

**INFORMACE
Z VYBRANÝCH ROZHODNUTÍ SOUDŮ
Z OBLASTI ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ**

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 22. 8. 2022, č. j. 7 As 190/2020-67**

**ÚZEMNÍ PLÁN
NOVÝ ŠALDORF-SEDLÉŠOVICE**

§ 4 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů

Krajský soud zrušil územní plán v části vymezení nové zastavitelné plochy (o výměře 2,9 ha), a to pro nedostatečné odůvodnění stanoviska orgánu ochrany zemědělského půdního fondu. Nejvyšší správní soud jeho rozsudek potvrdil.

Předně Nejvyšší správní soud potvrdil, že navrhovatel, který přes místní komunikaci sousedí s předmětnou zastavitelnou plochou, byl aktivně věcně legitimován k podání námitek ohledně nezákonnosti odůvodnění vynětí pozemků pro zastavitelnou plochu. Pokud totiž úprava obsažená v napadené části opatření obecné povahy negativně zasahuje do právní sféry navrhovatele, může se tento úspěšně dovolat i porušení právních předpisů, jejichž primárním účelem je ochrana veřejného zájmu, tj. například předpisů o ochraně zemědělského půdního fondu (ZPF).

Dále Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem označil stanovisko orgánu ochrany ZPF za zcela nepřezkoumatelné pro nedostatek odůvodnění. Toto bylo odůvodněno pouze tak, že „předložené změny nejsou v rozporu se základními zásadami ochrany ZPF vyplývajícími z ust. § 4 zákona o ochraně ZPF a lze je tudíž z hlediska zájmů ochrany ZPF akceptovat.“ Takto významné selhání orgánu státní správy zatížilo nezákonností celý proces přijetí nového územního plánu, krajský soud tedy zcela správně napadenou část územního plánu zrušil.

Podle § 4 odst. 3 zákona o ochraně ZPF lze zemědělskou půdu I. a II. třídy ochrany odejmout pouze v případě, že „jiný veřejný zájem výrazně převažuje“ nad ochranou ZPF. Správ-

ni orgán nemůže pouze konstatovat existenci jiného veřejného zájmu, musí být prokázáno a zdůvodněno, v čem tento veřejný zájem převažuje. Úvahy ohledně vážení konkurujících veřejných zájmů tak nemohou být nahrazeny pouhým přehledem veřejných zájmů. Součástí posouzení existence převažujícího veřejného zájmu je i zvážení jiného uspokojivého řešení. Při vážení kolize veřejného zájmu na ochraně ZPF a jiného veřejného zájmu je třeba hledat „optimální řešení“. Výrazná převaha jiného veřejného zájmu může být dána pouze tam, kde jiný veřejný zájem nemůže být uspokojen jinak.

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 20. 9. 2022, č. j. 5 As 172/2021-26**

**VYPUŠTĚNÍ ÚZEMNÍ STUDIE Z EVIDENCE
ÚZEMNĚ PLÁNOVACÍ ČINNOSTI**

§ 30, § 162 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

Samotné vypuštění územní studie, jejíž pořízení neukládá územní plán, ale která byla pořízena z vlastního podnětu obce v přenesené působnosti, z evidence územně plánovací činnosti, resp. pokyn k jejímu vypuštění nepředstavuje rozhodnutí ve smyslu § 65 soudního řádu správního a z povahy věci nemůže představovat ani zásah ve smyslu § 82 téhož zákona.

V daném případě Ministerstvo pro místní rozvoj (MMR) zaslalo Ústavu územního rozvoje pokyn k vypuštění konkrétní územní studie z evidence územně plánovací činnosti na základě podnětu krajského úřadu, který při posouzení odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu (společné povolení stavby rodinného domu) dospěl k závěru, že tato územní studie je v rozporu s právními předpisy. Dotčená obec chtěla napadnout pokyn MMR u správního soudu, nicméně její žaloba byla odmítnuta.

*Soudní rozhodnutí vybrala:
Mgr. Naděžda Studenovská*

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 24. 6. 2022 č. j. 3 As 363/2020-49**

OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY, ÚZEMNÍ PLÁN

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

§ 171 a násl. a § 94 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

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

Rozsudkem ze dne 24. 6. 2022 č. j. 3 As 363/2020-49 Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnosti proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 6. 11. 2020, č. j. 51 A 3/2020-64, kterým byl zamítnut návrh na zrušení části Územního plánu obce V.

Z rozsudku Nejvyššího správního soudu vyplývá:

Navrhovatelka se u Krajského soudu v Praze (dále jen „kraj-
ský soud“) domáhala zrušení části opatření obecné povahy (dále také „OOP“), a to územního plánu odpůrkyně, schváleného usnesením zastupitelstva odpůrkyně ze dne 25. 9. 2019, č. 6/2019, v rozsahu (a) části textového i grafického vymezení plochy DM – Plochy dopravní infrastruktury – komunikace místního významu na části pozemku parc. č. XA, k. ú. V., o ploše 171 m², vymezené spojnicí lomových bodů č. 101-9, 157-138, 157-139, 103-15 a 158-24 dle geodetické dokumentace zaměřené skutečného stavu polohopisu, která je přílohou návrhu, nebo (b) části textového i grafického vymezení plochy DM – Plochy dopravní infrastruktury – komunikace místního významu na celém pozemku parc. č. XA, k. ú. V., a to za předpokladu, že dle názoru soudu není možné zrušit územní plán pouze v rozsahu části pozemku o výměře 171 m² shora identifikované lomovými body.

Krajský soud výše uvedený návrh na zrušení části opatření obecné povahy zamítl rozsudkem ze dne 6. 11. 2020, č. j. 51 A 3/2020-64. Krajský soud nejprve poukázal na to, že navrhovatelka se domáhala, aby zrušil část napadeného OOP v rozsahu grafického a textového vymezení sporné části pozemku (výšeče parc. č. XA o výměře 171 m²), jež byla zařazena mezi plochy DM – Plochy dopravní infrastruktury. Navrhovatelka tvrdila, že tím došlo k zásahu do jejího věcného práva, neboť případné realizaci pozemní komunikace na sporné části pozemku by nutně předcházelo zarovnění terénní úpravy (vjezdu do garáže rekreační chaty navrhovatelky), čímž by byla její nemovitost – pozemek parc. č. XB, jehož součástí je její rekreační chata – částečně znehodnocena. Navrhovatelka se již v průběhu řízení, které předcházelo přijetí napadeného OOP, aktivně svých práv domáhala. Vznela připomínky a později též námitky, v nichž požadovala, aby sporná část pozemku, kterou léta obhospodařovala na základě nájemní smlouvy, byla zařazena mezi plochy s jiným funkčním využitím, a to plochy bydlení v rodinných domech, potažmo plochy bydlení v rodinných domech – venkovské. Tvrdila, že její námitky nebyly dostatečným způsobem vypořádány, přijaté řešení je podle ní nelogické a z hlediska jejich práv neproporcionální. Navrhovatelka je dokonce názoru, že skutečnost, že jí odpůrkyně již

neumožní spornou plochu užívat alespoň na základě nájemní smlouvy, je jistým „naschválením“ ze strany odpůrkyně, respektive jejich představitelů. Stejně tak „vnímá jako příkoří“ ze strany odpůrkyně, že spornou část pozemku napadeným OOP zařadila mezi plochy dopravní infrastruktury, přičemž navrhovatelce bude v budoucnu reálně hrozit, že před jejím rekreačním objektem vznikne neúčelná a pouze několik metrů dlouhá slepá pozemní komunikace, jejímž faktickým smyslem bude jen šikana navrhovatelky. Navrhovatelka tedy spatřuje dotčení svého vlastnického práva v eventuální realizaci pozemní komunikace na sporné části pozemku, což napadené OOP umožňuje. Dále se krajský soud zabýval tím, zda by bylo zabráněno tvrzenému zásahu do vlastnického práva navrhovatelky, pokud by odpůrkyně jejímu návrhu vyhověla a spornou část pozemku zařadila do plochy bydlení v rodinných domech, respektive plochy bydlení v rodinných domech – venkovské, jak požadovala navrhovatelka v námitkách proti OOP. Na tuto otázku odpověděl záporně; nejenže by nepřestalo hrozit, že by užívání nebytového prostoru situovaného ve sklepení rekreační chaty bylo ztíženo, ale ve výsledku by se situace navrhovatelky mohla ještě více zkomplikovat. Pokud by totiž na sporné části pozemku odpůrkyně vybudovala (slepu) pozemní komunikaci, popřípadě pokud by ji využila jiným přípustným způsobem v souladu s funkčním využitím, pak by sice mohlo reálně nastat, že v rámci úprav sporné plochy nechá odpůrkyně terénní nerovnost před vjezdem do garáže navrhovatelky zarovnat, na druhou stranu by ale pravděpodobně nehrozilo například to, že spornou část pozemku odpůrkyně oplotí, neboť ta by potom pravděpodobně sloužila jako veřejné prostranství. Krajský soud také dodal, že pokud by navrhovatelka dosáhla svého požadavku a sporná část pozemku by byla v územně plánovací dokumentaci vedena jako plocha bydlení v rodinných domech – venkovské, pak nejenže by jí hrozilo stále totéž (zarovnání terénní nerovnosti před její chatou), ale dokonce by odpůrkyně (jako vlastník pozemku) s ohledem na funkční využití sporné části pozemku mohla snadno činit kroky, které by situaci navrhovatelky paradoxně ještě více zkomplikovaly. Odpůrkyně by spornou část pozemku mohla kupříkladu oplotit a vysázet na ní zeleň, což by nepochybně mělo za výsledek totéž: znemožnění vjezdu či přístupu do garáže navrhovatelky. Z výše popsaných důvodů dospěl krajský soud k závěru, že se navrhovatelka nemůže účinně domoci svých práv ve vztahu k jí vlastněné nemovitosti návrhem na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu odpůrkyně. Jinými slovy, svých práv nemůže dosáhnout v rovině veřejnoprávní, neboť její problém – riziko znemožnění vjezdu do sklepení chaty – ve veřejnoprávní rovině řešitelný není. Navrhovatelka může pro řešení svého problému zvážit soukromoprávní prostředky ochrany před civilním soudem, a to například pomocí institutu nezbytné cesty dle § 1029 a následujících občanského zákoníku. Současně však dodal, že i toto soukromoprávní řešení může být zkomplikováno skutečností, že z obsahu kolaudačního rozhodnutí plyne, že nebytový prostor ve sklepení rekreačního objektu navrhovatelky má být užíván jako dílna, nikoliv jako garáž, přičemž pěší přístup do sklepení – jak plyne i z vyjádření navrhovatelky – by případným zarovnáním vjezdu znemožněn nebyl. Krajský soud nakonec uvedl, že navrhovatelka tvrdila nedostatečné vypořádání námitek, jež uplatnila v rámci řízení, které vedlo k přijetí napadeného OOP. K tomu konstatoval, že i kdyby měla navrhovatelka v tomto ohledu pravdu, nejednalo by se pro výsledek řízení před krajským soudem o rozhodnou skutečnost s ohledem na to, že neprokázala dotčení na svých

hmotných právech v důsledku existence napadeného OOP. Jak plyne z judikatury Nejvyššího správního soudu, návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je procesním prostředkem ochrany proti výslednému opatření obecné povahy, nikoliv proti procesu jeho přijímání. Navrhovatelka tedy musí tvrdit dotčení na svých hmotných právech v důsledku existence napadeného opatření obecné povahy; nepostačuje uvádět námitky procesního rázu, vztahující se k procesu přijímání tohoto správního aktu (v této souvislosti krajský soud odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006-62, nebo rozsudek téhož soudu ze dne 22. 10. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51). Již jen nad rámec nezbytného odůvodnění krajský soud uzavřel, že námitka, kterou navrhovatelka v průběhu projednávání návrhu napadeného OOP uplatnila (ohledně neopodstatněnosti vymezení sporné části pozemku jako plochy dopravní infrastruktury), byla vypořádána v odůvodnění napadeného OOP „značně povrchním způsobem“.

Proti rozsudku krajského soudu podala navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, jejíž důvody podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatelka namítala, že návrhem podaným ke krajskému soudu požadovala zrušení funkčního využití pozemku schváleného OOP na sporné části pozemku, což však automaticky neznamená, že by daná část pozemku měla být určena jako plocha pro bydlení v rodinných domech, jak tvrdil krajský soud. Argumentace krajského soudu navazující na to, že by se v budoucnu jednalo o plochu pro bydlení, je tak založena na nesprávném právním posouzení a jde o „čirou spekulaci“. Stěžovatelka namítala, že zrušením části územně plánovací dokumentace vzniká v předmětné části pozemku „bílé místo“, tj. neobnovuje se původní územně plánovací dokumentace. Sporná plocha je regulována pouze příslušnými ustanoveními zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), přičemž je součástí zastavěného území obce ve smyslu § 2 odst. 1 písm. d) stavebního zákona. Vytýkala též krajskému soudu, že „předjímal“, zda by plocha pro bydlení v rodinných domech měla mít pro stěžovatelku výrazně horší dopady, než pokud by měla sloužit pro dopravní infrastrukturu. Stěžovatelka k tomu uvedla, že pokud by sporná část pozemku měla být součástí pozemní komunikace, bylo by jí znemožněno využívat sklepení chaty. Pokud by část pozemku byla v budoucnu stanovena jako plocha pro bydlení v rodinných domech, nutně by jí nemuselo být znemožněno využívat sjezd ke sklepení chaty. Stěžovatelka též poukázala na to, že krajský soud shledal nedůvodnou námitku, dle níž plánované využití sporné části pozemku je v rozporu s vyhláškou č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (dále jen „vyhláška o obecných požadavcích na využívání území“), neboť dle krajského soudu tímto nemohlo být zasaženo do věcného práva stěžovatelky. V této souvislosti vytýká krajskému soudu nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nesrozumitelnost a nedostatečné odůvodnění. Stěžovatelka dále uvedla, že krajský soud jí nad rámec nezbytného odůvodnění přisvědčil v tom, že její námitky proti OOP byly nedostatečně vypořádány. Ztotožnil se s ní i v tom ohledu, že zachování sporné části pozemku jako plochy pro dopravní infrastrukturu nemá smysl, neboť sporná část pozemku je pouze pozůstatkem dříve plánované cesty, která však fakticky nikdy nevznikla, nesloužila ke svému účelu a nyní již nemá žádné opodstatnění. Též krajský soud konstatoval, že politické vedení obce by se mělo snažit

o to, aby vlastníci nemovitostí mohli své nemovitosti pokojně užívat. V této souvislosti stěžovatelka opakuje svoji argumentaci z předcházejících řízení, dle níž sporná část pozemku nemá význam jako součást existující místní komunikace a není rozumný důvod, aby sloužila jako rozvojová plocha. Poukazuje též na to, že krajský soud jí dal ve většině námitek za pravdu, neboť potvrdil, že ponechání stávající funkční plochy na sporné části pozemku není důvodné a odpůrkyně dostatečně neodůvodnila, proč toto řešení v daném případě zvolila. Shledal tedy, že je napadené OOP nepřezkoumatelné a neproporcionální, přesto však stěžovatelce ochranu neposkytl. Stěžovatelka nakonec nesouhlasila s krajským soudem, že napadeným OOP nedošlo k zásahu do jejich hmotných práv, ale jen práv procesních. V této souvislosti zdůraznila, že nebrojila proti procesu přijímání OOP, ale jeho výsledku, a že navrhovaným stanovením funkčního využití sporné části pozemku jí bude znemožněno využívat sjezd do sklepení chaty, což představuje zásah do jejich hmotných práv.

Kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud nejprve přistoupil k posouzení námitek nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů a nesrozumitelnost. Případnou nepřezkoumatelností rozsudku je soud povinen se podle § 109 odst. 4 s. ř. s. zabývat z úřední povinnosti, a to i bez námitek stěžovatelky. Vlastní přezkum rozsudku je pak možný pouze za předpokladu, že splňuje kritéria přezkoumatelnosti, tedy že je srozumitelný a vychází z důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku jeho rozhodnutí. Tato kritéria napadený rozsudek splňoval. Krajský soud v rozsudku řádně a srozumitelně vyložil důvody svého rozhodnutí, vypořádal se se všemi podstatnými žalobními námitkami a jeho závěry jsou podpořeny srozumitelnou a logickou argumentací. Na stranách 10 až 11 napadeného rozsudku vysvětlil nosný důvod svého rozhodnutí, tedy z jakého důvodu se domnívá, že v důsledku vydání napadeného OOP nebylo ohroženo věcné právo stěžovatelky, respektive že požadovaná změna OOP by nezajistila nerušené využívání nemovitosti stěžovatelky – zejména pak zachování vjezdu do sklepení chaty. Stěžovatelka v kasační stížnosti bez bližšího odůvodnění uvedla, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost a nedostatečné odůvodnění v části, ve které se krajský soud zabýval námitkou, dle níž plánované využití sporné části pozemku je v souladu s vyhláškou o obecných požadavcích na využívání území. Nejvyšší správní soud proto též v obdobné míře obecnosti uvedl, že na straně 12 napadeného rozsudku krajský soud na tuto námitku řádně a srozumitelně odpověděl (k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130; všechna judikatura tohoto soudu je dostupná na www.nssoud.cz). Kasační důvod ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. proto nebyl dán. Dále se kasační soud zabýval argumentací, dle níž krajský soud pochybil, pokud se zabýval tím, zda by stěžovatelkou namítané omezení jejího vlastnického práva hrozilo také v případě, že by sporná část pozemku měla sloužit pro bydlení v rodinných domech. Stěžovatelka vytýkla krajskému soudu, že možné využití této části pozemku jako plochy pro bydlení je „čirou spekulací“, neboť zrušením části územně plánovací dokumentace vzniká v předmětné ploše „bílé místo“ a neobnovuje se původní územně plánovací dokumentace. K tomu Nejvyšší správní soud uvedl, že krajský soud zkoumal, zda by bylo zabráněno tvrzenému zásahu do vlastnického práva stěžovatelky,

pokud by odpůrkyně spornou část pozemku zařadila do plochy bydlení v rodinných domech, respektive plochy bydlení v rodinných domech – venkovské, neboť stěžovatelka v námitkách proti OOP (územnímu plánu) uvedla, že požaduje, aby sporná část pozemku byla změněna z komunikace místního významu právě na plochu bydlení v rodinných domech, potažmo plochu bydlení v rodinných domech – venkovské. Nejednalo se tedy o „čirou spekulaci“, která by šla na rámec předmětu nynějšího řízení, ale argumentaci vyslovenou v reakci na stěžovatelčiny námitky v řízení, které vedlo k přijetí napadeného OOP. Stěžovatelka měla nicméně pravdu v tom, že pokud by byla úspěšná se svým návrhem na zrušení části územního plánu, v tomto rozsahu by se neobnovovala původní územně plánovací dokumentace regulující dané území (pozemek parc. č. XA byl také v dříve platném znění územního plánu obce Vranov veden jako komunikace místního významu). Jelikož bylo v nynějším případě vydáno zcela nové OOP (tj. původní územní plán byl beze zbytku nahrazen územním plánem novým), pak jeho zrušením nemůže dojít k obnovení původního OOP. Po zrušení územního plánu nebo jeho části dotčené území nevykazuje žádnou územně plánovací regulaci a správní orgány tudíž rozhodují, jako kdyby obec pro tuto část území územní plán neměla (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2015, č. j. 6 As 155/2014-73). Jakkoli platí, že by po zrušení části OOP na sporné části pozemku vzniklo „bílé místo“ (v současné době je stěžovatelkou fakticky obhospodařováno jako zahrada a v katastru nemovitostí je tento pozemek evidován jako ostatní plocha a využití pozemku je neplodná půda), přesto krajský soud nepochybil, pokud věc posuzoval v intencích deklarovaného úmyslu samotné stěžovatelky, který uplatnila v procesu přijímání OOP. Nelze mu tudíž vytýkat, že zdůraznil pro případ rozhodnou okolnost, tedy že konkrétního účelu užívání sporné části pozemku nelze dosáhnout zrušením části územního plánu. Nejvyšší správní soud k tomu podotkl, že stěžovatelka zřejmě mylně předpokládá, že pokud by nebyla sporná část pozemku územním plánem regulována, nadále by ji mohla užívat jako dosud. Tak tomu ovšem není; v současné době totiž nemá žádný právní titul, na základě kterého by mohla spornou část pozemku nadále nerušeně užívat. Nájemní smlouva, na základě které tak činila dříve, nebyla prodloužena. Odpůrkyně současně nehodlá na stěžovatelku převést ani vlastnické právo ke sporné části pozemku, přičemž takový postup jí nelze vytýkat, neboť k němu může mít legitimní důvody. Za těchto okolností se jeví, že zajištění nerušeného přístupu, respektive příjezdu k nemovitosti stěžovatelky lze vskutku dosáhnout jen soukromoprávními instituty (jak správně uvedl krajský soud), a to například služebností cesty dle § 1276 občanského zákoníku. Stěžovatelkou požadovaného výsledku, tedy nerušeného užívání předmětné části pozemku, naopak nelze dosáhnout prostřednictvím zrušení napadené části OOP.

Krajský soud nepochybil ani v tom, že nevyhověl návrhu stěžovatelky na zrušení části OOP, ačkoli současně dospěl k závěru, že odpůrkyně dostatečně nevysvětčila, proč spornou plochu zařadila mezi plochu dopravní infrastruktury, a stejně tak se dle něj uspokojivě nevypořádala s námitkami stěžovatelky uplatněnými v procesu přijímání OOP. Kasační soud v prvé řadě podotkl, že stěžovatelka dezinterpretuje závěry krajského soudu, neboť krajský soud neuvedl, že napadené OOP je nepřezkoumatelné a neproporcionální, jak nyní stěžovatelka tvrdí v kasační stížnosti. Navíc příslušnou část argumentace krajský soud uvedl toliko jako obiter dictum, přičemž současně vysvětlil, že to nic nemění na tom, že návrh stěžovatelky na zrušení části OOP musel zamítnout, neboť její situace není řešitelná veřejnoprávní cestou. Jak je popsáno výše, s posledně uvedeným argumentem – který byl nosným rozhodovacím důvodem napadeného rozsudku – se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Nejvyšší správní soud tedy shrnul, že souhlasí se stěžejním závěrem krajského soudu, totiž že stěžovatelka usiluje o vyřešení absence právního titulu ke sporné části pozemku prostřednictvím návrhu na zrušení části OOP (územního plánu), ačkoli tato cesta je zcela nevhodná a ani v případě úspěchu stěžovatelky ze své podstaty nemůže vést k vyřešení jejího problému. Z její argumentace v rámci procesu přijímání OOP i před správními soudy totiž plyne, že usiluje o to, aby jí bylo zachováno faktické nerušené užívání cizího pozemku. K tomuto účelu však územní plán neslouží, neboť jeho smysl je jiný, a to vytvořit základní koncepci rozvoje území obce a jeho plošného a prostorového uspořádání do budoucna. Co se týče námitek shrnutých shora, stěžovatelka se omezila na prostou rekapitulaci závěrů krajského soudu, aniž by s nimi jakkoli věcně polemizovala. Nejvyšší správní soud v této souvislosti zdůraznil, že stěžovatelka byla povinna v kasační stížnosti vylíčit, jakých konkrétních nesprávných úvah, hodnocení či závěrů se měl krajský soud dopustit, jakož i ozřejmit svůj právní náhled na to, v čem je tato nesprávnost spatřována (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2017, č. j. 3 As 123/2016-40, ve srovnání přiměřeně též s rozsudkem rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS). Obsah kasační stížnosti tak v této části nespĺňuje pro svoji nekonkrétnost výše uvedené požadavky; v tomto případě se proto nejedná o kasační důvody ve smyslu § 103 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatelka ve zbylé části kasační stížnosti jen uvedla, výtky, které uplatnila v řízení, které vedlo k přijetí napadeného OOP, či v řízení před krajským soudem. Tato tvrzení jsou však dle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřipustná, protože neobsahují žádnou reakci na závěry krajského soudu, ale vymezují se pouze proti postupu správních orgánů. Z tohoto důvodu se ani jimi Nejvyšší správní soud dále nezabýval.

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu
ze dne 30. 8. 2022 č. j. 2 As 11/2019-109**

**OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY,
ZÁSADY ÚZEMNÍHO ROZVOJE**

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

§ 171 a násl. a § 94 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

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

Rozsudkem ze dne 30. 8. 2022 č. j. 2 As 11/2019-109 Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnosti proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 12. 2018, č. j. 10 A 170/2017-135, který zamítl návrh na zrušení opatření obecné povahy č. 43/2014 – Zásad územního rozvoje hl. m. Prahy Aktualizace č. 1 ze dne 1. 10. 2014, a to v části vymezující Silniční okruh kolem Prahy.

Z rozsudku Nejvyššího správního soudu vyplývá:

Navrhovatelé se domáhali přezkoumání a zrušení opatření obecné povahy č. 43/2014 – Zásad územního rozvoje hlavního města Prahy Aktualizace č. 1 ze dne 1. 10. 2014 (dále jen „Aktualizace“), a to v části vymezující Silniční okruh kolem Prahy, (dále jen „SOKP“). Za tímto účelem podali navrhovatelé dne 29. 9. 2017 k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) návrh na zrušení předmětného OOP podle § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Městský soud rozsudkem ze dne 18. 12. 2018, č. j. 10 A 170/2017-135, návrh na zrušení napadené Aktualizace (dále jen „návrh“) ve smyslu § 101d odst. 2 s. ř. s. zamítl, neboť neshledal, že by byla vydána v rozporu se zákonem anebo že by nebyla vydána zákonem stanoveným postupem.

Proti rozsudku městského soudu podali dne 11. 1. 2019 navrhovatelé a osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stěžovatelé“) kasační stížnosti k Nejvyššímu správnímu soudu. Pro úplnost v této souvislosti Nejvyšší správní soud konstatoval, že již v rozsudku ze dne 12. 5. 2016, č. j. 6 As 174/2015-72, rozhodoval o návrhu na zrušení jiné části Aktualizace, a sice části týkající se oddílu 10.1.1., tj. veřejně prospěšné stavby ve vymezených plochách a koridorech nadmístního významu – bod Z/504 – Mimoúrovňová křižovatka Beranka. Uvedeným rozsudkem zamítl kasační stížnost navrhovatelky v dané věci proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 6. 2015, č. j. 9 A 40/2015-145, kterým byl její návrh na zrušení uvedené části Aktualizace zamítnut. Dále Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016-198, zamítl kasační stížnost proti rozsudku Městského soudu ze dne 26. 2. 2016, č. j. 10 A 159/2015-222, jímž byl zamítnut návrh na zrušení části Aktualizace v rozsahu oddílu 5.1.2.1. Pražský okruh, rozsudkem ze dne 21. 11. 2018, č. j. 2 As 81/2016-157, zamítl kasační stížnost proti rozsudku Městského soudu ze dne 12. 2. 2016, č. j. 9 A 208/2015-292, jímž byl zamítnut návrh na zrušení Aktualizace v rozsahu oddílu 5.3.1. letiště Praha-Ruzyně a oddílu 4.4.1. Ruzyně (SL/1) a rozsudkem

ze dne 24. 10. 2019, č. j. 10 As 126/2019-95, zamítl kasační stížnost proti rozsudku Městského soudu ze dne 28. 2. 2019, č. j. 9 A 171/2017-139, jímž byl zamítnut návrh na zrušení Aktualizace opět v rozsahu oddílu 5.3.1. letiště Praha-Ruzyně a oddílu 4.4.1. Ruzyně (SL/1).

Stěžovatelé v kasačních stížnostech, stejně jako městský soud v napadeném rozsudku, zachovali strukturu návrhu na zrušení posuzované Aktualizace. Tuto strukturu zachoval rovněž odpůrce. Nejvyšší správní soud, veden snahou o přehlednost a souvislost argumentace, proto níže zachovával takto nastavenou strukturu. Ke každému bodu, resp. okruhu argumentace, je uveden předmětný obsah kasačních stížností a vyjádření odpůrce. K takto vymezeným okruhům námitek a argumentace stěžovatelů se pak Nejvyšší správní soud vyjadřoval samostatně i ve vzájemné souvislosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnili stěžovatelé v podaných kasačních stížnostech, a neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud se zabýval námitkou poukazující na nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Bylo by předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, bylo-li by současně napadené rozhodnutí skutečně nepřezkoumatelné. Nejvyšší správní soud při posuzování nepřezkoumatelnosti rozsudků krajských soudů vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nálezy ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1996 Sb. ÚS, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, č. 85/1997 Sb. ÚS), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), je vylučuje libovůli při rozhodování, je povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví podle § 54 odst. 2 s. ř. s.). To potvrzuje i navazující judikatura Ústavního soudu, např. náleze ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, v němž Ústavní soud vyslovil, že „odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena“. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, uvedl, že pokud „z odůvodnění napadeného rozsudku městského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsany skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.“. Nepřezkoumatelností z důvodu nesrozumitelnosti se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, podle něhož lze „za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je

vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody.“ Rozsudek městského soudu je přezkoumatelný. Z jeho odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu soud vyšel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Vyplyvají z něho důvody, které městský soud vedly k zamítnutí návrhu. Městský soud se i řádně vypořádal se všemi nosnými námitkami stěžovatelů. Nelze hovořit ani o tom, že by se odůvodnění městského soudu míjelo s podstatou námitek obsažených v návrhu. Městský soud se zaměřil na jádro uplatněné argumentace, a to dostatečně vypořádal. Ačkoliv si zcela jistě lze představit ještě důkladnější vypořádání uplatněných námitek, resp. podrobnější odůvodnění, nezakládá zvolený postup důvod ke zrušení rozsudku městského soudu pro nepřezkoumatelnost. Zpusup městského soudu odpovídá konstantní judikatuře, podle níž není povinností správního soudu reagovat na každý dílčí argument uplatněný v podání a ten obsáhle vyvrátit; úkolem soudu je uchopit obsah a smysl argumentace a vypořádat se s ní (podpůrně srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 201/04, I. ÚS 729/2000, I. ÚS 116/05, IV. ÚS 787/06, ÚS 989/08, III. ÚS 961/09, IV. ÚS 919/14). Např. v nálezu ze dne 12. 2. 2009 vydaném pod sp. zn. III. ÚS 989/08 Ústavní soud uvedl: „Není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.“ (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014-43). Nejvyšší správní soud dodal, že nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35). Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76, č. 1566/2008 Sb. NSS). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64). Takovými vadami rozsudek městského soudu netrpí.

Stěžovatelé dále poukazovali na stížní důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení platí, že kasační stížnost lze podat i z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Jak vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu, důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je dán, pokud soud při svém rozhodování aplikoval na

posuzovanou věc jiný právní předpis (normu), než který na věc dopadá, nebo pokud byl soudem sice aplikován správný právní předpis, avšak nebyl správně vyložen. O nesprávné posouzení právní otázky může jít také tehdy, pokud by byl vyvozen nesprávný právní závěr z jinak správně zjištěného skutkového stavu věci (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2011, č. j. 6 Ads 126/2011-124). Nejvyšší správní soud naplnění uvedeného stížního důvodu neshledal. Nejvyšší správní soud k argumentaci stěžovatelů předeslal, že kasační stížnost je opravný prostředek proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu (§ 102 s. ř. s.). Nejvyššímu správnímu soudu tak nepřísluší v kasačním řízení přezkoumávat opětovně napadený správní akt v rozsahu přezkumu provedeném krajským soudem. Předmětem přezkumu může být proto toliko to, zda rozhodnutí krajského soudu k námitkám uvedeným v kasační stížnosti ob stojí. Nejvyšší správní soud je přitom povolán pouze k přezkumu v rozsahu vymezeném stěžovatelem. Řízení o kasační stížnosti je totiž ovládáno zásadou dispoziční. Obsah, rozsah a kvalita kasační stížnosti předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (srov. např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011-95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014-20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009-99, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007-46, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008-60, ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016-198). Například v posledně uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud zejména uvedl, že kasační stížnost je mimořádným opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí soudu (zde městského soudu), přičemž jak vyplývá ze spisu, ten ochranu poskytl posouzením předmětného návrhu. Důvody kasační stížnosti se proto musí odvíjet zejména od tvrzeného pochybení krajského (městského) soudu, který se měl vadným, resp. nezákonným způsobem vypořádat s návrhovými body směřujícími proti napadené části zásad územního rozvoje (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). Jinými slovy, stěžovatelé jsou povinni tvrdit některý z důvodů podle § 103 odst. 1 s. ř. s. týkající se řízení vedeného městským soudem anebo rozhodnutí soudu, nikoliv napadené části OOP. „Uvedení konkrétních důvodů kasační stížnosti není možné bez dalšího nahradit zopakováním návrhových bodů či argumentace předestřené v řízení u městského soudu (jakkoliv propojené s obecným tvrzením, že se s argumentací městský soud vypořádal „nedostatečně anebo nezákonně“). [...] [K]asační stížnost stěžovatelů z převážné části spočívá právě v opakování argumentace předestřené v řízení před městským soudem. Spíše než o tvrzení konkrétních pochybení městského soudu se tak jedná o výtky proti obsahu napadené části zásad či postupu jejího pořizování. Těmi se již velmi pečlivě a podrobně zabýval městský soud v napadeném rozsudku. Kasační argumentaci stěžovatelů by tedy z převážné části bylo možné vypořádat pouhým zopakováním závěrů městského soudu.“ Městský soud se řádně zabýval uplatněnými námitkami brojícími proti Aktualizaci a ty vypořádal v souladu s právní úpravou a judikaturou Nejvyššího správního soudu. Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud na rozsudek krajského soudu v plném rozsahu odkázal a jeho závěry přebíral. Nad jeho rámec uvedl ke konkrétním kasačním námitkám následující.

Stěžovatelé namítali, že navržená kompenzační opatření jsou vágní, obecná a zcela nepřezkoumatelná, co se týče jejich odhadované účinnosti. Proto nebylo nijak prokázáno, že jejich realizace povede k dodržení imisních a hlukových limitů ať již v centrální části území, tak i v území, do něhož má být nově přivedena doprava prostřednictvím SOKP. Předně bylo třeba zdůraznit, že Návrh napadal část Aktualizace v části 5.1.2.1. týkající se celé trasy SOKP. Podmínka, jejíž zohlednění ve výroku Aktualizace 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 Aktualizace, část 5.1.2.1., vymezení úkolů pro podrobnější ÚPD, bod g), se týká celého SOKP, resp. jeho části řešené v Aktualizaci. Zásady územního rozvoje jsou ideální platformou pro zvážení a zohlednění kumulativních a synergičtých vlivů plánovaných záměrů, neboť v této fázi územního plánování je ještě dobře možné navrhnout vhodná kompenzační opatření (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2014, č. j. 8 Aos 3/2013-118). Zároveň je však třeba upozornit na skutečnost, že stavební zákon nepožaduje po odpůrci na úrovni Aktualizace přesná a technicky konkrétní kompenzační opatření na tu kterou část záměru, u něž dochází ke kumulaci vlivů. Pro účely stavebního zákona postačuje např. uložení povinnosti kompenzovat popsané a zhodnocené kumulativní vlivy ve vztahu ke konkrétně uvedeným předpokládaným porušením složek životního prostředí. Současně či alternativně je možno uvést příklady takových opatření, ať už technického, plánovacího nebo třeba i fiskálního rázu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526). Stále totiž není jisté, zda a jak bude určitý záměr v budoucnu realizován. Podstatným je tak v tomto případě, že odpůrce v souladu s výše uvedenými názory Nejvyššího správního soudu a odkazovanou judikaturou řádně navrhl kompenzační 2 As 11/2019 opatření včetně jistých doporučení, a to ve vztahu k předpokládanému porušení určité složky životního prostředí. Navržená kompenzační opatření pro jednotlivé oblasti koridoru jsou poté vyjmenována v příloze 6 VVURÚ označené jako „Návrh pro opatření pro předcházení, snížení nebo kompenzaci všech zjištěných nebo předpokládaných závažných záporných vlivů na životní prostředí pro navrhované oblasti a koridory ZÚR hl. m. Prahy“. Jak uvedl Nejvyšší správní soud již v rozsudku č. j. 5 As 49/2016-198, podmínka ve výroku Aktualizace je přísnější, neboť nižším stupňům ÚPD ukládá neumísťovat 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 zasažené 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 Aktualizace bezpředmětná. V podrobnosti, jakou musí mít ÚPD na úrovni ZÚR, je zcela dostatečné, pokud je v části týkající se SOKP území, v němž nelze umísťovat chráněné stavby, vymezeno jako „podél SOKP“, tím spíše pokud se toto území překrývá s nadlimitně zasaženým územím. Na zvolené řešení je třeba nazírat v kontextu celé napadené části Aktualizace a jejích podkladů (zejm. akustické studie a přílohy č. 6 VVURÚ). Stěžovatelé dále namítali, že městský soud nezohlednil zrušení „Programu zlepšování kvality ovzduší

aglomerace Praha – CZ01, ze dne 26. 5. 2016, č. j. 34224/ENV/16“, jež se mimo jiné zabývalo opatřeními ke snížení znečištění ovzduší a dosažení imisních limitů. Městský soud se touto skutečností zabýval v bodě 210. a uvedl, že účelem programu a opatření v něm přijatých je dle § 9 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší dosažení imisního limitu v co nejkratší možné době. Naopak ZÚR a jejich aktualizace představují dlouhodobější horizont, který má být dále zpřesněn nižší ÚPD. Nelze tak požadovat detailní vymezení jednotlivých kompenzačních opatření. Konkrétní podobu a účinnost je nezbytné uvažovat až v závislosti na uvažovaných parametrech stavby. Ve shodě s městským soudem je Nejvyšší správní soud přesvědčen, že Aktualizace vytváří adekvátní koncepční podmínky pro to, aby negativní jevy způsobené znečištěním ovzduší imisemi a hlukem byly dostatečně kompenzovány na limity, které předpokládá zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, a jeho prováděcí předpisy či zákon o ochraně ovzduší. Tím Aktualizace vyhovuje podmínkám, které vymezuje Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526. Nejvyšší správní soud neshledal námitku důvodnou. Už v samotném návržení a popisu kompenzačních opatření lze spatřovat určité posouzení jejich efektivnosti a realizovatelnosti. V následných územně plánovacích procesech je však třeba o to důsledněji dbát na jejich konkretizaci a hodnocení jejich realizovatelnosti a efektivnosti. Nelze tak přijmout názor, že to, zda regulace intenzity dopravy (obecně, nikoliv pouze na okruhu) je nebo není dostatečným kompenzačním opatřením, není věcí právního posouzení. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl výše, problematika regulace intenzity dopravy je nejen otázkou faktickou, ale i právní, neboť je třeba v intencích rozsudku č. j. 1 Ao 7/2011-526 posoudit, zda se jedná o kompenzační opatření a zda je alespoň na první pohled proveditelné.

Stěžovatelé stejně jako v návrhu namítali, že vyhodnocení SEA bylo v případě Aktualizace provedeno nezákonně, neboť odpůrce řádně nezjistil skutkový stav a vycházel z nesprávných údajů o území a poddimenzovaných intenzit dopravy a zároveň nedostatečně vyhodnotil synergičké a kumulativní vlivy, které mohou vzniknout v důsledku řešení vymezeného v Aktualizaci. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, zdůraznil, že 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 a že právě v této fázi je příslušný stavební úřad ve spolupráci s dotčenými orgány povinen zvážit limity využití území, mezi které patří i imisní limity znečištění ovzduší a nejvyšší přípustné hodnoty hluku, a je povinen nepřipustit umístění takové stavby, která by způsobila překročení těchto limitů v daném území. Územní řízení pak Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku označil za klíčový moment, v němž se velmi rigorózně (prostřednictvím závazných veřejnoprávních limitů) projevuje princip přípustné míry znečišťování životního prostředí, podle kterého území nesmí být zatěžováno lidskou činností nad míru únosného zatížení. Následně upozornil, že na úrovni zásad územního rozvoje je však třeba k tomuto principu i k ustanovením zákona o ochraně ovzduší a zákona o ochraně veřejného zdraví přistupovat odlišně, přičemž současně poznamenal, že území, na kterém jsou překračovány veřejnoprávní limity imisí znečištění ovzduší a nejvyšší přípustné hodnoty hluku, nelze a priori vyloučit z dosahu regulace zásad s argumentací, že dal-

ší zatěžování území je nepřipustné. To by totiž ve svém důsledku vedlo k nulovému rozvoji v některých oblastech, což by mohlo rovněž vést i ke zhoršení situace. Nejvyšší správní soud zde také poznamenal, že vymezení koridoru nelze ztotožňovat s umístěním stavby. Samotné toto vymezení nemůže mít vliv na stav ovzduší či hlukovou situaci v určité oblasti, neboť není 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. Konstatoval přitom, že „právě uvedené ovšem neznamená, že by zásady územního rozvoje měly kompletně abstrahovat od překračování imisních limitů znečištění ovzduší či nejvyšších přípustných hodnot hluku na území konkrétního kraje. [...] Ochrana přípustné míry znečišťování životního prostředí ve vztahu k ovzduší a hluku se tedy na úrovni zásad územního rozvoje odehrává primárně prostřednictvím stanovisek dotčených orgánů a prostřednictvím VVURŮ (konkrétně hodnocením vlivů zásad územního rozvoje na veřejné zdraví, HIA). Všechny tyto dokumenty a skutečnosti z nich vyplývající by měl odpůrce zohlednit při řešení účelného a hospodárného uspořádání území kraje v zásadách územního rozvoje (§ 36 odst. 1 stavebního zákona). Pokud tak neučiní, jedná fakticky sám proti sobě: stavební úřad totiž není v územním řízení oprávněn umístit stavbu, v důsledku jejíhož provozu by v daném území došlo k překročení imisních limitů znečištění ovzduší a nejvyšších přípustných hodnot hluku. Pokud by taková situace nastala a znečištění či hluk by nebylo možno snížit pod přípustnou mez ani kompenzačními opatřeními, vedlo by to k nerealizovatelnosti záměru a ve svém důsledku i k neproveditelnosti zásad územního rozvoje a k nutnosti jejich změny a nalezení jiného řešení.“ Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku odmítl argumentaci, podle které pouhá skutečnost, že v řešeném území dochází k překračování hlukových a imisních limitů, znamená, že další zatěžování daného území je a priori nepřipustné. Pokud tedy jde o námitku zastaralosti hlukové a rozptylové studie, Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že je v této otázce nutné zohlednit skutečnost, že relevantnost argumentace stěžovatelů překračováním hlukových a imisních limitů v řešeném území je na úrovni ZÚR velmi výrazně limitována. Úkolem odpůrce totiž není, aby v průběhu pořizování ZÚR postavil na jisto, zda plánované záměry mohou být v budoucnu realizovány, neboť na této úrovni nemůže předjímat, v jaké konkrétní podobě, ať už z hlediska trasy či technologického provedení, bude záměr realizován. Jeho úkolem je tak pouze koncepčně tuto možnost prověřit. Jak již ve zčásti jiné souvislosti uvedeno výše, výjimečně je představitelné, že povaha určitého záměru bude taková, že bude možno předem bez dalšího určit, že za současného stavu poznání nebude realizovatelný žádnými způsoby tak, aby vyhověl zákonným kritériím. Za takových podmínek by bylo nutné uvedený záměr do ZÚR nepřipustit, případně připustit jej jen s výhradou budoucího objevení se takových technologických či jiných prostředků, jež jeho realizaci v souladu se zákonem umožní. To však není nyní projednávaný případ, v němž jde o kombinovanou zátěž území zejména hlukem a imisemi, tedy negativními dopady, jež lze snížit na přijatelnou míru, byť nezdědka za vynaložení vyšších nákladů. Z hlediska hlukové a imisní zátěže to znamená zjistit ve vztahu k plánovanému záměru současnou zátěž území, odborně odhadnout, nakolik bude mít kumulace vlivů ostatních plánovaných záměrů negativní vliv na ovzduší a hlukovou situaci v řešené oblasti, a navrhnout kompenzační opatření. Akustická i rozptylová studie uvádí rozsáhlá kompen-

zační opatření, čímž vytváří adekvátní koncepční podmínky pro snížení a kompenzaci negativních jevů způsobených předpokládaným nárůstem dopravy. Nejvyšší správní soud má proto za to, že podklady použité pro zjištění současného stavu životního prostředí byly s ohledem na koncepční povahu Aktualizace dostatečné a že tuto koncepci nelze pro aktuální imisní a hlukové zatížení dotčeného území již nyní označit za nerealizovatelnou. K posouzení kumulativních a synergických vlivů Nejvyšší správní soud uvádí, že tuto otázku již dříve ve své judikatuře označil za vysoce odbornou. 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. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010-133, a ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016-198). V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, na který odkazují sami stěžovatelé, se přitom podává, že „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.“ Poukázat lze také na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2013, č. j. 4 AOs 1/2012-105, ve kterém bylo judikováno, že „nelze trvat na tom, aby ve vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů byly výslovně zapracovány veškeré záměry obsažené v zásadách územního rozvoje a jejich možné hromadné a skupinové vlivy na životní prostředí v kombinaci s každým dalším záměrem, který je v zásadách územního rozvoje vymezen, nýbrž je dostačující, pokud dojde ke zhodnocení kumulativních a synergických vlivů pouze mezi záměry, kde relevantní vlivy tohoto druhu vůbec přicházejí v úvahu, a to buď s ohledem na povahu a rozsah záměrů, k jejichž kombinaci dochází, nebo v důsledku zjištění učiněných v rámci řádně prováděného procesu pořizování zásad územního rozvoje. Při přezkumu vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů konkrétního záměru v kombinaci s dalšími záměry vymezenými v zásadách územního rozvoje je třeba dbát zásady minimalizace soudních zásahů do územně plánovací dokumentace. Podle této zásady soud toliko přezkoumává, zda posouzení má zákonem požadované náležitosti, zda je srozumitelné a logicky konzistentní a zda bylo zohledněno v navazujících rozhodovacích procesech. Správní soudy nejsou povolány k tomu, aby hodnotily odbornou stránku věci, neboť takový přezkum jim nepřísluší; odborné posouzení věci a volba konkrétního řešení je na pořizovateli územně plánovací dokumentace a osobách, které k tomu disponují odpovídajícím vzděláním a erudicí a které pořizovatel zpracováním odborných podkladů pověřil. Je proto namístě, aby správní soudy při přezkumu opatření obecné povahy tohoto typu postupovaly obzvláště obezřetně.“ Od takto vyslovených závěrů nemá Nejvyšší správní soud důvodu se odchýlit ani v nyní projednávané věci. Nejvyšší správní dále v rozsudku č. j. 2 As 81/2016-157 uvedl,

že „z přílohy č. 7 VVURÚ – Hodnocení kumulativních a synergických vlivů navrhovaných oblastí a koridorů ZÚR hl. m. Prahy plyne, že zpracovatel důsledně dbal judikaturních závěrů dříve vyslovených zdejším soudem (viz str. 3 a násl. přílohy č. 7 VVURÚ, jakož i kapitola A.6 VVURÚ) a v souladu s nimi utvářel rovněž metodiku posouzení kumulativních a synergických vlivů. V citovaných dokumentech je pak ve vztahu k dané kasační námitce (mimo dalšího) zcela logicky a jasně vyloženo, že „[h]odnocení kumulativních a synergických vlivů je v předkládaném VVURÚ provedeno jako spolupůsobení všech navrhovaných koridorů a oblastí ZÚR hl. m. Prahy na životní prostředí, a to i v kontextu stávajícího stavu (stávajících záměrů). (...) Nejsou hodnoceny jednotlivé záměry (navrhované oblasti a koridory samostatně), ale vždy jejich spolupůsobení. Akustická, Rozptylová studie i Hodnocení zdravotních rizik posuzují spolupůsobení zdrojů hluku a znečištění ovzduší na území hl. m. Prahy, a to v kontextu všech navrhovaných záměrů – stávajících i nově navrhovaných. Stejně tak i u ostatních složek životního prostředí je vyhodnoceno spolupůsobení jednotlivých navrhovaných záměrů, identifikace území působením těchto vlivů a následně přijetí či odmítnutí předkládané koncepce je provedeno na základě celkového vlivu ZÚR hl. m. Prahy na životní prostředí, resp. udržitelný rozvoj. Za tzv. hodnocení kumulativních a synergických vlivů je možné považovat i dílčí vyhodnocení jednotlivých navrhovaných oblastí a koridorů ZÚR hl. m. Prahy v kontextu všech posuzovaných složek/charakteristik životního prostředí. (...) Podkladem pro hodnocení byly mimo jiné odborné studie, schémata a analýzy v prostředí GIS, které umožnily kvantifikovat jednotlivé vlivy. (...) Zpracovatel VVURÚ postupoval při posouzení v souladu se zásadou předběžné opatrnosti, tzn. že vycházel z nejhorsí možné 2 As 11/2019 varianty/způsobu naplňování konkrétních záměrů (oblastí a koridorů) ZÚR hl. m. Prahy a zohlednil i takové plánované záměry (činnosti), jejichž realizace je v budoucnu nejistá.‘ Co se týče konkrétní Výkresu A přílohy č. 8 VVURÚ, tento ‚výkres obsahuje nadlimitně zasažená území hlukem v denní i noční době (silniční, železniční, tramvajový a letecký provoz). (...) Jejich podrobný popis proveden není, jelikož nelze tyto plochy oddělit a identifikovat dílčí zdroje. Je nutné je hodnotit vždy jako celek. Celkové zhodnocení vlivu navrhovaných oblastí a koridorů ZÚR hl. m. Prahy na hluk a znečištění ovzduší je provedeno v kap. A.6 VVURÚ. Identifikování konkrétních lokalit, kde mohou kumulativní vlivy v souvislosti s navrženými oblastmi a koridory ZÚR hl. m. Prahy vznikat, je obtížné a prakticky nemožné. V případě hluku je toto sice možné, avšak v omezené míře, navíc nadlimitní zatížení území hlukem je možné sledovat prakticky podél většiny komunikační sítě hl. m. Prahy (buď v denní, nebo v noční době). Kumulativní vlivy by tedy vznikaly téměř u veškerých křížení komunikací, železnic, tramvajů a leteckých drah na celém území Prahy. Kumulativní vlivy jsou tedy ve výkresu A vymezeny na straně bezpečnosti jako veškeré plochy, kde je možné očekávat nadlimitní zatížení území hlukem či znečištěním ovzduší. Jedná se tedy o tzv. možná místa vzniku kumulativních vlivů. Nadlimitní zatížení území hlukem a znečištěním ovzduší je možné očekávat podél nadřazené komunikační sítě hl. m. Prahy, zejména SOKP a MO, vzletové a přistávací dráhy letiště Praha-Ruzyně (letiště Václava Havla Praha) a letiště Kbely. Nadlimitní hluk je dále možné očekávat podél koridorů železniční a tramvajové dopravy.‘ (...)“ Nejvyšší správní soud má za to, že v projednávaném případě byla jeho dřívější judikatura respektována. Městský soud zkoumal, zda provedené posouzení má předepsané náleži-

losti, a nikoliv jeho odbornou stránku, neboť takový přezkum správním soudům nepřísluší. Odborné posouzení věci a volba konkrétního řešení je na pořizovateli územně plánovací dokumentace a osobách disponujících odpovídajícím vzděláním a erudiicí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu 17. 4. 2014, č. j. 9 Aos 6/2013-44). Nejvyšší správní soud proto ani tuto kasační námitku stěžovatelů neshledal důvodnou. V dané souvislosti Nejvyšší správní soud závěrem v obecné rovině odkázal také na rozsudek ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, v němž konstatoval, že „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 nepřipustné. 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) a nemohou se při úvahách o jejich vymezení vyhnout územím nadlimitně zatíženým. Kromě toho vymezení plochy či koridoru, jak správně poznamenává odpůrce, 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. Jinými slovy vymezení koridorů a ploch nadmístního významu v zásadách územního rozvoje se nemůže z pokračování povahy věci dostat do rozporu s imisními limity znečištění ovzduší či nejvyššími přípustnými hodnotami hluku

Stěžovatelé namítali, že odpůrce neposoudil koncepci z hlediska dopadů na všechny evropsky významné lokality, které se na území hlavního města Prahy nacházejí a mohou být negativně ovlivněny záměry obsaženými v Aktualizaci. Nejvyšší správní soud konstatuje, že vláda České republiky schválila nové nařízení č. 318/2013 Sb., o stanovení národního seznamu evropsky významných lokalit, které zrušilo nařízení č. 132/2005 Sb. včetně jeho změn; nařízení č. 318/2013 Sb. nabylo účinnosti dne 29. 10. 2013. Podle čl. 2 odst. 1 Směrnice Rady 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (dále jen „směrnice o stanovištích“) je cílem této směrnice (...) přispět k zajištění biologické rozmanitosti prostřednictvím ochrany přírodních stanovišť a volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin na evropském území členských států, na které se vztahuje Smlouva. Podle odst. 2 téhož článku je cílem opatření přijímaných na základě této směrnice (...) zachování nebo obnova příznivého stavu z hlediska ochrany u přírodních stanovišť, druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin v zájmu Společenství. Podle čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích jakýkoli plán nebo projekt, který s určitou lokalitou přímo nesouvisí nebo není pro péči o ni nezbytný, avšak bude mít pravděpodobně na tuto lokalitu významný vliv, a to buď samostatně, nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty, podléhá odpovídajícímu posouzení jeho důsledků pro lokalitu z hlediska cílů její ochrany. S přihlédnutím k výsledkům uvedeného

hodnocení důsledků pro lokalitu a s výhradou odstavce 4 schválí příslušné orgány příslušného státu tento plán nebo projekt teprve poté, co se ujistí, že nebude mít nepříznivý účinek na celistvost příslušné lokality, a co si v případě potřeby opatří stanovisko široké veřejnosti. Podle odst. 4 citovaného ustanovení, pokud navzdory negativnímu výsledku posouzení důsledků pro lokalitu musí být určitý plán nebo projekt z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru, přesto uskutečněn a není-li k dispozici žádné alternativní řešení, zajistí členský stát veškerá kompenzační opatření nezbytná pro zajištění ochrany celkové soudržnosti sítě NATURA 2000. O přijatých kompenzačních opatřeních uvědomí Komisi. Jestliže se na dotyčné lokalitě vyskytují prioritní typy přírodních stanovišť a/ nebo prioritní druhy, pak mohou být uplatněny pouze důvody související s ochranou lidského zdraví a veřejné bezpečnosti s nesporně příznivými důsledky mimořádného významu pro životní prostředí nebo jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu podle stanoviska Komise. Podle § 45i ZOPK účinného ke dni vydání Aktualizace ten, kdo zamýšlí pořídit koncepci nebo uskutečnit záměr uvedený v § 45h odst. 1 (dále jen „předkladatel“), je povinen návrh koncepce nebo záměru předložit orgánu ochrany přírody ke stanovisku, zda může mít samostatně nebo ve spojení s jinými koncepcemi nebo záměry významný vliv na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. Orgán ochrany přírody vydá odůvodněné stanovisko do 30 dnů ode dne doručení žádosti. V případě politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace se předkládá zpráva o jejím uplatňování nebo její zadání. Podle odst. 2 citovaného ustanovení, jestliže orgán ochrany přírody svým stanoviskem podle odstavce 1 významný vliv podle § 45h odst. 1 nevyloučí, musí být daná koncepce nebo záměr předmětem posouzení podle tohoto ustanovení a zvláštních právních předpisů. Nelze-li vyloučit negativní vliv koncepce nebo záměru na takové území, musí předkladatel zpracovat varianty řešení, jejichž cílem je negativní vliv na území vyloučit nebo v případě, že vyloučení není možné, alespoň zmírnit. Politika územního rozvoje a územně plánovací dokumentace se posuzují podle zvláštního právního předpisu. Podle odst. 8 orgán, který je příslušný ke schválení koncepce nebo záměru uvedeného v § 45h, jej může schválit, jen pokud na základě stanoviska podle právních předpisů o posuzování vlivů na životní prostředí taková koncepce nebo záměr nebude mít významný negativní vliv na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, anebo za podmínek stanovených v odstavci 9, popřípadě v odstavci 10. Tím nejsou dotčeny ochranné podmínky zvláště chráněných území. Podle odst. 9 pak platí, že pokud posouzení podle odstavce 2 prokáže negativní vliv na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti a neexistuje variantní řešení bez negativního vlivu, lze schválit jen variantu s nejmenším možným negativním vlivem, a to pouze z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu a až po uložení a zajištění kompenzačních opatření nezbytných pro zajištění celkové soudržnosti soustavy ptačích oblastí a evropsky významných lokalit podle odstavce 11. Kompenzačními opatřeními pro účely koncepce se rozumí zajištění možnosti nahradit lokalitu dotčenou realizací koncepce v obdobném rozsahu a kvalitě a se stejnou mírou závaznosti a konkrétnosti, jakou má schvalovaná koncepce nebo její jednotlivé části. Kompenzačními opatřeními pro účely záměru se rozumí vytvoření pod-

mínek pro zachování nebo zlepšení záměrem ovlivněných předmětů ochrany ve stejné lokalitě nebo nahrazení lokality jinou lokalitou v obdobném rozsahu a kvalitě. Konečně podle odst. 10 předmětného ustanovení, jde-li o negativní vliv na lokalitu s prioritními typy stanovišť nebo prioritními druhy, lze koncepci nebo záměr schválit jen z důvodů týkajících se veřejného zdraví, veřejné bezpečnosti nebo příznivých důsledků nesporného významu pro životní prostředí. Jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu mohou být důvodem ke schválení jen v souladu se stanoviskem Komise. Podle § 37 odst. 8 stavebního zákona, pokud z posouzení vlivu na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast vyplývá, že zásady územního rozvoje mají významný negativní vliv na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, postupuje se podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny. Kompenzační opatření uvede Ministerstvo životního prostředí ve stanovisku podle § 4 odst. 2 písm. b). Rozlišování pojmů „významný negativní vliv“ a „negativní vliv“ má význam. Podle § 45i odst. 2 ZOPK stačí možný „prostý“ negativní vliv na lokalitu, aby bylo třeba zvážit varianty bez negativního vlivu. Při vlastním posuzování musí být zkoumána otázka možného negativního vlivu, aby bylo zřejmé, zda je nutné přikročit k hledání variant. Obdobně podle § 45i odst. 8 ZOPK musí dát stanovisko o posouzení vlivů koncepce jejím předkladateli jasnou odpověď na to, zda může mít koncepce významný negativní vliv na evropsky významnou lokalitu. Pokud ano, lze ji schválit jen za striktních podmínek (§ 45i odst. 9, 10 ZOPK). Stanovisko, které vyloučí významný negativní vliv (nejde-li o ex ante stanovisko podle odst. 1) na evropsky významnou lokalitu, ale – i třeba implicitně – připustí možný (prostý) negativní vliv, nemůže být pro předkladatele dostatečné z hlediska postupu podle odst. 8. Shodný závěr plyne i z výkladu § 37 odst. 8 stavebního zákona. Otázka vymezení EVL není a z povahy věci nemůže být předmětem zkoumání zákonnosti napadené Aktualizace. V souladu s § 45a odst. 2 ZOPK jsou EVL stanovovány nařízením vlády. EVL Kaňon Vltavy u Sedlce byla v podobě napadené stěžovateli 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, 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. Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 5 As 49/2016-198 aproboval názor městského soudu uvedený v rozsudku ze dne 26. 2. 2016, č. j. 10 A 159/2015-222, že postup podle § 45i

odst. 9 a 10 (který se týká prioritních stanovišť) ZOPK byl nezbytný pouze v případě, že záměr či koncepce byly vyhodnoceny jako záměr či koncepce s „významně negativním vlivem“. Nejvyšší správní soud v nyní posuzované věci neshledal důvod se od uvedeného závěru odchýlit. Stěžovateli odkazovaný rozsudek č. j. 8 Ao 2/2010-644 vycházel z odlišného právního stavu, neboť v té době ZOPK nerozlišoval mezi „negativním vlivem“ a „významným negativním vlivem“. Pořizovatel vliv SOKP na EVL Kaňon Vltavy u Sedlce vyhodnotil jako mírně negativní – 1. K stěžovateli namítané změně v hodnocení Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem uvádí, že ve vyhodnocení z roku 2013 bylo provedeno celistvé hodnocení, které je srozumitelné a přezkoumatelné. Námitka tak není důvodná. K druhé části námítky týkající se vlivu SOKP na EVL Blatov a Xaverovský háj Nejvyšší správní soud odkazuje na bod 246. napadeného rozsudku, s jehož závěry se ztotožňuje. Stěžovatelé opět nikterak netvrdili ani neprokázali dotčení svých subjektivních práv. Uvedená lokalita není podle VVURÚ koridorem SOKP vůbec ovlivněna. Záměr SOKP úseku Běchovice – D1 předpokládá přijetí kompenzačních opatření, která mají eliminovat vlivy tohoto úseku na životní prostředí v jeho okolí (k tomu srov. výše). S přihlédnutím ke vzdálenosti úseku SOKP od EVL se tato opatření jeví jako logická a dostatečná.

Shrnutí

Územní samosprávy mají široký prostor pro autonomní rozhodování v oblasti územního plánování, které je nezbytně výsledkem politické procedury. Vůle příslušné politické jed-

notky je omezena toliko požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11). Z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS, plyne, že soudy ve správním soudnictví nalézají „vždy o právnosti nebo protiprávnosti správního aktu či postupu; to znamená, že soud zkoumá přijaté opatření pohledem zákona a dalších právních předpisů. Návrh soudu podle § 101a s. ř. s. ale zásadně není nástrojem dodatečného prosazování pouhých zájmů (a contr. práv) interestentů, kteří nebyli úspěšní ve fázi přípravy opatření. Návrh podaný soudu prosazující věcně jiné, subjektivně „správnější“ řešení nemá sloužit ani jako náhražka opomenutí, liknavosti nebo procesní taktiky navrhovatele. Jinak řečeno, řízení před soudem je prostředkem ochrany práv. Není nástrojem rozhodování věcných sporů o využití území; tyto spory zásadně mají být vypořádány v řízení před správními orgány a s využitím příslušného instrumentária správního procesu. Soud proto při návrhu mířícímu proti „nesprávnosti“ přijatého řešení koriguje principiálně toliko ta pochybení, která znemožnila účastníkům procesu takových instrumentů využít.“ V projednávané věci není důvodu ke zrušení napadeného OOP, jelikož rozhodnutí o využití území se pohybuje v zákonných mantinelech územního plánování.

Ze všech shora uvedených důvodů pak dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnosti stěžovatelů nejsou důvodné, a proto je v souladu s § 110 odst. 1 in fine s. ř. s. zamítl.

*Soudní rozhodnutí vybrala:
Česká společnost pro stavební právo*

