

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců Mgr. Ondřeje Mrákoty a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci navrhovatelů: **a) městská část Praha - Dolní Chabry,** se sídlem Hrušovanské nám. 253/5, Praha 8, **b) městská část Praha - Ďáblice,** se sídlem Květnová 553/52, Praha 8, **c) městská část Praha 20,** se sídlem Jívanská 647, Praha 9 - Horní Počernice, **d) městská část Praha - Lysolaje,** se sídlem Kovárenská 8/5, Praha - Lysolaje, **e) městská část Praha - Nebušice,** se sídlem Nebušická 128, Praha 6, **f) městská část Praha - Satalice,** se sídlem K Radonicům 81, Praha 9, **g) městská část Praha - Suchdol,** se sídlem Suchdolské náměstí 734/3, Praha - Suchdol, **h) městská část Praha - Vinoř,** se sídlem Bohdanečská 97, Praha - Vinoř, **i) obec Jenštejn,** se sídlem 9. Května 60, Jenštejn, **j) obec Přezletice**, se sídlem Veleňská 48, Přezletice, Jenštejn, **k) obec Radonice,** se sídlem Na Skále 185, Radonice, **l) obec Podolanka,** se sídlem Hlavní 15, Podolanka, **m) J. E., n) Ing. R. K., o) M. M. DiS., p) Ing. M. M., q) O. S., r) J. T.,** všichni zastoupeni JUDr. Michalem Bernardem, Ph.D., advokátem se sídlem Příběnická 1908/12, Tábor, proti odpůrci: **Hlavní město Praha,** se sídlem Mariánské nám. 2/2, Praha 1, zastoupen JUDr. Tomášem Hlaváčkem, advokátem se sídlem Kořenského 1107/15, Praha 5, **za účasti:** Ředitelství silnic a dálnic ČR, se sídlem Na Pankráci 546/56, Praha 4, zastoupeno JUDr. Janem Marečkem, advokátem, se sídlem Na Švihance 1476/1, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelů a), b), c), d), e), f), g), h), i), j), k), l) a p) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 2. 2016, č. j. 10 A 159/2015 - 222,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Odpůrci **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatelé se domáhali přezkumu a zrušení části opatření obecné povahy (pojem opatření obecné povahy dále jen „OOP“) č. 43/2014 - Aktualizace č. 1 Zásad územního rozvoje hl. m. Prahy (pojem zásady územního rozvoje dále jen „ZÚR“; Zásady územního rozvoje hl. m. Prahy dále jen „ZÚR hl. m. Prahy“; Aktualizace ZÚR dále jen „AZÚR“ nebo „napadené OOP“), vydaného usnesením zastupitelstva hl. m. Prahy, které nabylo účinnosti dne 1. 10. 2014, v rozsahu oddílu 5.1.2.1. Pražský okruh (Silniční okruh kolem Prahy; dále jen „SOKP“ a napadená část AZÚR dále jen „napadená část AZÚR“). Za tímto účelem podali dne 2. 10. 2015 k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) návrh na zrušení napadené části AZÚR (dále jen „Návrh“) podle § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[2] Pro úplnost v této souvislosti Nejvyšší správní soud konstatuje, že již v rozsudku ze dne 12. 5. 2016, č. j. 6 As 174/2015 – 72, rozhodoval o návrhu na zrušení jiné části AZÚR, a sice části týkající se oddílu 10.1.1., tj. veřejně prospěšné stavby ve vymezených plochách a koridorech nadmístního významu – bod Z/504 – Mimoúrovňová křižovatka Beranka. Uvedeným rozsudkem zdejší soud zamítl kasační stížnost navrhovatelky proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 6. 2015, č. j. 9 A 40/2015 – 145, kterým byl její návrh na zrušení uvedené části AZÚR zamítnut.

[3] Městský soud rozsudkem ze dne 26. 2. 2016, č. j. 10 A 159/2015 - 222, návrh na zrušení napadené části AZÚR ve smyslu § 101d odst. 2 s. ř. s. zamítl, neboť neshledal, že by napadené OOP bylo vydáno v rozporu se zákonem, anebo že by nebylo vydáno zákonem stanoveným postupem.

[4] Proti rozsudku městského soudu podali dne 14. 3. 2016 navrhovatelé a), b), c), d), e), f), g), h), i), j), k), l) a p) (dále jen „stěžovatelé“) kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu.

II. Úvodem k posouzení kasační stížnosti

[5] Stěžovatelé v kasační stížnosti, stejně jako městský soud v napadeném rozsudku, zachovali strukturu Návrhu. Tuto strukturu zachovali rovněž odpůrce a osoba zúčastněná na řízení - Ředitelství silnic a dálnic ČR (dále jen „ŘSD“) ve svých vyjádřeních. Jak již poznamenal městský soud, struktura Návrhu je místy nekoncepční a postrádá systematičnost, věcnou návaznost a logiku, což činí jisté obtíže při přezkumu napadené části AZÚR. Nejvyšší správní soud, veden snahou o přehlednost a souvislost argumentace, níže zachovává strukturu Návrhu. Ke každému bodu - okruhu argumentace je uveden předmětný obsah kasační stížnosti, vyjádření odpůrce a případně též vyjádření ŘSD (jež se ovšem vyjádřilo pouze k některým níže uvedeným bodům). K takto vymezeným okruhům námitek a argumentace stěžovatelů se pak Nejvyšší správní soud vyjadřuje samostatně i ve vzájemné souvislosti. Stejně jako městský soud se i zdejší soud opakujícími se argumenty

zabýval tam, kde jsou zmíněny poprvé, případně kde je zřejmé jejich jádro, přičemž na takové vypořádání na jiných místech posouzení odkazuje.

[6] Nejvyšší správní soud předznamenává, že stěžovatelé navrhli, aby zdejší soud napadený rozsudek zrušil. Odpůrce a ŘSD shodně navrhli, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Žádný z žalobců m), n), o), q) a r) se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[7] Zdejší soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobami oprávněnými, neboť stěžovatelé byli účastníky řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a stěžovatelé jsou zastoupeni advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[8] Nejvyšší správní soud poté přezkoumal rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[9] Kasační stížnost **není důvodná.**

[10] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že kasační stížnost je mimořádným opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského (resp. městského) soudu (§ 102 s. ř. s.). Soudní ochrana veřejných subjektivních práv stěžovatelů (§ 2, § 101a odst. 1 věta první s. ř. s.) jim byla poskytnuta již projednáním Návrhu městským soudem. Důvody kasační stížnosti se proto musí odvíjet zejména od tvrzeného pochybení městského soudu, který se měl vadným, resp. nezákonným způsobem vypořádat s návrhovými body směřujícími proti napadené části AZÚR (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). Jinými slovy, stěžovatelé jsou povinni tvrdit některý z důvodů podle § 103 odst. 1 s. ř. s. týkající se řízení vedeného městským soudem anebo rozhodnutí soudu, nikoliv napadené části AZÚR jako takové. Uvedení konkrétních důvodů kasační stížnosti není možné bez dalšího nahradit zopakováním návrhových bodů či argumentace předestřené v řízení u městského soudu (jakkoliv propojené s obecným tvrzením, že se s argumentací městský soud vypořádal „nedostatečně anebo nezákonně“). Stěžovatelé napadli rozsudek městského soudu z důvodů, které výslovně nepodřadili pod žádný z důvodů podle § 103 odst. 1 s. ř. s. Lze však učinit závěr, že rozsudek městského soudu je napadán z důvodů podle písm. a), b) a d) citovaného ustanovení. Zároveň je ovšem třeba zdůraznit, že kasační stížnost stěžovatelů z převážné části spočívá právě v opakování argumentace předestřené v řízení před městským soudem. Spíše než o tvrzení konkrétních pochybení městského soudu se tak jedná o výtky proti obsahu napadené části AZÚR či postupu jejího pořizování. Těmi se již velmi pečlivě a podrobně zabýval městský soud v napadeném rozsudku. Kasační argumentaci stěžovatelů by tedy z převážné části bylo možné vypořádat pouhým zopakováním závěrů městského soudu.

[11] S ohledem na podstatu nyní projednávané věci Nejvyšší správní soud přesto považoval za vhodné, aby se níže jednotlivým námitkám, resp. okruhům argumentace stěžovatelů, věnoval a pojednal o nich šířeji. Zároveň Nejvyšší správní soud předznamenává, že míra, v jaké se zdejší a městský soud věnovaly jednotlivým bodům Návrhu a kasační stížnosti (a v rámci nich skutkovým, právním a odborným otázkám), je

důsledkem způsobu argumentace, který navrhovatelé (resp. stěžovatelé) uplatňují v Návrhu a kasační stížnosti.

III. Vymezení okruhů námitek a argumentace stěžovatelů, vyjádření odpůrce a ŘSD, posouzení věci Nejvyšším správním soudem

0. K obecným úvahám městského soudu

0.1. Obsah kasační stížnosti

[12] Stěžovatelé předně nesouhlasí s kritérii přezkumu napadeného OOP, vymezenými městským soudem, který námitky stěžovatelů posuzoval v tom smyslu, zda jsou důvodné v takové míře nezákonnosti, která podstatným, nezanedbatelným způsobem mohla mít vliv na utváření politické vůle - tj. svobodné vůle orgánu územní správy přijmout opatření. Nezanedbatelná míra se v dosavadní judikatuře vztahovala k porušení zákona, a nikoliv k vytváření politické vůle (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 - 103, publ. pod č. 2552/2012 Sb. NSS; rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Nové kritérium je restriktivní a subjektivní. Zastupitelé při schvalování územně plánovací dokumentace (dále také jen „ÚPD“) právem předpokládají, že předkládané OOP je zákonné. Míra vlivu na utváření politické vůle se bude lišit v jednotlivých zastupitelstvech. V konečném důsledku by uvedené vedlo k tomu, že by měl městský soud zvažovat také to, jakým poměrem hlasů bylo OOP schváleno a zda nerozhodli váhající zastupitelé, kteří by rozhodli v případě zjištění nezákonnosti OOP jinak.

[13] Podle stěžovatelů městský soud nesprávně odkazoval na judikaturu ke zdrženlivosti soudního přezkumu, která se na řešené otázky nevztahuje (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 56, publ. pod č. 1462/2008 Sb. NSS), zásada minimalizace zásahů do územních plánů se vztahuje pouze k pátému kroku algoritmu přezkumu, nikoliv k předcházejícím krokům (rozsudek zdejšího soudu ze dne 2. 6. 2011, č. j. 2 Ao 3/2011 - 150, usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 133), a dále soudy nemají povinnost přezkoumávat nezákonnost skrze vliv na rozhodování samosprávy, ale pouze musí řádně zvážit právo na samosprávu oproti zásahu způsobenému územním plánem a tuto úvahu odůvodnit (nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11; rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na www.nalus.usoud.cz, rozsudek Nejvyššího správního soudu „č. j. 2 Ao 3/2007 - 73“, zřejmě míněn rozsudek ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73 - pozn. NSS).

[14] Napadené OOP je pouze dílčí změnou platných ZÚR hl. m. Prahy, týkající se pouze několika záměrů v území, a proto je na místě (ve světle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 - 644, publ. pod č. 2106/2010 Sb. NSS) požadavek na procesní a věcnou správnost ve větší míře, než při pořizování zcela nových ZÚR.

[15] Zákon č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, účinný od 1. 1. 2012 (dále jen „novela č. 303/2011 Sb."), neodůvodňuje specifický náhled v rámci soudního přezkumu napadeného OOP.

[16] Podle stěžovatelů je napadený rozsudek nezákonný z důvodu nesprávného posouzení právní otázky - rozsahu soudního přezkumu, který byl městským soudem zúžen nad rámec požadavků zákona a ustálené judikatury.

[17] Podle stěžovatelů nemá oporu v zákoně požadavek městského soudu, aby pro každý jednotlivý návrhový bod detailně tvrdili konkrétní zásah do jejich práv. Stěžovatelé tvrdili dotčení na jejich právech v míře odpovídající obecnosti ZÚR a dosavadní praxi v soudním přezkumu tohoto typu OOP.

0.2. Vyjádření odpůrce

[18] Podle odpůrce je neoprávněná výtka stěžovatelů, kteří polemizovali s názorem městského soudu, dle něhož při zkoumání zákonnosti OOP je třeba testovat porušení zákona z hlediska utváření politické vůle jako klíčového legitimačního prvku OOP. Městský soud přezkoumal napadené OOP ze všech předestřených hledisek a v plné přezkumné jurisdikci. Městský soud dal najevo, že každý přezkum se vztahuje k těm prvkům, které se promítají do výsledku - v tomto případě je výsledné OOP vyjádřením politické vůle, kterou samu o sobě nelze přezkoumat. Projev politické vůle se přitom nikdy nezkoumá materiálně. Je v povaze zastupitelské demokracie, že určité procesy jsou založeny na dosažení formální většiny, přičemž pravidla projednávání určitých otázek mají vytvářet prostor pro politickou diskuzi. Městský soud tedy popsal referenční rámec přezkumu politického rozhodnutí, jemuž musí předcházet natolik bezvadná procedura, aby bylo možné tvrdit, že politický orgán měl k dispozici dostatečný podklad pro své politicky kvalifikované rozhodnutí.

[19] Z principu subsidiarity soudního přezkumu plyne povinnost soudu být zdrženlivý v derogační aktivitě. Z nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, je třeba dovozovat důraz na právo na samosprávu. Podle odpůrce jsou procedura přijetí ZÚR a jejich aktualizace formálně shodné, a proto je nelze podrobit odlišnému referenčnímu přezkumnému řízení. Jiný přístup by vedl k *„nedůvodné kontaminaci přezkumu územně plánovací dokumentace indexem složitosti předcházející přijímací procedury, který by byl jedním z prvků, jenž by vstupoval do přezkumu jednotlivých prvků OOP nebo jejich celku"*. Má-li být zachována rovnost před zákonem, je třeba ponechat každý přezkum ÚPD v režimu zdrženlivosti a přiměřenosti, bez ohledu na složitost.

[20] Podle odpůrce je nezbytné, aby každé tvrzení nezákonnosti obsahovalo alespoň náznak toho, proč se tato nezákonnost dotýká alespoň vzdáleně práv navrhovatele. Poukázal přitom na obecnou funkci soudního přezkumu, kterou je ochrana individuálních práv. Funkční vazba mezi tvrzením zkrácení svých práv a tvrzenou nezákonností plyne z novely č. 303/2011 Sb. Zatímco v minulosti stačilo najít jakoukoliv nesrovnalost týkající se OOP, nyní je možné argumentovat pouze na pozadí dotčení svých práv. Každý důvod,

jenž může vyústit v derogaci, musí mít podobu, jež je způsobilá zasáhnout do konkrétních práv navrhovatele, a musí projít testem přiměřenosti zásahu.

[21] Stěžovatelé nijak nerozlišují přiměřenost zásahu OOP do práv osob (kdysi 5. krok algoritmu) od přiměřenosti zásahu soudu do práva na samosprávu (viz nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11).

[22] Judikatura týkající se rozsahu přezkumu OOP, na kterou stěžovatelé odkazovali, pochází z doby před přijetím a účinností novely č. 303/2011 Sb. Důvodová zpráva k novele přitom výslovně usiluje o změnu procesního práva a omezení přezkumu pouze na ochranu subjektivních práv navrhovatelů, včetně důrazu na zdrženlivost. Stěžovatelé pomíjí rovněž změnu hmotného práva, konkrétně změnu zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu [dále jen „stavební zákon"; není-li výslovně uvedeno jinak, je v tomto rozsudku odkazováno na stavební zákon ve znění zákona č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony (dále jen „novela č. 350/2012 Sb."), účinného od 1. 1. 2013], jež posunula ZÚR do roviny mnohem obecnějšího dokumentu.

0.3. Vyjádření ŘSD

[23] Podle ŘSD není rozsudek městského soudu nepřezkoumatelný. Míra podrobnosti odůvodnění AZÚR a jejího přezkumu městským soudem může být rozdílná, což je odrazem povahy a rozsahu materie AZÚR, ale také povahou navrhovatelů (stěžovatelů). Aktivní legitimace stěžovatelů je rozdílná, neboť se jedná o městské části a fyzické osoby - vlastníky nemovitostí, přičemž každý z nich musí prokázat zkrácení svých subjektivních práv. Není možné, aby v případě, kdy koridor SOKP představuje celkově 83 km a prochází různě strukturovaným územím z hlediska urbanizace či přírodního charakteru, aby všichni stěžovatelé, kteří si zvolili jednoho právního zástupce, tvrdili shodné zkrácení svých práv v celém rozsahu vedení koridoru SOKP.

[24] Městský soud postupoval správně a v maximální míře respektoval obecnost a koncepční zaměření ZÚR, přičemž touto optikou nahlížel řadu námitek stěžovatelů týkajících se zcela konkrétních dopadů již realizovaných záměrů a z nich odvozenou míru podrobnosti zejména vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (dále jen „VVURÚ").

[25] ŘSD se ztotožňuje s názorem městského soudu, že ZÚR jsou dílem právní, dílem odborné a ve výsledku politické. Zastupitelstvo, které ZÚR přijímá, svou vůlí testuje, zda připravený a předložený záměr odpovídá zájmům a vůli většiny, vyjádřené svobodným hlasováním, jakým směrem se má ubírat účelné a hospodárné uspořádání území kraje. Tato specifická povaha přezkoumávaného OOP předurčuje přístup soudu k přezkumu. Základní funkcí ZÚR je řešení „krajských priorit", tj. záležitostí nadmístního významu s cílem koordinovat územně plánovací činnost obcí. Prostřednictvím ZÚR se tak vytvářejí předpoklady pro územní rezervaci krajských priorit, stanoví se východiska pro další zpřesňování jejich vymezování v územních (a regulačních) plánech obcí. ZÚR zpřesňují celostátní priority vyjádřené v cílech a úkolech Politiky územního rozvoje České republiky 2008 (dále jen „PÚR ČR 2008", pojem politika územního rozvoje dále jen „PÚR"). Obsahem ZÚR hl. m. Prahy jsou celoměstské priority a záležitosti celoměstského

významu v návaznosti na úkoly PÚR ČR 2008, zejména řešené současně v ZÚR Středočeského kraje. Této funkci odpovídá vymezování koridorů, ve kterých bude teprve dohledáváno a zpřesňováno jejich umístění a posuzování vlivů tohoto umístění na základě podrobnější ÚPD nebo dokumentace při přípravě konkrétních staveb. Není vyloučeno, že při dalším zpřesňování se dojde na základě již konkrétních údajů a s ohledem na technické řešení již konkrétní stavby k závěru, že bude vhodnější dohledávat umístění stavby mimo koridor vymezený v ZÚR, což může být důvodem jejich aktualizace. Vymezení koridoru umožňuje praktickou přípravu staveb. Bez tohoto předběžného „územního fixování" rozsáhlých a komplikovaných dopravních staveb by nebylo vůbec reálné tyto stavby připravovat.

0.4. Replika stěžovatelů

[26] Z nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, podle stěžovatelů vyplývá, že zásah orgánu státu do práva na samosprávu je možný pouze k ochraně zákona a zákonným způsobem. V případě soudního přezkumu ZÚR nejde o zásah státu do práva na samosprávu ve smyslu prosazování nějakého vlastního požadavku státu na regulaci území, ale o ochranu ústavně zaručených práv občanů na spravedlivý proces, na ochranu vlastnictví, ochranu zdraví, práva na příznivé životní prostředí apod. V tomto střetu nelze dát předem větší váhu právu na samosprávu.

[27] Stěžovatelé nepožadují testování politického přesvědčení zastupitelů. Naprostá většina návrhových bodů zpochybňuje bezvadnost podkladů, které byly předloženy k politickému rozhodnutí.

0.5. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[28] Stěžovatelé namítají, že městský soud nesprávně vymezil kritéria přezkumu napadeného OOP. V této souvislosti zpochybňují význam novely č. 303/2011 Sb. pro přezkum OOP. V návaznosti na tzv. pětikrokový algoritmus přezkumu OOP, formulovaný v dřívější judikatuře Nejvyššího správního soudu, stěžovatelé v obecné rovině vymezili, že zásada minimalizace zásahů do územního plánování a zdrženlivosti soudního přezkumu, které se váží k pátému kroku algoritmu (test proporcionality), byla městským soudem aplikována nesprávně, a rovněž není správná preference práva na samosprávu a hodnocení nezákonnosti OOP prostřednictvím vlivu na rozhodování samosprávy.

[29] Jak již bylo uvedeno v bodě [2] tohoto rozsudku, Nejvyšší správní soud se v nedávné době zabýval návrhem na zrušení jiné části (veřejně prospěšná stavba ve vymezených plochách a koridorech nadmístního významu – bod Z/504 – Mimoúrovňová křižovatka Beranka) AZÚR. Vymezil přitom základní východiska soudního přezkumu, zejména zohlednil změny, které přinesla novela č. 303/2011 Sb. a s tím související přehodnocení aplikace tzv. pětikrokového algoritmu přezkumu OOP. V rozsudku ze dne 12. 5. 2016, č. j. 6 As 174/2015 - 72, zdejší soud vyslovil následující závěry, jež jsou plně aplikovatelné také v této věci: *„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). [...] *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* [...] *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."*

[30] Městský soud v nyní projednávané věci postupoval v souladu s výše citovanými závěry, když konstatoval, že návrhové body stěžovatelů se podstatnou měrou týkají třetího kroku algoritmu (zákonnosti postupu přijímání napadeného OOP, tedy procesního hlediska) a čtvrtého kroku algoritmu (zákonnosti samotného obsahu napadeného OOP z pohledu hmotně-právního), náznakem pak pátého kroku algoritmu (proporcionality; zejm. bod 18. Návrhu). Městský soud rovněž správně zohlednil zásadu zdrženlivosti zasahování do ÚPD územních samospráv. Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem městského soudu, že v rámci návrhových bodů (a stejně tak kasačních námitek) se značně prolínají otázky hmotného a procesního práva, a proto nebylo třeba rozlišovat mezi třetím a čtvrtým krokem algoritmu. Naopak bylo na místě hodnotit zákonnost postupu přijímání napadeného OOP a zároveň zákonnost jeho obsahu.

[31] Ve vztahu k zákonnosti postupu přijímání napadeného OOP a jeho obsahu stěžovatelé namítli, že městský soud nesprávně vymezil kritéria přezkumu zákonnosti, když posouzení, zda je míra nezákonnosti OOP nezanedbatelná, vztahoval k vytváření politické vůle, a nikoli k zákonnosti postupu přijetí napadeného OOP a jeho obsahu. Podle stěžovatelů městský soud zkoumal, jak kritérium nezanedbatelné míry nezákonnosti může

ovlivnit vůli jednotlivých zastupitelů při schvalování OOP, což je nepřípustně subjektivní a restriktivní náhled.

[32] Před posouzením uvedené námitky považuje Nejvyšší správní soud za vhodné obecně charakterizovat ZÚR a jejich aktualizace, k nimž se váže otázka zákonnosti procesu jejich přijímání, obsahu, a v neposlední řadě také míra politické vůle, která se při pořizování a přijímání ZÚR či jejich aktualizace nezbytně uplatňuje.

[33] ZÚR, resp. jejich aktualizace vydávané ve formě OOP, jsou zvláštním správním aktem smíšené povahy, jenž má relativně abstraktní charakter. Jde o správní akt dílem právní, dílem odborné a ve výsledku politické povahy, který stanoví základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezí plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití a kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v jejich využití (blíže viz § 36 odst. 1 stavebního zákona). Při jejich přijímání se uplatňují postupy právní a odborné (zákonná pravidla pořizování a vydávání, odborná stanoviska a posudky, zejména v rámci VVURÚ, atp.), konečnou fázi lze označit za politickou, neboť ZÚR a jejich aktualizace schvaluje a vydává zastupitelstvo (§ 41 odst. 2 stavebního zákona).

[34] Zastupitelstvo kraje jako samosprávný orgán tak při schvalování ZÚR či jejich aktualizace (v zastoupení voličů) projevem své vůle předurčuje podobu kraje jako územně-samosprávného celku. Přitom nezbytně uplatňuje určitou míru politické vůle. Jak Nejvyšší správní soud již dříve konstatoval v rozsudku ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 - 103, publ. pod č. 2552/2012 Sb. NSS, jehož obecné závěry lze uplatnit i v této věci: *„V procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku.“* V rozsudku ze dne 2. 6. 2011, č. j. 2 Ao 3/2011 - 150, pak Nejvyšší správní soud (byť k územním plánům) konstatoval: *„Volba konkrétní podoby využití určitého území nebude výsledkem ničeho jiného, než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu* (zde ZÚR, resp. AZÚR - pozn. NSS)*, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, (...) omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky.“*

[35] Městský soud posuzoval, jaký vliv mohly mít tvrzené nezákonnosti na utváření politické vůle. Za kritéria takové míry vymezil podstatnou, nezanedbatelnou nezákonnost v procesu pořizování napadené části AZÚR či podstatný nedostatek odůvodnění záměru nezbytný pro vytvoření politické vůle a předpokladů pro kvalifikované a svobodné hlasování orgánu územní samosprávy. Jinými slovy, městský soud popsal referenční rámec přezkumu napadeného OOP přijímaného zastupitelstvem kraje a konstatoval, že vydání OOP musí předcházet zákonný postup (procesní stránka), při němž má zastupitelstvo k dispozici dostatečné a zákonem požadované podklady pro kvalifikované a v důsledku

zákonné rozhodnutí (hmotněprávní stránka). Z uvedeného je zřejmé, že onu nezanedbatelnou míru porušení městský soud vztahoval právě k zákonnosti postupu přijímání AZÚR a jejího hmotně-právního obsahu. Naopak městský soud neuvažoval způsobem předestřeným v kasační stížnosti stěžovateli, tedy že by zkoumal pouze to, jak kritérium nezanedbatelné míry nezákonnosti může ovlivnit vůli jednotlivých zastupitelů při schvalování OOP, aniž by hodnotil zákonnost AZÚR a postupu jejího přijímání.

[36] Závěr stěžovatelů, že soudy nemají povinnost přezkoumávat nezákonnost prostřednictvím vlivu na rozhodování samosprávy, je přinejmenším značně nepřesný. Je třeba rozlišovat dopady nezanedbatelné nezákonnosti OOP na veřejná subjektivní práva osob od přiměřenosti zásahu správního soudu do práva na samosprávu. V tomto ohledu lze odkázat na nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, na nějž se stěžovatelé v kasační stížnosti odkazovali, ze kterého však lze dovodit správnost postupu městského soudu, a nikoliv argumentu stěžovatelů: *„Při rozhodování o zásahu do samosprávy musí soud náležitě zvážit význam základního práva územního samosprávného celku na samosprávu na jedné straně a význam důvodů svědčících pro takový zásah na straně druhé; zásah musí být přiměřený závažnosti takových důvodů.* [...] *Požadavky vznášené Nejvyšším správním soudem vůči zastupitelstvu obce, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku uplatněnými proti územnímu plánu* (obdobně platí pro zastupitelstvo kraje a ZÚR - pozn. NSS), *nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky jsou výrazem přepjatého formalismu, který ohrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů; lze je hodnotit jako nepřípustný zásah do práva na samosprávu.“*

[37] Nejvyšší správní soud se stěžovateli dále nesouhlasí v tom, že napadené OOP je pouze dílčí změnou ZÚR hl. m. Prahy, což odůvodňuje požadavek na větší míru procesní a věcné správnosti, než při pořizování zcela nových ZÚR. Uvedené nemá oporu v žádném zákonném ustanovení. Žádné ustanovení stavebního zákona nečiní kvalitativní rozdíl mezi postupem přijímání a vydávání a obsahem ZÚR oproti jejich aktualizaci. Ani jejich podrobnost není nijak diverzifikována. Naopak z § 42 odst. 4 stavebního zákona vyplývá, že postup při pořizování a přijímání aktualizace ZÚR má být obdobný postupu pořizování a přijímání zcela nových ZÚR. Podle citovaného ustanovení se totiž při aktualizaci ZÚR na základě schválené zprávy o jejich uplatňování v měněných částech postupuje obdobně podle ustanovení § 36 až 41 stavebního zákona, s výjimkou vyhodnocení vlivů aktualizace ZÚR na udržitelný rozvoj území, které se zpracovává, jen pokud Ministerstvo životního prostředí (dále jen „MŽP“) ve stanovisku zpracovaném podle kritérií přílohy č. 8 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 EIA“), uvedlo, že má být tato aktualizace posouzena z hlediska vlivů na životní prostředí. Z uvedeného tedy naopak vyplývá, že za určitých okolností může být procedura přijetí aktualizace „jednodušší“ v tom, že se nezpracovává tzv. stanovisko SEA.

[38] Lze uzavřít, že aktualizace ZÚR tvoří s „původními“ ZÚR jeden funkční celek a v hierarchii ÚPD se jedná o správní akty téže úrovně. Nelze přijmout výklad, že by aktualizace ZÚR byla z hlediska podrobnosti, přesnosti či požadavku na míru procesní a věcné správnosti podrobnějším dokumentem. Na uvedeném nemůže nic změnit ani § 36 odst. 1 věta pátá stavebního zákona, podle něhož lze na základě aktualizace ZÚR změnit územní rezervu na plochu nebo koridor umožňující stanovené využití. Jakkoliv se tím v

určitém ohledu zpřesňuje obsah ZÚR, děje se tak na stejné úrovni hierarchie ÚPD, postupem podle stejných zákonných ustanovení a v rozsahu a podrobnosti, jaká je zákonem vyhrazena úrovni ZÚR.

[39] Stěžovatelé dále namítli, že požadavek městského soudu, aby pro každý jednotlivý návrhový bod detailně tvrdili konkrétní zásah do jejich práv, nemá oporu v zákoně. Nejvyšší správní soud se tedy byl povinen zabývat tím, zda městský soud postupoval správně, pokud při přezkumu jednotlivých návrhových bodů zkoumal, zda navrhovatelé (resp. stěžovatelé) tvrdili dotčení svých konkrétních veřejných subjektivních práv (procesní legitimace), a zda jejich práva mohla být nezákonností tvrzenou v rámci toho kterého návrhového bodu skutečně dotčena (věcná legitimace).

[40] Podle § 2 s. ř. s. poskytují soudy ve správním soudnictví ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon. 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 předmětným OOP zkrácen. Zdejší soud si je vědom toho, že podle § 101a odst. 2 s. ř. s. návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí, vydaného krajem, může podat též obec. O tento případ se ovšem v projednávané věci nejedná, neboť navrhovatele a) až h), tj. městské části hl. m. Prahy, nelze za obce ve smyslu uvedeného ustanovení považovat a v případě navrhovatelů i) až l) se jedná o obce, které se nenacházejí na území hl. m. Prahy. Podle § 101b odst. 2 s. ř. s. musí návrh kromě obecných náležitostí podání obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrno, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel OOP nebo jeho část za nezákonné. Podle § 101d odst. 1 s. ř. s. je soud při rozhodování vázán rozsahem a důvody návrhu. Z uvedeného je zřejmé, že ustanovení § 101a a násl s. ř. s. jsou normami „obrannými“, nikoliv „kontrolními“. Jejich podstatou je zajistit ochranu v případě, kdy napadené OOP (nebo jeho část) dopadá do právní sféry fyzické nebo právnické osoby, nikoliv přezkoumávat veškerou činnost veřejné správy (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, publ. pod č. 1764/2009 Sb. NSS). Jak již bylo konstatováno v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116, publ. pod č. 2215/2011 Sb. NSS: „[Ú]*spěch návrhu* (na zrušení OOP nebo jeho částí - pozn. NSS) *rozhodující měrou odvisí od toho, zda v řízení bude prokázáno, že navrhovatel skutečně – jak v návrhu tvrdil – byl na svých právech zkrácen přijatým opatřením obecné povahy. Návrh sám zákonodárce nekoncipoval jako actio popularis, ale jako nástroj k ochraně subjektivního práva. To, že návrhová (procesní) legitimace je podmíněna tvrzením o zkrácení na právech, jen předznamenává, že předpokladem úspěchu v řízení samotném (věcnou legitimací) je požadavek, aby v řízení bylo prokázáno, že k takovému ukrácení na právech skutečně došlo.*“ Konečně z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 - 644, publ. pod č. 2106/2010 Sb. NSS, plyne: „*Lze shrnout, že navrhovatelé jsou aktivně legitimováni k podání návrhu pokud tvrdí, že jsou opatřením obecné povahy dotčena jejich veřejná subjektivní práva. Nestačí námitka nezákonnosti opatření obecné povahy nebo procedury vedoucí k jeho vydání, která by nebyla spojena s konkrétním dotčením jejich právní sféry.* [...] *Tvrzení, že míra obecnosti zásad územního rozvoje vylučuje konkrétní zásah do práv dotčených osob, je nepřijatelné. V každém konkrétním případě přezkumu zásad územního*

rozvoje je nutné zkoumat reálnou míru dotčení práv adresátů tohoto aktu a vážit, zda lze tato práva efektivně ochránit v navazujících řízeních.“

[41] Z výše uvedeného je zřejmé, že soud nezkoumá zákonnost napadeného OOP bezvýjimečně (a nečinil tak paušálně ani před novelou č. 303/2011 Sb., která ještě více klade důraz na uplatnění dispoziční zásady). Aby vůbec mohla být zákonnost OOP přezkoumána, musí být navrhovatel procesně legitimován, neboť jinak by musel být návrh odmítnut [§ 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Pokud má soud poskytnout ochranu veřejnému subjektivnímu právu navrhovatele, pak je zcela na místě, pokud zákonnost OOP zkoumá právě z toho hlediska, zda napadené OOP (či proces jeho vydání) zasáhlo do konkrétního práva navrhovatele (věcná legitimace); v opačném případě by návrh na zrušení OOP byl tzv. *actio popularis*, což zákon nedovoluje, a navíc by se tím soud mohl dopustit porušení zásady zdrženlivosti soudního přezkumu OOP (viz výše). Míra obecnosti ZÚR přirozeně předurčuje, že formulace konkrétního dotčení práv navrhovatele bude jiná, než tomu bude například při přezkumu územního rozhodnutí. Nicméně navrhovatel je povinen tvrdit nejen nezákonnost napadených ZÚR či AZÚR, ale také to, jak se tvrzená nezákonnost dotýká jeho právní sféry. Ani dílčí nezákonnost tvrzená v rámci toho kterého návrhového bodu přitom nemusí bez dalšího vést ke zrušení napadeného OOP nebo jeho části. Jak již bylo uvedeno výše, k porušení zákona musí dojít v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a OOP (nebo jeho části) jako celku.

[42] Relativně obtížným úkolem je pak nalézt ideální způsob posouzení návrhu na zrušení části AZÚR, pokud Návrh podalo 18 různorodých navrhovatelů (obce, městské části hl. m. Prahy a fyzické osoby žijící v různých městských částech hl. m. Prahy), u kterých mohou být z povahy věci dotčena „různá konkrétní veřejná subjektivní práva“. Pokud měli tito navrhovatelé společného zástupce a společně uplatnili více (25) návrhových bodů, resp. okruhů argumentace, bylo by na úkor přezkoumatelnosti a přehlednosti napadeného rozsudku, pokud by městský soud výslovně ve vztahu ke každému navrhovateli a návrhovému bodu zvlášť uvedl, zda je napadené OOP v souladu se zákonem a zda jsou důvody k jeho zrušení (resp. zda vůbec je přípustné, aby ten který navrhovatel namítal každý konkrétní návrhový bod). V tomto konkrétním případě je proto podstatné, pokud z kontextu napadeného rozsudku plyne, že se městský soud procesní a věcnou legitimací navrhovatelů zabýval. Zároveň městský soud nepochybil, pokud u některých návrhových bodů zdůraznil, že není naplněn požadavek tvrzení dotčení veřejných subjektivních práv nezákonností či jinou nesprávností v té intenzitě, jež by mohla vést ke zrušení napadeného OOP. Tento přístup odráží podobu Návrhu a způsob argumentace navrhovatelů.

[43] Nadto je třeba poznamenat, že komplikovaná struktura Návrhu a jeho rozsah nejsou důvodem, aby navrhovatelé mohli rezignovat na svou povinnost tvrdit nejen nezákonnost AZÚR, ale také dotčení svých práv jednotlivými tvrzenými nesprávnostmi a nezákonnostmi. Byli to právě navrhovatelé, nikoliv městský soud, kdo byl povinen unést břemeno tvrzení a důkazní.

[44] Navrhovatelé skutečně svou argumentaci v převážné části Návrhu nespojují s tvrzením, jakým způsobem byla dotčena jejich konkrétní veřejná subjektivní práva, což bylo podstatné nejen pro posouzení procesní legitimace, ale především důvodnosti

jednotlivých návrhových bodů. Jako zástupný příklad za všechny Nejvyšší správní soud uvádí, že v bodě 12. Návrhu - Nesprávné vyhodnocení stanovisek a připomínek dotčených orgánů - navrhovatelé, z nichž ani jeden není dotčeným orgánem, ani v obecné rovině neuvádějí, jak by se tato tvrzená nezákonnost měla dotknout jejich veřejných subjektivních práv, a již vůbec nelze uvažovat o tom, že by navrhovatelé ve své argumentaci zohledňovali svou různorodost (obce, městské části, fyzické osoby). Uvedené by bylo jistě možné přičítat k tíži navrhovatelů, naopak se *a priori* nejedná o pochybení městského soudu.

[45] Lze uzavřít, že městský soud v této specifické a obtížně uchopitelné situaci postupoval správně, pokud při přezkumu jednotlivých návrhových bodů zkoumal, (i) zda navrhovatelé tvrdili dotčení svých konkrétních veřejných subjektivních práv ve vztahu ke konkrétně namítané nezákonnosti (byť to v rozsudku není vždy výslovně zdůrazněno, z jeho kontextu je zřejmé, že uvedenému městský soud dostál), a (ii) zda tvrzení stěžovatelů umožňují účelný, efektivní a zákonem předvídaný soudní přezkum a (iii) zda mohla být veřejná subjektivní práva navrhovatelů dotčena tvrzenými nezákonnostmi a jinými nesprávnostmi v míře, jež by musela vést ke zrušení napadené části AZÚR. Nejvyšší správní soud zároveň poznamenává, že argumentace v Návrhu byla mnohdy obecná a zcela nekonkrétní, a to jak ve vztahu k tvrzenému dotčení právní sféry navrhovatelů, tak k tvrzené nezákonnosti napadené AZÚR či postupu při jejím přijímání a vydání. Vypořádání jednotlivých bodů Návrhu tak bylo předznamenáno jejich kvalitou, a proto městskému soudu nelze vytýkat, posoudil-li některé argumenty navrhovatelů toliko v obecné rovině.

[46] Ze všech uvedených důvodů není námitka stěžovatelů týkající se požadavku na detailní tvrzení zásahu do jejich veřejných subjektivních práv důvodná.

1. Závažná pochybení v procesu přijímání ZÚR

a. Novelizace stavebního zákona

1.a.1. Obsah kasační stížnosti

[47] Podle stěžovatelů byla nesprávně posouzena otázka zveřejnění VVURÚ, neboť v rozporu se zněním § 37 odst. 4 stavebního zákona byl veřejnou vyhláškou zveřejněn pouze návrh AZÚR, nikoliv VVURÚ.

[48] Posouzení městského soudu, podle něhož stěžovatelé netvrdili, že by byli v procesu pořizování AZÚR zbaveni svého práva uplatnit připomínky k AZÚR a VVURÚ, jejich námitka je akademická a věcně nedůvodná, je v rozporu s dopisem adresovaným stěžovatelům, v němž bylo uvedeno, že se stěžovateli bude z důvodu novely č. 350/2012 Sb. projednáno již pouze VVURÚ. Toto tvrzení již uplatnili v Návrhu.

[49] Nezákonnost spatřují stěžovatelé rovněž v posouzení možnosti dělit projednání návrhu OOP a VVURÚ. Městský soud na jednu stranu spojuje společné projednání ZÚR a

VVURÚ (§ 37 odst. 2 stavebního zákona), posléze však dochází k závěru, že společné projednání je relativně samostatnou činností od projednání VVURÚ (a to i přesto, že část subjektů se vyjadřovala k VVURÚ a také k návrhu napadeného OOP). Novela č. 350/2012 Sb. navíc změnila okruh subjektů vyjadřujících se k VVURÚ a jejich způsob vyjadřování. Stěžovatelé tak sice měli možnost se k návrhu OOP i VVURÚ vyjádřit, neměli však možnost se k materiálům vyjádřit komplexně a reagovat na jiná podaná stanoviska a vyjádření.

1.a.2. Vyjádření odpůrce

[50] Podle odpůrce je argumentace stěžovatelů postavena na základním omylu, jehož podstatou je, že režim společného jednání slouží k uplatnění práv hypotetických adresátů přijímaného OOP. Avšak režim dle § 37 stavebního zákona je v podstatě připomínkové řízení veřejné správy garantující, že celek, který je předáván do dalších fází projednání, splňuje požadavky kladené státní správou. Jedná se o garanci zákonného rámce skrze dohled dotčených orgánů, nikoliv o řešení věcných otázek. Proces podle § 37 stavebního zákona má vytvořit návrh, tedy výchozí vyjednávací pozici a zákonný rámec, v němž se má ubírat následná diskuze, nikoliv ZÚR jako takové. Proces je sice otevřen občanům, resp. komukoliv, důvodem však není garance možnosti uplatnění práv, ale otevření diskuze široké veřejnosti.

[51] Nástroje, kterými se uplatňují věcné návrhy, tedy připomínky a námitky, jsou předvídány v řízení o ZÚR podle § 39 stavebního zákona. Namítané procedurální chyby tedy nemohly jakkoliv vstoupit do práv stěžovatelů, neboť proces podle § 37 stavebního zákona neslouží k ochraně namítaných práv. Stěžovatelé měli právo vyjádřit se k materiálům komplexně v režimu podle § 39 stavebního zákona. Stěžovatelé měli možnost reagovat na stanoviska a vyjádření; pokud se tyto nepromítly do návrhu AZÚR pojednávaného v režimu § 39 stavebního zákona, nebyl důvod se k nim vyjadřovat.

1.a.3. Replika stěžovatelů

[52] Podle stěžovatelů stavební zákon nerozlišuje mezi připomínkou či námitkou podle § 37 a podle § 39 stavebního zákona. Stěžovatelé nesouhlasí s tím, že do jejich práv může být zasaženo, pouze pokud je cílem nebo důvodem daného procesu (v rámci pořizování a přijímání AZÚR) uplatnit práva stěžovatelů. Tvrzení, že řízení podle § 37 a podle § 39 stavebního zákona mají odlišný smysl a cíl, nemá oporu v zákoně, pro což svědčí i to, že pokud je návrh ZÚR změněn po veřejném projednání dle § 39 stavebního zákona, vrací se znovu pouze k veřejnému projednání (§ 39 stavebního zákona), a nikoliv až ke společnému jednání (§ 37 stavebního zákona).

1.a.4. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[53] Nejvyšší správní soud konstatuje, že argumentace stěžovatelů je velmi obecná a formalistická. Stěžovatelé v Návrhu ani kasační stížnosti neuvedli žádné konkrétní tvrzení, jakým způsobem mělo být zasaženo do jejich veřejných subjektivních práv (ani obecně, natož pak ve vztahu k tomu, že stěžovatelé jsou obce, městské části hl. m. Prahy a fyzické osoby, jejichž práva jsou z povahy věci odlišná). Jinými slovy, stěžovatelé

věcně neuvedli nic relevantního pro posouzení míry pochybení odpůrce, jejíž překročení by mělo vést ke zrušení napadené části AZÚR. Jak správně podotkl již městský soud, namítaná pochybení a nezákonnosti se práv stěžovatelů nemohla dotknout, neboť ani jeden z nich není subjektem, jehož by se týkaly specifické činnosti související s rozporovaným postupem podle § 37 odst. 3 a 6 stavebního zákona (práva stěžovatelů podle stavebního zákona ve znění před novelou a podle § 37 odst. 4 stavebního zákona byla odpůrcem respektována; podrobněji níže). Městský soud se s argumentací stěžovatelů přesto vypořádal a zdejší soud se s jeho posouzením ztotožňuje.

[54] Není pravdou, že veřejná vyhláška s podtitulem „Oznámení o zveřejnění návrhu aktualizace č. 1 a projednání vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území Zásad územního rozvoje hlavního města Prahy“ (dále jen „Veřejná vyhláška“), vydaná odpůrcem podle § 37 odst. 4 stavebního zákona, je v rozporu s dopisem ze dne 29. 3. 2013 adresovaným městským částem a sousedním obcím. Nelze přisvědčit ani tvrzení stěžovatelů, že jejím prostřednictvím nedošlo ke zveřejnění VVURÚ.

[55] Již městský soud obsáhle vyložil (viz s. 84 a 85 napadeného rozsudku), že ve smyslu čl. II bodu 7. přechodných ustanovení novely č. 350/2012 Sb. se podle znění stavebního zákona před novelou dokončí započaté a neukončené dílčí ucelené kroky v rámci procesu ZÚR, jež se mohou jevit relativně samostatnými. *A contrario* se podle stavebního zákona ve znění po novele č. 350/2012 Sb. postupuje u dalších činností, které byly započaty po účinnosti novely. K věcně shodné argumentaci, kterou uplatňují stěžovatelé, se již zdejší soud vyjádřil v rozsudku ze dne 12. 5. 2016, č. j. 6 As 174/2015 - 72, přičemž uvedené závěry lze plně aplikovat také v nyní projednávané věci: *„*[N]*ovela 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.*“ Bylo by v rozporu se smyslem a účelem procesu pořizování návrhu ZÚR, pokud by byl považován za nezákonný postup odpůrce, který zopakoval některé dílčí úkony, aby garantoval uplatnění vyššího standardu práv subjektů a veřejnosti při projednání návrhu ZÚR a VVURÚ, než jaký poskytovala úprava před novelou č. 350/2012 Sb.

[56] Veřejná vyhláška byla zveřejněna na úředních deskách Magistrátu hl. m. Prahy a jednotlivých městských částí. Informovala, že návrh AZÚR včetně VVURÚ je vystaven

k nahlédnutí na Magistrátu a elektronicky na adrese www.praha.eu. Součástí veřejné vyhlášky bylo rovněž poučení, že podle § 37 odst. 4 stavebního zákona může každý k návrhu AZÚR včetně VVURÚ uplatnit připomínky a subjekty podle § 37 odst. 6 stavebního zákona též vyjádření. To, že VVURÚ bylo skutečně zveřejněno společně s návrhem AZÚR, nelze zpochybnit tím, že ve veřejné vyhlášce není explicitně uvedeno „tímto se oznamuje zveřejnění VVURÚ", čehož se stěžovatelé zřejmě dovolávají. Takový požadavek nemá oporu v zákoně a lze jej označit za absurdní.

[57] Stěžovatelé dále namítli nezákonnost posouzení možnosti dělit projednání AZÚR a VVURÚ. Podle názoru stěžovatelů městský soud posoudil projednání AZÚR a VVURÚ jako společný proces, ale v jiných částech rozsudku těmto postupům přisuzuje samostatnou povahu. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatelé (opětovně) dezinterpretují, co uvedl městský soud. Ten pouze srozumitelným způsobem popsal změny, které přinesla novela č. 350/2012 Sb. do činností a postupů podle § 37 stavebního zákona (blíže viz s. 84 až 85 napadeného rozsudku). Stěžovatelé ostatně nijak nespecifikovali, jakým způsobem by mohlo vypadat jejich „komplexní vyjádření k AZÚR a VVURÚ", o které měli být připraveni, ani z jakého důvodu by porušení jejich práv mělo být natolik podstatné, že by mělo vést ke zrušení napadené části AZÚR. Nejvyšší správní soud žádné takové podstatné porušení neshledal.

[58] Ze všech uvedených důvodů nejsou námitky stěžovatelů důvodné.

b. Chybějící přílohy na elektronické adrese

1.b.1. Obsah kasační stížnosti

[59] Podle stěžovatelů se § 20 stavebního zákona, na nějž odkázal městský soud, vztahuje toliko na návrh zadání ÚPD; na postup odpůrce se vztahuje § 37 odst. 3 stavebního zákona. Stěžovatelé se oproti městskému soudu domnívají, že zveřejnění pouze části materiálů na webovém rozhraní je porušením povinnosti doručit návrh AZÚR a VVURÚ podle § 37 odst. 3 stavebního zákona. Podmínky doručení jsou upraveny v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád"). Navíc zveřejnění dvou rozdílných materiálů může být matoucí. K důkazu snímky zobrazovacího rozhraní stěžovatelé odkázali na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 9. 2010, č. j. 9 Ao 3/2010 - 56, a uvedli, že navrhovali prokázat obsah webových stránek jejich archivovanými verzemi.

1.b.2. Vyjádření odpůrce

[60] Podle odpůrce nebyla uvedená skutková tvrzení stěžovateli doložena. Snímky obrazovek předložené stěžovateli byly zcela neprůkazné. Otázka řešená Nejvyšším správním soudem v citovaném rozsudku a v nyní projednávané věci je jiná, neboť v citované věci rozhodoval Nejvyšší správní soud v prvním stupni, a byl tak oprávněn řešit skutkové otázky. Tak tomu v nyní projednávané věci není, neboť v řízení o kasační stížnosti je kasační soud až na výjimky vázán skutkovými zjištěními soudu prvého stupně. Podle odpůrce je třeba trvat na tom, aby stěžovatelé byli v případě pochybností schopni prokázat svá skutková tvrzení nade vší pochybnost; z ničím nepodloženého tvrzení nelze vycházet. Odpůrce se ztotožňuje s posouzením městského soudu, podle něhož případná

vada, která nebyla skutkově doložena a která ani netvrdí nepřístupnost dokumentů (příloh) v sídle pořizovatele, nevstupuje do práv stěžovatelů.

1.b.3. Replika stěžovatelů

[61] Stěžovatelé nesouhlasí s tím, že by relevantně nedoložili svá skutková tvrzení. Jsou to správní orgány, kdo je povinen prokázat skutkový stav, u dotčených osob postačí, pokud nesplnění těchto požadavků namítnou. Stěžovatelé své procesní povinnosti tvrzení a označení důkazů dostáli tím, pokud tvrdili, že přílohy nebyly na webovém rozhraní přítomny, a označili důkaz k prokázání svého tvrzení (elektronickou archivaci).

1.b.4. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[62] V nyní projednávané věci není sporné, že veřejná vyhláška byla vyvěšena na úřední desce Magistrátu hl. m. Prahy (jakož i úředních deskách sousedních obcí a městských částí hl. m. Prahy), ani že v ní byly vymezeny dva způsoby, kterými byly AZÚR a VVURÚ vystaveny k nahlédnutí, a to v sídle odpůrce a v elektronické podobě na internetové adrese www.praha.eu. Stěžovatelé v Návrhu toliko tvrdili, že na elektronické adrese chyběly některé přílohy VVURÚ - konkrétně výkresy kumulativních a synergických vlivů č. 1 - 5. Stěžovatelé měli patrně na mysli obsah výkresů, které jsou součástí správního spisu, konkrétně přílohy č. 8 VVURÚ - Výkresy kumulativních a synergických vlivů, označené jako A až E.

[63] Nejvyšší správní soud poukazuje na svou ustálenou judikaturu týkající se zveřejňování ÚPD. Z té vyplývá, že pokud se navrhovatelé mohli podrobně seznámit s návrhem ÚPD a uplatnit tak včas své podání (námitky, připomínky), lze uzavřít, že i kdyby tvrzené nedostatky zveřejnění byly skutečně dány, nepředstavovalo by to podstatné porušení procesních předpisů, které by mělo vliv na práva navrhovatelů a jež by muselo vést ke zrušení napadeného OOP (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2008, č. j. 6 Ao 1/2008 - 86, ze dne 4. 8. 2010, č. j. 6 Ao 3/2010 - 120, a ze dne 2. 9. 2010, č. j. 1 Ao 3/2010 - 161, publ. pod č. 2186/2011 Sb. NSS).

[64] Jak správně uvedl již městský soud v napadeném rozsudku, stěžovatelé pouze konstatovali nezveřejnění výše specifikovaných výkresů v elektronické podobě, aniž by uvedli jakékoliv konkrétní dotčení svých práv. I pokud by výkresy nebyly zveřejněny v elektronické podobě na webové stránce odpůrce (čímž by se odpůrce mohl dopustit porušení zákona), mohli se stěžovatelé s obsahem těchto příloh seznámit v sídle odpůrce. Nadto, jak plyne z obsahu správního spisu (zejm. z návrhu vypořádání připomínek), namítaná vada stěžovatelům nebránila v uplatnění obsáhlých připomínek, které se mj. týkaly také kumulativních a synergických vlivů, horninového prostředí a nadlimitní hlukové zátěže. Je tedy zřejmé, že stěžovatelé měli možnost seznámit se s obsahem výkresů, což také učinili, neboť jinak by nemohli uplatnit konkrétní připomínky (a následnou podrobnou argumentaci v Návrhu) týkající se problematiky zakreslené ve výkresech.

[65] Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem shledal námitku stěžovatelů nedůvodnou, neboť i pokud by existovaly tvrzené nedostatky, nezakládala by tato

skutečnost vadu, která mohla mít vliv na zákonnost procesu pořizování AZÚR. Za takové situace by bylo nadbytečné, aby městský soud prováděl další dokazování obsahem snímků zobrazovacího rozhraní webových stránek.

[66] S ohledem na odkaz na § 20 stavebního zákona učiněný městským soudem v napadeném rozsudku, jehož aplikaci v nyní projednávané věci stěžovatelé rozporují, považuje Nejvyšší správní soud za nezbytné pojednat blíže o jeho obsahu a vztahu k souvisejícím ustanovením. Ust. § 20 stavebního zákona, nadepsané jako „zveřejňování písemností", s účinností novely č. 350/2012 Sb. zní: *„(1) Příslušný správní orgán musí veřejnosti a dotčeným orgánům zajistit možnost seznámit se s návrhy zadání územně plánovací dokumentace nebo zprávy o jejím uplatňování ode dne vyvěšení veřejné vyhlášky. (2) Písemností se rozumí i výkresy, schémata a jiná zobrazení."* Důvodová zpráva k novele č. 350/2012 Sb. a citovanému ustanovení konstatuje: *„Novela odstraňuje neodůvodněné odchylky od obecné úpravy doručování písemností, která je obsažena ve správním řádu.* [...] *Obecná úprava obsažená ve správním řádu se vztahuje i na doručování písemností na úseku územního plánování. Správní řád upravuje vyvěšování opatření obecné povahy a jeho návrhu, úprava ve stavebním zákonu se výslovně vztahuje i na další písemnosti v průběhu pořizování územně plánovací dokumentace. Rozsáhlé písemnosti v rámci pořizování a vydávání územně plánovacích dokumentací nebo vymezení zastavěného území (zejména výkresy v nich obsažené) nelze vždy v celém rozsahu vyvěšovat na „fyzické" úřední desce. Nestanoví-li stavební zákon jinak, použije se proto správní řád, podle něhož na úřední desce postačí vyvěsit pouze některé základní údaje o takové písemnosti; oproti dřívější úpravě se však písemnost zveřejňuje způsobem umožňujícím dálkový přístup vždy v celém rozsahu. Pořizovatel je povinen umožnit každému seznámit se s návrhem zadání územně plánovací dokumentace, návrhem této dokumentace nebo zprávy o jejím uplatňování, a to jak po dobu jejich projednávání, tak i kdykoliv později. Úprava nahlížení do spisu se řídí správním řádem."*

[67] Zatímco § 20 odst. 1 stavebního zákona hovoří pouze o povinnosti ve vztahu k *návrhu zadání* ÚPD, důvodová zpráva výslovně zmiňuje také písemnosti týkající se následující fáze pořizování a přijímání, a sice *návrh* ÚPD jako takový. Zákonodárce se zde zřejmě dopustil nedůslednosti, v důsledku čehož vyvstává otázka, zda se § 20 odst. 1 stavebního zákona uplatní toliko pro *zadání návrhu* ÚPD, nebo i další písemnosti ve věcech územního plánování, kam spadá též *návrh* ÚPD.

[68] Ustanovení § 20 odst. 1 stavebního zákona ve znění před novelou č. 350/2012 Sb. se týkalo *veškerých písemností ve věcech územního plánování*, tedy *návrhu zadání* a rovněž *návrhu* ÚPD jako takového. Úmysl zákonodárce vyjádřený v důvodové zprávě rovněž naznačuje, že citované ustanovení se má týkat nejen *návrhu zadání*, ale též samotného *návrhu* ÚPD. S užitím logického, historického a teleologického výkladu tak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že § 20 odst. 1 stavebního zákona, navzdory jeho doslovnému znění, se aplikuje na veškeré písemnosti ve věcech územního plánování, ledaže by ze stavebního zákona výslovně plynulo jinak.

[69] Ustanovení § 20 odst. 1 stavebního zákona stanoví povinnost příslušného správního orgánu *zajistit* veřejnosti a dotčeným orgánům *možnost seznámit se* s písemnostmi ve věcech územního plánování. Ustanovení § 37 odst. 3 stavebního zákona stanoví povinnost správního orgánu *doručit* návrh ZÚR a VVURÚ veřejnou vyhláškou. Nestanoví-li stavební

zákon jako *lex specialis* jinak, řídí se doručování návrhu ZÚR a VVURÚ správním řádem (§ 25, § 172 odst. 1, 2 správního řádu).

[70] Odpůrce dostál svým povinnostem podle § 37 odst. 3 stavebního zákona, neboť návrh AZÚR a VVURÚ doručil veřejnou vyhláškou, o čemž není sporu. Povinnost podle § 20 odst. 1 stavebního zákona naplnil tím, že návrh AZÚR a VVURÚ vystavil ve svém sídle a na internetové adrese www.praha.eu. Způsob zveřejnění v této věci přitom obstojí i ve světle požadavků § 172 odst. 2 správního řádu, podle něhož není-li vzhledem k rozsahu návrhu možno zveřejnit jej na úřední desce v úplném znění, musí být na úřední desce uvedeno, o jaké OOP jde, čích zájmů se přímo dotýká a kde a v jaké lhůtě se lze s návrhem seznámit; úplné znění návrhu musí být i v takovém případě zveřejněno způsobem umožňujícím dálkový přístup [k posouzení a (i)relevanci tvrzeného nezveřejnění výkresů v elektronické podobě viz výše].

[71] Nejvyšší správní soud uzavírá, že odpůrce při zveřejnění návrhu AZÚR a VVURÚ a plnění povinnosti umožnit veřejnosti a dotčeným orgánům seznámit se s dokumentací nepochybil v takové míře, která by musela vést ke zrušení napadené části AZÚR.

c. Výzva k podávání připomínek pouze k VVURÚ

1.c.1. Obsah kasační stížnosti

[72] Podle stěžovatelů a) až h) není pravdou, že by před účinností novely č. 350/2012 Sb. neměli právo vyjádřit se k návrhu ZÚR. Uvedené oprávnění vyplývá z § 25b odst. 2 obecně závazné vyhlášky č. 55/2000 Sb. hl. m. Prahy, kterou se vydává Statut hlavního města Prahy (dále jen „Statut hl. m. Prahy“). Obdobné oprávnění upravuje také § 89 odst. 1 písm. d) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze (dále jen „zákon o hl. m. Praze“). Umožněním vyjádřit se pouze ke změněnému VVURÚ byla stěžovatelům odňata možnost vyjádřit se alespoň jednou k AZÚR se znalostí podkladů, tedy VVURÚ.

1.c.2. Vyjádření odpůrce

[73] Podle odpůrce bylo stěžovatelům umožněno vyjádřit se k návrhu AZÚR a poté k VVURÚ. Statut hl. m. Prahy negarantuje právo vyjádřit se současně k oběma částem najednou. Odpůrce odkázal na svou argumentaci v bodě 1.a.2. a dodal, že namítaná nezákonnost není specifikována v tom směru, do jaké míry se týká konkrétních věcných práv stěžovatelů.

1.c.3. Replika stěžovatelů

[74] Stěžovatelé odmítají jako neudržitelný postup projednávání, kdy se nejdříve vyjadřovali k záměru a až potom k VVURÚ, ale již bez možnosti se vyjádřit k záměru. Ust. § 37 odst. 2 a 3 stavebního zákona předpokládá, že se vždy společně projednávají a připomínkují jak návrh ZÚR, tak VVURÚ. Stěžovatelům měl být současně předložen k připomínkám i návrh AZÚR.

1.c.4. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[75] Nejvyšší správní soud předně odkazuje na posouzení uvedené v bodě 1.a.4. (zejména body [55] až [57]).

[76] Stěžovatelům a) až h) lze přisvědčit v tom, že § 89 odst. 1 písm. d) zákona o hl. m. Praze jim garantuje právo vyjádřit se k návrhu ÚPD hl. m. Prahy a § 25b odst. 2 Statutu hl. m. Prahy jim zakládá právo na uplatnění připomínek do 30 dnů od konání společného jednání k návrhu ZÚR. Těchto ustanovení se však stěžovatelé a) až h) v Návrhu nedovolávali. Proto nelze městskému soudu vyčítat, pokud se výslovně zaobíral toliko relevantními ustanoveními stavebního zákona, z nichž právo těch stěžovatelů, kteří jsou městskými částmi hl. m. Prahy, na vyjádření a připomínkování návrhu AZÚR a VVURÚ skutečně nevyplývá. Nadto zdejší soud opětovně zdůrazňuje, že navrhovateli jsou nejen městské části, ale i fyzické osoby a obce, jichž se tato právní úprava nedotýká.

[77] Výše citovaná ustanovení přitom nejsou v rozporu se zněním § 37 stavebního zákona ve znění před a ani po novele č. 350/2012 Sb. Tato se naopak doplňují a jejich znění vedle sebe obstojí. Žádné z nich stěžovatelům nezakládá právo na opakované vyjádření k AZÚR a VVURÚ způsobem, jakého se stěžovatelé domáhají. Z toho, že odpůrce zopakoval, resp. provedl některé kroky podle § 37 stavebního zákona, aby dostál vyššímu standardu práv některých subjektů a veřejnosti po novele č. 350/2012 Sb., nelze dovozovat právo stěžovatelů a) až h) na opakované vyjadřování a připomínkování návrhu AZÚR. Možnost vyjádřit se k VVURÚ stěžovatelům dána byla (viz veřejná vyhláška a dopis ze dne 29. 3. 2013) a k AZÚR jako takové se vyjádřili v souvislosti s „prvním“ společným jednáním v červenci roku 2012, což je nesporné. Jak správně uvedl již městský soud, smyslem společného jednání a následujících procesů je otevřít návrh ZÚR či její aktualizace a VVURÚ pokud možno změnám, jejichž cílem je zkvalitnění dokumentace, nikoliv tyto procesy donekonečna opakovat.

[78] Námitka stěžovatelů je tedy nedůvodná.

d. Proces posuzování vlivů na životní prostředí - EIA

1.d.1. Obsah kasační stížnosti

[79] Podle stěžovatelů odpůrce zvažoval a výslovně argumentoval výsledky procesu posuzování vlivů záměru na životní prostředí (dále jen „EIA“) podle zákona EIA při výběru konkrétních variant i přes to, že varianty by měly být posuzovány právě při přijímání napadeného OOP. Tím dochází k argumentaci kruhem, neboť proces EIA zvažuje při hodnocení variant obsah ÚPD a ta naopak zvažuje varianty z procesu EIA a nižší úrovně ÚPD (např. str. 176 VVURÚ). V návaznosti na názor městského soudu o nezávaznosti procesu EIA pro AZÚR stěžovatelé tvrdí, že nelze schválit nový územní plán hl. m. Prahy bez porušení jedné ze závazných podmínek AZÚR, a to přebírat závěry EIA (doporučující regionální variantu), přičemž závazné vymezení koridorů v AZÚR plánuje základní variantu. Podle stěžovatelů je napadené OOP nezákonné pro svou vnitřní rozpornost.

1.d.2. Vyjádření odpůrce

[80] Podle odpůrce stěžovatelé svou dosavadní argumentaci formulují nově. Podstatou argumentace stěžovatelů je, že AZÚR na jedné straně předpisuje trasování SOKP zvolenou trasou a současně stanoví povinnost na všechny záměry vyhotovit EIA či posouzení vlivů koncepce na životní prostředí (dále jen „SEA“). S ohledem na to, že jeden ze starých procesů EIA doporučil (nikoliv výhradně) jinou variantu, spatřují stěžovatelé v AZÚR vnitřní rozpornost.

[81] Rozpor je však vytvořen uměle. Povinnost vycházet z EIA či SEA neznamená nezbytně vycházet z jedné podmínky, která byla stanovena před více než deseti lety. Procesy EIA a SEA nejsou neměnné a neopakovatelné a v této věci by i bylo záhodno je zopakovat. Pokud je v napadeném OOP stanovena podmínka pro realizaci záměru, jež je fakticky nesplnitelná (což si odpůrce nemyslí), není to důvod nezákonnosti OOP, ale překážkou realizace takového záměru. Tento důsledek je však zcela zákonný, neboť stanovení podmínek z logiky věci musí připouštět také variantu, že tyto nebudou splněny, a záměry tak nebudou realizovány. Posouzení městského soudu je v tomto ohledu zcela správné. Ani v tomto případě stěžovatelé nespecifikovali dotčení svých konkrétních věcných práv.

1.d.3. Vyjádření ŘSD

[82] Podle ŘSD nelze zaměňovat procesy SEA a EIA. Pro VVURÚ, jehož součástí je proces SEA, byly přebírány závěry z procesu EIA v podrobnosti, kterou vyžadují ZÚR, s ohledem na skutečnost, že může dojít ke změně záměru a proces EIA by byl veden znovu. I v případě, že proces EIA proběhl před schválením ZÚR, resp. AZÚR, musí být proces EIA dokládaný v územním řízení s nimi v souladu, jinak nelze vydat územní rozhodnutí. Městský soud tak zcela správně posoudil, že v procesu přijímání AZÚR nelze zohlednit jakákoliv, natož konkrétní stanoviska EIA ke konkrétním dílčím záměrům.
[83] Pro objasnění je třeba připomenout, že u SOKP byla zdánlivá neposloupnost jednotlivých procesů způsobena historickým vývojem přípravy a v průběhu měnícími se právními předpisy. V nadřazené dokumentaci, Územním plánu rajonu Pražské - středočeské aglomerace, 2. doplněk, pořízeném MH ČR v září 1995 a vydaném nařízením vlády č. 260/1995 Sb., nebyl požadavek na posouzení vlivů na životní prostředí. SOKP je zakotven v Územním plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy, schváleném dne 9. 9. 1999 usnesením ZHMP č. 10/10/05, což znamená, že v ÚPD byl zakotven již před působností „nového“ stavebního zákona z roku 2006, který uložil povinnost pořídit ZÚR a zpracovat VVURÚ včetně SEA. Nelze tedy dovozovat porušení zákona, jak to činí stěžovatelé.

[84] AZÚR vymezuje z hlediska zákonných požadavků jednotlivé koridory, jež byly posouzeny v rámci VVURÚ, což je v souladu s platnou legislativou (stavebním zákonem a zákonem EIA). Lokalizace vlivů navrhovaných koridorů je součástí výkresové části Přílohy č. 8 VVURÚ a obrazové a textové části VVURÚ. Podkladem VVURÚ byly odborné studie (zejm. akustická, rozptylová, hodnocení zdravotních rizik a hodnocení NATURA 2000). Jednoznačně lze potvrdit názor městského soudu, že v procesu přijímání AZÚR neměla být zohledňována jakákoliv konkrétní stanoviska EIA ke konkrétním dílčím záměrům.

1.d.4. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[85] Argumentace stěžovatelů předestřená v rámci tohoto bodu je značně nekoncepční. Aby bylo vůbec možné uchopit její podstatu, je nezbytné vycházet z toho, co bylo uvedeno v Návrhu. Stěžovatelé mj. namítali, že na stavbu částí SOKP již byla v minulosti vydána stanoviska EIA, což je v rozporu s logickou návazností procesů územního plánování, neboť nejprve je třeba vymezit koncepci ve vyšší ÚPD (zde na úrovni ZÚR) a provést hodnocení SEA. Na to v kasační stížnosti stěžovatelé navazují a konstatují, že dochází k argumentaci kruhem, neboť proces EIA zvažoval při hodnocení variant záměru obsah ÚPD (ZÚR), přičemž ta argumentuje zvážením variant, které proběhlo v procesu EIA. V souvislosti s tím stěžovatelé v kasační stížnosti doplňují úvahu, že nový územní plán hl. m. Prahy nelze schválit, aniž by byla porušena jedna ze závazných podmínek napadeného OOP, která stanoví povinnost přebírat závěry EIA. Stanoviska EIA vydaná pro část SOKP totiž doporučují regionální variantu, zatímco napadené OOP plánuje základní variantu.

[86] Jakkoliv je argumentace stěžovatelů v Návrhu a kasační stížnosti formulována odlišným způsobem, její podstata v obou případech tkví především v hodnocení otázky, zda je možné při pořizování AZÚR, zejména pak v rámci VVURÚ a procesu SEA (posouzení *koncepce*), brát v úvahu obsah stanovisek EIA dříve vydaných pro konkrétní *záměry* v území, jehož se AZÚR týká.

[87] K obdobné otázce se již Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 12. 5. 2016, č. j. 6 As 174/2015 - 72, následovně: *„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.“*

[88] Lze shrnout, že nižší ÚPD, a tedy ani stanoviska EIA vydávaná pro konkrétní záměry v řešeném území, nejsou při pořizování ZÚR či jejich aktualizace závazné. AZÚR však musí z povahy věci reagovat na objektivní podobu území, a tedy brát v úvahu záměry,

které byly již dříve předmětem určitých (zejména faktických) procesů. Nemůže být bez dalšího vadou, pokud je při pořizování AZÚR a zpracování související dokumentace (VVURÚ, stanovisko SEA), přihlédnuto k výsledkům již proběhnuvších procesů (např. EIA), jakkoliv tyto nejsou závazné. Takový postup je naopak s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem logický a odpovídá smyslu a účelu právní regulace územního plánování a ochrany životního prostředí (pro úplnost srov. bod [287] tohoto rozsudku).

[89] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem městského soudu, podle něhož je podstatné, že návrh AZÚR byl doprovázen VVURÚ, v němž je zapracováno komplexní posouzení vlivů, včetně synergických a kumulativních vlivů, a výsledek byl podroben procesu SEA. Napadené OOP nemůže být shledáno nezákonným pouze proto, že byly („nezávazným způsobem“) vzaty v úvahu výsledky dřívějších procesů EIA pro jednotlivé záměry v řešeném území.

[90] Odpůrce ani městský soud se nedopustili argumentace kruhem, jak mylně uváděli stěžovatelé. Ze skutečnosti, že historicky bylo pro určitou podobu záměru vydáno stanovisko EIA, jež bylo zohledněno (nikoliv však jako závazný podklad) při pořizování ZÚR, nelze bez dalšího dovodit, že totéž stanovisko EIA bude závazným podkladem pro povolení konkrétního záměru v budoucnu. V této souvislosti nelze opomíjet, že proces EIA není neměnný a lze jej za splnění zákonem stanovených podmínek opakovat (někdy tak dokonce být učiněno musí - srov. § 9a odst. 4 zákona EIA).

[91] Ze všech uvedených důvodů nejsou námitky stěžovatelů důvodné.

e. Chybějící podklad

1.e.1. Obsah kasační stížnosti

[92] Stěžovatelé označili posouzení tohoto bodu městským soudem za věcně nesprávné. Podle stěžovatelů neobsahuje odůvodnění na s. 67 AZÚR ve svém výčtu ani jeden konkrétní dokument, který by obsahoval posouzení variant. K některým konkrétním dokumentům či argumentům použitým na str. 67 a násl. odůvodnění AZÚR stěžovatelé uvádí, že nejsou pro napadené OOP závazné, neposuzují varianty či nejsou právně relevantní. Stěžovatelé v návaznosti na posouzení městského soudu, že odůvodnění AZÚR se samostatně věnuje také regionální variantě, uvádí, že AZÚR opět odkazuje na nižší ÚPD, dopravní účinnost a kartogramy jsou věcně nesprávné, VVURÚ se soustředí na posouzení a srovnání tzv. nulové a aktivní varianty - základní řešení, jediné skutečné variantní řešení problému dopravy je aktivní varianta - variantní řešení, přičemž docházejí k závěru, že VVURÚ neobsahuje porovnání variant. Podle stěžovatelů je tak ztracené Multikriteriální a environmentální hodnocení variant JVK, JVD, JVR, kolektiv zpracovatelů, 1995 (dále jen „Multikriteriální hodnocení“), skutečně jedinou analýzou variant v celém seznamu podkladů, jež se zaobírala konkrétním posouzením variant trasování SOKP v jihovýchodní části Prahy.

1.e.2. Vyjádření odpůrce

[93] Podle odpůrce je záměr vedení trasy SOKP odůvodněn, jak je rozebráno v jiných částech napadeného rozsudku. Stěžovatelé vlastně připouštějí, že existují pádné důvody pro trasování SOKP současnou zvolenou variantou, nicméně pokud existují, tak existovaly pouze v jediném dokumentu, který je ztracen. Absence ztraceného podkladu však nevyvolává nezákonnost napadeného OOP, neboť to je dostatečně odůvodněno samo o sobě. Ani v tomto bodě stěžovatelé nespecifikují, do jaké míry se tvrzená nezákonnost dotýká jejich konkrétních věcných práv.

1.e.3. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[94] Také u této námitky musí Nejvyšší správní soud konstatovat, že je obtížně uchopitelná a její podstata je oproti Návrhu významně změněna. Proto je obtížné posoudit, do jaké míry, zda vůbec a čím vlastně měli být stěžovatelé dotčeni na svých veřejných subjektivních právech. Již z uvedeného lze dojít k závěru, že tvrzená nezákonnost není sto založit důvod pro zrušení napadené části AZÚR.

[95] V Návrhu stěžovatelé poukazovali na skutečnost, že se neměli možnost seznámit s Multikriteriálním hodnocením, přestože je jedinou analýzou variant trasování SOKP v jihovýchodní části Prahy. Na tuto námitku reagoval městský soud tak, že není sporu o tom, že Multikriteriální hodnocení v hmotné podobě neexistuje (z důvodu jeho ztráty), avšak rozhodně nebylo jediným dokumentem, který se zabýval variantami trasování SOKP (ať již jihovýchodní či severozápadní části). Konkrétně městský soud odkázal na s. 67 a násl. odůvodnění AZÚR, v němž je podrobně vylíčeno, že trasování SOKP bylo v minulosti předmětem mnoha prověřování a posuzování, mj. v Multikriteriálním hodnocení. Jeho výsledky byly převzaty do zapracování souborného stanoviska ke konceptu územní prognózy VÚC Pražského regionu. Z tohoto konceptu bylo vycházeno při pořizování a vydávání následné ÚPD (územního plánu hl. m. Prahy). ZÚR hl. m. Prahy schválené v roce 2011 stabilizovaly stejnou trasu SOKP, která byla vybrána mj. na základě Multikriteriálního hodnocení, jak vyplývá ze vzájemných souvislostí odkazovaných dokumentů. AZÚR tedy potvrzuje v přímé návaznosti na uvedené ÚPD a jejich podklady vybranou trasu SOKP. To ovšem samo o sobě neznamená, že v AZÚR nebyly hodnoceny varianty trasování SOKP; jedná se především o popis, jak bylo k možnému trasování SOKP přistupováno v rámci územního plánování časově předcházejícího AZÚR. Pokud je v části AZÚR citované městským soudem uvedeno, že AZÚR „*navrhuje koridor Pražského okruhu (Silničního okruhu kolem Prahy) v trase, která je vymezena v platných podrobnějších územně plánovacích dokumentacích*“, nelze v tom *a priori* spatřovat nezákonnost napadeného OOP (k tomu podrobně v bodě 1.d.4., zejm. body [87] a [88]). Totéž platí i pro další z podkladů a procesů, byť se týkaly podrobnější ÚPD, než je úroveň ZÚR, na které odpůrce odkazoval v části odůvodnění AZÚR citované v napadeném rozsudku.

[96] Pokud stěžovatelé v kasační stížnosti v bodě 1.e. argumentují tím, že posouzení variant ve VVURÚ je věcně nesprávné a uvádějí jakési obecné hodnocení některých částí VVURÚ, vede to Nejvyšší správní soud ke dvěma závěrům. Zaprvé, není pravdou, že by nebyly hodnoceny varianty trasování SOKP, jak plyne z již uvedeného, neboť sami stěžovatelé, byť velmi obecně, s provedeným hodnocením polemizují. Zadruhé, Nejvyšší správní soud postrádá bližší logickou souvislost a nosný bod argumentace, jíž se stěžovatelé

snaží prokázat nezákonnost v podobě chybějícího podkladu. Multikriteriální hodnocení stěžovatelé prezentují jako jakousi alfu a omegu správnosti procesu pořizování AZÚR, bez které nemůže být postup zákonný, následně však hodnotí ostatní podklady, na jejichž základě vystavěl odpůrce velmi podrobné odůvodnění procesu prověřování a posuzování variant vedení SOKP. Již způsob, jakým stěžovatelé argumentují, vede k závěru, že obsah Multikriteriálního hodnocení, navíc promítnutý do dalších dokumentů, z nichž AZÚR vychází (viz výše), není jediným podkladem, z něhož bylo možné při pořizování AZÚR a hodnocení variant trasování SOKP vycházet.

[97] Ani námitku chybějícího podkladu a jeho nezbytnosti pro posouzení variant trasování SOKP tak Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou.

2. Konkrétnost PÚR

2.1. Obsah kasační stížnosti

[98] Stěžovatelé namítají nesprávné posouzení otázky konkrétnosti a závaznosti PÚR ČR 2008 a výběru varianty koridoru v grafické části PÚR ČR 2008 a s tím spojené posouzení, zda napadené OOP splňuje požadavky dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009 - 75 (zřejmě míněno usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009 - 59, publ. pod č. 2009/2010 Sb. NSS - pozn. NSS). K závaznosti PÚR pro ZÚR stěžovatelé odkázali na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 - 526, publ. pod č. 2698/2012 Sb. NSS. Podle stěžovatelů vede regionální varianta SOKP i přes minimální rozlišení grafické části PÚR ČR 2008 vně hranic vymezených zakresleným koridorem v PÚR ČR 2008. V základní variantě SOKP je umožněna jediná trasa, a to v důsledku zastavěnosti území, posouzení vlivů na životní prostředí a územního řízení, konkrétního přerušení oblasti NATURA 2000, napojení na již existující úsek 510 a dalších skutečností. O konkrétnosti PÚR ČR 2008 svědčí i v Návrhu uváděné části odůvodnění AZÚR odkazující na PÚR ČR 2008, přestože je městský soud označuje jako „nadnesené". Lze určit, že v grafické části PÚR ČR 2008 se jedná o zakreslení stávajícího úseku SOKP 510 mezi Horními Počernicemi a Běchovicemi, neboť v dané části Prahy neexistuje žádná jiná komunikace v takovéto kapacitě. Jako zcela konkrétní tuto komunikaci určil pořizovatel PÚR ČR 2008 v grafické příloze, vnímal ji tak i pořizovatel napadeného OOP, a vnímají ji tak i stěžovatelé.

[99] S ohledem na uvedené stěžovatelé trvají na soudním přezkumu PÚR ČR 2008 v rámci napadeného OOP, neboť PÚR ČR 2008 je v tomto ohledu zcela konkrétní. Pro případ, že by Nejvyšší správní soud shledal předmětnou část PÚR ČR 2008 za obecnou a nezávaznou, požadují stěžovatelé přezkum postupu městského soudu potvrzující zákonnost postupu pořizovatele, který s PÚR ČR 2008 nakládal jako s konkrétní a závaznou.

[100] Stěžovatelé citují „rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. 2 Ao 5/2011": *„Možnost zásahu správních soudů však musí zahrnovat přezkum dodržení ústavních principů zákazu libovůle a diskriminace, jakož i nevybočení z mantinelů, vyplývajících ze zákonných pravidel, včetně cílů a úkolů územního plánování. Uvedené aspekty*

je dále nutné, k námitce dotčené osoby, brát v úvahu při posouzení proporcionality zvoleného řešení.“ Při přezkumu PÚR ČR 2008 by byla věcně relevantní i námitka stěžovatelů ke stanovisku MŽP ze dne 23. 1. 2009.

[101] Navrhovatelé dále uvedli, že neměli přístup k úplnému soudnímu přezkumu rozhodnutí orgánu veřejné správy. V této souvislosti odkázali na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ze dne 25. 9. 2014 ve věci *Karin Andersson a další proti Švédsku*, stížnost č. 29878/09 (rozhodnutí ESLP jsou dostupná na http://hudoc.echr.coe.int/), který se zabývá soudním přezkumem výběru varianty záměru na základě souhlasu vlády, jehož přezkum v navazujících řízeních soudy odmítaly s odkazem na závaznou povahu souhlasu vlády.

2.2. Vyjádření odpůrce

[102] Podle odpůrce je přesvědčivý a věrohodný závěr městského soudu, že PÚR ČR 2008 je obecná. Pokud PÚR stanoví určitý úkol, není tento sám o sobě přezkoumatelný, ale je závazný. PÚR neimplikuje podobu záměru, proto ji nelze přezkoumat; přezkoumatelná je nižší dokumentace. Pořizovatel a odpůrce se ujali úkolu vést někudy trasu SOKP, zvolené řešení koncipovali a odůvodnili jako prvozáměr. Pokud by tento úkol nebyl v PÚR a odpůrce by jej považoval za svou prioritu z jiných důvodů, bylo by odůvodnění, test proporcionality, zvažování variant a vyhodnocení stejné, namísto PÚR ČR 2008 by pak byla zmínka o jiné potřebě.

[103] Přezkum záměru se na úrovni ZÚR vede v takové míře podrobnosti, jež skýtá vyšší standard ochrany práv stěžovatelů, než by jim byl zaručen při přezkumu na úrovni PÚR. Ani v tomto případě stěžovatelé netvrdili dotčení konkrétních věcných práv.

2.3. Vyjádření ŘSD

[104] Podle ŘSD jsou tvrzení stěžovatelů v příkrém protikladu k textu PÚR ČR 2008 a k vlastnímu obsahu AZÚR. V čl. (99) PÚR je uvedeno:

„*Vymezení: Silniční okruh kolem Prahy (mezi jednotlivými mezinárodními trasami do Prahy). Důvody vymezení: Převedení tranzitní silniční dopravy mimo intenzivně zastavěné části města. Součást TEN-T.*“

Tento obecný požadavek je přiměřeně zpřesněn v AZÚR, přičemž texty a grafika PÚR a AZÚR se zřetelně svým obsahem a podrobností liší. AZÚR nemůže být faktickou realizací koncepčního záměru podle čl. (99) PÚR ČR 2008, protože realizaci konkrétní stavby bude předcházet řada úkonů veřejné správy, např. rozhodnutí o umístění stavby, proces EIA, povolení stavby. Z textu grafické části AZÚR je zřejmé, že se nejedná o „automatické převzetí“ záměru z PÚR ČR 2008, ani o převzetí „faktické realizace tohoto záměru“.

[105] Z praktického hlediska byly při zpřesňování úkolu PÚR ČR 2008 vzaty v úvahu plochy koridoru SOKP, který by neznamenal zjevnou zajížďku a vedl by ve svých konečných důsledcích k tomu, že by tranzitní doprava využívala kratší cestu vedoucí zastavěnými částmi města, což by bylo v rozporu s požadavkem PÚR ČR 2008. Při zpřesňování PÚR ČR 2008 je dále omezující poloha mimoúrovňových křižovatek (dále jen „MÚK“) na stávajících dálničních komunikacích vedoucích z a do Prahy (komunikace R7

Praha - Chomutov, D8 Praha - Ústí nad Labem, R10 Praha - Liberec, D11 Praha - Hradec Králové).

[106] Neopodstatněný je také argument stěžovatelů o rozporu grafické a textové části PÚR ČR 2008. Schéma 5 v PÚR ČR 2008 na str. 50 zobrazuje existující komunikace a MÚK, které nezávisí na obecnosti schématu použitého v PÚR ČR 2008, jež je pouze ilustrativním doprovodem textu PÚR ČR 2008. Nelze z něj dovozovat závaznost přesného koridoru a od viditelně orientační mapky odvozovat neprověřování variant.

[107] Požadavek na přezkum PÚR ČR 2008 a odkazy na judikaturu ESLP v nesrovnatelném případě jsou tedy irelevantní.

2.4. Replika stěžovatelů

[108] Podle stěžovatelů PÚR nestanoví pouze úkol (plánovat SOKP) bez uvedení konkrétní trasy. AZÚR pouze přejímají variantu předvídanou v PÚR ČR 2008. ŘSD mělo tvrzení o nevyužívání SOKP z důvodu zjevné zajížďky důkladně prověřit při pořizování napadeného OOP, nikoliv jím argumentovat až ve vyjádření ke kasační stížnosti. Výběr trasy SOKP nemůže být omezen polohou existujících MÚK. Pořizovatel nezvažoval možnost stavby nových MÚK.

2.5. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[109] Stěžovatelé nesouhlasí s posouzením otázky konkrétnosti a závaznosti PÚR ČR 2008 městským soudem, přičemž podle nich je PÚR ČR 2008 zcela konkrétní, což odůvodňuje její soudní přezkum v rámci tohoto řízení o zrušení části AZÚR. Stěžovatelé však v kasační stížnosti opomněli uvést, z jakého důvodu by mělo být posouzení provedené městským soudem nezákonné, resp. jaké negativní dopady PÚR ČR 2008 vyvolává, a již vůbec nespecifikovali, jak by se takový tvrzený nedostatek mohl dotknout jejich veřejných subjektivních práv. Nejvyšší správní soud tak není sto posoudit, co vůbec má být k této námitce věcně přezkoumáno, neboť stěžovatelé se zaměřili pouze na zdůvodnění, „proč má být přistoupeno k přezkumu“. Konstatování, že regionální varianta SOKP vede „i přes minimální rozlišení grafické části PÚR vně hranic“ je v tomto ohledu zcela nedostatečné (totéž lze konstatovat o obecné, až proklamativní formulaci námitky stěžovatelů v Návrhu). Již z uvedeného důvodu lze dojít k závěru, že tvrzená nezákonnost není sto založit důvod pro zrušení napadené části AZÚR.

[110] Stěžovatelům lze dát za pravdu v tom, že Nejvyšší správní soud se k požadavkům na obecnost PÚR vyjádřil v usnesení ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009 - 59 , publ. pod č. 2009/2010 Sb. NSS, v němž se zabýval přímo PÚR ČR 2008, přičemž uvedl: *„Politika územního rozvoje je koncepčním (nikoli realizačním) nástrojem územního plánování a představuje tak základní referenční rámec, který je závazný potud, že je třeba se v tomto rámci pohybovat a vycházet z něho při pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a při rozhodování v území (§ 31 odst. 4 stavebního zákona). Neznamená to však, že Politikou vytýčený úkol bude nutně naplněn. Jedná se o určité (strategicky jistě velmi důležité) vodítko, jakým směrem napřít další fáze územního plánování z hlediska budoucího využití území České republiky. V tomto smyslu je tedy třeba chápat závaznost Politiky, která je primárně určena orgánům veřejné správy, nikoli těm, vůči kterým*

je veřejná správa vykonávána, tj. adresátům jejího veřejnosprávního působení.“ Stejně tak lze přisvědčit názoru, že v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 - 526, publ. pod č. 2698/2012 Sb. NSS, *„plochy a koridory dopravních staveb mohou být v případě splnění zákonných podmínek (mezinárodní či republikový význam) vymezeny již na úrovni PÚR. Toto vymezení je závazné pro ZÚR“*.

[111] Uvedeným kritériím odpovídá také ta část PÚR ČR 2008, jež se týká SOKP. Lze se ztotožnit s názorem městského soudu, že již z pouhého prostého znění bodu (99) v oddílu „Koridory kapacitních silnic“ PÚR ČR 2008 a grafického ztvárnění SOKP v PÚR je zřejmé, že jde o vyjádření v míře nepřekračující limity PÚR vymezené v § 31 stavebního zákona. PÚR ČR 2008 neurčuje pravidla vztahující se ke konkrétní situaci, nelze odvodit konkrétní trasu SOKP, ani příklon k nějaké variantě. Byť k jiné části ZÚR hl. m. Prahy, avšak z pohledu PÚR ČR 2008, se v minulosti vyjádřil Ústavní soud, a to k ústavní stížnosti podané právě proti stěžovateli citovanému usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009 - 59 , publ. pod č. 2009/2010 Sb. NSS. Z usnesení pléna Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/10, plyne: *„Míra podrobnosti regulace u politiky územního rozvoje je - ve srovnání např. se zásadami územního rozvoje - tak nízká, že již je namístě hovořit o obecnosti předmětu regulace (ve smyslu protikladu ve vztahu ke „konkrétnosti“ předmětu regulace). Co jiného, nežli určení ve stanoveném období „požadavků na konkretizaci úkolů územního plánování v republikových, přeshraničních a mezinárodních souvislostech“ a „strategie a základních podmínek pro naplňování těchto úkolů“ (srov. legální definici např. v § 31 odst. 1 stavebního zákona), by mělo být považováno za obecné. Dovedeno ad absurdum, existoval by zde pouze předmět regulace konkrétní (neboť stěží si lze představit méně podrobnou regulaci), pročež by podmínka konkrétnosti předmětu regulace ztrácela rozumný smysl.*“ Ústavní soud dále potvrdil, že dikce bodu (131) PÚR 2008, definovaná ve shodné míře obecnosti, jako bod (99) PÚR 2008 týkající se SOKP, *„však svědčí spíše o obecném shora naznačeném pojetí Politiky, nikoli o regulaci konkrétní činnosti na konkrétně vymezeném území*“. Konečně lze ve vztahu k nyní projednávané věci odkázat na následující závěry (k podrobnostem viz usnesení pléna Ústavního soudu): *„Ze skutečnosti, že určité stavby jsou umisťovány v plochách a koridorech vymezených v politice územního rozvoje, neplyne bez dalšího konkrétní předmět regulace.* [...] *Úkoly vyplývající z napadené části Politiky územního rozvoje nepochybně směřují k orgánům vykonávajícím působnost na úseku územního plánování. Ty musí prověřit reálnost či proveditelnost záměrů vyjádřených v Politice. Teprve vyhodnocení těchto dopadů ukáže, zda je záměr obsažený v Politice proveditelný.*“

[112] Jak správně uvedl již městský soud, pokud odpůrce odkazoval na PÚR ČR 2008 s tvrzením, že předznamenává konkrétní řešení, nelze z toho učinit závěr, že PÚR ČR 2008 extendovala z jejího zákonného vymezení, ani že s ní odpůrce nakládal jako se zcela konkrétní. Zásadní pro posouzení námitky je, že odpůrce v AZÚR nepřipsal PÚR ČR 2008 žádný význam, který by jí nepříslušel. Konstatování souladu řešení SOKP navrženého v AZÚR s obsahem PÚR ČR 2008 nemusí být ničím jiným, než projevem toho, že odpůrce dbal § 31 odst. 4 stavebního zákona, podle kterého je PÚR závazná pro pořizování a vydávání ZÚR, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území.

[113] Pro úplnost Nejvyšší správní soud konstatuje, že citace uváděná stěžovateli, které má pocházet z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2012, č. j. 2 Ao 5/2011 -

204, publ. pod č. 2659/2012, se v daném rozsudku nenachází, navíc řešená věc byla skutkově a právně odlišná (napadeno bylo OOP Českého telekomunikačního úřadu v části týkající se podmínek pro využití kmitočtových pásem vyhrazených pro rozhlasovou službu). Stejně tak odkaz na rozhodnutí ESLP není přiléhavý, neboť daný případ se týkal rozhodnutí švédské vlády, kterým podle zákona o výstavbě železnic povolila záměr plánovaného 10 km železničního úseku v blízkosti řeky na severu Švédska, jehož výstavbu zamýšlela Národní správa železnic. Na předmětné povolení vlády měly navazovat další procesy, například stanovení železničního plánu. Meritem věci bylo posouzení, zda nebylo porušeno právo na spravedlivý proces účastníků tím, že soudy a příslušné orgány byly vázány povolením vlády, přičemž mohly přezkoumávat pouze otázky týkající se projektu (návrhu) a výstavby železnice. Přezkum závaznosti speciálního povolení vlády týkajícího se 10 km úseku železnice má zjevně odlišnou podstatu, než posouzení vztahu PÚR ČR 2008 a závaznosti jejích úkolů pro hierarchicky nižší ÚPD.

[114] Ani námitka stěžovatelů uplatněná pod bodem 2. není důvodná.

3. Rozpor grafické a textové části PÚR

3.1. Obsah kasační stížnosti

[115] Podle stěžovatelů byla městským soudem nesprávně posouzena otázka závaznosti PÚR ČR 2008. Městský soud považoval grafickou přílohu za schematickou, zároveň uvedl, že odpůrce považoval za závazný toliko závěr PÚR ČR 2008, že nové části SOKP budou navazovat na stávající, již postavené, přičemž z odůvodnění AZÚR nevyplývá, že by odpůrce z grafického vymezení vyvozoval konkrétní trasu.

[116] Nové části SOKP lze na stávající část 510 napojit pouze za užití základní varianty. Pokud je PÚR ČR 2008 v části upravující SOKP závazná, měl se městský soud zabývat rozporem mezi obecným vymezením v textové části, jež připouští realizaci základní i regionální varianty, a konkrétním vymezením v grafické části, jež připouští pouze variantu základní.

[117] Alternativně stěžovatelé tvrdí, že pokud je PÚR ČR 2008 pro SOKP nezávazná, měl se městský soud zabývat zákonností postupu pořizovatele, který ji za závaznou považoval a dovodil z ní neprověřování variant.

3.2. Vyjádření odpůrce

[118] Stížní argumentace je založena na předpokladu, že pořizovatel považoval za závaznou grafickou část PÚR ČR 2008, což ovšem není pravda. Do otázky zákonnosti AZÚR otázka koherence grafické a textové části PÚR ČR 2008 nijak nevstupuje, k tomu namítaná nezákonnost opět není specifikována v tom směru, do jaké míry se dotýká konkrétních práv stěžovatelů.

3.3. Replika stěžovatelů

[119] Podle stěžovatelů považoval odpůrce grafickou část PÚR ČR 2008 za závaznou. Významné vstupní informace pro zpřesňování PÚR nevyplývají z reálné situace, tj. z polohy již existujících komunikací a MÚK zobrazených v grafické části PÚR ČR 2008. Nikde není stanoven úkol propojit koncové body stávajících dálnic.

3.4. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[120] Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem, že námitka stěžovatelů je inkoherentní s námitkou předcházející a je poněkud obtížně uchopitelná. Stěžovatelé patrně spatřují rozpor grafické a textové části PÚR ČR 2008 v tom, že podle textové části je přípustná základní i regionální varianta SOKP, zatímco grafická část závazně připouští pouze základní variantu. Takto obecně formulovaná námitka, z níž neplyne, jakým způsobem mají být stěžovatelé dotčeni na svých veřejných subjektivních právech, nemůže vést k závěru o natolik podstatné vadě napadeného OOP či postupu odpůrce, jež by vedly ke zrušení napadené části AZÚR.

[121] Za logický považuje zdejší soud názor městského soudu, podle kterého odpůrce považoval za závazný závěr PÚR ČR 2008 předpokládající, že nové části SOKP budou navazovat na stávající (již existující) části a že spojení konkrétních míst ve schématu je potřebné. Závěr, že by odpůrce z grafického vymezení vyvozoval konkrétní trasu SOKP, nemá oporu ve spise ani v textu odůvodnění AZÚR. S odkazem na vypořádání v bodě 2.5. (zejm. body [110] až [112]) lze opětovně zdůraznit, že PÚR je obecným, strategickým dokumentem celorepublikového významu, stanovícím požadavky na konkretizaci úkolů územního plánování v republikových, přeshraničních a mezinárodních souvislostech. Jakékoliv dovozování konkrétních záměrů, silnic, křižovatek, upřednostnění variant atp. nad celorepublikovým grafickým vyobrazením, v němž jsou pomocí více či méně silných, ostrých či rozostřených čar předvídány koridory silniční dopravy, jednoduše není na místě. Nadto, záměry předvídané v PÚR ČR 2008 nejsou neměnné a nelze je vnímat jako jediné proveditelné. Naopak, teprve vyhodnocení jejich dopadů na úrovni nižší ÚPD ukáže, zda je lze v podobě, jak jsou předvídány v PÚR, vůbec provést (srov. již citované usnesení pléna Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/10).

[122] S ohledem na uvedené není námitka uplatněná pod bodem 3. důvodná.

4. Chybné vymezení plochy - nevymezení přivaděčů k MÚK

4.1. Obsah kasační stížnosti

[123] Stěžovatelé nesouhlasí s argumentací městského soudu, podle které pořizovatel teprve pro účely ZÚR definuje plochy nadmístního významu. MÚK a přivaděče SOKP mají být vymezeny v ZÚR, protože mají zpravidla význam přesahující pouhé zajištění dopravní obslužnosti území konkrétní městské části. K tomu stěžovatelé odkázali na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010 - 133. Rozsah přezkumu vymezení ploch nadmístního významu určený městským soudem je rezignací na soudní kontrolu takového vymezení, které je tak ponecháno na volné úvaze pořizovatele.

[124] Pokud Nejvyšší správní soud přisvědčí názoru městského soudu, namítli stěžovatelé, že se městský soud vůbec nevypořádal s důvody diferencovaného přístupu k přivaděčům, neboť některé jsou v AZÚR vymezeny a jiné nikoliv; napadený rozsudek je tak v této části nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[125] Stěžovatelé dále nesouhlasí s názorem městského soudu, že je v souladu se zákonem posuzovat ve VVURÚ jiné záměry, než které jsou vymezeny v napadeném OOP. Tento názor městského soudu je obsažen v bodech 4 (vůči MÚK a přivaděčům) a v bodu 5 (vůči regionální variantě SOKP). Podle § 37 odst. 1 stavebního zákona má být VVURÚ zajištěno k návrhu ZÚR; jeho pořizování k materiálu s jiným obsahem nemá oporu v zákoně. Aprobace takového postupu vede k další komplikaci a nesrozumitelnosti procesu schvalování AZÚR.

4.2. Vyjádření odpůrce

[126] Městský soud v napadeném rozsudku uvedl, že funkce ZÚR má preskriptivní (určující), nikoliv deskriptivní (popisný) význam. Smyslem ZÚR je skutečně normativita, a nikoliv analytická či výzkumná činnost.

[127] Stěžovatelé vyvozují nesprávné závěry z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010 - 133, který kraji neupírá právo určit, která plocha je nebo není nadmístního významu. I tehdy, pokud by měl soud pravomoc přezkoumávat věcnou správnost vymezení ploch nadmístního významu, AZÚR by obstála, protože hranice mezi vymezenými a nevymezenými plochami je v AZÚR podrobně odůvodněna a doložena, a to se všemi důsledky, které z toho plynou. K obsahu posouzení v rámci VVURÚ odpůrce odkázal na body 5. a 6. Ani v tomto případě stěžovatelé neuvedli, jak jsou dotčena jejich konkrétní věcná práva.

4.3. Vyjádření ŘSD

[128] Městský soud rozdělil argumentaci stěžovatelů na dva okruhy otázek - některé konkrétní dopravní stavby, jež nebyly pojaty do AZÚR, do ní být pojaty měly, neboť splňují charakteristiku plochy nadmístního významu, a dále že nezahrnutí některých z těchto vymezených dopravních staveb zkresluje výsledky VVURÚ.

[129] Vymezení ploch nadmístního významu je teprve úkolem ZÚR, jak plyne z § 36 odst. 1 a 3 a § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona. Není tedy tomu tak, že plocha nadmístního významu principiálně existuje a ZÚR ji pouze deklarují. Pořizovatel je při jejich vymezení volný v tom směru, že pro účely ZÚR takové plochy teprve definuje, přičemž je v zásadě limitován toliko dvěma hledisky - plochy musí splňovat definici podle § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona, tedy musí jít o plochy celoměstského významu, zároveň musí respektovat zákaz vymezený v § 36 odst. 3 stavebního zákona, tj. nesmí dosáhnout podrobnosti, jež přísluší nižším úrovním ÚPD či rozhodování v území. Pokud tedy úvaha pořizovatele vtělená do odůvodnění ZÚR respektovala uvedené základní limity, pak se v zásadě stanovení těchto ploch vymyká soudnímu přezkumu OOP, neboť již přesahuje limity stanovené v § 101d odst. 2 s. ř. s.

[130] Důvody rozhodné pro posouzení zákonnosti AZÚR z uvedených hledisek, jsou podrobně uvedeny v bodech 5.1 a 5.1.1 odůvodnění AZÚR. V rámci AZÚR se vymezují pouze systémové MÚK na a vně Pražského okruhu celoměstského a nadmístního významu. MÚK uvnitř SOKP se v ZÚR hl. m. Prahy nevymezují, neboť to překračuje jejich podrobnost. Podrobnější řešení či vymezení křižovatek přísluší podrobnějším stupňům ÚPD a posuzuje se v procesu EIA. MÚK vymezené v AZÚR je třeba v podrobnější ÚPD respektovat, to však zároveň nevylučuje možnost návrhu dalších MÚK na komunikační síti v Praze, jež bude třeba navrhnout v rámci podrobnější ÚPD (územního plánu).

[131] V ZÚR hl. m. Prahy jsou vymezeny pouze ty plochy a koridory, které jsou součástí tzv. nadřazeného komunikačního systému hl. m. Prahy. Jedná se o komunikace mající strategický význam jak pro hl. m. Prahu jako celek, tak i v kontextu neregionálním a národním. Nad rámec tohoto výběru byly v AZÚR vymezeny některé komunikace z důvodů plynoucích z koordinace řešení se sousedícími navazujícími ZÚR Středočeského kraje (např. Vestecká spojka).

[132] Argumentace stěžovatelů, že nevymezení určité plochy jako plochy nadmístního významu mohlo zkreslit výsledky VVURÚ, neobstojí, jak správně konstatoval městský soud. MÚK a přivaděče byly ve VVURÚ vyhodnoceny z hlediska možného vlivu na životní prostředí. Možná absence přivaděčů či MÚK v textové a grafické části neznamená, že nebyly vyhodnoceny. Bez vyhodnocení zdrojů hluku a znečišťování ovzduší, které sice nejsou v zobrazovací podrobnosti ZÚR hl. m. Prahy, by hodnocení vymezovaných koridorů v AZÚR na životní prostředí nepřineslo objektivní hodnocení na úrovni ZÚR. Rozptylová studie proto vyhodnocuje např. mimo jiné i malé stacionární zdroje znečišťování ovzduší, stejný případ se týká přivaděčů. Jako podklad AZÚR byly k dispozici výstupy z dopravního modelu odvozeného z platného Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy, který je zpracován na podstatně podrobnější úrovni. I když tedy nejsou některé prvky v ZÚR vymezeny, jejich účinky jsou *de facto* do vyhodnocení zahrnuty. Dopravní model pro Prahu přitom zahrnuje i část území Středočeského kraje (Pražský region).

4.4. Replika stěžovatelů

[133] Diferencovaný přístup k přivaděčům je nedůvodný; neuvedení některých přivaděčů v napadeném OOP je porušením cílů územního plánování.

4.5. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[134] Nejvyšší správní soud znovu opakuje, že jednotliví stěžovatelé opomněli tvrdit (natož pak prokazovat), jak konkrétně měli být dotčeni na svých hmotných právech [s výjimkou drobné zmínky na s. 25 Návrhu o dotčení navrhovatele p)], a jejich argumentace v kasační stížnosti je značně obecná. Pochybnosti o tom, zda by měla být AZÚR v napadené části k této námitce zrušena, tak opětovně vyvstávají již ve vztahu k základnímu předpokladu, jímž je dotčení veřejných subjektivních práv navrhovatelů. I přes uvedené se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou věcně, aby předešel případnému dalšímu zpochybňování napadeného OOP.

[135] V první části tohoto bodu stěžovatelé v kasační stížnosti tvrdí nesprávné posouzení povinnosti vymezit plochy celoměstského významu v ZÚR. Druhá část spočívá v tom, že podle stěžovatelů městský soud nesprávně konstatoval, že ve VVURÚ lze posuzovat jiné záměry než vymezené v napadeném OOP.

[136] Argumentace stěžovatelů v první části je založena na premise, že soudy ve správním soudnictví mohou nejen přezkoumat, zda má určitá plocha nadmístní (resp. celoměstský) význam, ale též určovat a závazně nařídit pořizovateli ZÚR, resp. orgánu, který je vydává, které konkrétní plochy celoměstského významu mají být v ZÚR vymezeny. Požadavek na přezkum, zda a jestli měl být ten který konkrétní přivaděč k MÚK vymezen v AZÚR, není ničím jiným, než právě uvedeným apelem na městský soud, aby odpůrce zavázal k vymezení přivaděčů v AZÚR (ať již v deskriptivním či preskriptivním slova smyslu), jež jsou z pohledu stěžovatelů (a případně i objektivně) celoměstského významu. K tomu je třeba uvést následující.

[137] Podle § 36 odst. 1 stavebního zákona ZÚR stanoví zejména základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezí plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití, zejména plochy nebo koridory pro veřejně prospěšné stavby, veřejně prospěšná opatření, stanoví kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v jejich využití. Současně s návrhem ZÚR se zpracovává VVURÚ. Podle odst. 3 citovaného ustanovení ZÚR v nadmístních souvislostech území kraje zpřesňují a rozvíjejí cíle a úkoly územního plánování v souladu s PÚR, určují strategii pro jejich naplňování a koordinují územně plánovací činnost obcí. ZÚR ani VVURÚ nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem územnímu plánu, regulačnímu plánu nebo navazujícím rozhodnutím. Obsah ZÚR a VVURÚ je dále upřesněn ve vyhlášce č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti.

[138] Logický a vnitřně konzistentní výklad citovaných ustanovení podal již městský soud v napadeném rozsudku. Nejvyšší správní soud se s ním zcela ztotožňuje, a proto lze na něj, především pak na citovanou pasáž, plně odkázat: „[S]*tanovení ploch nadmístního významu je teprve úkolem ZÚR. Není tedy tomu tak, že by principiálně existovala nějaká plocha splňující kritérium plochy nadmístního významu a ZÚR se měly pouze omezit na deklarování této vlastnosti. Pořizovatel je při jejich vymezení volný v tom směru, že pro účely ZÚR takové plochy teprve definuje, přičemž je v zásadě limitován toliko dvěma hledisky – tyto plochy musí splňovat definici ustanovení § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona, tedy v případě hlavního města Prahy musí jít o plochy celoměstského významu, zároveň musí respektovat zápověď vymezenou v ustanovení § 36 odst. 3 stavebního zákona, tedy nesmí dosáhnout podrobnosti, jež přísluší nižším úrovním územně plánovací dokumentace či rozhodování v území. Pokud tedy úvaha pořizovatele vtělená do odůvodnění ZÚR respektuje tyto základní limity, v zásadě se stanovení těchto ploch vymyká soudnímu přezkumu OOP, neboť již přesahuje limity stanovené v ustanovení § 101d odst. 2 s. ř. s. V obecné rovině tedy soud není a nemůže být povolán k tomu, aby rozhodl na věcné úrovni polemiku o tom, zda nějaká plocha má být či nemá být zavzata do ZÚR jako plocha nadmístního významu. Pokud jde o respektování výše zmíněných limitů ustanovení § 2 odst. 1 písm. h) a § 36 odst. 3 stavebního zákona, soud se ve své přezkumné činnosti musí omezit toliko na hodnocení, zda vymezení*

těchto ploch je logické, konzistentní a respektuje omezení, jež jsou ovšem stanovena jako zábrana přílišné podrobnosti ZÚR, tedy v zásadě pravého opaku, než je cíl, jehož se navrhovatelé domáhají. [...] *věcná polemika s tím, zda by bylo či nebylo účelné jako plochu nadměstského významu nad rámec v AZÚR vymezených ploch ještě nějakou plochu stanovit, se vymyká kognici soudu.*"

[139] Pro úplnost lze dodat, že podle § 59 odst. 2 písm. c) zákona o hl. m. Praze je zastupitelstvu hl. m. Prahy vyhrazeno vydávat ÚPD pro celé území hlavního města Prahy. Závěr, že plochy celoměstského významu normativně určuje zastupitelstvo, ostatně plyne i z důvodové zprávy k novele č. 350/2012 Sb. V té je ve vztahu k § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona uvedeno, že „*původní definice* (plochy celoměstského významu - pozn. NSS) *by na území Prahy způsobovala nutnost mít v zásadách územního rozvoje Prahy podrobnosti, které do této územně plánovací dokumentace svým charakterem nepatří* [...]. *Tím by se naprosto ztratila přehlednost a koncepčnost zásad územního rozvoje. Je nutné udržet princip, že zásady územního rozvoje Prahy obsahují skutečně jen celoměstskou koncepci územního řešení hlavního města, která není v této dokumentaci zastírána nadbytečnými detaily patřícími do územního plánu.* [...] ***Určující pro to, co se považuje za plochu celoměstského významu*** *[ale také koridoru celoměstského významu – viz § 2 odst. 1 písm. i)],* ***bude rozhodnutí zastupitelstva hlavního města Prahy při vydávání (a tím i určení obsahu) zásad územního rozvoje*** (pozn. NSS - zvýraznění provedeno zdejším soudem)."

[140] Úkolem soudu tedy nemůže být rozhodování, zda je řešení zvolené samosprávou z politického hlediska nejlepší možné. Právní předpisy ani mezinárodní úmluvy, zejm. Úmluva 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"), nezakotvují stěžovatelům právo na spokojenost s výsledkem soudního přezkumu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2016, č. j. 6 As 174/2015 - 72). Městský soud „nerezignoval na soudní přezkum", jak uvedli stěžovatelé, avšak provedl takové posouzení, které odpovídá zásadám přezkumu OOP (zdrženlivost, minimalizace zásahů - k tomu podrobně srov. bod 0.5 tohoto rozsudku).

[141] Stěžovatelé se v Návrhu a kasační stížnosti zjevně inspirovali věcí, v níž zdejší soud rozhodl rozsudkem ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010 - 133. K tomu již městský soud správně poznamenal, že v dané věci nešlo o otázku samotného vymezení ploch nadmístního významu, ale především o jejich řádné vyhodnocení z hlediska vlivů na životní prostředí. Konkrétní dopravní stavby uváděné stěžovateli v Návrhu mohly mít relevanci pro posouzení AZÚR v rámci VVURÚ, což však samo o sobě není důvodem, aby byly vymezeny jako plochy celoměstského významu v AZÚR. Dlužno poznamenat, že ZÚR napadené v citované věci byly oproti AZÚR vydány před účinností novely č. 350/2012 Sb., která podstatně změnila definici plochy nadmístního (celoměstského významu) podle § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona (viz výše).

[142] K druhé části argumentace stěžovatelů Nejvyšší správní soud uvádí, že městský soud nevyslovil, že VVURÚ lze pořídit k materiálu s obsahem odlišným od návrhu ZÚR. Městský soud v reakci na argumentaci v Návrhu toliko konstatoval, že ZÚR a VVURÚ jsou relativně samostatnými dokumenty, a proto nelze vycházet z toho, že pokud nějaká stavba měla být zohledněna ve VVURÚ, má být taktéž vymezena v ZÚR. Pro úplnost lze

na tomto místě odkázat na rozsudek zdejšího soudu ze dne 12. 5. 2016, č. j. 6 As 174/2015 - 72, ve kterém se soud zabýval obdobnou námitkou, byť pouze ve vztahu k MÚK Beranka. Uvedené závěry lze však v obecné rovině vztáhnout rovněž k dalším částem SOKP: „*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. Nejvyšší správní soud dodává, že v přílohách k napadenému opatření obecné povahy byly zohledněny vlivy předpokládaných přivaděčů k MÚK Beranka.* [...] *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), nicméně nemusejí tak činit nutně s celoměstským či nadmístními vlivem.* [...] *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)* (pozn. NSS - zvýraznění provedeno zdejším soudem).“

[143] Ani námitky uvedené v bodě 4. kasační stížnosti neshledal Nejvyšší správní soud jako důvodné.

5. Invariantní návrh AZÚR

5.1. Obsah kasační stížnosti

[144] Podle stěžovatelů městský soud nesprávně posoudil povinnost pořizovatele prověřit varianty, případně alespoň dostatečně a přesvědčivě odůvodnit invariantnost (v této souvislosti stěžovatelé poukázali na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010 - 133, ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008 - 34, a ze dne 21. 10. 2010, č. j. 6 Ao 3/2009 - 76, publ. pod č. 2201/2011 Sb. NSS). Stěžovatelé tvrdí, že o trase SOKP bylo rozhodnuto před odůvodněním jejího výběru ve VVURÚ. Odůvodnění výběru je přitom jen formální a mnohdy věcně nesprávné; vychází z materiálů, které jsou ztracené, nižší ÚPD ani posuzování vlivů na životní prostředí nemohou být pro AZÚR závazné, relevantní není ani argument investicí veřejných prostředků nebo nesouhlasu obcí, který se navíc vztahuje k oběma variantám. Dále nebylo provedeno vyhodnocení vlivů na lidské zdraví a životní prostředí v míře, která by byla podkladem pro dostatečné a přesvědčivé odůvodnění. Nedostatek odůvodnění

invariantnosti řešení je o to zásadnější, že se jedná o záměr s významnými negativními vlivy v území s překročenými imisními limity, přičemž vlivy bude v navazujících řízeních možné vyloučit pouze ve velmi omezené míře.

5.2. Vyjádření odpůrce

[145] Podle odpůrce citované rozsudky nezakazují volbu varianty již vymezené v územním plánu ani volbu jedné varianty pro účel návrhu, volba však musí být odůvodněna z hlediska, proč nebylo možné navrhnout více variant a proč byla zvolena předmětná varianta. Obojí je v AZÚR dostatečně odůvodněno, jedná se o prvozáměr. Napadený rozsudek uvedené podrobně verifikuje a dochází k závěru, že nároky stanovené dřívější judikaturou jsou splněny. Ani zde přitom stěžovatelé netvrdí konkrétní dotčení svých práv.

5.3. Vyjádření ŘSD

[146] ŘSD shrnuje historii přípravy SOKP, v rámci níž byly v průběhu minimálně 40 let prověřovány různé varianty, které byly promítnuty do příslušných ÚPD. Při původním řešení SOKP v ZÚR hl. m. Prahy bylo vycházeno mj. z platného Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy a zároveň tehdy platného Územního plánu vyššího územně-samosprávného celku Pražského regionu z důvodu návaznosti na mimopražské území. Koridor SOKP byl v AZÚR v souladu se „zadáním" - Zprávou o vyhodnocení ZÚR hl. m. Prahy (dále jen „Zpráva") navržen invariantně, což však neznamená, že by nebyly další varianty posuzovány ve VVURÚ. To plně odpovídá postupům SEA podle zákona EIA, tj. zdůvodnit, jaké varianty byly při posuzování zvažovány a proč se pořizovatel rozhodl pro přijetí jím navrhované varianty. Z výsledků projednávání AZÚR vyplynuly požadavky na posouzení a vyhodnocení tzv. regionální varianty, které byly uplatněny v připomínkách některých městských částí ke Zprávě. Tento podnět byl v průběhu prací prověřován. SOKP byl pro potřeby VVURÚ zcela prokazatelně posuzován ve variantách. Trasa SOKP vedená na území Středočeského kraje je ve VVURÚ označena jako „aktivní varianta - variantní řešení". Shrnutí vyhodnocení dílčích variant je obsaženo v kapitole A.7. Na základě závěrů vyhodnocení byla doporučena varianta „aktivní varianta - základní řešení", které je vymezeno v AZÚR.

[147] Z VVURÚ jednoznačně vyplynulo, že oddálení SOKP dále od Prahy („aktivní varianta - variantní řešení") by vedlo k nežádoucímu vyššímu zatížení Městského okruhu uvnitř hl. města Prahy, k přitížení dalším komunikacím v silně urbanizovaném území ve vnitřní části Prahy, ke ztrátě významné části funkcí SOKP (např. rozvod vnější zdrojové a cílové dopravy, realizace některých vnitroměstských dopravních vztahů mezi okrajovými částmi Prahy, omezení krizových situací v dopravě na stávající dopravní síti v centrální části Prahy, vytvoření podmínek pro rehabilitaci některých uličních prostorů a veřejných prostranství) a ke snížení atraktivity polohy vůči jádrovému městu. V AZÚR je upřednostněn zájem města jako celku, přitom jsou řešeny také lokální dopady. Jakkoliv se jeví z lokálního pohledu logické odmítání realizace nové dopravní infrastruktury z titulu ovlivnění standardů životních podmínek některých městských částí, z celoměstského měřítka jde o neudržitelný postup, který by v podstatě vedl k paralyzaci rozvoje a naplňování cílů města.

5.4. Replika stěžovatelů

[148] Stěžovatelé k tomuto bodu především zopakovali, co již dříve uvedli v Návrhu a kasační stížnosti. Podle stěžovatelů bylo o invariantnosti rozhodnuto již v zadání AZÚR, tedy bez znalosti VVURÚ. Regionální varianta byla ve VVURÚ hodnocena zcela nedostatečně a formálně.

5.5. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[149] Také u tohoto bodu Nejvyšší správní soud konstatuje, že vznesenou námitku již velmi podrobně vypořádal městský soud v napadeném rozsudku. Jeho závěry jsou logické, opřené o relevantní ustanovení právních předpisů a judikaturu a mají oporu ve spise (resp. v AZÚR, VVURÚ a souvisejících podkladech). Nejvyšší správní soud se s nimi ztotožňuje a odkazuje na ně.

[150] Pouze pro úplnost lze znovu zopakovat, že zpracovatel ZÚR či jejich aktualizace nemá obecně povinnost zpracovat různé varianty řešení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 - 526, nebo ze dne 12. 5. 2016, č. j. 6 As 174/2015 - 72). Jiný závěr nelze vyvodit ani z judikatury zdejšího soudu citované stěžovateli v kasační stížnosti, z níž vyplývá pouze to, že je-li návrh ÚPD schvalován jako invariantní, je nezbytné to dostatečně a přesvědčivě odůvodnit.

[151] Jak již uvedl městský soud v napadeném rozsudku, AZÚR obsahuje komplexní, logické a vnitřně konzistentní odůvodnění, proč byla navržena toliko jedna varianta vedení SOKP, a sice na s. 67 až 81 odůvodnění AZÚR. Součástí zdůvodnění je rovněž odkaz na podklady, na jejichž základě byla AZÚR navržena a schválena jako invariantní. Na uvedeném závěru ničeho nemůže změnit ani velmi obecné a nijak podložené konstatování stěžovatelů, že odůvodnění invariantnosti vychází ze ztracených materiálů, nižší ÚPD, argumentu o investici veřejných prostředků a z nezávazného posouzení vlivů na životní prostředí (dlužno poznamenat, že v jiných částech Návrhu a kasační stížnosti se stěžovatelé naopak výsledků posouzení vlivů na životní prostředí dovolávají a tvrdí, že AZÚR jsou nezákonné pro rozpor s tímto posouzením - viz např. bod 1.d. tohoto rozsudku). Názor stěžovatelů zdejší soud po prostudování spisu (resp. AZÚR, VVURÚ a souvisejících podkladů) ve shodě s městským soudem nesdílí. Za formální, bez bližšího obsahu a podstaty lze označit spíše tvrzení stěžovatelů v kasační stížnosti. Opětovně je třeba připomenout, že soudy ve správním soudnictví nemají pravomoc nahrazovat vůli pořizovatele ÚPD, na místě je naopak zdrženlivost vůči zásahům do práva na samosprávu (viz bod 0.5 tohoto rozsudku).

[152] Rovněž tvrzení stěžovatelů, že o trase SOKP bylo rozhodnuto před odůvodněním jejího výběru ve VVURÚ, resp. již v okamžiku pořízení Zprávy, není nijak blíže zdůvodněno a doloženo. Ze Zprávy, na kterou stěžovatelé odkázali, vyplývá pouze to, že jedním z požadavků pro zpracování návrhu AZÚR bylo doplnit části SOKP, jež byly zrušeny rozsudky Nejvyššího správního soudu (s. 9 Zprávy), a dále že Městská část Praha 14 podala následující vyjádření: *„V případě severovýchodní části Pražského silničního okruhu (Běchovice - D1 a Březiněvs - Horní Počernice) zrušené rozsudkem NSS ČR doplnit chybějící*

úsek novou trasou od dálnice D1 - Úvaly - Brandýs nad Labem, která by sloužila jako obchvat a nezatahovala tranzitní dopravu do hustě osídlených částí Prahy". K tomu pořizovatel Zprávy uvedl, že (i) Zpráva již obsahuje požadavek na doplnění chybějících koridorů SOKP zrušených rozsudky Nejvyššího správního soudu, (ii) návrh trasy SOKP v AZÚR bude řádně odůvodněn a že (iii) návrh trasy SOKP, jak jej vymezila Městská část Praha 14, nemůže být v AZÚR řešen, neboť ZÚR hl. m. Prahy nemohou řešit trasy na území Středočeského kraje (s. 27 Zprávy). Z textu Zprávy, na který stěžovatelé odkazují, neplyne, že by již ve Zprávě pořizovatel předurčil jednu konkrétní variantu trasy SOKP, jež by byla závazná pro AZÚR; naopak výslovně uvedl, že návrh trasy bude předmětem AZÚR, v níž bude řádně odůvodněn. Z konstatování, že předmětem ZÚR hl. m. Prahy (a tedy rovněž AZÚR) z povahy věci nemůže být regulace území Středočeského kraje, nelze bez dalšího dovozovat, že byla od počátku předjímána pouze jediná konkrétní varianta trasy SOKP.

[153] K námitce vyhodnocení vlivů na lidské zdraví a životní prostředí v nedostatečné míře pro přesvědčivé odůvodnění, stejně jako ke konstatování významných negativních vlivů zvoleného řešení v území s překročenými imisními limity, Nejvyšší správní soud uvádí, že takovou argumentaci stěžovatelé (v této souvislosti a v tomto bodě) v Návrhu neuplatnili. Proto se ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. jedná o námitkou nepřípustnou.

[154] S ohledem na uvedené neshledal Nejvyšší správní soud důvodnou ani námitku týkající se invariantnosti návrhu AZÚR.

6. Srovnávací varianty ve VVURÚ jsou vymezeny chybně

6.1. Obsah kasační stížnosti

[155] Stěžovatelé tvrdí, že městský soud pochybil, pokud se nezabýval věcnými námitkami k posouzení variant, neboť podle něj mohla být AZÚR invariantní. Invariantnost musí být zdůvodněna a podložena srovnávací variantou a její nevýhodností. Minimálně částečně bylo pořizovatelem provedené hodnocení založeno na nesprávných a účelových podkladech (např. z hlediska vlivů hluku na zdraví obyvatel rozhodl zcela účelový a v praxi neprosaditelný přesun přistávání letadel přímo nad Prahou namísto aktuálně využívané hlavní dráhy). Nelze zcela rezignovat na posouzení věcné správnosti VVURÚ, protože je součástí odůvodnění invariantnosti (např. str. 80 odůvodnění AZÚR). Na posouzení variant má podle stěžovatelů vliv i posouzení vlivů na území NATURA 2000.

6.2. Vyjádření odpůrce

[156] Je metodickým pravidlem, že ve VVURÚ se srovnává aktivní varianta s pasivní jako pomocným referenčním rámcem. Ve VVURÚ byla nad rámec zákona a nezbytných standardů vyhodnocení posouzena i tzv. regionální varianta, lze tak stěží případné vady této nadstandardní informační hodnoty považovat za důvod nezákonnosti.

[157] Polemika v rámci tohoto bodu přerostla v odbornou; skutečnost, že se městský soud omezil pouze na právní rozměr sporu, nelze považovat v daném případě za nezákonnost. Právní řád zná nástroje sloužící k odstranění vad odborných sporů (společné

jednání, možnost připomínek v procesu pořizování a přijímání ZÚR). Lze stěží rezignovat na tyto procedury a poté tvrdit odborné vady u soudu, jenž není s to je posoudit. Ust. § 37 odst. 5 stavebního zákona v tomto ohledu obsahuje určitý prvek koncentrace pro otázky věcné správnosti a zákonnosti, aby se následně (§ 39 a násl. stavebního zákona) řešily pouze otázky politické, v jakých má zastupitelstvo diskreci. Argumentace v bodu 6. se vymyká soudnímu přezkumu; odpůrce nicméně stojí za svými věcnými závěry. Ani zde stěžovatelé netvrdili konkrétní dotčení svých věcných práv.

6.3. Vyjádření ŘSD

[158] Podle ŘSD bylo variantní řešení hodnoceno s ohledem na podrobnost podkladů, které byly v době zpracování VVURÚ k dispozici (kartogramy intenzit dopravy pro obě předkládané varianty, hodnocení z hlediska jednotlivých složek životního prostředí), dílčí vyhodnocení je vždy shrnuto na konci dílčích podkapitol. VVURÚ z hlediska rozvoje území hodnotilo v souladu se zákonem EIA „aktivní“ a „nulovou“ variantu.

[159] Z VVURÚ vyplývá, že celková míra zdravotního rizika obyvatel z expozice hlukem a znečišťujícími látkami v ovzduší Prahy bude uplatněním AZÚR oproti stávajícímu stavu či nulové variantě jen mírně nižší. Musí však dojít k dalším organizačně-technickým opatřením přijatým na politické úrovni, pro které je však nezbytné dobudování SOKP, jak je navržen v „aktivní variantě - základní řešení“ (např. mýtný systém a omezení vjezdu těžkých nákladních automobilů). Oddálení SOKP by vedlo k jeho nižší atraktivitě, a tím většímu zatížení obyvatel na území hl. m. Prahy. Z VVURÚ a hodnocení z hlediska počtu obyvatelstva vyplynul předpoklad, že skutečný počet obyvatel zasažených nadlimitními hodnotami hluku a znečištění ovzduší bude ve výhledovém stavu nižší, než je uveden v modelových výpočtech (vyhodnocení je provedeno na straně bezpečnosti). Snížení zátěže i při nulové variantě oproti stávajícímu stavu bude pouze mírné a pouze v případě znečištění ovzduší. Ke zlepšení bude docházet zejména v důsledku lepších emisních parametrů jednotlivých zdrojů znečišťování ovzduší. V případě hodnocení zdravotního rizika z hluku dochází ve stávajícím stavu oproti nulové i aktivní variantě k nižšímu zatížení obyvatel. Tvrzení stěžovatelů, že z pohledu dotčení obyvatel hodnocení variant zcela chybí, je tedy nesprávné, neboť v kapitole A.7 VVURÚ je provedeno podrobné vyhodnocení.

[160] Městský soud dospěl k závěru, že návrh AZÚR mohl být invariantní a je postačující, aby ve VVURÚ byla v souladu s § 37 odst. 1 stavebního zákona posouzena pouze varianta, jež byla předmětem návrhu AZÚR. Vymezení jiných srovnávacích variant ve VVURÚ, bez ohledu na shora uvedené, nemohlo mít vliv na zákonnost přezkoumávaného OOP.

6.4. Replika stěžovatelů

[161] Věcné rozpory nelze řešit na společném jednání. Rovněž ve fázi řízení o ZÚR se projednávají věcné otázky a otázky zákonnosti; k tomu stěžovatelé odkázali na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2013, č. j. 4 Aos 1/2012 - 105, publ. pod č. 2848/2013 Sb. NSS, a rozsudky týkající se přezkumu bezpečnostních prověrek, resp. hodnocení věrohodnosti a přesvědčivosti zpravodajské informace a její relevance

pro bezpečnostní řízení. Politické rozhodnutí nemůže potvrdit správnost podkladů bez ohledu na případné věcné nesprávnosti a eliminovat jejich přezkoumatelnost z hlediska vlivu na zákonnost procesu. Hodnocení regionální varianty není „nadstandardem“, jak uváděl odpůrce, a proto má být bezvadné a dostatečné.

6.5. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[162] Argumentaci stěžovatelů v kasační stížnosti je opět obtížné uchopit; pochopit ji a přistoupit k přezkumu kasační námitky lze pouze v kontextu Návrhu. Stěžovatelé se zjevně domnívají, že závěry VVURÚ jsou chybné, neboť varianty ve VVURÚ (nulová, aktivní - základní řešení a aktivní - variantní řešení) nejsou vyhodnoceny rovnocenně. VVURÚ se totiž soustředilo „téměř výhradně“ na posouzení tzv. nulové varianty a aktivní varianty - základní řešení.

[163] Již v bodě 5.5. tohoto rozsudku (zejm. body [150] a [151]) Nejvyšší správní soud konstatoval, že invariantní řešení SOKP v AZÚR bylo logicky, vnitřně konzistentně a dostatečně odůvodněno. Za takové situace lze přisvědčit městskému soudu, že námitka chybného vymezení srovnávacích variant ve VVURÚ, jak ji vymezili stěžovatelé, je irelevantní, neboť ve smyslu § 37 odst. 1 stavebního zákona se VVURÚ pořizuje k návrhu ZÚR, a musí tedy respektovat jeho obsah (tedy i zdůvodněné invariantní řešení SOKP). Z hlediska zákonnosti pořízení a přijetí AZÚR je proto podstatné, aby VVURÚ posoudilo právě variantu vymezenou v návrhu AZÚR. Pokud sami stěžovatelé v Návrhu konstatují, že VVURÚ se soustředilo na posouzení stávající situace (nulové varianty, která je spíše referenčním rámcem a kritériem sloužícím k zhodnocení, jaké důsledky by mělo zachování stávajícího stavu v podobě před AZÚR) a varianty trasování SOKP zvolené v AZÚR (aktivní varianty - základní řešení), pak jejich argumentace nemůže vést ke zrušení napadené části AZÚR. Sami stěžovatelé totiž *de facto* potvrzují, že způsob hodnocení variant ve VVURÚ splňuje zákonné požadavky.

[164] Dále je třeba poznamenat, že pokud VVURÚ obsahuje také hodnocení jiných variant (zjevně pro srovnání a „dokreslení“ situace), nezpůsobuje to samo o sobě nezákonnost AZÚR. Naopak hodnotí-li VVURÚ také jiné varianty, než ty v návrhu AZÚR, může být komplexnějším podkladem, který ještě stále může (avšak nemusí) ovlivnit výslednou podobu AZÚR [a např. ve smyslu § 38 odst. 3 stavebního zákona vést dokonce k pořízení nového návrhu ZÚR (blíže viz s. 99 *in fine* a s. 100 napadeného rozsudku)]. Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že navrhovatelé v Návrhu v obecné rovině porovnávají jednotlivé varianty a polemizují nad nimi, aniž by však blíže uvedli, jak měla být ovlivněna zákonnost AZÚR. Také proto jejich „věcné námitky“, kterých se dovolávají v kasační stížnosti, nemohly vést ke zrušení napadené části AZÚR.

[165] Ke konstatování stěžovatelů, že na posouzení variant má vliv také posouzení vlivů na území NATURA 2000, Nejvyšší správní soud uvádí, že takovou argumentaci stěžovatelé (v této souvislosti a v tomto bodě) v Návrhu neuplatnili. Jedná se tedy o námitku ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřípustnou.

[166] Ani výše uvedenou námitku Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou.

7. Nesprávné vstupy do posuzování

7.1. Obsah kasační stížnosti

[167] Stěžovatelé uvedli, že zveřejnění dostatečně určitých číselných údajů stávajících a očekávaných budoucích dopravních intenzit a možnost jejich kontroly ze strany veřejnosti, zastupitelů či dotčených orgánů je zásadní pro přesvědčivost odůvodnění. Dostatečným důvodem pro jejich nezveřejnění není ani obecná informace o modelu na webových stránkách, ani rozsah dat, který mohl být zjednodušen do srozumitelné a zveřejnitelné podoby. Údaje v rozptylové a akustické studii nejsou pro tvorbu názoru zastupitelů a veřejnosti dostatečně určité.

[168] Podle stěžovatelů je dopravní účinnost zdůvodňována rozdílovým kartogramem pomíjejícím nákladní dopravu. Z AZÚR není zřejmé, že v rámci rozdílového kartogramu se jedná o porovnání toliko automobilové osobní dopravy, což je matoucí pro zastupitele, veřejnost i dotčené orgány. Stěžovatelé dostatečně určitě zdůvodnili ovlivnění výsledků hodnocení dopravní účinnosti tím, že SOKP bude součástí tzv. transevropské dopravní sítě (dále jen „TEN-T“), kde nákladní doprava tvoří cca ¼ veškerého provozu, přičemž hluk a exhalace je 5 až 7 násobně větší, než u osobních automobilů. Dopravním značením je možné usměrnit dopravu tranzitní, nikoliv již dopravu zdrojovou a cílovou, která začíná a končí v Praze. Přitom vlivy dopravních opatření usměrňujících nákladní dopravu nebyly hodnoceny v rámci dopravního modelu a nejsou součástí AZÚR. Podle stěžovatelů je SOKP zařazen do dálniční sítě České republiky jako D0, proto je argumentace dopravní účinností pro vnitroměstskou dopravu věcně nesprávná.

[169] Pojetí „výhledového stavu“ jako hypotetického, obecně nevztaženého k určitému datu a koncipovaného jako maximálně možný stav, jak uvedl městský soud, podle stěžovatelů není z AZÚR zřejmé. Vypovídající vyhodnocení lze vytvořit pouze, odpovídá-li stav dopravních staveb prognostickým datům; nerealistická kombinace stavu dopravních staveb a prognostických dat pak nemůže být odůvodněním pro realizaci záměru či výběr určité varianty, jak pořizovatel činí v AZÚR. V různém čase bude na území hl. m. Prahy bydlet různý počet obyvatel a přepravován jiný objem nákladu. Kombinace prognostických dat se zcela nerealistickým stavem kompletně dobudované dopravní infrastruktury hl. m. Prahy vede k vyhodnocování zcela nereálné situace.

[170] Městský soud nesprávně posoudil námitky ohledně věcně nesprávně vymezeného stávajícího stavu. Stěžovatelé nesouhlasí s tím, že opomenutí Vysočanské radiály jim nemůže způsobit újmu, protože je ve prospěch bezpečnosti a zvýhodňuje výhledový stav. Její zprovoznění ovlivnilo rozložení dopravních intenzit i na jiných komunikacích.

[171] Stejně tak posouzení o obalovnách společnosti Porr a.s. je věcně nesprávné. Pokud je výhledový stav neukotvený, lze předpokládat, že ÚPD bude opakovaně měněna a dojde k ukončení provozu více zdrojů znečišťování ovzduší. Ukončení jednoho z 205 zdrojů znečištění ovzduší není podle stěžovatelů marginální.

[172] Podle stěžovatelů výkresy 07.1-07.8 vypustily dvě nezpochybněná a reálně fungující silniční propojení nadmístního významu - cca 700 m Štěrboholské radiály u Běchovic a cca

300 m u Satalic. Tím grafická část vytváří zavádějící dojem, že bez schválení úseků SOKP 511 a SOKP 520 v základní variantě není tato část silniční sítě funkční.

[173] Městský soud měl porušit práva stěžovatelů na spravedlivý soudní proces tím, že si sám učinil úsudek o vysoce odborných otázkách - vlivu opomenutí Vysočanské radiály v posouzení stávajícího stavu nebo opomenutí těžké nákladní dopravy v kartogramech dopravních intenzit, kterými je zdůvodňována lepší dopravní účinnost základní varianty. Podle stěžovatelů je nedostatečné také odůvodnění městského soudu, které se týká zamítnutí návrhu stěžovatelů na provedení důkazu znaleckým posudkem, jenž by osvědčil přiměřenost užitého dopravního modelu. Posouzení městského soudu, podle kterého návrh znaleckého posudku svou obecností překračuje meze uplatněného návrhového bodu, je v rozporu s § 52 odst. 1 s. ř. s. Z uvedeného důvodu je napadený rozsudek nepřezkoumatelný pro vadu řízení před soudem.

[174] Úlohou přezkumu OOP je podle stěžovatelů posouzení, zda si pořizovatel opatřil dostatečné podklady, aby mohl řádně usuzovat na skutkové i právní otázky, které pro své rozhodnutí potřebuje zodpovědět. Skutkový stav přitom nebyl dostatečně a úplně zjištěn.

7.2. Vyjádření odpůrce

[175] Stěžovatelé v tomto bodě vyčítají soudu zcela opačnou pozici (nesprávný postup spočívající v posouzení odborných otázek), než v bodě 6., v němž vytýkají rezignaci na přezkum věcné správnosti VVURÚ.

[176] Součástí Návrhu nebyl návrh na vyhotovení znaleckého posudku, ten byl vznesen až na prvním jednání ve věci, přestože stěžovatelé jsou si vědomi tříměsíční lhůty, v níž musel městský soud rozhodnout. Za takové situace si požadované odborné posouzení mohli nechat vyhotovit sami. Stěžovatelé podle odpůrce reformulovali návrhový bod z právní otázky na odbornou, neboť nemohli rozumně čelit protiargumentaci. Městský soud postupoval správně, pokud konstatoval, že stěžovatelé porušili princip návrhové koncentrace řízení, jež se vztahuje k okamžiku podání návrhu ve věci samé.

[177] Argumentace v bodě 7. má dílem metodologickou a dílem právní povahu. Soud se v maximální možné míře pokusil pochopit věcnou podstatu a poté si učinil úsudek, do jaké míry může být právně relevantní a hodnotil otázky ryze právní (např. do jaké míry musí proces vypracování vyhodnocení respektovat princip transparentnosti či publikace dat zpracovaných v rámci vyhodnocení). Celý proces pořízení ZÚR má garantovanou míru participace veřejnosti, kterou je ovšem třeba využít v době, kdy se tak činit má. Nelze s metodologickým a odborným argumentem přijít až v rámci soudního přezkumu. Ani zde stěžovatelé nespecifikují namítanou nezákonnost v tom směru, jak se dotýká jejich konkrétních věcných práv.

7.3. Vyjádření ŘSD

[178] Podle ŘSD nehledě na to, že se nejedná o otázku právního posouzení, není ani tento stížní bod důvodný. Stěžovatelé neporozuměli posuzování obecně v úrovni ZÚR a na výhledovém stavu, se kterým ZÚR pracují z hlediska celkové koncepce dopravního řešení a jejího naplnění. Údaje užívané stěžovateli z jiných zdrojů jsou s AZÚR nesouměřitelné. Cílový stav dopravní infrastruktury formulovaný AZÚR nelze zaměňovat s alternativními či rizikovými scénáři, které si ŘSD nechává zpracovávat, aby mohlo včas reagovat na negativní vývoj v postupu realizace dopravní infrastruktury. Ve vyjádření ŘSD uvádí konkrétní příklady zaměňování podkladů pro posouzení AZÚR s podklady, na něž odkazují stěžovatelé v rámci své argumentace.

[179] Podle ŘSD byly podkladové kartogramy intenzit dopravy pro zpracování VVURÚ k dispozici, přičemž v akustické i rozptylové studii je graficky uveden rozsah posuzované silniční sítě pro jednotlivé posuzované stavby, včetně orientačních hodnot intenzit dopravy (s. 11 akustické studie, s. 10 rozptylové studie). Data jsou pro podrobnost ZÚR plně dostačující. Podrobné hodnocení je možné provádět až při přípravě jednotlivých staveb v rámci procesu EIA a podkladů pro územní řízení. Městský soud se dostatečně s námitkou stěžovatelů vypořádal a diferencoval mezi údaji potřebnými pro AZÚR a jinými, používanými pro jiné účely.

7.4. Replika, duplika stěžovatelů a triplika odpůrce

[180] Studie a podklady uváděné ŘSD nebyly podkladem napadeného OOP, ani nejsou aktivně zveřejňovány. Podle stěžovatelů byl odborný posudek ke správnosti vstupů do posuzování navržen v situaci, kdy v odborné otázce nebyla v průběhu jednání mezi odpůrcem a stěžovateli shoda, a bylo proto vhodné nezávislé posouzení.

[181] V podání doručeném zdejšímu soudu dne 5. 5. 2017 stěžovatelé dále uvedli, že Dopravně inženýrské podklady pro stavbu *„Silniční okruh kolem Prahy, stavba 511, Běchovice – dálnice D1“* -Dlouhodobé výhledy, které byly zpracovány v dubnu 2017, potvrzují jejich námitku o nereálně uváděném časovém výhledu k roku 2020, a tím i námitku zcela nereálného posouzení z pohledu kombinace časového výhledu, demografické prognózy a stavu dopravní sítě. Stěžovatelé setrvávají na svém tvrzení, že nákladní doprava nebyla součástí dopravního modelu.

[182] V podání doručeném zdejšímu soudu dne 24. 5. 2017 odpůrce uvedl, že stěžovatelé poukazují na podrobnosti procesu EIA, který běží nyní (rok 2017), z čehož dovozují právní vady procesu SEA zahájeného v roce 2011. To, co nyní nazývají jako právní vady, v kasační stížnosti označují jako vysoce odborné otázky, jež soudu nepřísluší hodnotit. Podle odpůrce stěžovatelé srovnávají nesrovnatelné. Proces EIA je založen na novějších datech a metodice, zvyšuje se úroveň poznání reality a zjišťovacích metod. Stěžovatelé si nesprávně vykládají problematiku dopravního modelování, což je zřejmě dáno vysokou odborností této oblasti. Referenční rok demografické prognózy užité v rámci modelu vývoje komunikační sítě a vývoje území nelze ztotožňovat s realizací ZÚR. Jakýkoliv časový horizont užitý v modelech v rámci předmětných procesů a ÚPD je nutné chápat jako rok ideálně možný, hypotetický. Rok 2020 byl u demografické prognózy stanoven z důvodu dostupných emisních parametrů. Metodika je na straně bezpečnosti, neboť představuje hypoteticky maximální nárůst zátěže. Odpůrce konstatoval, že skutečný vývoj

ani nedosahuje uvedených referenčních hodnot (např. přírůstek obyvatel hl. m. Prahy je nižší). Mezi zpracováváním podkladů pro AZÚR a zmíněným procesem EIA uběhla dlouhá doba; odpůrce v něm transparentně popsal změny plynoucí z nových technologií modelování, nových vstupů a dalších okolností. Postup rozvíjení modelu a jeho pouhé neudržování reaguje na vývoj poznání. Argumentace stěžovatelů nemá pro vlastní srovnání variant SOKP v rámci AZÚR význam. Doplnění argumentace nijak nezakládá nebo neposiluje důvodnost kasační stížnosti.

7.5. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[183] Již městský soud přiléhavě poznamenal, že tento návrhový bod (a stejně tak kasační stížnost v tomto bodě) v sobě obsahuje několik rovin námitek, v nichž stěžovatelé přecházejí od jednoho tématu k jinému. Tvrzení stěžovatelů jsou značně nekonzistentní, což velmi komplikuje soudní přezkum, jeho racionalitu a přehlednost. Nejvyšší správní soud považuje za nezbytné poznamenat také následující obecné úvahy, jež platí pro celou kasační stížnost a pro tento bod obzvlášť.

[184] Stěžovatelé opakovaně opomíjí spojovat svou argumentaci se specifikací, jak konkrétně mělo být namítanými nezákonnostmi zasaženo do jejich veřejných subjektivních práv. Obecné konstatování, že AZÚR a VVURÚ jsou z různých důvodů problematické, resp. neumožňují jejich kontrolu „*ze strany veřejnosti, zastupitelů či dotčených orgánů*“, signalizují spíše to, že se jedná o nepřípustnou *actio popularis*, než o skutečné dotčení práv jednotlivých stěžovatelů. Jakkoliv míra dotčení práv odráží obecnost a koncepčnost AZÚR, nelze připustit, aby stěžovatelé zcela rezignovali na poukaz na konkrétní, s nimi spojenou právní sféru, do níž má být zasaženo. Soudy rozhodující v této věci si jsou vědomy její významnosti, a proto k přezkumu přistoupily tak, aby pokud možno zamezily dalšímu prostoru pro pochybnosti. V žádném případě by však nemělo být zobecnitelným pravidlem, že nechají-li se různí navrhovatelé (resp. stěžovatelé) zastoupit jedním právním zástupcem, stává se jakýkoliv návrhový bod návrhu na zrušení OOP nebo jeho části přezkoumatelným, přestože navrhovatel netvrdí, natož aby prokazoval dotčení své právní sféry.

[185] Dále, argumentace stěžovatelů v Návrhu a kasační stížnosti je do velké míry rozporná a vnitřně nekonzistentní. Návrhové body a námitky jsou koncipovány tak, „*jak se zrovna hodí*“. Zatímco v některých bodech stěžovatelé namítají přílišnou konkrétnost AZÚR a jejích podkladů (např. body 1.d., 4.), v tomto a dalších bodech (např. body 5., 10.) je naopak vytýkána nadměrná obecnost. V některých bodech se stěžovatelé domáhají věcného přezkumu zákonnosti a správnosti AZÚR a jejích podkladů (např. body 4., 6.), přičemž jejich argumentace větší či menší měrou zasahuje do odborné sféry dané problematiky. V uvedeném bodě naopak napadají rozsah přezkumu a „úsudek“ městského soudu o odborných otázkách. Uvedené musí mít nepochybně dopad na posouzení věrohodnosti a přesvědčivosti argumentace stěžovatelů ze strany soudů.

[186] Pokud stěžovatelé uvedli, že městský soud si učinil úsudek o vysoce odborných otázkách, Nejvyšší správní soud konstatuje, že při přezkumu ÚPD lze stěží odhlédnout od jejich (odborného) obsahu, jakkoliv se soud soustředí na otázky její zákonnosti. Městský soud v projednávané věci se výlučně k námitkám stěžovatelů zabýval obsahem ÚPD a

s poukazem na její jednotlivé části a zvolená řešení se s návrhovými body vypořádal, aniž by činil vlastní odborné posouzení. Pokud by soud nemohl k obsahu ÚPD vůbec přihlédnout (čehož se stěžovatelé paradoxně na jiných místech Návrhu a kasační stížnosti domáhají), byl by zcela znemožněn přezkum zákonnosti napadeného OOP. Nejvyšší správní soud uzavírá (jak plyne zejména z textu níže), že městský soud nepřekročil popsanou míru přezkumu napadené části AZÚR.

[187] K jednotlivým bodům argumentace stěžovatelů se Nejvyšší správní soud vyjadřuje následovně.

[188] Stěžovatelé v kasační stížnosti zopakovali námitku, že nebyly zveřejněny číselné údaje stávajících a očekávaných budoucích dopravních intenzit. Nejvyšší správní soud se shoduje s posouzením městského soudu v napadeném rozsudku, na které lze plně odkázat. Městský soud konstatoval, že podkladem pro zpracování odůvodnění AZÚR a VVURÚ byl dopravní model zpracovávaný jako stálý úkol ve spolupráci Institutu plánování a rozvoje hl. m. Prahy a Technické správy komunikací - Úseku dopravního inženýrství. Podrobná charakteristika dopravního modelu je uvedena na webových stránkách uvedených subjektů, přičemž městský soud ji vtělil do odůvodnění napadeného rozsudku (s. 101 až 103). Dopravní model není *ad hoc* podkladem a materiálem, který by měl jasně zachytitelnou hmotnou podobu; nemá formu brožury obsahující vstupní údaje a schémata. Je to kontinuální živoucí proces, výsledek současného vědeckého poznání. Nejvyššímu správnímu soudu není zcela jasné, kam vlastně stěžovatelé svým požadavkem míří. Pokud by AZÚR měla obsahovat množství vstupních dat, seznamů čísel, schémat apod., která by zachycovala aktuální stav dopravního modelu (pokud by takový výstup vůbec byl možný), takový materiál by těžko přinesl větší míru srozumitelnosti a možnosti kontroly AZÚR ze strany veřejnosti a zastupitelů. Argumentace stěžovatelů se proto Nejvyššímu správnímu soudu jeví jako účelová. Dovedeno *ad absurdum*, podle stěžovatelů by pořizovatel při pořizování návrhu AZÚR nemohl pracovat s nejlepšími dostupnými podklady (modely, aplikacemi, programy) pouze proto, že je nelze ve zcela konkrétní podobě hmotně inkorporovat do AZÚR. Takový závěr je třeba odmítnout. Znovu je třeba připomenout, že ZÚR jsou koncepcí, jedná se o stanovení obecných předpokladů pro budoucí rozvoj kraje (zde hl. m. Prahy), který není neměnný, je vyhodnocován a aktualizován (§ 42 odst. 3 stavebního zákona), přičemž detailnější podoba území je dále prověřována na úrovni podrobnějších procesů územního plánování a rozhodování v území. Nejvyššímu správnímu soudu se jeví jako logické, pokud je při zpracování takto obecné koncepce území pracováno s dopravním modelem, který je pomocí dopravně inženýrských výpočtů schopen simulovat dopravu v dotčeném území. Požadavek, aby obsahem odůvodnění ZÚR byly zcela konkrétní výpočty, schémata, kartogramy a seznamy vstupních dat, jak požadují stěžovatelé, shledává zdejší soud neopodstatněným.

[189] Také s námitkou opominutí nákladní dopravy v rozdílovém kartogramu na s. 78 odůvodnění AZÚR se již vypořádal městský soud, přičemž Nejvyšší správní soud se s ním zcela ztotožňuje. Lze tedy zopakovat, že skutečnost, že rozdílový kartogram pracuje toliko s osobní dopravou, nijak zásadně neovlivňuje výsledek toho, za jakým účelem byl kartogram vypracován, a sice porovnávání předpokládaných toků dopravy uvnitř hl. m. Prahy. To, že v AZÚR není výslovně uvedeno, že rozdílový kartogram se týká pouze osobní a nikoli nákladní dopravy, je ve světle kompletní AZÚR (resp. její části zabývající

se námětem tzv. regionální varianty SOKP) vskutku marginální. Na uvedeném nic nemění, ani bude-li SOKP součástí sítě TEN-T. SOKP je samozřejmě významným řešením dopravní situace v Praze, zcela zřejmě se však nejedná výhradně o aglomerační okruh nebo obchvat metropole, jenž by řešil právě a pouze jen nákladní dopravu. Dále je třeba zmínit, že rozdílový kartogram je jedním schématem na jedné stránce rozsáhlého díla, kterým AZÚR, VVURÚ a související podklady bezpochyby jsou. Také z uvedeného je zřejmé, že požadavek na absolutní podrobnost a věcný obsah tohoto schématu, jak se jej domáhají stěžovatelé, přeceňuje jeho význam. Ve shodě s městským soudem lze přitakat reakci odpůrce, podle něhož je nákladní doprava (oproti osobní dopravě) poměrně snadno usměrnitelná dopravními opatřeními (značením). Význam zdrojové a cílové nákladní dopravy, která začíná nebo končí v hl. m. Praze, je s ohledem na význam onoho schématu rovněž marginální. Pokud tedy kartogram srovnává pouze osobní dopravu, netřeba v tom spatřovat pochybení a již vůbec nezákonnost napadeného OOP. Za bezpředmětnou lze označit argumentaci stěžovatelů o hluku a znečištění z nákladní dopravy, neboť v předmětné části napadeného OOP bylo pojednáno toliko o intenzitě dopravních toků (tj. množství vozů, nikoliv o souvisejících vlivech). Tyto vlivy byly předmětem posouzení v jiných částech AZÚR a související dokumentace, které však v tomto ohledu stěžovatelé nenapadají.

[190] Argumentace stěžovatelů, že SOKP je zařazen do dálniční sítě České republiky jako D0, nebyla v Návrhu uplatněna, navíc pokud se tak stalo od 1. 1. 2016, nemohla být tato skutečnost v době pořizování a vydání AZÚR zohledněna. Nejvyšší správní soud se proto uvedeným blíže nezabýval (srov. § 104 odst. 4, § 109 odst. 5 s. ř. s.).

[191] Stěžovatelé dále namítli, že z napadeného OOP není zřejmé pojetí výhledového stavu, jak jej posoudil městský soud, tj. že se jedná hypotetický stav, který není vztažen ke konkrétnímu datu, s tím, že model je koncipován jako maximálně možný stav. Ani zde nelze stěžovatelům přisvědčit. Pojetí výhledového stavu je zřejmé již ze samotného znění VVURÚ, kde je na s. 16 uvedeno: „*Vyhodnocení ZÚR hl. m. Prahy je provedeno pro stávající stav území hl. m. Prahy a přilehlé území Středočeského kraje, tak výhledový stav. Ve výhledovém stavu jsou ZÚR hl. m. Prahy vyhodnoceny pro následující varianty rozvoje území: • nulová varianta • aktivní varianta. Nulová varianta představuje stav území v případě naplnění ZÚR hl. m. Prahy vydaných usnesením Zastupitelstva hl. m. Prahy č. 32/59 ze dne 17. 12. 2009 formou opatření obecné povahy č. 8/2009 po zrušení některých pasáží textové a grafické části na základě rozsudků Nejvyššího správního soudu. Aktivní varianta představuje stav území v případě vydání a naplnění ZÚR hl. m. Prahy - aktualizace č. 1.*“ Také vzhledem k argumentaci stěžovatelů v Návrhu a v průběhu řízení před městským soudem bylo toto pojetí stěžovatelům zjevně známo. Jakkoliv se stěžovatelé snaží zdůrazňovat propojení výhledového stavu s konkrétními časovými okamžiky, na což navazují argumentem o chybnosti a nerealističnosti hodnocení, nelze než opětovně zdůraznit, že jejich argumentace je již ze své podstaty a od počátku nesprávná, neboť výhledový stav jednoduše není vztažen ke konkrétnímu časovému úseku a je modelován jako maximální, tj. u aktivní varianty při plné realizaci AZÚR. Uvedený závěr nelze zpochybnit vytrženými odkazy a citacemi jednotlivých částí rozsáhlé dokumentace AZÚR, například odkazem na s. 8 rozptylové studie, kde je k popisu obr. č. 3 modelujícího rozložení intenzit automobilové dopravy na komunikační síti v Praze uvedeno, že stav je modelován k roku 2020. Jinými slovy, pokud jednotlivé části posouzení a podkladů pro AZÚR operují pro účely jejich

zpracování s konkrétními časovými úseky, ještě to neznamená, že z těchto dat lze bez dalšího usuzovat, kdy má nastat výše definovaný výhledový stav. Pouze z důvodu, že je výhledový stav hypotetický (jaký jiný by ostatně měl být, jedná-li se o model ve smyslu předpokladu, u kterého je z jeho povahy vyloučeno, aby byl zcela přesně předpovězen), nelze dovodit, že vyhodnocení, ve kterém byl tento stav použit, je neodpovídající a nerealistické. Stěžovatelům se přitom nepodařilo prokázat existenci konkrétních a natolik závažných skutečností, které by v tomto ohledu vedly soud ke konstatování nezákonnosti napadené části AZÚR nebo související dokumentace.

[192] V souvislosti s použitím dat z dopravního modelu pro účely VVURÚ stěžovatelé namítli, že městský soud nedostatečně odůvodnil zamítnutí návrhu důkazu znaleckým posudkem, který by osvědčil správnost, resp. přiměřenost dopravního modelu, jenž byl použit při zpracování VVURÚ. Návrh na vypracování znaleckého posudku vznesli navrhovatelé nikoliv v Návrhu, ale až na ústním jednání konaném dne 10. 2. 2016. Na výzvu soudu jej stěžovatelé zdůvodnili tak, že posouzení správnosti vstupních dat do použitého dopravního modelu a posouzení dopravního modelu jako takového má zcela zásadní význam pro ověření správnosti VVURÚ, akustickou a rozptylovou studii. Městský soud poté, co v odůvodnění napadeného rozsudku podrobně pojednal o povaze dopravního modelu a jeho výstupů, konstatoval, že argumentace navrhovatelů je nepřípadná, neboť pomíjí skutečnou podstatu dopravního modelu. Nejvyšší správní soud tento názor městského soudu (jak plyne z výše uvedeného textu) sdílí. Dále městský soud k tomuto uvedl, že návrh důkazu byl koncipován natolik obecně, že překračoval meze uplatněného návrhového bodu, v němž šlo o polemiku týkající se časového horizontu modelování (popř. o možnost využití dopravního modelu jako podkladu pro VVURÚ, dodává pro úplnost Nejvyšší správní soud). Odůvodnění zamítnutí návrhu důkazu znaleckým posudkem je podle zdejšího soudu dostatečné a odráží míru obecnosti argumentace navrhovatelů. Námitka nepřezkoumatelnosti odůvodnění není ani v uvedeném směru důvodná.

[193] K argumentaci stěžovatelů uvedené v podání, které bylo doručeno zdejšímu soudu dne 5. 5. 2017, Nejvyšší správní soud uvádí, že z výše uvedeného plyne její nedůvodnost. Provedení důkazů navrhovaných v této souvislosti stěžovateli (zejména Dopravně inženýrských podkladů pro stavbu *„Silniční okruh kolem Prahy, stavba 511, Běchovice – dálnice D1“* - Dlouhodobý výhled z dubna 2017) by tedy bylo nadbytečné.

[194] Stěžovatelé v kasační stížnosti dále uvedli, že chybně vymezený současný stav bez Vysočanské radiály neposkytuje úplné a pravdivé informace o stavu území. Podle Nejvyššího správního soudu se argumentace odchyluje od podstaty toho, proč je současný stav vymezován. Již městský soud v napadeném rozsudku podrobně vysvětlil, že vymezení stávajícího stavu je důležité pro stanovení referenčního bodu, s nímž se poměřuje predikovaný výhledový stav, a že pokud *„Vysočanská radiála nebyla zahrnuta do popisu stávajícího stavu,* [...] *jde o situaci paradoxně z hlediska posuzování výhledového stavu „nevýhodnější“, než by tomu bylo při zohlednění této stavby ve stávajícím stavu. Není-li totiž tato stavba ve stávajícím stavu zohledněna, jsou sledované referenční parametry pro stávající stav očištěny o reálný vliv této stavby. Z hlediska validity výsledků hodnocení navrhované trasy SOKP jde tedy o znevýhodnění na straně výhledového stavu, tedy ve prospěch bezpečnosti.“* Právě uvedené (a nikoliv pouhá skutečnost, zda a od kdy existuje Vysočanská radiála, bez

zasazení do kontextu uplatněné námitky) je podstatné pro účely přezkumu zákonnosti napadeného OOP a jeho podkladů.

[195] Stěžovatelé rovněž namítali, že současný stav nebyl správně vymezen, což spojili s tím, že rozptylová studie do posouzení vůbec nezahrnula obalovny společnosti Porr a.s. S tím se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Argumentace stěžovatelů zjevně plyne ze s. 4, bodu 2.1.1.1. rozptylové studie, kde jsou popisovány vstupní údaje pro modelové výpočty očekávané kvality ovzduší v roce 2020, tedy pro výhledový stav. Pro účely modelových výpočtů pořizovatel rozptylové studie modifikoval sestavy zdrojů znečišťování ovzduší aktuální v roce 2010 způsobem, že mj. přihlédl k obsahu územního plánu hl. m. Prahy a v něm předpokládaným změnám funkčních ploch. Některé tyto změny implikovaly ukončení provozu některých zdrojů znečišťování ovzduší, mj. u obaloven společnosti Porr a.s. Z uvedeného je zcela zřejmé, že pokud pořizovatel vymezoval současný stav (k roku 2010), neponechal stranou ani obalovny společnosti Porr a.s. Pouze pro účely modelových výpočtů výhledového stavu bylo uvažováno o tom, že obalovny ukončí v budoucnu svůj provoz, což zjevně nemá nic společného s vymezením současného stavu. Uvedenému se podrobně věnoval již městský soud, proto lze pro úplnost odkázat na odůvodnění napadeného rozsudku. Argument stěžovatelů, že ÚPD může být opakovaně měněna a obalovny společnosti Porr a.s. v budoucnu možná neukončí provoz, zcela odhlíží od původní podstaty návrhového bodu a kasační námitky, v níž stěžovatelé namítali nesprávné vymezení současného stavu. Nejvyšší správní soud tak ve shodě s městským soudem konstatuje, že uvedené argumenty nejsou z hlediska posouzení zákonnosti napadené části AZÚR rozhodné.

[196] Stěžovatelé dále uvedli, že výkresy 07.1 - 07.8 grafické části odůvodnění AZÚR kromě skutečně Nejvyšším správním soudem zrušených navazujících částí SOKP vypustily i dvě právně nezpochybnitelná a reálně fungující silniční propojení nadmístního významu - cca 700 m Štěrboholské radiály u Běchovic a cca 300 m u Satalic, čímž má grafická část vytvářet dojem, že bez schválení úseků SOKP 511 a 520 v základní variantě není tato část silniční sítě funkční. Nejvyšší správní soud konstatuje, že tato argumentace byla v Návrhu uvedena ve vztahu k vymezení současného stavu pro účely VVURÚ, a podle názvu bodu, pod nímž byla uplatněna, měla podpořit názor stěžovatelů o „nesprávnosti vstupů do posuzování“. Avšak je třeba zdůraznit, že odkazované výkresy jsou součástí grafické části odůvodnění AZÚR, která vymezuje právní stav před aktualizací č. 1, přičemž akcentuje zrušení některých částí ZÚR hl. m. Prahy Nejvyšším správním soudem. Nejedná se tedy o žádný vstup do posuzování a již vůbec ne o součást VVURÚ. Stejně jako městskému soudu ani zdejšímu soudu proto není zřejmé, jaký je vztah tvrzení stěžovatelů k ostatnímu obsahu návrhového bodu č. 7. Za takové situace považuje Nejvyšší správní soud za zbytečné blíže zkoumat, které plochy nadmístního významu, jež měly být údajně opomenuty, mají stěžovatelé na mysli, a to tím spíše, že tvrzení stěžovatelů jsou velmi obecná a stěžovatelé je ničím nepodkládají a neprokazují.

[197] Ze všech uvedených důvodů neshledal Nejvyšší správní soud žádnou z námitek uplatněných v bodě 7. důvodnou.

8. Opomenutí úseku SOKP 510 při hodnocení vlivů

pokračování

8.1. Obsah kasační stížnosti

[198] Podle stěžovatelů městský soud nesprávně posoudil možné dotčení zákonnosti AZÚR tím, že VVURÚ (byť i věcně nesprávně) hodnotilo také jiné varianty vymezení koridoru SOKP, než byla varianta v návrhu AZÚR, neboť VVURÚ v zásadě varianty hodnotit nemuselo. Nevhodností věcně nesprávně vyhodnocené varianty se zpětně odůvodňuje invariantnost zadání. VVURÚ je proto věcně nesprávným podkladem neumožňujícím kvalifikované rozhodnutí.

[199] Věcně nesprávné posouzení (opominutí úseku SOKP 510 a chybějící vyhodnocení vlivu na občany Středočeského kraje) se týká i aktivního řešení - základní varianty v návrhu AZÚR. Rezignace na soudní přezkum věcné správnosti VVURÚ - ve smyslu dostatečného a úplného zjištění skutkového stavu - je rezignací na kontrolu plnění hlavního cíle územního plánování, jímž je trvale udržitelný rozvoj, což porušuje právo na spravedlivý soudní proces.

[200] Městský soud se opomenul zabývat otázkou vlivu věcně nesprávného VVURÚ na kvalifikované rozhodování zastupitelů, stanoviska dotčených orgánů, veřejnost a v důsledku toho zákonnost AZÚR. Pokud si městský soud stanovil nové kritérium pro přezkum OOP v podobě vlivu nezákonnosti na kvalifikované rozhodnutí zastupitelů, měl návrhový bod stěžovatelů tímto kritériem také hodnotit.

[201] Stěžovatelé odkázali na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č,. j. 1 Ao 7/2011 - 526, publ. pod č. 2698/2012 Sb. NSS, podle kterého absence zákonné a podzákonné úpravy metodiky posuzování vlivů na životní prostředí nesnižuje nároky na transparentnost, objektivitu a přesvědčivost daného hodnocení.

8.2. Vyjádření odpůrce

[202] Podle odpůrce stěžovatelé požadují věcný přezkum VVURÚ, to je však „odborným soudem *sui generis*“, který by neměl být v celé své šíři opakován před soudem. Předmětem přezkumu může být pouze dodržení procedury, a zda výsledek splňuje základní parametry a důvěryhodnost z hlediska požadavků plynoucích z povahy právního státu. Stěžovateli citovaný rozsudek stanoví pouze základní parametry výstupu vyhodnocení, kterými jsou transparentnost, objektivita a přesvědčivost daného hodnocení. Ani v tomto ohledu stěžovatelé nespecifikovali konkrétní dotčení jejich věcných práv.

8.3. Vyjádření ŘSD

[203] Podle ŘSD městský soud dospěl k závěru o bezpředmětnosti námitky vadného postupu v rámci zpracování VVURÚ, jež mohla znemožnit řádné srovnání variant vedení SOKP, tehdy, pokud bylo navrženo invariantní řešení. VVURÚ se nadto danou problematikou zabývá. Stavba SOKP 510 není žlutě podbarvena proto, že by nebyla hodnocena, ale žlutá barva značí nově navrhované stavby, které mají rozšířit stávající stavbu. Z mapového výstupu č. 7 - přílohy akustické studie je zřejmé, že kolem každé kapacitně zatížené komunikace, včetně SOKP 510, jsou plochy vymezené jako nadlimitně zasažené území. U SOKP 510 byla navržena protihluková opatření v maximální možné

míře blížící se přísnějšímu limitu, který byl uplatněn u úplně nových staveb v území, tj. navazujících staveb. Způsob uplatnění hygienických limitů je detailně popsán v kapitole 3.1.2. akustické studie. Nelze tedy souhlasit s tím, že by stavba SOKP 510 nebyla vyhodnocena, a proto zde byl kvalifikovaný podklad pro rozhodování zastupitelů.

8.4. Replika stěžovatelů

[204] Stěžovatelé zejména opakují již uplatněné argumenty. Dodávají, že ŘSD tvrdila, že v modelaci v části SOKP 510 využila maximální protihluková opatření, která však nejsou v AZÚR vymezena a není tak zaručeno, že budou při realizaci skutečně provedena. Použití maximálních hlukových opatření je navíc v rozporu s podrobností AZÚR.

8.5. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[205] Argumentace stěžovatelů v tomto bodě je velmi obecná a ne zcela navazuje na bod 8. uplatněný v Návrhu. V Návrhu byly uplatněny následující argumenty: (i) opomenutí úseku SOKP 510 (úsek Satalice - Běchovice) znemožnilo řádné srovnání variant vedení trasy SOKP, přičemž (ii) samotné posouzení, resp. opomenutí posouzení SOKP 510 (z kasační stížnosti není zřejmé, zda se má jednat o opomenutí nebo věcně nesprávné posouzení) je vadou, pro kterou mělo být napadené OOP zrušeno.

[206] Bližší zdůvodnění, v čem stěžovatelé spatřují nesprávnost posouzení městského soudu, v podstatě chybí.

[207] Obecné konstatování stěžovatelů, že rezignace na soudní přezkum VVURÚ je rezignací na kontrolu plnění hlavního cíle územního plánování, jímž je trvale udržitelný rozvoj, nijak blíže nezdůvodňuje, proč je posouzení městského soudu nesprávné. Argument stěžovatelů, že věcně nesprávné VVURÚ mohlo mít vliv na kvalifikované rozhodování zastupitelů, stanoviska dotčených orgánů a veřejnost, nebylo uplatněno v Návrhu (opětovně srov. § 104 odst. 4 s. ř. s.). Jako obecnou, s řešenou otázkou nijak nepropojenou, bez bližšího vysvětlení a především v Návrhu neuplatněnou, hodnotí Nejvyšší správní soud rovněž argumentaci, že ve smyslu rozsudku zdejšího soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 - 526, publ. pod č. 2698/2012 Sb. NSS, i při absenci zákonné a podzákonné úpravy metodiky posuzování vlivů na životní prostředí, nelze ze strany pořizovatele rezignovat na transparentnost, objektivitu a přesvědčivost daného hodnocení.

[208] Pokud uvedené argumenty neuplatnili stěžovatelé již v řízení před městským soudem, nelze spatřovat pochybení soudu v tom, že se s nimi explicitně nevypořádal.

[209] Podle Nejvyššího správního soudu se městský soud s bodem 8. Návrhu vypořádal dostatečně. Lze souhlasit, že zákonnost napadené části AZÚR nemůže být dotčena tím, že by údajné opomenutí úseku SOKP 510 znemožnilo řádné srovnání variant vedení koridoru SOKP, neboť variantnost řešení není obligatorním požadavkem na pořizování ZÚR (viz body 5.5. a 6.5. tohoto rozsudku). Požadavek variantnosti by mohl plynout z § 45i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „ZOPK“), v tomto směru však navrhovatelé (stěžovatelé) námitku neuplatnili. Městský soud se blíže nezabýval samotnou věcnou správností, popř. opomenutím posouzení úseku SOKP 510 ve VVURÚ, neboť

podstatou návrhového bodu bylo především to, že tento úsek byl vynechán při srovnávání variant vedení SOKP. Stěžovatelé sice v Návrhu uvedli obsáhlou věcnou argumentaci zdůrazňující důležitost posouzení SOKP 510, to však na skutečné podstatě návrhového bodu nic nemění.

[210] Ani námitku nesprávného posouzení významu hodnocení úseku SOKP 510 při hodnocení vlivů neshledal zdejší soud důvodnou.

9. Věcně nesprávné vyhodnocení vlivů

9.1. Obsah kasační stížnosti

[211] Stěžovatelé namítli, že městský soud nedostatečně vypořádal jejich návrhový bod, když pouze odkázal na argumentaci odpůrce; rozsudek je proto nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

9.2. Vyjádření odpůrce

[212] Pojem přezkoumatelnosti lze vztahovat také na návrh, o kterém má být soudem rozhodnuto. Pokud je natolik obecný, že přezkum nelze rozumně provést, nelze nepřezkoumatelnost přičítat soudu, ale naopak navrhovateli. Pokud je návrh zcela obecný a polemika s ním rovněž, pak soud stěží vymyslí něco, co by onu obecnost překračovalo. Městský soud posoudil námitku stěžovatelů správně; ani zde stěžovatelé neuvedli, jak byla dotčena jejich konkrétní věcná práva.

9.3. Vyjádření ŘSD

[213] Podle ŘSD je VVURÚ objektivním hodnocením podpořeným kvantifikovanými daty. Příloha č. 5 VVURÚ není zpracována povrchně, jejím podkladem byly odborné studie, které jsou přílohami VVURÚ. Případná duplicita textů u jednotlivých složek životního prostředí vyplývá ze stejných vlivů na tyto složky, jež budou navrhovanými oblastmi a koridory AZÚR dotčeny. Tvrzení stěžovatelů o nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu, vzhledem k obecnosti a povrchnosti jejich námitky, která znemožnila racionální přezkum, je nedůvodné.

9.4. Replika stěžovatelů

[214] Stěžovatelé pouze odkazují na již uplatněnou argumentaci.

9.5. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[215] Nejvyšší správní soud připomíná, že řízení o zrušení OOP nebo jeho části je ovládáno dispoziční zásadou (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Z té plyne, že podoba odůvodnění rozhodnutí soudu je do značné míry předznamenána obsahem návrhu. Pokud navrhovatel uplatní pouze stručné úvahy v obecné rovině, není povinností soudu aktivně domýšlet podrobnosti a vyhledávat další skutečnosti a argumentaci ve prospěch navrhovatele, neboť

tím by přebíral roli jeho právního zástupce a nepostupoval by v souladu se zásadou rovnosti stran před soudem (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2016, č. j. 7 As 110/2016 - 28).

[216] Navrhovatelé v Návrhu pod bodem 9. toliko obecně konstatovali, že přílohy VVURÚ jsou mnohonásobným opakováním stejných dlouhých pasáží, VVURÚ je zpracováno pouze povrchně a ve VVURÚ chybí přesnější lokalizace vlivů navrhovaných koridorů. Nejvyšší správní soud shledává zcela přiléhavým a v souladu s výše uvedenými zásadami, pokud městský soud konstatoval, že míra obecnosti uplatněného návrhového bodu znemožňuje jeho racionální soudní přezkum. Odkázal-li městský soud (nad rámec posouzení návrhového bodu 9. jako neumožňujícího přezkum) na argumentaci odpůrce, nelze v tom spatřovat důvod nepřezkoumatelnosti předmětné části napadeného rozsudku.

10. Absence vyhodnocení vlivů s ohledem na jejich lokalizaci

10.1. Obsah kasační stížnosti

[217] Stěžovatelé namítli nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu pro nedostatek důvodů, který se tímto bodem věcně nezabýval. Z Návrhu bylo zcela zřejmé, že se námitka vztahuje k posouzení vlivů na životní prostředí a bylo v něm přesně vymezeno, v čem spočívá absence posouzení vlivů s ohledem na jejich lokalizaci. Je nedostatečné hodnotit celý úsek koridoru v AZÚR, přestože vede různými typy území; tabulkové hodnocení nerespektuje jednotlivé části. K tomu stěžovatelé odkázali na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 - 644, publ. pod č. 2106/2010 Sb. NSS, podle kterého je smyslem vyhodnocení vlivů na životní prostředí získat informace k působení celého koridoru jako celku, musí se však jednat o výsledek posouzení vlivů jednotlivých segmentů na jednotlivá dotčená území. Hodnocení úseků koridorů se navíc z valné části shoduje a liší pouze v detailech.

10.2. Vyjádření odpůrce

[218] Podle odpůrce městský soud přiléhavě vyhodnotil námitku jako obecnou a neuchopitelnou, přičemž s jeho názorem stěžovatelé polemizují opět zcela obecně. Ani v tomto ohledu stěžovatelé nespecifikovali konkrétní dotčení jejich věcných práv.

10.3. Vyjádření ŘSD

[219] ŘSD citovalo předmětnou část napadeného rozsudku a konstatovalo, že se městský soud námitkou podrobně zabýval a hodnocení VVURÚ bylo provedeno v souladu s požadavky stavebního zákona a zákona EIA. Lokalizace vlivů navrhovaných koridorů je součástí výkresové části Přílohy č. 8 VVURÚ a obrazové části textové části VVURÚ. V příloze č. 7 (Hodnocení kumulativních a synergických vlivů navrhovaných oblastí a koridorů AZÚR) jsou hodnoceny jednotlivé oblasti a koridory v podrobnosti odpovídající

ZÚR. Příloha č. 4 VVURÚ - hodnocení NATURA 2000 (dále jen „Hodnocení NATURA“) obsahuje v kapitole 3.3 porovnání dílčích variant záměrů AZÚR, kde jsou posouzeny varianty vedení SOKP, potenciálně ovlivňující soustavu NATURA 2000. V příloze č. 5 (Vyhodnocení navrhovaných oblastí a koridorů AZÚR) je na základě Stanoviska MŽP ze dne 2. 8. 2013, č. j. 54485/ENV/13 (dále jen „Stanovisko MŽP ze dne 2. 8. 2013“), provedeno hodnocení dílčích staveb SOKP na jednotlivé složky životního prostředí.

10.4. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[220] Zdejší soud shledává posouzení městského soudu přesvědčivé a dostatečně odůvodněné, proto se s ním plně ztotožňuje. Městský soud v napadeném rozsudku uvedl, že námitka v míře obecnosti, jak byla konstruována, není důvodná. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 - 644, publ. pod č. 2106/2010 Sb. NSS, vyplývá obecný závěr, že smyslem vyhodnocení vlivů na životní prostředí je sice získat informace ve vztahu k působení vymezeného koridoru na životní prostředí jako celku, toto komplexní hodnocení by však mělo být mj. výsledkem posouzení vlivů jednotlivých segmentů koridoru na jednotlivá dotčená území. Vlivy liniových staveb se totiž v různých částech území mohou lišit a každý úsek koridoru SOKP může mít specifické vlivy v předmětné lokalitě. V tomto smyslu byl uplatněn také požadavek ze strany MŽP ve Stanovisku MŽP ze dne 2. 8. 2013, podle jehož části A., bodu 1. (s. 6), bylo podmínkou k doplnění VVURÚ dopracování komentáře pro každou navrhovanou plochu či koridor především s ohledem na území, ve kterém tyto vlivy mohou působit. Na s. 5 Přílohy č. 5 VVURÚ je uvedeno: „*Vyhodnocení navrhovaných oblastí a koridorů ZÚR hl. m. Prahy je doplněno dílčím způsobem v předkládané samostatné Příloze č. 5 VVURÚ na základě požadavku na doplnění uvedeného v bodu A.1 Stanoviska MŽP (č. j. 5448/ENV/13, ze dne 2. srpna 2013. Je třeba konstatovat, že ZÚR hl. m. Prahy jsou vyhodnoceny především jako celek. Dílčím způsobem však jsou vyhodnoceny i jednotlivé navrhované oblasti a koridory ZÚR hl. m. Prahy.*“ Na s. 42 a násl. Přílohy č. 5 VVURÚ jsou vyhodnoceny jednotlivé části SOKP. Vyhodnocení každého dílčího úseku (stavby) obsahuje tabulkové posouzení vlivů na jednotlivé složky životního prostředí z hlediska významnosti jejich ovlivnění a slovní komentář. Ve stanovisku MŽP k částem řešení, které byly od společného jednání změněny ze dne 18. 12. 2013, č. j. 78052/ENV/13, MŽP sdělilo, že podmínky Stanoviska MŽP ze dne 2. 8. 2013 byly splněny zapracováním do vyhodnocení vlivů na životní prostředí, a to zejména ve výkresech k vyhodnocení vlivů ZÚR hl. m. Prahy na životní prostředí a samostatných přílohách č. 5, 6 a 7 VVURÚ.

[221] Z výše uvedeného je zřejmé, že není pravdou, že by bylo opomenuto hodnocení vlivů jednotlivých úseků SOKP na životní prostředí s ohledem na jejich lokalizaci, ani že by se návrhovým bodem městský soud dostatečně nezabýval. V míře obecnosti, s jakou byla námitka uplatněna, byla vypořádána. Konkrétní námitky vůči jednotlivým posouzením úseků SOKP stěžovatelé v Návrhu ani v kasační stížnosti neuplatnili. Městský soud postupoval správně, pokud se (s ohledem na dispoziční zásadu a zásadu rovnosti stran před soudem) podrobnostmi jednotlivých posouzení nezabýval.

11. Nedostatečné vypořádání připomínek

11.1. Obsah kasační stížnosti

[222] Stěžovatelé uvedli, že městský soud se opomenul zabývat alespoň rámcově věcnou správností připomínek, ačkoliv byl povinen zkoumat, zda pořizovatel zjistil dostatečně a úplně skutkový stav. Úlohou soudního přezkumu OOP je posoudit, zda si pořizovatel opatřil dostatečné podklady k řádnému posouzení skutkových a právních otázek.

11.2. Vyjádření odpůrce

[223] Smyslem podávání námitek a připomínek v režimu § 39 stavebního zákona není nic, co by bylo možné nazvat věcnou správností. Právně neexistuje nic jako věcně správné řešení ZÚR, protože volba konkrétní varianty je věcí politické úvahy. Existuje rámec přípustnosti, který je dán zákonem, technickými možnostmi a předpisy, limity ochrany prostředí a souborem různých předmětů ochrany, jež reprezentují dotčené orgány. Tento rámec krystalizuje v proceduře podle § 37 a § 38 stavebního zákona. V tomto rámci je možné volně se pohybovat, a to v procesu projednání podle § 39 stavebního zákona. Postup vypořádání námitek a připomínek má povahu úvahy z hlediska politické vhodnosti, přičemž tyto úvahy, pokud se pohybují v rámci zákona, věcně nepodléhají právnímu soudu. Účast dotčených orgánů na proceduře podle § 39 stavebního zákona má garantovat záruku nevykročení z ustáleného rámce zákonnosti. Samotné vznášení námitek a připomínek by mělo být politickou polemikou s předloženou podobou ZÚR a pokusem o hledání jiné varianty. Tento dialog ovšem nemůže být podroben testu věcné správnosti.

[224] Skutkovým stavem pro rozhodnutí o námitce či připomínce je jednak ustálený stav návrhu, jak vyšel z procedury dle § 37 a § 38 stavebního zákona, dále stav předjímaný námitkou či připomínkou a v neposlední řadě VVURÚ. Aplikovat na tento proces principy správného rozhodování je nevhodné, protože povaha procedury je nepoměrně jiná. Požadovat po soudu, aby zkoumal věcnou správnost vypořádání připomínek a námitek, není možné. Úvaha soudu není s to nahradit úvahu zastupitelstva. Je možné zkoumat, zda vypořádání má formální náležitosti. Ani u této námitky stěžovatelé nespecifikovali konkrétní dotčení svých věcných práv.

11.3. Replika stěžovatelů

[225] Vypořádání námitek a připomínek nemá výlučně podobu politického rozhodnutí, ale může mít i věcnou podobu. V opačném případě může být reakcí na věcnou polemiku věcně nepodložený diktát momentální většiny v zastupitelstvu. K normové vzdálenosti mezi MÚK v úseku SOKP 510 Běchovice - Satalice stěžovatelé uvedli, že ve vypořádání připomínek odpůrce na různých místech uváděl, že normové hodnoty (snížené o 50 %) někdy budou a jindy nebudou dodrženy, přičemž bezpečnost provozu (tedy počet křižovatek) svou podrobností neodpovídá ZÚR a bude řešena později. Takovýto způsob vypořádání připomínek nelze považovat za „politicky“ řádné vypořádání, byť by bylo formálně sebedokonalejší.

11.4. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[226] ZÚR jsou vydávány ve formě OOP. Jak plyne z nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, publ. pod N 198/51 SbNU 409, „[i]*nstitut opatření obecné povahy (...) představuje určité překlenutí dvou v činnosti veřejné správy tradičních základních forem jednostranných správních aktů: normativních (abstraktních) právních aktů na jedné straně a individuálních (konkrétních) právních aktů na straně druhé. V určitých situacích si však činnost veřejné správy vyžaduje přijímat i takové správní akty, které nejsou výlučně jen akty normativními či individuálními, ale jsou jejich určitou kombinací; jsou tak správními akty smíšené povahy s konkrétně určeným předmětem regulace a obecně vymezeným okruhem adresátů.*“ (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS). Právě normativní rozměr AZÚR stěžovatelé do velké míry opomíjejí, pokud se domáhají věcného přezkumu správnosti vypořádání připomínek a v té souvislosti též dostatečnosti podkladů pro úsudek o skutkových a právních otázkách.

[227] Připomínky podle § 39 odst. 2 stavebního zákona jsou tzv. konzultativní formou účasti veřejnosti na procesu přijímání a vydávání ZÚR jako správního aktu smíšené povahy. To znamená, že veřejnost se k návrhu ZÚR může vyjádřit a uplatnit svůj názor, se kterým se pořizovatel musí vypořádat v odůvodnění ZÚR jako s podkladem pro jejich vydání (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 - 136, publ. pod č. 1795/2009 Sb. NSS). O připomínkách však není povinen rozhodnout, jako tomu zpravidla je u námitek, jež jsou „vyšší formou účasti“. Z rozsudku zdejšího soudu ze dne 15. 9. 2010, č. j. 4 Ao 5/2010 - 48, plyne, že „[s]*tanoví-li zákon správnímu orgánu povinnost zabývat se připomínkami jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění, musí být z tohoto aktu zřejmé, že správní orgán věnoval připomínkám náležitou pozornost, seznámil se s jejich obsahem a učinil z něj pro opatření obecné povahy nějaký závěr. Požadavky na podrobnost samotného vypořádání se s připomínkami pak budou záviset na jejich relevanci, rozsahu a detailnosti.*“ Již městský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 - 644 (zjevnou chybou v psaní městský soud uvedl sp. zn. 8 Ao 2/2008), publ. pod č. 2106/2010 Sb. NSS, podle kterého „*obecnost ZÚR je faktorem, který do značné míry ovlivňuje charakter námitek* (zde připomínek jako nižší formy účasti - pozn. NSS) *a předurčuje nároky na obsahovou kvalitu jejich vypořádání. Vždy je však třeba trvat na přezkoumatelnosti odůvodnění.* [...] *Přestože lze tedy připustit poměrně obecné odůvodnění vypořádání námitky, musí z něj být patrné, jak byla konkrétní námitka vypořádána.*“

[228] Připomínky tedy dávají veřejnosti prostor pro vyjádření jejího názoru na obsah návrhu OOP, avšak nejsou prostředkem umožňujícím závazné prosazení jejích požadavků. S ohledem na jejich podstatu *a priori* nejsou ani podkladem, z něhož se zjišťuje skutkový stav (což samozřejmě neznamená, že ke zjištění skutkového stavu nemohou přispět). Z logicky věci nelze spojovat právo veřejnosti na konzultaci, jenž je subjektivním vyjádřením jejího názoru, s objektivní kategorií věcné správnosti.

[229] Tím je předznamenán soudní přezkum vypořádání připomínek v rámci řízení o zrušení OOP nebo jeho části. Má-li správní soud přezkoumat, zda odpůrce řádně a dostatečně vypořádal připomínky veřejnosti, zabývá se především tím, zda dostál výše uvedeným kritériím, o nichž již Nejvyšší správní soud vícekrát pojednal, nikoliv

hodnocením správnosti subjektivního názoru stěžovatelů. Takový požadavek se vymyká rozsahu soudního přezkumu a kompetenci soudu.

[230] Městský soud se v uvedeném smyslu s návrhovým bodem stěžovatelů vypořádal, přičemž Nejvyšší správní soud se s jeho závěry ztotožňuje. Odpůrce dostatečným způsobem vypořádal připomínky uvedené stěžovateli v Návrhu; sami stěžovatelé ostatně s obsahem vypořádání připomínek polemizují a hodnotí jej, což svědčí o jejich přezkoumatelnosti. Pokud se stěžovatelé domáhají přezkumu věcné správnosti připomínek, lze uzavřít, že takový požadavek se zcela míjí se shora popsanou podstatou připomínek a pravomocí soudu. V tomto ohledu lze pro úplnost odkázat na argumentaci odpůrce, se kterou se zdejší soud rovněž ztotožňuje.

[231] Ani kasační námitku nedostatečného vypořádání připomínek neshledal Nejvyšší správní soud důvodnou.

12. Nesprávné vyhodnocení stanovisek a připomínek dotčených orgánů

12.1. Obsah kasační stížnosti

[232] Podle stěžovatelů městský soud nesprávně vyložil pojem „řešení" uvedený v § 39 odst. 2 stavebního zákona, když za něj považoval toliko OOP, nikoliv již VVURÚ. Uvedené nebylo blíže zdůvodněno, a proto je napadený rozsudek rovněž nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[233] Nesouhlasný úkon Krajské hygienické stanice hl. m. Prahy (dále jen „KHS hl. m. Prahy") má podle stěžovatelů povahu stanoviska, zatímco pořizovatel tvrdil, že pouze povahu připomínky. Klíčem je výklad pojmu „řešení". Ve vypořádání stanovisek pořizovatel bez dalšího uvedl, že „[d]*okumentace nebyla změněna, z tohoto důvodu se nejedná o stanovisko, ale připomínku*". Z vypořádání připomínek pořizovatelem není zřejmé, zda podle něj nebylo změněno toliko OOP, nebo věcně nesprávně tvrdí, že nebylo změněno ani OOP ani VVURÚ, které však bylo zásadně změněno (mj. doplněna příloha č. 7 - Vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů). Stavební zákon obsah pojmu „řešení" nedefinuje, nicméně v obdobném § 37 stavebního zákona dotčené orgány uplatňují svá stanoviska k OOP a stejně tak k VVURÚ.

12.2. Vyjádření odpůrce

[234] KHS hl. m. Prahy není oprávněna privilegovaně vstupovat do procesu politických úvah přijímání a projednání zásad v logice těžiště rozhodovací procedury, jímž je rozhodování podle § 39 stavebního zákona. Naopak se jedná o orgán, který je povinen a oprávněn do procesu vstupovat ve fázi podle § 37 a § 38 stavebního zákona. Ve fázi podle § 39 stavebního zákona dozírají orgány státní správy na to, aby změny nepřesáhly hranici zákonnosti v „prvém čtení" podle § 37 a § 38 stavebního zákona. Spor o pojem „řešení" je poněkud akademický. Materiálně vzato se stanovisko KHS hl. m. Prahy netýká ničeho, co bylo obsahem změny mezi prvním a druhým čtením. Ani v tomto ohledu není specifikováno dotčení konkrétních věcných práv stěžovatelů.

pokračování

12.3. Replika stěžovatelů

[235] Stěžovatelé vyslovili obecný nesouhlas s argumentací odpůrce.

12.4. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[236] Předně je třeba poznamenat, že ani jeden ze stěžovatelů není subjektem, jehož by se týkaly specifické činnosti související s rozporovaným postupem podle § 37 odst. 3, 6 a § 39 odst. 2 stavebního zákona. V podrobnostech lze odkázat na posouzení provedené v bodě 1.a.4. a 1.c.4 tohoto rozsudku. Již z uvedeného důvodu by údajné pochybení nemohlo bez dalšího vést ke zrušení napadené části AZÚR, neboť navrhovatelé v Návrhu neuvedli (ani ničím nedokládali), jak měla být dotčena jejich veřejná subjektivní práva (obecné konstatování, že členové zastupitelstva „mohli být uvedeni v omyl při jejich rozhodování“, nepovažuje zdejší soud v kontextu návrhového bodu a s ohledem na různorodost navrhovatelů za dostačující).

[237] Přes uvedené se Nejvyšší správní soud pro úplnost vyjadřuje následovně. Ust. § 37 až § 39 stavebního zákona doznala s účinností novely č. 350/2012 Sb. změn. Změna § 37 stavebního zákona měla mj. vyřešit problém týkající se dvojího výkladu pojmu „návrh ZÚR“ [viz kapitola I.3.2, část A) písm. a) obecné části důvodové zprávy k novele č. 350/2012 Sb.: „*Podle § 36 odst. 1 „součástí zásad územního rozvoje je i vyhodnocení vlivů na životní prostředí“. Podle § 37 odst. 1 však „k návrhu zásad územního rozvoje krajský úřad zajistí vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území“. Dvojznačnost založená v těchto ustanoveních se pak přenáší do celého procesu projednání zásad územního rozvoje, kde není jisté, zda se projednává pouze „vlastní návrh“ ZÚR, nebo návrh včetně odůvodnění resp. vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj.*“]. S účinností novely č. 350/2012 Sb. probíhá projednání VVURÚ současně (paralelně) s projednáním návrhu ZÚR, přičemž k oběma dokumentům jsou ze strany dotčených orgánů v různých fázích uplatňována stanoviska a vyjádření, jejichž přehled Nejvyšší správní soud uvádí níže.

[238] Podle § 37 odst. 3 stavebního zákona uplatňují dotčené orgány do 30 dnů od společného jednání stanoviska [ve smyslu § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona] k návrhu ZÚR a VVURÚ. Obsah stanoviska je pro ZÚR nebo jejich aktualizaci závazný. Podle § 77 odst. 1 ve spojení s § 82 odst. 2 písm. i) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, v relevantním znění (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), je krajská hygienická stanice jako orgán ochrany veřejného zdraví dotčeným správním úřadem při rozhodování ve věcech upravených zvláštními právními předpisy (zde stavebním zákonem), které se dotýkají zájmů chráněných orgánem ochrany veřejného zdraví podle tohoto zákona a zvláštních právních předpisů včetně hodnocení a řízení zdravotních rizik. Orgán ochrany veřejného zdraví vydává v těchto věcech stanovisko. Souhlas může orgán ochrany veřejného zdraví vázat na splnění podmínek. Stanovisko není rozhodnutím vydaným ve správním řízení.

[239] Podle § 37 odst. 6 stavebního zákona dále krajský úřad projedná VVURÚ se zástupci vyjmenovaných ministerstev a krajské hygienické stanice, které do 30 dnů od předmětného jednání mohou uplatnit vyjádření [ve smyslu § 136 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 174 odst. 1 správního řádu] k VVURÚ, které není stanoviskem ve smyslu § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, ale toliko podkladem. Ve vyjádření uvedou připomínky

k zajištění vyváženého vztahu územních podmínek udržitelného rozvoje a k výběru variant. Krajská hygienická stanice je tedy dotčeným orgánem hájícím veřejný zájem podle zákona o ochraně veřejného zdraví a zároveň podle citovaného ustanovení stavebního zákona.

[240] Následně krajský úřad vyhodnotí výsledky projednání návrhu ZÚR a zajistí řešení rozporů (§ 4 odst. 8 stavebního zákona). Pokud je návrh ZÚR zpracován variantně, pak na základě vyhodnocení výsledků projednání a VVURÚ navrhne krajský úřad zastupitelstvu ke schválení výběr nejvhodnější varianty návrhu ZÚR (§ 38 odst. 1 a 2 stavebního zákona). Z uvedeného plyne, že VVURÚ je podkladem pro zpracování „upraveného a posouzeného návrhu ZÚR“ (bez ohledu na to, zda je návrh ZÚR navrhován jako variantní či nikoliv), který vstupuje do další fáze pořizování, a sice do veřejného projednání podle § 39 odst. 1 stavebního zákona. Opětovně je třeba zdůraznit, že smyslem procesu pořizování a vydání ZÚR či její aktualizace je postupné zkvalitňování dokumentace a nalézání optimálního řešení, s čímž se nese i otevření návrhu ZÚR a VVURÚ změnám. To však v žádném případě neznamená, že jednotlivé fáze a procesy se mají donekonečna opakovat. Pokud je VVURÚ podkladem pro zpracování návrhu ZÚR, již není důvodu, aby bylo „otevřeno“ změnám ještě v dalších fázích pořizování a vydání ZÚR, ledaže to výslovně předpokládá zákon (např. § 39 odst. 5 a 6 stavebního zákona).

[241] Podle § 39 odst. 1 stavebního zákona doručí krajský úřad veřejnou vyhláškou a jednotlivě dalším vyjmenovaným subjektům upravený a posouzený návrh ZÚR, VVURÚ a oznámení o konání veřejného projednání. Podle § 39 odst. 2 stavebního zákona uplatní dotčené orgány a Ministerstvo pro místní rozvoj (dále jen „MMR“) stanoviska k částem řešení, které byly od společného jednání (§ 37 odst. 3) změněny. Pojem „*části řešení, které byly od společného jednání změněny*“ z povahy věci zahrnuje toliko změněné části návrhu ZÚR, nikoliv VVURÚ. VVURÚ je totiž podkladem pro utváření návrhu ZÚR v dřívější fázi pořizování ZÚR podle § 37 a § 38 stavebního zákona, a proto je již v této etapě neúčelné, aby k němu dotčené orgány uplatňovaly stanoviska. Z uvedeného ovšem nelze dovodit, že by VVURÚ nemohlo a nemělo být předmětem diskuze také v této fázi pořizování ZÚR, neboť jejím výsledkem stále ještě může být přepracování návrhu ZÚR nebo jeho části (§ 39 odst. 6 stavebního zákona). Proto může každý v souladu s § 39 odst. 2 větou čtvrtou stavebního zákona uplatnit připomínky k návrhu ZÚR a rovněž k VVURÚ.

[242] Konečně podle § 39 odst. 4 stavebního zákona uplatňují dotčené orgány a MMR stanovisko k návrhu rozhodnutí o námitkách a návrhu vyhodnocení připomínek do 30 dnů od jejich doručení.

[243] Z obsahu spisové dokumentace Nejvyšší správní soud zjistil, že KHS hl. m. Prahy uplatnila v procesu pořizování AZÚR následující stanoviska či vyjádření a účastnila se následujících jednání:

- Dne 25. 7. 2012 proběhlo společné jednání (§ 37 odst. 2 stavebního zákona ve znění před novelou č. 350/2012 Sb.).
- KHS hl. m. Prahy uplatnila souhlasné stanovisko ze dne 22. 8. 2012, sp. zn. S-HSHMP 28466/2012/08334, podle § 37 odst. 3 (resp. odst. 2 ve znění před novelou č. 350/2012 Sb.) stavebního zákona.

pokračování

- Dne 19. 4. 2013 proběhlo opětovné společné jednání a projednání VVURÚ (§ 37 odst. 3 a 6 stavebního zákona) z důvodu změn v důsledku novely č. 350/2012 Sb.
- Dne 11. 12. 2013 proběhlo veřejné projednání (§ 39 odst. 1 stavebního zákona).
- KHS hl. m. Prahy uplatnila nesouhlasné stanovisko ze dne 18. 12. 2013, sp. zn. S-HSHMP 50765/2013/13652, jehož obsahem je nesouhlas s dílčími údaji týkajícími se vymezení nulové varianty ve VVURÚ.
- Dne 17. 1. 2014 proběhlo jednání za přítomnosti odpůrce, KHS hl. m. Prahy a dalších, kde bylo prokonzultováno stanovisko z 11. 12. 2013. Odpůrce sdělil, že s nesouhlasným stanoviskem bude nakládat jako s připomínkou (srov. § 39 odst. 2 stavebního zákona). Dne 19. 2. 2014 vydala KHS hl. m. Prahy upřesnění stanoviska, sp. zn. S-HSHMP 50765/2013/6, kde v bodě 1. uvádí, že bere na vědomí, že stanovisko ze dne 18. 12. 2013 bude považováno za připomínku, a v bodě 4. Že k předložené dokumentaci AZÚR, která je řešena invariantně, nemá námitek.
- KHS hl. m. Prahy uplatnila souhlasné stanovisko ze dne 2. 6. 2014, sp. zn. S-HSHMP 22777/2014/05735 s návrhem vypořádání stanovisek, rozhodnutí o námitkách a vyhodnocení připomínek (§ 39 odst. 4 stavebního zákona).

[244] Stejně jako městský soud nemá Nejvyšší správní soud k postupu odpůrce výhrady, neboť ten postupoval v souladu se shora vyloženými ustanoveními stavebního zákona a vypořádal se s procesně obtížnou situací v důsledku významné změny právní úpravy. Nelze klást odpůrci k tíži, pokud, veden snahou vyhovět zákonným požadavkům v co možná největší míře, zopakoval některé dílčí kroky celého procesu a vysvětlil dotčeným orgánům a dalším subjektům jejich procesní postavení a možnosti. Z jednotlivých úkonů KHS hl. m. Prahy je zřejmé, že byla srozuměna s tím, jakým způsobem odpůrce naložil s jejími stanovisky a připomínkami.

[245] Posouzení městského soudu odpovídá rozsahu uplatněného návrhového bodu a je věcně správné. Nejvyšší správní soud proto shledal kasační námitku nedůvodnou.

13. Chybějící koordinace se Středočeským krajem

13.1. Obsah kasační stížnosti

[246] Stěžovatelé namítli, že městský soud se nezabýval jejich tvrzením o chybějícím posouzení vlivů na obyvatele Středočeského kraje, s nimiž nepočítají ani rozptylová a akustická studie, což je činí věcně nesprávnými. Vlivy „pražských“ koridorů na území Středočeského kraje nebudou v důsledku vůbec hodnoceny. Starostové středočeských obcí (Radonice) na tuto chybějící koordinaci se Středočeským krajem v rámci ústního jednání výslovně upozorňovali.

13.2. Vyjádření odpůrce

[247] Námitka míří spíše k tíži Středočeského kraje, který svou koordinaci redukoval na minimum. Soud není oprávněn a ostatně ani schopen nahrazovat nedostatek vůle Středočeského kraje vlastním rozhodnutím. Počet obyvatel v konkrétních územích a

lokalitách Středočeského kraje není odpůrci znám, proto nemůže provést reálné vyhodnocení, aniž by to mělo mít dopad do zákonnosti napadeného OOP. Ani zde stěžovatelé nespecifikují konkrétní dotčení jejich věcných práv.

13.3. Replika stěžovatelů

[248] Stěžovatelé opakují svou argumentaci a nadto uvádějí, že odpůrce nikdy neuvedl, zda a kolikrát se obrátil na omezený počet obcí dotčených SOKP, aby zjistil počet obyvatel apod. Stěžovatelům není zřejmé, z jakých údajů vychází dopravní model hl. m. Prahy, na který odkazovalo ŘSD.

13.4. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[249] Není pravdou, že by se městský soud nezabýval tvrzením stěžovatelů o chybějícím posouzení vlivů na obyvatele Středočeského kraje. Skutečnost, že soud nepřisvědčil argumentaci stěžovatelů, neznamená, že se jí nezabýval. Posouzení městského soudu je podrobně a logicky zdůvodněno a lze na něj plně odkázat, zejména pak na tyto závěry (viz s. 111 napadeného rozsudku): *„Z námitky navrhovatelů není zřejmé, jak se „chybějící koordinace se Středočeským krajem“ měla promítnout na zákonnosti AZÚR. Skutečnost, že koridor SOKP vymezený v AZÚR s ohledem na topografické poměry implicite předpokládá, že v logických návaznostech bude doplněn vymezením obdobného koridoru v ZÚR Středočeského kraje (v tomto ohledu je třeba korigovat předpoklad navrhovatelů, že koridor SOKP je v AZÚR vymezen i na území Středočeského kraje, neboť AZÚR striktně vzato vymezuje koridor logicky pouze na území, jehož se týká, tedy území hlavního města Prahy), možná není z hlediska územního plánování optimální, nicméně nikoliv nezákonné. Středočeský kraj byl v procesu pořizování AZÚR podle § 37 odst. 2 (resp. 3) a podle § 39 odst. 2 stavebního zákona subjektem oprávněným k návrhu AZÚR podávat připomínky, jimiž mohl do procesu přijímání AZÚR ve smyslu koordinace zasáhnout. Navrhovatelé nenamítají, že by takové připomínky Středočeský kraj vznesl, natož že by se s nimi odpůrce řádně nevypořádal. V tomto ohledu je tak námitka navrhovatelů nedůvodná.“*

14. Neposouzení kumulativních a synergických vlivů

14.1. Obsah kasační stížnosti

[250] Stěžovatelé v Návrhu uvedli konkrétní ustanovení předpisů vyžadujících posouzení kumulativních a synergických vlivů. Městský soud se nezabýval tím, že nebyla provedena identifikace a hodnocení kumulativních vlivů hluku. VVURÚ vzhledem k užité metodice není způsobilé identifikovat místa kumulace těsných podlimitních hluků, ani neplní základní požadavek - například nejsou vyznačena místa zatížená kumulací dvou a více nadlimitních hladin hluku z různých zdrojů. Jako příklad stěžovatelé uvádějí ulici Kamýckou (předpokládanou tramvajovou trať Podbaba-Suchdol), záměr nové přistávací dráhy letiště a SOKP na území Praha - Suchdol. Vyznačení všech území s nadlimitním

hlukem, navíc vypočtených v jiných hlukových ukazatelích, než jak stanoví nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací (dále jen „nařízení vlády č. 272/2011 Sb.“), není dle názoru stěžovatelů na straně bezpečnosti, ale pouze předstírá identifikaci a hodnocení kumulativních vlivů.

[251] Městský soud se měl zabývat návrhovým bodem o vnitřní rozpornosti přílohy č. 7 a ostatních příloh. Odůvodnění menšího zatížení mýtným systémem a technicko-organizačními opatřeními nejsou ani nemohou být předmětem AZÚR či tvrzení, že zatížení bude mnohem menší.

14.2. Vyjádření odpůrce

[252] Podle odpůrce je tvrzení stěžovatelů, že vyhodnocení neobsahuje vyznačení kumulací, nepravdivé, což lze ověřit prostým nahlédnutím do dokumentace. Zda něco je či není posouzeno, nemá právní povahu, ale pouze povahu skutkového posouzení dostatečnosti dokumentace. Ani zde stěžovatelé nespecifikují, do jaké míry se namítaná nezákonnost týká jejich konkrétních věcných práv.

14.3. Vyjádření ŘSD

[253] Podle ŘSD se městský soud námitkou v rámci její formulace podrobně zabýval. Věcně ŘSD konstatovalo, že součástí VVURÚ je i hodnocení kumulativních a synergických vlivů. Podrobně je provedeno v příloze č. 7, graficky je znázorněno na výkresech A - E v příloze č. 8, popis hodnocení je dále rozveden v kapitole A.6 a A.7 VVURÚ. K dalším namítaným nedostatkům lze uvést, že např. koridor vysokorychlostní trati Praha - Brno - hranice ČR je vymezen v AZÚR jako územní rezerva, přičemž územní rezervy nebyly v souladu se zákonem bilancovány ani hodnoceny (§ 36 odst. 1 stavebního zákona). Z grafických výstupů akustické studie je zřejmé, že MÚK na přivaděči Z/509/DK byly v rámci výpočtů pro výhledové stavy řešeny, opomenut nebyl ani záměr „D11, stavba 1101, km 0,0 - exit Jirny, modernizace dálnice na šestipruhové uspořádání“.

14.4. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[254] Nejvyšší správní soud opětovně konstatuje, že kasační námitka je značně nekonkrétní a nekonzistentní, což předznamenává kvalitativní možnosti jejího vypořádání.

[255] Úvodem stěžovatelé namítají, že v Návrhu uvedli konkrétní ustanovení předpisů vyžadujících posouzení kumulativních a synergických vlivů, ta však v kasační stížnosti blíže nespecifikují. Jediný konkrétní odkaz na právní předpisy v Návrhu je na „*§ 2 zákona EIA, bod f) přílohy č. I. směrnice SEA a bod 5 přílohy ke stavebnímu zákonu*“. Všechna citovaná ustanovení jsou v podstatě proklamacemi v nejobecnější míře, co má být obsahem tzv. posouzení SEA, proto z nich (ani ve spojení s dalším obsahem Návrhu či kasační stížnosti) nelze ve vztahu k napadenému OOP vyvodit nic konkrétního.

[256] Nejvyšší správní soud připomíná, že posouzení kumulativních a synergických vlivů (Cumulative Environmental Assessment, tzv. CEA) je vysoce odbornou otázkou a ve vztahu ke konkrétním záměrům či koncepcím se jedná o činnost, do které správní soudy

mohou zasahovat minimálně, a to pouze z hlediska, zda kompetentní správní orgán postupoval zákonem předepsaným způsobem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010 - 133). Z rozsudku zdejšího soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 - 526 , publ. pod č. 2698/2012 Sb. NSS), dále plyne: „*Obsah tohoto hodnocení vyplývá z přílohy stavebního zákona a z přílohy I směrnice SEA a musí zahrnovat alespoň popis vhodné metodologie, zjištění a popis stavu životního prostředí a složek, které by mohly být negativně ovlivněny, identifikaci a popis možných kumulativních a synergických vlivů, posouzení těchto vlivů (zejména zhodnocení jejich předpokládaných dopadů na složky životního prostředí a učinění závěru, zda jsou dopady akceptovatelné, případně za jakých podmínek), vymezení kompenzačních opatření a stanovení pravidel monitorování kumulativních a synergických vlivů.* [...] *V souladu se zásadou minimalizace soudního zásahu soud přezkoumá, zda posouzení má uvedené náležitosti (zda bylo řádně provedeno), zda je srozumitelné a logicky konzistentní; samotnou odbornou obsahovou stránkou se však nezabývá.*“ Z přílohy č. 7 VVURÚ - Hodnocení kumulativních a synergických vlivů navrhovaných oblastí a koridorů ZÚR hl. m. Prahy plyne, že zpracovatel důsledně dbal judikatorních závěrů dříve vyslovených zdejším soudem (viz zejména s. 3 přílohy č. 7) a v souladu s nimi utvářel rovněž metodiku posouzení CEA.

[257] Stěžovatelé v kasační stížnosti uvedli, že městský soud se nezabýval jejich tvrzením o nedostatečné identifikaci a hodnocení kumulativních vlivů u hluku, přičemž vzhledem k vybrané metodice nejsou vyznačena místa kumulace těsně podlimitních hluků či místa zatížená kumulací dvou či více nadlimitních hladin hluku, území s nadlimitním hlukem jsou navíc vyznačena s jinými hlukovými ukazateli, než podle nařízení vlády č. 272/2011 Sb. Tuto kasační námitku shledal Nejvyšší správní soud jako nepřípustnou, neboť takto svá tvrzení stěžovatelé formulovali poprvé až v kasační stížnosti (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). V Návrhu stěžovatelé toliko zpochybňovali obsah výkresové části přílohy č. 7, s tím se však městský soud v napadeném rozsudku vypořádal (viz s. 112 napadeného rozsudku).

[258] Bližší procesní vyústění nemůže mít ani obecné tvrzení stěžovatelů, že městský soud se měl věcně zabývat vnitřní rozporností přílohy č. 7 a ostatních příloh, neboť mýtný systém a technicko-organizační opatření nejsou předmětem napadeného OOP a nemohou být přímo součástí tvrzení, že zatížení bude mnohem menší. Z této deklarace není zřejmé, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úvah, hodnocení či závěrů se městský soud měl dopustit. Ten toliko v reakci na návrhový bod v napadeném rozsudku nastínil, že stěžovatelé ve své argumentaci o vnitřní rozpornosti přílohy č. 7 s ostatními přílohami opomíjejí podstatné souvislosti, a sice to, že závěr o výhodách navrhovaného řešení je výslovně navázán na možnost realizace mýtného systému a jiných technicko-organizačních opatření. Pouze pro úplnost Nejvyšší správní soud konstatuje, že pokud zpracovatel v rámci vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů poukáže na technicko-organizační opatření, která mohou mít podstatný význam na výslednou podobu vlivů v dotčeném území, nejedná se *a priori* o chybu posouzení, avšak o logické a žádoucí propojení problematiky, vedoucí k objektivizaci celého posouzení CEA.

15. Kompenzační opatření

15.1. Obsah kasační stížnosti

[259] Podle stěžovatelů městský soud nesprávně posoudil naplnění podmínek Stanoviska MŽP ze dne 2. 8. 2013 na konkrétní opatření podmiňující souhlas s koridory. Požadavek neumísťování staveb z přílohy č. 6 VVURÚ je sice částečně převzat do podmínek pro podrobnější ÚPD, ale liší se územím, na které se vztahuje (podél SOKP x nadlimitně zasažená území) a ve výroku zcela chybí podmínění detailní akustickou studií. Opatření pod body 10, 11, 12, a 13 jsou velmi neurčitá.

[260] Městský soud se opomenul vypořádat s návrhovým bodem o velmi obecných opatřeních, která nejsou formulována jako závazná (např. bod 15 přílohy).

[261] Povinnost testovat kompenzační opatření z pohledu jejich dostatečnosti k dodržení závazných limitů stěžovatelé dovozují z rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 26. 2. 2013, č. j. 50 A 24/2012 - 64.

15.2. Vyjádření odpůrce

[262] Podle odpůrce nestanoví právní předpisy přesný požadavek na míru kompenzačních opatření. Stanovisko MŽP ze dne 2. 8. 2013 nelze testovat v rámci soudního přezkumu, protože je testováno v proceduře společného jednání a následných jednání. V soudním přezkumu nelze nahrazovat vůli ministerstva vykonávat konkrétní podobu státní správy představou soudu o její ideální podobě. Otázka souladu se stanoviskem dotčeného orgánu má formální povahu, a pokud obě strany (pořizovatel a dotčený orgán) nespatřují nesoulad, nelze jej nahradit úvahou soudu. Závěry městského soudu považuje odpůrce za správné.

15.3. Replika stěžovatelů

[263] Pokud by nedostatky stanovisek dotčených orgánů nemohly být důvodem pro zrušení OOP či jeho části, postrádal by přezkum stanovisek jakýkoliv smysl a otevíral by prostor pro libovůli správních orgánů. Tím by docházelo k faktické nemožnosti přezkumu územního plánu (v této věci zřejmě AZÚR - pozn. NSS) s odkazem na stanoviska, jež jsou podle odpůrce nepřezkoumatelná.

15.4. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[264] Nejvyšší správní soud opětovně konstatuje, že stěžovatelé v Návrhu ani kasační stížnosti nespojují argumentaci s tvrzením dotčení jejich veřejných subjektivních práv. Nadto Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem poznamenává, že z návrhového bodu není zcela zřejmé, co jím měli stěžovatelé (resp. navrhovatelé) na mysli a jeho obsah je velmi nekonkrétní, což platí i pro obsah kasační stížnosti. Již proto neshledal Nejvyšší správní soud důvod pro zrušení napadeného rozsudku, příp. napadené části AZÚR.

[265] Nad rámec Nejvyšší správní soud uvádí následující. Stěžovatelé v kasační stížnosti dávají za pravdu městskému soudu v tom, že požadavek týkající se neumísťování staveb ze

s. 60 přílohy č. 6 VVURÚ, kterým je podmíněn souhlas se stavbou Z/500 (Pražský okruh, úsek Březiněves – Horní Počernice), je sice částečně převzat do výroku AZÚR, a sice v rámci úkolů pro podrobnější ÚPD [bod 5.1.2.1., vymezení úkolů pro podrobnější ÚPD, písm. g) odůvodnění AZÚR]. Je však formulován pro území „podél SOKP“ oproti příloze č. 6 VVURÚ, kde je uváděno „nadlimitně zasažené území“.

[266] Předně je třeba zdůraznit, že Návrh napadá část AZÚR v části 5.1.2.1. týkající se celé trasy SOKP. Podmínka, jejíž zohlednění ve výroku AZÚR stěžovatelé rozporují, je uplatněna v příloze č. 6 VVURÚ v rámci souhlasu s dílčím úsekem SOKP, konkrétně se stavbou Z/500 (Pražský okruh, úsek Březiněves – Horní Počernice). Oproti tomu výrok AZÚR, část 5.1.2.1., vymezení úkolů pro podrobnější ÚPD, bod g), se týká celého SOKP, resp. jeho části řešené v AZÚR.

[267] Jak správně poznamenal již městský soud, podmínka ve výroku AZÚR je přísnější, neboť nižším stupňům ÚPD ukládá neumísťovat chráněné stavby podél koridoru SOKP (nikoliv pouze v dílčím úseku stavby Z/500 a bez možnosti takové stavby za splnění určitých podmínek umístit, což podmínka na s. 60 přílohy č. 6 VVURÚ připouští). Pouhým nahlédnutím do map č. 7 a 8, které jsou přílohou akustické studie, lze seznat, že území nadlimitně zasažená hlukem z pozemní a letecké dopravy jsou situována podél SOKP. Nadlimitně zasažená území hlukem, která nejsou situována podél SOKP, jsou pro posouzení zákonnosti napadené části AZÚR bezpředmětná. V podrobnosti, jakou musí mít ÚPD na úrovni ZÚR, je zcela dostatečné, pokud je v části týkající se SOKP území, v němž nelze umísťovat chráněné stavby, vymezeno jako „podél SOKP“, tím spíše pokud se toto území překrývá s nadlimitně zasaženým územím. Na zvolené řešení je třeba nazírat v kontextu celé napadené části AZÚR a jejích podkladů (zejm. akustické studie a přílohy č. 6 VVURÚ).

[268] Pokud nemohou být chráněné stavby (resp. citlivé funkce, jako je bydlení, školství, zdravotnictví) podél SOKP vůbec umísťovány, je požadavek, aby ve výroku byly tyto stavby podmíněny vypracováním akustické studie, zcela bezpředmětný.

[269] Další argumentace stěžovatelů v kasační stížnosti a návrhovém bodě, že opatření v bodech 10 až 13 přílohy č. 6 VVURÚ jsou velmi neurčitá, je vskutku nekonkrétní. Městský soud ji přesto (a zcela dostatečně) vypořádal, když uvedl, že uvedená relativně obecná opatření v sobě z povahy věci zahrnují dílčí možná řešení, jejichž rozpracování je svěřeno nižším stupňům ÚPD. V žádném případě nejde o relativizaci kompenzačních opatření. Pokud městský soud výslovně nezareagoval na poznámku o několika slovech uvedenou v závorce (týkající se bodu 15, ze kterého příkladmo stěžovatelé vyvozují obecnost a nezávaznost kompenzačních opatření), nemůže to způsobit nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Povinnost soudu řádně odůvodnit rozhodnutí totiž nelze chápat tak, že musí být na každý argument strany podrobně reagováno (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2010, č. j. 5 Afs 25/2009 - 98, publ. pod č. 2070/2010 Sb. NSS). Z rozhodnutí městského soudu je zřejmý názor, že míra obecnosti formulace kompenzačních opatření odpovídá úrovni ZÚR, přičemž opatření mají být konkretizována a blíže závazně stanovena na úrovni nižší ÚPD.

[270] Argumentaci stěžovatelů bod tímto bodem neshledal Nejvyšší správní soud důvodnou.

16. Rozpor s PÚR

16.1. Obsah kasační stížnosti

[271] Stěžovatelé nesouhlasí s názorem městského soudu, že AZÚR je v souladu s PÚR ČR 2008. K rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 - 526, publ. pod č. 2698/2012, který městský soud citoval v napadeném rozsudku, stěžovatelé uvedli, že z něj sice vyplývá, že republikové priority jsou pouhými principy, avšak v něm řešený případ je od nynějšího odlišný. PÚR ČR 2008 totiž v bodě (99) stanoví jako důvod vymezení „*Převedení tranzitní silniční dopravy mimo intenzivně zastavěné části města. Součást TEN-T*“. Odpůrce nemusel v nyní posuzované věci hledat kompromisní řešení (ve smyslu citovaného rozsudku) v návaznosti na PÚR ČR 2008, neboť ta opakovaně stanoví požadavek, aby nebyly plánovány kapacitní komunikace v zástavbě.

16.2. Vyjádření odpůrce

[272] Rozpor s PÚR se testuje ve fázi společného jednání a ten, kdo je oprávněn v tomto směru činit závazné závěry, je MMR. Pokud MMR rozpor nevidí, nelze jeho názor nahradit názorem soudu. V platném právu neexistuje nárok, aby kraj prosazoval některé myšlenky nadřízené dokumentace proti jiným myšlenkám téže nadřízené dokumentace, a to podle představ stěžovatelů.

16.3. Replika stěžovatelů

[273] Stěžovatelé odkázali na svou předchozí argumentaci.

16.4. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[274] Stěžovatelé v kasační stížnosti uvádějí, že odpůrce nemusel v případě SOKP hledat kompromisní řešení mezi požadavkem nevést SOKP obytnou zástavbou a vytvářením předpokladů pro lepší dostupnost území a zkvalitnění dopravní infrastruktury. Uvedené dovozují z bodu (99) PÚR ČR 2008, podle kterého je důvodem vymezení SOKP „[p]*řevedení tranzitní silniční dopravy mimo intenzivně zastavěné části města. Součást TEN-T*“. Z uvedeného bodu nelze podle Nejvyššího správního soudu dovodit požadavek neplánovat kapacitní komunikace v jakékoliv zástavbě, resp. v zástavbě dotčené napadenou částí AZÚR, jak se snaží dovodit stěžovatelé. Naopak, z PÚR ČR 2008 a AZÚR plyne, že SOKP má být realizován mj. za tím účelem, aby došlo k odvedení tranzitní silniční dopravy mimo intenzivně zastavěné části města, kterými je zřejmě zamýšlena spíše centrální oblast města [srov. části 2.2.2 písm. e), 2.2.3 písm. k), l) a p) výroku AZÚR]. Přinejmenším některé z oblastí městských částí, kterými vede plánovaný koridor SOKP, nelze s ohledem na místní poměry považovat za intenzivně zastavené části města ve smyslu PÚR ČR 2008 (např. oblasti v městských částech Kolovraty, Uhříněves, Březiněves, Přední Kopanina, Nebušice atd.), neboť koridor SOKP je plánován zcela mimo zástavbu, případně poblíž zástavby, která však zjevně nedosahuje intenzity, jaká je v městských částech

v centrální části hl. m. Prahy. V tomto ohledu tedy nelze shledat rozpor napadené části AZÚR s úkoly pro další územní plánování vymezenými v PÚR ČR 2008.

[275] S ohledem na výše uvedené je na místě, aby odpůrce hledal v případě SOKP kompromisní řešení, plynoucí mimo jiné z požadavků souvisejících s TEN-T, a tedy zohlednil nejen požadavek nevést SOKP obytnou zástavbou, ale například též povinnost vytvářet předpoklady pro lepší dostupnost území a zkvalitnění dopravní infrastruktury v hl. m. Praze.

[276] Nejvyšší správní soud tak shledal kasační námitku nedůvodnou a ztotožnil se se závěrem městského soudu, podle kterého jednotlivé požadavky uvedené v prioritách PÚR ČR 2008 nemají povahu kogentních a absolutně nepřekročitelných norem, avšak spíše politických vizí a cílů. Pokud není možné dosáhnout naprostého naplnění všech republikových priorit toliko v rámci napadené části AZÚR, nejedná se bez dalšího o rozpor s PÚR. Stěžovatelé v tomto ohledu netvrdili ani neprokazovali žádné konkrétní skutečnosti, které by mohly vést k jinému závěru.

17. Posouzení vlivů na evropsky významné lokality - soustava NATURA 2000

17.1. Obsah kasační stížnosti

[277] Zaprvé, podle stěžovatelů musí podléhat ochraně i nevyhlášená území splňující kritéria pro území NATURA 2000, přičemž stěžovatelé městskému soudu předložili důkazy o úmyslném nedostatečném vyhlášení oblasti NATURA 2000 a výskytu prioritních druhů v místě přerušení této vyhlášené oblasti.

[278] Zadruhé, městský soud nesprávně posoudil otázku maximální hranice významně negativního vlivu, když bez bližšího odůvodnění připustil 5 % namísto 1 %.

[279] Význam navýšení uvedené hranice je posilován argumentací podrobnější ÚPD. Pořizovatel se souhlasem městského soudu argumentuje podrobnějším záměrem v územním plánu při vyloučení přímého záboru evropsky významné lokality (dále jen „EVL“) a zároveň neposuzuje jiné vlivy koridoru, protože pro jejich posouzení nemá dostatek podkladů. Městský soud se měl zabývat vlivem vnitřně rozporné argumentace pořizovatele podrobnější ÚPD na cíle posouzení vlivů, tj. na získání úplných a pravdivých informací o vlivech.

[280] Podrobnější ÚPD je nyní pouze rozpracována, není zveřejněna ani nebyla projednána s veřejností. Přímý zábor EVL koridorem v AZÚR je přitom zcela zřejmý, protože „přerušení“ oblasti NATURA 2000 je široké 50 m, zatímco koridor SOKP v AZÚR má šířku min. 100 m. Původní stanovisko k posouzení vlivů na oblast NATURA 2000 konstatovalo významný negativní vliv a znamenalo povinnost posoudit varianty. Podle stěžovatelů byla zásadním argumentem hodnocení NATURA 2000 podrobnější ÚPD, která údajně vyloučila přímý zábor EVL.

[281] Za třetí, městský soud nesprávně posoudil otázku aplikace § 45i ZOPK, při významném negativním vlivu nebo negativním vlivu, přičemž zaměnil článek 6 odst. 2 a článek 6 odst. 4 směrnice Rady 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (dále jen „směrnice o stanovištích"). Pořizovatel byl v souladu s unijním právem povinen použít § 45i odst. 9 zákona EIA (zřejmě míněn ZOPK - pozn. NSS) a posoudit možné varianty.

17.2. Vyjádření odpůrce

[282] Stěžovatelé pouze opakují argumentaci již vypořádanou městským soudem. Drobná nepřesnost v citaci předmětné směrnice nemá vliv na podstatu sporu.

17.3. Replika stěžovatelů

[283] Stěžovatelé pouze odkázali na svou předchozí argumentaci.

17.4. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[284] Pomine-li Nejvyšší správní soud, že stěžovatelé opětovně nespojují návrhový bod s tvrzením dotčení svých veřejných subjektivních práv, pak lze k první části argumentace stěžovatelů ve shodě s městským soudem uvést, že otázka vymezení EVL není a z povahy věci nemůže být předmětem zkoumání zákonnosti napadeného OOP. V souladu s § 45a odst. 2 ZOPK jsou EVL stanovovány nařízením vlády. EVL Kaňon Vltavy u Sedlce byla v podobě napadané stěžovateli v rozhodné době stanovena nařízením vlády č. 132/2005 Sb., kterým se stanoví národní seznam evropsky významných lokalit, účinným do 28. 10. 2013. Na evropský seznam EVL byla tato lokalita zařazena rozhodnutím Komise 2011/64/EU ze dne 10. 1. 2011, kterým se přijímá čtvrtý aktualizovaný seznam lokalit významných pro Společenství v kontinentální biogeografické oblasti podle směrnice Rady 92/43/EHS, pod kódem CZ0110154. Odpůrce byl povinen respektovat EVL vymezenou nařízením vlády a zařazenou na evropský seznam EVL, a proto bylo legitimní, pokud s takto vymezenou EVL pracoval. Z uvedených důvodů je v této věci bezpředmětná rovněž argumentace stěžovatelů, že podrobnější ÚPD byla zásadním argumentem pro *„vyloučení přímého záboru EVL"*. Jak plyne z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 - 644, publ. pod č. 2106/2010 Sb. NSS, způsob ochrany předvídaný směrnicí o stanovištích (a tedy i příslušnými ustanoveními ZOPK) je poskytován pouze těm EVL, které jsou zařazeny na evropský seznam (resp. těm, které jsou před schválením Komisí prozatímně zařazeny toliko na tzv. národním seznamu). Není tedy pravdou, že ochraně podle směrnice o stanovištích podléhá jakékoliv nevyhlášené území, které podle tvrzení stěžovatelů splňuje kritéria pro území NATURA 2000.

[285] V druhé části stěžovatelé uvádějí, že městský soud nesprávně posoudil návrhový bod o maximální hranici významně negativního vlivu, když připustil několikanásobné překročení její obvyklé výše. V čem má tato nesprávnost spočívat, však stěžovatelé nesdělili. Nejvyšší správní soud proto pouze odkazuje na s. 117 napadeného rozsudku, v němž městský soud logicky zdůvodnil, že stěžovateli uváděné hodnoty z Příručky k hodnocení významnosti vlivů na předmět ochrany, MŽP 2011, byly pouze orientační. Samo MŽP nemělo ke stanovené hranici 5 % námitek, a proto na základě námitky, jak ji

formulovali stěžovatelé v Návrhu, nemohl být učiněn závěr o nesprávnosti vyhodnocení významu negativních vlivů navrhované koncepce.

[286] Podle stěžovatelů se měl městský soud dále zabývat vlivem argumentace odpůrce podrobnější ÚPD na cíle posouzení vlivů, tj. na získání úplných a pravdivých informací o těchto vlivech. Stěžovatelé však v kasační stížnosti neuvádí žádnou bližší polemiku s odůvodněním napadeného rozsudku, z níž by bylo zřejmé, v čem spatřují nezákonnost či nepřezkoumatelnost posouzení provedeného městským soudem. Pouhý nesouhlas s názorem městského soudu nelze považovat za řádně formulovanou kasační námitku (opětovně srov. rozsudek ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, publ. pod č. 835/2006 Sb. NSS), jakkoliv je v nyní projednávaném případě spojen s obecnými deklaracemi názorů stěžovatelů (se kterými se již vypořádal městský soud). Nejvyššímu správnímu soudu proto nezbývá, než znovu odkázat na posouzení provedené městským soudem (zejm. s. 117 a 118 napadeného rozsudku), který se návrhovým bodem 17. podrobně zabýval, přičemž dospěl k logickým, přesvědčivým a zdůvodněným závěrům. Vyloučení významného negativního vlivu na EVL Kaňon Vltavy u Sedlce zjevně nespočívá výhradně na tvrzení, že byl vyloučen v rámci pořizování územního plánu hl. m. Prahy. Popisu a hodnocení závažnosti vlivů se věnuje celý text na s. 20 a 21 Hodnocení NATURA.

[287] Pouze nad rámec lze dodat následující. Posouzení EVL Kaňon Vltavy u Sedlce je na s. 20 Hodnocení NATURA uvozeno takto: „*Záměr byl posuzován z hlediska vlivu na soustavu NATURA 2000 na úrovni územního plánu (Bauer, 2011) v rámci dopracování Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území ÚP hl. m. Prahy. Pro území hl. m. Prahy. Pro ZÚR hl. m. Prahy se nemění vedení koridoru, nemění se tedy zásadně ani posuzování vlivů a jeho výsledek. S ohledem na podstatně menší měřítko zpracování návrhu v ZÚR je hodnocení zatíženo větší nejistotou.*“ Ve shrnutí na s. 21 je uvedeno: „*Je reálné hledat řešení s mírným negativním vlivem. Na podrobnější úrovni územně plánovací dokumentace (územní plán) se prokázalo, že je možné najít řešení, které významný negativní vliv vyloučí. Vliv proto hodnotíme jako mírný negativní (-1), za předpokladu vyloučení zásahu do EVL.*“ Jádro posouzení předmětné EVL však není pouhým odkazem na podrobnější ÚPD, ale - jak již bylo řečeno - uceleným hodnocením. Z citovaného textu lze dovodit, že zpracovatel Hodnocení NATURA disponoval mj. podklady zpracovanými v rámci pořizování územního plánu hl. m. Prahy, ke kterým (nikoliv však pouze k nim - viz s. 28 Hodnocení NATURA) přihlédl. Uvedené je zcela v souladu se zásadou hospodárnosti a zásadou materiální pravdy, tedy že správní orgán zjišťuje stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a za tímto účelem opatřuje relevantní podklady. Některé podklady jsou obligatorní, což ovšem nevylučuje také přihlédnutí k dalším, fakultativním podkladům, jejichž podoba může být různá (zákon ji zcela úmyslně v podrobnostech ani taxativně nevymezuje; srov. § 3, § 50 ve spojení s § 174 odst. 1 správního řádu). Nemůže být přičítáno k tíži správního orgánu, pokud, disponuje-li podklady, které mohou napomoci ke zjištění skutkového stavu, k těmto přihlédne (srov. rovněž body [87] a [88] tohoto rozsudku). Z argumentace stěžovatelů neplyne, jak mělo ono přihlédnutí k podkladům získaným v rámci pořizování územního plánu hl. m. Prahy zapříčinit nepravdivost informací o vlivech na EVL. Stěžovatelé tvrdí, že koridor SOKP „přímo zabírá EVL“, toto své tvrzení však ničím neprokazují. Nezbývá, než konstatovat, že podle Hodnocení NATURA, které je odborným podkladem napadeného OOP, k takovému záboru nedojde,

neboť EVL nebyla v trase silničního koridoru vymezena právě s ohledem na dlouhodobě plánovanou výstavbu SOKP. Z Hodnocení NATURA neplyne, že by tento odborný závěr byl odvozen pouze z podrobnější ÚPD, jak tvrdili (avšak neprokázali) stěžovatelé.

[288] K třetí části argumentace stěžovatelů Nejvyšší správní soud konstatuje, že mu není zcela zřejmé, co stěžovatelé zamýšlí tvrzením o záměně čl. 6 odst. 2 a odst. 4 směrnice o stanovištích městským soudem, a jaký dopad na posouzení nyní projednávané věci by tvrzená záměna měla mít. Citované odstavce totiž nejsou vzájemnými alternativami. Celý čl. 6 směrnice o stanovištích je třeba vnímat kontextuálně. Odstavec 1 stanoví povinnost přijmout nezbytná ochranná opatření ve vztahu k předmětným lokalitám. Předmětem a účelem odst. 2 [který byl implementován v § 45f ZOPK, viz důvodová zpráva k zákonu č. 218/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů], je zajistit, aby byl sledován stav vyhlášených ptačích oblastí a evropských stanovišť, zejména EVL, a aby byly vyhodnocovány informace o nich a o realizaci opatření vylučujících poškozování těchto lokalit; výsledná zpráva o realizaci opatření je předkládána Komisi a veřejnosti. Odstavce 3 a 4 (implementované v § 45g, § 45h a §45i ZOPK) navazují na odst. 1 a 2 čl. 6 směrnice o stanovištích. Požadavek přijetí a vyhodnocování ochranných opatření rozpracovávají tak, že stanoví povinnost provádět hodnocení důsledků jakýchkoliv plánů nebo projektů (resp. koncepcí a záměrů, zde AZÚR) na ptačí oblasti nebo EVL. Městský soud provedl obsáhlý výklad § 45i ZOPK, v rámci kterého (na s. 119 napadeného rozsudku) poukázal na to, že čl. 6 odst. 2 směrnice o stanovištích nepracuje s pojmy „významný negativní vliv“ a „negativní vliv“. Tomuto konstatování nelze z pohledu Nejvyššího správního soudu nic vytknout. Výslovný odkaz a pojednání o dalších odstavcích čl. 6 směrnice o stanovištích nebyl pro celkové posouzení provedené městským soudem nezbytný.

[289] Stěžovatelé v kasační stížnosti dále toliko odkázali na svou argumentaci v Návrhu a uvedli, že pořizovatel byl v souladu s unijním právem povinen použít § 45i odst. 9 ZOPK a posoudit možné varianty. Vzhledem k tomu, že stěžovatelé v kasační stížnosti nic bližšího neuvedli, konstatuje Nejvyšší správní soud také v tomto ohledu, že městský soud se jejich argumenty velmi obsáhle a podrobně zabýval na s. 118 až 120 napadeného rozsudku, přičemž jeho závěry jsou logické, mají oporu v právních předpisech i související judikatuře a lze se s nimi ztotožnit. Pouze pro úplnost Nejvyšší správní soud shrnuje podstatné závěry městského soudu, a sice že Hodnocení NATURA obsahuje na s. 25 v kapitole 3.3 porovnání dílčích variant vedení SOKP, které mohou potenciálně ovlivnit soustavu NATURA 2000. EVL Kaňon Vltavy u Sedlce je výslovně zmíněn a je opětovně konstatováno, že u něj byl vyloučen *významný negativní vliv*.

[290] Podle § 45h odst. 1 ZOPK jakákoliv koncepce (zde AZÚR) nebo záměr, který může samostatně nebo ve spojení s jinými *významně ovlivnit* příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost EVL nebo ptačí oblasti, podléhá hodnocení důsledků na toto území a stav jeho ochrany z uvedených hledisek. To se nevztahuje na plány péče zpracované orgánem ochrany přírody pro toto území. Podle odst. 2 se při hodnocení důsledků koncepcí a záměrů podle odstavce 1 postupuje podle zvláštních právních předpisů

o posuzování vlivů na životní prostředí, pokud § 45i nebo § 4 odst. 4 nestanoví jiný postup.

[291] Podle § 45i odst. 1 ZOPK ten, kdo zamýšlí pořídit koncepci (zde AZÚR) nebo uskutečnit záměr uvedený v § 45h odst. 1 ZOPK, je povinen takový návrh předložit orgánu ochrany přírody ke stanovisku, zda může mít samostatně nebo ve spojení s jinými koncepcemi nebo záměry *významný vliv* na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost EVL nebo ptačí oblasti. Orgán ochrany přírody vydá odůvodněné stanovisko do 30 dnů ode dne doručení žádosti. V případě PÚR a ÚPD se předkládá zpráva o jejím uplatňování nebo její zadání. Podle odst. 2 jestliže orgán ochrany přírody svým stanoviskem podle odstavce 1 nevyloučí *významný vliv* podle § 45h odst. 1, musí být daná koncepce nebo záměr předmětem posouzení podle tohoto ustanovení a zvláštních právních předpisů. Nelze-li vyloučit negativní vliv koncepce nebo záměru na takové území, musí předkladatel zpracovat varianty řešení, jejichž cílem je negativní vliv na území vyloučit nebo v případě, že vyloučení není možné, alespoň zmírnit. PÚR a ÚPD se posuzuje podle zvláštního právního předpisu, tj. stavebního zákona.

[292] S účinností novely č. 350/2012 Sb., byl do stavebního zákona vtělen § 37 odst. 8 stavebního zákona, jenž stanoví, že pokud z posouzení vlivu na EVL vyplyne, že ZÚR mají *významný negativní vliv* na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost EVL nebo ptačí oblasti, postupuje se podle § 45i ZOPK [kompenzační opatření v takovém případě uvede MŽP ve stanovisku podle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona]. Jak správně vyložil již městský soud, postup podle § 45i ZOPK, tedy postup podle ustanovení odstavců 9 a 10, je výslovně vyhrazen pouze pro případy, kdy posuzované ZÚR (nebo jejich aktualizace) mají *významný negativní vliv* na příznivý stav předmětu ochrany. Námitka stěžovatelů o nutnosti aplikovat § 45i odst. 9 ZOPK v případě EVL Kaňon Vltavy u Sedlce proto není důvodná.

18. Nepřiměřenost vymezení

18.1. Obsah kasační stížnosti

[293] Městský soud se měl námitkou nepřiměřenosti vymezení napadeného záměru zabývat v komplexu celého návrhu na zrušení AZÚR a neomezovat své posouzení pouze na jeden návrhový bod. Stěžovatelé dostatečně určitě (ve smyslu § 101b odst. 2 s. ř. s.) v jednotlivých návrhových bodech tvrdili skutečnosti o nedodržování zásady subsidiarity a minimalizace zásahu. Dále dostatečně tvrdili, v čem spatřují nezákonnost. Konkrétní popis všech skutkových okolností by vedl k nesrozumitelnosti a vytvoření „návrhu v rámci návrhu“.

[294] Citace rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 - 43, provedená městským soudem, je nepřípadná, neboť stěžovatelé opakovaně podávali připomínky a námitky obsahující tvrzení o nepřiměřenosti vymezení nebo jeho neproporcionalitě. Městský soud nesprávně posoudil otázku přípustnosti návrhové námitky k testu proporcionality, která je podle něj příliš obecná a nekonkrétní.

18.2. Vyjádření odpůrce

[295] Stěžovatelé předestírají myšlenku, že k úspěšnosti návrhu postačí „početně bohatý katalog nějakých námitek a vlastní náhled na tyto otázky, přičemž soud si má vybrat, na čem postaví derogační důvod". Stěžovatelé směšují otázku přiměřenosti s otázkami subsidiarity a minimalizace zásahu. Princip subsidiarity znamená povinnost přijímat řešení na strukturálně nejnižší úrovni rozhodovacích procedur, logicky tedy na úrovni územního rozhodování. Naprostá většina stížních námitek přitom směřuje směrem přesně opačným, a to k úsilí o maximální přesnost. Otázka minimalizace zásahu je spíše právně filozofickou. Stát má sice dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství (čl. 7 Ústavy), ale nemá vysloven zákaz činit politickou úvahu mezi ochranou a využíváním a rozvojem (čl. 6 Ústavy). Z vyhodnocení plyne, že většina dopravních opatření nepředstavuje ve výsledku větší zátěž, pouze její odlišnou distribuci. Požadavek na minimalizaci zásahu nelze interpretovat jako požadavek na minimalizaci redistribuce zátěže směrem k rovnoměrnější distribuci. Otázka přiměřenosti je v judikatuře Nejvyššího správního soudu vykládána jako povinnost provést vzájemný srovnávací test přijímaného opatření, a to z hlediska dopadů do konkrétních práv na straně jedné a z hlediska výhod pro společnost na straně druhé. Podle odpůrce nelze AZÚR považovat za nepřiměřené.

18.3. Vyjádření ŘSD

[296] Podle ŘSD se stěžovatelé nyní snaží „napravit" nekonkrétnost svého návrhu a vytýkají městskému soudu, že to neučinil *de facto* za ně. Posouzení dopravní situace hl. m. Prahy odbornými dopravně inženýrskými analýzami a jejich vyhodnocení v bodu 5.1.2.1 odůvodnění AZÚR bylo dostatečným podkladem pro jejich vydání na základě hlasování zastupitelstva hl. m. Prahy. Uplatněné námitky stěžovatelů nevyvracejí odborné posouzení, a to ani z hlediska požadavků na celistvost řešení a zohlednění potřeb všech městských částí a při vážení soukromých a veřejných zájmů v daném území. Z hlediska zajištění standardu životního prostředí pro celé území hl. m. Prahy jsou záměr SOKP a AZÚR přiměřené a zdrženlivé.

18.4. Replika stěžovatelů

[297] Stěžovatelé opětovně opakují již uplatněnou argumentaci a uvádějí, že jim není zřejmé, zda je aktivní varianta skutečně výhodnější oproti nulové, když v ní nejsou zohledněni obyvatelé Středočeského kraje. Regionální varianta nebyla posouzena, a proto napadené OOP neposkytuje dostatečné podklady pro posouzení, zda je přiměřené a minimalizuje zásah do základních práv.

18.5. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[298] Nejvyšší správní soud konstatuje, že městský soud se 18. návrhovým bodem nazvaným jako „Nepřiměřenost vymezení" zabýval (přinejmenším) zcela dostatečným způsobem a v rozsahu, v jakém jej stěžovatelé uplatnili. Nejvyšší správní soud si dovoluje předmětný návrhový bod doslovně citovat: „*Každý záměr vymezovaný v zásadách územního*

rozvoje musí být hodnocen z hlediska potřebnosti. Nejvyšší správní soud v usnesení svého rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, uvedl, že i v testu přiměřenosti při přezkumu opatření obecné povahy je nutné zkoumat, zda způsob provedení opatření má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody, zda je provedeno nejšetrnějším možným a nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (srov. také rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98). Shledá-li soud, že některá z těchto kumulativních podmínek není splněna, je to zásadně důvodem pro zrušení opatření obecné povahy. Vymezením rozšíření SOKP spolu se souvisejícími MÚK s věcně chybným vyhodnocením vlivů na udržitelnost území jsou dotčena práva desítek tisíců obyvatel městských částí Prahy a středočeských obcí, dotčeny jsou také veřejné zájmy na ochraně zemědělského půdního fondu, ochraně přírody a krajiny a další. Vymezení záměrů, jejich hodnocení i navrhovaná opatření jsou přitom krajně nevyvážená. Aktualizace ZÚR tedy zcela nesprávně rozlišuje mezi obtěžováním hlukem a nadlimitní hlukovou zátěží se zdravotními následky pro dotčené obyvatele." Pokud stěžovatelé v kasační stížnosti uvádějí, že městský soud se měl zabývat jejich námitkou nepřiměřenosti vymezení napadeného záměru v komplexu celého návrhu, jeví se tento požadavek ve světle citovaného návrhového bodu jako zcela nepřípadný. Stěžovatelé v Návrhu uváděli pouze nekonkrétní myšlenky, které zjevně nejsou nijak blíže provázány se zbylým obsahem Návrhu (logicky lze vysledovat toliko obdobné téma; to ale plyne z povahy věci, neboť je přezkoumávána AZÚR v části vymezující SOKP). Městský soud se argumentací stěžovatelů v bodě 18. Návrhu zcela dostatečně zabýval a své závěry opřel o relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu. Odkaz městského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 - 43, byl pouze dílčí částí ucelené argumentace o podmínkách, za jakých soud zkoumá proporcionalitu správního aktu, nikoliv vyvracením skutečnosti, že stěžovatelé v průběhu pořizování a vydání napadené AZÚR uplatňovali připomínky a námitky. Zdejší soud se ztotožňuje s vypořádáním 18. návrhového bodu, jak jej provedl městský soud, a proto na něj plně odkazuje (viz s. 120 až 122 napadeného rozsudku).

[299] Pro úplnost Nejvyšší správní soud sděluje, že lze přisvědčit názoru odpůrce a ŘSD, podle nichž kasační stížnost ani Návrh nemohou být pouhým „početně bohatým katalogem" jakýchkoliv argumentů, bodů, námitek či vlastních názorů, z nichž si má správní soud vybrat, na kterém z nich založí důvod pro zrušení napadeného OOP nebo alespoň jeho části. Soudy ve správním soudnictví jsou (s účinností novely č. 303/2011 Sb.) vázány rozsahem a důvody návrhu a není jejich úkolem, aby si domýšlely obsah návrhového bodu či kasační námitky, ani aby jej bez dalšího dovozovaly z kontextu či jiných částí (již tak velmi nepřehledného) podání stěžovatelů. Naopak je to navrhovatel (resp. stěžovatel), kdo nese břemeno tvrzení a důkazní (srov. § 101d odst. 1 s. ř. s., § 120 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.). Nekonkrétnost návrhu na zrušení OOP nelze napravit s poukazem na to, že soud měl z kontextu Návrhu (a z dalších návrhových bodů, které však s otázkou nepřiměřenosti *a priori* vůbec nesouvisely) vytušit, v čem stěžovatelé spatřovali *„nepřiměřenost vymezení každého záměru vymezovaného v ZÚR"*. Nejvyšší správní soud napadá řada otázek svědčících o tom, že návrhový bod a kasační námitka 18. jsou zcela nekonkrétní - Jakých konkrétních „záměrů", které jsou součástí napadené AZÚR jako koncepce, se má tvrzení týkat? V čem má nepřiměřenost spočívat? Jaké důsledky nepřiměřenost má a jak se dotýká veřejných subjektivních práv toho kterého navrhovatele/stěžovatele? Nadto není pravdou, jak tvrdí stěžovatelé v kasační stížnosti, že *„v jednotlivých návrhových bodech dostatečně určitě a konkrétně tvrdili skutečnosti o*

nedodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu“ týkající se (blíže nespecifikovaných) „*vymezení napadených záměrů v ZÚR*“, k nimž návrhový bod směřoval. Přinejmenším (namátkou) v návrhových bodech 1.b., 1.c., 1.e., 3., 4., 7., 9., 12., 13. (ale i dalších) není o nedodržení zásady subsidiarity či minimalizace zásahu ani zmínka. Pokud by stěžovatelé v Návrhu uvedli konkrétní popis okolností, jejich právní posouzení a uvedli argumentaci ve vztahu k testu proporcionality, nejednalo by se o opakování tvrzení a bezvýznamné „prodlužování“ Návrhu, ale právě o naplnění jejich povinností, tj. vylíčit rozhodující skutečnosti, jichž se dovolávají a označit důkazy na podporu svých tvrzení.

[300] Nejvyšší správní soud shrnuje, že argumentace stěžovatelů v Návrhu a kasační stížnosti je natolik obecná, že nemůže založit důvod pro zrušení napadeného rozsudku městského soudu ani napadené části AZÚR. S ohledem na vše výše uvedené není námitka stěžovatelů důvodná.

19. (+ 20.) Nadměrná hluková zátěž a její nesprávné vyhodnocování; Překračování imisních limitů znečištění ovzduší

19.1. Obsah kasační stížnosti

[301] Městský soud měl zásadně změnit rozsah přezkumu, neboť namísto kontroly, zda byla v průběhu pořizování AZÚR koncepčně prověřena šance na budoucí realizaci plánovaných záměrů, zabýval se toliko tím, zda mohly namítané skutečnosti podstatným způsobem zkreslit či jinak ovlivnit vypovídací hodnotu jak akustické, tak rozptylové studie. Možná odchylka nebyla ve vztahu k nejistotě akustické studie interpretována na straně bezpečnosti.

[302] Podle stěžovatelů městský soud nesprávně posoudil otázku metodologie akustické studie. Pořizovatel si vytvořil vlastní metodu přepočtů mezi limity používanými v akustické studii a limity v nařízení vlády č. 272/2011 Sb., takový převod je však v rozporu se zákonem (např. protože se každý vztahuje k jinému období hodnocení - 1 rok x 6 měsíců) a činí postup zmatečným a nepřehledným. Srozumitelnost snižuje i to, že pořizovatel ve VVURÚ opakovaně v textové i grafické části označuje pojmem hlukový limit jiný ukazatel.

[303] Pořizovatel někdy využívá existující podrobné informace (získané např. v územním řízení), v jiných případech je zcela opomíjí, jako např. u úseku SOKP 511, pro nějž byla zamítnuta žádost o vydání územního rozhodnutí s odkazem na nemožnost dodržení hlukových limitů i při aplikaci dodatečných protihlukových opatření.

[304] Podle stěžovatelů z vyjádření pořizovatele pro soudní řízení vyplývá, že pro některé záměry v akustickém modelu uplatnil mimořádná protihluková opatření, která nejsou součástí napadené AZÚR, nejsou uváděna jako závazná kompenzační opatření a nejsou z AZÚR zřejmá; navíc jsou používány staré hlukové limity. Napadené OOP tak neplní ani svou informační hodnotu.

[305] Ani v této části nebylo městským soudem vypořádáno, že napadené OOP vůbec nehodnotí vliv na obyvatele Středočeského kraje.

[306] Vzhledem k uvedenému městský soud nesprávně posoudil otázku spočívající ve srozumitelnosti a logické konzistentnosti posouzení vlivů napadeného OOP v oblasti nadměrné hlukové zátěže a nadměrného znečištění ovzduší.

19.2. Vyjádření odpůrce

[307] Odpůrce k bodům 19. až 22. kasační stížnosti uvedl, že všechny tyto body, stejně jako žalobní námitky, mají povahu technické polemiky v podrobnostech „podkračujících" obecnost ZÚR. Polemika stěžovatelů nepatří ani před soud prvého stupně, ale spadá do územního řízení. Odpůrce považuje stížní námitky za zcela nedůvodné.

19.3. Vyjádření ŘSD

[308] Překračování hygienických limitů nemůže vyplývat ze zpracovaných strategických hlukových map, jak uváděli stěžovatelé. Je rozdíl mezi hygienickými limity hluku podle nařízení vlády č. 272/20011 Sb. a tzv. mezními hodnotami definovanými vyhláškou č. 523/2006 Sb., kterou se stanoví mezní hodnoty hlukových ukazatelů, jejich výpočet, základní požadavky na obsah strategických hlukových map a akčních plánů a podmínky účasti veřejnosti na jejich přípravě (vyhláška o hlukovém mapování; dále jen „vyhláška č. 523/2006 Sb."). Z hlediska posouzení vlivů zejména na ovzduší, akustickou situaci a zdraví obyvatelstva je hodnocení provedeno v mnohem větší podrobnosti, než odpovídá měřítku ZÚR, ačkoliv podle ustálené judikatury přísluší posuzování znečištění ovzduší a úrovně hluku především územnímu řízení v rámci realizace konkrétního záměru. Není možné, aby území, kde jsou překračovány limity, bylo *a priori* vyloučeno z obsahu ZÚR.

[309] V rámci zpracovávané akustické studie bylo provedeno posouzení jednotlivých zdrojů hluku samostatně, jak předepisuje zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví"), a ve vztahu k příslušným hygienickým limitům definovaným v nařízení vlády č. 272/2011 Sb. (kapitola 3.1.2). Následně jsou v kapitole 4.2 definovány prezentované výstupy. Výsledky jsou prezentovány pro celé území hl. m. Prahy a detailně pro jednotlivé městské části. Stěžovatelé záměrně neuvádějí jednoznačná fakta, která vyvracejí jejich připomínky.

[310] Městský soud se námitkami zabýval a soustředil se na rozdíl mezi podklady pro AZÚR a jinými hodnoceními pro posouzení konkrétního záměru. V hodnocení hlukové zátěže ve výstupech akustické studie nejsou rozpory. Pravdivé není ani tvrzení stěžovatelů, že nereálnost uspokojivé akustické situace vlivem provozu na SOKP 511 nebyla při realizaci rozsáhlých protihlukových opatření prokázána.

[311] Ke zpochybňování již realizovaného úseku SOKP 510 stěžovateli ŘSD konstatovalo, že z mapového výstupu č. 7 - přílohy akustické studie je zřejmé, že i tento úsek je vymezen jako nadlimitně zasažené území. Pro SOKP 510 byl na základě platné

legislativy uvažován hygienický limit s korekcí pro starou hlukovou zátěž z dopravy s tím, že navrhovaná protihluková opatření byla navrhována v maximální možné míře k přiblížení se přísnějšímu limitu, jenž byl uplatněn u úplně nových staveb v území, tzv. u navazujících staveb (např. SOKP 511, SOKP 520). Způsob uplatnění hygienických limitů je detailně popsán v kapitole 3.1.2 akustické studie.

[312] Posouzení otázky hlukových limitů městským soudem je podle ŘSD v souladu se zákonem. K posouzení imisních limitů znečištění ovzduší přistoupil městský soud společně s hlukovou zátěží a provedl jej v souladu se zákonem a na úrovni ZÚR. Samo vymezení koridorů nemůže mít vliv na stav ovzduší stejně jako na hlukovou situaci. Vlastní posouzení vlivu již konkrétní stavby náleží do dalších etap přípravy konkrétní stavby v procesu EIA a v územním řízení. Vyhodnocením na úrovní AZÚR se podrobně zabývá kapitola A.9 VVURÚ.

19.4. Replika stěžovatelů

[313] Stěžovatelé opakují již uplatněnou argumentaci. Podle nich neplní napadené OOP svou informační hodnotu, neboť v akustickém modelu byla uplatněna mimořádná protihluková opatření, která nejsou součástí napadeného OOP, nejsou uváděna jako závazná kompenzační opatření a nejsou z napadeného OOP zřejmá. Stěžovatelé také nesouhlasí s odkazem na akustickou studii společnosti Ametris pro územní řízení, která nebyla podkladem navrhovaného OOP, obsahuje početní chyby, nesprávné vzdálenosti komunikace od zástavby, nesprávné informace o navazujících komunikacích, chybí v ní nová zástavba a vychází ze sčítání dopravy z roku 2005. Akustická studie se omezuje pouze na několik hodnocených bodů a například vůbec nezvažuje kumulaci s hlukem ze železniční trati Praha - Kolín.

19.5. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[314] Stěžovatelé předně namítají, že městský soud zásadně změnil rozsah přezkumu, neboť namísto kontroly, zda byla v průběhu pořizování AZÚR koncepčně prověřena šance na budoucí realizaci plánovaných záměrů, zabýval se toliko tím, zda mohly namítané skutečnosti podstatným způsobem zkreslit či jinak ovlivnit vypovídací hodnotu akustické a rozptylové studie. Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatelé odhlíží od kontextu posouzení městského soudu a vyzdvihují pouze jeho část, kterou však nelze vnímat takto odděleně. Městský soud totiž v úvodu vypořádání návrhových bodů 19. a 20. uvedl: „[S]*oud musí zdůraznit, že relevantnost argumentace navrhovatelů překračováním hlukových a imisních limitů v území, v němž je koridor SOKP vymezován, je výrazně limitována. Jak Nejvyšší správní soud konstatoval v již zmíněném rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 - 526, „posuzování imisních limitů znečištění ovzduší a nejvyšších přípustných hodnot hluku stanovených příslušnými prováděcími předpisy má své místo především v územním řízení v rámci realizace konkrétního záměru ....* [...] *Naproti tomu na úrovni zásad územního rozvoje je třeba k tomuto principu, jakož i k citovaným ustanovením zákona o ochraně ovzduší a zákona o ochraně veřejného zdraví, přistupovat odlišně. Z povahy věci (jsou-li zásady územního rozvoje brány jako koncepční plánovací nástroj) není možné, aby území, na němž jsou překračovány veřejnoprávní limity imisí znečištění ovzduší a nejvyšší přípustné hodnoty hluku, bylo a priori vyloučeno z dosahu regulace zásad s argumentací, že další zatěžování území*

je nepřípustné. To by ve svém důsledku muselo vést k nulovému rozvoji v některých oblastech, přičemž nelze vyloučit ani zhoršování situace v důsledku absence koncepčního řešení zatíženého území. To je v rozporu se samotným smyslem ZÚR, které musí vymezit plochy a koridory nadmístního významu (§ 36 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006) a nemohou se při úvahách o jejich vymezení vyhnout územím nadlimitně zatíženým. Kromě toho vymezení plochy či koridoru ... nelze ztotožňovat s umístěním stavby. Pod „vymezením" si lze představit závazné zanesení (zakreslení, popsání) plochy či koridoru v územně plánovací dokumentaci. Samo toto vymezení záměru nemůže mít vliv na stav ovzduší či hlukovou situaci v určité oblasti. ***Není totiž jisté, zda a jak bude takový záměr skutečně v budoucnu realizován, a to například i z důvodu překročení únosného zatížení životního prostředí****, které bude zjištěno v rámci územního řízení a procesu EIA.* [...]" ***Míra podrobnosti VVURÚ zásad územního rozvoje jako koncepčního nástroje tedy musí podle názoru soudu zajistit popis současného stavu a predikci stavu reálně předpokládatelného v případě naplnění záměrů koncepce takové míry podrobnosti, aby byla v zásadě vyloučena možnost na základě zásad územního rozvoje bez dalšího umísťovat do nadlimitně zatíženého území další stavby*** *bez uvážení až do naplnění maximálního stanoveného limitu nebo hodnoty s tím, že ostatní stavby budou nerealizovatelné. V tomto smyslu je tedy třeba vnímat požadavek holistického přístupu, který v citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud zdůraznil, tedy že* ***v průběhu pořizování zásad by mělo být koncepčně prověřeno (nikoliv postaveno na jisto), zda plánované záměry mají vůbec šanci být v budoucnu realizovány*** *(např. i z pohledu budoucího zatížení území). Úkolem VVURÚ je tedy z hlediska hlukové a imisní zátěže v rámci pořizování zásad územního rozvoje ve vztahu k určitému záměru* ***identifikovat současnou zátěž území a ostatní plánované záměry, kumulace jejichž vlivů by mohla mít negativní vliv na ovzduší a hlukovou situaci v dané oblasti****. V případě zjištění takových vlivů by měla být též koncipována přiměřená kompenzační opatření. Konkrétní námitky navrhovatelů v obou dotčených návrhových bodech tedy Městský soud v Praze posuzoval z pohledu, zda navrhovateli namítané skutečnosti mohly podstatným způsobem zkreslit či jinak ovlivnit vypovídací hodnotu jak akustické, tak rozptylové studie, jež tento* ***výše naznačený celostní pohled****, identifikující možná rizika a možnosti jejich kompenzace, měly obsahovat* (zvýraznění provedeno zdejším soudem - pozn. NSS)." Z uvedeného je zřejmé, že městský soud se argumentací stěžovatelů v návrhových bodech 19. a 20. nezabýval výhradně z pohledu možného zkreslení či ovlivnění akustické a rozptylové studie, jak tvrdí stěžovatelé. Městský soud naopak hodnotil, zda akustická a rozptylová studie obsahují celostní pohled na hodnocení imisních a hlukových limitů, tedy zda koncepčně prověřují, zda plánované záměry mají vůbec šanci být v budoucnu realizovány. Uvedená stížní námitka je proto nedůvodná.

[315] Dále stěžovatelé uvádějí, že možná odchylka stran akustické studie nebyla interpretována na straně bezpečnosti. Toto své tvrzení však jakkoliv blíže nezdůvodňují ani neprokazují. Nejvyšší správní soud proto dává za pravdu městskému soudu a ztotožňuje se s jeho hodnocením, že stěžovatelé neuvedli, v čem má konstatování zásadní nejistoty výpočtů způsobovat natolik zásadní nezákonnost, že by vedla ke zrušení napadeného OOP. Pokud je výsledkům jakékoliv studie přiznávána určitá míra chybovosti, jde o standardní nástroj charakterizující validitu výsledků studie, přičemž jde o faktor hovořící spíše ve prospěch studie, neboť umožní její data při započtení možné odchylky interpretovat lépe na straně bezpečnosti (tj. při vyhodnocení musí být počítáno se všemi výsledky, které odchylka připouští).

[316] Další část argumentace stěžovatelů směřuje do nesprávného posouzení metodologie akustické studie ze strany městského soudu. Podle stěžovatelů si pořizovatel akustické studie vytvořil vlastní metodiku přepočtu mezi vlastními limity hlukové zátěže a limity v nařízení vlády č. 272/2011 Sb., která je v rozporu se zákonem (např. protože se každá vztahuje k jinému období hodnocení - 1 rok x 6 měsíců). Více není tvrzený rozpor se zákonem v kasační stížnosti specifikován. Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatelé nepředestřeli žádný argument ani polemiku s posouzením městského soudu. Ten se argumentací z Návrhu týkající se metodiky akustické studie podrobně zabýval na s. 123 a 124 napadeného rozsudku. Jeho závěry se zdejšímu soudu jeví jako logické a přesvědčivé, mají oporu v zákoně a spisovém materiálu (zejm. akustické studii). Naopak, Nejvyšší správní soud neshledal oporu pro (ničím nepodložené a blíže nerozvedené) tvrzení stěžovatelů, že „přepočet", resp. lépe řečeno hodnocení zjištěného stávajícího a výhledového stavu pomocí hodnotících deskriptorů, jak je provedeno v akustické studii (kapitola 3.2.), by bylo v rozporu se zákonem. Lze citovat napadený rozsudek, podle něhož: „*Kapitola 3 akustické studie (Způsob vyhodnocení) obsahuje v podkapitole 3.1 zjevně vymezení relevantních deskriptorů pro popis hluku a hygienických limitů podle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů, a nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací. Je přitom citováno ustanovení § 12 odst. 1 nařízení vlády č. 272/2011, z něhož vyplývá, že hodnoty hluku, s výjimkou vysokoenergetického impulsního hluku, se vyjadřují ekvivalentní hladinou akustického tlaku A L_{Aeq}. Zároveň platí, že pro hluk z dopravy na pozemních komunikacích, s výjimkou účelových komunikací, a dráhách a pro hluk z leteckého provozu se ekvivalentní hladina akustického tlaku A L_{AeqT} stanoví pro celou denní ($L_{Aeq,16h}$) a celou noční dobu ($L_{Aeq,8h}$). V podkapitole 3.1.2 (Hygienické limity v zájmovém území) jsou pak opět přímo z nařízení vlády vlády č. 272/2011 Sb. vymezeny použité hygienické limity v území, a to pro denní dobu (6-22 hod. – tj. 16 hodin) a noční dobu (22-6 hodin - tj. 8 hodin). Z textu uvedeného pod tabulkou obsahující jednotlivé relevantní hygienické limity je přitom zřejmé, že jak stávající akustická situace, tak situace výhledová byly kalkulovány ve vztahu k těmto limitům. Kapitola 3.2 (Hodnotící deskriptory) pak konstatuje, že pro* ***hodnocení takto zjištěného stávajícího a výhledového stavu byly užity hodnotící deskriptory*** *L_d (ekvivalentní hladina akustického tlaku v dB v denní době, tj. mezi 6 – 22 hodinou) a L_n (ekvivalentní hladina akustického tlaku v dB v noční době, tj. mezi 22 – 6 hodinou). Návaznost těchto hodnotících deskriptorů na definici deskriptoru L_{Aeq} vymezeného v nařízení vlády 272/2011 Sb. je tedy zjevná (jde o vymezení stejného časového období), přičemž samotný* ***popis stávající a výhledové situace byl vztažen k hygienickým limitům dle tohoto nařízení****. V tomto smyslu tedy soud neshledává navrhovateli namítanou nejasnost. Pokud pak jde o* ***užití hodnotícího (nikoliv popisného) deskriptoru*** *L_{dn}, akustická studie v kapitole 3.2. jej výslovně charakterizuje jako* ***deskriptor pro účely hodnocení zdravotních rizik****, přičemž na str. 10 uvádí vzorec jeho výpočtu. Dále pak kapitola 3.3 vymezuje způsob,* ***jak tyto hodnotící deskriptory byly*** *v akustické studii a studii zdravotních rizik* ***vyhodnoceny*** (zvýraznění provedeno zdejším soudem - pozn. NSS).“ Pouze pro úplnost lze uvést, že je třeba rozlišovat popis hluku a hygienických limitů pro účely vymezení stávající a výhledové situace (tj. objektivních, resp. předpokládaných hodnot) od samotného vyhodnocení hluku a jeho vlivů na obyvatele v hodnoceném území, jehož metoda není zákonem výslovně stanovena (zákon toliko stanoví přípustné hygienické limity hluku). Přesně tomu se snažil dostát pořizovatel v kapitole 3 akustické studie. Lze uzavřít, že stěžovatelům se nepodařilo unést břemeno tvrzení a důkazní o tom, že by postup pořizovatele byl v rozporu se zákonem. Na tomto závěru ničeho nemůže změnit ani

sofistikovaný rozbor deskriptorů podle vyhlášky č. 523/2006 Sb. provedený navrhovateli v Návrhu, který sám o sobě (resp. způsobem prezentovaným navrhovateli) nemůže mít ve vztahu k akustické studii, vycházející ze zákona o ochraně veřejného zdraví a nařízení vlády č. 272/2011 Sb., hlubšího významu.

[317] K tvrzení stěžovatelů, že pojmem „hlukový limit" je ve VVURÚ opakovaně označován jiný ukazatel, což snižuje jeho srozumitelnost, Nejvyšší správní soud konstatuje, že se jedná o velmi obecné konstatování, které nadto nebylo uplatněno v Návrhu (navrhovatelé pouze obecně konstatovali zaměňování pojmů, což však není totéž). Již proto nelze uvažovat o zrušení napadeného rozsudku či napadené části AZÚR na základě tohoto tvrzení (srov. § 104 odst. 4 s. ř. s.).

[318] Stěžovatelé dále namítli, že zatímco pořizovatel někdy použil velmi podrobné informace z průběhu povolování jednotlivých záměrů (např. přímý zábor EVL a Hodnocení NATURA), v jiných případech je zcela pomíjí, jako např. u záměru SOKP 511, pro který byla žádost o územní rozhodnutí zamítnuta s odkazem na nemožnost dodržení hlukových limitů i při aplikaci dodatečných protihlukových opatření. Jak již bylo uvedeno výše, ani území, na němž jsou překračovány hlukové a imisní limity, není bez dalšího vyloučeno z dosahu regulace ZÚR. To, že byla zamítnuta žádost o vydání územního rozhodnutí pro konkrétní záměr - součást SOKP, samo o sobě nemůže znamenat, že v podrobnostech ZÚR nelze součást SOKP v dotčené oblasti vymezit. Na úrovni ZÚR totiž není možné předjímat, o jaké konkrétní podobě (záměru) té které součásti SOKP bude v budoucnu rozhodováno v územním řízení (lze se toliko domnívat, že nebude prosazován záměr způsobem a přesně v té podobě, pro které v minulosti byla zamítnuta žádost o vydání územního rozhodnutí; uvedené je však pro posouzení napadeného OOP a v podrobnosti ZÚR irelevantní). Dále je třeba uvést, že podstata Hodnocení NATURA je zcela zjevně odlišná od akustické studie. Pouze z důvodu, že pořizovatel při Hodnocení NATURA vycházel, kromě množství dalších podkladů, z VVURÚ zpracovaného pro nižší ÚPD (a to územní plán hl. m. Prahy, nejednalo se tedy o podklad pro účely územního řízení) a respektoval území EVL vyhlášené v souladu s právními předpisy (viz body [286] a [287] tohoto rozsudku), nelze dovodit nesprávnost akustické studie, resp. nejednotný přístup k užívání dříve získaných podrobných informací. Takové posouzení by bylo značně nepřesné a zkratkovité, tím spíše, že z výše citované judikatury plyne jednoznačný apel na to, že posuzování přípustnosti hlukových a imisních limitů není *a priori* záležitostí na úrovni ZÚR, ale územního řízení.

[319] Pouze pro úplnost Nejvyšší správní soud poznamenává, že výše uvedený závěr obstojí i ve světle bodů [87] a [88] tohoto rozsudku, kde bylo s odkazem na právní předpisy a judikaturu připuštěno, aby při vyhodnocení vlivů koncepce (AZÚR) bylo přihlédnuto k předchozím procesům EIA. Podstata tohoto bodu, stejně jako aplikované právní předpisy a judikatorní závěry jsou však odlišné, neboť stěžovatelé argumentovali tím, že akustická studie nutně musela vycházet také ze zamítnuté žádosti o územní rozhodnutí dílčí stavby - součásti SOKP. Takový argument ovšem nemá oporu v právních ustanoveních ani judikatuře (viz bod [314] tohoto rozsudku).

[320] K tvrzení, že pořizovatel uplatnil v akustickém modelu mimořádná protihluková opatření, která nejsou součástí napadeného OOP, Nejvyšší správní soud uvádí, že tato

argumentace nebyla uplatněna v Návrhu (srov. § 104 odst. 4 s. ř. s.), jedná se proto o námitku nepřípustnou. Stěžovatelé dále nespecifikovali, jaké „staré hlukové limity“ měl pořizovatel použít, ani jak to mělo podstatně ovlivnit zákonnost napadeného OOP v takové míře, že by bylo nezbytné jej zrušit. Argumentaci stěžovatelů v míře obecnosti, v jaké byla uplatněna, nelze blíže přezkoumat. K námitce, že se městský soud nevypořádal s vlivem napadeného OOP na obyvatele Středočeského kraje, Nejvyšší správní soud odkazuje na bod [249] tohoto rozsudku.

[321] Lze uzavřít, že žádná z kasačních námitek uplatněných pod bodem 19. není důvodná.

21. Nedodržení vzdálenosti MÚK

21.1. Obsah kasační stížnosti

[322] Podle stěžovatelů SOKP nikdy nebyl plánován s rychlostí 80 km/h, ale jako R/100 km, proto je minimální vzdálenost mezi křižovatkami 4 km, s možností snížení o 50 %. Proces pořizování ZÚR je přesně tím okamžikem, kdy je jedině možné a nutné komplexně posoudit možnosti umístění koridorů dopravních staveb, ale i konečného počtu MÚK, které jsou zpravidla koridorem nadmístního významu. Podle AZÚR má být na úseku 5 km umístěno 5 MÚK, přitom minimální vzdálenost mezi MÚK musí být 2 km, které se měří od konce sjezdu po počátek nájezdu, tedy nikoliv od středu křižovatek. Je zřejmé, že takový počet nemůže být v souladu s požadavky na bezpečnost umístěn a tento nedostatek nelze řešit na úrovni územního plánu nebo v územním řízení. Městský soud tak nesprávně posoudil okamžik přezkumu minimální vzdálenosti MÚK.

21.2. Vyjádření odpůrce

[323] Viz bod [307] tohoto rozsudku.

21.3. Vyjádření ŘSD

[324] Soulad řešení s technickou normou (ČSN 73 6101 Projektování silnic a dálnic) garantuje dotčený orgán státní správy, v dané věci Ministerstvo dopravy, jehož souhlas byl udělen. Technická norma je pouze doporučujícího charakteru a stanoví možnost výjimek u sídelních útvarů, kterým je hl. m. Praha. Proto nelze považovat za nepřiměřené, pokud nedodržení části ČSN nebylo považováno za důvod pro shledání nezákonnosti OOP. Konkrétní řešení MÚK bude předmětem podrobnější dokumentace pro územní řízení, ve kterém bude tato otázka již konkrétně posuzována. Městský soud posoudil danou právní otázku ve vztahu k AZÚR správně.

21.4. Replika stěžovatelů

[325] Stěžovatelé pouze odkázali na již uplatněnou argumentaci.

21.5. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[326] Stěžovatelé opětovně pouze jinými slovy opakují část argumentace uplatněnou v Návrhu. Tou se již dostatečně zabýval městský soud na s. 125 a 126 napadeného rozsudku, přičemž Nejvyšší správní soud se s jeho posouzením ztotožňuje a tímto na něj plně odkazuje.

[327] Pouze pro úplnost lze uvést následující. O povaze MÚK a jejich vymezení na úrovni ZÚR zdejší soud pojednal v bodě 4.5 (zejm. body [137], [138] a [142]) tohoto rozsudku. Z odkazovaných bodů je zřejmé, že stanovení ploch nadmístního významu, zde MÚK, nesmí v ZÚR dosahovat podrobnosti, které přísluší nižším úrovním ÚPD a rozhodování v území (§ 36 odst. 3 stavebního zákona). Stejně tak nemá oporu v zákoně požadavek, aby ZÚR regulovaly a zabývaly se stavebně-technickými či projekčními aspekty, které svou povahou spadají do postupů na úseku stavebního řádu.

[328] Pokud stěžovatelé v Návrhu a kasační stížnosti dovozují nedodržení vzdálenosti MÚK z českých technických norem (ČSN 73 6101 a ČSN 73 6102) na základě znění § 10 odst. 5 a § 16 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v relevantním znění (dále jen „zákon o pozemních komunikacích"), je jejich argumentace nepřípadná již proto, že citovaná ustanovení se týkají správního řízení o povolení připojení pozemních komunikací či sousedních nemovitostí na existující pozemní komunikace a stavebního řízení předmětných pozemních komunikací, tedy procesů odlišných (a na zcela jiné úrovni podrobnosti) od pořizování a vydávání ZÚR. Ani s odkazem na cíle a úkoly územního plánování podle § 18 a § 19 stavebního zákona se nelze dovolávat „komplexního a důvěryhodného" posouzení možnosti umístění MÚK v podrobnostech stanovených výše citovanými právními předpisy a ČSN. O nezákonnosti ZÚR by snad bylo možné uvažovat, pokud by z grafické či textové části plynulo řešení MÚK a dalších jevů, které by bylo zjevně nepřiměřené, neproporční a nerealizovatelné (například, pokud by v použitém měřítku 1 : 100 000 bylo v konkrétní oblasti vymezené v grafické části umístěno takové množství MÚK či dalších jevů, které by z povahy věci a na první pohled nebylo možné na úrovni nižší ÚPD zpřesnit ani dále realizovat, odůvodnění kumulace těchto jevů by nebylo přesvědčivé, logické ani vnitřně konzistentní a naopak by bylo možné usuzovat na účelnost či zřetelnou nedbalost pořizovatele); o takové vymezení se ovšem v nyní projednávané věci nejedná.

[329] Již městský soud v napadeném rozsudku správně uvedl, vycházeje z grafické části AZÚR (2. Výkres ploch a koridorů nadmístního významu - dopravní infrastruktura), že tři z pěti MÚK uváděných stěžovateli jsou podle legendy výkresu vymezeny *„pro upřesnění v rámci územního plánu"*. V této míře obecnosti tedy nelze předjímat, zda, jak a v jaké konkrétní stavebně-technické podobě budou MÚK skutečně realizovány. V uvedené fázi není z povahy věci ani možné zjistit, kde je „konec sjezdu a počátek nájezdu na křižovatku", o které stěžovatelé opírají údaje o nedodržených vzdálenostech (přesnost vzdálenosti na úrovni ZÚR jednoduše nelze stanovit). Pokud by se v budoucnu ukázalo, že předmětné MÚK (pokud by byly upřesněny na nižší úrovni ÚPD a měly být umístěny a povoleny v územním a stavebním řízení) není možné realizovat, kterýžto závěr lze však učinit právě až v hierarchicky nižších stupních postupů podle stavebního zákona, mohlo by to být důvodem pro aktualizaci ZÚR (§ 42 stavebního zákona); nejedná se však o důvod pro zrušení napadené části AZÚR v nyní projednávané věci.

[330] S ohledem na výše uvedené není námitka stěžovatelů důvodná.

22. (+ 25.) Porušení Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1315/2013 (TEN-T); Nezhodnocení dopadů SOKP (a Regionální varianty) na bezpečnost silničního provozu

22.1. Obsah kasační stížnosti

[331] Městský soud zcela opomenul zabývat se povinností souladného výkladu ostatních norem s nařízením Evropského parlamentu a Rady č. 1315/2013 o hlavních směrech Unie pro rozvoj transevropské dopravní sítě a o zrušení rozhodnutí 661/2010/EU (dále jen „Nařízení TEN-T"). To je zcela zásadní v případě požadavku podle článku 2 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/96/ES o řízení bezpečnosti silniční infrastruktury (dále jen „Směrnice 2008/96/ES").

[332] Městský soud připustil, že povinnost hodnocení bezpečnosti silničního provozu nebyla do českého právního řádu transponována, zároveň však uvedl, že zohledňované prvky svou podrobností výrazně přesahují podrobnost úrovně ZÚR, neboť předpokládají již detailní umístění příslušné dopravní infrastruktury v území. Příloha č. 1 požaduje hodnotit kritéria, jako například volba trasy, povaha dopravy, dopravní provoz, dopady na stávající sítě jako jsou křižovatky, atd. Ta nelze účinně hodnotit na úrovni územního plánu. K tomu stěžovatelé odkázali na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 - 644, a ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010 - 133. Příprava či aktualizace ZÚR je přitom poslední fází územního plánování, kdy je ještě reálné prověřovat varianty záměru (včetně variant a počtu MÚK, které mají zcela zásadní vliv na bezpečnost). Podle stěžovatelů městský soud nesprávně vyhodnotil otázku spočívající v zákonnosti neprovedení hodnocení bezpečnosti silničního provozu.

22.2. Vyjádření odpůrce

[333] Viz bod [307] tohoto rozsudku.

22.3. Vyjádření ŘSD

[334] Otázku souladu trasování SOKP s principy TEN-T řešil již rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2010, č. j. 9 Ao 4/2009 - 111. K případnému rozporu je v něm uvedeno, že nemůže založit nezákonnost územního plánu, což lze rovněž uplatnit i ve vztahu k ZÚR. Odůvodnění AZÚR se uvedenou otázkou zabývá podrobně v kapitole 5.1.2.1 a ve vztahu k výsledkům VVURÚ též v kapitole 7. Požadavky jsou naplněny i v kontextu PÚR ČR 2008. Stěžovatelé v původním návrhovém bodě 25. poukazovali na nezhodnocení dopadů SOKP na bezpečnost silničního provozu, přičemž AZÚR je dle jejich názoru v rozporu se Směrnicí 2008/96/ES, Nařízením TEN-T a nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1316/2013, kterým se vytváří Nástroj pro propojení Evropy.

[335] Transpozice Směrnice 2008/96/ES do právního řádu České republiky proběhla zákonem č. 152/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., vyhláškou č. 317/2011 Sb., kterou se mění vyhláška č. 104/1997 Sb., a směrnicí pro dokumentaci staveb pozemních

komunikací (vydávanou Ministerstvem dopravy - pozn. NSS), díky čemuž byla zavedena povinnost auditů bezpečnosti silničního provozu u projektů silnic TEN-T ve všech fázích projektování, výstavby a provozu.

[336] Tvrzení stěžovatelů, že hodnocení dopadů na bezpečnost silničního provozu ve smyslu evropské směrnice patří do fáze územního plánování, neboť jde o posuzování bezpečnosti návrhu pozemní komunikace či její úpravy ještě před schválením samotného projektu a je rozhodující při volbě alternativy řešení, přičemž součástí hodnocení má být rovněž porovnání poměru nákladů a přínosů dané stavby, se nemůže vztahovat na postupy při pořizování ZÚR, a to s ohledem na jejich obsah a měřítko jejich zpracování. Požadavky předmětné směrnice se promítají ve smyslu ustanovení § 18g odst. 1 o pozemních komunikacích teprve při projektové přípravě stavby, tzn. při zpracování projektové dokumentace pro stavební povolení a při povolování staveb.

22.4. Replika stěžovatelů

[337] Stěžovatelé opět opakují již uplatněnou argumentaci. Podle nich je postup odpůrce nesourodý, neboť ve věci bezpečnosti odkazuje na výstupy budoucích územních řízení, ale ve věci hlukové zátěže nebo vlivů na oblasti NATURA 2000 uplatňuje velmi konkrétní opatření a informace na úrovni dokumentace pro územní řízení.

22.5. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[338] Argumentace stěžovatelů v tomto bodě je značně nepřehledná. Pokud stěžovatelé namítají, že městský soud se *„zcela opominul zabývat povinností souladného výkladu ostatních norem“* s Nařízením TEN-T, aniž by blíže uvedli, které normy mají na mysli, nelze takovou námitku pro její obecnost blíže přezkoumat. Nejvyšší správní soud konstatuje, že městský soud se návrhovými body 22. a 25. dostatečně zabýval na s. 126 až 129 napadeného rozsudku.
[339] Argumentaci v kasační stížnosti je třeba vnímat v kontextu bodů 22. a 25. Návrhu, neboť pouze tehdy lze uchopit její podstatu a zabývat se přezkumem napadeného rozsudku v rozsahu kasačních námitek. Podle Nejvyššího správního soudu stěžovatelé z Nařízení TEN-T a Směrnice 2008/96/ES dovozují jakési konkrétní povinnosti odpůrce při pořizování a vydání napadeného OOP svědčící ve prospěch jejich tvrzení, které však v citovaných unijních předpisech nemají (a z povahy předmětu jejich regulace ani nemohou mít) oporu. Opětovně je třeba zdůraznit, že návrh na zrušení OOP nebo jeho části podle § 101a s. ř. s. není formulován jako *actio popularis*. Nejedná se o univerzální nástroj, na jehož základě lze docílit zrušení OOP v jakémkoliv případě nezákonnosti, avšak slouží výhradně jako ochrana veřejných subjektivních práv, která náleží (jsou garantována) určité osobě a mohou být napadeným OOP dotčena.

[340] Podle čl. 1 Nařízení TEN-T je jeho předmětem stanovení hlavních směrů pro rozvoj TEN-T, určení projektů společného zájmu a stanovení požadavků, které je třeba při řízení infrastruktury TEN-T dodržovat, dále pak stanovení priorit rozvoje TEN-T a opatření pro její realizaci. Jak již konstatoval městský soud, Nařízení TEN-T *„neobsahuje žádné speciální pravidlo zajišťující zohlednění zájmů územních samospráv či veřejnosti a v tomto smyslu plně odkazuje na vnitrostátní předpisy, a to se záměrem, aby tyto předpisy nebyly*

z důvodu možného odkazu na prioritu transevropské sítě obcházeny“ (viz čl. 50 odst. 2 Nařízení TEN-T). Články Nařízení TEN-T, které stěžovatelé citují v Návrhu, mají definiční a proklamativní charakter. Sami stěžovatelé v Návrhu připouští, že se jedná o jakýsi „apel“ vůči členským státům, který však v žádném případě nelze ztotožňovat s veřejnými subjektivními právy stěžovatelů. Stěžovatelé ostatně ani v bodech 22. a 25. Návrhu netvrdili, jakým způsobem měla být tato jejich práva dotčena. Dílčí poukazy na nedostatečné vypořádání připomínek odpůrcem nelze v tomto ohledu a ve spojení s uplatněnou argumentací považovat za tvrzení o dotčení veřejných subjektivních práv stěžovatelů (resp. navrhovatelů). Lze učinit dílčí závěr, že tvrzené porušení Nařízení TEN-T nemohlo založit důvod pro zrušení napadeného OOP.

[341] K opakovanému požadavku stěžovatelů na prověření variant záměru Nejvyšší správní soud odkazuje na posouzení v bodech 5.5. (zejm. body [150] a [151]) a 6.5. (zejm. body [162] a [163]) tohoto rozsudku. Argumentace stěžovatelů není s to zpochybnit, že by závěry učiněné v odkazovaných bodech byly v rozporu s ustanoveními Nařízení TEN-T či Směrnice 2008/96/ES, kterých se stěžovatelé dovolávají v Návrhu.

[342] Stěžovatelé dále v kasační stížnosti rozporují názor městského soudu týkající se hodnocení dopadů na bezpečnost silničního provozu u projektů infrastruktury ve smyslu Směrnice 2008/96/ES. Podle městského soudu prvky uvedené v příloze č. 1 Směrnice 2008/96/ES, na kterou odkazuje čl. 3 odst. 2 citované směrnice, přesahují podrobnost ZÚR, a proto je aplikace směrnice v případě AZÚR v zásadě nemožná (v úvahu dle městského soudu přichází na úrovni územního plánu). Podle stěžovatelů však některá kritéria (volba trasy, povaha dopravy, dopravní provoz, dopady na stávající sítě jako jsou křižovatky), není možné hodnotit na úrovni územního plánu, protože ZÚR závazně určují koridor záměru, zvláště v takto silně urbanizovaném území, kde je již část trasy SOKP realizována.

[343] Podle čl. 1 odst. 1 Směrnice 2008/96/ES tato požaduje zavedení a provedení postupů v oblasti hodnocení dopadů na bezpečnost silničního provozu, auditů bezpečnosti silničního provozu, řízení bezpečnosti silniční sítě a bezpečnostních inspekcí, které provádějí členské státy. Podle čl. 2 bodu 1) Směrnice 2008/96/ES se transevropskou silniční sítí pro účely této směrnice rozumí silniční síť vymezená v oddílu 2 přílohy I rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1692/96/ES ze dne 23. července 1996 o hlavních směrech Společenství pro rozvoj transevropské dopravní sítě (dále jen „Rozhodnutí č. 1692/96/ES“). Podle bodu 3) se hodnocením dopadů na bezpečnost silničního provozu rozumí strategická srovnávací analýza dopadů, které budou mít nové silnice či podstatné změny stávající sítě na bezpečnost silniční sítě.

[344] Podle čl. 3 odst. 1 Směrnice 2008/96/ES členské státy zajistí, aby bylo u všech projektů infrastruktury provedeno hodnocení dopadů na bezpečnost silničního provozu. Podle odst. 2 se hodnocení dopadů na bezpečnost silničního provozu provede ve fázi počátečního plánování před schválením projektu infrastruktury. Členské státy se v souvislosti s tím snaží splnit kritéria stanovená v příloze I. Podle odst. 3 se v hodnocení dopadů na bezpečnost silničního provozu vysvětlí jednotlivé aspekty bezpečnosti silničního provozu, které přispívají k volbě navrhovaného řešení. Hodnocení dále obsahuje všechny příslušné informace nezbytné pro analýzu poměru nákladů a přínosů u různých

hodnocených možností. Příloha I. (Hodnocení dopadů na bezpečnost silničního provozu u projektů infrastruktury) stanoví:

1. Prvky hodnocení dopadů na bezpečnost silničního provozu:
    a) vymezení problému;
    b) současná situace a možný vývoj v případě nečinnosti;
    c) cíle bezpečnosti silničního provozu;
    d) analýza dopadů navržených alternativ na bezpečnost silničního provozu;
    e) srovnání alternativ, včetně analýzy poměru nákladů a přínosů;
    f) předložení různých možných řešení.
2. Prvky, které je třeba zohlednit:
    a) úmrtí a nehody; cílové hodnoty snížení v porovnání s možným vývojem v případě nečinnosti;
    b) volba trasy a povaha dopravy;
    c) možné dopady na stávající sítě (např. výjezdy, křižovatky, úrovňová křížení);
    d) účastníci silničního provozu, včetně zranitelných účastníků, (např. chodci, cyklisté, motocyklisté);
    e) dopravní provoz (např. intenzita dopravy, kategorizace dopravního provozu podle typu);
    f) sezónnost a klimatické podmínky;
    g) dostatečné množství bezpečných parkovišť;
    h) seizmická aktivita.

[345] Podle Nejvyššího správního soudu je třeba vnímat problematiku TEN-T odděleně a do velké míry samostatně od ZÚR. Ačkoliv Směrnice 2008/96/ES souvisí s realizací staveb silnic, které jsou součástí TEN-T (a zároveň je předpoklad pro jejich realizaci promítnut na úrovni ZÚR vymezením předmětných koridorů), její předmět a účel je odlišný od právní úpravy ÚPD (viz body [347] a [350] tohoto rozsudku). Z bodu (1) preambule, čl. 1 odst. 2 a čl. 2 bodu 1) Směrnice 2008/96/ES je zcela zjevná návaznost směrnice na Rozhodnutí č. 1692/96/ES, stanovící hlavní směry pro rozvoj TEN-T a vymezující projekty společného zájmu a jejich podporu, včetně finanční. Z čl. 1 a 2 odst. 1 Směrnice 2008/96/ES plyne, že jejím předmětem a účelem je zavést postupy v oblasti bezpečnosti TEN-T a provozu na silnicích, jež jsou její součástí. Oproti tomu předmětem a účelem ZÚR je (obecně řečeno), aby samosprávný orgán v určitém území stanovil základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezil plochy nebo koridory nadmístního významu a stanovil požadavky na jejich využití. Proto ze Směrnice 2008/96/ES *a priori* nelze dovozovat konkrétní důsledky pro proces pořizování a vydávání ZÚR, ledaže by tak směrnice výslovně stanovila (což ve vztahu k požadavkům stěžovatelů neplatí).

[346] Uvedenou argumentaci lze podpořit odkazem na rozsudek ze dne 7. 1. 2010, č. j. 9 Ao 4/2009 - 111, kde se Nejvyšší správní soud zabýval možnými dopady Rozhodnutí č. 1692/96/ES na zákonnost územního plánu, přičemž konstatoval: „*V řízení o změně územního plánu tedy není z žádného z hledisek určených stavebním zákonem relevantní posuzovat, zda v územním plánu navrhovaná či měněná komunikace vyhovuje kritériím uvedeným v rozhodnutí č. 1692/96/EC. Tuto povinnost nestanoví ani samotné rozhodnutí.*

Otázka, zda silniční okruh kolem Prahy bude či nebude splňovat kritéria stanovená uvedeným rozhodnutím pro transevropskou silniční síť, teoreticky může být posuzována při hodnocení, zda Česká republika přijala nezbytná opatření k dosažení cílů vytyčených rozhodnutím, případně zda předmětná komunikace nebyla označena za projekt společného zájmu ve smyslu rozhodnutí č. 1692/96/EC., aniž by splňovala zde uvedená kritéria. Jakýkoliv výsledek nastíněného posouzení však nemá vliv na zákonnost změny územního plánu." Zjednodušeně řečeno, z citovaného rozhodnutí plyne, že na úrovni územního plánu nelze posuzovat kritéria uvedená v Rozhodnutí č. 1692/96/ES, a tedy z něj dovozovat jakékoliv konkrétní požadavky při pořizování a vydávání územního plánu. Nazíráno obdobnou logikou tak ze Směrnice 2008/96/ES neplynou konkrétní důsledky pro proces pořizování a vydávání ZÚR.

[347] Nejvyšší správní soud již výše obsáhle pojednal o povaze, obsahu a podrobnosti ZÚR, zejm. v bodech [33], [137] a [327] tohoto rozsudku, na které tímto odkazuje. Ve stručnosti lze zopakovat, že vymezení ploch a koridorů v ZÚR nesmí obsahovat podrobnosti příslušející nižším úrovním ÚPD a nemůže být ztotožňováno s umístěním či se stavebně-technickými a projekčními aspekty stavby. Jinými slovy, pokud určité řešení svou konkrétností spadá do hierarchicky nižší ÚPD nebo do rozhodování v území, popř. na úseku stavebního řádu, nemůže být v takových podrobnostech vymezeno v ZÚR.

[348] S ohledem na vše výše uvedené se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s hodnocením městského soudu potud, že prvky hodnocení dopadů na bezpečnost silničního provozu ve smyslu přílohy I. Směrnice 2008/96/ES svou podrobností výrazně přesahují úroveň ZÚR, neboť zjevně předpokládají detailnější vymezení, případně umístění příslušné dopravní infrastruktury v území. S ohledem na předmět nyní napadeného OOP je proto zřejmé, že argumentaci stěžovatelů nelze přisvědčit.

[349] Názor městského soudu je však třeba pro úplnost dílčím způsobem korigovat, byť to na posouzení nyní projednávané věci nemůže mít nijak významný dopad. Lze sice souhlasit s tím, že transpozice hodnocení dopadů na bezpečnost silničního provozu u projektů infrastruktury ve smyslu Směrnice 2008/96/ES v českém právním řádu zjevně chybí. Avšak nelze potvrdit závěr, že kritéria ve smyslu přílohy I. Směrnice 2008/96/ES by měla být zohledňována na úrovni územního plánu, čemuž by měl podle městského soudu nasvědčovat definiční znak „strategické analýzy dopadů".

[350] Podle § 43 odst. 1 stavebního zákona územní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy a plochy vymezené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů. Záležitosti nadmístního významu, které nejsou řešeny v ZÚR, mohou být součástí územního plánu, pokud to krajský úřad ve stanovisku podle § 50 odst. 7 stavebního zákona z důvodu významných negativních vlivů přesahujících hranice obce nevyloučí.

[351] Z odborných názorů lze seznat, že vhodnost jednotlivých variant návrhu pozemní komunikace z hlediska jejich bezpečnosti a vlivu na stávající silniční síť ve smyslu Směrnice 2008/96/ES (vč. přílohy I.) se posuzuje ve fázi plánování projektu, a to před jeho schválením. Společně s výsledky EIA by mělo jít o jedno z kritérií při volbě vhodné varianty návrhu pozemní komunikace (srov. *Bezpečnost pozemních komunikací sítě TEN-T*, 18. 12. 2013 [cit. 15. 12. 2016], dostupné z: http://www.czrso.cz/clanky/bezpecnost-pozemnich-komunikaci-site-ten-t/). V praxi bývá zřejmě postupováno tak, že předmětné hodnocení je začleněno do vyhledávací studie jako prvotní dokumentace ke stavbě, jejímž cílem je vyhledání nejvhodnější varianty umístění stavby pozemní komunikace a stanovení jejího koncepčního řešení. Směrnice 2008/96/ES se týká pouze silnic, které jsou součástí TEN-T, je proto nasnadě postupovat podle směrnice Ministerstva dopravy ČR pro dokumentaci staveb pozemních komunikací (kterou se řídí plánování a výstavba pozemních komunikací ve vlastnictví státu, dostupná např. zde: http://www.pjpk.cz/sm%20pro%20pd-pk%20vc%20dod%201.pdf), jakkoliv tato směrnice výslovně na Směrnici 2008/96/ES nereaguje (srov. Kocourek, J. *Transpozice směrnice o řízení bezpečnosti silničního provozu*. 6. 10. 2011 [cit. 15. 12. 2016], dostupné z: http://www.silnice-zeleznice.cz/clanek/transpozice-smernice-o-rizeni-bezpecnosti-silnicniho-provozu/). Směrnice Ministerstva dopravy ČR rovněž sama o sobě nemůže znamenat, že příslušná ustanovení Směrnice 2008/96/ES byla do českého právního řádu řádně a dostatečně transponována. Z uvedeného plyne, že „strategickou analýzu dopadů" není možné bez dalšího spojovat pouze s úrovní ÚPD, nicméně lze ji efektivně provádět i na úrovni „nižší", tedy na úseku územního rozhodování a stavebního řádu. Nejvyšší správní soud však zdůrazňuje, že tímto pojednáním nijak nehodlá suplovat legislativní nedůslednost zákonodárce, který netransponoval předmětná ustanovení Směrnice 2008/96/ES o hodnocení dopadů na bezpečnost silničního provozu u projektů infrastruktury.

[352] Skutečnost, že český zákonodárce nedostál své povinnosti řádně transponovat Směrnici 2008/96/ES ve výše uvedeném smyslu, sama o sobě jistě nemůže vést k nezákonnosti AZÚR. Již pouze nad rámec Nejvyšší správní soud konstatuje, že rozsudky zdejšího soudu (ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 - 644, publ. pod č. 2106/2010 Sb. NSS, a ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010 - 133), na které stěžovatelé odkazují v kasační stížnosti, se výše uvedenou problematikou nezabývají, a pro posouzení bodu 22. kasační stížnosti nejsou relevantní. S ohledem na vše uvedené je námitka stěžovatelů týkající se hodnocení dopadů na bezpečnost silničního provozu u projektů infrastruktury nedůvodná.

K bodům 1. až 25. Obecné vyjádření odpůrce

[353] Odpůrce závěrem svého vyjádření shrnul svůj názor na proces pořizování a přijímání AZÚR, celý obsah kasační stížnosti a Návrh. Nejvyšší správní soud předmětné shrnutí pro úplnost zařazuje na tomto místě rozsudku, na které navazuje svými závěrečnými poznámkami. Pro úplnost zdejší soud uvádí, že stěžovatelé na shrnující vyjádření odpůrce ve své replice výslovně nereagovali.

[354] Podle odpůrce je pořizování ZÚR složitou činností a je třeba na případná porušení zákona hledět způsobem, který odpovídá významu porušení jednotlivých pravidel. Městský soud v rozsudku ze dne 10. 6. 2015, č. j. 9 A 40/2015 – 145 (kasační stížnost

směřující proti tomuto rozsudku Nejvyšší správní soud zamítl rozsudkem ze dne 12. 5. 2016, č. j. 6 As 174/2015 – 72), vyjádřil myšlenku, že důvod ke zrušení ZÚR by se musel opírat o závažné a nezanedbatelné porušení práva. Myšlenka, že porušení zákona musí vykazovat určitou kvalitu či kvantitu, prochází judikaturou Nejvyššího správního soudu dlouhodobě a od samého počátku (např. rozsudky 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). Je nepochybné, že Nejvyšší správní soud v minulosti napadená OOP často rušil, to však neznamená, že to muselo být nezbytně z důvodů marginálních.

[355] Stěžovatelé odkazují na dříve vyjudikované algoritmy soudního přezkumu OOP, které však byly překonány zejména novelou č. 303/2011 Sb. Soud je podle § 101d odst. 1 s. ř. s. striktně vázán rozsahem a důvody návrhu a dále je v přezkumné činnosti omezen na tři obecné typové vady ve smyslu § 101d odst. 2 s. ř. s. Dlužno dodat, že mnohé návrhové body postrádají vztah k zájmům navrhovatelů.

[356] Navrhovatelé taktéž zcela pomíjí změnu hmotného práva provedenou novelou č. 350/2012 Sb., která změnila § 36 stavebního zákona, přičemž stavební zákon nyní obsahuje zásadně vyšší požadavky obecnosti a zakazuje přílišnou konkrétnost ZÚR. K tomu odpůrce odkázal na důvodovou zprávu k novele č. 350/2012 Sb., podle které byl základní princip nalézání (a zpřesňování) řešení na úseku územního plánování v poslední době ignorován dotčenými orgány a soudy, a proto bylo nutné přistoupit k novele stavebního zákona. Téměř všechny námitky stěžovatelů přitom byly v rovině územního plánu nebo územního rozhodnutí. Je nutné respektovat, že zákonodárce přijetím nové normy nahradí dosavadní judikatorní závěry. Přijímání ZÚR je výkonem veřejné moci a může zahrnovat i politická rozhodnutí, která se pohybují v zákonném rámci, ale jejichž věcný obsah nepodléhá právnímu posouzení s výjimkou otázky, zda byl překročen zákonný rámec či nikoliv.

[357] Spory spjaté s přijímáním ÚPD mívají různé rozměry. Na straně jedné zde vystupují právo na samosprávu, právo ochrany životního prostředí (přírodních zdrojů) a zájem státu na nerušeném výkonu státní správy (např. přijímání stavebních uzávěr v přenesené působnosti), na straně oponentů pak zájmy na ochranu soukromého vlastnictví, na prosazování vlastní představy správy veřejného prostoru či zájem na ochraně životního prostředí. Pluralita variant neumožňuje definovat obecné paradigma rozhodování podobných sporů. Převedeno do abstraktní roviny lze na daný spor hledět i jako na spor mezi principy vyjádřenými v čl. 6. a v čl. 7 Ústavy, z nichž oba vyjadřují zdánlivě vzájemně protikladné zájmy. Čl. 6 Ústavy vyjadřuje obecný princip, že politická rozhodnutí vycházejí z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním a současně že rozhodování většiny dbá ochrany menšin. Čl. 7 Ústavy pak zavazuje stát (a skrze jeho právní řád všechny adresáty právních vztahů) k šetrnému využívání přírodních zdrojů a ochraně přírodního bohatství. Klíčová v tomto řízení je samozřejmě i otázka, zda politické rozhodnutí se může svobodně ustálit na variantě, která je zdánlivě nebo skutečně ofenzivnější vůči přírodním zdrojům a bohatstvím, a pokud ano, tak za jakých podmínek.

[358] Platné právo naplňuje oba zmíněné články Ústavy tak, že jako základní princip rozhodovacích procesů, pokud se jedná o procesy, jež jsou politicky relevantní, stanoví princip rozhodnutí většiny s korektivem povinnosti respektu k menšinám. Toto právo se

realizuje také na krajské úrovni, ve které odpůrce přijímá ZÚR. Prvek ochrany hodnot zmíněných v čl. 7 Ústavy se pak do rozhodovacích procesů promítá skrze dva strukturálně odlišné mechanizmy. Prvním z nich je ten, že stát prostřednictvím ústředního rozhodujícího zastupitelského sboru (rovněž na základě většinového rozhodnutí) stanoví nepřekročitelná pravidla ochrany přírodních zdrojů a bohatství a případné výjimky z nich. Případné rozhodovací procesy (výjimky, limity apod.) svěřuje státní správě, jež je naplněna dle kritérií odbornosti a řízena či kontrolována politicky vládou, ve výjimečných případech svěřena vládě samé. Existuje systém pravidel, který vytváří hranice možného rozhodování a který je nastaven právě podle celostátního politického konsensu, mimo jiné také v otázkách ochrany zdrojů a bohatství. V rámci tohoto rámce lze docházet k různým rozhodnutím, která musí být v kontextu hodnot čl. 7 Ústavy, politicky kvalifikovaná ve smyslu informovanosti na straně jedné a odůvodněná v rozsahu obecném i v rozsahu vznesených odlišných kritérií, námětů a postojů na straně druhé. Uvedeného stát dosahuje tzv. posuzovacími procedurami (př. SEA, EIA). Politický orgán rozhoduje o otázce legitimně pouze tehdy, pokud tak činí s plným vědomým důsledků, přičemž veřejnost jej může hnát k odpovědnosti za politické kroky. Naopak soudy neslouží k posuzování ryze politických úvah, ale pouze ke kontrole plné informovanosti a naplnění dalších procedurálních požadavků.

[359] Nejvyšší správní soud vždy poměrně přísně hodnotil vady posuzování dopadů vlivů na cokoliv či udržitelnosti čehokoliv, když (zjednodušeně řečeno) konstatoval, že politický orgán nečinil své rozhodnutí kvalifikovaně, neboť absentovalo dokonalé posouzení. Naopak nikdy nebyl vysloven závěr, že konkrétní podoba přijatého rozhodnutí je přílišným zásahem do hodnot chráněných v čl. 7 Ústavy. Zájem na ochraně hodnot chráněných v čl. 7 Ústavy, stejně jako jiných hodnot (vlastnictví, podíl občanů na rozhodování atp.) se taktéž promítá do procesního režimu přijímání politického rozhodnutí, které je rovněž pod silnou kontrolou soudní moci, nicméně pouze z hlediska procedurálního. Soudní přezkum nikdy nedospěl do stádia, že by soud věcně konstatoval, že konkrétní procedurálně správné přijaté řešení, které sice splňuje všechny zákonné parametry ochrany přírodního bohatství a zdrojů, je přílišným zásahem do těchto hodnot s ohledem na pouhý obsah čl. 7 Ústavy a s ohledem na věcnou povahu přijatého řešení. Soud hodnocení vždy nechal ve sféře politické vůle a omezil se na to, aby rozhodnutí byla činěna při plném vědomí důsledků a věcně odůvodněna jak ve vztahu k veřejnosti jako celku, tak ve vztahu k jednotlivcům, kteří uplatnili oponentní názor.

[360] V rovině ústavního práva tak platí, že čl. 7 Ústavy nemůže derogovat čl. 6 Ústavy, ale čl. 6 Ústavy je možné procedurálně naplnit tak, aby zájmy chráněné čl. 7 Ústavy byly vzaty v úvahu a politická odpovědnost posílena na samou hranici možností, kterou koexistence obou článků Ústavy připouští. Žádné jiné kolektivní, veřejné nebo individuální zájmy nepožívají v procesu přijímání politických rozhodnutí vyšší ochrany. Podle odpůrce je ovšem přesun této politické odpovědnosti na soudy vyloučen a věcná úvaha musí zůstat v rukách zastupitelstev či jiných zastupitelských sborů nebo od nich odvozených orgánů. Aarhuská úmluva, která je sice nadřazena zákonům, ale není součástí ústavního pořádku, tento základní vztah mezi potřebou politické legitimace rozhodnutí a ochranou životního prostředí ošetřuje právě především v procedurální rovině a v rovině povinné odborné informovanosti o všech procesech a jejich důsledcích. Čl. 9 Aarhuské úmluvy pak garantuje pouze přezkum procedurální a přezkum hmotněprávní zákonnosti.

Za přezkum hmotněprávní zákonnosti ovšem nelze považovat přezkum politické vůle, ale pouze soulad s pevně danými předpoklady stanovenými zákonem. Sama preambule úmluvy dokonce používá opakovaně slovo rozvoj, který předpokládá logicky kroky, které zasahují do současného stavu životního prostředí. Jako politický cíl stanoví takový rozvoj, který je udržitelný.

[361] Ani procesní režim přezkumu OOP (stejně jako Ústava) tedy nesnímá výlučnou odpovědnost ze zastupitelských sborů a jiných orgánů a nepřenáší ji na soudy. Pokud by bylo možné proces testování legitimity a zákonnosti napadeného OOP nějak algoritmizovat, a to pro účely konfliktu enviromentálního zájmu se zájmem na rozvoji, který byl politicky většinově vyjádřen, bylo by možné aplikovat tento algoritmus:

1. Respektuje rozhodnutí nebo opatření zákonné limity ochrany přírodního bohatství a přírodních zdrojů?
2. Bylo napadené rozhodnutí nebo opatření přijato při plném vědomí důsledků tohoto rozhodnutí, popřípadě jeho variant, z hlediska případných zásahů do přírodního bohatství a přírodních zdrojů?
3. Mohla se veřejnost podílet na definici rámce tohoto posouzení, včetně vznášení připomínek, a pokud nebyly přijaty, byly sděleny věcné důvody?
4. Mohla se veřejnost domáhat jiného řešení nebo žádného řešení, včetně vznášení připomínek, a pokud nebyly přijaty, byly sděleny věcné důvody?
5. Je napadené rozhodnutí nebo opatření přijaté politickou většinou, která je věcně oprávněna daná rozhodnutí či opatření přijímat, přičemž tato většinová politická vůle se vztahuje i na vypořádání připomínek?
6. Je rozhodnutí nebo opatření odůvodněné tak, aby důvody přijatého řešení byly pochopitelné a seznatelné veřejnosti?
7. Proběhl celý proces přijímání rozhodnutí podle daných pravidel a byl dostatečně s ohledem na svou povahu transparentní?
8. Je rozhodnutí nebo opatření sdělné natolik, aby nebyly pochyby o jeho obsahu?

Pokud je na tyto otázky možné odpovědět kladně, přičemž v souzené věci tomu tak podle odpůrce je, tak není důvod, aby bylo jeho rozhodnutí nezákonné a nelegitimní.

[362] Většina argumentace stěžovatelů má politickou povahu, jedná se o argumenty věcné, strategické, poukazující na vadné procesy na úrovni samospráv apod. Odpůrce si váží politických postojů navrhovatelů a respektuje právo je vznášet, avšak respektuje také nástroje soudní ochrany. Odpůrce ovšem dospěl k jiným věcným závěrům, než stěžovatelé, kteréžto vtělil do napadeného OOP. Odpůrce je vázán názorem svého obyvatelstva a jeho zastupitelského sboru. K tomuto názoru se přiklonil také městský soud, přičemž v souběžně rozhodované věci o návrhu, jenž směřoval vůči stejnému OOP, Nejvyšší správní soud poznamenal: „*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.*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2016, č. j. 6 As 174/2015 - 72).

K bodům 1. až 25. Závěrečné poznámky Nejvyššího správního soudu

[363] Nejvyšší správní soud nepovažuje za nezbytné explicitně reagovat na shrnující názor odpůrce (nicméně lze uvést, že principielně lze s uvedenými úvahami v této konkrétní věci souhlasit). Podstatným v nyní projednávaném případě je to, že Nejvyšší správní soud neshledal žádnou z kasačních námitek stěžovatelů důvodnou. Městský soud se v rámci soudního přezkumu nedopustil nezákonností nebo jiných vad namítaných stěžovateli v míře, která by musela vést ke zrušení napadeného rozsudku [příp. též ke zrušení napadené části AZÚR ve smyslu § 110 odst. 2 písm. b) s. ř. s.].

[364] Stěžovatelé k replice ze dne 23. 8. 2016 doložili mapky různých historických variant SOKP a dopis Ing. M. S., autorizovaného inženýra ze dne 30. 7. 2016, adresovaný zdejšímu soudu. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že provedení těchto důkazů by v řízení o kasační stížnosti stěžovatelů bylo nadbytečné a v rozporu se zásadou procesní ekonomie. Skutkový stav byl totiž dostatečně zjištěn již městským soudem, přičemž AZÚR a související dokumentace poskytuje dostatečný podklad k posouzení merita věci.

[365] Závěrem považuje Nejvyšší správní soud za žádoucí vyslovit následující poznámku. Z Návrhu, kasační stížnosti, ale například také jednání konaného v řízení u městského soudu dne 10. 2. 2016 je zřejmé, že přinejmenším jedním z hlavních motivů navrhovatelů (resp. stěžovatelů) při snaze docílit zrušení napadené části AZÚR je „politický nesouhlas“ s využitím dotčeného území. Zdejší soud při své rozhodovací činnosti opakovaně vymezil doktrínu minimalizace zásahů soudů ve správním soudnictví, pokud jde o pořizování a přijímání ÚPD. Územní samosprávy mají široký prostor pro autonomní rozhodování v oblasti územního plánování, které je nezbytně výsledkem politické procedury. Vůle příslušné politické jednotky je omezena toliko požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování (srov. nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11). Z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116, publ. pod č. 2215/2011 Sb. NSS, plyne, že soudy ve správním soudnictví nalézají *„vždy o právnosti nebo protiprávnosti správního aktu či postupu; to znamená, že soud zkoumá přijaté opatření pohledem zákona a dalších právních předpisů. Návrh soudu podle § 101a s. ř. s. ale zásadně není nástrojem dodatečného prosazování pouhých zájmů (a contr. práv) interesentů, kteří nebyli úspěšní ve fázi přípravy opatření. Návrh podaný soudu prosazující věcně jiné, subjektivně „správnější“ řešení nemá sloužit ani jako náhražka opomenutí, liknavosti nebo procesní taktiky navrhovatele. Jinak řečeno, řízení před soudem je prostředkem ochrany práv. Není nástrojem rozhodování věcných sporů o využití území; tyto spory zásadně mají být vypořádány v řízení před správními orgány a s využitím příslušného instrumentária správního procesu. Soud proto při návrhu mířícímu proti „nesprávnosti“ přijatého řešení koriguje principiálně toliko ta pochybení, která znemožnila účastníkům procesu takových instrumentů využít.*“ Jinými slovy, soudy ve správním soudnictví nemohou bez dalšího přikročit ke zrušení napadeného OOP z důvodu, že politická vůle a přesvědčení určité části obyvatel dotčeného území (v této věci prezentovaná navrhovateli) je jiná, než byla vůle zastupitelstva hl. m. Prahy. Soudům totiž nepřísluší, aby posuzovaly naznačené politické otázky.

IV. Závěr a náklady řízení

[366] Ze všech uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[367] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé neměli ve věci úspěch, proto jim nevzniklo právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrce měl ve věci úspěch, příslušelo by mu tedy podle § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu nákladů důvodně vynaložených v řízení o kasační stížnosti. Z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47, publ. pod č. 3228/2015 Sb. NSS, však vyplývá, že žalované správní orgány mají, v případě že se nechají právně zastupovat, právo pouze na náhradu účelně vynaložených nákladů přesahujících jejich běžnou úřední činnost, přičemž „[p]*říkladem může být řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (např. územního plánu) vydaného malou obcí, která nedisponuje odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji nezbytnými pro vedení složitého soudního řízení*“. Tak tomu v případě odpůrce není, neboť ten zcela zřejmě není malou obcí. Ostatně sám odpůrce ve svém vyjádření Nejvyššímu správnímu soudu navrhl, aby o nákladech řízení rozhodl tak, že se odpůrci jejich náhrada nepřiznává. Zdejší soud mu tedy náhradu nákladů řízení nepřiznal. Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, popř. jí soud může na návrh z důvodů zvláštního zřetele přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V daném řízení ŘSD neplnilo žádné povinnosti, které by mu soud uložil a ani nenavrhlo, aby mu bylo přiznáno právo na náhradu nákladů řízení z důvodů zvláštního zřetele hodných. Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 25. května 2017

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu