



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudce Ondřeje Mrákoty a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci navrhovatelů: **a) Ing. Z. S., b) doc. Ing. P. B., CSc., c) Mgr. K. K.**, všichni zast. Mgr. Vítězslavem Dohnalem, advokátem se sídlem Klokotská 103/13, Tábor, proti odpůrci: **hlavní město Praha**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, zast. JUDr. Tomášem Hlaváčkem, advokátem se sídlem Kořenského 1107/15, Praha 5 – Smíchov, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Letiště Praha, a. s.**, se sídlem K Letišti 1019/6, Praha 6 – Ruzyně, zast. JUDr. Bc. Nikolou Hönigovou, advokátkou se sídlem Rubešova 162/8, Praha 2 – Vinohrady, proti opatření obecné povahy č. 43/2014 – Zásady územního rozvoje hl. m. Prahy, aktualizace č. 1, vydanému usnesením zastupitelstva hl. m. Prahy, které nabylo účinnosti dne 1. 10. 2014, v rozsahu textového i grafického vymezení části 5.3.1. letiště Praha – Ruzyně (Letiště Václava Havla Praha) a v rozsahu textového i grafického vymezení oblasti zasažené provozem letiště v části 4.4.1. Ruzyně (SL/1), v řízení o kasační stížnosti navrhovatelů a), b), c) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2019, čj. 9 A 171/2017-139,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Navrhovatelé a), b), c) ani odpůrce **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Navrhovatelé a), b), c) **jsou povinni** společně a nerozdílně zaplatit osobě zúčastněné na řízení k rukám její zástupkyně JUDr. Bc. Nikoloy Hönigové, advokátky, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku na náhradě nákladů řízení částku **3 400 Kč.**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatelé se před Městským soudem v Praze domáhali přezkumu a zrušení opatření obecné povahy vymezeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „OOP“) s odůvodněním, že OOP v napadeném rozsahu není v souladu se zákonem a nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. Předmětem OOP je aktualizace č. 1 Zásad územního rozvoje hl. m. Prahy (dále též „AZÚR“). Změny uvedené v textové a grafické části AZÚR – oddíl 5.3.1., se vztahují ke koridoru a ploše dopravy letiště Praha – Ruzyně (nyní Letiště Václava Havla) včetně plánované stavby nové paralelní vzletové a přistávací dráhy letiště a vzletových a přistávacích prostorů letiště, a části AZÚR – oddíl 4.4.1., které se vztahují k vymezené oblasti zasažené provozem letiště SL/1.

[2] Městský soud rozsudkem ze dne 28. 2. 2019 návrh na zrušení napadeného OOP ve smyslu § 101d odst. 2 s. ř. s. zamítl, neboť neshledal, že by bylo vydáno v rozporu se zákonem anebo že by nebylo vydáno zákonem stanoveným postupem.

[3] Proti rozsudku městského soudu podali dne 4. 4. 2016 navrhovatelé a) až c) (dále společně jen „stěžovatelé“) kasační stížnost. Ke kasační stížnosti se vyjádřili jak hlavní město Praha (odpůrce), tak Letiště Praha, a. s. (osoba zúčastněná na řízení), kteří navrhli kasační stížnost zamítnout. Obsah kasační stížnosti stejně jako vyjádření odpůrce a osoby zúčastněné na řízení jsou rozvedeny dále, vždy při vypořádání jednotlivých stížnostních bodů.

II. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[4] Kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a oprávněnou osobou. Důvodnost kasační stížnosti NSS posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů [§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.]; neshledal vady, jimiž by se musel zabývat bez návrhu.

[5] Kasační stížnost není důvodná.

[6] Na úvod je třeba zdůraznit, že o tomtéž OOP rozhodoval NSS již jednou, a to rozsudkem ze dne 21. 11. 2018, čj. 2 As 81/2016-157. Tímto rozsudkem zamítl kasační stížnost proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 2. 2016, čj. 9 A 208/2015-292, kterým byl zamítnut návrh na zrušení téhož OOP, podaný jinými navrhovateli. Právě uvedené rozsudky nezakládají překážku věci pravomocně rozsouzené, neboť je sice dána totožnost samotné věci, není však dána totožnost účastníků řízení (jak uvedeno, v obou řízeních vystupovali odlišní navrhovatelé).

