

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové 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 - Lysolaje,** se sídlem Kovárenská 8/5, Praha - Lysolaje, **d) městská část Praha - Nebušice,** se sídlem Nebušická 128, Praha - Nebušice, **e) městská část Praha - Suchdol,** se sídlem Suchdolské náměstí 734/3, Praha - Suchdol, **f) Geologický ústav AV ČR, v. v. i.,** se sídlem Rozvojová 269, Praha - Lysolaje, **g) Ústav experimentální botaniky AV ČR, v. v. i.,** se sídlem Rozvojová 263, Praha - Lysolaje, **h) Ústav fotoniky a elektroniky AV ČR, v. v. i.,** se sídlem Chaberská 57, Praha 8, **ch) Ústav chemických procesů AV ČR, v. v. i.,** se sídlem Rozvojová 135, Praha - Lysolaje, **i) E. K., j) Ing. V. V.,** všichni zastoupeni JUDr. Michalem Bernardem, Ph.D., advokátem se sídlem Klokotská 103/13, Tábor, proti odpůrci: **Hlavní město Praha,** se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, zastoupené JUDr. Tomášem Hlaváčkem, advokátem se sídlem Kořenského 15, Praha 5, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Letiště Praha, a. s.,** se sídlem K Letišti 6/1019, Praha 6, **II) Český Aeroholding, a. s.,** se sídlem Jana Kašpara 1069/1, Praha 6, obě zastoupeny JUDr. Bc. Nikolou Hönigovou, advokátkou se sídlem Rubešova 162/8, Praha 2, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 43/2014 - Zásady územního rozvoje hl. m. Prahy Aktualizace č. 1, vydaného Usnesením zastupitelstva hl. m. Prahy, které nabylo účinnosti dne 1. 10. 2014, v rozsahu textového i grafického vymezení části 5.3.1. letiště Praha - Ruzyně (Letiště Václava Havla Praha) a v rozsahu textového i grafického vymezení oblasti zasažené provozem letiště v části 4.4.1. Ruzyně (SL/1), v řízení o kasačních stížnostech navrhovatelů a) – e), g) – h) a j) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 2. 2016, č. j. 9 A 208/2015 - 292,

takto:

I. Řízení o kasační stížnosti navrhovatele h) **se zastavuje.**

II. Odpůrce a navrhovatel h) **nemají** navzájem právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti navrhovatele h).

III. Navrhovateli h) **se vrací** zaplacený soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 4000 Kč, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto usnesení, k rukám zástupce navrhovatele h), advokáta JUDr. Michala Bernarda, Ph.D.

IV. Kasační stížnosti navrhovatelů a) – e), g), j) **se zamítají.**

V. Odpůrci **se** vůči navrhovatelům a) – e), g), j) **nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasačních stížnostech navrhovatelů a) – e), g), j).

VI. Osoby zúčastněné na řízení I), II) **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatelé se domáhali přezkumu a zrušení opatření obecné povahy uvedeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále též „OOP“) s odůvodněním, že OOP v napadeném rozsahu není v souladu se zákonem a nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. Předmětem OOP je Aktualizace č. 1. Zásad územního rozvoje hl. m. Prahy (dále též „AZÚR“) spočívající ve změnách uvedených v textové a grafické části AZÚR - oddíl 5.3.1., vztahující se ke koridoru a ploše dopravy letiště Praha - Ruzyně (nyní Letiště Václava Havla, dále též „letiště“) včetně plánované stavby nové paralelní vzletové a přistávací dráhy letiště a vzletových a přistávacích prostorů letiště, a části AZÚR - oddíl 4.4.1., vztahující se k vymezené oblasti zasažené provozem letiště SL/1. Za tímto účelem podali navrhovatelé dne 2. 10. 2015 k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) návrh na zrušení předmětného OOP podle § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[2] Městský soud rozsudkem ze dne 12. 2. 2016, č. j. 9 A 208/2015 - 292, návrh na zrušení napadeného OOP (dále jen „návrh“) ve smyslu § 101d odst. 2 s. ř. s. zamítl, neboť neshledal, že by bylo vydáno v rozporu se zákonem anebo že by nebylo vydáno zákonem stanoveným postupem.

[3] Proti rozsudku městského soudu podali dne 4. 4. 2016 navrhovatelé a) až e), g) až h) a j) (dále jen „stěžovatelé“) kasační stížnosti k Nejvyššímu správnímu soudu. Stěžovatel h) poté podáním ze dne 26. 5. 2016 vzal svoji kasační stížnost v plném rozsahu zpět.

II. Úvodem k posouzení kasační stížnosti

[4] Stěžovatelé v kasačních stížnostech, stejně jako městský soud v napadeném rozsudku, zachovali strukturu návrhu na zrušení posuzovaného OOP. Tuto strukturu

zachovali rovněž odpůrce a osoby zúčastněné na řízení ve svých vyjádřeních. Nejvyšší správní soud, veden snahou o přehlednost a souvislost argumentace, proto níže zachovává takto nastavenou strukturu. Ke každému bodu, resp. okruhu argumentace, je uveden předmětný obsah kasačních stížností, vyjádření odpůrce a případně též vyjádření osob zúčastněných na řízení. 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.

[5] Nejvyšší správní soud předznamenává, že stěžovatelé navrhli, aby byl napadený rozsudek městského soudu zrušen. Odpůrce a osoby zúčastněné na řízení naproti tomu shodně navrhli, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Žádný z navrhovatelů f), h), ch) a i) se ke kasačním stížnostem nevyjádřil.

[6] Zdejší soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasačních stížností a shledal, že kasační stížnosti byly podány včas, neboť byly podány ve lhůtě dvou týdnů ode dne doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), byly podány osobami oprávněnými, neboť stěžovatelé byli účastníky řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo (§ 102 s. ř. s.), přičemž jsou stěžovatelé též řádně zastoupeni advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[7] Nejvyšší správní soud následně přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnili stěžovatelé v podaných kasačních stížnostech, přičemž neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[8] Nejvyšší správní soud na tomto místě zdůrazňuje, že kasační stížnost je mimořádným opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí městského soudu (§ 102 s. ř. s.). 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 napadenému OOP (§ 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 OOP 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 či nezákonně“).

[9] Stěžovatelé v daném případě napadli rozsudek městského soudu z důvodů, které podřadili pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Zároveň je však třeba zdůraznit, že kasační stížnosti stěžovatelů z převážné části spočívají 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 OOP či postupu jejího pořizování. Těmi se ovšem již dostatečně podrobně zabýval městský soud v napadeném rozsudku. Kasační argumentaci stěžovatelů by tedy z převážné části bylo možné vypořádat pouhým zopakováním závěrů městského soudu.

[10] S ohledem na podstatu nyní projednávané věci Nejvyšší správní soud přesto považoval za vhodné, aby se níže jednotlivým námitkám stěžovatelů věnoval a důsledně o nich pojednal.

III. Vymezení okruhů námitek a argumentace stěžovatelů, vyjádření odpůrce a osob zúčastněných na řízení, posouzení věci Nejvyšším správním soudem

1. Závažná pochybení v procesu přijímání AZÚR

a. Změna vymezení oblasti SL/1

1. a. 1. Obsah kasačních stížností

[11] Stěžovatelé namítli, že výrok AZÚR byl mezi veřejným projednáním a schválením AZÚR změněn. Konkrétně se jednalo o výrok oddílu 4.4.1. (vymezení oblasti SL/1), když byl po veřejném jednání v prosinci 2013 do textu výroku doplněn odkaz na *obalovou křivku denní izofony LAeq - D = 55 dB a noční izofony LAeq - N = 45 dB*, přičemž v původní verzi se odkazovalo pouze *na izofonu LAeq = 55 dB*. Městský soud tedy měl nesprávně posoudit právní otázku spočívající v tom, zda změna textové i grafické části napadeného OOP vymezující oblast SL/1 po veřejném projednání byla podstatnou úpravou návrhu AZÚR ve smyslu § 39 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“).

[12] Podle názoru stěžovatelů městský soud nesprávně vyhodnotil, že textové vymezení oblasti SL/1 (zejména pomocí kritérií jejího vymezení – určených izofon) může být pořizovatelem libovolně měněno, pokud se nezmění vymezení grafické. Městský soud tak pominul, že zvolený způsob textového a grafického vymezení oblasti současně zcela konkrétně vymezuje předpokládanou intenzitu hlukové zátěže tohoto území, která směrem k letišti a ose dráhy narůstá a kterou by měli stěžovatelé strpět. Stěžovatelé jsou proto přesvědčeni, že podstatná není plocha, ale to, co tato plocha znamená, což v případě napadeného OOP určuje výhradně textová část. Závazná regulace území je tak v daném případě tvořena právě spojením textové a grafické části.

[13] Stěžovatelé též uvedli, že z grafické části napadeného OOP není zřejmé a určité vymezení zasažení oblasti SL/1 hlukem, a to z důvodu omezené podrobnosti příslušných výkresů AZÚR, vymazání většiny izofony kolem staré dráhy z výkresu č. 1 napadeného OOP po společném jednání (tj. verze 2012), jakož i z důvodu neúplnosti a absence popisu izofon ve výkresech AZÚR.

[14] Stěžovatelé pak k posouzení vymezení oblasti SL/1 městským soudem namítli, že není pravda, že z neúplných a neoznačených izofon vyplývá, že na celém území Prahy tvoří hranici oblasti SL/1 izofona LAeq – D = 55 dB. Pokud by bylo správné tvrzení městského soudu o vymezení oblasti SL/1 denní izofonou LAeq - D = 55 dB, byla by změna výroku po veřejném jednání zcela zbytečná a navíc žádné území hl. m. Prahy by nebylo dotčeno nočním hlukem o hlukové hladině vyšší, než je 45 dB, což opět není pravdou. Nesprávným je přitom i tvrzení, že by se noční izofona měla vyskytovat mimo

území Prahy, když provoz na původní dráze má i po zprovoznění paralelní dráhy způsobit noční hluk na území městské části Praha – Suchdol.

[15] Podle stěžovatelů bylo změněno i grafické vymezení plochy SL/1, neboť byla odstraněna její část zasahující do Středočeského kraje. V této souvislosti stěžovatelé dále uvedli, že předpoklad městského soudu, že se pro obyvatele nic nemění, pokud se nemění šrafovaná plocha SL/1 na území Prahy, není správný, protože jakékoliv rozšíření oblasti zasažené hlukem, byť směrem na území Středočeského kraje, automaticky znamená, že se na území hl. m. Prahy (blíže letišti) zvýší hluková zátěž a tím i intenzita zásahu do práv stěžovatelů.

[16] Stěžovatelé také poukázali na skutečnost, že napadené OOP je závazné pro nižší územně plánovací dokumentaci.

[17] Pro posouzení, zda se jedná o podstatnou, či nepodstatnou změnu, pak podle tvrzení stěžovatelů není vůbec rozhodné, zda se u hraničních izofon jedná o hodnoty dosahující nejvyšších hodnot daných vládním nařízením, či hodnot nižších. Rozhodné totiž je, zda byly či nebyly změněny důsledky vymezení plochy SL/1 na zdraví stěžovatelů a životní prostředí.

[18] Městský soud měl dle názoru stěžovatelů také zcela opomenout námitku, že grafické vymezení oblasti SL/1 je věcně chybné. Plocha zasažená hlukem kolem „staré“ dráhy 06L - 24R je větší než plocha kolem „nové“ dráhy 06R - 24L, přestože denní provoz bude na „staré“ dráze menší a rozsah plochy zároveň nemůže být zvětšen ani nočním provozem, protože noční provoz se údajně omezuje.

[19] Stěžovatelé rovněž tvrdí, že ani jeden z podkladů uvedených městským soudem v napadeném rozsudku nemůže být podkladem pro posouzení podstatnosti změny vymezení oblasti SL/1. Nadlimitně zasažené plochy na mapě č. 8 Přílohy č. 1 Akustická studie totiž zcela zřejmě neodpovídají vymezení oblasti SL/1. Nadlimitně zasažené plochy mají oproti oblasti SL/1 mnohem menší územní rozsah, protože mají jinak stanovený hlukový limit pro své vymezení (60/50 dB pro nadlimitní hluk, oproti 55/45 dB pro vymezení oblasti SL/1). Zakreslení této izofony pro nadlimitně zatížené území tak nemá přímý vztah k vymezení oblasti SL/1 a nelze z ní usuzovat na podstatnost či nepodstatnost změny při absenci kompletních izofon v grafické části výroku. Nelze též argumentovat o podstatnosti změny plochy SL/1 pouhým odkazem na její zakreslení ve výkresu č. 1 AZÚR. Obrázek na str. 15 Akustické studie poté sice označuje růžově část území kolem letiště, ale vzhledem k chybějícímu popisku této oblasti nelze dovodit, na základě čeho bylo toto území takto označeno, a jak napovídá název obrázku, jedná se v tomto případě o odletové a příletové tratě, nikoliv o hlukovou situaci v okolí letiště. Vymezené území tak podle stěžovatelů v žádném případě neodpovídá oblasti SL/1, když není zřejmé, na základě čeho bylo toto území vymezeno (hraniční izofona není popsána), přičemž nejsou ani uvedeny použité deskriptory a zdroj obrázku. Stěžovatelé k tomu doplnili, že po vymazání izofony v okolí „staré“ dráhy z grafické části výroku nebylo možné v rámci jednání městského soudu, po odmítnutí grafických důkazů stěžovatelů, provést srovnání podkladů se stavem ve výroku.

[20] K tvrzení městského soudu o povaze původní izofony LAeq = 55 dB stěžovatelé namítli, že tato izofona nemusela být nutně denní. Městský soud přitom nesprávně posoudil také právní otázku ohledně správnosti použitých hlukových deskriptorů. Stěžovatelé k tomu konstatovali, že existují dva druhy hlukových deskriptorů – jeden z nich se používá pro hlukové mapování dle požadavků EU (ukazatele Ld, Ln ve smyslu vyhlášky č. 523/2006 Sb., o hlukovém mapování) a druhý deskriptor se používá pro stanovení a posuzování území nadlimitně zatížených hlukem (ukazatel Laeq definovaný pro hlukové limity podle nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací). Tyto ukazatele nejsou dle stěžovatelů vymezeny shodně a nejsou proto mezi sebou volně zaměnitelné či převoditelné. Podklady napadeného OOP (včetně Akustické studie) jsou zpracovány v odlišných deskriptorech, přičemž výrok napadeného OOP je v plném rozsahu definován skrze deskriptor (Laeq) z nařízení vlády č. 272/2011 Sb. Izofony v Akustické studii Vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území (dále jen „VVURÚ“) jsou tedy pro vymezení plochy SL/1 nevyužitelné. Městský soud tak nesprávně odůvodnil své rozhodnutí, když odkázal na tabulky obsahující i druhý deskriptor (Laeq). Pořizovatel totiž s tímto deskriptorem ve VVURÚ a jeho přílohách nepracuje, pouze konstatuje jeho existenci. Městský soud navíc při ústním jednání nepřipustil důkaz vyjádřením odborníka v oblasti akustiky k objasnění rozdílu mezi hlukovými deskriptory.

[21] Stěžovatelé dále namítli, že nelze obcházet zákonem stanovenou povinnost opakovaného veřejného projednání v případě podstatné změny konstatováním, že stěžovatelé o grafickém vymezení oblasti věděli a měli se k nepřiměřeně velkým obalovým křivkám izofon vyjádřit už na veřejném projednání, a nikoliv až v řízení před soudem. Za nepřípadný považují i argument městského soudu, že stěžovatelé - městské části - měli právo účastnit se jednání Zastupitelstva hl. m. Prahy a tam uplatnit svůj poradní hlas. Kdyby totiž zákonodárce zamýšlel tento způsob zapojení veřejnosti do schvalování podstatně změněného návrhu OOP, neupravoval by zvláštní režim v § 39 odst. 5 stavebního zákona.

[22] Městský soud se podle názoru stěžovatelů též opomněl vyjádřit k jejich návrhové námitce č. 7.13, ve které stěžovatelé zmiňovali zaprvé neproporcionalitu akceptace námitky oprávněného investora (zvětšení plochy zasažené hlukem z letecké dopravy doplněním noční izofony i přes nižší noční provoz) a zadruhé změnu výroku z *„Předpokládané rozšíření letiště má negativní dopady na stávající využití a omezuje rozvoj a budoucí způsob využití území ve vymezené oblasti.“* na *„Předpokládané rozšíření letiště může mít negativní dopady na stávající využití a může omezit rozvoj a budoucí způsob využití území ve vymezené oblasti.“*.

1. a. 2. Vyjádření odpůrce

[23] Odpůrce ve svém vyjádření nejprve uvedl, že je třeba si položit otázku, jaké jsou vůbec normativní důsledky vymezení oblasti SL/1. Vymezení oblasti totiž nemá primárně informační povahu (oblast je zasažena hlukem), ale především normativní povahu, kterou představují důsledky, které jsou v zásadách územního rozvoje přesně stanoveny (ztížený rozvoj, zvláštní podmínky pro umísťování staveb apod.). Informační význam tkví pouze v tom, že adresát zásad územního rozvoje ví, proč k omezení (rozvoje a umisťování staveb)

došlo. Grafická část (rozsah oblasti SL/1) přitom zůstala po celou dobu nezměněna. Stejně tak se nezměnily podmínky pro umisťování staveb. Libovolný adresát zásad územního rozvoje má tedy od samého počátku jistotu, jaká budou omezení v případném umisťování staveb a kde budou tato omezení platit.

[24] Pokud se stěžovatelé dovolávají, že změna textové části napadeného OOP vyvolala změnu v možném omezení, je tato úvaha dle odpůrce nesprávná. Ke změně došlo pouze v upřesnění popisu, jak byla oblast definována, což samo o sobě nemá vliv na obsah podmínek, které v dané oblasti platí. Změna nemá normativní povahu., když se jednalo pouze o upřesnění definice.

[25] Odpůrce dále konstatoval, že smyslem vymezení oblasti SL/1 je vytvoření oblasti, kde je odlišný režim rozvoje území a umisťování staveb. Zatímco hladina hluku se vzdáleností od zdroje hluku postupně klesá až na neměřitelnou hodnotu, o čemž informují procesy EIA/SEA pomocí výkresů a tónování barev, hranice oblasti SL/1 je dána pevně. Strukturálně je tedy výtka stěžovatelů, že změna textové výrokové části napadeného OOP zasáhla do jejich práv, nesprávná. Hypotetický normativní dopad zásad územního rozvoje je změnou popisu nedotčen. Omezení byla a jsou stále stejná. Takovou změnu proto nelze podle odpůrce považovat za zásadní.

[26] Stěžovatelé mají jasnou představu, jaké jsou dopady na řešené území, přičemž tuto čerpají z dokumentací SEA/EIA. Pokud ji však hledají v popisu vymezení oblasti SL/1, která je stanovena za účelem omezení rozvoje a umisťování staveb, činí tak nesprávně. Stěžovatelé se ostatně mýlí i věcně, když nepochopili, co je to soutisk izofon. Soutisk izofon totiž není jejich průnik, ale jedná se o geometrické sjednocení. Jinými slovy, oblast zahrnuje všechny body, které splňují předpoklad, že ve dne může být hluk v této oblasti vyšší než 55 dB nebo v noci vyšší než 45 dB. Postačí splnění jednoho nebo obou parametrů. Jedná se tedy o výslednou křivku, která obalí plochu celkově vymezenou vždy vetší plochou určenou buď denní, nebo noční hodnotou. Jestliže měl adresát napadeného OOP před zpřesněním představu, že v dané oblasti může být hluk v jakoukoliv denní či noční dobu vyšší než 55 dB, tak nyní by měl mít představu, že toto platí pouze v denní dobu, ale v noční dobu může být nejvýše 45 dB. Jinými slovy, po upřesnění je výrokově informován (a po celou dobu byl stejně informován v odůvodnění), že v noci bude plněna noční hodnota (bude tedy mírně tišeji). Míra legitimního očekávání, na kterém stěžovatelé staví svoji argumentaci, tak nyní bude vyšší než před zpřesněním.

[27] Podle odpůrce pak nejsou oprávněné ani výtky stěžovatelů, že oblast SL/1 byla oříznuta o plochy, které se nacházejí na území Středočeského kraje. K tomu dodal, že pokud platí, že účelem vymezení oblasti SL/1 je omezení rozvoje a umisťování staveb v řešeném území, odpůrce není oprávněn toto omezení stanovit i pro území sousedního kraje.

[28] Odpůrce poté opětovně zdůraznil, že se grafická část OOP nijak neměnila a změněna byla pouze část výroková, přičemž v odůvodnění od samého počátku byl popis přesnější. Čistě technicky by bylo zákonné, pokud by nenormativní popis ve výrokové části zcela absentoval a byl by pouze v odůvodnění. Jeho uvedení ve výroku je spíše

otázkou „legislativní kultury“ než normativní ambice. Popis nemá preskriptivní, ale deskriptivní povahu, přičemž realitu v různé míře obecnosti popisují obě varianty správně.

[29] Kasační bod jinak obsahuje dle názoru odpůrce mnoho redundantních informací, ke kterým se již vyjádřil v replice k návrhu samotnému a které byly již vypořádány městským soudem.

[30] Jestliže stěžovatelé namítli, že v daném kontextu nebyly vypořádány dvě dílčí návrhové námitky, tak se dopustili argumentačního omylu, neboť dospěl-li městský soud k závěru, že zpřesnění výroku nemělo normativní význam, nebylo důvodu uvažovat o proporcionalitě takové „změny“. Stylistická záměna slov „*má negativní dopad*“ na slova „*může mít negativní dopad*“ rovněž neměla normativní význam. Jednalo se opět o otázku „legislativní praxe“ a o otázku, do jaké míry mají být základní důvody vymezení oblastí uvedeny ve výrokové části. Nová formulace, která nijak nemění normativitu zásad, v tomto případě lépe vyjadřuje skutečnost, že stavba dopravní infrastruktury uvedená v zásadách územního rozvoje představuje pouze možnost a nikoliv povinnost. Městský soud tyto námitky materiálně vypořádal tak, že posoudil věcný základ nepřiměřeného prvku jako nenormativní, takový prvek pak nelze podřídit testu proporcionality.

1. a. 3. Replika stěžovatelů

[31] V replice stěžovatelé opětovně uvedli, že z napadeného OOP není zřejmé, které denní nebo noční izofony byly použity, protože k vymezení oblasti SL/1 chybí jakékoliv podklady. Stěžovatelé vyšli z hlukových izofon zakreslených v dokumentaci EIA, ze které je citováno i v textové části AZÚR. Pokud byl ale pro vymezení oblasti SL/1 použit jiný akustický model a jiná hluková studie s jinými výkresy, je vymezení oblasti SL/1 zcela nepřezkoumatelné, protože k takovému vymezení nejsou v AZÚR žádné podklady. Stěžovatelé dále poukázali na konkrétní příklad městské části Praha - Suchdol, kdy po změně textu výrokové části je vymezená oblast SL/1 na území Prahy jednoznačně větší a rozšíření je na úkor obydleného území. Navíc, změnou textu byl změněn nejen rozsah oblasti, ale i důvod rozšíření této oblasti (místo denního je rozhodující noční hluk). Informační cíl dokumentace podle stěžovatelů též nebyl splněn, neboť pro vymezení oblasti SL/1 nejsou nejen ve výroku, ale ani ve VVURÚ příslušné podklady. Není tedy zřejmé, na základě čeho byl soutisk izofon vytvořen, a tudíž i o jakou křivku se jedná. Z dokumentace EIA přitom podle stěžovatelů vyplývá, že noční hluková zátěž se má v okolí letiště zvýšit, což je však ve zjevném rozporu s jedním ze základních tvrzení v souvislosti s výstavbou paralelní dráhy, že po výstavbě dráhy se má proti současnému stavu významně snížit právě noční hluk v okolí původní dráhy. Stěžovatelé upozornili také na skutečnost, že z VVURÚ, z výroku bez textové části a bez vyznačení úplných izofon v grafické části (tj. bez území Středočeského kraje) nejsou zřejmé celkové vlivy na okolí a jejich intenzita, a to i na části území Prahy z hlediska platných hlukových ukazatelů.

1. a. 4. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[32] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že zásady územního rozvoje jsou v rámci územně plánovacích nástrojů poměrně obecným nástrojem a míra možného dotčení na právech bude tedy zpravidla nižší než např. územním plánem (srov. rozsudek Nejvyššího

správního soudu ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 - 103). Zároveň je však třeba odmítnout názor, že by zásady územního rozvoje neměly žádný dopad do právní sféry dotčených osob. Zásady územního rozvoje jsou totiž závazné pro další postupy v územním plánování a rozhodování, zejména pak v případě staveb nadmístního významu v rámci dopravní infrastruktury (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010 - 133). Zásady územního rozvoje jsou přitom prvním územně plánovacím nástrojem způsobilým soudního přezkumu, neboť Politika územního rozvoje (dále též „PÚR“) není podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009 - 59, a usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/10, opatřením obecné povahy, způsobilým přezkumu v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s.

[33] Podle § 36 odst. 1 věta první stavebního zákona *zásady územního rozvoje stanoví zejména základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezí plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití, zejména plochy nebo koridory pro veřejně prospěšné stavby, veřejně prospěšná opatření, stanoví kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v jejich využití.*

[34] Podle § 36 odst. 3 stavebního zákona *zásady územního rozvoje v nadmístních souvislostech území kraje zpřesňují a rozvíjejí cíle a úkoly územního plánování v souladu s politikou územního rozvoje, určují strategii pro jejich naplňování a koordinují územně plánovací činnost obcí.*

[35] Definováním institutu zásad územního rozvoje se zabývá i důvodová zpráva ke stavebnímu zákonu, ve které se uvádí, že *„[v] zásadách územního rozvoje se stanovují v nadmístních souvislostech základní zásady rozvoje kraje jako celku a základní podmínky pro rozvoj jednotlivých obcí. Při zpracování zásad územního rozvoje je nutno vycházet z cílů a úkolů územního plánování, které upřesňuje celostátní strategický nástroj územního plánování - politika územního rozvoje. Zásady územního rozvoje musí být zpracovány s ohledem na požadavky udržitelného rozvoje území a s ohledem na hospodárnou a obecně prospěšnou organizaci území. Zásady jsou koordinačním nástrojem pro územní plány jednotlivých obcí, regulační plány a činnost veřejné správy, uplatňující veřejné zájmy v území. Zásady územního rozvoje dále vymezují plochy a koridory pro veřejně prospěšné stavby nadměrného významu a stanovují kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách. Pro vymezené oblasti a plochy určují nástroje, kterými budou následně prověřeny (územní studii) nebo stanoveny (regulačním plánem nebo územním rozhodnutím) podrobné podmínky pro změny ve využití území.“* Z citované důvodové zprávy tak lze zřetelně vyvodit, že úmyslem zákonodárce bylo, aby zásady územního rozvoje upřesňovaly Politiku územního rozvoje, přičemž musí vymezit plochy a koridory pro veřejně prospěšné stavby nadmístního významu, a to v takové míře konkrétnosti, aby byla stanovena kritéria možných variant či alternativ.

[36] Stavební zákon tak v § 36 ukládá, aby zásady územního rozvoje obsahovaly vymezení ploch nadmístního významu a stanovily požadavky na jejich využití, kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v jejich využití včetně prověření možnosti jejich budoucího využití. Ve vyhodnocení vlivů na životní prostředí se popíšou a vyhodnotí zjištěné a předpokládané závažné vlivy zásad územního rozvoje na životní prostředí a přijatelné alternativy naplňující cíle zásad územního rozvoje. Míra

konkrétnosti vymezení ploch nadmístního významu a požadavků na jejich využití přitom musí odpovídat tomu, aby bylo možno zvažovat varianty a alternativy využití těchto ploch nadmístního významu, vyhodnocovat jejich vliv na životní prostředí a v konečném důsledku posuzovat proporcionalitu zásahů do základních práv dotčených subjektů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 - 103).

[37] V kontextu shora uvedeného Nejvyšší správní soud považuje za podstatné upozornit také na rozsudek ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010 – 133, ve kterém uvedl, že *"... si je vědom náročnosti procesu, jehož výsledkem je vydání zásad územního rozvoje, a proto považuje za nutné zkoumat v případě shledaného pochybení, zda se jedná o takovou vadu, která mohla reálně zasáhnout veřejná subjektivní práva navrhovatelů. To však neznamená, že složitost procesu předcházejícího vydání zásad územního rozvoje může sama o sobě legitimizovat případnou nezákonnost ve vztahu k veřejným subjektivním právům dotčených osob. ZÚR představují v množině opatření obecné povahy, vydávaných podle stavebního zákona, akt relativně abstraktního charakteru. Míra možného dotčení na právech je proto obecně nižší než v případě např. územního či regulačního plánu. Tato skutečnost ale nemůže vést k tomu, aby Nejvyšší správní soud odkázal navrhovatele s ochranou jejich práv až na následná řízení v procesu územního plánování. ZÚR jsou totiž závazné pro další postupy v územním plánování a rozhodování."*

[38] Pokud se jedná již konkrétně o předmětnou kasační námitku, stěžejní právní otázkou je to, zda stěžovateli tvrzená změna textové (resp. i grafické) části napadeného OOP vymezující oblast SL/1, provedená po veřejném projednání, byla podstatnou úpravou návrhu AZÚR ve smyslu § 39 odst. 5 stavebního zákona.

[39] Podle § 39 odst. 5 stavebního zákona, *dojde-li na základě veřejného projednání k podstatné úpravě návrhu zásad územního rozvoje, krajský úřad si vyžádá stanovisko Ministerstva životního prostředí a stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny. Ministerstvo životního prostředí ve stanovisku uvede, zda podstatná úprava vyžaduje posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí, popřípadě stanoví podrobnější požadavky podle § 10i zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Upravený návrh a případně upravené nebo doplněné vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území se v rozsahu těchto úprav projedná na opakovaném veřejném projednání; přitom se postupuje obdobně podle odstavců 1 až 3. Stanoviska dotčených orgánů, námitky a připomínky lze uplatnit nejpozději při opakovaném veřejném projednání, jinak se k nim nepřihlíží.*

[40] Nejvyšší správní soud v tomto ohledu rekapituluje, že mezi účastníky řízení bylo nesporné, že po veřejném projednání došlo ke změně textu výroku oddílu 4.4.1 Ruzyně (SL/1). Konkrétně se jednalo o stav, kdy bylo do textu uvedeného výroku doplněno: *„Území vymezené obalovou křivkou denní izofony L_{Aeq-D} = 55 dB a noční izofony L_{Aeq-N} = 45 dB z leteckého provozu letiště Praha - Ruzyně (Letiště Václava Havla Praha) po rozšíření dráhového systému o paralelní dráhu v souladu s Politikou územního rozvoje ČR, úkolem L1."*, přičemž původní verze výroku uváděla: *„Území vymezené izofonou L_{Aeq} = 55 dB z leteckého provozu letiště Praha - Ruzyně po rozšíření dráhového systému o paralelní dráhu v souladu s Politikou územního rozvoje ČR, úkolem L1"*.

[41] K tomu je pro úplnost třeba doplnit, že z obsahu spisového materiálu vyplynulo, že po veřejném projednání konaném dne 11. 12. 2013 uplatnila osoba zúčastněná na řízení I) námitku ze dne 17. 12. 2013, ve které požadovala v dokumentaci *„upřesnit, že hranice oblasti SL/1 je vymezena jako územní průnik denní izofony L_{Aeq-D} = 55dB a noční izofony L_{Aeq-N} = 45dB“* s tím, že *„se námitka týká všech textových vyjádření definice oblasti SL/1“* a odůvodněním, že *„zobrazený rozsah území fakticky odpovídá soutisku uvedených izofon. Vzhledem k rozdílnému rozložení hluku v denní a noční době je nezbytné výslovně uvést tento fakt v definici hranice oblasti SL/1.“* Odpůrce námitce vyhověl a poté, kdy byl návrh AZÚR se všemi námitkami a připomínkami zpracován a rozeslán podle § 39 odst. 4 stavebního zákona dotčeným orgánům k vyjádření (některé se vyjádřily, u ostatních nastala fikce souhlasu), byl projednán orgány hl. m. Prahy a následně Zastupitelstvem hl. m. Prahy dne 11. 9. 2014 schválen.

[42] Nejvyšší správní soud se tedy v rámci posouzení předmětné kasační námitky zabýval jednotlivými skutečnostmi, jež jsou rozhodné pro zodpovězení řešené právní otázky.

[43] Předně lze poukázat na to, že po veřejném projednání nedošlo ke změně vymezení oblasti SL/1 v textové části výroku AZÚR oddílu 4.4.1 Ruzyně (SL/1) týkající se polohy oblasti zasažené provozem letiště: *„Poloha ve městě: Severozápadní okraj Prahy na území MČ Praha 6, Praha - Nebušice, Praha - Suchdol, Praha 17, Praha - Přední Kopanina, Praha 8, Praha - Dolní Chabry, Praha - Březiněves. Zasahuje do katastrálních území: Ruzyně, Řepy, Liboc, Nebušice, Přední Kopanina, Lysolaje, Suchdol, Sedlec, Bohnice, Čimice, Dolní Chabry, Březiněves“*. Nikterak nebyly dotčeny ani stanovené *podmínky pro následné rozhodování o změnách v území*, jakož i *úkoly pro podrobnější územně plánovací dokumentaci* (viz Příloha č. 1 Odůvodnění, Výrok úplné znění, Zásady územního rozvoje hl. m. Prahy Aktualizace č. 1, rok 2013 a rok 2014, obě str. 42).

[44] V odůvodnění AZÚR oddílu 4.4 a 4.4.1 současně bylo konstatováno, že *„[a]lby byla zabezpečena ochrana obyvatel před účinky nadměrného hluku, byla do specifických oblastí zasažených provozem letišť zahrnuta území, ve kterých schází 5 decibelů k dosažení limitní hladiny hluku z leteckého provozu v denní nebo noční době podle platného nařízení vlády č. 272/2011 Sb., tedy území vymezená obalovou křivkou denní izofony L_{Aeq-D} = 55dB a noční izofony L_{Aeq-N} = 45dB.* (...) *K jejich vymezení byly využity dostupné hlukové studie leteckého provozu.... Pro letiště Praha – Ruzyně to byla Dokumentace o hodnocení vlivů na životní prostředí dle přílohy č. 4 zákona č. 100/2001 Sb., v platném znění, pro paralelní RWY 06R/24L letiště Praha – Ruzyně z prosince 2009.* (...) *4.4.1 Ruzyně (SL/1) Oblast je vymezena z důvodů upřesnění dopadů rozšíření dráhového systému letiště Praha – Ruzyně (Letiště Václava Havla Praha) o paralelní dráhu v souladu s úkolem z PÚR ČR, úkol L1. Jde o území, ve kterém schází po rozšíření dráhového systému o paralelní vzletovou a přistávací dráhu 5 decibelů k dosažení limitní hladiny hluku v denní nebo noční době podle platného nařízení vlády č. 272/2011 Sb., tedy území vymezená obalovou křivkou denní izofony L_{Aeq-D} = 55dB a noční izofony L_{Aeq-N} = 45dB“* (viz Odůvodnění, Zásady územního rozvoje hl. m. Prahy Aktualizace č. 1, rok 2014, str. 55 a 56). V kontextu dané kasační námitky je přitom velmi podstatná skutečnost, že textace této části odůvodnění zůstala i po veřejném projednání (resp. v průběhu pořizování AZÚR) v zásadě totožná, když došlo pouze k nahrazení již

zrušeného *„nařízení vlády č. 148/2006 Sb.“*, tehdy účinným *„nařízením vlády č. 272/2011 Sb.“*.

[45] Nejvyšší správní soud dále hodnotil grafické podklady, tj. mapy a výkresy, jež jsou obsahem spisové dokumentace.

[46] Grafické vymezení specifické oblasti SL/1 na území hl. m. Prahy bylo provedeno ve výkresu č. 1 AZÚR (viz Výrok – Grafická část, Zásady územního rozvoje hl. m. Prahy Aktualizace č. 1, rok 2014). Toto vyobrazení oblasti SL/1 plně odpovídá výše citovanému textu odůvodnění AZÚR oddílu 4.4 a 4.4.1, a tedy i změněné textové části výroku AZÚR oddílu 4.4.1 Ruzyně (SL/1), když zahrnuje území, ve kterém schází po rozšíření dráhového systému o paralelní vzletovou a přistávací dráhu 5 decibelů k dosažení limitní hladiny hluku v denní nebo noční době podle nařízení vlády č. 272/2011 Sb. Jedná se tedy o území vymezené obalovou křivkou denní izofony L_{Aeq-D} = 55dB a noční izofony L_{Aeq-N} = 45dB z leteckého provozu letiště Praha – Ruzyně *(Letiště Václava Havla Praha)* po rozšíření dráhového systému o paralelní dráhu. Zobrazený rozsah území tak fakticky odpovídá soutisku (resp. sjednocení) ploch, jež tvoří obalové křivky shora uvedených izofon. Tuto skutečnost Nejvyšší správní soud ověřil z mapových podkladů obsažených v Příloze č. 1 – Akustická studie – VÝKRESY – VVURÚ, konkrétně z Mapy č. 3 a Mapy č. 4. V Příloze č. 1 – Akustická studie VVURÚ se přitom ke shora odkazovaným hlukovým mapám uvádí, že *„[h]luková mapa je barevným schématem, které pomocí barevných polí prezentuje imisní hodnoty hluku v posuzovaném území.* (...) *Hlukové mapy prezentují celkovou akustickou situaci ze všech posuzovaných dopravních zdrojů hluku pro denní (6 – 22 hod.) a noční (22 – 6 hod.) dobu. V grafické podobě jsou 5dB pásma prezentována hlukovými mapami, ve kterých jsou izofonová pásma zobrazena ve výšce 4,0m nad terénem.“* Z těchto hlukových map je tedy nepochybně možné učinit si úsudek o průběhu jednotlivých izofonových pásem v denní a noční době, a tudíž i posoudit správnost grafického vymezení oblasti SL/1 na území hl. m. Prahy. Nutno upozornit, že tato dokumentace, co do způsobu zpracování akustického posouzení, tj. aplikace hodnotících deskriptorů a hygienických limitů v území, vychází z požadavků kladených na ochranu zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací nařízením vlády č. 272/2011 Sb. jako prováděcího předpisu k zákonu č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů.

[47] Případným podkladem je v dané souvislosti též *Studie hluku pro výhledový letecký provoz na letišti Praha Ruzyně k roku 2020*, která byla pořízena v rámci Dokumentace o hodnocení vlivů na životní prostředí dle přílohy č. 4 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon EIA“), pro paralelní RWY 06R/24L letiště Praha – Ruzyně (použitá jako podklad VVURÚ). Zejména se jedná o její část *8. Hluk z leteckého provozu letiště Praha – Ruzyně v roce dosažení cílové kapacity*, kde se podává, že *„[h]luk z leteckého provozu se v souladu s platnou legislativou dokládá soubory izofon ekvivalentních hladin akustického tlaku L_{Aeq-D} a L_{Aeq-N} v dB pro denní a noční dobu, vynesených v mapových podkladech.* (...) *Izofony ekvivalentních hladin akustického tlaku L_{Aeq-D} a L_{Aeq-N} v přílohách 1 a 2 odpovídají podmínkám charakteristického letového dne.“* V mapových podkladech této studie jsou tak vyneseny izofony ekvivalentních hladin akustického tlaku pro denní a noční dobu, vždy v pásmech po 5dB. Mapová příloha č. 3 Studie hluku poté dokládá *„průběhy izofon ekvivalentních hladin akustického tlaku, odvozené jako obálka izofon,*

vztažených k hygienickému limitu pro denní (L_{Aeq-D} = 60dB) a noční (L_{Aeq-N} = 50dB) dobu. Červenou čarou je vyznačena obálka z limitních izofon, další čáry představují izofony o hodnotách o 5dB vyšších a o 5dB nižších. Vznikly tak nové hlukové zóny, které dávají představu o výsledné hlukové zátěži okolí letiště Praha – Ruzyně." K tomu Nejvyšší správní soud doplňuje, že při zpracování předmětné hlukové studie bylo vycházeno z nařízení vlády č. 148/2006 Sb. (poté nahrazeno nařízením vlády č. 272/2011 Sb.), kterým *„se předepisuje pro vyjádření hodnocení hluku v chráněném venkovním prostoru a chráněném venkovním prostoru staveb, vyvolaného leteckým provozem, ekvivalentní hladina akustického tlaku $L_{Aeq\ T}$ v dB. Ta se stanoví pro celou denní dobu (T = 16 hodin, 06:00 – 22:00 hodin, zde se označuje jako L_{Aeq-D}) a pro celou noční dobu (T = 8 hodin, 22:00 – 06:00 hodin, zde se označuje jako L_{Aeq-N}).*" Vyobrazení izofony limitní hodnoty mínus 5dB, plynoucí z odkazované mapové přílohy č. 3 Studie hluku, v komparaci s vymezením oblasti SL/1 na území hl. m. Prahy, tak jak bylo zaneseno ve výkresu č. 1 AZÚR, přitom jednoznačně svědčí pro závěr, že rozsah dotčeného území (tj. oblast SL/1) odpovídá soutisku ploch, jež jsou uvnitř obalové křivky denní (L_{Aeq-D} = 55dB) a noční (L_{Aeq-N} = 45dB) izofony. Ostatně takovéto vymezení je zcela v souladu s odůvodněním AZÚR oddílu 4.4 Oblasti zasažené provozem letišť a 4.4.1 Ruzyně (SL/1), které po veřejném projednání nebylo jakýmkoliv rozhodným způsobem měněno, jak již Nejvyšší správní soud vyložil v odstavci [44] tohoto rozsudku.

[48] Současně je třeba odmítnout tvrzení stěžovatelů, že by grafické vymezení oblasti SL/1 v řešeném území hl. m. Prahy bylo věcně chybné. Obsah výše odkazovaných mapových podkladů je totiž naprosto souladný, když průběhů izofon ekvivalentních hladin akustického tlaku je v jednotlivých mapách zanesen shodným a odpovídajícím způsobem. V rámci posouzení předmětné námitky tudíž nevyvstala jakákoliv okolnost vzbuzující pochybnosti o správnosti grafického vymezení dané oblasti na území hl. m. Prahy.

[49] Nejvyšší správní soud následně přistoupil k samotnému hodnocení, zda se v případě změny části textu výroku oddílu 4.4.1 Ruzyně (SL/1) po veřejném projednání jednalo o podstatnou úpravu návrhu AZÚR ve smyslu § 39 odst. 5 stavebního zákona. Na tomto místě zároveň připomíná, že při posuzování, zda se jedná o podstatnou úpravu, je třeba vycházet z okolností konkrétního případu. Klíčem k posouzení této otázky je to, zda úprava vedla k řešení odchylnému od původního návrhu.

[50] Jak již bylo dříve konstatováno, původní verze výroku v části *Důvody vymezení* zněla: *„[ú]zemí vymezené izofonou L_{Aeq} = 55 dB z leteckého provozu letiště Praha - Ruzyně po rozšíření dráhového systému o paralelní dráhu v souladu s Politikou územního rozvoje ČR, úkolem L1"*, přičemž po veřejném projednání došlo k její úpravě: *„[ú]zemí vymezené obalovou křivkou denní izofony L_{Aeq-D} = 55 dB a noční izofony L_{Aeq-N} = 45 dB z leteckého provozu letiště Praha - Ruzyně (Letiště Václava Havla Praha) po rozšíření dráhového systému o paralelní dráhu v souladu s Politikou územního rozvoje ČR, úkolem L1.*" Nejvyšší správní soud za daných okolností předmětnou úpravu, resp. zpřesnění, citované části textu výroku oddílu 4.4.1 Ruzyně (SL/1), neshledal úpravou podstatnou ve smyslu § 39 odst. 5 stavebního zákona, jež by znamenala potřebu aplikace tohoto ustanovení na řešený případ. Skutečnosti, které byly Nejvyšším správním soudem výše popsány a rozebrány, totiž nepochybně dokládají, že tímto postupem byla pouze napravena slovní nejednoznačnost části původního textu výroku oddílu 4.4.1 Ruzyně (SL/1), když dříve uvedené vymezení

území izofonou L_{Aeq} = 55 dB z leteckého provozu letiště Praha – Ruzyně nebylo dostatečně konkrétní a zcela přiléhavé. Pro vyslovení tohoto závěru bylo rozhodné, že k předmětné úpravě došlo za nezměněného stavu grafického vyobrazení specifické oblasti SL/1 na území hl. m. Prahy. Nikterak dotčeno nebylo ani vymezení oblasti SL/1 v textové části výroku AZÚR oddílu 4.4.1 Ruzyně (SL/1) týkající se polohy oblasti zasažené provozem letiště Praha - Ruzyně. Zásadním též bylo znění odůvodnění AZÚR oddílu 4.4.1 Ruzyně (SL/1), které po celou dobu pořízení AZÚR, tedy před i po veřejném projednání předmětného OOP, zůstalo rovněž nezměněno, když konstantně uvádělo, že *„[j]de o území, ve kterém schází po rozšíření dráhového systému o paralelní vzletovou a přistávací dráhu 5 decibelů k dosažení limitní hladiny hluku v denní nebo noční době podle platného nařízení vlády č. 272/2011 Sb., tedy území vymezená obalovou křivkou denní izofony L_{Aeq-D} = 55dB a noční izofony L_{Aeq-N} = 45dB.“* Podle názoru Nejvyššího správního soudu tak byla specifická oblast SL/1 na území hl. m. Prahy, vymezena zcela dostačujícím a v rozhodném období fakticky neměnným způsobem. Nebylo tedy možné konstatovat, že provedená úprava části textu výroku oddílu 4.4.1 Ruzyně (SL/1) vedla k řešení odchylnému od původního návrhu, jež by následně vyžadovalo postup ve smyslu § 39 odst. 5 stavebního zákona.

[51] Co se týče tvrzení stěžovatelů ohledně omezené podrobnosti (resp. použitých měřítek) příslušných výkresů AZÚR, ze spisové dokumentace vyplývá, že grafická část obsahuje zákonem a prováděcími předpisy předepsané výkresy, které jsou vyobrazeny řádně ve stanoveném měřítku (konkrétně 1 : 100 000), když podle § 6 odst. 2 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, *„výkresy, které jsou součástí grafické části zásad územního rozvoje, se vydávají v měřítku 1 : 100 000 nebo v odůvodněných případech 1 : 50 000, popřípadě 1 : 200 000. Výkres širších vztahů se zpracovává a vydává v měřítku 1 : 500 000. Výkresy obsahují jevy zobrazitelné v daném měřítku. Ve výkresech se vyznačí hranice řešeného území.“* Nejvyšší správní soud zároveň neshledal žádnou okolnost, jež by odůvodňovala nutnost použití měřítka jiného. Použití měřítka 1:100 000 pro výkresy AZÚR proto vyhodnotil jako jsoucí v souladu právní úpravou.

[52] Podle § 36 odst. 4 stavebního zákona *se zásady územního rozvoje pořizují pro celé území kraje a vydávají se formou opatření obecné povahy podle správního řádu.* K tomu Nejvyšší správní soud dále uvádí, že 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 (§ 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 kraje (§ 41 odst. 2 stavebního zákona). Zastupitelstvo kraje jako samosprávný orgán tak při schvalování ZÚR či jejich aktualizace projevem své vůle předurčuje podobu kraje jako územně-samosprávného celku. Nejvyšší správní soud již dříve konstatoval v rozsudku ze dne 2. 6. 2011, č. j. 2 Ao 3/2011 - 150 (byť k územním plánům): *„Volba konkrétní podoby využití určitého území nebude výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu* (zde AZÚR), *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." Odkázat lze také na usnesení ze dne 16. 3. 2011, č. j. 4 Ao 6/2010 – 37, ve kterém Nejvyšší správní soud vyslovil, že „*...se zásady územního rozvoje vždy vztahují k uspořádání konkrétního správního obvodu a zpracovávají se pro celé jeho území. Jedná se sice také o koncepční dokument územního plánování, avšak o dokument, který pro konkrétní území zpřesňuje ve vztahu k Politice vymezení rozvojových oblastí a os, specifických oblastí, ploch a koridorů nadmístního významu, upřesňuje koncepci ochrany a rozvoje přírodních, kulturních a civilizačních hodnot území kraje; současně stanoví kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativních změn v jejich využití, a to vše s ohledem na konkrétní podmínky příslušného kraje. Na rozdíl od Politiky jsou proto Zásady územního rozvoje kraje stavebním zákonem vymezeny jako územně plánovací dokumentace a ve smyslu § 36 dost. 4 stavebního zákona se obligatorně vydávají formou opatření obecné povahy.*" Jestliže tedy stěžovatelé namítli, že bylo změněno grafické vymezení plochy SL/1, když byla odstraněna její část zasahující na území Středočeského kraje, Nejvyšší správní soud tomuto tvrzení nemohl přisvědčit, neboť předmětná AZÚR byla pořizována pouze pro území hl. m. Prahy. Právě v tomto rozsahu a o takovém aktu bylo zastupitelstvo hl. m Prahy oprávněno rozhodovat. Skutečnost, zda a v jaké míře zasahuje specifická oblast SL/1 i na území Středočeského kraje, je tedy v daném kontextu pro posouzení zákonnosti předmětné AZÚR zcela nevýznamná. Jedním z judikaturou uváděných zákonných mantinelů (resp. omezení) územního plánování, jakož i následného přezkumu je totiž pro řešený případ nepochybně i hranice území hl. m. Prahy, tj. konkrétně řešeného správního obvodu - kraje.

[53] Nejvyšší správní soud se následně zabýval námitkou stěžovatelů týkající se podkladů, z nichž městský soud v napadeném rozsudku při posouzení podstatnosti změny vymezení oblasti SL/1 vycházel. V tomto kontextu Nejvyšší správní soud dává stěžovatelům za pravdu, že nadlimitně zasažené území vyobrazené na Mapě č. 8 Přílohy č. 1 Akustická studie VVURÚ neodpovídá vymezení specifické oblasti SL/1, neboť nadlimitně zasažená území mají oproti oblasti SL/1 menší územní rozsah, a to z důvodu, že mají jinak stanovený hlukový limit pro své vymezení, tj. 60 dB pro denní dobu 6 – 22 hod. a 50 dB pro noční dobu 22 – 6 hod. (hluku z letového provozu). Naproti tomu území oblasti SL/1 je vymezeno obalovou křivkou denní izofony 55dB a noční izofony 45dB z leteckého provozu letiště Praha – Ruzyně *(Letiště Václava Havla Praha)*. Nejvyšší správní soud však už nemůže se stěžovateli souhlasit v tom, že by se jednalo o podklad, který by byl pro hodnocení podstatnosti změny vymezení oblasti SL/1 irelevantní. Zakreslení izofony pro nadlimitně zatížené území má totiž přímý vztah k vymezení samotné oblasti SL/1. Zaprvé, obalová křivka nadlimitně zasaženého území vymezeného na Mapě č. 8 Přílohy č. 1 Akustické studie VVURÚ se svým vyobrazením plně shoduje s průběhem izofony ekvivalentní hladiny akustického tlaku vztažené k hygienickému limitu pro denní (L_{Aeq-D} = 60dB) a noční (L_{Aeq-N} = 50dB) dobu plynoucí z Mapové přílohy č. 3 Studie hluku. Totožný průběh limitních izofon v uvedených mapových podkladech pak implikuje i totožný průběh izofon o hodnotách o 5dB nižších. Tímto tedy bylo opětovně doloženo, že rozsah území oblasti SL/1 odpovídá soutisku ploch, jež tvoří obalové křivky denní (L_{Aeq-D} = 55dB) a noční (L_{Aeq-N} = 45dB) izofony, jakož i to, že grafické vymezení oblasti SL/1 na území hl. m. Prahy bylo provedeno jasným a v rozhodné době neměnným

způsobem. Městským soudem odkazovaná Mapa č. 8 Přílohy č. 1 Akustická studie VVURÚ, obsahující nadlimitně zasažené území, tak byla jedním z podkladů, z nichž bylo možné usuzovat o podstatnosti či nepodstatnosti změny grafické části řešeného výroku.

[54] Stejné hodnocení je možné aplikovat i v případě Obrázku č. 5. na str. 15 Přílohy č. 1 - Akustické studie VVURÚ. Zde je, mimo zobrazení standardních příletových a odletových tratí Letiště Praha – Ruzyně, též červeně vyznačena plocha okolo letiště. Ta zcela zřejmě odpovídá zakreslení hraniční izofony a plochy pro nadlimitně zatížené území, jak je možné seznat prostým srovnáním jednotlivých (shora zmíněných) mapových podkladů. Opětovně se tak jedná o podklad relevantní pro posouzení dané otázky, neboť ve svém důsledku vypovídá o jednotnosti vymezení oblasti SL/1 na území hl. m. Prahy, a to způsobem, jenž byl vyložen již v předcházejících odstavcích. Nejvyšší správní soud pak na tomto místě pro úplnost upozorňuje, že tyto konkrétně zmíněné dokumenty nebyly jediným opěrným bodem odůvodnění městského soudu v rámci posouzení zákonnosti AZÚR v části týkající se vymezení oblasti SL/1. Z textu odůvodnění napadeného rozsudku totiž vyplývá, že městský soud měl k dispozici obsáhlou spisovou dokumentaci (včetně veškerých Nejvyšším správním soudem odkazovaných map a výkresů), kterou komplexně hodnotil a na jejímž základě utvářel své závěry.

[55] Pokud se jedná o námitku stěžovatelů týkající se nesprávnosti použití hlukových deskriptorů, ani této Nejvyšší správní soud nepřisvědčil. Nejprve je však v daném ohledu třeba konstatovat, že výrok napadeného OOP byl v plném rozsahu definován skrze deskriptor *LAeq* stanovený nařízením vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací. Podle § 12 odst. 1 věta druhá uvedeného nařízení *se pro hluk z dopravy na pozemních komunikacích, s výjimkou účelových komunikací, a dráhách a pro hluk z leteckého provozu ekvivalentní hladina akustického tlaku A LAeq,T stanoví pro celou denní (LAeq,16h) a celou noční dobu (LAeq,8h).* V odstavci 5 citovaného ustanovení se dále podává, že *hygienický limit ekvivalentní hladiny akustického tlaku A z leteckého provozu se vztahuje na charakteristický letový den a stanoví se pro celou denní dobu ekvivalentní hladinou akustického tlaku A LAeq,16h se rovná 60 dB a pro celou noční dobu ekvivalentní hladinou akustického tlaku A LAeq,8h se rovná 50 dB. Charakteristický letový den se určuje počtem vzletů a přistání všech letadel na daném letišti za 24 hodin dne a počet vzletů a přistání za 24 hodin dne se stanoví jako průměrná hodnota z celkového počtu vzletů a přistání letadel všech uživatelů letiště od 1. května do 31. října kalendářního roku ve všech provozních směrech vzletových a přistávacích drah; přitom se oddělí počet pohybů pro dobu denní a dobu noční*.

[56] S těmito hodnotícími deskriptory pracuje i VVURÚ (včetně jednotlivých příloh), což Nejvyšší správní soud ověřil zejména v jeho kapitole *3. Způsob vyhodnocení* Přílohy č. 1 – Akustické studie. V této kapitole je totiž přímo poukazováno na legislativní požadavky v rámci ochrany veřejného zdraví před hlukem, a to zejména obsáhlým odkazem právě na nařízení vlády č. 272/2011 Sb. a jeho dotčená ustanovení. V rámci úvodní části Přílohy č. 1 – Akustické studie VVURÚ je zároveň popsán pojem *Hluk z leteckého provozu* jako *„sled hlukových událostí vyvolaný přílety a odlety letadel během intervalu T. Popisuje jej soubor izofon ekvivalentních hladin akustického tlaku A pro celodenní (T = 16 hodin, 06:00 – 22:00 h) nebo celonoční (T = 8 hodin, 22:00 – 06:00 h) interval T. Izofony se odvozují pro podmínky směrodatného leteckého provozu během charakteristického letového dne a pro obvyklé (jmenovité) dráhy letu s případným zahrnutím rozptylů reálných*

trajektorií letu. Výsledné izofony LAeq,16h a LAeq,8h se prezentují v mapovém podkladu vhodného měřítka.“ Poukázat je možné též na kapitolu *9. Závěr* Přílohy č. 1 – Akustické studie, kde se uvádí, že *„[p]ředmětem předkládané studie bylo posouzení a vyhodnocení předpokládaného akustického vlivu dopravy dle Zásad územního rozvoje hl. m. Prahy 2012 a jejich aktualizace č. 1 na akustickou situaci území v souladu s legislativními požadavky zákona č. 258/2000 Sb. a jeho prováděcím předpisem NV č. 272/2011 Sb.* (...) *V rámci studie bylo provedeno vyhodnocení počtu ovlivněných obyvatel a obytných ploch nad hygienickými limity definovanými nařízením vlády č. 272/2011 Sb. pro jednotlivé hodnocené dopravní zdroje hluku na území hlavního města Prahy. Dalším výstupem určeným především pro hodnocení zdravotních rizik byl počet obyvatel v obytných oblastech ovlivněných v jednotlivých 5dB pásmech od posuzovaných dopravních zdrojů hluku pro deskriptory Ld, Ln.*“ Není proto pravdou, že by podklady napadeného OOP (konkrétně Akustická studie VVURÚ), byly zpracovány v odlišných deskriptorech, než byly užity v samotném výroku napadeného OOP, když takovému tvrzení nesvědčí žádná skutečnost plynoucí ze spisové dokumentace. Izofony v Akustické studii VVURÚ tedy byly z hlediska možnosti vymezení plochy SL/1 využitelné.

[57] Problematickým se v této části může jevit pouze označení hodnotících deskriptorů *Ld* a *Ln* (viz podkapitola *3.2. Hodnotící deskriptory*), tedy označení odlišné od výše uváděného *LAeq*, stanoveného nařízením vlády č. 272/2011 Sb. Použité označení *Ld* a *Ln* je však zásadně nutné vykládat a případnou odlišnost deskriptorů posuzovat ve smyslu specifikace uvedené právě v podkapitole 3.2. *Hodnotící deskriptory* Přílohy č. 1 – Akustické studie, nikoliv dle prostého textu či označení. Deskriptor *Ld* je v předmětné podkapitole definován jako *„ekvivalentní hladina akustického tlaku v dB v denní době (6 – 22 hod.)*“, a deskriptor *Ln* jako *„ekvivalentní hladina akustického tlaku v dB v noční době (22 - 6 hod.)*“ Z takto zavedeného (resp. objasněného) pojmu je pak při srovnání se shora citovanou právní úpravou postaveno najisto, že se jedná pouze o jiné označení téhož deskriptoru; *Ld* se fakticky rovná *LAeq,16h* (resp. *LAeq – D*) a *Ln* se fakticky rovná *LAeq,8h* (resp. *LAeq – N*).

[58] Jestliže tedy stěžovatelé namítli, že byl v části Akustické studie VVURÚ užit hlukový deskriptor odlišný, konkrétně plynoucí z vyhlášky č. 523/2006 Sb., o hlukovém mapování, Nejvyšší správní soud tomuto tvrzení nepřisvědčil. Je sice pravdou, že zmíněná vyhláška pracuje s hlukovými ukazateli *Ld* a *Ln*, nicméně ty jsou zde definovány naprosto odlišně od shora popsaného vymezení, jež obsahuje Akustická studie VVURÚ, vycházející plně z nařízení vlády č. 272/2011 Sb. Nejvyšší správní soud pro úplnost výše vysloveného závěru uvádí znění části vyhlášky č. 523/2006 Sb., o hlukovém mapování, v níž jsou stanoveny hlukové ukazatele takto: *„den (Ld) je hlukovým ukazatelem pro obtěžování hlukem během dne, večer (Lv) je hlukovým ukazatelem pro obtěžování hlukem během večera, noc (Ln) je hlukovým ukazatelem pro rušení spánku,*“ kde *„Ld je dlouhodobý průměr hladiny akustického tlaku vážené funkcí A podle české technické normy určený za všechna denní období jednoho roku, Lv je dlouhodobý průměr hladiny akustického tlaku vážené funkcí A podle české technické normy určený za všechna večerní období jednoho roku, Ln je dlouhodobý průměr hladiny akustického tlaku vážené funkcí A podle české technické normy určený za všechna noční období jednoho roku*,“ a kde *„den je 12 hodin v rozmezí od 6:00 hodin do 18:00 hodin; večer jsou 4 hodiny v rozmezí od 18:00 hodin do 22:00 hodin a noc je 8 hodin v rozmezí od 22:00 hodin do 6:00 hodin a rok je příslušný kalendářní rok, pokud jde o imise hluku, a průměrný rok, pokud jde o meteorologické podmínky.*“ Rozdíl mezi jednotlivými deskriptory (tj. z nařízení vlády

č. 272/2011 Sb., a z vyhlášky č. 523/2006 Sb.) je tak na první pohled seznatelný ze samotné dikce dotčené právní úpravy. Nejvyšší správní soud proto nepřisvědčil pochybnostem stěžovatelů ohledně správnosti aplikovaných hodnotících deskriptorů.

[59] Za daného stavu Nejvyšší správní soud uzavírá, že pro hodnocení (stávající a výhledové) akustické situace posuzovaného území byl v Akustické studii VVURÚ použit hodnotící deskriptor dle nařízení vlády č. 272/2011 Sb., když tato skutečnost jednoznačně vyplývá z obsahu příslušné dokumentace, v níž nebyl shledán vnitřní rozpor. Městský soud proto ve svém postupu nepochybil, pokud při ústním jednání nepřipustil důkaz vyjádřením odborníka v oblasti akustiky, a to k objasnění rozdílu mezi jednotlivými hlukovými deskriptory. Provedení takového důkazu totiž nebylo vůbec třeba, neboť existenci rozdílných hlukových deskriptorů v právní úpravě a jejich různou aplikaci v praxi nikdo nezpochybňoval. V projednávaném případě se však jednalo o posouzení obsahu jednotlivých podkladů a následné řešení pro věc rozhodných právních otázek. Rozhodnutí městského soudu tudíž nijak nezáviselo na odborných znalostech z oblasti akustiky, přičemž provedení takového důkazu by v daném případě bylo zjevně nadbytečným.

[60] Co se týče stěžovateli tvrzené nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku z důvodu, že se městský soud opomněl vyjádřit k jejich návrhové námitce č. 7.13, pak ani s tímto Nejvyšší správní soud nesouhlasil. Předně je třeba konstatovat, že dospěl-li městský soud v rámci svého hodnocení věci k názoru, že zpřesnění části textu výroku AZÚR oddílu 4.4.1 Ruzyně (SL/1) nevedlo k řešení odchylnému od původního návrhu, logicky nemělo jakýkoliv smysl dále uvažovat o posuzování proporcionality takové „změny". Městský soud se tak v kontextu jím učiněného závěru nemusel proporcionalitou provedené úpravy v odůvodnění svého rozsudku již konkrétně zabývat, neboť se tato otázka stala za daného stavu bezpředmětnou. Nelze též uzavřít, že by městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku nereflektoval tvrzení stěžovatelů, týkající se další provedené změny části předmětného výroku, a to z formulace *„[p]ředpokládané rozšíření letiště má negativní dopady na stávající využití a omezuje rozvoj a budoucí způsob využití území ve vymezené oblasti.*", na formulaci *„[p]ředpokládané rozšíření letiště může mít negativní dopady na stávající využití a může omezit rozvoj a budoucí způsob využití území ve vymezené oblasti*". Městský soud totiž v tomto ohledu konstatoval, že součástí rozhodnutí zastupitelstva bylo i rozhodnutí o námitkách, které bylo dostatečně odůvodněno. Z tohoto odůvodnění a akceptace námitky osoby zúčastněné na řízení I) bylo dle názoru městského soudu možné dovodit přesné důvody, proč byly tyto vzneseny a přijaty. Jinými slovy, podstata upřesnění výroku byla z rozhodnutí o námitkách patrná. Městský soud přitom v provedené změně části textu výroku AZÚR neshledal nezákonnost, když vyhodnotil jako dostatečné zdůvodnění to, že ve fázi projednávání AZÚR nemůže být najisto postaveno, zda určitý záměr (teoreticky v budoucnu realizovaný) bude, nebo nebude mít negativní dopady, a z tohoto důvodu bude, nebo nebude omezovat rozvoj okolí. Dále se městský soud danou námitkou zabýval i v části *Ad 13) Rozpor se zásadou proporcionality, Ad 7.9) Vypořádání připomínky k nepřiměřenosti vymezení* napadeného rozsudku. Nebylo tedy možné dospět k závěru, že by se městský soud opomenul uvedeným návrhovým bodem zabývat. K tomu Nejvyšší správní soud dodává, že kritéria přezkoumatelnosti napadený rozsudek splňuje, neboť je z jeho odůvodnění zcela zřejmé, jakými úvahami byl při posouzení řešené právní otázky městský soud veden a k jakému závěru na jejich základě dospěl.

b. Novelizace stavebního zákona

1. b. 1. Obsah kasačních stížností

[61] Podle stěžovatelů byla nesprávně posouzena právní otázka, co je dílčí ucelená a relativně samostatná činnost v rámci procesu přijímání napadeného OOP. Městský soud měl v rámci svého posouzení trvat na opakování společného jednání jako celku a nikoliv pouze jednotlivých dílčích kroků v jeho rámci. Umožněním vyjádřit se pouze k VVÚRU byla stěžovatelům i dotčeným orgánům odňata možnost vyjádřit se alespoň jednou ve společném řízení k AZÚR a zároveň i ke kompletnímu VVURÚ. Podle stěžovatelů a) až e) pak není pravdou, že by před účinností novely č. 350/2012 Sb. neměli právo vyjádřit se k návrhu AZÚR. 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"). Stěžovatelé zároveň namítli, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku týkající se nejasnosti opakovaného společného jednání. Odpůrce musel být schopen ve své vyhlášce uvést odkaz na správné zákonné ustanovení nebo uvést alespoň správný název procesní fáze. Stěžovatelé jsou však přesvědčeni, že ani jednu z těchto podmínek odpůrce nenaplnil a vyhláška tak byla v kombinaci s velmi složitým procesem a novelizací stavebního zákona stěžovatelům nejasná.

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

[63] Stěžovatelé dále tvrdí, že městský soud nesprávně posoudil otázku zkrácení jejich práv akceptovanou námitkou oprávněného investora [tj. osoba zúčastněná na řízení I)], když vyhodnotil, že k takovému zkrácení nedošlo, neboť na danou námitku mohli reagovat na veřejném projednání. Pro stěžovatele by to však znamenalo vyjadřovat se v poslední den lhůty přinejmenším k několika desítkám námitek, které nemusí být v ten okamžik veřejně dostupné.

[64] Nezákonnost tak stěžovatelé spatřují v posouzení možnosti dělit projednání návrhu OOP a VVURÚ. Stěžovatelé 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. b. 2. Vyjádření odpůrce

[65] 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 tedy o garanci zákonného rámce skrze dohled dotčených orgánů, nikoliv o řešení věcných otázek. Procedura ve smyslu § 37 stavebního zákona má vytvořit návrh, tedy výchozí vyjednávací pozici a zákonný rámec, v němž se má ubírat následná diskuze, nikoliv AZÚR jako taková. Proces je sice otevřen

občanům, resp. komukoliv, důvodem však není garance možnosti uplatnění práv, ale otevření diskuze široké veřejnosti.

[66] Nástroje, kterými se uplatňují věcné návrhy, tedy připomínky a námitky, jsou předvídány v řízení o AZÚR 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 tak měli možnost reagovat na stanoviska a vyjádření. Pokud se tato nepromítla do návrhu AZÚR pojednávaného v režimu § 39 stavebního zákona, nebyl důvod se k nim vyjadřovat.

1. b. 3. Replika stěžovatelů

[67] Stěžovatelé poté vyjádřili názor, že stavební zákon nerozlišuje mezi připomínkou a námitkou podle § 37 a § 39 stavebního zákona. Stěžovatelé také nesouhlasili s tím, že do jejich práv může být zasaženo, pouze pokud je cílem nebo důvodem daného procesu (v rámci pořizování a přijímání AZÚR) uplatnit jejich práva. Tvrzení, že řízení podle § 37 a § 39 stavebního zákona mají odlišný smysl a cíl, nemá podle stěžovatelů oporu v zákoně, když takovému názoru svědčí i to, že pokud je návrh AZÚR zásadně 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). V obou fázích jednoho procesu tak mohou jak dotčené osoby, tak i dotčené orgány hájit svá práva a zájmy.

1. b. 4. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[68] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že k věcně shodné argumentaci, kterou stěžovatelé uplatňují v tomto stížním bodě, se zdejší soud již opakovaně vyjádřil v rozsudcích ze dne 12. 5. 2016, č. j. 6 As 174/2015 - 72, a ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016 – 198, tak, že *„[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.“ Citované závěry lze přitom plně aplikovat také v nyní projednávané věci, když poskytují jasnou odpověď na řešenou právní otázku. K tomu je nutné uvést, že již městský soud v napadeném rozsudku obsáhle a správně vyložil, že ve smyslu čl. II bodu 7. přechodných ustanovení zákona 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. Nejvyšší správní soud tak vyhodnotil, že odpůrce v daném případě postupoval zákonně a plně v souladu s citovanou judikaturou.

[69] Jestliže v této souvislosti stěžovatelé namítli i nezákonnost posouzení možnosti dělit projednání AZÚR a VVURÚ, pak tomuto tvrzení Nejvyšší správní soud rovněž nepřisvědčil. Městský soud totiž v napadeném rozsudku zcela srozumitelným způsobem popsal změny, které přinesla novela č. 350/2012 Sb. do činností a postupů podle § 37 stavebního zákona (srov. výše odkazovanou judikaturu Nejvyššího správního soudu). Stěžovatelé nadto nijak nespecifikovali, jakým způsobem by mohlo vypadat jejich „*komplexní vyjádření k AZÚR a VVURÚ*“, jakož i „*komplexní reakce na jiná podaná stanoviska a vyjádření*“, o které měli být postupem odpůrce ve věci připraveni. Stěžovatelé tedy v kasačních stížnostech neuvedli žádné konkrétní skutečnosti svědčící pro závěr o dotčení jejich veřejných subjektivních práv, natož pak v souvislosti s tím, že se jedná o městské části hl. m. Prahy, výzkumný ústav a fyzickou osobu, jejichž práva jsou z povahy věci odlišná. Netvrdili tak skutečnosti relevantní pro posouzení míry pochybení odpůrce, jejíž překročení by mělo vést ke zrušení napadené části AZÚR, přičemž Nejvyšší správní soud žádné takové podstatné porušení neshledal. Ostatně už městský soud v napadeném rozsudku správně vyhodnotil, že namítaná pochybení a nezákonnosti se práv stěžovatelů nemohla dotknout, neboť ani jeden z nich nebyl 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 přitom byla odpůrcem respektována. Městský soud se tedy s argumentací stěžovatelů vypořádal dostatečně a v souladu se zákonem.

[70] Co se týče odkazu stěžovatelů a) až e) na § 25b odst. 2 Statutu hl. m. Prahy a § 89 odst. 1 písm. d) zákona o hl. m. Praze, Nejvyšší správní soud shledal, že tato ustanovení nejsou v rozporu se zněním § 37 stavebního zákona ve znění před a ani po novele č. 350/2012 Sb. Naopak se doplňují a jejich znění vedle sebe obstojí. Žádné z nich stěžovatelům nezakládá právo na opakované vyjádření se k AZÚR a VVURÚ způsobem, jakého se stěžovatelé domáhají (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016 - 198). Z toho, že odpůrce zopakoval, resp. provedl některé kroky ve smyslu § 37 stavebního zákona, aby dostál vyššímu standardu práv některých subjektů a veřejnosti po novele č. 350/2012 Sb., nelze dovozovat právo stěžovatelů a) až e) opakovaně se k návrhu AZÚR vyjadřovat. Možnost vyjádřit se k VVURÚ stěžovatelům byla nepochybně dána (viz veřejná vyhláška a dopis ze dne 29. 3. 2013), přičemž k samotné AZÚR se měli možnost vyjádřit již v souvislosti s „prvním“ společným jednáním dne 25. 7. 2012, o čemž nebylo sporu. Za správné lze v tomto kontextu považovat i konstatování městského soudu, že 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.

[71] Pokud stěžovatelé dále namítli, že odpůrce musel být schopen ve své vyhlášce uvést odkaz na správné zákonné ustanovení nebo alespoň správný název procesní fáze, Nejvyšší správní soud uznává, že odpůrce ve „Veřejné vyhlášce – 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“) ustanovení § 37 odst. 3 stavebního zákona či termín „společné jednání“ opravdu konkrétně neuvádí. Podstatnou je však v daném případě skutečnost, že odpůrce v rámci (celého textu) veřejné vyhlášky odkazoval výslovně a opakovaně pouze jen na § 37 stavebního zákona. Z veřejné vyhlášky jsou zároveň zcela zřejmé důvody jejího vydání, jakož i sledovaný cíl, kterým bylo umožnit dotčeným subjektům, resp. veřejnosti, seznámit se s AZÚR a VVURÚ, za současného poučení ve smyslu § 37 odst. 4 a 6, o možnosti uplatnit (a v jakém rozsahu) případné vyjádření a připomínky. Z obsahu veřejné vyhlášky je tudíž podle Nejvyššího správního soudu nepochybné, že tato byla vydána striktně v režimu § 37 stavebního zákona, přičemž nelze přehlédnout, že právě odstavec 3 uvedeného ustanovení upravuje společné jednání o návrhu AZÚR a VVURÚ. Za daných okolností tedy Nejvyšší správní soud nepřisvědčil tvrzení stěžovatelů, jež se týkalo nejasnosti veřejné vyhlášky.

[72] Není též pravdou, že prostřednictvím veřejné vyhlášky vydané odpůrcem podle § 37 stavebního zákona nedošlo ke zveřejnění VVURÚ ve smyslu § 37 odst. 4 stavebního zákona. Veřejná vyhláška byla zveřejněna na úředních deskách Magistrátu hl. m. Prahy a jednotlivých městských částí. Jednoznačně přitom informovala, že návrh AZÚR včetně VVURÚ je vystaven k nahlédnutí na Magistrátu hl. m. Prahy a elektronicky na internetové 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 vyjádření k VVURÚ. To, že VVURÚ bylo skutečně zveřejněno společně s návrhem AZÚR, pak 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.

[73] Nejvyšší správní soud neshledal důvodným ani zcela obecné tvrzení stěžovatelů o nemožnosti vyjádřit se k námitkám osoby zúčastněné na řízení I). Z takto vágně formulované stížní námitky totiž nebylo vůbec jasné, čeho konkrétně se týká a jak se namítané pochybení dotýká práv stěžovatelů. Pro úplnost je však v této souvislosti možné zopakovat, že novelou č. 350/2012 Sb. byla stanovena povinnost zveřejnění návrhu AZÚR včetně vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a možnost veřejnosti uplatnit k němu připomínky (§ 37 odst. 4 stavebného zákona). Takto bylo veřejnosti i nyní umožněno se k připravované AZÚR vyjádřit, a to opakovaně, poprvé ve fázi pořízení návrhu (§ 37 odst. 4 stavebního zákona) a podruhé ve stádiu projednání návrhu (§ 39 odst. 2 stavebního zákona). Nutno podotknout, že po výše uvedené novele (č. 350/2012 Sb.) mohou být navíc námitky podle § 39 odst. 2 stavebního zákona podány ještě v dodatečné lhůtě 7 dnů od veřejného projednání návrhu, čímž byla zohledněna skutečnost, že nelze spravedlivě požadovat, aby dotčené orgány a oprávněné subjekty zformulovaly svou reakci na návrh včetně případných při veřejném projednání nově sdělených informací ještě v rámci jednání. Magistrát odpůrce poté vyhodnotil výsledky projednání návrhu, posoudil

uplatněná stanoviska dotčených orgánů, námitky a připomínky a stanovil, zda a jakým způsobem se návrh AZÚR upraví. Nutno podotknout, že při nepodstatné úpravě návrhu, jak tomu bylo v právě projednávaném případě, bylo možné pokračovat v procesu pořizování AZÚR. Zastupitelstvo odpůrce vydávající AZÚR následně o námitkách, v souladu se zákonem, rozhodlo, když rozhodnutí o námitkách včetně jeho zdůvodnění je součástí odůvodnění AZÚR. Dotčená právní úprava přitom za situace, kdy nedošlo k podstatné změně návrhu AZÚR, nestanovuje možnost veřejnosti vyjadřovat se dále k námitkám uplatněným ve smyslu § 39 odst. 2 stavebního zákona ostatními oprávněnými subjekty. Zřejmým smyslem uvedeného ustanovení stavebního zákona je totiž možnost přednést zcela konkrétním způsobem námitky vůči návrhu AZÚR jejímu pořizovateli, nikoliv však vést (dalekosáhlou či opakovanou) polemiku s námitkami (resp. názory) dalších vyjadřujících se subjektů, jak si pravděpodobně představují stěžovatelé. Právní názor stěžovatelů tak nejen že nemá oporu v dikci zákona, ale zejména se jeví nesmyslným, neboť by ve svém důsledku mohl znamenat paralyzaci procesu pořízení AZÚR, a to prostřednictvím řetězení různých vyjádření již bezprostředně nesouvisejících se samotným návrhem AZÚR.

c. Nesplnění požadavků ze Zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje hl. m. Prahy

1. c. 1. Obsah kasačních stížností

[74] Stěžovatelé dále tvrdili, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku plnění závazných požadavků ze Zprávy o uplatňování zásad, když podle jejich názoru podklady použité ve věci již nebyly v daném čase aktuální. Platnost prognózy provozu z roku 2006 městský soud nijak nedoložil. Z AZÚR ani z dokumentace VVURÚ nevyplývá, že by osoba zúčastněná na řízení I) potvrdila tuto prognózu k roku 2020 jako správnou nebo ji nahradila prognózou novou se stejným výsledkem. Stěžovatelé tudíž namítli, že u daného typu záměru nemělo být v roce 2013 vycházeno z údajů, které byly z roku 2006, přitom zjevně neaktuálních (nerealistický vývoj letového provozu na Letišti Ruzyně). Využitím podkladů z roku 2006 tak byla dle názoru stěžovatelů hrubě zkreslena potřebnost nové dráhy, neboť mohly být získány informace o skutečném stavu minimálně za rok 2012.

1. c. 2. Vyjádření odpůrce

[75] Odpůrce ve svém vyjádření uvedl, že původní návrhový bod byl založen pouze na argumentu, že použité podklady nejsou nové, protože jsou identické jako v případě přípravy první varianty ZÚR, kdežto zpráva o aktualizaci používá pojem nové podklady. Procesní obrana pak byla založena na tom, že se jedná o podklady nejnovější (novější nejsou), a splňují tedy požadavek ze Zprávy o uplatňování zásad. Stěžovatelé podle odpůrce v kasační stížnosti, ačkoliv tak nikdy dříve nečinili, posouvají argumentaci do roviny, že podklady jsou fakticky obsahově zastaralé.

[76] Podle odpůrce je takový postup procesně nemožný, protože v řízení o kasační stížnosti není možné uplatňovat argumenty, které stěžovatelé neuplatnili, ačkoliv tak učinit mohli v řízení před soudem prvého stupně. Jestliže byl návrhový bod pojat čistě formálně, tedy podklady nejsou formálně nové, není možné poté, co je tento argument

vypořádán, přijít s argumentem, že tedy nejsou materiálně aktuální. Kromě toho nebyl tento argument ničím doložen a jeho povaha má věcnou, a nikoliv právní povahu.

1. c. 3. Replika stěžovatelů

[77] Stěžovatelé následně v podané replice zdůraznili, že daný argument byl vznesen již v řízení před městským soudem. Tvrzení odpůrce, že stěžovatelé v kasační stížnosti posouvají argumentaci k fakticky obsahově zastaralým podkladům, ačkoliv tak nikdy dříve neučinili, není věcně správné. Stěžovatelé také nesouhlasili s tím, že tento argument není ničím doložen, když konzistentně od podaného návrhu tvrdí nesprávné a nedostatečné vstupy do posuzování.

1. c. 4. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[78] Nejvyšší správní soud na tomto místě konstatuje, že Zpráva o uplatňování zásad územního rozvoje hl. m. Prahy ze dne 4. 11. 2011 byla vydána ve smyslu § 42 odst. 1 stavebního zákona, jakož i na základě nových skutečností, když byly ZÚR, vydané Zastupitelstvem hl. m. Prahy formou opatření obecné povahy č. 8 dne 17. 12. 2009 usnesením ZHMP č. 32/59, dotčeny rozsudky Nejvyššího správního soudu, kterými byly některé části ZÚR zrušeny. Zpráva o uplatňování zásad územního rozvoje hl. m. Prahy tak byla vydána jako sdělení Zastupitelstvu hl. m. Prahy o uplatňování ZÚR z roku 2009 a jako podklad pro vypracování jejich aktualizace (AZÚR).

[79] V daném případě Nejvyšší správní soud k námitce stěžovatelů vyhodnotil, že z předmětné Zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje hl. m. Prahy bylo v rámci vypracování AZÚR vycházeno (resp. tato byla plně zohledněna). Požadavky a podmínky pro zpracování návrhu AZÚR, včetně požadavků na zpracování variant řešení a Vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území [tj. písmeno F) Zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje hl. m. Prahy] tedy v postupu pořízení byly dodrženy. Nutno doplnit, že pod písmenem F) Zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje hl. m. Prahy v části „*Opravy obecné*“ bylo uvedeno, jaké obecné opravy mají být v AZÚR provedeny. Konkrétně v bodě 7 odkazované části bylo stanoveno, že se jedná o „*vypracování nového posouzení VVURÚ pro ZÚR hl. m. Prahy*“. V souvislosti s tímto požadavkem Zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje hl. m. Prahy pak byly do dokumentace VVURÚ (z roku 2013) nepochybně zapracovány v daném čase relevantní údaje, když bylo mj. užito Územně analytických podkladů hl. m. Prahy, kraj Praha (Útvar rozvoje hl. m. Prahy), které byly aktualizovány v roce 2011.

[80] Co se týče tvrzení stěžovatelů, jež v řešeném kasačním bodě zjevně směřovalo do odůvodnění potřebnosti paralelní dráhy na Letišti Praha – Ruzyně, když tito namítli neaktuálnost prognózy leteckého provozu z roku 2006, Nejvyšší správní soud konstatuje, že v Příloze č. 1 – Akustická studie – VVURÚ, v níž byl letecký provoz Letiště Praha – Ruzyně obsáhle řešen, byl jako „Stávající stav“ uvažován rok 2011, přičemž byly jako podklad č. 28 užity *Výchozí údaje pro rok 2011. Data Letiště Praha, a. s., zaslaná dne 15. 3. 2012*. V rámci zmíněné Akustické studie bylo rovněž vycházeno z *Údajů o počtu obyvatel v základních sídelních jednotkách* z roku 2011 (Útvar rozvoje hl. m. Prahy). Nelze tak přisvědčit tvrzení stěžovatelů, že by v tomto ohledu byly použity údaje zjevně zastaralé, a

tedy, že by nebyly plněny závazné požadavky ze Zprávy o uplatňování zásad. Jestliže pak za definovaného „Stávajícího stavu“ (tj. rok 2011) zůstala prognóza leteckého provozu pro rok 2020 zásadně nezměněna, nelze v tomto shledávat jakékoliv pro věc podstatné zkreslení informací, když predikovaný letecký provoz vycházel z rozumně myslitelných úvah o počtu pohybů letadel (konkrétně jeho vývoje v čase) opřených o údaje Letiště Praha, a. s., jakož i mezinárodních organizací EUROCONTROL, ACI a IATA. V tomto kontextu je pak třeba zdůraznit, že Akustická studie v části týkající se samotné prognózy leteckého provozu pro rok 2020 využila již upraveného podkladu z roku 2009, tedy nikoliv původní prognózy o leteckém provozu z roku 2006.

[81] Nejvyšší správní soud současně přisvědčuje názoru městského soudu, že pojem „*nové podklady*“ [kapitola 4. Zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje hl. m. Prahy] nelze vykládat přepjatě formalisticky tak, že by v rámci procesu pořízení AZÚR nesměly být použity podklady již dříve vypracované, pokud údaje v nich obsažené zůstaly nadále v platnosti, resp. jsou v daném čase a místě (stále) reálně myslitelné, a tedy nebyly zásadním způsobem zpochybněny či dokonce vyvráceny. Podstatnou je zde skutečnost, že „staré podklady“, případně jisté konkrétní údaje v nich uvedené, nebyly překonány a zůstaly tak nadále nosnými. S ohledem na shora vylíčené okolnosti dané věci je tak možné uzavřít, že požadavky plynoucí ze Zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje hl. m. Prahy byly naplněny použitím podkladů, které byly v předmětné době aktuální, relevantní a dostupné.

d. Proces posuzování vlivů na životní prostředí - EIA

1. d. 1. Obsah kasační stížnosti

[82] Stěžovatelé namítli, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku vztahu napadeného OOP a posouzení vlivů na životní prostředí. Konkrétně zpochybnili skutečnost, že závěry procesu EIA (pro řešený záměr paralelní RWY 06R/24L, Letiště Praha - Ruzyně), které nebylo možné doposud samostatně přezkoumat (Ministerstvo životního prostředí jejich přezkum odmítlo), byly bez řádného zvážení a přezkoumání převzaty do výroku napadeného OOP, a tím i učiněny závaznými. Předmětná AZÚR tak podle stěžovatelů rezignovala na podstatné cíle a úkoly územního plánování.

[83] Stěžovatelé také uvedli, že VVURÚ již ve svých vstupech, zejména do Akustické studie, pouze přebralo nejen základní údaje, ale i zpochybněné závěry a doporučení z procesu EIA (tj. především celkový počet pohybů letadel za rok nebo rozložení pohybu na drahách). Ve VVURÚ přitom není žádný podklad, který by nezávisle na procesu EIA stanovil nebo potvrdil základní parametry letiště a ověřil opodstatněné výhrady k převzetí podkladů z dokumentace EIA. Stěžovatelé k tomu doplnili, že dostatečně přesvědčivě a na základě aktuálních údajů tvrdili věcnou nesprávnost a nereálnost vývoje provozu. Současně v daném kontextu upozornili i na to, že nepřiměřeně konkrétní podoba posuzovaného záměru prokazatelně pochází z dokumentace EIA, která byla pořizována na náklady podnikatelského subjektu, a tedy mimo působnost orgánů územního plánování.

[84] V tomto ohledu stěžovatelé zopakovali též námitku neaktuálnosti podkladů, přičemž opětovně zmínili prognózu nárůstu počtu pohybů letadel z roku 2006. Stěžovatelé uvedli, že odpůrce mohl získat informaci o skutečném stavu minimálně do roku 2012 a

základní podklad upravit nebo potvrdit strmějším nárůstem přepravy mezi roky 2012 – 2020, případně posunout časový horizont, to však neučinil. Stěžovatelé pak dle svých tvrzení doložili, že se odpůrce v rámci AZÚR vůbec nezabýval vývojem leteckého provozu ani obsazeností letadel, když podklady převzaté z roku 2006 z hlediska správnosti a věrohodnosti nehodnotil.

[85] Podstatou obrany stěžovatelů proti přebírání vymezení záměru a podmínek EIA byla též skutečnost, že jejich zahrnutím do výroku napadeného OOP se tyto stanou závaznými pro podřízenou územně plánovací dokumentaci.

1. d. 2. Vyjádření odpůrce

[86] Podle odpůrce byl v tomto kasačním bodu přeformulován původní návrhový bod. Namísto kritiky, že podklady EIA byly použity i jako podklady VVURÚ, což mělo dopad i na výrok OOP, současné znění přeformulovaného bodu staví na tom, že podklady EIA vstupují do výroku OOP. Z daného kasačního bodu pak není ani náznakem jasné, jaká část výroku napadeného OOP byla „převzata“, když je toto tvrzení zcela nekonkrétní a obecné. V obecné rovině přitom platí, že v rámci vyhotovení VVURÚ byly použity některé vstupní údaje známé z procesu EIA, nicméně tento proces nepřebíral a priori závěry EIA. Závěry VVURÚ byly vyhotoveny autonomně se zohledněním všech dostupných údajů.

1. d. 3. Replika stěžovatelů

[87] Stěžovatelé v replice setrvali na názoru týkajícím se nevhodnosti využití podkladů z dokumentace EIA v napadeném OOP, přičemž znovu zdůraznili jejich nesprávnost. Pro vyznačení oblasti SL/1 pak dle jejich tvrzení neexistuje v rámci OOP žádný jiný podklad.

1. d. 4. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[88] V souvislosti s touto kasační námitkou Nejvyšší správní soud předesílá, že se k obdobné právní otázce (tj. zda je možné v rámci VVURÚ použít jako vstupní data skutečnosti získané z jiných „příbuzných“ procesů, pokud bude následně provedeno jejich náležité vyhodnocení) vyjádřil již ve svém rozsudku ze dne 12. 5. 2016, č. j. 6 As 174/2015 – 72. V něm konstatoval, že *„[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 územně-plánovací 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." V návaznosti na výše citované závěry je pak třeba upozornit na rozsudek ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016 - 198, ve kterém Nejvyšší správní soud vyslovil, že *„[n]ižší 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.* (...) *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.*" Pro doplnění lze též poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2014, č. j. 8 Aos 2/2013 – 85, ve kterém bylo uvedeno, že *„je-li však stanovisko EIA (fakultativně) vydáno při pořizování „vyšší" územně plánovací dokumentace, tedy i ZÚR, nebylo by důvodné zcela odhlížet od jeho výsledků. I na této úrovni územního plánování může mít podpůrný význam.*"

[89] Z citované konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu je tudíž zřejmé, že ač stanoviska EIA vydávaná pro konkrétní záměry v řešeném území nejsou při pořizování AZÚR závazná, AZÚR musí z povahy věci reagovat na objektivní podobu území, a tedy brát v úvahu záměry, které byly již dříve předmětem určitých procesů. Nemůže tedy být bez dalšího vadou, pokud je při pořizování AZÚR a zpracování související dokumentace VVURÚ přihlédnuto k výsledkům již proběhnuvšího procesu EIA. Nejvyšší správní soud přitom neshledal, že by v dané věci byly závěry předmětného stanoviska EIA pouze převzaty do výroku napadeného OOP, a takto se staly závaznými, nadto bez řádného zvážení či přezkoumání. Tomuto tvrzení nesvědčí skutečnosti plynoucí z obsahu spisové dokumentace odpůrce, jak bude vyloženo níže.

[90] Nejvyšší správní soud k tomu předně uvádí, že Letiště Praha – Ruzyně lze označit za zcela jedinečný prvek v rámci systému územního plánování v České republice. Toto zvláštní postavení vyplývá z jeho zásadní role v systému letecké infrastruktury České republiky, jakož i středoevropského prostoru. V této souvislosti je nutné podotknout, že samotný rozvoj či vývoj dráhového systému letiště má své zákonitosti dané zejména technickými potřebami, provozními podmínkami, jakož i požadovanou kapacitou. Ostatně AZÚR v části Odůvodnění 5. 3. 1 Letiště Praha – Ruzyně obsáhlým způsobem ozřejmuje důvod přijatého řešení (tj. záměru), když mj. uvádí, že *„[d]vojice paralelních a provozně nezávislých drah s odbavovacím komplexem mezi nimi představuje moderní dlouhodobě sledované řešení dráhového systému letiště Praha – Ruzyně. Letiště založené na principu paralelních drah je velmi kompaktní, umožňuje optimální rozložení provozu,*

redukuje pojíždění, a tím snižuje spotřebu paliva i produkce emisí a hluku. Dráhy umístěné po obou stranách odbavovací plochy navíc významně redukují počet letadel křižujících aktivní dráhu a výrazně tak zvyšují bezpečnost leteckého provozu". Konstatován je zde též celý vývoj dráhového systému Letiště Praha – Ruzyně za dobu jeho existence, když se tento neubíral nahodilými cestami nebo impulzy, ale vždy byl vyvolán výhradně potřebami provozu letiště a letadel. Porovnávány jsou objemy cestujících odbavených v roce 2010 na čtyřech nejvýznamnějších letištích s mezinárodním statutem na území ČR, jsou zde také uvedena porovnání s některými zahraničními letišti, přičemž je podrobně pojednán právě význam zamýšlené paralelní dráhy. Obsahem dané části odůvodnění je pak i to, že *„[z]áměr výstavby nové paralelní RWY 06R/24L byl podrobně posuzován v rámci EIA, který byl ukončen souhlasným stanoviskem MŽP č. j. 68161/ENV/11 ze dne 26. října 2011 při splnění v něm uvedených podmínek. Z hlediska posuzování vlivu dopadů záměru na životní prostředí jde tedy o nejpodrobnější dokument, jak co do šíře, tak i hloubky zpracování. Vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území Zásad územního rozvoje hl. m. Prahy nemůže z titulu měřítka podrobnosti ZÚR dosáhnout takové podrobnosti a komplexnosti. Proto byly v případě letiště Praha - Ruzyně (Letiště Václava Havla Praha), které je specifickým prvkem z hlediska systému územního plánování v ČR, zohledněny do ZÚR hl. m. Prahy - aktualizace č. 1 vybrané odpovídající podrobnosti ZÚR závěry EIA a stanoveny požadavky pro následné rozhodování o změnách v území, odpovídající podrobnosti ZÚR odvozené ze souhlasného stanoviska MŽP.*" Takovýto postup se pak jeví zcela logickým a je třeba jej hodnotit jako plně souladný s výše citovanými judikaturními závěry Nejvyššího správního soudu, když nelze shledat nezákonnost v tom, že v rámci pořízení AZÚR, resp. VVURÚ, byly zohledněny (využity) i výstupy z již provedeného procesu EIA.

[91] Jestliže stěžovatelé v daném kasačním bodě konkrétně namítli, že VVURÚ ve svých vstupech, zejména do Akustické studie, přebralo základní údaje, závěry a doporučení z procesu EIA pro řešený záměr paralelní RWY 06R/24L, Letiště Praha - Ruzyně, když se jednalo především o počet pohybů letadel za rok nebo rozložení pohybu letadel na drahách, pak Nejvyšší správní soud uvádí, že VVURÚ bylo učiněno samostatně a nezávisle na EIA, z něhož byly užity pouze některé pro věc relevantní údaje, avšak v zachované míře obecnosti AZÚR a účelu VVURÚ. Co se týče stěžovateli přímo zmiňované Přílohy č. 1 Akustické studie VVURÚ, v níž byl letecký provoz Letiště Praha – Ruzyně obsáhle řešen, Nejvyšší správní soud opětovně zdůrazňuje, že v rámci jejího pořízení bylo mj. jako podkladů, nejúžeji souvisejících právě s předmětným záměrem, využito i *Výchozích údajů pro rok 2011. Data Letiště Praha, a. s., zaslaná dne 15. 3. 2012; Studie hluku pro výhledový letecký provoz na letišti Praha Ruzyně k roku 2020, s dvojicí paralelních drah RWY 06R/L 24R/L. Zpráva TECHSON č. T/Z-220/08; Akčního plánu letiště Praha Ruzyně, Správa Letiště Praha, s. p., 2008, Údajů o počtu obyvatel v základních sídelních jednotkách z roku 2011* (Útvar rozvoje hl. m. Prahy); jakož i *Územně analytických podkladů hl. m. Prahy 2010* (Útvar rozvoje hl. m. Prahy). Sama Akustická studie – VVURÚ v části 5. 4. Letecká doprava přitom výslovně uvádí, že *„[ú]daje o počtu pohybů na jednotlivých letištích a základní údaje o letištích – stávajícím i výhledovém provozu, letové tratě, využití dráhového systému, atd. byly poskytnuty provozovateli letišť na základě strukturovaného dotazníku, případně bylo využito již zpracovaných materiálů – podkladů. Snahou bylo všude tam, kde do doby zpracování dodali jednotliví provozovatelé letišť aktualizované údaje, podchytit a dopočítat stávající stav tak, aby odpovídal reálnému provozu. Další důležitá data pro výpočet – trajektorie letu apod. byla zjišťována z AIP jednotlivých letišť, či dle reálných podkladů např. od LKPR.*" Na základě

shora uvedených skutečností tedy nebylo možné přisvědčit uplatněné námitce stěžovatelů, neboť při pořizování AZÚR a zpracování související dokumentace VVURÚ bylo přihlédnuto nejen k výsledkům již proběhnuvšího procesu EIA, ale i k mnoha dalším pro daný případ rozhodným dokumentům, jejichž výstupy byly komplexně hodnoceny a následně (případně) promítnuty právě do procesu tvorby AZÚR, resp. VVURÚ.

[92] V tomto kontextu je třeba doplnit, že pokud bylo „historicky" pro určitou podobu záměru vydáno stanovisko EIA, jež bylo zohledněno (nikoliv však jako závazný podklad) při pořizování AZÚR, nelze bez dalšího dovodit, že totéž stanovisko EIA bude závazným podkladem pro povolení konkrétního záměru v budoucnu. V této souvislosti totiž nelze opomíjet, že proces EIA není neměnný a lze jej za splnění zákonem stanovených podmínek opakovat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2017, č.j. 5 As 49/2016-198).

[93] Pokud stěžovatelé i v této části namítli neaktuálnost prognózy nárůstu počtu pohybů letadel z roku 2006, Nejvyšší správní soud znovu poukazuje na již dříve vyslovený závěr, že jako podklad č. 28 Akustické studie VVURÚ byly využity *Výchozí údaje pro rok 2011. Data Letiště Praha, a. s., zaslaná dne 15. 3. 2012*, a tudíž nelze souhlasit s tvrzením stěžovatelů, že byly použity údaje zjevně zastaralé. Zdůraznit je přitom třeba fakt, že Akustická studie VVURÚ pracovala s již upravenou prognózou leteckého provozu pocházející z roku 2009, tedy nikoliv s prognózou původní z roku 2006. Zůstala-li však i upravená prognóza leteckého provozu pro rok 2020 zásadně nezměněna, zvláště v části týkající se cílové kapacity letiště, nelze v tomto shledávat jakékoliv pro věc podstatné zkreslení informací, či dokonce nezákonnost samotného OOP, když (aktualizovaný) predikovaný letecký provoz vycházel z rozumě myslitelných úvah o počtu pohybů letadel (konkrétně jeho vývoji v čase), opřených o údaje Letiště Praha, a. s., jakož i mezinárodních organizací EUROCONTROL, ACI a IATA.

[94] Nejvyšší správní soud považuje též za potřebné upozornit na skutečnost, že obecně vzato pojem prognóza vyjadřuje kvalifikovaně odvozenou výpověď o budoucnosti. V každém případě se však stále jedná o více či méně pravděpodobný odhad budoucích hodnot sledované veličiny, který je však již ze své podstaty v čase značně nestálý, neboť je zpravidla odvislý od mnoha proměnných, u nichž samotných přitom není jasné, zda nastanou.

2. Konkrétnost Politiky územního rozvoje

2. 1. Obsah kasační stížnosti

[95] V tomto bodě stěžovatelé namítli nesprávné posouzení otázky konkrétnosti a závaznosti Politiky územního rozvoje. Dle jejich názoru PÚR vymezuje *„napadené záměry"* natolik konkrétně, že již není možné hovořit o pouhém obecném vymezení záměru, a v důsledku toho PÚR není pro ZÚR závazná. Odpůrce tedy porušil zákon, když s ní jako se závaznou nakládal bez prověření potřebnosti, proveditelnosti, reálnosti a účelnosti. K tomu stěžovatelé poukázali na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009 – 75, a na usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/10, z nichž vyplývá, že PÚR nemůže být závazná v části, ve které by vykazovala míru

konkrétnosti nad zákonem stanovený rámec. Stěžovatelé k tomu dále uvedli, že základním důvodem pro tvrzenou potřebnost je počet pohybů letadel, který ale vyplývá z neaktualizované a již v roce 2011 zjevně zcela nesprávné prognózy z roku 2006. Městský soud též podle stěžovatelů nesprávně vyhodnotil, že rozšíření letiště bylo odůvodněno i koncepcemi, když usnesení vlády i Dopravní politika České republiky 2005 - 2013 předpokládaly rozšíření kapacity letišť (bez výslovného vyjádření k další dráze Letiště Praha - Ruzyně), ke kterému ovšem v posledních letech došlo, a tudíž byly úkoly obsažené v těchto dokumentech splněny. Koncepce letecké dopravy pro období 2015 - 2020 nebyla v době pořizování napadeného OOP i PÚR známa. Při přezkoumání OOP navíc soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného OOP (§ 101b odst. 3 s. ř. s.), a nemůže proto zohlednit dokumenty přijímané až po jeho schválení. Nelze přitom argumentovat ani PÚR, protože podstatou tohoto návrhového bodu je tvrzení stěžovatelů, že pořizovatel převzal konkrétně upravený záměr z PÚR bez prověření jeho potřebnosti a účelnosti. Zakotvení v PÚR tak podle stěžovatelů nemůže být důkazem pro potřebnost záměru. Zmínil-li v tomto ohledu městský soud i stanovisko EIA, pak k tomu stěžovatelé namítli, že stanovisko EIA může být důkazem proveditelnosti zcela konkrétně definovaného záměru z pohledu ochrany životního prostředí, není však důkazem o potřebnosti nebo účelnosti záměru. Stěžovatelé též uvedli, že odkaz na kapitolu 5. 3 odůvodnění napadeného OOP, konkrétně na popis historie letiště a odkaz na 4 obdobná zahraniční letiště, nemůže být prověřením potřebnosti, účelnosti, reálnosti a proveditelnosti.

[96] Stěžovatelé 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, 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.

[97] Stěžovatelé poté namítli, že se městský soud vůbec nevypořádal s jejich návrhovou námitkou 7. 9 o nepřiměřeném vymezení, a proto je napadený rozsudek v této části nepřezkoumatelný pro nedostatek odůvodnění.

2. 2. Vyjádření odpůrce

[98] Podle názoru odpůrce je přesvědčivý a věrohodný závěr městského soudu, že PÚR je obecná. Pokud PÚR stanovila určitý úkol, není tento sám o sobě přezkoumatelný, avšak je závazný. PÚR dle odpůrce neimplikuje podobu záměru, proto ji nelze přezkoumat, přezkoumatelnou je až nižší dokumentace. Odpůrce se tedy ujal (závazného) úkolu nějakého cíle dosáhnout, což učinil, přičemž zvolené řešení koncipoval a odůvodnil jako prvozáměr, včetně testu proporcionality, ve kterém posoudil dopady a přínosy. Pokud by byl záměr přezkoumáván na úrovni PÚR, tak by jeho úplná obecnost bez volby varianty vedla ke zcela obecnému přezkumu. Přezkum záměru se na úrovni ZÚR naopak vede v takové míře podrobnosti, jež skýtá vyšší standard ochrany práv stěžovatelů. Odkaz stěžovatelů na judikaturu ESLP poté poukazoval na přezkum volby varianty, pokud je prováděn vládou. PÚR ovšem konkrétní variantu nevybírá, ale pouze stanovuje obecný cíl.

[99] Vycházejí-li stěžovatelé z předpokladu, že záměr musí být podle judikatury přezkoumán alespoň jednou, pak je přezkoumán právě nyní, kdy je poprvé jako záměr formulován. Následně bude hodnocen též na úrovni územního plánu, na úrovni územního rozhodnutí a na úrovni stavebního povolení. Taková situace není s judikaturou ESLP nijak v rozporu. Námitka, že v tomto bodě městský soud nevypořádal namítanou nepřiměřenost, je podle odpůrce nepřípadná, neboť s ohledem na jiné vypořádání námitky nebyl test přiměřenosti toho, co se jinak netestuje, namístě.

2. 3. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[100] Stěžovatelé v dané námitce vyjádřili nesouhlas s posouzením otázky konkrétnosti a závaznosti PÚR městským soudem.

[101] Podle § 31 odst. 1, 2 a 4 stavebního zákona *(1) Politika územního rozvoje určuje ve stanoveném období požadavky na konkretizaci úkolů územního plánování v republikových, přeshraničních a mezinárodních souvislostech, zejména s ohledem na udržitelný rozvoj území, a určuje strategii a základní podmínky pro naplňování těchto úkolů. (2) Politika územního rozvoje s ohledem na možnosti území koordinuje tvorbu a aktualizaci zásad územního rozvoje, tvorbu koncepcí schvalovaných ministerstvy a jinými ústředními správními úřady a záměry na změny v území republikového významu a stanoví úkoly zajišťující tuto koordinaci. (...) (4) Politika územního rozvoje je závazná pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území.*

[102] Dle § 32 odst. 1 písm. d) stavebního zákona *politika územního rozvoje d) vymezuje plochy a koridory dopravní a technické infrastruktury mezinárodního a republikového významu nebo které svým významem přesahují území jednoho kraje.*

[103] Politika územního rozvoje České republiky 2008, z níž bylo v rámci pořízení AZÚR vycházeno, v bodě 131 uvádí:

„L1
Vymezení:
Nová paralelní vzletová a přistávací dráha (VPD), vzletové a přistávací prostory (VPP) letiště Praha - Ruzyně.

Důvody vymezení:
Zvýšení kapacity mezinárodního letiště.

Úkoly pro územní plánování:
a) Řešit dopady rozvoje letiště Praha-Ruzyně na územní rozvoj dotčených obcí (zejména hlukové zátěže).
b) Řešit napojení letiště na další druhy dopravy (přednostně kolejovou dopravou).“

[104] Nejvyšší správní soud pak na tomto místě upozorňuje na usnesení ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009 – 59, v němž se zdejší soud zabýval návrhem na zrušení části opatření obecné povahy - Politiky územního rozvoje České republiky 2008, schválené usnesením vlády ze dne 20. 7. 2009, č. 929, přičemž navrhovatelé v této věci brojili právě

proti části 5. Politiky územního rozvoje *Koridory a plochy dopravní infrastruktury*, bodu č. 131 – Letiště. V tomto usnesení přitom Nejvyšší správní soud nejprve obecně uvedl, že *„[p]ředmětem Politiky územního rozvoje není regulace určitého přesně vymezeného území, jak je tomu u územně plánovací dokumentace. Politika má vyjadřovat vývojové záměry státu v mezinárodním kontextu a vytvářet základ pro regionální politiku na úrovni státu, a to vše v potřebné míře obecnosti. Jde tedy o koncepční nástroj, který určuje strategii a základní podmínky pro naplňování úkolů územního plánování. Jejím účelem není stanovit pravidla vztahující se ke konkrétní situaci, ale stanovit obecné rámcové úkoly pro navazující územně plánovací činnost, zajistit koordinaci územně plánovací činnosti krajů a obcí, koordinaci odvětvových a meziodvětvových koncepcí, politik a strategií.“*

[105] Zvláště podstatným je přitom pro nyní řešený případ závěr, vyslovený ve shora citovaném usnesení, že *„[d]ikce samotného bodu 131 Politiky, jehož zrušení se navrhovatelé domáhají, tj.: „L1 Vymezení: Nová paralelní vzletová a přistávací dráha (VPD), vzletové a přistávací prostory (VPP) letiště Praha-Ruzyně. Důvody vymezení: Zvýšení kapacity mezinárodního letiště. Úkoly pro územní plánování: a) Řešit dopady rozvoje letiště Praha-Ruzyně na územní rozvoj dotčených obcí (zejména hlukové zátěže). b) Řešit napojení letiště na další druhy dopravy (přednostně kolejovou dopravou).“, však svědčí spíše o obecném shora naznačeném pojetí Politiky, nikoli o regulaci konkrétní činnosti na konkrétně vymezeném území.* (...) *Obsahem citované části Politiky je záměr vlády České republiky zvýšit kapacitu mezinárodního letiště Praha - Ruzyně, a to o novou paralelní vzletovou dráhu a vzletové a přistávací prostory. V návaznosti na takto stanovený záměr jsou současně určeny požadavky na konkretizaci úkolů územního plánování, a to mimo jiné řešit dopady rozvoje letiště na územní rozvoj dotčených obcí (zejména hlukové zátěže). Jinými slovy - Politika stejně jako její napadená část představuje předstupeň následné konkretizace jednotlivých úkolů územního plánování, jež svým obsahem vytyčuje strategické právně politické cíle, kterých má být dosaženo, resp. ke kterým je třeba směřovat. (...) Závaznost obecně formulovaných záměrů Politiky pro územně plánovací dokumentaci je nutno vyložit jako závaznost příslušných územních orgánů převzít do územně plánovací dokumentace vládou České republiky schválený koncepční záměr územního rozvoje na celostátní či mezinárodní úrovni, nikoli faktickou realizaci tohoto záměru. (...) Jak již bylo uvedeno, zařazení bodu 131 do Politiky vyjadřuje záměr vlády České republiky zvýšit kapacitu mezinárodního letiště Praha - Ruzyně, nicméně vyhodnocení dopadů tohoto záměru na územní rozvoj dotčených obcí bude úkolem dalších fází územního plánování. 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. (...) 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.* Uvedenému hodnocení poté přisvědčil i Ústavní soud v usnesení ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/10, když odmítl ústavní stížnost směřující proti citovanému usnesení.

[106] V právě projednávané věci Nejvyšší správní soud nemá jakéhokoliv důvodu se od takto učiněných závěrů odchylovat. Již z prostého znění bodu (131) v části *Koridory a plochy dopravní infrastruktury* PÚR je zřejmé, že jde o vyjádření v míře nepřekračující limity PÚR vymezené v § 31 stavebního zákona. PÚR neurčuje pravidla vztahující se ke konkrétní situaci, nelze např. odvodit konkrétní umístění (budoucí) infrastruktury, ani příklon k nějaké variantě. Jak ostatně už dříve uzavřel Ústavní soud v již odkazovaném usnesení ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/10: *„Ze skutečnosti, že určité stavby jsou umisťovány v plochách a koridorech vymezených v politice územního rozvoje, neplyne bez dalšího konkrétní předmět regulace.*

[107] Pokud tedy odpůrce odkazoval na PÚR ČR 2008 s tvrzením, že byla v souladu s ní navržena výstavba nové paralelní vzletové a přistávací dráhy, nelze z toho činit závěr, že PÚR extendovala ze svého zákonného vymezení ani že s ní odpůrce nakládal jako se zcela konkrétní. Odpůrce tímto svým postupem v rámci AZÚR nepřipsal PÚR žádný význam, který by jí nepříslušel. Konstatování souladu záměru navrženého v AZÚR s obsahem PÚR přitom není ničím jiným než projevem toho, že odpůrce jednal v souladu s § 31 odst. 4 stavebního zákona, dle kterého je PÚR závazná pro pořizování a vydávání ZÚR, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území. Postup odpůrce tedy Nejvyšší správní soud neshledal v této části nezákonným.

[108] Bylo-li citovaným usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009 – 59, dále vysloveno, že *„[ú]koly 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.“* (viz též usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/10), je tento požadavek na prověření logicky nutné vztáhnout k dalším fázím územního plánování, tedy k pořízení a vydání zásad územního rozvoje, územního plánu, regulačního plánu a při rozhodování v území. V kontextu dané věci je případné poukázat také na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 – 103, v němž bylo uvedeno, že *„[z]e závěrů Ústavního soudu ČR tedy vyplývá, že orgány vykonávající působnost na úseku územního plánování mohou dospět k závěru, že záměry vyjádřené v Politice jsou nereálné či neproveditelné, a nelze je realizovat, a dále, že v rámci územního plánování musí být záměry z PÚR konkretizovány a prověřovány s větší mírou konkrétnosti. Dále z uvedeného usnesení Ústavního soudu ČR vyplývá, že navazující územně plánovací dokumentace, kam patří i zásady územního rozvoje, má záměr uvedený v Politice konkretizovat.* (...) *Míra konkrétnosti* (zásad územního rozvoje) *vymezení ploch nadmístního významu a požadavků na jejich využití musí odpovídat tomu, aby bylo možno zvažovat varianty a alternativy využití těchto ploch nadmístního významu, vyhodnocovat jejich vliv na životní prostředí a v konečném důsledku pak posuzovat proporcionalitu zásahů do základních práv dotčených subjektů. Pořizovatel zásad územního rozvoje musí vyhodnotit splnění požadavku přiměřenosti zvoleného řešení ve vztahu k ochraně životního prostředí a k právům dotčených osob, což bez určité míry specifikace a konkrétnosti rozsahu řešení záměrů nadmístního charakteru není možné.“* Zdůraznit je přitom třeba konstatování Nejvyššího správního soudu, že *„[p]okud zásady územního rozvoje obsahují úkol rozšíření letiště, nepostačí pouze převzetí takto obecně formulovaného zadání z politiky územního rozvoje; ze zásad územního rozvoje již musí být patrno vymezení, jaké toto rozšíření má být, proč k tomuto rozšíření má dojít a s jakým cílem (§*

36 odst. 1 druhá věta stavebního zákona). V rámci zásad územního rozvoje také musí být vyjasněno, zda s ohledem na další zákonem stanovené zájmy není toto rozšíření nereálné či neproveditelné.“

[109] Nejvyšší správní soud, vycházeje z výše citovaného, dospěl k závěru, že napadené OOP v posuzované části obsahově odpovídá takto vyloženým zákonným (resp. judikaturním) podmínkám, a to v předepsané míře konkrétnosti. Co se týče záměru rozšíření Letiště Praha - Ruzyně, AZÚR se ve svém obsahu právě proveditelností a jeho reálností, rozsahem dotčených ploch, mírou zásahu do životního prostředí a práv dotčených subjektů, jakož i prověřením potřebnosti nepochybně zabývá. Nejvyšší správní soud tudíž neshledal opodstatněným obecně formulované tvrzení stěžovatelů, že odpůrce při pořizování AZÚR nadepsané aspekty záměru vůbec neprověřoval, když měl pouze odkázat na soulad s PÚR. K tomu Nejvyšší správní soud, v rovině obecnosti odpovídající dané kasační námitce, uvádí, že napadená AZÚR je dle jeho hodnocení vedena snahou odpůrce naplnit dikci bodu 131 PÚR, přičemž jako jednu z variant (reálnou a proveditelnou) vymezila novou paralelní vzletovou a přistávací dráhu (vzletové a přistávací prostory) při vědomí důvodů takového vymezení, a sice zvýšení kapacity a kvality leteckého provozu, jakož i bezpečnosti mezinárodního letiště (nejvýznamnějšího v České republice) a zpřísnění letových podmínek ve prospěch ochrany životního prostředí. Řešeny jsou rovněž dopady rozvoje Letiště Praha - Ruzyně na následné změny v území, a to zejména z hlediska hlukové zátěže. Odpůrce se v AZÚR zabýval i otázkou potřebnosti a účelnosti záměru, když dospěl k rozumě myslitelnému a odůvodněnému závěru o jejich naplnění. V této části odpůrce vycházel z dopravních potřeb a studií, které v procesu posouzení hodnotil. Zmínit je možné též ekonomické a turistické potřeby.

[110] Odpůrce tedy nastolil volbu mezi rozšířením a nerozšířením letiště (viz VVURÚ); posoudil tak blíže daný záměr PÚR, který rozvedl v rámci AZÚR z hlediska možných dopadů, a přitom neskrýval jeho potencionální negativní vliv. V tomto kontextu Nejvyšší správní soud v podrobnostech odkazuje na Odůvodnění AZÚR, konkrétně na část 5.3.1 Letiště Praha - Ruzyně, v níž se odpůrce nadepsanými kritérii komplexně a obsáhle zabýval. Pro ilustraci je v tomto ohledu možné citovat pasáž, ve které bylo konstatováno, že *„[d]vojice paralelních a provozně nezávislých drah s odbavovacím komplexem mezi nimi představuje moderní dlouhodobě sledované řešení dráhového systému letiště Praha - Ruzyně (Letiště Václava Havla Praha). Letiště založené na principu paralelních drah je velmi kompaktní, umožňuje optimální rozložení provozu, redukuje pojíždění, a tím snižuje spotřebu paliva i produkce emisí a hluku. Dráhy umístěné po obou stranách odbavovací plochy navíc významně redukují počet letadel křižujících aktivní dráhu a výrazně tak zvyšují bezpečnost leteckého provozu.“*

[111] Přisvědčit pak nebylo možné ani tvrzení stěžovatelů o nepřezkoumatelnosti dotčené části odůvodnění rozsudku městského soudu, když tento předmětnou (návrhovou) námitku srozumitelně a obsáhle vypořádal, a to způsobem odpovídajícím nyní provedenému posouzení zdejšího soudu.

[112] Nejvyšší správní soud nadto konstatuje, že odkaz na rozsudek ESLP ze dne 25. 9. 2014, ve věci *Karin Andersson a další proti Švédsku* nebyl příléhavý, neboť tento

případ se týkal rozhodnutí švédské vlády, kterým podle zákona o výstavbě železnic povolila záměr plánovaného 10 km dlouhého 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 poté bylo posouzení, zda nedošlo k porušení práva 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 zmíněného speciálního povolení švédské vlády má však zcela zjevně odlišnou podstatu, než je tomu u posouzení vztahu PÚR a závaznosti jejích úkolů pro hierarchicky nižší ÚPD, jak již bylo ostatně výše vyargumentováno (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016 - 198).

3. Invariantní návrh AZÚR, Nesprávné vymezení nulové varianty Letiště Praha, Nesprávné a nedostatečné vstupy do posuzování, Věcně nesprávné vyhodnocení vlivů, Nedostatečné vypořádání připomínek

3. 1. Obsah kasační stížnosti

[113] V této kasační námitce stěžovatelé napadli způsob, jakým se městský soud vypořádal s jejich výhradami k některým částem VVURÚ. Podstatou přitom byla skutečnost, že odpůrce i městský soud se nezabývali námitkami stěžovatelů o nedostatečném prokázání potřebnosti výstavby paralelní dráhy a neobjektivním posouzení vlivů. Stěžovatelé tvrdili, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku věcné správnosti vymezení „nulové varianty“ a vstupů do posuzování, což mělo vliv i na posouzení variantnosti návrhu a správnosti vyhodnocení vlivů. Městský soud měl též nesprávně určit, že varianty se mají posuzovat v maximálním možném stavu bez omezení nižší územně plánovací dokumentací, vyhlášeným ochranným hlukovým pásmem nebo smluvními vztahy, a konstatoval, že tyto požadavky „nulová varianta“ splňuje a že tedy byly porovnávány dvě srovnatelné varianty.

[114] K tomu stěžovatelé blíže uvedli, že *„[d]efinovaná nulová varianta v AZÚR nepředstavuje stav území bez napadeného OOP, protože pokud odpůrce v rámci AZÚR vymezuje u základní varianty oblast dotčenou provozem letiště (SL/1), musel by oblast dotčenou provozem letiště doplnit, projednat a schválit i pro nulovou variantu. Taková oblast není nejen ve VVURÚ pro srovnání uvedena, ale odpůrce ji ani není schopen u nulové varianty vyznačit vzhledem k neexistenci příslušných podkladů ve VVURÚ i dokumentaci EIA.* (...) *Městský soud neuplatnil stejná kritéria na obě varianty, protože není splněn předpoklad o maximálním možném provozu - základní varianta s paralelní dráhou je v AZÚR omezena podmínkami z posudku a stanoviska k dokumentaci EIA, v případě nulové varianty jsou ale dle názoru soudu odpůrcem oprávněně ignorována i platná územní rozhodnutí a podmínky leteckého provozu, které jsou definovány v Letecké informační příručce (AIP), jako je povětrnostní situace (směry větrů). U základní varianty se navíc zcela prokazatelně jedná o pouhý nesprávný zastaralý odhad provozu k roku 2020, který s maximální možnou kapacitou drah při zachování bezpečnosti nemá nic společného.“* Výrok ani odůvodnění napadeného OOP pro „aktivní variantu“ (tj. rozšíření letiště o další dráhu) žádné údaje o maximální kapacitě resp. maximálně možném stavu (počtu pohybů, počtu cestujících) neuvádějí, přičemž odborná Akustická studie v příloze VVURÚ v tomto směru obsahuje pojem Hlavní ukazatele leteckého provozu k roku 2020 „Základní varianta“. Omezující podmínky pro

následné rozhodování, na které městský soud odkazuje, se vztahují k tzv. charakteristickému dni pro „charakteristický letecký provoz pro uvažovaný rok 2020 s RWY 06R/24L“, který ale vymezuje pouze průměrný provoz během 6 měsíců. Regulováno je tedy pouze 6 měsíců provozu během charakteristického období od května do října, kdy je pro charakteristický letový den uvedeno 820 letových pohybů. Prostým vynásobením 820 pohybů během charakteristického letového dne počtem dnů v roce (365 dní) vychází 299 300 pohybů (oproti městským soudem tvrzeným maximálním 274 000 pohybů), a přitom jsou zcela nepochybně splněny všechny ve výroku uvedené omezující podmínky provozu.

[115] Stěžovatelé dále zmínili, že údaje o „kapacitě“ s paralelní dráhou byly v průběhu celého procesu projednávání opakovaně přejmenovávány a byly vždy omezeny na určitý časový horizont spojený s uvedením dráhy do provozu. V této souvislosti doplnili, že údaj o 274 000 pohybech letadel má svůj původ v dokumentaci EIA z roku 2006, přičemž výhledový stav byl přejmenován na cílový. Zřejmé je pak dle jejich názoru to, že se nejednalo o „maximální možný stav“ bez omezení nižší ÚPD a při současném splnění požadavků na bezpečnost provozu.

[116] Stěžovatelé také uvedli, že o maximální možný stav se nejednalo ani v případě „nulové varianty“. I přes podrobný popis metodiky modelování totiž nikde v napadeném OOP ani VVURÚ nebyl popsán způsob definování „nulové varianty“ jako varianty neomezené žádnými podmínkami (podrobnější ÚPD, existující ochranná pásma, smluvní vztahy). Bezdůvodné, věcně nesprávné a nekonzistentní se současným stavem bylo podle stěžovatelů u „nulové varianty“ i zvýšení nočního provozu na dráze RWY 12/30, která hlukově nejvíce zatěžuje centrum Prahy. Stěžovatelé se domnívají, že nebyl stanoven reálný maximální stav provozu při stávajícím uspořádání drah. Posuzován přitom měl být i zjevně se nabízející maximálně možný provoz při využití současné hlavní dráhy, tedy bez modelování věcně nereálných předpokladů provozu na dráze RWY 12/30 vedoucí nad centrálními oblastmi Prahy. Stěžovatelé tak tvrdí, že vymezení „nulové varianty“ nebylo provedeno objektivně, ale naopak účelově s cílem podpořit pozitivní hodnocení „aktivní varianty“.

[117] Nesprávně byla dle stěžovatelů posouzena i jejich argumentace týkající se obsazenosti letadel. Pokud totiž platí tvrzení obsažené v dokumentaci EIA, že jedna dráha má zhruba stejnou max. kapacitu jako dvě zkřížené, lze snadno dovodit, že již při obsazenosti 86 osob/let lze dosáhnout přepravy plánovaných 21,2 mil. osob i s jednou dráhou.

[118] Stěžovatelé poté opětovně namítli nesprávné posouzení otázky aktuálnosti a přesnosti dat, ze kterých napadené OOP a VVURÚ vychází. V rámci přípravy předmětného OOP a VVURÚ v letech 2012 - 2013 totiž dle jejich názoru nebylo nevyhnutelné či důvodné setrvávat na nereálných prognózách z roku 2006. Pro ilustraci stěžovatelé doplnili, že podle této prognózy mělo být v roce 2012 216 500 pohybů, skutečnost však byla 131 564 pohybů, přičemž VVURÚ bylo dokončeno až v říjnu 2013. Uplatněné podklady tak zkreslily potřebnost kapacit v čase a nevytvořily reálný a objektivní obraz vývoje na letišti.

[119] Městský soud měl též hodnotit „nulovou variantu“ jako jednu z možných variant rozšíření letiště, avšak zároveň i jako informaci o současném stavu území a jeho předpokládaném vývoji. Nesprávně přitom posoudil i právní otázku ohledně „nulové varianty“ v SEA (viz Změna územního plánu hl. m. Prahy Z 939), kde tato varianta není vůbec vymezena. Městský soud se také opomenul zabývat alespoň rámcově věcnou správností vypořádání připomínek. Úlohou soudního přezkumu opatření obecné povahy je přitom mj. posoudit, zda byly opatřeny dostatečné podklady, aby soud mohl řádně usuzovat o skutkových a právních otázkách, které pro své rozhodnutí potřebuje zodpovědět.

[120] Stěžovatelé následně doplnili, že existence aktuálnějších prognóz byla v dané věci doložena, když odkázali na *Prodloužení platnosti stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí* ze dne 27. 1. 2016, č. j. 50446/ENV/16. Tento dokument dle jejich tvrzení také dokládá, že se posuzovaná „maximální“ kapacita mění v závislosti na prognóze letecké dopravy. Nejedná se tak o maximální možnou kapacitu paralelních drah.

3. 2. Vyjádření odpůrce

[121] Podle odpůrce je otázka, jak posuzovat jednotlivé varianty, otázkou metodologickou, tedy věcnou, a nikoliv právní. Poté, co je (nebo není) přijato OOP, platí, že koridor či plocha, které jsou umístěny, jsou umístěny bez dalšího. Nižšími úrovněmi nebo jinými OOP mohou být pouze zpřesněny. Jejich podobu ovšem nelze předvídat, protože je otázkou procesů, na kterých participují mnohé subjekty. Volba metody založené na tom, že se posoudí dopad maximální bez možných budoucích omezení, je přitom dle odpůrce nejobjektivnější, protože posuzuje skutečně dopad toho, o čem se rozhoduje. Další omezení jsou možná, avšak nikoliv jistá. Odpůrce však tento metodologický problém nevnímá jako právní otázku. Stěžovatelé pouze opakují polemiku, kterou již vedli před městským soudem.

[122] Obdobně obtížně uchopitelné jsou podle odpůrce námitky proti určení vymezení varianty jako takové. Co se týče VVURÚ, jeho metodickým pravidlem je, že se aktivní varianta srovnává s pasivní, což je, jak správně konstatoval městský soud, stanovení pomocného referenčního rámce. Konkrétní metoda a popis vymezení jednotlivých variant jsou ve VVURÚ popsány a odůvodněny.

[123] Argument stěžovatelů, že shledal-li městský soud „nulovou variantu“ rovnocennou, jedná se tedy současně o variantu rozšíření, považuje odpůrce za demagogický. Stěžovatelé totiž nereflektují (nebo nechtějí reflektovat) rozdíl mezi rozšířením letiště a zvýšením provozu. Zvýšení provozu není závislé na rozšíření letiště a může být regulováno mnoha způsoby (veřejnoprávním i soukromoprávním), kdežto rozšíření nemusí nutně mít za následek zvýšení provozu, ale může mít za následek odlišnou zeměpisnou a časovou distribuci již existujícího provozu. V obecné rovině platí, že rozšířením letiště, které AZÚR předjímají, se neřeší otázka podoby budoucího provozu.

[124] Představa, že by se měla posoudit na jedné straně podoba současného provozu a případné důsledky rozšíření, je odrazem představy, že zásady regulují provoz (letiště, dopravy či něčeho jiného) jako celek. To však není pravda, když AZÚR řeší pouze

umístění koridoru, plochy, apod. Jedná se tak o jeden z mnoha faktorů, které mohou mít vliv na určitý rozvoj, ale nikoliv rozhodující faktor, a už vůbec ne nástroj regulace konečného provozu. Každá konceptualizace záměru tak dle odpůrce předkládá varianty, které se jeví jako více zatěžující, avšak to je prostým důsledkem skutečnosti, že se společnost rozvíjí, čímž samozřejmě stoupá i zátěž prostředí jako takového.

[125] Namítli-li stěžovatelé též nesprávné vypořádání připomínek, ani tento bod se podle odpůrce v zásadě neliší od diskuse nad obecností a přezkoumatelností. K tomu odpůrce dále uvedl, že právně neexistuje nic jako „věcně správné řešení" ZÚR, protože volba konkrétní varianty je věcí politické úvahy. Tuto politickou úvahu odpůrce uplatňuje i v režimu rozhodování o námitkách a připomínkách, kteréžto rozhodnutí odůvodňuje. Existuje samozřejmě rámec přípustnosti, který je dán zákonem, technickými možnostmi a předpisy, limity ochrany prostředí a souborem různých předmětů ochrany, které reprezentují dotčené orgány. Tento rámec krystalizuje v proceduře předvídané v § 37 a § 38 stavebního zákona. Je-li tento rámec stanoven, je možné se v něm volně pohybovat, a to v procesu projednání dle § 39 stavebního zákona. Postup vypořádání námitek a připomínek tak nemá povahu „věcné správnosti" z hlediska práva, ale úvahy z hlediska politické vhodnosti, přičemž tyto úvahy, pokud se pohybují v rámci zákona, věcně nepodléhají právnímu soudu. Soud tedy není oprávněn dané hodnocení podrobit testu věcné správnosti, ale je oprávněn naznat, zda důvody, které sám není oprávněn zpochybnit, byly vyjádřeny jasně, aby adresát vypořádání byl informován o politických a věcných důvodech, proč mu nebylo vyhověno. Požadovat po soudu ve správním soudnictví, aby zkoumal věcnou správnost vypořádání připomínek a námitek, tudíž není možné; možné je zkoumat pouze to, zda má vypořádání formální náležitosti. Stejně tak není dle názoru odpůrce možné podrobit právnímu soudu vypořádání ryze odborné námitky. Připomínka totiž nemusí mít podobu uplatnění věcného požadavku, ale může být odbornou polemikou s metodou, zjištěním či podkladovým materiálem, přičemž tato polemika zpravidla směřuje k nějakému věcnému, popř. politickému cíli. V rovině formálního přezkumu vypořádání připomínek městský soud dostál své povinnosti a přezkoumal, zda toto splňuje zákonné (resp. judikatorní) požadavky. K tomu odpůrce upozornil, že ani v tomto případě namítaná nezákonnost nebyla specifikována v tom ohledu, do jaké míry se dotýká konkrétních věcných práv stěžovatelů.

[126] Skutečnost, že se městský soud omezil pouze na právní rozměr sporu a přezkum všech mechanizmů státní správy, které mají tuto odbornost garantovat, tedy nelze podle odpůrce považovat za nezákonnost. V tomto kontextu odpůrce doplnil, že společné jednání, k němuž má přístup i veřejnost, slouží právě k odstranění sporných otázek odborného charakteru. Jak občané, tak městské části mohou vznášet připomínky, přičemž dotčené orgány jsou s nimi konfrontovány a procedura společného jednání a následné procedury by měly garantovat, že proces proběhl zákonně. V obecné rovině je pak samozřejmě možné, že procedura společného jednání bude zatížena vadou, když například bude ignorováno závazné stanovisko dotčeného orgánu, čímž by došlo k překročení rámce zákonnosti, to však stěžovatelé netvrdili. Odpůrce poté v tomto bodě uzavřel, že stěžovatelé sice říkají, že je „něco" nesprávně, nicméně tuto nesprávnost nekonkretizují v takové míře, aby bylo možné ji vůbec posoudit.

3. 3. Replika stěžovatelů

[127] V replice stěžovatelé uvedli, že napadené OOP pro „aktivní variantu“ jednoznačně a závazně reguluje celkový počet letů a počet denních letů v charakteristickém dni, a tím i celkový max. počet letů za půl roku, max. počet letů za 1 noc, rozložení provozu na drahách, zastavení provozu na letišti v době od – do určené přesně v minutách atd., což je dle jejich názoru regulace provozu. Jestliže pak odpůrce u „nulové varianty“ účelově navrhl konkrétní parametry provozu, které byly v naprostém rozporu s reálnými možnostmi a podmínkami území, jen aby mohl vyčíslit pozitivní přínos „aktivní varianty“ z hlediska počtu dotčených obyvatel, byli na to stěžovatelé nuceni upozornit.

[128] Stěžovatelé dále nepovažovali nikdy za sporné, že volba varianty je věcí politické vůle, a tedy ani nežádali přezkum politického rozhodnutí. Stěžovatelé zpochybňují věcnou správnost podkladů a hodnocení variant předkládaných zastupitelům, včetně obsahu vypořádání uplatněných připomínek. I politické rozhodnutí totiž musí být založeno na objektivních (věcně správných) podkladových informacích. Obdobné pak podle stěžovatelů platí i pro právo na vypořádání připomínek, neboť by bylo v rozporu se smyslem a účelem institutu připomínkování považovat jej pouze za právo na politicky řádné vypořádání.

3. 4. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení I)

[129] Osoba zúčastněná na řízení I) ve svém vyjádření uvedla, že stanovisko EIA z roku 2011 stanovuje maximální tzv. limitní hodnoty, kapacity a rozsah ve smyslu § 4 zákona EIA. Stanovisko musí takové hodnoty obsahovat, aby bylo možné v budoucnu právě posuzovat možné změny záměru a posoudit, zda tyto změny nenaplní § 4 odst. 1 písm. a) nebo b) zákona EIA, tj. zda by k těmto změnám nebylo nutné projít novým procesem EIA. U záměrů, jako je paralelní RWY 06R/24L, letiště Praha - Ruzyně, totiž může dojít k tomu, že omezená platnost vydaného stanoviska EIA vyprší.

[130] Stěžovatelé pak dle osoby zúčastněné na řízení I) citací z dokumentu *Prodloužení platnosti stanoviska EIA* zavádějícím způsobem vyložili, že údajně dochází ke změně „maximální“ kapacity. V daném dokumentu se však jednalo pouze o naprosto identickou citaci identifikace záměru ze samotného stanoviska EIA.

[131] Jestliže tedy stěžovatelé namítli, že se „maximální“ kapacita měnila v závislosti na prognóze vývoje letecké dopravy, proti tomuto tvrzení se osoba zúčastněná na řízení I) ohradila, přičemž uvedla, že kapacita záměru, na který bylo vydáno stanovisko EIA, byla stanovena s ohledem na více faktorů, jak je uvedeno na str. 1 stanoviska EIA. Tuto kapacitu je nutno považovat za kapacitu záměru v kontextu zákona EIA, kde tato kapacita určuje maximální možný rozsah zamýšleného záměru, na který bylo vydáno stanovisko EIA a který je v tomto maximálním možném rozsahu ještě únosný pro dané území. Hodnoty kapacity modifikovaného záměru, které jsou uvedeny v *Prodloužení platnosti stanoviska EIA*, nedosahují této uvedené kapacity záměru, resp. ji nepřekračují, a tudíž nebylo nutné absolvovat celý nový proces EIA.

3. 5. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[132] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že tento kasační bod v sobě obsahuje několik rovin námitek, v nichž stěžovatelé přecházejí od jednoho tématu k jinému. Tvrzení stěžovatelů jsou tak značně nekonzistentní, což velmi komplikuje soudní přezkum, jeho racionalitu a přehlednost.

[133] Nutno podotknout, že stěžovatelé opětovně opomněli spojit svoji argumentaci se specifikací, jak konkrétně mělo být namítanými nezákonnostmi zasaženo do jejich veřejných subjektivních práv. Jakkoliv se míra dotčení práv odráží v obecnosti AZÚR, nelze připustit, aby stěžovatelé zcela rezignovali na konkrétní tvrzení týkající se zasažení jejich právní sféry. Nejvyšší správní soud rozhodující v této věci si však je vědom její významnosti, a proto k přezkumu přistoupil tak, aby pokud možno zamezil dalšímu prostoru k pochybnostem. V žádném případě by však nemělo být zobecnitelným pravidlem, že nechají-li se různí stěžovatelé zastoupit jedním právním zástupcem, stává se jakýkoliv návrhový bod návrhu na zrušení OOP nebo jeho části přezkoumatelným, přestože navrhovatel netvrdí, natož aby prokázal, dotčení své právní sféry.

[134] Pokud se jedná o stěžovateli tvrzenou nesprávnost posouzení variantnosti návrhu a vyhodnocení vlivů, Nejvyšší správní soud úvodem konstatuje, že pojímaný výhledový stav rozvoje letiště Praha - Ruzyně v rámci AZÚR a VVURÚ byl činěn ve dvou variantách, a sice *„nulové variantě“*, představující stav území v případě naplnění ZÚR hl. m. Prahy vydaných usnesením Zastupitelstva hl. m. Prahy č. 32/59 ze dne 17. 12. 2009 formou OOP č. 8/2009 po zrušení některých pasáží textové a grafické části na základě rozsudků Nejvyššího správního soudu, a *„aktivní variantě“*, uvažující stav území v případě vydání a naplnění předmětné AZÚR (tj. s paralelní dráhou RWY 06R/24L, letiště Praha - Ruzyně).

[135] Stavební zákon přitom přímo neukládá povinnost zpracovat více variant záměru, když § 38 odst. 2 stavebního zákona pouze předpokládá možnost variantního řešení návrhu ZÚR či jednotlivých ploch a koridorů. V tomto kontextu je však třeba upozornit, že Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací činnosti již dříve vyslovil závěr, že *„... neplyne povinnost zpracovatele koncepce (zásad územního rozvoje) předložit k posouzení vlivů na životní prostředí variantní návrh koncepce (event. návrh koncepce obsahující variantní řešení jednotlivých ploch a koridorů). Povinnost zpracovat varianty návrhu koncepce (event. návrh koncepce řešící variantně jednotlivé plochy a koridory) a nechat posoudit jejich vliv na životní prostředí může být stanovena dotčeným orgánem na úseku posuzování vlivů na životní prostředí. (...) Požadavek na zpracování návrhu zásad územního rozvoje ve variantách, a to ať již ve formě vícero variantních ucelených návrhů, nebo ve formě jediného návrhu obsahujícího variantní řešení jednotlivých ploch a koridorů, může být součástí schváleného zadání zásad územního rozvoje rovněž z podnětu samotného pořizovatele.“* (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526, a ze dne 12. 5. 2016, č. j. 6 As 174/2015 - 72).

[136] V dané věci podalo Ministerstvo životního prostředí ke Zprávě o uplatňování ZÚR stanovisko, ve kterém požadovalo, aby bylo *„při novém vymezování ploch a koridorů v maximální možné míře prověřeno řešení ve variantách nebo alternativách a tyto varianty, nebo alternativy následně náležitě vyhodnoceny a porovnány, přičemž se mělo jednat o všechny dostupné varianty v AZÚR z hlediska jejich přípustnosti.“* Nejvyšší správní soud, vycházeje z výše uvedených judikaturních závěrů a okolností projednávané věci, nemá pochyb o tom,

že byla porovnávána „varianta nulová“ s „variantou aktivní“, které se v (konkrétním) případě výhledového stavu rozvoje letiště Praha - Ruzyně jevily jako varianty zcela případné, resp. reálně myslitelné. K tomu Nejvyšší správní soud dále odkazuje na rozsudek ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526, v němž vyslovil názor, že *„[p]ovinností pořizovatele zásad územního rozvoje* (resp. aktualizace) *je převzít do zadání a na jeho podkladě zpracovaného návrhu zásad dle § 37 odst. 1 stavebního zákona záměry obsažené v platné politice územního rozvoje, u nichž dosud nebyla prokázána jejich neproveditelnost*.“ PÚR, z níž bylo v rámci pořízení AZÚR vycházeno, přitom v souladu se zákonem, stanovila: *„L1 Vymezení: Nová paralelní vzletová a přistávací dráha (VPD), vzletové a přistávací prostory (VPP) letiště Praha - Ruzyně.“* Za této situace zároveň nelze odhlédnout od Odůvodnění AZÚR, části 5.3.1, v níž se uvádí, že *„[s]tudie společnosti AGA - Letiště, zpracovaná v roce 1996, jednoznačně prokázala, že varianta prodloužení stávající RWY 04/22 není z hlediska dlouhodobého rozvoje letiště Praha – Ruzyně (Letiště Václava Havla Praha), hlukových dopadů na okolí letiště i provozního využití variantou optimální, a proto bylo doporučeno připravovat dráhu paralelní RWY 06R/24L k dráze RWY 06/24.*“, jakož i od tvrzení odpůrce a osoby zúčastněné na řízení I), kteří souladně uvedli, že *„jako podklad pro zpracování ZÚR byla použita Studie varianty dráhového systému LKPR – porovnání, AGA – Letiště, s. r. o., 06/1996, z níž plyne objektivní závěr, že technicky připadá v úvahu rozšíření letiště pouze v navržené aktivní variantě*“, přičemž *„další prověřování možných variant by s sebou neslo neúčelně vynaložené náklady na prověření něčeho, co již bylo prověřeno.“* Ostatně sama AZÚR dále v Odůvodnění (5.3.1 Letiště Praha - Ruzyně), v části *Navržená paralelní RWY 06R/24L*, konstatuje, že *[d]oporučení sledovat nadále v rámci rozvoje letiště Praha - Ruzyně (Letiště Václava Havla Praha) dráhu RWY 06R/24L akceptovala Česká správa letišť, s. p., a následně i státní orgány, což vedlo k situaci, že od roku 1996 je příprava výstavby této dráhy preferována a příprava RWY 06R/24L probíhá. Paralelní dráha letiště Praha - Ruzyně (Letiště Václava Havla Praha) byla již v minulosti zapracována i ve starších územně plánovacích dokumentacích.*“ Pro zpracování AZÚR byly zároveň využity právě zmiňované dokumenty a dopravní studie, tj. *Letiště Praha/Ruzyně - Optimální poloha VPD 06R/24L, AGA-Letiště, s. r. o., 02/1996, Letiště Praha/Ruzyně - Budoucnost dráhového systému, AGA-Letiště, s. r. o., 03/1996, Studie varianty dráhového systému LKPR - porovnání, AGA-Letiště, s. r. o., 06/1996, Výhledová studie letiště Praha/Ruzyně, aktualizace, NIKODEM A PARTNER, spol. s. r. o., 05/2006, Dopravní prognóza 2008 Letiště Praha pro r. 2013, TSK h l. m. Prahy, 10/2008, Studie LKPR - návrh zkrácené RWY 06R/24L včetně navazujících TWY, RET S a ostatních provozních ploch, AGA - Letiště, s. r. o., 02/2009*. Postup odpůrce ve smyslu prověření variantnosti záměru tak byl dle názoru Nejvyššího správního soudu logický a odpovídá požadavkům, jež na zpracování AZÚR klade stavební zákon, jakož i shora odkazovaná judikatura. Vhodné je též připomenout, že se jedná o variantu plně souladnou s PÚR. Pro úplnost pak Nejvyšší správní soud v dané souvislosti poukazuje na rozsudek ze dne 2. 6. 2011, č. j. 2 Ao 3/2011 - 150, v němž, byť k územním plánům, avšak příléhavě i pro nyní řešený případ, vyhodnotil, že *„[v]olba konkrétní podoby využití určitého území nebude výsledkem ničeho jiného, než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu* (zde AZÚR)*, 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.“*

[137] Co se týče otázky vymezení „nulové varianty“, Nejvyšší správní soud již dříve v rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526, vyslovil závěr, že „*...dle bodu 2 přílohy stavebního zákona* (bod 3. v rozhodném znění) *je třeba ve vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na životní prostředí uvést údaje o současném stavu životního prostředí v řešeném území a jeho předpokládaném vývoji, pokud by nebyla uplatněna územně-plánovací dokumentace (totožná norma je pro ostatní koncepce obsažena v § 10b odst. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí). Stavební zákon ukládá, aby byly zhodnoceny nejen vlivy provedení koncepce, nýbrž též vlivy jejího neprovedení (tj. tzv. nulové varianty). Smyslem tohoto postupu je získat co nejobjektivnější podklad pro zhodnocení, jaké klady a zápory přinese koncepce oproti situaci, kdyby koncepce schválena nebyla.* V dané věci je přitom potřebné opětovně upozornit na to, že VVURÚ, konkrétně Příloha č. 1 - Akustická studie, obsahuje údaje o leteckém provozu pro „Stávající stav“ (tj. rok 2011, dle podkladu *Výchozí údaje pro rok 2011. Data Letiště Praha, a. s., zaslaná dne 15. 3. 2012*), jakož i pro výhledově uvažovanou „nulovou variantu“ a „aktivní variantu“.

[138] Nejvyšší správní soud pak v kontextu shora citovaného rozsudku přisvědčuje názoru městského soudu, že při vymezení uvažované „nulové varianty“ nelze vycházet z jiných omezení (tj. nižší územně-plánovací dokumentace) než těch, která jsou stanovena v dosud platných ZÚR (před posuzovanou aktualizací), neboť následné poměření s „aktivní variantou“ by zcela logicky nemohlo být srovnatelné. Jestliže je totiž smyslem uvedeného postupu získat co nejobjektivnější podklad pro zhodnocení obou posuzovaných výhledových variant, tyto se musí nacházet v sobě odpovídajícím režimu. Různá omezení, podmínky či kompenzační opatření by tedy do jejich „srovnatelnosti“ neměly vstupovat na samém počátku rozhodování o tom, která z variant je vhodnější. A to i přes skutečnost, že rovněž u „aktivní varianty“ lze pro její naplnění předpokládat (budoucí) změny v oblasti nižší územně-plánovací dokumentace.

[139] Vzhledem k prognóze vývoje provozních výkonů letiště Praha - Ruzyně (ke stanovené cílové kapacitě letiště na období do roku 2020), jakož i dosavadnímu reálnému stavu leteckého provozu, též nelze odhlédnout od skutečnosti, že při nevybudování paralelního dráhového systému („aktivní varianta“) bude postupem času přistoupeno (resp. bude stupňován tlak) k co největšímu (až maximálnímu) využití stávajícího dráhového systému letiště („nulová varianta“). Je přitom zcela rozumné uvážit, že dosud platná stanoviska či rozhodnutí budou za takové situace příslušnými dotčenými orgány a dalšími institucemi určitým způsobem měněna. Velmi pravděpodobně také vyvstanou okolnosti, které mohou jejich rozhodování v tomto směru ovlivňovat; typicky je možné uvést technologický pokrok [např. nová letadla, která budou v důsledku inovace tišší a ekologičtější, přičemž tímto bude umožněn vyšší počet jejich pohybů při splnění přísných hygienických podmínek apod.].

[140] „Nulová varianta“ tedy byla jasným způsobem definována jako varianta výhledová (pro rok 2020) s maximálním využitím současného dráhového systému, jak zmiňuje VVURÚ v části týkající se letecké dopravy (viz str. 145). Současně bylo v Příloze č. 1 VVURÚ – Akustické studii, části 5.4.1., uvedeno, že *„[s]távající dráhový systém není schopen pokrýt budoucí poptávku po letecké dopravě v Praze, resp. v České republice tak, jak je predikována Letištěm Praha, mezinárodními organizacemi EUROCONTROL, IATA, či Evropskou Komisí.* (...) *Ani maximální využití stávajícího dráhového systému Letiště Praha –*

pokračování

Ruzyně však neumožňuje úplné pokrytí přepokládané poptávky po létání do a z České republiky. Provedené analýzy prokazují, že v takovém případě by bylo možné na dráhovém systému uskutečnit maximálně 247 000 pohybů.“ Nutno upozornit také na tvrzení v části 7.1.4. Akustické studie: „*Výstavbou dalších pojezdových drah na stávající infrastruktuře LKPR* (tj. Letiště Praha – Ruzyně) *pro rychlé opuštění dráhy je možné tuto kapacitu zvednout již jen na 48 pohybů/hodinu. To je však nepřekročitelné maximum, které bylo potvrzeno nejen odborníky letiště a řízení letového provozu, ale i nezávislou studií Evropské organizace pro bezpečnost letového provozu EUROCONTROL. Tímto krokem je však již další rozvoj mezinárodní přepravy na Letišti Praha – Ruzyně, při zachování stávajícího dráhového systému, zastaven.* (...) *Maximální kapacita stávajícího dráhového systému je 247 tis. pohybů/rok.*“ V odůvodnění AZÚR přitom bylo konstatováno, že „*[j]estliže by se nepodařilo záměr nové RWY 06R/24L zrealizovat, nelze zcela vyloučit, že budou hledány způsoby, jak všemi prostředky v souladu s legislativou využít na maximum současný dráhový systém letiště. (Připomínáme, že PÚR ČR 2008 sleduje zvýšení kapacity letiště.) Zejména při nárůstu poptávky po letecké dopravě nelze vyloučit riziko zvýšeného tlaku na změnu rozsahu stávajícího ochranného hlukového pásma (dále OHP) v souladu s hlukovou studií na maximální využití dráhového systému tvořeného hlavní RWY 06L/24R a vedlejší RWY 12/30 (dříve RWY 13/31). OHP je zřízeno vydáním opatření obecné povahy v souladu s § 31 zákona č. 258/2000 Sb. Úřadem pro civilní letectví v dohodě s krajskou hygienickou stanicí. Nelze proto zcela vyloučit, že by mohlo dojít k návrhu nového OHP v souladu s hlukovými mapami předpokládaného denního a nočního provozu při navrženém maximálním využití stávajícího dráhového systému v rozsahu limitní izofony. Současně by muselo Letiště Praha, a.s. jako provozovatel letiště Praha - Ruzyně (Letiště Václava Havla Praha) navrhnout na území OHP provedení protihlukových opatření u chráněných staveb tak, aby nebyl překročen hygienický limit hluku z leteckého provozu pro vnitřní chráněný prostor. Lze očekávat zejména ze strany provozovatele letiště - v souladu se snahou naplnit PÚR ČR 2008 sledující zvýšení kapacity letiště Praha-Ruzyně (Letiště Václava Havla Praha) - i další kroky, které by umožnily maximální kapacitu současného dráhového systému využít. K nim lze zahrnout např. zrušení pravidla o nevyužívání vedlejší dráhy RWY 12/30 (dříve RWY 13/31) za standardní provozní situace, změna distribuce letů v noční době, zrušení opatření k zavedení optimálních příletových a odletových tratí, zrušení opatření k zavedení optimálních příletových a odletových postupů, změna AIP ČR, část AD 2.21 (Postupy pro omezení hluku), vyjednání jiných podmínek v dohodách a smlouvách s okolními obcemi.*

Posuzovaná nulová varianta VVURÚ byla stanovena jako srovnávací k aktivní variantě. Nulová varianta představuje stav území v případě naplnění ZÚR hl. m. Prahy vydaným 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 ČR. Jedná se o standardní posouzení v procesu EIA/SEA, kdy se porovnává aktivní varianta s variantou nulovou – tedy variantou, která vychází z platného právního stavu ÚPD a zároveň připouští možnost (kterou nelze zcela vyloučit), že by k jejímu naplnění mohlo za určitých předpokladů dojít bez naplnění nově vymezovaných ploch a koridorů. (...) *Na posuzování stavu, kdy vlivem nárůstu leteckého provozu na stávajícím dráhovém systému RWY by bylo třeba projednat (upravit) podmínky pro letecký provoz, není nic nelegitimního, je posuzován stav, co by tato situace znamenala, kdyby zvýšený letecký provoz byl umožněn (je tedy posuzován rizikový stav). Lze předpokládat, že pokud by posuzován*

nebyl, mohla by tato skutečnost vyvolat otázky, zda při posuzování byly zohledněny všechny rizikové faktory související s potenciálním nárůstem leteckého provozu.“

[141] Obě varianty tak byly v rámci VVURÚ (resp. AZÚR) nepochybně hodnoceny v sobě odpovídajícím režimu, aby předmětná dokumentace představovala co nejobjektivnější výstup o jejich srovnání. Jestliže totiž existuje reálně myslitelná a dostatečně podložená prognóza leteckého provozu na Letišti Praha – Ruzyně, odhadující jistou předpokládanou hodnotu poptávky po létání z a do České republiky, je naprosto logické posoudit, zda stávající dráhový systém bude schopen těmto požadavkům dostát, popř. stanovit jeho kapacitní limit, přičemž je zároveň nutné proti tomuto výsledku postavit variantu rozšíření letiště o novou paralelní dráhu. Podstatnou je pak v rámci uvedeného postupu také skutečnost, že *„důležitá data pro výpočet - trajektorií letů apod. byla zjišťována z AIP, či dle reálných podkladů od LKPR“*. Posuzované varianty budoucího leteckého provozu Letiště Praha - Ruzyně, resp. jejich konkrétní ukazatele, tedy vycházely z objektivních a komplexních informací (např. i o „pravidlech“ samotného leteckého provozu).

[142] Stěžovatelé v této souvislosti dále namítli nezákonnost rozsudku městského soudu z důvodu, že tento ve svém odůvodnění uvedl, že *„[o]bě varianty byly právem posuzovány v maximálním možném (reálném) stavu (bez omezení nižší ÚPD)“*, přičemž podle jejich názoru není pro „aktivní variantu“ v OOP obsažen žádný údaj o „maximální kapacitě“.

[143] K tomu Nejvyšší správní soud nejprve znovu upozorňuje, že v případě „nulové varianty“ se jedná o variantu výhledovou s maximálním využitím současného dráhového systému, jak ostatně bylo již výše odůvodněno. Co se týče „aktivní varianty“, tato je uvažována s realizací nové paralelní dráhy RWY 06R/24L, což plně odpovídá požadavku plynoucímu z PÚR. VVURÚ přitom v části 5.4.1 Akustické studie výslovně uvádí: *„Výhledově se po realizaci paralelní dráhy počítá s maximálně využívanou kapacitou dráhového systému 274 tis. pohybů letadel za rok.“* Tento údaj je tedy zahrnut též do tabulky „Hlavní ukazatele leteckého provozu k roku 2020 – Základní varianta“. Ať už je však hodnota 274 000 pohybů letadel za rok v případě „aktivní varianty“ nazývána v rámci VVURÚ či podkladové dokumentace jakkoliv, tj. „maximální“ nebo „cílová“ kapacita, podstatné ve věci je, že se jedná o údaj jednoznačně definovaný a po celou dobu pořizování AZÚR neměnný, vycházející z limitů („maxima“) předmětného záměru (vztažených k roku 2020), a to v souvislosti s únosným zatížením prostředí, za současného respektování platných bezpečnostních standardů a doporučení pro leteckou dopravu, jakož i z prognózy Letiště Praha – Ruzyně o leteckém provozu. Podstatnými jsou v tomto ohledu též závěry plynoucí ze stanoviska Ministerstva životního prostředí k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí ze dne 26. 10. 2011, č. j. 68161/ENV/11, v němž bylo uvedeno: *„Celkový počet pohybů letadel za rok: 274 000.* (...) *Výše uvedené kapacity se v rámci procesu posuzování vlivů na životní prostředí považují za maximální.“*. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že ve shora citovaném tvrzení městského soudu nelze shledat nezákonnost napadeného rozsudku.

[144] Stále přitom zůstává zcela zásadní a pro danou stížní námitku rozhodné to, že porovnáním obou jasně vymezených variant byl řádně naplněn požadavek a smysl stavebního zákona, aby byly zhodnoceny nejen vlivy provedení koncepce, nýbrž též vlivy

jejího neprovedení. Tímto postupem tedy byl získán objektivní podklad pro zhodnocení, jaké klady a zápory koncepce přinese oproti situaci, kdyby tato schválena nebyla (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526). Případným je na tomto místě i odkaz na závěr Nejvyššího správního soudu uvedený v rozsudku ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016 – 198: „*…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.*“

[145] Nejvyšší správní soud se poté zabýval i dalšími tvrzeními stěžovatelů v kontextu řešené právní otázky. V tomto ohledu vyhodnotil jako nepřípadně zjednodušující a mylný výpočet stěžovatelů týkající se (zřejmě) maximální možné kapacity „aktivní varianty“, když stěžovatelé prostým způsobem vynásobili 820 pohybů v charakteristickém letovém dni (v roce dosažení cílové kapacity) 365 dny jednoho roku. Zde je však třeba si nejdříve uvědomit, že charakteristický letový den byl v rámci VVURÚ (Akustické studie) stanoven, jako *„průměrné provozní podmínky na letišti odvozené pro posouzení dlouhodobého hluku“*. Charakteristickým letovým dnem se zde rozumí průměrný letový den s určitým počtem pohybů (tj. vzletů a přistání) všech letadel v průběhu jednoho dne, odvozeným jako průměrná hodnota z celkového počtu pohybů za šest po sobě následujících měsíců v letním období (květen až říjen) ve všech provozních směrech vzletových a přistávacích drah. Samotná dikce této definice tak svědčí závěru, že výpočet předestřený stěžovateli, tj. prosté vynásobení určitých hodnot, aniž by bylo přihlédnuto k tomu, co daný údaj konkrétně znamená, k měsícům, jichž se týká, a dalším souvztažnostem, je zjevně nesprávný a rozhodně nic nevypovídá o maximální možné kapacitě „aktivní varianty“.

[146] Stěžovatelé v daném kontextu rovněž nepřiléhavě poukazují na podmínku pro budoucí rozhodování o změnách v území obsaženou ve výroku AZÚR, která stanovuje: *„maximálně možný počet pohybů letadel v charakteristickém letovém dni (za 24 hodin) pro celé letiště Praha-Ruzyně (Letiště Václava Havla Praha) po zprovoznění nové paralelní RWY 06R/24L: 820 pohybů letadel, z toho v denní době (06.00 - 22.00) 780 pohybů letadel, v noční době (22.00 - 6.00) 40 pohybů letadel.*“ Toto výhledové omezení totiž představuje možnou limitaci leteckého provozu na Letišti Praha – Ruzyně, a to právě pro časový úsek v průběhu dne, v němž letiště typicky dosahuje (a je mu to současně i umožněno) největšího počtu pohybů letadel. Tato podmínka tak ve svém důsledku bude působit právě ve prospěch stěžovatelů, avšak sama o sobě nic nevypovídá o maximálně možné kapacitě rozšířeného dráhového systému. Nadto je třeba podotknout, že ve světle shora uvedených závěrů Nejvyššího správního soudu se jedná o argumentaci v rámci řešené právní otázky irelevantní.

[147] Nesouhlasili-li stěžovatelé v rámci vymezení „nulové varianty“ ani s údaji o podstatném zvýšení provozu na dráze RWY 12/30, Nejvyšší správní soud k tomu rekapituluje, že tato výhledová varianta byla stanovena s maximálním využitím současného

dráhového systému (z důvodů již výše popsaných). Posuzována tedy byla budoucí situace bez stávajících omezení nižšími nástroji územního plánování. Uvažované navýšení provozu na dráze RWY 12/30 přitom bylo podle názoru Nejvyššího správního soudu komplexně a racionálně odůvodněno, když se v Odůvodnění AZÚR (části 5.3.1) výslovně uvádí, že *„[n]ová paralelní RWY 06R/24L na letišti Praha - Ruzyně (Letišti Václava Havla Praha) umožní snížit využívání stávající dráhy RWY 12/30 (dříve RWY 13/31), která směřuje do hustě osídlených částí města s kapacitní sídlištní zástavbou. I při některých meteorologických podmínkách, které v současnosti znamenají povinnost převést provoz na RWY 12/30 (dříve RWY 13/31), bude při existenci nové paralelní dráhy pokračovat provoz na těchto paralelních drahách. Realizace paralelní dráhy umožní snížení ekologické zátěže velké části hlavního města díky řádovému omezení provozu na dráze RWY 12/30 (dříve RWY 13/31). V obdobném poměru se sníží i počet obyvatel hlavního města zasažených nadměrným nebo obtěžujícím hlukem z leteckého provozu. Bez realizace paralelního dráhového systému budou při nárůstu leteckého provozu více zatěžovány jak prostory pro přiblížení na RWY 12/30 (dříve RWY 13/31), tak i další oblasti Prahy a Středočeského kraje. To bude způsobeno (při nárůstu leteckého provozu) nutností řešit situace, které jsou při takovém způsobu provozu obvyklé - bude docházet k nucenému vyčkávání letadel ve vzduchu, nezanedbatelné nebude ani vyčkávání letadel před vzletem, stejně jako je tomu na letištích s přehuštěným provozem. Takové situace by vedly ke zhoršení ekologické situace v Praze i ve Středočeském kraji. Zvýšení počtu letů na RWY 12/30 (dříve RWY 13/31) v obou provozních směrech by znamenalo vyšší hlukové zatížení území Prahy 6 (zejména oblasti Ruzyně, Bílá Hora, Fialka), Prahy 17 (zejména Řepy), Prahy 5 (oblasti Motol, Stodůlky, Butovice) s vysokou koncentrací osídlení. Navyšování provozu při současném uspořádání drah by vedlo ke snížení úrovně provozní bezpečnosti, protože vyžaduje současný provoz obou křižujících se drah. To zvyšuje nároky na organizaci provozu a tím i možnost vzniku chyby lidského činitele (Human Factor). Zároveň tato situace by omezila i možnosti postupů pro omezení hluku z leteckého provozu v rámci organizace provozu, protože předpokládá maximální využití vzdušného prostoru. Pravidla létání stanovená mezinárodními a národními předpisy a standardy omezují provozní postupy pro provádění příletů a odletů pouze s ohledem na bezpečné provedení letů. Environmentální požadavky nemohou být nadřazeny požadavkům provozní bezpečnosti. Z uvedeného důvodu paralelní dráhový systém, který bude kapacitnější a z hlediska leteckého provozu i bezpečnější, vytváří spolu s omezeným využíváním RWY 12/30 (dříve RWY 13/31) příznivější podmínky k řešení environmentálních požadavků (jejichž zajištění ve svém důsledku snižuje kapacitu letiště) i při zvýšených nárocích na letecký provoz vůči současnému stavu.“* Souladné tvrzení je obsaženo i v dokumentaci VVURÚ. Takto tedy byl dle názoru Nejvyššího správního soudu zcela srozumitelným způsobem vyjasněn důvod zvýšeného využití dráhy RWY 12/30 (dříve RWY 13/31). „Nulová varianta“ totiž logicky vyžaduje současný provoz obou křižujících se drah, když pouze takovýto způsob distribuce leteckého provozu umožní uskutečnit 247 000 pohybů letadel. Poukázat je v tomto ohledu vhodné i na část Odůvodnění AZÚR, ve které se uvádí, že *„[p]okud kterékoliv letiště dosáhne provozu 150 - 180 tisíc pohybů letadel za rok na jedné či dvou provozně závislých (neparalelních) drahách, musí řešit kapacitní problémy spojené s leteckým provozem. Letiště Praha - Ruzyně (Letiště Václava Havla Praha) se v této situaci nachází.“*

[148] Pokud stěžovatelé zmínili, že nebyl posuzován *„zjevně se nabízející maximálně možný provoz při využití současné hlavní dráhy“*, Nejvyšší správní soud odkazuje na konstatování obsažené ve VVURÚ – Akustické studii, části 5.4.1., že *„[v]yužitelná kapacita*

jedné špičkově vybavené dráhy na Letišti Praha - Ruzyně (letiště Václava Havla Praha) se pohybuje kolem 185 tisíc pohybů“. Bližší prověřování této „varianty“ se tak (s přihlédnutím ke všem již uvedeným skutečnostem) zjevně jevilo jako nadbytečné a neúčelné, neboť by mimo jiné najisto nemohlo naplnit požadavek předepsaný PÚR.

[149] Stejně tak Nejvyšší správní soud v daném kontextu neshledal důvodným tvrzení stěžovatelů týkající se obsazenosti letadel. Pro posouzení výhledových variant, konkrétně s vazbou na kapacity dráhového systému, je totiž počet přepravovaných cestujících „na palubě“ letadel v zásadě nerozhodný, když stěžejním parametrem je v tomto ohledu zcela logicky právě počet pohybů letadel samotných (přímo „zatěžujících“ dráhový systém). K tomu lze doplnit, že obsazenost letadel je prvkem proměnlivým, odvislým zejména od podnikatelské strategie jednotlivých (soukromých) subjektů působících v letecké dopravě, které mohou mít, ať už z jakýchkoliv důvodů, zájem o určitý počet leteckých spojů na daném letišti, a to třeba i přes jejich nižší obsazenost. Typicky se tak může jednat o nabídku co nejvíce přímých leteckých spojení do co největšího počtu destinací. Nahlížet na prvek obsazenosti letadel, resp. možného budoucího naplnění cílového množství přepravených osob, izolovaně (tj. bez ohledu na další relevantní okolnosti posuzovaného případu) je tudíž pro věc nepřiléhavě zjednodušující.

[150] Co se týče znovu namítnuté neaktuálnosti a nepřesnosti dat, ze kterých napadené OOP (resp. VVURÚ) vychází, Nejvyšší správní soud opětovně uvádí, že údaje o počtu pohybů letadel a prognóza výkonů letiště odpovídají době zpracování předmětné dokumentace. V případě Akustické studie – VVURÚ byly využity *Výchozí údaje pro rok 2011. Data Letiště Praha, a. s., zaslaná dne 15. 3. 2012,* a prognóza leteckého provozu pocházející z roku 2009, která však ani při znalosti leteckého provozu v roce 2011 nebyla zásadně změněna, když predikovaný celkový počet pohybů letadel pro rok 2020 zůstal zachován. Tyto údaje pak nebyly v dané věci shledány zjevně zastaralými, nepodloženými či neobjektivními, jak již Nejvyšší správní soud dříve konstatoval. V této souvislosti Nejvyšší správní soud též dodává, že data týkající se letecké dopravy mohou být v čase značně proměnlivá (např. snížený výkon letecké dopravy v době hospodářské krize, naproti tomu jeho značné zvýšení v době hospodářského růstu), a tudíž v každý další moment, čistě teoreticky, přichází v úvahu další a další možné „upřesnění“ údajů. S ohledem na délku procesu zpracování AZÚR (resp. VVURÚ) je však logicky nutné v určitý čas podkladová data fixovat, což představuje jasný podklad pro zpracování předmětných dokumentů. Nejvyšší správní soud zároveň poukazuje na svůj dřívější názor vyslovený ve vztahu k prognóze leteckého provozu na Letišti Praha – Ruzyně, k níž stěžovatelé danou námitku zjevně směřují, a sice že předpokládaný letecký provoz vycházel z rozumně myslitelných úvah o počtu pohybů letadel, konkrétně jeho vývoje v čase, na který je samozřejmě navázán i jistý počet cestujících, přičemž tato úvaha byla opřena o údaje Letiště Praha, a. s., jakož i mezinárodních organizací EUROCONTROL, ACI, IATA a Evropské komise.

[151] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani tvrzení stěžovatelů, jež se týkalo hodnocení „nulové varianty“ městským soudem, a to jako jedné z možných variant rozšíření letiště, ale i jako informace o současném stavu území a jeho předpokládaném vývoji. Dané tvrzení stěžovatelů je totiž založeno na citacích částí vět zcela vytržených z kontextu odůvodnění napadeného rozsudku městského soudu. Důležité je v tomto ohledu připomenout, že

„nulová varianta“ byla jasně definována jako „*varianta s maximálním využitím současného dráhového systému*“ pro uvažovaný rok 2020, a právě takto k ní přihlížel a hodnotil ji i městský soud (viz str. 58 a násl. napadeného rozsudku). V podrobnostech pak Nejvyšší správní soud k otázce vymezení „nulové varianty“ odkazuje na shora uvedené závěry týkající se předmětné varianty, přičemž opakuje, že „nulová varianta“ byla definována plně v souladu se zákonnými i judikaturními požadavky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526).

[152] Pokud se dále jedná o nesprávné posouzení právní otázky ohledně absentující „Nulové varianty“ v SEA, když Akustická studie VVURÚ uvádí, že pro tuto variantu bylo využito zpracovaných podkladů s odkazem na *vyhodnocení vlivů změny č. z. 939/00 územního plánu hl. m. Prahy* na udržitelný rozvoj území, Nejvyšší správní soud přisvědčuje tvrzení stěžovatelů, že v poukazované dokumentaci předmětná varianta opravdu obsažena není, resp. není nijak blíže definována. Tato „nepřesnost“ textu Akustické studie VVURÚ však podle zdejšího soudu nepředstavuje vadu mající vliv na zákonnost samotné VVURÚ, a tedy AZÚR. Je nepochybné, že odkazovaný dokument nepředstavoval jediný podklad sloužící ke stanovení „nulové varianty“. Je třeba vnímat jej jako jednu (ač výslovně uvedenou) z mnoha součástí komplexu použité podkladové dokumentace (viz seznam podkladové dokumentace na str. 49 Akustické studie VVURÚ). Nutno přitom zdůraznit skutečnost, že v rámci VVURÚ, resp. AZÚR, byla „nulová varianta“ jednoznačně a samostatně specifikována, přičemž již zpracovaných podkladů bylo v procesu stanovení této varianty pouze využito, jak ostatně výslovně uvádí Akustická studie VVURÚ v části 5.4.1. Letiště Praha - Ruzyně. Nelze tedy jakkoliv dovozovat, že by jeden příkladný odkaz na podkladový dokument, byť nepřesný, měl za zjevné existence a využití obsáhlé podkladové dokumentace představovat (absolutní) nemožnost stanovení „nulové varianty“. V kontextu učiněného hodnocení dané stížní námitky Nejvyšší správní soud pro úplnost upozorňuje na rozsudek ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010 – 133, ve kterém uvedl, že “... *si je vědom náročnosti procesu, jehož výsledkem je vydání zásad územního rozvoje, a proto považuje za nutné zkoumat v případě shledaného pochybení, zda se jedná o takovou vadu, která mohla reálně zasáhnout veřejná subjektivní práva navrhovatelů.*“

[153] Nejvyšší správní soud poté neshledal důvodnou ani zcela obecnou námitku stěžovatelů, že se městský soud „*opomenul zabývat alespoň rámcově věcnou správností vypořádání připomínek*“. K tomu je nejprve třeba připomenout, že ZÚR jsou vydávány ve formě OOP. Jak plyne z nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07: „*Institut 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. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98). Pokud se tedy stěžovatelé domáhají věcného přezkumu správnosti vypořádání připomínek a v té souvislosti též dostatečnosti podkladů pro úsudek o skutkových a právních otázkách, pak do značné míry opomíjejí právě normativní rozměr AZÚR.

[154] Připomínky podle § 39 odst. 2 stavebního zákona jsou tzv. konzultativní formou účasti veřejnosti na procesu přijímání a vydávání AZÚR jako správního aktu smíšené povahy. To znamená, že veřejnost se k návrhu AZÚR může vyjádřit a uplatnit svůj názor, se kterým se pořizovatel musí vypořádat v odůvodnění AZÚR jako s podkladem pro jejich vydání (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 - 136). O připomínkách však není povinen rozhodnout, jako je tomu zpravidla u námitek, jež jsou „vyšší formou účasti" (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016 - 198). Z rozsudku zdejšího soudu ze dne 15. 9. 2010, č. j. 4 Ao 5/2010 - 48, přitom 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.*" Současně je nutné upozornit, že již městský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 - 644, podle kterého: „*Obecnost ZÚR je faktorem, který do značné míry ovlivňuje charakter námitek* (zde připomínek jako nižší formy účasti) *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.*"

[155] Připomínky tak 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 logiky věci tudíž nelze spojovat právo veřejnosti na „konzultaci", jenž je subjektivním vyjádřením jejího názoru, s objektivní kategorií věcné správnosti.

[156] Tím je tedy 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 (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016 - 198).

[157] V rámci vypořádání tohoto návrhového bodu stěžovatelů postupoval městský soud správně, přičemž Nejvyšší správní soud se s jeho závěry ztotožňuje. V daném případě je totiž nepochybné, že odpůrce zcela dostatečným způsobem, tj. v souladu s citovanou judikaturou, připomínky uplatněné stěžovateli vypořádal, když předmětné vypořádání najisto naplňuje míru požadované obsahové kvality (pozn. konkrétně stěžovatelé odkázali na vypořádání připomínek na str. 669 – 711 přílohy č. 5 AZÚR). Stěžovateli uvedené připomínky tak byly vypořádány argumentací relevantní, v odpovídajícím rozsahu a detailnosti. 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 naprosto míjí s výše popsanou podstatou připomínek, jakož i se samotnou pravomocí soudu.

[158] Pokud se jedná o tvrzení stěžovatelů, že *Prodloužení platnosti stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí* ze dne 27. 1. 2016, č. j. 50446/ENV/16, dokládá, že se posuzovaná „maximální" kapacita mění v závislosti na prognóze letecké dopravy, pak ani této námitce nedal Nejvyšší správní soud za pravdu. Stěžovatelé totiž odkazují na části textu předmětného dokumentu zavádějícím způsobem, kdy jsou tyto vytrženy z celkového rámce dané věci. Nejvyšší správní soud k tomu blíže uvádí, že kapacita záměru, na který bylo vydáno stanovisko EIA ze dne 26. 10. 2011, č. j. 68161/ENV/11, byla stanovena s ohledem na vícero faktorů: *„…uvedené kapacity se v rámci procesu posuzování vlivů na životní prostředí považují za maximální a vyplývají: z respektování navrženého stavebního řešení paralelní dráhy včetně navrhovaných nájezdů a výjezdů na paralelní dráhu, z respektování stávajících platných standardů a doporučení Mezinárodní organizace pro civilní letectví, vydané na základě čl. 37 Úmluvy o mezinárodním civilním letectví ve znění přijatém Českou republikou a Společných leteckých předpisů (Joint Aviation Regulations - JAR) vydané Sdruženými leteckými úřady podle předpisů Evropských společenství ve znění přijatém Českou republikou, z upravené prognózy provozu letiště Praha Ruzyně do roku 2020."* Tuto kapacitu je tedy třeba považovat za kapacitu záměru ve smyslu zákona EIA, kde určuje maximální možný rozsah zamýšleného záměru, na který bylo stanovisko EIA vydáno a který je v tomto maximálním možném rozsahu ještě únosný pro dané území. Údaje, které jsou vyjádřeny ve stěžovateli poukazovaném *Prodloužení platnosti stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí*, se však týkají kapacity záměru modifikovaného, přičemž nedosahují (dříve) uváděné maximální kapacity záměru ze stanoviska EIA. Konstatování, že v čase došlo ke snížení maximální kapacity záměru, je tudíž liché. Stěžovateli odkazované parametry plynoucí z *Prodloužení platnosti stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí* je přitom nezbytné chápat tak, že nedošlo k překročení limitních hodnot kapacity záměru dle stanoviska EIA, a tedy že i modifikovaný záměr vyhovuje rámci, jenž byl definován stanoviskem původním.

4. Nesprávné vyhodnocení stanovisek a připomínek dotčených orgánů

4. 1. Obsah kasační stížnosti

[159] Podle stěžovatelů městský soud nesprávně vyložil pojem „řešení" uvedený v § 39 odst. 2 stavebního zákona, když za něj považoval toliko změnu ve vymezení nulové varianty. Daný názor pak dle jejich tvrzení nebyl ani blíže zdůvodněn, a proto je napadený rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[160] 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. Klíčovým je zde tedy 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 tak není zřejmé, zda podle něj nebylo změněno OOP, nebo věcně nesprávně tvrdí, že nebylo změněno ani OOP ani VVURÚ. VVURÚ však bylo změněno zásadně, mj. byla doplněna příloha č. 7 - Vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů. Změněn byl i výkres č. 1 ve výroku napadeného OOP, kde byla odstraněna většina izofony kolem staré dráhy vymezující oblast SL/1.

[161] K tomu stěžovatelé doplnili, že stavební zákon obsah pojmu „řešení“ nedefinuje, nicméně v § 37 stavebního zákona dotčené orgány uplatňují svá stanoviska k OOP a stejně tak k VVURÚ.

[162] V tomto případě měla hygienická stanice dle názoru stěžovatelů možnost vyjádřit se k napadenému OOP a změněnému VVURÚ poprvé až v rámci veřejného projednání a učinila tak negativním stanoviskem. Městský soud v Praze tak nesprávně posoudil právní otázku o povaze jednání ze dne 17. 1. 2014 mezi Hygienickou stanicí a pořizovatelem, když tvrdil, že *„[p]ro úplnost je třeba uvést, že došlo mezi odpůrcem a HS k jednání, které navrhovatelé mylně považují za dohadovací jednání ve smyslu § 39 odst. 5 stavebního zákona.* Stěžovatelé označili toto jednání za dohadovací, protože tak bylo výslovně označeno v Příloze odůvodnění č. 5 – Vypořádání stanovisek, návrh rozhodnutí o námitkách a návrh vyhodnocení připomínek.

[163] Stěžovatelé též zmínili nesprávné posouzení právní otázky spočívající v porušení § 4 odst. 4 stavebního zákona, když se městský soud nedostatečně zabýval věcnou podstatou opakovaného vyjádření hygienické stanice (tj. orgánu odpovědného za ochranu zdraví na území hl. m. Praha, bez jehož souhlasu nelze vyhlásit ochranné hlukové pásmo), tedy nesprávným vymezením „nulové varianty“. Rozpor mezi odborným orgánem ochrany veřejného zdraví a odpůrcem o správnosti vymezení nulové varianty tak nebyl nepodstatný.

4. 2. Vyjádření odpůrce

[164] Podle vyjádření odpůrce je hygienická stanice orgán, jenž není oprávněn privilegovaně vstupovat do procesu politických úvah přijímání a projednání zásad v logice těžiště rozhodovací procedury, kterým je hlavní linie rozhodování dle § 39 stavebního zákona. Naopak je to orgán, který je povinen a oprávněn vstupovat do procesu stanovení zákonného rámce dle § 37 a § 38 stavebního zákona a poté má „dohlížet“ na hranici takto stanovené zákonnosti během procesů podle § 39 stavebního zákona.

[165] Zatímco hygienická stanice v první fázi, kdy měla splnit svoji roli, zcela mlčela, ve druhé fázi vyjádřila požadavek spíše politického charakteru. Takto byl předmětný požadavek následně i vypořádán. Jestliže stěžovatelé tvrdí, že mezi těmito fázemi došlo k takové změně, že se otevřela obecná pravomoc dotčeného orgánu znovu vstoupit do procesu s novým závazným stanoviskem, pak tomu tak dle odpůrců není. Změna, ke které došlo, se svým rozsahem nedotkla věcné připomínky (či stanoviska) dotčeného orgánu. Pravomoc dotčeného orgánu tedy v uvedené fázi procesu nebyla dána.

[166] Pod pojem „řešení“ je podle odpůrce možné podřadit jakoukoliv „věcně upravenou otázku“, nicméně materiálně vzato se pozdní stanovisko hygienické stanice netýká ničeho, co bylo obsahem změny mezi prvním a druhým čtením. Stížní argument se tedy míjí s tím, co je řešení, či nikoliv, protože výroková část změněna nebyla.

[167] Odpůrce současně dodal, že ani v tomto případě namítaná nezákonnost nebyla specifikována v tom směru, do jaké míry se dotýká konkrétních věcných práv stěžovatelů.

4. 3. Replika stěžovatelů

[168] Stěžovatelé se dále domnívají, že stavební zákon nezakládá rozdílné postavení dotčených orgánů ve společném jednání a veřejném projednání (§ 37 a § 39 stavebního zákona). Hygienická stanice hl. m. Prahy namítla nesprávné vymezení „nulové varianty“, což stěžovatelé nepovažují za otázku politickou, ale za vysoce odbornou. Konstatování o nesprávném vymezení „nulové varianty“ ovlivňuje zcela prokazatelně hodnocení „aktivní varianty“, a tím i následné politické rozhodnutí zastupitelů. Jak se namítaná nezákonnost dotýká stěžovatelů, je zjevné na základě srovnání „aktivní varianty“ s nesprávnou „nulovou variantou“, když byla ve VVURÚ z hlediska počtu obyvatel dotčených hlukem doporučena realizace „aktivní varianty“.

4. 4. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[169] K dané kasační námitce je nejprve nutné poznamenat, že ani jeden ze stěžovatelů není subjektem, jehož by se týkaly specifické činnosti související s rozporovaným postupem dle § 37 odst. 3, 6 a § 39 odst. 2 stavebního zákona. V této souvislosti lze též poukázat na posouzení provedené v bodě *1. b. 4.* tohoto rozsudku. Již z uvedeného by tak údajné pochybení nemohlo bez dalšího vést ke zrušení napadené části AZÚR.

[170] Nejvyšší správní soud nicméně blíže uvádí, že § 37 až § 39 stavebního zákona doznal s účinností novely č. 350/2012 Sb. změn. Co se týče § 37 stavebního zákona, provedená novelizace měla mj. vyřešit problém týkající se dvojího výkladu obsahu 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. tedy 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.

[171] Podle § 37 odst. 3 stavebního zákona uplatňují dotčené orgány do 30 dnů od společného jednání stanoviska [§ 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona] k návrhu ZÚR a VVURÚ. Obsah stanoviska je pro ZÚR nebo jejich aktualizaci závazný. Ve smyslu § 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 rozhodném 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 (tj. stavební zákon), 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 přitom není rozhodnutím vydaným ve správním řízení.

[172] Podle § 37 odst. 6 stavebního zákona dále krajský úřad projedná VVURÚ se zástupci vyjmenovaných ministerstev a krajské hygienické stanice, kteří 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 tudíž dotčeným orgánem hájícím veřejný zájem podle zákona o ochraně veřejného zdraví a zároveň podle citovaného ustanovení stavebního zákona. Krajský úřad následně 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).

[173] 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. Zde je třeba zdůraznit, že smyslem procesu pořizování a vydání ZÚR či jejich aktualizace je postupné zkvalitňování dokumentace a nalézání optimálního řešení, s čímž se nese i otevřenost 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).

[174] Dle § 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“* pak 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. Ostatně výše uvedené závěry, od kterých není důvodu se v nyní řešené věci jakkoliv odchylovat, vyslovil Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016 – 198.

[175] 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.

[176] Z obsahu spisové dokumentace přitom 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 poté 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. 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 následně uplatnila nesouhlasné stanovisko ze dne 18. 12. 2013, sp. zn. S-HSHMP 50765/2013/13652, jehož obsahem byl 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 subjektů, kde bylo prokonzultováno stanovisko ze dne 18. 12. 2013. S nesouhlasným stanoviskem pak bylo nakládáno jako s připomínkou (§ 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. uvedla, že bere na vědomí, že stanovisko ze dne 18. 12. 2013 bude považováno za připomínku, a v bodě 4., že rozporuje variantní řešení VVURÚ. Dále KHS hl. m. Prahy dne 2. 6. 2014 uplatnila souhlasné stanovisko, sp. zn. S-HSHMP 22777/2014/05735, s návrhem vypořádání stanovisek, rozhodnutí o námitkách a vyhodnocení připomínek (§ 39 odst. 4 stavebního zákona), přičemž však setrvala na připomínkách k „Nulové variantě“.

[177] Nejvyšší správní soud nemá k předmětnému postupu ve věci výhrady, neboť bylo jednáno v souladu se shora vyloženými ustanoveními stavebního zákona, když se odpůrce vypořádal s procesně obtížnou situací, vyvolanou významnou změnou právní úpravy. Nelze přitom klást k jeho 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 tato byla plně srozuměna s tím, jakým způsobem odpůrce naložil s jejími stanovisky a připomínkami. Jak již bylo předestřeno výše, odpůrce ve svém postupu vycházel mj. z § 39 odst. 2 stavebního zákona, podle něhož dotčené orgány a ministerstvo uplatní ve stejné lhůtě stanoviska k částem řešení, která byla od společného jednání (§ 37 odst. 3 stavebního zákona) změněna. Odpůrce v tomto smyslu uvážil, že pokud se od opakovaného společného jednání dne 19. 4. 2013 základní dokumentace nezměnila a změna se týkala pouze doplněných příloh VVURÚ na základě požadavku Ministerstva životního prostředí, a sice přílohy č. 5 *Vyhodnocení navrhovaných oblastí a koridorů*, přílohy č. 6 týkající se *Kompenzačních opatření* a přílohy č. 7 *Vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů*, pak nemohlo ke změně stanoviska hygienické stanice k jiným částem řešení dojít. Jinými slovy, nebylo možné odhlédnout od skutečnosti, že nesouhlasné stanovisko KHS hl. m. Prahy ze dne 18. 12. 2013 se dotýká „nulové varianty“, u níž však od prvního společného jednání, na základě kterého hygienická stanice s AZÚR souhlasila, ke změně nedošlo. Podstatným tedy bylo to, že dne 22. 8. 2012 KHS hl. m. Prahy vydala souhlasné stanovisko a po změně VVURÚ, projednané na opakovaném společném jednání dne 19. 4. 2013, se ve stanovené lhůtě ve smyslu § 37 odst. 6 stavebního zákona nevyjádřila. Původní souhlasné stanovisko ze dne 22. 8. 2012 tudíž zůstalo v platnosti, aniž bylo dotčeno pozdějšími vyjádřeními KHS hl. m. Prahy, která ostatně ona sama, po vysvětlení odpůrcem, považovala dále jen za připomínky. Tyto připomínky poté byly zákonným způsobem vypořádány v rámci *Vypořádání stanovisek, návrh rozhodnutí o*

námitkách a návrh vyhodnocení připomínek k návrhu aktualizace č. 1 ZÚR HMP včetně VVURÚ. Zde bylo mj. zřejmým způsobem vyloženo, že *„[p]osouzení tzv. „nulové varianty" (varianty neprovedení záměru) vyplývá ze zákona č. 100/2001 Sb., v platném znění. Zde je v odst. 1 § 10b uvedeno: „Posuzování koncepce zahrnuje zjištění, popis a zhodnocení předpokládaných přímých a nepřímých vlivů provedení i neprovedení koncepce a jejích cílů, a to pro celé období jejího předpokládaného provádění. V případě neprovedení koncepce (tzv. Aktualizace č. 1 ZÚR hl. m. Prahy) bude postupováno dle 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 částí rozsudky Nejvyššího správního soudu. Tato varianta byla tedy posuzována jako „nulová varianta". Nelze dopředu při znalosti stávajícího stavu techniky a technologií předjímat budoucí vývoj a reálnost, či nereálnost vývoje. K tomu slouží další stupně projektové přípravy. „Nulová varianta" neznamená tedy zakonzervování stávajícího stavu včetně nutných opatření ke splnění stávající platné legislativy a na základě stávajících znalostí a úrovně techniky, ale počítá s rozvojem dle platných ZÚR hl. m. Prahy po výše uvedených rozsudcích NSS. V případě letiště Praha/Ruzyně (Letiště Václava Havla Praha) bylo počítáno s plánovaným růstem odbavených cestujících na stávajícím dráhovém systému, tedy bez paralelní dráhy. Počet pohybů vychází z možností hodinových odbavení na dráze. Využitelná kapacita jedné špičkově vybavené dráhy na Letišti Praha/Ruzyně (letiště Václava Havla Praha) se pohybuje kolem 185 tis. pohybů/rok. Maximální reálné využití stávajícího dráhového systému Letiště Praha/Ruzyně (letiště Václava Havla Praha) umožňuje uskutečnit 247 tis. pohybů/rok, avšak za cenu většího využití stávající dráhy 12/30. Bez paralelní RWY 06R/24L a nárůstu kapacit leteckého provozu by bylo nutné rozdělit přílety a odlety na křižujících se drahách - RWY 12/30 a RWY 24/06, tím pádem by na dráze RWY 12/30 došlo k navýšení počtu přistání na 79 %. Nejedná se o nereálný předpoklad, ale o objektivní data vyplývající z kapacit stávajícího dráhového systému při nerealizaci RWY 06R/24L a současném navýšení kapacit leteckého provozu a zachování bezpečnosti leteckého provozu."*

[178] S ohledem na danou kasační námitku tak Nejvyšší správní soud rekapituluje, že veškerá vyjádření KHS hl. m. Prahy, učiněná po veřejném projednání dne 11. 12. 2013, se týkala „nulové varianty", u níž však k podstatné úpravě návrhu AZÚR ve smyslu § 39 odst. 5 nedošlo, když její vymezení zůstalo od prvního společného jednání dne 25. 7. 2012 nezměněno. Ostatně sami stěžovatelé v nyní projednávané kasační stížnosti hovoří pouze ve zcela obecné rovině o *„opomenutí zohlednit skutečnost změny podkladů mezi kladným vyjádřením pro první společné jednání na základě neúplných podkladů a negativním po veřejném projednání (nové okolnosti)*", avšak tyto „nové okolnosti či změny" nikterak nespecifikují. Nejvyšší správní soud přitom znovu uvádí, že doplněny byly jen přílohy VVURÚ, jak již bylo shora popsáno. Pokud se jedná o vymezení „nulové varianty", jakož i o změnu výkresu č. 1 ve výroku napadeného OOP, kde byla odstraněna většina izofony kolem staré dráhy vymezující oblast SL/1 (území Středočeského kraje), k tomu Nejvyšší správní soud plně odkazuje na již dříve vyslovená hodnocení. Posouzení této námitky městským soudem tedy bylo zákonné a odpovídalo rozsahu uplatněného návrhového bodu.

5. Chybějící koordinace se Středočeským krajem

5. 1. Obsah kasační stížnosti

[179] Stěžovatelé tvrdí, že se městský soud nezabýval jejich tvrzením o chybějícím posouzení vlivů na obyvatele Středočeského kraje. Rozptylová a akustická studie jsou totiž dle jejich názoru nesprávně omezeny na území hl. m. Prahy. Při srovnání výhledových variant se tak nezapočítávají do počtu negativně nebo pozitivně ovlivněných obyvatelé za hranicemi hl. m. Prahy, přestože vlivy letiště budou u těchto variant přesahovat právě do Středočeského kraje (hluk, imise do ovzduší). Stěžovatelé také namítli, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku o jejich aktivní žalobní legitimaci ve věci posouzení vlivů i na středočeské obyvatele. Neztotožnili se dále ani s přístupem městského soudu, že při schvalování záměrů je dostatečné posuzovat, zobrazovat a identifikovat vlivy jednotlivých záměrů pouze na území daného kraje, pokud vlivy toto území přesahují. Negativní dopad absence koordinace je dle stěžovatelů zjevný též v části vymezení oblasti dotčené provozem SL/1.

5. 2. Vyjádření odpůrce

[180] Podle odpůrce městský soud ve své argumentaci objasnil, kde jsou limity nezbytné spolupráce s dotčenými subjekty. Pokud stěžovatelé zdůraznili absenci koordinace, tato „vada" jde spíše k tíži Středočeského kraje, jenž svou spolupráci redukoval na minimum. Odpůrce k tomu doplnil, že soudy nejsou oprávněny tento nedostatek vůle spolupracovat nahrazovat vlastním rozhodnutím. Bylo by ostatně absurdní, kdyby se nedostatek vůle Středočeského kraje intenzivněji spolupracovat s odpůrcem řešil v rámci soudního řízení, jehož stranou ani Středočeský kraj není. Odpůrce dále uvedl, že v daném případě bylo pracováno s územně lokalizovanými výhledovými počty obyvatel, kdy se jednalo o prognózovaná čísla, která pro území Středočeského kraje neměl odpůrce k dispozici. Ani v tomto případě pak namítaná nezákonnost nebyla podle odpůrce specifikována v tom směru, do jaké míry se dotýká konkrétních věcných práv stěžovatelů.

5. 3. Replika stěžovatelů

[181] Stěžovatelé v replice znovu zdůraznili, že se odpůrce případnými negativními vlivy ve Středočeském kraji vůbec nezabýval, nepopsal je a ani nevyznačil v grafické části, přestože ZÚR Středočeského kraje tento záměr neobsahují. Zároveň ani nezdůvodnil, proč nemohl využít existující informace o počtu obyvatel, případně si z těchto informací udělat prognózu, ve které by se jednalo pouze o několik málo obcí zasažených provozem letiště.

5. 4. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[182] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že není pravdou, že by se městský soud tvrzením stěžovatelů o chybějícím posouzení vlivů na obyvatele Středočeského kraje nezabýval. Skutečnost, že městský soud nepřisvědčil argumentaci stěžovatelů, totiž neznamená, že by tato námitka nebyla řádně vypořádána. Městský soud v napadeném rozsudku mj. zdůvodnil, že *„[z] tvrzení navrhovatelů v tomto návrhovém bodu není zřejmé, z jakého nezákonného postupu pořizování AZÚR dovozují nedostatek v jednání odpůrce se Středočeským krajem. Soud z obsahu spisového materiálu ověřil, že odpůrce Středočeský kraj, jako sousední kraj ve smyslu § 37 odst. 3, vyzval k uplatnění připomínek v zákonné lhůtě (dopis ze dne 29. 3. 2013, č. j. S-MHMP 822462/2012, Oznámení o zveřejnění návrhu aktualizace č. 1a projednání Vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území, zásad územního rozvoje hl. m.*

Prahy cestou veřejné vyhlášky, která je přílohou tohoto dopisu), dále jej ve smyslu § 39 odst. 1 téhož zákona přizval k veřejnému projednání návrhu AZUR a Vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území, a Středočeský kraj se mohl ve lhůtě stanovené v § 39 odst. 2 vyjádřit. Se Středočeským krajem tak bylo odpůrcem jednáno v souladu se zákonem jako s dotčeným subjektem a navrhovatelé ostatně ani netvrdí, že by tomu tak nebylo. Středočeský kraj byl vyzván k účasti na procesu přijímání AZÚR a mohl uplatňovat svůj nesouhlas. Pokud tak neučinil, nelze to klást k tíži odpůrce, přičemž je třeba zdůraznit, že Středočeský kraj není navrhovatelem v nyní projednávané věci a navrhovatelům odlišným od tohoto subjektu ochrana práv a zájmů Středočeského kraje nepřísluší." Citovaným závěrům městského soudu Nejvyšší správní soud přisvědčuje, když tyto mají oporu v obsahu spisové dokumentace. Středočeskému kraji ve smyslu shora uvedených ustanovení stavebního zákona nic nebránilo uplatnit stanoviska k předmětné části řešení. Nutno podotknout, že ani stěžovatelé neuvádí, jakým dalším konkrétním způsobem měl odpůrce nad rámec zákona zapojit Středočeský kraj do procesu pořizování a schvalování napadeného OOP.

[183] V daném ohledu je však nesprávná již samotná úvaha stěžovatelů, že údajná chybějící koordinace se Středočeským krajem byla způsobilá ovlivnit variantu doporučenou k realizaci, a tudíž přímo zasáhnout do jejich práv. Případnými vlivy na obyvatele Středočeského kraje totiž stěžovatelé nebudou jakkoliv dotčeni ve své právní sféře, jelikož skutečnosti, od nichž je odvozena jejich aktivní legitimace ve věci, mají původ právě na území hl. m. Prahy. Stěžovatelé se tak nyní projednávanou námitkou nepatřičně transformují do rolí obhájců práv jiných (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2016, č. j. 6 As 174/2015 – 72).

[184] Bylo-li v tomto kontextu obecně namítnuto také nedostatečné (chybějící) vymezení oblasti dotčené provozem letiště SL/1 na území Středočeského kraje, Nejvyšší správní soud poukazuje na argumentaci obsaženou již v odstavci [53] tohoto rozsudku, přičemž opětovně uvádí, že ZÚR se vždy vztahují k uspořádání konkrétního správního obvodu a zpracovávají se pro celé jeho území. Jedná se sice o koncepční dokument územního plánování, avšak o dokument, který pro konkrétní území zpřesňuje ve vztahu k PÚR vymezení rozvojových oblastí a os, specifických oblastí, ploch a koridorů nadmístního významu, upřesňuje koncepci ochrany a rozvoje přírodních, kulturních a civilizačních hodnot území kraje; současně stanoví kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativních změn v jejich využití, a to vše s ohledem na konkrétní podmínky příslušného kraje (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2011, č. j. 4 Ao 6/2010 – 37). Pro úplnost je třeba uvést, že situace, kdy oblast SL/1 zanesená v posuzované AZÚR s ohledem na topografické poměry implicitně předpokládá, že v logických návaznostech bude doplněna vymezením obdobné oblasti v ZÚR Středočeského kraje, možná není z hlediska územního plánování zcela optimální, avšak stanovení předmětné oblasti pouze na řešeném území, tj. území hlavního města Prahy, je naprosto zákonné.

6. Neposouzení kumulativních a synergických vlivů

6. 1. Obsah kasační stížnosti

[185] Stěžovatelé v tomto stížním bodě namítli, že se městský soud nezabýval jejich tvrzením, že nebyla provedena identifikace a hodnocení kumulativních vlivů u hluku

(Příloha č. 7 VVURÚ). Přestože jsou dle názoru stěžovatelů plochy zatížené nadlimitním leteckým hlukem na území hl. m. Prahy vymezeny, nikde nejsou vyznačena místa zatížená kumulací dvou či více nadlimitních hladin hluku z různých zdrojů. Jako příklad stěžovatelé uvedli kumulaci hluku z předpokládané tramvajové trati Podbaba - Suchdol, ze záměru nové přistávací dráhy letiště a ze silniční dopravy. Byť byly všechny záměry samostatně ve VVURÚ zakresleny.

6. 2. Vyjádření odpůrce

[186] Podle odpůrce se jedná o věcně nepravdivé tvrzení, které je ověřitelné prostým náhledem do spisové dokumentace. Věcný spor, zda něco je či není posouzeno, pak nemá právní povahu, ale pouze povahu skutkového posouzení dostatečnosti dokumentace. Ani v tomto případě dle názoru odpůrce není namítaná nezákonnost specifikována v tom směru, do jaké míry se dotýká konkrétních věcných práv navrhovatelů.

6. 3. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[187] Nejvyšší správní soud konstatuje, že daná kasační námitka je značně nekonkrétní, což se logicky promítá do následné možnosti jejího vypořádání. K tomu je vhodné doplnit, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno dispoziční zásadou (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), a proto kvalita a preciznost ve formulaci obsahu stížnostních bodů a jejich odůvodnění v kasační stížnosti v podstatě předurčuje obsah rozhodnutí kasačního soudu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011 č. j. 1 As 67/2011 – 108, ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 – 54, a ze dne 2. 12. 2011, č. j. 2 Afs 11/2011 - 58).

[188] Dále Nejvyšší správní soud uvádí, že posouzení kumulativních a synergických vlivů ve své judikatuře již dříve označil za vysoce odbornou otázku. 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. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2011, č.j. 7 Ao 7/2010–133, a ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016 - 198). V rozsudku zdejšího soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 - 526, se přitom podává, že *„[o]bsah 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.*“ Poukázat lze také na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2013, č. j. 4 Aos 1/2012 – 105, ve kterém bylo judikováno, že *„nelze trvat na tom, aby ve vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů byly výslovně zapracovány veškeré záměry obsažené v zásadách územního rozvoje a jejich možné hromadné a skupinové vlivy na životní prostředí v kombinaci s každým dalším záměrem, který je v zásadách územního rozvoje vymezen, nýbrž je dostačující, pokud dojde ke zhodnocení kumulativních a synergických vlivů pouze mezi záměry, kde relevantní vlivy tohoto druhu vůbec přicházejí v úvahu, a to buď*

s ohledem na povahu a rozsah záměrů, k jejichž kombinaci dochází, nebo v důsledku zjištění učiněných v rámci řádně prováděného procesu pořizování zásad územního rozvoje. Při přezkumu vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů konkrétního záměru v kombinaci s dalšími záměry vymezenými v zásadách územního rozvoje je třeba dbát zásady minimalizace soudních zásahů do územně plánovací dokumentace. Podle této zásady soud toliko přezkoumává, zda posouzení má zákonem požadované náležitosti, zda je srozumitelné a logicky konzistentní a zda bylo zohledněno v navazujících rozhodovacích procesech. Správní soudy nejsou povolány k tomu, aby hodnotily odbornou stránku věci, neboť takový přezkum jim nepřísluší; odborné posouzení věci a volba konkrétního řešení je na pořizovateli územně plánovací dokumentace a osobách, které k tomu disponují odpovídajícím vzděláním a erudicí a které pořizovatel zpracováním odborných podkladů pověří. Je proto namístě, aby správní soudy při přezkumu opatření obecné povahy tohoto typu postupovaly obzvlášť obezřetně." Od takto vyslovených závěrů nemá Nejvyšší správní soud důvodu se odchýlit ani v nyní projednávané věci.

[189] Z přílohy č. 7 VVURÚ - Hodnocení kumulativních a synergických vlivů navrhovaných oblastí a koridorů ZÚR hl. m. Prahy plyne, že zpracovatel důsledně dbal judikaturních závěrů dříve vyslovených zdejším soudem (viz str. 3 a násl. přílohy č. 7 VVURÚ, jakož i kapitola A.6 VVURÚ) a v souladu s nimi utvářel rovněž metodiku posouzení kumulativních a synergických vlivů. V citovaných dokumentech je pak ve vztahu k dané kasační námitce (mimo dalšího) zcela logicky a jasně vyloženo, že *„[h]odnocení kumulativních a synergických vlivů je v předkládaném VVURÚ, provedeno jako spolupůsobení všech navrhovaných koridorů a oblastí ZÚR hl. m. Prahy na životní prostředí, a to i v kontextu stávajícího stavu (stávajících záměrů).* (...) *Nejsou hodnoceny jednotlivé záměry (navrhované oblasti a koridory samostatně), ale vždy jejich spolupůsobení. Akustická, Rozptylová studie i Hodnocení zdravotních rizik posuzují spolupůsobení zdrojů hluku a znečištění ovzduší na území hl. m. Prahy, a to v kontextu všech navrhovaných záměrů – stávajících i nově navrhovaných. Stejně tak i u ostatních složek životního prostředí je vyhodnoceno spolupůsobení jednotlivých navrhovaných záměrů, identifikace území působením těchto vlivů a následné přijetí či odmítnutí předkládané koncepce je provedeno na základě celkového vlivu ZÚR hl. m. Prahy na životní prostředí, resp. udržitelný rozvoj. Za tzv. hodnocení kumulativních a synergických vlivů je možné považovat i dílčí vyhodnocení jednotlivých navrhovaných oblastí a koridorů ZÚR hl. m. Prahy v kontextu všech posuzovaných složek/charakteristik životního prostředí.* (...) *Podkladem pro hodnocení byly mimo jiné odborné studie, schémata a analýzy v prostředí GIS, které umožnily kvantifikovat jednotlivé vlivy.* (...) *Zpracovatel VVURÚ postupoval při posouzení v souladu se zásadou předběžné opatrnosti, tzn., že vycházel z nejhorší možné varianty/způsobu naplňování konkrétních záměrů (oblastí a koridorů) ZUR hl. m. Prahy a zohlednil i takové plánované záměry (činnosti), jejichž realizace je v budoucnu nejistá.*" Co se týče konkrétně Výkresu A přílohy č. 8 VVURÚ, tento *„výkres obsahuje nadlimitně zasažená území hlukem v denní i noční době (silniční, železniční, tramvajový a letecký provoz).* (...) *Jejich podrobný popis proveden není, jelikož nelze tyto plochy oddělit a identifikovat dílčí zdroje. Je nutné je hodnotit vždy jako celek. Celkové zhodnocení vlivu navrhovaných oblastí a koridorů ZÚR hl. m. Prahy na hluk a znečištění ovzduší je provedeno v kap. A.6 VVURÚ. Identifikování konkrétních lokalit, kde mohou kumulativní vlivy v souvislosti s navrženými oblastmi a koridory ZÚR hl. m. Prahy vnikat, je obtížná a prakticky nemožná. V případě hluku je toto sice možné, avšak v omezené míře, navíc nadlimitní zatížení území hlukem je možné sledovat prakticky podél většiny komunikační sítě hl. m. Prahy (buď v denní, nebo v noční době). Kumulativní vlivy by*

tedy vznikaly téměř u veškerých křížení komunikací, železnic, tramvají a leteckých drah na celém území Prahy. Kumulativní vlivy jsou tedy ve výkrese A vymezeny na straně bezpečnosti jako veškeré plochy, kde je možné očekávat nadlimitní zatížení území hlukem či znečištěním ovzduší. Jedná se tedy o tzv. možná místa vzniku kumulativních vlivů. Nadlimitní zatížení území hlukem a znečištěním ovzduší je možné očekávat podél nadřazené komunikační sítě hl. m. Prahy, zejména SOKP a MO, vzletové a přistávací dráhy letiště Praha – Ruzyně (letiště Václava Havla Praha) a letiště Kbely. Nadlimitní hluk je dále možné očekávat podél koridorů železniční a tramvajové dopravy." Nejvyšší správní soud následně ve výkresu A přílohy č. 8 VVURÚ ověřil, že stav v něm zanesený odpovídá právě výše citované metodice. V předmětném výkresu byly zřejmým způsobem vyznačeny plochy, kde lze předpokládat nadlimitní hluk z jednotlivých zdrojů jako možná místa vzniku kumulativních vlivů. Pokud stěžovatelé v této souvislosti zmínili kumulaci hluků z tramvajové tratě Suchdol a letiště Praha – Ruzyně, je třeba uvést, že tato lokalita byla ve výkresu A přílohy č. 8 VVURÚ identifikována jako nadlimitně zasažené území hlukem, přičemž byla zároveň shledána jako místo synergických vlivů, které vzniká působením vlivů různého druhu. S tramvajovou tratí v Suchdole tedy bylo v modelových výpočtech hluku nepochybně počítáno, když její vedení bylo ve výkresu A přílohy č. 8 VVURÚ řádně zakresleno, a to spolu s vyznačením možné kumulace nadlimitního hluku i synergických vlivů.

[190] Nejvyšší správní soud má za to, že v projednávaném případě byla jeho dřívější judikatura respektována. Městský soud zkoumal, zda provedené posouzení má předepsané náležitosti, a nikoliv jeho odbornou stránku, neboť takový přezkum správním soudům nepřísluší. Odborné posouzení věci a volba konkrétního řešení je na pořizovateli územně-plánovací dokumentace a osobách disponujících odpovídajícím vzděláním a erudicí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu 17. 4. 2014, č. j. 9 Aos 6/2013 – 44). Nejvyšší správní soud proto ani tuto kasační námitku stěžovatelů neshledal důvodnou.

[191] V dané souvislosti Nejvyšší správní soud závěrem v obecné rovině odkazuje také na rozsudek ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526, v němž konstatoval, že *„[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) a nemohou se při úvahách o jejich vymezení vyhnout územím nadlimitně zatíženým. Kromě toho vymezení plochy či koridoru, jak správně poznamenává odpůrce, 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. Jinými slovy vymezení koridorů a ploch nadmístního významu v zásadách územního rozvoje se nemůže z povahy věci dostat do rozporu s imisními limity znečištění ovzduší či nejvyššími přípustnými hodnotami hluku.*"

7. Kompenzační opatření

7. 1. Obsah kasační stížnosti

[192] Stěžovatelé tvrdí, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku obsahu kompenzačních opatření, když se nezabýval rozporem ve formulaci na str. 55 přílohy č. 6 VVURÚ (bod 14.), kde je nejdříve zcela zakázáno umísťovat nové stavby a posléze se stanoví, že tam nemají být umísťovány, přičemž k jejich umístění je zapotřebí přistupovat citlivě a na základě detailních akustických studií. Stěžovatelé také namítli, že při posuzování kompenzačních opatření spočívajících v ochranném hlukovém pásmu letiště městský soud zcela opomněl zohlednit závaznou povahu napadeného OOP. Ochranné hlukové pásmo sice bude vyhlašováno v samostatném řízení, avšak napadené OOP pro ně bude závazným podkladem, od kterého se již nebude možné odchýlit, a to v důsledku nesprávného nepřiměřeně konkrétního propojení AZÚR s podrobnou dokumentací EIA (tj. po převzetí izofon Laeq N = 45 dB a Laeq D = 55dB a provozních podmínek na letišti). Podle stěžovatelů jsou tedy hranice OHP závazně předurčeny. Stěžovatelům se zároveň z textu OOP a VVURÚ nepodařilo dohledat, která z opatření jsou na úrovni napadeného OOP nevymahatelná a mají pouze informativní povahu. Nevypořádána měla zůstat též argumentace o nedostatečnosti a neúčelnosti kompenzačních opatření.

7. 2. Vyjádření odpůrce

[193] Podle odpůrce platné právo nestanoví přesný požadavek na míru kompenzačních opatření. Ta je fakticky vždy výsledkem SEA, popřípadě textové části výroku OOP. Konkrétní podobu tedy nelze mít za samu o sobě nezákonnou, lze pouze poukazovat na nejasnost či vnitřní rozpornost. Stěžovatelé v tomto případě namítají vnitřní rozpor dvou textových částí přílohy č. 6 VVURÚ, který ovšem dle odpůrce plyne z nepochopení předmětného textu. Pokud se dává do rozporu na jedné straně zákaz umisťování staveb, ten se vztahuje jen na chráněné stavby a pouze v nadlimitně zasažených územích (tedy na území zasaženém hlukem v užším slova smyslu). Poté je norma na druhé straně rozšířena o povinnost umisťovat tytéž (tedy chráněné) stavby v celém území (tedy v území zasaženém hlukem v širším slova smyslu, tedy i podlimitně) citlivě. Obě normy si tak neodporují. Co se týče námitky, že není zcela zjevné, co je vymahatelné a co nikoliv, s ohledem na zápověď přesnosti, která na úrovni zákona změnila normativní dopad ZÚR, tak k definici této hranice nejsou ZÚR v této fázi oprávněny. Předmětná hranice tak může být hledána při formulaci nižší dokumentace nebo musí být vedena skrze povinnost vypuštění přesných částí v další aktualizaci.

7. 3. Replika stěžovatelů

[194] Stěžovatelé v replice setrvali na názoru, že se městský soud danou stížní námitkou nezabýval, přičemž odpůrce měl předmětné opatření formulovat mnohem precizněji.

7. 4. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[195] Nejvyšší správní soud na tomto místě znovu uvádí, že stěžovatelé v kasační stížnosti nespojují argumentaci s tvrzením dotčení jejich veřejných subjektivních práv. Nadto

Nejvyšší správní soud poznamenává, že je obsah tohoto stížního bodu velmi nekonkrétní až nesrozumitelný.
[196] Jedná-li se o stěžovateli tvrzený rozpor ve formulaci na str. 55 přílohy č. 6 VVURÚ (bod 14.), zde se přímo uvádí, že:

„14.) Obecná urbanistická protihluková opatření [A], [B], [C]

Nově umisťované chráněné stavby nesmí být umisťovány do nadlimitně zasažených území (viz mapy č. 7 a 8 Přílohy č. 1 dokumentace – Akustická studie).

Mezi chráněné stavby, které nemají být umisťovány do nadlimitně zasažených území, kde dochází k překračování hygienických limitů stanovených na základě NV č. 272/2011 Sb., především patří: nové obytné, zdravotnické a školské stavby. U těchto staveb je nutné velmi citlivě přistupovat při jejich plánování a umisťování v rámci území. Jejich umístění by mělo být posouzeno na základě detailních akustických studií.“

[197] Nejvyšší správní soud v této části přisvědčuje hodnocení městského soudu, že „*kompenzační opatření u chráněných objektů nelze vytrhovat z kontextu, neboť v Příloze č. 6 str. 8 bod 14 se uvádí Obecná urbanistická protihluková opatření při umisťování nových chráněných staveb. Naproti tomu na str. 55 bod 14 se již v rámci podmínek pro oblasti zasažené provozem letišť (SL) - Ruzyně (SL/1) hovoří o tom, že nově umisťované chráněné stavby nesmí být umisťovány do nadlimitně zasažených území s poukazem na mapy č. 7, 8 Přílohy č. 1 Akustické studie. Rozdílnost slov „nemají” a „nesmí” je tak dán mírou obecnosti uvažovaných kompenzačních opatření, kde u oblasti SL/1 pořizovatel výslovně zapovídá umisťování nových chráněných staveb do nadlimitně zasažených území.*“ Pokud se dále jedná o větu druhou výše citovaného bodu 14. na str. 55 přílohy č. 6 VVURÚ, již z úvodu její textace je seznatelné, že tato (pouze) obecným způsobem definuje pojem „chráněné stavby“, a to právě pro potřeby věty první. Jednoduše řečeno, podstatou věty druhé je sdělení, že „*mezi chráněné stavby především patří: nové obytné, zdravotnické a školské stavby.*“ Ač tedy předmětná formulace mohla být jistě preciznější, v jejím znění nelze stěžovateli tvrzený rozpor nikterak dovozovat. Citovaný text je totiž třeba vnímat komplexně, nikoliv selektovat jeho jednotlivé části a tyto poté hodnotit zcela izolovaně. Nutno doplnit, že věta druhá pokračuje uvedením všeobecně aplikovatelného pravidla, že u chráněných staveb je nutné vždy velmi citlivě přistupovat k jejich plánování a umisťování v rámci území, přičemž by jejich umístění mělo být posouzeno na základě detailních akustických studií. Nejvyšší správní soud tudíž ani v tomto případě neshledal vadu mající vliv na zákonnost napadeného OOP.

[198] Následně Nejvyšší správní soud zkoumal námitku stěžovatelů týkající se navrhovaného kompenzačního opatření v podobě ochranného hlukového pásma letiště. Tuto námitku stěžovatelé oproti návrhovému tvrzení značně zobecnili. Nejvyšší správní soud proto v odpovídající míře obecnosti uvádí, že úkolem odpůrce bylo nejen kumulativní a synergické vlivy identifikovat, ale též vyhodnotit a v případě jejich akceptace stanovit pro realizaci záměrů kompenzační opatření, která by kumulativní a synergické vlivy minimalizovala, a dále stanovit pravidla jejich sledování. Zásady územního rozvoje jsou ideální platformou pro zvážení a zohlednění kumulativních a synergických vlivů plánovaných záměrů, neboť v této fázi územního plánování je ještě dobře možné

navrhnout vhodná kompenzační opatření (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2014, č. j. 8 Aos 3/2013 - 118). Zároveň je však třeba upozornit na skutečnost, že stavební zákon nepožaduje po odpůrci na úrovni AZÚR přesná a technicky konkrétní kompenzační opatření na tu kterou část záměru, u nějž dochází ke kumulaci vlivů. Pro účely stavebního zákona postačuje např. uložení povinnosti kompenzovat popsané a zhodnocené kumulativní vlivy ve vztahu ke konkrétně uvedeným předpokládaným porušením složek životního prostředí. Současně či alternativně je možno uvést příklady takových opatření, ať už technického, plánovacího nebo třeba i fiskálního rázu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526). Stále totiž není jisté, zda a jak bude určitý záměr v budoucnu realizován.

[199] Takto bylo v dané věci dle názoru Nejvyššího správního soudu postupováno, když v rámci VVURÚ bylo pro realizaci paralelní RWY 06R/24L mimo jiné navrhnuto i ochranné hlukové pásmo. Pro návrh ochranného hlukového pásma pak bylo spolu s dalším doporučeno respektovat zachování zákresu limitní izofony pro denní a noční dobu. Srozumitelným způsobem se zde také uvádí, že *„konečný návrh OHP předloží oznamovatel k vydání stanoviska oběma kompetentním orgánům ochrany veřejného zdraví (Krajská hygienická stanice, Hygienická stanice hlavního města Prahy) před podáním žádosti o vyhlášení nového OHP Úřadu pro civilní letectví v rámci samostatného procesu vydání OOP"*. K tomu je vhodné poukázat na právní úpravu obsaženou v § 31 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění účinném do dne 30. 11. 2015, kde bylo stanoveno, že *při překročení hygienických limitů z provozu hluku na mezinárodních letištích zajišťujících ročně více než 50 tisíc startů nebo přistání a vojenských letištích je provozovatel letiště povinen navrhnout vydání opatření obecné povahy podle správního řádu ke zřízení ochranného hlukového pásma. Opatření obecné povahy ke zřízení ochranného hlukového pásma vydá Úřad pro civilní letectví v dohodě s krajskou hygienickou stanicí*. Podstatným je tak v tomto případě, že odpůrce v souladu s výše uvedenými názory Nejvyššího správního soudu a odkazovanou judikaturou řádně navrhl kompenzační opatření včetně jistých doporučení (mj. právě v podobě ochranného hlukového pásma letiště), a to ve vztahu k předpokládanému porušení určité složky životního prostředí. Samotný návrh a vyhlášení ochranného hlukového pásma nicméně bude předmětem již zcela svébytného řízení. Nelze proto ani tvrdit, že by hranice ochranného hlukového pásma byly závazně předurčeny. Případné opatření obecné povahy ke zřízení ochranného hlukového pásma totiž vydá Úřad pro civilní letectví v dohodě s Krajskou hygienickou stanicí. V kontextu shora uvedeného hodnocení tudíž nelze (bližší) doporučení pro návrh ochranného hlukového pásma ve VVURÚ hodnotit jako nezákonnost, jež by měla vést ke zrušení nyní posuzovaného OOP, když návrh a vyhlášení ochranného hlukového pásma bude řešen v rámci už zmíněného samostatného řízení nezávislého na AZÚR. Ostatně toto je jasně konstatováno i v textu samotného VVURÚ.

[200] Pokud stěžovatelé závěrem předmětného stížního bodu vágním způsobem uvedli, že měla zůstat nevypořádána argumentace o nedostatečnosti a neúčelnosti kompenzačních opatření, Nejvyšší správní soud odkazuje na rozsudek ze dne 27. 2. 2015, č. j. 6 Ads 5/2015 – 20, ve kterém byl vysloven závěr, že *„[s]oud v žádném případě není povinen žalobní body domýšlet, fantazijně o nich spekulovat, resp. konstruovat namísto žalobce všechny možné zásahy do jeho veřejných subjektivních práv, jinak by porušil dispoziční zásadu, podle níž má žalobce ve svých rukou určit, proti čemu a proč žalobu podává, a tím i závazně vymezit rozsah, v němž se má soud věcí zabývat."* Obecně přitom lze konstatovat, že se městský soud v napadeném

rozhodnutí argumentací stěžovatelů o nedostatečnosti a neúčelnosti kompenzačních opatření zabýval, konkrétně na str. 67 a 68 napadeného rozsudku. Názory zde vyslovené městským soudem Nejvyšší správní soud shledal jasnými a odpovídajícími námitkám předestřeným v uplatněném návrhu. V souvislosti s neurčitostí kasační námitky se pak nebylo možné předmětným tvrzením blíže zabývat, neboť by tak Nejvyšší správní soud namísto stěžovatele dotvářel či konstruoval možné zásahy do veřejných subjektivních práv stěžovatelů.

8. Rozpor se zásadou proporcionality

8. 1. Obsah kasační stížnosti

[201] Stěžovatelé též namítli, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku o (ne)proporcionalitě napadeného OOP. Městský soud měl dle jejich názoru povinnost se vypořádat s tvrzením, že oblast SL/1 omezující provoz letiště i rozsah ochranného hlukového pásma neodpovídá deklarovaným omezením provozu, že potřebnost rozšíření letiště není v AZÚR odůvodněna řádným podkladem o předpokládaném vývoji letiště nebo že rozložení provozu zcela převzaté z invariantního záměru provozovatele z dokumentace EIA není přiměřené. Stěžovatelé dále uvedli, že nadlimitní obtěžování hlukem nebo jinými emisemi již nelze považovat za distribuci zátěže, kterou lze ponechat čistě na politické diskreci. V rámci AZÚR nebylo zdůvodněno, proč je nejvíce zdraví škodící noční provoz koncentrován na jednu dráhu, proč nelze zátěž rozložit, přičemž nebylo posuzováno, jaké uspořádání provozu je nejvýhodnější pro okolí. V napadeném OOP je posuzována varianta - buď se letiště rozšíří, nebo bude provoz přenesen nad centrální oblasti Prahy. Stěžovatelé se tedy domnívají, že za těchto podmínek bylo nevyhnutelné předmětný záměr v plném rozsahu přezkoumat z pohledu testu proporcionality.

8. 2. Vyjádření odpůrce

[202] Odkaz stěžovatelů na test proporcionality je podle odpůrce nepřípadný, protože tento test je zpravidla aplikován v případech, kdy se individuální nositel nějakého svého konkrétního práva domáhá ochrany před omezením tohoto práva, přičemž takové omezení musí projít daným testem. Ostatně takto byl i judikován rozšířeným senátem (usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120), na který se sami stěžovatelé odvolávali. Takový test však může být stěží aplikován v případě, kdy je zvažována zátěž území. V obecné rovině je samozřejmě nutné testovat přínos, jakož i dopady, které s sebou zvolené řešení nese, avšak právě to napadené OOP činí. Odůvodnění je podle odpůrce dostatečné, přičemž požadavky stěžovatelů nemají zákonnou oporu. S ohledem na to považuje odpůrce stížní námitku za nedůvodnou.

8. 3. Replika stěžovatelů

[203] V replice stěžovatelé zdůraznili zejména to, že v napadeném OOP chybí nezávislé vymezení a zhodnocení možnosti dalšího rozvoje letiště, který bude pro dotčené území únosný.

8. 4. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[204] Nejvyšší správní soud konstatuje, že se městský soud návrhovým bodem nazvaným jako „Rozpor se zásadou proporcionality“ zabýval zcela dostatečným způsobem a v rozsahu odpovídajícím tomu, jak jej stěžovatelé uplatnili. Na tomto místě Nejvyšší správní soud cituje části odůvodnění napadeného rozsudku, v nichž městský soud k předmětné námitce srozumitelným způsobem vyložil, že „*... je opatření obecné povahy aktem právním, odborným, ale i politickým, jehož cílem je, aby byl zpracovatelem předložen politickému plénu, tj. zastupitelům, odborný návrh zamýšleného územního uspořádání, včetně vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území k jejich posouzení a případnému přijetí. Zastupitelstvo kraje pak jako politický orgán v rozsahu politiky územního rozvoje přijme či nepřijme OOP jako nástroj územního plánování vymezující zájmové oblasti daného kraje. V rozsudku ve věci sp. zn. 6 Ao 6/2010 NSS k námitce nepřiměřenosti konstatoval mj., že není nikdy možné zajistit rozvoj ku prospěchu všech za současné záruky dosavadních standardů života pro všechny, kterých se územní plány týkají. 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, konkrétně jeho územního celku. Z uvedeného pak NSS dospívá k závěru, že nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních, odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí území samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci a nabádá, aby se při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace soud řídil zásadou zdrženlivosti a ke zrušení územně plánovacího opatření obecné povahy přistoupil, jen pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, respektive v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku. K tomu zdejší soud připomíná, že se NSS takto vyjadřoval při přezkumu, jehož předmětem nebyly ZÚR, ale územní plán, tedy nižší nástroj územního plánování, a že se jednalo rovněž o řešení otázky paralelní vzletové dráhy, kde byl okruh navrhovatelů částečně shodný s nyní projednávanou věcí.* (...) *Na podkladu takové předběžné opatrnosti soud přistupoval k posouzení napadených částí OOP a důvod pro jejich zrušení v žádném z žalobních bodů z důvodů uvedených shora neshledal. Otázka přiměřenosti záměru je spojena s loajalitou, neboť v procesu územně plánovací dokumentace nelze zajistit zájmy a dosavadní standard života pro všechny, kterých se záměry v území týkají. Pro odpovídající (přiměřený, zdrženlivý) přezkum soudu je pak podstatné, že k přijetí OOP došlo v souladu se zákonem tím, že politické diskreci byly předloženy ZÚR pořízené v souladu s politikou územního rozvoje, v souladu se stavebním zákonem, že jsou opatřeny obligatorním dokumentem, jímž je VVURÚ, vycházející z dodatečných podkladů a odborných posudků, a že byly náležitě vypořádány připomínky. Všechny tyto podmínky soud shledal v AZÚR za splněné. Ke konkrétním věcným důvodům uplatněným v tomto návrhovém bodu soud poukazuje na závěry již uvedené k ostatním návrhovým bodům, neboť tyto námitky navrhovatelé již předně uplatnili. A opět, tak jako v předešlém, soud pro úplnost konstatuje, že se hodnocením zdravotních rizik působením hluku zabývá Příloha č. 3 VVURÚ, jejímž podkladem jsou zdravotní studie, statistická vyhodnocení a posouzení autorizovanou osobou v souladu s metodickými postupy WHO (bod 10.) a podle zákona č. 258/2000 Sb.*“

[205] Výše uvedeným hodnocením městského soudu Nejvyšší správní soud v obecné rovině dané kasační námitky přisvědčuje. Pokud stěžovatelé tvrdili, že oblast SL/1

omezující provoz letiště i rozsah ochranného hlukového pásma neodpovídá deklarovaným omezením provozu, že potřebnost rozšíření letiště není v AZÚR odůvodněna řádným podkladem o předpokládaném vývoji letiště, že rozložení provozu zcela převzaté z invariantního záměru provozovatele z dokumentace EIA není přiměřené a že nebylo posuzováno uspořádání provozu, k tomu Nejvyšší správní soud plně odkazuje na závěry již dříve učiněné v odůvodnění tohoto rozsudku. V podrobnostech Nejvyšší správní soud upozorňuje, že se vymezením oblasti SL/1 obsáhle zabýval v jeho části *1. a. 4.*, v části *1. c. 4.* byly následně řešeny prognózy leteckého provozu, vztah napadeného OOP a posouzení vlivů na životní prostředí byl poté hodnocen v části *1. d. 4.*, přičemž prověření řešení ve variantách a alternativách (resp. i otázkám provozu) je věnována část *3.5*. Nejvyšší správní soud zároveň neshledal, že by ve věci samé či v některé její části nebyly naplněny podmínky proporcionality, když ani sami stěžovatelé tvrzený rozpor s předmětnou zásadou jednoznačně a konkrétně nespecifikovali. S obecným tvrzením o libovůli, nepřiměřenosti a nešetrnosti, popř. vymezení diskriminačním způsobem pak nebylo v rámci uplatněné stížní námitky možné souhlasit, když takovéto vady v postupu pořízení napadeného OOP Nejvyšší správní soud nevyhodnotil. Ze spisové dokumentace přitom vyplynulo, že jednotlivé závěry byly přijímány vždy na základě dostatečných podkladů a odborných posudků, a to s odpovídajícím a logickým odůvodněním. Nejvyšší správní soud tak s poukazem na dříve vyslovené závěry v odkazovaných částech tohoto rozsudku shrnuje, že zde uplatněná argumentace stěžovatelů nezakládá důvod pro zrušení napadeného rozsudku městského soudu ani napadené části AZÚR. Pro úplnost je možné v daném kontextu zmínit rozsudek zdejšího soudu ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 – 103, ve kterém bylo pro nyní projednávaný případ příléhavě konstatováno, že *„Nejvyšší správní soud souhlasí s argumentací odpůrce spočívající v tom, že v procesu územního plánování není nikdy možné zajistit rozvoj ku prospěchu všech za současné záruky dosavadních standardů života pro všechny, kterých se územní plány týkají. 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. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci. Nejvyšší správní soud poukázal ve své předchozí judikatuře na to, že Nejvyšší správní soud se při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace řídí zásadou zdrženlivosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, publikovaný pod č. 1462/2008 Sb. NSS) a ke zrušení územně plánovacího opatření obecné povahy by měl přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku.*

9. Nadměrná hluková zátěž a její nesprávné vyhodnocení

9. 1. Obsah kasační stížnosti

[206] V této kasační námitce stěžovatelé uvedli, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku metodologie akustické studie. Pořizovatel dle jejich názoru sice deskriptory hluku popsal, avšak ty jsou rozdílné od limitů obsažených v nařízení vlády č. 272/2011 Sb. Na tuto skutečnost pořizovatel ve VVURÚ neupozornil, přičemž použil označení

uplatněné ve vyhlášce č. 523/2006 Sb. V důsledku použité metody tak nejsou v napadeném OOP ani ve VVURÚ potřebné podklady pro vymezení oblasti SL/1. Zaměnitelnost jednotlivých deskriptorů přitom není možná a činí celé posouzení zmatečným. Stěžovatelé dále tvrdili, že žádné předpisy nevyžadují vytváření nových ukazatelů hluku a akustická studie VVURÚ ani přesný odkaz neuvádí. Akustická studie VVURÚ navíc označením ukazatelů podsouvá, že by se mohlo jednat o vyhlášku č. 523/2006 Sb., která se však vztahuje na hlukové mapování. Tabulka č. 2 Akustické studie VVURÚ sice obsahuje limity dle nařízení vlády č. 272/2011 Sb., ale výhledová akustická situace je zde popsána v jiných ukazatelích, než jsou hlukové limity dle nařízení vlády č. 272/2011 Sb. Stěžovatelé se tak za daných okolností neztotožnili s hodnocením městského soudu ohledně transparentního předestření metod. Dle jejich názoru městský soud v tomto bodu nesprávně posoudil i právní otázku vymezení posuzovaných variant, když se v případě „aktivní varianty" nejednalo o variantu maximální.

9. 2. Vyjádření odpůrce

[207] Podle odpůrce tato stížní argumentace nepřináší jinou než již dříve uplatněnou technickou argumentaci v podrobnostech „podkračující" obecnost ZÚR.

9. 3. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[208] Nejvyšší správní soud na tomto místě odkazuje na odstavce [57] až [60] odůvodnění rozsudku, kde se předmětnou argumentací stěžovatelů již podrobně zabýval a tuto vyhodnotil jako nedůvodnou. Podstatným je přitom závěr, že pro hodnocení stávající a výhledové akustické situace posuzovaného území v Akustické studii VVURÚ i pro vymezení oblasti SL/1 byl použit hodnotící deskriptor ve smyslu nařízení vlády č. 272/2011 Sb. Tato skutečnost jednoznačně vyplývá z obsahu příslušné spisové dokumentace, v níž nebyl shledán vnitřní rozpor. Opakovaně tvrzenou zmatečnost (či záměnu) hodnotícího deskriptoru Nejvyšší správní soud odmítá, neboť tento deskriptor byl jasným způsobem definován a aplikován. Pro doplnění je možné poukázat také na názory vyslovené v rozsudku ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016 – 198, v němž Nejvyšší správní soud dospěl, v rámci posouzení totožně uplatněné námitky v obdobné věci, ke shodnému závěru.

[209] Co se týče neurčité poznámky stěžovatelů týkající se „aktivní varianty", k tomu Nejvyšší správní soud upozorňuje na část 3.5. odůvodnění tohoto rozsudku, kde byla předmětná otázka taktéž už obsáhle řešena.

10. Překračování imisních limitů znečištění ovzduší

10. 1. Obsah kasační stížnosti

[210] Podle názoru stěžovatelů městský soud neposoudil, zda v průběhu pořizování AZÚR bylo prověřeno, zda má plánovaný záměr vůbec šanci být v budoucnu realizován, a to v oblasti nadměrné imisní zátěže.

10. 2. Vyjádření odpůrce

[211] Odpůrce ve svém vyjádření uvedl, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526, konstatoval, že posuzování imisních limitů znečištění ovzduší a nejvyšších přípustných hodnot hluku především přísluší územnímu řízení v rámci realizace konkrétního záměru. Na úrovni zásad není možné, aby území, kde jsou překračovány limity, bylo a priori vyloučeno z regulace zásad.

10. 3. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[212] Nejvyšší správní soud předně 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 samotného návrhu. Pokud tedy stěžovatelé uplatnili pouze stručné úvahy v obecné rovině, nebylo povinností soudu aktivně domýšlet podrobnosti a vyhledávat další skutečnosti a argumentaci právě v jejich prospěch, neboť tím by nepřípustně přebíral roli právního zástupce stěžovatelů (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2016, č. j. 7 As 110/2016 - 28).

[213] Posouzení městského soudu pak lze v daném bodě hodnotit jako zákonné. Pokud městský soud opřel svoji argumentaci také o judikaturu Nejvyššího správního soudu, konkrétně rozsudek ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526, učinil tak přiléhavě a správně. Právě v uvedeném rozsudku totiž Nejvyšší správní soud ve vztahu k otázce posuzování imisních limitů znečištění ovzduší a nejvyšších přípustných hodnot hluku vyslovil, že *„[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) a nemohou se při úvahách o jejich vymezení vyhnout územím nadlimitně zatíženým. Kromě toho vymezení plochy či koridoru, jak správně poznamenává odpůrce, 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. Jinými slovy vymezení koridorů a ploch nadmístního významu v zásadách územního rozvoje se nemůže z povahy věci dostat do rozporu s imisními limity znečištění ovzduší či nejvyššími přípustnými hodnotami hluku. To na rozdíl od rozhodnutí o umístění stavby, které již míří k bezprostřední realizaci záměru, a tedy i k případnému zásahu do stavu ovzduší a hluku.“* Od citovaného hodnocení, které ve své podstatě zřejmým způsobem odpovídá na stěžovateli uplatněnou námitku, není důvodu se jakkoliv odklonit. Stěžovatelé nepředestřeli argumentaci, která by daný právní názor mohla zvrátit. Nejvyšší správní soud tudíž shledal i tuto námitku stěžovatelů nedůvodnou.

11. Nepřipuštění důkazů

11. 1. Obsah kasační stížnosti

[214] Stěžovatelé namítli, že městský soud neprovedl jimi navržené důkazy, když šlo konkrétně o dokumenty *vývoj provozu 2003 - 2013, účelové rozdělení provozu na drahách s poznámkami navrhovatelů, nesprávné a nedostatečné vstupy do posuzování - počet pohybů (přistání/startů) letadel, mapy izofon (obrázek A, B, C, D) s poznámkami navrhovatelů a další mapy s poznámkami navrhovatelů, vyjádření zkušební laboratoře č. 1065 Ing. D.* Při úvahách městského soudu o tom, zda se jednalo o nově tvrzené skutečnosti, bylo dle názoru stěžovatelů nutno respektovat princip materiálního právního státu a neuchylovat se k přepjatému formalismu. Již v podaném návrhu stěžovatelé tvrdili změnu ve vymezení textové části oblasti SL/1 (AZÚR), věcnou nesprávnost vyhodnocení nočního provozu, neposouzení vlivů koncepce na území Středočeského kraje a nesprávně použité hlukové deskriptory. Podrobnou argumentaci ke grafickému vymezení oblasti SL/1 pak stěžovatelé uvedli až v reakci na vyjádření odpůrce a osoby zúčastněné na řízení. Stěžovatelé tedy považují výklad městského soudu týkající se dispozice a koncentrace řízení za nesprávný, neboť je připravil o možnost účinné procesní obrany v rámci dialogu mezi stranami sporu. K tomu stěžovatelé odkázali na nález Ústavního soudu ze dne 12. 1. 2016, sp. zn. II. ÚS 2732/15. Stěžovatelé dále uvedli, že městský soud neprovedení důkazů nesprávně a nedostatečně odůvodnil. V napadeném rozsudku se totiž jako další důvod nepřipuštění důkazů ke grafickému vymezení plochy uvádí i tvrzení stěžovatelů o omezené podrobnosti výkresu uspořádání území hl. m. Prahy a textu výroku jako jediném vymezení oblasti SL/1. Toto však nemůže být argumentem pro nepřipuštění důkazu komparace plochy SL/1. K argumentaci městského soudu, že je posuzována čistě změna vymezení oblasti SL/1 na území hl. m. Prahy, a nikoliv na území Středočeského kraje, stěžovatelé namítli, že nepoukazovali na nevyhodnocení dopadů ve Středočeském kraji, ale na nepřehledný a nepřezkoumatelný postup pořizovatele při vymezení důvodů pro oblast SL/1 po vymazání izofony na území Středočeského kraje. Současně tímto stěžovatelé upozorňovali na nemožnost posoudit dopady změny výroku po veřejném projednání na grafickou část. Vlivem absence příslušných podkladů pro grafické a textové vymezení oblasti SL/1 ve VVURÚ, jakož i v napadeném OOP tak byli stěžovatelé nuceni dokladovat svá tvrzení u městského soudu na podkladech z dokumentace EIA, včetně příslušných komentářů. Předkládané výkresy však byly městský soudem odmítnuty s odůvodněním, že se stěžovatelé pokouší o rozšiřování návrhu o dopady na území ve Středočeském kraji a že změny grafické části nebyly předmětem návrhu. Stěžovatelé v této souvislosti zdůraznili také to, že grafická část OOP sice vymezuje oblast SL/1, avšak zcela zásadní je část textová, která definuje, jakým hlukem budou stěžovatelé zasaženi.

11. 2. Vyjádření odpůrce

[215] Podle odpůrce městský soud neprovedl důkazy, které nepovažoval za podstatné, a to proto, že jejich provádění směřovalo ke zjištění otázek, které nebyly pro zákonnost AZÚR klíčové, a dále proto, že tvrzení, která jimi měla být zjištěna, byla vznesena až v řízení před soudem, nota bene mnohdy v rozporu se zásadou koncentrace. Judikatura Ústavního soudu, na kterou stěžovatelé odkázali, se přitom dle odpůrce vyjadřuje k typově odlišným situacím. Ve vztahu k přezkumu OOP poté upozornil na to, že podobnou otázku řešil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 117. Zároveň odpůrce poukázal také na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2008, č. j. 1 Ao 4/2008 – 110.

[216] Stěžovateli jsou městské části, vědecký ústav a fyzická osoba, která je současně členem zastupitelstva jedné z městských částí. Lze tedy předpokládat, že se dané subjekty procesu účastnily maximálně kvalifikovaně, což platí o respektu k zásadě koncentrace ve smyslu § 37 a § 39 stavebního zákona i dle s. ř. s. Odpůrce tedy považuje za správný závěr, že ryze odborné otázky, které mohly být uplatněny v procesu projednávání OOP, nemohou být uplatněny *ex post* v soudním řízení a jsou procesně nepoužitelné. U každého složitého a odborného procesu totiž lze po jeho skončení nalézt nějaký odborný názor, podklad, studii či tvrzení, které se od výsledku liší.

11. 3. Replika stěžovatelů

[217] V replice stěžovatelé uvedli, že městský soud netvrdil, že by navržené důkazy považoval za nepodstatné. Navrhované důkazy směřovaly právě k tvrzením, která byla stěžovateli konzistentně a poměrně podrobně uváděna již od fáze přípravy OOP. Provedení důkazů navíc nemělo vést k prokázání nových, neznámých skutečností, ale k názornějšímu vysvětlení věcné podstaty a správnosti námitek stěžovatelů. Odpůrcem citovanou judikaturu pak stěžovatelé nepovažovali za případnou, neboť ta řešila vztah námitek a aktivní žalobní legitimace, jakož i rozsah soudního přezkumu napadeného OOP.

11. 4. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[218] Předně je třeba uvést, že argumentace uplatněná stěžovateli v rámci dané kasační námitky je značně nepřehledná. Podstatu stížních tvrzení tak Nejvyšší správní soud shledává právě v namítaném neprovedení jistých stěžovateli navržených důkazů. Co se týče obsáhlých nekoncepčních odklonů v argumentaci stěžovatelů (opětovně) směřujících k nesouhlasu s vymezením oblasti SL/1, pak v tomto ohledu Nejvyšší správní soud v plném rozsahu odkazuje na již shora učiněná hodnocení (viz zejména část *1. a. 4.* tohoto rozsudku). Jinak řečeno, Nejvyšší správní soud na tomto místě hodnotí (pouze) otázku zákonnosti postupu městského soudu ve smyslu neprovedení stěžovateli předkládaných dokumentů vývoj provozu 2003 - 2013, účelové rozdělení provozu na drahách s poznámkami navrhovatelů, nesprávné a nedostatečné vstupy do posuzování - počet pohybů (přistání/startů) letadel, mapy izofon (obrázek A, B, C, D) s poznámkami navrhovatelů, další mapy s poznámkami navrhovatelů a vyjádření zkušební laboratoře č. 1065 (Ing. D.) jako důkazů.

[219] Nutno však podotknout, že namítané části napadeného rozsudku byly stěžovateli v rámci řešené stížní námitky vytrženy z kontextu. Městský soud ve svém odůvodnění k neprovedení předmětných důkazů mimo jiné uvedl, že *„[s]oud uvedené důkazy neprovedl, neboť při přezkoumání OOP ve smyslu § 101b odst. 3 s. ř. s. vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání, s ohledem na složitost a rozsah celého procesu přijímání AZÚR navrhovatelé tyto důkazy mohli a měli uplatnit v průběhu jejího projednávání, u výroku 4.4.1. OOP se jedná o posouzení právní otázky zákonnosti výroku, jeho náležitostí, určitosti,*

srozumitelnosti a posouzení, zda jeho textová úprava po veřejném projednání byla podstatnou úpravou ve smyslu § 39 odst. 5 stavebního zákona, či nikoli. Ostatní důkazy učinili účastníci nespornými nebo na nich netrvali s ohledem na to, že byly součástí spisového materiálu. Při jednání dne 12. 2. 2016 městský soud v tomto ohledu zároveň považoval *„provedení takových důkazů je pro posouzení právní otázky zákonnosti zásad a zákonnosti vedení procesu, jakým byly přijímány, za nadbytečné. Soud prostě bude vycházet z těch rozsáhlých podkladů, které byly shromážděny k těm zásadám, ty posoudí a bude se vyjadřovat posléze k jednotlivým návrhovým bodům. Zejména toto platí, že se jedná o posouzení právní otázky ve vztahu k tomu výroku napadenému AZÚR, protože tam vlastně jde o to, aby soud určil, konečným způsobem stanovil, jestli je ten výrok v souladu se zákonem je dostatečně srozumitelný, jestli tou jeho změnou po veřejném projednání mohlo dojít k zásahu do veřejných práv navrhovatelů, a to je věc právního posouzení, nikoliv nějakých vpisků, poznámek nebo hodnocení byť nějak odborně nadané osoby.“* Městský soud poté dále rozvinul důvody neprovedení důkazů ve vztahu k novému tvrzení stěžovatelů, že po veřejném projednání došlo ke změně nejen textové části, ale i grafické části OOP, když upozornil na rozpor v jednotlivých návrhových tvrzeních stěžovatelů. V tomto kontextu městský soud následně konstatoval, že *„považoval za rozhodné, že nedošlo ke změně grafické části OOP v rozsahu území Hlavního města Prahy, pro které byla AZÚR zpracována. Výrok 4.4.1. OOP se týká uspořádání na území odpůrce. V tomto rozsahu a o takovém aktu Zastupitelstvo hl. m. Prahy rozhodovalo a přijalo. Skutečnost, zda a v jakém rozsahu zasahuje izofona i na území Středočeského kraje, je pro posouzení zákonnosti AZÚR na území Hlavního města Prahy nerozhodná. Soud proto tvrzení navrhovatelů nově uplatněné při ústním jednání nad rámec dosud uplatněných návrhových bodů a v rozporu s nimi posoudil jako novotu ve smyslu § 101b odst. 2 s. ř. s. a proto k ní nepřihlížel. S ohledem na obsáhlost výstupů stan při ústním jednání soud ve zbytku odkazuje na jejich záznam.“*

[220] Podle ustálené judikatury Ústavního soudu je povinností soudu zdůvodnit, proč odmítá provést určitý navržený důkaz, a v odůvodnění rozhodnutí musí své stanovisko přiměřeně vyložit (např. nález Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2002, sp. zn. IV. ÚS 582/01). K povinnosti soudu zaujmout stanovisko k důkazům, jejichž provedení bylo v řízení účastníkem navrhováno, se vyslovil též Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004 - 89, v němž dovodil, že soud rozhodne, které z navržených důkazů provede a které nikoli; to jej však nezbavuje povinnosti takový postup odůvodnit (dále např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2012, č. j. 5 Afs 55/2011 – 195, a ze dne 29. 2. 2012, č. j. 1 As 16/2012 - 24). Nicméně to neznamená, že vždy takové opomenutí musí mít vliv na zákonnost rozhodnutí, je-li například zřejmé, že se jednalo o důkazy zjevně nadbytečné (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2011, č. j. 5 As 62/2010 - 126). K tomu, z jakých důvodů lze důkazní návrh odmítnout, se vyjádřil Ústavní soud např. v nálezu ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. I. ÚS 733/01, kde uvedl: *„Neakceptování důkazního návrhu obviněného lze založit tolikotřemi důvody: Prvním je argument, dle něhož tvrzená skutečnost, k jejímuž ověření nebo vyvrácení je navrhován důkaz, nemá relevantní souvislost s předmětem řízení. Dalším je argument, dle kterého důkaz není s to ani ověřit, ani vyvrátit tvrzenou skutečnost, čili ve vazbě na toto tvrzení nedisponuje vypovídací potencí. Konečně třetím je pak nadbytečnost důkazu, tj. argument, dle něhož určité tvrzení, k jehož ověření nebo vyvrácení je důkaz navrhován, bylo již v dosavadním řízení bez důvodných pochybností (s praktickou jistotou) ověřeno nebo vyvráceno.“* (viz také rozsudky

Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004 – 89, a ze dne 11. 2. 2016, č. j. 7 As 254/2015 - 30).

[221] Nejvyšší správní soud v daném případě, vycházeje z výše citované judikatury, vyhodnotil postup městského soudu jako zákonný. Městský soud zřejmým způsobem vyložil, z jakých důvodů předmětné důkazy neprovedl. Považoval to vzhledem k rozsáhlým podkladům shromážděným k posuzované AZÚR, a zvláště s přihlédnutím k samotné posuzované otázce za nadbytečné. Tvrzení nově uplatněná až při ústním jednání nad rámec dosud uplatněných návrhových bodů, týkající se změny výkresu č. 1 AZÚR ve formě odstranění části izofony na území Středočeského kraje, poté posoudil jako novoty ve smyslu § 101b odst. 2 s. ř. s., k nimž nepřihlížel.

[222] Stěžejním je však ve vztahu k projednávané námitce to, že Nejvyšší správní soud, ve shodě s městským soudem, nepovažuje za důvodné tvrzení stěžovatelů, že vlivem *„absence příslušných podkladů pro grafické i textové vymezení oblasti SL/1 v celém napadeném OOP“* bylo nutné důkazní materiál doplnit o dokumenty obsahující jejich komentáře, vpisky a jiná (odborná) vyjádření (tj. městským soudem odmítnuté důkazní návrhy). Oprávněnosti této opět obecně uplatněné námitky nic nesvědčí. Změnou vymezení oblasti SL/1 se Nejvyšší správní soud obsáhle zabýval v části *1. a. 4.* tohoto rozsudku, na kterou v podrobnostech odkazuje, přičemž v rámci svého hodnocení neshledal jakýkoliv nedostatek mající vliv na zákonnost rozsudku městského soudu, resp. i samotného napadeného OOP. Nejvyšší správní soud tedy na tomto základě dospěl k závěru, že provedení předmětných důkazů by v soudním řízení bylo již nadbytečné a v rozporu se zásadou procesní ekonomie. Skutkový stav byl městským soudem řádně zjištěn, když bylo ověřeno, že AZÚR a související dokumentace poskytuje zcela dostatečný podklad k posouzení merita věci. Ostatně i sami stěžovatelé závěrem dané stížní námitky konstatovali, že *„nenavrhovali prokazovat zcela nové skutečnosti skrze zcela nová tvrzení a důkazy, ale pouze blíže ozřejmit a vysvětlit poměrně komplikované otázky, které jsou zcela zásadní pro přezkum napadeného OOP.* Takovéto „ozřejmení“ však nebylo dle výše uvedeného názoru Nejvyššího správního soudu vůbec třeba. Městský soud proto ve svém postupu nepochybil a nejednal v rozporu se zákonem, pokud předmětné důkazní návrhy odůvodněně odmítl a při svém posouzení případu vycházel plně z podkladů shromážděných k AZÚR.

12. K obecným úvahám městského soudu

12. 1. Obsah kasační stížnosti

[223] Závěrem kasační stížnosti stěžovatelé obsáhle citovali finální konstatování městského soudu obsažená na str. 73 a 74 napadeného rozsudku. K tomu následně poukázali na rozsudek 5. senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 25. září 2014 ve věci Karin Andresson a další proti Švédsku (č. 29878/09), který se zabýval soudním přezkumem výběru varianty záměru schvalovaného ve více fázích rozhodování. Podle stěžovatelů ve zmíněném rozhodnutí Evropský soud pro lidská práva konstatoval, že plně uznává složitost plánování a výstavby infrastruktury, stejně jako veřejných a ekonomických zájmů, o kterých je rozhodováno. Každý stát si jako smluvní strana Evropské úmluvy o lidských právech může svobodně upravit povolovací procesy a článek

6 Úmluvy nepreferuje žádný specifický postup. Zároveň však článek 6 vyžaduje, aby každý jednotlivec měl přístup k soudnímu přezkumu, kdykoliv dostatečně určitě tvrdí nezákonný zásah do svých práv. Evropský soud pro lidská práva považoval za nejvhodnější okamžik soudního přezkumu právě přezkum souhlasu vlády, kterým byla vybrána konkrétní varianta. Samotné odmítnutí soudního přezkumu by nebylo porušením článku 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech, k němu došlo až v navazujících řízeních, ve kterých soudy odmítaly úplný přezkum výběru lokality s odkazem na závaznou povahu souhlasu vlády. Navrhovatelé tak v uvedené věci neměli přístup k plnému soudnímu přezkumu rozhodnutí orgánu veřejné správy. Stěžovatelé pak v nyní řešeném případě uvedli, že Politika územního rozvoje závazně určuje potřebu rozšíření letiště a vzhledem k určení lokality je zcela přesně určena i varianta záměru spočívající v jejím umístění.

[224] Stěžovatelé dále tvrdí, že svá vyjádření, stanoviska a připomínky v procesu přípravy napadeného OOP učinili. Bylo tedy odmítnutím přístupu k soudům, pokud městský soud odkázal na možnost ochrany práv v procesu napadeného OOP a neposkytl stěžovatelům ochranu v rámci soudního řízení. Stěžovatelé upozornili též na skutečnost, že OOP nesplňuje požadavek na ZÚR, aby neomezovaly působnost nižších aktů ÚPD, protože OOP učinilo závazným naprosto konkrétní záměr provozovatele. Projednání nižších aktů se tak podle stěžovatelů stane formálním procesem bez možnosti změn. Zároveň však stěžovatelé uvedli, že z OOP není jasné, do jaké míry podrobnosti a čím je vlastně záměr v OOP vymezen.

[225] Stěžovatelé také vyslovili názor, že nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, nijak nepreferuje právo na samosprávu. Stanoví soudům povinnost řádně poměřit právo na samosprávu a zásah způsobený zrušení územního plánu a tuto úvahu odůvodnit. Ke vztahu práva na samosprávu a soudnímu přezkumu územních plánů stěžovatelé poukázali na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 3/2007 – 73. Ve věci „podstatných vad“ pak na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 – 644. Stěžovatelé nadto zmínili, že napadené OOP je pouze dílčí změnou (aktualizací) platných zásad územního rozvoje. Týkalo se několika málo vybraných záměrů, a nikoliv regulace celého území. Nejednalo se tedy o tvorbu nové územně plánovací dokumentace v rámci celé své procesní složitosti dle stavebního zákona.

[226] Stěžovatelé poté zopakovali, že městský soud v napadeném rozhodnutí nepřiměřeně a neodůvodněně zúžil rozsah soudního přezkumu, když nerespektoval tzv. „algoritmus soudního přezkumu“ opatření obecné povahy ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, (tj. přezkum pravomoci, působnosti, vydání v souladu se zákonem, zákonnosti obsahu OOP, proporcionality).

[227] Podle stěžovatelů městský soud zúžil soudní přezkum také s odkazem na zájmy zvolené politické reprezentace. Takovéto odůvodnění je nicméně v rozporu s principem dělby moci.

[228] Stěžovatelé rovněž uvedli, že jedním ze základních cílů územního plánování je snaha o nalezení rovnováhy mezi zájmy jednotlivce a zájmy celku. K nalezení zmíněné rovnováhy slouží též proces přijímání zásad územního rozvoje. Tato rovnováha je pak nastavena i v rámci soudního přezkumu, když důvodem pro zrušení OPP není jakýkoliv

zásah do práv, ale pouze zásah, který není proveden 1. na základě zákona, 2. z ústavně legitimních důvodů, 3. s vyloučením libovůle, 4. jen v nezbytně nutné míře, 5. nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli a 6. nediskriminačním způsobem. Z napadeného rozsudku přitom není podle stěžovatelů zřejmé, ke kterým krokům algoritmu městský soud v odůvodnění zmiňovanou zásadu zdrženlivosti a minimalizace zásahů vztahuje. Princip předběžné opatrnosti či zásada předběžné opatrnosti je jeden z vůdčích principů ochrany životního prostředí, který tvrdí, že určité činnosti by neměly být provozovány, jestliže jimi způsobené následky jsou nejisté a potenciálně nebezpečné. Stěžovatelům proto není zřejmý vztah předběžné opatrnosti k rozsahu soudního přezkumu.

[229] Stěžovatelé tak namítli, že rozsah soudního přezkumu byl zúžen nad rámec požadavků zákona a ustálené judikatury, přičemž napadený rozsudek je nezákonný z důvodu nesprávného posouzení právní otázky.

12. 2. Vyjádření odpůrce

[230] Podle odpůrce jsou všechny namítané vady zcela nedůvodné. Pořizování zásad územního rozvoje je činností složitou a je třeba na případná porušení zákona hledět způsobem, který odpovídá významu porušení jednotlivých pravidel. Pro případ, že by soud seznal, že nějaká pravidla byla porušena, tak se odpůrce domnívá, že v případě zásahu do výlučné pravomoci orgánu územní samosprávy je zapotřebí aplikovat princip proporcionality i na tento zásah. Městský soud již dříve v řízení vedeném pod sp. zn. 9 A 40/2015 vyjádřil myšlenku, že důvod ke zrušení ZÚR by se musel opírat o závažné a nezanedbatelné porušení práva. Tato právní argumentace navíc byla věcně potvrzena rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2016, č. j. 6 As 174/2015 – 72. Odpůrce dále v této souvislosti odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 - 103, a ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 – 644. Myšlenka v nich vyjádřená, že porušení zákona musí vykazovat určitou kvalitu či kvantitu, tak prochází judikaturou Nejvyššího správního soudu dlouhodobě.

[231] Odpůrce následně uvedl, že po procesní stránce poslední zásadní novela soudního řádu správního, která změnila pravidla přezkumu opatření obecné povahy, v podstatě popřela dosavadní judikatorní algoritmy, které vyplňovaly absenci zákonných pravidel. Nově je soud dle § 101d odst. 1 s. ř. s. přísně vázán rozsahem a důvody návrhu a dále je v přezkumné činnosti omezen na tři obecné typové vady, které uvedené nadepsané ustanovení definuje. Současný procesní režim taktéž připouští pouze přezkum v tom rozsahu, v jakém se týká zájmů stěžovatelů, přičemž v projednávaném případě mnohé námitky tento vztah postrádaly. Stěžovatelé také zcela opomněli, že se změnilo i hmotné právo územního plánování a posunulo všechny úrovně k obecnějšímu pojetí. Novela stavebního zákona přijatá zákonem č. 350/2012 Sb. totiž změnila požadavky na obecnost a konkrétnost. Ustanovení § 36 stavebního zákona nyní obsahuje zásadně vyšší požadavky obecnosti, přičemž od 1. 1. 2013 zakazuje přílišnou konkrétnost (viz též důvodová zpráva k § 36 odst. 3 stavebního zákona). Téměř všechny námitky přitom byly dle názoru stěžovatelů v návrhu vyjádřeny v rovině konkrétnosti územního plánu nebo územního rozhodnutí. Pokus o jejich řešení na této úrovni a požadavek stěžovatelů na zpřesnění se tak příčí zákonu a jde výslovně proti zápovědím, které zákonodárce vyslovil.

[232] Odpůrce poté nastínil, jak vnímá obecné paradigma konfliktu mezi právem na samosprávu na straně jedné a namítaným zásahem do práva na příznivé životní prostředí. Zároveň upozornil, že Nejvyšší správní soud ve své judikatuře vždy poměrně přísně hodnotil všechny vady posuzování *„dopadů, vlivů na cokoliv či udržitelnosti čehokoliv“*, jak stanoví právní, odborný a vyjednávací rámec. Soudní přezkum ovšem nikdy nedospěl do stádia, že by bylo věcně konstatováno, že konkrétní procedurálně správně přijaté řešení, které splňuje všechny zákonné parametry ochrany přírodního bohatství a zdrojů, je přílišným zásahem do hodnot s ohledem na pouhý obsah čl. 7 Ústavy a s ohledem na věcnou povahu přijatého řešení. Tuto roli volby mezi intenzivnějším a méně intenzivním zásahem do hodnot chráněných čl. 7 Ústavy soudy vždy nechaly ve sféře politické diskrece, přičemž se omezily 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 vznesli oponentní hlas. V rovině ústavního práva tedy 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. Za přezkum hmotněprávní zákonnosti nelze považovat přezkum politické diskrece, ale pouze soulad s pevně danými předpoklady stanovenými zákonem. Ani procesní režim přezkumu OOP nesnímá výlučnou odpovědnost ze zastupitelských sborů a jiných orgánů a nepřenáší ji na soudy. Většina argumentů stěžovatelů přitom má podle odpůrce politickou povahu.

12. 3. Replika stěžovatelů

[233] Nad rámec již v kasační stížnosti uplatněných tvrzení stěžovatelé v replice uvedli, že napadené OOP je v některých otázkách konkrétnější než ZÚR přijaté dle stavebního zákona před odpůrcem poukazovanou novelou. Jednalo se především o otázku vymezení oblasti SL/1 nebo závazné určení rozvržení provozu na letové dráze. Nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, pak nijak nepreferuje právo na samosprávu ani nestanovuje soudům povinnost přezkoumávat nezákonnost skrze vliv na rozhodování samosprávy, když pouze uvádí povinnost soudů řádně zvážit právo na samosprávu oproti zásahu způsobenému zrušením územního plánu a tuto úvahu odůvodnit.

[234] Podstatou předestřených výhrad stěžovatelů bylo, že „většina“ zasahuje do práva „menšiny“ procesně vadným způsobem, při úplné absenci některých relevantních podkladů a na základě dalších podkladů, které nejsou objektivní. Za nejzávažnější chyby stěžovatelé považují to, že nebyl vymezen a odůvodněn nezbytný rozsah letiště, nebyly hledány jiné varianty, nepřiměřeně konkrétním výrokem bylo zamezeno hledání jiných provozních variant, bylo provedeno nesprávné vymezení oblasti SL/1, popis vymezení oblasti SL/1 byl po námitce změněn bez dalšího projednání s veřejností a dotčenými orgány, byla navržena nesprávná srovnávací tzv. „Nulová varianta“ s účelovým přenesením leteckého provozu nad zastavěné území Prahy, nebyl respektován názor orgánu ochrany veřejného zdraví a nebyl posouzen vliv na obyvatele sousedního kraje.

12. 4. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[235] Nejvyšší správní soud k dané kasační námitce úvodem konstatuje, že stěžovatelé svoji rozsáhlou argumentaci směřovali k části odůvodnění napadeného rozsudku nazvané jako *VI. Závěr*. Městský soud zde souhrnným způsobem vyložil, jak v rámci posouzení předmětné věci postupoval, a to v návaznosti na provedené konkrétní hodnocení jednotlivých návrhových bodů. Rozporovaná argumentace městského soudu přitom byla vystavěna zejména na poukazované judikatuře Nejvyššího správního soudu k otázce přezkumu OOP, popřípadě s touto byla v souladu.

[236] Ve své podstatě tak stěžovatelé obecnou formou znovu obsáhle namítli to, co bylo uplatněno a následně i vypořádáno již v souvislosti s předcházejícími stížními body. Nejvyšší správní soud proto nepovažuje za racionální, aby na tomto místě obšírně opakoval shora provedené posouzení jednotlivých tvrzení, resp. tato zobecňoval či sumarizoval do roviny odpovídající nyní řešené námitky stěžovatelů.

[237] Pokud se tedy jedná o stěžovateli zmiňovanou konkrétnost a závaznost PÚR, jakož i odkaz na rozsudek ESLP ze dne 25. 9. 2014, ve věci *Karin Andersson a další proti Švédsku*, Nejvyšší správní soud upozorňuje na závěry uvedené v části *2.3.* tohoto rozsudku, kde byla dané otázce věnována pozornost. Nejvyšší správní soud též neshledal, že by stěžovatelům bylo ze strany městského soudu jakkoliv upřeno právo na soudní ochranu. Městský soud v projednávaném případě postupoval zákonně a v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu. K tomu je, mimo argumentaci výše uvedenou zdejším soudem, nutné též poukázat na usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116, v němž bylo konstatováno, že *„soud ve správním soudnictví nalézá 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.“* Právě takovouto optikou bylo třeba nazírat na soudní přezkum předmětné věci. Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, že přijaté opatření zkoumal pohledem zákona a dalších právních předpisů, přičemž v souladu s citovaným závěrem Nejvyššího správního soudu odmítl být rozhodcem věcných sporů o využití území, které měly být vypořádány v řízení před správními orgány a s využitím příslušného instrumentária správního procesu. V tomto ohledu tedy nelze postup městského soudu hodnotit jako *„odmítnutí přístupu k soudu“*.

[238] Jestliže stěžovatelé dále namítli, že městský soud nesprávně vymezil kritéria přezkumu napadeného OOP, lze opětovně odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2016, č. j. 6 As 174/2015 - 72, kde byl vysloven závěr, že *„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.*“ Městský soud v projednávané věci postupoval plně v souladu s výše citovanými závěry, když také na zde uvedenou judikaturu sám v odůvodnění napadeného rozsudku hojně odkazoval.

[239] V tomto kontextu Nejvyšší správní soud dále připomíná, že 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 též 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 (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 poté označit za politickou, neboť ZÚR a jejich aktualizace schvaluje a vydává zastupitelstvo (§ 41 odst. 2 stavebního zákona).

[240] 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. Nejvyšší

správní soud již dříve vyslovil rozsudku ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 - 103, obecné závěry, které 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) vyhodnotil, že *„[v]olba konkrétní podoby využití určitého území nebude výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu* (zde AZÚR), *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.“*

[241] Městský soud tedy zcela případně posuzoval, jaký vliv mohly mít stěžovateli tvrzené nezákonnosti na utváření politické vůle. Za nepřípustnou měl 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).

[242] Názor stěžovatelů, že soudy nemají povinnost přezkoumávat nezákonnost prostřednictvím vlivu na rozhodování samosprávy, je tak přinejmenším značně nepřesný. Je totiž 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, ze kterého je možné 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), *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.“*

[243] V daném případě Nejvyššímu správnímu soudu z obsahu kasační stížnosti vyplynulo, že přinejmenším jedním z hlavních motivů při snaze docílit zrušení napadené části AZÚR je „politický nesouhlas“ s využitím dotčeného území. Zdejší soud, jak bylo výše předestřeno a doloženo odpovídající judikaturou, však při své rozhodovací činnosti

opakovaně vymezil doktrínu minimalizace zásahů soudů ve správním soudnictví, pokud jde o pořizování a přijímání ÚPD. Soudy ve správním soudnictví tak nemohou bez dalšího přikročit ke zrušení napadeného OOP z důvodu, že politická vůle a přesvědčení určité části obyvatel dotčeného území (v této věci prezentovaná stěžovateli) je jiná, než je vůle zastupitelstva hl. m. Prahy. Soudům totiž nepřísluší, aby posuzovaly naznačené politické otázky.

[244] 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 předmětného ustanovení se totiž při aktualizaci ZÚR na základě schválené zprávy o jejich uplatňování v měněných částech postupuje obdobně podle § 36 až 41 stavebního zákona, s výjimkou vyhodnocení vlivů aktualizace ZÚR na udržitelný rozvoj území, které se zpracovává, jen pokud Ministerstvo životního prostředí ve stanovisku zpracovaném podle kritérií přílohy č. 8 zákona 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. Lze uzavřít, že aktualizace ZÚR tvoří s „původními" ZÚR jeden funkční celek a v hierarchii ÚPD se jedná o správní akty téže úrovně. Nelze proto přijmout výklad, že by aktualizace ZÚR byla z hlediska podrobnosti, přesnosti či požadavku na míru procesní a věcné správnosti podrobnějším dokumentem.

[245] Ze všech uvedených důvodů neshledal Nejvyšší správní soud ani tento stížní bod důvodným.

[246] Nejvyšší správní soud pak ve světle specifických okolností daného případu při svém posouzení důvodnosti obsahově rozsáhlé a doplňované kasační stížnosti zvolil přístup vycházející z judikatury Ústavního soudu, podle níž „*není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvrácení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná*" (nález ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08). Nejvyšší správní soud tedy komplexně reagoval na všechny stěžejní argumentační okruhy obsažené v kasační stížnosti. Absence detailní odpovědi na každou jednotlivou výtku není dle Ústavního soudu porušením povinnosti řádně zdůvodnit rozhodnutí, neboť tento závazek „*nemůže být chápán tak, že vyžaduje podrobnou odpověď na každý argument*" (srov. např. nálezy ze dne 22. 9. 2009, sp. zn. III. ÚS 961/09, nebo ze dne 5. 1. 2005, sp. zn. IV. ÚS 201/04). Podrobná odpověď na každý argument stěžovatelů by totiž v řešené věci byla na újmu srozumitelnosti a přehlednosti rozsudku, aniž by současně mohla být přínosem jeho přesvědčivosti či přezkoumatelnosti.

IV. Závěr a náklady řízení

[247] Nejvyšší správní soud zprvu uvádí, že podáním ze dne 26. 5. 2016 vzal stěžovatel h) svoji kasační stížnost v plném rozsahu zpět.

[248] Vzhledem ke skutečnosti, že projev vůle stěžovatele h) vyjádřený v tomto podání nevzbuzuje žádné pochybnosti o tom, že jím stěžovatel bere svou kasační stížnost zcela zpět, Nejvyšší správní soud řízení o kasační stížnosti stěžovatele h) podle § 47 písm. a) věty před středníkem za použití § 120 s. ř. s. zastavil.

[249] Výrok o nákladech řízení se v případě stěžovatele h) opírá o § 60 odst. 3 věty prvé ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno.

[250] Podle § 10 odst. 3 věty první zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o soudních poplatcích"), soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek za řízení, který je splatný podáním návrhu na zahájení řízení, odvolání, dovolání nebo kasační stížnosti, snížený o 20 %, nejméně však o 1000 Kč, bylo-li řízení zastaveno před prvním jednáním. Nejvyšší správní soud proto rozhodl ve vztahu ke stěžovateli h) o vrácení části zaplaceného soudního poplatku ve výši 4000 Kč. Ve smyslu § 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích se soudní poplatky vrací ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozhodnutí, kterým bylo o vrácení rozhodnuto.

[251] Ze všech shora uvedených důvodů pak dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnosti stěžovatelů a) – e), g), j) nejsou důvodné, a proto je v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[252] O náhradě nákladů řízení v případě stěžovatelů a) – e), g), j) Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 věta první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelé a) – e), g), j) neměli ve věci úspěch, proto jim právo na náhradu nákladů řízení o jejich kasačních stížnostech nevzniklo. Odpůrce ve věci úspěch měl, podle uvedeného ustanovení by mu tedy právo na náhradu nákladů důvodně vynaložených v řízení o kasačních stížnostech stěžovatelů a) – e), g), j) příslušelo. Z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47, 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 nesplňuje kritérium „malé obce", která nedisponuje odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji. Ostatně sám odpůrce ve svém vyjádření ke kasačním stížnostem Nejvyššímu správnímu soudu navrhl, aby o nákladech řízení rozhodl tak, že se odpůrci jejich náhrada nepřiznává. Zdejší soud mu tedy náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech stěžovatelů a) – e), g), j) nepřiznal.

[253] Osoby zúčastněné na řízení I), II) nemají podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech, neboť jim soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s jejímž plněním by jim vznikly náklady, a není dán ani důvod zvláštního zřetele hodný pro přiznání jiných nákladů řízení.

[254] Ve věci přitom zdejší soud rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasačních stížnostech zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

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

V Brně dne 21. listopadu 2018

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu