



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Davida Hipšra a Lenky Krupičkové v právní věci navrhovatelů: **a) obec Radonice**, se sídlem Na Skále 185, Radonice, **b) obec Jenštejn**, se sídlem 9. května 60, Jenštejn, **c) obec Veleň**, se sídlem Hlavní 7, Veleň, **d) obec Přezletice**, se sídlem Veleňská 48, Přezletice, **e) obec Podolanka**, se sídlem Hlavní 15, Podolanka, **f) A. S.**, **g) městská část Praha-Suchdol**, se sídlem Suchdolské náměstí 3, Praha, všichni zastoupeni Mgr. Pavlem Černým, advokátem se sídlem Údolní 33, Brno, proti odpůrci: **Středočeský kraj**, se sídlem Zborovská 11, Praha, zastoupený JUDr. Janem Brodcem, LL.M. Ph.D., advokátem se sídlem Rubešova 8, Praha, **za účasti** osob zúčastněných na řízení: **I) Ředitelství silnic a dálnic ČR**, se sídlem Na Pankráci 56, Praha, zastoupeno JUDr. Janem Marečkem, advokátem se sídlem Na Švihance 1, Praha, **II) Hlavní město Praha**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha, zastoupeno JUDr. Tomášem Hlaváčkem, advokátem se sídlem Kořenského 15, Praha, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelů a), c), d), e), f), g) proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 12. 3. 2021, č. j. 55 A 58/2019-346,

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 **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Navrhovatelé se návrhem ze dne 30. 7. 2019 domáhali u Krajského soudu v Praze (dále též „krajský soud“) zrušení části opatření obecné povahy – 2. aktualizace Zásad

územního rozvoje Středočeského kraje, schválené usnesením Zastupitelstva Středočeského kraje č. 022-13/2018/ZK ze dne 26. 4. 2018 (dále též „aktualizace“ nebo „OOP“). Požadovali, aby krajský soud zrušil vymezení dvou částí koridoru Silničního okruhu kolem Prahy (dále jen „SOKP“), konkrétně koridor VPS D001 úsek Ruzyně – Březiněves, zahrnující rovněž dvě mimoúrovňové křižovatky a vyvolané přeložky a související stavby (dále též „SOKP D001“) a koridor VPS D011 úsek Březiněves – D10, zahrnující též jednu mimoúrovňovou křižovatku a vyvolané přeložky a související stavby (dále též „SOKP D011“).

[2] Rozsudkem ze dne 12. 3. 2021, č. j. 55 A 58/2019-346, krajský soud návrh zamítl. V odůvodnění uvedl, že všichni navrhovatelé byli aktivně legitimováni k podání návrhu. Návrhová legitimace navrhovatelů a) až e), tj. obcí ve Středočeském kraji, jejichž katastrálními územími prochází koridor SOKP D011, plyne z § 101a odst. 2 s. ř. s. Legitimace navrhovatelky f) se pak opírá o § 101a odst. 1 zákona č. 150/2022 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Tato navrhovatelka totiž vlastní nemovitosti v obci H. ve Středočeském kraji (pozemek p. č. st. X v k. ú. H., jehož součástí je stavba č. p. X), které jsou umístěny v blízkosti koridoru SOKP D001, resp. výdechového komína tunelu Suchdol. K aktivní legitimaci navrhovatelky g) pak soud uvedl, že ta v návrhu tvrdí, že v důsledku vymezení koridoru SOKP D001, jenž prochází i jejím územím, hrozí zhoršení životních podmínek občanů městské části. Vzhledem k tomu, že území navrhovatelky g) bezprostředně přiléhá k území Středočeského kraje a koridor SOKP D001 přechází z jejího území na území Středočeského kraje, lze její tvrzení o ovlivnění životních podmínek občanů navrhovatelky považovat za hájitelné. Pokud by se navrhovatelce g) podařilo dosáhnout zrušení napadeného OOP, stále by byl sice na jejím území vymezen koridor SOKP, ovšem vzhledem k tomu, že by neměl na území Středočeského kraje žádnou návaznost, bylo by buď zcela upuštěno od jeho realizace, nebo by plnil výrazně omezenější funkci, což by ovlivnilo i jeho dopady na území navrhovatelky. Soud tedy shledal, že i navrhovatelce g) svědčí návrhová legitimace v dané věci. Soud dále uvedl, že návrh byl podán ve lhůtě dle § 101b odst. 1 s. ř. s., obsahuje náležitosti vymezené v § 101b odst. 2 s. ř. s., přičemž byly splněny i další podmínky pro věcný přezkum.

[3] Před vypořádáním návrhových námitek soud shrnul obecná východiska přezkumu zásad územního rozvoje. Zejména akcentoval, že zásady územního rozvoje jsou poměrně obecným územněplánovacím nástrojem, neboť stanovují plochy nadmístního významu a určují způsob jejich využití; jsou ovšem závazné pro další postup v územním plánování a stavebním řízení. Soudy vychází z doktríny, podle níž jsou zásahy soudu do územněplánovací dokumentace opodstatněné pouze v případě těžkých pochybení v procesu jejich schvalování, která by se mohla promítnout do sfér subjektivních práv fyzických a právnických osob, přičemž soudy nejsou oprávněny zasahovat do určení funkčního a prostorového uspořádání. Veškeré nezákonnosti napadeného OOP je třeba posuzovat i z pohledu proporcionality mezi namítanou nezákonností a důsledky případného vyhovění návrhu, které by se projevilo v podobě zásahu do práva na samosprávu a zásahu do zájmu samosprávného celku na rozvoji vlastního území. Ke zrušení OOP může soud přistoupit pouze, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku. Stran dokumentu Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území

pokračování

(dále též „VVURÚ“) pak soud zdůraznil, že se jedná o podklad pro vydání zásad územního rozvoje, který řeší vysoce odborné otázky. To se týká nejen té části, v níž jsou posuzovány kumulativní a synergické vlivy, ale i ostatních částí, které se zabývají vyhodnocením vlivů jednotlivých ploch a koridorů na životní prostředí (hodnocení kumulativních a synergických vlivů představuje pouze jednu část tohoto vyhodnocení). Při přezkumu VVURÚ je třeba rovněž dbát na zásady minimalizace soudního zásahu. Soud dodal, že není povolán k tomu, aby hodnotil odbornou stránku věci. Odborné posouzení věci a volba konkrétního řešení je na pořizovateli územněplánovací dokumentace a osobách, které k tomu disponují odpovídajícím vzděláním a erudicí a které pořizovatel zpracováním odborných podkladů pověřil.

[4] Následně krajský soud vypořádal uplatněné námitky a neshledal je důvodnými. Předně neshledal rozpor aktualizace ZÚR s cíli a úkoly územního plánování. Navrhovatelé v této

souvislosti mj. namítali, že v důsledku předmětných záměrů nebudou splněny imisní a hlukové limity, z čehož plyne nemožnost jejich povolení v územním řízení, resp. jejich nerealizovatelnost. Krajský soud jim nepřisvědčil. Zejména uvedl, že smyslem prověření realizovatelnosti záměru na úrovni zásad územního rozvoje je zhodnotit na základě stávajícího stavu životního prostředí a odborného odhadu vlivů záměru na životní prostředí, zda je zcela vyloučeno, že by záměr (v některé z myslitelných podob) mohl splnit veřejnoprávní limity. Naopak není úkolem pořizování zásad územního rozvoje prověřit, že konkrétně definovaný záměr tyto limity splní (to je až úkolem územního řízení). Ani skutečnost, že území je zatíženo nad rámec limitů stanovených složkovými právními předpisy práva životního prostředí, přitom neznamena, že by v rámci zásad územního rozvoje nemohl být vymezen další koridor, jenž je rovněž potenciálním zdrojem znečištění. Vypustit návrh koridoru z obsahu zásad územního rozvoje lze pouze za podmínky, že již na této úrovni územního plánování je spolehlivě prokázáno, že záměr (bez ohledu na jeho přesné umístění v území, parametry záměru a kompenzační opatření, včetně např. opatření organizačních) nebude možné v územním řízení povolit. To však prokázáno nebylo. Nevyplývá to ani z tvrzení a podkladů předložených navrhovateli. Důvodným krajský soud neshledal ani návrhový bod, ve kterém navrhovatelé poukazovali na nedostatečnost kompenzačních opatření souvisejících s předmětnými koridory. Podle názoru krajského soudu navržená opatření dostala dikci zákona a požadavků judikatury Nejvyššího správního soudu. Nelze souhlasit ani s tím, že by kompenzační opatření byla vymezena příliš obecně. Úkolem územního plánování je vytvářet územní podmínky pro minimalizaci vlivů záměrů na životní prostředí, nikoliv projektovat konkrétní opatření, která budou realizována. Tato opatření mohou mít nesčíslně podob, přičemž nemusí bezpodmínečně lemovat SOKP jako takový, ale mohou spočívat i v provedení úprav v jiné části území (např. výměně povrchu stávající komunikace, která je významným zdrojem hluku). Teprve v územním řízení musí být předložen seznam již konkrétních kompenzačních opatření, jimiž se má docílit dodržení veřejnoprávních předpisů. Na úrovni zásad územního rozvoje nelze požadovat exaktní doložení účinnosti kompenzačních opatření, např. pomocí hlukové studie a rozptylové studie.

[5] Krajský soud nepřisvědčil ani návrhovému bodu poukazujícímu na nedostatečné posouzení synergických a kumulativních vlivů ve smyslu bodu 6 přílohy stavebního

zákona, podle něhož má vyhodnocení vlivů na životní prostředí obsahovat zhodnocení stávajících a předpokládaných vlivů navrhovaných variant politiky územního rozvoje nebo územně plánovací dokumentace, včetně vlivů sekundárních, synergických, kumulativních, krátkodobých, střednědobých a dlouhodobých, trvalých a přechodných, kladných a záporných, a navazující judikatury Nejvyššího správního soudu. Ačkoliv některé vlivy, resp. jejich kumulace nebyly explicitně zhodnoceny, v daném konkrétním případě to nevyvolává nutnost zrušení OOP. Takový postup není v rozporu ani s předchozí judikaturou Krajského soudu v Praze, která byla vydána přímo k zásadám územního rozvoje Středočeského kraje, resp. navazující judikaturou Nejvyššího správního soudu. Nedostatky, které vytkly soudy vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů původních Zásad územního rozvoje Středočeského kraje, se ve VVURÚ aktualizace ZÚR nevyskytují. Kvalita vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů aktualizace ZÚR je neporovnatelná s kvalitou vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů původních Zásad územního rozvoje Středočeského kraje. Soud k tomu akcentoval i to, že žádný z navrhovatelů ve svých připomínkách ani námitkách nenamítl, že nebyly vyhodnoceny případné kumulativní či synergické vlivy koridoru SOKP D001, resp. SOKP D011 s některým z dalších koridorů či záměrů, které navrhovatelé výslovně zmiňují v návrhu na zrušení části opatření obecné povahy. Podle soudu navrhovatelé svým návrhem po soudu žádají, aby provedl posouzení odborné otázky, k němuž není sám oprávněn, aniž se však domáhali odpovídajícího odborného vysvětlení v procesu pořizování aktualizace ZÚR, které jim mohl poskytnout odpůrce ve spolupráci se zpracovatelem VVURÚ v rozhodnutí o námitkách, resp. připomínkách. Tuto vysoce odbornou otázku navrhovatelé otevírají až v soudním řízení, aniž by přitom bylo možno bez dalšího zpracovateli VVURÚ vytýkat, že se k této otázce sám iniciativně nevyjádřil ve VVURÚ. Podle soudu se nabízí dvě možnosti procesního postupu soudu. Buď se soud nebude návrhovým bodem navrhovatelů zabývat z důvodu, že jej měli uplatnit v procesu pořizování aktualizace ZÚR, nebo umožní zpracovateli VVURÚ, aby teprve v soudním řízení vysvětlil, jak uvažoval o možné kumulaci či synergii vlivů koridoru SOKP D001, resp. SOKP D011 s koridory či záměry, na které navrhovatelé poukázali v návrhu na zrušení části opatření obecné povahy. První z možností nemá oporu v právní úpravě ani judikatuře, neboť nedostatek procesní aktivity navrhovatele v průběhu pořizování územněplánovací dokumentace má za následek pouze to, že se v soudním řízení nemůže domáhat posouzení přiměřenosti řešení obsaženého v územněplánovací dokumentaci. Argumentace, kterou uplatnili navrhovatelé, se ovšem netýká přiměřenosti napadeného OOP, nýbrž namítané vady procesu pořizování napadeného OOP, která má spočívat v neúplném zjištění skutkového stavu, neboť v rámci posouzení vlivů koridorů SOKP D001 a SOKP D011 nebyly zohledněny kumulativní a synergické vlivy s některými údajně relevantními koridory či záměry. Soud proto postupoval druhým způsobem a při jednání vyslechl zpracovatele VVURÚ za účelem objasnění otázky, jak zpracovatel VVURÚ (resp. celý řešitelský tým) uvažoval o možnosti vzniku kumulativních a synergických vlivů mezi koridory SOKP a koridory, resp. záměry, na které poukazují navrhovatelé. Vyjádření hlavního projektanta VVURÚ RNDr. K., resp. Mgr. M. (člena řešitelského týmu) potvrdilo, že došlo k dostatečnému posouzení kumulativních a synergických vlivů. Byly hodnoceny i kumulativní a synergické vlivy koridoru SOKP D001 a koridoru D010 – dálnice D7 (pouze v důsledku technického nedopatření není koridor D010 uveden v tabulce č. 6.1 VVURÚ, jeho kumulace se SOKP D001 však vyplývá z předchozích částí VVURÚ). Dálnice D7 v tomto úseku již existuje, a její vlivy jsou v rámci aktualizace ZÚR zohledněny. Uvedená vada tak podle soudu

pokračování

neměla vliv na zákonnost OOP. To stejné platí i pro absenci vyhodnocení kumulativních vlivů koridorů SOKP D011 a D201, které rovněž mělo být obsaženo ve VVURÚ. I přestože je VVURÚ zásadním podkladem pro vydání aktualizace ZÚR, nelze bez dalšího dovozovat, že z důvodu dílčího formálního nedostatku VVURÚ je třeba napadené OOP zrušit. K takovému postupu tenduje i judikatura Nejvyššího správního soudu. Ta ukládá dbát na proporcionalitu mezi předpokládanými důsledky zjištěné vady a následky zrušení opatření obecné povahy. Připouští přitom zrušit OOP pouze v případě, že došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku. K takovým vadám však nedošlo.

[6] Soud dále neshledal případným požadavek navrhovatelů, aby v rámci vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů bylo zohledněno i jedno z možných projekčních řešení Suchdolského tunelu. S poukazem na judikaturu dovodil, že pokud určité řešení svou konkrétností spadá do hierarchicky nižší územněplánovací dokumentace nebo do rozhodování v území, popř. na úseku stavebního řádu, nemůže být v takových podrobnostech vymezeno v zásadách územního rozvoje. Vzhledem k tomu, že na úsek koridoru SOKP D001 zahrnující Suchdolský tunel ještě nebylo vydáno územní rozhodnutí ani stanovisko EIA, nejedná se o situaci, kdy by bylo možné výjimečně již v rámci pořizování zásad územního rozvoje zohlednit konkrétní parametry záměru Suchdolského tunelu. Požadavek navrhovatelů bude muset být splněn v rámci posuzování vlivů záměru na životní prostředí (projektová EIA), kdy bude třeba posuzovat vlivy konkrétního projektu. Důvodnou neshledal krajský soud ani další návrhovou argumentaci. Uzavřel, že předmětné OOP bylo vydáno v souladu se zákonem, přičemž k jeho zrušení nevedou ani dílčí vady v procesu pořizování OOP, resp. VVURÚ. Z uvedených důvodů proto návrh zamítl. Rozsudek krajského soudu je v plném znění dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

II.

[7] Proti rozsudku krajského soudu podali navrhovatelé a), c), d), e), f), g) (dále též „stěžovatelé“) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Z hlediska věcného vypořádání kasační stížnosti identifikoval Nejvyšší správní soud následující okruhy námitek stěžovatelů, které pro přehlednost uspořádal následovně. V prvním okruhu námitek stěžovatelé poukazovali na vady v řízení před krajským soudem ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., zejména pak na nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu. Návazně poukazovali na vady dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. K tomu zejména uvedli, že skutková zjištění, z nichž odpůrce v napadeném opatření obecné povahy vycházel, nemají oporu ve spise. To se podle stěžovatelů týká zejména posouzení synergických a kumulativních vlivů. Podle stěžovatelů podkladové zdroje a data použité ve VVURÚ byly neaktuální a nevhodně zvolené, a proto postrádaly potřebnou vypovídající hodnotu. Z tohoto důvodu nemohl být správně zjištěn skutkový stav a ani nemohla být řádně provedena identifikace kumulativních a dalších vlivů, jejichž zjištění a posouzení vyžaduje stavební zákon, resp. příloha ke stavebnímu zákonu. Nesouhlasili ani s navazující argumentací krajského soudu. V dalším okruhu námitek dovozovali nesprávné posouzení

realizovatelnosti předmětných záměrů. Podle názoru stěžovatelů krajský soud pochybil, pokud dovodil, že odpůrce realizovatelnost koridorů, resp. celého SOKP dostatečně posoudil. Podle stěžovatelů postup odpůrce a krajského soudu neodpovídá požadavkům judikatury Nejvyššího správního soudu, zejména pak rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526. Krajský soud pochybil i tím, že neprovedl navržené důkazy (bod 73 napadeného rozsudku). Obsáhle polemizovali i s dalšími dílčími závěry krajského soudu a dovozovali jejich nepřipadnost. V navazujícím stížním bodě stěžovatelé namítali nesprávné posouzení kompenzačních opatření. Nesouhlasili s hodnocením krajského soudu v bodě 68 rozsudku. Podle stěžovatelů aktualizace neobsahuje přiměřená kompenzační opatření (ve smyslu bodu 112 rozsudku č. j. 1 Ao 7/2011-526). Podle stěžovatelů jsou navržená opatření obecná, resp. neurčitá. Povinností odpůrce bylo posoudit i účinnost navržených opatření. V dalším stížním bodě stěžovatelé dovozovali nezákonnost posouzení kumulativních a synergických vlivů. Podle názoru stěžovatelů odpůrce nedostal požadavkům dřívější judikatury stran daného území. Nepřipadný je i postup krajského soudu, který vycházel z vyjádření zpracovatele VVURÚ RNDr. K. při soudním jednání. Nedostatek VVURÚ, spočívající v opomenutí posouzení kumulativních a synergických vlivů SOKP s některými konkrétními záměry v území, představuje takovou vadu podkladů, z nichž odpůrce při vydávání OOP vycházel, že ji nelze zhojit v řízení před soudem, ale bylo třeba bez dalšího přistoupit ke zrušení OOP. I další závěry krajského soudu stran kumulativních a synergických závěrů považují za nepřipadné. V následném stížním bodě stěžovatelé poukazovali na vadu řízení. To spatřují v tom, že jim krajský soud nezaslal vyjádření ze dne 10. 3. 2021 Mgr. J. K. (člena řešitelského týmu zpracovatele VVURÚ, o které se opíral RNDr. K.) stran výdechů ze Suchdolského tunelu. Podle stěžovatelů by měl Nejvyšší správní soud z tohoto důvodu rozsudek krajského soudu zrušit, neboť uvedené vyjádření soudem nebylo doručeno stěžovatelům a ani jim nebyla dána možnost se s jeho obsahem podrobně seznámit před ústním jednáním a reagovat na něj formou odborné oponentury. Tímto došlo k porušení práva stěžovatelů na spravedlivý proces. Nesouhlasili ani s věcným posouzením krajského soudu, který dovodil, že v rámci pořizování zásad územního rozvoje nelze zohlednit konkrétní parametry záměru Suchdolského tunelu, neboť se jedná o záležitost přesahující svou podrobností míru obecnosti ZÚR. Takovému závěru odporuje obsah přiložené Rozptylové studie (zpracované v rámci 1. aktualizace předmětných zásad společností ATEM – Ateliér ekologických modelů, s. r. o.) Zpracovatel na několika místech této rozptylové studie uvedl, že v rámci modelových výpočtů zahrnul mezi bodové zdroje znečištění ovzduší také výdechy odvětrávání tunelů na území hl. m. Prahy. Výdech tunelu měl být v rámci VVURÚ zohledněn především proto, že jeho vlivy na okolní prostředí rozhodně nelze označit za zanedbatelné. V této souvislosti stěžovatelé poukázali i na Exhalační studii zpracovanou pro záměr SOKP 518 Ruzyně – Suchdol (Pragoprojekt, a. s., 10/2004), z níž vyplývá zásadní vliv výdechu tunelu na své okolí. Z uvedených důvodů stěžovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud zrušil kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu a napadené OOP v částech vymezujících koridory VPS D011 a VPS D001, popř. alternativně pouze zrušil kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu. Požádali o přiznání náhrady nákladů řízení.

III.

pokračování

[8] Nejvyšší správní soud zaslal kasační stížnost k vyjádření odpůrci. Odpůrce ve svém vyjádření předně uvedl, že kasační stížnost byla podána opožděně. Lhůta pro podání kasační stížnosti uplynula dne 5. 4. 2021, kasační stížnost byla podána až dne 6. 4. 2021. Nad rámec toho se odpůrce vyjádřil k jednotlivým kasačním námitkám. Zejména uvedl, že odpůrce realizovatelnost záměrů SOKP D001 a SOKP D011 prověřil zákonem stanoveným způsobem, přičemž krajský soud posoudil předmětnou námitku rovněž v souladu s právní úpravou. Nesouhlasil ani s námitkou poukazující na obecnost navržených kompenzačních opatření. Stanovování účinnosti kompenzačních opatření není vzhledem k veřejnoprávním limitům na úrovni obecnosti zásad územního rozvoje možné a s ohledem na § 36 odst. 3 in fine stavebního zákona ani dovolené. Krajský soud správně posoudil i námitku poukazující na nedostatečné posouzení synergických a kumulativních vlivů. Odpůrce v tomto ohledu považuje za nutné zdůraznit, že v rámci VVURÚ se z hlediska kumulativních a synergických vlivů vyhodnocují záměry, u nichž lze takové jevy vůbec rozumně předpokládat z hlediska autorizované osoby. Tyto záměry jsou nejprve identifikovány a následně vyhodnoceny. Jak identifikace, tak vyhodnocení těchto záměrů je přitom ryze odbornou otázkou. Je přitom zřejmé, že obsahem VVURÚ nemůže být popis jevů či záměrů, které nejsou identifikovány jako významné, u nichž vzájemné působení nelze předpokládat, ani popis příslušných důvodů, proč tomu tak je (proč zrovna ty a ty záměry nejsou významné a proč nejsou vyhodnocovány). V takovém případě by se totiž z VVURÚ stal rozsahem obłudný dokument, jehož přidaná hodnota by byla nulová. Stěžovatelé přitom nezmiňují v kasační stížnosti jednu zcela zásadní skutečnost, a sice že neuplatnili námitku či připomínku nevyhodnocení předmětných záměrů v řízení o vydání napadeného opatření obecné povahy. Uvedená námitka byla poprvé uplatněna až v řízení před Krajským soudem v Praze. Vadným neshledal odpůrce ani postup krajského soudu, který vyslechl RNDr. K. a přečetl vyjádření Mgr. K. během ústního jednání. K tomu uvedl, že vyjádření bylo celé přečteno při jednání s tím, že doprovodné obrazové podklady byly promítnuty na velkoplošné obrazovce. Ostatně, uvedená vyjádření se podávala k návrhovým bodům samotných navrhovatelů, kteří si museli být vědomi tohoto, že diskuze k danému tématu bude odborná a měli tedy být na tuto skutečnost připraveni. Je rovněž třeba dodat, že navrhovatelé uvedenou námitku (o tom, že jim vyjádření nebylo zasláno před jednáním) nevznесли během tohoto jednání, ale uplatňují ji až v řízení o kasační stížnosti. Během jednání namítali toliko skutečnost, že RNDr. K. byl přítomen čtení vyjádření Mgr. K. Odpůrce dále uvedl, že postup krajského soudu v dané věci neodporuje ani předchozí judikatuře. Vady, pro které došlo dříve k rušení zásad, se v daném případě nevyskytují. K nutnosti aktualizace podkladů pak odpůrce uvedl, že nelze po zpracovateli VVURÚ požadovat, aby neustále (v průběhu řízení o vydání opatření povahy) aktualizoval podklady a z nich čerpané údaje (mapy, výpočty, odhady, posouzení, závěry), jelikož takto změněné VVURÚ by následně muselo být znovu předkládáno dotčeným orgánům či dotčeným osobám. Takový požadavek je tedy evidentně zcela nereálný a nesmyslný. Odpůrce navrhl kasační stížnost odmítnout, popř. zamítnout. Odpůrce požádal i o přiznání náhrady nákladů řízení.

[9] Osoba zúčastněná na řízení I se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila s rozsudkem krajského soudu. Nad jeho rámec zejména uvedla, že odpůrce realizovatelnost záměrů SOKP D001 a SOKP D011 prověřil zákonem stanoveným způsobem. Krajský soud se všemi uvedenými námitkami navrhovatelů stran nerealizovatelnosti záměrů zabýval a své závěry náležitě odůvodnil v bodech 60 až 65 odůvodnění napadeného

rozsudku. Nesouhlasila ani s námitkou, že navržená kompenzační opatření jsou obecná a nepřezkoumatelná i co se týče jejich odhadované účinnosti. Navrhovatelé opakovaně nerespektují obecnou úroveň regulace v zásadách územního rozvoje a jejich zákonem stanovený obsah, který v nich vylučuje konkrétní vyčíslování účinnosti kompenzačních opatření. Dále uvedla, že ve VVURÚ nemusí být mezi sebou hodnoceny záměry, jejichž vlivy se na základě odborného odhadu nepředpokládají. Není chybou, pokud zpracovatel provede vyhodnocení pouze těch kumulativních a synergických vlivů, které lze vůbec rozumně předpokládat (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2013, č. j. 4 AOs 1/2012-105). Akcentovala i to, že navrhovatelé v řízení o vydání opatření obecné povahy neuplatnili relevantní námitky proti nevyhodnocení některých záměrů ve VVURÚ. Pokud by navrhovatelé své argumenty uplatnili již v procesu vydávání napadeného opatření obecné povahy, odpůrce by na ně mohl a musel reagovat již v rámci vypořádání příslušných námitek či připomínek. Krajský soud nepochybil ani tím, že vyslechl RNDr. K. a přečetl vyjádření Mgr. K. Námitky navrhovatelů, týkající se tunelového výdechu, byly podrobně vypořádány s tím, že imisní vlivy daného úseku SOKP jako takového samozřejmě byly v rámci VVURÚ brány v úvahu, avšak technické řešení odvedení těchto imisí tunelovým výdechem není v míře podrobností zásad územního rozvoje předmětem řešení a ani toto technické řešení nepředstavuje žádný další zdroj znečištění vedle úseku SOKP jako takového (viz bod 167 odůvodnění napadeného rozsudku). I v dalších ohledech se ztotožnila s rozsudkem krajského soudu. Navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[10] Osoba zúčastněná na řízení II se ve svém vyjádření rovněž ztotožnila s rozsudkem krajského soudu. Jeho argumentaci rozvedla ke stížným námitkám. Podle jejího názoru došlo k řádnému posouzení realizovatelnosti SOKP, resp. kompenzačních opatření. Náležitě byly posouzeny i kumulativní a synergické vlivy. V řízení nedošlo ani k žádným podstatným vadám. Stěžovatelé namítají, že vyhodnocení bylo doplněno výsledkem RNDr. K., což považují za nezákonné, protože v procesu soudního přezkumu zásad nelze jejich nezákonnosti odstraňovat. Tato námitka ovšem není důvodná, protože výsledkem bylo pouze ověřeno, že vyhodnocení, jak bylo vyhotoveno v minulosti, obsahuje všechny informace. Samotná povaha či obsah vyhodnocení nebyl dotčen. K namítané vadě řízení spočívající v nezaslání vyjádření ze dne 10. 3. 2021 pak osoba zúčastněná na řízení uvedla, že tento bod nepovažuje za důvodný, protože navrhovatelé měli možnost se s přípisem seznámit během ústního projednání. Podle osoby zúčastněné nedošlo ani k nesprávnému posouzení aktuálnosti podkladů pro VVURÚ. Právní úprava nestanoví žádné kritérium, které by stanovovalo expiraci podkladů a jejich použitelnosti. Ta je dána povahou procesu, který je na jednu stranu dlouhodobý, a na druhou stranu zpravidla na počátku podkladově fixovaný. Případná podkladová změna během procesu by vedla nezbytně k zopakování některých kroků, oddálení přijetí konečného opatření a v tom důsledku i k vytvoření další prodlevy. Z uvedených důvodů navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

IV.

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

pokračování

[12] Nejvyšší správní soud předesílá, že nesouhlasí s odpůrcem, že by kasační stížnost stěžovatelů byla podána opožděně. Rozsudek byl zástupci stěžovatelů doručen dne 22. 3. 2021, přičemž lhůta pro podání kasační stížnosti uplynula dne 6. 4. 2021 (dne 5. 4. 2021 bylo Velikonoční pondělí). Kasační stížnost byla podána dne 6. 4. 2021, tedy včas.

[13] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou.

[14] Kasační stížnost směřuje proti rozsudku krajského soudu, kterým byl zamítnut návrh navrhovatelů domáhající se zrušení části opatření obecné povahy – 2. aktualizace Zásad územního rozvoje Středočeského kraje, konkrétně dvou částí koridoru Silničního okruhu kolem Prahy („SOKP“). Předně se jedná o koridor VPS D001 úsek Ruzyně – Březiněves („SOKP D001“) a dále o koridor VPS D011 úsek Březiněves – D10 („SOKP D011“).

[15] Zásady územního rozvoje, resp. jejich aktualizace vydávané rovněž ve formě OOP, jsou zvláštním správním aktem smíšené povahy, jenž má relativně abstraktní charakter. Jde o správní akt dílem právní, dílem odborné a ve výsledku politické povahy, který stanoví základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezí plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití a kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v jejich využití (blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016-198, či usnesení Ústavního soudu k zásadám územního rozvoje Jihomoravského kraje – usnesení ze dne 28. 4. 2020, sp. zn. IV. ÚS 2682/19).

[16] Z uvedené a další judikatury dále vyplývá, že správní soudy jsou při přezkumu opatření obecné povahy povinny postupovat zdrženlivě a respektovat právo na autonomní rozhodování samosprávy. Např. v rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, zdejší 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 nesčíslně podob a ve své 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 popsanych 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.“*

[17] Je právem samosprávy uspořádat své územní poměry podle vlastních představ, přičemž do postupů samosprávy lze zasahovat pouze omezeně; nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci. Jak uvedl zdejší soud např.

v rozsudku ze dne 16. 3. 2020, č. j. 1 As 245/2019-38: „Rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území [...] je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu daného územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci.“ Obdobně viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, č. 2552/2012 Sb. NSS, bod 114, ze dne 28. 3. 2013, č. j. 1 Aos 3/2012-59, ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008-88, ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011-42, ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016-198, a ze dne 25. 7. 2017, č. j. 1 As 15/2016-85.

[18] Na uvedené navázal soud např. v rozsudcích ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008-88, ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011-42, 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. Např. v rozsudku ze dne 28. 3. 2013, č. j. 1 Aos 3/2012-59, soud akcentoval „nutnost přistupovat k hodnocení přiměřenosti v nich obsažené regulace s nejvyšší opatrností a zdrženlivostí. Je totiž třeba ji posuzovat v kontextu práva obce (či kraje) na samosprávu, které inherentně zahrnuje i právo uspořádat své územní poměry podle vlastních představ (rozsudky Nejvyšší správní soud ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008-88, a ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011-42, bod [32]). V případě územního plánování jde totiž vždy 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 nespočetně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu.“

[19] Z uvedeného vyšel i rozsudek ze dne 12. 5. 2016, č. j. 6 As 174/2015-72, ve kterém Nejvyšší správní soud 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. „V řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. soud hodnotí opatření obecné povahy jako celek. K jeho zrušení by měl přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující 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 (pověšinou procesních) pochybení, která by mohla být jednotlivě vnímána jako nální, ale ve svém úhrnu představují podstatný zásah do veřejných subjektivních práv stěžovatelů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644, ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103 nebo ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 Aos 3/2013-96.“ Výše uvedené závěry 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 12. 5. 2016,

pokračování

č. j. 6 As 174/2015-72, 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.

[20] Uvedené závěry přitom přebírá i judikatura vztahující se k soudnímu přezkumu zásad územního rozvoje, resp. jejich aktualizace (k tomu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016-198).

[21] Z další judikatury zabývající se soudním přezkumem aktualizace zásad územního rozvoje pak vyplývá, že změna záměru neotevívá soudům cestu k přezkumu zákonnosti záměrů v celém jejich rozsahu, nýbrž pouze v rozsahu jejich změn, tedy v rozsahu aktualizace (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2017, č. j. 1 As 15/2016-85). I v případě návrhu směřujícího proti aktualizaci zásad územního rozvoje je soud vázán dispoziční zásadou. Aktualizaci může posuzovat pouze v rozsahu uvedeném v návrhu (§ 101d s. ř. s. a rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 77/2015-35, č. j. 6 As 176/2015-31, č. j. 6 As 106/2017-26). Níže uvedené odůvodnění rozsudku se proto vztahuje pouze k těm částem aktualizace, proti kterým brojili navrhovatelé svým návrhem.

[22] Nejvyšší správní soud se předně (v souladu s logikou soudního přezkumu) zabýval existencí vad ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Podle uvedeného ustanovení lze rozsudek krajského soudu zrušit z důvodu nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Jak vyplývá z konstantní judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení za nedůvodnou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97 a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004-62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-76). Tato kritéria napadený rozsudek splňuje, neboť je z jeho odůvodnění zcela zřejmé, jakými úvahami byl při posouzení věci v rozsahu žalobních bodů krajský soud veden a k jakému závěru na jejich základě dospěl. Krajský soud důkladně vypořádal všechny návrhové body. Jeho argumentace je zcela vyčerpávající (rozsudek krajského soudu čítá 59 stran) a plně srozumitelná. Krajský soud se nedopustil ani žádných jiných vad, pro které by bylo třeba přistoupit ke kasaci jeho rozsudku (k nim viz podrobněji další části rozsudku). Nesouhlas stěžovatele s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013-30, ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010-163 atd.).

[23] Stěžovatelé dále poukazovali na stížní důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení platí, že kasační stížnost lze podat z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým

způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost. K takovým vadám nedošlo.

[24] Podle názoru Nejvyššího správního soudu byl skutkový stav stran všech v návrhu na zrušení části aktualizace akcentovaných otázek zjištěn dostatečně a zcela v souladu s úmyslem zákonodárce – viz důvodovou zprávu k zákonu č. 350/2012 (sněmovní tisk č. 573, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, volební období 2010 – 2013, dostupný na www.psp.cz); požadavek správního řádu na zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, je nutné v případě zásad územního rozvoje uplatňovat v rozsahu odpovídající povaze daného (koncepčního) dokumentu. Tomuto imperativu bylo v dané věci dostáno. Nejvyšší správní soud tedy nepřitakává stěžovatelům v tvrzení, že skutková podstata, z níž odpůrce v napadené aktualizaci vycházel, nemá oporu ve spise a pro tuto důvodně vytýkanou vadu měl krajský soud napadené části aktualizace zrušit. Nelze souhlasit ani s tím, že by podklady, na základě kterých bylo zpracováno VVURÚ, byly neaktuální, resp. nevhodně zvolené. Podle názoru Nejvyššího správního soudu si pořizovatel VVURÚ, resp. odpůrce obstarali dostatek aktuálních a relevantních podkladů. Podrobněji se soud dostatečností posouzení kumulativních a synergických vlivů zabývá dále. K požadavku stěžovatelů požadujícím nutnost aktualizace všech podkladů (zejména pak těch stran synergických a kumulativních vlivů) přesně v okamžiku schválení OOP, pak soud konstatuje, že takový výklad v konečném důsledku brání přijetí jakýchkoliv zásad územního rozvoje. Jak správně uvedl krajský soud, je třeba brát v potaz fakticitu a náročnost spojenou s procesem pořizování zásad územního rozvoje, popř. jejich aktualizace. S ohledem na délku procesu zpracování zásad územního rozvoje či jejich aktualizace je nezbytné v určitý čas podkladová data *zafixovat* a vycházet z odhadů a prognóz budoucího vývoje. Soud by se při hodnocení aktuálnosti podkladů měl zaměřit zejména na to, zda údaje, z nichž bylo při pořizování zásad územního rozvoje či jejich aktualizaci vycházeno, nebyly zjevně zastaralé, nepodložené či neobjektivní, resp. zda se jednalo o podklady, které lze s přihlédnutím k charakteru zásad územního rozvoje považovat za přijatelné pro posouzení vlivů na životní prostředí, a v jejich rámci též synergických a kumulativních vlivů, na této úrovni územního plánování (srov. bod 150 rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 81/2016-157, rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. 12. 2017, č. j. 65 A 3/2017-931, který obstál i v soudním přezkumu před Nejvyšším správním soudem a následně Ústavním soudem). I podle názoru kasačního soudu bylo výše uvedeným povinností dostáno. Zpracovatel VVURÚ vycházel z dostatečných a aktuálních dat. Ostatně, ani stěžovatelé v kasační stížnosti nepředložili žádný takový podklad, který by měl bez dalšího vyvolat závěr o nutnosti bezvýjimečné aktualizace podkladů, na základě kterých je postaveno VVURÚ, resp. nutnost zrušení OOP z tohoto důvodu. Soud zde opakovaně připomíná i povahu daného dokumentu. Zásady územního rozvoje jsou koncepčním dokumentem, který má relativně abstraktní charakter. Jde o správní akt dílem právní, dílem odborné a ve výsledku politické povahy, který stanoví základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezí plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití a kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v jejich využití (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016-198). Nejvyšší správní soud dodává, že v řízení nedošlo ani k jiným zásadním vadám v řízení před

pokračování

odpůrcem, resp. pořizovatelem VVURÚ, že by bylo nutno OOP zrušit. To nelze považovat ani za nepřezkoumatelné, nesrozumitelné, či jinak vadné v intenzitě vyvolávající nutnost jeho zrušení (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007-84, ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109, ze dne 28. 3. 2013, č. j. 7 As 92/2012-41, ze dne 16. 7. 2014, č. j. 3 As 111/2013-25, ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, ze dne 28. 3. 2013, č. j. 1 Aos 3/2012-59, ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008-88, ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011-42, ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016-198, ze dne 27. 7. 2017, č. j. 1 As 15/2016-85, ze dne 16. 3. 2020, č. j. 1 As 245/2019-38). Takových vad se odpůrce, resp. pořizovatel VVURÚ nedopustil ani při posuzování synergických a kumulativních vlivů (k nim podrobněji viz dále).

[25] Stěžovatelé dále dovozovali naplnění stížního důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení platí, že kasační stížnost lze podat i z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Jak vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu, důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je dán, pokud soud při svém rozhodování aplikoval na posuzovanou věc jiný právní předpis (normu), než který na věc dopadá, nebo pokud byl soudem sice aplikován správný právní předpis, avšak nebyl správně vyložen. O nesprávné posouzení právní otázky může jít také tehdy, pokud by byl vyvozen nesprávný právní závěr z jinak správně zjištěného skutkového stavu věci (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2011, č. j. 6 Ads 126/2011-124).

[26] Nejvyšší správní soud neshledal, že by se krajský soud takové nezákonnosti dopustil. Soud předně konstatuje, že stěžovatelé v kasační stížnosti zčásti opakují argumentaci, kterou již uvedli v návrhu. K takovým námitkám soud uvádí, že kasační stížnost je opravný prostředek proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu (§ 102 s. ř. s.). Nejvyššímu správnímu soudu 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. Řízení o kasační stížnosti je přitom 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. 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 atp.).

[27] Např. v posledně uvedeném rozsudku se Nejvyšší správní soud zabýval rozsahem přezkumu v případě obdobně koncipované kasační stížnosti směřující proti rozsudku městského soudu, ve kterém byla rovněž posuzována aktualizace zásad územního rozvoje. Nejvyšší správní soud zejména uvedl, že kasační stížnost je mimořádným opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí soudu, přičemž jak vyplývá ze spisu, ten již 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 zásad územního rozvoje jako takové. 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“). Stěžovatelé napadli rozsudek městského soudu z důvodů, které výslovně nepodřadili pod žádný z důvodů podle § 103 odst. 1 s. ř. s. Lze však učinit závěr, že rozsudek městského soudu je napadán z důvodů podle písm. a), b) a d) citovaného ustanovení. Zároveň je ovšem třeba zdůraznit, že kasační 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 územního rozvoje 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.“*

[28] Výše uvedené lze přiměřeně aplikovat i na danou věc. Krajský soud se velmi důkladně zabýval jednotlivými návrhovými námitkami. Jeho rozsudek čítá téměř 60 stran, na kterých se podrobně zabývá návrhovou argumentací. Podle názoru kasačního soudu má jeho argumentace plnou oporu v právní úpravě a navazující judikatuře. Nejvyšší správní soud se proto s jeho posouzením plně ztotožnil a v plném rozsahu ho přejímá. Z tohoto důvodu nemohl soud shledat případnou ani polemiku stěžovatelů s jednotlivými body rozsudku krajského soudu. Nad rámec rozsudku krajského soudu a k jednotlivým kasačním námitkám dodává kasační soud následující.

[29] Nejprve se kasační soud zabýval námitkami, ve kterých stěžovatelé dovozovali nesprávné posouzení realizovatelnosti předmětných záměrů. Podle názoru stěžovatelů krajský soud pochybil, pokud dovodil, že odpůrce realizovatelnost koridorů, resp. celého SOKP dostatečně posoudil. Stěžovatelé jsou názoru, že postup odpůrce a návazně i krajského soudu neodpovídá požadavkům judikatury Nejvyššího správního soudu, zejména pak rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526 (dále též rozsudek „č. j. 1 Ao 7/2011-526“, či pouze rozsudek „sp. zn. 1 Ao 7/2011“). Krajský soud pochybil i tím, že neprovedl navržené důkazy (bod 73 rozsudku).

[30] Nejvyšší správní soud uvedené argumentaci nepřisvědčil.

[31] Soud považuje za nutné nejprve shrnout právní úpravu stran zásad územního rozvoje, resp. územního plánování. Podle § 18 a násl. stavebního zákona je cílem územního plánování vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích. Územní plánování zajišťuje předpoklady pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Za tím účelem sleduje společenský a hospodářský potenciál rozvoje. Orgány územního plánování postupem podle tohoto

pokračování

zákona koordinují veřejné i soukromé záměry změn v území, výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území a konkretizují ochranu veřejných zájmů vyplývajících z tohoto zákona a zvláštních právních předpisů. Územní plánování ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví. Přitom chrání krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti. S ohledem na to určuje podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajišťuje ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků. Zastavitelné plochy se vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území.

[32] Úkoly územního plánování jsou pak vymezeny v § 19 stavebního zákona. Patří mezi ně zejména a) zjišťovat a posuzovat stav území, jeho přírodní, kulturní a civilizační hodnoty, b) stanovovat koncepci rozvoje území, včetně urbanistické koncepce s ohledem na hodnoty a podmínky území, c) prověřovat a posuzovat potřebu změn v území, veřejný zájem na jejich provedení, jejich přínosy, problémy, rizika s ohledem například na veřejné zdraví, životní prostředí, geologickou stavbu území, vliv na veřejnou infrastrukturu a na její hospodárné využívání, d) stanovovat urbanistické, architektonické a estetické požadavky na využívání a prostorové uspořádání území a na jeho změny, zejména na umístění, uspořádání a řešení staveb a veřejných prostranství, e) stanovovat podmínky pro provedení změn v území, zejména pak pro umístění a uspořádání staveb s ohledem na stávající charakter a hodnoty území a na využitelnost navazujícího území, f) stanovovat pořadí provádění změn v území, g) vytvářet v území podmínky pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, a to především přírodě blízkým způsobem, h) vytvářet v území podmínky pro odstraňování důsledků náhlých hospodářských změn, i) stanovovat podmínky pro obnovu a rozvoj sídelní struktury, pro kvalitní bydlení a pro rozvoj rekreace a cestovního ruchu, j) prověřovat a vytvářet v území podmínky pro hospodárné vynakládání prostředků z veřejných rozpočtů na změny v území, m) vytvářet podmínky pro ochranu území podle zvláštních právních předpisů před negativními vlivy záměrů na území a navrhopvat kompenzační opatření, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak, n) regulovat rozsah ploch pro využívání přírodních zdrojů atp. Úkolem územního plánování je také posouzení vlivů politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje nebo územního plánu na udržitelný rozvoj území.

[33] Konkrétně se zásadám územního rozvoje věnuje § 36 a násl. stavebního zákona. Podle uvedeného ustanovení 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. Současně s návrhem zásad územního rozvoje se zpracovává vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, resp. vyhodnocení vlivů na životní prostředí, ve kterém se uvedou a vyhodnotí zjištěné a předpokládané závažné vlivy zásad územního rozvoje na životní prostředí a přijatelné alternativy naplňující cíle zásad územního rozvoje.

[34] Proces přijímání zásad územního rozvoje je popsán v § 37 a násl. stavebního zákona. Podle tohoto ustanovení návrh zásad územního rozvoje pořídí krajský úřad na základě

zadání nebo zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje. K návrhu zásad územního rozvoje krajský úřad zajistí vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Krajský úřad oznámí místo a dobu společného jednání o návrhu zásad územního rozvoje a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území jednotlivě nejméně 15 dnů předem dotčeným orgánům, ministerstvu a sousedním krajům. Dotčené orgány vyzve k uplatnění stanovisek ve lhůtě 30 dnů ode dne jednání, ve stejné lhůtě mohou sousední kraje uplatnit připomínky. K později uplatněným stanoviskům a připomínkám se nepřihlíží. Krajský úřad doručí návrh zásad územního rozvoje a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území veřejnou vyhláškou. Do 30 dnů ode dne doručení může k návrhu a vyhodnocení každý uplatnit u krajského úřadu písemné připomínky. K později uplatněným připomínkám se nepřihlíží. Podle § 38 a násl. stavebního zákona pak krajský úřad vyhodnotí výsledky projednání návrhu zásad územního rozvoje a zajistí řešení případných rozporů. Následně zajistí svolání veřejného projednání, po kterém vyhodnotí výsledky projednání a zpracuje s ohledem na veřejné zájmy návrh rozhodnutí o námitkách a návrh vyhodnocení připomínek.

[35] Podle § 40 stavebního zákona krajský úřad přezkoumává soulad návrhu zásad územního rozvoje zejména: a) s politikou územního rozvoje a územním rozvojovým plánem, b) s cíli a úkoly územního plánování, c) s požadavky tohoto zákona a jeho prováděcích právních předpisů, d) s požadavky zvláštních právních předpisů a se stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů, popřípadě s výsledkem řešení rozporů. Součástí odůvodnění zásad územního rozvoje je kromě náležitostí vyplývajících ze správního řádu zejména a) výsledek přezkoumání, b) základní informace o výsledcích vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území včetně výsledků vyhodnocení vlivů na životní prostředí, c) stanovisko podle § 37 odst. 6, d) sdělení, jak bylo toto stanovisko zohledněno, s uvedením závažných důvodů, pokud některé požadavky nebo podmínky zohledněny nebyly, e) komplexní zdůvodnění přijatého řešení včetně vybrané varianty. Podle § 41 stavebního zákona následně krajský úřad předloží zastupitelstvu kraje návrh na vydání zásad územního rozvoje s jejich odůvodněním. Zastupitelstvo kraje si před vydáním zásad územního rozvoje ověří, zdali nejsou v rozporu s politikou územního rozvoje, se stanovisky dotčených orgánů nebo výsledkem řešení rozporu a se stanoviskem ministerstva.

[36] Aktualizace zásad územního rozvoje je upravena v § 42 stavebního zákona. Při aktualizaci zásad územního rozvoje na základě schválené zprávy o jejich uplatňování se v měněných částech postupuje obdobně podle ustanovení § 36 až 41 stavebního zákona. Krajský úřad zajistí vyhotovení úplného znění zásad územního rozvoje po vydání poslední aktualizace a toto vyhotovení po nabytí účinnosti aktualizace opatří záznamem o účinnosti. Aktualizace zásad územního rozvoje včetně zkráceného postupu pořízení aktualizace se zpracovává, projednává a vydává v rozsahu měněných částí.

[37] Z uvedeného vyplývá, že i v případě aktualizace zásad územního rozvoje je třeba dostát cílům a úkolům územního plánování, mj. požadavku na vytváření předpokladů pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území. Stěžovatelé namítají, že napadené OOP neplní uvedený cíl. S poukazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu (zejména rozsudek č. j. 1 Ao 7/2011-526) dovozují, že záměr SOKP je nerealizovatelný z důvodu překračování limitů znečištění ovzduší a hluku.

pokračování

[38] Podle názoru Nejvyššího správního soudu bylo v případě předmětné aktualizace provedeno náležité posouzení souladnosti s úkoly a cíli územního plánování vč. otázky realizovatelnosti záměru (srov. rozsudky zdejšího soudu ze dne 30. 5. 2019, č. j. 2 As 122/2018-512, či ze dne 21. 10. 2019, č. j. 6 Ao 3/2009-76). K tomu odkazuje soud zejména na odůvodnění OOP (zejména str. 79 a násl.), resp. na Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (VVÚRÚ), ve kterých byl zkoumán soulad předmětných záměrů s cíli a úkoly územního plánování vč. stěžovateli akcentovaného cíle. V uvedených dokumentech byl důsledně zkoumán soulad se stavebním zákonem (mj. i právě s § 18 a § 19), složkovými předpisy, jakož i se základními programovými a koncepčními dokumenty na úrovni České republiky a Středočeského kraje. Byly dostatečně posouzeny i vlivy jednotlivých záměrů a to i v kombinaci s dalšími vlivy a přijata opatření pro předcházení, snížení nebo kompenzaci zjištěných nebo předpokládaných záporných vlivů na životní prostředí. I další postup odpovídal právní úpravě a judikatuře. Např. v rozsudku č. j. 1 Ao 7/2011-526 Nejvyšší správní soud uvedl, 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 nepřijatelné. 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 povahy věci dostat do rozporu s imisními limity znečištění ovzduší či nejvyššími přípustnými hodnotami hluku. To na rozdíl od rozhodnutí o umístění stavby, které již míří k bezprostřední realizaci záměru, a tedy i k případnému zásahu do stavu ovzduší a hluku. [...] Ve vztahu k položené námitce lze provedené úvahy sumarizovat takto. Navrhovatelé zajisté mohou namítat, že odpůrce při přijímání ZÚR zcela odhlédl od překračování imisních limitů znečištění ovzduší a nejvyšších přípustných hodnot hluku v řešeném území, resp. že se nevypořádal se stanovisky dotčených orgánů či s HIA a námitkami v tomto ohledu vedenými. Nemohou však úspěšně tvrdit, že vymezení koridorů nových staveb silniční infrastruktury v území, v němž jsou limity či hodnoty překračovány, samo o sobě představuje rozpor se zákazem zatěžování tohoto území lidskou činností nad míru únosného zatížení.“* Uvedená východiska přejímá i pozdější judikatura Nejvyššího správního soudu, např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016-198, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2019, č. j. 2 As 122/2018-512, který obstál i před Ústavním soudem (usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 4. 2020, sp. zn. IV. ÚS 2682/19).

[39] Z označené judikatury tedy vyplývá, že ani překročení limitů hluku a znečištění ovzduší neznamená nemožnost přijetí zásad územního rozvoje (jejich aktualizace).

Vymezení koridorů v zásadách územního rozvoje se nemůže z povahy věci dostat do rozporu s imisními limity znečištění ovzduší či nejvyššími přípustnými hodnotami hluku. Z uvedené judikatury dále vyplývá, že není úkolem pořizovatele zásad územního rozvoje (resp. zpracovatele VVURÚ), aby na úrovni pořizování zásad územního rozvoje prokázal, že záměr, pro nějž se vymezuje koridor, bude splňovat podmínky pro jeho povolení v územním řízení. Smyslem prověření realizovatelnosti záměru na úrovni zásad územního rozvoje je zhodnotit na základě stávajícího stavu životního prostředí a odborného odhadu vlivů záměru na životní prostředí, zda je zcela vyloučeno, že by záměr (v některé z myslitelných podob) mohl splnit veřejnoprávní limity. Jinými slovy, smyslem VVURÚ je prověřit, zda není *a priori* vyloučeno, aby byl daný záměr do území umístěn. Konkrétní prověření limitů je již úkolem územního řízení.

[40] Přesně v souladu s uvedeným nahlížel na předmětnou aktualizaci i krajský soud. Správně uvedl, že vymezení plochy či koridoru v zásadách územního rozvoje nemůže samo o sobě mít za následek zvýšení zatížení území nad rámec veřejnoprávních limitů. V této fázi územního plánování je nicméně třeba přihlédnout nejen ke stávajícímu zatížení území, ale též k tomu, jaké vlivy na toto zatížení bude mít záměr, pro nějž je vymezována plocha či koridor, a to i v kumulaci s jinými záměry a po zohlednění realizovatelných kompenzačních opatření. Smyslem takového prověření na úrovni zásad územního rozvoje je jednak vhodným způsobem uspořádat záměry v území a vytvořit územní podmínky pro snížení vlivů jednotlivých záměrů na území (případně provést selekci záměrů v závislosti na jejich prioritě a možných alternativách), jednak zabránit tomu, aby byly vynakládány další prostředky na nižší úrovni územního plánování a na úrovni přípravy projektové dokumentace konkrétní podoby záměru, jestliže lze již na úrovni podrobnosti zásad územního rozvoje uzavřít, že záměr, pro nějž má být koridor vymezen, nelze bez ohledu na jeho konkrétní lokalizaci (v rámci vymezeného koridoru), jeho technické provedení a podobu kompenzačních opatření povolit. Cílem takového prověření je, aby nebylo území blokováno pro jiný způsob využití a aby nebyly vynakládány finanční prostředky na další koncepční a projektovou přípravu záměru (na úrovni územního plánování obcí a územního řízení). Vypustit návrh koridoru z obsahu zásad územního rozvoje lze ovšem pouze za podmínky, že již na této úrovni územního plánování je spolehlivě prokázáno, že záměr (bez ohledu na jeho přesné umístění v území, parametry záměru a kompenzační opatření, včetně např. opatření organizačních) nebude možné v územním řízení povolit. Taková situace je vzhledem k relativní obecnosti zásad územního rozvoje spíše ojedinělá a v dané situaci nenastala. Z VVURÚ vyplývá, že stávající zatížení životního prostředí v území, jímž prochází koridory SOKP, bylo vzato v úvahu. Zpracovatel VVURÚ dospěl k závěru, že na úrovni zásad územního rozvoje nelze učinit závěr, že by koridor nemohl být vymezen (např. z důvodu nedodržení veřejnoprávních limitů stanovených k ochraně životního prostředí a veřejného zdraví). Naopak shledal, že koridory SOKP D001 a SOKP D011 budou mít významný pozitivní dopad na oblasti, kde v současnosti dochází k překračování limitů (území hlavního města Prahy). VVURÚ identifikuje i problematické části koridoru, kde může docházet k významnějšímu zatížení nejbližší zástavby znečištěním ovzduší či hlukem, v tomto ohledu se však počítá s kompenzačními opatřeními (viz dále). Nutno dodat, že ani sami navrhovatelé (stěžovatelé) nepředložili žádné odborné podklady, které by prokazovaly, že bez ohledu na konkrétní způsob provedení záměru SOKP (v rámci koridorů SOKP D001 a SOKP D011 vymezených v napadeném OOP)

pokračování

nebude možné záměr v územním řízení povolit z důvodu nesplnění hlukových a imisních limitů.

[41] Lze souhlasit i s tím, že smyslem prověření realizovatelnosti záměru na úrovni zásad územního rozvoje je zhodnotit na základě stávajícího stavu životního prostředí a odborného odhadu vlivů záměru na životní prostředí, zda je zcela vyloučeno, že by záměr (v některé z myslitelných podob) mohl splnit veřejnoprávní limity. Z toho však nelze dovozovat povinnost prověřit, že konkrétně definovaný záměr tyto limity splní. To je až úkolem územního řízení. Pro fázi pořizování zásad územního rozvoje postačí prověřit, zda má záměr, pro nějž se koridor vymezuje, šanci být povolen. Závěr, že tato šance existuje, znamená, že lze na úrovni zásad územního rozvoje koridor vymezit a dále jej podrobněji prověřit na úrovni územního plánu obcí a v územním řízení. K uvedeným závěrům viz i rozsudek č. j. 1 Ao 7/2011-526. Ten konstatuje, že územní řízení lze označit za jeden z nejdůležitějších momentů, v němž se prostřednictvím závazných veřejnoprávních limitů projevuje princip přípustné míry znečišťování životního prostředí, podle něž území nesmí být zatěžováno lidskou činností nad míru únosného zatížení. *„Naproti tomu na úrovni zásad územního rozvoje je třeba k tomuto principu, jakož i k citovaným ustanovením zákona o ochraně ovzduší a zákona o ochraně veřejného zdraví, přistupovat odlišně. [...] V průběhu pořizování zásad by mělo být koncepčně prověřeno, zda plánované záměry mají vůbec šanci být v budoucnu realizovány (např. i z pohledu budoucího zatížení území), a preventivně tak bránit vynakládání energie a peněz na projekty zcela nesmyslné, nerealizovatelné či (veřejnoprávně) nepovolitelné, nebo na projekty směřující k použití nezákonných praktik typu salami-slicing (salámová metoda). Na vymezování jednotlivých záměrů v zásadách územního rozvoje je tedy třeba nahlížet celostním způsobem, a to zvláště tehdy, je-li zamýšleno vícero záměrů v již dosti zatížené části území (imisemi, hlukem apod.). To jinými slovy znamená, že při stanovení požadavků na uspořádání a využití území a úkolů pro územní plánování ve vztahu k určitému záměru musí být zohledněna jak současná zátěž území, tak i veškeré plánované záměry, kumulace jejichž vlivů by mohla mít negativní vliv na ovzduší a hlukovou situaci v dané oblasti. V případě zjištění takových vlivů by měla být též koncipována přiměřená kompenzační opatření.“* Lze dodat, že předpokladem prokázání splnění všech limitů je znalost všech relevantních údajů (mj. znalost přesného umístění záměru, jeho parametrů atp.). Takové údaje však jsou povětšinou známy až ve fázi územního řízení. V něm žadatel o vydání územní rozhodnutí předkládá již konkrétní záměr. V tomto územním řízení je pak úkolem příslušného stavebního úřadu posoudit mj. i limity využití území vč. imisních limitů znečištění ovzduší, limitů hluku. V případě, že limity splněny nejsou, je oprávněn nepřipustit umístění takové stavby (podrobněji viz vedle rozsudku č. j. 1 Ao 7/2011-526 i rozsudek č. j. 1 As 135/2011-246).

[42] Nejvyšší správní soud neshledává nic nezákonného ani na argumentaci v bodě 62 rozsudku. Tam uvedenou argumentaci nelze považovat za odporující právní úpravě či dokonce čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Krajský soud svým výkladem nezakládá nepřipustně rozdílný důkazní standard. Stěžovatelé argumentaci krajského soudu překrucují a vytrhávají z ní dílčí části. I podle názoru kasačního soudu odpůrce splnil v řízení o vydání napadeného opatření obecné povahy zákonné povinnosti, přičemž pokud navrhovatelé rozporovali závěry některých odborných podkladů (zejména VVURÚ), byli logicky povinni tato svá tvrzení prokázat. Není pravdou ani to, že by z rozsudku krajského soudu vyplývala faktická nemožnost jakéhokoliv navrhovatele uspět

se svým návrhem na zrušení zásad územního rozvoje. Ostatně např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 7/2011-526 je důkazem, že lze uspět s návrhem na zrušení zásad územního rozvoje. Nejvyšší správní soud souhlasí i s další argumentací krajského soudu.

[43] Důvodem ke zrušení rozsudku krajského soudu není ani argumentace v bodě 73 rozsudku. Krajský soud řádně zdůvodnil, z jakého důvodu nevyhověl návrhu na provedení důkazu rozhodnutími z roku 2010 ve věci územního řízení (k jednomu úseku SOKP) a Nejvyšší správní soud nemá, co by mu vytknul. Správně akcentoval odlišnosti obou řízení (řízení ve věcech zásad územního rozvoje a územního řízení) a jejich předmětů. Dokonce ani negativní výsledek posouzení dokumentace pro územní řízení ve vztahu ke konkrétní podobě záměru nemá za následek, že by v zásadách územního rozvoje nemohl být vymezen koridor pro daný záměr. K tomu poukazuje soud např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016-198, podle něhož: *„To, že byla zamítnuta žádost o vydání územního rozhodnutí pro konkrétní záměr – součást SOKP, samo o sobě nemůže znamenat, že v podrobnostech ZÚR nelze součást SOKP v dotčené oblasti vymezit. Na úrovni ZÚR totiž není možné předjímat, o jaké konkrétní podobě (záměru) té které součásti SOKP bude v budoucnu rozhodováno v územním řízení (lze se toliko domnívat, že nebude prosazován záměr způsobem a přesně v té podobě, pro které v minulosti byl zamítnuta žádost o vydání územního rozhodnutí; uvedené je však pro posouzení napadeného OOP a v podrobnosti ZÚR irrelevantní).“* Krajský soud tedy nepochybil, pokud uvedl, že skutečnost, že určité konkrétní řešení záměru bylo shledáno jako nepřípustné z důvodu rozporu s ochranou veřejných zájmů, neznamená, že by jiné řešení téhož záměru bylo rovněž nepřípustné; existuje množství různých variant záměru, a to včetně možnosti různých kompenzačních opatření.

[44] Podle názoru Nejvyššího správního soudu není důvodem ke zrušení aktualizace ani to, že odpůrce záměr SOKP převzal z Politiky územního rozvoje („PÚR“). Takový postup přispívá k dodržení zásady souladnosti obou dokumentů a naplňuje i smysl a účel těchto dokumentů a jejich návaznost (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009-59, ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010-133, či ze dne 21. 11. 2018, č. j. 2 As 81/2016-157). I přes skutečnost, že není povinností pořizovatele zásad územního rozvoje předložit k posouzení vlivů na životní prostředí variantní návrh koncepce, resp. návrh obsahující variantní řešení jednotlivých ploch a koridorů (č. j. 1 Ao 7/2011-526, ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43), zabýval se odpůrce i jinými možnými variantami (viz str. 10 a násl. odůvodnění napadeného OOP). Jako nejvhodnější shledal (základní) jižní variantu. Za nevhodnou považoval naopak tzv. nulovou variantu, tj. zachování stávajícího stavu. K tomu zejména uvedl, že situace na území hlavního města Prahy (zejména městských částí Praha 6, Praha 7 a Praha 8), které je již tak značně zatíženo, by se ještě zhoršovala, naopak by nebylo dále zatěžováno území v bezprostředním okolí koridoru SOKP (viz str. 74 a 86 VVURÚ). Oddálená varianta by pak nebyla využívána, přičemž se severní variantou (tzv. regionální varianta) nepočítá územní plán žádné obce a žádná obec s ní nesouhlasí, varianta je v rozporu s realizovaným rozvojem převážně obytné funkce v těchto obcích. Stěžejní argumenty pro základní (jižní) trasu SOKP jsou shrnuty zejména na str. 10 a 14 odůvodnění OOP. Z nich vyplývá, že tato trasa se jeví jako nejvýhodnější, jednak proto, že má celkově nejnížší množství emisí a jednak proto, že nejméně zatěžuje emisemi centrální část Prahy. Tato varianta nadto umožňuje propojení radiální silniční sítě, a tedy převedení tranzitní dopravy a tím

pokračování

i k omezení tranzitních vazeb přes vnitřní území; umožňuje rozváděcí funkci k cílům uvnitř okruhu, které jsou vysoce převažujícím zdrojem indukce dopravy, ale i ke zdrojům dopravy vně okruhu; výrazně přispívá k propojení severních částí Prahy; umožňuje ve vysoké míře předcházet možným negativním důsledkům na okolí; s trasou se počítá více než 50 let, neznámá tedy pro vlastníky nemovitých věcí žádnou novou skutečnost; koridor je vymezen v územním plánu hlavního města Prahy a Zásadách územního rozvoje hlavního města Prahy. Ani na základě žádné další argumentace k uvedenému stížnímu bodu (realizovatelnost záměru) soud neshledal, že by v rámci OOP, resp. VVURÚ došlo k takovým pochybením, pro která měl krajský soud OOP zrušit (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 49/2016-198 a navazující judikaturu). Krajský soud posoudil uvedený stížní bod v souladu s právní úpravou. Nepřípadná je i polemika s dalšími dílčími závěry krajského soudu. Soud se s jeho hodnocením ztotožnil.

[45] V dalším stížním bodě stěžovatelé vytýkali krajskému soudu posouzení kompenzačních opatření (bod 68 rozsudku). Podle stěžovatelů aktualizace neobsahuje přiměřená kompenzační opatření, jak to ukládá právní úprava a bod 112 rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 7/2011-526. Podle stěžovatelů jsou navržená opatření obecná, resp. neurčitá. Povinností odpůrce bylo posoudit i účinnost navržených opatření. Nejvyšší správní soud neshledal námitky důvodnými. Ztotožnil se s posouzením provedeným krajským soudem. I podle názoru kasačního soudu odpůrce naplnil § 19 odst. 1 písm. m) stavebního zákona, který ukládá v rámci zásad územního rozvoje navrhnout *kompenzační opatření*, jakož i splnil další zákonné povinnosti. K tomu soud odkazuje na čl. 120, čl. 120a napadaného OOP a kapitoly 6 a 8 VVURÚ (podrobněji viz dále), resp. na zcela přiléhavou argumentaci v rozsudku krajského soudu. Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem i v tom, že s ohledem na povahu zásad a návaznost územního řízení, ve kterém dochází ke zpřesňování záměru, nelze očekávat, že zásady budou obsahovat zcela konkrétní kompenzační opatření. K tomu viz i bod 85 rozsudku č. j. 1 Ao 7/2011-526: *„Zákon, a tím méně soud, nepožaduje po odpůrci na úrovni ZÚR 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 popsáné 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.“* Obdobně viz i bod 198 rozsudku č. j. 2 As 81/2016-157. Zde soud mj. uvedl, že 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 zásad konkrétní kompenzační opatření na tu kterou část záměru, u něž dochází ke kumulaci vlivů. Postačí např. uložení povinnosti kompenzovat popsáné a zhodnocené kumulativní vlivy ve vztahu ke konkrétně uvedeným předpokládaným porušením složek životního prostředí, resp. uvést příklady takových opatření. Stále totiž není jisté, zda a jak bude určitý záměr v budoucnu realizován.

[46] Pohledem uvedeného je třeba nahlížet i na bod 112 rozsudku č. j. 1 Ao 7/2011-526. Zde soud po shrnutí povahy zásad územního rozvoje a souvisejících otázek (mj. nutnost

komplexního hodnocení relevantních otázek, nutnost zvážení současné zátěže území a plánovaných záměrů a jejich kumulace atp.) dovedl, že v zásadách mají být „koncipována přiměřená kompenzační opatření“, z toho však nelze dovozovat, že by odpůrce měl stanovit „na úrovni ZÚR přesná a technicky konkrétní kompenzační opatření.“ To by ostatně ani nebylo možné. V tomto ohledu je třeba akcentovat povahu zásad, resp. územního plánování; v době územního plánování nemusí být zcela zřejmé, jak bude záměr v územním řízení koncipován. Úkolem územního plánování je vytvářet územní podmínky pro minimalizaci vlivů záměrů na životní prostředí. Tento úkol nelze vykládat extenzivně tak, jak tvrdí stěžovatelé (podpůrně viz i rozsudky ve věcech sp. zn. 5 As 49/2016, sp. zn. 2 As 122/2018 atp.). V rámci zásad postačuje např. uložit povinnost kompenzovat vlivy ve vztahu ke konkrétně uvedeným předpokládaným porušením složek životního prostředí a uvést příklady takových opatření. Relativně obecná kompenzační opatření v sobě z povahy věci zahrnují dílčí možná řešení, jejichž rozpracování je svěřeno nižším stupňům územního plánování, což nelze považovat za relativizaci kompenzačních opatření. Teprve v územním řízení musí být předložen seznam již konkrétních kompenzačních opatření, jimiž se má docílit dodržení veřejnoprávních předpisů.

[47] Jak přitom vyplývá z OOP a VVURÚ (viz zejména čl. 120 a násl. OOP, resp. 231 VVURÚ), požadavkům § 19 písm. m) stavebního zákona a výše uvedené judikatury bylo dostáno. Navržena byla primárně opatření za účelem snížení hluku a imisního zatížení (mj. realizace protihlukových stěn, založení zelených pásů podél komunikací, oddělení komunikací od obytné zástavby vegetační bariérou tvořenou dřevinami se zvýšenou schopností zachytávat prach, realizace další výsadby rostlin s cílem zajistit snížení imisního příspěvku, vedení komunikace v zářezu, náhrada místní cestní sítě atp.; podrobněji viz např. kapitolu 8. VVURÚ). Nejvyšší správní soud souhlasí i s tím, že zpracovatel vysvětlil, co jednotlivými opatřeními rozumí, jakož i to, jak mají dotčené obce a jiné dotčené subjekty dále postupovat. Např. ve vztahu k požadavku minimalizace vlivů na kvalitu obytného prostředí uvedl, že jelikož se v okolí všech vymezených koridorů nachází obytná zástavba, je potřeba minimalizovat vlivy koridorů na zástavbu při upřesňování optimální stopy komunikace v rámci vymezeného koridoru, v rámci technického řešení vlastní komunikace a případně navrhnout další technická opatření. Ve vztahu ke stanoveným úkolům pro územní plánování zpracovatel VVURÚ vysvětlil, že emisní a hlukovou zátěž zastavěných území lze významně ovlivnit konkrétním trasováním v rámci vymezeného koridoru, případně vytvořením územních podmínek pro realizaci nezbytných ochranných opatření. Je proto uloženo hledat v územních plánech dotčených obcí takové upřesněné vedení trasy, které bude vyvolávat co nejmenší vliv na kvalitu obytného prostředí přilehlé zástavby, přičemž vymezené plochy musí umožnit nejen vyhledání optimální trasy komunikace, ale také případnou realizaci technických opatření pro minimalizaci vlivů zejména na stávající obytnou zástavbu (ochranná zeleň snižující prašnost, protihlukové valy nebo stěny). Územní podmínky pro realizaci protihlukových opatření je žádoucí v konkrétních případech vytvářet s dostatečnou rezervou. Z hlediska snížení hluku bude vhodným opatřením i výměna povrchu některých komunikací za tzv. tichý asfalt, či snížení rychlosti atp. (viz kapitolu 6.2.2 VVURÚ).

[48] I podle názoru Nejvyššího správního soudu nemusí být ve VVURÚ provedeno odborné hodnocení účinnosti kompenzačních opatření. To nevyplývá ani z právní úpravy ani z judikatury. Takto explicitně se Nejvyšší správní soud nevyjádřil ani v rozsudku

pokračování

sp. zn. 1 Ao 7/2011. Naopak zmínil, že ze zákona nevyplývá povinnost zpracovat *přesná a technicky konkrétní kompenzační opatření*. Za takového stavu nelze logicky provést ani odborné hodnocení účinnosti kompenzačních opatření, jakož ani jejich odhad. Jak tedy správně dodal krajský soud, vzhledem k míře podrobnosti zásad územního rozvoje nelze očekávat stanovení konkrétních opatření a nemůže být proto určena ani jejich účinnost. Účelem prověření realizovatelnosti záměru na úrovni zásad územního rozvoje je zbytečně neblokovat území pro záměry, které s jistotou nemohou být realizovány, a nevynakládat finanční prostředky na další rozpracovávání podkladů za účelem podání žádosti o vydání územního rozhodnutí. Důsledkem vymezení koridoru v zásadách územního rozvoje není, že by byla povolena realizace záměru, jehož konkrétní vlivy na životní prostředí nebyly exaktně posouzeny. Podrobné posouzení konkrétního záměru s konkrétními kompenzačními opatřeními bude provedeno v územním řízení (viz výše).

[49] Soud nesouhlasí se stěžovateli ani v tom, že by výklad krajského soudu vedl k nepřipustnému přenosu odpovědnosti za navržení dostatečných kompenzačních opatření na dotčené obce a tím odporoval i povaze zásad. Zvolený postup naopak koresponduje povaze zásad a navazujících řízení, zejména pak řízení ve věcech územních plánů, které jsou svěřeny obcím. Ke vztahu zásad územního rozvoje a územního řízení se již soud vyjádřil podrobně výše. Ke vztahu zásad územního rozvoje a územních plánů obcí pak lze poukázat na právní úpravu (zejména viz § 54 stavebního zákona) a nálezkem Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15). V něm Ústavní soud mj. uvedl, že současná právní úprava územně plánovací dokumentace svěřuje jednotlivé nástroje územního plánování samosprávám tak, že mohou regulovat pouze své území, a to pouze v míře podrobnosti, která odpovídá potřebě té které úrovně samosprávy. Kraje pořizují zásady územního rozvoje, jimiž stanoví zejména základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezí plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití. 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. Zároveň jimi kraje koordinují územně plánovací činnost obcí, nesmí však stanovit podrobnosti náležející svým obsahem územnímu plánu či regulačnímu plánu. Obce pak pořizují územní plán, který stanoví mimo jiné základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury. Zákonná úprava vychází jednak z představy, že každý územně samosprávný celek bude regulovat své území, jednak z hierarchického pojetí nástrojů územního plánování. Zásady územního rozvoje kraje by měly být v souladu s politikou územního rozvoje České republiky (§ 36 odst. 3 a 5, § 41 odst. 4 stavebního zákona) územní plán by měl být v souladu s politikou územního rozvoje České republiky a zásadami územního rozvoje kraje (§ 43 odst. 3 a § 54 odst. 5 stavebního zákona). Hierarchické pojetí jednotlivých nástrojů územního plánování představuje kolizní pravidlo, v němž se promítá neexistence hierarchických právních vztahů mezi obcemi a kraji při výkonu samostatné působnosti a zároveň fakticita vztahů k regulovanému území: obce a kraje v rámci své samostatné působnosti řeší záležitosti, které jsou v zájmu toho kterého samosprávného celku, tedy z právního hlediska oddělené, avšak fakticky působící na stejné jedince a stejné území (s výjimkou problematiky vojenských újezdů, jejichž územní plánování však není pro posouzení věci podstatné). Mohou-li záležitosti obecního rázu nabýt krajského či celostátního významu, zákonná úprava tento střet místní a vyšší samosprávy řeší ve prospěch působnosti vyšší samosprávy

(obdobně viz i nálezy Ústavního soudu ze dne 5. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02). Nutno dodat, že i v tomto ohledu stěžovatelé argumentaci krajského soudu překrucují. Z rozsudku krajského soudu nevyplývá, že by nepřipustně přenášel odpovědnost za navržení kompenzačních opatření na obce. I v dalších ohledech stran kompenzačních opatření se Nejvyšší správní soud ztotožnil s rozsudkem krajského soudu, v důsledku čehož nemohl shledat případnou opačnou argumentaci stěžovatelů.

[50] V dalším stížném bodě stěžovatelé dovozovali nedostatečnost, resp. nezákonnost posouzení kumulativních a synergických vlivů a dovozovali zásadní rozpornost s dřívější judikaturou vztahující se k zásadám územního rozvoje Středočeského kraje.

[51] Soud předesílá, že otázkou posouzení uvedených vlivů v předmětném OOP (ač v rozsahu jiných ploch) se zabýval v nedávném rozsudku ze dne 24. 2. 2023, č. j. 8 As 98/2020-235, od kterého nyní rozhodující senát neshledal důvod se odchýlit; jeho závěry plně přejímá a odkazuje na ně. Nejvyšší správní soud v označeném rozsudku mj. akcentoval, že správní soudy nedisponují odborností, která se vyžaduje a předpokládá u zpracovatele VVRÚ. Soudní přezkum opatření obecné povahy, které je vystavěno na podkladech, východiscích a závěrech odborné povahy, má svá specifika. Těmi se Nejvyšší správní soud podrobněji zabýval v judikatuře vztahující se sice k mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví vydávaným jako opatření obecné povahy podle zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 (rozsudky ze dne 20. 10. 2021, č. j. 8 Ao 22/2021-183, č. 4283/2022 Sb. NSS, ze dne 21. 4. 2022, č. j. 8 Ao 9/2022-101), avšak do určité míry jsou tyto závěry relevantní i pro přezkum jiných opatření obecné povahy, která se rovněž opírají o vysoce odborné podklady. Nejvyšší správní soud v těchto rozsudcích připomněl, že soudní moci nepřisluší věcně rozhodovat namísto správních orgánů, že soud se má zabývat tím, zda mimořádná opatření vycházejí ze „solidních vědeckých základů“ a nejsou „svévolná či nesmyslná.“ V odkazovaném rozsudku Nejvyšší správní soud také upozornil, že nelze trvat na tom, aby byly ve vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů výslovně zapracovány veškeré záměry obsažené v zásadách územního rozvoje a jejich možné kumulativní a synergické vlivy tak, že budou zpracovávány v kombinaci s každým záměrem navzájem a ve vztahu ke všem složkám životního prostředí. Postačí, pokud budou zpracovány a zhodnoceny kumulativní a synergické vlivy toliko mezi záměry, kde relevantní vlivy tohoto druhu vůbec přicházejí v úvahu, a to buď s ohledem na jejich povahu a rozsah, anebo v důsledku zjištění učiněných v rámci řádně prováděného procesu pořizování zásad územního rozvoje.

[52] Podle názoru Nejvyššího správního soudu byla výše uvedená východiska v dané věci respektována. Nejvyšší správní soud současně není názoru, že by byla popřena východiska dřívější judikatury (rozsudky Krajského soudu v Praze ze dne 14. 8. 2013, č. j. 50 A 13/2013-85, ze dne 13. 8. 2013, č. j. 50 A 12/2013-87, a na ně navazující rozsudky Nejvyššího správního soudu). Stěžovatelům lze v obecné rovině přisvědčit, že uvedenými rozsudky krajský soud v minulosti zasáhl do zásad územního rozvoje právě z důvodu nedostatečného posouzení kumulativních a synergických vlivů, přičemž Nejvyšší správní soud jeho nosné závěry aproboval (viz rozsudky ze dne 15. 4. 2014, č. j. 2 AOs 4/2013-54 a ze dne 17. 4. 2014, č. j. 9 AOs 6/2013-44). S ohledem na dobu vydání uvedených rozsudků, rozdílnosti mezi předměty uvedených řízení a řízením v nynější věci, jakož i s ohledem na konkrétní obsah nyní posuzovaného OOP, však nelze uvedené rozsudky

pokračování

šablonovitě aplikovat na danou věc. Předmětem nynějšího řízení je aktualizace zásad územního rozvoje, u které krajský soud (jednalo se o tentýž krajský soud, který posuzoval dřívější zásady) shledal dostatečnost posouzení kumulativních a synergických vlivů (srov. body 44 a násl. rozsudku). Důkladně vypořádal i otázku souladnosti aktualizace s předchozími zrušujícími rozsudky. Dovodil, že jim neodporují, přičemž dodal, že obsah, rozsah, resp. kvalita vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů aktualizace je neporovnatelná s kvalitou vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů v původních zásadách územního rozvoje, s čímž Nejvyšší správní soud souhlasí. I podle jeho názoru odpůrce dostal stěžejnímu poselství dřívějších zrušujících rozsudků správních soudů (ostatně k tomuto závěru o souladnosti se starší judikaturou dospěl, byť v rozsahu jiných ploch, i výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2023, č. j. 8 As 98/2020-235). Nejvyšší správní soud dodává, že stěžovatelé vytrhávají z označených rozsudků dílčí závěry, které vykládají izolovaně a přehlíží obsah nyní posuzovaného OOP. To platí i pro bod 50 rozsudku ze dne 17. 4. 2014, č. j. 9 As 6/2013-44. Stěžovatelé nepřipadně porovnávají původní zásady s nyní posuzovanou aktualizací, resp. s požadavky, které soudy vztáhly na tehdejší zásady. Každý případ je přitom třeba posuzovat individuálně (ve vztahu ke konkrétním okolnostem posuzované věci) a mít na paměti výše uvedené imperativy ukládající respektovat vůli samosprávy, zasahovat do ní pouze omezeně a s nejvyšší opatrností a zdrženlivostí za současného uznání omezené odbornosti správních soudů ve vysoce odborných otázkách (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, ze dne 28. 3. 2013, č. j. 1 As 3/2012-59, ze dne 12. 5. 2016, č. j. 6 As 174/2015-72). Zásahy soudu do územněplánovací dokumentace jsou opodstatněné pouze v případě zásadních pochybení v procesu jejich schvalování, která by se mohla promítnout do sfér subjektivních práv fyzických a právnických osob. Za nepřipustnou lze považovat podstatnou, nezanedbatelnou nezákonnost v procesu pořizování napadené části zásad územního rozvoje či podstatný nedostatek odůvodnění záměru nezbytný pro vytvoření politické vůle a předpokladů pro kvalifikované a svobodné hlasování orgánu územní samosprávy (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2018, č. j. 2 As 81/2016-157, a ze dne 30. 5. 2019, č. j. 2 As 122/2018-512). Pokud pak stěžovatelé poukazovali na rozsudek krajského soudu ze dne 24. 6. 2020, č. j. 54 As 68/2019-123, ten byl zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2023, č. j. 8 As 98/2020-235.

[53] K další argumentaci soud dodává, že podle § 19 odst. 2 stavebního zákona je úkolem územního plánování posouzení vlivů politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje nebo územního plánu na udržitelný rozvoj území (§ 18 odst. 1 stavebního zákona). Pro účely tohoto posouzení se zpracovává vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Jeho součástí je také vyhodnocení vlivů na životní prostředí s náležitostmi stanovenými v příloze k tomuto zákonu, včetně posouzení vlivu na předmět ochrany a celistvost evropsky významné lokality nebo ptáčích oblastí. Podle bodu 6 přílohy č. 2 ke stavebnímu zákonu nazvané „Rámcový obsah vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje a územního plánu na životní prostředí pro účely posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí“ má být součástí vyhodnocení vlivů *zhodnocení stávajících a předpokládaných vlivů navrhovaných variant politiky územního rozvoje nebo územně plánovací dokumentace, včetně vlivů sekundárních, synergických, kumulativních, krátkodobých, střednědobých a dlouhodobých, trvalých a přechodných, kladných a záporných; hodnotí se vlivy na*

obyvatelstvo, lidské zdraví, biologickou rozmanitost, faunu, floru, půdu, horninové prostředí, vodu, ovzduší, klima, hmotné statky, kulturní dědictví včetně dědictví architektonického a archeologického a vlivy na krajinu včetně vztahů mezi uvedenými oblastmi vyhodnocení.

[54] Z právní úpravy tedy vyplývá požadavek zpracovat vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, v rámci něhož mají být posouzeny i kumulativní a synergické vlivy (ostatně to akcentovala i judikatura Nejvyššího správního soudu – rozsudek ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, a rozsudek ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644). Podle označeného rozsudku *„hodnocení CEA (Cumulative Environmental Assessment, posuzování kumulativních a synergických vlivů na životní prostředí) je podle [...] přílohy ke stavebnímu zákonu z roku 2006 součástí hodnocení SEA. Obsah tohoto hodnocení musí zahrnovat alespoň 1) popis vhodné metodologie, 2) zjištění a popis stavu životního prostředí a složek, které by mohly být negativně ovlivněny, 3) identifikaci a popis možných kumulativních a synergických vlivů, 4) posouzení těchto vlivů, 5) vymezení kompenzačních opatření a 6) stanovení pravidel monitorování kumulativních a synergických vlivů.“* Nelze přitom však 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.“* 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 (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2013, č. j. 4 AOs 1/2012-105). Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem i v tom, že posouzení kumulativních a synergických vlivů je třeba vnímat jako dílčí část širšího posouzení vlivů jednotlivých koridorů na životní prostředí. Důsledkem toho je, že kompenzační opatření obecně stanovená pro minimalizaci vlivů koridoru na okolí lze považovat i za kompenzační opatření vztahující se ke specifické otázce hrozby vzniku kumulativních a synergických vlivů. Nevznikají dva různé katalogy kompenzačních opatření, nýbrž pouze jediný, přičemž některá opatření v něm obsažená mohou vycházet ze specifické snahy zabránit vzniku kumulativních a synergických vlivů nebo omezit jejich významnost. Rovněž součástí obecného posouzení vlivů koridoru na okolí je zohlednění nadlimitní zátěže území, což je přitom současně jednou z podob kumulativních vlivů (kumulace vlivů koridoru s nadlimitním zatížením území). Z toho plyne, že jednotlivé části VVURÚ nelze striktně rozdělovat na ty, které se zabývají posouzením kumulativních a synergických vlivů, a na ostatní části, neboť jednotlivé části jsou vzájemně propojeny.

[55] Nejvyšší správní soud souhlasí s tím, že odpůrce provedl dostatečné posouzení vlivů ve smyslu shora označené judikatury. K tomu odkazuje soud zejména na kapitoly 4, 6 a 12 VVURÚ a dále přílohu č. 1 k VVURÚ, ve kterých byly posouzeny jednotlivé záměry i z hlediska vlivu na ovzduší, hluk, atp. Jak shrnul Nejvyšší správní soud v již zmíněném rozsudku ze dne 24. 2. 2023, č. j. 8 As 98/2020-235: *„Zpracovatel VVURÚ v rámci Metodologie hodnocení kumulativních a synergických vlivů obsažené v kapitole 6.2.1 vyznačil oblasti s rizikem vzniku kumulativních a synergických vlivů. Konkrétně k tomu zpracovatel na str. 184 VVURÚ pod bodem 2. s názvem Popis charakteristik, které by mohly být kumulativními a synergickými vlivy výrazně ovlivněny (složková analýza) uvádí, že v kapitole 4. jsou popsány charakteristiky složek životního prostředí, které budou*

pokračování

naplňováním aktualizace ZÚR č. 2 potenciálně negativně dotčeny. V kapitole 5. jsou dále na základě analýzy grafických schémat vymezena limitně zatížená území. Tato analýza je provedena expertním odhadem na základě nevyšších, resp. nejnižších hodnot dané složky životního prostředí. Území, ve kterých byl identifikován určitý problém, jsou zařazena mezi území limitně zatížená. Jedná se např. o území s výrazným úbytkem kvalitních zemědělských půd, území obcí s překročeným imisním limitem, území, ve kterých dochází k fragmentaci krajiny významnými liniovými stavbami atd. Dále zpracovatel pod bodem 3. s názvem Vymezení lokalit, ve který existuje riziko vzniku a působení kumulativních a synergických vlivů (prostorová analýza) uvádí, že v rámci kapitoly 4. byly vymezeny oblasti, do kterých je navrhován větší počet ploch a koridorů (resp. záměrů) a navrhovaný způsob využití ploch a koridorů je spojen s potenciálním rizikem negativního ovlivnění složek životního prostředí. Tímto způsobem zpracovatel vymezil tři oblasti s potenciálním rizikem vzniku kumulativních a synergických vlivů, které v kapitole 4.2.1 popsal a též je graficky znázornil ve výkresu A.VI: Kumulativní a synergické vlivy. Jednou z těchto oblastí je pak oblast označená jako Severní okraj Prahy [v ní se mimo jiných nachází také předmětné koridory SOKP D001 a D011 – pozn. nyní rozhodujícího senátu]. Již v tomto kroku hodnocení pak byla v případě některých oblastí predikována složka životního prostředí, která může být kumulativními či synergickými vlivy dotčena (str. 184 bod 1. VVURÚ). V případě oblasti Severní okraj Prahy byly jako potenciálně ovlivněné složky životního prostředí, jevy a charakteristiky uvedeny: obyvatelstvo, ovzduší, půda a krajinný ráz.“

[56] Soud v reakci na konkrétní stížní námitky dodává, že byly zohledněny i vlivy stávajících zdrojů znečištění v daném území (vč. komunikací D7, D10, železnice atp.), jakož i možnost jejich znásobení realizací nyní posuzovaných koridorů. Pro potřeby grafického znázornění hodnocení kumulativních a synergických vlivů byla sestavena i grafická znázornění oblastí se zvýšenou koncentrací vlivů, resp. oblastí, u kterých lze toto zvýšení předpovídat. Vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů na kvalitu ovzduší bylo provedeno na základě prostorové analýzy průmětu tzv. následujících jevů vč. nových koridorů a zhodnocení stávajících záměrů dle platných zásad. Byla reflektována i stávající zátěž území vč. překročení limitů pro kvalitu ovzduší a hluk, jakož i provedena analýza akceptovatelnosti dopadů jednotlivých záměrů, vč. podmínek jejich připuštění. Lze dodat, že v tabulce obsažené v příloze č. 1 k VVURÚ jsou předpokládané kumulativní a synergické vlivy na hlukovou zátěž a ovzduší hodnoceny stupněm -1.

[57] Nutno dodat, že krajský soud (při ústním jednání) vyslechl zpracovatele VVURÚ za účelem objasnění otázky, jak zpracovatel VVURÚ (resp. celý řešitelský tým) uvažoval o možnosti vzniku kumulativních a synergických vlivů. Toto řešení považuje kasační soud za přípustné a odpovídající konkrétním okolnostem věci, jakož i zásadám ovládajícím dané řízení (mj. zásada materiální pravdy a ekonomie řízení). Nelze je považovat ani za nepřipustné doplnění odůvodnění napadeného OOP. Lze dodat, že judikatura, na kterou odkazovali stěžovatelé (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71, ze dne 29. 6. 2016, č. j. 2 As 58/2016-25, či rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 12. 2005, č. j. 11 Ca 207/2005-23) neřešila identickou situaci, ke které došlo v dané věci. Nelze ji tak na danou věc použít. Nejvyšší správní soud souhlasí i s tím, že výslovné nevyjádření se k některým stávajícím záměrům (např. neuvedení železničního koridoru D201 a koridoru D010 v tabulce č. 6.1 VVURÚ) nevyvolávají nutnost zrušení OOP. Uvedené záměry byly pořizovateli i odpůrci dobře známy, přičemž

z dalších částí VVURÚ a OOP plyne, že jejich vlivy byly brány v potaz. Např. koridor D201 je opakovaně zmíněn ve VVURÚ (např. v tabulce na str. 190 VVURÚ, v mapě na str. 191), přičemž i z dalších částí OOP vyplývá, že s ním bylo počítáno. Ostatně odpůrce se jím výslovně zabýval i v reakci na připomínky obce Hovorčovice [která sousedí se stěžovatelem c)], jež požadovala zohlednit v rámci vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů vlivy záměru D201. Implicitně byly vypořádány i další záměry. V této souvislosti nelze přehlédnout ani přístup stěžovatelů, kteří se proti uvedeným nedostatkům aktivně nebránili v procesu aktualizace, ale až v řízení o žalobě. Nejvyšší správní soud již opakovaně poukázal na důsledky pasivity navrhovatelů v procesu přijímání opatření obecné povahy (z poslední doby ve vztahu k zásadám územního rozvoje viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2021, č. j. 7 As 306/2020-45, který prošel i testem ústavnosti – viz usnesení Ústavního soudu ze dne 29. 6. 2021, sp. zn. II. ÚS 1575/21). Tímto přitom soud nikterak neaprobuje postup, kdy nedochází k důkladnému zkoumání synergických a kumulativních vlivů. I když je proces pořizování ZÚR časově a jinak náročný, nelze rezignovat na adekvátní vyhodnocení stávajících i předpokládaných vlivů navrhovaného záměru na životní prostředí (složitost procesu předcházejícího vydání zásad územního rozvoje nemůže sama o sobě legitimizovat případnou nezákonnost ve vztahu k veřejným subjektivním právům dotčených osob, srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010-133). V dané věci však soud není názoru, že by vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj v této části neodpovídalo požadavkům bodu 6 přílohy stavebního zákona. Jinými slovy, výše uvedeným soud nekonstatuje, že by si nebylo lze představit ještě podrobnější a důkladnější posouzení. V tomto ohledu lze zmínit zejména absenci explicitního uvedení záměru D010 v tabulce uvedené na str. 187 VVURÚ a další nedostatky akcentované stěžovateli. Ani ty však v celkovém souhrnu nevyvolávají nutnost zrušení OOP. Ke zrušení opatření obecné povahy může soud přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonitost posuzovaného řízení a opatření jako celku (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2020, č. j. 1 As 245/2019-38, a ze dne 31. 1. 2013, č. j. 4 AOs 1/2012-105). K takovým vadám však nedošlo. Podle Nejvyššího správního soudu tedy krajský soud nepochybil, pokud neshledal stěžovateli akcentované neposouzení synergických a kumulativních vlivů a tvrzený rozpor s judikaturou Nejvyššího správního soudu za důvod ke zrušení OOP. Aktualizace vytváří předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území. Lze dodat, že konkrétní záměry budou podrobeny kontrole zákonnosti i v procesu územního řízení, stavebního a kolaudačního řízení. Pokud bude shledáno, že nedostály zákonným požadavkům (např. z důvodu porušení veřejnoprávních limitů), nebude lze je v těchto řízeních povolit.

[58] V následném stížním bodě stěžovatelé vytýkali krajskému soudu, že jim nezaslal vyjádření Mgr. J. K. (člena řešitelského týmu zpracovatele VVURÚ ze dne 10. 3. 2021 stran výdechů ze Suchdolského tunelu). Podle stěžovatelů by měl Nejvyšší správní soud z tohoto důvodu rozsudek krajského soudu zrušit, neboť uvedené vyjádření nebylo soudem doručeno stěžovatelům a ani jim nebyla dána možnost se s jeho obsahem podrobně seznámit před ústním jednáním a reagovat na něj formou odborné oponentury. Tímto došlo k porušení práva stěžovatelů na spravedlivý proces. Nesouhlasili ani s věcným posouzením krajského soudu, který dovodil, že v rámci pořizování zásad územního

pokračování

rozvoje nelze zohlednit konkrétní parametry záměru Suchdolského tunelu, neboť se jedná o záležitost přesahující míru obecnosti ZÚR. Takovému závěru odporuje obsah příložené Rozptylové studie (zpracované v rámci 1. aktualizace předmětných zásad společností ATEM – Ateliér ekologických modelů, s. r. o.). Zpracovatel této rozptylové studie na několika místech rozptylové studie uvedl, že v rámci modelových výpočtů zahrnul mezi bodové zdroje znečištění ovzduší také výdechy odvětrávání tunelů na území hl. m. Prahy. Výdech tunelu měl být v rámci VVURÚ zohledněn především proto, že jeho vlivy na okolní prostředí rozhodně nelze označit za zanedbatelné. V této souvislosti stěžovatelé poukázali i na Exhalační studii zpracovanou pro záměr SOKP 518 Ruzyně – Suchdol (Pragoprojekt, a. s., 10/2004), z níž vyplývá zásadní vliv výdechu tunelu na své okolí.

[59] Nejvyšší správní soud není názoru, že by krajským soudem zvolený postup vyvolával nutnost zrušení jeho rozsudku. Je pravdou, že podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva a Ústavního soudu je součástí práva na spravedlivý proces dle čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod právo na kontradiktorní řízení, které znamená, že strany řízení musí mít možnost seznámit se se stanovisky a důkazy, které byly předloženy soudu s cílem ovlivnit jeho rozhodnutí, a vyjádřit se k nim (viz např. rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Vermeulen proti Belgii* ze dne 20. 2. 1996 č. 19075/91; rozsudek ve věci *Krčmář a další proti České republice* ze dne 3. 3. 2000 č. 35376/97, nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 269/05, ze dne 10. 3. 2015, sp. zn. II. ÚS 2172/14, a ze dne 10. 6. 2010, sp. zn. II. ÚS 2189/09). Uvedené právo však nelze vykládat izolovaně bez širších souvislostí. Zde soud připomíná, že v dané věci byl veden přezkum aktualizace zásad územního rozvoje ze strany správního soudu a to podle podkladů založených ve spisu. S ohledem na argumentaci navrhovatelů krajský soud požadoval za nutné vyslechnout zpracovatele VVURÚ (viz výše). Krajský soud nařídil ústní jednání na den 12. 3. 2021, přičemž před tímto jednáním obdržel vyjádření Mgr. K. (člena řešitelského týmu zpracovatele VVURÚ), které bylo vydáno dne 10. 3. 2021. S ohledem na uvedené již nebylo objektivně možné zajistit doručení vyjádření Mgr. K. všem účastníkům řízení. Soud jim však provedl důkaz při ústním jednání, resp. seznámil s ním na ústním jednání stěžovatele (sami uvádějí, že „měli možnost seznámit se s obsahem uvedeného vyjádření [...] na ústním jednání dne 12. 3. 2021“). S ohledem na uvedené tak nelze dovodit, že by stěžovatelé neměli možnost se s vyjádřením seznámit. Tímto soud nezpochybňuje, že bylo vhodnější zaslat vyjádření stranám před jednáním. S ohledem na popsany časový prostor, délku řízení v dané věci, jeho povahu, atp. však krajský soud nepochybil, pokud zvolil shora popsany postup, a v rámci ekonomie řízení seznámil s předmětným vyjádřením strany při ústním jednání. Ostatně stěžovatelé v kasační stížnosti ani netvrdí, co zásadního by se po zaslání vyjádření před ústním jednáním na jejich argumentaci změnilo. V řízení o kasační stížnosti pak nepředložili žádný dokument, který by vyvolával nutnost kasace rozsudku. V kasační stížnosti poukázali na Rozptylovou studii (zpracovanou v rámci 1. aktualizace předmětných zásad společností ATEM – Ateliér ekologických modelů, s. r. o.) a uvedli, že zpracovatel na několika místech této studie zmínil, že v rámci modelových výpočtů zahrnul mezi bodové zdroje znečištění ovzduší také výdechy odvětrávání tunelů na území hl. m. Prahy. Dále akcentovali exhalace z tunelu, které doložily Exhalační studií zpracovanou pro záměr SOKP 518 Ruzyně – Suchdol (Pragoprojekt, a. s., 10/2004). Ani při zohlednění uvedených dokumentů není soud názoru, že by bylo třeba rozsudek krajského soudu zrušit. Podle názoru Nejvyššího správního soudu v rámci pořizování

zásad územního rozvoje nelze zohlednit konkrétní parametry záměru Suchdolského tunelu, neboť se jedná o záležitost přesahující svou podrobností míru obecnosti ZÚR. Smyslem a účelem zásad územního rozvoje je stanovit základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezit plochy nebo koridory nadmístního významu a stanovit požadavky na jejich využití a kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v jejich využití, nikoliv specifikovat podrobnosti jednotlivých záměrů spadající do jiných řízení. Tomu pak odpovídá i soudní přezkum (rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 135/2011-246, č. j. 5 As 49/2016-198, usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 4. 2020, sp. zn. IV. ÚS 2682/19 atp.). Nejvyšší správní soud neshledal v postupu krajského soudu ani žádné jiné zásadní vady, které by vyvolávaly nutnost zrušení napadeného rozsudku.

[60] K takovému postupu neshledal soud důvod ani s ohledem na další argumentaci v kasační stížnosti. Podle názoru Nejvyššího správního soudu postup krajského soudu odpovídal ve svém souhrnu právní úpravě a navazující judikatuře. Jak již bylo výše naznačeno, ačkoliv si kasační soud dokáže jistě představit ještě podrobnější argumentaci, resp. ještě důkladnější posouzení obou koridorů, jejich důsledků, vlivů atp., není v dané věci názoru, že krajský soud pochybil, pokud OOP nezrušil. Soud je oprávněn přistoupit ke kasaci OOP pouze v případě, že došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonitost posuzovaného řízení a opatření jako celku; ke zrušení opatření obecné povahy lze přistoupit, 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 (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2020, č. j. 1 As 245/2019-38, usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 4. 2020, sp. zn. IV. ÚS 2682/19). O takovou situaci se však s ohledem na všechny výše uvedené důvody nejedná. Tímto soud nikterak nerelativizuje dotčení práv stěžovatelů, resp. jejich zájmy. Jak však trefně připomíná Ústavní soud v posledně uvedeném usnesení, již z povahy zásad územního rozvoje „nelze vyhovět zájmu všech, jelikož právě v těchto koncepčních dokumentech platí, že každý chce jezdit po dálnicích, ale nikdo ji nechce mít za svým domovem.“ Tímto Nejvyšší správní soud nikterak nesnižuje ani důsledky aktualizace pro další řízení. Podmínkou realizace záměrů vyplývajících z aktualizace však bude jejich důkladné posouzení z hlediska příslušných orgánů veřejné správy. Ty přitom budou posuzovat mj. to, zda záměry splňují požadavky jednotlivých právních předpisů (a to včetně zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší). Proti jejich rozhodnutím se budou moci dotčené subjekty bránit právními prostředky, které jim zákon přiznává (mj. opravné prostředky podle správního řádu, soudního řádu správního atp.) a nelze tak dovozovat nemožnost účinné ochrany jejich práv v dalších řízeních (usnesení Ústavního soudu ve věci sp. zn. IV. ÚS 2236/21). V podrobnostech odkazuje soud na rozsudek krajského soudu.

[61] Souhrnně vzato se tak Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci plně ztotožnil s hodnocením a závěry krajského soudu v napadeném rozsudku, které považuje za správné a náležitě vyargumentované. To, že s nimi stěžovatelé nesouhlasí a mají jiný názor, přirozeně samo o sobě neznamená, že je napadený rozsudek nezákonný či vadný. S ohledem na poměrnou podrobnost a obsažnost odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu, Nejvyšší správní soud reagoval na stížní námitky koncentrovaněji, aby neopakoval již několikrát řečené.

pokračování

[62] Z uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soudu kasační stížnost zamítl dle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. Ve věci přitom rozhodl na základě oprávnění stanoveného v § 109 odst. 2 s. ř. s. bez jednání.

[63] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 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. Stěžovatelé nebyli v řízení o kasační stížnosti úspěšní, nemají tedy právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrce měl ve věci úspěch, příslušelo by mu tedy podle § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu nákladů důvodně vynaložených v řízení o kasační stížnosti. Z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS, 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 „[p]říkladem 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 však v případě odpůrce není.

[64] Výrok ve vztahu k osobám zúčastněným na řízení vychází z § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů hodných zvláštního zřetele jí může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V daném řízení osoby zúčastněné na řízení neplnily žádné povinnosti, které by jim soud uložil, přičemž nebyly shledány ani žádné důvody hodné zvláštního zřetele.

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

V Brně dne 4. dubna 2023

Tomáš Foltas
předseda senátu