ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci navrhovatelů: **A) Občanské sdružení Zdravé životní prostředí**, se sídlem U vrby 46, Praha - Běchovice, **B) Ing. M. M.**, **C) J. O.**, **D) L. S.**, všichni zastoupeni Mgr. Vítězslavem Dohnalem, advokátem se sídlem Příběnická 1908, Tábor, proti odpůrci: **Hlavní město Praha**, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, zastoupen JUDr. Zdeňkem Kramperou, advokátem se sídlem Kořenského 15, Praha 5, v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 8/2009 – Zásady územního rozvoje hl. města Prahy schválené usnesením Zastupitelstva hl. města Prahy č. 32/59, ze dne 17. 12. 2009,

takto:

I. Návrh občanského sdružení Zdravé životní prostředí **se odmítá**.

II. 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/503 s označením „Pražský okruh (SOKP), úsek Běchovice – D1“ a stavba číslo Z/500 s označením „Pražský okruh (SOKP), úsek Březiněves – Horní Počernice“, 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 „Na jihovýchodě hl. m. Prahy prochází územím mezi Kolovraty a Říčany, východně od Uhříněvsi a Dubče, v úseku od Běchovic po Horní Počernice respektuje zprovozněný úsek, dále vede východně od Satalic a Vinoře, kde se stáčí na západ k jižnímu okraji Březiněvsi“.

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

O d ů v o d n ě n í :

I.

Podaným návrhem se navrhovatelé domáhali zrušení opatření obecné povahy č. 8/2009 (dále jen OOP“), kterým se vydávají Zásady územního rozvoje hlavního města Prahy, schváleného usnesením zastupitelstva hlavního města Prahy č. 32/59, ze dne 17. 12. 2009. Obecně tvrdí, že napadené OOP není v souladu se zákonem a nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. Tím byli zkráceni na svých právech na příznivé životní prostředí, ochranu zdraví a vlastnickém právu. Rovněž tak došlo k zásahu do jejich práva na spravedlivý proces. Navrhovatelé b) až d) byli navíc zkráceni na právu na soukromý a rodinný život.

V první námitce navrhovatelé uvedli, že napadené OOP bylo vydáno postupem, který je v rozporu se zákonem.

V rozporu s právními předpisy je podle jejich názoru především vyhodnocení vlivů na životní prostředí. Napadené OOP je nezákonné pro rozpor s § 10i odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o posuzování vlivů“). Podle tohoto ustanovení ministerstvo životního prostředí (dále jen „MŽP“) stanoví požadavky na obsah a rozsah vyhodnocení vlivů na životní prostředí včetně zpracování možných variant řešení. Tyto požadavky jsou obsaženy ve stanovisku MŽP ze dne 2. 8. 2007, č. j. 19763/ENV/07. Odpůrce nerespektoval zejména požadavky obsažené v bodech č. 3, 6, 8 až 13, 19 a 20 části F stanoviska, přičemž z odůvodnění napadeného OOP nelze seznat důvody, pro které tyto požadavky nerespektoval. Ve stanovisku k návrhu Zásad územního rozvoje hl. m. Prahy ze dne 20. 10. 2009, č. j. 73543/ENV/09 MŽP, uvádí 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.“ Uvedené nedostatky se vztahují zejména ke koridoru Silničního okruhu kolem Prahy (dále jen “SOKP“), a proto přímo postihují navrhovatele na jejich právech.

Posouzení vlivů na životní prostředí také odporuje § 2 zákona o posuzování vlivů, bodu f) přílohy č. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES, o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (dále jen „směrnice SEA“) a bodu 5 přílohy zákona č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), když neobsahuje informace o kumulativních a synergických vlivech. Posouzení v tomto bodě odkazuje na tabulku IV., která se věnuje disparitám mezi jednotlivými pilíři udržitelného rozvoje. Právní předpisy ovšem vyžadují posoudit kumulativní a synergické vlivy s ohledem na jednotlivé složky životního prostředí. Požadavek na vyhodnocení kumulativních vlivů lokalizace jednotlivých ploch a koridorů s důrazem na oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší obsahovalo i stanovisko MŽP ze dne 2. 8. 2007, a to v části F) pod bodem 11. Tento nedostatek se konkrétně velmi citelně projevuje přímo ve vztahu

k navrhovatelům, když nebyly posouzeny kumulativní a synergické vlivy SOKP včetně tříúrovňové křižovatky MÚK Dubeč a 1/ přeložky silnice I/12, 2/ stavby Střediska správy a údržby rychlostní silnice Běchovice č. 19, 3/ vysokorychlostní trati Praha – Brno - Vídeň, 4/ výstavby nové plnohodnotné městské části.

Navrhovatelé považují za nezákonné také to, že OOP neobsahuje přivaděče a mimoúrovňové křižovatky a že tyto součásti SOKP nebyly posouzeny. V absenci posouzení spatřují porušení § 36 odst. 1 stavebního zákona. Přivaděče a MÚK jsou nadmístního významu a jejich umístění je z hlediska dopadu na životní prostředí a z hlediska posouzení těchto vlivů velmi důležité.

Posouzení vlivů na životní prostředí nepostihuje vlivy s ohledem na jejich lokalizaci. Je zřejmé, že právě u záměrů liniových staveb se vlivy v jednotlivých částech území mohou lišit. Pokud jde o SOKP, ten je hodnocen jako jeden koridor, přičemž se jedná o okruh kolem Prahy, který na některých úsecích výrazně vybočuje i z katastrálního území města, na některých úsecích prochází industriálně urbanizovaným územím, nezastavěným územím, zastavěným územím s obytnou rezidenční zástavbou nebo územím s přírodními památkami a přírodním parkem. Každý úsek SOKP má specifické vlivy. Hodnocení příslušného atributu je však provedeno jedním údajem a nic neříkajícím komentářem. Hodnocení je naprosto paušální bez konkrétní vypovídací hodnoty a znemožňuje tak dotčené veřejnosti a dotčeným orgánům efektivně polemizovat se závěry vyhodnocení a brání tomu, aby soud mohl přezkoumat, zda se odpůrce řádně vyrovnal se vznesenými výhradami. Tento způsob hodnocení považuje za nedostatečné i MŽP ve stanovisku ze dne 20. 10. 2009, č. j. 73543/ENV/09. Posouzení navíc nemůže dostát účelu danému § 1 odst. 3 zákona o posuzování vlivů.

Navrhovatelé rovněž namítali, že v rámci přípravy a schvalování OOP měly být posouzeny varianty vedení SOKP. Bez takového posouzení je OOP nezákonné, protože není možné ověřit, zda se v případě SOKP jedná o řešení naplňující zásady subsidiarity a minimalizace zásahů. Tento názor opírají navrhovatelé mimo jiné o judikaturu Nejvyššího správního soudu (usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, a rozsudky ze dne 21. 10. 2009, sp. zn. 6 Ao 3/2009 a ze dne 18. 9. 2008, sp.zn. 9 Ao 1/2008). Podle navrhovatelů existuje reálná varianta řešení SOKP a tato nebyla na strategické úrovni nikdy se schváleným koridorem porovnána. Jde o tzv. Regionální trasu okruhu „trasa R“ – D1 (Modletice) – za Úvaly – k Brandýsu. Navrhovatelé ve svých námitkách, stanoviscích a dopisech k územně plánovací dokumentaci a povolovacím procesům na SOKP na tuto variantu upozorňovali a žádali, aby jí odpůrce dal přednost. To, že se odpůrce měl zabývat variantami vedení SOKP vyplývá také z obecněji formulovaného požadavku MŽP ve stanovisku ze dne 20. 10. 2009 /(bod A.1). OOP je proto nepřezkoumatelné.

Podle navrhovatelů jsou výsledky posouzení vlivů na životní prostředí, prezentované bodovým ohodnocením, věcně nesprávné a jsou v rozporu s dostupnými podklady. Hodnocení zpracovatele (tabulka č. 1) je nepřezkoumatelné v důsledku chybějící lokalizace vlivů jednotlivých segmentů SOKP. V dotčené lokalitě SOKP 510 a 511 včetně MÚK Dubeč ostře kontrastují s existujícími podklady zpracovanými k podrobnějším

úrovním územně plánovací dokumentace. Tento způsob hodnocení považuje za nedostatečné i MŽP ve stanovisku ze dne 20. 10. 2009.

Navrhovatelé rovněž poukázali na to, že jejich námitky podané prostřednictvím zástupce veřejnosti, obsahující podrobnou argumentaci a konkrétní požadavky, odpůrce nevypořádal zákonem předpokládaným způsobem. V této souvislosti poukázali na § 39 odst. 4 a § 41 odst. 1 stavebního zákona ve spojení s § 172 odst. 5 správního řádu s tím, že odůvodnění rozhodnutí o námitkách se ve vztahu k SOKP omezilo na lakonická konstatování, které není možné považovat za řádné vypořádání námitek.

V poslední námitce obsažené v návrhu na zrušení OOP navrhovatelé vytýkali odpůrci, že vydání napadeného OOP je v rozporu hmotněprávními předpisy. V rámci této námitky poukázali na prvém místě na to, že v části týkající se SOKP neřeší dostatečně otázku hlukových limitů, resp. pomíjí vliv záměru na porušení stanovených limitů. Schválením OOP byl vytvořen předpoklad pro zatížení území lidskou činností nad míru únosného a přípustného zatížení, a tím i k ohrožení požadavků ochrany veřejného zdraví a životního prostředí. Ačkoli je hrozba těchto důsledků zřejmá, nebyla v rámci pořizování a vydávání OOP přijata žádná opatření, jež by mohla poškození zabránit. Odpůrce tímto postupem porušil § 12 a § 13 zákona č. 17/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o životním prostředí"), dále § 18 odst. 1 a § 19 odst. 1 písm. c) a m) stavebního zákona. Také nebyla zabezpečena ochrana staveb sloužících k bydlení dotčených záměrem SOKP Běchovice - D1, tedy i domů a bytů ve vlastnictví navrhovatelů, jako „chráněných objektů" ve smyslu § 30 odst. 3 zákona č. 258/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů (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 hl. m. Prahy ve stanovisku ze dne 14. 4. 2008, č. j. ÚPL/176/896/1589/08, konstatovala, že do zásad územního rozvoje nejsou dostatečně zapracovány požadavky nařízení č. 148/2006 Sb. ve vztahu k funkčnímu využití ploch ležících přímo při hlavních komunikacích a stanovila podmínku, podle které je možné navrhovat nové komunikace pro pozemní dopravu zásadně jen s vymezeným ochranným pásmem. To znamená, že v případech, kdy 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 podporuje také např. stanovisko ministerstva zdravotnictví ze dne 23. 9. 2009, č. j. 35120/2009-OVZ-32.3-22.09, které uvádí, že ochranné hlukové pásmo nelze stanovovat místo protihlukových opatření a v případě, že protihluková opatření nezajistí dodržení hlukových limitů, nelze záměr povolit. Pořizovatel zásad územního rozvoje 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., a to s ohledem na nepochybné zvýšení hlukové zátěže z plánovaného úseku SOKP Běchovice – D1. Podle přesvědčení navrhovatelů byl schválením zásad územního rozvoje vytvořen předpoklad pro zatížení území lidskou činností nad míru únosného a přípustného zatížení, a tím i k ohrožení požadavků veřejného zdraví a životního prostředí. Ačkoliv je hrozba těchto důsledků zřejmá, nebyla

v rámci pořizování a vydávání OOP přijata žádná opatření, jež by mohla poškození zabránit.

OOP také povede k nárůstu znečištění ovzduší, a to až nad zákonné limity, za situace, kdy již dnes jsou zákonem stanovené limity překračovány. Konkrétně se bude jednat o znečištění jemnými prachovými částicemi (PM 10 a PM 2,5 mikrometrů), oxidu dusičitého (NO^2) a přízemního ozónu (O^3). Překračování limitů u suspendovaných částic PM 10 vyplývá z Rozptylové studie - vyhodnocení vlivů konceptu územního plánu hl. m. Prahy na kvalitu ovzduší, která byla zpracována jako podklad pro přípravu nového územního plánu. Překračování limitů znečišťujících látek vyplývá též ze zařazení dotčené oblasti do oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší vymezenou podle § 7 odst. 1 zákona č. 86/2002 Sb. o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů, jako oblast, kde jsou překračovány imisní limity pro ochranu zdraví. Překračování imisních limitů pro znečišťující látky (prachové částice PM 10 mikrometrů a oxidu dusíku) prokazuje i rozptylová studie z prosince 2000, která byla přílohou č. 3 dokumentace EIA pro SOKP.

Odpůrce podle navrhovatelů nenaplnil ani požadavky § 18 odst. 1, 2 a § 19 odst. 1 písm. c) stavebního zákona. Konkrétně nevytvořil předpoklady pro udržitelný rozvoj, když v jednom místě koncentruje zátěž z několika zdrojů znečištění a zároveň zde plánuje vybudovat plnohodnotnou městskou zástavbu. Činí tak údajně s cílem odlehčit většímu počtu lidí, nicméně tento 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 obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů v území. Zájem blíže nespecifikovaného počtu obyvatel Prahy jednoznačně povyšuje nad zájem obyvatel městské části Běchovice i dalších, a činí tak bez řádného porovnání. Navíc odpůrcem později zpracované dokumenty konstatují, že SOKP zlepšení situace v centru Prahy nepomůže.

Navrhovatelé také poukázali na to, že dne 20. 7. 2009 byla vládou schválena Politika územního rozvoje (dále jen „PÚR“) a ta je podle § 31 odst. 4 stavebního zákona závazná mimo jiné pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje. Napadené OOP není v souladu s bodem 2.2 (republikové priority), když trasa SOKP, která je součástí transevropské silniční sítě TEN-T není volena tak, aby byla v dostatečném odstupu od obytné zástavby a míjela hlavní sídelní útvary. Zásady územního rozvoje 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.

Závěrem navrhovatelé namítali, že konkrétní 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., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně ZPF“) upřesněným v § 4 odst. 1 vyhlášky č. 13/1994 Sb., kterou se upravují některé podrobnosti ochrany zemědělského půdního fondu. Porovnání alternativ musí být provedeno na základě číselných a grafických údajů zpracovaných podle přílohy č. 3 citované vyhlášky. V případě SOKP je potřeba variantního porovnání zvýrazněna tím, že zde existuje druhá

varianta, která v provedených hodnoceních vyznívá příznivěji. Žádné porovnání variant či alternativ součástí schvalování OOP nebylo. Bylo provedeno pouze vyhodnocení dopadů výsledné trasy SOKP na zemědělský půdní fond.

II.

Odpůrce ve vyjádření k návrhu uvedl, že není možné na úrovni zásad územního rozvoje řešit otázky jim nepřísluřející. Nepopřel, že navrhovatelé budou dotčeni existencí SOKP, ale konkrétní podoba tohoto dotčení bude předmětem dalšího posouzení v procesu přijímání územního plánu. ZÚR nezavazují územní plán přijmout konkrétní řešení. Mnohdy totiž vymezují jen možnosti, jak plyne z § 36 stavebního zákona, popř. mají koordinační funkci. Otázka konfliktů obecních a místních zájmů a potřeb nezná nikdy ideální řešení. Systém byl zákonem nastaven tak, že se nejdříve řeší otázka co a jak bez přesnosti dopadů, a pak se hledá co nejšetrnější řešení bez zpochybnění stanoveného záměru. Odpůrce má tedy za to, že tvrzené dotčení na právech navrhovatelů se nedotýká namítaných procesních pochybení, která navrhovatelé rozvádějí v odůvodnění svého návrhu. S ohledem na absenci kauzálního vztahu mezi porušením zákona a tvrzeným zásahem do subjektivních práv, zpochybňuje odpůrce oprávněnost návrhu ve smyslu § 101 a věta prvá s. ř. s. Pořizovatel v souladu s § 37 odst. 1 stavebního zákona zajistil zpracování vyhodnocení vlivů návrhu zásad územního rozvoje hl. m. Prahy na udržitelný rozvoj území (dále jen „Vyhodnocení“). Toto Vyhodnocení bylo provedeno podle odst. 4 citovaného ustanovení s příslušnými ministerstvy a v jeho rámci nevzešly žádné připomínky. V rámci projednání podávají i dotčené orgány pouze požadavky (ne stanoviska). MŽP vzneslo své požadavky dne 2. 8. 2007. Na jejich základě bylo vedeno dohodové jednání, na kterém byly všechny požadavky vypořádány a zpracovaný návrh zásad územního rozvoje plně respektuje závěry, které vzešly z tohoto jednání. V řádných termínech byly s MŽP projednány ZÚR, stanoviska a připomínky byly řádně vypořádány a dohodnuty. MŽP potvrdilo vypořádání svých připomínek dopisem ze dne 19. 9. 2008. V novém stanovisku ze dne 20. 10. 2009 (6 měsíců po ukončeném veřejném projednání) soubor podmínek uvedený v návrhu stanoviska od hodnotitelského SEA – týmu neakceptovalo a souhlas podmínilo splněním dalších podmínek nad rámec navržených ve Vyhodnocení. Podmínky se netýkaly Vyhodnocení, ale výrokové části s odůvodněním, které bylo a má být připomínkováno v rámci veřejného projednání. Nové podmínky byly vypořádány a zdůvodněny v napadeném OOP.

Pokud se jedná o tvrzené neposouzení kumulativních a synergických vlivů, odpůrce poukázal na to, že toto pochybení je v návaznosti na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 – 644, napravováno a probíhá zpracování nového Vyhodnocení, které odstraňuje veškerá shledaná pochybení. Po věcné stránce není tato námitka oprávněná, protože namítaná absence synergie je, s ohledem na citovaný rozsudek, již bezpředmětná. Přeložka silnice I/12 je součástí zásad územního rozvoje a byla tudíž předmětem posouzení včetně systémové křižovatky MÚK Dubeč. Stavba Střediska správy a údržby dálnic Běchovice je mimo podrobnost zásad územního rozvoje a není možné očekávat posouzení kumulativních vlivů této stavby a SOKP. VRT Praha – Brno – Vídeň v oblasti Nových Běchovic, resp. Nové Dubče, využívá budoucí koridor vysokorychlostní tratě stopu stávajícího koridoru konvenční železnice, a tudíž nemůže vykazovat odlišné vlivy na území než koridor vymezený v zásadách územního rozvoje, ke

kterému navrhovatelé nevznášejí žádné připomínky z hlediska vlivů na okolní území či neposouzení synergií. Zásady územního rozvoje neumožňují výstavbu nové plnohodnotné městské čtvrti, pouze vymezují významné rozvojové území z celoměstského pohledu a ukládají úkol územnímu plánu řešit tento rozvoj. Zpracovatel Vyhodnocení doplňuje vyhodnocení vlivů konceptu územního plánu hl. m. Prahy na zdraví obyvatel formou stanovení počtu obyvatel zasažených nadlimitním hlukem a znečištěním ovzduší, a to bude předloženo v aktualizovaném Vyhodnocení.

K neposouzení mimoúrovňových křižovatek a přivaděčů odpůrce uvedl, že otázka konkrétní podoby staveb není v zásadách územního rozvoje upravena. Tyto neřeší takovou míru podrobností, aby se zabývaly přivaděči a jejich konkrétními podobami. Stanoví pouze koridory a jejich křížení, které jsou stanoveny a řádně posouzeny. Tato námitka v podstatě typově směřuje do míry podrobnosti stanovené územním plánem nebo spíše územním rozhodnutím. Přeložka I/12 není přivaděčem, jak je patrné již z názvu stavby, jde o převedení tranzitní dopravy vůči Běchovicícím atd. do nové stopy mimo historickou uliční síť ve stávající zástavbě. Tato komunikace má zásadní význam, proto je součástí Nadřazené komunikační sítě města, a tedy součástí zásad územního rozvoje. Není proto pravda, že by ZÚR neobsahovaly mimoúrovňové křižovatky v rozsahu obecnosti zásadám vlastní, pokud by ZÚR měly obsahovat v podstatě přesné vymezení nějaké stavby, tak by došlo k tomu, že v procesu, ke kterému mají občané omezený přístup, bylo přijato rozhodnutí, které by jinak příslušelo územnímu plánu a na kterém by se mohli občané podílet aktivněji.

Výtka týkající se absence vyhodnocení vlivů s ohledem na jejich lokalizaci není podle odpůrce na místě, protože ZÚR jsou koncepčním dokumentem územního plánování obecného charakteru. Není tedy na místě zkoumat všechny dílčí dopady, ale naopak je třeba stanovit takovou koncepci, která svými dopady na celek jej zatěžuje nejméně a distribuuje zátěž přiměřeným způsobem. Ve vztahu k takto vymezenému rámci bylo posouzení zásad územního rozvoje provedeno a ve vztahu k tomuto cíli naplnilo tento účel.

Pokud je namítáno neposouzení variant vedení koridoru SOKP, poukázal odpůrce na to, že zastupitelský sbor hl. m. Prahy při zpracování zásad územního rozvoje vycházel ze stabilizovaných řešení platného územního plánu a zároveň platného územního plánu vyššího územního celku pražského regionu z důvodu návaznosti na mimopražská území. Z tohoto důvodu nepovažoval pořizovatel za účelné znovu otvírat otázku trasování SOKP, protože by tak mimo jiné zmařil vložené veřejné prostředky státu v podobě přípravy územního řízení na základě platných územně plánovacích dokumentací. V rámci přípravy platného územního plánu byl zpracován i koncept územního plánu se třemi variantami K, D a R. Tyto byly hodnoceny z hlediska dopravního zatížení a byl stanoven vliv jednotlivých variant z hlediska intenzit provozu na komunikační síť města. Navíc varianty byly podrobeny multikritériálnímu a environmentálnímu hodnocení zadaného ministerstvem hospodářství s výsledkem doporučujícím variantu D. Výsledkem celého procesu bylo schválení územního plánu v roce 1999 s touto trasou (byť ve výhledu čili v územní rezervě). Stejnou trasu stabilizoval i územní plán vyššího územního celku Pražského regionu v roce 2006. Není tedy pravdivé tvrzení, že varianta R nebyla nikdy na strategické úrovni posuzována s trasou v platném územním plánu. ZÚR hl. m. Prahy tak

nemohou v současné době umísťovat okruh na území sousedního kraje, zejména existuje-li schválená územně plánovací dokumentace, která jednak nepředpokládá a jednak vylučuje jinou trasu.

Vyhodnocení a SEA jsou jen jedním ze vstupů do následných rozhodování o schválení koncepce, resp. dle stavebního zákona vydání územně plánovací dokumentace schvalujícím orgánem. Ze stavebního zákona i zákona o EIA/SEA lze od pořizovatele a zhotovitele Vyhodnocení požadovat splnění pouze předepsaného obsahu takové dokumentace. Za vysoce nadstandardní a velmi vstřícné je třeba vnímat i připojené podrobné vysvětlení postupu, jakým zpracovatelský SEA-tým došel k hodnotám v tabulkách 1 - 4 v příloze 1. Ani zákon ani prováděcí vyhlášky nepožadují verbální odůvodnění každého konkrétního číselného údaje v těchto tabulkách. Interpretace výsledků z komentáře k tabulkovému hodnocení je uvedena na str. 51 - 52 Vyhodnocení. Podrobnější propracování vyhodnocení vlivů na životní prostředí je na úrovni Vyhodnocení pro úroveň znalostí a měřítko krajského dokumentu, jakými ZÚR jsou, neadekvátní řešené problematice, zejména když tyto záměry v území přebírají ze schválené územně plánovací dokumentace hl. m. Prahy i Středočeského kraje jako dohodnuté a schválené a z PÚR 2008 jako dopravní záměry mezinárodní a celostátní důležitosti, které již byly na úrovni územního plánu vyššího územního celku i PÚR 2008 předmětem posouzení vlivů na životní prostředí. Takové záměry se v souladu s dikcí stavebního zákona znovu neposuzují.

Vyhodnocení připomínek a námitek je vypracováno dle stavebního zákona. Je-li připomínka/námitka vícebodová, je i tímto způsobem vypořádána (členění na odstavce). Pokud se připomínka netýká nebo je mimo podrobnost zásad územního rozvoje, nelze ji vyhodnotit jinak než uvedeným komentářem. Podle § 39 odst. 3 stavebního zákona se ke stanoviskům, námitkám a připomínkám ve věcech, o kterých bylo rozhodnuto při schválení PÚR nepřihlíží. Po věcné stránce se podatelé připomínek a námitek snažili do připomínkování vnést jiné úrovně územního plánování, popř. požadavky, které se řeší jiným procesním postupem podle jiného předpisu, kdežto naopak pořizovatel se při vypracování návrhu jejich vypořádání držel pouze úzce vymezeného účelu zásad územního rozvoje. Podle odpůrce tím nebyl porušen zákon.

V rámci hmotně právních námitek tvrdili navrhovatelé, že Vyhodnocení je v rozporu s právními předpisy. Pokud se týká otázky hlukového zatížení, ty se při přijímání zásad územního rozvoje neřeší, protože pouze koncepčně vymezují koridor stavby, a to navíc jako možnost. Otázka hlukového zatížení se pak řeší v následných řízeních, kdy se stanoví konkrétní parametry stavby (územní řízení) nebo se řeší otázky zahloubení do tunelů (územní plán). V následných řízeních pak bude nezbytné prokázat splnění hygienických limitů a norem, jak to vyplývá z jiných právních předpisů. ZÚR hl. m. Prahy byly v řádných termínech projednány s Hygienickou stanicí hl. m. Prahy, která zaujala v řádném termínu stanovisko. Na jeho základě bylo svoláno dohodové jednání dne 21. 8. 2008, na kterém bylo stanovisko dohodnuto a plně vypořádáno. Hygienická stanice hl. m. Prahy potvrdila vypořádání svých připomínek. Poté uplatnila dne 3. 4. 2009 připomínku k připomínkám a námitkám, které došly v rámci veřejného projednání. Tato připomínka se podle stavebního zákona nemusí respektovat a je vypořádána v rámci vyhodnocení připomínek k zásadám územního rozvoje hl. m. Prahy. Navrhovatelé se

odvolávají na stanovisko Hygienické stanice hl. m. Prahy a ministerstva zdravotnictví, které však bylo překonáno novým ÚR na základě úpravy dokumentace, která nyní vyhovuje hlukovým limitům. Hlukové pásmo není vyhlašováno. Tytéž závěry platí i ve vztahu k ochraně ovzduší. Navrhovatelé také argumentují závěry z Vyhodnocení ke konceptu územního plánu, které byly zpracovány ve vyšší podrobnosti. Proti použitým argumentům nelze podle odpůrce nic namítat, pouze je možné zpochybnit jejich použití v kontextu zásad územního rozvoje. Celá odborná diskuse týkající se hodnocení znečištění ovzduší spadá do úrovně přijímání územního plánu a v tomto řízení nemá věcný význam. Pokud jde o naplňování cílů a úkolů územního plánování, vnímá odpůrce argumentaci navrhovatelů jako omezenou na partikulární a lokální zájmy, aniž by brala v úvahu zájmy obecné a jejich kontext a vzájemnou provázanost. Konstatování navrhovatelů, že vedení koridoru neodlehčí zbytku pražské a středočeské aglomerace nemá oporu v žádném jím předloženém důkazu. Dokládá to proces posouzení vlivu na udržitelný rozvoj území, který byl řádně zpracován. Pro tvrzení, že trasa bližší městu odlehčí většímu počtu lidí, byť za cenu snížení komfortu v lokálních případech, jsou argumenty. Byly vyčísleny při vyhodnocování konceptu územního plánu z roku 1995 ve třech variantách. Navrhovateli zmiňovaná varianta R, stejně jako ostatní varianty, neprochází pouští, ale více či méně intenzivně zastavěným územím hl. m. Prahy a jeho okolí. Vzhledem k tomu, že hustota obyvatel podél vybrané komunikační sítě (z pohledu územního plánu významné) v kompaktním městě je podstatně vyšší oproti vnějšímu pásmu, je zřejmé, že i míra pozitivního efektu okruhu ve variantě vzdálenější od města bude nižší s ohledem na mnohem menší pokles dopravního zatížení na uliční síti v kompaktním městě. V rámci možností silně urbanizovaného území hl. m. Prahy, účelu a měřítka zásad územního rozvoje je věcně respektován a ošetřen technickým řešením požadavek na síť TEN-T obsažený v čl. 23 PÚR 2008, který konkretizuje požadavky rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1692/96/ES, ze dne 23. 7. 1996, v čl. 9 odst. 1. V této souvislosti poukázal odpůrce na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2010, č. j. 9 Ao 4/2009 – 111.

Navrhovatelé svoji námitku o rozporu s předpisy na ochranu zemědělského půdního fondu zakládají podle odpůrce na nevyhodnocení variant řešení. Již v předchozích bodech bylo vysvětleno, proč nebyly v tomto bodě ZÚR navrženy variantně. Úkolem územního plánování není znovu a znovu při projednávání nových dokumentů posuzovat již prověřené varianty. Trasa SOKP byla stabilizována v platném územním plánu hl. m. Prahy z 9. 9. 1999, ve kterém byla tato část SOKP navržena jako výhled po roce 2010. Na území hl. m. Prahy je velmi obtížné vyhledat trasu, která by vyhověla všem limitům, včetně limitů vyplývajících ze zákona o ochraně ZPF. Nicméně podle metodického pokynu MŽP ze dne 1. 10. 1996, č. j. OOLP/1076/96, lze vyjmout výjimečně pro „liniové stavby zásadního významu“ i bonitně nejcennější půdy I. třídy ochrany. Tuto definici SOKP splňuje. MŽP ve stanovisku k zásadám územního rozvoje jako orgán ochrany zemědělského půdního fondu uvedlo, že *„Dopady navrženého řešení na ZPF pro „Pražský okruh“ a pro železniční tratě akceptujeme s ohledem na význam těchto staveb na město a s ohledem na omezenou možnost variantnosti jejich řešení.“*

Závěrem odpůrce konstatoval, že považuje všechny námitky za nedostatečné. Naprostá většina žalobních výtek se nevztahuje k otázkám, které by měly být řešeny v procesu přijímání zásad územního rozvoje. Všechny připomínky pak jsou založeny na

ochraně partikulárních zájmů bez ohledu na zájmy obecné. Odpůrce jako veřejnoprávní korporace uvážil své možnosti a rozhodl tak, že nadřadil zájmy celku nad partikulárními zájmy vyjádřenými v návrhu na zrušení OOP. Přijetí zásad územního rozvoje hl. m. Prahy je navíc poněkud netypické tím, že je uskutečněno až po přijetí podrobnějších úrovní územně plánovací dokumentace, kde je SOKP již definitivně konceptualizován a jeho vedení je věcí rozhodnutou na podrobnější úrovni (územní plán). Odpůrce lidsky chápe postoj navrhovatelů, nicméně poukazuje na svůj úkon dbát ochrany veřejného zájmu v kontextu celé obce, což svým rozhodnutím činí. S ohledem na shora uvedené považuje žalobu za neoprávněnou, a proto navrhl její zamítnutí.

III.

Navrhovatelé v replice na vyjádření odpůrce označili jeho argumentaci za zcela nepřijatelnou, neboť se jí snaží vysvětlovat ZÚR jako jakýsi „koncepční dokument“ bez reálné váhy. A to jak pro otázku aktivní legitimace navrhovatelů, tak pro samotné posuzování přijatého OOP. Navrhovatelé odkázali na, k řešené problematice nejpřiléhavější, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 - 644, dezinterpretovaný odpůrcem v jeho vyjádření. Oblast Běchovic je přesně tím silně urbanizovaným územím a pro plánovanou stavbu SOKP „úzkým hrdlem“, ve kterém není téměř žádný prostor pro případné posuny koridoru zakotveného v zásadách územního rozvoje v navazujících procesech pořizování územního plánu a územního řízení.

Navrhovatelé se cítí být přímo dotčeni na svých právech napadeným OOP. Konkrétní důvody uvedli ve svém návrhu a ke zpochybňování jejich dotčenosti opět odkázali na již citovaný rozsudek.

Navrhovatelé upozornili, že odpůrce přiznává pochybení týkající se kumulativních a synergických vlivů, ale domnívají se, na rozdíl od odpůrce, že dodatečným posouzením, které v tuto chvíli probíhá, toto pochybení nelze zhojit.

Podle názoru odpůrce (správně navrhovatelů) je přeložka silnice I/12 přivaděčem. Přivádí totiž dopravu z území východní části středních Čech na SOKP byť (technokraticky, jazykově) jako přivaděč označena není. O vlivu dopravně zcela zásadní křižovatky MUK Dubeč není sporu a absence jejího vyhodnocení je zcela zásadní nedostatek napadeného OOP.

K dalším otázkám zmíněným odpůrcem ve vyjádření navrhovatelé odkázali zcela na argumentaci obsaženou v jejich návrhu a na judikaturu Nejvyššího správního soudu. Proto setrvali na svém původním návrhu.

IV.

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

Mezi účastníky řízení není sporu o tom, že ZÚR hl. m. Prahy, schválené usnesením zastupitelstva hlavního města Prahy č. 32/59, ze dne 17. 12. 2009, byly vydány formou opatření obecné povahy.

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

Aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je tedy založena na tvrzení porušení práv navrhovatele, přičemž k tomuto tvrzenému porušení muselo dojít přímo OOP. K otázce aktivní legitimace se vyslovil Nejvyšší správní soud již v celé řadě svých rozhodnutí. Lze zejména poukázat na usnesení ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006 – 62, v němž bylo uvedeno, 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. Zákon tedy vychází z toho, že se jedná o procesní prostředek ochrany proti výslednému opatření obecné povahy, nikoliv proti procesu jeho přijímání. [Tím se ostatně i liší aktivní legitimace v žalobním řízení, upravená stejným zákonem (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), založená na tvrzení porušení práv „přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti.“].“* Dále v usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120 (dostupné na www.nssoud.cz a publikované pod č. 1910/2009 Sb. NSS), byl vysloven závěr, že *„V případě územních plánů musí navrhovatel především plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace (viz shora již citovaný § 43 odst. 1 stavebního zákona). Územní plány regulují základní koncepci rozvoje a uspořádání, jakož i přípustné a zakázané způsoby využití určitého území. Území je prostor skládající se z pozemků a na nich umístěných věcí, především staveb. Předmětem regulace územního plánu je tedy území tvořené primárně sumou nemovitých věcí. Územním plánem mohou tedy ve své právní sféře být dotčeny ty osoby, které mají práva k nemovitostem nacházejícím se na území tímto plánem regulovaném. Právo nějak nakládat určitou věcí (a tedy i nebezpečí, že bude určitá osoba v tomto svém právu, zejména v jeho rozsahu, obsahu, kvalitě či různých modalitách či potenciálních možnostech jeho výkonu, územním plánem nějak omezena) je v posledku vždy odvozeno od vlastnického práva k této věci – buď právo nakládat věcí je přímo součástí vlastnického práva (pak jde o výkon vlastnického práva), nebo vyplývá z omezení vlastnického práva jiných osob k dotyčné věci (pak jde o věcné právo k věci cizí, které může mít soukromoprávní i veřejnoprávní povahu), anebo jde o právo relativní, poskytnuté tím, kdo je oprávněn přímo či zprostředkovaně věcí disponovat (typicky právo nájemní či podnájemní, ale i výpůjčka aj.). Soukromoprávní (případně výjimečně i veřejnoprávní) právní vztahy k věcem na území jsou pak i podmínkou výkonu ekonomických a jiných činností chráněných ústavně zaručenými základními právy.“(...) Výše uvedené úvahy jsou určující pro posouzení, kdo může být navrhovatelem v řízení o návrhu na zrušení územního plánu nebo jeho části. Může jím být 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)." Tyto závěry lze nepochybně aplikovat i na aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení zásad územního rozvoje. Protože navrhovatelé B) až D) jsou vlastníky nemovitostí v území, pro které se pořizují ZÚR, nemá Nejvyšší správní soud pochybnosti o jejich legitimaci podat návrh na přezkoumání OOP.

Zcela odlišná situace je však v případě navrhovatele A), který je občanským sdružením založeným podle § 70 zákona o ochraně krajiny a přírody s předmětem činnosti ochrana životního prostředí, přírody a krajiny, se zaměřením zejména na oblast Praha – Běchovice. K otázce, zda lze z § 101a odst. 1 s. ř. s. dovodit žalobní legitimaci občanského sdružení lze odkázat na konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, která vychází z rozsudku ze dne 24. 1. 2007, č. j. 3 Ao 2/2007 – 42, v němž bylo vysloveno, že *„v řízení o zrušení opatření obecné povahy zákon nezakotvil žalobní legitimaci, která by byla obdobná či analogická ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s. Ve vnitrostátním právu je účast veřejnosti (tj. i navrhovatele) omezena pouze na účast ve správním řízení ve smyslu ustanovení § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Z části první stavebního zákona, která se týká územního plánování, je zřejmé, že v tomto procesu se nepostupuje podle správního řádu. Nejvyšší správní soud tedy dochází k závěru, že aktivní legitimace navrhovatele podle vnitrostátního práva dána není.*" Uvedený závěr podporuje rovněž skutečnost, že účast občanských sdružení v jednotlivých správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona, je upravena v § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny. Citované ustanovení však nezakotvuje obdobné postavení občanských sdružení v procesu územního plánování, neboť není správním řízením (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 6 Ao 3/2007 – 116). Nezbytným předpokladem aktivní legitimace je zasažení hmotných práv navrhovatele, viz např. usnesení ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006 – 62, nebo rozsudek ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 – 51, ale zejména usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, v němž bylo vysloveno, že *„skutečnost, že okruh navrhovatelů je v případě napadení územního plánu návrhem podle § 101a a násl. s. ř. s. zásadně omezen jen na osoby s určitými hmotnými právy k nemovitým věcem na území regulovaném územním plánem, však neznamená, že tyto osoby nemohou namítat dotčení svých procesních práv. Uvedené osoby mohou v procesu vedoucím k vytvoření územního plánu podle toho, jaká absolutní práva a k jakým věcem mají, podávat námitky (§ 52 odst. 2 stavebního zákona) nebo připomínky (§ 52 odst. 3 stavebního zákona), což jim dává řadu procesních práv; jsou-li tato práva porušena, může to znamenat porušení zákonem stanoveného způsobu vydání územního plánu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.), a tedy důvod k jeho zrušení. K přípustnosti návrhu však navrhovateli nepostačí, aby namítal pouze takové porušení procedurálních pravidel, které mohlo sice objektivně vést k nezákonnosti opatření obecné povahy, avšak žádným způsobem nemohlo způsobit, že tato nezákonnost se dotkla jeho vlastní právní sféry. Přípustnost návrhu je totiž ve smyslu § 101a s. ř. s. dána tím, že navrhovatel tvrdí zkrácení svých vlastních práv; navrhovatel tedy nemá oprávnění podat actio popularis.*" Vzhledem k tomu, že navrhovatel A) není nositelem hmotných práv, jejichž zkrácení je ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. povinen tvrdit, přičemž na této skutečnosti nemůže nic změnit ani to, že sdružuje fyzické osoby, které mají vlastnické

či spoluvlastnické právo k nemovitostem nacházejícím se v Běchovicích a okolí, neboť se tím nezakládají žádná hmotná práva ve prospěch občanského sdružení, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že není aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení OOP nebo jeho částí.

V.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené OOP a řízení, které jeho vydání předcházelo v souladu s § 101d odst. 1 s. ř. s., podle něhož soud při rozhodování posuzuje soulad OOP se zákonem. V rámci přezkumu posuzuje, zda bylo vydáno orgánem, který k tomu měl pravomoc, zda tento orgán postupoval v mezích své působnosti, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem a zda nebylo vydáno v rozporu se zákonem, tedy s hmotněprávními předpisy. Přitom není vázán návrhem.

Pravomoc Zastupitelstva hl. m. Prahy vydat pro území odpůrce ZÚR vyplývá z § 7 odst. 2 písm. a) stavebního zákona a účastníci řízení ji ostatně ani nezpochybnili. Stejně tak Nejvyšší správní soud neshledal, že by zastupitelstvo vybočilo z mezí své působnosti, přičemž ani tato otázka mezi účastníky řízení sporná.

Protože navrhovatelé namítali, že napadené OOP není v souladu se zákonem a nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, zabýval se dále Nejvyšší správní soud důvodností jejich námitek.

Nejprve však považuje Nejvyšší správní soud za nezbytné zdůraznit, že si je vědom náročnosti procesu, jehož výsledkem je vydání zásad územního rozvoje, a proto považuje za nutné zkoumat v případě shledaného pochybení, zda se jedná o takovou vadu, která mohla reálně zasáhnout veřejná subjektivní práva navrhovatelů. To však neznamená, že složitost procesu předcházejícího vydání zásad územního rozvoje může sama o sobě legitimizovat případnou nezákonnost ve vztahu k veřejným subjektivním právům dotčených osob.

ZÚR představují v 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 ale nemůže vést k tomu, aby Nejvyšší správní soud odkázal navrhovatele s ochranou jejich práv až na následná řízení v procesu územního plánování. ZÚR jsou totiž závazné pro další postupy v územním plánování a rozhodování. Např. v případě liniové stavby představuje vymezení jejího koridoru zásadní krok pro její budoucí definitivní umístění. V této souvislosti je třeba poukázat na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009 – 59, publikované pod č. 2009/2010 Sb. NSS a dostupné na www.nssoud.cz), v němž byl vysloven právní názor, že PÚR, obecně předvídající budoucí existenci SOKP, není OOP 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 územně plánovací činnosti tak právě ZÚR představují první fázi, kdy se mohou dotčené osoby domáhat ochrany svých práv. PÚR se navíc vyznačuje podstatnou mírou neurčitosti, zatímco ZÚR mohou znamenat zásadní zásah do práv dotčených osob, protože vlastní umístění liniové stavby, respektující

ZÚR, nemůže v navazujících řízeních doznat významnějších změn. Nelze tedy v této fázi rezignovat na efektivní poskytování ochrany veřejným subjektivním právům dotčených osob. Tvrzení, že míra obecnosti ZÚR vylučuje konkrétní zásah do práv dotčených osob, je nepřijatelné. V každém konkrétním případě přezkumu ZÚR 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 jejich práv 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, č. j. 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 pořizování předmětných zásad územního rozvoje. Právní úprava stavebního práva přinesla s účinností od 1. 7. 2006 nové nástroje územního plánování a významně revidovala dosavadní relevantní procesní postupy. To ovšem neznamená, že by území dotčené zásadami územního rozvoje bylo „bílým místem na mapě“. Na jedné straně je 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 dané území.

Předmětem přezkumu v dané věci jsou ZÚR hl. m. Prahy, a to ve vztahu k SOKP v úseku Běchovice – D1 a Březiněves – Horní Počernice.

Navrhovatelé v návrhu především namítali, že vyhodnocení vlivů ZÚR na životní prostředí bylo provedeno v rozporu s právními předpisy, který spočívá v tom, že nebyly respektovány požadavky MŽP obsažené ve stanovisku ze dne 2. 8. 2007 (rozpor s § 10i odst. 3 zákona o posuzování vlivů), nebyly posouzeny kumulativní a synergické vlivy (rozpor s § 2 zákona o posuzování vlivů a bodem f) přílohy č. 1 směrnice SEA), mimoúrovňové křižovatky a přivaděče (rozpor s § 36 odst. 1 ve spojení s § 2 odst. 1 písm.

h) stavebního zákona), nebyly vyhodnoceny vlivy s ohledem na jejich lokalizaci a nebyly posouzeny varianty vedení koridoru SOKP.

Podle § 10i odst. 3 věta prvá zákona o posuzování vlivů ministerstvo 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, č. j. 19763/ENV/07 (dále jen „stanovisko z 2. 8. 2007“) uplatnilo MŽP podle § 187 odst. 4 požadavek *„vyhodnocení vlivů ZÚR Prahy na životní prostředí zaměřit kromě základních zákonných požadavků, daných stavebním zákonem, i na následující aspekty“*. Tyto aspekty byly vyjádřeny ve 20 konkrétně formulovaných bodech. Přesto, že v úvodu stanoviska chybí odkaz na § 10i odst. 3 zákona o posuzování vlivů, nelze pochybovat o závaznosti uplatněných požadavků na vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na životní prostředí pro další postup odpůrce. Z obsahu citovaného stanoviska 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 zásad územního rozvoje pro udržitelný rozvoj.

Totožnou námitkou týkající se porušení § 10i odst. 3 věta prvá zákona o posuzování vlivů se již zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2010 – 644, a posoudil ji jako důvodnou s tím, že při vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na životní prostředí nebyly respektovány požadavky uvedené pod body č. 3, 6, 8 až 13, 19 a 20 části F) stanoviska z 2. 8. 2007. Vzhledem k tomu, že se jedná o námitku mající obecnou platnost ve vztahu k napadenému OOP, dospěl Nejvyšší správní soud v dané věci ke shodnému závěru, že odpůrce nerespektováním požadavků stanovených MŽP a jejich nevypořádáním při vydání napadeného OOP postupoval v rozporu s § 10i odst. 3 zákona o posuzování vlivů.

Důvodnou shledal Nejvyšší správní soud také námitku, že při posouzení vlivů na životní prostředí bylo porušeno ust. § 2 zákona o posuzování vlivů, bod f) přílohy č. 1 směrnice SEA a bod 5 přílohy stavebního zákona. Z citovaných ustanovení plyne povinnost posoudit kumulativní a synergické vlivy s ohledem na jednotlivé složky životního prostředí. Pořizování zásad územního rozvoje lze považovat za optimální moment, kdy by mělo docházet k posouzení kumulativních a synergických vlivů na jednotlivé složky životního prostředí, protože je totiž ještě reálně možné zabývat se efektivně variantami řešení a reagovat tak na případná zjištění týkající se synergického působení jednotlivých vlivů.

Argumentuje-li odpůrce bezpředmětností této námitky s poukazem na to, že na základě zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 – 644, probíhá v současné době zpracování nového vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území, které odstraňuje veškerá shledaná pochybení, je třeba zdůraznit,

že jednak citovaným rozsudkem byly ZÚR zrušeny pouze 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 jednak v dané věci navrhovatelé namítají neposouzení kumulativních a synergických vlivů SOKP včetně tříúrovňové křižovatky MÚK Dubeč a 1) přeložky silnice I/12, 2) stavby Střediska správy a údržby rychlostní silnice Běchovice č. 19, 3) vysokorychlostní trati Praha – Brno – Vídeň (v ZÚR bod 5.2.6.1. – železniční křižovatka s tratí Praha – Kolín u Běchovic) a 4) výstavby nové plnohodnotné městské čtvrti (v ZÚR bod 3.1.1. – Štěrboholy – Dolní Měcholupy – Dubeč). Nejvyšší správní soud je proto povinen zkoumat, zda je OOP v napadené části vydáno v souladu se zákonem. S ohledem na vyjádření odpůrce a jeho postup po vydání citovaného rozsudku je nesporné, že při zpracování vyhodnocení vlivů na životní prostředí bylo opomenuto posouzení kumulativních a synergických vlivů a je tedy na odpůrci, aby při novém zpracování zohlednil tyto vlivy i ve vztahu k napadené části OOP v rozsahu, v jakém přicházejí v rámci zásad územního rozvoje v úvahu. Posuzování kumulativních a synergických vlivů ve vztahu ke konkrétním stavebním záměrům totiž zůstává činností, do které správní soudy mohou zasahovat minimálně, a to pouze z hlediska, zda kompetentní správní orgán přitom postupoval zákonem předepsaným způsobem.

V této souvislosti lze poukázat na to, že MŽP uplatnilo ve stanovisku z 2. 8. 2007 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 zásad územního plánování na ovzduší jako konkrétní složku životního prostředí. Chybějící posouzení odpovídající bodu 5) přílohy stavebního zákona, resp. bodu f) přílohy č. 1 směrnice SEA, tedy představuje podstatné procesní pochybení odpůrce.

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

Podle § 36 odst. 1 stavebního zákona ZÚR vymezí plochy a koridory nadmístního významu. Co se rozumí plochou nadmístního významu je pak stanoveno v § 2 odst. 1 písm. h) citovaného zákona tak, že se jí rozumí plocha, která svým významem, rozsahem nebo využitím ovlivní území více obcí nebo více městských částí na území hl. m. Prahy, popř. území více krajů.

Význam mimoúrovňových křižovatek a přivaděčů SOKP nemůže být omezován striktně ve vztahu k území, na kterém bude taková stavba umístěna. Právě naopak. Význam těchto dopravních staveb zpravidla přesahuje pouhé zajištění dopravní obslužnosti území konkrétní městské části hl. m. Prahy. Protože v zásadách mají být vymezeny plochy a koridory pro ty dopravní stavby, jejichž význam ovlivní více městských částí hl. m. Prahy, je nezbytné, aby tyto byly zohledněny ve vyhodnocení vlivů na životní prostředí. Předmětnou námitkou se navrhovatelé nedomáhají řešení otázky dopravně-bezpečnostních aspektů, jak se mylně domnívá odpůrce, a proto je nelze odkázat na následné řešení v rámci pořizování územního plánu, příp. v rámci územního řízení. V případě přivaděčů a mimoúrovňové křižovatky, pokud jde o území dotčené napadenou částí zásad územního rozvoje, je třeba vzít v úvahu, že tyto dopravní stavby nepochybně

ovlivní nejen území městské části Běchovice, ale i dalších městských částí v dané oblasti. Opačný závěr by ostatně s ohledem na podstatu SOKP postrádal logiku.

Dále podle navrhovatelů absentuje posouzení vlivů na životní prostředí s ohledem na jejich lokalizaci, což má za následek nepřezkoumatelnost.

Protože smyslem posuzování vlivů na životní prostředí je mimo jiné poskytnout dotčeným subjektům dostatek odborných informací o možných vlivech koncepce na životní prostředí, je třeba i v případě vyhodnocení vlivů na životní prostředí trvat na jeho přezkoumatelnosti. Obsahové nároky sice nemohou z podstaty věci odpovídat požadavkům stanoveným pro přezkoumatelnost rozhodnutí, ale přesto je nutno požadovat, aby z vyhodnocení byly zřejmé závěry a způsob, jakým bylo těchto závěrů dosaženo.

V dané věci nelze bez dalšího považovat zvolený způsob tabulkového hodnocení za nezákonný a sám o sobě nezakládá nepřezkoumatelnost předmětného vyhodnocení. Postup, kdy jsou číselná data v tabulkách relevantním způsobem doplněna o informace, jakým postupem jich bylo dosaženo, je s ohledem na charakter přezkoumávaného OOP dostatečné.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu však předmětné vyhodnocení nepostihuje vlivy na životní prostředí s ohledem na jejich lokalizaci. Právě tato skutečnost je přitom pro přezkoumatelnost vyhodnocení zásadní. Lze se ztotožnit s odpůrcem v tom, že ZÚR jsou koncepčním dokumentem územního plánování obecného charakteru, ale toto komplexní hodnocení by mělo být výsledkem posouzení vlivů stavby SOKP na jednotlivá dotčená území. Je nepochybné, že vlivy liniových staveb se v různých částech území liší a každý úsek SOKP má specifické vlivy na lokální prostředí. Ostatně i ze stanoviska MŽP z 2. 8. 2007 plyne požadavek zpracovat vyhodnocení jak na úrovni jednotlivých ploch a koridorů, tak jako celek [bod 19, příp. 20 části F)]. Následně pak MŽP ve stanovisku z 20. 10. 2009 označilo provedené vyhodnocení jako nedostatečné. Vyhodnocení tak 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.

Dále navrhovatelé namítali, s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu, že existuje reálná varianta řešení SOKP a tato nebyla nikdy na strategické úrovni se schváleným koridorem porovnána. Na základě toho dovozují nepřezkoumatelnost napadeného OOP.

Smyslem přezkumného řízení Nejvyšším správním soudem není určení nejvhodnějšího způsobu využití konkrétní plochy. Totéž platí i pro řešení otázky variant umístění koridoru SOKP. Nejvyšší správní soud přikládá shodně s odpůrcem zásadní význam kontinuitě územního plánování, principům právní jistoty a legitimního očekávání. Zároveň však nelze znemožnit revizi existujícího stavu, která je vyvolána novou právní úpravou. Podle právní úpravy účinné do 31. 12. 2006 bylo rozhodnutí o pořízení územně plánovací dokumentace plně v kompetenci orgánu, který byl příslušný k jejímu schválení. Současná právní úprava naopak stanoví povinnost pořídit ZÚR, a to nejpozději do 5 let

ode dne nabytí účinnosti stavebního zákona. Uplynutím této lhůty pozbývají platnosti územní plány velkých územních celků.

Území hl. m. Prahy a Středočeského kraje bylo společně řešeno naposledy v územním plánu rajonu Pražské-středočeské aglomerace z roku 1976, ve znění schválených změn a doplňků z roku 1986 a 1995. Protože ale tento územní plán nevyhovoval novým společensko-ekonomických podmínkám po roce 1989, je nyní dané území řešeno jednak v územním plánu hl. m. Prahy (dále jen „ÚP hl. m. Prahy“), který byl schválen v roce 1999, a jednak v územním plánu velkého územního celku Pražského regionu (dále jen „ÚP VÚC Pražského regionu“), který byl schválen v roce 2006. Věcná koordinace obou územních plánů se realizovala na úrovni konceptů a v další fázi pak měla charakter konzultací. V současné době se pořizují ZÚR Středočeského kraje.

Jak správně uvedl odpůrce, ZÚR řeší shodné území jako ÚP hl. m. Prahy a obě dokumentace schvaluje tentýž orgán. Při zpracování ZÚR se proto vycházelo ze stabilizovaných řešení platného ÚP hl. m. Prahy a zároveň platného ÚP VÚC Pražského regionu z důvodu návaznosti na mimopražské území. Navrhovateli zmíněná varianta byla posuzována v rámci přípravy ÚP hl. m. Prahy a nakonec byla v r. 1999 schválena stávající trasa SOKP (trasa D), která byla stabilizována v r. 2006 i v ÚP VÚC Pražského regionu (na území Středočeského kraje).

V daném případě je však nutno vycházet z toho, že ZÚR jsou závazné pro pořizování a vydávání ÚP (§ 36 odst. 5 stavebního zákona) a nikoliv naopak. Právě v rámci pořizování ZÚR je totiž ještě reálně možné zabývat se efektivně variantami řešení. Proto do ZÚR nelze bez dalšího převzít variantu vedení SOKP, která byla schválena v ÚP hl. m. Prahy, ale ani naopak nelze na druhou stranu vyloučit, že v určitých situacích a za splnění zákonných podmínek bude v rámci pořizování ZÚR posuzována pouze jedna varianta určitého záměru. Tento postup však musí být v OOP řádně odůvodněn. V této souvislosti lze poukázat např. na ust. § 187 odst. 2 stavebního zákona.

S ohledem na nepřezkoumatelnost vyhodnocení vlivů v důsledku chybějící lokalizace vlivů jednotlivých segmentů SOKP neposuzoval Nejvyšší správní soud důvodnost námitky, podle níž jsou výsledky posouzení vlivů na životní prostředí prezentované bodovým ohodnocením věcně nesprávné a v rozporu s dostupnými podklady.

Dále navrhovatelé namítali nevypořádání námitek podaných prostřednictvím zmocněnce veřejnosti zákonem předpokládaným způsobem. Tyto námitky odpůrce vypořádal pod č. 251 v příloze č. 5 odůvodnění zásad územního rozvoje tak, že obecně konstatoval, že *„ZUR necituje podmínky vyplývající z jiných právních předpisů. ZUR mimoúrovňové křižovatky neřeší. Mimo podrobnost ZUR. Není úkolem ZUR.“*

Podle § 172 odst. 5 věta pátá správního řádu rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, se uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy (§ 173 odst. 1).

I když obecnost zásad územního rozvoje je faktorem, který do značné míry ovlivňuje charakter námitek a předurčuje nároky na způsob jejich vypořádání, vždy je třeba trvat na přezkoumatelnosti odůvodnění, Pokud jde o míru stručnosti, tato sama o sobě není nezákonná. V dané věci se však odůvodnění rozhodnutí o námitkách ve vztahu k SOKP omezilo pouze na lakonická konstatování, která není možné považovat za řádné vypořádání námitek. Ze zvoleného způsobu není zřejmé, zda se vztahuje ke všem nebo jen k některým z nich a ke kterým. I přesto, že lze připustit poměrně obecné odůvodnění vypořádání námitky, musí z něj být patrné, jak byla každá konkrétní námitka vypořádána. Způsob vypořádání námitek, jaký byl použit v dané věci, však má za následek nepřezkoumatelnost. Proto tuto námitku posoudil Nejvyšší správní soud rovněž jako důvodnou.

Protože Nejvyšší správní soud vyhodnotil postup odpůrce při vydávání OOP jako nezákonný, nezabýval se již dalšími námitkami navrhovatelů týkajícími se rozporu napadeného OOP s hmotněprávními předpisy. Tento závěr Nejvyšší správní soud učinil v souladu se svou dosavadní judikaturou (srov. rozsudek ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 2/2008 - 141).

V důsledku toho, že Nejvyšší správní soud učinil v případě navrhovatele A) závěr, že není aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení OOP, návrh ve vztahu k němu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., protože byl podán osobou zjevně k tomu neoprávněnou.

K návrhu navrhovatelů B) až D) Nejvyšší správní soud OOP v napadené části v souladu s ust. § 101d odst. 2 věty první zrušil, a to dnem vyhlášení tohoto rozsudku, protože nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. V návaznosti na toto zrušení Nejvyšší správní soud rozhodl také o vypuštění z OOP odpovídající věty definující vedení SOKP v předmětném úseku.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ust. § 101d odst. 5 s. ř. s. podle kterého nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. ledna 2011

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu