



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Petry Weissové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci navrhovatelky: **Letiště Vodochody a.s.**, se sídlem U Letiště 374, Odolena Voda, zast. Mgr. Pavlem Fryntou, advokátem, se sídlem Břevnovská 433/12, Praha 6, proti odpůrci: **Středočeský kraj**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha, zast. JUDr. Janem Brodcem, LL.M., Ph.D., advokátem, se sídlem Rubešova 162/8, Praha 2, za účasti osob účastněných na řízení: I) město Odolena Voda, se sídlem Dolní náměstí 14, Odolena Voda, zast. Mgr. Jiřím Nezhybou, advokátem, se sídlem Údolní 567/33, Brno, II) Ředitelství silnic a dálnic České republiky, se sídlem Na Pankráci 546/56, Praha 4, zast. JUDr. Janem Marečkem, advokátem, se sídlem Na Švihance 1476/1, Praha 2, III) obec Zlončice, se sídlem Zlončice 40, IV) obec Postřižín, se sídlem Pražská 42, Postřižín, V) obec Panenské Břežany, se sídlem Hlavní 17, Panenské Břežany, osoby zúčastněné na řízení III), IV), a V) zast. Mgr. Luděk Šikolou, advokátem, se sídlem Mezibranská 579/7, Praha 1, VI) Letiště Praha, a. s., se sídlem K Letišti 1019/6, Praha 6, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – 2. aktualizace Zásad územního rozvoje Středočeského kraje vydané usnesením zastupitelstva Středočeského kraje č. 022-13/2018/ZK, ze dne 26. 4. 2018, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelky proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 8. 7. 2020, č. j. 43 A 74/2019-137,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Osoby zúčastněné na řízení I) až VI) **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Zastupitelstvo odpůrce usnesením ze dne 26. 4. 2018, č. 022-13/2018/ZK, schválilo vydání 2. aktualizace Zásad územního rozvoje Středočeského kraje (dále jen „zásady územního rozvoje“). Z nich odpůrce vyjmul vybudování mimoúrovňové křižovatký Odolena Voda na dálnici D8 – Veřejně prospěšná stavba D0006 (dále jen „MÚK“), naopak do zásad zahrnul záměr veřejně prospěšné stavby D300 – plocha rozvoje Letiště Václava Havla Praha (dále jen „plocha rozvoje Letiště Václava Havla“).

II.

[2] Navrhovatelka se u Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“) domáhala zrušení zásad územního rozvoje. Krajský soud usnesením ze dne 8. 7. 2020, č. j. 43 A 74/2019-137 (dále jen „napadené usnesení“), návrh odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť shledal, že navrhovatelka není k podání tohoto návrhu aktivně procesně legitimována.

[3] Krajský soud se zabýval otázkou dotčení vlastnického práva navrhovatelky zásadami územního rozvoje, které navrhovatelka spatřovala ve dvou skutečnostech. Jednak v tom, že podmínkou rozšíření letiště Vodochody, které leží na jejích pozemcích, je výstavba infrastruktury letiště včetně vybudování MÚK na pozemcích regulovaných zásadami územního rozvoje. Nebude-li MÚK vybudována, navrhovatelka nesplní podmínku pro vydání kolaudačního rozhodnutí vyplývající ze závazného stanoviska k posouzení vlivů na životní prostředí podle § 10g zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, vydaného dne 14. 8. 2017 Ministerstvem životního prostředí v souvislosti s rozšiřováním letiště Vodochody (dále jen „závazné stanovisko“). Druhou skutečnost představující dotčení svého vlastnického práva stěžovatelka spatřovala v tom, že plocha rozvoje Letiště Václava Havla zahrnující novou přistávací plochu orientovanou severozápadně od jejích pozemků způsobí zvýšení hlukové zátěže a zvýšený pohyb letadel. Tím by mohlo dojít k omezení kapacity pohybu letadel současného letiště Vodochody i budoucího záměru na jeho rozšíření na mezinárodní letiště.

[4] Ve vztahu k prvnímu důvodu (vynětí vybudování MÚK ze zásad územního rozvoje) krajský soud uvedl, že navrhovatelka nenamítá dotčení na svých právech zásadami územního rozvoje, nýbrž tím, že jejich součástí není záměr výstavby MÚK, který podmiňuje rozšíření letiště Vodochody, resp. že tento záměr byl při schvalování aktualizace zásad územního rozvoje z její konečné podoby vyňat. Skutečnost, že zásady územního rozvoje nevydal odpůrce podle navrhovatelčiných představ, však podle krajského soudu ještě neznamená, že jimi došlo ke zkrácení na jejích právech. Právní předpisy nezakotvují subjektivní právo na vymezení určitého funkčního využití území či zanesení konkrétního záměru v územně plánovací dokumentaci. Nadto nikdo nemůže důvodně spoléhat na to, že v územně plánovací dokumentaci budou vymezeny takové podmínky, které zcela odpovídají jeho požadavkům, byť mohou souviset s jím zamýšlenou podnikatelskou činností. Krajský soud upozornil i na to, že i kdyby došlo ke zrušení zásad územního rozvoje, postavení navrhovatelky by se nikterak nezměnilo, neboť MÚK by stále nebyla jejich součástí. K tvrzenému legitimnímu očekávání navrhovatelky pak krajský soud dodal, že zadání zásad územního rozvoje je východiskem celého procesu a jejich konečná podoba nemusí plně korespondovat s jejich zadáním. Navrhovatelka tak nemohla

pokračování

mít legitimní očekávání, že součástí zásad územního rozvoje v jejich schválené podobě bude i záměr vybudování MÚK.

[5] K druhému důvodu (zvýšení hlukové zátěže a zvýšení pohybu letadel v důsledku záměru veřejně prospěšné stavby plochy rozvoje Letiště Václava Havla) pak krajský soud předeslal, že tvrzení o zkrácení navrhovatelky na jejích hmotných právech musí být plausibilní, logicky konsekventní a myslitelné. Z těchto tvrzení tedy musí konkrétně vyplývat, že zásadami územního rozvoje byla přímo dotčena její subjektivní práva. Podle krajského soudu však tvrzení o zkrácení na právech záměrem veřejně prospěšné stavby plochy rozvoje Letiště Václava Havla navrhovatelka uvádí pouze zbytkově v jednom odstavci části svého návrhu, což svědčí o tom, že tento druhý důvod nepředstavuje dostatečně plausibilní tvrzení o dotčení na jejích právech. Krajský soud zopakoval, že zásadami územního rozvoje nedochází k přímé regulaci navrhovatelčiných pozemků. Ta by proto mohla být aktivně procesně legitimovaná pouze v tom případě, že by její pozemky byly určitou aktivitou na regulovaných pozemcích významně dotčeny. Tvrzení navrhovatelky o hlukové zátěži a možném větším pohybu letadel je však obecným tvrzením, které nijak blíže nerozvedla, neupřesnila, ani nedoložila. Tedy konkrétně neuvedla, jakým způsobem by byla ovlivněna její právní sféra, a v jejím návrhu tudíž podle krajského soudu chybí plausibilní tvrzení o zkrácení subjektivních práv.

[6] Krajský soud zdůraznil, že návrh na zrušení opatření obecné povahy (zde zásad územního rozvoje) neslouží k ochraně potenciálních budoucích podnikatelských záměrů navrhovatelky, nacházející se ve fázi zamýšleného vybudování mezinárodního letiště. Doplnil též, že je mu z vlastní úřední činnosti známo, že krajský soud rozsudkem ze dne 24. 6. 2020, č. j. 54 A 68/2019-123, zrušil zásady územního rozvoje v části týkající se plochy rozvoje Letiště Václava Havla. I kdyby tedy navrhovatelka uplatnila alespoň jeden návrhový bod, v němž by napadala zákonnost zásad územního rozvoje (což však krajský soud nepovažoval za splněné), přesto by jej nebylo možno se jím ve vztahu k ploše rozvoje Letiště Václava Havla zabývat, neboť by nebyla splněna podmínka řízení spočívající v existenci opatření obecné povahy, kterým má být zasahováno do jejích práv.

[7] Krajský soud závěrem dodal, že navrhovatelkou odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2007, č. j. 1 Ao 3/2007-60, z něž dovozovala opodstatněnost a dostatečnost tvrzení o své aktivní procesní legitimaci, není na daný případ aplikovatelný. V odkazovaném rozsudku totiž navrhovatelé byli vlastníky pozemků, které byly regulovány opatřením obecné povahy (v podobě stavební uzávěry). V nyní projednávané věci však navrhovatelčiny pozemky nejsou napadenými zásadami územního rozvoje vůbec regulovány a dotčení jejích práv není, slovy zmíněného rozsudku, ani „*velmi pravděpodobné*“.

III.

[8] Navrhovatelka (dále jen „stěžovatelka“) nyní brojí proti napadenému usnesení kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b), c), d) a e) s. ř. s. Navrhuje jej zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Stěžovatelka namítá, že pozemky v jejím vlastnictví se nacházejí v blízkosti území, které je regulováno zásadami územního rozvoje. Jimi byla zkrácena na svém vlastnickém právu podle čl. 11 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), dále na svém právu na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny a rovněž na právu mít možnost uplatňovat svá práva a oprávněné zájmy podle § 4 odst. 4 správního řádu. Stěžovatelka považuje svá tvrzení za dostatečná k prokázání aktivní procesní legitimace, neboť v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, logicky konsekventně tvrdí možnost dotčení své právní sféry příslušným opatřením obecné povahy.

[10] Shodně s tvrzeními, jež uvedla již v návrhu, stěžovatelka opakuje, že dlouhodobě připravuje svůj záměr rozšíření letiště Vodochody na mezinárodní letiště, o čemž jsou informováni zastupitelé odpůrce i veřejnost. Ministerstvo životního prostředí vydalo stěžovatelce souhlasné závazné stanovisko, ve kterém je výslovně obsažena podmínka č. 79 na vybudování MÚK. Záměr na její vybudování však byl ze zásad územního rozvoje nezákonně vypuštěn, aniž bylo provedeno opakované veřejné projednání upraveného návrhu těchto zásad, přitom stavba MÚK je pro stěžovatelčin budoucí záměr zcela stěžejní.

[11] Stěžovatelka má za to, že i plocha rozvoje Letiště Václava Havla se přímo dotýká jejích pozemků, neboť realizací daného záměru může dojít ke zvýšení hlukové zátěže. To by mohlo ztížit jakoukoliv budoucí výstavbu na těchto jejích pozemcích, neboť daná oblast by již byla zatížena tímto hlukem. Zároveň se bude muset řešit pohyb letadel v této oblasti z nové přistávací dráhy na ploše rozvoje Letiště Václava Havla, čímž může dojít k omezení možné kapacity pohybu letadel nejen v rámci současného letiště Vodochody, ale i budoucího záměru na jeho rozšíření na mezinárodní letiště.

[12] Stěžovatelka shrnuje, že pro prokázání aktivní procesní legitimace postačí samotné tvrzení o možnosti dotčení její právní sféry, což v tomto případě splňuje. To, zda jsou její tvrzení důvodná, se má vyhodnotit až při samotném projednání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Mezi stěžovatelčinou právní sférou a pořizováním zásad územního rozvoje je tedy zcela zjevná souvislost a zkrácení na právech ve smyslu § 101a s. ř. s. je nutné chápat širěji i tak, že ke zkrácení došlo v rámci pořizování či projednávání opatření obecné povahy, a proto došlo k tomuto zkrácení i jeho následným vydáním.

[13] Závěrem kasační stížnosti stěžovatelka dodává, že ke zrušení části zásad územního rozvoje (týkající se plochy rozvoje Letiště Václava Havla) došlo až po podání jejího návrhu. Tato skutečnost, kterou krajský soud v napadeném usnesení také zmínil, tudíž nemůže jít k její tíži.

IV.

[14] Odpůrce ve svém vyjádření navrhuje kasační stížnost zamítnout. V podrobnostech odkazuje na odůvodnění napadeného usnesení, se kterým se zcela ztotožňuje.

[15] S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, uvádí, že proti opatření obecné povahy může brojit osoba, jejíž veřejná subjektivní práva mohla být daným opatřením obecné povahy skutečně dotčena.

pokračování

Pokud je takovou osobou vlastník, jehož pozemky nejsou opatřením obecné povahy regulovány, může proti nim brojit pouze v případě, jestliže se aktivita, jejíž provozování bude probíhat na regulovaném území, významně projeví i na jeho pozemku či pozemcích, či povede k významnému snížení hodnoty tohoto majetku. K tomu však musí navrhovatelka logicky, konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení její právní sféry příslušným opatřením obecné povahy a rovněž plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi její právní sférou a územím, jež je regulováno, což v tomto případě navrhovatelka nesplnila.

[16] Podle odpůrce nestačí pouhé tvrzení o nezákonnosti procesního postupu schvalování opatření obecné povahy, nýbrž je nutné tvrdit i konkrétní dotčení na hmotných veřejných subjektivních právech. Procesní vady je možné tvrdit až v případě, kdy je osoba aktivně legitimovaná k návrhu podle § 101a s. ř. s. Navrhovatelka navíc může být dotčena na svých právech pouze existující a účinnou částí územně plánovací dokumentace a nikoliv tím, že tato dokumentace něco neobsahuje. Realizace MÚK by nebyla umožněna, ani pokud by zásady územního rozvoje byly zrušeny. Naopak se navrhovatelka může pokusit učinit takový záměr součástí příslušného územního plánu, a to i vzhledem k tomu, že daný záměr svojí podrobností územnímu plánu odpovídá.

[17] Jedná-li se o významný vliv regulace na stěžovatelčiny pozemky, její tvrzení jsou pouze obecná a strohá, odkazující na možné zvýšení hlukové zátěže a pohybu letadel u těchto jejích pozemků. Taková tvrzení ovšem nejsou plausibilní a nesvědčí o možném významném projevu regulace obsažené v zásadách územního rozvoje na pozemky navrhovatelky. Již na základě prostého porovnání polohy jejích pozemků a polohy plochy rozvoje Letiště Václava Havla je však zjevné, že k žádnému zásahu či významnému ovlivnění jejích pozemků dojít nemůže. Odpůrce v této souvislosti předkládá schéma týkající se nadlimitní hlukové zátěže z obou letišť (Vodochody a Václava Havla) a uzavírá, že nárůst hlukové zátěže v případě rozvoje plochy Letiště Václava Havla bude na pozemcích navrhovatelky nulový či blížíci se nule.

[18] Odpůrce nesouhlasí ani s tvrzením o nárůstu zátěže nad úroveň limitu letadel při spolupůsobení obou letišť, neboť pozemky navrhovatelky se nacházejí zcela mimo osy vzletových a přistávacích drah Letiště Václava Havla.

V.

[19] Osoby zúčastněné na řízení I) a II) svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužily.

[20] Osoby zúčastněné na řízení III) až V) souhlasí s napadeným usnesením. Návrhem na zrušení zásad územního rozvoje se nelze domáhat aktivního vymezení konkrétního záměru v území. Zastupitelstvo odpůrce vyloučilo ve svém usnesení záměr MÚK z předmětu zásad územního rozvoje, avšak řešení jeho doplnění stanovilo jako úkol do budoucna. MÚK tudíž není předmětem zásad územního rozvoje a nelze se vybudování tohoto záměru domáhat návrhem na jejich zrušení. Tvrzení o hlukové zátěži považují uvedené osoby zúčastněné na řízení za zcela účelové, nesouvisející s podstatou a důvody návrhu stěžovatelky.

[21] Osoba zúčastněná na řízení VI) ve svém vyjádření předně shrnuje, že kasační stížnost neobsahuje formální požadavky, neboť stěžovatelka neuvádí konkrétní důvody, pro které kasační stížnost podává, a pouze vyjmenovává všechny důvody uvedené v § 103 odst. 1 s. ř. s.

[22] Ve shodě s odpůrcem se osoba zúčastněná na řízení VI) domnívá, že nedošlo k zásahu do subjektivních práv navrhovatelky, neboť zásady územního rozvoje tuto MÚK neobsahují. Navrhovatelka by se mohla zrušení těchto zásad domáhat teprve tehdy, pokud by záměr MÚK nebylo možné uskutečnit pro jeho rozpor se zásadami územního rozvoje, což se však v tomto případě nestalo. Navíc vybudování MÚK lze řešit územním plánem. Zásady územního rozvoje obecně slouží ke stanovení priorit kraje pro zajištění udržitelného rozvoje území, zpřesnění vymezení rozvojových oblastí, rozvojových os, specifických oblastí ploch a koridorů vymezených v politice územního rozvoje nadmístního významu. MÚK nedosahuje nadmístního významu, a jejím neuvedením v zásadách územního rozvoje proto nemohlo dojít k dotčení kohokoliv na jeho subjektivních právech. Přestože navrhovatelka nebyla dotčena na svých právech, zastupitelstvo odpůrce projevilo dobrou vůli souhlasem s doporučením, že je potřeba doplnit další podklady pro tento záměr a že se jím bude znovu zabývat při schvalování zprávy o uplatnění zásad územního rozvoje. Jejich zrušením by tedy navrhovatelka ničeho nedosáhla.

[23] Námitky ohledně hluku pak podle osoby zúčastněné na řízení VI) nejsou vůbec na místě. Navrhovatelka v rámci celého řízení uvedené tvrzení ani nekonkretizuje ani nedokládá. Zásady územního rozvoje s hlukovými limity pracují a veškeré povinnosti s nimi související bude třeba dodržet.

VI.

[24] Stěžovatelka ve své replice k vyjádření odpůrce a osob zúčastněných na řízení III) až VI) doplňuje, že postupem odpůrce došlo ke zcela zásadnímu pochybení, které zamezilo jakékoliv možnosti vznést námitky či připomínky, neboť po celou dobu pořizování zásad územního rozvoje byla výstavba MÚK jejich součástí a těsně před jejich vydáním došlo k vyloučení tohoto záměru. Stěžovatelka byla tudíž ponechána bez jakékoliv možnosti obrany, a právě z tohoto důvodu došlo uvedenými zásadami územního rozvoje k mimořádnému dotčení jejích subjektivních práv.

[25] K hlukovým limitům pak poukazuje na vyjádření odpůrce, který sám ve svém vyjádření uvádí, že hluková zátěž na pozemcích navrhovatelky bude nulová, případně blízká nule, čímž sám dává najevo, že nějaké hlukové dopady na pozemky navrhovatelky mohou vzniknout. Stěžovatelka z toho dovozuje, že její aktivní procesní legitimace k podání návrhu je dána.

VII.

[26] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

pokračování

[27] Kasační stížnost není důvodná.

[28] Nejvyšší správní soud předesílá, že kasační stížností je napadeno usnesení o odmítnutí návrhu podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Přestože tedy stěžovatelka v kasační stížnosti vyjmenovává všechny důvody vyplývající z § 103 odst. 1 s. ř. s., podle ustálené judikatury lze kasační stížnost proti takovému usnesení podat pouze z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2004, č. j. 7 Azs 13/2004-54, nebo ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005-65). Tento důvod je totiž ve vztahu k důvodům podle písm. a) až d) téhož ustanovení důvodem speciálním. Nejvyšší správní soud se v takovém případě v řízení o kasační stížnosti zabývá výlučně tím, zda byly splněny zákonné předpoklady pro odmítnutí návrhu. Nemůže se naopak však zabývat věcí samou, neboť to před ním nečinil ani krajský soud.

[29] Nejvyšší správní soud se tudíž zabýval výlučně spornou otázkou aktivní procesní legitimace stěžovatelky k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

[30] V této souvislosti je vhodné shrnout, že mezi účastníky řízení není sporné, že stěžovatelčiny pozemky nejsou regulovány zásadami územního rozvoje, které původně obsahovaly vymezení záměru na vybudování MÚK. Tento záměr z nich však zastupitelstvo odpůrce vyňalo s tím, že se jedná o úkol do budoucna.

[31] Podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s., *návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.*

[32] Podle § 36 odst. 1 věty první zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (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.*

[33] Jak přiléhavě uvedl již krajský soud v napadeném usnesení, k otázce aktivní procesní legitimace podle § 101a s. ř. s. se vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120. V něm vyslovil, že „[s]plnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení své právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení. Obecné podmínky přípustnosti návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s. tedy lze formulovat jen ve velmi abstraktní rovině, neboť splnění podmínek § 101a odst. 1 s. ř. s. je v podstatné míře závislé na tom, jaké opatření obecné povahy je napadeno. (...) V případě územních plánů musí navrhovatel především plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace.“

[34] Rozšířeným senátem vyslovený závěr o nutnosti plausibilního tvrzení o existenci vztahu mezi právní sférou navrhovatele a regulovaným územím a o tom, že dotčení práv musí být vůbec myslitelné, nepochybně platí i v případě územnímu plánu nadřazených zásad územního rozvoje, o něž jde v souzené věci.

[35] Aktivně procesně legitimován k podání návrhu na zrušení zásad územního rozvoje je tedy ten, kdo uvede dostatečně plausibilní tvrzení o vazbě mezi regulovaným územím a jeho právní sférou a zároveň musí tvrdit i to, že toto opatření obecné povahy je ze své podstaty vůbec způsobilé do jeho právní sféry zasáhnout.

[36] Stěžovatelka především tvrdila dotčení svých veřejných subjektivních práv zásadami územního rozvoje z důvodu vynětí MÚK z jejich schváleného znění, ač v návrhu zásad územního rozvoje byl záměr na vybudování MÚK obsažen. Toto vypuštění MÚK pak má vliv na stěžovatelčin podnikatelský záměr spočívající v rozšíření letiště Vodochody na mezinárodní letiště; o tomto záměru přitom odpůrce věděl.

[37] Nejvyšší správní soud již ve své judikatuře zabývající se otázkami nástrojů územního plánování v rozsudku ze dne 30. 7. 2021, č. j. 4 As 41/2021-46, uvedl, že „[n]ástroje územního plánování tvoří ucelený hierarchický systém, jehož vyšší stupně jsou nadřizeny stupňům nižším a do značné míry určují jejich obsah. Podstatou systému nástrojů územního plánování je postupná konkretizace jednotlivých obecných záměrů při respektování této hierarchie. Politika územního rozvoje obsahuje záměry jen ve velmi obecné a spíše koncepční podobě. Zásady územního rozvoje tyto záměry dále konkretizují a územní plán obce pak přesně určuje jejich umístění v území. Pro územní plán obce jsou přitom závazné všechny nadřazené nástroje územního plánování, nikoli pouze přímo nadřazené zásady územního rozvoje.“ Z toho vyplývá, že zásady územního rozvoje obsahují konkretizaci politiky územního rozvoje, která je pro ně závazná. Zásady územního rozvoje, o něž se jedná v tomto případě, pak jsou závazným nástrojem pro územní plán, který musí respektovat a konkretizovat v nich obsažené jednotlivé, avšak obecnější, záměry.

[38] Nejvyšší správní soud však ve svých rozsudcích dále ve vztahu k nástrojům územního plánování uzavřel, že vlastník pozemku nemá individuální subjektivní právo na schválení konkrétní podoby územního plánu podle jeho požadavku, tj. aby územní plán umožňoval realizaci předem definovaného (stavebního) záměru vlastníka (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17, ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51, či ze dne 18. 11. 2010, č. j. 7 Ao 5/2010-68). Nejvyšší správní soud přitom zastává názor, že tyto závěry jsou *mutatis mutandis* použitelné i v řízení o návrhu na zrušení zásad územního rozvoje jako územnímu plánu nadřazené územně plánovací dokumentace. Jestliže tedy individuální subjektivní právo na schválení určité konkrétní podoby územního plánu (obsahující určitý stavební záměr) nemá vlastník pozemku (regulovaného územním plánem), pak jej tím spíše nemůže mít vlastník pozemků, ať již přímo či nepřímo sousedících, nadto v případě, jedná-li se o obecnější typ územně plánovací dokumentace, kterými zásady územního rozvoje jsou. Avšak právě to je stěžovatelčin případ.

pokračování

[39] Stěžovatelka individuální subjektivní právo na zahrnutí stavby MÚK do zásad územního rozvoje neměla, tudíž skutečnost, že ve schválených zásadách územního rozvoje, jež jsou předmětem přezkumu v posuzované věci, nebyl tento záměr obsažen, z povahy věci nemohla způsobit dotčení na vlastnickém právu k jejím pozemkům. Podmínka plausibilního tvrzení o tom, že zásady územního rozvoje jsou ze své podstaty vůbec způsobilé do její právní sféry zasáhnout, tudíž není splněna a krajský soud nepochybil, dovodil-li, že aktivní procesní legitimace stěžovatelce v souzené věci nesvědčí.

[40] Nejvyšší správní soud současně zdůrazňuje, že skutečnost, že záměr vybudování MÚK byl ze zásad územního rozvoje vypuštěn, sama o sobě nebrání tomu, aby tento záměr byl uskutečněn. S ohledem na výše citované judikaturní závěry týkající se hierarchie a vzájemného vztahu jednotlivých stupňů územně plánovací dokumentace je totiž nepochybné, že tento záměr není ani po schválení zásad územního rozvoje zcela nepřípustný. Nejenže odpůrce v rámci procesu schvalování zásad územního rozvoje vyslovil, že jej považuje za úkol do budoucna, ale především, což je stěžejní, je možné tento záměr prosadit a posléze realizovat i na základě územního plánu, který, jak shora uvedeno, zásady územního rozvoje konkretizuje. Z ničeho totiž neplyne, a ani stěžovatelka opak netvrdí, že uvedený záměr MÚK by byl se zásadami územního rozvoje v rozporu a zcela zapovězen.

[41] Stěžovatelka v kasační stížnosti uvádí, že tvrzené dotčení jejích práv spočívá především v nezákonném postupu odpůrce (resp. jeho zastupitelstva) při pořizování zásad územního rozvoje, konkrétně jeho druhé aktualizace, jež je předmětem řízení, a to právě proto, že před jeho vydáním a po veřejném projednání, aniž bylo provedeno opakované veřejné projednání, byla vypuštěna MÚK. Nebude-li zákonnost tohoto postupu při pořizování zásad územního rozvoje přezkoumána, jde podle stěžovatelky o svévoli, která nemůže požívat právní ochrany. Legitimní očekávání stěžovatelky v zákonnost správních postupů se tak vytrácí, ač by mělo být chráněno jako základní princip správního práva.

[42] K uvedené námitce legitimního očekávání Nejvyšší správní soud především zdůrazňuje, že ač ji uplatnila již v řízení o návrhu, legitimní očekávání spojovala se svými požadavky na funkční využití daného území, tedy konkrétně se zařazením záměru vybudování MÚK do zásad územního rozvoje právě proto, že byl obsažen v jejich zadání. K tomu krajský soud v odst. 18. napadeného usnesení uvedl, že zadání zásad územního rozvoje (v němž byl tento záměr obsažen) je pouze východiskem celého procesu, aniž ze zákona vyplývá, že výsledek, tedy jejich schválené znění, musí být zcela totožné s obsahem zadání (a odkázal zde přiměřeně na závěry týkající se územních plánů vyplývající z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2019, č. j. 1 As 28/2019-16). S uvedeným se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje.

[43] Nově naproti tomu v kasační stížnosti stěžovatelka dovozuje legitimní očekávání z toho, že odpůrce má v procesu přijímání opatření obecné povahy dodržovat zákonné postupy, což vzhledem k chybějícímu opakovanému veřejnému projednání upravených zásad územního rozvoje (po vypuštění MÚK) nebylo splněno. Tedy tvrdí legitimní očekávání ze zcela odlišných důvodů (dodržení procesu projednání opatření obecné povahy) než v návrhu. Je zřejmé, že krajský soud se otázkou legitimního očekávání mohl

zabývat pouze a jen z důvodů, které stěžovatelka uplatnila v návrhu, což také učinil, a proti těmto jeho závěrům stěžovatelka v kasační stížnosti nebrojí. Nynější nová tvrzení (jež spojují stěžovatelčino legitimní očekávání s jinými dosud neuplatněnými skutečnostmi) pak nemohou být předmětem přezkumu v řízení o kasační stížnosti, jestliže je předtím stěžovatelka neučinila předmětem posouzení v řízení o návrhu, ač jí v tom nic nebránilo. Brání tomu totiž § 104 odst. 4 s. ř. s.

[44] Z uvedeného důvodu a pouze nad rámec potřebného proto ke správným závěrům krajského soudu k této otázce (viz výše) Nejvyšší správní soud dodává, že z řešení navrhovaného v raných fázích územního plánování nelze dovozovat závěr o vytvoření „závazné správní praxe“, resp. překvapivost postupu odpůrce. Tím by byla popřena sama podstata územního plánování (srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-76). Princip legitimního očekávání není možné v oblasti územního plánování aplikovat stejným způsobem jako v klasickém správním řízení, a to mj. vzhledem ke značné diskreci, která náleží územním samosprávám při utváření obsahu jednotlivých typů územně plánovací dokumentace (obdobné závěry vyslovil Nejvyšší správní soud ve vztahu k územnímu plánu v rozsudku ze dne 19. 12. 2012, č. j. 6 AOs 2/2012-27, a tyto lze přiměřeně použít i ve vztahu k nadřazeným zásadám územního rozvoje). Nejvyšší správní soud tudíž uzavírá, že subjektivní právo na ponechání záměru MÚK v zásadách územního rozvoje stěžovatelka v nynějším případě nemá ani z důvodu namítaného legitimního očekávání.

[45] Aktivní procesní legitimaci stěžovatelky nelze dovodit ani ze skutečnosti, že odpůrce (i veřejnost) věděli o jejím podnikatelském záměru (na rozšíření letiště Vodochody na mezinárodní úroveň). Odpůrce se jako územně samosprávný celek nezavázal k podpoře tohoto podnikatelského záměru, a to ani garantováním neměnnosti zásad územního rozvoje, a tudíž nemohl ve stěžovatelce vzbudit jakékoliv legitimní očekávání, že k výstavbě MÚK dojde. Skutečnost, že stěžovatelka na svém projektu začala usilovně pracovat a získala souhlasné závazné stanovisko Ministerstva životního prostředí (v němž jako podmínka pro vydání kolaudačního rozhodnutí na terminál letiště Vodochody byl obsažen požadavek na zprovoznění uvažovaného přivaděče na dálnici D8), jí nezakládá nárok na zachování původního zadání zásad územního rozvoje, které v průběhu projednávání doznaly změn.

[46] Nejvyšší správní soud s ohledem na uvedené souhlasí se závěrem krajského soudu, že vydané zásady územního rozvoje, jejichž součástí není MÚK, nemohou být z podstaty věci, tedy myslitelně, způsobilé stěžovatelku zkrátit na jejích právech k pozemkům v jejím vlastnictví. Stěžovatelka neměla právo na zahrnutí MÚK do zásad územního rozvoje, tudíž nemohla mít ani legitimní očekávání, že uvedený záměr zahrnovat budou.

[47] Krajskému soudu je třeba konečně přisvědčit i v tom, že zrušením zásad územního rozvoje by v daném případě nedošlo k uspokojení stěžovatelčinych požadavků, neboť MÚK by se ani poté nestala součástí zásad územního rozvoje. Jinými slovy, jejich zrušením by se stěžovatelka nedomohla zahrnutí MÚK do jejich znění, a také proto zásady územního rozvoje ve znění vydaném odpůrcem nemohly zkrátit její vlastnické právo a založit její aktivní procesní legitimaci.

pokračování

[48] Z toho, co bylo výše uvedeno, je zřejmé, že stěžovatelka netvrdila, že zásady územního rozvoje jsou ze své podstaty vůbec způsobilé do její právní sféry zasáhnout, a proto nebyla aktivně procesně legitimovaná k podání návrhu na jejich zrušení. Krajský soud tuto otázku posoudil správně.

[49] Stěžovatelka však v kasační stížnosti uvádí, že v návrhu na zrušení opatření obecné povahy dovozovala dotčení svého vlastnického práva řešením přijatým v zásadách územního rozvoje i ze záměru plochy rozvoje letiště Václava Havla, které může zvýšit hluk i množství pohybujících se letadel.

[50] Nejvyšší správní soud především uvádí, že rozsah a podrobnost posouzení jednotlivých návrhových bodů se odvíjí od míry jejich obecnosti. Soudní řízení správní je totiž ovládáno dispoziční zásadou, zakotvenou pro řízení o zrušení opatření obecné povahy v § 101d s. ř. s., podle nějž je soud vázán rozsahem a důvody návrhu. Je tedy zřejmé, že pokud stěžovatelka uplatnila v návrhu pouze obecné námitky, ve stejné rovině obecnosti se nutně pohybují též závěry přijaté krajským soudem. Platí tedy, že obsah a kvalita návrhu zásadně předurčuje obsah a kvalitu rozsudku (srov. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78). To ostatně shodně platí i v řízení o kasační stížnosti.

[51] Podle již citovaného usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 1/2009-120, „*[v]ýjimečně je též představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán (jeho změna) připouští. Typicky půjde o vlastníka pozemku sousedícího s územím regulovaným územním plánem, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho pozemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku.*“ (důraz přidán soudem)

[52] Krajský soud k namítanému vlivu hluku či zvýšeného pohybu letadel v napadeném usnesení uvedl, že stěžovatelka „*[t]ato tvrzení však blíže nerozvádí, neupřesňuje ani nedokládá. Pouze poukazuje na obecný negativní důsledek v podobě zvýšení kapacity pohybu letadel v důsledku orientace nové plochy Letiště Václava Havla Praha, aniž by jakkoli konkretizovala, jakým způsobem může dojít k ovlivnění její právní sféry (ve smyslu uvedené judikatury NSS k významnému dotčení na jejích hmotných právech). Její obecná a nedostatečná tvrzení ani nevyústila v uplatnění odpovídajících návrhových bodů. Je tak nutno konstatovat, že v návrhu absentuje relevantní (plausibilní) tvrzení o zkrácení jejích subjektivních práv.*“ Nejvyšší správní soud se s těmito závěry krajského soudu ztotožňuje.

[53] Nejvyšší správní soud má tedy ve shodě s krajským soudem za to, že stěžovatelčina tvrzení o zkrácení jejích subjektivních práv vlivem hluku či zvýšeného pohybu letadel jsou zcela obecná, aniž v nich stěžovatelka uvádí okolnosti, které by svědčily o významném vlivu přijaté regulace zásadami územního rozvoje (v podobě rozvoje plochy Letiště Václava Havla) na její pozemky či k významnému snížení hodnoty jejího majetku, jak dovodil

rozšířený senát ve zmíněném usnesení č. j. 1 Ao 1/2009-120. Stěžovatelka především vůbec netvrdí, v jaké vzdálenosti od plochy rozvoje Letiště Václava Havla se její pozemky nacházejí, jaký pohyb letadel je s tímto záměrem spojen, a z čeho to dovozuje, jak to ovlivní pohyb letadel na jejím letišti nyní či v návaznosti na její budoucí záměr mezinárodního letiště, ani z čeho dovozuje vliv hluku, o jaké zvýšení hluku se jedná a jak by měl ovlivnit již existující provoz či do budoucna zamýšlený stěžovatelčin záměr. V daném případě tedy s ohledem na obecnost stěžovatelčiných tvrzení nelze dovodit, že se zde jedná o onen výjimečný případ, v němž výše citovaná judikatura Nejvyššího správního soudu dovodila možnost přiznat aktivní procesní legitimaci také osobám jiným, než těm majícím vlastnické či jiné absolutní právo k nemovitosti v regulovaném území.

[54] Nad rámec toho, co k této otázce přiléhavě uvedl již krajský soud (viz zejména odstavce 20. až 23. napadeného usnesení), má Nejvyšší správní soud za to, že v dané věci jsou stěžovatelčina obecná tvrzení o zkrácení práv v důsledku zvýšené intenzity hluku ve vzájemném rozporu. Na jednu stranu stěžovatelka tvrdí, že chce úroveň letiště Vodochody rozšířit na mezinárodní úroveň, provést dostavbu systému pojezdových drah, odbavovacích stání, odbavovacího terminálu a nezbytné infrastruktury zajišťující řádný chod letiště (hangár, hasičská stanice, garáže pro zimní techniku, depo autocisteren, věž řízení letového provozu, parkoviště, obslužné komunikace). Provoz takového letiště, a tím spíše po jeho případném rozšíření na mezinárodní letiště, které je stěžovatelčiným stěžejním podnikatelským záměrem, nepochybně sám o sobě souvisí s vysokým hlukem na pozemcích samotné navrhovatelky a v jejich bezprostředním okolí. Na druhou stranu však stěžovatelka nesouhlasí s vybudováním plochy rozvoje Letiště Václava Havla, byť se zřejmě nenachází v bezprostřední blízkosti jejích pozemků (opak účastníci řízení netvrdí). Z toho je zřejmé, že tvrzení o zkrácení svých práv, tedy o aktivní procesní legitimaci, stěžovatelka dovozuje z aktivity na regulovaných plochách, která má mít vliv na její pozemky a souvisí s provozem jiného letiště, ačkoliv na jejích vlastních pozemcích se rovněž nachází letiště (se záměrem jeho rozšíření) a hluk z něj je tudíž imanentní součástí jeho provozu. Stěžovatelka nikterak blíže neupřesňuje, proč právě hluk související se záměrem plochy rozvoje Letiště Václava Havla na její pozemky je zcela zásadní oproti tomu, který vyplývá z provozu letiště na jejích pozemcích. Zbývá dodat, že tvrzení v kasační stížnosti upozorňující na vyjádření odpůrce, podle nějž *„vliv na nárůst hlukové zátěže na pozemcích navrhovatele bude buď nulový, nebo blížící se nule“*, z čehož dovozuje, že i odpůrce vliv hluku připouští, je v kasační stížnosti tvrzením zcela novým (bez ohledu na to, že je opět je tvrzením veskrze obecným), k němuž nelze v souladu s § 109 odst. 5 s. ř. s. přihlížet.

[55] Taktéž stěžovatelčino tvrzení o vlivu vybudování nové přistávací dráhy Letiště Václava Havla spočívajícím v tom, že může dojít ke zvýšení množství letadel, nezakládá pro svoji naprostou obecnost stěžovatelčinu aktivní procesní legitimaci v dané věci.

[56] Z právě uvedeného je tudíž zřejmé, že obecná a blíže nespecifikovaná tvrzení týkající se zkrácení stěžovatelčiných vlastnických práv záměrem plochy rozvoje Letiště Václava Havla v zásadách územního rozvoje, která jsou nadto uplatňována ryze účelově (vedena úvahou, že pokud je ohrožen záměr na rozšíření jejího letiště z důvodu absence MÚK, který je zjevně pro stěžovatelčin podnikatelský záměr stěžejní, je třeba dovodit

pokračování

zkrácení práv z jiného záměru) nemohou aktivní procesní legitimaci k podání návrhu na zrušení zásad územního rozvoje podle § 101a odst. 1 s. ř. s. založit. Nejvyšší správní soud tedy neshledal důvodnou ani námitku, v níž stěžovatelka krajskému soudu vytýkala pochybení při posouzení aktivní procesní legitimace s ohledem na vlivy hluku a zvýšeného pohybu letadel na regulovaném území.

[57] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nebyl naplněn důvod kasační stížnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., jelikož stěžovatelka nebyla aktivně procesně legitimovaná k podání návrhu na zrušení zásad územního rozvoje a krajský soud v tomto směru dospěl ke správnému závěru, který vyústil v odmítnutí jejího návrhu podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

VIII.

[58] S ohledem na závěry shora uvedené neshledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost důvodnou. V souladu s § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. ji tudíž zamítl.

[59] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Při rozhodování o náhradě nákladů řízení odpůrci vycházel Nejvyšší správní soud z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, podle něhož žalované správní orgány mají, v případě že se nechají právně zastupovat, právo pouze „na náhradu účelně vynaložených nákladů přesahujících jejich běžnou úřední činnost. 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 složitějšího soudního řízení.“ V rozsudku ze dne 25. 8. 2020, č. j. 8 As 102/2018-62, pak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že pokud „nebude prokázán opak, lze vycházet z toho, že obce, které nejsou obcemi s rozšířenou působností, standardně nemají vlastního právníka (osobu s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno k výkonu advokacie, viz § 105 odst. 2 s. ř. s), který by jim byl schopen při obhajování územně plánovací dokumentace pomoci v řízení před Nejvyšším správním soudem. Náklady na advokáta, který je bude zastupovat, tak budou náklady účelně vynaloženými, i pokud nepůjde o stěžovatele, u něhož je takové zastoupení povinné.“ (shodně srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2021, č. j. 8 As 28/2019-50, či ze dne 28. 7. 2021, č. j. 1 As 126/2021-37). V nynějším řízení byl sice odpůrce úspěšný, soud však náklady vynaložené na zastoupení advokátem nehodnotí jako účelně vynaložené, neboť odpůrce jako vyšší územně samosprávný celek disponuje dostatečným personálním zázemím k zajištění účinného hájení jeho práv před soudy. Nejvyšší správní soud tudíž rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

[60] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V tomto řízení však osobám zúčastněným na řízení I) až VI) žádná povinnost uložena nebyla a Nejvyšší správní soud neshledal ani jinou okolnost zvláštního zřetele hodnou, pro kterou by měl k náhradě nákladů podle citovaného ustanovení přistoupit. Ani osoby zúčastněné na řízení I) až VI) tudíž nemají právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 12. ledna 2023

Mgr. Petra Weissová
předsedkyně senátu