována z hlediska vlivů na životní prostředí, musí být podle § 10d odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, odůvodněn. Toto odůvodnění nemůže být nahrazeno žádnými jinými dokumenty, které zamýšlenou změnu z různých hledisek hodnotí (rozsudek NSS čj. 2 Aos 1/2013-138). Úvaha krajského soudu, že vysokorychlostní trať byla v době přijetí změny Z 2048/00 teprve ve stádiu úvah, je podle stěžovatelky nesprávná, protože samo odůvodnění změny uvádí, že úsek je prověřován jako možná trasa vysokorychlostní železnice. Kumulativní a synergické vlivy se navíc týkají i druhé etapy zdvojkolejnění a dalších záměrů v území.

[24] Odůvodnění změny Z 2048/00 dále nesplňuje požadavky § 173 odst. 1 ve spojení s § 68 odst. 3 správního řádu. Odůvodnění opatření obecné povahy musí obsahovat vyhodnocení souladu s nadřazenou územně plánovací dokumentací, vypořádání připomínek a rozhodnutí o námitkách a vyhodnocení vlivů. Odůvodnění změny Z 2048/00 se však omezuje na pouhé konstatování účelu změny a nepřezkoumatelná jednovětá sdělení o souladu se zadáním nebo cíli a úkoly územního plánování.

[25] Nesprávným shledává stěžovatelka taktéž věcné posouzení námitky rozporu s předpisy na ochranu veřejného zdraví. Krajský soud nesprávně aplikoval závěry Nejvyššího správního soudu z rozsudku ze dne 21. 6. 2012, čj. 1 Ao 7/2011-526. Citovaná pasáž neuvádí, že územně plánovací akt je zproštěn povinnosti hlukovou a kumulativní zátěž posuzovat. Naopak tentýž rozsudek potvrzuje povinnost identifikovat a vyhodnotit kumulativní a synergické vlivy včetně těch hlukových. Dále stěžovatelka připomíná, že orgán ochrany veřejného zdraví svůj souhlas se změnou podmínil doložením hodnocení zdravotních rizik a akustické studie. Odůvodnění změny Z 2048/00 splnění podmínek nedokládá. Vzhledem k námitkám vůči akustické studii z územního řízení stěžovatelka nesouhlasí ani s argumentem krajského soudu na tuto studii odkazujícím.

II.b Nesprávné posouzení souladu rozhodnutí s regulativy územního plánu

[26] Ve vztahu k výroku II., kterým krajský soud zamítl žalobu, stěžovatelka namítá nesprávné posouzení souladu napadeného rozhodnutí s regulativy územně plánovací dokumentace. U žalobních bodů směřujících vůči zásahu do celoměstského systému zeleně, územního systému ekologické stability, území se zvýšenou ochranou zeleně a nedostatečné náhradní výsadbě stěžovatelka poukazuje na to, že krajský soud nesprávně posoudil otázku její aktivní legitimace.

[27] Krajský soud uvedené žalobní body věcně neprojednal pro nedostatek dotčení práv. Podle usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS, je aktivní procesní legitimace dána vždy, nelze-li s ohledem na tvrzení žalobce zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo. Stěžovatelka se považuje za aktivně procesně legitimovanou k podání žaloby a poukazuje na to, že krajský soud řadu dalších námitek věcně posoudil.

[28] Otázka, zda konkrétní žalobní bod souvisí s právní sférou žalobkyně, je otázkou aktivní věcné legitimace. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2025, čj. 6 As 186/2023-104, je věcná legitimace vymezena jako závěr o skutečném vztahu přezkoumávané úpravy k právní sféře žalobce a zároveň o skutečné nezákonnosti. Krajský soud tedy měl otázku dotčení práv řešit až při věcném projednání, neboť jde o důvodnost, nikoli přípustnost námitek.

[29] Ve spojení s otázkou aktivní procesní a věcné legitimace stěžovatelka brojí proti některým dílčím závěrům krajského soudu ohledně námitek souladu napadeného rozhodnutí s regulativy územně plánovací dokumentace. Předně nelze ochranu zeleně paušálně vyloučit jako zájem, který se s právní sférou stěžovatelky míjí. Ta v žalobě totiž uvedla, že územní rozhodnutí zasahuje do jejího práva na příznivé životní prostředí, a svou legitimaci odvozovala i od negativního zásahu do celkového vzhledu okolí. Zároveň není vyloučena možnost žalobce dovolat se norem chránících primárně veřejný zájem, souvisí-li s jeho veřejnými subjektivními právy (rozsudek čj. 6 As 186/2023-104, bod 35).

[30] V otázce myslitelného dotčení jakožto předpokladu aktivní procesní legitimace je napadený rozsudek nekonzistentní. Krajský soud stěžovatelce obecně vytýká nekonkrétní tvrzení dotčení jejích veřejných subjektivních práv. Žalobní bod o zásahu do krajinného rázu Hořejšího rybníka však věcně projednal, protože podle něho vzhledem k poloze nemovitostí stěžovatelky nelze dotčení na právech vyloučit. Blízkost nemovitosti je však neměnná. Pokud stačila k poskytnutí aktivní procesní legitimace u jedné námitky, měla by postačit u všech.

[31] Vedle posouzení otázky aktivní procesní legitimace stěžovatelka napadá nesprávnost věcného posouzení žalobních bodů mířících na soulad s regulativy územně plánovací dokumentace. Stěžovatelka již v žalobě společně k jednotlivým námitkám uvedla, že žádný z dotčených orgánů soulad s uvedenými regulativy neposoudil. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2017, čj. 7 As 143/2017-75, vyplývá, že regulativ ochrany zeleně je podkladem rozhodování v území a orgán se od něj může odchýlit pouze, pokud svůj postup řádně odůvodní. K jednotlivým námitkám stěžovatelka uvádí následující.

[32] Celoměstský systém zeleně – zde krajský soud vedle závěru o nepřípustnosti podpůrně námitku věcně posoudil a uzavřel, že na těchto plochách je podmíněně přípustná dopravní nebo technická infrastruktura za podmínky, že nebude narušena funkčnost systému, což bylo v napadeném rozhodnutí posouzeno. Stěžovatelka uvádí, že napadené rozhodnutí obsahuje pouze popis stavu, nikoliv posouzení zásahu.

[33] Územní systém ekologické stability – také zde krajský soud podpůrně uvedl, že žalovaný správně došel k závěru, že systém nebude významně dotčen na žádné ze svých úrovní. Tyto plochy mohou být podle oddílu 8 územního plánu využity pouze k umístění příčných přechodů a technické infrastruktury, přičemž její umístění je podmíněně přípustné pouze za podmínky zachování minimálních prostorových parametrů daných příslušnou metodikou pro tvorbu územního systému ekologické stability. Stavby by neměly tvořit migrační bariéru. Orgán ochrany přírody na tento regulativ pouze odkázal, věcně jej neposoudil.

[34] Opěrná zeď v ploše izolační zeleně – krajský soud aproboval zařazení opěrné zdi do kategorie „nejmenované využití" podmíněně přípustné, jež svým charakterem odpovídá hlavnímu či přípustnému využití. Opěrná zeď však svým charakterem neodpovídá hlavnímu ani přípustnému využití.

[35] Enkláva otevřené krajiny – krajský soud aproboval závěr žalovaného, podle něhož vymezení enklávy otevřené krajiny není podmínkou pro rozhodování v území a týká se posouzení zásahu do krajinného rázu, který byl proveden. Enkláva otevřené krajiny je podle stěžovatelky podmínkou textové části Zásad územního rozvoje hlavního města Prahy, tedy nadřazené územně plánovací dokumentace normující zachování vysokých přírodních a krajinných hodnot v enklávách otevřené krajiny. Soulad s tímto regulativem však napadené rozhodnutí neposoudilo.

[36] Náhradní výsadba – krajský soud podpůrně uvedl, že žalovaný náhradní výsadbu odůvodněně stanovil. Stěžovatelka však v žalobě brojila proti skutečnosti, že napadené rozhodnutí závazně nestanovilo rozsah výsadby, ačkoliv právě sadovými úpravami žalovaný argumentuje při posouzení zásahu do krajinného rázu.

II.c Námitka nejednotného vymezení předmětu posouzení

[37] Stěžovatelka dále napadá výrok II. napadeného rozsudku pro způsob, jakým krajský soud vypořádal námitku nejednotného předmětu posouzení (body 39, 49, 50, 52 a 57 napadeného rozsudku). Dotčené orgány posuzovaly záměr široce, tedy jako součást mezinárodního koridoru, tam, kde bylo třeba prokázat převažující veřejný zájem a neexistenci jiného uspokojivého řešení: u výjimky ze zákazu u bobra evropského podle § 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, u zásahu do krajinného rázu a u kácení dřevin. Naopak úzce jej posoudily jako samostatnou stavbu tam, kde šlo o jeho negativní vlivy, zejména v podobě hlukové zátěže. Stěžovatelka nesouhlasí s tím, že na její žalobní námitky bylo možné nahlížet jako na obecné, případně opakující námitky odvolací.

[38] Závěr krajského soudu v bodě 39, podle něhož ministerstvo informaci o VRT použilo jen pro obecný závěr o rostoucí potřebnosti železnice, má být v rozporu s textem revizního závazného stanoviska ze dne 1. 8. 2024. To podle stěžovatelky odkaz na celý koridor použilo jako nosný důvod pro závěr o převaze veřejného zájmu i o neexistenci jiného řešení. Krajský soud tak aproboval odůvodnění veřejného zájmu přínosy jiného, dosud nepovoleného záměru. Veřejný zájem však má být individualizován ve vztahu k posuzovanému záměru a důkladně podložen (rozsudky NSS ze dne 28. 5. 2025, čj. 6 As 355/2023-41, ze dne 12. 5. 2020, čj. 8 As 63/2018-112, a ze dne 10. 5. 2013, čj. 6 As 65/2012-161).

[39] Ve vztahu k hlukové zátěži stěžovatelka poukazuje na to, že Ministerstvo zdravotnictví posoudilo hluk pouze pro umisťovanou stavbu. Závazné stanovisko ministra životního prostředí ze dne 6. 12. 2024 pak posouzení kumulace s VRT přesunulo do pozdějšího řízení. Součet vlivů tak nikdo neposoudil, ačkoli jsou hygienické limity hluku v území již nyní překračovány (rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2012, čj. 1 As 135/2011-246). Záměr nelze uměle dělit ani přehlížet kumulativní

účinek různých záměrů (rozsudky NSS ze dne 17. 12. 2021, čj. 1 As 236/2018-86, č. 4292/2022 Sb. NSS, a ze dne 13. 12. 2018, čj. 6 As 139/2017-73). Samostatnost dalších záměrů proto podle stěžovatelky není důvodem proč je nezohlednit.

[40] Stěžovatelka dále rozporuje argument krajského soudu, že v žalobě nespecifikovala důsledky změny odhadu denního počtu vlaků ani výstavby obytného souboru „Tesla Hloubětín". Obojí však vyplývá ze spisu. Oznámení záměru z roku 2014 uvádí výhledový stav 102 vlaků denně, zatímco akustická studie pro rok 2035 počítá se 143 vlaky denně. Nárůst je přitom soustředěn zejména v noční době, ve které akustická studie zjistila překročení hygienických limitů. Zohledněn měl být také záměr „Tesla Hloubětín" (obytný komplex).

[41] V bodě 49 krajský soud vnitřně rozporně označil obnovu vozového parku za notorietu a zároveň za okolnost pro závěry akustické studie nepodstatnou. Z odůvodnění není zřejmé, jakou roli tento předpoklad ve výsledku akustického posouzení měl. Podřazení tohoto předpokladu pod skutečnost obecně známou je nadto nesprávné. Předmětem tvrzení bylo, že obnova vozového parku proběhne tak, aby se promítla do hlukových hodnot výhledového roku. To je odborný předpoklad.

[42] Rozsudek je také nepřezkoumatelný, neboť se krajský soud v odůvodnění nevyjádřil k namítané asymetrii vymezení záměru u námitek k akustické studii. Neposoudil také námitku o neposouzení kumulativních a synergických vlivů.

II.d Posouzení zásahu do krajinného rázu

[43] Konečně brojí stěžovatelka proti výroku II. co do posouzení zásahu do krajinného rázu. Zásah byl posuzován ve dvou rovinách. V rovině posuzování vlivů na životní prostředí jde o stanovisko EIA ze dne 23. 3. 2018. V rovině územního řízení jde o závazné stanovisko Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 20. 5. 2021, potvrzené revizním závazným stanoviskem ze dne 1. 8. 2024 (bod 46 napadeného rozsudku). Obě roviny mají podle stěžovatelky podléhat přezkumu v této věci.

[44] Krajský soud posoudil námitku nezpůsobilosti podkladu jako námitku proti jeho formálním náležitostem. Stěžovatelka však netvrdila, že vizualizace nesplňují předepsaný standard, nýbrž že nezachycují stav, který v území po realizaci záměru nastane. Zobrazují totiž zeleň v plném vegetačním období a v rozsahu, který není myslitelný. Nová výsadba doroste nejdříve za 15 až 20 let. Clonící účinek zeleně je přitom uveden jako důvod, proč se záměr v krajinné scéně projevuje málo. Absence právní úpravy podoby podkladu nezbavuje správní orgán povinnosti zjistit skutkový stav a posoudit způsobilost podkladů. Náhradní výsadba bez dalšího neslouží ke zmírnění dopadu na krajinný ráz (rozsudky NSS ze dne 11. 9. 2024, čj. 4 As 107/2024-72, a ze dne 23. 8. 2024, čj. 2 As 120/2024-84).

[45] Krajský soud se dále vůbec nevyjádřil k první části námitky – vnitřnímu rozporu dokumentace EIA, která vliv na významné krajinné prvky hodnotí jednou jako omezený po dobu výstavby a jednou jako silný. Jeho úvaha, že vliv na krajinný ráz byl posouzen komplexně, a nikoli jen na základě vizualizací, je nepřezkoumatelná, neboť z ní není zřejmé, které podklady posouzení jsou nezávislé na vizualizacích. Souhlas orgánu ochrany přírody udělený v územním řízení přitom nemůže zhojit vadu podkladu v procesu EIA.

[46] Krajský soud dále aproboval postup, kdy závěr o intenzitě zásahu do krajinného rázu neučinil orgán ochrany přírody, nýbrž zpracovatel odborné studie. O tom, zda je záměr způsobilý snížit či změnit krajinný ráz, však může rozhodnout jedině orgán ochrany přírody. Zpracovatel

podkladu tuto právní otázku posoudit nemůže (rozsudky NSS ze dne 24. 10. 2013, čj. 4 As 70/2013-49, ze dne 5. 11. 2008, čj. 1 As 59/2008-77, č. 1946/2009 Sb. NSS, a ze dne 28. 4. 2005, čj. 1 As 17/2004-41). Závazné stanovisko ze dne 20. 5. 2021 podle stěžovatelky jen odkazuje na převzetí závěru studie. Revizní závazné stanovisko pak výslovně připisuje zpracovateli hodnocení. V územním řízení tak hodnocení krajinného rázu neprovedl nikdo. Takové závazné stanovisko nesplňuje požadavky na odůvodnění (rozsudek NSS ze dne 10. 1. 2019, čj. 1 As 375/2018-26).

[47] Krajský soud posoudil přezkoumatelnost odůvodnění pouze obecně, ačkoliv podle rozsudku NSS ze dne 10. 1. 2019, čj. 1 As 375/2018-26, bodu 17, platí, že odůvodnění závazného stanoviska má podle § 149 správního řádu alespoň v základních parametrech odpovídat požadavkům na odůvodnění meritorního rozhodnutí podle § 68 odst. 3 správního řádu. Musí z něj být zřejmé, jaké skutkové okolnosti dotčený orgán posuzoval a z jakých úvah vycházel při svém odborném hodnocení.

[48] Závěrem stěžovatelka připomíná, že se žalovaný nevypořádal s její odvolací námitkou zavádějících vizualizací a omezil se na konstatování o jejich existenci. Krajský soud toto pochybení aproboval bez náležitého odůvodnění. Žalovaný i krajský soud navíc z přípustnosti umístění stavby veřejné dopravní infrastruktury podle čl. 15 odst. 2 nařízení o zřízení přírodního parku Smetanka dovodili i splnění požadavku na ochranu krajinného rázu podle čl. 15 odst. 1, ačkoli jde o dvě samostatné podmínky.

III. Vyjádření odpůrce, žalovaného a osoby zúčastněné na řízení

III.a K námitce nesprávného posouzení aktivní legitimace přezkumu opatření obecné povahy

[49] Odpůrce z vyjádření k návrhu zopakoval, že stěžovatelka neuplatnila námitky v řízení o přijetí napadeného opatření obecné povahy a současně že se namítané nezákonnosti netýkají bezprostředně jejích práv, jejichž ochrany se současně domáhá v řízení o správní žalobě, a překračují tak rámec incidenčního návrhu.

[50] Krajský soud této argumentaci vyšel částečně vstříc, když při přezkumu jednotlivých námitek dospěl v některých případech k závěru, že stěžovatelka není věcně legitimována k jejich uplatnění, protože se jejich věcný obsah netýká práv, která namítá v rozsahu své žaloby. Kasační stížnost tuto myšlenku napadá nelogickým argumentem, že dotčení vlastních práv je požadavek, který se uplatní v tzv. abstraktním přezkumu, kdežto nyní se jedná o přezkum konkrétní. V incidenčním přezkumu je požadavek na dostatečné tvrzení vlastních práv ještě silnější. Pokud tedy stěžovatelka popírá tento princip a namísto toho konstruuje myšlenku „reálného významu tvrzené vady“, tak posouvá přezkum napadeného opatření obecné povahy do čistě abstraktní roviny.

[51] K subsidiárnímu věcnému vypořádání některých námitek krajským soudem odpůrce dodává, že stěžovatelka ve svých námitkách zachází do takových detailů, které neodpovídají míře obecnosti územního plánu, do námitek vnáší pozdější poznání a současně některé námitky spíše směřuje vůči implementaci než proti plánu jako takovému.

[52] Žalovaný k argumentaci odpůrce dodává, že krajský soud sice není v otázce přípustnosti jednotlivých námitek terminologicky přesný, nezákonnost napadeného rozsudku to ovšem nezakládá. Rozhodující je, zda tvrzená vada změny územního plánu souvisí s právní sférou stěžovatelky a zda mohla ovlivnit zákonnost napadeného rozhodnutí. Potřeba rozšíření plochy pro umístěný záměr a nemožnost využít jiné plochy vyplývaly z povahy a lokalizace záměru, tedy

podél existujícího drážního tělesa. Stěžovatelkou odkazovanou judikaturu považoval za nepřiléhavou. Žalovaný připomněl, že v roce 2012 ještě nebyla plánovaná VRT dostatečně konkretizována a v době pořizování Změny Z 2048/00 stavby pro bydlení, od nichž stěžovatelka odvozuje svou legitimaci, ještě neexistovaly (dokončeny byly až v roce 2024).

[53] Osoba zúčastněná na řízení poukazuje na mimořádně široké pojetí incidenčního přezkumu v kasační stížnosti. Stěžovatelka nepožaduje přezkum vlivu změny Z 2048/00 na zákonnost napadeného rozhodnutí, ale domáhá se věcného přezkoumání celé řady obecných aspektů pořizování územního plánu, jeho odůvodnění, hodnocení veřejných zájmů či environmentálních souvislostí. Krajský soud proto správně zkoumal, zda mají jednotlivé námitky dostatečnou vazbu k právní sféře stěžovatelky a k rozhodnutí, které bylo ve věci přezkoumáváno.

III.b K námitce nesprávného posouzení souladu s regulativy územního plánu

[54] Odpůrce se k této námitce nevyjádřil. Žalovaný předně uvedl, že krajský soud nezaložil vypořádání žalobních bodů pouze na nedostatku aktivní legitimace stěžovatelky, ale u každého z nich se zabýval i jeho podstatou. Zda takové vypořádání označil za *obiter dictum*, či *ratio decidendi*, nemůže hrát roli. K celoměstskému systému zeleně žalovaný dodal, že stěžovatelka vychází z neúplného znění regulativu. Podmíněná přípustnost dopravní infrastruktury je vázána na to, že funkčnost systému nebude narušena, zejména že nedojde k významnému úbytku veřejně přístupných ploch zeleně v lokalitě. V místě průniku plochy železniční dopravy a celoměstského systému zeleně přitom tato funkce účinně přítomna není, a zábor lesa navíc zasáhne jen část rozsáhlejšího komplexu porostů. Zásah do územního systému ekologické stability byl v napadeném rozhodnutí posouzen jednotlivě pro každý jeho prvek, včetně důsledků pro migraci živočichů.

[55] Ve vztahu k opěrné zdi žalovaný poukázal na to, že napadené rozhodnutí stojí na více samostatných důvodech, z nichž stěžovatelka napadá jen některé. Opěrnou zeď lze v ploše izolační zeleně umístit již proto, že územní plán v ní připouští stavby závazně vymezené v jiných výkresech, zejména liniové stavby dopravní infrastruktury, a plocha železniční dopravy je takto závazně vymezena. K enklávě otevřené krajiny uvedl, že regulativ Zásad územního rozvoje ukládá zachovat vysoké přírodní a krajinné hodnoty udržením nezastavitelnosti území. Tytéž zásady však enklávou vedou koridor pro umisťovaný záměr, a nelze je proto vykládat tak, že záměr vylučují. Rozsah náhradní výsadby je konkrétně stanoven výrokem napadeného rozhodnutí (výrok III.A.2 a 3) a rozsah sadových úprav upravuje nově doplněná podmínka III.A.4.e.

[56] Osoba zúčastněná na řízení uvedla, že argumentace stěžovatelky nesměřuje proti absenci posouzení, nýbrž proti jeho výsledku. Ochranou zeleně, zásahy do lesních pozemků, rozsahem kácení i územním systémem ekologické stability se správní orgány opakovaně zabývaly a stanovily kompenzační opatření. Stěžovatelka proti jejich závěrům nepředložila žádný odborný podklad. Správní soudy přitom nepřezkoumávají správnost odborných biologických či krajinářských úvah, nýbrž zákonnost postupu správních orgánů.

III.c K námitce nejednotného vymezení předmětu posouzení

[57] Odpůrce se k této námitce nevyjádřil. Žalovaný odkázal na vysvětlení stěžovatelkou tvrzené nekonzistence v napadeném rozhodnutí. Z revizního stanoviska Ministerstva životního prostředí ze dne 1. 8. 2024 je zjevné, že projednávaný záměr má takové přínosy, že odůvodní udělení výjimky. Také doplnil, že hlavním přínosem záměru není okamžitě přinést ideální kapacitu, ale odstranit jedno z nejužších hrdel železničního uzlu Praha. Žalovaný rovněž nesouhlasí s námitkou nárůstu hlukové zátěže, ta z napadeného rozhodnutí

nevyplývá. Záměr naopak díky protihlukovým opatřením (protihlukovým stěnám) povede k nižší zátěži.

[58] K námitce neposouzení kumulativních a synergických vlivů žalovaný dodal, že v době správního řízení nemělo zdvojkolejnění trati pod vrchem Tábor k Malešicím žádné konkrétní obrysy a jednalo se pouze o ideový záměr. O přípravě VRT stěžovatelka uvedla jen to, že začala v listopadu roku 2023. Ani jeden z těchto záměrů proto nemohlo Ministerstvo životního prostředí posoudit ve stanovisku EIA ze dne 23. 3. 2018 ani ve verifikačním závazném stanovisku ze dne 28. 7. 2022. K námitce nárůstu vlakové dopravy odkazuje na napadené rozhodnutí a vypořádání tam uvedené.

[59] Žalovaný také poukazuje na to, že stěžovatelka ve správním řízení nenapadla verifikační závazné stanovisko Ministerstva životního prostředí ze dne 28. 7. 2022. Ačkoliv vyčerpala opravný prostředek v podobě odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí o umístění stavby, nenapadla v něm verifikační stanovisko. Správní soudy proto nemají věcně přezkoumávat verifikační závazné stanovisko EIA. K akustické studii nakonec doplňuje, že rychlost obnovy vozového parku představovala sekundární, nikoliv stěžejní předpoklad.

[60] Osoba zúčastněná na řízení uvedla, že druhý projekt v blízkosti umisťovaného záměru nebyl v rozhodné době rozpracován do takové míry, aby bylo možné spolehlivě určit jeho finální technické řešení, rozsah provozu, hlukové parametry a jiné environmentální dopady. Zohlednění širších dopravních souvislostí při hodnocení veřejného zájmu neznamená, že současně existoval dostatečný skutkový základ pro detailní kvantifikaci všech budoucích hlukových či ekologických dopadů dosud nepovolené stavby. Skutečnost, že správní orgány pracovaly s rozdílnou mírou detailu podle povahy posuzované otázky, nepředstavuje rozpor, ale logický důsledek rozdílného účelu jednotlivých hodnocení. Stěžovatelka ani netvrdí, že by v době vydání napadeného rozhodnutí existoval konkrétní odborný podklad, který by prokazoval nepřijatelné kumulativní účinky záměru a dalších plánovaných projektů. Podstatu kasačních námitek osoba zúčastněná na řízení spatřuje v nesouhlasu stěžovatelky s odbornými závěry, což důvodnost kasační stížnosti založit nemůže, neboť soudy je nemohou nahradit svým úsudkem.

III.d K námitce nesprávného posouzení zásahu do krajinného rázu

[61] Odpůrce se k této námitce nevyjádřil. Žalovaný namítl, že stěžovatelka v kasační stížnosti uplatnila výrazně podrobnější argumentaci než v žalobě. Ta obsahovala ve vztahu ke krajinnému rázu pouze obecná tvrzení, že závazné stanovisko je nedostatečně odůvodněné, nehodnotí kritéria § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny a že nelze bez dalšího převzít názor odborníků. Krajský soud se proto mohl zabývat pouze těmito obecnými námitkami. Věcně žalovaný uvedl, že orgán ochrany přírody v závazném stanovisku ze dne 20. 5. 2021 vymezil hodnoty přírodního parku Smetanka, popsal jednotlivé mostní objekty a jejich vizuální působení, kvalifikoval zásah do přírodní charakteristiky nanejvýš jako silný a vysvětlil, že se záměr uplatní v dílčích scenériích, nezmění zásadně ráz krajiny jako celku a nezasáhne znaky jedinečného významu. Jde tedy o vlastní hodnocení, nikoli o mechanické převzetí závěru zpracovatele studie. Údaj, že stanovisko bylo vydáno „na základě“ studie, je součástí výčtu podkladů. Formulace revizního závazného stanoviska, podle níž k závěru o únosnosti zásahu „došel zpracovatel“, je stylisticky nešťastná, obě stanoviska však tvoří jeden celek.

[62] Osoba zúčastněná na řízení uvedla, že stěžovatelka problematiku krajinného rázu redukuje na polemiku s vizualizacemi. Posouzení se přitom opíralo o komplexní soubor podkladů,

zahrnující dokumentaci EIA, krajinnou studii, závazné stanovisko orgánu ochrany přírody a revizní závazné stanovisko. Vizualizace byly jen pomocným podkladem a případná nepřesnost některých zobrazení nemůže sama o sobě zpochybnit výsledné posouzení. Stěžovatelka nepředložila vlastní odborné hodnocení krajinného rázu. Krajský soud nebyl povinen nahrazovat odborný úsudek orgánů ochrany přírody vlastním hodnocením; jeho úkolem bylo posoudit, zda správní orgány disponovaly dostatečnými podklady a zda jejich závěry nejsou vnitřně rozporné či zjevně iracionální.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[63] Kasační stížnost je přípustná, lze ji projednat, není však důvodná.

IV.a Incidenční přezkum opatření obecné povahy

[64] Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval správností závěru krajského soudu o nedůvodnosti návrhu na zrušení opatření obecné povahy – změny Z 2048/00, neboť se jedná o podkladový akt rozhodnutí, proti němuž stěžovatelka brojila žalobou podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Návrhové body směřovaly proti nedostatečnému odůvodnění souladu změny Z 2048/00 se Zásadami územního rozvoje hlavního města Prahy (s cílem zvyšování podílu zeleně), proti absenci posouzení vlivů na životní prostředí včetně posouzení z hlediska kumulativních a synergických vlivů, proti nezákonnému vymezení zastavitelného území, proti nedostatečnému odůvodnění změny a cílily i na rozpor s předpisy na ochranu veřejného zdraví. Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval obecnou otázkou, v jakém rozsahu lze uvedené námitky uplatnit.

[65] Krajský soud ve svém nejobecnějším východisku nepochybil, když návrh, kterým stěžovatelka požadovala přezkoumání změny Z 2048/00, označil za tzv. incidenční přezkum. Oproti tzv. abstraktnímu přezkumu podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. incidenční přezkum není vázán lhůtou podle § 101b odst. 1 s. ř. s., nýbrž je pevně spojen se žalobou proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

[66] Podstata incidenčního přezkumu vychází z povahy opatření obecné povahy jako formy správní činnosti. Ačkoliv se nejedná o právní předpis, jeho účinky se fakticky právnímu předpisu přibližují. Typicky územní plány regulují využití území obce, čímž ovlivňují široký okruh obecně vymezených adresátů na často velmi dlouhou dobu. Regulativy územního plánu přitom mohou velmi intenzivním způsobem zasahovat zejména do vlastnických práv vlastníků nemovitostí, a to i po uplynutí lhůty podle § 101b odst. 1 s. ř. s. (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 13. 9. 2016, čj. 5 As 194/2014-36, č. 3470/2016 Sb. NSS, bod 15). Pokud by po uplynutí lhůty nebyl přezkum opatření obecné povahy možný, stal by se přezkum individuálních aktů vydaných po této lhůtě na základě případně objektivně nezákonného opatření obecné povahy pouhou formalitou, neboť by zde nebyl nástroj, jak proti této nezákonnosti poskytnout žalobci účinnou ochranu (usnesení rozšířeného senátu čj. 5 As 194/2014-36, bod 16).

[67] Rozšířený senát si při výše uvedené interpretaci § 101a odst. 1 s. ř. s. byl zároveň vědom významu lhůty pro podání návrhu, toho času tříleté, z hlediska ochrany dobré víry dotčených osob v zákonnost opatření obecné povahy a stability poměrů v území. Dovodil však, že incidenční přezkum opatření obecné povahy s tím není v rozporu. Okruh osob oprávněných k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. je totiž velmi omezený, což zabraňuje nadužívání tohoto institutu a obcházení lhůty k podání návrhu na abstraktní kontrolu dle § 101b odst. 1 s. ř. s. i častým zásahům do starší územně plánovací dokumentace ze strany správních soudů (usnesení rozšířeného senátu čj. 5 As 194/2014-36, bod 26).

[68] Ustanovení § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. říká, že navrhovatel je oprávněn k podání návrhu na incidenční přezkum opatření obecné povahy, tj. aktivně procesně legitimován za následující situace: *„Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.“* Judikatura Nejvyššího správního soudu hovoří o tzv. *akcesorické povaze* incidenčního přezkumu opatření obecné povahy (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2021, čj. 5 As 430/2019-32, bod 34).

[69] Krajský soud v bodě 59 napadeného rozsudku vyšel z toho, že je v rámci incidenčního přezkumu oprávněn zabývat se zákonností změny Z 2048/00 pouze v rozsahu vymezeném samotnou žalobou, a nelze proto uplatňovat námitky, jež nesouvisejí s ochranou zájmů navrhovatelky. Je proto namístě otázka, co akcesorická povaha návrhu znamená. Nejvyšší správní soud již ke vztahu incidenčně napadeného opatření obecné povahy a rozhodnutí uvedl, že *„žaloba proti aplikujícímu úkonu má sloužit jako „podvozek“ pro (incidenční) návrh na zrušení opatření obecné povahy, tj. má být mezi nimi jasná obsahová provázanost. Ta by nebyla dána, pokud by např. navrhovatel incidenčního přezkumu ve společně podané žalobě proti aplikujícímu úkonu správního orgánu vůbec neuplatnil žalobní bod týkající se v návrhu tvrzené nezákonnosti aplikovaného opatření obecné povahy.“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 Ao 7/2021-179, bod 16).

[70] Akcesorickou povahu incidenčního přezkumu lze proto číst jako podmínku reálného významu napadeného opatření obecné povahy pro rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo opatření obecné povahy vůči navrhovateli použito. Jde o podmínku řízení podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. Je-li zjevné, že tato podmínka řízení není splněna, není namístě takový návrh posoudit věcně (rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 Ao 7/2021-179, bod 18).

[71] Z judikatury Nejvyššího správního soudu rovněž vyplývá, že není důvod, jakkoliv zužovat věcnou legitimaci navrhovatele, jež se upíná pouze k části opatření obecné povahy, která byla při rozhodování užita, při incidenčním přezkumu opatření obecné povahy oproti věcné legitimaci při abstraktním přezkumu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2025, čj. 6 As 186/2023-104, bod 185).

[72] Pokud jde o argumentaci stěžovatelky poukazující na nedostatečné odůvodnění souladu změny s cílem zvyšování podílu zeleně podle Zásad územního rozvoje hlavního města Prahy, je na místě také podotknout, že takto pojatá námitka směřuje k ochraně veřejného zájmu na rozšiřování množství zeleně na území sídelního útvaru jako celku. Možnost účinně namítat porušení předpisů, jejichž účelem je primárně ochrana veřejného zájmu, by sice měla být odepřena jen výjimečně, je-li na první pohled zřejmé, že se veřejný zájem zcela míjí s právní sférou navrhovatele (rozsudek NSS ze dne 19. 9. 2025, čj. 6 As 186/2023-104, bod 185), nicméně ani tento přístup navrhovatele nezbavuje požadavku, aby vztah dovolávaného veřejného zájmu k jeho právní sféře byl zřejmý z jeho tvrzení nebo z povahy věci. Aktivní věcná legitimace jako předpoklad důvodnosti námitky totiž spočívá ve skutkovém a právním závěru o skutečném vztahu napadené úpravy k právní sféře navrhovatele a zároveň o skutečné nezákonnosti napadené regulace (usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, bod 36).

[73] Na rozdíl od spolku, jehož legitimaci ve vztahu k veřejným zájmům vymezuje předmět jeho činnosti (srov. rozsudek čj. 6 As 186/2023-104, bod 185), stěžovatelka svou legitimaci odvozuje od vlastnictví nemovitostí v blízkosti záměru, které s rodinou užívá k bydlení. Vztah k její právní sféře proto musí vyplývat z dopadů napadené regulace na tyto nemovitosti či na její osobu. Zásah do svého práva na příznivé životní prostředí a soukromí přitom stěžovatelka zmínila jen obecně

a sama jej spojila především s hlukem, imisemi a zásahem do vzhledu okolí. Návrhový bod nedostatečného odůvodnění souladu změny Z 2048/00 se Zásadami územního rozvoje hlavního města Prahy se však týká celoměstského cíle zvyšovat podíl zeleně (nikoli úbytku konkrétní zeleně v okolí jejího obydlí). Pro úplnost lze dodat, že zeleň dotčenou samotnou stavbou posuzovaly správní orgány v územním řízení.

[74] Nejvyšší správní soud se rovněž ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že v případě námitky nedostatku odůvodnění souladu změny Z 2048/00 s cílem zvyšování podílu zeleně na území hlavního města Prahy jako celku (tedy nikoliv v konkrétní lokalitě) nelze presumovat dotčení podobně, jako to NSS připustil v případě pokuty uložené na základě nezákonného opatření obecné povahy (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013, čj. 4 Aos 3/2013-33, bod 22, č. 3005/2014 Sb. NSS). Presumovat dotčení územně plánovacím podkladem napadeného územního rozhodnutí by vzhledem ke vztahu stěžovatelky k tomuto rozhodnutí a tvrzením uvedeným v žalobě bylo podle NSS - při respektu k právu obce na samosprávu, jehož je územní plánování projevem - neúměrné. Možnost dotčení nevyplývá ani z návrhových tvrzení uvedených stěžovatelkou, jak bylo vysvětleno výše v bodě 73.

[75] Krajský soud proto nepochybil, když tento návrhový bod pro zjevný nedostatek aktivní věcné legitimace meritorně neposoudil. Na tom nic nemění, že jej nepřesně označil za nepřípustný. Nejvyšší správní soud se proto nezabýval ani kasační námitkou, kterou stěžovatelka brojila proti podpůrnému věcnému posouzení tohoto návrhového bodu krajským soudem.

[76] Jinak je tomu u návrhových bodů nezákonného vymezení zastavitelného území, nedostatečného odůvodnění změny Z 2048/00 a absence posouzení vlivů na životní prostředí včetně posouzení z hlediska kumulativních a synergických vlivů. Ty míří přímo na vymezení plochy, na niž je stavba v sousedství nemovitostí stěžovatelky umístěna a souvisí s těmi důsledky změny Z 2048/00, které objektivně mohou mít vliv na výkon stěžovatelčina vlastnického práva, tj. s hlukovou zátěží a s vlivy na krajinný ráz). O zjevný nedostatek aktivní věcné legitimace se u nich nejedná. Krajský soud proto pochybil, pokud je posoudil jako nepřípustné. Jak vyplývá z bodu 71 výše, skutečnost, že se v nynějším případě jedná o incidenční (a nikoli abstraktní) přezkum, nemůže zúžit okruh námitek, které navrhovatelka může uplatnit. Krajský soud však tyto návrhové body současně posoudil i věcně (body 63 až 65 napadeného rozsudku). Nejvyšší správní soud proto přezkoumal, zda toto posouzení ve světle kasačních námitek obstojí.

[77] K namítané nezákonnosti vymezení zastavitelného území krajský soud v bodě 63 napadeného rozsudku uvedl, že potřeba vymezení nové zastavitelné plochy byla v odůvodnění změny Z 2048/00 zdůvodněna rozšířením stávající železniční trati, které logicky povede přes pozemky, jež k ní přiléhají. S tímto závěrem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. V nyní posuzovaném případě jde o rozšíření existující liniové stavby a prostorové možnosti jeho umístění jsou dány polohou stávající trati. Stěžovatelka v návrhu brojila pouze proti nedostatečnému prokázání potřeby vymezení nových zastavitelných ploch. Nesplnění podmínky prokázání nemožnosti využít již vymezené zastavitelné plochy nenamítala. Kasační námitka, podle níž krajský soud tuto podmínku pominul, je proto nepřípustná (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Míra podrobnosti posouzení krajského soudu přitom odpovídá obecnosti návrhového bodu, v němž stěžovatelka podle bodu 63 napadeného rozsudku pouze konstatovala, že vyhodnocení potřeby dalších zastavitelných ploch je pro svou obecnost nepřezkoumatelné a že nebyly prokázány technologické potřeby optimalizace drážního tělesa. Krajský soud tím nenahradil úvahy pořizovatele vlastními, nýbrž dovodil, že důvod vymezení zastavitelného území je z odůvodnění změny seznatelný.

[78] Pokud jde o návrhový bod nedostatečného odůvodnění změny Z 2048/00, kasační soud pro obecnost argumentace stěžovatelky vůči odůvodnění napadeného opatření obecné povahy

považuje vypořádání krajského soudu v bodě 65 napadeného rozsudku za dostatečné. Ač lze odůvodnění napadené změny Z 2048/00 považovat za stručné, jeho podstatnou funkcí je reagovat na konkrétní vznesené výhrady. Stěžovatelka jak v návrhu, tak i v kasační stížnosti obecně poukazovala na nutné znaky odůvodnění, ale nijak neupřesnila, na jaké připomínky opomnělo takové odůvodnění reagovat, jaké konkrétní úvahy v označených částech odůvodnění chybí, pouze poukazovala na přílišnou stručnost. Pokud odpůrce dospěl k závěru, že změna Z 2048/00 je v souladu s vyšší územně plánovací dokumentací, s cíli a úkoly územního plánování a že bylo splněno zadání, nebylo jeho úkolem zároveň vypořádat hypotetické připomínky napadající takové závěry.

[79] V návrhu stěžovatelka dále namítla, že dotčený orgán při rozhodnutí, že změna Z 2048/00 nebude posuzována z hlediska vlivů na životní prostředí, včetně kumulativních a synergických vlivů, zcela odhlédl od nadlimitní hlukové zátěže v lokalitě a od kumulativního působení s plánovaným záměrem VRT. Krajský soud v rámci vypořádání odkázal na vypracované posouzení vlivů a uvedl, že změna Z 2048/00 byla přijata v roce 2012, kdy byla stavba VRT ve stadiu záměru (první reálné obrysy byly zveřejněny teprve v roce 2024), a kumulativní a synergické vlivy proto nemohly být posouzeny. Argumentaci kasační stížnosti, podle níž závěr zjišťovacího řízení nebyl řádně odůvodněn, stěžovatelka v návrhu neuvedla. Jde tedy o nový důvod, který stěžovatelka mohla uplatnit již v řízení před krajským soudem a neučinila tak. Proto ho Nejvyšší správní soud podle § 104 odst. 4 s. ř. s. posoudil jako nepřípustný.

[80] Závěrem Nejvyšší správní soud posoudil námitky vůči věcnému vypořádání návrhových bodů rozporu s předpisy na ochranu veřejného zdraví. Krajský soud nepochybil, když na základě rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, čj. 1 Ao 7/2011-526, dovodil, že konkrétní posouzení nejvyšších přípustných hodnot hluku je věcí navazujícího územního řízení. Územní plán je koncepční nástroj a nemůže území zatížené hlukem vyloučit z regulace. Stěžovatelka přitom v návrhu vedle obsáhlých citací právních předpisů pouze obecně tvrdila nedostatečné řešení otázky hlukových limitů a nedostačující ochranu staveb sloužících k bydlení před působením záměru, a to s odkazem na zájmy navrhovatelů, kteří v tomto řízení nevystupují. Související argumentace v kasační stížnosti nemá svůj předobraz v návrhu. S ohledem na obecnost návrhového bodu proto obstojí i stručné posouzení krajského soudu.

[81] Námitku spočívající v tom, že orgán ochrany veřejného zdraví podmínil souhlasné stanovisko se změnou Z 2048/00 doložením hodnocení zdravotních rizik a akustické studie, stěžovatelka v řízení před krajským soudem neuplatnila, ačkoli jí v tom nic nebránilo. Na stanovisko odkázala pouze jako na doklad hlukového zatížení území. Tato námitka je proto nepřípustná (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

[82] Lze uzavřít, že kasační námitky směřující proti výroku III. napadeného rozsudku (tedy v rozsahu přezkumu v záhlaví označeného opatření obecné povahy odpůrce) nejsou důvodné. Nejvyšší správní soud proto dále přistoupil k posouzení námitek směřujících proti výroku II. napadeného rozsudku (tedy v rozsahu přezkumu v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného).

IV.b Posouzení souladu rozhodnutí s regulativy územního plánu

[83] Nejvyšší správní soud se dále zabýval správností závěru krajského soudu o nepřípustnosti žalobních námitek, kterými stěžovatelka brojila proti odůvodnění zásahu do celoměstského systému zeleně, území se zvýšenou ochranou zeleně a územního systému ekologické stability a proti nedostatečné náhradní výsadbě stromů.

[84] Krajský soud odůvodnil nepřípustnost uvedených žalobních bodů nesplněním podmínek aktivní legitimace ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., tj. absencí logicky důsledného a myslitelného tvrzení žalobce o dotčení vlastní právní sféry (usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS). Stěžovatelka dle odůvodnění napadeného rozsudku k jednotlivým žalobním bodům nevysvětlila, jak se případná nesprávnost dotkne jejích práv nebo právní sféry.

[85] Krajský soud tak v rozsahu několika žalobních bodů stěžovatelce nepřiznal aktivní procesní legitimaci. Ta je v případě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu upravena v § 65 odst. 1 s. ř. s., který stanoví: *„Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.*“

[86] Klíčovým prvkem aktivní procesní legitimace (aktivní žalobní legitimace) je tvrzení žalobce, že napadeným rozhodnutím správního orgánu bylo zasaženo do jeho práv a povinností, tj. právní sféry: *„Aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl.) bude dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo“* (usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS).

[87] Žalobce musí pro splnění podmínek aktivní žalobní legitimace dotčení na právní sféře logicky konsekventně a myslitelně tvrdit (usnesení rozšířeného senátu čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS). Samotný pocit nelibosti určité skutečnosti či ničím nepodložené tvrzení osoby, že se rozhodnutí dotýká její právní sféry, nemůžou samy o sobě založit aktivní žalobní legitimaci (rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2015, čj. 7 As 88/2015-59). Zároveň však platí, že tvrzení o zkrácení na veřejném subjektivním hmotném právu může implicitně vyplynout z tvrzení obsažených v žalobě (rozsudek NSS ze dne 9. 10. 2014, čj. 7 As 37/2014-28 Sb.).

[88] I proto je hranice mezi dostatečně konkrétním tvrzením o zásahu do právní sféry vedoucím k věcnému přezkumu, a naopak příliš obecným tvrzením vedoucím k nepřípustnosti žalobního bodu spíše nejasná. Výsledná podoba logicky konsekventního a myslitelného tvrzení závisí na kontextu projednávané věci, napadeném rozhodnutí a obsahu žaloby.

[89] Požadavek určité kvality tvrzeného dotčení na právní sféře není samoúčelný, nýbrž představuje kritérium pro aktivní procesní legitimaci. Nikoliv veškerá případná pochybení veřejné správy jsou podrobena soudní kontrole, ale pouze ta, kdy její činnost přesáhne do veřejných subjektivních práv jejich nositelů. Správní soud se proto může zabývat pouze těmi námitkami, u nichž z povahy věci nebo s ohledem na žalobcem uvedené konkrétní okolnosti přicházelo v úvahu dotčení právní sféry žalobce (rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2014, čj. 7 As 252/2014-95).

[90] Stran argumentace obsažené v kasační stížnosti lze stěžovatelce přisvědčit, že žalobci, kteří byli účastníky řízení dle stavebního zákona z důvodu možného dotčení jejich vlastnického či jiného věcného práva k nemovité věci, se mohou v soudním řízení dovolat i těch právních norem, jejichž smyslem je chránit veřejný zájem, pokud tento veřejný zájem souvisí s jejich veřejnými subjektivními právy (rozsudek NSS ze dne 19. 9. 2025, čj. 6 As 186/2023-104, bod 37). To však nezbavuje žalobce povinnosti logicky konsekventně a myslitelně tvrdit zásah do vlastní právní sféry. V citovaném rozsudku stěžovatelé ostatně již v žalobě konkretizovali svá tvrzení o zásahu napadeného rozhodnutí do jejich právní sféry (srov. jeho bod 46). V opačném případě by se jednalo o *actio popularis*, kterou § 65 odst. 1 s. ř. s. svou textací vylučuje. Stejně jako nelze v soudním řízení správním žalobou hájit práva třetích osob ani obecně dohlížet na dodržování zákonnosti, nelze

uplatnit ani dílčí námitku, která rámec daný jejich veřejnými subjektivními právy přesahuje (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2024, čj. 2 As 286/2023-46, bod 20).

[91] Zcela v souladu s uvedenou judikaturou Nejvyššího správního soudu dospěl krajský soud k závěru, že stěžovatelka u námitek zásahu do celoměstského systému zeleně a územního systému ekologické stability podmínku tvrzeného zásahu do veřejných subjektivních práv pro založení aktivní žalobní legitimace nesplnila. U výhrady stěžovatelky k celoměstskému systému zeleně uvedl: *„Žalobkyně nijak nevysvětlila, jak se případná nesprávnost posouzení zásahu do systému celoměstské zeleně dotkne jejich práv nebo právní sféry. Zásah do její právní sféry se nepodává ani z jí vymezených důvodů aktivní legitimace.“* (bod 44 napadeného rozsudku).

[92] Nejvyšší správní soud pouze ve stručnosti uvádí, že pouhé konstatování stěžovatelky v úvodu žaloby o tom, že stavba negativně zasáhne do jejího práva na příznivé životní prostředí, skutečně nepostačí k tomu, aby založilo aktivní procesní legitimaci k žalobním námitkám brojícím proti odůvodnění zásahu do celoměstského systému zeleně a územního systému ekologické stability. Na tom nic nemění ani tvrzení stěžovatelky o zásahu do celkového vzhledu okolí jejích nemovitostí. K němu krajský soud přihlédl u námitky zásahu do krajinného rázu, u níž možnost dotčení vyplývala z povahy věci a z polohy nemovitosti stěžovatelky v bezprostředním sousedství přírodního parku Smetanka a Hořejšího rybníka (bod 46 napadeného rozsudku).

[93] U námitek nedostatečného posouzení zásahu do celoměstského systému zeleně a územního systému ekologické stability možnost dotčení z okolností známých krajskému soudu či ze spisu nevyplývá a stěžovatelka ji v žalobě ani netvrdila. Vzhledem k absenci tvrzení myslitelného dotčení u těchto námitek krajský soud nepochybil, když je posoudil jako nepřípustné pro nedostatek aktivní procesní legitimace.

[94] Závěr o nepřípustnosti je však neudržitelný v případě námitek nedostatečného posouzení zásahu do území se zvýšenou ochranou zeleně a absence závazného určení náhradní výsadby. Obě jsou propojeny s povolením kácení dřevin v okolí nemovitostí stěžovatelky, přičemž již v žalobě stěžovatelka poukázala na nevěrohodnost vizualizací umisťovaného záměru a na to, že náhradní výsadba doroste až během 15–20 let. Jde tak o kategorie úzce související s krajinným rázem, u nějž krajský soud možnost dotčení nevyloučil a související výhrady posoudil věcně. Vzhledem k podpůrnému věcnému odůvodnění obsaženému v bodech 45 a 48 napadeného rozsudku a související věcné argumentaci k otázce krajinného rázu mohl Nejvyšší správní soud posoudit důvodnost navazujících kasačních námitek.

[95] Krajský soud uvedl, že přiměřeností náhradní výsadby se zabýval odbor ochrany životního prostředí Magistrátu hl. m. Prahy v revizním stanovisku, na jehož základě žalovaný doplnil do výroku napadeného rozhodnutí nové podmínky. Krajský soud proto shledal, že žalovaný náhradní výsadbu odůvodnil a ve výroku III. A, bodech 2 a 3 stanovil i rozsah sadových úprav. S tímto závěrem stěžovatelka nikterak nepolemizuje a pouze opakuje žalobní argumentaci. Kasační soud ověřil, že napadené rozhodnutí obsahuje přímo ve výroku počet a druh stromů, které mají být vysazeny namísto těch, jejichž vykácení bylo povoleno. Není tak jasné, kam stěžovatelka míří opakováním své námitky, že nebyl určen minimální nutný počet vysazovaných rostlin, ale uvádí se jen horní mez odhadu.

[96] K námitce zásahu do území se zvýšenou ochranou zeleně se krajský soud, byť podpůrně, vyjádřil tak, že orgán ochrany přírody v závazných stanoviscích podrobně vyhodnotil stav a význam kácených dřevin, poměřil veřejný zájem na jejich zachování a stanovil náhradní výsadbu (bod 45 napadeného rozsudku). Stěžovatelka v kasační stížnosti tyto závěry konkrétně nezpochybňuje. Její výtky k chybějícímu posouzení závazných regulativů územního plánu míří

výslovně na celoměstský systém zeleně a územní systém ekologické stability. Nejvyšší správní soud kvůli chybějící argumentaci tak nemá co posoudit.

[97] Následně přikročil Nejvyšší správní soud k přezkumu závěrů o nedůvodnosti věcně posouzených námitek spojených s plochou izolační zeleně a enklávou otevřené krajiny. Žalovaný na str. 49 a 50 napadeného rozhodnutí, s nímž se krajský soud v bodě 42 napadeného rozsudku ztotožnil, opřel soulad umístění opěrné zdi s územním plánem o několik samostatných důvodů. Mimo jiné uvedl, že územní plán v ploše izolační zeleně připouští též umístění liniového vedení technické infrastruktury, tudíž opěrná zeď svým liniovým charakterem přípustnému využití odpovídá. Poukázal i na ustanovení, podle něhož je přípustné též umístění staveb závazně vymezených v ostatních výkresech územního plánu, zejména liniových staveb dopravní infrastruktury. Plocha železniční dopravy (DZ) je takto závazně vymezena a opěrná zeď je stavbou železničního spodku, tedy součástí dráhy. Stěžovatelka v kasační stížnosti brojí pouze proti podřazení opěrné zdi pod „podmíněně přípustné nejmenované využití“, když tvrdí, že svým charakterem neodpovídá hlavnímu ani přípustnému využití plochy izolační zeleně. Výše uvedený samostatný důvod, který sám o sobě závěr o souladu stavby s územním plánem nese, nenapadá. Již proto nemůže její námitka uspět.

[98] V případě námitky nesouladu s enklávou otevřené krajiny vymezenou Zásadami územního rozvoje hlavního města Prahy krajský soud odkázal na závěr žalovaného, že ochranný účel požadavku zachovat v enklávách otevřené krajiny vysoké přírodní a krajinné hodnoty lze spatřovat zejména v ochranně krajinného rázu. Zásah do krajinného rázu byl přitom posouzen na základě odborných podkladů s cílem tyto hodnoty v co největší míře zachovat. Žalovaný rovněž v aprobované části správně připomněl, že nezastavitelnost nelze zachovat v ploše železniční dopravy, která enklávu kříží tak, že se jí záměr nemůže vyhnout, tím spíše jde-li o modernizaci železniční trati, pro kterou tytéž zásady územního rozvoje vymezují koridor. Krajský soud proto nepochybil, když námitku poukazující v obecnosti zejména na to, že jsou zásady územního rozvoje zbaveny normativního významu, neshledal vzhledem k shora uvedenému důvodnou.

IV.c Nejednotné vymezení předmětu posouzení

[99] Jádrem širokého okruhu kasačních námitek je otázka, zda měly správní orgány stavební záměr posuzovat jako samostatnou stavbu „Modernizace traťového úseku Praha-Libeň – Praha-Malešice, I. stavba“, nebo jako součást mezinárodního železničního koridoru a dalších fází zdvojkolejnění. Kasační bod spočívající v nejednotném vymezení předmětu posouzení stěžovatelka doplňuje dalšími dílčími námitkami: informace o VRT byla klíčovým argumentem Ministerstva životního prostředí; důsledky nárůstu dopravy a výstavby projektu „Tesla Hloubětín“ byly dostatečně konkrétní; význam obnovy vozového parku posoudil krajský soud rozporuplně.

[100] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku, a to v rozsahu vypořádání žalobního bodu nejednotného vymezení předmětu posouzení a přidružených námitek. Dle stěžovatelky se krajský soud opomněl zabývat nesprávným vymezením stavebního záměru pro účely posouzení nárůstu hlukové zátěže a nevypořádal námitku spočívající v tom, že akustická studie nehodnotila kumulativní a synergické vlivy s plánovanou VRT.

[101] Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána zejména tehdy, nelze-li z odůvodnění rozhodnutí seznat, z jakých skutkových a právních úvah soud vycházel a proč nepovažoval argumentaci účastníka za důvodnou (rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS). Povinnost soudu odůvodnit rozhodnutí přitom neznamená povinnost reagovat na každý dílčí argument účastníka řízení. Postačí, pokud soud proti argumentaci účastníka

postaví vlastní ucelený argumentační systém, v jehož světle námitky jako celek neobstojí (nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68).

[102] Napadený rozsudek je přezkoumatelný. Krajský soud se námitkou nejednotného vymezení předmětu posouzení zabýval jednotlivě v různých kontextech (body 39, 49, 50, 52 a 57 napadeného rozsudku). V bodě 39 uvedl, že v řízení byl posuzován záměr „Modernizace traťového úseku Praha-Libeň – Praha-Malešice, I. stavba“, zatímco VRT je samostatným záměrem, který podléhá samostatnému schvalovacímu procesu. Výjimka pro bobra evropského byla posouzena pro záměr „Modernizace traťového úseku Praha-Libeň – Praha-Malešice, I. stavba“ a informaci o stavbě VRT ministerstvo použilo jen pro obecný závěr o potřebnosti rozvoje železnice. V bodě 49 vyšel z toho, že akustická studie byla zpracována na základě reálných hodnot hluku a skutečného stavu trati a stěžovatelka proti jejím vstupům ani výstupům, s nimiž pracoval žalovaný, nevznesla žádnou konkrétní argumentaci. V bodě 50 se zabýval námitkami proti verifikačnímu stanovisku EIA a v bodě 57 vlivem provozu trati na bobra evropského.

[103] Krajský soud v bodě 39 nereagoval na tu část námitky, která se týkala asymetrie posouzení hlukové zátěže, a v bodě 52 výslovně nevypořádal námitku, že akustická studie nehodnotí kumulativní a synergické vlivy s VRT. Názor soudu na uvedené žalobní body však z napadeného rozsudku vyplývá. Pokud krajský soud vyšel z toho, že VRT je samostatným záměrem s vlastním povolovacím procesem, je z jeho odůvodnění zřejmé, proč neshledal důvodnou námitku, že akustická studie posuzovaného záměru kumulaci vlivů s tímto záměrem nehodnotí. Z odůvodnění je tak seznatelné, proč krajský soud neshledal pochybení v tom, jak správní orgány vymezily předmět posouzení.

[104] Věcné posouzení námitky nejednotného vymezení předmětu posouzení je předurčeno odpovědí na otázku, zda byl v nyní projednávaném případě zjišťovaný veřejný zájem dostatečně individualizován. Je totiž povinností správního orgánu při poměřování dvou zájmů nejprve určit a individualizovat v konkrétním případě oba veřejné zájmy a teprve poté porovnat závažnost obou v kolizi stojících veřejných zájmů s tím, že zásah do žádného z obou chráněných zájmů nesmí svými negativními důsledky přesahovat pozitiva (rozsudek NSS ze dne 10. 5. 2013, čj. 6 As 65/2012-161, č. 2879/2013 Sb. NSS, bod 41).

[105] Správní orgány tuto zásadu neporušily a krajský soud jejich posouzení správně aproboval. Ze stěžovatelkou rozporovaného revizního stanoviska Ministerstva životního prostředí ze dne 1. 8. 2024 vyplývá, že již samotná stavba „Modernizace traťového úseku Praha-Libeň – Praha-Malešice, I. stavba“ s sebou nese dostatek pozitiv v oblasti ochrany veřejného zdraví (protihlukové bariéry) a veřejné bezpečnosti (modernizace technického vybavení dráhy), aby ospravedlnila zásah do zájmu na ochraně přirozeného vývoje zvláště chráněného druhu – bobra evropského.

[106] Je pravdou, že maximálního rozsahu výhod stavby bude dosaženo až v rámci synergie s dalšími plánovanými záměry. Tato skutečnost však nemůže sama o sobě zvrátit závěr Ministerstva životního prostředí o převažujícím veřejném zájmu konkrétní stavby, který je ze spisu jasně patrný. Umisťování staveb do území je věcí komplexního posouzení v prostředí mnoha protichůdných soukromých i veřejných zájmů. Nelze očekávat, že veřejné zájmy budou uváděny do praxe v rámci velkolepých projektů výstavby. Naopak, změny v území jsou daleko více výsledkem postupných změn (srov. Charles E. Lindblom: *The Science of „Muddling Through*“, Public Administation Review, Vol. 19, No. 2, 1959).

[107] Krajský soud tak obsah revizního stanoviska Ministerstva životního prostředí ze dne 1. 8. 2024 citoval poněkud nepřesně. Závěr je však zřejmý. Odkaz na funkci umisťovaného záměru

je kontextový, nikoliv nosný. Z uvedeného revizního stanoviska rovněž vyplývá, že zásah do přirozeného vývoje bobra evropského představuje pouze výstavba umisťovaného záměru, nikoliv jeho následný provoz. Není proto zřejmé, jak by se případné posouzení vlivu dalších plánovaných etap mělo negativně projevit. Nejvyšší správní soud proto v postupu správních orgánů stejně jako krajský soud nespatřuje účelové vymezení předmětu posouzení. Námitka je tedy nedůvodná.

[108] S námitkou účelového vymezení předmětu posouzení souvisí také dílčí kasační bod brojící proti umístění stavby do území nadlimitně zatíženého hlukem. Stěžovatelka také uvádí, že posouzení hluku bylo provedeno pouze pro umisťovanou stavbu. Má tak absentovat kumulativní posouzení vlivů, které bylo odsunuto na pozdější záměr. Ve své argumentaci pak stěžovatelka odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2012, čj. 1 As 135/2011-246, který ke kumulaci hlukové zátěže uvádí, že *„je-li řada staveb umísťovaná do území, v němž jsou hlukové limity překročeny, nelze argumentovat tím, že každá jednotlivá stavba představuje jen nevýznamný, byť měřitelný přírůstek již stávající hodnoty hluku“* (bod 46).

[109] Ze spisu ovšem nevyplývá, že by k postupnému, byť třeba nepatrnému, nárůstu hluku na území, kde má být záměr umístěn, docházelo. Podle projektové dokumentace, jejíž součástí je akustická studie, a revizního závazného stanoviska Ministerstva zdravotnictví povede záměr s protihlukovými opatřeními ve výhledovém roce 2035 ke snížení hlukové zátěže v lokalitě. Protihluková opatření jsou jednou z podmínek umístění stavby stanovených v napadeném rozhodnutí. Stěžovatelka tuto skutečnost nijak nenapadá a pouze rozvíjí argumentaci, kterou však krajský soud již v napadeném rozsudku správně vyvrátil.

[110] K dílčí námitce stěžovatelky ohledně důsledků nárůstu vlakové dopravy a jejich seznatelnosti ze spisu Nejvyšší správní soud pouze dodává, že se míjí s obsahem žalobního bodu a na něj navázané argumentace krajského soudu. V bodě 50 napadeného rozsudku krajský soud přezkoumával, zda změny intenzity dopravy vyžadovaly nové posouzení záměru. Stěžovatelka proti významu nárůstu počtu vlaků pro závěry akustické studie nebrojila a námitku uplatnila až nyní, ačkoliv tak učinit mohla již v žalobě. Námitka je proto nepřípustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s. Rovněž se Nejvyšší správní soud nezabýval povahou obnovy vozového parku jakožto notoriety, neboť posouzení této otázky nebylo pro závěry krajského soudu v bodě 49 napadeného rozsudku určující.

IV.d Posouzení zásahu do krajinného rázu

[111] Závěrečný okruh kasačních námitek se týká posouzení zásahu do krajinného rázu v rámci stanoviska EIA ze dne 23. 3. 2018 na podkladě dokumentace vlivů záměru na životní prostředí a její přílohy ze dne 25. 6. 2016 a územního řízení a jeho podkladu v podobě závazného stanoviska orgánu ochrany přírody ze dne 20. 5. 2021, potvrzeného revizním závazným stanoviskem ze dne 1. 8. 2024. Stěžovatelka namítá nesprávné posouzení žalobního bodu nevěrných (zavádějících) vizualizací krajským soudem, převzetí závěru zpracovatele studie bez vlastního hodnocení orgánem ochrany přírody a neodůvodněné zlehčení vady ve vypořádání odvolací námitky. Dále namítá, že krajský soud z přípustnosti umístění stavby veřejné dopravní infrastruktury v přírodním parku Smetanka podle čl. 15 odst. 2 nařízení o přírodním parku dovodil i splnění požadavku na ochranu krajinného rázu podle čl. 15 odst. 1, ačkoli jde o dvě samostatné podmínky. Mimo to stěžovatelka namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku: krajský soud nerozvedl, z jakých podkladů kromě vizualizací posouzení zásahu do krajinného rázu vychází, nereagoval na vnitřní rozpor dokumentace EIA v hodnocení vlivu na významné krajinné prvky, nevypořádal argumentaci rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013, čj. 4 As 70/2013-49, a jeho závěr o nekonkrétnosti žalobní námitky nemá oporu ve spisu.

[112] K námitkám v rovině územního řízení brojících proti absenci posouzení kritérií podle § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny a přebrání právních závěrů znalce krajský soud uvedl v bodě 46 napadeného rozsudku: *„K otázce umístění stavby do přírodního parku Smetanka a zásahu do krajinného rázu se napadené rozhodnutí podrobně vyjadřuje na str. 52-55 a žalovaný zde dospěl na základě hodnocení vlivu záměru na krajinný ráz k tomu, že záměr představuje značný zásah do rázu krajiny, zejména při přechodu z okraje urbanizovaného území Vysočan do přírodního parku Smetánka, je navržen s ohledem na kritéria ochrany krajinného rázu podle § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny, a je proto hodnocen jako únosný zásah do krajinného rázu. Žalobkyně v žalobě pouze obecně uvedla, že závazné stanovisko, z nějž napadené rozhodnutí vychází, je nedostatečně odůvodněné, nekonkretizovala však, co v odůvodnění chybí. Krajský soud má za to, že z odůvodnění napadeného rozhodnutí, které vychází ze závazného stanoviska orgánu ochrany přírody, plyne vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé, je tedy přezkoumatelné. Jelikož fakticky nevznesla žádnou polemiku kromě obecného tvrzení, krajský soud je nucen i tuto námitku hodnotit jako nedůvodnou.“*

[113] S těmito závěry se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Žalovaný v dané lokalitě relevantní kritéria podle § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny posoudil dostatečně. Stěžovatelka sice v žalobě poukázala na pasáže závazného stanoviska a odborného podkladu, které se textově shodují, neuvedla však, které konkrétní kritérium podle § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny zůstalo nevyhodnoceno ani v čem je odůvodnění závazného stanoviska nedostatečné. K namítanému převzetí závěru znalce lze stěžovatelce přisvědčit, že odůvodnění závazného stanoviska, napadeného rozhodnutí i napadeného rozsudku se ve způsobu konstatování míry zásahu do krajinného rázu shodují s textací odborného podkladu. Stěžovatelkou citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013, čj. 4 As 70/2013-49, však nevylučuje obsahovou shodu závazného stanoviska a odborného podkladu. Konstatuje, že orgán ochrany přírody není oprávněn přenášet svou odpovědnost za posouzení intenzity zásahu do krajinného rázu na jiný subjekt. Nebrání tomu, aby si odborné závěry podkladu po vlastním posouzení osvojil. Bylo by přehnaně formalistické, kdyby správní soudy zasahovaly do rozhodování správních orgánů jen na základě textové podobnosti za předpokladu, že odůvodnění jako takové, o které jde v této věci především, obstojí.

[114] Tak je tomu i v nyní posuzované věci. Orgán ochrany přírody v závazném stanovisku ze dne 20. 5. 2021 vymezil hodnoty přírodního parku Smetanka, popsal jednotlivé mostní objekty a jejich vizuální působení, kvalifikoval intenzitu zásahu do přírodní charakteristiky a vysvětlil, proč se záměr uplatní jen v dílčích scenériích a nezasáhne znaky jedinečného významu. Jde tedy o jeho vlastní hodnocení, nikoli o mechanické převzetí závěru zpracovatele odborného podkladu. Na tom nic nemění formulace revizního závazného stanoviska ze dne 1. 8. 2024, podle níž k závěru o únosnosti zásahu „došel zpracovatel“. Revizní závazné stanovisko prvostupňové závazné stanovisko potvrdilo a obě tvoří jeden celek. Nadřízený orgán tak aproboval hodnocení, které již dříve provedl orgán ochrany přírody, a pouhá nevhodnost formulace nemůže sama o sobě založit nezákonnost napadeného rozhodnutí.

[115] Nedůvodná je i námitka, podle níž žalovaný i krajský soud z přípustnosti umístění stavby veřejné dopravní infrastruktury podle čl. 15 odst. 2 nařízení hlavního města Prahy č. 10/2014 Sb. hl. m. Prahy dovodili i splnění požadavku na ochranu krajinného rázu podle čl. 15 odst. 1, ačkoli jde o dvě samostatné podmínky. Se stěžovatelkou lze souhlasit, že jde o dva samostatné požadavky. Čl. 15 odst. 2 nařízení stanovuje zákaz umisťovat na území přírodních parků nové stavby s výjimkou pro stavby veřejné dopravní infrastruktury. Z uvedeného vyplývá, že stavbu veřejné dopravní infrastruktury lze v přírodním parku umístit. Z čl. 15 odst. 1 pak plyne, že je třeba ji umístit tak, aby estetickou a přírodní kvalitu krajiny, její harmonické měřítko a vztahy v ní snížila co nejméně. Žalovaný však tyto požadavky nezaměnil. Krajský soud výjimku ze zákazu podle

odst. 2 posoudil ve světle obecného cíle ochrany, když současně odkázal na souhrnné hodnocení vlivů, Vzhledem k obecnosti námitek stěžovatelky má Nejvyšší správní soud toto odůvodnění za dostatečné.

[116] Pokud jde o námitky vůči posouzení v procesu EIA, Nejvyšší správní soud nepřisvědčil argumentaci stěžovatelky poukazující na chybné („nevěrné“, tzn. jako podklad nezpůsobilé) vizualizace. Vizualizace nejsou závazným podkladem pro rozhodování v území, ale toliko podpůrným nástrojem pro tuto činnost. Krajský soud správně poukázal na to, že vizualizace, které stěžovatelka považuje za nedokonalé, nebyly jediným podkladem pro posouzení vlivu záměru na krajinný ráz a žalovaný posoudil tuto otázku na základě závazných stanovisek komplexně. Krajský soud tak nedovozoval, že by souhlas orgánu ochrany přírody udělený v územním řízení zhojil vadu podkladu v procesu posuzování vlivu na životní prostředí. Vyjádřil tím, že závěr o únosnosti zásahu do krajinného rázu, o nějž se napadené rozhodnutí opírá, nestojí na vizualizacích, jejichž nedokonalost stěžovatelka namítala. Krajský soud nemohl vykročit z žalobního bodu směřujícího k vizualizacím, jak byl v žalobě formulován. Pokud stěžovatelka namítala v zásadě jen to, že vizualizace mohou být zkreslující, a plédovala za jejich doplnění o zobrazení ozelenění v době vegetačního klidu (namísto plného vegetačního růstu) a v době po dokončení stavby (a nikoli po několikaletém růstu), nemůže nyní uspět s námitkou, že by posouzení krajského soudu mohlo obstát, jen kdyby soud identifikoval, které konkrétní podklady „udrží“ posouzení nezávisle na vizualizacích a proč by závěr o únosnosti záměru chybnost vizualizací nemohla ovlivnit. Posouzení krajského soudu je adekvátní obsahu a zaměření žalobního bodu. Ten ve třech odstavcích spekuloval o nedokonalostech doloženého zobrazení, což kontrastuje s kasační argumentací, která čítá necelých 12 stran textu a nově uvádí řadu detailů a odkazů na judikaturu, přičemž nově dodává i kontext náhradní výsadby.

[117] Stěžovatelce lze přisvědčit, že krajský soud se výslovně nevyjádřil k tomu, co v kasační stížnosti popisuje jako vnitřní rozpor dokumentace EIA. Ta v kapitole D.I.7 hodnotí vliv záměru na významné krajinné prvky jako silný, zatímco v kapitole D.I.9 uvádí, že Hořejší rybník a tok Rokytky budou ovlivněny pouze během výstavby a poté budou uvedeny do původního stavu. Sama stěžovatelka však v kasační stížnosti uvádí, že zpracovatelka posudku na to reagovala a za správné označila hodnocení v kapitole D.I.7, tedy silný vliv na významné krajinné prvky. Stanovisko k posouzení vlivů záměru na životní prostředí tak vycházelo z méně příznivé z obou variant hodnocení, tedy z té, kterou stěžovatelka sama považuje za odpovídající skutečnosti. Námitka tak nemůže ovlivnit závěr krajského soudu zákonnosti procesu EIA. Výslovné nevypořádání tohoto dílčího žalobního tvrzení proto dle Nejvyššího správního soudu nezakládá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[118] V bodě 40 napadeného rozsudku krajský soud žalovanému vytkl, že jednu z odvolacích námitek nepojal správně, nicméně současně dodal, že věcně se žalovaný k tématu vyjádřil na jiném místě. Z toho je zjevné, že za podstatné správně považoval to, že vypořádání neschází, a proto ani jeho závěru o nedostatku vlivu „zkreslení“ jedné z námitek na zákonnost napadeného rozhodnutí nelze nic vytknout. Nejvyšší správní soud neshledal, že by napadený rozsudek ve stěžovatelkou popsaných částech trpěl nepřezkoumatelností a ani z úřední povinnosti takový nedostatek nezjistil.

V. Závěr a náklady řízení

[119] Nejvyšší správní soud neshledal námitky stěžovatelky důvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá téhož zákona).

[120] O nákladech řízení kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud v případě stěžovatelky, odpůrce a žalovaného podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[121] Odpůrci, který byl zastoupen advokátem, soud nepřiznal náhradu nákladů na právní zastoupení, neboť v případě hl. m. Prahy lze presumovat existenci dostatečného materiálního a personálního vybavení a zabezpečení k tomu, aby bylo schopno kvalifikovaně hájit své rozhodnutí, práva a zájmy, aniž by muselo využívat v řízení před obecnými soudy právní pomoci advokátů (nález Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2012, sp. zn II. ÚS 2396/09, bod 19).

[122] Žalovanému, který by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti měl, žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly. Nejvyšší správní soud mu proto náhradu nákladů nepřiznal.

[123] Osobě zúčastněné na řízení, které právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti zakládá § 60 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., protože v řízení bránila své právo vyplývající z rozhodnutí napadeného žalobou, Nejvyšší správní soud náhradu nepřiznal, protože jí nevznikly žádné náklady nad rámec běžné činnosti (jde o státní podnik, za který jednal zaměstnanec s právním vzděláním).

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

V Brně dne 23. října 2026

L. S.

Eva Šonková v. r.
předsedkyně senátu