

INFORMACE O VYDANÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISECH

SBÍRKA ZÁKONŮ 2017

Částka 63 – čís. 173

Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů. V příloze č. 1 vyhlášky jsou stanoveny náplně jednotlivých správních činností, k jejichž vykonávání je nezbytné prokázání zvláštní odborné způsobilosti, včetně správních činností v územním plánování. Účinnost od 1. července 2017.

*Právní předpisy vybral:
Mgr. Pavel Machata, MMR*

INFORMACE Z VYBRANÝCH ROZHODNUTÍ SOUDŮ Z OBLASTI ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2017 čj. 5 As 49/2016-198

OPATŘENÍ OBCENÉ POVAHY, ZÁSADY ÚZEMNÍHO ROZVOJE

§ 36 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
§ 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
§ 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) zamítl kasační stížnost ve věci návrhu na zrušení Aktualizace č. 1 Zásad územního rozvoje hl. m. Prahy (dále jen „AZÚR“) v rozsahu oddílu 5.1.2.1. Pražský okruh (Silniční okruh kolem Prahy – dále jen „SOKP“).

Z rozsudku Nejvyššího správního soudu mimo jiné vyplývá:

Městský soud rozsudkem ze dne 26. 2. 2016, č. j. 10 A 159/2015-222, návrh na zrušení napadené části AZÚR ve smyslu § 101d odst. 2 s. ř. s. zamítl, neboť neshledal, že by napadené OOP bylo vydáno v rozporu se zákonem, anebo že by nebylo vydáno zákonem stanoveným postupem.

Stěžovatelé namítají, že městský soud nesprávně vymezil kritéria přezkumu napadeného OOP. V této souvislosti zpochybňují význam novely č. 303/2011 Sb. pro přezkum OOP. V návaznosti na tzv. pětikrokový algoritmus přezkumu OOP, formulovaný v dřívější judikatuře Nejvyššího správního soudu, stěžovatelé v obecné rovině vymezili, že zásada minimalizace zásahů do územního plánování a zdrženlivosti soudního přezkumu, které se váží k pátému kroku algoritmu (test proporcionality), byla městským soudem aplikována nesprávně, a rovněž není správná preference práva na samosprávu a hodnocení nezákonnosti OOP prostřednictvím vlivu na rozhodování samosprávy.

Nejvyšší správní soud již v minulosti konstatoval, že si je vědom skutečnosti, že veškeré nezákonnosti napadených opatření obecné povahy je třeba posuzovat i z pohledu proporcionality mezi namítanou nezákonností a důsledky případného vyhovění návrhu v podobě zásahu do práva na samosprávu a zásahu do zájmu samosprávného celku na rozvoji vlastního území. V řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. soud hodnotí opatření obecné povahy jako celek. K jeho zrušení by měl přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonost posuzovaného řízení a opatření jako celku. Zrušení napadeného opatření obecné povahy nastupuje tehdy, když pochybení správního orgánu překročila mez, kterou je možno vzhledem k celkové komplikovanosti řízení a s přihlédnutím k povaze rozhodované věci považovat za ještě přijatelnou. K překročení takové meze může dojít jediným závažným pochybením stejně jako větším počtem relativně samostatných (povětšinou procesních) pochybení, která by mohla být jednotlivě vnímána jako marginální, ale ve svém úhrnu představují podstatný zásah do veřejných subjektivních práv navrhovatelů. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644, ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103 nebo ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 Ao 3/2013-96). [...] mechanismus soudního přezkumu byl podstatně ovlivněn změnou právní úpravy, která byla provedena zákonem č. 303/2011 Sb. Do 31. 12. 2011 byl v rámci přezkumu opatření obecné povahy plně použitelný tzv. pětikrokový algoritmus ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, přičemž soud nebyl vázán důvody návrhu a přezkoumával opatření částečně z úřední povinnosti. Podle § 101d s. ř. s. ve znění účinném

od 1. 1. 2012 je při rozhodování soud vázán rozsahem a důvody návrhu. I nyní sice soud v některých případech přihlíží k vadám opatření obecné povahy ex officio (např. v případě nedostatku pravomoci či působnosti správního orgánu k jeho vydání nebo pro nepřezkoumatelnost, srov. odkaz § 101b odst. 4 s. ř. s. na § 76 s. ř. s.), v mnohem širší míře se však v řízení uplatní dispoziční zásada. To je zároveň důvodem omezené použitelnosti tzv. pětikrokového algoritmu dle dřívější judikatury [...] aplikace tohoto postupu byla již překonána změnou právní úpravy (s účinností od 1. 1. 2012); rozsah přezkumu je vymezen návrhem. Soud při přezkumu opatření obecné povahy algoritmus (test) přezkumu v celém rozsahu aplikuje již pouze za předpokladu, že navrhovatel všechny jeho kroky zahrne do návrhových bodů (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). Platí tedy, že tzv. pětikrokový algoritmus přezkumu opatření obecné povahy může být užitečným a inspirujícím nástrojem, nicméně soud je povinen podle něj postupovat pouze v případě, že jeho strukturu sleduje argumentace uplatněná navrhovatelem.“

Městský soud v nyní projednávané věci postupoval v souladu s výše citovanými závěry, když konstatoval, že návrhové body stěžovatelů se podstatnou měrou týkají třetího kroku algoritmu (zákonosti postupu přijímání napadeného OOP, tedy procesního hlediska) a čtvrtého kroku algoritmu (zákonosti samotného obsahu napadeného OOP z pohledu hmotně-právního), náznakem pak pátého kroku algoritmu (proporcionality; zejm. bod 18. Návrhu). Městský soud rovněž správně zohlednil zásadu zdrženlivosti zasahování do ÚPD územních samospráv. Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem městského soudu, že v rámci návrhových bodů (a stejně tak kasačních námitek) se značně prolínají otázky hmotného a procesního práva, a proto nebylo třeba rozlišovat mezi třetím a čtvrtým krokem algoritmu. Naopak bylo na místě hodnotit zákonost postupu přijímání napadeného OOP a zároveň zákonost jeho obsahu.

ZÚR, resp. jejich aktualizace vydávané ve formě OOP, jsou zvláštním správním aktem smíšené povahy, jenž má relativně abstraktní charakter. Jde o správní akt dílem právní, dílem odborné a ve výsledku politické povahy, který stanoví základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezí plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití a kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v jejich využití (bližší viz § 36 odst. 1 stavebního zákona). Při jejich přijímání se uplatňují postupy právní a odborné (zákonná pravidla pořizování a vydávání, odborná stanoviska a posudky, zejména v rámci VVURÚ atp.), konečnou fází lze označit za politickou, neboť ZÚR a jejich aktualizace schvaluje a vydává zastupitelstvo (§ 41 odst. 2 stavebního zákona). Zastupitelstvo kraje jako samosprávný orgán tak při schvalování ZÚR či jejich aktualizace (v zastoupení voličů) projevem své vůle předurčuje podobu kraje jako územně-samosprávného celku. Přitom nezbytně uplatňuje určitou míru politické vůle.

Městský soud posuzoval, jaký vliv mohly mít tvrzené nezákonnosti na utváření politické vůle. Za kritéria takové míry vymezil podstatnou, nezanedbatelnou nezákonnost v procesu pořizování napadené části AZÚR či podstatný nedostatek odůvodnění záměru nezbytný pro vytvoření politické vůle a předpokladů pro kvalifikované a svobodné hlasování orgánu územní samosprávy.

Novelizace stavebního zákona

Podle stěžovatelů byla nesprávně posouzena otázka zveřejnění vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj (dále jen „VVURÚ“), neboť v rozporu se zněním § 37 odst. 4 stavebního zákona byl veřejnou vyhláškou zveřejněn pouze návrh AZÚR, nikoliv VVURÚ. To, že VVURÚ bylo skutečně zveřejněno společně s návrhem AZÚR, nelze zpochybnit tím, že ve veřejné vyhlášce není explicitně uvedeno „tímto se oznamuje zveřejnění VVURÚ“, čehož se stěžovatelé zřejmě dovolávají. Takový požadavek nemá oporu v zákoně a lze jej označit za absurdní.

Chybějící přílohy na elektronické desce

Podle stěžovatelů se § 20 stavebního zákona, na nějž odkázal městský soud, vztahuje toliko na návrh zadání ÚPD; na postup odpůrce se vztahuje § 37 odst. 3 stavebního zákona. Stěžovatelé se oproti městskému soudu domnívají, že zveřejnění pouze části materiálů na webovém rozhraní je porušením povinnosti doručit návrh AZÚR a VVURÚ podle § 37 odst. 3 stavebního zákona.

V nyní projednávané věci není sporné, že veřejná vyhláška byla vyvěšena na úřední desce Magistrátu hl. m. Prahy (jakož i úředních deskách sousedních obcí a městských částí hl. m. Prahy), ani že v ní byly vymezeny dva způsoby, kterými byly AZÚR a VVURÚ vystaveny k nahlédnutí, a to v sídle odpůrce a v elektronické podobě na internetové adrese www.praha.eu. Stěžovatelé v Návrhu toliko tvrdili, že na elektronické adrese chyběly některé přílohy VVURÚ – konkrétně výkresy kumulativních a synergických vlivů č. 1–5. Stěžovatelé měli patrně na mysli obsah výkresů, které jsou součástí správního spisu, konkrétně přílohy č. 8 VVURÚ – Výkresy kumulativních a synergických vlivů, označené jako A až E.

Nejvyšší správní soud poukazuje na svou ustálenou judikaturu týkající se zveřejňování ÚPD. Z té vyplývá, že pokud se navrhovatelé mohli podrobně seznámit s návrhem ÚPD a uplatnit tak včas své podání (námitky, připomínky), lze uzavřít, že i kdyby tvrzené nedostatky zveřejnění byly skutečně dány, nepředstavovalo by to podstatné porušení procesních předpisů, které by mělo vliv na práva navrhovatelů a jež by muselo vést ke zrušení napadeného OOP (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2008, č. j. 6 Ao 1/2008-86, ze dne 4. 8. 2010, č. j. 6 Ao 3/2010-120, a ze dne 2. 9. 2010, č. j. 1 Ao 3/2010-161, publ. pod č. 2186/2011 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem shledal námitku stěžovatelů nedůvodnou, neboť i pokud by existovaly tvrzené nedostatky, nezakládala by tato skutečnost vadu, která mohla mít vliv na zákonost procesu pořizování AZÚR.

Ustanovení § 20 odst. 1 stavebního zákona ve znění před novelou č. 350/2012 Sb. se týkalo veškerých písemností ve věcech územního plánování, tedy návrhu zadání a rovněž návrhu ÚPD jako takového. Úmysl zákonodárce vyjádřený v důvodové zprávě rovněž naznačuje, že citované ustanovení se má týkat nejen návrhu zadání, ale též samotného návrhu ÚPD. S užitím logického, historického a teleologického výkladu tak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že § 20 odst. 1 stavebního zákona, navzdory jeho doslovnému znění, se aplikuje na veškeré písemnosti ve věcech územního plánování, ledaže by ze stavebního zákona výslovně plynulo jinak.

Proces posuzování vlivů na životní prostředí – EIA

Podle stěžovatelů odpůrce zvažoval a výslovně argumentoval výsledky procesu posuzování vlivů záměru na životní prostředí (dále jen „EIA“) podle zákona EIA při výběru konkrétních variant i přes to, že varianty by měly být posuzovány právě při přijímání napadeného OOP. Tím dochází k argumentaci kruhem, neboť proces EIA zvažuje při hodnocení variant obsah ÚPD a ta naopak zvažuje varianty z procesu EIA a nižší úrovně ÚPD (např. str. 176 VVURÚ). V návaznosti na názor městského soudu o nezávaznosti procesu EIA pro AZÚR stěžovatelé tvrdí, že nelze schválit nový územní plán hl. m. Prahy bez porušení jedné ze závazných podmínek AZÚR, a to přebírat závěry EIA (doporučující regionální variantu), přičemž závazné vymezení koridorů v AZÚR plánuje základní variantu. Podle stěžovatelů je napadené OOP nezákonné pro svou vnitřní rozpornost.

Argumentace stěžovatelů je značně nekoncepční. Aby bylo vůbec možné uchopit její podstatu, je nezbytné vycházet z toho, co bylo uvedeno v Návrhu. Stěžovatelé mj. namítali, že na stavbu částí SOKP již byla v minulosti vydána stanoviska EIA, což je v rozporu s logickou návazností procesů územního plánování, neboť nejprve je třeba vymezení koncepci ve vyšší ÚPD (zde na úrovni ZÚR) a provést hodnocení SEA. Na to v kasační stížnosti stěžovatelé navazují a konstatují, že dochází k argumentaci kruhem, neboť proces EIA zvažoval při hodnocení variant záměru obsah ÚPD (ZÚR), přičemž ta argumentuje zvážením variant, které proběhlo v procesu EIA.

Jakkoliv je argumentace stěžovatelů v Návrhu a kasační stížnosti formulována odlišným způsobem, její podstata v obou případech tkví především v hodnocení otázky, zda je možné při pořizování AZÚR, zejména pak v rámci VVURÚ a procesu SEA (posouzení koncepce), brát v úvahu obsah stanovisek EIA dříve vydaných pro konkrétní záměry v území, jehož se AZÚR týká.

K obdobné otázce se již Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 12. 5. 2016, č. j. 6 As 174/2015-72, následovně: „V této souvislosti se opět jeví logickým postup odpůrce, který výsledky předchozího vyhodnocení záměru bere v úvahu a pracuje s nimi při vyhodnocení vlivu koncepce. Součástí koncepce je totiž vždy několik záměrů, které jsou v rámci posuzování vlivu koncepce hodnoceny jednotlivě, ale zejména i ve vzájemné souvislosti. Jak vyplývá i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, mělo-li by se posouzení ZÚR odehrát čistě na úrovni koncepce jako celku (makroskopicky), tj. bez hodnocení detailů koncepce představovaných jednotlivými plochami a koridory, bylo by značně povrchní a nemohlo by výraznější měrou přispět k ochraně hodnot území. V návaznosti na to je vhodné poukázat na § 10a odst. 1 písm. a) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, dle něhož jsou předmětem posuzování jen ty koncepce, které stanoví rámec pro budoucí povolení záměrů, jež podléhají posouzení vlivů na životní prostředí v procesu EIA... Z hlediska hodnocení koncepce je tedy významné, jaké záměry mají být na jejím podkladě realizovány. Mají-li být posouzeny vlivy koncepce na životní prostředí, je v prvé řadě nezbytné identifikovat vlivy jednotlivých záměrů, kvůli nimž je koncepce podrobována tomuto procesu. Na podkladě těchto dílčích poznatků týkajících se konkrétních záměrů a jejich variant je pak možné učinit abstrahující úvahy týkající se vlivů

koncepce jako celku (tedy souhrnu záměrů, pro jejichž realizaci vytváří územně plánovací dokumentace předpoklady a které jsou ve vzájemné interakci i interakci se záměry již existujícími). 5 As 49/2016 z dříve proběhnuvších procesů EIA identifikovat určité vlivy záměru, není principiálně nesprávným postupem, pokud jsou tyto vlivy při posuzování vlivu koncepce zohledněny.“ Lze shrnout, že nižší ÚPD, a tedy ani stanoviska EIA vydávaná pro konkrétní záměry v řešeném území, nejsou při pořizování ZÚR či jejich aktualizace závazné.

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem městského soudu, podle něhož je podstatné, že návrh AZÚR byl doprovozen VVURÚ, v němž je zapracováno komplexní posouzení vlivů, včetně synergických a kumulativních vlivů, a výsledek byl podroben procesu SEA. Napadené OOP nemůže být shledáno nezákonným pouze proto, že byly („nezávazným způsobem“) vzaty v úvahu výsledky dřívějších procesů EIA pro jednotlivé záměry v řešeném území.

Chybějící podklad

Podle stěžovatelů neobsahuje odůvodnění na s. 67 AZÚR ve svém výčtu ani jeden konkrétní dokument, který by obsahoval posouzení variant. Podle stěžovatelů je ztracené Multikriteriální a environmentální hodnocení variant JVK, JVD, JVR, kolektiv zpracovatelů, 1995 (dále jen „Multikriteriální hodnocení“), skutečně jedinou analýzou variant v celém seznamu podkladů, jež se zaobírala konkrétním posouzením variant trasování SOKP v jihovýchodní části Prahy.

Také u této námitky musí Nejvyšší správní soud konstatovat, že je obtížně uchopitelná a její podstata je oproti Návrhu významně změněna. Proto je obtížné posoudit, do jaké míry, zda vůbec a čím vlastně měli být stěžovatelé dotčeni na svých veřejných subjektivních právech. Již z uvedeného lze dojít k závěru, že tvrzená nezákonnost není sto založit důvod pro zrušení napadené části AZÚR.

Na tuto námitku reagoval městský soud tak, že není sporu o tom, že Multikriteriální hodnocení v hmotné podobě neexistuje (z důvodu jeho ztráty), avšak rozhodně nebylo jediným dokumentem, který se zabýval variantami trasování SOKP (ať již jihovýchodní či severozápadní části). Konkrétně městský soud odkázal na s. 67 a násl. odůvodnění AZÚR, v němž je podrobně vylíčeno, že trasování SOKP bylo v minulosti předmětem mnoha prověřování a posuzování, mj. v Multikriteriálním hodnocení. Jeho výsledky byly převzaty do zapracování souborného stanoviska ke konceptu územní prognózy VÚC Pražského regionu. Z tohoto konceptu bylo vycházeno při pořizování a vydávání následné ÚPD (územního plánu hl. m. Prahy). ZÚR hl. m. Prahy schválené v roce 2011 stabilizovaly stejnou trasu SOKP, která byla vybrána mj. na základě Multikriteriálního hodnocení, jak vyplývá ze vzájemných souvislostí odkazovaných dokumentů. AZÚR tedy potvrzuje v přímé návaznosti na uvedené ÚPD a jejich podklady vybranou trasu SOKP. To ovšem samo o sobě neznamená, že v AZÚR nebyly hodnoceny varianty trasování SOKP; jedná se především o popis, jak bylo k možnému trasování SOKP přistupováno v rámci územního plánování časově předcházejícího AZÚR.

Námítka chybějícího podkladu a jeho nezbytnosti pro posouzení variant trasování SOKP tak Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou.

Konkrétnost PÚR

Stěžovatelé namítají nesprávné posouzení otázky konkrétnosti a závaznosti PÚR ČR 2008 a výběru varianty koridoru v grafické části PÚR ČR 2008 a s tím spojené posouzení, zda napadené OOP splňuje požadavky dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009-75 (zřejmě miněno usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009-59, publ. pod č. 2009/2010 Sb. NSS – pozn. NSS). K závaznosti PÚR pro ZÚR stěžovatelé odkázali na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, publ. pod č. 2698/2012 Sb. NSS. Podle stěžovatelů vede regionální varianta SOKP i přes minimální rozlišení grafické části PÚR ČR 2008 vně hranic vymezených zakresleným koridorem v PÚR ČR 2008.

S ohledem na uvedené stěžovatelé trvají na soudním přezkumu PÚR ČR 2008 v rámci napadeného OOP, neboť PÚR ČR 2008 je v tomto ohledu zcela konkrétní. Pro případ, že by Nejvyšší správní soud shledal předmětnou část PÚR ČR 2008 za obecnou a nezávaznou, požadují stěžovatelé přezkum postupu městského soudu potvrzující zákonnost postupu pořizovatele, který s PÚR ČR 2008 nakládal jako s konkrétní a závaznou.

Jak správně uvedl již městský soud, pokud odpůrce odkazoval na PÚR ČR 2008 s tvrzením, že předznamenává konkrétní řešení, nelze z toho učinit závěr, že PÚR ČR 2008 extendovala z jejího zákonného vymezení, ani že s ní odpůrce nakládal jako se zcela konkrétní. Zásadní pro posouzení námítky je, že odpůrce v AZÚR nepřipsal PÚR ČR 2008 žádný význam, který by jí nepřislušel. Konstatování souladu řešení SOKP navrženého v AZÚR s obsahem PÚR ČR 2008 nemusí být ničím jiným, než projevem toho, že odpůrce dbal § 31 odst. 4 stavebního zákona, podle kterého je PÚR závazná pro pořizování a vydávání ZÚR, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území.

Rozpor grafické a textové části PÚR

Podle stěžovatelů byla městským soudem nesprávně posouzena otázka závaznosti PÚR ČR 2008. Městský soud považoval grafickou přílohu za schematickou, zároveň uvedl, že odpůrce považoval za závazný toliko závěr PÚR ČR 2008, že nové části SOKP budou navazovat na stávající, již postavené, přičemž z odůvodnění AZÚR nevyplývá, že by odpůrce z grafického vymezení vyvozoval konkrétní trasu. Za logický považuje zdejší soud názor městského soudu, podle kterého odpůrce považoval za závazný závěr PÚR ČR 2008 předpokládající, že nové části SOKP budou navazovat na stávající (již existující) části a že spojení konkrétních míst ve schématu je potřebné. Závěr, že by odpůrce z grafického vymezení vyvozoval konkrétní trasu SOKP, nemá oporu ve spise ani v textu odůvodnění AZÚR.

Chybné vymezení plochy – nevymezení přivaděčů k MÚK

Stěžovatelé nesouhlasí s argumentací městského soudu, podle které pořizovatel teprve pro účely ZÚR definuje plochy nadmístního významu. MÚK a přivaděče SOKP mají být

vymezeny v ZÚR, protože mají zpravidla význam přesahující pouhé zajištění dopravní obslužnosti území konkrétní městské části. Nejvyšší správní soud znovu opakuje, že jednotliví stěžovatelé opomněli tvrdit (natož pak prokazovat), jak konkrétně měli být dotčeni na svých hmotných právech, a jejich argumentace v kasační stížnosti je značně obecná.

V první části tohoto bodu stěžovatelé v kasační stížnosti tvrdí nesprávné posouzení povinnosti vymezením plochy celoměstského významu v ZÚR. Druhá část spočívá v tom, že podle stěžovatelů městský soud nesprávně konstatoval, že ve VVURÚ lze posuzovat jiné záměry než vymezené v napadeném OOP.

Logický a vnitřně konzistentní výklad citovaných ustanovení podal již městský soud v napadeném rozsudku. Nejvyšší správní soud se s ním zcela ztotožňuje, a proto lze na něj, především pak na citovanou pasáž, plně odkázat: „Stanovení ploch nadmístního významu je teprve úkolem ZÚR. Není tedy tomu tak, že by principiálně existovala nějaká plocha splňující kritérium plochy nadmístního významu a ZÚR se měly pouze omezit na deklarování této vlastnosti. Pořizovatel je při jejich vymezení volný v tom směru, že pro účely ZÚR takové plochy teprve definuje, přičemž je v zásadě limitován toliko dvěma hledisky – tyto plochy musí splňovat definici ustanovení § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona, tedy v případě hlavního města Prahy musí jít o plochy celoměstského významu, zároveň musí respektovat záповěď vymezenou v ustanovení § 36 odst. 3 stavebního zákona, tedy nesmí dosáhnout podrobnosti, jež přísluší nižším úrovním územně plánovací dokumentace či rozhodování v území. Pokud tedy úvaha pořizovatele vtělená do odůvodnění ZÚR respektuje tyto základní limity, v zásadě se stanovení těchto ploch vymyká soudnímu přezkumu OOP, neboť již přesahuje limity stanovené v ustanovení § 101d odst. 2 s. ř. s. V obecné rovině tedy soud není a nemůže být povolán k tomu, aby rozhodl na věcné úrovni polemiku o tom, zda nějaká plocha má být či nemá být za vzata do ZÚR jako plocha nadmístního významu. Pokud jde o respektování výše zmíněných limitů ustanovení § 2 odst. 1 písm. h) a § 36 odst. 3 stavebního zákona, soud se ve své přezkumné činnosti musí omezit toliko na hodnocení, zda vymezení těchto ploch je logické, konzistentní a respektuje omezení, jež jsou ovšem stanovena jako zábrana přílišné podrobnosti ZÚR, tedy v zásadě pravého opaku, než je cíl, jehož se navrhovatelé domáhají. [...] věcná polemika s tím, zda by bylo či nebylo účelné jako plochu nadměstského významu nad rámec v AZÚR vymezených ploch ještě nějakou plochu stanovit, se vymyká kognici soudu.“

Invariantní návrh AZÚR

Podle stěžovatelů městský soud nesprávně posoudil povinnost pořizovatele prověřit varianty, případně alespoň dostatečně a přesvědčivě odůvodnit invariantnost (v této souvislosti stěžovatelé poukázali na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010-133, ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008-34, a ze dne 21. 10. 2010, č. j. 6 Ao 3/2009-76, publ. pod č. 2201/2011 Sb. NSS). Stěžovatelé tvrdí, že o trase SOKP bylo rozhodnuto před odůvodněním jejího výběru ve VVURÚ. Odůvodnění výběru je přítom jen formální a mnohdy věcně nesprávné; vychází z materiálů, které jsou ztracené, nižší ÚPD ani posuzování vlivů na životní prostředí nemohou být pro AZÚR závazné, relevantní není ani argument

investicí veřejných prostředků nebo nesouhlasu obcí, který se navíc vztahuje k oběma variantám.

Také u tohoto bodu Nejvyšší správní soud konstatuje, že vznesenou námitku již velmi podrobně vypořádal městský soud v napadeném rozsudku. Jeho závěry jsou logické, opřené o relevantní ustanovení právních předpisů a judikaturu a mají oporu ve spise (resp. v AZÚR, VVURÚ a souvisejících podkladech). Nejvyšší správní soud se s nimi ztotožňuje a odkazuje na ně. Pouze pro úplnost lze znovu zopakovat, že zpracovatel ZÚR či jejich aktualizace nemá obecně povinnost zpracovat různé varianty řešení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, nebo ze dne 12. 5. 2016, č. j. 6 As 174/2015-72). Jiný závěr nelze vyvodit ani z judikatury zdejšího soudu citované stěžovateli v kasační stížnosti, z níž vyplývá pouze to, že je-li návrh ÚPD schvalován jako invariantní, je nezbytné to dostatečně a přesvědčivě odůvodnit. Jak již uvedl městský soud v napadeném rozsudku, AZÚR obsahuje komplexní, logické a vnitřně konzistentní odůvodnění, proč byla navržena toliko jedna varianta vedení SOKP, a sice na s. 67 až 81 odůvodnění AZÚR. Součástí zdůvodnění je rovněž odkaz na podklady, na jejichž základě byla AZÚR navržena a schválena jako invariantní.

Srovnávací varianty ve VVURÚ jsou vymezeny chybně

Stěžovatelé tvrdí, že městský soud pochybil, pokud se nezabýval věcnými námitkami k posouzení variant, neboť podle něj mohla být AZÚR invariantní. Invariantnost musí být zdůvodněna a podložena srovnávací variantou a její nevýhodností. Minimálně částečně bylo pořizovatelem provedené hodnocení založeno na nesprávných a účelových podkladech (např. z hlediska vlivů hluku na zdraví obyvatel rozhodl zcela účelový a v praxi neprosaditelný přesun přistávaní letadel přímo nad Prahou namísto aktuálně využívané hlavní dráhy). Nelze zcela rezignovat na posouzení věcné správnosti VVURÚ, protože je součástí odůvodnění invariantnosti (např. str. 80 odůvodnění AZÚR). Na posouzení variant má podle stěžovatelů vliv i posouzení vlivů na území NATURA 2000.

Argumentaci stěžovatelů v kasační stížnosti je opět obtížné uchopit; pochopit ji a přistoupit k přezkumu kasační námitky lze pouze v kontextu Návrhu. Stěžovatelé se zjevně domnívají, že závěry VVURÚ jsou chybné, neboť varianty ve VVURÚ (nulová, aktivní – základní řešení a aktivní – variantní řešení) nejsou vyhodnoceny rovnocenně. VVURÚ se totiž soustředilo „téměř výhradně“ na posouzení tzv. nulové varianty a aktivní varianty – základní řešení.

Lze přisvědčit městskému soudu, že námitka chybného vymezení srovnávacích variant ve VVURÚ, jak ji vymezili stěžovatelé, je irelevantní, neboť ve smyslu § 37 odst. 1 stavebního zákona se VVURÚ pořizuje k návrhu ZÚR, a musí tedy respektovat jeho obsah (tedy i zdůvodněné invariantní řešení SOKP). Z hlediska zákonnosti pořízení a přijetí AZÚR je proto podstatné, aby VVURÚ posoudilo právě variantu vymezenou v návrhu AZÚR. Pokud sami stěžovatelé v Návrhu konstatují, že VVURÚ se soustředilo na posouzení stávající situace (nulové varianty, která je spíše referenčním rámcem a kritériem sloužícím k zhodnocení, jaké důsledky by mělo zachování stávajícího stavu v podobě před AZÚR) a varianty trasování SOKP zvolené v AZÚR (aktiv-

ní varianty – základní řešení), pak jejich argumentace nemůže vést ke zrušení napadené části AZÚR. Sami stěžovatelé totiž de facto potvrzují, že způsob hodnocení variant ve VVURÚ splňuje zákonné požadavky. Ke konstatování stěžovatelů, že na posouzení variant má vliv také posouzení vlivů na území NATURA 2000, Nejvyšší správní soud uvádí, že takovou argumentaci stěžovatelé (v této souvislosti a v tomto bodě) v Návrhu neuplatnili. Jedná se tedy o námitku ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřijatelnou.

Nesprávné vstupy do posuzování

Stěžovatelé uvedli, že zveřejnění dostatečně určitých číselných údajů stávajících a očekávaných budoucích dopravních intenzit a možnost jejich kontroly ze strany veřejnosti, zastupitelů či dotčených orgánů je zásadní pro přesvědčivost odůvodnění. Dostatečným důvodem pro jejich nezveřejnění není ani obecná informace o modelu na webových stránkách, ani rozsah dat, který mohl být zjednodušen do srozumitelné a zveřejnitelné podoby. Údaje v rozptylové a akustické studii nejsou pro tvorbu názoru zastupitelů a veřejnosti dostatečně určité. Podle stěžovatelů je dopravní účinnost zdůvodňována rozdílovým kartogramem pomíjejícím nákladní dopravu.

Pojetí „výhledového stavu“ jako hypotetického, obecně nevztáženého k určitému datu a koncipovaného jako maximálně možný stav, jak uvedl městský soud, podle stěžovatelů není z AZÚR zřejmé. Vypovídající vyhodnocení lze vytvořit pouze, odpovídá-li stav dopravních staveb prognostickým datům; nerealistická kombinace stavu dopravních staveb a prognostických dat pak nemůže být odůvodněním pro realizaci záměru či výběr určité varianty, jak pořizovatel činí v AZÚR. V různém čase bude na území hl. m. Prahy bydlet různý počet obyvatel a přepravován jiný objem nákladu. Kombinace prognostických dat se zcela nerealistickým stavem kompletně dobudované dopravní infrastruktury hl. m. Prahy vede k vyhodnocování zcela nereálné situace.

Úlohou přezkumu OOP je podle stěžovatelů posouzení, zda si pořizovatel opatřil dostatečné podklady, aby mohl řádně usuzovat na skutkové i právní otázky, které pro své rozhodnutí potřebuje zodpovědět. Skutkový stav přitom nebyl dostatečně a úplně zjištěn. Již městský soud přílehlavě poznamenal, že tento návrhový bod (a stejně tak kasační stížnost v tomto bodě) v sobě obsahuje několik rovin námitek, v nichž stěžovatelé přecházejí od jednoho tématu k jinému. Tvrzení stěžovatelů jsou značně nekonzistentní, což velmi komplikuje soudní přezkum, jeho racionalitu a přehlednost. Nejvyšší správní soud považuje za nezbytné poznamenat také následující obecné úvahy, jež platí pro celou kasační stížnost a pro tento bod obzvlášť.

Stěžovatelé opakovaně opomíjí spojovat svou argumentaci se specifikací, jak konkrétně mělo být namítanými nezákonnostmi zasazeno do jejich veřejných subjektivních práv. Obecné konstatování, že AZÚR a VVURÚ jsou z různých důvodů problematické, resp. neumožňují jejich kontrolu „ze strany veřejnosti, zastupitelů či dotčených orgánů“, signalizují spíše to, že se jedná o nepřijatelnou *actio popularis*, než o skutečné dotčení práv jednotlivých stěžovatelů.

Zatímco v některých bodech stěžovatelé namítají přílišnou konkrétnost AZÚR a jejích podkladů (např. body 1.d., 4.), v tomto a dalších bodech (např. body 5., 10.) je naopak vytý-

kána nadměrná obecnost. V některých bodech se stěžovatelé domáhají věcného přezkumu zákonnosti a správnosti AZÚR a jejich podkladů (např. body 4., 6.), přičemž jejich argumentace větší či menší měrou zasahuje do odborné sféry dané problematiky. V uvedeném bodě naopak napadají rozsah přezkumu a „úspěch“ městského soudu o odborných otázkách. Uvedené musí mít nepochybně dopad na posouzení věrohodnosti a přesvědčivosti argumentace stěžovatelů ze strany soudů.

Stěžovatelé v kasační stížnosti zopakovali námitku, že nebyly zveřejněny číselné údaje stávajících a očekávaných budoucích dopravních intenzit. Nejvyšší správní soud se shoduje s posouzením městského soudu v napadeném rozsudku, na které lze plně odkázat. Městský soud konstatoval, že podkladem pro zpracování odůvodnění AZÚR a VVURÚ byl dopravní model zpracováván jako stálý úkol ve spolupráci Institutu plánování a rozvoje hl. m. Prahy a Technické správy komunikací – Úseku dopravního inženýrství. Podrobná charakteristika dopravního modelu je uvedena na webových stránkách uvedených subjektů, přičemž městský soud ji vtělil do odůvodnění napadeného rozsudku (s. 101 až 103). Dopravní model není ad hoc podkladem a materiálem, který by měl jasně zachytitelnou hmotnou podobu; nemá formu brožury obsahující vstupní údaje a schémata. Je to kontinuální živoucí proces, výsledek současného vědeckého poznání. Dovedeno ad absurdum, podle stěžovatelů by pořizovatel při pořizování návrhu AZÚR nemohl pracovat s nejlepšími dostupnými podklady (modely, aplikacemi, programy) pouze proto, že je nelze ve zcela konkrétní podobě hmotně inkorporovat do AZÚR. Takový závěr je třeba odmítnout. Znovu je třeba připomenout, že ZÚR jsou koncepcí, jedná se o stanovení obecných předpokladů pro budoucí rozvoj kraje (zde hl. m. Prahy), který není neměnný, je vyhodnocován a aktualizován (§ 42 odst. 3 stavebního zákona), přičemž detailnější podoba území je dále prověřována na úrovni podrobnějších procesů územního plánování a rozhodování v území.

Dále je třeba zmínit, že rozdílový kartogram je jedním schématem na jedné stránce rozsáhlého díla, kterým AZÚR, VVURÚ a související podklady bezpochyby jsou. Také z uvedeného je zřejmé, že požadavek na absolutní podrobnost a věcný obsah tohoto schématu, jak se jej domáhají stěžovatelé, přeceňuje jeho význam. Ve shodě s městským soudem lze přitakat reakci odpůrce, podle něhož je nákladní doprava (oproti osobní dopravě) poměrně snadno usměrnitelná dopravními opatřeními (značením). Význam zdrojové a cílové nákladní dopravy, která začíná nebo končí v hl. m. Praze, je s ohledem na význam onoho schématu rovněž marginální. Pokud tedy kartogram srovnává pouze osobní dopravu, netřeba v tom spatřovat pochybení a již vůbec nezákonnost napadeného OOP. Za bezpředmětnou lze označit argumentaci stěžovatelů o hluku a znečištění z nákladní dopravy, neboť v předmětné části napadeného OOP bylo pojednáno toliko o intenzitě dopravních toků (tj. množství vozů, nikoliv o souvisejících vlivech). Tyto vlivy byly předmětem posouzení v jiných částech AZÚR a související dokumentace, které však v tomto ohledu stěžovatelé nenapadají.

Stěžovatelé dále namítli, že z napadeného OOP není zřejmé pojetí výhledového stavu, jak jej posoudil městský soud, tj. že se jedná o hypotetický stav, který není vztážen ke konkrétnímu datu, s tím, že model je koncipován jako maximálně možný stav. Ani zde nelze stěžovatelům přisvědčit. Pojetí výhle-

dového stavu je zřejmé již ze samotného znění VVURÚ, kde je na s. 16 uvedeno: „Vyhodnocení ZÚR hl. m. Prahy je provedeno pro stávající stav území hl. m. Prahy a přilehlé území Středočeského kraje, tak výhledový stav. Ve výhledovém stavu jsou ZÚR hl. m. Prahy vyhodnoceny pro následující varianty rozvoje území: • nulová varianta • aktivní varianta. Nulová varianta představuje stav území v případě naplnění ZÚR hl. m. Prahy vydaných usnesením Zastupitelstva hl. m. Prahy č. 32/59 ze dne 17. 12. 2009 formou opatření obecné povahy č. 8/2009 po zrušení některých pasáží textové a grafické části na základě rozsudků Nejvyššího správního soudu. Aktivní varianta představuje stav území v případě vydání a naplnění ZÚR hl. m. Prahy – aktualizace č. 1.“ Také vzhledem k argumentaci stěžovatelů v Návrhu a v průběhu řízení před městským soudem bylo toto pojetí stěžovatelům zjevně známo.

V souvislosti s použitím dat z dopravního modelu pro účely VVURÚ stěžovatelé namítli, že městský soud nedostatečně odůvodnil zamítnutí návrhu důkazů znaleckým posudkem, který by osvědčil správnost, resp. přiměřenost dopravního modelu, jenž byl použit při zpracování VVURÚ. Návrh na vypracování znaleckého posudku vznesli navrhovatelé nikoliv v Návrhu, ale až na ústním jednání konaném dne 10. 2. 2016. Dále městský soud k tomuto uvedl, že návrh důkazů byl koncipován natolik obecně, že překračoval meze uplatněného návrhového bodu, v němž šlo o polemiku týkající se časového horizontu modelování (popř. o možnost využití dopravního modelu jako podkladu pro VVURÚ, dodává pro úplnost Nejvyšší správní soud). Odůvodnění zamítnutí návrhu důkazů znaleckým posudkem je podle zdejšího soudu dostatečné a odráží míru obecnosti argumentace navrhovatelů. Námitka nepřezkoumatelnosti odůvodnění není ani v uvedeném směru důvodná.

Opomenutí úseku SOKP 510 při hodnocení vlivů

Podle stěžovatelů městský soud nesprávně posoudil možné dotčení zákonnosti AZÚR tím, že VVURÚ (byť i věcně nesprávně) hodnotilo také jiné varianty vymezení koridoru SOKP, než byla varianta v návrhu AZÚR, neboť VVURÚ v zásadě varianty hodnotit nemuselo. Nevhodností věcně nesprávně vyhodnocené varianty se zpětně odůvodňuje invariantnost zadání. VVURÚ je proto věcně nesprávným podkladem neumožňujícím kvalifikované rozhodnutí. Věcně nesprávné posouzení (opominutí úseku SOKP 510 a chybné vyhodnocení vlivu na občany Středočeského kraje) se týká i aktivního řešení – základní varianty v návrhu AZÚR. Rezignace na soudní přezkum věcné správnosti VVURÚ – ve smyslu dostatečného a úplného zjištění skutkového stavu – je rezignací na kontrolu plnění hlavního cíle územního plánování, jímž je trvale udržitelný rozvoj, což porušuje právo na spravedlivý soudní proces.

Argumentace stěžovatelů v tomto bodě je velmi obecná a ne zcela navazuje na obdobný bod uplatněný v Návrhu. V Návrhu byly uplatněny následující argumenty: (i) opomenutí úseku SOKP 510 (úsek Satalice – Běchovice) znemožnilo řádné srovnání variant vedení trasy SOKP, přičemž (ii) samotné posouzení, resp. opomenutí posouzení SOKP 510 (z kasační stížnosti není zřejmé, zda se má jednat o opomenutí nebo věcně nesprávné posouzení) je vadou, pro kterou mělo být napadené OOP zrušeno. Obecné konstatování stěžovatelů, že rezignace na soudní přezkum VVURÚ je rezignací na kontrolu plnění

hlavního cíle územního plánování, jímž je trvale udržitelný rozvoj, nijak blíže nezodpovídá, proč je posouzení městského soudu nesprávné. Pokud uvedené argumenty neuplatnili stěžovatelé již v řízení před městským soudem, nelze spatřovat pochybení soudu v tom, že se s nimi explicitně nevypořádal.

Věcně nesprávné vyhodnocení vlivů

Stěžovatelé namítli, že městský soud nedostatečně vypořádal jejich návrhový bod, když pouze odkázal na argumentaci odpůrce; rozsudek je proto nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

Nejvyšší správní soud připomíná, že řízení o zrušení OOP nebo jeho části je ovládáno dispoziční zásadou (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Z té plyne, že podoba odůvodnění rozhodnutí soudu je do značné míry předznamenána obsahem návrhu. Pokud navrhovatel uplatní pouze stručné úvahy v obecné rovině, není povinností soudu aktivně domýšlet podrobnosti a vyhledávat další skutečnosti a argumentaci ve prospěch navrhovatele, neboť tím by přebíral roli jeho právního zástupce a nepostupoval by v souladu se zásadou rovnosti stran před soudem (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2016, č. j. 7 As 110/2016-28).

Navrhovatelé v Návrhu pod bodem 9. toliko obecně konstatovali, že přílohy VVURÚ jsou mnohonásobným opakováním stejných dlouhých pasáží, VVURÚ je zpracováno pouze povrchně a ve VVURÚ chybí přesnější lokalizace vlivů navrhovaných koridorů. Nejvyšší správní soud shledává zcela příléhavým a v souladu s výše uvedenými zásadami, pokud městský soud konstatoval, že míra obecnosti uplatněného návrhového bodu znemožňuje jeho racionální soudní přezkum. Odkázal-li městský soud (nad rámec posouzení návrhového bodu 9. jako neumožňujícího přezkum) na argumentaci odpůrce, nelze v tom spatřovat důvod nepřezkoumatelnosti předmětné části napadeného rozsudku.

Stěžovatelé namítli nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu pro nedostatek důvodů, který se tímto bodem věcně nezabýval. Z Návrhu bylo zcela zřejmé, že se námitka vztahuje k posouzení vlivů na životní prostředí a bylo v něm přesně vymezeno, v čem spočívá absence posouzení vlivů s ohledem na jejich lokalizaci. Je nedostatečné hodnotit celý úsek koridoru v AZÚR, přestože vede různými typy území; tabulkové hodnocení nerespektuje jednotlivé části.

Zdejší soud shledává posouzení městského soudu přesvědčivé a dostatečně odůvodněné, proto se s ním plně ztotožňuje. Městský soud v napadeném rozsudku uvedl, že námitka v míře obecnosti, jak byla konstruována, není důvodná. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644, publ. pod č. 2106/2010 Sb. NSS, vyplývá obecný závěr, že smyslem vyhodnocení vlivů na životní prostředí je sice získat informace ve vztahu k působení vymezeného koridoru na životní prostředí jako celku, toto komplexní hodnocení by však mělo být mj. výsledkem posouzení vlivů jednotlivých segmentů koridoru na jednotlivá dotčená území. Vlivy liniových staveb se totiž v různých částech území mohou lišit a každý úsek koridoru SOKP může mít specifické vlivy v předmětné lokalitě. V tomto smyslu byl uplatněn také požadavek ze strany MŽP ve Stanovisku MŽP ze dne 2. 8. 2013,

podle jehož části A., Bodu 1. (s. 6), bylo podmínkou k doplnění VVURÚ dpracování komentáře pro každou navrhovanou plochu či koridor především s ohledem na území, ve kterém tyto vlivy mohou působit. Na s. 5 Přílohy č. 5 VVURÚ je uvedeno: „Vyhodnocení navrhovaných oblastí a koridorů ZÚR hl. m. Prahy je doplněno dílčím způsobem v předkládané samostatné Příloze č. 5 VVURÚ na základě požadavku na doplnění uvedeného v bodu A.1 Stanoviska MŽP (č. j. 5448/ENV/13, ze dne 2. srpna 2013. Je třeba konstatovat, že ZÚR hl. m. Prahy jsou vyhodnoceny především jako celek. Dílčím způsobem však jsou vyhodnoceny i jednotlivé navrhované oblasti a koridory ZÚR hl. m. Prahy.“ Na s. 42 a násl. Přílohy č. 5 VVURÚ jsou vyhodnoceny jednotlivé části SOKP. Vyhodnocení každého dílčího úseku (stavby) obsahuje tabulkové posouzení vlivů na jednotlivé složky životního prostředí z hlediska významnosti jejich ovlivnění a slovní komentář. Ve stanovisku MŽP k částem řešení, které byly od společného jednání změněny ze dne 18. 12. 2013, č. j. 78052/ENV/13, MŽP sdělilo, že podmínky Stanoviska MŽP ze dne 2. 8. 2013 byly splněny zapracováním do vyhodnocení vlivů na životní prostředí, a to zejména ve výkresech k vyhodnocení vlivů ZÚR hl. m. Prahy na životní prostředí a samostatných přílohách č. 5, 6 a 7 VVURÚ.

Z výše uvedeného je zřejmé, že není pravdou, že by bylo opomenuto hodnocení vlivů jednotlivých úseků SOKP na životní prostředí s ohledem na jejich lokalizaci, ani že by se návrhovým bodem městský soud dostatečně nezabýval. V míře obecnosti, s jakou byla námitka uplatněna, byla vypořádána. Konkrétní námitky vůči jednotlivým posouzením úseků SOKP stěžovatelé v Návrhu ani v kasační stížnosti neuplatnili. Městský soud postupoval správně, pokud se (s ohledem na dispoziční zásadu a zásadu rovnosti stran před soudem) podrobnostmi jednotlivých posouzení nezabýval.

Nedostatečné vypořádání připomínek

Stěžovatelé uvedli, že městský soud se opomenul zabývat alespoň rámcově věcnou správností připomínek, ačkoliv byl povinen zkoumat, zda pořizovatel zjistil dostatečně a úplně skutkový stav. Úlohou soudního přezkumu OOP je posoudit, zda si pořizovatel opatřil dostatečně podklady k řádnému posouzení skutkových a právních otázek.

ZÚR jsou vydávány ve formě OOP. Jak plyne z nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, publ. pod N 198/51 SbNU 409, „institut opatření obecné povahy (...) představuje určité překlenují dvou v činnosti veřejné správy tradičních základních forem jednostranných správních aktů: normativních (abstraktních) právních aktů na jedné straně a individuálních (konkrétních) právních aktů na straně druhé. V určitých situacích si však činnost veřejné správy vyžaduje přijímat i takové správní akty, které nejsou výlučně jen akty normativními či individuálními, ale jsou jejich určitou kombinací; jsou tak správními akty smíšené povahy s konkrétním předmětem regulace a obecně vymezeným okruhem adresátů.“ (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS). Právě normativní rozměr AZÚR stěžovatelé do velké míry opomíjejí, pokud se domáhají věcného přezkumu správnosti vypořádání připomínek a v té souvislosti též dostatečnosti podkladů pro úsudek o skutkových a právních otázkách.

Z rozsudku zdejšího soudu ze dne 15. 9. 2010, č. j. 4 Ao 5/2010-48, plyne, že „stanoví-li zákon správnímu orgánu povinnost zabývat se připomínkami jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění, musí být z tohoto aktu zřejmé, že správní orgán věnoval připomínce náležitou pozornost, seznámil se s jejím obsahem a učinil z něj pro opatření obecné povahy nějaký závěr. Požadavky na podrobnost samotného vypořádání se s připomínkami pak budou záviset na jejich relevanci, rozsahu a detailnosti.“

Má-li správní soud přezkoumat, zda odpůrce řádně a dostatečně vypořádal připomínky veřejnosti, zabývá se především tím, zda dostal výše uvedeným kritériím, o nichž již Nejvyšší správní soud vícekrát pojednal, nikoliv hodnocením správnosti subjektivního názoru stěžovatelů. Takový požadavek se vymyká rozsahu soudního přezkumu a kompetenci soudu.

Nesprávné vyhodnocení stanovisek a připomínek dotčených orgánů

Podle stěžovatelů městský soud nesprávně vyložil pojem „řešení“ uvedený v § 39 odst. 2 stavebního zákona, když za něj považoval toliko OOP, nikoliv již VVURÚ. Uvedené nebylo blíže zdůvodněno, a proto je napadený rozsudek rovněž nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

Předně je třeba poznamenat, že ani jeden ze stěžovatelů není subjektem, jehož by se týkaly specifické činnosti související s rozporovaným postupem podle § 37 odst. 3, 6 a § 39 odst. 2 stavebního zákona. Již z uvedeného důvodu by údajné pochybení nemohlo bez dalšího vést ke zrušení napadené části AZÚR, neboť navrhovatelé v Návrhu neuvedli (ani ničím nedokládali), jak měla být dotčena jejich veřejná subjektivní práva (obecné konstatování, že členové zastupitelstva „mohli být uvedeni v omyl při jejich rozhodování“, nepovažuje zdejší soud v kontextu návrhového bodu a s ohledem na různorodost navrhovatelů za dostačující).

Stejně jako městský soud nemá Nejvyšší správní soud k postupu odpůrce výhrady, neboť ten postupoval v souladu se shora vyloženými ustanoveními stavebního zákona a vypořádal se s procesně obtížnou situací v důsledku významné změny právní úpravy. Nelze klást odpůrci k tíži, pokud, veden snahou vyhovět zákonným požadavkům v co možná největší míře, zopakoval některé dílčí kroky celého procesu a vysvětlil dotčeným orgánům a dalším subjektům jejich procesní postavení a možnosti. Z jednotlivých úkonů KHS hl. m. Prahy je zřejmé, že byla srozuměna s tím, jakým způsobem odpůrce naložil s jejími stanovisky a připomínkami.

Chybějící koordinace se Středočeským krajem

Stěžovatelé namítli, že městský soud se nezabýval jejich tvrzením o chybějícím posouzení vlivů na obyvatele Středočeského kraje, s nimiž nepočítají ani rozptylová a akustická studie, což je činí věcně nesprávnými. Vlivy „pražských“ koridorů na území Středočeského kraje nebudou v důsledku vůbec hodnoceny. Starostové středočeských obcí (Radonice) na tuto chybějící koordinaci se Středočeským krajem v rámci ústního jednání výslovně upozorňovali.

Není pravdou, že by se městský soud nezabýval tvrzením stěžovatelů o chybějícím posouzení vlivů na obyvatele Středočeského kraje. Skutečnost, že soud nepřisvědčil argumentaci stěžovatelů, neznamená, že se jí nezabýval. Posouzení městského soudu je podrobně a logicky zdůvodněno a lze na něj plně odkázat, zejména pak na tyto závěry (viz s. 111 napadeného rozsudku): „Z námítky navrhovatelů není zřejmé, jak se „chybějící koordinace se Středočeským krajem“ měla promítnout na zákonnosti AZÚR. Skutečnost, že koridor SOKP vymezený v AZÚR s ohledem na topografické poměry implicitně předpokládá, že v logických návaznostech bude doplněn vymezením obdobného koridoru v ZÚR Středočeského kraje (v tomto ohledu je třeba korigovat předpoklad navrhovatelů, že koridor SOKP je v AZÚR vymezen i na území Středočeského kraje, neboť AZÚR striktně vzato vymezuje koridor logicky pouze na území, jehož se týká, tedy území hlavního města Prahy), možná není z hlediska územního plánování optimální, nicméně nikoliv nezákonné. Středočeský kraj byl v procesu pořizování AZÚR podle § 37 odst. 2 (resp. 3) a podle § 39 odst. 2 stavebního zákona subjektem oprávněným k návrhu AZÚR podávat připomínky, jimiž mohl do procesu přijímání AZÚR ve smyslu koordinace zasáhnout. Navrhovatelé nenamítají, že by takové připomínky Středočeský kraj vznesl, natož že by se s nimi odpůrce řádně nevypořádal. V tomto ohledu je tak námitka navrhovatelů nedůvodná.“

Neposouzení kumulativních a synergických vlivů

Stěžovatelé v Návrhu uvedli konkrétní ustanovení předpisů vyžadujících posouzení kumulativních a synergických vlivů. Městský soud se nezabýval tím, že nebyla provedena identifikace a hodnocení kumulativních vlivů hluku. VVURÚ vzhledem k užití metodice není způsobilé identifikovat místa kumulace těsných podlimitních hluků, ani neplní základní požadavek – například nejsou vyznačena místa zatížená kumulací dvou a více nadlimitních hladin hluku z různých zdrojů. Jako příklad stěžovatelé uvádějí ulici Kamýckou (předpokládanou tramvajovou trať Podbaba-Suchdol), záměr nové přístávací dráhy letiště a SOKP na území Praha-Suchdol. Vyznačení všech území s nadlimitním hlukem, navíc vypočtených v jiných hlukových ukazatelích, než jak stanoví nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací (dále jen „nařízení vlády č. 272/2011 Sb.“), není dle názoru stěžovatelů na straně bezpečnosti, ale pouze předstírá identifikaci a hodnocení kumulativních vlivů.

Nejvyšší správní soud opětovně konstatuje, že kasační námitka je značně nekonkrétní a nekonzistentní, což předznamenává kvalitativní možnosti jejího vypořádání.

Úvodem stěžovatelé namítají, že v Návrhu uvedli konkrétní ustanovení předpisů vyžadujících posouzení kumulativních a synergických vlivů, ta však v kasační stížnosti blíže nespecifikují. Jediný konkrétní odkaz na právní předpisy v Návrhu je na „§ 2 zákona EIA, bod f) 5 As 49/2016 přílohy č. I. směrnice SEA a bod 5 přílohy ke stavebnímu zákonu“. Všechna citovaná ustanovení jsou v podstatě proklamacemi v nejobecnější míře, co má být obsahem tzv. posouzení SEA, proto z nich (ani ve spojení s dalším obsahem Návrhu či kasační stížností) nelze ve vztahu k napadenému OOP vyvodit nic konkrétního.

Nejvyšší správní soud připomíná, že posouzení kumulativních a synergických vlivů (Cumulative Environmental Assessment, tzv. CEA) je vysoce odbornou otázkou a ve vztahu ke konkrétním záměrům či koncepcím se jedná o činnost, do které správní soudy mohou zasahovat minimálně, a to pouze z hlediska, zda kompetentní správní orgán postupoval zákonem předepsaným způsobem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2011, č. j.7Ao 7/2010-133). Z rozsudku zdejšího soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, publ. pod č. 2698/2012 Sb. NSS, dále plyne: „Obsah tohoto hodnocení vyplývá z přílohy stavebního zákona a z přílohy I směrnice SEA a musí zahrnovat alespoň popis vhodné metodologie, zjištění a popis stavu životního prostředí a složek, které by mohly být negativně ovlivněny, identifikaci a popis možných kumulativních a synergických vlivů, posouzení těchto vlivů (zejména zhodnocení jejich předpokládaných dopadů na složky životního prostředí a učinění závěru, zda jsou dopady akceptovatelné, případně za jakých podmínek), vymezení kompenzačních opatření a stanovení pravidel monitorování kumulativních a synergických vlivů. [...] V souladu se zásadou minimalizace soudního zásahu soud přezkoumá, zda posouzení má uvedené náležitosti (zda bylo řádně provedeno), zda je srozumitelné a logicky konzistentní; samotnou odbornou obsahovou stránkou se však nezabývá. Z přílohy č. 7 VVURÚ – Hodnocení kumulativních a synergických vlivů navrhovaných oblastí a koridorů ZÚR hl. m. Prahy plyne, že zpracovatel důsledně dbal judikatorních závěrů dříve vyslovených zdejším soudem (viz zejména s. 3 přílohy č. 7) a v souladu s nimi utvářel rovněž metodiku posouzení CEA.

Kompenzační opatření

Podle stěžovatelů městský soud nesprávně posoudil naplnění podmínek Stanoviska MŽP ze dne 2. 8. 2013 na konkrétní opatření podmiňující souhlas s koridory. Požadavek neumisťování staveb z přílohy č. 6 VVURÚ je sice částečně převzat do podmínek pro podrobnější ÚPD, ale liší se územím, na které se vztahuje (podél SOKP x nadlimitně zasažená území) a ve výroku zcela chybí podmínění detailní akustickou studií. Opatření pod body 10, 11, 12, a 13 jsou velmi neurčitá. Městský soud se opomenul vypořádat s návrhovým bodem o velmi obecných opatřeních, která nejsou formulována jako závazná (např. bod 15 přílohy). Povinnost testovat kompenzační opatření z pohledu jejich dostatečnosti k dodržení závazných limitů stěžovatelé dovozují z rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 26. 2. 2013, č. j. 50 A 24/2012-64.

Nejvyšší správní soud opětovně konstatuje, že stěžovatelé v Návrhu ani kasační stížnosti nespojují argumentaci s tvrzením dotčení jejich veřejných subjektivních práv. Nadto Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem poznamenává, že z návrhového bodu není zcela zřejmé, co jim měli stěžovatelé (resp. navrhovatelé) na mysli a jeho obsah je velmi nekonkrétní, což platí i pro obsah kasační stížnosti. Již proto neshledal Nejvyšší správní soud důvod pro zrušení napadeného rozsudku, příp. napadené části AZÚR.

Nad rámec Nejvyšší správní soud uvádí následující. Stěžovatelé v kasační stížnosti dávají za pravdu městskému soudu v tom, že požadavek týkající se neumisťování staveb ze s. 60 přílohy č. 6 VVURÚ, kterým je podmíněn souhlas se

stavbou Z/500 (Pražský okruh, úsek Březiněves – Horní Počernice), je sice částečně převzat do výroku AZÚR, a sice v rámci úkolů pro podrobnější ÚPD [bod 5.1.2.1., vymezení úkolů pro podrobnější ÚPD, písm. g) odůvodnění AZÚR]. Je však formulován pro území „podél SOKP“ oproti příloze č. 6 VVURÚ, kde je uváděno „nadlimitně zasažené území“.

Předně je třeba zdůraznit, že Návrh napadá část AZÚR v části 5.1.2.1. týkající se celé trasy SOKP. Podmínka, jejíž zohlednění ve výroku AZÚR stěžovatelé rozporují, je uplatněna v příloze č. 6 VVURÚ v rámci souhlasu s dílčím úsekem SOKP, konkrétně se stavbou Z/500 (Pražský okruh, úsek Březiněves – Horní Počernice). Oproti tomu výrok AZÚR, část 5.1.2.1., vymezení úkolů pro podrobnější ÚPD, bod g), se týká celého SOKP, resp. jeho části řešené v AZÚR.

Jak správně poznamenal již městský soud, podmínka ve výroku AZÚR je přísnější, neboť nižším stupňům ÚPD ukládá neumisťovat chráněné stavby podél koridoru SOKP (nikoliv pouze v dílčím úseku stavby Z/500 a bez možnosti takové stavby za splnění určitých podmínek umístit, což podmínka na s. 60 přílohy č. 6 VVURÚ připouští). Pouhým nahlédnutím do map č. 7 a 8, které jsou přílohou akustické studie, lze seznat, že území nadlimitně zasažená hlukem z pozemní a letecké dopravy jsou situována podél SOKP. Nadlimitně zasažená území hlukem, která nejsou situována podél SOKP, jsou pro posouzení zákonnosti napadené části AZÚR bezpředmětná. V podrobnosti, jakou musí mít ÚPD na úrovni ZÚR, je zcela dostatečné, pokud je v části týkající se SOKP území, v němž nelze umisťovat chráněné stavby, vymezeno jako „podél SOKP“, tím spíše pokud se toto území překrývá s nadlimitně zasaženým územím. Na zvolené řešení je třeba nadírat v kontextu celé napadené části AZÚR a jejich podkladů (zejm. akustické studie a přílohy č. 6 VVURÚ).

Rozpor s PÚR

Stěžovatelé nesouhlasí s názorem městského soudu, že AZÚR je v souladu s PÚR ČR 2008. K rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, publ. pod č. 2698/2012, který městský soud citoval v napadeném rozsudku, stěžovatelé uvedli, že z něj sice vyplývá, že republikové priority jsou pouhými principy, avšak v něm řešený případ je od nynějšího odlišný. PÚR ČR 2008 totiž v bodě (99) stanoví jako důvod vymezení „Převedení tranzitní silniční dopravy mimo intenzivně zastavěné části města. Součástí TEN-T“. Odpůrce nemusel v nyní posuzované věci hledat kompromisní řešení (ve smyslu citovaného rozsudku) v návaznosti na PÚR ČR 2008, neboť ta opakovaně stanoví požadavek, aby nebyly plánovány kapacitní komunikace v zástavbě.

Nejvyšší správní soud tak shledal kasační námitku nedůvodnou a ztotožnil se se závěrem městského soudu, podle kterého jednotlivé požadavky uvedené v prioritách PÚR ČR 2008 nemají povahu kogentních a absolutně nepřekročitelných norem, avšak spíše politických vizí a cílů. Pokud není možné dosáhnout naprostého naplnění všech republikových priorit toliko v rámci napadené části AZÚR, nejedná se bez dalšího o rozpor s PÚR. Stěžovatelé v tomto ohledu netvrdili ani neprokazovali žádné konkrétní skutečnosti, které by mohly vést k jinému závěru.

Posouzení vlivů na evropsky významné lokality – soustava NATURA 2000

Zaprvé, podle stěžovatelů musí podléhat ochraně i nevyhlášená území splňující kritéria pro území NATURA 2000, přičemž stěžovatelé městskému soudu předložili důkazy o úmyslném nedostatečném vyhlášení oblasti NATURA 2000 a výskytu prioritních druhů v místě přerušení této vyhlášené oblasti. Zadruhé, městský soud nesprávně posoudil otázku maximální hranice významně negativního vlivu, když bez bližšího odůvodnění připustil 5 procent namísto 1 procenta.

Pomine-li Nejvyšší správní soud, že stěžovatelé opětovně nespoují návrhový bod s tvrzením dotčení svých veřejných subjektivních práv, pak lze k první části argumentace stěžovatelů ve shodě s městským soudem uvést, že otázka vymezení EVL není a z povahy věci nemůže být předmětem zkoumání zákonnosti napadeného OOP. V souladu s § 45a odst. 2 ZOPK jsou EVL stanovovány nařízením vlády. EVL Kaňon Vltavy u Sedlce byla v podobě napadané stěžovatelé v rozhodné době stanovena nařízením vlády č. 132/2005 Sb., kterým se stanoví národní seznam evropsky významných lokalit, účinným do 28. 10. 2013. Na evropský seznam EVL byla tato lokalita zařazena rozhodnutím Komise 2011/64/EU ze dne 10. 1. 2011, kterým se přijímá čtvrtý aktualizovaný seznam lokalit významných pro Společenství v kontinentální biogeografické oblasti podle směrnice Rady 92/43/EHS, pod kódem CZ0110154. Odpůrce byl povinen respektovat EVL vymezenou nařízením vlády a zařazenou na evropský seznam EVL, a proto bylo legitimní, pokud s takto vymezenou EVL pracoval. Z uvedených důvodů je v této věci bezpředmětná rovněž argumentace stěžovatelů, že podrobnější ÚPD byla zásadním argumentem pro „vyloučení přímého záboru EVL“. Jak plyne z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644, publ. pod č. 2106/2010 Sb. NSS, způsob ochrany předvídaný směrnicí o stanovištích (a tedy i příslušnými ustanoveními ZOPK) je poskytován pouze těm EVL, které jsou zařazeny na evropský seznam (resp. těm, které jsou před schválením Komisí prozatímně zařazeny toliko na tzv. národním seznamu). Není tedy pravdou, že ochraně podle směrnice o stanovištích podléhá jakékoliv nevyhlášené území, které podle tvrzení stěžovatelů splňuje kritéria pro území NATURA 2000.

V druhé části stěžovatelé uvádějí, že městský soud nesprávně posoudil návrhový bod o maximální hranici významně negativního vlivu, když připustil několikanásobné překročení její obvyklé výše. V čem má tato nesprávnost spočívat, však stěžovatelé nesdělili. Nejvyšší správní soud proto pouze odkazuje na s. 117 napadeného rozsudku, v němž městský soud logicky zdůvodnil, že stěžovatelé uváděné hodnoty z Příručky k hodnocení významnosti vlivů na předmět ochrany, MŽP 2011, byly pouze orientační. Samo MŽP nemělo ke stanovené hranici 5 procent námitek, a proto na základě námítky, jak ji formulovali stěžovatelé v Návrhu, nemohl být učiněn závěr o nesprávnosti vyhodnocení významnosti negativních vlivů navrhované koncepce.

S účinností novely č. 350/2012 Sb., byl do stavebního zákona včlen § 37 odst. 8, jenž stanoví, že pokud z posouzení vlivu na EVL vyplývá, že ZÚR mají významný negativní vliv na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost EVL nebo ptačí oblasti, postupuje se podle § 45i ZOPK [k ompenzační opatření v takovém případě uvede MŽP ve stanovisku podle § 4 odst. 2 písm. b) sta-

vebního zákona]. Jak správně vyložil již městský soud, postup podle § 45i ZOPK, tedy postup podle ustanovení odstavců 9 a 10, je výslovně vyhrazen pouze pro případy, kdy posuzované ZÚR (nebo jejich aktualizace) mají významný negativní vliv na příznivý stav předmětu ochrany. Námítka stěžovatelů o nutnosti aplikovat § 45i odst. 9 ZOPK v případě EVL Kaňon Vltavy u Sedlce proto není důvodná.

Nepřiměřenost vymezení

Městský soud se měl námítkou nepřiměřenosti vymezení napadeného záměru zabývat v komplexu celého návrhu na zrušení AZÚR a neomezovat své posouzení pouze na jeden návrhový bod. Stěžovatelé dostatečně určitě (ve smyslu § 101b odst. 2 s. ř. s.) v jednotlivých návrhových bodech tvrdili skutečnosti o nedodržování zásady subsidiarity a minimalizace zásahu. Dále dostatečně tvrdili, v čem spatřují nezákonnost. Konkrétní popis všech skutkových okolností by vedl k nesrozumitelnosti a vytvoření „návrhu v rámci návrhu“.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že městský soud se 18. návrhovým bodem nazvaným jako „Nepřiměřenost vymezení“ zabýval (přínejmenším) zcela dostatečným způsobem a v rozsahu, v jakém jej stěžovatelé uplatnili. Nejvyšší správní soud si dovoluje předmětný návrhový bod slovně citovat: „Každý záměr vymezovaný v zásadách územního rozvoje musí být hodnocen z hlediska potřeby. Nejvyšší správní soud v usnesení svého rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, uvedl, že i v testu přiměřenosti při přezkumu opatření obecné povahy je nutné zkoumat, zda způsob provedení opatření má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody, zda je provedeno nejšetřivějším možným a nediskriminačním způsobem a s louchením libovůle (srov. také rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98). Shledá-li soud, že některá z těchto kumulativních podmínek není splněna, je to zásadně důvodem pro zrušení opatření obecné povahy. Vymezením rozšíření SOKP spolu se souvisejícími MÚK s věcně chybným vyhodnocením vlivů na udržitelnost území jsou dotčena práva desítek tisíců obyvatel městských částí Prahy a středočeských obcí, dotčeny jsou také veřejné zájmy na ochraně zemědělského půdního fondu, ochraně přírody a krajiny a další. Vymezení záměrů, jejich hodnocení i navrhovaná opatření jsou přitom krajně nevyvážená. Aktualizace ZÚR tedy zcela nesprávně rozlišuje mezi obtěžováním hlukem a nadlimitní hlukovou zátěží se zdravotními následky pro dotčené obyvatele.“ Pokud stěžovatelé v kasační stížnosti uvádějí, že městský soud se měl zabývat jejich námítkou nepřiměřenosti vymezení napadeného záměru v komplexu celého návrhu, jeví se tento požadavek ve světle citovaného návrhového bodu jako zcela nepřipadný.

Nejvyšší správní soud shrnuje, že argumentace stěžovatelů v Návrhu a kasační stížnosti je natolik obecná, že nemůže založit důvod pro zrušení napadeného rozsudku městského soudu ani napadené části AZÚR. S ohledem na vše výše uvedené není námítka stěžovatelů důvodná.

Nadměrná hluková zátěž a její nesprávné vyhodnocování; Překračování imisních limitů znečištění ovzduší

Městský soud měl zásadně změnit rozsah přezkumu, neboť namísto kontroly, zda byla v průběhu pořizování AZÚR koncepčně prověřena šance na budoucí realizaci plánovaných

záměrů, zabýval se toliko tím, zda mohly namítané skutečnosti podstatným způsobem zkeslit či jinak ovlivnit vypovídací hodnotu jak akustické, tak rozptylové studie. Možná odchylka nebyla ve vztahu k nejistotě akustické studie interpretována na straně bezpečnosti. Podle stěžovatelů městský soud nesprávně posoudil otázku metodologie akustické studie.

Stěžovatelé předně namítají, že městský soud zásadně změnil rozsah přezkumu, neboť namísto kontroly, zda byla v průběhu pořizování AZÚR koncepčně prověřena šance na budoucí realizaci plánovaných záměrů, zabýval se toliko tím, zda mohly namítané skutečnosti podstatným způsobem zkeslit či jinak ovlivnit vypovídací hodnotu akustické a rozptylové studie. Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatelé odhlíží od kontextu posouzení městského soudu a vyzdvihují pouze jeho část, kterou však nelze vnímat takto odděleně. Městský soud totiž v úvodu vypořádání návrhových bodů 19. a 20. uvedl: „Soud musí zdůraznit, že relevantnost argumentace navrhovatelů překračováním hlukových a imisních limitů v území, v němž je koridor SOKP vymezován, je výrazně limitována. Jak Nejvyšší správní soud konstatoval v již zmíněném rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, „posuzování imisních limitů znečištění ovzduší a nejvyšších přípustných hodnot hluku stanovených příslušnými prováděcími předpisy má své místo především v územním řízení v rámci realizace konkrétního záměru... [...] Naproti tomu na úrovni zásad územního rozvoje je třeba k tomuto principu, jakož i k citovaným ustanovením zákona o ochraně ovzduší a zákona o ochraně veřejného zdraví, přistupovat odlišně. Z povahy věci (jsou-li zásady územního rozvoje brány jako koncepční plánovací nástroj) není možné, aby území, na němž jsou překračovány veřejnoprávní limity imisí znečištění ovzduší a nejvyšší přípustné hodnoty hluku, bylo a priori vyloučeno z dosahu regulace zásad s argumentací, že další zatěžování území je nepřípustné. To by ve svém důsledku muselo vést k nulovému rozvoji v některých oblastech, přičemž nelze vyloučit ani zhoršování situace v důsledku absence koncepčního řešení zatíženého území. To je v rozporu se samotným smyslem ZÚR, které musí vymezit plochy a koridory nadmístního významu (§ 36 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006) a nemohou se při úvahách o jejich vymezení vyhnout územím nadlimitně zatíženým. Kromě toho vymezení plochy či koridoru... nelze ztotožňovat s umístěním stavby. Pod „vymezením“ si lze představit závazné zanesení (zakreslení, popsání) plochy či koridoru v územně plánovací dokumentaci. Samo toto vymezení záměru nemůže mít vliv na stav ovzduší či hlukovou situaci v určité oblasti. Není totiž jisté, zda a jak bude takový záměr skutečně v budoucnu realizován, a to například i z důvodu překročení únosného zatížení životního prostředí, které bude zjištěno v rámci územního řízení a procesu EIA. [...] Míra podrobnosti VVURÚ zásad územního rozvoje jako koncepčního nástroje tedy musí podle názoru soudu zajistit popis současného stavu a predikci stavu reálně předpokládatelného v případě naplnění záměrů koncepce takové míry podrobnosti, aby byla v zásadě vyloučena možnost na základě zásad územního rozvoje bez dalšího umísťovat do nadlimitně zatíženého území další stavby bez uvážení až do naplnění maximálního stanoveného limitu nebo hodnoty s tím, že ostatní stavby budou nerealizovatelné. V tomto smyslu je tedy třeba vnímat požadavek holistického přístupu, který v citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud zdůraznil, tedy že v průběhu pořizování zásad by mělo být koncepčně prověřeno (nikoliv postaveno na jisto), zda plánované záměry

mají vůbec šanci být v budoucnu realizovány (např. i z pohledu budoucího zatížení území). Úkolem VVURÚ je tedy z hlediska hlukové a imisní zátěže v rámci pořizování zásad územního rozvoje ve vztahu k určitému záměru identifikovat současnou zátěž území a ostatní plánované záměry, kumulace jejichž vlivů by mohla mít negativní vliv na ovzduší a hlukovou situaci v dané oblasti. V případě zjištění takových vlivů by měla být též koncipována přiměřená kompenzační opatření. Konkrétní námitky navrhovatelů v obou dotčených návrhových bodech tedy Městský soud v Praze posuzoval z pohledu, zda navrhovateli namítané skutečnosti mohly podstatným způsobem zkeslit či jinak ovlivnit vypovídací hodnotu jak akustické, tak rozptylové studie, jež tento výše naznačený celostní pohled, identifikující možná rizika a možnosti jejich kompenzace, měly obsahovat (zvýraznění provedeno zdejším soudem – pozn. NSS).“ Z uvedeného je zřejmé, že městský soud se argumentací stěžovatelů v návrhových bodech 19. a 20. nezabýval výhradně z pohledu možného zkeslení či ovlivnění akustické a rozptylové studie, jak tvrdí stěžovatelé. Městský soud naopak hodnotil, zda akustická a rozptylová studie obsahují celostní pohled na hodnocení imisních a hlukových limitů, tedy zda koncepčně prověřují, zda plánované záměry mají vůbec šanci být v budoucnu realizovány. Uvedená stížná námitka je proto nedůvodná.

Další část argumentace stěžovatelů směřuje do nesprávného posouzení metodologie akustické studie ze strany městského soudu. Podle stěžovatelů si pořizovatel akustické studie vytvořil vlastní metodiku přepočtu mezi vlastními limity hlukové zátěže a limity v nařízení vlády č. 272/2011 Sb., která je v rozporu se zákonem (např. protože se každá vztahuje k jinému období hodnocení – 1 rok x 6 měsíců). Více není tvrzený rozpor se zákonem v kasační stížnosti specifikován. Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatelé nepředstřeli žádný argument ani polemiku s posouzením městského soudu. Ten se argumentací z Návrhu týkající se metodiky akustické studie podrobně zabýval na s. 123 a 124 napadeného rozsudku. Jeho závěry se zdejšímu soudu jeví jako logické a přesvědčivé, mají oporu v zákoně a spisovém materiálu (zejm. akustické studii). Naopak, Nejvyšší správní soud neshledal oporu pro (ničím nepodložené a bližší nerozvedené) tvrzení stěžovatelů, že „přepočít“, resp. lépe řečeno hodnocení zjištěného stávajícího a výhledového stavu pomocí hodnotících deskriptorů, jak je provedeno v akustické studii (kapitola 3.2.), by bylo v rozporu se zákonem.

Nedodržení vzdálenosti MÚK

Podle stěžovatelů SOKP nikdy nebyl plánován s rychlostí 80 km/h, ale jako R/100 km, proto je minimální vzdálenost mezi křižovatkami 4 km, s možností snížení o 50 procent. Proces pořizování ZÚR je přesně tím okamžikem, kdy je jediné možné a nutné komplexně posoudit možnosti umístění koridorů dopravních staveb, ale i konečného počtu MÚK, které jsou zpravidla koridorem nadmístního významu. Podle AZÚR má být na úseku 5 km umístěno 5 MÚK, přitom minimální vzdálenost mezi MÚK musí být 2 km, které se měří od konce sjezdu po počátek nájezdu, tedy nikoliv od středu křižovatek. Je zřejmé, že takový počet nemůže být v souladu s požadavky na bezpečnost umístění a tento nedostatek nelze řešit na úrovni územního plánu nebo v územním řízení. Městský soud tak nesprávně posoudil okamžik přezkumu minimální vzdálenosti MÚK.

Pouze pro úplnost lze uvést následující. O povaze MÚK a jejich vymezení na úrovni ZÚR zdejší soud pojednal v bodě 4.5 (zejm. body [137], [138] a [142]) tohoto rozsudku. Z odkazovaných bodů je zřejmé, že stanovení ploch nadmístního významu, zde MÚK, nesmí v ZÚR dosahovat podrobnosti, které přísluší nižším úrovním ÚPD a rozhodování v území (§ 36 odst. 3 stavebního zákona). Stejně tak nemá oporu v zákoně požadavek, aby ZÚR regulovaly a zabývaly se stavebně-technickými či projekčními aspekty, které svou povahou spadají do postupů na úseku stavebního řádu.

Pokud stěžovatelé v Návrhu a kasační stížnosti dovozují nedodržení vzdálenosti MÚK z českých technických norem (ČSN 73 6101 a ČSN 73 6102) na základě znění § 10 odst. 5 a § 16 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v relevantním znění (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), je jejich argumentace nepřijatelná již proto, že citovaná ustanovení se týkají správního řízení o povolení připojení pozemních komunikací či sousedních nemovitostí na existující pozemní komunikace a stavebního řízení předmětných pozemních komunikací, tedy procesů odlišných (a na zcela jiné úrovni podrobnosti) od pořizování a vydávání ZÚR. Ani s odkazem na cíle a úkoly územního plánování podle § 18 a § 19 stavebního zákona se nelze dovolávat „komplexního a důvěryhodného“ posouzení možnosti umístění MÚK v podrobnostech stanovených výše citovanými právními předpisy a ČSN. O nezákonnosti ZÚR by snad bylo možné uvažovat, pokud by z grafické či textové části plynulo řešení MÚK a dalších jevů, které by bylo zjevně nepřiměřené, neproporční a nerealizovatelné (například, pokud by v použitém měřítku 1 : 100 000 bylo v konkrétní oblasti vymezené v grafické části umístěno takové množství MÚK či dalších jevů, které by z povahy věci a na první pohled nebylo možné na úrovni nižší ÚPD zpřesnit ani dále realizovat, odůvodnění kumulace těchto jevů by nebylo přesvědčivé, logické ani vnitřně konzistentní a naopak by bylo možné usuzovat na účelnost či zřetelnou nedbalost pořizovatele); o takové vymezení se ovšem v nyní projednávané věci nejedná. Již městský soud v napadeném rozsudku správně uvedl, vycházející z grafické části AZÚR (2. Výkres ploch a koridorů nadmístního významu – dopravní infrastruktura), že tři z pěti MÚK uváděných stěžovateli jsou podle legendy výkresu vymezeny „pro upřesnění v rámci územního plánu“. V této míře obecnosti tedy nelze předjímat, zda, jak a v jaké konkrétní stavebně-technické podobě budou MÚK skutečně realizovány.

Porušení Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1315/2013 (TEN-T); Nezhodnocení dopadů SOKP (a Regionální varianty) na bezpečnost silničního provozu

Městský soud zcela opomenul zabývat se povinností souladného výkladu ostatních norem s nařízením Evropského parlamentu a Rady č. 1315/2013 o hlavních směrech Unie pro rozvoj trans-evropské dopravní sítě a o zrušení rozhodnutí 661/2010/EU (dále jen „Nařízení TEN-T“). To je zcela zásadní v případě požadavku podle článku 2 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady

2008/96/ES o řízení bezpečnosti silniční infrastruktury (dále jen „Směrnice 2008/96/ES“). Městský soud připustil, že povinnost hodnocení bezpečnosti silničního provozu nebyla do českého právního řádu transponována, zároveň však uvedl, že zohledňované prvky svou podrobností výrazně přesahují podrobnost úrovně ZÚR, neboť předpokládají již detailní umístění příslušné dopravní infrastruktury v území. Příloha č. 1 požaduje hodnotit kritéria, jako například volba trasy, povaha dopravy, dopravní provoz, dopady na stávající síť jako jsou křižovatky atd. Ta nelze účinně hodnotit na úrovni územního plánu.

Argumentace stěžovatelů v tomto bodě je značně nepřehledná. Pokud stěžovatelé namítají, že městský soud se „zcela opominul zabývat povinností souladného výkladu ostatních norem“ s Nařízením TEN-T, a niž by blíže uvedli, které normy mají na mysli, nelze takovou námitku pro její obecnost blíže přezkoumat. Nejvyšší správní soud konstatuje, že městský soud se návrhovými body 22. a 25. dostatečně zabýval na s. 126 až 129 napadeného rozsudku.

Podle Nejvyššího správního soudu je třeba vnímat problematiku TEN-T odděleně a do velké míry samostatně od ZÚR. Ačkoliv Směrnice 2008/96/ES souvisí s realizací staveb silnic, které jsou součástí TEN-T (a zároveň je předpoklad pro jejich realizaci promítnut na úrovni ZÚR vymezením předmětných koridorů), její předmět a účel je odlišný od právní úpravy ÚPD (viz body [347] a [350] tohoto rozsudku). Z bodu (1) preambule, čl. 1 odst. 2 a čl. 2 bodu 1) Směrnice 2008/96/ES je zcela zjevná návaznost směrnice na Rozhodnutí č. 1692/96/ES, stanovící hlavní směry pro rozvoj TEN-T a vymezující projekty společného zájmu a jejich podporu, včetně finanční. Z čl. 1 a 2 odst. 1 Směrnice 2008/96/ES plyne, že jejím předmětem a účelem je zavést postupy v oblasti bezpečnosti TEN-T a provozu na silnicích, jež jsou její součástí. Oproti tomu předmětem a účelem ZÚR je (obecně řečeno), aby samosprávný orgán v určitém území stanovil základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezil plochy nebo koridory nadmístního významu a stanovil požadavky na jejich využití. Proto ze Směrnice 2008/96/ES a priori nelze dovozovat konkrétní důsledky pro proces pořizování a vydávání ZÚR, ledaže by tak směrnice výslovně stanovila (což ve vztahu k požadavkům stěžovatelů neplatí).

S ohledem na vše výše uvedené se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s hodnocením městského soudu potud, že prvky hodnocení dopadů na bezpečnost silničního provozu ve smyslu přílohy I. Směrnice 2008/96/ES svou podrobností výrazně přesahují úroveň ZÚR, neboť zjevně předpokládají detailnější vymezení, případně umístění příslušné dopravní infrastruktury v území. S ohledem na předmět nyní napadeného OOP je proto zřejmé, že argumentaci stěžovatelů nelze přisvědčit.

Ze všech uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 in fine s. ř. s. zamítl.

*Soudní rozhodnutí vybrala a připravila:
Česká společnost pro stavební právo*