



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci navrhovatelů: a) V. P., b) J. E., c) O. S., d) J. O., e) PhDr. I. P. Š., PhD., f) V. F., g) Městská část Praha - Dolní Chabry, se sídlem Hrušovanské nám. 253/5, Praha 8, h) spolek Chvalská, se sídlem Slatiňanská 934/11, Praha 9, navrhovatelé a), b), d), e), f) g) a h) zastoupení Mgr. Pavlem Černým, advokátem se sídlem Údolní 33, Brno, navrhovatel c) zastoupený Mgr. Alžbetou Nemeškalovou Rosinovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Údolní 33, Brno, proti odpůrci: **Hlavní město Praha**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, zastoupené JUDr. Tomášem Hlaváčkem, advokátem se sídlem Kořenského 1107/15, Praha 5, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Ing. M. M., II) J. H., III) M. L.**, zastoupený Mgr. Pavlem Černým, advokátem se sídlem Údolní 33, Brno, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 43/2014 – Zásad územního rozvoje hlavního města Prahy Aktualizace č. 1 ze dne 1. 10. 2014 v části vymezující Silniční okruh kolem Prahy, v řízení o kasačních stížnostech navrhovatelů d), e), g), h) a osoby zúčastněné na řízení III) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 12. 2018, č. j. 10 A 170/2017 – 109,

t a k t o :

- I. Kasační stížnosti navrhovatelů d), e), g), h) a osoby zúčastněné na řízení III) **se zamítají.**
- II. Navrhovatelé d), e), g), h) a osoba zúčastněná na řízení III) **nemají právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Navrhovatelé a), b) c) a f) **nemají právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Odpůrci **se** vůči navrhovatelům d), e), g), h) a osobě zúčastněné na řízení III) **nepřiznává** náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech navrhovatelů d), e), g), h) a osoby zúčastněné na řízení III).

- V. Osoby zúčastněné na řízení I), II) **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatelé se domáhali přezkumu 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.“).

[2] 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.

[3] Proti rozsudku městského soudu podali dne 11. 1. 2019 navrhovatelé d), e), g), h) a osoba zúčastněná na řízení III) (dále jen „stěžovatelé“) kasační stížnosti k Nejvyššímu správnímu soudu.

[4] Pro úplnost v této souvislosti Nejvyšší správní soud konstatuje, 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).

II. Úvodem k posouzení kasační stížnosti

[5] 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

pokračování

argumentace, proto níže zachovává 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 vyjadřuje samostatně i ve vzájemné souvislosti. Stejně jako městský soud se i zdejší soud opakujícími se argumenty zabýval tam, kde jsou zmíněny poprvé, případně kde je zřejmé jejich jádro, přičemž na takové vypořádání na jiných místech posouzení odkazuje.

[6] Stěžovatelé navrhli, aby byl napadený rozsudek městského soudu zrušen. Odpůrce navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Žádný z navrhovatelů a) až c), f), ani osoby zúčastněné na řízení I) a II) se ke kasačním stížnostem nevyjádřili.

[7] Kasační stížnosti byly podány včas, neboť byly podány ve lhůtě dvou týdnů ode dne doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), byly podány osobami oprávněnými, neboť stěžovatelé byli účastníky řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo, nebo osobou zúčastněnou na řízení (§ 102 s. ř. s.), přičemž jsou stěžovatelé též řádně zastoupeni advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[8] 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 přihlédnout z úřední povinnosti.

[9] K aktivní procesní legitimaci navrhovatelů b), c) a g), kterou zpochybnil odpůrce již v řízení před městským soudem z důvodu překážky věci rozhodnuté, neboť o návrhu totožných navrhovatelů na zrušení totožné části Aktualizace rozhodl městský soud rozsudkem ze dne 26. 2. 2016, č. j. 10 A 159/2015 - 222 (kasační stížnost proti němu zamítl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016 - 198), Nejvyšší správní soud uvádí, že aktivní procesní legitimace specifikovaných navrhovatelů je dána, neboť kromě již dříve vypořádaných námitek uplatnili i námitky nové (rozpor Aktualizace s cíli a úkoly územního plánování), které podléhají soudnímu přezkumu.

[10] Podle § 2 s. ř. s. poskytují soudy ve správním soudnictví ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon. Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy (dále též „OOP“) nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech předmětným OOP zkrácen. Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že podle § 101a odst. 2 s. ř. s. návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí, vydaného krajem, může podat též obec. O tento případ se ovšem v projednávané věci nejedná, neboť navrhovatele g), tj. městskou část hl. m. Prahy, nelze za obec ve smyslu uvedeného ustanovení považovat. Podle § 101b odst. 2 s. ř. s. musí návrh kromě obecných náležitostí podání obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel OOP nebo jeho část za nezákonné. Podle § 101d odst. 1 s. ř. s. je soud při rozhodování vázán rozsahem a důvody návrhu. Z uvedeného je zřejmé, že ustanovení § 101a a násl. s. ř. s. jsou normami „obrannými“, nikoliv „kontrolními“. Jejich podstatou je zajistit ochranu v případě, kdy napadené OOP (nebo jeho část) dopadá do právní sféry fyzické nebo právnické osoby, nikoliv

přezkoumávat veškerou činnost veřejné správy (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, č. 1764/2009 Sb. NSS). Toto pravidlo se vztahuje i na městské části hl. m. Prahy jako relativně samostatné součásti hl. m. Prahy, jejichž zájmy se zájmy Prahy jako celku mohou v určitých ohledech kolidovat (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2013, č. j. 3 Ao 9/2011 - 219, č. 2887/2013 Sb. NSS, zejm. body 45 až 49). Jak již bylo konstatováno v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116, č. 2215/2011 Sb. NSS: „úspěch návrhu (na zrušení OOP nebo jeho částí - pozn. NSS) rozhodující měrou odvisí od toho, zda v řízení bude prokázáno, že navrhovatel skutečně – jak v návrhu tvrdil – byl na svých právech zkrácen přijatým opatřením obecné povahy. Návrh sám zákonodárce nekoncepcoval jako *actio popularis*, ale jako nástroj k ochraně subjektivního práva. To, že návrhová (procesní) legitimace je podmíněna tvrzením o zkrácení na právech, jen předznamenává, že předpokladem úspěchu v řízení samotném (věcnou legitimací) je požadavek, aby v řízení bylo prokázáno, že k takovému ukrácení na právech skutečně došlo.“ Konečně z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 - 644, č. 2106/2010 Sb. NSS, plyne: „Lze shrnout, že navrhovatelé jsou aktivně legitimováni k podání návrhu, pokud tvrdí, že jsou opatřením obecné povahy dotčena jejich veřejná subjektivní práva. Nestačí námitka nezákonnosti opatření obecné povahy nebo procedury vedoucí k jeho vydání, která by nebyla spojena s konkrétním dotčením jejich právní sféry. [...] Tvrzení, že míra obecnosti zásad územního rozvoje vylučuje konkrétní zásah do práv dotčených osob, je nepřijatelné. V každém konkrétním případě přezkumu zásad územního rozvoje je nutné zkoumat reálnou míru dotčení práv adresátů tohoto aktu a vážít, zda lze tato práva efektivně ochránit v navazujících řízeních.“

[11] Z výše uvedeného je zřejmé, že soud nezkoumá zákonnost napadeného OOP bezvýjimečně (a nečinil tak paušálně ani před novelou č. 303/2011 Sb., která ještě více klade důraz na uplatnění dispoziční zásady). Aby vůbec mohla být zákonnost OOP přezkoumána, musí být navrhovatel procesně legitimován, neboť jinak by musel být návrh odmítnut (§ 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.). Pokud má soud poskytnout ochranu veřejnému subjektivnímu právu navrhovatele, pak je zcela na místě, pokud zákonnost OOP zkoumá právě z toho hlediska, zda napadené OOP (či proces jeho vydání) zasáhlo do konkrétního práva navrhovatele (věcná legitimace); v opačném případě by návrh na zrušení OOP byl tzv. *actio popularis*, což zákon nedovoluje, a navíc by se tím soud mohl dopustit porušení zásady zdrženlivosti soudního přezkumu OOP (viz výše). Míra obecnosti ZÚR přirozeně předurčuje, že formulace konkrétního dotčení práv navrhovatele bude jiná, než tomu bude například při přezkumu územního rozhodnutí. Nicméně navrhovatel je povinen tvrdit nejen nezákonnost napadených ZÚR či jejich aktualizace, ale zásadně také to, jak tvrzená nezákonnost souvisí s jeho právní sférou (má k ní skutečný vztah či do ní zasahuje; viz k tomu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017 - 264, č. 3903/2019 Sb. NSS). Ani dílčí nezákonnost tvrzená v rámci toho kterého návrhového bodu přitom nemusí bez dalšího vést ke zrušení napadeného OOP nebo jeho částí. Jak již bylo uvedeno výše, k porušení zákona musí dojít v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a OOP (nebo jeho částí) jako celku.

III. Vymezení okruhů námitek a argumentace stěžovatelů, vyjádření odpůrce, posouzení věci Nejvyšším správním soudem

pokračování

[12] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že zásady územního rozvoje jsou v rámci územně plánovacích nástrojů poměrně obecným nástrojem a míra možného dotčení na právech bude tedy zpravidla nižší než např. územním plánem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 - 103). Zároveň je však třeba odmítnout názor, že by zásady územního rozvoje neměly žádný dopad do právní sféry dotčených osob. Zásady územního rozvoje jsou totiž závazné pro další postupy v územním plánování a rozhodování, zejména pak v případě staveb nadmístního významu v rámci dopravní infrastruktury (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010 - 133).

[13] Podle § 36 odst. 1 věta první zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), *zásady územního rozvoje stanoví zejména základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezí plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití, zejména plochy nebo koridory pro veřejně prospěšné stavby, veřejně prospěšná opatření, stanoví kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v jejich využití.*

[14] Podle § 36 odst. 3 stavebního zákona *zásady územního rozvoje v nadmístních souvislostech území kraje zpřesňují a rozvíjejí cíle a úkoly územního plánování v souladu s politikou územního rozvoje, určují strategii pro jejich naplňování a koordinují územně plánovací činnost obcí.*

[15] Definováním institutu zásad územního rozvoje se zabývá i důvodová zpráva ke stavebnímu zákonu, ve které se uvádí, že „v zásadách územního rozvoje se stanovují v nadmístních souvislostech základní zásady rozvoje kraje jako celku a základní podmínky pro rozvoj jednotlivých obcí. Při zpracování zásad územního rozvoje je nutno vycházet z cílů a úkolů územního plánování, které upřesňuje celostátní strategický nástroj územního plánování - politika územního rozvoje. Zásady územního rozvoje musí být zpracovány s ohledem na požadavky udržitelného rozvoje území a s ohledem na hospodárnou a obecně prospěšnou organizaci území. Zásady jsou koordinačním nástrojem pro územní plány jednotlivých obcí, regulační plány a činnost veřejné správy, uplatňující veřejné zájmy v území. Zásady územního rozvoje dále vymezují plochy a koridory pro veřejně prospěšné stavby nadměrného významu a stanovují kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách. Pro vymezené oblasti a plochy určují nástroje, kterými budou následně prověřeny (územní studií) nebo stanoveny (regulačním plánem nebo územním rozhodnutím) podrobné podmínky pro změny ve využití území.“ Z citované důvodové zprávy tak lze zřetelně vyvodit, že úmyslem zákonodárce bylo, aby zásady územního rozvoje upřesňovaly politiku územního rozvoje, přičemž musí vymezit plochy a koridory pro veřejně prospěšné stavby nadmístního významu, a to v takové míře konkrétnosti, aby byla stanovena kritéria možných variant či alternativ.

[16] Stavební zákon tak v § 36 ukládá, aby zásady územního rozvoje obsahovaly vymezení ploch nadmístního významu a stanovily požadavky na jejich využití, kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v jejich využití včetně prověření možnosti jejich budoucího využití. Ve vyhodnocení vlivů na životní prostředí se popisují a vyhodnotí zjištěné a předpokládané závažné vlivy zásad územního rozvoje na

životní prostředí a přijatelné alternativy naplňující cíle zásad územního rozvoje. Míra konkrétnosti vymezení ploch nadmístního významu a požadavků na jejich využití přitom musí odpovídat tomu, aby bylo možno zvažovat varianty a alternativy využití těchto ploch nadmístního významu, vyhodnocovat jejich vliv na životní prostředí a v konečném důsledku posuzovat proporcionalitu zásahů do základních práv dotčených subjektů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 - 103).

[17] V kontextu shora uvedeného Nejvyšší správní soud považuje za podstatné upozornit také na rozsudek ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010 - 133, ve kterém uvedl, že „*si je vědom náročnosti procesu, jehož výsledkem je vydání zásad územního rozvoje, a proto považuje za nutné zkoumat v případě shledaného pochybení, zda se jedná o takovou vadu, která mohla reálně zasáhnout veřejná subjektivní práva navrhovatelů. To však neznamena, že složitost procesu předcházejícího vydání zásad územního rozvoje může sama o sobě legitimizovat případnou nezákonnost ve vztahu k veřejným subjektivním právům dotčených osob. ZÚR představují v mnohém opatření obecné povahy, vydávaných podle stavebního zákona, akt relativně abstraktního charakteru. Míra možného dotčení na právech je proto obecně nižší než v případě např. územního či regulačního plánu. Tato skutečnost ale nemůže vést k tomu, aby Nejvyšší správní soud odkázal navrhovatele s ochranou jejich práv až na následná řízení v procesu územního plánování. ZÚR jsou totiž závazné pro další postupy v územním plánování a rozhodování.*“

[18] Postup při soudním přezkumu opatření obecné povahy byl Nejvyšším správním soudem opakovaně řešen. Z této judikatury vyplývá tzv. algoritmus přezkumu opatření obecné povahy (viz např. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, č. 740/2006 Sb. NSS, a na něj navazující rozsudky). Tento algoritmus spočívá v pěti krocích, a to zkoumání, zda za prvé, je dána pravomoc správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); za třetí, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, zda je opatření obecné povahy co do obsahu v rozporu se zákonem (materiální kritérium); a za páté, v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti regulace). V rámci pátého kroku popsaného algoritmu, tj. při přezkumu proporcionality opatření obecné povahy, jsou správní soudy povinny zkoumat, zda má zásah ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod, zda je zásah činěn v nezbytně nutné míře, zda je zásah činěn nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, zda je zásah činěn nediskriminačním způsobem a zda je zásah činěn s vyloučením libovůle (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS, či rozsudky téhož soudu ze dne 16. 2. 2016, č. j. 3 As 195/2015 - 55, ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016 - 198, či ze dne 27. 7. 2017, č. j. 1 As 15/2016 - 85).

[19] Z rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu se dále podává, že správní soudy jsou při přezkumu opatření obecné povahy povinny postupovat zdrženlivě a respektovat právo na autonomní rozhodování samosprávy. Již v rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, soud uvedl, že v rámci územního plánování „*vždy jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nescíslně podob a ve své*

pokračování

podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, 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. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsáných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto „vejde“ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou.“ Na uvedené navázal soud v dalších rozsudcích, např. ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008 - 88, ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011 - 42, či ze dne 28. 3. 2013, č. j. 1 Aos 3/2012 - 59. Z nich vyplývá, že při přezkumu různých forem územně plánovací dokumentace je třeba postupovat s nejvyšší opatrností a zdrženlivostí. Je totiž třeba ji posuzovat v kontextu práva kraje (či obce) na samosprávu, které inherentně zahrnuje i právo uspořádat své územní poměry podle vlastních představ.

[20] Nejvyšší správní soud se již opakovaně vyjádřil i k tomu, kdy je třeba přistoupit ke zrušení opatření obecné povahy. Např. v rozsudku ze dne 12. 5. 2016, č. j. 6 As 174/2015 - 72, uvedl, že ke zrušení opatření obecné povahy může soud přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku. Zrušení napadeného opatření obecné povahy nastupuje tehdy, když pochybení správního orgánu překročila mez, kterou je možno vzhledem k celkové komplikovanosti řízení a s přihlédnutím k povaze rozhodované věci považovat za ještě přijatelnou. „*K překročení takové meze může dojít jediným závažným pochybením stejně jako větším počtem relativně samostatných (pověštinou procesních) pochybení, která by mohla být jednotlivě vnímána jako marginální, ale ve svém úhrnu představují podstatný zásah do veřejných subjektivních práv stěžovatelů.*“ Výše uvedená východiska potvrzuje i další judikatura, např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 - 644, ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 - 103, ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 Aos 3/2013 - 36, ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016 - 198, ze dne 27. 7. 2017, č. j. 1 As 15/2016 - 85, či ze dne 16. 3. 2020, č. j. 1 As 245/2019 - 38.

[21] Nejvyšší správní soud, vázán výše uvedenými limity soudního přezkumu, přistoupil k posouzení kasačních námitek a shledal, že žádná z uplatněných kasačních námitek nemá potenciál vyvolat zrušení rozsudku městského soudu a návazně i napadené části Aktualizace.

1. Nezákonnost rozsudku z důvodu neprovedení navržených důkazů

1.1. Obsah kasační stížnosti

[22] Stěžovatelé brojí proti postupu městského soudu, kterým zamítl provedení, a tedy neprovedl celou řadu navržených důkazů s odůvodněním, že tyto důkazy popisují skutečnosti, které nastaly až po vydání Aktualizace, a již jen z tohoto důvodu jsou pro posuzování její zákonnosti bezpředmětné. Dle stěžovatelů lze provést i důkazy, které

vznikly po vydání opatření obecné povahy, pokud se vztahují ke skutkovému a právnímu stavu v době vydání opatření obecné povahy (tj. rok 2014), což bylo v daném případě splněno. V této souvislosti lze poukázat na důkazy týkající se hluku v letech 2012 - 2016 nebo výkres pětiletých průměrů ročních koncentrací benzo(a)pyrenu za roky 2011 - 2015. Tyto důkazy se totiž vztahují také k roku 2014, přičemž skutečnost, že byly vydány pro delší časové období, nepochybně nemůže vylučovat jejich použitelnost v daném soudním řízení. V této souvislosti stěžovatelé považují dále za podstatné konstatování městského soudu v bodě 182. jeho rozsudku, podle něž *„údaje o současném stavu životního prostředí v řešeném území a jeho předpokládaném vývoji ve vztahu k ochraně ovzduší a obtěžování hlukem vychází z dat platných k roku 2010“* a *„zjištěný skutkový stav k roku 2010 (vzhledem k náročnosti přípravy takového koncepčního dokumentu) lze ve vztahu k jeho aktuálnosti v roce 2014, ke kterému soud zákonnost Aktualizace s ohledem na shora citované ustanovení s. ř. s. posuzuje, považovat ještě za přijatelný.“* Toto konstatování je sporné, neboť rozdíl čtyř let mezi datem, k němuž byl zjišťován skutkový stav, a datem vydání Aktualizace, vzbuzuje sám o sobě pochybnosti z hlediska dodržení požadavku § 101b odst. 3 s. ř. s. K tomu lze odkázat i na odlišný přístup samotného městského soudu v rozsudku ze dne 7. 2. 2018, č. j. 10 A 173/2016 - 119. I kdyby však základní přístup odpůrce, tedy vycházení z dat platných k roku 2010, nebyl problematický sám o sobě, bylo vzhledem k výše uvedenému povinností městského soudu provést důkazní návrhy, které obsahovaly aktuálnější údaje o stavu znečištění ovzduší a obtěžování hlukem (z období let 2010 - 2014, do dne vydání Aktualizace) a posoudit, zda tyto důkazy neprokazují důvodnost návrhových bodů.

[23] Stěžovatelé zásadně nesouhlasí s argumentací městského soudu, že při hodnocení vlivů Aktualizace a navrhovaných koridorů SOKP na ovzduší a hluk nelze vycházet z obecných údajů o stávajícím zatížení území imisemi a hlukem, které přínos SOKP na životní prostředí nevystihují, neboť není zřejmé, proč by k prokázání stavu životního prostředí a překročení limitů v území, kde se navrhuje vymezení koridoru SOKP, nemohli použít podklady zpracované příslušnými institucemi (ČHMÚ apod.) a proč by jediným podkladem v tomto směru mohly být toliko podklady, které jsou součástí opatření obecné povahy, obzvláště pokud navrhovatelé tyto podklady zpochybňovali. Takový přístup by znamenal, že navrhovatelé se sice mohou obrátit na soud s návrhem na zrušení určitého opatření obecné povahy, avšak že v tomto řízení nemohou fakticky uplatnit žádné důkazy nad rámec správního spisu, jimiž by správnost či zákonnost opatření obecné povahy napadli.

[24] Městský soud dále v bodě 214 rozsudku uvádí další důkazy, jejichž provedení zamítl. Patří mezi ně Program zlepšování kvality ovzduší Aglomerace CZ01 – Praha (dále jen „PZKO“) a vyhodnocení vlivů na životní prostředí tohoto programu, k nimž soud uvádí, že byly vydány po vydání Aktualizace a že PZKO byl následně zrušen rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 7. 2. 2018, č. j. 10 A 173/2016 - 119. K tomu lze uvést, že Aktualizace nabyla účinnosti dne 1. 10. 2014, přičemž PZKO měl být dle § 41 odst. 3 zákona o ovzduší vydáno nejpozději do 2 let ode dne nabytí účinnosti zákona, tedy do 1. 9. 2014. V době nabytí účinnosti Aktualizace tedy již měl být PZKO vydán, avšak v rozporu se zákonem k jeho vydání došlo až o cca dva roky později. Tato nezákonná nečinnost Ministerstva životního prostředí však nemůže jít navrhovatelům k tíži. PZKO byl nakonec zrušen jako nezákonný rozsudkem městského soudu, avšak pouze ve výrocích I., III. a IV. Navíc je nutno říct, že PZKO obsahuje data o ovzduší naměřená přibližně od roku 2007.

pokračování

Informace, na které navrhovatelé odkazovali, se tedy vztahovaly ke skutkovému stavu, který existuje dlouhodobě, a existoval i ke dni vydání Aktualizace. Stěžovatelé tedy mohli v uvedeném řízení na tento podklad odkazovat, neboť obsahoval skutečnosti relevantní pro přezkum opatření obecné povahy dle § 101b odst. 3 s. ř. s.

[25] Dále městský soud v bodě 214. rozsudku zamítl důkazy týkající se předchozích povolovacích procesů, konkrétně zrušení územních rozhodnutí na úseky SOKP 518 Ruzyně – Suchdol a 511 Běchovice – dálnice D1 s tím, že se nejedná o důkazy relevantní k hodnocení zákonnosti Aktualizace, neboť jde o posouzení konkrétních staveb. Stěžovatelé s tímto přístupem zásadně nesouhlasí, neboť uvedené podklady v době pořizování Aktualizace nepochybně existovaly (pochází z let 2009 - 2010) a byly odpůrci známy, byly tedy součástí skutkového a právního stavu, z něhož měl odpůrce vycházet. Dle stěžovatelů se přitom jednalo o podklady podstatné, neboť dokládaly, že již v minulosti se ukázaly být úseky SOKP nerealizovatelné a veřejnoprávně nepovolitelné, a to i při návrhu podrobnějších a konkrétních kompenzačních opatření v územním řízení. Odpůrce přitom v Aktualizaci neuvedl žádné nové skutečnosti či opatření, jimiž by realizovatelnost SOKP v totožné trase doložil. Z uvedených důvodů měl městský soud tyto důkazy provést, neboť byly také pro danou věc relevantní. Stěžovatelé připouští, že skutečnost, že byl určitý záměr jednou zamítnut jako nerealizovatelný z hlediska veřejnoprávních limitů v územním řízení, nutně nemusí znamenat, že tento záměr nelze v budoucnu vymezit na úrovni ZÚR. Jestliže je však tento záměr vymezen v totožné trase, měl by se odpůrce s touto skutečností vypořádat a alespoň uvést, v čem jsou navrhovaná kompenzační opatření jiná než opatření použitá v předchozích řízeních nebo v čem je situace natolik odlišná, že nyní již lze předpokládat, že bude SOKP v totožné trase realizovatelný. Jinak se jedná pouze o ono nepřípustné „alibistické odkazování“ na další fáze územního plánování či na územní řízení. Nad rámec uvedeného lze poukázat na nejednotný přístup městského soudu, který nepřihlédl k důkazům navrženým stěžovateli s tím, že se týkají konkrétních staveb a navazujících procesů, avšak v bodě 189. rozsudku následně argumentuje stanoviskem Ministerstva životního prostředí ze dne 23. 11. 2017, č. j. MZP/2017/710/1992, k záměru „Silniční okruh kolem Prahy, stavba 511, Běchovice – dálnice D1“, které se rovněž týkalo navazujícího procesu, a navíc bylo vydáno ještě mnohem později po vydání Aktualizace než důkazy navržené navrhovateli.

1.2. Vyjádření odpůrce

[26] Podle odpůrce řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy není řízením nalézacím, nýbrž přezkumným. Tomu pak odpovídají i některé principy, na nichž je postaveno a které zohledňují skutečnost, že se liší i od jiných přezkumných řízení. Z tohoto důvodu tak platí úplná návrhová koncentrace a současně referenční rámec přezkumu je dán skutkovým a právním stavem ke dni přijetí napadeného opatření obecné povahy. Pojem skutkový stav zahrnuje i reálnou možnost poznání a zohlednění informací, které byly podkladem pro přijetí zásad. Nemá tedy smysl navrhopat jakékoliv důkazy, které se vztahují k době pozdější. Odpůrce připouští, že napadené opatření se dokonce může mýlit v nějaké predikci, ale i pokud to je později dokázáno, nic to nemění na zákonnosti původní úvahy, že něco mělo být jinak. Pozdější poznání je podkladem pro další aktualizaci či pro politický tlak na její podobu, ale není možné revidovat proces na základě skutečností nebo poznání, které tehdy nebylo možné zobecnit. Pokud se v určité

otázce zásady zmýlí, není to předpoklad nezákonnosti. V této souvislosti je třeba vzít v úvahu určitou dynamiku procesu pořizování, která umožňuje vnášet do složitého procesu některé údaje pouze na počátku celé procedury, protože častá proměnlivost dat pak do značné míry neumožňuje zpracovávaná data stále měnit. Tuto skutečnost nevyvrací ani odkaz na jiný rozsudek, který vytkl jinému opatření obecné povahy, že nevzal v úvahu zrušení zásad územního rozvoje Středočeského kraje. Jedná se o úvahu, která pracuje se zcela jinou skutečností (zrušení závazného dokumentu), kdežto nyní se operuje se souborem zpracovávaných dat. Nelze ani odhlédnout od toho, že v jiném řízení se nepřijímalo opatření obecné povahy podle stavebního zákona, ale podle obecné úpravy správního řádu, která vytváří naprosto odlišné prostředí a mnohem kratší dobu celého řízení. Současně je třeba zdůraznit, že i přijaté opatření obecné povahy musí respektovat míru obecnosti příslušející zásadám. Pokud tedy navrhovatelé předkládají důkazy, které se vztahují k úrovni poznání na úrovni územního rozhodnutí, nemá to k přezkoumávané otázce žádný vztah.

[27] Všechny tyto okolnosti, kterými se snaží stěžovatelé doložit nerealizovatelnost, naopak podle odpůrce svědčí o tom, že na jiných nižších úrovních právních procedur jsou patřičná práva a zájmy chráněny. Zásady tak podle odpůrce nezakládají nevyhnutelnost řešení, ale naopak právní řád jako celek šetří zájmy, jejichž ohrožení se stěžovatelé obávají. Odpůrce se postavil zdrženlivě k často opakovanému závěru rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 7/2011 - 526, že zásady územního rozvoje se nemohou dostat do rozporu s imisními limity znečištění ovzduší či s nejvyššími přípustnými hodnotami hluku, neboť jejich prostřednictvím ještě nedochází k samotnému umístění stavby. Odpůrce považuje větu z rozsudku, že soud „nemíni aprobovat přístup, který by na základě ZÚR bez dalšího umožňoval umísťovat do nadlimitně zatíženého území další stavby, aniž by bylo koncepčně prověřeno, zda plánované záměry mají vůbec šanci být v budoucnu realizovány a zda se nejedná o záměry nerealizovatelné či nepovolitelné,“ za více než problematickou. Předně poukazuje na to, že se nejedná o *ratio decidendi*. Tato věta nebyla aplikována, ale je pouze relativizujícím *obiter dictum*, kterým je právě nemožnost rozporu zásad s normami. Otázka, zda je na úrovni zásad možné ověřit, zda je navržené řešení v nějaké podobě možné, není otázkou právní, nýbrž faktickou. V praktické rovině ovšem takového poznání nelze dosáhnout s přijatelnou mírou jistoty. Citovaný rozsudek byl navíc přijat v době, kdy právo neznalo zápočet přesnosti zásad, která zakazuje zásadám jít na podrobnost územního plánu, a to jak ve výrokové části, tak ve vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Po reformě stavebního práva zde tedy na jedné straně je požadavek, aby zásady nebyly přesné či podrobné jako územní plán. Stejně tak vyhodnocení nesmí být podrobné jako plán; zákon hovoří jasně: *Zásady územního rozvoje ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem územnímu plánu, regulačnímu plánu nebo navazujícím rozhodnutím.* Kromě hmotného stavebního práva doznalo od té doby značných změn i procesní právo. Citovaný judikát byl vydán v době, kdy si Nejvyšší správní soud v podstatě vyjudikoval kompetenci přezkoumat z úřední povinnosti napadené opatření obecné povahy jako celek, čímž se se z něj stával spíše nejvyšší správní dozorový úřad. Legislativce pak redukoval přezkumný proces na koncentrovaný kontradiktorní proces, ve kterém musí navrhovatel odkázat na zásah do svého konkrétního práva. Stěžovatelé však setrvávají na myšlence, že soud může zrušit zásady z důvodů abstraktní nezákonnosti, ale takový přezkum již není

pokračování

možný. Současné právo vyžaduje konkrétní přezkum zákonnosti, kterou navrhovatelé ani netvrdí.

1.3. Replika stěžovatelů

[28] Odpůrce, stejně jako jakýkoliv jiný správní orgán, je povinen postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu), a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu, tedy včetně souladu s veřejným zájmem. Předmětem soudního přezkumu pak nepochybně může být i to, zda byl tento požadavek dodržen a zda tedy odpůrce vycházel z řádně zjištěného skutkového stavu. Stěžovatelé proto ve svém návrhu navrhovali provést takové důkazy, které se vztahují ke skutkovému stavu v době vydání opatření obecné povahy (rok 2014) a které dle jejich názoru prokazují, že odpůrce vycházel z nesprávně zjištěného skutkového stavu. Jestliže měl městský soud rozhodnout o důvodnosti návrhových bodů (zejména co se týče nerealizovatelnosti SOKP ve vymezené trase), měl uvedené důkazy provést a nikoliv odmítnout jejich provedení s odůvodněním, že tyto nebyly součástí správního spisu nebo že stav životního prostředí lze posoudit pouze na základě akustické a rozptylové studie, které byly součástí VVURÚ.

[29] Dle stěžovatelů není § 36 odst. 3 stavebního zákona nijak v rozporu se závěrem obsaženým v rozsudku č. j. 1 Ao 7/2011 - 526. Naopak v něm Nejvyšší správní soud jednoznačně oddělil dvě úrovně referenčního rámce pro přezkum opatření obecné povahy – na jednu stranu uvedl, že nelze tvrdit, že se samotné ZÚR mohou dostat do rozporu s imisními či hygienickými limity, neboť v rámci nich nedochází k umístění stavby. Na druhou stranu ovšem uvedl, že nelze bez dalšího umožnit umístit do nadlimitně zatíženého území další stavby, aniž by bylo koncepčně prověřeno, zda plánované záměry mají vůbec šanci být v budoucnu realizovány a zda se nejedná o záměry nerealizovatelné či nepovolitelné. Zatímco striktní prokázání souladu s uvedenými limity by tedy již bylo zkoumání v míře podrobnosti náležící svým charakterem navazujícímu rozhodnutí, koncepční prověření realizovatelnosti záměru s ohledem na stávající zátěž území zcela odpovídá charakteru a míře obecnosti ZÚR. Dle stěžovatelů ovšem napadená Aktualizace druhý uvedený požadavek nesplňuje, neboť do nadlimitně zatíženého území navrhuje umístit další záměr, který bude sám o sobě významným zdrojem znečištění životního prostředí, a to aniž by jakkoliv koncepčně prověřila, že bude tento záměr s ohledem na veřejnoprávní limity realizovatelný, a aniž by navrhla odpovídající kompenzační opatření.

1.4. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[30] Podstatu stížních tvrzení tak Nejvyšší správní soud shledává v namítaném neprovedení jistých stěžovateli navržených důkazů. Nejvyšší správní soud na tomto místě hodnotí (pouze) otázku zákonnosti postupu městského soudu ve smyslu neprovedení stěžovateli předkládaných dokumentů jako důkazů, neboť vznikly po vydání Aktualizace.

[31] Městský soud ve svém odůvodnění k neprovedení předmětných důkazů mimo jiné uvedl, že „při přezkoumání opatření obecné povahy vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy. Odpůrce Aktualizaci vydal v roce 2014, její návrh zveřejnil v roce 2012. Městský soud v dokumentaci vyhodnocení vlivů na

udržitelný rozvoj území poté ověřil, že údaje o současném stavu životního prostředí v řešeném území a jeho předpokládaném vývoji ve vztahu k ochraně ovzduší a obtěžování hlukem vychází z dat platných k roku 2010. Byť akustická a rozptylová studie byly vydány v roce 2013, podle názoru městského soudu nelze po odpůrci spravedlivě požadovat, aby ve vydaných zásadách územního rozvoje, resp. ve vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, zohledňoval skutkový stav, který je zde k době vydání napadeného opatření obecné povahy. Zjištěný skutkový stav k roku 2010 (vzhledem k náročnosti přípravy takového koncepčního dokumentu) lze ve vztahu k jeho aktuálnosti v roce 2014, ke kterému soud zákonnost Aktualizace s ohledem na shora citované ustanovení s. ř. s. posuzuje, považovat ještě za přijatelný. [...] Uvedené důkazy popisují skutečnosti, které ve velké míře nastaly až po vydání Aktualizace (2014) a již jen z tohoto důvodu jsou pro posuzování její zákonnosti bezpředmětné. Městský soud je dále toho názoru, že při hodnocení vlivů Aktualizace a navrhovaných koridorů SOKP na ovzduší a hluk nelze vycházet z obecných údajů o stávajícím zatížení území imisemi a hlukem, které přínos SOKP na životní prostředí nevystihují. Pro posouzení vlivu SOKP byly totiž v rámci pořizování Aktualizace sestaveny přílohy vyhodnocení vlivu na rozvoj území – Akustická a Rozptylová studie“ a v bodě 214. pak zdůvodnil, proč neprovedl jako důkaz Program zlepšování kvality ovzduší Aglomerace CZ01-Praha, Místní akční plán ke snížení zátěže obyvatel MČ Praha 20 nadměrným hlukem a znečištěným ovzduším s využitím zkušeností s aplikací MA21 – Rozptylová studie (srpen 2017), neboť byly vydány po nabytí účinnosti Aktualizace, Nesouhlas ministerstva zdravotnictví s projektovou dokumentací, Rozhodnutí MMR ze dne 27. 1. 2010, č. j. 23091/2009 - 83/1761 a Stanovisko MŽP ze dne 30. 4. 2012, č. j. NM700/1327/2020/OPVŽP/02e.o, protože se nejednalo o relevantní důkazy k hodnocení zákonnosti Aktualizace.

[32] Podle ustálené judikatury Ústavního soudu je povinností soudu zdůvodnit, proč odmítá provést určitý navržený důkaz, a v odůvodnění rozhodnutí musí své stanovisko přiměřeně vyložit (např. nálezy Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2002, sp. zn. IV. ÚS 582/01). K povinnosti soudu zaujmout stanovisko k důkazům, jejichž provedení bylo v řízení účastníkem navrhováno, se vyslovil též Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004 - 89, v němž dovodil, že soud rozhodne, které z navržených důkazů provede a které nikoli; to jej však nezabavuje povinnosti takový postup odůvodnit (dále např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2012, č. j. 5 Afs 55/2011 - 195, a ze dne 29. 2. 2012, č. j. 1 As 16/2012 - 24). Nicméně to neznamená, že vždy takové opomenutí musí mít vliv na zákonnost rozhodnutí, je-li například zřejmé, že se jednalo o důkazy zjevně nadbytečné (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2011, č. j. 5 As 62/2010 - 126). K tomu, z jakých důvodů lze důkazní návrh odmítnout, se vyjádřil Ústavní soud např. v nálezu ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. I. ÚS 733/01, kde uvedl: „Neakceptování důkazního návrhu obviněného lze založit toliko třemi důvody: Prvním je argument, dle něhož tvrzená skutečnost, k jejímuž ověření nebo vyvrácení je navrhován důkaz, nemá relevantní souvislost s předmětem řízení. Dalším je argument, dle kterého důkaz není s to ani ověřit, ani vyvrátit tvrzenou skutečnost, čili ve vazbě na toto tvrzení nedisponuje vypovídací potencií. Konečně třetím je pak nadbytečnost důkazu, tj. argument, dle něhož určité tvrzení, k jehož ověření nebo vyvrácení je důkaz navrhován, bylo již v dosavadním řízení bez důvodných pochybností (s praktickou jistotou) ověřeno nebo vyvráceno.“ (viz také rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004 - 89, a ze dne 11. 2. 2016, č. j. 7 As 254/2015 - 30).

pokračování

[33] Nejvyšší správní soud v daném případě, vycházejí z výše citované judikatury, vyhodnotil postup městského soudu jako zákonný. Městský soud zřejmým způsobem vyložil, z jakých důvodů předmětné důkazy neprovedl. Považoval to vzhledem k rozsáhlým podkladům shromážděným k posuzované Aktualizaci, a zvláště s přihlédnutím k samotné posuzované otázce za nadbytečné.

[34] K uvedenému Nejvyšší správní soud dodává, že „skutkovým stavem“ lze obecně rozumět soubor skutkových zjištění v podobě faktických okolností případu, který ve věci rozhodující orgán shromáždí a ze kterého při svém rozhodování následně vychází. „Právní stav“ lze potom chápat jako souhrn platného a účinného objektivního práva, respektive v širším smyslu lze pod tento pojem zařadit též právní vztahy a subjektivní práva, které k rozhodnému okamžiku existují. Skutkové a právní okolnosti tedy ve smyslu řečeného představují dvě kvalitativně odlišné kategorie skutečností, přičemž dělicím kritériem není to, zda určitá okolnost existuje „skutečně“, nebo jen „formálně“. Pokud se pak jedná o okamžik, který určuje, z jakého právního a skutkového stavu má správní soud při svém rozhodování vycházet, je třeba v tomto případě poukázat na znění § 101b odst. 3 s. ř. s., podle něhož soud při přezkumu opatření obecné povahy vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy.

[35] Otázka existence či neexistence navrhovaných dokumentů (Dopravně inženýrské podklady pro stavbu „Silniční okruh kolem Prahy, stavba 511, Běchovice - dálnice D1“, vyhotoveny v lednu 2017, podklady k opravě vozovky Satalice – Běchovice, rok 2015, Kartogram zachycující ukazatele hluku L_{den} a L_n , 4x Kartogram překročení limitu v letech 2012 – 2016 Benzen(a)pyren, PM_{10} , $PM_{2,5}$, Výkres pětiletých průměrů ročních koncentrací benzo(a)pyrenu za roky 2011 – 2015) jako důkazů potom spadá do kategorie otázek skutkových i právních, neboť tyto podklady spoluvytváří aktuální skutkový a právní stav, na jehož základě se formuje výsledek celého procesu přijímání územně plánovací dokumentace. Je-li přitom dle § 101b odst. 3 s. ř. s. rozhodným momentem vydání napadené Aktualizace, potom v daném okamžiku odpůrce správně vycházel ze studií vypracovaných v roce 2010. Čekání na novější studie a další podklady by znamenalo prodloužení již tak dlouhého procesu přijímání Aktualizace. S ohledem na délku procesu zpracování Aktualizace (resp. VVURÚ) je však logicky nutné v určitý čas podkladová data fixovat, což představuje jasný podklad pro zpracování předmětných dokumentů. Nejvyšší správní soud podotýká, že sami stěžovatelé podali návrh na zrušení Aktualizace až v samotném závěru lhůty k jeho podání, tj. skoro po třech letech, kdy měli k dispozici novější studie a podklady.

[36] Nelze však souhlasit s tvrzením odpůrce, že otázka, zda je na úrovni zásad možné ověřit, jestli je navržené řešení v nějaké podobě možné, není otázkou právní, nýbrž „pouze“ faktickou. Právní řád totiž udává určitý rámec, v němž se musí subjekty pohybovat, aby byl naplněn požadavek zákonnosti, který spočívá v tom, že na (řádně, tedy dostatečně přesně a spolehlivě zjištěný) skutkový stav bude patřičně reagováno volbou vhodného řešení právního. Bez tohoto rámce by mohlo dojít *ad absurdum* k situaci, že by sice bylo nějaké právní řešení navrženo (stanovení přípustných způsobů využití území je právní limitace nakládání s územím), avšak již na první pohled by bylo fakticky neproveditelné, nicméně soudem nezrušitelné, neboť by se nejednalo o otázku právní. Takovýto výklad je nepřijatelný. Jinak řečeno, je-li ze zjištěných skutkových okolností

patrné, že dostupnými způsoby nelze určité využití území uskutečnit, neboť není patrné, jak by toho mohlo být dosaženo za dodržení právně závazných limitů nejrůznější povahy (typicky zatížení škodlivinami aj.), nelze takovéto využití území v územně plánovací dokumentaci připustit. Na druhé straně je však možné takové využití připustit, jsou-li k dispozici technické možnosti, jak zajistit dodržení limitů, i když jsou podle dostupných znalostí technologicky složité, finančně nákladné nebo organizačně či jinak obtížné.

2. Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku

2.1. Obsah kasační stížnosti

[37] Stěžovatelé ve svém návrhu namítali především skutečnost, že je Aktualizace v rozporu s úkoly a cíli územního plánování, především s těmi obsaženými v § 18 odst. 1, 2 a 4 a § 19 odst. 1 stavebního zákona. Městský soud se touto námitkou zabýval až na závěr svého rozsudku v bodě 247., v němž uvedl, že jednotlivé námitky, které navrhovatelé k tomuto bodu uplatnili, vypořádal již v předešlých částech odůvodnění, a že proto na tyto části odkazuje. Závěrem městský soud konstatoval, že Aktualizace vytváří dostatečný předpoklad, že realizací záměrů se dostojí požadavkům a cílům územního plánování, jak je vymezují § 18 a § 19 stavebního zákona. Stěžovatelé z formálního a systematického hlediska nenamítají nic proti tomu, že městský soud odkázal na vypořádání určité argumentace v jiné části svého rozsudku. Rovněž ani nezpochybňují, že se městský soud s některými dílčími aspekty prvního návrhového bodu vypořádal v předchozích částech svého rozsudku. V žádné z částí rozsudku, na které městský soud v závěru svého rozsudku odkazuje, ovšem nejsou nijak vypořádány námitky týkající se rozporu Aktualizace s cíli a úkoly územního plánování, zejména s cílem vytvářet předpoklady pro výstavbu a udržitelný rozvoj území. V rámci svého návrhu totiž stěžovatelé namítali rovněž to, že nadlimitně zatížené území má být prioritním cílem územně plánovacích opatření, a to jednak takových, která přímo v těchto nadlimitně zatížených územích mohou přispět ke snížení existující zátěže, a dále takových, která ke snížení nadlimitní zátěže působí nepřímě (například vymezení koridoru dopravní stavby, která má potenciál odvést z takového území část dopravní zátěže – samozřejmě s podmínkou, že nedojde k nadlimitnímu zatížení jiného území). Tato územně plánovací opatření mají vést k nápravě existujícího protiprávního stavu a současně nevyvolávat druhotné negativní jevy, které by byly následně velmi obtížně řešitelné nebo dokonce neřešitelné. Z těchto důvodů se dle přesvědčení stěžovatelů městský soud dostatečným způsobem nevypořádal ani s dalšími argumenty, jejichž podstata je shrnuta v návrhovém bodě 1., které se týkaly rozporu Aktualizace s úkoly a cíli územního plánování. Protože tak městský soud neučinil, je dle přesvědčení stěžovatelů vypořádání návrhového bodu 1. v napadeném rozsudku nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[38] Stěžovatelé dále namítali nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku ve vztahu k vyhodnocení vlivů na životní prostředí, neboť městský soud přehlédl argumentaci ohledně vyhodnocení identifikovaných synergických vlivů. Navrhovatelé v této souvislosti namítali, že synergické vlivy byly v případě plochy A1 i A3 kvantifikovány jako „-“, tj. významné negativní ovlivnění. V případě vyhodnocení synergických vlivů ve vztahu k ploše A3 (str. 17/55 Přílohy č. 7) je pak uvedena v podstatě shodná formulace. Takové vyhodnocení je však nedostatečné, jelikož formulace, že vzniknou „určité negativní vlivy“

pokračování

a že „je možné očekávat zvýšené zatížení“ jsou naprosto neurčité. Byť si stěžovatelé jsou vědomi toho, že soudy mají být při přezkumu zákonnosti vyhodnocení SEA zdrženlivé, požadavek na zdrženlivost nemůže jít dle jejich názoru tak daleko, že by bylo možné akceptovat takto vágní formulaci, která se formálně tváří jako vyhodnocení, fakticky však žádnou konkrétnější informaci neobsahuje a shodně bez konkrétního rozlišení se opakuje na několika místech vyhodnocení. V takovém případě se totiž o skutečné vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů ani materiálně nejedná. V této souvislosti lze odkázat opětovně na rozsudek č. j. 1 Ao 7/2011 - 526, v němž Nejvyšší správní soud odpůrci vytkl, že se nezabýval posouzením kumulativních a synergických vlivů, konkrétně „zhodnocením dopadů a závažnosti po stránce kvantitativní a kvalitativní“. Stěžovatelé jsou přesvědčeni, že takové vyhodnocení synergických vlivů po stránce kvantitativní a kvalitativní ani napadená Aktualizace a její přílohy neobsahují.

[39] Rovněž se dle stěžovatelů městský soud nevyjádřil k relativně samostatné argumentaci ohledně kumulativních vlivů. Stěžovatelé namítali, že použitá metoda identifikace kumulativních vlivů je zcela chybná, jelikož zpracovatel chybně směšoval dvě samostatné kategorie - (1) oblasti, v nichž mohou vznikat kumulativní vlivy, a (2) oblasti, v nichž budou překračovány zákonem stanovené limity pro hluk a znečištění ovzduší. Byť se samozřejmě v praxi může stát, že oblast kumulativních vlivů bude současně i oblastí s překročenými limity, nemusí tomu tak být automaticky.

[40] Další důvod nepřezkoumatelnosti spatřují stěžovatelé v tom, že se městský soud nevypořádal s námitkou, že se v případě prioritních typů stanovišť jedná o speciální úpravu, o čemž svědčí rovněž čl. 6 odst. 4 Směrnice Rady 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, jejíž transpozicí je § 45i a násl. zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále též „ZOPK“). V případě evropsky významné lokality (dále též „EVL“) Kaňon Vltavy u Sedlce zpracovatel hodnocení NATURA 2000 na str. 19 sice vyjmenoval stanoviště, která se nacházejí v této lokalitě, avšak zcela opomenul uvést, že se v případě stanoviště 40A0 jedná o stanoviště prioritní, podléhající přísnější ochraně, ačkoli u jiných lokalit tuto skutečnost zmiňuje. Stěžovatelé považují tuto skutečnost za zcela zásadní pochybení, jelikož v důsledku toho vůbec nedošlo k aplikaci § 45i odst. 10 ZOPK, ačkoli pro jeho použití postačuje jakýkoliv (tedy i „prostý“) negativní vliv na prioritní stanoviště. V případě SOKP se přitom nepochybně nejedná o opatření realizované z důvodu ochrany životního prostředí nebo veřejného zdraví. Ačkoli se předpokládá jako možný důvod zásahu do prioritního stanoviště také jiný naléhavý důvod převažujícího veřejného zájmu, v takové situaci je jednoznačně vyžadováno stanovisko Komise, k jehož vydání však v dané věci nedošlo. Již z tohoto důvodu došlo k vymezení SOKP v Aktualizaci nezákonným způsobem v rozporu s § 45i odst. 10 ZOPK.

2.2. Vyjádření odpůrce

[41] Dle odpůrce napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti netrpí. Absolutně obecné konstatování rozporu s cíli a úkoly územního plánování je pak dle jeho názoru na hranici vypořadatelnosti. Tato část spíše teoretizuje o tom, jak by mělo územní plánování vypadat; část je mimo jiné zajímavá i tím, že operuje s odkazy na rozsudky, které vyžadují

určitou míru podrobnosti po územních plánech, ačkoliv je tato podrobnost zákonem zásadám zapovězena.

2.3. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[42] 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.

[43] 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), jenž 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. nálezy 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 nedostatecích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody*“.

[44] 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. Vyplývají 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

pokračování

důvod ke zrušení rozsudku městského soudu pro nepřezkoumatelnost. Postup 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 dodává, 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.

[45] Městský soud se návrhovým bodem souladu vymezení SOKP s cíli územního plánování zabýval jednak obecně v bodech 247. a 248. napadeného rozsudku, dále pak detailně v rámci jednotlivých podbodů návrhu v bodech 172. až 189. Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovateli, že se městský soud nevypořádal s každou jednotlivou námitkou a podnámitkou stěžovatelů, nicméně, jak je uvedeno výše, není povinností soudu vypořádat se s každou námitkou. Z odůvodnění napadeného rozsudku, zejména z bodů 215. až 246., je zřejmé, z čeho městský soud vycházel a k jakým závěrům dospěl.

[46] Stejně tak se městský soud nedopustil vady nepřezkoumatelnosti v rámci žalobního bodu jdoucího proti hodnocení kumulativních a synergických vlivů. Městský soud v úvodu odkázal na svůj dřívější rozsudek č. j. 10 A 159/2015 - 222 a navazující rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 49/2016 - 198, jejichž závěry doplnil v bodech 219. až 231. napadeného rozsudku o své úvahy a závěry, čímž dostal výše uvedeným požadavkům přezkoumatelnosti.

[47] Co se týče námítka nepřezkoumatelnosti v otázce prioritních typů stanovišť, ani tato není důvodná. Ze samotné argumentace stěžovatelů je zřejmé, že brojí proti právnímu posouzení učiněnému městským soudem. Pokud by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný, neměli by stěžovatelé proti čemu věcně brojit.

3. Nezákonnost spočívající v nesprávném právním posouzení

[48] 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.

[49] 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.

[50] Nejvyšší správní soud k argumentaci stěžovatelů předesílá, 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.“*

pokračování

[51] 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 odkazuje a jeho závěry přebírá. Nad jeho rámec uvádí ke konkrétním kasačním námitkám následující.

3.1. Nesprávné právní posouzení navržených kompenzačních opatření

3.1.1. Obsah kasační stížnosti

[52] Stěžovatelé namítají, 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.

[53] Co se týče kompenzačních opatření v oblasti znečištění ovzduší, v Příloze č. 6 VVURÚ se v tomto směru odkazuje na „Integrovaný krajský program snižování emisí a zlepšení kvality ovzduší na území Aglomerace Hlavní město Praha“. K tomu stěžovatelé především konstatují, že Integrovaný krajský program snižování emisí byl nahrazen PZKO, vydaným v roce 2016, který (na rozdíl od předchozího integrovaného programu) splňoval procesní a formální náležitosti předepsané § 9 zákona o ochraně ovzduší. PZKO přitom obsahoval typově obdobná opatření jako Aktualizace. Jak integrovaný krajský program, tak PZKO obsahovaly katalog opatření směřujících ke snížení znečištění ovzduší z dopravy na celém území hl. města Prahy. Proto se některá opatření z povahy věci mohla vztahovat pouze k centrální části Prahy, naopak jejich aplikace nepřicházela v úvahu v případě oblastí, v nichž má být nově vymezen SOKP. Jednalo se především o opatření spočívající v regulaci intenzity dopravy (zákazy vjezdu, nízkoemisní zóny apod.). Jediná kompenzační opatření z uvedeného výčtu, která by se mohla typově vztahovat k území, v němž je SOKP vymežován, jsou opatření, která neregulují samotný objem dopravy, ale snaží se snížit její dopady, tj. opatření typu výsadby izolační zeleně s protiprašnou funkcí nebo čištění vozovek. Jelikož Aktualizace ani její přílohy neobsahovaly žádný odhad účinnosti kompenzačních opatření (což ostatně navrhovatelé namítali jako její nezákonnost), odkazovali stěžovatelé na odhad účinnosti typově obdobných opatření ve vydaném PZKO pro aglomeraci Praha. Ve vztahu k opatření navrženému v Aktualizaci ohledně výsadby izolační zeleně (v PZKO bylo toto opatření označeno jako AB17 Omezení prašnosti výsadbou liniové zeleně) se jedná pouze o opatření s velice slabým vlivem. Navíc stěžovatelé namítali, že se jedná o opatření s pozitivním vlivem jenom ve vegetačním období, kdy je imisní situace obecně lepší než v zimním období. V této souvislosti lze dále uvést, že přínos výsadby vzrostlé zeleně není jednoznačně kvantifikován a může být sporný, neboť vzrostlé stromy sice zachycují prach, ale zároveň část dříve zachyceného prachu uvolňují, zpomalují proudění větru, a tím mohou rozptylové podmínky naopak zhoršovat.

[54] Stěžovatelé upozornili, že v průběhu řízení před městským soudem došlo ke zrušení převážné části PZKO rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 7. 2. 2018, č. j. 10 A 173/2016 - 119, a to ve výroku I. stanovícím emisní strop pro silniční dopravu, výroku III. obsahujícím opatření ke zlepšení kvality ovzduší a dále výroku IV., který

odkazoval na podmínky stanoviska SEA. Důvodem zrušení byla především nekonkrétnost jednotlivých opatření a absence konkrétního časového plánu k jejich provádění. V době vydání Aktualizace již měl být vydán PZKO, který měl být podkladem mj. také pro územně plánovací dokumentaci (včetně Aktualizace), resp. pro stanoviska dotčených orgánů uplatňovaná v procesu pořizování Aktualizace. PZKO obsahoval opatření AB1 - Realizace páteří sítě kapacitních komunikací pro automobilovou dopravu, jehož vliv byl identifikován jako zásadní z hlediska vlivu na ovzduší, na rozdíl například od opatření ve formě výsadby liniové zeleně, u níž byl vliv identifikován jako pouze malý. V souladu s účelem PZKO bylo, aby obsahoval takové podmínky, jimiž by bylo v rámci ZÚR zabezpečeno, že opatření ve formě SOKP skutečně povede ke snížení znečištění ovzduší, např. tím, že tento koridor bude veden mimo hustě osídlené území. PZKO byl ovšem vydán opožděně a navíc v něm obsažená opatření byla zcela nekonkrétní, což městský soud shledal jako důvod jeho nezákonnosti. Podle stěžovatelů měl městský soud uvedené skutečnosti při rozhodování o zákonnosti Aktualizace zohlednit, a to zejména co se týče konkrétnosti a účinnosti navrhovaných kompenzačních opatření.

[55] Městský soud v napadeném rozsudku uvedl, že v průběhu pořizování ZÚR by mělo být koncepčně prověřeno, nikoliv postaveno na jisto, zda plánované záměry mají vůbec šanci být v budoucnu realizovány z pohledu budoucího zatížení území. Dle stěžovatelů ovšem takto obecně formulovaná kompenzační opatření, bez jakéhokoli (alespoň hrubého) odhadu účinnosti, která navíc byla shledána jiným koncepčním dokumentem jako opatření s pouze malou mírou účinnosti, nemohou splňovat ani uvedenou podmínku „koncepčního prověření realizovatelnosti“. Podle přístupu městského soudu by pro splnění této podmínky postačovalo, aby odpůrce v Aktualizaci uvedl katalog jakýchkoli obecně známých opatření jak bojovat se znečištěním ovzduší, aniž by tato opatření byla vztažena k dotčenému území a aniž by byla odhadnuta jejich účinnost. Takový přístup ovšem dle stěžovatelů nesplňuje podmínku přiměřenosti kompenzačních opatření, vyslovenou v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 7/2011 - 526 a naopak směřuje k onomu nepřipustnému a alibistickému odkazování navrhovatelů na další fáze územního plánování či na územní řízení, jemuž je dle Nejvyššího správního soudu nutné se vyhnout.

[56] Co se týče kompenzačních opatření z hlediska hluku, lze opětovně uvést, že část z nich není ve vztahu k SOKP z povahy věci vůbec použitelná. Rovněž urbanistické opatření v podobě zákazu umísťování chráněných staveb do nadlimitně zasažených území do budoucna nijak neřeší ochranu staveb, které se již v dotčeném území nachází v současnosti. Ohledně použití pasivních protihlukových opatření stěžovatelé namítali, že ta již byla navržena v rámci územních řízení vedených v minulosti na jednotlivé úseky SOKP, přičemž v těchto řízeních byla prokázána nerealizovatelnost povolení SOKP, a to i při aplikaci protihlukových zdí. Odpůrce se ovšem s touto skutečností v Aktualizaci žádným způsobem nevypořádal a ani ve vztahu ke kompenzačním opatřením neuvedl, v čem jsou tato navrhovaná opatření jiná než opatření použitá v předchozích řízeních nebo v čem je situace natolik odlišná, že nyní již lze předpokládat, že bude SOKP v totožné trase realizovatelný. Městský soud se k části argumentace ohledně nepoužitelnosti některých typů opatření v případě SOKP vůbec nevyjádřil a pouze obecně poukázal na to, že ze skutečnosti, že v minulosti bylo v územním řízení prokázáno, že je určitý záměr nepovolitelný, ještě nevyplývá, že by nemohl být ve stejné podobě vymezen v ZÚR, neboť ZÚR je obecný koncepční dokument. Stěžovatelé s takovým posouzením nesouhlasí a

pokračování

považují ho za nesprávné, neboť za uvedené situace opětovně nelze navržená kompenzační opatření považovat za přiměřená a nelze mít za to, že byla realizovatelnost SOKP koncepčně prověřena.

3.1.2. Vyjádření odpůrce

[57] Dle odpůrce stěžovatelé ve svém původním návrhu, stejně jako v kasační stížnosti opakují, že jsou kompenzační opatření nedostatečná a nekonkrétní. To nicméně nemá s jejich právním hodnocením nic společného. Stěžovatelé naopak ve svém důsledku požadují to, aby byla garantována účinnost těchto opatření, což je ovšem možné až na zapovězené úrovni podrobnosti odpovídající územnímu rozhodnutí. Skutečnost, jestli regulace intenzity dopravy (obecně, nikoliv pouze na okruhu) je, nebo není dostatečným kompenzačním opatřením, není věcí právního posouzení. Vznášené námitky navíc byly uvedeny v řízení před soudem prvního stupně a odpůrce se k nim věcně vyjádřil. Není pak chybou městského soudu, že se neujal role věcného přezkumu diskuse na úrovni územního rozhodnutí. Odpůrce upozorňuje na to, že navrhovatelé zaměňují zákonem předjímanou míru obecnosti za své právo být přesvědčeni obsahem napadeného opatření, že je dostatečné. Skutečnost, že pak navrhovatelé nejsou dostatečně přesvědčeni a mají určité pochyby, považují za porušení svého práva. Přezkoumatelnost či dostatečná přesvědčivost je však kategorie objektivní a nelze ji vztahovat k subjektivnímu nazírání neúspěšného účastníka. Pojem přesvědčivosti se navíc vztahuje pouze k právní argumentaci, kdežto technická dokumentace či vyhodnocení vlivů se posuzují formálně.

3.1.3. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[58] Předně je třeba zdůraznit, že Návrh napadá 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.

[59] Zásady územního rozvoje jsou ideální platformou pro zvážení a zohlednění kumulativních a synergických 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 AOs 7/2011 - 526). Stále totiž není jisté, zda a jak bude určitý záměr v budoucnu realizován.

[60] Podstatným je tak v tomto případě, že odpůrce v souladu s výše uvedenými názory Nejvyššího správního soudu a odkazovanou judikaturou řádně navrhl kompenzační

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*“.

[61] 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 neumisťovat chráněné stavby podél koridoru SOKP (nikoliv pouze v dílčím úseku stavby Z/500 a bez možnosti takové stavby za splnění určitých podmínek umístit, což podmínka na s. 60 přílohy č. 6 VVURÚ připouští). Pouhým nahlédnutím do map č. 7 a 8, které jsou přílohou akustické studie, lze seznat, že území nadlimitně zasažená hlukem z pozemní a letecké dopravy jsou situována podél SOKP. Nadlimitně zasažená území hlukem, která nejsou situována podél SOKP, jsou pro posouzení zákonnosti napadené části 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 umisťovat 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).

[62] 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.

[63] 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 vymezil 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 návrhu 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.

3.2. Nesprávné právní posouzení ve vztahu k vyhodnocení vlivů na životní prostředí

3.2.1. Obsah kasační stížnosti

[64] Stěžovatelé v řízení před městským soudem 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 synergické a kumulativní vlivy, které mohou vzniknout v důsledku řešení vymezeného v Aktualizaci.

[65] Co se týče námitky poddimenzovaných dopravních intenzit, městský soud v bodech 199. - 200. svého rozsudku odkázal na svůj předchozí rozsudek ve věci č. j. 10 A 159/2015 – 222 a na něj navazující rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 49/2016 – 198. Zde je ovšem nutné zdůraznit, že v rámci řízení o prvním návrhu na zrušení Aktualizace byla námitka předchozích navrhovatelů formulována odlišně - její podstata tehdy spočívala v tom, že *„v celé dokumentaci AZÚR nejsou nikde zveřejněny číselné přehledy stávajících a očekávaných budoucích dopravních intenzit, resp. že dopravní model s konkrétními hodnotami dopravních zátěží nebyl zveřejněn, není tedy zřejmé, z jakých údajů hodnocení vlivů vychází“*. O takto formulované kasační námitce následně rozhodoval i Nejvyšší správní soud. V nyní projednávané věci byl ovšem obsah návrhového bodu odlišný, byť se rovněž týkal použitých dat dopravních intenzit. Navrhovatelé ovšem nenamítali, že použitá data nebyla zveřejněna, ale že použitá data byla nerealistická a poddimenzovaná. Argumentace městského soudu v nyní napadeném rozsudku je tedy nepřiléhavá a míjí se s podstatou návrhového bodu stěžovatelů. Stěžovatelé tedy mají za to, že jejich argumentace nebyla městským soudem řádně vypořádaná. V daném případě bylo vyhodnocení vlivů Aktualizace modelováno pro výhledový stav, v rámci něhož byly ZÚR HMP vyhodnoceny pro Nulovou variantu a Aktivní variantu rozvoje území. Na str. 168 vyhodnocení SEA se dále uvádí, že předmětem vyhodnocení nejsou pouze předkládané aktualizované dílčí části Aktualizace, ale ZÚR HMP jako celek. Hodnocená Aktivní varianta tak v podstatě představuje stav území v případě realizace všech záměrů vymezených jak v ZÚR HMP vydaných v roce 2009, tak v rámci Aktualizace. Výhledový stav tedy nebyl datován ke konkrétnímu roku, ale byl vztažen k okamžiku, kdy budou realizovány všechny záměry celoměstského významu vymezené v ZÚR HMP ve znění Aktualizace. Tento stav by ovšem zahrnoval kromě dostavby SOKP dokončení Městského okruhu, postavení Břevnovské a Radlické radiály či realizaci nové trasy metra D a další záměry obsažené v ZÚR HMP. V daném případě by byl realistický odhad výhledového stavu pro naplnění všech záměrů v ZÚR HMP přibližně rok 2040 nebo ještě pozdější datum.

[66] Co se týče posouzení kumulativních a synergických vlivů SOKP, stěžovatelé v tomto směru uvedli svou argumentaci v návrhovém bodu 2. 2. Městský soud se k tomuto bodu v napadeném rozsudku vyjadřuje v bodech 215. - 232. Ačkoli se jedná na první pohled o obsáhlou část odůvodnění, z věcného hlediska se opětovně z převážné části míjí s podstatou argumentace navrhovatelů. V bodech 215. - 218. městský soud odkazuje na obsah předchozích rozsudků č. j. 10 A 159/2015 – 222 a č. j. 5 As 49/2016 - 198, které ale nejsou pro danou věc relevantní, neboť se vyjadřovaly k odlišným argumentům tehdejších navrhovatelů. K nynější argumentaci navrhovatelů se tak městský soud věcně vyjádřil až v bodech 229. - 232. napadeného rozsudku.

3.2.2. Vyjádření odpůrce

[67] Dle odpůrce má tento kasační bod dvě roviny. Předně stěžovatelé polemizují s předpokladem napadeného rozsudku, že tato námitka byla již uplatněna v jiném návrhu (částečně shodných a částečně jiných) navrhovatelů a že byla vypořádána, včetně kasačního přezkumu. Poukazují na to, že obsah minulé námítky byl odlišný. Odlišnost pak spatřují v tom, že minule tvrdili absenci číselníků, kdežto nyní tvrdí, že data nejsou realistická. Podle odpůrce ovšem odlišné formulování v podstatě stejného argumentu nezakládá argumentační ani právní novum. Nuance mezi argumenty je nepodstatná. Naopak podstatou argumentu jako celku je polemika se správností vyhodnocení vlivů. Nejde o polemiku právní, ale ryze věcnou, odbornou a právně neuchopitelnou. Odpůrce se k věcným argumentům již věcně vyjádřil v řízení před městským soudem. V kasační stížnosti pak není nic, co by dosavadní odbornou výměnu názorů obohatilo.

[68] V rovině práva a obecné důvěry v procesy právem předpokládané pak odpůrce konstatuje, že zde bylo provedeno vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. To bylo provedeno podle předem daných a zákonem stanovených pravidel osobou, která k tomu má zmocnění. Žádné z těchto pravidel nebylo porušeno, což netvrdí ani stěžovatelé. Celý proces byl pod dozorem nadřízeného orgánu ochrany životního prostředí a veřejnost se k němu mohla vyjadřovat ve společném jednání i veřejném projednání; případné námítky a připomínky bylo nutné vypořádat a proces vypořádání byl veden i za účasti dotčených orgánů ochrany životního prostředí. Výsledek je bez výhrad jako relevantní akceptován širší komunitou odborníků dané oblasti.

3.2.3. Replika stěžovatelů

[69] Stěžovatelé se neztotožňují s názorem odpůrce, že kompenzační opatření jsou faktickým nástrojem a nikoliv právním institutem a že požadují, aby jim byla garantována účinnost těchto opatření, což je ovšem možné až na úrovni podrobnosti odpovídající územnímu rozhodnutí. Ve své kasační stížnosti totiž poukazovali na to, že SOKP má být umístěn v území, které je již nyní nadlimitně zatíženo z hlediska hluku či znečištění ovzduší, přičemž se má jednat o záměr, který má dle odhadů do daného území přivést dopravu o intenzitě 100.000 vozidel/24hod. V takovém případě ovšem musí být v ZÚR koncipována přiměřená kompenzační opatření, jak vyplývá z bodu 112. rozsudku č. j. 1 Ao 7/2011 - 526. Popis navrhovaných opatření pro předcházení, snížení nebo kompenzaci všech zjištěných nebo předpokládaných závažných záporných vlivů na životní prostředí má být ostatně také nezbytnou náležitostí vyhodnocení vlivů na životní prostředí dle přílohy ke stavebnímu zákonu.

[70] Stěžovatelé následně jak v návrhu, tak v kasační stížnosti podrobně rozebrali navržená kompenzační opatření, přičemž u jednotlivých opatření uvedli, z jakého důvodu se nejedná o opatření přiměřená. Opatření navržená v Aktualizaci tedy byla podle nich zcela neurčitá a nekonkrétní a nijak z nich nevyplývalo, že bude SOKP z hlediska veřejnoprávních limitů povolitelný. Navíc městský soud ohledně tohoto bodu odmítl

pokračování

provést celou řadu důkazů navržených navrhovatelem (například data o stavu znečištění ovzduší a důkazy týkající se hodnocení účinnosti kompenzačních opatření v rámci PZKO), a to aniž by tak učinil z relevantních důvodů, v důsledku čehož je jeho rozsudek nezákonný.

3.2.4. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[71] Stěžovatelé stejně jako v návrhu namítají, 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 synergické a kumulativní vlivy, které mohou vzniknout v důsledku řešení vymezeného v Aktualizaci.

[72] 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 další zatěžování území je nepřípustné. 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 neznamena, 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 VVURÚ (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 hospodárneho 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.“

[73] 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* nepřípustné. 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 (viz bod [36]), 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 nezřídka 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 kompenzační 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.

[74] 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

pokračování

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 obzvlášť obezřetně.“ Od takto vyslovených závěrů nemá Nejvyšší správní soud důvodu se odchýlit ani v nyní projednávané věci.

[75] 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 judikturních 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 následné 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 nejhorší možné

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 konkrétně 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, tramvají 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.' (...).

[76] Nejvyšší správní soud má za to, že v projednávaném případě byla jeho dřívější judikatura respektována. Městský soud zkoumal, zda provedené posouzení má předepsané náležitosti, a nikoliv jeho odbornou stránku, neboť takový přezkum správním soudům nepřisluší. 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.

[77] V dané souvislosti Nejvyšší správní soud závěrem v obecné rovině odkazuje 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 nepřípustné. To by ve svém důsledku muselo vést k nulovému rozvoji v některých oblastech, přičemž nelze vyloučit ani zhoršování situace v důsledku absence koncepčního řešení zatíženého území. To je v rozporu se samotným smyslem ZÚR, které musí vymezit plochy a koridory nadmístního významu (§ 36 odst. 1 stavebního zákona) 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. Samotné 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.“

3.3. Nesprávné právní posouzení ohledně posouzení vlivů záměru SOKP na území NATURA 2000

3.3.1. Obsah kasační stížnosti

[78] Stěžovatelé dále ve svém návrhu namítali nezákonnost provedení posouzení vlivů SOKP na území NATURA 2000. V tomto směru přitom uplatnili několik dílčích námitek. Ve vztahu k EVL Kaňon Vltavy u Sedlce namítali jednak neodůvodněnou změnu hodnocení vlivu z významného negativního na „prostý“ negativní, jednak skutečnost, že se v rámci této EVL nachází také prioritní typ stanoviště, proto měly být posouzeny varianty řešení, a dále bylo možné koncepci schválit jen z důvodů týkajících se veřejného zdraví, veřejné bezpečnosti nebo příznivých důsledků nesporného významu pro životní prostředí, což v daném případě nebylo splněno.

[79] Stěžovatelé zdůrazňují, že zpracovatel hodnocení NATURA 2000 zcela opomenul skutečnost, že se v rámci předmětné EVL nachází rovněž prioritní typ stanoviště dle Přílohy č. 4 k nařízení vlády č. 318/2013 Sb. Jelikož se jedná o stanoviště označené symbolem „*“, tak se nepochybně jedná o prioritní typ stanoviště, což akcentoval Nejvyšší správní soud již v rozsudku č. j. 8 Ao 2/2010 - 644. Negativní vlivy (bez ohledu na jejich významnost) na prioritní typy stanovišť jsou regulovány speciální právní úpravou obsaženou v § 45i odst. 10 ZOPK, ve znění účinném ke dni vydání opatření obecné povahy. Navíc je nutno říct, že nebyly splněny ani další podmínky, jež umožňují schválení koncepce, která má negativní vliv na prioritní typ stanoviště, tj. že koncepci lze schválit jen z důvodů týkajících se veřejného zdraví, veřejné bezpečnosti nebo příznivých důsledků nesporného významu pro životní prostředí a že jiné důvody převažujícího veřejného zájmu mohou být důvodem ke schválení jen v souladu se stanoviskem Komise.

[80] Rovněž se městský soud řádně nevypořádal ani s argumentací stěžovatelů týkající se nesprávného posouzení vlivů SOKP na EVL Blatov a Xaverovský háj. K této otázce uvedl, že lokalita není podle VVURÚ koridorem SOKP vůbec ovlivněna a že je umístěna asi 1 km od navrhovaného koridoru SOKP. Toto odůvodnění se však zcela míjí s podstatou argumentace navrhovatelů. Ti totiž ve svém návrhu namítali, že ačkoli se tato lokalita nachází u již realizovaného úseku SOKP 510 Satalice - Běchovice, pokud dojde k propojení tohoto úseku s úseky 511 a 520 navrženými v Aktualizaci, bude intenzita dopravy na tomto úseku diametrálně odlišná, než je v současnosti. S tímto nárůstem dopravy je samozřejmě spojen také nárůst negativních vlivů (hluk, prašnost, imise, vibrace apod.) na okolní prostředí, včetně předmětné EVL. Z tohoto důvodu tedy bylo posouzení NATURA 2000 provedeno nezákonně, pokud opomenulo zohlednit vlivy dostavby úseků SOKP na EVL Blatov a Xaverovský háj.

3.3.2. Vyjádření odpůrce

[81] Dle odpůrce námitka obsahuje odbornou a nikoliv právní výtku, že vyhodnocení nereflexuje jeden typ prioritního stanoviště. Tato výtku byla původně na stranách 28 až 32 žaloby. Odpůrce se s ní vyrovnal na stranách 33 až 37 své repliky k návrhu. Rozebírá tam dopodrobna faktickou stránku věci a právní kontext. Napadený rozsudek pak věc poměrně přesně analyzuje ve svém bodu 241. a násl., kde se implicitně přiklání k právní interpretaci vyjádřené v replice odpůrcem a dochází k závěru, že vyhodnocení nezákonné není. Některé prvky argumentace se nacházejí v celém oddílu „*Ad D) Nesprávné vyhodnocení vlivů na životní prostředí*“ rozsudku. Po jeho přečtení je zcela patrné, že všechny předestřené argumenty, které lze nalézt v návrhu, jsou buďto právně vypořádány, nebo označeny jako právně nevěcné. Závěr o opomenutí je tedy nesprávný.

3.3.3. Replika stěžovatelů

[82] Stěžovatelé v replice převážně zopakovali svou kasační argumentaci. Nesouhlasí s argumenty odpůrce. Ve svém návrhu namítali především, že došlo k zcela neodůvodněné změně hodnocení vlivu SOKP na EVL Kaňon Vltavy u Sedlce z významného negativního (05/2012) na „prostý“ negativní (01/2013) vliv. Městský soud se tímto bodem věcně zabýval toliko v bodě 240. napadeného rozsudku. Hodnocení nikde nespecifikovalo, o jaký územní plán či jeho změnu se jedná, přitom platný Územní plán hl. m. Prahy vlivy SOKP na oblast EVL Kaňon Vltavy u Sedlce řešit nemohl, jelikož v době jeho zpracování nebyla předmětná EVL vyhlášena a stěžovatelům ani není známo, že by vlivy SOKP na tuto oblast byly řešeny v rámci dalších přijatých změn územního plánu. K této argumentaci se ovšem městský soud vůbec nevyjádřil a nic relevantního k ní neuvádí ani odpůrce, což také svědčí o nepřezkoumatelnosti napadeného opatření obecné povahy i rozsudku městského soudu. Uvedená změna hodnocení přitom měla naprosto zásadní význam, neboť v případě zjištění významného negativního vlivu mělo být provedeno hodnocení variant SOKP, což v daném případě nebylo splněno.

3.3.4. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[83] Stěžovatelé namítají, 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.

[84] 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*

pokračování

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 žádná 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.

[85] 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 podmínek 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.

[86] 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).*

[87] 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 zvažovat 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 jejímu 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.

[88] 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.

pokračování

[89] 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.

[90] 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.

4. Shrnutí

[91] Územní samosprávy mají široký prostor pro autonomní rozhodování v oblasti územního plánování, které je nezbytně výsledkem politické procedury. Vůle příslušné politické jednotky je omezena toliko požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování (srov. nálezy 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) interesentů, kteří nebyli úspěšní ve fázi přípravy opatření. Návrh podaný soudem 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.

III. Závěr a náklady řízení

[92] Ze všech shora uvedených důvodů pak dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnosti stěžovatelů a) – e), g), j) nejsou důvodné, a proto je v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[93] O náhradě nákladů řízení v případě navrhovatelů d), e), g), h) a osoby zúčastněné na řízení III) Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 věta první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Navrhovatelé d), e), g), h) a osoba zúčastněná na řízení III) neměli ve věci úspěch, proto jim právo na náhradu nákladů řízení o jejich kasačních stížnostech nevzniklo.

[94] Ostatní navrhovatelé než navrhovatelé d), e), g) a h), tj. navrhovatelé a), b) c) a f), ve věci taktéž úspěch neměli, neboť v řízení před městským soudem neuspěli se svou snahou zrušit napadené opatření obecné povahy a k jeho zrušení nedošlo ani v řízení o kasační stížnosti. Nemají tedy právo na náhradu nákladů řízení. Nebylo však ani důvodu uložit jim povinnost k náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti, které vznikly procesně úspěšným účastníkům řízení o ní, neboť je nezpůsobili (sami kasační stížnost nepodali).

[95] Odpůrce ve věci úspěch měl, podle uvedeného ustanovení by mu tedy právo na náhradu nákladů důvodně vynaložených v řízení o kasačních stížnostech navrhovatelů d), e), g), h) a osoby zúčastněné na řízení III) příslušelo. Z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47, však vyplývá, že žalované správní orgány mají, v případě že se nechají právně zastupovat, právo pouze na náhradu účelně vynaložených nákladů přesahujících jejich běžnou úřední činnost, přičemž „*příkladem může být řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (např. územního plánu) vydaného malou obcí, která nedisponuje odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji nezbytnými pro vedení složitého soudního řízení*“. Tak tomu v případě odpůrce není, neboť ten zcela zřejmě nesplňuje kritérium „malé obce“, která nedisponuje odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji. Ostatně sám odpůrce ve svém vyjádření navrhl, aby Nejvyšší správní soud o nákladech řízení rozhodl tak, že se odpůrci jejich náhrada nepřiznává. Zdejší soud mu tedy náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech nepřiznal.

[96] Osoby zúčastněné na řízení I) a II) nemají podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech, neboť jim soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s jejímž plněním by jim vznikly náklady, a není dán ani důvod zvláštního zřetele hodný pro přiznání jiných nákladů řízení.

[97] Ve věci přitom zdejší soud rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasačních stížnostech zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

pokračování

V Brně dne 30. srpna 2022

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu