ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a Mgr. Davida Hipšra, v právní věci žalobců: **a) Městská část Praha - Suchdol,** se sídlem Suchdolské náměstí 734/3, Praha - Suchdol, **b) Městská část Praha - Dolní Chabry,** se sídlem Hrušovanské náměstí 253/5, Praha – Dolní Chabry, obou zastoupených Mgr. Luďkem Šikolou, advokátem se sídlem Dvořákova 13, Brno, **c) O. S., d) J. E., e) M. K., f) J. Z., g) J. B., h) V. P.,** všech zastoupených Mgr. Vítězslavem Dohnalem, advokátem se sídlem Příběnická 1908, Tábor, proti žalovanému: **Hlavní město Praha,** se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, zastoupenému JUDr. Zdeňkem Kramperou, advokátem se sídlem 150 00 Praha 5, Kořenského 1107/15, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 8/2009 - Zásady územního rozvoje Hlavního města Prahy, schváleného usnesením zastupitelstva Hlavního města Prahy ze dne 17. 12. 2008, č. 32/59,

takto:

I. Opatření obecné povahy č. 8/2009, kterým se vydávají Zásady územního rozvoje hlavního města Prahy, schválené usnesením Zastupitelstva hlavního města Prahy č. 32/59 ze dne 17. 12. 2009, **se zrušuje** v části textového i grafického vymezení ploch a koridorů veřejně prospěšné stavby uvedené v části 10.1.1. jako stavba číslo Z/502 s označením „Pražský okruh (SOKP), úsek Ruzyně - Březiněves“, a to dnem vyhlášení tohoto rozsudku.

V části 5.1.2.1. opatření obecné povahy s označením „Pražský okruh (Silniční okruh kolem Prahy)“ **se vypouští** v prvním odstavci věta „Úsek Březiněves - Ruzyně je veden přes Suchdol“.

II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.1

Návrhem ze dne 22. 4. 2010, doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 23. 4. 2010, se navrhovatelé domáhali zrušení opatření obecné povahy č. 8/2009, kterým se vydávají Zásady územního rozvoje Hlavního města Prahy, schváleného usnesením Zastupitelstva hlavního města Prahy č. 32/59 ze dne 17. 12. 2009 (dále také „ZÚR“).

I.2
(Aktivní legitimace)

Navrhovatelé a) a b) uvedli, že jsou městskými částmi hlavního města Prahy, vymezenými podle § 3 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 1 a s přílohou č. 1 vyhlášky č. 55/2000 Sb. hl. města Prahy, kterou se vydává Statut hlavního města Prahy (dále jen „Statut“). Městské části hlavního města Prahy jsou podle § 3 odst. 2 Statutu nositeli práv a povinností v rozsahu stanoveném zákonem a Statutem. Navrhovatelé a) a b) uplatnili v průběhu pořizování ZÚR připomínky a námitky. Realizací záměru pražského silničního okruhu by došlo k rozdělení jejich katastru. Dále by se zhoršilo životní prostředí občanů, zejména zvýšením jejich zátěže hlukem, imisemi prachu a dalšími škodlivými látkami. Zhoršily by se i podmínky dopravní obslužnosti. Navrhovatelé jsou jako městské části povinni pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů.

Navrhovatel c) konstatoval, že je spoluvlastníkem pozemků parc. č. 6/2, 6/5 a budovy č. p. 1024 (objekt bydlení), vše v k. ú. Suchdol s tím, že podle grafické části ZÚR bude koridor silničního okruhu kolem Prahy (dále též „SOKP“) umístěn přesně v místě, kde se nachází jeho nemovitosti. Na pozemku parc. č. 6/2 se předpokládá výstavba tunelového úseku a mimoúrovňové křižovatky a došlo by k trvalému záboru.

Navrhovatel d) uvedl, že je spoluvlastníkem pozemků parc. č. 2284/1 a 2284/2 a stavby č. p. 1003 (objekt bydlení), vše v k. ú. Suchdol s tím, že podle grafické části ZÚR bude koridor SOKP umístěn přesně v místě, kde se nachází jeho nemovitosti. Na pozemku parc. č. 2284/1 se předpokládá výstavba mimoúrovňové křižovatky. Objekt bydlení bude dotčen nadlimitním hlukem a dalšími nepříznivými vlivy dopravy. Tento navrhovatel podal prostřednictvím zástupce veřejnosti námitky k návrhu ZÚR, ve kterých oponoval mj. záměru výstavby SOKP.

Navrhovatelka e) uvedla, že je spoluvlastníkem pozemků č. 181/1, 181/16, 181/17, 181/18, 181/19 a 181/20, vše v k. ú. Sedlec, a vlastníkem bytu č. 247/542 v bytovém domě č. p. 243 umístěném na pozemcích č. 181/16, 181/17, 181/18, 181/19 a 181/20 v k. ú. Sedlec. SOKP představuje závažný zásah do území a prostředí v části města, ve které navrhovatelka e) žije, zničil by vycházkovou a rekreační zónu a zhoršil hlukovou situaci.

Navrhovatelka f) konstatovala, že je vlastníkem pozemků parc. č. 917 a 918 a stavby č. p. 906 (objekt bydlení), vše v k. ú. Suchdol s tím, že podle grafické části ZÚR bude koridor SOKP umístěn přesně v místě, kde se nachází její nemovitosti. Na pozemku parc.

č. 918 se předpokládá výstavba mimoúrovňové křižovatky. Objekt bydlení bude dotčen nadlimitním hlukem a dalšími nepříznivými vlivy dopravy. Navrhovatelka f) podala prostřednictvím zástupce veřejnosti námitky k návrhu ZÚR, ve kterých oponovala mj. záměru výstavby SOKP.

Navrhovatel g) uvedl, že je vlastníkem pozemků parc. č. 326 a 327 a stavby č. p. 119 (objekt bydlení) na pozemku parc. č. 326, vše v k. ú. Dolní Chabry s tím, že podle grafické části ZÚR bude koridor SOKP umístěn přesně v místě, kde se nachází jeho nemovitosti. Rodinný dům a pozemky leží v těsné blízkosti plánovaného mostu přes Draháňské údolí a exhalace z dopravy budou mířit přímo na obydlí navrhovatele. Navrhovatel je alergik a dá se očekávat, že se jeho zdravotní stav nepříznivými dopady dopravy zhorší. Tento navrhovatel podal prostřednictvím zástupce veřejnosti námitky k návrhu ZÚR, ve kterých oponoval mj. záměru výstavby SOKP.

Navrhovatel h) konstatoval, že je spoluvlastníkem pozemků parc. č. 990/102 v k. ú. Čimice a pozemků parc. č. 1274/6, 1289/14 a 1361/1, vše v k. ú. Dolní Chabry, s tím, že podle grafické části ZÚR bude koridor SOKP umístěn přesně v místě, kde se nachází jeho nemovitosti.

I.3
(Důvody návrhu)

Navrhovatelé namítli nezákonnost ZÚR ve vztahu k plánované stavbě SOKP. Těmito nezákonnostmi byli navrhovatelé zkráceni na právu na příznivé životní prostředí, vlastnickém právu a právu na spravedlivý proces. U navrhovatelů a) a b) bylo zasaženo do jejich práva na samosprávu. Navrhovatelé c) – h) byli zkráceni na právu na soukromý a rodinný život.

I.3.A
(Nezákonné SEA posouzení)

Navrhovatelé se domnívali, že vyhodnocení vlivů ZÚR na životní prostředí je v rozporu s právními předpisy. Přitom poukázali na skutečnost, že k ZÚR **neexistuje platné stanovisko** o posuzování vlivů na životní prostředí. Ve stanovisku Ministerstva životního prostředí (dále jen „ministerstvo“) ze dne 20. 10. 2009, čj. 73543/ENV/09, je totiž na straně 5 výslovně uvedeno, že se vydává pouze za splnění všech podmínek, které v něm byly uvedeny. Tyto podmínky však nebyly dodrženy.

Podle navrhovatelů je **provedené vyhodnocení vlivů nepřezkoumatelné**. Navíc nepostihlo vlivy na životní prostředí s ohledem na jejich lokalizaci. V případě záměrů liniových staveb se přitom vlivy v jednotlivých částech území mohou zcela zřejmě lišit. Předložené posouzení nerespektuje, že každý úsek SOKP má specifické vlivy na životní prostředí. Právě v územích, která se dotýkají navrhovatelů, budou vlivy SOKP velmi negativní. Přitom existuje varianta vedení SOKP s podstatně menšími vlivy na životní prostředí. Podle navrhovatelů konstatovalo nedostatky posouzení i ministerstvo ve stanovisku ze dne 20. 10. 2009, čj. 73543/ENV/09. Posouzení znemožňuje dotčené veřejnosti a orgánům efektivně polemizovat se závěry vyhodnocení a brání tomu, aby mohl správní soud přezkoumat, zda se odpůrce řádně vyrovnal s výhradami vznesenými ve stanoviscích a námitkách navrhovatelů. Posouzení navíc nemůže dostát účelu danému § 1

odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o posuzování vlivů“).

Posouzení vlivů je také v rozporu s § 2 zákona o posuzování vlivů, s bodem f) přílohy č. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES, o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (dále jen „SEA směrnice“), a s bodem 5 přílohy zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Z těch plyne povinnost posoudit kumulativní a synergické vlivy s ohledem na jednotlivé složky životního prostředí. V případě napadených ZÚR přitom **nebyly posouzeny kumulativní a synergické vlivy** SOKP a letiště Praha – Ruzyně.

Další nezákonnost spatřují navrhovatelé v **chybějícím posouzení přivaděčů a mimoúrovňových křižovatek** nadmístního významu.

ZÚR jsou podle navrhovatelů nezákonné i pro rozpor s § 10i odst. 3 zákona o posuzování vlivů, protože odpůrce **nerespektoval požadavky ministerstva ve stanovisku** ze dne 2. 8. 2007, čj. 19763/ENV/07.

Navrhovatelé rovněž namítli, že v rámci přípravy a schvalování ZÚR **měly být posouzeny varianty vedení SOKP**. Bez posouzení variant není možno ověřit, zda řešení SOKP naplňuje zásady subsidiarity a minimalizace zásahů. Podle navrhovatelů existuje tzv. severní varianta vedení trasy obchvatu (dále také jako „varianta Ss“), která nikdy nebyla na strategické úrovni porovnána se schváleným koridorem SOKP.

Výsledky posouzení vlivů na životní prostředí, představované bodovým ohodnocením, jsou podle navrhovatelů **věcně nesprávné** a rozporné s dostupnými podklady. Zde navrhovatelé zopakovali argumentaci uplatněnou v námitkách, popisující konkrétní důvody nesprávnosti hodnocení. K prokázání tvrzení uvedených v této části návrhu navrhovatelé odkázali na podklady zpracované k podrobnějším úrovním územně plánovací dokumentace a na posouzení provedená k jednotlivým záměrům na úrovni územního řízení.

I.3.B

(Posouzení z hlediska tzv. evropsky chráněných území „Natura 2000“)

Dále navrhovatelé namítli, že podle stanoviska ministerstva ze dne 20. 10. 2009, čj. 73543/ENV/09, nebudou mít ZÚR významný negativní vliv na evropsky významné lokality a ptačí oblasti pouze za dodržení konkrétních podmínek. Otázka, zda je vliv koncepce významně negativní, hraje roli pouze u stanoviska podle § 45i odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon na ochranu přírody“). V případě stanoviska podle § 45i odst. 8 téhož zákona se zkoumá, zda koncepce nemá negativní vliv na evropsky významnou lokalitu. Kritérium „významný negativní vliv“ je přísnější než kritérium „negativní vliv“. Identifikace negativního vlivu ovšem znamená, že koncepci nelze schválit vůbec, nebo jen za podmínek § 45i odst. 9, příp. 10 tohoto zákona. **Z předloženého stanoviska nelze ověřit, zda ZÚR nebudou mít negativní vliv na evropsky významnou lokalitu** na území hlavního města Prahy.

Odpůrce podle navrhovatelů také **nenechal posoudit koncepci z hlediska dopadů na všechny evropsky významné lokality**, které se na území hlavního města Prahy nacházejí a mohou být negativně ovlivněny záměry obsaženými v ZÚR. Dne 5. 10. 2009 (tedy před vydáním stanoviska ministerstva) totiž vláda schválila novelu nařízení vlády č. 132/2005 Sb., kterou se stanoví seznam evropsky významných lokalit (dále jen „nařízení č. 132/2005 Sb.").Touto novelou byla na území hlavního města Prahy schválena mj. lokalita Kaňon Vltavy u Sedlce. SOKP protíná nově schválenou lokalitu a podle navrhovatelů není pochyb, že ji ovlivní, téměř jistě negativně. I podle pasportu lokality lze předpokládat poškození některých společenstev v místech budování dálničního obchvatu Prahy na části Sedleckých skal a Zámků. Směrnice Rady 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (dále jen „směrnice o stanovištích") však v článku 6 odst. 2 zavazuje členské státy, aby v evropsky významné lokalitě vyloučily poškozování přírodních stanovišť. Předmětná lokalita navíc chrání prioritní naturový biotop – nízké xerofilní křoviny, porosty se skalníky. Směrnice i zákon na ochranu přírody (§ 45i odst. 10) stanoví, že pokud by byl prokázán negativní vliv na lokalitu s prioritními typy stanovišť, lze koncepci schválit jen z důvodů týkajících se veřejného zdraví, veřejné bezpečnosti nebo příznivých důsledků nesporného významu pro životní prostředí. Odpůrce nenechal posoudit vliv koncepce SOKP na předmětnou lokalitu a dne 17. 12. 2009 ZÚR schválil. Zařazení lokality do národního seznamu se přitom připravuje dlouho a ministerstvo vědělo o vyhlášení lokality i v době přípravy stanoviska. Podle judikatury Soudního dvora Evropské unie navíc lokality musí být vhodně chráněny už od okamžiku, kdy státy navrhují jejich zařazení do národního seznamu. Členský stát pak nesmí povolit významné nežádoucí účinky ani v lokalitách, které kvalitativně splňují podmínky směrnice o stanovištích, přestože nebyly zařazeny do evropských seznamů nebo vyhlášeny jako území zvláštní ochrany.

I.3.C

(Rozpor s předpisy na ochranu veřejného zdraví)

Navrhovatelé rovněž namítli, že ZÚR v části týkající se SOKP **neřeší dostatečně otázku hlukových limitů**, resp. pomíjí vliv záměru okruhu na porušení limitů. Schválením ZÚR byl podle navrhovatelů vytvořen předpoklad k ohrožení požadavků ochrany veřejného zdraví a životního prostředí. Přes zřejmou hrozbu těchto důsledků nebyla v rámci pořizování a vydávání ZÚR přijata žádná opatření, jež by mohla poškození zabránit. Pořizovatel a odpůrce tímto postupem porušili § 12 a § 13 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, a § 18 odst. 1 a § 19 odst. 1 písm. c) a m) stavebního zákona. Mj. nebyla zabezpečena ochrana staveb sloužících k bydlení, dotčených záměrem SOKP, jako chráněných objektů ve smyslu § 30 odst. 3 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví"), ve spojení s § 10 odst. 2 a § 11 odst. 4 nařízení vlády č. 148/2006 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací (dále jen „nařízení č. 148/2006 Sb.").

Hygienická stanice hlavního města Prahy ve stanovisku ze dne 14. 4. 2008, čj. ÚPL/176/896/1589/08, konstatovala, že do zásad nejsou dostatečně zapracovány požadavky nařízení č. 148/2006 Sb. ve vztahu k funkčnímu využití ploch ležících přímo při hlavních komunikacích, a stanovila podmínku pro ZÚR. Podle té je možné navrhovat

nové komunikace pro pozemní dopravu zásadně jen s vymezeným ochranným pásmem. Pokud by ochranné pásmo (tedy oblast, kde budou překročeny limity) plánované silnice mělo zasahovat do již existující zástavby, není podle navrhovatelů možné takovou silnici realizovat. Bylo by proti smyslu § 83 stavebního zákona i stanovených hlukových limitů, pokud by ochranné pásmo plánované silnice mohlo zasahovat do již existující bytové zástavby. Tento závěr je podpořen také stanoviskem ministerstva zdravotnictví ze dne 23. 9. 2009, čj. 35120/2009-OVZ-32.3-22.09. Pořizovatel ZÚR a odpůrce měli povinnost zabývat se otázkou dodržení či překročení nejvyšších přípustných hodnot (hygienických limitů) hluku podle § 30 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví resp. nařízení č. 148/2006 Sb., vzhledem k nepochybnému zvýšení hlukové zátěže z plánovaného úseku SOKP.

ZÚR tedy povedou podle navrhovatelů také **k nárůstu znečištění ovzduší nad zákonné limity**, přestože jsou již dnes zákonem stanovené limity překračovány. Konkrétně se jedná o znečištění tzv. PM částicemi, oxidu dusičitého (NO^2) a přízemního ozónu (O^3).

I.3.D

(Rozpor s cíli a úkoly územního plánování)

Odpůrce podle navrhovatelů nenaplnil ani požadavky § 18 stavebního zákona, určujícího cíle územního plánování. Nevytvořil předpoklady pro udržitelný rozvoj a v jednom místě koncentruje zátěž z několika zdrojů znečištění. Tuto skutečnost odůvodnil cílem odlehčit většímu počtu lidí, ale svůj předpoklad ničím neprokazuje. Podle navrhovatelů není možné přenášet rizika z jednoho místa na druhé, zejména pokud je zde v případě SOKP varianta, která tato rizika nepřináší. Odpůrce nedosahuje ani obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů v území. Zájem blíže nespecifikovaného počtu obyvatel Prahy totiž povyšuje nad zájem obyvatel městských částí Suchdol, Dolní Chabry i dalších a činí tak bez řádného porovnání.

I.3.E

(Rozpor s Politikou územního rozvoje)

Navrhovatelé tvrdili, že napadené ZÚR nejsou v souladu ani s Politikou územního rozvoje (dále jen „PÚR“). Trasa SOKP, který je součástí transevropské silniční sítě TEN-T, totiž není volena v dostatečném odstupu od obytné zástavby a tak, aby míjela hlavní sídelní útvary. ZÚR současně porušují Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady 1692/96/ES, o řídících zásadách Společenství pro rozvoj transevropské dopravní sítě (dále jen „rozhodnutí 1692/96/ES“), které se prostřednictvím odkazů v PÚR stalo závazným i pro procesy týkající se územního plánování.

I.3.F

(Rozpor s předpisy na ochranu zemědělského půdního fondu)

Dále navrhovatelé namítli, že trasa SOKP byla schválena bez porovnání variant možných řešení z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu a ostatních zákonem stanovených obecných zájmů. Takový postup je v rozporu s § 5 odst. 1 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, upřesněným v § 4 odst. 1 vyhlášky č. 13/1994 Sb., kterou se upravují některé podrobnosti ochrany zemědělského půdního fondu.

I.3.G
(Nevypořádání uplatněných námitek)

Konečně pak navrhovatelé d), f) a g) namítli, že jejich námitky podané prostřednictvím zmocněnce veřejnosti odpůrce nevypořádal zákonem předpokládaným způsobem. Odůvodnění se ve vztahu k SOKP omezilo na lakonická konstatování, které není možné považovat za řádné vypořádání námitek.

II.

Odpůrce navrhl zamítnutí návrhu.

II.1
(K podmínkám řízení)

Odpůrce nezpochybnil aktivní legitimaci navrhovatelů ani pravomoc Nejvyššího správního soudu k rozhodování ve věci.

II.2
(K důvodům návrhu)

Rámcový důvod návrhu, tedy nesouhlas navrhovatelů se ZÚR ve vztahu k SOKP, podle odpůrce nesouvisí s napadeným opatřením obecné povahy. To totiž neřeší umístění staveb ani jejich provázanost a vztah k účelnému využití území. Tyto otázky řeší územní rozhodnutí nebo územní plán. Stanovení koridoru pro veřejně prospěšné stavby nelze považovat za rozhodnutí o stavbě nebo o její podobě.

II.2.A
(K námitce nezákonného SEA posouzení)

Odpůrce zdůraznil, že pořizovatel zajistil v souladu s § 37 odst. 1 stavebního zákona zpracování vyhodnocení vlivů návrhu ZÚR na udržitelný rozvoj území, které bylo projednáno podle § 37 odst. 4 stavebního zákona. V rámci projednání příslušná ministerstva nevznesla k vyhodnocení žádné připomínky.

K **namítané neexistenci stanoviska** odpůrce uvedl, že ZÚR byly projednány s ministerstvem a stanoviska a připomínky byly řádně vypořádány. Ministerstvo zaujalo v řádném termínu k ZÚR kladné stanovisko bez dalších podmínek. V novém stanovisku k vyhodnocení vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví ze dne 20. 10. 2009, čj. 73543/ENV/09, tedy šest měsíců po ukončeném veřejném projednání, ministerstvo vzneslo podmínky, které se netýkaly vyhodnocení vlivu na životní prostředí a veřejné zdraví, ale výrokové části ZÚR. Ministerstvo se tedy v řádném připomínkovém procesu vyjádřilo k ZÚR stanoviskem bez připomínek, aby následně v jiném procesu podle jiného právního předpisu [§ 21 písm. l) zákona o posuzování vlivů] vzneslo připomínky vztahující se opět k ZÚR namísto posuzování vlivů. Podle § 39 odst. 2 věty předposlední stavebního zákona se však k později uplatněným připomínkám nepřihlíží. Odpůrce navíc vypořádal nové podmínky v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy, kdy také obsáhle citoval předmětné pasáže. Zájmy chráněné příslušnými předpisy byly dodrženy. Ve vztahu k předmětu projednávání je podle odpůrce třeba hodnotit stanovisko ministerstva jako stanovisko bez připomínek. Případné stanovisko navíc není podle § 10g zákona o posuzování vlivů závazné. Pořizovatel je pouze povinen vzít stanovisko v úvahu a

odůvodnit jeho neakceptování. To odpůrce bezezbytku učinil. Tento závěr platí i pro případ, kdyby stanovisko bylo hodnoceno jako stanovisko k věci.

Ani námitka **nepřezkoumatelnosti vyhodnocení** vlivů na životní prostředí nebyla podle odpůrce případná. Vyhodnocení vlivů na životní prostředí je odbornou a nezávislou činností. Jde o odborný postup v neprávní oblasti. Posouzení je oprávněna provést pouze autorizovaná osoba a činí tak na základě metodiky stanovené ministerstvem. Pro adresáta je klíčový výstup nebo jeho dílčí část. Celý intelektuální proces hodnocení, které je odbornou otázkou, není v hodnocení zachycen. Vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území a v něm provedené posouzení vlivu koncepce má charakter expertního soudu. Ten vstupuje do následných projednávacích procedur s dotčenými správními úřady a s veřejností. Teprve v nich se rozhoduje o veřejných zájmech. Od pořizovatele a zhotovitele vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území lze žádat pouze splnění předepsaného obsahu dokumentace. Odpůrce považuje podrobné vysvětlení postupu vedoucího k hodnotám v tabulkách č. 1 – 4, připojené v příloze č. 1 vyhodnocení, za vysoce nadstandardní. V žádném případě podle něj nelze požadovat verbální odůvodnění každého konkrétního číselného údaje v tabulkách. Zákon ani prováděcí vyhlášky nic takového nepožadují.

Základ pro verbální vysvětlení hodnot v tabulkách č. 1 – 4 je uveden v legendě k tabulkové části, uvedené na str. 16 vyhodnocení. Interpretace výsledků z komentáře k tabulkovému hodnocení je uvedena na str. 51 – 52 vyhodnocení. Ve všech případech byla kritériem výběru číselné hodnoty vedle závažnosti a míry obecnosti cíle především reálnost jeho naplnění nebo alespoň přispění k němu nástroji územního plánování, a to v měřítku a míře podrobnosti ZÚR, stanovených stavebním zákonem. Konkrétní číselné hodnoty, dosazené do tabulek č. 1 – 3, jsou výsledkem tří postupných kroků: (i) navržení číselného hodnocení v každém řádku a sloupci vedoucím SEA-týmu, (ii) podání připomínek či protinávrhů členů SEA-týmu, kdy u hodnocení priorit a cílů, kde došlo k výrazným rozdílům hodnocení více hodnotiteli, byl rozpor řešen v diskusi, přičemž u několika položek došlo po diskusi ke změně hodnocení, a (iii) vypočtení průměru v případě nevýrazných odchylek nebo odchylek oběma směry od návrhu s tím, že takový případ však v tomto konkrétním hodnocení nenastal.

Tabulka č. 4 podle odpůrce ilustruje, jak jednotlivé priority a cíle ZÚR přispívají k odstraňování či snižování disparit mezi jednotlivými pilíři udržitelnosti vývoje v řešeném území. Je v ní hodnoceno pouze to, jak k tomu mohou přispět prostředky územního plánování na úrovni a v měřítku ZÚR. Do hodnocení nevstupují a nemohou vstupovat opatření v kompetencích jiných orgánů veřejné správy.

Podrobnější zpracování vyhodnocení vlivů na životní prostředí by na úrovni ZÚR nebylo adekvátní. To platí zejména v situaci, kdy ZÚR samy nenavrhují tyto záměry v území. Přebírají je totiž ze schválené územně plánovací dokumentace hlavního města Prahy a Středočeského kraje jako dohodnuté a schválené a z PÚR jako dopravní záměry mezinárodní a celostátní důležitosti. Na úrovni územního plánu velkého územního celku a PÚR přitom byly předmětem posouzení vlivů na životní prostředí. Takové záměry se v souladu s dikcí stavebního zákona znovu neposuzují.

Odpůrce se domníval, že předložené posouzení vlivů je dostatečné a naplňuje požadavky zákona. Účelem vyhodnocení je srozumitelnost jeho výstupu. Posuzované vyhodnocení, včetně jeho textové a narativní části, obsahuje dostatek informací pro jeho adresáty. Požadavek navrhovatelů na míru podrobnosti odpůrce považoval za nepřiměřený, zejména ve vztahu k účelu procesu hodnocení vlivů (podání odborné informace). Konstrukce navrhovatelů by v podstatě znemožnila přijímání zásad územního rozvoje.

Odpůrce nesouhlasil s **námitkou, že posouzení** vlivů na udržitelný rozvoj **postrádá lokalizovaný vliv** jednotlivých územních segmentů ZÚR na příslušná území. Zdůraznil přitom, že ZÚR jsou koncepčním dokumentem územního plánování obecného charakteru. Jejich cílem je vytvořit rámcovou koncepci pro celé území, na které se vztahují. Není namístě zkoumat všechny dílčí dopady, ale naopak stanovit koncepci, která svými dopady nejméně zatěžuje řešené území jako celek a distribuuje zátěž přiměřeným způsobem. Ve vztahu k takto vymezenému rámci bylo posouzení zásad z hlediska udržitelnosti provedeno a naplnilo svůj účel. Na úrovni hodnocení vlivů ZÚR je podle odpůrce třeba hodnotit právě přínosy celkové koncepce řešení silniční dopravy jako jednoho uceleného systému, obsluhujícího celý organizmus města a jeho vnější vazby, nikoliv dílčí části. Jen tak lze objektivně vyhodnotit celkový přínos a nezabývat se legitimními, nicméně z pohledu celku nepodstatnými, námitkami a ovlivněními městských částí Suchdol a Dolní Chabry. Ty jsou v rámci možností ZÚR maximálně chráněny již požadovaným technickým řešením (např. tunel).

Každá koncepce, která určitým způsobem distribuuje zátěž, přináší podle odpůrce ve vztahu k lokálním zájmům zhoršení situace nebo subjektivní pocit ohrožení. Pro životní prostředí v Praze, se silniční dopravou jako největším zdrojem znečištění, je vyvedení tranzitní automobilové dopravy a redistribuce tangenciální, zdrojové a cílové dopravy do koridorů obou silničních okruhů a radiál spolu s uplatněním regulativních opatření vůči automobilové dopravě klíčovým opatřením ke zlepšení současné situace. Množina obyvatel, negativně dotčených silniční dopravou přes vnitřní Prahu ve směru východ – západ, se realizací radiálně okružního systému sníží z řádu statisíců na tisíce. Zároveň i pro tyto řádově nižší počty zasažených osob budou budována náročná investiční a ochranná zařízení.

Odpůrce nepovažoval za relevantní ani **námitku neposouzení kumulativních a synergických vlivů** letiště a SOKP. Tvrdil, že synergie se může týkat jen ovlivnění hlukem. Před hlukem ze SOKP je však městská část Suchdol chráněna jeho vedením v tunelu. Synergie působení znečišťujících látek je vzhledem k letovým výškám, rozptylovým poměrům na náhorní plošině Suchdola a vedení SOKP v tunelu neměřitelná a nehodnotitelná. Zahloubení staveb navíc není na úrovni ZÚR vůbec řešeno. Námitka typově směřuje do míry podrobnosti stanovené územním plánem nebo uzemním rozhodnutím. Zákonem stanovená podrobnost měřítka ZÚR neumožňuje detailní vyhodnocení vlivu na životní prostředí. Proto nebylo provedeno ani vyhodnocení synergických vlivů. O synergickém působení silniční dopravy v tunelu s leteckou dopravou ve výškách desítek až stovek metrů nad zastavěným územím nelze vést rozumnou úvahu, což potvrzuje dokumentace EIA na paralelní vzletovou a přistávací dráhu letiště.

K **námitce chybějícího posouzení přivaděčů** odpůrce podotkl, že ZÚR neupravují konkrétní podobu staveb a nejsou natolik podrobné, aby se zabývaly přivaděči. Zásady stanoví pouze koridory. I tato námitka tedy podle odpůrce typově směřuje do míry podrobnosti stanovené územním plánem nebo uzemním rozhodnutím.

Namítli-li navrhovatelé **nerespektování požadavků ministerstva**, odpůrce odkázal na svou předchozí argumentaci. Připomněl přitom, že se podle § 39 odst. 2 věty předposlední stavebního zákona nepřihlíží k pozdě uplatněným připomínkám.

K **neposouzení variant vedení SOKP** odpůrce uvedl, že porovnání variant „Ss" a „J" nebylo možné. Varianta „Ss" se pohybuje mimo území řešené napadenými ZÚR, vede totiž výlučně Středočeským krajem. Varianta „J" vede přes území odpůrce i mimo něj. Obě možné varianty tak zasahují do území Středočeského kraje. Jejich posouzení je proto v pravomoci Středočeského kraje. K tomuto posouzení a volbě varianty došlo již při přijímání Územního plánu velkého územního celku Pražského regionu (dále jen „ÚP VÚC PR"), schváleného zastupitelstvem Středočeského kraje. Dokument zmíněný navrhovateli (stanovisko ministerstva ze dne 30. 4. 2002, čj. NM700/1327/2020/OPVŽP/02 e. o.), hodnotí obě varianty a doporučuje variantu „J". Při pořizování ÚP VÚC PR, který je předchůdcem zásad územního rozvoje Středočeského kraje, byly obě varianty hodnoceny, jedna z nich byla vyhodnocena jako optimální.

Odpůrce vyloučil trasování podle varianty „Ss" i kvůli stavební činnosti v jejím regionu poté, kdy byla v ÚP VÚC PR přijata varianta „J". Posouzení variant se zásadně provádí jako posouzení možných variant. Pro faktickou nemožnost varianty „Ss" pak toto posouzení nepřichází v úvahu. Navíc nelze prosazovat variantu, která by měnila existující územní plán jiného území, při jehož přijímání byly obě varianty posouzeny. Platný ÚP VÚC PR, schválený se souhlasem ministerstva, neobsahuje variantu „Ss" ani jiný koridor na správním území Středočeského kraje, který by umožnil uzavření SOKP. Nedokončení okruhu by mělo pro životní prostředí a veřejné zdraví obyvatel Prahy i okolních obcí na severozápadě Prahy výrazněji negativní dopady než varianta „J". Ministerstvo potvrdilo vyjádřením ze dne 6. 8. 2004, čj. 676b/0PVI/04, že předložená dokumentace územního rozhodnutí pro stavby 518 a 519 SOKP není v rozporu s tímto stanoviskem ministerstva k vyhodnocení vlivů na životní prostředí.

Podle odpůrce byl požadavek na vyhodnocení více variant umístění koridoru SOKP v severozápadním segmentu hlavního města Prahy oprávněný v době, kdy platil Územní plán sídelního útvaru hlavního města Prahy z 80. let minulého století, zpracovaný souběžně s Územním plánem velkého územního celku Pražské a středočeské sídelní regionální aglomerace. V těch byl silniční okruh propojující dálnice, radiálně se sbíhající k Praze, a rychlostní a ostatní silnice kolem Prahy, skutečně veden severněji, po území Středočeského kraje. Proto v době zadání nového (dosud platného) ÚP VÚC PR hlavní město Praha i ministerstvo požadovali prověření více variant od Krajského úřadu Středočeského kraje jako pořizovatele i od Ředitelství silnic a dálnic jako investora staveb 518 a 519 SOKP.

Odpůrce tvrdil, že pro pochopení problematiky trasování SOKP je zásadní soubor dopravně inženýrských analýz, zasazených do kontextu rozvoje hlavního města Prahy a přilehlé části regionu. Z těch vyplývá, že okruh slouží nejen tranzitní dopravě, ale má zásadní význam i pro rozvádění zdrojové a cílové dopravy z/do města a reprodukci meziobvodových vztahů. Využití dopravního systému je velmi citlivé na polohu strategických komunikací vůči oblastem s hlavní koncentrací cílů, resp. zdrojů dojížďky. Vzdalování hlavních tras od těchto oblastí je doprovázeno snížením atraktivity těchto tras pro rozhodující část dopravních vztahů. Výsledkem je pak nižší dopravní výkon na okruhu v oddálené poloze při současném přitížení tras a stop bližších vůči oblastem s hlavní koncentrací cílů (a tedy i snížení efektivnosti vložených investičních veřejných prostředků). Nejzávažnějším efektem je přitěžování městského okruhu. Dalším problematickým aspektem posunu trasy do regionu je oprávněná obava z umocnění suburbanizačních tendencí díky podstatně kvalitnější dopravní dostupnosti, ovšem pouze automobilovou dopravou. Proces výběru vhodné varianty trasy SOKP intenzivně probíhal v průběhu 90. let minulého století nad konceptem nového územního plánu hlavního města Prahy. V jeho rámci byly zpracovány podpůrné odborné dokumentace, které srovnávaly varianty okruhu v severozápadní části Prahy. Jednou z rozhodujících byla studie „Silniční okruh kolem Prahy v úseku mezi D5 a D8“, zpracovaná Stavební fakultou ČVUT ze srpna 1994 Na základě multikriteriálního posouzení sedmi variant odborníci doporučili vedení okruhu přes Suchdol. Z hlediska územního plánování je nesmírně důležitá kontinuita. Není vhodné měnit průběhy strategických dopravních tras a tím neustále destabilizovat územní rozvoj municipalit. Po schválení ÚP VÚC PR není na území Středočeského kraje žádný územní koridor, který by dovolil umístění SOKP. Na správním území hlavního města Prahy i na území Středočeského kraje proto existuje již jen jedna reálná varianta - „J“, obsažená v platném Územním plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy. Stavebně-technickými opatřeními, jako je vedení koridoru SOKP v prostoru zástavby nebo v její blízkosti tunely, v zářezech nebo za použití protihlukových stěn, lze docílit dodržení hlukových i emisních limitů pro okolní zástavbu.

Pokud je smyslem variant vyvrácení pochyb o subsidiární povaze přijatého řešení (resp. jediné možnosti) a potvrzení minimalizace zásahu, pak odpůrce učinil při přijímání ZÚR vše potřebné a možné. Jedinou možnou další variantou je totiž absence okruhu v části, která se týká navrhovatelů. To odpůrce považuje za nepřiměřený a trvalý zásah do práv a právem chráněných zájmů obyvatel zbytku území hlavního města Prahy a podstatné části Středočeského kraje. V rámci možností silně urbanizovaného území hlavního města Prahy a účelu a měřítka ZÚR je tento požadavek věcně respektován a ošetřen technickým řešením. Na správním území hlavního města Prahy neexistuje výhodnější koridor.

Námitky poukazující na věcnou nesprávnost posouzení odrážejí podle odpůrce místní zájmy, nikoliv veřejný zájem obyvatel celého hlavního města Prahy. Vyhodnocení připouští možné zvýšení lokálních negativních vlivů hluku a vibrací z dopravy oproti stávajícímu stavu, ale ukládá přijmout při investorské a projektové přípravě taková opatření, aby nebyly překračovány přípustné hygienické limity. Tento požadavek platí i za cenu podstatně zvýšených nákladů. Důkazem je např. vedení SOKP v prostoru Suchdola tunelem, přestože byl jeho katastrem v dřívějších územně plánovacích dokumentech veden povrchový koridor se stavební uzávěrou, umožňující povrchové vedení. Navrhovateli vyhotovená tabulka srovnává hodnocení EIA/SEA s poznatky, které se však vztahují k

jiným úrovním územního plánování. Na úrovni ZÚR se neřeší lokální dopady ani otázky, které jsou řešeny v podrobnějších úrovních územně plánovací dokumentace. Tabulka je tedy věcnou polemikou v rámci jiného referenčního rámce.

SOKP byl do ZÚR převzat z platného Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy a je v souladu s ÚP VÚC PR. Navzdory této neměnnosti bylo nad rámec obvyklého výkladu práva provedeno posouzení, jako kdyby se jednalo o zcela novou koncepci. Ministerstvo vydalo stanovisko EIA k záměru obou variant stavby. Toto stanovisko nevyloučilo variantu „J" přestože ji v tehdejším kontextu posoudilo jako méně příznivou. Pro případ, že by se severnější varianta stala nereálnou, ministerstvo stanovilo podmínky souhlasu s variantou „J". Platný ÚP VÚC PR ani připravované ZÚR Středočeského kraje neumožňují, a tedy vylučují, vedení koridoru okruhu správním územím Středočeského kraje. Tím je dána nereálnost severnější varianty a je třeba splnit podmínky ministerstva stanovené dříve pro variantu „J".

II.2.B

(K námitkám týkajícím se posouzení z hlediska tzv. evropsky chráněných území „Natura 2000")

Odpůrce zdůraznil, že v ZÚR byly posouzeny všechny lokality Natura 2000, které byly vyhlášené v době veřejného projednání ZÚR (18. 2. 2009 – 6. 4. 2009). Nově vyhlášené lokality podle něj budou předmětem aktualizace ZÚR. Existuje totiž mnoho referenčních posuzovacích rámců k územně plánovací dokumentaci. Jejich opětovné posouzení v případě každé změny je do značné míry diskutabilní. Proces územního plánování je totiž časově náročný a není prakticky možné, aby byl zajištěn formálně zjištěný soulad se všemi měřítky k okamžiku jeho konečného přijetí. Věcně vzato se doplnění seznamu evropsky významných lokalit nijak nedotýká posuzované koncepce. Koridor je navíc vymezen tak, aby nezasáhl do oblastí chráněných novým vymezením lokalit. Pokud by bylo nutné provést vyhodnocení vlivu na evropsky významné lokality vždy po doplnění seznamu, mohlo by to vyloučit přijetí koncepčního dokumentu. Seznam lokalit je totiž aktualizován relativně často a proces posuzování je časově náročný.

II.2.C

(K námitkám týkajícím se rozporu s předpisy na ochranu veřejného zdraví)

Odpůrce uvedl, že ZÚR pouze koncepčně vymezují koridor. Otázka hlukového zatížení se neřeší při jejich přijímání, ale až v následných řízeních, kdy se stanoví konkrétní parametry stavby (územní řízení) nebo se řeší zahloubení do tunelů (územní plán). V těchto řízeních bude nezbytné prokázat splnění hygienických limitů a norem, vyplývajících z jiných právních předpisů. Stanovisko dotčeného orgánu Hygienické stanice hlavního města Prahy ze dne 14. 4. 2008 bylo s dotčeným orgánem dohodnuto a odsouhlaseno na dohodovacím jednání dne 25. 8. 2008. Důkazy, které navrhovatelé předložili, se vztahují ke stavbě, nikoliv ke koncepci.

Totéž podle odpůrce platí ve vztahu k otázkám ochrany ovzduší.

II.2.D

(K námitce týkající se rozporu s cíli a úkoly územního plánování)

Odpůrce nesouhlasil ani s námitkami týkajícími se rozporu s cíli a úkoly územního plánování. Tvrdil přitom, že tyto cíle jsou naplňovány. Pokud navrhovatelé konstatují, že vedení koridoru neodlehčí zbytku pražské a středočeské aglomerace, nemá jejich tvrzení oporu v žádném z předložených důkazů. Odpůrce nepovažuje za pravdivé tvrzení, podle kterého jím (později) zpracované dokumenty konstatují, že SOKP nepomůže zlepšení situace v centru Prahy.

II.2.E

(K námitce týkající se rozporu s PÚR)

Odpůrce považuje přijaté ZÚR za souladné s platnou PÚR. Umístění koridoru není v rozporu s tímto dokumentem, který používá pojmu „podle místních podmínek". Technicky nesplnitelný požadavek nemůže bránit realizaci cíle, stanoveného PÚR.

Dále odpůrce popřel rozpor ZÚR s rozhodnutím 1692/96/ES. Připustil, že tento možný rozpor byl naznačen v rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci vedené pod sp. zn. 9 Ao 2/2008, ale uvedl, že zastává odlišný právní názor. Samotný čl. 9 odst. 1 rozhodnutí, citovaný navrhovateli, nevede k rozporu. Rozhodnutí je citováno útržkovitě a bez zmínky o kontextu zmiňované věty v jeho rámci. Ustanovení čl. 9 odst. 1 rozhodnutí, resp. jeho druhá odrážka, ve skutečnosti obsahuje materiální charakteristiku určitého typu silniční sítě, jež může být předmětem projektů společného zájmu podle rozhodnutí. Rozhodnutí nestanoví, kudy má která silnice vést. Ostatně, rozhodnutí se netýká pouze silnic ve výstavbě nebo plánovaných do budoucna, ale i stávajících silnic a dálnic. Z kompletního znění ustanovení je zjevné, že se jedná o obecný výčet různých typů dálnic a silnic, jež rozhodnutí považuje za součásti transevropské silniční sítě. Jedinou další zmínku o umísťování staveb mimo městská centra obsahuje čl. 4 písm. e) rozhodnutí. Ani ten však nepředepisuje členským státům žádné konkrétní možné varianty vedení silniční dopravy. O vedení liniové stavby bylo navíc rozhodnuto v roce 1999, kdy rozhodnutí ještě nebylo aplikovatelné. V této souvislosti odpůrce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci vedené pod sp. zn. 9 Ao 4/2009. V PÚR jsou požadavky na síť TEN-T konkretizovány v článku 23. Vzhledem k tomu, že městská část Suchdol je ve vnějším pásmu města a SOKP slouží k vyvedení tranzitní dopravy z centra města, tedy z kompaktního města, jsou naplněny požadavky rozhodnutí i PÚR.

II.2.F

(K námitce týkající se rozporu s předpisy na ochranu zemědělského půdního fondu)

Odhad záborů půdního fondu je podle odpůrce obsažen v textové části odůvodnění zpracovaného projektantem. ZÚR v tomto směru neporušují zákon. Namítané neposouzení variant neobstojí s ohledem na nemožnost variantního posouzení.

II.2.G

(K námitce týkající se nevypořádání uplatněných námitek)

Odpůrce považoval vyhodnocení připomínek a námitek za souladné se stavebním zákonem. Pokud se připomínka netýká ZÚR nebo je mimo jejich podrobnost, nelze ji v rámci ZÚR vyhodnotit jinak než uvedeným komentářem. Pokud je připomínka nebo námitka v rozporu s PÚR, je třeba považovat ji za bezpředmětnou.

II.2.H

(Obecné zhodnocení návrhu)

Většina žalobních námitek podle odpůrce neodpovídá míře obecnosti ZÚR. Všechny námitky jsou pak založeny na ochraně partikulárních zájmů bez ohledu na obecné zájmy. Smyslem ZÚR je však stanovení koncepce, která zajistí rozvoj území jako celku. ZÚR jsou v souladu s vyhláškou č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, zpracovány v měřítku 1:100 000. Při tloušťce čáry 1 mm zabírá její šíře v měřítku ZÚR ve skutečnosti pruh o šířce 100 m, tlustší čáry, nezbytné pro srozumitelnost mapových schémat, ještě více. Při těchto parametrech nelze odpovědně říci, zda se naznačené plochy a koridory vůbec dotknou konkrétních parcel. Tvrzení o dotčenosti majetkových či uživatelských práv vlastníků nemovitostí se proto nemohou opírat o ZÚR, ale buď o platný Územní plán sídelního útvaru hlavního města Prahy ve znění schválených změn, nebo o přípravnou dokumentaci staveb SOKP. Nelze je však použít jako argument proti mnohem obecnějším ZÚR. Odpůrce také uvedl, že území městské části Suchdol je v rámci celé Prahy jedním z nejméně zatěžovaných území a ani vedením SOKP přes jeho území se tento fakt výrazně nezmění. Vedení SOKP přes Suchdol se objevuje v územně plánovacích podkladech od roku 1948. Odpovídající omezení tedy bylo předvídatelné. Přijetí ZÚR se navíc atypicky uskutečnilo až po přijetí podrobnějších úrovní územně plánovací dokumentace. V té je SOKP definitivně pojat a jeho vedení je tedy věcí rozhodnutou na podrobnější úrovni (územní plán).

III.1

(Podmínky řízení)

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval splněním podmínek řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 101a s. ř. s.). Těmi jsou zejm. existence opatření obecné povahy, aktivní žalobní legitimace navrhovatelů, formulace závěrečného návrhu a pasivní procesní legitimace odpůrce.

III.1.1

(Existence opatření obecné povahy)

Mezi účastníky řízení není sporu o tom, že Zásady územního rozvoje hlavního města Prahy, schválené usnesením Zastupitelstva hlavního města Prahy č. 32/59 ze dne 17. 12. 2009, představují v souladu s § 36 odst. 4 stavebního zákona opatření obecné povahy. To bylo také zákonem předepsaným způsobem vydáno a publikováno.

III.1.2

(Aktivní žalobní legitimace navrhovatelů)

Ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s. přiznává právo podat návrh na zrušení opatření obecné povahy tomu, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem. Zákonná úprava je tedy založena na podmínce tvrzení porušení práv navrhovatele, přičemž k tomuto tvrzenému porušení muselo dojít přímo opatřením obecné povahy. Nejvyšší správní soud se vyjádřil k výkladu citovaného ustanovení např. v usnesení ze dne 30. 11. 2006, čj. 2 Ao 2/2006 – 62 (všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), kdy uvedl, že *„pojmovým znakem opatření obecné povahy je to, že se jedná o správní akt s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se k určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů. Jakkoliv však je tento okruh adresátů obecný, je třeba trvat na zákonném požadavku dotčení na*

právech napadeným opatřením obecné povahy. V tomto směru stojí za pozornost zdůraznit, že koncepce citovaného ustanovení § 101a s. ř. s. je založena na tvrzení existence zásahu do právní sféry dotčeného subjektu vydaným opatřením obecné povahy.". Nejvyšší správní soud v citovaném usnesení rovněž konstatoval, že „*za věcně projednatelný návrh nelze považovat i takový, v němž navrhovatel pouze tvrdí dotčení na svých právech, nýbrž toliko takový, z něhož je patrno, že dotčení na subjektivních veřejných právech podle okolností konkrétní věci je pravděpodobné.(...) Pokud zjevně - s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem případu - hmotněprávní sféra navrhovatele dotčena nemohla být nebo je její dotčení velmi nepravděpodobné, není dána jeho aktivní procesní legitimace k podání návrhu v tomto zvláštním typu řízení a tento návrh proto musí být odmítnut.*".

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 4 As 50/2004 - 59 (č. 1043/2007 Sb. NSS), „*lze odmítnutí návrhu z důvodu, že byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou, vyhradit případům nedostatku procesní legitimace a jen zcela zjevným případům nedostatku legitimace hmotné, který je zjistitelný bez pochyb okamžitě, zpravidla již z návrhu samotného*". O takový případ půjde např. tehdy, jestliže navrhovatel tvrdí porušení práva, jehož pojmově vůbec nemůže být nositelem.

Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 - 120 (č. 1910/2009 Sb. NSS), je osobou oprávněnou podat návrh na zrušení územního plánu „*zásadně jen taková osoba, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno. Bude jím tedy vlastník (spoluvlastník) pozemku nebo jiné nemovité věci (nebo jiných majetkových hodnot majících povahu obdobnou nemovitým věcem – tedy bytů a nebytových prostor, viz § 118 odst. 2 o. z.) a oprávněný z věcného práva k takovýmto věcem (majetkovým hodnotám). Nebude jím však osoba, jejíž právo k dispozici věcí nemá povahu práva absolutního...*".

Lze shrnout, že navrhovatelé jsou aktivní legitimováni k podání návrhu pokud tvrdí, že jsou opatřením obecné povahy dotčena jejich veřejná subjektivní práva. Nestačí námitka nezákonnosti opatření obecné povahy nebo procedury vedoucí k jeho vydání, která by nebyla spojena s konkrétním dotčením jejich právní sféry.

Ve vztahu k navrhovatelům a) a b) lze uvést, že podle existující judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek ze dne 30. 10. 2008, čj. 9 Ao 2/2008 - 62, č. 1766/2009 Sb. NSS) může i městská část tvrdit dotčení na svých právech ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. Tato podmínka byla v posuzované věci splněna. Tvrdí-li pak i navrhovatelé c) – h), že ZÚR nejsou, pokud jde o plánovanou stavbu SOKP, v souladu se zákonem a nebyly vydány zákonem stanoveným způsobem, přičemž konkrétně specifikovanými nezákonnostmi byli zkráceni na právu na příznivé životní prostředí, vlastnickém právu, právu na spravedlivý proces, popř. právu na soukromý a rodinný život, a zároveň dokládají, že jsou vlastníky nemovitostí dotčených ZÚR, nelze o jejich aktivní legitimaci pro podání návrhu pochybovat. Ostatně, odpůrce aktivní žalobní legitimaci navrhovatelů nezpochybnil.

III.1.3
(Návrh)

Závěrečný návrh, kterým se navrhovatelé domáhají zrušení konkrétně vymezené části ZÚR jako opatření obecné povahy je v souladu s § 101a odst. 1 s. ř. s.

III.1.4
(Pasivní procesní legitimace odpůrce)

Pasivní procesní legitimace odpůrce plyne z § 101a odst. 4 s. ř. s.

III.2
(Jednání)

Při jednání dne 13. 5. 2010 navrhovatelé i odpůrce setrvali na své argumentaci. Nejvyšší správní soud v průběhu jednání zamítl návrh zástupců navrhovatelů na doplnění dokazování ustanovením znalce, který by se vyjádřil k obsahovým náležitostem vyhodnocení vlivů ZÚR na životní prostředí. Soud hodnotil tyto otázky jako právní k jejichž posouzení je sám příslušný.

III.3

Dále Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené opatření obecné povahy a řízení vedoucí k jeho vydání.

III.3.1
(Algoritmus soudního přezkumu)

Nejvyšší správní soud postupuje při přezkumu důvodnosti návrhu v pěti krocích (srov. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005 - 98, č. 740/2006 Sb. NSS). Nejprve zkoumá, zda bylo napadené opatření obecné povahy vydáno orgánem, který k tomu měl pravomoc. Dále se zabývá tím, zda orgán, který opatření vydal, nepřekročil zákonem stanovené meze své působnosti (věcné, osobní, prostorové a časové). Ve třetím kroku soud posuzuje zákonnost postupu odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy. Ve čtvrtém kroku se soud zaměřuje na otázku obsahového souladu napadeného opatření obecné povahy se zákonem, tedy s hmotněprávními předpisy. Poslední fáze přezkumu spočívá v přezkumu souladu opatření obecné povahy se zásadou proporcionality.

III.3.2
(Pravomoc odpůrce)

Pravomoc Zastupitelstva hlavního města Prahy vydat pro území odpůrce ZÚR byla založena § 7 odst. 2 písm. a) stavebního zákona. Účastníci řízení to ostatně nezpochybnili.

III.3.3
(Překročení mezí působnosti odpůrce)

Odpůrce nejednal *ultra vires*, protože podle § 36 a násl. stavebního zákona disponoval věcnou i územní působností k vydání napadených ZÚR. Jeho osobní ani časová působnost nebyla v tomto směru omezena a z mezí své působnosti nevybočil. Podobně jako v případě prvního kroku algoritmu nebyla ani tato otázka mezi účastníky řízení sporná.

III.3.4

(Vydání ZÚR zákonem stanoveným postupem)

V rámci třetího kroku algoritmu Nejvyšší správní soud zkoumal, zda bylo napadené opatření obecné povahy vydáno zákonem stanoveným postupem. Navrhovatelé splnění tohoto kritéria zpochybnili a soud hodnotil důvodnost jejich námitek.

Před podrobným zkoumáním důvodnosti jednotlivých námitek Nejvyšší správní soud obecně připomíná, že mezi namítanou nezákonností a důsledky případného vyhovění návrhu musí existovat určitý vztah proporcionality. 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 (povětšinou procesních) pochybení, která by mohla být jednotlivě vnímána jako marginální, ale ve svém úhrnu představují podstatný zásah do veřejných subjektivních práv navrhovatelů.

Nejvyšší správní soud si je plně vědom náročnosti a zdlouhavosti řízení vedoucího k vydání zásad územního rozvoje. Proto považuje za nutné zkoumat v případě shledaného pochybení v procesu vedoucím k vydání zásad územního rozvoje, zda taková vada mohla reálně zasáhnout veřejná subjektivní práva navrhovatelů. Na druhé straně tento soud zdůrazňuje, že komplikovanost řízení o vydání zásad územního rozvoje nemůže sama o sobě legitimizovat případnou nezákonnost ve vztahu k veřejným subjektivním právům dotčených osob.

Zásady územního rozvoje představují v množině opatření obecné povahy, vydávaných podle stavebního zákona, akt relativně abstraktního charakteru. Míra možného dotčení na právech je proto obecně nižší než v případě např. územního či regulačního plánu. Tato skutečnost ovšem nemůže vést k tomu, aby Nejvyšší správní soud odkázal navrhovatele s ochranou jejich práv až k návrhu na zrušení územního či regulačního plánu nebo k žalobě proti rozhodnutí o umístění stavby. Zásady územního rozvoje jsou totiž závazné pro další postupy v územním plánování a rozhodování. Zejména v případě liniové stavby představuje vymezení jejího koridoru zásadní krok pro její budoucí definitivní umístění. To platí tím spíše, když silně urbanizované území neumožňuje zásadám územního rozvoje vytyčit relativně široký koridor, v jehož rámci by při vydání územního plánu byla stavba definitivně přesně lokalizována.

V této souvislosti není bez významu, že PÚR, obecně předvídající budoucí existenci SOKP, není podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, čj. 9 Ao 3/2009 - 59 (č. 2009/2010 Sb. NSS), opatřením obecné povahy, způsobilým přezkumu v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. Případné procesní či hmotněprávní vady PÚR tak mohou do jisté míry zatěžovat navazující územně plánovací dokumentaci.

V linii politika územního rozvoje, zásady územního rozvoje, územní plán (příp. regulační plán) a rozhodnutí o umístění stavby představují právě zásady první fázi, kdy se

mohou dotčené osoby domáhat ochrany svých práv. Politika územního rozvoje se navíc vyznačuje podstatnou mírou neurčitosti. Oproti tomu zásady územního rozvoje mohou znamenat zásadní zásah do práv dotčených osob, protože vlastní umístění liniové stavby, respektující zásady územního rozvoje, nemůže v navazujících řízeních doznat významnějších změn. Míra dotčení se bude samozřejmě vždy lišit podle míry obecnosti zásad. Přesto však nelze v této fázi rezignovat na efektivní poskytování ochrany veřejným subjektivním právům dotčených osob. Tvrzení, že míra obecnosti zásad územního rozvoje vylučuje konkrétní zásah do práv dotčených osob, je nepřijatelné. V každém konkrétním případě přezkumu zásad územního rozvoje je nutné zkoumat reálnou míru dotčení práv adresátů tohoto aktu a vážit, zda lze tato práva efektivně ochránit v navazujících řízeních. Stavebním zákonem regulovaný princip koncentrace námitek a připomínek dotčených osob spolu s tendencí posouvat ochranu práv dotčených osob do dalších řízení nesmí vést ke kvalifikovanému obcházení cíle zákonné úpravy, totiž ochrany dotčených osob v procesu územního plánování a rozhodování.

V této souvislosti Nejvyšší správní soud připomíná závěry, ke kterým (byť pro případ územního plánu) dospěl v rozsudku ze dne 2. 4. 2008, čj. 7 As 57/2007 - 98: *„(p)rávě pořizování územně plánovací dokumentace je počátečním stadiem rozhodování, kdy jsou ještě možnosti výběru a alternativ otevřeny a kdy účast veřejnosti může být účinná. Proces schvalování změny územního plánu proto stěžovatelka mohla napadat právě v tomto stadiu územního plánování, a nikoliv až v řízení územním. V rámci územního řízení již není možné účinně se vyjádřit k otázce, zda bude určitá stavba realizována či nikoliv. V této fázi již otázka nezní "zda", ale "jak". Účinná právní ochrana se proto musí soustředit na okamžik, kdy je o dané věci skutečně rozhodováno. Není proto ani přípustné dodatečné zpochybňování schválené územně plánovací dokumentace, resp. územního plánu nebo změny těchto materiálů, v navazujícím územním řízení nebo dokonce v rámci soudního přezkoumání územního rozhodnutí, kterým je rozhodnutí o umístění stavby. Není tedy ani možné, aby stěžovatelka, která nevznesla včas námitky proti změně územního plánu, toto své opomenutí "napravovala" tím, že formálně brojí proti rozhodnutí o umístění stavby, a ve skutečnosti napadá územně plánovací dokumentaci.“*

Nejvyšší správní soud si je vědom specifické situace při přijímání nyní posuzovaných ZÚR. Úprava stavebního práva přinesla s účinností od 1. 7. 2006 nové nástroje územního plánování a významně revidovala relevantní procesní postupy. To ovšem neznamená, že by území dotčené ZÚR bylo bílým místem na mapě. Na jedné straně je tak i s přihlédnutím k principům právní jistoty a legitimního očekávání nutné respektovat kontinuitu územního plánování, což na druhé straně nesmí znemožnit revizi existujícího stavu podmíněnou novou právní úpravou. Tato východiska jsou v další argumentaci podstatná, pokud odpůrce odmítá důvodnost některých námitek s tím, že namítané skutečnosti jsou důsledkem dosavadního průběhu pořizování územně plánovací dokumentace pro předmětné území.

Pouze na okraj Nejvyšší správní soud připomíná, že dříve opakovaně zrušil opatření obecné povahy, kterým byla vydána změna Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy č. Z 1000/00 v části týkající SOKP v předmětném úseku (srov. rozsudky ze dne 30. 10. 2008, čj. 9 Ao 2/2008 - 62, č. 1766/2009 Sb. NSS, a ze dne 7. 1. 2010, čj. 9 Ao 4/2009 - 111).

Konečně Nejvyšší správní soud podotýká, že jednotlivé námitky procesní povahy neposuzoval v pořadí vzneseném navrhovateli, ale podle jejich významu v posuzované věci.

III.3.4.A

(Posouzení z hlediska evropsky významných lokalit)

Navrhovatelé namítli, že odpůrce **neposoudil koncepci z hlediska dopadů na všechny evropsky významné lokality**, které se na území hlavního města Prahy nacházejí a mohou být negativně ovlivněny záměry obsaženými v ZÚR.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že vláda České republiky schválila novelizaci nařízení č. 132/2005 Sb. usnesením ze dne 5. 10. 2009. Nařízení č. 371/2009 Sb. bylo vydáno dne 26. 10. 2009. Částka Sbírky zákonů zahrnující předmětné nařízení byla rozeslána dne 3. 11. 2009. Stanovisko ministerstva čj. 73543/ENV/09, týkající se mj. posouzení vlivu ZÚR na evropsky významné lokality, bylo vydáno dne 20. 10. 2009. ZÚR byly schváleny Zastupitelstvem hlavního města Prahy dne 17. 12. 2009.

Podle čl. 2 odst. 1 směrnice o stanovištích je *„(c)ílem této směrnice...přispět k zajištění biologické rozmanitosti prostřednictvím ochrany přírodních stanovišť a volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin na evropském území členských států, na které se vztahuje Smlouva“*. Podle odst. 2 téhož článku je *„(c)ílem opatření přijímaných na základě této směrnice...zachování nebo obnova příznivého stavu z hlediska ochrany u přírodních stanovišť, druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin v zájmu Společenství“*.

Podle čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích *„(j)akýkoli plán nebo projekt, který s určitou lokalitou přímo nesouvisí nebo není pro péči o ni nezbytný, avšak bude mít pravděpodobně na tuto lokalitu významný vliv, a to buď samostatně, nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty, podléhá odpovídajícímu posouzení jeho důsledků pro lokalitu z hlediska cílů její ochrany. S přihlédnutím k výsledkům uvedeného hodnocení důsledků pro lokalitu a s výhradou odstavce 4 schválí příslušné orgány příslušného státu tento plán nebo projekt teprve poté, co se ujistí, že nebude mít nepříznivý účinek na celistvost příslušné lokality, a co si v případě potřeby opatří stanovisko široké veřejnosti.“*

Podle odst. 4 citovaného ustanovení *„(p)okud navzdory negativnímu výsledku posouzení důsledků pro lokalitu musí být určitý plán nebo projekt z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru, přesto uskutečněn a není-li k dispozici žádné alternativní řešení, zajistí členský stát veškerá kompenzační opatření nezbytná pro zajištění ochrany celkové soudržnosti sítě NATURA 2000. O přijatých kompenzačních opatřeních uvědomí Komisi. Jestliže se na dotyčné lokalitě vyskytují prioritní typy přírodních stanovišť a/nebo prioritní druhy, pak mohou být uplatněny pouze důvody související s ochranou lidského zdraví a veřejné bezpečnosti s nesporně příznivými důsledky mimořádného významu pro životní prostředí nebo jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu podle stanoviska Komise“*.

Podle § 45i odst. 1 zákona na ochranu přírody *„(t)en, kdo zamýšlí pořídit koncepci nebo uskutečnit záměr uvedený v § 45h odst. 1 (dále jen „předkladatel“), je povinen návrh koncepce nebo záměru předložit orgánu ochrany přírody ke stanovisku, zda může mít*

samostatně nebo ve spojení s jinými koncepcemi nebo záměry významný vliv na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. Orgán ochrany přírody vydá odůvodněné stanovisko do 30 dnů ode dne doručení žádosti."

Podle odst. 2 citovaného ustanovení „*(j)estliže orgán ochrany přírody svým stanoviskem podle odstavce 1 významný vliv podle § 45h odst. 1 nevyloučí, musí být daná koncepce nebo záměr předmětem posouzení podle tohoto ustanovení a zvláštních právních předpisů. 19d) Nelze-li vyloučit negativní vliv koncepce nebo záměru na takové území, musí předkladatel zpracovat varianty řešení, jejichž cílem je negativní vliv na území vyloučit nebo v případě, že vyloučení není možné, alespoň zmírnit. Územně plánovací dokumentace 17) se posuzuje podle zvláštního právního předpisu.*"

Podle odst. 8 citovaného ustanovení ve znění účinném do 30. 11. 2009 „*(o)rgán, který je příslušný ke schválení koncepce nebo záměru uvedeného v § 45h, jej může schválit, jen pokud na základě stanoviska podle právních předpisů o posuzování vlivů na životní prostředí taková koncepce nebo záměr nebude mít* ***negativní vliv*** *na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, anebo za podmínek stanovených v odstavci 9, popřípadě v odstavci 10. Tím nejsou dotčeny ochranné podmínky zvláště chráněných území*" (zvýraznění doplněno – poznámka Nejvyššího správního soudu).

Podle odst. 8 citovaného ustanovení ve znění účinném od 1. 12. 2009 „*(o)rgán, který je příslušný ke schválení koncepce nebo záměru uvedeného v § 45h, jej může schválit, jen pokud na základě stanoviska podle právních předpisů o posuzování vlivů na životní prostředí taková koncepce nebo záměr nebude mít* ***významný negativní vliv*** *na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, anebo za podmínek stanovených v odstavci 9, popřípadě v odstavci 10. Tím nejsou dotčeny ochranné podmínky zvláště chráněných území*" (zvýraznění doplněno – poznámka Nejvyššího správního soudu).

Podle odst. 9 pak platí, že „*(p)okud posouzení podle odstavce 2 prokáže negativní vliv na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti a neexistuje variantní řešení bez negativního vlivu, lze schválit jen variantu s nejmenším možným negativním vlivem, a to pouze z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu a až po uložení a zajištění kompenzačních opatření nezbytných pro zajištění celkové soudržnosti soustavy ptačích oblastí a evropsky významných lokalit podle odstavce 11. Kompenzačními opatřeními pro účely koncepce se rozumí zajištění možnosti nahradit lokalitu dotčenou realizací koncepce v obdobném rozsahu a kvalitě a se stejnou mírou závaznosti a konkrétnosti, jakou má schvalovaná koncepce nebo její jednotlivé části. Kompenzačními opatřeními pro účely záměru se rozumí vytvoření podmínek pro zachování nebo zlepšení záměrem ovlivněných předmětů ochrany ve stejné lokalitě nebo nahrazení lokality jinou lokalitou v obdobném rozsahu a kvalitě.*"

Konečně podle odst. 10 předmětného ustanovení „*(j)de-li o negativní vliv na lokalitu s prioritními typy stanovišť nebo prioritními druhy, lze koncepci nebo záměr schválit jen z důvodů týkajících se veřejného zdraví, veřejné bezpečnosti nebo příznivých důsledků nesporného významu pro životní prostředí. Jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu mohou být důvodem ke schválení jen v souladu se stanoviskem Komise.*"

Podle § 37 odst. 5 stavebního zákona *„(p)okud Ministerstvo životního prostředí ve svém stanovisku k vyhodnocení vlivů na životní prostředí stanoví, že zásady územního rozvoje mají negativní vliv na území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti a neexistuje alternativní řešení s menším negativním vlivem nebo bez něj, lze návrh zásad územního rozvoje přijmout jen z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu a jen tehdy, byla-li přijata kompenzační opatření k zajištění ochrany a celistvosti území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, dohodnutá s Ministerstvem životního prostředí. Toto ministerstvo informuje o kompenzačních opatřeních Komisi. Jde-li o negativní vliv na lokalitu s prioritními typy stanovišť nebo s prioritními druhy, lze návrh zásad územního rozvoje přijmout jen z důvodů veřejného zdraví, veřejné bezpečnosti, nebo příznivých důsledků nesporného významu pro životní prostředí. Jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu mohou být důvodem k přijetí návrhu jen na základě stanoviska Komise.“*

Nejvyšší správní soud připomíná, že podle Soudního dvora Evropské unie [rozsudek ze dne 13. 1. 2005, *Società Italiana Dragaggi SpA a další proti Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti a Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia*, C-117/03, Sbírka rozhodnutí 2005, S. I-00167 (dále jen „Dragaggi“)] *„(j)e třeba podotknout, že podle čl. 4 odst. 5 směrnice se režim ochrany zvláštních oblastí ochrany stanovený v čl. 6 odst. 2 až 4 směrnice použije na lokalitu, jestliže je v souladu s čl. 4 odst. 2 třetím pododstavcem směrnice zařazena do seznamu lokalit vybraných jako lokality významné pro Společenství, který je přijat Komisí postupem podle článku 21 této směrnice. Skutečnost, že podle přílohy III, etapy 2, bodu 1 směrnice všechny lokality určené členskými státy v etapě 1 této přílohy, které jsou místem výskytu prioritních přírodních stanovišť nebo druhů, jsou pokládány za lokality významné pro Společenství, nevede k tomu, pokud se jich týče, že režim ochrany stanovený v čl. 6 odst. 2 až 4 směrnice je třeba použít před tím, než jsou v souladu s čl. 4 odst. 2 třetím pododstavcem směrnice uvedeny na seznamu lokalit významných pro Společenství přijatém Komisí. Opačná teze postupujícího soudu, že určil-li členský stát, jako je tomu v projednávaném případě v původním řízení lokalitu jako lokalitu, která je místem výskytu prioritního stanoviště, a zahrnul ji do seznamu navrženého Komisi podle čl. 4 odst. 1 směrnice, musí být tato lokalita, s ohledem na přílohu III, etapu 2, bod 1 směrnice pokládána za lokalitu významnou pro Společenství, a podléhá tedy podle čl. 4 odst. 5 směrnice ochranným opatřením uvedeným v čl. 6 odst. 2 až 4 směrnice, nemůže obstát. Tato teze je totiž jednak v rozporu se zněním čl. 4 odst. 5 směrnice, který výslovně činí použití uvedených ochranných opatření závislým na skutečnosti, že dotyčná lokalita je v souladu s čl. 4 odst. 2 třetím pododstavcem směrnice zařazena do seznamu lokalit významných pro Společenství přijatého Komisí. Krom toho uvedená teze předpokládá, že jestliže byla lokalita členským státem určena jako lokalita, která je místem výskytu prioritních přírodních stanovišť nebo druhů a byla uvedena na seznamu navrženém Komisi podle čl. 4 odst. 1 směrnice, je Komise povinna zařadit lokalitu do seznamu lokalit významných pro Společenství, který přijme postupem podle článku 21 směrnice a jenž je uveden v čl. 4 odst. 2 třetím pododstavci směrnice. Pokud by tomu tak bylo, Komisi by bylo zabráněno při vypracování se souhlasem všech členských států návrhu seznamu lokalit významných pro Společenství ve smyslu čl. 4 odst. 2 prvního pododstavce směrnice, aby zamýšlela nezahrnutí jakékoli lokality navržené členským státem jako lokality, která je místem výskytu prioritních přírodních stanovišť nebo druhů, do tohoto návrhu, a to i tehdy, kdyby se domnívala, že nehledě na opačné stanovisko dotyčného členského státu určitá lokalita není místem výskytu prioritních přírodních stanovišť nebo druhů ve smyslu přílohy III, etapy 2, bodu 1 směrnice. Taková situace by však byla v rozporu zejména s čl. 4 odst. 2 prvním pododstavcem směrnice, ve spojení s*

přílohou III, etapou 2, bodem 1 této směrnice. Z výše uvedeného vyplývá, že čl. 4 odst. 5 směrnice musí být vykládán v tom smyslu, že ***ochranná opatření*** *stanovená v čl. 6 odst. 2 až 4 směrnice* ***musí být přijata pouze pro lokality, které jsou zařazeny v souladu s čl. 4 odst. 2 třetím pododstavcem směrnice do seznamu lokalit vybraných jako lokality významné pro Společenství přijatého Komisí postupem podle článku 21 této směrnice***" (zvýraznění doplněno – poznámka Nejvyššího správního soudu).

V citovaném rozhodnutí však Soudní dvůr dospěl i k závěru, že *„(z)* ***toho však nevyplývá, že členské státy nemusí chránit lokality od okamžiku, kdy navrhují jejich zařazení podle čl. 4 odst. 1 směrnice do státního seznamu předaného Komisi jako lokality vhodné jako lokality významné pro Společenství****. Pokud by totiž tyto lokality nebyly vhodně chráněny od tohoto okamžiku, hrozilo by nebezpečí, že cíle ochrany přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, které jsou uvedeny zejména v šestém bodu odůvodnění a v čl. 3 odst. 1 směrnice, nebudou uskutečněny.* ***Taková situace by byla o to vážnější, že jsou dotčeny typy prioritních přírodních stanovišť nebo druhů****, u nichž by z důvodu vážného ohrožení, kterému jsou vystaveny, mělo dojít k včasnému provádění opatření na jejich ochranu, tak jak je doporučeno v pátém bodu odůvodnění směrnice. V tomto případě je třeba připomenout, že na státních seznamech lokalit vhodných jako lokality významné pro Společenství musí být uvedeny lokality, kterým náleží na vnitrostátní úrovni důležitý ekologický zájem s ohledem na cíl ochrany přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin upravený směrnicí (viz rozsudek ze dne 7. listopadu 2000, First Corporate Shipping, C-371/98, Recueil, s. I-9235, bod 22). Jeví se tedy, že* ***pokud se jedná o lokality vhodné jako lokality významné pro Společenství uvedené na státních seznamech předaných Komisi, mezi kterými mohou být uvedeny zejména lokality, které jsou místem výskytu prioritních přírodních stanovišť nebo prioritních druhů, členské státy jsou podle směrnice povinny přijmout vhodná ochranná opatření k ochraně uvedeného ekologického zájmu***" (zvýraznění doplněno - poznámka Nejvyššího správního soudu).

Obdobně v rozsudku ze dne 14. 9. 2006, *Bund Naturschutz in Bayern eV a další proti Freistaat Bayern*, C-244/05, Sbírka rozhodnutí 2006, S. I-08445 (dále jen „Bund Naturschutz"), Soudní dvůr uzavřel, že *„členské státy musí přijmout v souladu s ustanoveními vnitrostátního práva veškerá opatření, která jsou nezbytná pro zamezení zásahů, které mohou vážně ohrozit ekologické charakteristiky lokalit, které jsou uvedeny na státním seznamu předloženém Komisi"*.

V souladu se závěry Soudního dvora je způsob ochrany předvídaný směrnicí o stanovištích poskytován pouze evropsky významným lokalitám zařazeným na tzv. evropský seznam. Členské státy jsou povinny přijmout opatření uvedená ve směrnici o stanovištích ve vztahu k lokalitám, které byly formálně schváleny Komisí. Zároveň však lokality, jejichž zařazení na tzv. evropský seznam členské státy navrhnou, nemohou být do okamžiku schválení Komisí podrobovány opatřením způsobilým nezvratně ovlivnit jejich celistvost a negativním způsobem zasáhnout předmět jejich ochrany. Takové lokality musí být vhodně chráněny již od okamžiku, kdy figurují na tzv. národním seznamu.

V této souvislosti Nejvyšší správní soud poukazuje i na přiléhavou argumentaci ve stanovisku generální advokátky Kokott ve věci Dragaggi, kdy *„(z)anedbání povinností členských států a Komise při provádění nesmí vést přesto k tomu, aby ochrana stanovená*

směrnicí byla v konečném důsledku opominuta. Přihlédne-li se přitom k obecné právní zásadě venire contra factum proprium a zásadě loajální spolupráce, vyplývá z nich alespoň předběžný zákaz poškozování.(...) Zákaz venire contra factum proprium získá v procesu stanovení seznamu Společenství zvláštní význam, jelikož by negativní ovlivnění nebo poškozování navrhovaných lokalit zpochybnilo stanovený rozhodovací proces a následně porušilo zásadu loajální spolupráce. (...) Pokud by některé lokality byly mezitím narušeny nebo jiným způsobem poškozeny, byly by podklady pro rozhodnutí Komise znehodnoceny.(...) Povinnost ochrany ostatně vyplývá ze zákazu zmaření cílů směrnice. Podle čl. 10 odst. 2 Smlouvy o ES...se členské státy zdrží jakýchkoli opatření, jež by mohla ohrozit uskutečnění cílů Smlouvy. Pojem cílů Smlouvy zahrnuje cíle sekundárního práva a zejména směrnic. (...) Směrnice o přírodních stanovištích usiluje mj. o vytvoření sítě, která bude zahrnovat Komisí uznané lokality významné pro Společenství. (...) Bez povinnosti ochrany by se bylo třeba obávat, že do stanovení seznamů Společenství by byly provedeny nevratitelné skutky a nenahraditelné části evropského přírodního dědictví by byly nevratně ztraceny. Tím by byl zároveň vážně zpochybněn cíl směrnice o přírodních stanovištích a její praktická účinnost.... Proti tomu stojí rovněž zákaz zmaření cílů směrnice negativním ovlivněním nebo poškozováním, pokud by tím bylo zpochybněno opožděné uskutečnění sítě Natura 2000. To by nastalo v případě, pokud by příslušné oblasti pro zařazení do sítě Natura 2000 už nepřicházely v úvahu nebo by byl jejich přínos pro tuto síť zmenšen. (...) Bylo by proto v rozporu se směrnicí o přírodních stanovištích, zákazem venire contra factum proprium ve spojení se zásadou loajální spolupráce mezi členskými státy a Komisí – zejména s ohledem na stanovený rozhodovací proces-, jakož i se zákazem zmaření cílů směrnice, pokud by členské státy před rozhodnutím Komise negativně ovlivnily či jiným způsobem poškodily lokality, které Komisi navrhly.“

Vhodný způsob ochrany představuje v podmínkách české právní úpravy zejm. postup podle § 45i zákona na ochranu přírody. Vyhodnocení vlivů koncepce na evropsky významné lokality provedené v příslušném okamžiku, a to včetně lokalit zařazených „jen“ na národním seznamu, je z pohledu prevence ekologické újmy a principu předběžné opatrnosti na takových lokalitách zřejmě nejvhodnějším opatřením.

Lokalita Kaňon Vltavy u Sedlce nebyla brána v potaz při posuzování vlivů ZÚR, přestože byla obecně závazným právním předpisem zařazena na tzv. národní seznam ještě před vlastním schválením ZÚR. Předmětné usnesení vlády bylo přitom schváleno již na jejím zasedání dne 5. 10. 2009, tedy 15 dní před vyjádřením ministerstva k vlivu ZÚR na evropsky významné lokality (stanovisko ze dne 20. 10. 2009, čj. 73543/ENV/09). Stanovisko není podepsáno ministrem životního prostředí, ale jinou oprávněnou úřední osobou. Přesto je nutné vycházet z předpokladu, že ministerstvo při vydání stanoviska vědělo, resp. mělo a mohlo vědět o schválení zařazení lokality Kaňon Vltavy u Sedlce na tzv. národní seznam. Obdobně lze rozumně předpokládat, že odpůrci byla novelizace nařízení č. 132/2005 Sb. nejpozději při schvalování ZÚR známa. Dne 3. 11. 2009 totiž byla rozeslána předmětná částka Sbírky zákonů, a podle čl. II nařízení č. 371/2009 Sb. ve spojení s § 3 odst. 1 a 2 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů, nabylo tento den předmětné nařízení vlády účinnosti. Odpůrce pak vydal ZÚR přes chybějící posouzení vlivů ZÚR na nově vyhlášenou evropsky významnou lokalitu.

Odpůrci lze obecně přisvědčit, že v průběhu tak složitého procesu, jakým je přijímání ZÚR, může dojít ke změnám v referenčním rámci posuzování vlivů na životní prostředí a není možné se vždy vracet na počátek celého procesu. Při vědomí požadavku *effet utile* směrnice o stanovištích však zmíněná skutečnost nemůže vést k popření účinku zamýšleného směrnicí. V každém konkrétním případě změny referenčního rámce je třeba důsledně vážit, zda by její nezohlednění nevedlo k popření smyslu právní úpravy. Schválení nové evropsky významné lokality jistě mohlo zbrzdit proces směřující k vydání napadených ZÚR. Jednalo se ovšem o zásadní změnu poměrů v území, která navíc byla dlouhodobě předvídatelná. Neobstojí proto postup odpůrce, který se s existencí lokality Kaňon Vltavy u Sedlce při schvalování napadených ZÚR nijak nevypořádal, ač k tomu měl dostatečný časový prostor.

Nelze přehlédnout ani to, že navrhovatel a) upozornil odpůrce na probíhající proces zařazení předmětné lokality do systému NATURA 2000 již v námitkách ze dne 2. 9. 2009. Odpůrce nechal uvedenou skutečnost bez povšimnutí.

SOKP navíc v úseku napadeném navrhovateli jistě může ovlivnit předmětnou evropsky významnou lokalitu. Tato lokalita je tvořena několika izolovanými sublokalitami, jež jsou od sebe jen minimálně vzdáleny. Ani skutečnost, že koridor SOKP tyto sublokality míjí, nemůže automaticky vyloučit jeho možný negativní vliv na předmětnou lokalitu. Její celistvost by totiž zřejmě byla koridorem SOKP přímo ovlivněna. Podstatné je i to, že předmětná lokalita chrání prioritní typ stanoviště ve smyslu § 45i odst. 10 zákona na ochranu přírody, čl. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích a § 37 odst. 5 stavebního zákona. Podléhá proto typově přísnějšímu způsobu ochrany. Odpovídající úvahy ovšem jistě nemají být výsledkem řízení před Nejvyšším správním soudem, ale měly se odrazit již v procesním postupu odpůrce, resp. ministerstva.

Odpůrce proto v procesu přijímání ZÚR pochybil, opomněl-li posoudit vliv ZÚR na evropsky významnou lokalitu, zařazenou na tzv. národní seznam ještě před schválením napadených ZÚR. Jedná se přitom o takovou procesní vadu, jež by sama o sobě mohla vést ke zrušení části opatření obecné povahy, jež je předmětem tohoto řízení.

Nejvyšší správní soud zvažoval, zda s ohledem na relevanci práva Evropské unie v posuzované věci nebyl povinen obrátit se na Soudní dvůr s předběžnou otázkou (čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie). Uzavřel přitom, že se mohl opřít o judikaturu Soudního dvora (rozsudky ve věci *Dragaggi, Bund Naturschutz*), proto jej přes postavení soudu posledního stupně uvedená povinnost nestíhala (čl. 267 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie, srov. také rozsudky Soudního dvora ze dne 27. 3. 1963, *Da Costa en Schaake NV, Jacob Meijer NV, Hoechst-Holland NV proti Nederlandse administratie der belastingen*, 28/62 až 30/62, Recueil, str. 00061, ze dne 6. 10. 1982, *Srl CILFIT et Lanificio di Gavardo SpA proti Ministère de la santé*, 283/81, Recueil 1982, str. 03415, bod 14, a ze dne 4. 11. 1997, *Parfums Christian Dior SA and Parfums Christian Dior BV v Evora BV,* C-337/95, Recueil 1997, str. I 06013, bod 29).

Z předloženého stanoviska (ze dne 20. 10. 2009) podle navrhovatelů nelze ověřit, zda ZÚR nebudou mít negativní vliv na evropsky významnou lokalitu na území hlavního města Prahy. Poukázali přitom na nutnost rozlišit pojmy „významný negativní vliv“ a

„negativní vliv“, s nimiž pracuje platná právní úprava. Nejvyšší správní soud se námitkou zabýval, přestože není ve vztahu k předmětu řízení zásadní. Vyhodnocení vlivů ve vztahu k napadené části ZÚR totiž chybně neidentifikovalo dotčení žádné evropsky významné lokality.

Není-li podle § 45i odst. 1 zákona na ochranu přírody *a priori* vyloučen významný vliv na evropsky významnou lokalitu, musí být posouzen vliv této koncepce na dané území podle odst. 2 téhož ustanovení. Nelze-li přitom vyloučit negativní vliv, musí předkladatel zpracovat varianty řešení. Jejich cílem je vyloučit nebo alespoň zmírnit negativní vliv na území. Není-li možné najít variantu, jež by neměla negativní vliv na evropsky významnou lokalitu, je možné schválit variantu s negativním vlivem, ale pouze z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu a až po uložení a zajištění kompenzačních opatření. V případě lokality s prioritními typy stanovišť lze koncepci schválit jen z taxativně vyjmenovaných důvodů týkajících se veřejného zdraví, veřejné bezpečnosti nebo příznivých důsledků nesporného významu pro životní prostředí. Jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu mohou být důvodem ke schválení jen při zajištění souhlasného stanoviska Komise.

Rozlišování pojmů „významný negativní vliv“ a „negativní vliv“ má význam. Podle § 45i odst. 2 zákona na ochranu přírody stačí možný „prostý“ negativní vliv na lokalitu, aby bylo třeba zvažovat varianty bez negativního vlivu. Při vlastním posuzování musí být zkoumána otázka možného negativního vlivu, aby bylo zřejmé, zda je nutné přikročit k hledání variant. Obdobně podle § 45i odst. 8 zákona na ochranu přírody musí dát stanovisko o posouzení vlivů koncepce jejímu předkladateli jasnou odpověď na to, zda může mít koncepce negativní vliv na evropsky významnou lokalitu. Pokud ano, lze ji schválit jen za striktních podmínek (§ 45i odst. 9, 10 zákona na ochranu přírody). Stanovisko, které vyloučí významný negativní vliv (nejde-li o *ex ante* stanovisko podle odst. 1) na evropsky významnou lokalitu, ale třebas implicitně připustí možný (prostý) negativní vliv, nemůže být pro předkladatele dostatečné z hlediska postupu podle odst. 8. Shodný závěr plyne i z výkladu § 37 odst. 5 stavebního zákona. Navrhovatelům je třeba přisvědčit, že rozlišování uvedených pojmů není samoúčelné.

Nejvyšší správní soud v této souvislosti podotýká, že zákonem č. 349/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 161/1999 Sb., kterým se vyhlašuje Národní park České Švýcarsko, a mění se zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, došlo mj. k úpravě normativní věty v § 45i odst. 8 zákona na ochranu přírody. S účinností od 1. 12. 2009 zákonodárce umožňuje schválení koncepce v případě, kdy je stanoviskem vydaným podle tohoto ustanovení vyloučen „*významný negativní vliv*“ na evropsky významnou lokalitu. Podle předchozí úpravy bylo třeba vyloučit stanoviskem „*negativní vliv*“. Předmětnou novelizací se znění § 45i odst. 8 zákona na ochranu přírody odchýlilo od znění čl. 6 směrnice o stanovištích, který operuje primárně s pojmem „negativního vlivu“. Obdobně je znění novelizovaného ustanovení v logickém rozporu nejen s § 45i odst. 1 zákona na ochranu přírody, ale zejména s § 37 odst. 5 stavebního zákona. Řešení, které Nejvyšší správní soud v tomto směru zaujal, vychází ze smyslu a účelu právní úpravy a odráží i požadavky směrnice o stanovištích.

Bylo-li by v posuzované věci provedeno posouzení vlivů ZÚR i ve vztahu k opomenuté evropsky významné lokalitě Kaňon Vltavy u Sedlce, a byl by shledán možný negativní vliv na tuto lokalitu, musely by být hledány varianty bez negativního vlivu. Tato lokalita chrání i prioritní typ stanoviště, proto by v případě neexistence jiných nezávadných variant bylo třeba zkoumat, zda jsou dány naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu týkající se veřejného zdraví, veřejné bezpečnosti nebo příznivých důsledků nesporného významu pro životní prostředí. Pokud by tyto důvody dány nebyly, musel by odpůrce přesvědčit Komisi o existenci jiných naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu. Komise by pak musela vydat souhlasné stanovisko. Odpůrce se vyhnul popsanému postupu tím, že opomněl lokalitu Kaňon Vltavy u Sedlce. Tím ovšem zatížil ZÚR v napadené části vadou, pro kterou Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo než napadené opatření obecné povahy v odpovídající části zrušit.

K námitkám poukazujícím na rozpor s předpisy na ochranu evropsky významných lokalit Nejvyšší správní soud doplňuje, že nesdílí závěr uvedený v bodě 5.3 hodnocení vlivů ZÚR na evropsky významné lokality. Podle něj obecnost ZÚR vylučuje negativní vliv na konkrétní lokality soustavy NATURA 2000. Tak tomu ovšem není. Právě naopak, již ve fázi přijímání tohoto typu územně plánovací dokumentace je třeba důsledně vážit, zda koncepce může negativně ovlivnit evropsky významnou lokalitu. Pokud ano, je zde ještě prostor pro hledání variantních řešení. Ta by v dalších fázích územního plánování již nemusela reálně přicházet v úvahu.

III.3.4.B
(Nezákonné SEA posouzení)

Navrhovatelé namítli také nezákonnost vyhodnocení vlivů ZÚR na životní prostředí.

Nejvyšší správní soud především k přezkumu stanoviska o posouzení vlivu koncepce na životní prostředí obecně připomíná, že podle jeho ustálené judikatury Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, vyhlášená sdělením Ministerstva zahraničních věcí pod č. 124/2004 Sb. m. s. (dále jen „Aarhuská úmluva“), ani směrnice Rady 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003, o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, nevyžadují samostatný přímý a bezprostřední přezkum rozhodnutí, aktů nebo nečinností, vztahujících se k záměru. Postačuje jejich přezkoumání ve fázi, kdy takovýmito úkony dochází k zásahu do právní sféry fyzických a právnických osob (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2006, čj. 2 As 59/2005 - 136, ze dne 14. 6. 2007, čj. 1 As 39/2006 - 55, a ze dne 29. 8. 2007, čj. 1 As 13/2007 - 63, č. 1461/2008 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud vyslovil uvedené závěry ve vztahu k procesu EIA, v nyní posuzované věci však neshledal důvod, aby se od nich odchýlil v případě posuzování vlivu koncepcí na životní prostředí. To platí tím spíše, že směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2001/42/ES, o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (dále jen „SEA směrnice“), na rozdíl od směrnice č. 85/337/EHS, požadavek na soudní kontrolu procesu posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí vůbec neobsahuje.

K zásahu do subjektivního práva navrhovatelů tedy může dojít až vydáním konečného závazného aktu veřejné správy – v projednávaném případě vydáním zásad obecního rozvoje. Uvedené stanovisko není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., proto je lze přezkoumat pouze jako podklad opatření obecné povahy. Tento přezkum pokrývá zákonnost stanoviska z hmotněprávního i procesněprávního hlediska.

Navrhovatelé považují napadené ZÚR za nezákonné i pro rozpor s § 10i odst. 3 zákona o posuzování vlivů. Odpůrce podle nich **nerespektoval požadavky ministerstva ve stanovisku** ze dne 2. 8. 2007, čj. 19763/ENV/07.

Podle § 10i odst. 3 věty první zákona o posuzování vlivů *„(m)inisterstvo a orgán kraje jako dotčené orgány ve smyslu stavebního zákona při pořizování politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace stanoví požadavky na obsah a rozsah vyhodnocení vlivů na životní prostředí včetně zpracování možných variant řešení, a pokud vyhodnocení vlivů na životní prostředí neobsahuje náležitosti podle stavebního zákona, jsou oprávněny požadovat jeho dopracování“*.

V části F) stanoviska ze dne 2. 8. 2007, čj. 19763/ENV/07, ministerstvo uvedlo, že požaduje *„vyhodnocení vlivů ZÚR Prahy na životní prostředí zaměřit kromě základních zákonných požadavků, daných stavebním zákonem, i na následující aspekty“*. Následovalo celkem 20 konkrétně specifikovaných požadavků. Přestože v úvodu stanoviska chybí odkaz na § 10i odst. 3 zákona o posuzování vlivů, nelze pochybovat o závaznosti uplatněných požadavků na obsahové a rozsahové náležitosti vyhodnocení vlivů ZÚR na životní prostředí pro další postup odpůrce.

Fáze tzv. scopingu představuje v procesu SEA jeden ze základních okamžiků, kdy lze prováděné vyhodnocení přizpůsobit zvláštnostem konkrétní koncepce. Z obsahu požadavků uplatněných ministerstvem přitom neplyne, že by se jednalo o požadavky neodůvodněné, nelogické, neúměrné nebo dokonce šikanózní. Právě naopak, tyto požadavky odpovídají smyslu právní úpravy posuzování vlivů územně plánovací dokumentace na životní prostředí i významu ZÚR pro udržitelný rozvoj.

Nejvyšší správní soud přisvědčil navrhovatelům, že při vyhodnocení vlivů ZÚR na životní prostředí nebyly respektovány zejména požadavky uvedené pod body č. 3, 6, 8, 9, 10, 12, 13 a 19. Dále tento neshledal ani naplnění požadavků uvedených pod body č. 11 a 20. Z odůvodnění napadeného opatření obecné povahy přitom nelze seznat důvody, pro které odpůrce nerespektoval požadavky ministerstva. I v rámci řízení před Nejvyšším správním soudem odpůrce v této souvislosti odkázal na své vyjádření k jiné dílčí námitce s tím, že podle § 39 odst. 2 věty předposlední stavebního zákona se k později uplatněným připomínkám nepřihlíží. Není přitom zřejmé, o co odpůrce opřel závěr o „opožděnosti připomínek“, jedná-li se o výše popsané stanovisko.

Lze také připomenout, že ministerstvo ve stanovisku ze dne 20. 10. 2009, čj. 73543/ENV/09, uvedlo, že *„Vyhodnocení vlivů ZÚR HMP na životní prostředí je považováno za nedostatečné. V rámci procesu posuzování vlivů ZÚR na ŽP mělo být hodnocení provedeno zejména na úrovni ploch a koridorů, s ohledem na daný konkrétní záměr*

a rozsah možného ovlivnění včetně hodnocení a porovnání variant a kumulativních vlivů. Hodnocení tyto aspekty neobsahuje. Nebyly vyhodnoceny záměry s konkrétním územním průmětem a nebyly tak posouzeny z hlediska možných vlivů na různé složky životního prostředí".

Nejvyšší správní soud uzavřel, že odpůrce nerespektováním požadavků stanovených ministerstvem, a jejich nevypořádáním při vlastním vydání napadených ZÚR, postupoval v rozporu s § 10i odst. 3 zákona o posuzování vlivů. Námitka navrhovatelů proto byla důvodná.

Dále se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou, že posouzení vlivů je v rozporu mj. s § 2 zákona o posuzování vlivů, s bodem f) přílohy č. 1 SEA směrnice, a s bodem 5 přílohy stavebního zákona. Z těch totiž plyne povinnost posoudit kumulativní a synergické vlivy s ohledem na jednotlivé složky životního prostředí. V případě napadených ZÚR **nebyly posouzeny kumulativní a synergické vlivy** SOKP a letiště Praha – Ruzyně.

Navrhovatelům je třeba přisvědčit, že z citovaných ustanovení plyne povinnost posoudit koncepci i z hlediska kumulativních a synergických vlivů. Odpůrce namítl, že takovéto posouzení nepřicházelo v posuzované věci v úvahu, protože synergie se může týkat jen ovlivnění hlukem. Městská část Suchdol je však před hlukem ze SOKP chráněna jeho vedením v tunelu. Synergické působení znečišťujících látek je pak podle odpůrce vzhledem k letovým výškám, rozptylovým poměrům na náhorní plošině Suchdola a vedení SOKP v tunelu neměřitelné a nehodnotitelé. Nejvyšší správní soud neshledal tuto argumentaci příléhavou. Rozšíření Letiště Praha a stavba SOKP jsou klasickým případem, kdy je třeba posoudit, zda tyto záměry (předvídané v koncepci) nemohou kumulativně působit na životní prostředí v dotčeném území. Je přitom třeba odmítnout úvahu, že by nebylo možné posoudit synergické a kumulativní vlivy z hlediska působení znečišťujících látek na dotčené území, resp. že je fakticky společný vliv v tomto ohledu vyloučen. Takové námitky jsou zjevně účelové.

Obdobně nelze přehlédnout rozpornost tvrzení odpůrce. Ten na jedné straně obhajuje chybějící posouzení kumulativních a synergických vlivů tím, že před hlukem ze SOKP je navrhovatel a) chráněn jeho vedením v tunelu, ale zároveň tvrdí, že otázka zahloubení staveb není na úrovni ZÚR vůbec řešena.

V neposlední řadě je třeba připomenout, že ministerstvo uplatnilo ve stanovisku ze dne 2. 8. 2007, čj. 19763/ENV/07, v části F) pod bodem č. 11 požadavek „*v rámci vyhodnocení vlivů na ovzduší klást důraz na oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší (např. kumulativní vlivy lokalizace jednotlivých ploch a koridorů)*". Zcela jednoznačně tedy požadovalo reflektovat kumulativní vlivy při posouzení vlivů ZÚR na ovzduší jako konkrétní složku životního prostředí.

Pořizování ZÚR lze považovat za optimální moment, kdy by mělo docházet k posouzení kumulativních a synergických vlivů záměrů zamýšlených v koncepci na jednotlivé složky životního prostředí. Při přijímání ZÚR je totiž ještě reálně možné efektivně se zabývat variantami řešení a reagovat tak na případná zjištění týkající se synergického působení jednotlivých záměrů.

Chybějící posouzení odpovídající bodu 5) přílohy stavebního zákona, resp. bodu f) přílohy č. 1 SEA směrnice, tedy představuje další podstatné procesní pochybení odpůrce. Odpovídající námitka navrhovatelů tedy byla důvodná.

Další nezákonnost spatřují navrhovatelé v **chybějícím posouzení přivaděčů a mimoúrovňových křižovatek** nadmístního významu.

Mezi účastníky není sporu o tom, že by ZÚR měly v souladu s § 36 odst. 1 stavebního zákona řešit vymezení ploch a koridorů nadmístního významu. Odpovídající definice je pak obsažena v § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona, podle kterého se plochou nadmístního významu rozumí *„plocha, která svým významem, rozsahem nebo využitím ovlivní území více obcí nebo více městských částí na území hlavního města Prahy"*.

Význam mimoúrovňových křižovatek a přivaděčů SOKP nemůže být omezován striktně ve vztahu k území, na kterém se bude taková stavba nacházet. Právě naopak. Je zřejmé, že význam těchto dopravních staveb zpravidla přesahuje pouhé zajištění dopravní obslužnosti území konkrétní městské části hlavního města Prahy, na němž se má taková stavba nacházet. ZÚR by pak měly obsahovat vymezení ploch a koridorů pro ty dopravní stavby, jejichž význam v souladu s § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona ovlivní území více městských částí. Nelze proto souhlasit s obecným závěrem odpůrce, že tato námitka typově směřuje do míry podrobnosti stanovené územním plánem nebo uzemním rozhodnutím. V případě přivaděčů, resp. mimoúrovňových křižovatek, pokud jde o území dotčené napadenou částí ZÚR, je třeba vzít v úvahu, že tyto dopravní stavby nepochybně ovlivní nejen území navrhovatelů a) i b), ale i dalších městských částí v dané oblasti. Opačný závěr by ostatně s ohledem na podstatu SOKP postrádal logiku.

Podle navrhovatelů je navíc **provedené vyhodnocení vlivů nepřezkoumatelné** a nepostihuje vlivy na životní prostředí s ohledem na jejich lokalizaci.

Smyslem posuzování vlivů na životní prostředí je mj. poskytnout dotčeným subjektům dostatek odborných informací o možných vlivech koncepce na životní prostředí. Proto lze i v případě vyhodnocení vlivů koncepce na životní prostředí trvat na jeho přezkoumatelnosti. Obsahové nároky nemohou z podstaty věci odpovídat požadavkům stanoveným pro přezkoumatelnost rozhodnutí. Přesto lze trvat na tom, aby byly z vyhodnocení zřejmé jeho závěry a způsob, jakým bylo těchto závěrů dosaženo.

V posuzované věci nelze bez dalšího považovat zvolený způsob tabulkového hodnocení za nezákonný. Tento způsob tedy sám o sobě nezakládá ani nepřezkoumatelnost předmětného vyhodnocení. Postup, kdy jsou číselná data v tabulkách relevantním způsobem doplněna o informace, jakým postupem jich bylo dosaženo, se s ohledem na charakter přezkoumávaného opatření obecné povahy jeví dostatečným. Případná zjevná pochybení ve vyhodnocení, která se mohou projevit nesmyslnou hodnotou uvedenou v tabulce, by měla být vzata v potaz v rámci vydání navazujícího stanoviska ministerstva, event. při vlastním vydání opatření obecné povahy.

Navrhovatelům je však třeba přisvědčit, že předmětné vyhodnocení nepostihuje vlivy na životní prostředí s ohledem na jejich lokalizaci. Právě tato skutečnost se přitom pro vlastní přezkoumatelnost vyhodnocení jeví být zásadní. Odpůrce správně tvrdil, že smyslem vyhodnocení je získat informace ve vztahu k působení SOKP na životní prostředí jako celku. Toto komplexní hodnocení by však mělo být mj. výsledkem posouzení vlivů jednotlivých segmentů stavby SOKP na jednotlivá dotčená území. Je zřejmé, že vlivy liniových staveb se v různých částech území liší a každý úsek SOKP má nutně specifické vlivy na lokální prostředí.

Ostatně, i v tomto případě plyne ze stanoviska ministerstva ze dne 2. 8. 2007, čj. 19763/ENV/07, požadavek zpracovat vyhodnocení jak na úrovni jednotlivých ploch a koridorů, tak vyhodnotit návrh ZÚR jako celek [srov. bod 19, příp. 20 části F) předmětného stanoviska]. Zcela předvídatelně pak ministerstvo označilo ve stanovisku ze dne 20. 10. 2009, čj. 73543/ENV/09, provedené vyhodnocení jako nedostatečné.

Provedené vyhodnocení tedy nerespektuje požadavky vznesené ministerstvem, neplní účel předmětné právní úpravy, neboť neposkytuje dostatečný odborný podklad pro rozhodování o koncepci a zejména neposkytuje veřejnosti odpovídající množství informací o vlivech koncepce na životní prostředí.

Navrhovatelé rovněž tvrdili, že k ZÚR **neexistuje platné stanovisko** o posuzování vlivů na životní prostředí. Ve stanovisku ministerstva ze dne 20. 10. 2009, čj. 73543/ENV/09, je totiž na str. 5 výslovně uvedeno, že se vydává pouze za splnění všech v něm uvedených podmínek. Ty však dodrženy nebyly.

Nejvyšší správní soud připomíná, že stanovisko o posouzení vlivů koncepce na životní prostředí je podkladem pro ZÚR, pořizovatel ZÚR jím však není vázán. V souladu s § 10i odst. 5 zákona o posuzování vlivů je totiž oprávněn realizovat určitou míru vlastní úvahy. Pořizovatel ZÚR tedy není povinen zahrnout do opatření obecné povahy požadavky uvedené ve stanovisku, ale musí tento postup řádně odůvodnit (srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2006, čj. 2 As 59/2005 - 136).

Pokud se odpůrce vypořádal způsobem uvedeným v příloze odůvodnění č. 2 ZÚR s tím, proč stanovisku v konkrétních případech nevyhověl, byl jeho postup formálně v souladu s § 10i odst. 5 zákona o posuzování vlivů. Navrhovatelům tedy nebylo možné přisvědčit v názoru o neexistenci stanoviska o posuzování vlivů na životní prostředí.

Dále navrhovatelé namítli, že v rámci přípravy a schvalování ZÚR **měly být posouzeny varianty vedení SOKP**. Odpůrce se naopak domníval, že výběr varianty byl proveden již v rámci přijímání ÚP VÚC PR, resp. realizace varianty „Ss“ již není vzhledem ke stávajícímu stavu v dotčeném území možná.

Nejvyšší správní soud především připomíná své závěry týkající se rozporu ZÚR s předpisy na ochranu evropsky významných lokalit. Aniž by Nejvyšší správní soud předjímal výsledky posouzení vlivu ZÚR na evropsky významnou lokalitu, lze předpokládat, že vliv SOKP na tuto lokalitu může být negativní. V takovém případě by byl odpůrce v souladu s § 45i odst. 2 zákona na ochranu přírody a § 37 odst. 5 stavebního

zákona povinen zvažovat varianty, které by negativní vliv na předmětnou lokalitu nepřinášely.

Smyslem řízení před správními soudy přitom není určení nejvhodnějšího způsobu využití konkrétní plochy. Totéž platí i pro řešení otázky umístění koridoru severozápadní části SOKP, tedy pro případnou volbu mezi dříve zvažovanými variantami „J“ a „Ss“. Pouze obecně lze proto konstatovat, že byť není schválení varianty „Ss“ trasy SOKP v působnosti odpůrce, zřejmě neobstojí závěry, podle nichž stávající stav využití území nebo aktuální územně plánovací dokumentace zcela a definitivně vylučuje trasování SOKP v předmětném úseku jinou než „J“ variantou. Nejvyšší správní soud přikládá shodně s odpůrcem zásadní význam kontinuitě územního plánování. Zároveň však nelze přehlédnout, že v podstatě jediným (oficiálním) důvodem rozhodnutí o trasování SOKP jižní variantou měla být v konečném důsledku nesouhlasná stanoviska Ústavu jaderného výzkumu Řež a. s. ze dne 4. 2. 2002, čj. 171/100/2002, a ze dne 10. 3. 2006, čj. 285/700/2006, resp. Státního úřadu pro jadernou bezpečnost ze dne 2. 4. 2002, čj. 4747/3.2/2002, a ze dne 23. 3. 2006, čj. 36790/2006/OSK/tkad. Ministerstvo ovšem uvedlo v dohodě k soubornému stanovisku ke konceptu územního plánu velkého územního celku Pražského regionu ze dne 27. 4. 2006, sp. zn. 33050/ENV/06, že variantu „J“ připouští v krajním případě, pokud uvedená stanoviska zcela vylučují variantu „Ss“. Závěry uvedené v těchto stanoviscích pak byly významně revidovány vyjádřením Státního úřadu pro jadernou bezpečnost ze dne 29. 9. 2005, čj. 20608/3.2/2005, a ze dne 20. 8. 2007, čj. 22267/2007/OSK/tkal. Je tedy otázkou, nakolik lze vzhledem k současnému stavu v území považovat variantu „J“ za jedinou možnou. Bude na odpůrci, aby zvážil možnosti, které mu existující skutečnosti nabízejí. V této souvislosti není bez významu, že aktuálně probíhá řízení směřující k vydání zásad územního rozvoje Středočeského kraje.

Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že s ohledem na nepřezkoumatelnost vyhodnocení vlivů v důsledku chybějící lokalizace vlivů jednotlivých segmentů SOKP neposuzoval důvodnost námitky, podle níž jsou výsledky posouzení vlivů na životní prostředí prezentované bodovým ohodnocením **věcně nesprávné**.

III.3.4.C
(Nevypořádání uplatněných námitek)

Navrhovatelé d), f) a g) namítli, že odpůrce nevypořádal jejich námitky podané prostřednictvím zmocněnce veřejnosti zákonem předpokládaným způsobem. Jeho odůvodnění se ve vztahu k SOKP omezilo pouze na stručná konstatování.

Nejvyšší správní soud již dříve vyslovil, že *„(p)odle § 173 odst. 1 správního řádu musí opatření obecné povahy obsahovat odůvodnění. Jeho specifický obsah je blíže určován řadou ustanovení (tak např. z § 172 odst. 4 správního řádu plyne, že správní orgán se v odůvodnění opatření obecné povahy musí vypořádat s uplatněnými připomínkami, s nimiž se musí zabývat jako s podkladem pro jeho vydání; dle § 172 odst. 5 správního řádu je součástí odůvodnění opatření obecné povahy dále rozhodnutí o námitkách, které navíc musí obsahovat vlastní odůvodnění; podle § 60 odst. 3 stavebního zákona pak odůvodnění opatření obecné povahy, jímž se vymezuje zastavěné území, vždy obsahuje i vyhodnocení souladu s § 58 odst. 1 a 2 téhož zákona). Z § 68 odst. 3 užitého přiměřeně dle § 174 odst. 1 správního řádu je však zřejmé, že v tomto odůvodnění nesmí zejména chybět esenciální obsahové náležitosti odůvodnění*

běžného správního rozhodnutí. I v odůvodnění opatření obecné povahy je tak nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů. Protože ve vztahu k výše uvedeným otázkám podmínek pro vymezení zastavěného území samostatným postupem odůvodnění napadeného opatření obecné povahy postrádá způsobilé rozhodovací důvody, shledal je soud v této části nepřezkoumatelným" (srov. rozsudek ze dne 16. 12. 2008, čj. 1 Ao 3/2008 - 136, č. 1795/2009 Sb. NSS).

Ve správním spisu je pod č. 253 v příloze č. 5 odůvodnění ZÚR uvedeno vypořádání námitek podaných prostřednictvím zástupce veřejnosti. Odpůrce vypořádal námitky podané prostřednictvím zástupce veřejnosti tak, že *„požadavek je mimo podrobnost ZUR"*, *„není úkolem ZUR"*, *„je dáno jinými právními předpisy"* či *„trasa silničního okruhu vyplývá z UP VUC Pražského regionu"*.

Obecnost ZÚR je faktorem, který do značné míry ovlivňuje charakter námitek a předurčuje nároky na obsahovou kvalitu jejich vypořádání. Vždy je však třeba trvat na přezkoumatelnosti odůvodnění. Obecnost vypořádání námitek v posuzované věci je na samé hranici přezkoumatelnosti, s ohledem na charakter ZÚR se však forma (pokud jde o míru stručnosti) vypořádání nejeví být sama o sobě nezákonná. Ze zvoleného způsobu vypořádání námitek však není zřejmé, které z nich se vztahuje k různým konkrétním námitkám. Přestože lze tedy připustit poměrně obecné odůvodnění vypořádání námitky, musí z něj být patrné, jak byla konkrétní námitka vypořádána. V opačném případě je opatření obecné povahy zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti. Odpovídající námitka navrhovatelů proto byla částečně důvodná.

III.3.5

Opatření obecné povahy neuspělo ve třetím kroku algoritmu přezkumu, proto se Nejvyšší správní soud nezabýval dalšími výhradami navrhovatelů. I kdyby totiž v ostatních krocích napadené opatření obstálo, muselo by být zrušeno pro nedodržení zákonem vymezených procesních pravidel pro jeho vydání. Tento závěr Nejvyšší správní soud učinil v souladu se svou dosavadní judikaturou (srov. rozsudek ze dne 16. 12. 2008, čj. 1 Ao 2/2008 - 141).

III.4
(Závěr)

Opatření obecné povahy nebylo ve vztahu k jeho napadené části vydáno zákonem stanoveným způsobem, proto je Nejvyšší správní soud v této části v souladu s § 101d odst. 2 věty první zrušil, a to ke dni vyhlášení tohoto rozsudku. V návaznosti na toto zrušení Nejvyšší správní soud vypustil z opatření obecné povahy odpovídající větu definující vedení SOKP v předmětném úseku.

III.5
(Náklady řízení)

Výrok o náhradě nákladů řízení má oporu v § 101d odst. 5 s. ř. s.

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

V Brně 20. května 2010

JUDr. Jan Passer
předseda senátu