



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně senátu Lenky Oulíkové a soudců Richarda Galise a Martiny Kotouček Mikoláškové ve věci

navrhovatele: **“Horoušany a Horoušánky – za lepší bydlení, o.s.”**, IČO 01222406
sídlem Na Anežce 109, Horoušany
zastoupený advokátem JUDr. Pavlem Kiršnerem, LL.M.
sídlem Rumunská 1720/12, Praha

proti

odpůrci: **Středočeský kraj**
sídlem Zborovská 11, Praha
zastoupený advokátem doc. JUDr. Janem Brodcem, LL.M., Ph.D.
sídlem Rubešova 162/8, Praha

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – 3. aktualizace Zásad územního rozvoje Středočeského kraje, vydané usnesením Zastupitelstva Středočeského kraje ze dne 26. 6. 2023, č. 035-26/2023/ZK,

takto:

- I. Návrh se zamítá.
II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Obsah návrhu

1. Návrhem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále „s. ř. s.“), se navrhovatel domáhal zrušení části 3. aktualizace Zásad územního rozvoje Středočeského kraje, vydané usnesením Zastupitelstva Středočeského kraje ze dne

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

26. 6. 2023, č. 035-26/2023/ZK (dále „3. aktualizace ZÚR“ nebo „napadené OOP“) v rozsahu trasování přeložky silnice II/101 v úseku Jirny–Úvaly.

2. Navrhovatel ke své aktivní legitimaci k podání návrhu uvedl, že od svého založení v roce 2012 působí na celém území ČR a je činný v zájmu svých členů, ochrany přírody a veřejného zdraví v urbanizovaných oblastech, tvorby prostředí bezpečného z hlediska dopravy, řešení problematiky v katastrálním území Horoušany a jeho okolí, včetně záležitosti přeložky silnice II/101 v úseku Jirny – Úvaly (dále též jako „přeložka“). Má přes 80 členů z obcí Horoušany, Horoušanky, Nehvizdy a Úvaly.
3. Navrhovatel tvrdil, že při pořizování (původních) Zásad územního rozvoje Středočeského kraje (dále „ZÚR“) pochybila společnost PONTEX, která byla jejich projektantem. Trasování přeložky

provedla bez znalosti místní lokality. Zaměnila světové strany obce Horoušanky, zapříčinila trasování skrze les, zaměnila dopravní studie průjezdnosti obcí apod. Přijaté ZÚR byly v rozporu s tehdy platným územním plánem a jím vymezenou západní (červenou) trasou přeložky z roku 1974. Červená trasa umožňovala koncepční plánování z hlediska krajinného i stavebního rozvoje. V roce 1995 byla tato trasa vyznačena v územním plánu Velkého územního celku Pražského regionu a stala se závaznou pro obce a jejich územní plány. Následně byla obsažena v územním plánu Velkého územního celku z roku 2006 a v aktualizaci územního plánu sídelního útvaru Úvaly z roku 2008. Odpůrce přitom od 22. 2. 2012 nereflektoval východní *hnědou* variantu přeložky, kterou navrhovatelka preferuje.

4. Zástupci společnosti PONTEX nebyli přítomni při projednávání napadeného OOP na jednání dne 6. 6. 2022. Přítomni byli zástupci společnosti Atelier T-plane s.r.o., kterou odpůrce označil za projektanta 3. aktualizace ZÚR. Zástupci neznali místní situaci, strategické záměry v Nehvizdách a dokumenty, které odpůrce obdržel při přípravě ZÚR. Zástupci společnosti ani odpůrce se neseznámili s dopisem Krajské správy a údržby silnic ze dne 23. 3. 2018. Při jednání představitelů obcí, odpůrce a projektanta dne 15. 3. 2023 navrhovatel zjistil, že dotčené subjekty nebyly seznámeny s dokumenty (včetně námitek), které odpůrci předal dne 13. 6. 2022. Nevěděli o *hnědé* variantě přeložky zpřesněné v připomínkách navrhovatele k 3. aktualizaci ZÚR. Při jednání dne 11. 8. 2023 představila společnost PONTEX odpůrci modifikovanou variantu přeložky. Ta však byla zpracována problematicky. Výsledkem jednání bylo, že obec zašle stanovisko k negativnímu trasování přeložky dle ZÚR a bude doplněna argumentace k návrhu *hnědé* varianty. Dne 15. 9. 2023 obdržel odpůrce vyjádření obce a podklady zpracované navrhovatelem k aktualizovanému variantnímu návrhu řešení přeložky. Bylo tím doloženo, že existuje variantní řešení. V rozporu s tím však bylo dne 6. 11. 2023 vyhlášeno napadené OOP. Představitelé odpůrce se s aktualizovanou variantou přeložky seznámili až dne 29. 5. 2024. Současně nebyli seznámeni s územní studií města Brandýs nad Labem – Stará Boleslav z ledna 2017. Postup při pořizení 3. aktualizace ZÚR byl proto vadný.
5. Navrhovatel dále uvedl, že odpůrce na str. 17 – 18 *souboru 08* v jednom vypořádání připomínky jiné osoby konstatoval, že ve 3. aktualizaci ZÚR biokoridor posunul. To se nezakládá na pravdě, neboť současně tvrdí, že 3. aktualizace ZÚR se koridoru pro přeložku netýká. Navrhovatel poukazuje na to, že v ZÚR je přeložka nadále deklarována v trase skrze les (*běžová* barva koridoru). Současně odpůrce požaduje, aby obec změnila územní plán a zahrnula do něj již vymezené trasování. Nový územní plán však nelze vyhotovit z důvodu konfliktu vymezené přeložky s ochrannými pásmy a prováděcími předpisy. Odpůrce nemá

k dispozici ani odpovídající hlukové studie. Odpůrce se snaží prosadit variantu přeložky od společnosti PONTEX. Podle navrhovatele měl odpůrce v aktualizacích ZÚR změnit trasu koridoru, pokud chtěl trasu vést mimo les. Při pořízení aktualizace je odpůrce povinen reagovat na průběžný stav věci.

6. V žádné variantě ZÚR (1. a 2. aktualizace) až do 3. aktualizace ZÚR, nemělo trasování přeložky silnice II/101 v úseku Jirny – Úvaly pevně zakotvenou podobu. Skutečnost, že trasa nebyla až do 3. aktualizace ZÚR zakotvena, plyne z dopisu odpůrce Policii ČR ze dne 1. 8. 2012, ve kterém odpůrce uvádí, že se lze vrátit k *červené* variantě, přiklonit k jinému řešení či záměr vypustit.
7. Odpůrce podle navrhovatele po dobu 11 let nevzal v úvahu *hnědou* (jím preferovanou) trasu přeložky. Až do roku 2023 neučinil nic k prověření jiné varianty. Napadené OOP nesplňuje požadavek nezatěžovat adresáty co nejméně, když existuje vhodnější varianta vedení přeložky. Jelikož odpůrce i ve 3. aktualizaci ZÚR formálně aplikoval trasu ze ZÚR, dojde k přímému vlivu na činnost navrhovatele z hlediska ochrany životního prostředí. Zájmy navrhovatele a jeho členů jsou dotčeny tím, že od roku 2011 až do doby projednávání 3. aktualizace ZÚR docházelo k manipulaci v projektových podkladech. SEA k 3. aktualizaci ZÚR nemá žádnou vypovídající hodnotu. Nenapadením trasování přeložky by došlo ke snížení hodnoty více jak 50 rodinných domů hlukovou zátěží. Navrhovatel je oprávněn napadnout i způsob, jakým bylo rozhodnuto o jeho námitkách. Ty byly vypořádány formálně, resp. nedostatečně.

Vyjádření odpůrce

8. Odpůrce s návrhem nesouhlasil a navrhl jeho zamítnutí. Předně uvedl, že navrhovatel podal návrh proti Krajskému úřadu Středočeského kraje, který však nevydal napadené OOP. S odkazem na judikaturu civilních a správních soudů měl za to, že již to postačí k zamítnutí návrhu.
9. Odpůrce dále konstatoval, že koridor D064 vymezující přeložku nebyl předmětem 3. aktualizace ZÚR. Koridor byl vymezen v ZÚR, které nabyly účinnosti 22. 2. 2012. Napadené OOP bylo zpracováno na základě zprávy o uplatňování, která uložila prověření konkrétních koridorů. Mezi nimi koridor D064 nebyl. Skutečnost, že byl koridor D064 dotčen napadeným OOP navrhovatel dovozuje z toho, že 3. aktualizace ZÚR v čl. 118 textové části nahrazuje slovo „*navrhují*“ slovem „*vymezují*“. Jedná se o úpravu formálního charakteru, která nezpůsobuje věcnou změnu. Napadené OOP koridor nemění ani jinak neřeší. Dotčené orgány při pořizování napadeného OOP neuplatnily proti ponechání trasy koridoru D064 negativní stanoviska. Pokud navrhovatel poukazuje na alternativní trasu koridoru, měla jeho trasování rozporovat při pořizování ZÚR, nikoli 3. aktualizace. Odpůrce nebyl povinen zohlednit průběžný stav v 1. a 2. aktualizaci ZÚR. Tyto aktualizace byly pořizovány za účely, mezi které nespádala úprava koridoru D064.

Splnění procesních podmínek, rozsah soudního přezkumu

10. Soud se v první řadě zabýval splněním procesních podmínek pro projednání návrhu na zrušení napadeného OOP. Podmínka existence opatření obecné povahy je splněna, neboť právě v této formě byla 3. aktualizace ZÚR vydána. Soud též ověřil, že návrh byl podán v zákonné roční lhůtě podle § 101b odst. 1 s. ř. s. [napadené OOP nabylo účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky (25. 10. 2023) oznamující jeho vydání, tj. dne 9. 11. 2023, přičemž návrh byl podán dne 6. 11. 2024].

11. Napadené OOP vydal Středočeský kraj. Navrhovatel v návrhu označil za odpůrce Krajský úřad Středočeského kraje. Podle § 101a odst. 3 s. ř. s. je odpůrcem ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho části je navrhováno. Pasivně legitimovaným je vždy územní samosprávný celek, nikoliv jeho jednotlivé orgány [viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále „NSS“) ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, bod 46]. Přestože navrhovatel v návrhu označil odpůrce chybně, osoba odpůrce je v § 101a odst. 3 s. ř. s. stanovena přímo zákonem. Chybné označení odpůrce v návrhu proto není důvodem pro odmítnutí nebo zamítnutí návrhu, jak tvrdil odpůrce ve svém vyjádření k návrhu. Soud tak jako s odpůrcem jednal s tím, kdo napadené OOP vydal, tj. se Středočeským krajem. (obdobně srov. rozsudek NSS ze dne 14. 11. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013-135, bod 38).
12. Soud dále posuzoval, zda navrhovateli svědčí aktivní procesní legitimace k podání návrhu, a dospěl k závěru, že i tato podmínka je splněna.
13. Podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.
14. Zevrubně se k aktivní procesní legitimaci pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části vyjádřil rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, dle něhož splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude „*dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. [...] V případě územních plánů musí navrhovatel především plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace*“. S ohledem na předestřené úvahy rozšířený senát NSS pokračoval, že navrhovatelem v řízení o návrhu na zrušení územního plánu nebo jeho části může být zásadně jen taková osoba, „*která má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno.*“ Tyto závěry se uplatní i pro návrh na zrušení zásad územního rozvoje nebo jejich aktualizace (viz např. rozsudek NSS ze dne 12. 1. 2023, č. j. 4 As 239/2020-53, bod 38).
15. Aktivně procesně legitimován je tedy pouze ten navrhovatel, který uvede dostatečně plausibilní (tj. hájitelné, smysluplné) tvrzení o vazbě mezi regulovaným územím a jeho právní sférou (první podmínka). Zároveň musí plausibilně tvrdit i to, že napadené opatření obecné povahy je ze své podstaty vůbec způsobilé do jeho právní sféry zasáhnout (druhá podmínka). Pakliže nejsou tyto kumulativní podmínky splněny, není navrhovatel aktivně procesně legitimován. (viz např. usnesení zdejšího soudu ze dne 8. 7. 2020, č. j. 43 A 74/2019-137, bod 14, rozsudek NSS ze dne 12. 1. 2023, č. j. 4 As 239/2020-53, bod 39, nebo rozsudek NSS ze dne 11. 7. 2023, č. j. 1 As 52/2023-62, bod 21). To platí i v případě, že je navrhovatelem spolek.
16. Navrhovatel předestřel dostatečná tvrzení o vazbě mezi regulovaným územím a jeho právní sférou. Uvedl, že jako spolek, který má přes 80 členů z obcí Horoušany, Horoušanky, Nehvizdy a Úvaly, působí na celém území ČR a je činný v zájmu svých členů, ochrany přírody a veřejného zdraví v urbanizovaných oblastech, tvorby prostředí bezpečného z hlediska dopravy, řešení problematiky v katastrálním území Horoušany a jeho okolí, včetně přeložky silnice II/101 Jirny – Úvaly. Jelikož se domáhal zrušení části 3. aktualizace ZÚR, které z hlediska územní působnosti zasahují i do výše zmíněných obcí v rámci území

Středočeského kraje, je výše uvedená první podmínka splněna (blíže k aktivní procesní legitimaci spolků k podání návrhu ve věcech územního plánování viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 18. 8. 2023, sp. zn. IV. ÚS 938/22, nebo ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14).

17. Pokud se jedná o druhou podmínku, tak navrhovatel v návrhu tvrdí, že odpůrce nereflektoval jím preferovanou *hnědou* variantu vedení trasy přeložky, a že v napadeném OOP zůstala zachována *běžová* varianta koridoru, v níž je přeložka trasována skrze les. Pokud by odpůrce chtěl „vykličkovat“ mimo les, musel by provést modifikaci ZÚR v nejbližší aktualizaci. Jelikož to neučinil v 1. ani ve 2. aktualizaci, měl tak učinit ve 3. aktualizaci ZÚR. Doplnil, že odpůrce si je vědom toho, že jsou v místě přítomné ochranné a bezpečnostní koridory produktovodů, a „že svým dogmatizmem trasování popírá fyzikální možnosti řešení“ (viz druhý odstavec na str. 6 návrhu). Ve druhém odstavci na str. 7 návrhu navrhovatel uvedl, že odpůrce od roku 2012, kdy obdržel návrh *hnědé* varianty přeložky, neučinil ničeho k prověření možných jiných méně invazivních variant trasování přeložky, a to přesto, že k tomu byl povinen v 1. a 2. aktualizaci ZÚR. Současně odpůrce po obci Úvaly požaduje, aby změnila územní plán a zahrnula do něj pro ni „likvidační“ trasování přeložky.
18. Z těchto tvrzení vyplývá, že si je navrhovatel vědom toho, že trasování přeložky (*běžová* varianta) bylo vymezeno již v ZÚR, nikoli ve 3. (ani 1. nebo 2.) aktualizaci ZÚR, ale **domáhá se toho, aby ve 3. aktualizaci ZÚR bylo zohledněno jím preferované řešení vedení přeložky silnice II/101 v úseku Jirny – Úvaly**. Tomu odpovídá i tvrzení navrhovatele, že se odpůrce pokusil těsně před projednáním 3. aktualizace ZÚR „vytěsnit“ vedení přeložky na samý okraj koridoru (první odstavec na str. 8 návrhu). Navrhovatel tedy v návrhu připouští, že napadené OOP přeložku silnice II/101 v úseku Jirny – Úvaly nevymezuje ani neupravuje, ale že jí vymezily samotné ZÚR. Tato tvrzení by pro založení aktivní procesní legitimace navrhovatele nestačila.
19. Navrhovatel nicméně v návrhu rovněž **tvrdí, že ZÚR až do 3. aktualizace závazně nevymezovaly** přeložku silnice II/101 v úseku Jirny – Úvaly. To opírá i o dopis odpůrce Policii ČR ze dne 1. 8. 2022. Ačkoli se jedná částečně o rozporné tvrzení oproti výše uvedenému, nejedná se o tvrzení, ze kterého by jednoznačně (na první pohled) plynulo, že 3. aktualizace ZÚR není ze své podstaty vůbec způsobilá zasáhnout do právní sféry navrhovatele a jeho členů. Soud tak dospěl k závěru, že navrhovatel je aktivně procesně legitimován k podání návrhu, a proto se jím věcně zabýval.
20. Soud posoudil návrh v rozsahu uplatněných návrhových bodů (§ 101d odst. 1 s. ř. s. ve spojení se závěry usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57, č. 4562/2024 Sb. NSS) vycházející ze skutkového a právního stavu ke dni vydání napadeného OOP (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).
21. Soud dospěl k závěru, že návrh není důvodný.

Posouzení návrhu

22. V průběhu jednání konaného dne 30. 1. 2025 účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích. Zástupce navrhovatele odkázal na písemné vyhotovení návrhu a místopředseda navrhovatele následně velmi podrobně popsal okolnosti pořizování ZÚR a navazujících jednání až do přijetí 3. aktualizace ZÚR s tím, že se ve svém přednesu zaměřil zejména na okolnosti související s variantami trasy přeložky. Poukazoval na skutečnosti, které

zpochybňují vhodnost aktuální trasy přeložky, resp. dokazují, že trasa přeložky je vedena nevhodně. Místopředseda navrhovatele vyjádřil pochybnosti o odborné kompetentnosti zpracovatelů dokumentace (k tomu poukázal na zjevné chyby, např. na záměnu světových stran, zjevné pomíjení existence lesa, přes který je stále přeložka trasována). Též vyjádřil podezření, že subjekty podílející se na přípravě ZÚR, resp. 3 aktualizaci ZÚR jednají ve prospěch soukromých zájmů třetích osob a záměrně přehlíží objektivní skutečnosti svědčící o vhodnosti jiné varianty trasy přeložky. Místopředseda navrhovatele předložil při jednání řadu mapových podkladů, na kterých popisoval problematické body aktuálního vedení trasy přeložky a vysvětloval vhodnost jimi předkládané varianty.

23. K důkazním návrhům soud poznamenává, že neprovedl dokazování těmi listinami, jež jsou součástí předloženého spisového materiálu, neboť správním spisem se dokazování neprovádí. Z jeho obsahu správní soud bez dalšího vychází (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS). Součástí správního spisu přitom byly i námitky navrhovatelky, námitky obce Horoušany, a soubory obsahující vyhodnocení připomínek (*soubor 08*) a rozhodnutí o námitkách (*soubor 04*), které k důkazu navrhla navrhovatelka. Ostatní důkazy navržené navrhovatelkou v návrhu soud pro nadbytečnost neprovedl, protože nemohly mít vliv na posouzení věci, pro posouzení věci nebyly rozhodné skutečnosti týkající se vhodnosti variant jednotlivých tras přeložky, ale toliko skutečnost, zda byla trasa přeložky 3. aktualizací ZÚR vůbec jakkoli měněna.
24. Aktivní procesní legitimace navrhovatele se odvíjela od tvrzení, že ZÚR až do 3. aktualizace závazně nevymezovaly přeložku silnice II/101 v úseku Jirny – Úvaly. Soud se tedy předně zabýval tím, zda byla přeložka silnice II/101 v úseku Jirny – Úvaly zakotvena až ve 3. aktualizaci ZÚR. Dospěl k závěru, že tomu tak není.
25. Z dokumentace předložené odpůrcem soud zjistil, že ZÚR nabyly účinnosti 22. 2. 2012. ZÚR v článku 118 textové části „*navrhují*“ pro umístění stavby aglomeračního okruhu, jako silnici vyšší třídy, několik koridorů, mimo jiné koridor pro umístění stavby D064 úsek Mstětice – Jirny – Úvaly. V článku 143 textové části „*ZÚR navrhují na základě doporučení SEA prostorová či projektová specifická opatření v případě následujících koridorů: b) koridor D064 (silnice II/101) - zpřesnit vymezení koridoru vybrané varianty v rámci navazující územně plánovací dokumentace s cílem minimalizace zásahu do nelesní zeleně (lesní remízky v prostoru mezi obcemi Horoušany a Horoušánky.*“ Koridor D064 je pak vyobrazen v grafické části ZÚR.
26. Z odůvodnění ZÚR (zejména kapitola 4.4.1.2. Plochy a koridory dopravy nadmístního významu, str. 51 – 53 odůvodnění) vyplývá, že silnice II/101 spadá mezi silnice II. třídy, u kterých ZÚR navrhují (zakotvují) změny oproti dosavadnímu stavu (tj. stavu před přijetím ZÚR). ZÚR předpokládají úpravu stávajících a vznik nových přeložek silnice II/101, včetně přeložky v úseku Mstětice – Jirny – Úvaly. Proto je také v textové části uvedeno, že ZÚR *navrhují* pro umístění stavby aglomeračního okruhu, tvořeného silnicemi II/101 a I/61 [viz článek 11 písm. b) textové části ZÚR], mimo jiné koridor D064.
27. Odůvodnění ZÚR k tomu na str. 53 uvádí, že přeložky silnice II/101 se mimo jiné „*předpokládají v prostoru napojení do již realizované křižovatky Jirny na dálnici D11 s navazujícím obchvatem sídel Jirny a Nové Jirny, kde bylo zvažováno a vyhodnocováno variantní řešení. Základní varianta byla vedena od dálnice D11 východně od obce Jirny a dále prostorem mezi Novými Jirny a Horoušánky, kde se v krátkém úseku přimyká k současné trase, od které se opět odklání a pokračuje do uvažované mimoúrovňové křižovatky se silnicí I/12. Ve variantním řešení je trasa silnice vedena východně od Horoušánek. Základní rozdíl obou*

variant je možnost etapové výstavby u základní varianty, a to v první etapě od dálnice D11 po napojení na současnou trasu severně od Úval. Navazující úsek by bylo možné vybudovat až v časově delším odstupu, protože tento úsek je v podstatě dlouhodobě využitelný. Zároveň řešení dle základní varianty umožní dobré napojení zastavby Nových Jíren a Horoušánek bez zvýšení dopravního zatížení navazujících komunikací. Při variantním řešení je toto území napojeno prostřednictvím silnice III/10164 mezi Horoušánky a Horoušany, což znamená zvýšení dopravního zatížení na průjezdu Horoušánek. Zároveň s tím zůstane větší část dopravní zátěže od Úval severním směrem ve stávající trase silnice II/101. Variantní řešení časově váže na realizaci nové trasy silnice I/12 včetně obchvatu Úval. Na základě projednání bylo do návrhu zpracováno navrhované nové variantní řešení. Po propojení na stávající silnici II/101 je jižně Jíren navržena propojovací komunikace.“

28. Odůvodnění ZÚR se k výše zmíněným variantám věnuje na str. 14 (kapitola 2. Vyhodnocení splnění požadavků a podmínek pro zpracování ZÚR Středočeského kraje, obsažených v zadání). Vysvětluje, že v ZÚR zůstává zachována druhá z vyjmenovaných variant označována jako b), a to vzhledem k potřebě možnosti etapového řešení (obchvat Jíren); navíc je doplněno propojení na stávající silnici II/101. „Varianta (a) je vedena od dálnice D11 východně od obce Jirny a dále prostorem mezi Novými Jirny a Horoušánky, kde se v krátkém úseku přimyká k současné trase, od které se opět odklání a pokračuje do uvažované mimoúrovňové křižovatky se silnicí I/12. Ve variantním řešení (b) je trasa silnice vedena východně od Horoušánek. Trasa bude řešena jako dvoupruh. Náklady na výstavbu jsou u obou var. srovnatelné. Základní rozdíl obou variant je možnost etapové výstavby u základní varianty (a), a to v první etapě od dálnice D11 po napojení na současnou trasu severně od Úval. Navazující úsek je možné vybudovat až v časově delším odstupu, protože tento úsek je v podstatě dlouhodobě využitelný. Zároveň řešení dle varianty (a) umožní dobré napojení zastavby Nových Jíren a Horoušánek bez zvýšení dopravního zatížení navazujících komunikací. Při variantním řešení je toto území napojeno prostřednictvím silnice II/101 mezi Horoušánky a Horoušany, což znamená zvýšení dopravního zatížení na průjezdu Horoušánek. Zároveň s tím zůstane větší část dopravní zátěže od Úval severním směrem ve stávající trase silnice II/101. Varianta (b) časově váže na realizaci nové trasy silnice I/12 včetně obchvatu Úval. Na základě rámcového vyhodnocení předložených koncepčních variant z hlediska jejich vlivu na životní prostředí (dále ŽP) a předpokládaných vlivů na obyvatelstvo doporučuje vyhodnocení SEA preferovat jako variantu výslednou – variantu „východní“ D064b. Tato varianta je hodnocena příznivěji z hlediska vlivu na obyvatelstvo, ovzduší, přírodu a krajinu a z hlediska vlivu na horninové prostředí. Toto rozhodnutí je podpořeno skutečností, že varianta (a) je vedena v blízkosti Klánovického lesa, který plní funkci rekreačního zázemí okolních sídel. Vložení nové liniové stavby do tohoto prostoru by znamenalo další fragmentaci území, snížení faktoru pohody v dotčeném území a narušení vazeb okolních sídel vůči Klánovickému lesu. Výsledkem komplexního vyhodnocení je doporučení varianty (b), která je příznivěji vnímána všemi obcemi a jeví se výhodnější z hlediska vlivu na ŽP. Je třeba dořešit důsledky změny řešení, které bylo zakotveno v územně plánovací dokumentaci obcí.“
29. Odpůrce tedy při pořizování ZÚR zvažoval dvě varianty vedení přeložky silnice II/101 v úseku Jirny – Úvaly. Z důvodu příznivějšího hodnocení vlivu na obyvatelstvo, ovzduší, přírodu a krajinu a horninové prostředí se přiklonil k variantě (b) (resp. D064b), kterou do ZÚR závazně vymezil koridorem D064. Koridor D064 pro přeložku silnice II/101 v úseku Mstětice – Jirny – Úvaly tak vymezily již samotné ZÚR. Pokud byl přitom navrhovatel přesvědčen nejen o nevhodnosti ale dokonce o zjevných chybách v trase přeložky (o čemž svědčí i jeho úkony, když se opakovaně obracel na různé instituce s řadou podání), měl

možnost se této úpravě bránit u soudu podáním návrhu na zrušení příslušné části ZÚR, která trasu této přeložky závazně stanovovala. V rámci takového soudního přezkumu by byl soud oprávněn přezkoumat, zda při pořizování ZÚR v dané části nedošlo k pochybením, která by mohla mít vliv na zákonnost dané části ZÚR. Avšak pro zpochybnění konkrétního opatření obecné povahy je stanovena zákonem lhůta (§ 101b odst. 1 s. ř. s.). Návrh na zrušení opatření obecné povahy nelze podat kdykoli. Nelze ani kdykoli poté, kdy je rozhodnuto např. o změně *původního* opatření obecné povahy, přezkoumávat zákonnost procesu vedoucího k přijetí *původního* opatření obecné povahy. Předmětem soudního přezkumu je v takovém případě pouze samotná změna, resp. proces vedoucí k jejímu přijetí. Navrhovatel, přestože již v době přijetí ZÚR zpochybňoval vhodnost zvolené varianty trasy přeložky, k soudu návrh na zrušení této příslušné části ZÚR nepodal, čímž se připravil o možnost, aby soud posoudil jeho věcné argumenty týkající se nevhodnosti zvolené varianty přeložky vymezené ZÚR. Tříletá lhůta k jeho podání plynoucí od účinnosti ZÚR (§ 101b odst. 1 s. ř. s. ve znění účinném do 31. 12. 2017) již přitom uplynula. Důvodem, proč je soud oprávněn přezkoumat určité opatření obecné povahy jen do určité doby, je právní jistota adresátů takového opatření obecné povahy ohledně jím regulovaných pravidel.

30. Soud se dále zabýval tím, zda 1. až 3. aktualizace ZÚR tento koridor změnila nebo jinak vymezila.
31. Koridoru D064 pro přeložku silnice II/101 v úseku Mstětice – Jirny – Úvaly se 1. ani 2. aktualizace ZÚR nedotýká. Článek 118 textové části ZÚR nebyl měněn 1. ani 2. aktualizací ZÚR. Článek 143 byl 1. aktualizací ZÚR doplněn o koridor D081 a 2. aktualizací o koridor D054. Současně nebyla měněna ani grafická podoba trasy koridoru pro přeložku silnice II/101 v úseku Mstětice – Jirny – Úvaly.
32. Článek 118 textové části ZÚR byl změněn bodem 155 textové části 3. aktualizace ZÚR. V úvodu návětí článku 118 se slovo „...navrhují...“ nahradilo slovem „...vymezují...“; na konec návětí se vkládají slova „...tyto koridory:“. Koridory vymezené v článku 118 textové části ZÚR se seřadily do odstavců [nově označených písmeny a) až i)] a věty se formulačně upravily (v úvodu vět odstavců se vypustila slova „koridor silnice pro umístění stavby“). Článek 118 textové části ZÚR ve znění 3. aktualizace tedy zní takto:

„ZÚR vymezují pro umístění stavby aglomeračního okruhu (AO) jako silnice vyšší třídy tyto koridory:

- a) D057 – silnice II/101 a II/240, úsek Středokluky – Tursko (+ 2x MÚK) včetně obchvatu Velkých Přílep s napojením do nové MÚK Středokluky (D7);*
- b) D058 – úseky Tursko – Debrno a Debrno – Chvatěruby;*
- c) D059 – úsek Chvatěruby – Úžice;*
- d) D060 – úsek Úžice – Buškovice, vč. obchvatu sídla Netřeba;*
- e) D061 – úsek Byškovice – Lobkovice;*
- f) D062 – úsek obchvat Kostelce nad Labem;*
- g) D063 – úsek obchvat Brandýsa nad Labem a Záp;*
- h) D064 – úsek Mstětice – Jirny – Úvaly;*
- i) D066 – aglomerační okruh: úsek Pacov – Sluštice – Škvorec“.*

V bodě 189 textové části pak 3. aktualizace ZÚR změnila návětí článku 143 tak, že zní: *„ZÚR stanovují pro vymezené plochy a koridory silniční dopravy nadmístního významu (vybrané silnice II. třídy) specifické požadavky na využití území, kritéria a podmínky pro rozhodování o*

možných variantách změn v území a úkoly pro územní plánování takto:“, aniž by měnila bod b), ve kterém je vymezen koridor D064.

33. Z výše uvedeného vyplývá, že **3. aktualizace ZÚR nezměnila vymezení koridoru D064 tak, jak jej vymezily ZÚR. Nezměnila jeho umístění, nestanovila ani žádné podmínky pro realizaci přeložky silnice II/101 v úseku Mstětice – Jirny – Úvaly. Jen upravila formulace a formátování textu.** Současně zůstalo i po 3. aktualizaci zachováno grafické vymezení trasy tohoto koridoru. Rovněž ani návrhy 3. aktualizace ZÚR pro společné jednání a pro veřejné projednání nepočítaly se změnami koridoru D064 pro přeložku silnice II/101 v úseku Mstětice – Jirny – Úvaly.
34. Ostatně sám navrhovatel na více místech návrhu připouští, že napadená 3. aktualizace ZÚR nevymezuje trasu koridoru D064 pro přeložku silnice II/101 v úseku Jirny – Úvaly, ale že tak učinily již ZÚR (viz např. druhý odstavec na str. 6 nebo první odstavec na str. 8 návrhu). Tento koridor (ani samotná přeložka silnice II/101 v úseku Jirny – Úvaly) přitom podle odpůrcem předložené dokumentace nebyl ve 3. aktualizaci ZÚR vůbec regulován (vymezen či měněn). Koridor obsahují ZÚR v nezměněné podobě od února 2012, kdy nabyly účinnosti. Na právním postavení navrhovatele se tak přijetím a následnou účinností 3. aktualizace ZÚR nic nezměnilo. Jelikož předmětem 3. aktualizace ZÚR změna trasy přeložky silnice vůbec nebyla, znamená to pro navrhovatele to, že ani v průběhu pořizování změny č. 3 aktualizace ZÚR ani následně v rámci soudního přezkumu této 3. aktualizace ZÚR nebyl a není prostor pro přezkum variant trasy přeložky silnice II/101 v úseku Jirny-Úvaly. Námitky navrhovatele se totiž vztahují k úpravě trasy, kterou vymezily přímo ZÚR, nikoli 3. aktualizace ZÚR. I kdyby měl soud za to, že navrhovatelem předkládaná varianta trasy přeložky je podložena logickými argumenty, nebyl by oprávněn jakkoli zavazovat odpůrce, aby do procesu pořizování 3. aktualizace ZÚR tuto změnu trasy přeložky zahrnul, nebo aby zahájil zcela nové řízení k pořizení další aktualizace ZÚR, ve které by tuto variantu trasy přeložky projednal. Z tvrzení navrhovatele obsažených v návrhu na zrušení napadeného OOP, a zejména pak při ústním jednání lze dovodit, že je dlouhodobě nespokojený s postupem odpůrce, který nebral v potaz jím preferovanou trasu vedení přeložky silnice II/101 v úseku Jirny – Úvaly, ovšem jak soud uvedl výše, pro věcný přezkum vedení trasy přeložky byl prostor v minulosti, pokud by navrhovatel napadl přímo ZÚR. Případně se tento prostor může naskytnout toliko zase až v budoucnu, pokud by odpůrce v rámci dalších aktualizací přistoupil na změnu trasy a některou z budoucích aktualizací by tuto změnu věcně projednával. Tvrzení o zkrácení na právech navrhovatele proto neplyne ze samotné 3. aktualizace ZÚR, nýbrž z faktu, že navrhovatelem preferované řešení trasování přeložky nebylo ve finální a přijaté podobě 3. aktualizace ZÚR zahrnuto.
35. Soudu proto nezbyvá než konstatovat, že **navrhovatel je dotčen** nikoli napadeným OOP tak, jak předpokládá právní úprava řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s. ř. s., ale **tím, že nebylo vydáno opatření obecné povahy konkrétního obsahu** podle jeho představ (tedy s jím preferovaným trasováním přeložky). Takto tvrzené zkrácení na právech však nemohla způsobit samotná 3. aktualizace ZÚR, ale skutečnost, že napadené OOP nebylo vydáno v navrhovatelem preferované podobě. Judikatura správních soudů však setrvale zastává stanovisko, že nárok na změnu způsobu využití pozemku v rámci územního plánování nelze dovodit (viz např. rozsudky NSS ze dne 26. 5. 2010, č. j. 8 Ao 1/2007-94, č. 2265/2011 Sb. NSS, ze dne 27. 7. 2017, č. j. 9 As 302/2016-68, či ze dne 30. 1. 2019, č. j. 1 As 224/2018-62). Z právních předpisů ani z judikatury nevyplývá veřejné subjektivní právo na změnu územního plánu či zásad územního rozvoje o určitém obsahu, tedy aby

územní plán či zásady územního rozvoje umožňovaly realizaci předem definovaného (stavebního) záměru (srov. např. rozsudek NSS ze dne 11. 7. 2023, č. j. 1 As 52/2023-62, bod 25, nebo ze dne 12. 1. 2023, č. j. 4 As 239/2020-53, bod 38, a tam uváděnou judikaturu), proto se jej nelze domáhat ani žalobou na ochranu před nezákonným zásahem (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 1. 2018, č. j. 10 As 322/2016-58).

36. Judikatura dále dovodila, že subjektivní práva vlastníka pozemku nejsou dotčena, jestliže navrhuje zrušit změnu platného územního plánu ve formě opatření obecné povahy v situaci, kdy obec napadenou regulaci přebrala z původního územního plánu, jenž je změnou upravován a navrhovatel před správními soudy tento původní územní plán nenapadl (viz rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2020, č. j. 6 As 141/2019-64, č. 4077/2020 Sb. NSS). Tyto závěry lze vztáhnout i k zásadám územního rozvoje (viz např. rozsudek NSS ze dne 12. 1. 2023, č. j. 4 As 239/2020-53, bod 38) a k postavení navrhovatele jako spolku. Případným zrušením změny územně plánovací dokumentace by totiž byla aktivována její původní, avšak obdobná (stejná) podoba. V právním postavení navrhovatele by tak nedošlo k žádné změně. Pro absenci regulace koridoru D064 pro přeložku silnice II/101 v úseku Mstětice – Jirny – Úvaly ve 3. aktualizaci ZÚR, proto soud musel dospět k závěru o nedostatku aktivní věcné legitimace navrhovatele. Nebylo tak již třeba blíže posuzovat důvodnost navrhovatelem uplatněných dílčích námitek směřujících proti regulaci koridoru D064 (konkrétní vhodnosti jiné varianty trasy).
37. Navrhovatel nemá individuální subjektivní právo na změnu trasy koridoru D064 pro přeložku silnice II/101 v úseku Jirny – Úvaly obsaženou v ZÚR, tudíž skutečnost, že ve 3. aktualizaci ZÚR, jež je předmětem přezkumu v posuzované věci, nebyl tento záměr obsažen, z povahy věci nemohla způsobit dotčení na právu navrhovatele ani jeho členů (obdobně srov. rozsudek NSS ze dne 12. 1. 2023, č. j. 4 As 239/2020-53, bod 38).
38. Pro posouzení věci je podstatné, že ve 3. aktualizaci ZÚR nedošlo k vymezení koridoru, ke změně vedení jeho trasy nebo zakotvení podmínek pro umístění přeložky silnice II/101 v úseku Mstětice – Jirny – Úvaly. Ani to, že odpůrce při pořizování napadeného OOP dle navrhovatele pochybil tím, že neměl k dispozici odpovídající hlukové studie, a že nezohlednil aktualizovaný komplexní návrh navrhovatelem preferované varianty přeložky, který obdržel dne 15. 9. 2023, nemá vliv na závěr, že by soud v projednávané věci nemohl odpůrce zavázat k tomu, aby se proces pořizování 3. aktualizace ZÚR znovu otevřel, a aby odpůrce uvedené podklady ve vztahu k variantám trasy přeložky posoudil. Vzhledem k tomu, že se jedná o podklady, které se týkají případné varianty trasy přeložky silnice II/101, která ale nebyla, a jak vyplývá z obsahu správního spisu, ani neměla být, věcně projednána v rámci procesu pořizování 3. aktualizace ZÚR, neexistují zde procesní nástroje, které by soudu umožňovaly odpůrce k posouzení navrhovatelem odkazovaných podkladů zavázat.
39. Ani ze skutečnosti, že odpůrce na str. 17 – 18 *souboru 08* obsahujícího Vyhodnocení připomínek konstatoval, že ve 3. aktualizaci ZÚR „*biokoridor posunul*“, neznamená, že se napadeným OOP vymezilo nebo měnilo vedení trasy koridoru D064 pro přeložku silnice II/101 v úseku Mstětice – Jirny – Úvaly. Odpůrce se na tomto místě vyjadřoval k **biokoridoru NK67**, nikoli **koridoru D064** či předmětné přeložce.
40. Navrhovatel také upozorňoval na to, že odpůrce požadoval, aby obec změnila územní plán a zahrnula do něj v ZÚR vymezené trasování, přestože obec opakovaně namítala nevhodnost trasy přeložky. Soud k tomu může toliko uvést, že zásady územního rozvoje

jsou závazné pro pořizování a vydávání územních plánů obcí [§ 36 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2023 (dále „stavební zákon“)]. Je tedy povinností obce, aby její územní plán odpovídal zásadám územního rozvoje kraje. Pouze nad rámec lze doplnit, že pokud má dotčená obec za to, že trasa přeložky vymezená v ZÚR není správná, má možnost ve svém územním plánu pro jí preferovanou variantu trasy přeložky stanovit územní rezervu a iniciovat aktualizaci nadřazené územně plánovací dokumentace (přiměřeně viz rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 18. 9. 2019, č. j. 54 A 46/2019-272, body 71 a násl.).

41. K tvrzení navrhovatele, že návrh podal i z důvodu předběžné opatrnosti před dalšími kroky odpůrce, soud uvádí, že v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části může poskytnout ochranu již dotčeným právům, jejichž dotčení je založeno napadeným opatřením obecné povahy, nikoli jiným ještě ani nevydaným opatřením.
42. Soud nemůže navrhovateli přisvědčit ani v tom, že by odpůrce nedostatečně vypořádal jeho námitky uplatněné při pořizování 3. aktualizace ZÚR. S jeho námitkami (resp. připomínkami – k rozlišení viz § 39 odst. 2 stavebního zákona) se odpůrce vypořádal s ohledem na předmět 3. aktualizace ZÚR dostatečně. Správně totiž uvedl, že *„změna trasování koridoru D064 aglomeračního okruhu úsek (II/101) Mstětice – Jirny – Úvaly (silnice II/101) není předmětem řešení“* 3. aktualizace ZÚR. Jelikož nebyla změna trasy přeložky předmětem 3. aktualizace ZÚR, nebylo nutné námitky navrhovatele věcně vypořádat. Navrhovatel nebyl tím, kdo navrhl pořízení 3. aktualizace ZÚR, neboť ta byla pořizována na základě rozhodnutí Zastupitelstva odpůrce o schválení zprávy o uplatňování ZÚR, která se koridoru D064 pro přeložku silnice II/101 v úseku Mstětice – Jirny – Úvaly nevěnuje. Navrhovatel navíc ani nebyl oprávněn navrhnout pořízení aktualizace ZÚR, neboť není oprávněným investorem, který má zájem provést rozvoj veřejné dopravní nebo technické infrastruktury (§ 42 odst. 6 a contrario stavebního zákona).
43. Skutečnost, že navrhovatel ani jeho členové nemohou být 3. aktualizací ZÚR dotčeni na svých právech, nemůže změnit ani tvrzení navrhovatele, že odpůrce dlouhodobě ignoruje jím preferované a předestírané řešení trasy přeložky silnice II/101 v úseku Jirny – Úvaly, a že se odpůrce a společnost PONTEX dopustili procesních pochybení při přijímání ZÚR. Soudní řád správní (ani na něj navazující judikatura NSS) nesvěřuje instrument návrhu na zrušení opatření obecné povahy každé osobě, byť by mohla mít na jeho využití zájem, ale toliko tomu, komu náleží subjektivní hmotná práva, která jsou opatřením obecné povahy zasažena. Návrh na zrušení opatření obecné povahy není soudním řádem správním koncipován jako žaloba ve veřejném zájmu – *actio popularis*, ale jako nástroj k ochraně subjektivního práva navrhovatele (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 9. 2011, č. j. 8 Ao 5/2011-51). Uvedené potvrdil i Ústavní soud, který v nálezu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, uvedl, že dotčení na subjektivních právech navrhovatele je alfou a omegou řízení o zrušení opatření obecné povahy. Pokud tedy navrhovatel ani jeho členové nemohou být napadenou 3. aktualizací ZÚR dotčeni v jejich právní sféře, nemůže být návrh navrhovatele důvodný. **Procesní pochybení při pořizování ZÚR mohla být předmětem přezkumu samotných ZÚR (u nichž již lhůta pro podání návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s. uplynula), nikoli 3. aktualizace ZÚR.**
44. Soud shrnuje, že cílem navrhovatele je domoci se změny trasy koridoru pro přeložku silnice II/101 v úseku Jirny – Úvaly, čehož však v tomto řízení nelze dosáhnout. I kdyby totiž soud zrušil celou 3. aktualizaci ZÚR, byť to navrhovatel nepožadoval, na jeho právním postavení

by se nic nezměnilo. Jelikož 3. aktualizace ZÚR se předmětného koridoru D064 (ani přeložky) nedotýká, tak by i po jejím zrušení stále platilo jeho stejné vymezení podle ZÚR.

Závěr a náklady řízení

45. S ohledem na shora uvedené soud dospěl k závěru, že návrh není důvodný, a proto jej podle § 101d odst. 1 věta druhá s. ř. s. zamítl.
46. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Odpůrce je vyšším územně samosprávným celkem, proto v jeho případě nelze uvažovat o tom, že by obhajoba jeho vlastní aktualizace ZÚR přesahovala rámec jeho běžné činnosti, kterou by nemohl zvládnout bez zastoupení advokátem (obdobně srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 31. 10. 2024, č. j. 51 A 42/2024-63). Proto soud odpůrci nepřiznal náhradu nákladů řízení a výrokem II rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 6. února 2025

Lenka Oulíková, v. r.
předsedkyně senátu