[7] NSS nicméně nemohl pominout, že nynější kasační stížnost přináší ve své obecnosti v podstatě stejnou argumentaci, jakou již vyvrátil ke kasační stížnosti jiných stěžovatelů NSS v rozsudku 2 As 81/2016. Jak v tomto ohledu správně uvádí odpůrce a osoba zúčastněná na řízení, právními vývody vyslovenými v rozsudku 2 As 81/2016 je NSS v této věci vázán (srov. § 17 s. ř. s.). Nesmí se tedy odchýlit od tam zaujatých právních závěrů, aniž by věc předložil do rozšířeného senátu způsobem předvídaným v § 17 odst. 1 s. ř. s., samozřejmě s výhradou toho, že by se nyní celá otázka skutkově posunula, a to s ohledem na nová zjištění správních soudů, která by měla dopad i do aplikace práva. Již na tomto místě lze uvést, že nic takového se v tomto řízení nestalo.

pokračování

[8] Prvý rozsudek řešící stejné OOP je mimořádně detailní. Ve více než 250 bodech na téměř 70 stranách textu odůvodnění velmi přesvědčivě a podrobně vysvětluje, v čem se stěžovatelé ve věci 2 As 81/2016 mýlí, v čem jsou jejich argumenty nesprávné a z jakého důvodu jejich teze o nezákonnosti OOP neobstojí. Ve věci nynější bylo proto na stěžovatelích, aby buď NSS přesvědčili o nesprávnosti právních závěrů vyslovených v rozsudku 2 As 81/2016, anebo aby do věci vnesli natolik pádné okolnosti skutkové (samozřejmě s výhradou zákazu nových právních a skutkových argumentů vznesených teprve v řízení o kasační stížnosti ve smyslu § 104 odst. 4 a § 109 odst. 5 s. ř. s.), které by mohly vést k jinému právnímu závěru, než jaký zaujal NSS v prvním rozsudku ohledně téhož OOP.

[9] Stěžovatelé pohříchu z velké části jen reprodukují již jednou detailně vyvrácené argumenty, jak je komplexně rozvedl NSS v rozsudku 2 As 81/2016. Stěžovatelé výslovně zmiňují rozsudek 2 As 81/2016 jen na několika místech, mj. na úvodní straně kasační stížnosti, když vysvětlují, že jejich návrh je v pořadí druhým návrhem napadajícím sporné OOP. K tomu mj. uvádí, že „soudy na některé z jimi uváděných výhrad vůbec neodpověděly, že reakce soudu na některé body nebyla dostatečná nebo byla s argumentací stěžovatelů mimoběžná“. Dále však kasační stížnost jen tvrdší opakuje argumenty již jednou vyvrácené.

[10] NSS proto nepovažuje za účelné, aby stěžovatele znovu obšírně přesvědčoval o vadnosti jejich argumentů. Místo toho bude stručně konstatovat své postoje (které se shodují s postoji vyslovenými v rozsudku 2 As 81/2016) a odkáže na relevantní pasáže prvního rozsudku NSS ve věci tohoto OOP. Rozhodně však není potřeba, aby NSS znovu zopakoval vše, co tam velmi obsáhle shrnul na téměř 70 stranách. Opačný přístup by byl ostatně rozporný s účelem rozhodování o kasační stížnosti, která je mimořádným opravným prostředkem.

[11] NSS předesílá, že se pro přehlednost drží členění kasační stížnosti tak, jak ji přdestřeli stěžovatelé; tam, kde se jednotlivé stížnostní body opakují či překrývají, na to NSS stručně upozorní, aniž by je (opakovaně) vypořádával na vícero místech.

Posouzení a odůvodnění nezbytnosti nové letové dráhy

[12] Stěžovatelé především argumentují, že jim v napadeném OOP chybí posouzení a odůvodnění nezbytnosti nové letové dráhy z hlediska zájmů společnosti. Vysvětlují, jak by takové posouzení muselo vypadat, aby ho považovali za dostatečné. Upozorňují, že v době přípravy a pořizování AZÚR se snižoval počet pohybů letadel; nejsou konkrétně popsány přínosy zvyšování počtu cestujících; tvrzené přínosy nejsou poměřeny s negativy, která rozšíření letiště vyvolá; není zvážena možnost nárůstu kapacity dalších mezinárodních letišť v ČR, kromě jediné, a nutně problematické zmínky o letišti ve Vodochodech (s tímto vypořádáním stěžovatelé nesouhlasí); OOP ani žádný z materiálů, na které odkazuje, neřeší eventuální větší vytížení hlavní dráhy letiště; způsob rozšíření letiště je odůvodněn zejména „nulovou“ variantou, která je však nerealistická. Skutková podstata, z níž odpůrce při přijímání OOP vycházel, proto nemá oporu ve spisech [kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. Protože na tyto argumenty městský soud žádným

způsobem nereagoval, jeho rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[13] Odpůrce ve vyjádření upozorňuje na obecnější charakter zásad územního rozvoje. Není dle něj pravda, že by rozsudek byl nepřezkoumatelný. Stěžovatelé v návrhu přdestřeli městskému soudu přezkumný rámec, který se vymyká ustálenému přezkumu zásad územního rozvoje. Proto se na první pohled může zdát, že rozsudek je s návrhovými body mimoběžný, jak kritizují stěžovatelé. Městský soud svůj referenční rámec jasně vysvětlil, čímž současně *implicite* vyvrátil právní opodstatněnost požadavků v návrhu stěžovatelů. Naprostá většina argumentů, které stěžovatelé zmiňují, přitom ve veřejné diskusi, včetně vypořádání námitek a připomínek, řešena byla. Letiště Praha jako osoba zúčastněná na řízení v tomto ohledu poukazuje na předchozí rozsudek 2 As 81/2016, body 100-112, kde se již NSS se všemi těmito námitkami vypořádal.

[14] NSS k tomu předně odmítá, že by rozsudek městského soudu byl nepřezkoumatelný. Návrh ve věci samé, podaný městskému soudu 30. 9. 2017, měl bezmála třicet stran hustě psaného textu. Návrh byl opakovaně doplňován dalšími podáními. V takovémto případě městský soud nemusí nutně volit cestu vypořádání se s každým dílčím argumentem, ale naopak proti návrhu postaví právní názor, v jehož konkurenci návrhové body jako celek neobstojí (srov. např. rozsudek ze dne 11. 6. 2015, čj. 10 Afs 18/2015-48, bod 34). Jak k tomu trefně uvádí Ústavní soud, „[n]ení 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“ [nález ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08 (N 26/52 SbNU 247), bod 68].

[15] Pokud si tedy stěžovatelé myslí, že na jejich košatý a obsáhlý návrh musel reagovat městský soud stejně košatým a obsáhlým rozsudkem, mýlí se. Opačný závěr by směřoval k tomu, že u podání mimořádně rozsáhlých, jako je i návrh stěžovatelů, by bylo velmi obtížné sepsat „přezkoumatelný“ rozsudek. Takovéto pojetí nepřezkoumatelnosti by pak směřovalo k nekonečnému „ping pongu“ mezi NSS a soudy krajskými.

[16] Městský soud se postavil k návrhu přezkoumatelným způsobem. Obecná východiska pro své rozhodování popsal v úvodní části rozsudku, zejména v bodech 102-117. Konkrétně se pak k jádru argumentace obsažené v návrhu vyjádřil v bodech 118-135. Byť mají stěžovatelé pravdu, že se městský soud nevyjádřil ke každému dílčímu argumentu v návrhu, respektive v dalších replikách, na závěru o přezkoumatelnosti rozsudku to nic nemění. Z rozsudku soudu jasně plynou jednotlivé závěry, stejně jako důvody, proč argumentace stěžovatelů jako celek nemůže obstát. V této specifické věci není ani na závalu, že městský soud odkazoval v některých detailech na svůj první rozsudek ve věci zákonnosti tohoto OOP. NSS připomíná, že jakkoliv přísně vzato není v této věci dána překážka věci pravomocně rozsouzené (srov. bod [6] shora), jde stále o rozhodování o zákonnosti téhož OOP. Není v rozporu s požadavky přezkoumatelnosti, pokud městský soud mechanicky neopakoval vše, co již jednou ve věci uvedl, ale účastníky v některých specifických detailech odkázal na první rozsudek ve věci téhož OOP.

pokračování

[17] Co se týče zákonnosti vývodů městského soudu, jsou v plném souladu s rozsudkem 2 As 81/2016, zejména s argumentací uvedenou obecně v bodech 100-112 a dále pak zejména v bodech 132-152. Postup odpůrce ve smyslu prověření variantnosti záměru byl logický a odpovídá požadavkům, jež na zpracování AZÚR klade stavební zákon (včetně požadované míry konkrétnosti, která nemusí být zdaleka taková, jakou chtějí stěžovatelé). Volba konkrétní podoby využití určitého území nebude výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu (zde AZÚR), v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky (bod 136 rozsudku 2 As 81/2016 včetně citace početné další judikatury).

[18] Není pravda, že by tzv. „nulová“ varianta, která odůvodňuje rozšíření letiště, byla nerealistická, jak stěžovatelé opakují (respektive v kasační stížnosti dokonce tvrdí, že tato varianta ignoruje reálné možnosti a je „katastrofickým scénářem“). NSS již v prvním rozsudku vysvětlil, že jakkoliv dosud platná stanoviska či rozhodnutí takovéto variantě (prozatím) brání, nic nevylučuje jejich budoucí změnu. Velmi pravděpodobně také vyvstanou okolnosti, které mohou takové rozhodování v tomto směru ovlivňovat; typicky je možné uvést technologický pokrok, např. nová letadla, která budou v důsledku inovace tišší a ekologičtější, čímž bude umožněn vyšší počet pohybů při splnění přísných hygienických podmínek apod. (srov. body 138 a 139 rozsudku 2 As 81/2016). Stěžovatelé proto nemají v této argumentaci pravdu. Ostatně podobně jako v jiných otázkách se ani nepokouší polemizovat se závěry NSS v předchozím rozsudku 2 As 81/2016.

[19] K neaktuálnosti prognóz a měnícímu se pohybu letadel na letišti Václava Havla v Praze lze odkázat na bod 150 (podobně bod 141) rozsudku 2 As 81/2016. NSS se pokoušel již v předchozím rozsudku vysvětlit, že údaje o počtu pohybů letadel a prognóza výkonů letiště odpovídají době zpracování dokumentace. Je přece jasné, že data týkající se letecké dopravy mohou být v čase značně proměnlivá (např. snížený výkon letecké dopravy v době hospodářské krize, naproti tomu značné zvýšení v době hospodářského růstu). Tudíž v každý další moment, čistě teoreticky, přichází v úvahu další a další možné „upřesnění“ údajů. S ohledem na délku procesu zpracování OOP je však logicky nutné v určitý čas podkladová data fixovat, což představuje jasný podklad pro zpracování podkladových dokumentů. Pro NSS je podstatné, že předpokládaný letecký provoz vycházel z rozumně myslitelných úvah o počtu pohybů letadel, konkrétně jeho vývoje v čase. Logikou stěžovatelů by naopak nebylo možné OOP nikdy vydat, protože měnící se letecký provoz na evropském nebi nebude nikdy zcela odpovídat starším prognózám.

[20] Není ani chybou, že odůvodnění AZÚR se jmenovitě nevyjadřuje k možným variantám nárůstu cestujících na jiných mezinárodních letištích uvnitř ČR. Je všeobecně známo, že zahraniční turisté mají zájem cestovat zejména do Prahy, proto letiště v jiných městech (Ostrava, Brno, Pardubice, Karlovy Vary) z logiky věci nemohou uspokojit turistickou poptávku po cestách do hlavního města. Pokud se pak týče možného využití letiště v Praze – Vodochodech, stěžovatelé zmínku městského soudu v bodě 122 rozsudku dezinterpretují. Městský soud tam uvedl, že poukaz na letiště

ve Vodochodech neobstojí, „*neboť se jedná o realizaci projektu soukromého subjektu, jehož podnikatelské záměry se mohou změnit*“. Stěžovatelé sice tvrdí, že územní plánování neřeší otázku vlastnických práv, nic takového však městský soud zjevně řešit nechtěl. Naopak vychází z toho, že výhledy letiště ve Vodochodech jsou nejisté, vše závisí na dalších podnikatelských aktivitách soukromého subjektu, které se ohledně budoucího využití projektu ve Vodochodech mohou změnit. V každém případě velmi nejisté prognózy ohledně budoucího využití letiště, které zatím jako mezinárodní dopravní letiště fungovat nemůže, nemohou mít dopad na rozhodování odpůrce ohledně tohoto OOP.

[21] Proč nebylo třeba posuzovat možnost řešit nárůst počtu pohybů letadel větším vytižením hlavní dráhy, NSS srozumitelně vysvětlil v rozsudku 2 As 81/2016. Bližší prověřování této „varianty“ se zjevně jeví jako nadbytečné a neúčelné, neboť by mimo jiné najisto nemohlo naplnit požadavek předepsaný Politikou územního rozvoje (detailně viz rozsudek 2 As 81/2016, body 147 a 148).

[22] Celý komplex stížnostních námitek proto není důvodný.

Vadné porovnání variant záměru

[23] Stěžovatelé dále upozorňují, že pokud odpůrce porovnával tzv. nulovou variantu a „základní řešení“, porovnával nesrovnatelné varianty [kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. Odpůrce stanovil jako nulovou variantu provoz letiště bez ohledu na územní plán a správní akty, porovnával tedy ve skutečnosti variantu maximálního technického využití stávajícího systému drah. To ovšem není stav současný, ale stav, jehož by bylo možné dosáhnout pouze úpravou závazných parametrů provozu letiště obsažených v jiných závazných právních aktech. Omezení, od kterých odpůrce odvíjí tzv. základní řešení, nejsou závaznými a neměnnými parametry provozu letiště a v praxi se Letiště Praha obdobnými omezeními neřídilo a neřídí. Reálná kapacita záměru letiště s paralelními dráhami nebyla Letištěm Praha, Politikou územního rozvoje, Zásadami územního rozvoje ani jinými nástroji nikdy stanovena. Také v rámci AZÚR byl u základní varianty prokazatelně posuzován pouhý odhad provozu z roku 2006 k roku 2020, s tím, že byla bezdůvodně navržena nepřiměřeně velká oblast SL/1 u původní dráhy. Stěžovatelé opakují, že nulová varianta je nerealistická. Právě to má být zásadní vadou, která způsobila nepoužitelnost výstupu tohoto posouzení.

[24] Odpůrce k tomu ve vyjádření odkazuje na body 132-158 rozsudku 2 As 81/2016. Proces, jak jej chtějí stěžovatelé, by se nejspíše „utopil“ v neorganické přemíře nesourodých dat. Podle odpůrce takováto argumentace není právní a nemůže být základem pro úspěšnou kasační stížnost. Na stejné pasáži rozsudku 2 As 81/2016 odkazuje též Letiště Praha.

[25] NSS k této stížnostní argumentaci jen stručně uvádí, že rovněž s touto otázkou se již v prvním rozsudku detailně zabýval (srov. zejm. body 137-141 rozsudku 2 As 81/2016). Jakkoliv stěžovatelé opětovně zpochybňují srovnatelnost tzv. základní a nulové varianty, lze je odkázat v úplnosti na právě citované pasáže rozsudku 2 As 81/2016. Na tomto místě NSS dále jen dodává, že je třeba odmítnout opakované úvahy stěžovatelů o „nerealističnosti“ nulové varianty, jak již NSS vysvětlil v bodě [18] shora (srov. k tomu též body 138 a 139 rozsudku 2 As 81/2016).

pokračování

[26] I tato kasační námitka je tudíž nedůvodná.

Nezahrnutí vlivů na území Středočeského kraje

[27] Stěžovatelé dále tvrdí, že úvahy o přijatelnosti záměru pro společnost, proporcionality zásahu do jejich práv a porovnání variant záměru byly zatíženy tím, že do porovnání variant záměru nebyly zahrnuty vlivy záměru na území Středočeského kraje [kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. Odpůrce měl prý vlivy na obyvatele Středočeského kraje řádně popsat a zahrnout do porovnání variant záměru posuzovaných v rámci AZÚR a se závazností pro AZÚR, a tedy pro území hl. m. Prahy. Protože tak neučinil, je posuzování vlivů neúplné, zkreslené, a tedy nesprávné. Nezahrnutí vlivů na obyvatele Středočeského kraje do posouzení vlivů na životní prostředí má zcela přímý vliv na práva stěžovatelů, resp. na jejich právní sféru – AZÚR v této podobě totiž vůbec nemusela být přijata. Výklad soudu vede k tomu, že záměr není komplexně posouzen v žádném územně plánovacím dokumentu. Podle § 3 písm. c) zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, se za dotčené území považuje území, jehož životní prostředí a obyvatelstvo by mohlo být závažně ovlivněno provedením záměru nebo koncepce. Území Středočeského kraje tak je v daném případě dotčeným územím. Na tom nic nemění to, že tato konkrétní koncepce byla zpracována pro území hl. m. Prahy. Pokud obsahuje záměry, které svými vlivy hranice řešeného území přesahují, musí být posouzeny vlivy i mimo řešené území.

[28] Odpůrce k tomu jednak odkazuje na předchozí rozsudek 2 As 81/2016, jednak upozorňuje na nedávné usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 5. 2019, čj. 2 As 187/2017-264, č. 3903/2019 Sb. NSS, obec *Dobřejovice*. Letiště Praha rekapituluje závěry rozsudku 2 As 81/2016.

[29] NSS k tomu uvádí, že rozsudek městského soudu správně vychází z rozsudku 2 As 81/2016, bodů 179-184. Jak v tomto rozsudku NSS uvedl, odpůrce vyzval Středočeský kraj jako sousední kraj k uplatnění připomínek, dále přizval k veřejnému projednání návrhu AZÚR a Vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území a Středočeský kraj měl možnost se k věci vyjádřit a uplatňovat svůj nesouhlas. Pokud tak neučinil, nelze to klást k tíži odpůrce. Středočeský kraj není navrhovatelem v nyní projednávané věci a navrhovatelům odlišným od tohoto subjektu ochrana práv a zájmů Středočeského kraje a jeho obyvatelů nepřísluší (viz bod 182 rozsudku 2 As 81/2016).

[30] To nemohou stěžovatelé překlénout ani tím, pokud uvádí, že oni přece nehájí práva občanů Středočeského kraje, a současně spekulují, že pokud by byly vzaty v potaz dopady rozšíření letiště ve Středočeském kraji, „k zásahu do práv stěžovatelů ani nemuselo dojít“. Jak správně uvádí odpůrce, takový argument je ryze spekulativní. V podstatě by jiným způsobem umožnil podávat žaloby na ochranu práv jiných osob (*actio popularis*), což by ale bylo v zásadním rozporu s posláním a účelem soudního řádu správního (srov. § 2 s. ř. s.).

[31] Odpůrce správně upozorňuje na usnesení rozšířeného senátu ve věci 2 As 187/2017, *Dobřejovice*. Zde rozšířený senát dospěl k závěru, že v případě, že úprava obsažená v napadeném opatření obecné povahy skutečně negativně zasahuje do právní sféry navrhovatele, může se navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné

povahy úspěšně dovolat i porušení právních předpisů, jejichž primárním účelem je ochrana veřejného zájmu. Výjimkou jsou případy, kdy je na první pohled zřejmé, že navrhovatelem namítané porušení veřejného zájmu se zcela míjí s právní sférou navrhovatele (právní věta II. a bod 48 usnesení rozšířeného senátu ve věci *Dobřejovice*).

[32] Odpůrce upozorňuje právě na poslední větu, dle níž se navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nemůže dovolávat takového porušení veřejného zájmu, které se zcela míjí s právní sférou navrhovatele. S touto odpůrcovou argumentací se NSS plně ztotožňuje. Jak k tomu uvedl rozšířený senát ve věci *Dobřejovice*, navrhovatel v návrhu nemůže úspěšně uplatnit takové obsahové nezákonnosti opatření obecné povahy, které se dotýkají pouze třetích osob, ale nikoli právní sféry navrhovatele (v nynějším případě je to právě ochrana veřejných práv osob žijících ve Středočeském kraji, o což se stěžovatelé opakovaně snaží). Jak zdůraznil rozšířený senát, „*účelem správního soudnictví je ochrana veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.), nikoli všeobecný dozor nad zákonností výkonu veřejné moci správními orgány*“ (bod 39 usnesení rozšířeného senátu ve věci 2 As 187/2017, *Dobřejovice*).

[33] Pro nynější věc je důležité, že stěžovatelé mohli napadat veškerá pochybení, kterých se odpůrce při pořizování OOP dopustil, jakkoliv se některá tato pochybení primárně nevztahovala k veřejným subjektivním právům stěžovatelů, ale k ochraně zájmu veřejného. Jak upozornil rozšířený senát, v řadě případů je veřejný zájem totožný se společnými soukromými zájmy jednotlivců a jejich skupin, veřejný zájem je typicky zároveň kolektivním zájmem velkého množství jednotlivců a zpravidla se rovněž překrývá se subjektivními právy těchto jednotlivců (bod 41 usnesení rozšířeného senátu ve věci 2 As 187/2017, *Dobřejovice*). Rozhodně však nelze připustit, aby stěžovatelé jako občané hlavního města Prahy zcela vykročili ze svého území a „chránili“ práva občanů jiných krajů způsobem, jakým se o to v nynější kauze pokouší.

[34] NSS tedy uzavírá, že ani usnesení rozšířeného senátu ve věci *Dobřejovice* tuto otázku neřeší jinak, než jak k ní pro tento případ dospěl rozsudek 2 As 81/2016. Ostatně stěžovatelé na podporu svého stanoviska právním názorem vysloveným v kauze *Dobřejovice* ani neargumentují, byť od června 2019, kdy byl publikován, a od 15. 8. 2019, kdy obdrželi vyjádření odpůrce, měli dostatek času tak učinit.

[35] Stěžovatelé též argumentují právem EU, respektive dokonce zmiňují možnost předložení předběžné otázky k výkladu povinnosti odpůrce posoudit vliv nové dráhy letiště „na celém dotčeném území“. NSS k tomu uvádí, že stěžovatelé tak činí pohříchu jen velmi obecně, odkazem na čl. 1 a čl. 5 a přílohu I. směrnice 2001/42/ES.¹ Nic konkrétnějšího však s ohledem na povahu směrnice ani tvrdit nemohou. Směrnice 2001/42/ES vymezuje *minimální rámec pro posuzování vlivů na životní prostředí, který by stanovil celkové zásady systému pro posuzování vlivů na životní prostředí, a členským státům přenechal vymezení podrobností s ohledem na zásadu subsidiarity* (viz bod 8 preambule směrnice). Předmětem sporu v této věci však není to, v jakém rozsahu měl odpůrce posouzení vlivu provádět. Právě proto zde není ani (teoreticky) prostor pro jakékoliv

¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí, Úř. věst. L 197, 21. 7. 2001, s. 30-37, zvláštní vydání v českém jazyce: Kapitola 15, Svazek 006, s. 157-164.

pokračování

úvahy o předběžné otázce. Předmětem sporu je rozsah aktivní věcné legitimace stěžovatelů (viz shora podaný výklad). Ze směrnice, tím méně pak z obecných ustanovení, kterých se dovolávají stěžovatelé, určitě neplyne tak obšírně pojatá aktivní věcná legitimace, jak se ji zde snaží prosadit stěžovatelé. Přesněji řečeno, směrnice k otázkám aktivní věcné legitimace neříká vůbec nic, neboť jde nesporně o podrobnost, která s ohledem na princip subsidiarity (a také zásadu národní procesní autonomie) zůstává plně na procesních předpisech členských států EU.

Chybné vymezení oblasti SL/1

[36] Stěžovatelé konečně tvrdí, že soud posoudil chybně jejich námitky ohledně grafického vymezení oblasti SL/1. Podle názoru městského soudu je určující hranicí území SL/1 na území hl. města Prahy izofona $L_{Aeq-D}=55$ dB. Již toto prvotní posouzení soudu je prý chybné, rozporné se samotným zněním AZÚR – zde se ve výroku v části 4.4.1. uvádí, že oblast SL/1 je vymezená obalovou křivkou izofony denní $L_{Aeq-D}=55$ dB a noční $L_{Aeq-N}=45$ dB. Dále stěžovatelé vytýkají soudu celou řadu dílčích technických pochybení při identifikaci nočního provozu a nočních izofon. Na základě svých úvah pak stěžovatelé uzavírají, že je nepochopitelné, proč se má zvýšit hluk tam, kde se slibuje snížení provozu.

[37] K této námitce odpůrce zdůraznil, že argumenty stěžovatelů nemají povahu právního sporu. Podstatou námitky je nejasnost, kterou dovozuje navrhovatel (podle odpůrce nesprávně) z tvrzeného rozporu mezi grafickou a textovou částí. Právní otázkou by mohlo být pouze to, zda skutečná a doložená nejasnost je nezákonností zakládající důvod k derogačnímu zásahu soudu. K tomu odpůrce uvádí, že i pokud by zde určitá nejasnost byla, byť má za to, že zde není, nebyla by podstatná, pokud vymezení hlukové oblasti SL/1 nemá normativní význam. Takový význam má až navazující ochranné hlukové pásmo vydané podle jiného předpisu jako samostatné opatření obecné povahy, proti kterému je možný samostatný postup. Navíc pro účely přijímání OOP – hlukového pásma neplatí vázanost zásadami územního rozvoje, která se uplatňuje u územního plánu. V procesu přijímání ochranného hlukového pásma tedy lze uplatnit i námitky, které byly vypořádány v řízení o zásadách. Vymezení hlukové oblasti má ryze informační význam, který je vyjádřen nad rámec toho, co zásady normativně stanoví. Samotná otázka, zda grafická část je v rozporu s textovou částí, je pak otázkou nikoliv právní, ale spíše faktickou a odbornou. O této věci si sice může právník učinit úsudek, jak tak učinil soud prvního stupně, ale nejedná se o právní názor, ale o skutkové poznání. Městský soud tuto otázku skutkově posoudil a zhodnotil v bodech 170 až 187, a to velmi poctivě. Pokud stěžovatelé tvrdí, že soud tuto otázku nezkoumal, tak jednoduše nemají pravdu, o čemž svědčí zmíněné body napadeného rozsudku. Kasační přezkum skutkových závěrů tedy není namístě.

[38] K tomu odpůrce dále dodává, že mu kasační argumentace přijde na hranici srozumitelnosti. Byť argumentace vyvolává dojem odborné polemiky, ve skutečnosti se zaměřuje na zcela nesouvisející aspekty a souvislosti. Poukazuje mimo jiné na to, že soud „nikdy nevysvětlil“ paradoxy, které navrhovatelé spatřují v jiných otázkách, než je rozpor grafické a textové části. Stěžovatelé pomíjí, že nová metodika, která pracuje s nižšími hladinami hluku, musí zákonitě vytvářet větší oblast než ta stará, která pracovala s vyššími

hladinami. Současně se navrhovatelé nijak nezaměřují na podstatu věci, kterou je textem vyjádřená metodika, grafické vyjádření a jejich soulad.

[39] Letiště Praha odkazuje na body 40, 41 a 44 rozsudku 2 As 81/2016. Dále pak vysvětluje, proč argumenty stěžovatelů zcela zkreslují celou otázku. Oblast SL/1 vymezuje území zasažené hlukem z leteckého provozu, nikoliv nadlimitním hlukem.

[40] NSS k tomu odkazuje na detailní odůvodnění této otázky v bodech 46 až 48 rozsudku 2 As 81/2016, respektive na body 170 až 187 napadeného rozsudku městského soudu. Od těchto závěrů nemá důvod se jakkoliv odchylovat. NSS nadto souhlasí se stanoviskem odpůrce, že stěžovatelé ani neargumentují, v čem by vlastně (jimi tvrzená) nesprávnost ve vymezení hlukové oblasti SL/1 mohla založit nezákonnost OOP. Souhlasí s odpůrcem i v tom, že stěžovatelé v tomto aspektu vůbec nepochopili roli správních soudů, pokud od nich požadovali vysvětlení otázek či domnělých paradoxů, kterým sami stěžovatelé nerozumí. Soud zde vskutku nemůže fungovat jako vzdělávací instituce v oblasti hlukové zátěže. Úkolem soudu, kterého se městský soud správně zhostil, je posouzení namítané nezákonnosti.

[41] Ani poslední kasační námitka tedy není důvodná.

III. Závěr a náklady řízení

[42] S ohledem na vše výše uvedené NSS zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[43] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelé nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměli úspěch. Procesně úspěšný odpůrce se náhrady nákladů řízení výslovně vzdal.

[44] Naproti tomu Letiště Praha jako osoba zúčastněná náhradu nákladů řízení požaduje. Podle § 60 odst. 5 s. ř. s. platí, že osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. *Z důvodů zvláštního zřetele hodných může jí soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení.* Jakkoliv osobě zúčastněné na řízení soud žádnou povinnost neuložil, osoba zúčastněná se dovolává aplikace druhé věty § 60 odst. 5 s. ř. s., tedy tvrdí, že jsou v této věci důvody zvláštního zřetele hodné. NSS s tím souhlasí.

[45] Je třeba především zohlednit, že NSS již jednou ve věci sporného OOP rozhodl (shora již mnohokrát citovaný rozsudek 2 As 81/2016) a městský soud rozhodoval ve světle tohoto rozsudku. Stěžovatelé však přesto napadli rozsudek městského soudu kasační stížností, v níž převážně vyslovují jen svůj (obecný) nesouhlas se závěry plynoucími právě již z prvního rozsudku NSS ve věci tohoto OOP. Takto podaná kasační stížnost nejenomže ignoruje charakter rozhodování zdejšího soudu o kasační stížnosti, která je mimořádným opravným prostředkem, ale za všech shora podaných okolností představuje v této situaci právě takové „důvody zvláštního zřetele hodné“, které opodstatňují přiznat osobě zúčastněné na řízení náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. K návrhu osoby

pokračování

zúčastněné NSS dodává, že rozhoduje toliko o nákladech řízení o kasační stížnosti, nikoliv o nákladech řízení před městským soudem. O těch již městský soud finálně rozhodl.

[46] V řízení o kasační stížnosti představovaly náklady řízení osoby zúčastněné výši odměny a hotových výdajů zástupkyně JUDr. Bc. Nikoly Hönigové, která učinila jeden úkon právní služby (podání vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 22. 7. 2019). Náhrada nákladů řízení v souladu s vyhláškou č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, představuje 3 100 Kč a režijní paušál hotových výdajů 300 Kč. Za úkony právní služby tedy osobě zúčastněné na řízení náleží 3 400 Kč. Tuto částku jsou stěžovatelé povinni zaplatit osobě zúčastněné na řízení společně a nerozdílně do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně osoby zúčastněné na řízení.

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

V Brně dne 24. října 2019

Zdeněk Kühn
předseda senátu