

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci navrhovatelky: **F. Ch.**, zastoupena JUDr. Michalem Bernardem, Ph.D., advokátem, se sídlem Příběnická 1908, Tábor, proti odpůrci: **Hlavní město Praha**, se sídlem Mariánské nám. 2/2, Praha 1, zastoupeno JUDr. Tomášem Hlaváčkem, advokátem, se sídlem Kořenského 15, Praha 5, **za účasti** osoby zúčastněné na řízení: Ředitelství silnic a dálnic, se sídlem Na Pankráci 546/56, Praha 4, týkající se návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 43/2014 – aktualizace č. 1, zásad územního rozvoje hl. m. Prahy, které nabylo účinnosti dne 1. 10. 2014, v rozsahu oddílu 10.1.1 veřejně prospěšné stavby ve vymezených plochách a koridorech dopravní infrastruktury nadmístního významu – bodu Z/504-MÚK Beranka (D11), o kasační stížnosti navrhovatelky proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 6. 2015, č. j. 9 A 40/2015 – 145,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Navrhovatelka **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Odpůrci se náhrada nákladů řízení **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci

[1] Navrhovatelka je vlastníkem pozemku p. č. 1553/1 (zahrada) a pozemku p. č. 1553/2 (včetně rozestavěné budovy na tomto pozemku) v katastrálním území Klánovice.

Usnesením ze dne 1. 10. 2014 č. 43/2014 vydalo zastupitelstvo odpůrce opatření obecné povahy – Zásady územního rozvoje hl. m. Prahy – aktualizace č. 1., které zahrnují též veřejně prospěšnou stavbu ve vymezených plochách a koridorech nadmístního významu – bod Z/504 – Mimoúrovňová křižovatka Beranka (dále jen „MÚK Beranka“), přičemž plocha pro tuto křižovatku zasahuje přibližně do vzdálenosti 1 000 m od hranice pozemků navrhovatelky.

[2] Uvedené opatření obecné povahy napadla navrhovatelka u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) návrhem na jeho zrušení dle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) v části oddílu 10.1.1, která vymezuje MÚK Beranka. Namítala, že napadené opatření obecné povahy není v souladu se zákonem a nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, což navrhovatelku zkrátilo na jejím vlastnickém právu a právu na příznivé životní prostředí a ochranu zdraví. Rovněž došlo k porušení jejího práva na spravedlivý proces a narušení sociálních vazeb v místní komunitě.

[3] Městský soud rozsudkem ze dne 10. 6. 2015, č. j. 9 A 40/2015 – 145, (dále jen „napadený rozsudek) návrh zamítl. Tento rozsudek napadla navrhovatelka (dále též „stěžovatelka“) kasační stížností, kterou se domáhá zrušení napadeného rozsudku v celém rozsahu. Namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku ve vztahu k posouzení všech návrhových bodů obsažených v části V. návrhu na zrušení napadeného opatření obecné povahy. Uplatňuje též kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. spočívající v tom, že skutková podstata, z níž soud vycházel, nemá oporu ve spisech či je s nimi v rozporu a důvod dle § 103 odst. 1 písm. d), neboť má napadený rozsudek v některých částech za nedostatečně odůvodněný, nesrozumitelný, příp. vycházející z nedostatečně zjištěného skutkového stavu.

[4] Odpůrce podal ke kasační stížnosti vyjádření, přičemž s kasačními námitkami nesouhlasí a navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

II.
Posouzení kasační stížnosti

[5] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[6] Vzhledem k obsahu a rozsahu námitek uplatněných v kasační stížnosti, i s ohledem na rozsah a strukturu napadeného rozsudku a vyjádření odpůrce ke kasační stížnosti, zachovává Nejvyšší správní soud pořadí námitek uplatněných stěžovatelkou a níže se ke každé z nich vyjadřuje samostatně i ve vzájemné souvislosti.

[7] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost **není** důvodná.

II.1
(K optice přezkumu opatření obecné povahy)

[8] Stěžovatelka uvádí, že městský soud v napadeném rozsudku vymezuje obecná kritéria, která aplikoval na přezkum napadeného opatření obecné povahy. Tato kritéria lze interpretovat tak, že zásady územního rozvoje jsou mimo jiné i politickým aktem, který poprvé hodnotí zastupitelstvo, které svým hlasováním rozhoduje, zda odpovídá zájmu a vůli většiny občanů a jakým směrem se má ubírat účelné a hospodárné uspořádání území. Soudní přezkum musí být přiměřený a musí se soustředit především na přezkum zákonnosti procesu jejich přijetí. Opatření obecné povahy je možné rušit pouze při porušení zákona v nezanedbatelné míře, kterou městský soud definuje jako podstatnou, nezanedbatelnou nezákonnost v procesu jeho pořizování či podstatný nedostatek odůvodnění záměru s potencionálním vlivem na utváření politické diskrece. Takové vymezení považuje stěžovatelka za překvapivé, protože neměla možnost tato kritéria předvídat, a tudíž předkládat tvrzení a navrhovat důkazy k jejich prokázání. Městský soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73 a ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 – 103 a nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, tato judikatura se však dle stěžovatelky na řešenou otázku přímo nevztahuje.

[9] Úvahy soudu jsou nejen překvapivé, ale nadto i nesprávné. Výkon ústavně zaručeného práva na samosprávu nemá vliv na skutečnost, že nelze přijmout územní plán, který je z jakéhokoliv důvodu v rozporu se zákonem. Obec nemůže svým rozhodnutím zhojit ani zanedbatelnou nezákonnost, byť by se jednalo o rozhodnutí reprezentantů většiny obyvatel. Stěžovatelce není zřejmé, co je zanedbatelnou a co již nezanedbatelnou nezákonností. Pokud je kritériem vytváření politické diskrece a kvalifikované a svobodné hlasování, zkušenosti z přezkumu územních plánů ukazují, že zastupitelstva obcí a krajů schvalují i opatření obecné povahy, která jsou ve zcela zásadním rozporu se zákonnými požadavky.

[10] Opatření obecné povahy jsou od rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98, předmětem přezkumu dle tzv. pětikrokového algoritmu. Z odůvodnění napadeného rozsudku není zřejmé, ke kterým krokům algoritmu se soudem zvýšená míra nezákonnosti vztahuje. Stěžovatelka dále uvádí, že nelze upřednostňovat právo na samosprávu před řádným soudním přezkumem zákonnosti opatření obecné povahy. Takový postup je v rozporu s čl. 9 odst. 2 a 3 Aarhuské Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (vyhlášená pod č. 124/2004 Sb.m.s., dále jen „Aarhuská úmluva“), která požaduje, aby stát zajistil přezkum zákonnosti činností v oblasti životního prostředí, a nikoliv pouze nezanedbatelné nezákonnosti. Právo na samosprávu obce je v některých případech velmi omezeno až téměř popřeno povinností souladu územně plánovací dokumentace s nadřazeným dokumentem, a to zejména v případě infrastrukturních záměrů.

[11] Tuto část uzavírá stěžovatelka konstatováním, že městský soud potvrdil nezákonnosti napadeného opatření obecné povahy jako např. nevymezení MÚK Beranka v textové části, nejistota v procesu v souvislosti s novelou stavebního zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), (dále jen „stavební zákon"). Všechny tyto nedostatky však považuje za nevýznamné.

[12] Dle odpůrce jsou uvedené námitky nesprávné a zčásti podsouvají městskému soudu závěry, které v napadeném rozsudku nejsou obsaženy. To se týká zejména úvahy, že v rámci přijímání napadeného opatření obecné povahy došlo k porušení zákona, avšak pouze k zanedbatelnému. Městský soud toliko vyjádřil právní názor, že důvod ke zrušení napadeného opatření obecné povahy by se musel opírat o závažné a nezanedbatelné porušení práva, aniž by poté došel k závěru, že k porušení nezávažnému a zanedbatelnému vůbec došlo. Myšlenka, že každé porušení práva má právní relevanci odpovídající významu tohoto porušení, je princip, který prochází celým právním řádem, nikoliv pouze přezkumem opatření obecné povahy. V každém řízení o správní žalobě, kde soud shledá pochybení, musí vážit, zda míra tohoto pochybení je dostatečným důvodem nezákonnosti napadeného rozhodnutí (odkazuje přitom na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 – 103, a ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 – 644).

[13] Odpůrce se rovněž nedomnívá, že by napadené rozhodnutí bylo překvapivé. Myšlenka, že by měla panovat určitá zdrženlivost v přezkumu opatření obecné povahy, přiměřenost případného zásahu soudem, stejně jako význam politického rozhodnutí, jež je v rámci uplatnění politické diskrece právně nepřezkoumatelné, je vyjádřena poměrně obšírně na stranách 31 až 32 vyjádření odpůrce k návrhu na zrušení opatření obecné povahy ze dne 20. dubna 2015. Pokud tato právní otázka byla nastolena jednou ze stran, je druhá strana povinna předvídat možnost, že tato myšlenka osloví soud; ostatně to je dokonce smyslem a cílem procesní argumentace. Promítnutí procesně řádně uplatněné myšlenky tudíž nemůže založit překvapivost rozhodnutí. Napadený rozsudek v tomto ohledu reflektuje i dosavadní judikaturu správních soudů. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 – 644, z nějž městský soud cituje, byl navíc vydán ve věci, v níž zastupovala tehdejšího navrhovatele stejná advokátní kancelář, v níž působí současný zástupce navrhovatelky. I z tohoto důvodu by vyjádřený názor neměl být považován za překvapivý.

[14] K neaplikaci dříve vyjudikovaných algoritmů soudního přezkumu opatření obecné povahy odpůrce uvádí, že novela s. ř. s. provedená zákonem č. 303/2011 Sb., namísto nejistoty, zda se jedná o přezkum *ex officio* z hlediska všech prvků zákonnosti, zavedla základní pravidla přezkumu. Dosavadní algoritmus byl tedy nahrazen zákonem a městský soud se zcela držel dikce zákona. Dle algoritmu použitelného do konce roku 2011 soud z úřední povinnosti postupně zkoumal právní otázky, které navrhovatel nevznášel. Nově je soud dle ust. § 101d odst. 1 s. ř. s. přísně vázán rozsahem a důvody návrhu a v přezkumné činnosti je omezen na tři obecné typové vady, které definuje ust. § 101d odst. 2 s. ř. s., a to pouze v rozsahu, ve kterém se tyto vady dotýkají zájmů navrhovatele. Pokud navrhovatelka neformulovala své námitky vůči napadenému opatření ve struktuře algoritmu, nemohl městský soud, který je vázán jejím návrhem, tento algoritmus sledovat. Námitka, že se soud nedržel překonaného algoritmu, je tedy zcela nemístná.

[15] Odpůrce dále dodává, že se zásadně změnilo i hmotné právo týkající se územního plánování. Novela stavebního zákona přijatá zákonem č. 350/2012 Sb., změnila zásadním způsobem ustanovení § 36 stavebního zákona, které s účinností od 1. 1. 2013 stanoví vyšší požadavky obecnosti a výslovně zakazuje přílišnou konkrétnost zásad územního rozvoje. Dle zákona nyní zásady územního rozvoje ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem územnímu plánu, regulačnímu plánu nebo navazujícím rozhodnutím. Téměř všechny námitky navrhovatelky byly vyjádřeny v rovině konkrétnosti územního plánu nebo územního rozhodnutí. Novela s. ř. s. a stavebního zákona v podstatě dekonstruuje nevyřčené principy judikatury Nejvyššího správního soudu do konce roku 2011, kterých se navrhovatelka dovolává. Změna právní úpravy je nicméně v kompetenci zákonodárce.

[16] Stěžovatelka podsouvá městskému soudu právní názor, že politická povaha schválení zásad územního rozvoje může překlenout jejich nezákonnost, v napadeném rozsudku však taková úvaha není. Městský soud pouze vyjadřuje správnou myšlenku, že zákonnost procesu přijímání opatření obecné povahy a jeho konkrétní právní podmínky vytváří prostor, v němž je možné vyjádřit určitou politickou představu, jejíž varianty mu nepřísluší soudit.

[17] Odpůrce nahlíží na proces přijímání územně-plánovací dokumentace optikou vyvažování zájmu na politickém rozhodování, které vychází z vůle většiny (čl. 6 Ústavy) a zájmu na šetrném využívání přírodních zdrojů a ochraně přírodního bohatství (čl. 7 Ústavy). Zákon stanoví nepřekročitelná pravidla ochrany přírodních zdrojů, která vytváří hranice možného rozhodování. Výsledné rozhodnutí musí být kvalifikované ve smyslu informovanosti na straně jedné a odůvodněné v rozsahu obecném i ve vztahu k uplatnění odlišných řešení, námětů a postojů. Informovanosti se dociluje posuzovacími procedurami případných dopadů návrhů řešení či jejich variant (SEA a EIA procesy). Jejich prostřednictvím je dosaženo stavu, kdy politický orgán i veřejnost jsou plně informováni o případných důsledcích přijímaných rozhodnutí, což zaručuje politickému rozhodnutí legitimitu. Stejným směrem se ubíralo i rozhodování Nejvyššího správního soudu, které vždy poměrně přísně hodnotilo všechny vady posuzování dopadů a vlivů na cokoliv či udržitelnosti čehokoliv (SEA či EIA). Soudy však nikdy nevyslovily závěr, že konkrétní podoba přijatého rozhodnutí je nepřiměřeným zásahem do hodnot chráněných čl. 7 Ústavy. Věcná úvaha musí zůstat v rukách zastupitelstev či jiných zastupitelských sborů nebo od nich odvozených orgánů.

[18] Aarhuská Úmluva výše nastíněný vztah mezi potřebou politické legitimace rozhodnutí na straně jedné a ochranou životního prostředí upravuje především v procedurální rovině a v rovině povinné odborné informovanosti o všech procesech a jejich důsledcích. Její článek 9 garantuje pouze přezkum procedurální a hmotněprávní zákonnosti, tedy přezkum souladu koncepce s pevně danými zákonnými pravidly a nikoliv přezkum politické diskrece.

[19] Nejvyšší správní soud neshledal výše uvedené námitky stěžovatelky důvodnými. Obecnou úvahu městského soudu, že od soudního přezkumu opatření obecné povahy lze očekávat jistou míru zdrženlivosti a k jeho zrušení zpravidla vedou pouze skutečnosti zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku, nelze považovat ve

vztahu k navrhovatelce za překvapivou. Ostatně, není to úvaha zcela nová, Nejvyšší správní soud již v minulosti konstatoval, že si je vědom skutečnosti, že veškeré nezákonnosti napadených opatření obecné povahy je třeba posuzovat i z pohledu proporcionality mezi namítanou nezákonností a důsledky případného vyhovění návrhu v podobě zásahu do práva na samosprávu a zásahu do zájmu samosprávného celku na rozvoji vlastního území. *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.* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 – 644, ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 – 103 nebo ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 Aos 3/2013 – 96).

[20] Uvedený přístup k přezkumu opatření obecné povahy musel být stěžovatelce znám i z vyjádření odpůrce k návrhu na zrušení napadeného opatření (str. 32), kde odpůrce argumentuje v obdobném duchu a cituje výše uvedenou judikaturu zejména v souvislosti s ingerencí soudní moci do politického rozhodování zastupitelského sboru. Stěžovatelce bylo toto vyjádření prostřednictvím jejího právního zástupce doručeno dne 28. 4. 2015, a byla s ním tudíž prokazatelně seznámena.

[21] Právní názor stěžovatelky, že nelze přijmout opatření obecné povahy, které je zatíženo byť nepatrnými vadami, je s ohledem na výše uvedené neudržitelný. Stěžovatelce není zřejmé, co je zanedbatelnou a co již nezanedbatelnou nezákonností. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že aby bylo vůbec možné posoudit charakter nezákonnosti, je třeba nejprve konkrétní nezákonnost zjistit. Tvrzení stěžovatelky, že městský soud zjistil nezákonnosti napadeného opatření obecné povahy (např. nevymezení MÚK Beranka v textové části, nejistota v procesu v souvislosti s novelou stavebního zákona), je nepravdivé a nemá oporu v textu napadeného rozsudku. Městský soud naopak neshledal, že by napadené opatření obecné povahy bylo vydáno v rozporu se zákonem, anebo že by nebylo vydáno zákonem stanoveným postupem. Městskému soudu tedy nelze vyčítat, že se vyhnul bližším konkretizujícím úvahám k otázce, jakou míru nezákonnosti lze ve vztahu k opatření obecné povahy ještě považovat za zanedbatelnou.

[22] Odpůrci lze dát za pravdu v tom, že mechanismus soudního přezkumu byl podstatně ovlivněn změnou právní úpravy, která byla provedena zákonem č. 303/2011 Sb. Do 31. 12. 2011 byl v rámci přezkumu opatření obecné povahy plně použitelný tzv. pětikrokový algoritmus ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98, přičemž soud nebyl vázán důvody návrhu a přezkoumával opatření částečně z úřední povinnosti. Podle § 101d s. ř. s. ve znění účinném od 1. 1. 2012 je při rozhodování soud vázán rozsahem a důvody návrhu. I nyní sice soud v některých případech přihlíží k vadám opatření obecné povahy *ex offo* (např. v případě nedostatku pravomoci či působnosti správního orgánu k jeho vydání nebo pro nepřezkoumatelnost,

srov. odkaz § 101b odst. 4 s. ř. s. na § 76 s. ř. s.), v mnohem širší míře se však v řízení uplatní dispoziční zásada. To je zároveň důvodem omezené použitelnosti tzv. pětikrokového algoritmu dle dřívější judikatury (k obdobnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 24. 7. 2013, č. j. 2 Aos 1/2013 – 138, nebo ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013 – 29). V rozsudku ze dne 10. 6. 2015, č. j. 6 As 188/2014 – 66, pak Nejvyšší správní soud výslovně zdůraznil, *že aplikace tohoto postupu byla již překonána změnou právní úpravy (s účinností od 1. 1. 2012); rozsah přezkumu je vymezen návrhem. Soud při přezkumu opatření obecné povahy algoritmus (test) přezkumu v celém rozsahu aplikuje již pouze za předpokladu, že navrhovatel všechny jeho kroky zahrne do návrhových bodů (§ 101b odst. 2 s. ř. s.)*. Platí tedy, že tzv. pětikrokový algoritmus přezkumu opatření obecné povahy může být užitečným a inspirujícím nástrojem, nicméně soud je povinen podle něj postupovat pouze v případě, že jeho strukturu sleduje argumentace uplatněná navrhovatelem. To však není případ stěžovatelky v řízení, které předcházelo vydání napadeného rozsudku.

[23] K odkazu stěžovatelky na Aarhuskou úmluvu lze uvést, že tato úmluva stojí na třech základních pilířích. Jsou jimi právo na přístup k informacím o životním prostředí, podíl veřejnosti na rozhodování o otázkách životního prostředí a přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (srov. její čl. 2). Nejvyšší správní soud neshledal, že by stěžovatelka byla v procesu vydávání a následného soudního přezkumu napadeného opatření obecné povahy na těchto svých právech jakkoliv zkrácena. Opatření bylo vystaveno k nahlédnutí od 9. 7. 2012 do 27. 8. 2012, společné projednání dle § 37 stavebního zákona proběhlo dne 25. 7. 2012. Z důvodu novelizace stavebního zákona byly tyto kroky zopakovány a opatření bylo opětovně vystaveno k nahlédnutí od 3. 4. 2013 do 20. 5. 2013, dne 19. 4. 2013 proběhlo společné projednání a dne 11. 12. 2013 veřejné projednání. Stěžovatelka se rozhodování týkajícího se napadeného opatření obecné povahy účastnila prostřednictvím uplatnění připomínek, které odpůrce vypořádal na str. 339 – 346 přílohy č. 5 odůvodnění napadeného opatření obecné povahy. Nebyl zpochybněn ani přístup stěžovatelky k právní ochraně v podobě aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy ve správním soudnictví. Čl. 9 odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy, jichž se stěžovatelka dovolává, obecně zaručují, že soud nebo jiný nezávislý a nestranný orgán zřízený zákonem přezkoumá po stránce hmotné i procesní zákonnost jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti ve věcech informací o životním prostředí. Soudního přezkumu v rozsahu námitek uplatněných v návrhu se stěžovatelce dostalo. Aarhuská úmluva ani jiná mezinárodní smlouva však nemůže zakotvit právo na spokojenost s výsledkem tohoto přezkumu.

II.2
(K nesprávné aplikaci ustanovení stavebního zákona)

[24] Stěžovatelka namítá nezákonnost ve vztahu k *„Veřejné vyhlášce – oznámení o zveřejnění návrhu aktualizace č. 1 a projednání vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území Zásad územního rozvoje hlavního města Prahy“*, která byla vyvěšena na úřední desce Magistrátu odpůrce od 3. 4. 2013 do 20. 5. 2013. Tato vyhláška bez jasných odkazů na přesná ustanovení stavebního zákona spojila několik úkonů pořizování napadeného

opatření obecné povahy dohromady, čímž způsobila nerovnost dotčených subjektů v uplatňování jejich práv.

[25] Vyhláška nenaplňuje povinnosti stanovené v § 37 odst. 4 stavebního zákona, když zveřejňuje pouze návrh zásad územního rozvoje a nikoliv vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Uvádí, že k vystaveným dokumentům může každý uplatňovat připomínky, což je v rozporu s dopisem, který městské části a řadu dalších subjektů upozornil, že se mohou vyjadřovat již pouze k vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Vyhláška dále oznamuje termín projednání, aniž by odkazem na přesné ustanovení stavebního zákona ozřejmila, o jaké projednání se má jednat. Veřejnost si nebyla jistá, zda se jedná o opakované společné jednání dle § 37 odst. 3 stavebního zákona nebo veřejné projednání ve smyslu § 39 stavebního zákona, přičemž společné jednání již jednou proběhlo.

[26] Odpůrce uvádí, že v řízení před městským soudem byla k tomuto návrhovému bodu předmětem sporu otázka interpretace přechodných ustanovení stavebního zákona. Stěžovatelka nyní nepolemizuje se závěry soudu, ale pouze doplňuje původní argumentaci, což by mohlo být v rozporu s principem kasační koncentrace dle ust. § 104 odst. 4 s. ř. s.

[27] Ani věcně nemá odpůrce prezentované námitky za důvodné. Vyhláška obsahuje správné odkazy na konkrétní ustanovení zákona, zákon přitom neukládá přesnou míru jejich citační přesnosti. Z vyhlášky je patrné, že zveřejněná dokumentace obsahuje jak návrh zásad územního rozvoje, tak vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Stejně tak je z textu vyhlášky zřejmé, že se její adresáti mohou vyjadřovat k oběma dokumentům. Pokud vyhláška obsahuje tuto větu: „*Návrh aktualizace č.1 ZUR HMP včetně VVURÚ ZUR HMP bude vystaven k nahlédnutí do 20.5.2013 včetně*“, tak podle odpůrce je nepochybně naplněna dikce ust. § 37 odst. 4 stavebního zákona, který požaduje: „*(4) Krajský úřad doručí návrh zásad územního rozvoje a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území veřejnou vyhláškou.*“. Pokud měla stěžovatelka pochyby o smyslu zveřejněného dokumentu, mohla se kdykoliv obrátit na magistrát odpůrce, který navíc všechny podstatné skutečnosti zveřejňuje nad rámec svých zákonných povinností i na svých internetových stránkách.

[28] Nejvyšší správní soud posoudil uvedené námitky jako dílem nepřípustné a dílem nedůvodné. Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. je kasační stížnost *nepřípustná, opírá-li se o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl*. Podle § 109 odst. 5 s. ř. s. *ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí, Nejvyšší správní soud nepřihlíží*. Uvedená ustanovení zabraňují tomu, aby stěžovatelka mohla v kasačním řízení účinně vznášet skutkové a právní novoty, ke kterým se nemohl vyjádřit městský soud v napadeném rozsudku. Stěžovatelka nikde v návrhu nenamítala, že by byl vyhláškou magistrátu odpůrce zveřejněn pouze návrh zásad územního rozvoje a nikoliv vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Nenamítala ani nejistotu ohledně povahy projednání ohlášeného na 19. 4. 2013. Naopak z argumentace stěžovatelky v oddílu 1.a návrhu na zrušení opatření obecné povahy vyplývá, že jí bylo zřejmé, že jde o opakované společné jednání ve smyslu § 37 odst. 4 stavebního zákona. Uvedená námitka tak, mimo to že jde o námitku nepřípustnou, vyznívá zároveň nevěrohodně. Obdobné lze uvést také ke značně obecnému konstatování stěžovatelky, že

odpůrce citovanou vyhláškou spojil několik úkonů pořizování napadeného opatření obecné povahy dohromady.

[29] Jako nedůvodnou posoudil Nejvyšší správní soud námitku vnitřní rozpornosti vyhlášky uvádějící, že k vystaveným dokumentům může každý uplatňovat připomínky, což je v rozporu s dopisem ze dne 29. 3. 2013, který městské části a řadu dalších subjektů upozornil, že se mohou vyjadřovat již pouze k vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Jak uvedl již městský soud, *novela stavebního zákona přivedla odpůrce k opakování některých úkonů za účasti veřejnosti a ověření či doplnění stanovisek dotčených orgánů státní správy a doplnění vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území*. Dle § 37 odst. 2 stavebního zákona (ve znění do 31. 12. 2012) se společné projednání vztahovalo pouze k návrhu zásad územního rozvoje, přičemž dotčené orgány uplatnily svá stanoviska a sousední kraje mohly vznášet připomínky. Po novele stavebního zákona provedené zákonem č. 350/2012 Sb., se předmětem společného projednání stalo i vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a připomínky k oběma dokumentům může oproti předchozí úpravě nově vznášet i veřejnost. Z tohoto důvodu přistoupil magistrát odpůrce k opakování společného jednání tak, aby bylo naplněno právo veřejnosti uplatnit připomínky. Aktualizace zásad územního rozvoje ani hmotné právo nedoznaly v mezidobí žádných změn. Dotčené orgány a subjekty, které byly vyzvány k uplatnění stanovisek a připomínek k aktualizaci zásad územního rozvoje již v rámci přípravy prvního společného jednání, tudíž byly nyní vyzvány pouze k vyjádření k vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Tato dokumentace totiž v mezidobí upravena byla. Postup odpůrce, který již dotčené orgány opakovaně k uplatnění stanovisek a připomínek k aktualizaci zásad územního rozvoje zcela totožného znění nevyzýval, je tedy pochopitelný. Tím spíše, že obě společná jednání dělí pouze relativně krátká doba cca 7 měsíců.

II.3
(K pochybení v procesu posuzování vlivů na životní prostředí)

[30] Postup, kdy posuzování vlivů záměru předchází posouzení vlivů koncepce, je dle stěžovatelky v rozporu s logickou návazností procesů územního plánování. Odkazuje přitom na vypořádání připomínky 281 na str. 63 přílohy č. 5: „*VVURÚ vycházelo u řady staveb z již projednaných a odsouhlasených podmínek v rámci podrobnějšího stupně hodnocení vlivu stavby na ŽP a tím je proces EIA. Na záměr MÚK Beranka na D11 a komunikační spojky bylo vydáno souhlasné stanovisko MŽP č.j.: 84585/ENV/10 ze dne 30. 9. 2010. Závěry a podmínky uvedené v tomto stanovisku byly zohledněny v rámci zpracování VVURÚ.*“

[31] MÚK Beranka nebyla řádně a úplně vyhodnocena, ale hodnocení bylo převzato z již proběhlých posuzování záměrů. To může vést k nesprávnému posouzení v důsledku nezohlednění nově plánovaných záměrů. Jinými slovy, v minulosti se posuzoval zcela odlišný stav a odlišná zátěž území.

[32] Dle odpůrce není možné akceptovat myšlenku, že zavedením nové úrovně územního plánování (zásad územního rozvoje) se všechny posuzovací procesy spustí znovu od nuly. Mezi posuzovacími procesy neexistuje vztah nadřízenosti, protože každý posuzovací proces je sám o sobě autonomní. Existence předchozího posouzení tedy

nemůže založit nezákonnost pozdějšího posouzení, pokud to samo o sobě proběhlo v pořádku. Stěžovatelka před městským soudem v podstatě vyčítala odpůrci, že do vyhodnocení vlivů na úrovni zásad územního rozvoje vkládal dříve známá vstupní data, která měl z jiných a starších procesních postupů. Samotné zařazení většího množství vstupních dat však dle odpůrce nemůže proces zatížit vadou, takové posouzení je naopak přesnější.

[33] Tento sporný bod má dvě roviny. V první rovině jde o právní otázku, zda je možné při vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území jako vstupní data použít data získaná z jiných příbuzných procesů, pokud bude následně provedeno jejich náležité vyhodnocení. Druhá rovina je ryze skutková, tj. zda byla tato vstupní data spolu s ostatními informacemi skutečně řádně vyhodnocena nebo zda byl pro účely napadeného opatření obecné povahy bez dalšího použit výsledek starého vyhodnocení.

[34] V návrhu na zrušení napadeného opatření obecné povahy vedla stěžovatelka polemiku výhradně v první rovině, když tvrdila, že použití starších dat není obecně přípustné, a nevedla polemiku s jejich konkrétním vyhodnocením. Pokud nyní toto vyhodnocení zpochybňuje, vnáší do kasačního řízení skutkové novoty, což je nepřípustné.

[35] Věcně k tomuto bodu odpůrce uvádí, že pokud je nějaká stavba již vyhodnocena a v rámci vyhodnocení jsou stanoveny podmínky, které její provoz omezují, tak je zcela v pořádku, pokud je nadále na všech úrovních vzato v úvahu toto již dříve stanovené omezení v podobě podmínky. Jeví se jako logické, že omezení na nižší úrovni, jež je výstupem již ukončeného procesu, bude převzato jako vstupní hodnota na vyšším stupni. Uvedený text navíc výslovně říká, že zohledňuje závěry a podmínky stanoviska ministerstva, což jsou hodnoty, které mohou sloužit jako vstupní údaje. Pojem „*byly zohledněny*“ navíc nesvědčí o tom, že jde o převzetí výsledku, ale spíše o tom, že tyto údaje byly vzaty jako vstupní.

[36] Nejvyšší správní soud se s námitkou stěžovatelky neztotožňuje. Z vyjádření odpůrce k návrhu vyplývá, že MÚK Beranka byla zanesena do Územního plánu hlavního města Prahy již v roce 1999, přičemž její podoba byla upravena změnou územního plánu č. 1405/06, kterou schválilo zastupitelstvo usnesením ze dne 3. 6. 2010 č. 38/50. Stavební záměr MÚK Beranka byl podroben procesu posuzování vlivů záměru na životní prostředí (EIA) dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí) (dále jen „zákon o posuzování vlivů“), k němuž bylo vydáno souhlasné stanovisko MŽP ze dne 30. 9. 2010, č. j. 84585/ENV/10. Toto stanovisko bylo zohledněno v rámci vyhodnocení vlivů napadeného opatření obecné povahy na udržitelný rozvoj území.

[37] Z výše uvedeného však v žádném případě nelze dovodit, že MÚK Beranka nebyla vyhodnocena, ale hodnocení bylo toliko převzato z dřívějších posuzování záměrů. Kromě tohoto obecného tvrzení stěžovatelka v této části kasační stížnosti žádné konkrétní vady provedeného posuzování vlivů na udržitelný rozvoj území nenamítá. Lze proto pouze doplnit, že vlivy na jednotlivé složky životního prostředí a udržitelný rozvoj území byly zhodnoceny na str. 48 přílohy č. 5: *Vyhodnocení navrhovaných oblastí a koridorů ZÚR hl. m. Prahy*. V přílohách č. 7 a 8 napadeného opatření obecné povahy jsou zhodnoceny

kumulativní a synergické vlivy, přičemž synergické vlivy jsou v případě MÚK Beranka vyloučeny a ke kumulaci vlivů bude docházet pouze v souvislosti s hlukem a imisemi z dálnice D11. K tomuto posouzení vydalo Ministerstvo životního prostředí jako dotčený orgán stanovisko k vyhodnocení vlivů na životní prostředí ve smyslu § 10g zákona o posuzování vlivů (SEA) ze dne 2. 8. 2013 č. j 54485/ENV/13. Poté uplatnilo dne 18. 12. 2013 stanovisko i k těm částem, které byly od prvního společného jednání změněny, a dne 13. 6. 2014 stanovisko k návrhu rozhodnutí o námitkách a k návrhu vyhodnocení připomínek.

[38] Nelze tedy tvrdit, že by vyhodnocení vůbec nebylo provedeno a pouze byly převzaty výsledky staršího vyhodnocení. V této souvislosti se opět jeví logickým postup odpůrce, který výsledky předchozího vyhodnocení záměru bere v úvahu a pracuje s nimi při vyhodnocení vlivu koncepce. Součástí koncepce je totiž vždy několik záměrů, které jsou v rámci posuzování vlivu koncepce hodnoceny jednotlivě, ale zejména i ve vzájemné souvislosti. Jak vyplývá i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526, *mělo-li by se posouzení ZÚR odehrát čistě na úrovni koncepce jako celku (makroskopicky), tj. bez hodnocení detailů koncepce představovaných jednotlivými plochami a koridory, bylo by značně povrchní a nemohlo by výraznější měrou přispět k ochraně hodnot území. V návaznosti na to je vhodné poukázat na § 10a odst. 1 písm. a) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, dle něhož jsou předmětem posuzování jen ty koncepce, které stanoví rámec pro budoucí povolení záměrů, jež podléhají posouzení vlivů na životní prostředí v procesu EIA… Z hlediska hodnocení koncepce je tedy významné, jaké záměry mají být na jejím podkladě realizovány. Mají-li být posouzeny vlivy koncepce na životní prostředí, je v prvé řadě nezbytné identifikovat vlivy jednotlivých záměrů, kvůli nimž je koncepce podrobována tomuto procesu. Na podkladě těchto dílčích poznatků týkajících se konkrétních záměrů a jejich variant je pak možné učinit abstrahující úvahy týkající se vlivů koncepce jako celku (tedy souhrnu záměrů, pro jejichž realizaci vytváří územněplánovací dokumentace předpoklady a které jsou ve vzájemné interakci i interakci se záměry již existujícími).* Pokud tedy je možné z dříve proběhnuvších procesů EIA identifikovat určité vlivy záměru, není principielně nesprávným postupem, pokud jsou tyto vlivy při posuzování vlivu koncepce zohledněny.

[39] Stěžovatelce lze dát za pravdu, že by bylo vadou posouzení, pokud by došlo k nesprávnostem v důsledku nezohlednění nově plánovaných záměrů. To je však v případě napadeného opatření obecné povahy úvaha teoretická, jelikož ani sama stěžovatelka neuvádí, který nově plánovaný záměr měl být v posouzení opomenut (kromě opomenutí vymezení přivaděčů, ke kterému se soud vyjádří níže).

II.4
(Nevymezení plochy záměru a absence odůvodnění záměru plochy MÚK Beranka)

[40] Stěžovatelka uvádí, že plochy a koridory veřejné infrastruktury a veřejně prospěšné stavby musí být vymezeny v textové části zásad územního rozvoje, což vyplývá z přílohy č. 4 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti (dále jen „územní vyhláška“). Z toho dovozuje, že pořizovatel územně-plánovací dokumentace musí záměr vymezit nejdříve v seznamu záměrů, který je zpřesněním vymezení ploch a koridorů, a ty plochy a koridory, které jsou veřejně prospěšné, musí uvést ještě ve vymezení veřejně

prospěšných staveb a opatření. Napadené opatření obecné povahy vymezuje MÚK Beranka v textové části pouze jako veřejně prospěšnou stavbu a nikoliv již jako plochu nadmístního významu. Zároveň nejsou stanoveny požadavky na využití této plochy, kritéria a podmínky pro následné rozhodování, atd., což je v rozporu se zákonnými požadavky. Za řádné vymezení v textové části nelze považovat zmínku na str. 61 odůvodnění napadeného opatření obecné povahy: *„navrhuje se lokalizace mimoúrovňových křižovatek na úsecích dálnic a rychlostních silnic v Praze vně Pražského okruhu (Silničního okruhu kolem Prahy); důvodem je význam těchto mimoúrovňových křižovatek pro širší spádové území“*.

[41] Plochy a koridory musí být v zájmu veřejnosti vymezeny v samotném výčtu plánovaných záměrů. Zavedení možnosti zákonně vymezovat záměr kdekoliv v textu napadeného opatření obecné povahy (které čítá více než 100 stránek a několik tisíc stránek příloh), by veřejnost fakticky zcela zbavil možnosti zjistit skutečný obsah územně-plánovací dokumentace a být si jist správností tohoto zjištění. Nevymezení MÚK Beranka ve výčtu plánovaných záměrů je zároveň v rozporu s Politikou územního rozvoje.

[42] Stěžovatelka dále nesouhlasí s argumentací o nepotřebnosti vymezení přivaděčů k MÚK Beranka v napadeném opatření obecné povahy. Mimoúrovňové křižovatky a přivaděče na ně mají význam pro širší spádové území. Je také třeba posoudit vlivy přivaděčů na MÚK Beranka v rámci vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Městský soud cituje z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526: *„Skutečnost, že komunikace umístěná v koridoru D34 bude napojena i na komunikaci R43 neznamená automaticky, že bude plnit pouze roli „dálničního přivaděče“*. Tyto závěry se však vztahují k odlišné situaci, MÚK Beranka je veřejně prezentována představiteli obcí a kraje jako přivaděč na dálnici D11.

[43] Odůvodnění napadeného opatření obecné povahy neobsahuje žádná konkrétní kritéria pro vymezení či nevymezení přivaděčů, na str. 63 obsahuje pouze větu: *„Nad rámec tohoto výběru byly v aktualizaci č. 1 vymezeny některé komunikace mimo nadřazený komunikační systém, z důvodů vyplývajících ze soudních rozhodnutí NSS ČR (přivaděče) a z důvodů koordinace řešení územně plánovací činnosti na území Středočeského kraje (Vestecká spojka).“* Není zřejmé, jakým kritériem se odpůrce při výběru vymezených přivaděčů řídil. Z důvodu nevymezení přivaděčů také nebylo možné posoudit skutečný vliv MÚK Beranka na okolí.

[44] Z diagramů dopravní zátěže v příloze napadeného opatření obecné povahy vyplývá, že intenzita osobní dopravy bude na přivaděčích MÚK Beranka obdobná jako na přivaděčích, které byly ve vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území posuzovány. Z toho stěžovatelka odvozuje, že přivaděče budou využívány nejen pro místní dopravu, ale že jejich vlivy na okolí budou obdobné, není proto důvodné přivaděče na MÚK Beranka neposuzovat.

[45] Odpůrce odkazuje na své vyjádření k návrhu a klasifikaci staveb, jejich zařazení a případné vymezení tak, jak je pojal městský soud v napadeném rozsudku. Poukaz stěžovatelky, že dle diagramů zátěže bude intenzita zatížení na přivaděčích k MÚK Beranka podobná jako na přivaděčích, které byly ve vyhodnocení posouzeny, pokládá

odpůrce za skutkovou novotu. Jde navíc o názor neudržitelný, jelikož nerespektuje složitější kritéria (místní/nadmístní apod.) a ve svém důsledku by znamenal nutnost vymezit jako nadmístní všechny komunikace napojené na nadřazenou dopravní síť. Složení dopravních vztahů na všech významných komunikacích v Praze je vždy směsicí místní a tranzitní dopravy s různým podílem. Klíčové pro konkrétní závěry o místním či nadmístním významu je stanovení těchto podílů a nikoliv prostá zátěž.

[46] Stěžovatelka vyvrací městským soudem užitou klasifikaci pojmů přivaděč a mimoúrovňová křižovatka odkazem na webové stránky městské části Horní Počernice, kde je použit pojem přivaděč jako označení MÚK Beranka. Odpůrce naopak odkazuje na definici přivaděče dle normy ČSN 73 6100 (kapitola Názvosloví pozemních komunikací), dle níž je přivaděčem *úsek silnice nebo místní komunikace s omezeným přístupem umožňující propojení dálnice, rychlostní silnice nebo rychlostní místní komunikace se sítí silnic nebo místních komunikací. Je přístupný pouze silničním motorovým vozidlům, jejichž nejvyšší povolená rychlost není nižší, než stanoví platná pravidla provozu na pozemních komunikacích*. Přivaděč je tedy typem komunikace propojující síť místních komunikací s nadřazenou komunikací s omezeným přístupem. Jako přivaděče nadmístního významu jsou v napadeném opatření obecné povahy v souladu s touto definicí vymezeny návazné úseky na pražský okruh (Čimický a Rybářka), které jsou stavební součástí stavby pražského okruhu, což z nich činí nadmístní prvky. To je kritériem vymezení přivaděčů na úrovni zásad územního rozvoje.

[47] MÚK Beranka nelze považovat za přivaděč již z toho důvodu, že se nejedná o komunikaci, ale o křižovatku. Komunikace, které na MÚK Beranka navazují, jsou řešeny v nižší úrovni územně plánovací dokumentace, v územním plánu. Tyto komunikace totiž nevyhovují definici přivaděče, jedná se o jihovýchodní obchvat Horních Počernic (kód VPS 112|DK|25) a komunikační propojení Horní Počernice – Klánovice (kód VPS 59|DK|25).

[48] První část námitky, která se týká nedostatečnosti vymezení MÚK Beranka v textové části napadeného opatření obecné povahy, pokládá Nejvyšší správní soud za nedůvodnou. K věci se příléhavě vyjádřil již městský soud v napadeném rozsudku, když upozornil na skutečnosti vyplývající ze správního spisu: *Ve výroku Aktualizace č. 1 ZÚR je v oddílu 10.1.1. na str. 46 vymezena MÚK Beranka na dálnici D11 pod č. Z/504 v městské části Praha 20, a to v podkapitole 10.1. jako veřejně prospěšná stavba ve vymezených plochách a koridorech dopravní a technické infrastruktury nadmístního významu, v grafické části výroku – výkres 2. je zaznamenána jako mimoúrovňová křižovatka pro upřesnění v rámci ÚP a jako veřejně prospěšná stavba nadmístního významu – výkres 6. V odůvodnění Aktualizace č. 1 ZÚR je pod bodem 5. Zpřesnění ploch a koridorů vymezených v politice územního rozvoje, a vymezených ploch a koridorů nadmístního, celoměstského významu – dopravní infrastruktura, na str. 61 uvedeno navržení lokalizace mimoúrovňových křižovatek na úsecích dálnic a rychlostních silnic s tím, že důvodem je jejich význam pro širší spádové území. Pod bodem 5.1.2.2. je doplnění o MÚK Beranka uvedeno na dálnici D11 tak, že záměr je zvažován pro oblast Horních Počernic pro napojení rozvojové oblasti východně od městské části Praha Horní Počernice a pro přesměrování části tranzitní zátěže procházející Horními Počernicemi na tuto nadřazenou komunikaci. V kapitole 10 odůvodnění, týkající se vymezení veřejně prospěšných staveb, je MÚK Beranka pod bodem 10.1.1. vymezena jako veřejně prospěšná stavba*

ve vymezených plochách a koridorech dopravní infrastruktury nadmístního významu, a to v důsledku judikatury Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8Ao 2/2010, 7Ao 7/2010, 6 Ao 6/2010, 6 Ao 4/2011 a rozsudku Městského soudu v Praze sp. zn. 10 A 6/2013.

[49] Městský soud na základě uvedeného dospěl k závěru, že neobstojí tvrzení navrhovatelky, že MÚK Beranka je vymezena toliko jako veřejně prospěšná stavba a nikoliv jako plocha nadmístního významu. Význam mimoúrovňových křižovatek zpravidla přesahuje pouhé zajištění dopravní obslužnosti území konkrétní městské části hl. m. Prahy a je tudíž nutné, aby mimoúrovňové křižovatky byly zohledněny ve vyhodnocení vlivů na životní prostředí. Pro tento účel je vymezení v napadeném opatření obecné povahy zcela dostačující. Městský soud dále doplnil, že tuto námitku navrhovatelka nijak neodůvodnila konkrétní potřebou k ochraně jejích práv a zájmů, a omezuje se pouze na konstatování domnělého formálního rozporu s ustanovením přílohy 4 bod I. odst. 1 územní vyhlášky. Nejvyšší správní soud hodnotí uvedená zjištění jako správná a citovanou argumentaci jako přesvědčivou. K věci dále dodává, že pod písm. d) uvedeného ustanovení územní vyhláška mimo jiné stanoví, že v textové části zásad se vymezují plochy a koridory nadmístního významu a pod písm. g) stanoví požadavek na vymezení veřejně prospěšných staveb a veřejně prospěšných opatření. MÚK Beranka byla vyhodnocena jako záměr, naplňující oba výše uvedené znaky a je tudíž v textové části napadeného opatření obecné povahy v souladu s vyhláškou vymezena. Pokud stěžovatelka odkazuje na rozsah územně plánovací dokumentace, pak textová část napadeného opatření obecné povahy sestává z 50 stran výroku a 180 stran odůvodnění. Takový rozsah dle názoru Nejvyššího správního soudu není s to fakticky znemožnit zjistit skutečný obsah územně-plánovací dokumentace, jak se domnívá stěžovatelka. Ostatně i ona sama obsah napadeného opatření obecné povahy z jeho textu zjistila a uplatnila k němu věcné připomínky.

[50] Jako nedůvodnou posoudil Nejvyšší správní soud i námitku nevymezení přivaděčů MÚK Beranka v napadeném opatření obecné povahy. Bez ohledu na určité terminologické nepřesnosti je zřejmé, že přivaděčem má stěžovatelka na mysli úsek místní komunikace, který umožní napojení MÚK Beranka na stávající komunikační síť. Odpůrce deklaroval, že přivaděče v tomto smyslu v napadeném opatření obecné povahy nevymezil, jelikož nemají nadmístní význam a budou tudíž vymezeny v nižší územně-plánovací dokumentaci.

[51] Podle § 36 odst. 1 stavebního zákona platí, že *zásady územního rozvoje stanoví zejména základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezí plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití, zejména plochy nebo koridory pro veřejně prospěšné stavby, veřejně prospěšná opatření, stanoví kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v jejich využití*. Podle § 2 odst. 1 písm. h) se *plochou nadmístního, popřípadě republikového významu rozumí plocha, která svým významem, rozsahem nebo využitím ovlivní území více obcí, popřípadě území více krajů; v případě hlavního města Prahy se za plochu nadmístního významu považuje plocha celoměstského významu.*

[52] Pro posouzení nadmístního významu je třeba zohlednit jak hledisko místní, tak především hledisko jednotnosti funkčního určení. Při hodnocení určité takto vymezené plochy tedy není možno použít perspektivu pohledu omezenou na regulované území obce, nýbrž je nutno vycházet i z funkčního ovlivnění sousedních obcí a z toho, zda toto

ovlivnění je skutečné a podstatné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 185, nebo ze dne 17. 4. 2014, č. j. 9 Aos 6/2013 – 44). Vymezení těchto ploch nadmístního významu je pro pořizování územních plánů obcí závazné ve dvojím smyslu: pozitivním a negativním. V pozitivním smyslu jsou nadřazenou územně plánovací dokumentací vymezené rozvojové plochy nadmístního významu pro územní plány obcí závazné tak, že obec je povinna tyto rozvojové plochy vymezené v nadřazené dokumentaci respektovat a vymezit je i ve svém územním plánu. V negativním smyslu jsou závazné tak, že obec ve svém územním plánu nemůže vymezit rozvojové plochy nadmístního významu, které v nadřazené územně plánovací dokumentaci obsaženy nejsou. Obec je však oprávněna vymezit ve svém územním plánu rozvojové plochy místního významu volně dle svého uvážení.

[53] Ze závěrů judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že *význam mimoúrovňových křižovatek a přivaděčů zpravidla přesahuje pouhé zajištění dopravní obslužnosti konkrétního území a je tedy nutné, aby byly také vymezeny v samotných zásadách územního rozvoje* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010 – 118). Přitom však zároveň platí, že *zakreslení napojení na stávající silniční síť, tj. technické řešení mimoúrovňové křižovatky včetně napojení na silnice I. a II. třídy, není z hlediska podrobnosti úkolem pro zásady územního rozvoje, ale územní plány jednotlivých obcí* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526).

[54] Nejvyšší správní soud se v minulosti zabýval mimoúrovňovými křižovatkami a jejich přivaděči v případě silničního okruhu kolem Prahy (SOKP). V rozsudku ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 - 644, mimo jiné uvedl, že *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 ... ale i dalších městských částí v dané oblasti. Opačný závěr by ostatně s ohledem na podstatu SOKP postrádal logiku*.

[55] Výše uvedené je však třeba interpretovat také ve světle právní úpravy, která doznala změn v souvislosti s novelou stavebního zákona, provedenou s účinností od 1. 1. 2013 zákonem č. 350/2012 Sb. Před touto novelou byla plochou nadmístního významu v případě hl. m. Prahy plocha, která svým významem ovlivní území více městských částí, v době vydání napadeného opatření obecné povahy se již za nadmístní plochu považuje pouze plocha celoměstského významu. V případě silničního okruhu kolem Prahy patrně o nadmístním charakteru nebude pochyb ani nadále, posouzení MÚK Beranka však tato skutečnost může ovlivnit. Jak dále uvádí i odpůrce, podle § 36 odst. 3 stavebního zákona *zásady územního rozvoje ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem územnímu plánu, regulačnímu plánu nebo navazujícím rozhodnutím*.

[56] Ze správního spisu (zejména str. 339 – 342 vypořádání připomínek), vyjádření odpůrce k návrhu a veřejně dostupných zdrojů (http://servis.praha-mesto.cz, http://www.geoportalpraha.cz) Nejvyšší správní soud zjistil, že záměr MÚK Beranka včetně plánovaného napojení na nižší komunikační síť (silnici II/611 a silnici III/33310) byl od počátku součástí Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy, který byl schválen usnesením zastupitelstva hl. m. Prahy č. 10/05 ze dne 9. 9. 1999, který nabyl účinnosti 1. 1. 2000. Změnou č. Z 1405/06 územního plánu byl tento záměr dále rozpracován a jeho podoba byla upravena, včetně uspořádání vybraných úseků navazujících komunikací. Z textové části této změny vyplývá, že záměr umožní převedení části tranzitní dopravy, která nyní projíždí skrz Horní Počernice, ze silnice II/611 na nadřazený komunikační systém (dálnice D11) s napojením do navržené úplné mimoúrovňové křižovatky (MÚK) v lokalitě Beranka. Tato křižovatka umožní rovněž napojení oblasti Horní Počernice, Klánovice a Šestajovice. Na záměr proběhlo vyhodnocení vlivů na úrovni EIA dle zákona o posuzování vlivů, k posouzení bylo vydáno souhlasné stanovisko Ministerstva životního prostředí ze dne 30. 9. 2010 č. 84585/ENV/10.

[57] Při pořizování aktualizace zásad územního rozvoje (napadené opatření obecné povahy) byly v návaznosti na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010 – 118) vymezeny mimoúrovňové křižovatky na silničním okruhu kolem Prahy (SOKP) a na komunikační síti vně tohoto okruhu. Přitom ve výroku 5.1.2.1 písm. d) bylo mezi úkoly pro podrobnější územně-plánovací dokumentaci uvedeno: *upřesnit návrhy MÚK s cílem co nejefektivněji napojit komunikační síť*. Odpůrce přitom zohlednil, že v případě hl. m. Prahy se na nižší úrovni územního plánování jedná o stejný rozsah řešeného území a dokumentaci schválenou stejným zastupitelským sborem. Jako podklad pro napadené opatření obecné povahy byly použity výstupy z dopravního modelu odvozeného z platného územního plánu, který je zpracován na podrobnější úrovni. Není přitom omezen na Prahu, ale zahrnuje i část Středočeského kraje. I když některé prvky nejsou v napadeném opatření obecné povahy vymezeny jako plochy nadmístního významu, jejich vlivy jsou do vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území zahrnuty právě proto, že s nimi dopravní model počítá. To je i případ komunikací propojujících MÚK Beranka s nižší komunikační sítí.

[58] Nejvyšší správní soud dodává, že v přílohách k napadenému opatření obecné povahy byly zohledněny vlivy předpokládaných přivaděčů k MÚK Beranka. S existencí přivaděčů pracuje Příloha č. 1 Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území – Akustická studie včetně hlukových map ve výkresové části přílohy; Příloha č. 2 – Rozptylová studie – modelové hodnocení kvality ovzduší (koncentrace NO_2, benzenu, suspendovaných částic PM_{10} a suspendovaných částic $PM_{2,5}$) i Příloha č. 3 – Hodnocení zdravotních rizik s ohledem na hluk a znečištění ovzduší. Takový postup je pochopitelný jednak proto, že dostupný a podrobný dopravní model s existencí přivaděčů počítá, jednak i proto, že mimoúrovňová křižovatka by bez těchto spojujících komunikací postrádala jakýkoliv smysl. Konkrétní řešení mimoúrovňové křižovatky a vedení přivaděčů však s ohledem na výše uvedené v případě MÚK Beranka nemusí být nutně předmětem úpravy územně-plánovací dokumentace na úrovni zásad územního rozvoje. Jak uvedl již městský soud, přivaděče nemusejí vždy naplňovat znak plochy nadmístního významu, neboť sice spojují

stávající zástavbu s plochou nadmístního významu (MÚK Beranka na D11 a D11), nicméně nemusejí tak činit nutně s celoměstským či nadmístními vlivem. Podstatný význam přitom mají zejména pro území městské části Horní Počernice (přesměrování části tranzitní dopravy ze silnice II/611 na dálnici D11, předpoklad pro rozvoj východní oblasti této městské části) a městské části Klánovice (napojení Klánovic na dálnici D11 a přesměrování části tranzitní dopravy z obce Šestajovice mimo území městské části). S městským soudem se lze dále ztotožnit i v tom, že záměr umístění MÚK Beranka je účelný pouze při existenci přivaděčů, a nebude-li možné některé přivaděče dle nižší formy územně plánovací dokumentace umístit, vzniknou pochybnosti i o nezbytnosti samotné mimoúrovňové křižovatky v daném místě. Tato otázka ovšem bude předmětem případných budoucích procesů (územní plán, příp. aktualizace zásad územního rozvoje v případě potřeby realizace přivaděčů nadmístního významu).

II.5
(Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území)

[59] Stěžovatelka namítá, že zpracovatel napadeného opatření obecné povahy při posuzování vlivů na udržitelný rozvoj území uvažoval MÚK Beranka v nulové i aktivní variantě. MÚK Beranka má přitom nadmístní charakter a neměla by být plánována a realizována bez zakotvení v zásadách územního rozvoje, tj. neměla by být uvažována v nulové variantě. V případě obdobného postupu (posuzování záměrů, které jsou součástí aktivní varianty i ve variantě nulové) u více záměrů nebo záměrů s významnými vlivy by vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území neobsahovalo vypovídající informace o rozdílných variantách využití území.

[60] Odpůrce uvádí, že variantní posouzení je vždy otázkou definice stavu, se kterým je obsah zásad územního rozvoje poměřen. Do nulové varianty se zahrnují i stavby, které by bylo možné postavit bez zásad územního rozvoje. Vzhledem k tomu, že MÚK Beranka je zanesena v územním plánu z roku 1999, je třeba ji zahrnout do nulové varianty. Proces přijímání zásad, které jsou novou úrovní dokumentace, nelze vnímat jako proces implicitní automatické derogace dosavadních mnohdy složitých postupů, které založily základy konceptualizace rozvoje odpůrce.

[61] Variantní posouzení a jeho zadání je vždy do značné míry otázkou politického rozhodnutí zadavatele. Pokud by existovala zvažovaná varianta odlišného uspořádání území bez MÚK Beranka, mělo by smysl takovou variantu posuzovat. Na takovou variantu však nikdo nemá nárok, a pokud není v zadání dána jako alternativa (a jako taková zvažována), není podle zákona možné se jí domáhat.

[62] Nejvyšší správní soud neshledal námitku absence posouzení varianty bez MÚK Beranka jako důvodnou. Neztotožnil se však s názorem odpůrce, že *do nulové varianty se zahrnují i stavby, které by bylo možné postavit bez zásad územního rozvoje. Vzhledem k tomu, že MÚK Beranka je zanesena v územním plánu z roku 1999, je třeba ji zahrnout do nulové varianty*. Je zřejmé, že nadřazená územně-plánovací dokumentace nemůže delokalizovat záměry, které při jejím vydání již jsou v území umístěné na základě územního rozhodnutí. To však není případ MÚK Beranka, ta byla doposud vymezena pouze v územním plánu (viz výše). Jak vyplývá i z argumentace uvedené výše, obec ve svém územním plánu

nemůže vymezit rozvojové plochy nadmístního významu, které v nadřazené územně plánovací dokumentaci obsaženy nejsou. Tzn. pokud by byla MÚK Beranka posouzena jako plocha nadmístního významu a zároveň nebyla vymezena v zásadách územního rozvoje, bylo by nutné naopak zajistit soulad nižší územně-plánovací dokumentace se zásadami územního rozvoje.

[63] Nedůvodnost uplatněné námitky však spočívá v tom, že zpracovatel návrhu koncepce nemá obecně povinnost zpracovat různé varianty návrhu řešení. Jak vyplývá např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526, *povinnost zpracovat varianty návrhu koncepce (eventuálně návrh koncepce řešící variantně jednotlivé plochy a koridory) a nechat posoudit jejich vliv na životní prostředí může být stanovena dotčeným orgánem na úseku posuzování vlivů na životní prostředí. Požadavek na zpracování návrhu zásad územního rozvoje ve variantách, a to ať již ve formě vícero variantních ucelených návrhů nebo ve formě jediného návrhu obsahujícího variantní řešení jednotlivých ploch a koridorů, může být součástí schváleného zadání zásad územního rozvoje rovněž z podnětu samotného pořizovatele... Požadavek obcí nacházejících se v regulovaném území však nemůže založit pořizovateli povinnost zpracovat koncepční varianty v návrhu ZÚR; mohl by toliko být podnětem pro pořizovatele, aby takový požadavek z vlastní vůle včlenil do zadání ZÚR*. Pořizovatel ani dotčené orgány na úseku životního prostředí však jiné varianty MÚK Beranka (resp. variantu bez MÚK Beranka) neuvažovali ani nevznesli v tomto ohledu žádné požadavky, povinnost variantního zpracování návrhu nemůže založit ani obdobný požadavek stěžovatelky. Obecná a ne zcela srozumitelná argumentace stěžovatelky, poukazující na nevypovídající informace o rozdílných variantách využití území, nemůže na těchto závěrech ničeho změnit.

II.6
(Chybějící koordinace se Středočeským krajem)

[64] Stěžovatelka uvádí, že smyslem vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území je vzájemné porovnání jednotlivých variant a doporučení jedné z variant k realizaci. Pokud pořizovatel územně-plánovací dokumentace nesprávně posoudil vlivy některých variant (například tím, že v nich nezohlednil vlivy na obyvatele Středočeského kraje), byl tento postup způsobilý ovlivnit variantu doporučenou k realizaci a tudíž přímo zasáhnout do práv stěžovatelky.

[65] Odpůrce odkazuje na své vyjádření k návrhu a na odůvodnění napadeného rozsudku městského soudu.

[66] Nejvyšší správní soud se s argumentací stěžovatelky neztotožňuje z několika důvodů. Předně je chybná již samotná úvaha, že údajná chybějící koordinace se Středočeským krajem byla způsobilá ovlivnit variantu doporučenou k realizaci a tudíž přímo zasáhnout do práv stěžovatelky. Jak soud uvedl již výše, pořizovatel napadeného opatření obecné povahy neuvažoval MÚK Beranka ve více variantách (resp. ani území ve variantě bez MÚK Beranka), žádná jiná varianta tudíž nebyla hodnocena. Za druhé, případnými vlivy na obyvatele Středočeského kraje nebude stěžovatelka nijak dotčena na svých právech, jelikož její nemovitost (od jejíhož vlastnictví odvozuje aktivní legitimaci k podání návrhu), leží na území hl. m. Prahy. Lze tedy souhlasit s městským soudem, že

stěžovatelka se uvedenou námitkou nepatřičně transformuje do obhájkyně práv jiných a nadto tak činí pouhým obecným tvrzením, že se vliv MÚK Beranka projeví i na obyvatelstvu bezprostředně za hranicemi hl. m. Prahy. Konečně, Středočeský kraj byl dotčeným orgánem, který mohl dle § 39 odst. 2 stavebního zákona uplatnit stanoviska k předmětné části řešení. Ani stěžovatelka neuvádí, jakým dalším konkrétním způsobem měl odpůrce nad rámec zákona zapojit do procesu pořizování a schvalování napadeného opatření obecné povahy Středočeský kraj.

II.7
(Nedodržení minimální vzdálenosti sjezdů)

[67] Podle stěžovatelky k uvedené námitce městský soud pouze odkázal na stanovisko Ministerstva dopravy k výjimce z minimální vzdálenosti sjezdů. Nezabýval se již tím, zda je výjimka řádně odůvodněná či zda budou splněny požadavky na vzdálenost mezi připojovacími a odbočovacími pruhy, atd.

[68] Dle odpůrce je tvrzení, že soud měl stanovisko ministerstva testovat z hlediska zákonnosti je nelogické, protože návrhový bod, kterým je soud vázán, nezákonnost stanoviska netvrdil. Původní argumentace byla založena na zcela jiné úvaze (stanovisko nebrala v úvahu) a stanoviskem argumentoval až odpůrce během řízení. Stěžovatelka s ním byla konfrontována a jeho nezákonnost nenamítla, a to ani náznakem. Není možné klást na soud požadavek, aby z úřední činnosti přezkoumával věcnou správnost vzdáleností, které jsou ve stanovisku uvedeny.

[69] Nejvyšší správní soud považuje námitku za nedůvodnou. Jak uvedl odpůrce ve vyjádření k návrhu, nejbližší mimoúrovňová křižovatka na D11 od silničního okruhu kolem Prahy je v současné době mimoúrovňová křižovatka Jirny ve vzdálenosti 8,5 km od křižovatky se silničním okruhem, což je pro rozvíjející se oblast východní části Prahy zcela nedostatečné. MÚK Beranka se tedy navrhuje ve vzdálenosti 3 km od křižovatky se silničním okruhem. Podle bodu 11.2 normy ČSN 73 6101 *nejmenší dovolené vzdálenosti křižovatek stanovuje tabulka 21... Tyto vzájemné vzdálenosti lze v blízkosti větších sídelních útvarů nebo rozsáhlých průmyslových aglomerací a při rekonstrukcích silnic snížit až o 50 %*. Vzdálenost mezi křižovatkami dálnice přitom dle uvedené normy činí 4 km.

[70] Námitku nedodržení vzdálenosti křižovatek přitom stěžovatelka v návrhu formulovala velmi stručně tak, že MÚK Beranka odporuje technickým normám a nadto je nadbytečná vzhledem ke krátkým vzdálenostem mezi stávajícími křižovatkami. Stěžovatelka v návrhu netvrdila nezákonnost nebo nepřezkoumatelnost stanoviska Ministerstva dopravy a není tudíž pochybením městského soudu, pokud z tohoto pohledu předmětné stanovisko z úřední povinnosti nehodnotil. Městský soud ke stanovisku přihlédl a mimo to k věci správně uvedl, že technické normy jsou doporučujícího charakteru a ve svém textu stanoví možnost výjimek u sídelních útvarů, za který lze považovat hlavní město Prahu a jeho městské části. Proto nelze v této odborné otázce považovat za přiměřené, aby soud případné nedodržení části technické normy bez zohlednění výjimky, považoval za důvod pro shledání nezákonnosti napadeného opatření obecné povahy.

II.8
(Nepřiměřenost vymezení záměru a rozpor se zásadou proporcionality)

[71] Stěžovatelka tvrdí, že odůvodnění záměru MÚK Beranka v zápisu z jednání nevypovídá o jeho skutečném efektu. Mnoho dopravních staveb, které byly původně prezentovány jako odlehčování dopravní zátěže, způsobilo naopak dopravní zátěž vyšší. Časté sjezdy z dálnic přivádí dopravní zátěž do klidných residenčních částí a ničí životní prostor jejich obyvatel. Tyto dopravní stavby jsou navíc náročné pro státní rozpočet a důvodně vznikají pochybnosti o jejich skutečném účelu. Z veřejně dostupných informací je zřejmé, že ke správnému fungování záměru je nezbytné provést další navazující dopravní stavby, u kterých dnes není jisté, zda budou realizovány. Uvádí, že se dosud nepodařilo uzavřít Memorandum o společném postupu dotčených městských částí a obcí.

[72] Odpůrce pokládá většinu argumentů v této části za argumenty politické povahy; jedná se o argumenty rozpočtové, věcné, strategické, poukazující vadné procesy na úrovni samospráv apod. Odpůrce si váží politických postojů stěžovatelky a respektuje její právo tyto argumenty vznášet, nicméně sám došel k jiným závěrům. Rozsouzení politického sporu mezi stěžovatelkou a odpůrcem podle odpůrce neleží v rukách soudu, jak uvedl již úvodem svého vyjádření ke kasační stížnosti.

[73] Nejvyšší správní soud uvádí, že v tomto oddílu stěžovatelka částečně opakuje svou předchozí argumentaci a částečně předkládá velmi obecná tvrzení, která mnohdy nemají bližší vztah k projednávané věci. Stěžovatelka neuvádí nic bližšího o údajném „skutečném efektu“ MÚK Beranka. Neuvádí ani, které dopravní stavby, které byly původně prezentovány jako odlehčování dopravní zátěže, způsobily naopak dopravní zátěž vyšší, a v čem vidí jejich podobnost s hodnoceným záměrem. Rozložení dopravní zátěže v území je do značné míry otázkou politického rozhodnutí orgánu místní samosprávy. Ze zkušeností s procesy územního plánování je zřejmé, že v mnoha případech je nemožné přijmout takové řešení, se kterým by mohli být zcela spokojeni všichni obyvatelé dotčeného území. Možnost soudu zasahovat do těchto procesů je přitom omezená (viz část II.1 tohoto rozsudku).

[74] Tvrzení, že dopravní stavby jsou finančně náročné a že ke správnému fungování záměru je nezbytné provést další navazující dopravní stavby, jsou jistě pravdivá. Nijak se ovšem nedotýkají otázky zákonnosti napadeného opatření obecné povahy. Totéž lze říci také o Memorandu o společném postupu dotčených subjektů.

III.
Závěr a náklady řízení

[75] Ze všech výše uvedených důvodů vyplývá, že napadený rozsudek není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[76] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví - li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný

úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka v řízení úspěch neměla, proto jí nevzniklo právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrci nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti. Z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 – 47, vyplývá, že žalované správní orgány mají, v případě že se nechají právně zastupovat, právo pouze *na náhradu účelně vynaložených nákladů přesahujících jejich běžnou úřední činnost. Příkladem může být řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (např. územního plánu) vydaného malou obcí, která nedisponuje odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji nezbytnými pro vedení složitého soudního řízení.* Odpůrce není malou obcí, nýbrž naopak hlavním městem České republiky. *A contrario* se od něj tudíž dá očekávat dispozice odborným personálem schopným adekvátně obhajovat před soudem výstupy své rozhodovací činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 12. května 2016

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu