

INFORMACE O VYDANÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISECH

SBÍRKA ZÁKONŮ 2016

Částka 17 – čís. 49

Zákon, kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů.

Účinnost od 1. května 2016.

Právní předpis vybral: Mgr. Pavel Machata, MMR

INFORMACE Z VYBRANÝCH ROZHODNUTÍ SOUDŮ Z OBLASTI ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 2. 2016 č. j. 10A 159/2015-222

OPATŘENÍ OBCENÉ POVAHY, ZÁSADY ÚZEMNÍHO ROZVOJE

§ 36 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

§ 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

§ 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Městský soud v Praze zamítl návrh na zrušení opatření obecné povahy č. 43/2014 – Aktualizace č. 1 Zásad územního rozvoje hl. m. Prahy, vydaného usnesením Zastupitelstva hl. m. Prahy, které nabylo účinnosti dne 1. 10. 2014, v rozsahu oddílu 5.1.2.1. Pražský okruh (Silniční okruh kolem Prahy).

Z rozsudku Městského soudu v Praze mimo jiné vyplývá:

Obecné úvahy a procesní podmínky posuzování návrhu

Opatření obecné povahy není standardním správním rozhodnutím, přezkoumatelným soudem podle § 65 a násl. s.ř.s. Je zvláštním úkonem smíšené povahy na pomezí správního aktu a normy, při jehož přijímání a vydávání se v případě územně plánovací dokumentace uplatňují postupy právní i odborné povahy (pravidla pořizování ZÚR, odborné expertízy a posudky u VVURÚ) a v konečné fázi i postupy politické – vydání opatření obecné povahy orgánem územní samosprávy. Jde tedy o rozhodnutí dilem právní, dilem odborné a ve výsledku politické. A to proto, že příprava ZÚR (tj. i aktualizace ZÚR), jejichž těžiště je v projednání záměrů dle norem stavebního zákona a shromáždění odborných podkladů pro možnost a únosnost záměrů v území, je ve výsledku testována politickou vůlí zastupitelstva rozhodujícího o podobě ZÚR z hlediska většinového zájmu v území. Zastupitelstvo, které přijímá opatření obecné povahy, svou vyjádřenou vůlí testuje pořízené ZÚR, tj. zda připravený a předložený záměr odpovídá zájmu a vůli většiny, vyjádřené svobodným hlasováním, jakým směrem se má ubírat účelné a hospodárné uspořádání území kraje.

Tato specifická povaha přezkoumávaného opatření obecné povahy předurčuje přístup soudu k přezkumu. Od soudního přezkumu opatření obecné povahy lze očekávat toliko přiměřený, zdrženlivý přístup, zaměřený zejména na hledisko zákonnosti procesu jeho pořizování, při respektování zásady vyjádřené v judikatuře Nejvyššího správního soudu (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, či ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73) nebo Ústavního soudu (náleze ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11). Judikatura Nejvyššího správního soudu vychází z premisy, že rozhodnutí o zatížení určitého území je při zachování zásady poměrování soukromých a veřejných zájmů vždy politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy, a proto by ke zrušení územního plánovacího opatření měl soud přistoupit jen, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě, zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku. Judikatura Ústavního soudu poukazuje na význam aktů místní samosprávné moci, do které lze zasahovat způsobem jen zcela nezbytným.

Vedle těchto hledisek je třeba též vyzdvihnout skutečnost, že Městský soud v Praze posuzoval napadené opatření obecné povahy v podmínkách zásadně změněného normativního rámce procesního i hmotněprávního.

V důsledku novely soudního řádu správního zákonem č. 303/2011 Sb. došlo k výraznému posílení zásady dispoziční a zásady koncentrační v řízení o přezkumu opatření obecné povahy. Nově koncipované ustanovení § 101 b odst. 2 s. ř. s. totiž stanoví, že návrh na zrušení opatření obecné povahy kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné. Obsahuje-li návrh tyto náležitosti, nelze již v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body. Zároveň pak nově podle § 101d odst. 1 s. ř. s. platí, že soud je při přezkumu opatření obecné povahy rozsahem a důvody návrhu vázán. Tato úprava oproti předchozí úpravě klade zvýšené nároky na navrhovatele při zpracování návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, neboť způsob konstrukce návrhových bodů zásadně předurčuje úspěch či neúspěch ve věci. Přezkum nad rámec uplatněných návrhových bodů je tak v zásadě vyloučen, jakkoliv v důsledku přiměřeného použití § 76 s. ř. s. se i nadále otevírá možnost zrušit opatření obecné povahy pro nedostatek pravomoci či působnosti správního orgánu pro jeho vydání, aniž by byla navrhovatelem namítána, a dále také per analogiam pro nepřezkoumatelnost (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136).

Důraz na aplikaci zásady dispoziční a zásady koncentrace řízení modifikuje též dosavadní východiska meritorního přezkumu, jak byla judikaturou Nejvyššího správního soudu vyjádřena v tzv. pětistupňovém algoritmu (rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS). Tento algoritmus spočívá v pěti krocích, a to za prvé, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání ultra vires); za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem (materiální kritérium); za páté, v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti právní regulace). První čtyři kroky v zásadě respektují zákonem výslovně vymezená kritéria v ustanovení § 101d odst. 2 s. ř. s., páté kritérium je výsledkem judikatorní úvahy. I po novelizaci soudního řádu správního ve výše uvedeném smyslu sice platí, že soud při přezkumu postupuje od prvního kroku k dalším s tím, že pokud u některého z kroků algoritmu shledá důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, aplikací dalších kroků se již nezabývá, nicméně aplikace tohoto algoritmu je nyní striktně (s výjimkou výše uvedené) vázána na skutečnost, že vady korespondující s předmětem jednotlivých rovin přezkumu byly účinně v návrhu namítány.

Změna hmotně právní úpravy a obecnost ZÚR

Na rozdíl od případů řešených judikaturou Nejvyššího správního soudu, na niž navrhovatelé v jednotlivých návrhových bodech odkazují (jde tu především o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644), zásady územního rozvoje (resp. jejich aktualizaci) pořízenou podle ustanovení § 36 stavebního zákona ve znění po nove-

le provedené zákonem č. 350/2012 Sb. Tato novela, jak správně poukazuje odpůrce, zásady územního rozvoje oproti původnímu vymezení výslovně definuje z hlediska obecnosti, a to v nově koncipovaném ustanovení § 36 odst. 3 věty druhé stavebního zákona, podle něhož zásady územního rozvoje ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem územnímu plánu, regulačnímu plánu nebo navazujícím rozhodnutím. Toto ustanovení bylo vloženo do zákona dle důvodové zprávy ke zmiňované novele (srov. www.psp.cz) právě v reakci na řadu judikatorních zásahů do tohoto typu územně plánovací dokumentace, které nerespektovaly míru obecnosti této územně územního plánování. Zákonodárce k tomu výslovně uvádí: „*Jedním ze základních principů územního plánování je postupné nalézání a zpřesňování řešení od zjištění potřeby určité změny v území a stanovení jejího nadmístního významu v zásadách územního rozvoje, přes navazující koncepční řešení a stanovení hlavních podmínek v komplexních souvislostech v územním plánu, po stanovení detailních podmínek umístění, prostorového uspořádání, detailní ochranu veřejných zájmů (např. protihlukové ochrany, ochrany ovzduší atd.) v územním rozhodnutí nebo v regulačním plánu nahrazujícím územní rozhodnutí. Pokud by v navazující a podrobnější územně plánovací dokumentaci nebo v navazujícím rozhodování nebylo nalezeno řešení v souladu s právními předpisy a s podmínkami obecnější (nadřazené) územně plánovací dokumentace, musí být v této nadřazené dokumentaci hledáno nové řešení. Tento princip návaznosti jednotlivých nástrojů územního plánování je důvodem, proč nelze v zásadách územního rozvoje řešit to, k čemu je určena příslušná podrobnější územně plánovací dokumentace nebo správní rozhodování. Tato skutečnost je důvodem, proč nelze řešit v zásadách územního rozvoje tuto problematiku do detailu. Zásady územního rozvoje (a ani územní plán) neslouží pro zakreslení již detailně provedených záměrů, ale pro hledání koncepčních řešení. Také požadavek správního řádu na zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, je nutné uplatňovat v rozsahu odpovídajícímu skutečnosti, že se jedná o koncepci a požadavky na detailní řešení, které je posuzováno později, uplatňovat až při jejich řešení. Protože tento desetiletími prověřený základní princip nalézání řešení na úseku územního plánování byl v poslední době dotčenými orgány i soudy ignorován, hned při vzniku myšlenky byly vyžadovány detaily řešení nenáležející posuzované dokumentaci a měřítkům jejího řešení, včetně zaměření posouzení vlivů koncepcí (SEA) a posouzení vlivů záměrů (ELA) na životní prostředí a Naturu 2000, bylo nutné přistoupit k novele stavebního zákona.“* Městský soud v Praze se proto při svém přezkumu snažil v maximální míře respektovat míru obecnosti a koncepční zaměření zásad územního rozvoje a touto optikou nahlížel na řadu námitek navrhovatelů týkajících se zcela konkrétních dopadů již realizovaných záměrů a z nich odvozené požadavky na obdobnou míru podrobnosti VVURÚ nyní přezkoumávaného opatření obecné povahy.

Proces posuzování vlivů na životní prostředí – EIA a vztah k ZÚR

Ve vztahu k této námitce soud předně konstatoval, že je vnitřně poněkud nekonzistentní. V první části námítky totiž navrhovatelé namítali, že na stavbu částí SOKP bylo již v minulosti provedeno EIA, což je v rozporu s logickou návazností proce-

sů plánování a povolování záměrů, neboť v procesu pořizování ZÚR mělo být provedeno hodnocení SEA obsahující hodnocení kumulativních a synergických vlivů. Ve druhé části námitky se pak ovšem dovolávají výsledků EIA na severozápadní část SOKP, konkrétně stavby č. 518 a 519 s tím, že upřednostňuje jinou variantu vedení, než je předpokládána jako jediná v AZÚR. V tomto ohledu tedy není zcela zřejmé, v čem má tedy namítaná nesprávnost postupu odpůrce spočívat – v tom že mezi podklady AZÚR zohlednil i případná hodnocení EIA na konkrétní stavební záměr, či že tato hodnocení nezohlednil?

Pokud jde o vztah dříve pořízené dokumentace EIA k dílčím záměrům v podrobnější fázi realizace, jež mají být zahrnuty i do zpracovávaných ZÚR, tak námitka navrhovatelů postrádá logickou argumentaci, proč by zvažování výsledků EIA k jednotlivým dílčím záměrům jako jednoho z podkladů vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území mělo mít jakýkoliv negativní vliv na jeho obsah. Návrh AZÚR byl doprovázen jako obligatorní součástí VVURÚ, v němž je zpracováno komplexní posouzení vlivů, včetně synergických a kumulativních vlivů. Tento výsledek pak byl podroben procesu SEA, jenž se rovněž pohybuje na úrovni obecnosti přiměřené ZÚR. Za této situace není soudu zřejmé, jak stanovisko EIA vedle dalších zásadních, povinných a doprovodných dokumentů pořízených pro účely ZÚR právě z důvodu obsáhlejšího posouzení vlivů, jichž se navrhovatelé dovolávají, může činit napadené OOP nezákonným. Co do této argumentační linie lze tedy souhlasit s odpůrcem v tom, že přijímání jakékoliv úrovně územně plánovací dokumentace nelze konstruovat jako proces na zelené louce. I v případě napadené AZÚR tedy platí, že musí upravit skutečnosti, které již byly regulovány dosavadními procesy. Nižší dokumentace není při pořizování zásad závazná; zásady musely pouze logicky brát v úvahu to, co již bylo po právu nějakými procesy předjímano.

Druhá linie argumentace navrhovatelů poukazuje (jak již bylo uvedeno, poněkud paradoxně) na to, že v rozporu s podmínkou č. 23 stanoviska Ministerstva životního prostředí k napadenému OOP nebyly respektovány výsledky dřívějšího procesu EIA ke stavbám č. 518 a 519. Citují-li navrhovatelé „stanovisko Ministerstva životního prostředí k napadenému OOP“, mají zjevně na mysli stanovisko ze dne 2. 8. 2013, č. j. 54485/ENV/13 vydané podle § 10g zákona o posuzování vlivů na životní prostředí ve spojení s § 37 odst. 7 stavebního zákona. Šlo tedy o stanovisko SEA k návrhu AZÚR. Navrhovatelé zmiňovaná podmínka č. 23 tohoto stanoviska, kterou citují velmi neúplně a zcela mimo kontext, je uvedena v oddílu podmínek k samotnému provádění koncepce (tedy AZÚR), přičemž v úplnosti zní: „Nový územní plán hl. m. Prahy a všechny větší investiční záměry v průmyslu, dopravě, obchodu a další vybavenosti, vyvolávající dopravní nároky, budou důsledně posuzovány z hlediska vlivů na životní prostředí (SEA, EIA), závěry a doporučení z nich budou převzata do správních řízení a do správních rozhodnutí o jejich umístění a povolení“. Tato podmínka se tedy zcela zjevně vůbec nedotýká samotného procesu přijímání AZÚR, ani jeho obsahu, ale až návazných procesů – tedy pořizování nižších stupňů územně plánovací dokumentace a rozhodování v území. Rozhodně z ní nelze vyvodit, že by v procesu přijímání AZÚR měla být zohledňována jakákoliv, natož konkrétní stanoviska EIA ke konkrétním dílčím záměrům.

Námitka konkrétnosti Politiky územního rozvoje ČR

Politika územního rozvoje schválená usnesením vlády ČR ze dne 20. 7. 2009, č. 929, v oddílu „Koridory kapacitních silnic“ bodu 99 stanoví: „SOP, Vymezení: Silniční okruh kolem Prahy (mezi jednotlivými mezinárodními trasami do Prahy), Důvody vymezení: Převedení tranzitní silniční dopravy mimo intenzivně zastavěné části města. Součást TEN-T.“

Již pouze na základě prostého znění a grafického ztvárnění vymezení SOP v politice územního rozvoje je zřejmé, že jde o natolik obecný dokument a grafické vyjádření, že nelze uvažovat o možnosti uplatnění závěrů navrhovatelů zmiňovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009-75, resp. jemu předcházejícího usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009-59. V popsané míře obecnosti v případě SOKP politika územního rozvoje podle názoru soudu nijak nepřekračuje limity vymezené v ustanovení § 31 a násl. stavebního zákona, tedy že by opustila rovinu plánování. Ve vztahu k posuzované části AZÚR rozhodně předmětem politiky není regulace určitého přesně vymezeného území, neurčuje pravidla vztahující se ke konkrétní situaci. Ve vztahu k napadené části AZÚR politika toliko vymezuje plochy a koridory dopravní infrastruktury, přičemž respektuje hierarchii jednotlivých nástrojů územního plánování. Z textové ani grafické části, a to především s ohledem na jejich zcela minimální rozlišení, nelze odvozovat konkrétní trasu SOKP, příklon k nějaké variantě apod. V tomto ohledu i závěr odpůrce vyjádřený na str. 65 odůvodnění AZÚR, tedy že „je nezpochybnitelné, že v PÚR ČR 2008 (viz schéma 5 Doprava silniční) je potvrzen stávající úsek Pražského okruhu (Silničního okruhu kolem Prahy) mezi Horními Počernicemi a Běchovicemi, který je v PÚR 2008 dokonce vyjádřen nikoliv jako koridor, ale jako jedna z položek v legendě zahrnutých pod „stav“, se jeví být do jisté míry nadneseným, neboť lze sice u části vymezeného koridoru „SOP“ dle grafického vyjádření konstatovat, že jde o již existující část, je-li to však skutečně stávající úsek SOKP mezi Horními Počernicemi a Běchovicemi rozhodně takto s určitostí říci asi nelze (tato skutečnost však není činěna předmětem sporu, dokonce z ní navrhovatelé v další námitce vycházejí). Jak ze slovního vyjádření politiky, tak z její grafické části lze pouze vyvodit, že kolem odpůrce je vytyčen koridor silničního okruhu, avšak jeho průběh není konkretizován ani náznakem v takové míře podrobnosti, která přísluší nižším stupňům územně plánovací dokumentace, konkrétně zásadám územního rozvoje. Nikterak nevylučuje v rámci vyznačených koridorů, jež v daném měřítku zahrnují řádově kilometry, konstruovat nejrůznější varianty průběhu trasy SOKP apod.

V tomto ohledu je tedy zcela přiléhavá část odůvodnění AZÚR na str. 65 vyjadřující vztah k politice územního rozvoje, a to následovně: „Koridory Pražského okruhu (Silničního okruhu kolem Prahy) navržené v aktualizaci č. 1 ZÚR hl. m. Prahy upřesňují koridory vyjádřené v Politice územního rozvoje ČR 2008, schválené usnesením vlády České republiky č. 929 ze dne 20. července 2009 a jsou s ní v souladu. Dokladem této skutečnosti jsou grafická zobrazení koridorů v PÚR 2008 (viz schéma 5 – doprava silniční), kde záměry jsou vyjádřeny v podobě koridorů a stávající potvrzené úseky dálnic a silnic jsou vyjádřeny jako „stav“, to vše na podkladě se

zobrazením hranic států, krajů, obcí s rozšířenou působností, hlavních evropských silnic a hlavních vodních toků (ploch)...“ Nic jiného než konkretizaci těchto zcela nekonkrétních koridorů ZÚR nemohly učinit.

Námítka chybného vymezení plochy – nevymezení přivaděčů k mimoúrovňovým křižovatkám

Námítku navrhovatelů lze rozdělit na dva okruhy otázek – navrhovatelé jednak obecně namítají, že některé konkrétní dopravní stavby (přivaděče, mimoúrovňové křižovatky), jež nebyly pojaty do AZÚR, do ní pojaty být měly, neboť splňují charakteristiku plochy, resp. koridoru nadmístního významu; v druhém plánu pak poukazují na to, že nezahrnutí některých z těchto navrhovatelů vymezených dopravních staveb zkruskuje výsledky VVURÚ. Tyto okruhy otázek je nutno podle názoru soudu posoudit diferencovaně.

Pokud jde o první okruh – tedy samotné vymezení ploch nadmístního významu a věcnou polemiku o tom, zda nějaká plocha nadmístního významu má, či nikoliv, je třeba poukázat na ustanovení § 36 odst. 1 věty první stavebního zákona, podle něhož zásady územního rozvoje stanoví zejména základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezení 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. Zároveň podle § 36 odst. 3 stavebního zákona platí, že 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. Zásady územního rozvoje ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem územnímu plánu, regulačnímu plánu nebo navazujícím rozhodnutím.

Podle § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona se plochou nadmístního, popřípadě republikového významu rozumí plocha, která svým významem, rozsahem nebo využitím ovlivní území více obcí, popřípadě území více krajů; v případě hlavního města Prahy se za plochu nadmístního významu považuje plocha celoměstského významu.

Z výše citovaných ustanovení je zřejmé, že stanovení ploch nadmístního významu je teprve úkolem ZÚR. Není tedy tomu tak, že by principiálně existovala nějaká plocha splňující kritérium plochy nadmístního významu a ZÚR se měly pouze omezit na deklarování této vlastnosti. Pořizovatel je při jejich vymezení volný v tom směru, že pro účely ZÚR takové plochy teprve definuje, přičemž je v zásadě limitován toliko dvěma hledisky – tyto plochy musí splňovat definici ustanovení § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona, tedy v případě hlavního města Prahy musí jít o plochy celoměstského významu, zároveň musí respektovat zápočet vymezenou v ustanovení § 36 odst. 3 stavebního zákona, tedy nesmí dosáhnout podrobnosti, jež přísluší nižším úrovním územně plánovací dokumentace či rozhodování v území. Pokud tedy úvaha pořizovatele vtělena do odůvodnění ZÚR respektuje tyto základní limity, v zásadě se stanovení těchto ploch vymyká soudnímu přezkumu OOP, neboť již přesahuje

limity stanovené v ustanovení § 101d odst. 2 s. ř. s. V obecné rovině tedy soud není a nemůže být povolán k tomu, aby rozhodl na věcné úrovni polemiku o tom, zda nějaká plocha má být či nemá být vzata do ZÚR jako plocha nadmístního významu.

Pokud jde o respektování výše zmíněných limitů ustanovení § 2 odst. 1 písm. h) a § 36 odst. 3 stavebního zákona, soud se ve své přezkumné činnosti musí omezit toliko na hodnocení, zda vymezení těchto ploch je logické, konzistentní a respektuje omezení, jež jsou ovšem stanovena jako zábrana přílišné podrobnosti ZÚR, tedy v zásadě pravého opaku, než je cíl, jehož se navrhovatelé domáhají.

Kritéria vymezená v AZÚR podle názoru soudu plně respektují jak vymezení funkce ZÚR v ustanovení § 36 odst. 1 stavebního zákona, tak limity ustanovení § 2 odst. 1 písm. h) i § 36 odst. 3 stavebního zákona. Z hlediska aplikace těchto ustanovení tedy nelze mít vůči konkrétnímu vymezení ploch nadmístního významu námitek. Jak již bylo uvedeno, věcná polemika s tím, zda by bylo či nebylo účelné jako plochu nadměstského významu nad rámec v AZÚR vymezených ploch ještě nějakou plochu stanovit, se vymyká kognici soudu.

Pokud jde o druhou linii argumentace navrhovatelů, ta spočívá v tom, že nevymezení určité plochy jako plochy nadmístního významu mohlo zkrusket výsledky VVURÚ, neboť nebyla předmětem tohoto posouzení. Tato argumentace je ovšem podle názoru soudu principiálně vadná v tom, že zaměňuje příčinu a následek – prvotní je vymezení ploch nadmístního významu, jež poté podléhají hodnocení, nikoliv naopak. Nelze tedy ke splnění požadavků § 36 odst. 1 věty první přistupovat tak, že na základě úvahy, jaký potenciální vliv na udržitelný rozvoj území by mohla ta která plocha mít, bude z tohoto důvodu vymezena jako plocha nadmístního významu.

V tomto ohledu je třeba podle názoru soudu doplnit a rozvést závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu 27. ledna 2011, č. j. 7 Ao 7/2010-133, jehož argumentace se navrhovatelé implicitně (soudě dle takřka doslovného přebírání jeho argumentace v části námítky) dovolávají. Nejvyšší správní soud v relevantní části týkající se zohlednění mimoúrovňových křižovatek a přivaděčů v rámci ZÚR uvedl:

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

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

Význam mimoúrovňových křižovatek a přivaděčů SOKP nemůže být omezen striktně ve vztahu k území, na kterém bude taková stavba umístěna. Právě naopak. Význam těchto dopravních staveb zpravidla přesahuje pouhé zajištění dopravní obslužnosti území konkrétní městské části hl. m. Prahy. Protože v zásadách mají být vymezeny plochy a koridory pro ty dopravní stavby, jejichž význam ovlivní více měst-

ských částí hl. m. Prahy, je nezbytné, aby tyto byly zohledněny ve vyhodnocení vlivů na životní prostředí. Předmětnou námitkou se navrhovatelé nedomáhají řešení otázky odpůrce, a proto je nelze odkázat na následné řešení v rámci pořizování územního plánu, příp. v rámci územního řízení. V případě přivaděčů a mimoúrovňové křižovatky, pokud jde o území dotčené napadenou částí zásad územního rozvoje, je třeba vzít v úvahu, že tyto dopravní stavby nepochybně ovlivní nejen území městské části Běchovice, ale i dalších městských částí v dané oblasti. Opačný závěr by ostatně s ohledem na podstatu SOKP postrádal logiku.“

Z citace ustanovení § 36 odst. 1 a § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona a z na ni navazujícího odstavce by se na první pohled mohlo zdát, že Nejvyšší správní soud podává výklad těchto ustanovení v tom smyslu, že při výkladu ustanovení § 36 odst. 1 stavebního zákona do jisté míry obdobně nerespektoval posloupnost výše naznačenou, když konstatoval, že jakékoliv mimoúrovňové křižovatky a přivaděče SOKP jsou plochou nadmístního významu vždy a jako takové mají být v ZÚR vymezeny. Tento závěr však podle názoru Městského soudu v Praze vyvodit nelze. Celý text se totiž týká jejich hodnocení z hlediska vlivů na životní prostředí (v kontextu pořizování ZÚR je patrně myšleno VVURÚ). Požadavkem Nejvyššího správního soudu tedy je, aby vymezené dopravní stavby, které z povahy věci (souvislost s vymezeným koridorem SOKP) budou mít vliv na své okolí, byly „zohledněny ve vyhodnocení vlivů na životní prostředí“. Takový závěr Městský soud v Praze sdílí. Nejde tu totiž o otázku samotného vymezení ploch nadmístního významu, ale o jejich řádné vyhodnocení. Toto řádné vyhodnocení pak může být podle povahy věci závislé na zohlednění ploch, jež sice nejsou vymezeny jako plochy nadmístního významu, ale funkčně s těmito plochami souvisejí a mají na ně logickou návaznost. Jinak řečeno, Městský soud v Praze souhlasí s námitkou navrhovatelů potud, pokud z ní má vyplynout, že jimi uváděné konkrétní dopravní stavby mohly mít relevanci pro posouzení AZÚR v rámci VVURÚ, nesouhlasí však s nimi v tom, že z tohoto důvodu měly být vymezeny taktéž jako plochy nadmístního významu. ZÚR a VVURÚ, jak bylo výše uvedeno ad I., jsou relativně samostatnými dokumenty – nelze tedy vycházet z toho, že pokud nějaká stavba z povahy věci měla být zohledněna ve VVURÚ, má být taktéž vymezena v ZÚR.

Pokud pak jde o věc samu, tedy zda navrhovatelé namítané stavby byly ve VVURÚ v souvislosti s vymezením koridoru SOKP hodnoceny, či nikoliv, lze přisvědčit obraně odpůrce v tom, že jimi namítané nezakreslené prvky (tedy mimoúrovňové křižovatky i přivaděče) jsou, alespoň pokud lze soudit z obsahu mapových podkladů, jež jsou součástí VVURÚ, zahrnuty do vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Možná absence nevymezení přivaděčů či mimoúrovňových křižovatek v textové a grafické části samotné AZÚR sama o sobě neznamená, že nebyly v rámci vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území vyhodnoceny. Navrhovatelé proti této obraně odpůrce ostatně v replice nijak neprotestují.

Námitka invariantního návrhu AZÚR

Jedná se o nejzásadnější výhrady navrhovatelů, a to je absence předložení návrhu AZÚR ve variantním řešení. K této námitce je třeba předně zásadně přisvědčit odpůrci v tom, že ani z navrhovatelů odkazovaných ustanovení právních předpisů, ani z judikatury nelze dovodit nutnost zpracování návrhu ZÚR (resp. AZÚR) ve variantách, a to ani obecně, ani v konkrétním posuzovaném případě.

Ustanovení § 38 odst. 2 stavebního zákona, na něž navrhovatelé poukazují, toliko stanoví, že pokud návrh ZÚR obsahuje varianty řešení, navrhne krajský úřad na základě projednání návrhu a VVURÚ zastupitelstvo kraje nejvhodnější varianty. Již z dikce tohoto ustanovení (je uvozeno slovem „pokud“) je tedy zřejmé, že stavební zákon počítá s tím, a to spíše jako s obvyklým případem, že návrh ZÚR bude předkládán jako invariantní.

Pokud jde o ustanovení § 10i odst. 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, to předpokládá, že Ministerstvo životního prostředí nebo orgán kraje v souvislosti s budoucím postupem podle § 10g zákona o posuzování vlivů ve spojení s § 37 odst. 7 zákona stavebního při pořizování politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje a územního plánu stanoví podrobnější požadavky na obsah a rozsah vyhodnocení vlivů na životní prostředí včetně návrhu zpracování možných variant řešení. Tento požadavek tedy směřuje primárně k obsahu VVURÚ, neboť teprve jeho součástí je podle přílohy č. 5 vyhlášky č. 500/2006 Sb. vyhodnocení vlivů na životní prostředí, nikoliv k samotnému návrhu ZÚR. Nicméně lze připustit, že na základě stanoviska podle zákona o posuzování vlivů by mohla vyvstat nutnost zpracovat návrh ZÚR variantně. Navrhovatelé však takovou skutečnost nenamítají.

Jestliže navrhovatelé zmiňují nutnost posuzování variant v případě soustavy NATURA, je třeba poukázat na to, že nutnost zpracování variant řešení je podmíněna existencí podmínek podle § 45i odst. 1 a 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Podle těchto ustanovení platí, že ten, kdo zamýšlí pořídit koncepci nebo uskutečnit záměr uvedený v § 45h odst. 1 zákona, je povinen návrh koncepce nebo záměru předložit orgánu ochrany přírody ke stanovisku, zda může mít samostatně nebo ve spojení s jinými koncepcemi nebo záměry významný vliv na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. Orgán ochrany přírody vydá odůvodněné stanovisko do 30 dnů ode dne doručení žádosti. V případě politiky územního rozvoje a územní plánovací dokumentace se předkládá zpráva o jejím uplatňování nebo její zadání. Jestliže orgán ochrany přírody svým stanoviskem významný vliv podle § 45h odst. 1 nevyloučí, musí být daná koncepce nebo záměr předmětem posouzení podle tohoto ustanovení a zvláštních právních předpisů. Nelze-li vyloučit negativní vliv koncepce nebo záměru na takové území, musí předkladatel zpracovat varianty řešení, jejichž cílem je negativní vliv na území vyloučit nebo v případě, že vyloučení není možné, alespoň zmírnit. Politika územního rozvoje a územní plánovací dokumentace se posuzují podle zvláštního právního předpisu. Navrhovatelé, pokud jde o splnění těchto podmínek, neuvádějí v tomto návrhovém bodu nic bližšího, resp. netvrdí, že splněny byly. V této rovině obecnosti tvrzení tak jejich námitka nemůže obstát. Bližší argumentace týkající se

této problematiky je obsažena v návrhovém bodu 17, na nějž soud odkazuje, a to zejména pokud jde o aplikaci samotného ustanovení § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny. V souvislosti s obsahem této námitky je třeba odmítnout poukaz navrhovatelů na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010- 644, neboť tento rozsudek se zabýval primárně otázkou, zda v případě Zásad územního rozvoje hlavního města Prahy (tedy ZÚR před vydáním AZÚR), byl návrh ZÚR posouzen z hlediska dopadů na všechny evropsky významné lokality, které se na území odpůrce nacházejí. Principiálně šlo o spor týkající se nezahrnutí jedné z evropsky významných lokalit, která byla v důsledku novelizace nařízení vlády č. 132/2005 Sb. v průběhu procesu pořizování ZÚR teprve vyhlášena. Pouze nad rámec potřebného odůvodnění pak Nejvyšší správní soud rozebral podmínky § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny a výslovně konstatoval, že „bylo-li by v posuzované věci provedeno posouzení vlivů ZÚR i ve vztahu k opomenuté evropsky významné lokalitě Kaňov Vltavy u Sedlce a byl shledán možný negativní vliv na tuto lokalitu, musely by být hledány varianty bez negativního vlivu“. Tento rozsudek tedy neříká ve vztahu k variantnosti řešení ZÚR nic jiného, než samotný zákon, jak byl výše konstatován.

Pokud jde o navrhovatele zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. ledna 2011, č. j. 7 Ao 7/2010-133, ani z něj nelze dovodit principiální nutnost, aby návrh AZÚR byl, pokud jde o vedení SOKP, předložen ve variantách. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku předně zdůraznil, že „smyslem přezkumného řízení Nejvyšším správním soudem není určení nejvhodnějšího způsobu využití konkrétní plochy. Totéž platí i pro řešení otázek variant umístění koridoru SOKP. Nejvyšší správní soud přikládá shodně s odpůrcem zásadní význam kontinuitě územního plánování, principům právní jistoty a legitimního očekávání. Zároveň však nelze znemožnit revizi existujícího stavu, která je vyvolána novou právní úpravou. Podle právní úpravy účinné do 31. 12. 2006 bylo rozhodnutí o pořízení územně plánovací dokumentace plně v kompetenci orgánu, který byl příslušný k jejímu schválení. Současná právní úprava naopak stanoví povinnost pořídit ZÚR, a to nejpozději do 5 let ode dne nabytí účinnosti stavebního zákona. Uplynutím této lhůty pozbyvají platnosti územní plány velkých územních celků.

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

Jak správně uvedl odpůrce, ZÚR řeší shodně území jako ÚP hl. m. Prahy a obě dokumentace schvaluje tentýž orgán. Při zpracování ZÚR se proto vycházelo ze stabilizovaných řešení platného ÚP hl. m. Prahy a zároveň platného ÚP VÚC Pražského regionu z důvodu návaznosti na mimopražské území. Navrho-

vateli zmíněná varianta byla posuzována v rámci přípravy ÚP hl. m. Prahy a nakonec byla v r. 1999 schválena stávající trasa SOKP (trasa D), která byla stabilizována v r. 2006 i v ÚP VÚC Pražského regionu (na území Středočeského kraje).

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

Klíčový závěr je obsažen v posledním citovaném odstavci, který však nelze posuzovat bez ohledu na odstavce předchozí. Nejvyšší správní soud totiž předně potvrdil nutnost zohlednit v ZÚR předchozí dosaženou úroveň územního plánování, nicméně při potvrzení této zásady s ohledem na hierarchizaci nástrojů územního plánování konstatoval, že konkrétní řešení (zde invariantní návrh SOKP) nelze odůvodňovat pouze odkazem na obsah nižších stupňů územně plánovací dokumentace. Zdůvodnění takového postupu se musí opírat, a to právě s ohledem na hierarchii nástrojů územního plánování a též na smysl ustanovení § 187 odst. 2 stavebního zákona, i o jiné důvody.

Odůvodnění AZÚR, jak již bylo uvedeno k předchozím návrhovým bodům, obsahuje komplexní odůvodnění, proč byla navržena toliko jedna varianta vedení SOKP, na str. 67–81, přičemž poukaz na stabilizaci navržené varianty v nižších stupních územně plánovací dokumentace (str. 67–69) je pouze dílčím důvodem. V dalším odůvodnění se s relativně vysokou mírou podrobnosti, ale především logicky konzistentního způsobem rozvíjejí úvahy nad možnými jinými variantami a předkládají se věcné a argumenty podložené důvody, proč tyto varianty byly vyloučeny již ve fázi zpracování návrhu ZÚR. Požadavek na řádné odůvodnění, ve smyslu přezkoumatelného, logicky konzistentního odůvodnění, který vyplýval z výše citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu, je tedy naplněn.

Námítka chybného vymezení srovnávacích variant ve VVURÚ

K této námitce lze pouze uvést, že pokud platí shora uvedené závěry k invariantnosti návrhu AZÚR, jde o námitku již ze své povahy z hlediska zákonnosti OOP irelevantní. Pokud totiž bylo konstatováno, že návrh AZÚR mohl být legitimně postaven jako invariantní, z hlediska zákonnosti procesu pořizování AZÚR bylo nutné a postačující, aby VVURÚ, právě s ohledem na vztah ZÚR a VVURÚ vyplývající z ustanovení § 37 odst. 1 stavebního zákona, posoudilo právě a pouze variantu, jež byla předmětem návrhu AZÚR. I případné nesprávné vymezení jiných srovnávacích variant hodnocených ve VVURÚ tedy na zákonnost přezkoumávaného OOP nemůže mít vliv. Věcnými námitkami k posouzení variant uplatněnými v tomto bodě se proto Městský soud v Praze nezabýval.

Námítka absence vyhodnocení vlivů s ohledem na jejich lokalizaci

Rovněž v tomto případě míra obecnosti této námítky v zásadě znemožňuje racionální přezkum. Není totiž zřejmé, zda navrhovatelé namítají absenci vyhodnocení vlivů s ohledem na jejich lokalizaci VVURŮ jako celku, či pouze, jak naznačuje úvodní text této námítky, ve vztahu k dílčí složce VVURŮ, a tou je hodnocení vlivů na životní prostředí. Pokud by mělo jít o požadavek na lokalizaci hodnocení vlivů ve vztahu k VVURŮ jako celku, jde o požadavek zcela se míjející s povahou tohoto dokumentu, nadto o požadavek zcela nekonkrétní.

Odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci 8 Ao 2/2010 by však nasvědčoval druhé variantě, tedy že navrhovatelé namítají absenci posouzení vlivů na životní prostředí ve vztahu k jednotlivým plochám a koridorům. Pokud jde o tento rozsudek, je třeba přisvědčit odpůrci v tom, že vycházel ze zcela odlišné výchozí pozice – jádrem argumentace Nejvyššího správního soudu bylo, že v případě tehdy posuzovaných ZÚR vyhodnocení vlivů na životní prostředí nerespektovalo výslovné požadavky Ministerstva životního prostředí na posouzení lokálních vlivů. Nicméně lze z tohoto rozsudku vyvodit obecný závěr, a to, že smyslem vyhodnocení vlivů na životní prostředí je sice získat informace ve vztahu k působení vymezeného koridoru na životní prostředí jako celku, toto komplexní hodnocení by však mělo být mj. výsledkem posouzení vlivů jednotlivých segmentů koridoru na jednotlivá dotčená území. Je totiž zřejmé, že vlivy liniových staveb se v různých částech území liší a každý úsek vymezeného koridoru SOKP má specifické vlivy na lokální prostředí. Tento požadavek v posuzované věci vyplýval i ze stanoviska Ministerstva životního prostředí ze dne 2. 8. 2013, č. j. 54485/ENV/13, které pod bodem A. 1. (Podmínky k doplnění vyhodnocení) stanovilo, že ve VVURŮ musí být dopsán komentář pro každou navrhovanou plochu či koridor především s ohledem na území, ve kterém tyto vlivy mohou působit.

Odpůrce stran splnění tohoto požadavku poukázal na obsah přílohy č. 5 k VVURŮ. Ve shodě s odpůrcem lze konstatovat, že v této příloze je provedeno hodnocení dílčích staveb okruhu kolem odpůrce za jednotlivé složky životního prostředí, a to jak numericky, tak slovním komentářem. Námítky vůči přezkoumatelnosti tohoto hodnocení navrhovatelé nevznášejí a lze rovněž poukázat na to, že Ministerstvo životního prostředí ve svém vyjádření ze dne 18. prosince 2013, č. j. 78052/ENV/13, výslovně konstatuje: „*Stanovisko k vyhodnocení vlivů Aktualizace č. 1 ZÚR HMP na životní prostředí, vydané MŽP ve smyslu § 10g zákona o posuzování vlivů na životní prostředí dne 27. 9. 2013 pod č. j. 54485/ENV/13 obsahovalo v části A podmínky k doplnění vyhodnocení vlivů na životní prostředí. Sdělujeme Vám, že tyto podmínky byly splněny zapracováním do vyhodnocení vlivů na životní prostředí, a to zejména ve výkresech k vyhodnocení vlivů ZÚR HMP na životní prostředí a samostatných přílohách č. 5, 6 a 7 tohoto vyhodnocení.*“ S ohledem na tyto skutečnosti má soud za to, že námítka navrhovatelů, v míře obecnosti, jak byla konstruována, důvodná není.

Námítka neposouzení kumulativních a synergických vlivů

Tento návrhový bod je přes zmiňování dílčích aspektů značně nekonkrétní a inkoherentní, tudíž lze jen s obtížemi podrobit námítky navrhovatelů racionálnímu přezkumu. Pokud navrhovatelé vůbec identifikují možné porušení práva, děje se tak nekonkrétním poukazem na porušení „zákona EIA“, či „směrnice EP a Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí“ a „stavebního zákona“, s tím, že VVURŮ neobsahuje (řádné) informace o kumulativních a synergických vlivech.

Pokud jde o jednotlivé dílčí poukazy navrhovatelů v rámci tohoto bodu, lze uvést následující:

Pokud navrhovatelé namítají, že v oblastech A1, A7, A8, A9 a A10 identifikovaných jako potenciální místa synergických vlivů z hlediska zasažení území hlukem a imisemi NO₂ a PM10 nejsou zahrnuty tramvajové tratě, resp. další záměry, resp. tyto další záměry nejsou dostatečně vyhodnoceny, jde jednak o námítku dosti nekonkrétní, jednak věcně nesprávnou, resp. zkratkovitou. Pokud jde o vymezené plochy či koridory nadmístního významu, v rámci AZÚR byly vymezeny celoměstsky významné koridory a koridory územních rezerv tramvajového tangenciálního propojení významných částí města mimo jeho centrální oblast – jižní tramvajová tangenta, východní tramvajová tangenta a severní tramvajová tangenta – viz oddíl 5.6.1 výroku napadeného opatření obecné povahy. Žádný z těchto koridorů do ploch vymezených oblastmi A1 a A7–A10 zjevně nezasahuje. Pokud navrhovatelé míní stávající tramvajové tratě, z výkresu A je zřejmé, že jsou pro účely hodnocení kumulativních a synergických vlivů zahrnuté. V čem mělo být hodnocení nedostatečné v souvislosti s navrhovatelem uváděnou tratí v ulici Kamýčká, pak není z návrhového bodu zřejmé. Totéž platí o navrhovatelem zmiňovaných mimoúrovňových křižovatkách.

Pokud navrhovatelé namítají, že odpůrce nesprávně posoudil kumulovaný vliv koridoru vysokorychlostní trati Praha – Brno – hranice ČR, který je vymezen v zásadách jako územní rezerva, lze poukázat na ustanovení § 36 odst. 1 věty šesté stavebního zákona, podle něhož se současně s návrhem zásad územního rozvoje zpracovává vyhodnocení vlivů na udržitelny rozvoj území, stanovené využití územní rezervy se přitom z hlediska vlivů na životní prostředí a evropsky významné lokality a ptačí oblasti neposuzuje. Podle téhož ustanovení totiž územní rezerva představuje vymezení plochy nebo koridoru a stanovení jejich využití, jejichž potřebu a plošné nároky je nutno dále prověřit. V územní rezervě jsou zakázány toliko změny v území, které by mohly stanovené využití podstatně ztížit nebo znemožnit. Změnit územní rezervu na plochu nebo koridor umožňující stanovené využití lze jen na základě aktualizace zásad územního rozvoje. Koridor územní rezervy tedy představuje pouze ochranu území, aby v uvedeném koridoru územní rezervy pro vysokorychlostní trať nedošlo ke změně podmínek, které by záměr znemožnily. Návrh vysokorychlostní trati se bude znovu prověřovat s cílem splnit požadované limity a omezení. Teprve poté, když se nalezne konkrétní řešení, které všem podmínkám a limitům v území vyhovuje, bude možné v rámci další aktualizace zásad koridor územní rezervy pro vysokorychlostní

trať nahradit koridorem vysokorychlostní trať ve stejné trase nebo v jiné trase a zohlednit jej ve VVURÚ, a tedy i v hodnocení kumulativních a synergických vlivů.

Pokud navrhovatelé namítají, že některé části textu se opakují, z čehož dovozují neautentické vyhodnocení, nelze než v této rovině obecnosti odkázat na argumentaci odpůrce v tom, že pokud se některé části textu opakují, lze to přičíst zvolené metodě hodnocení a obdobnosti posuzovaných vlivů. Nekonkrétní poukaz na „povrchnost“ hodnocení je obtížné posouditelný. Pokud navrhovatelé poukazují na vnitřní rozpornost závěrů přílohy č. 7 a závěrů ostatních příloh, lze poukázat na to, že citace z přílohy č. 7 není skutečně uvedena celá – závěr o výrazných výhodách navrhovaného řešení z hlediska hluku a znečištění ovzduší, zejména v centrální části města, je totiž výslovně navázán na možnost realizace mýtného systému a jiných technicko-organizačních opatření (ty odpůrce váže na fungující a budovaný SOKP). Navrhovatelé svou námitku nestaví na polemice s tímto předpokladem, nýbrž na pouhém údajném rozporu se závěry akustické studie či vyhodnocení vlivů na veřejné zdraví. V této rovině tak nelze shledat námitku navrhovatelů případnou.

Námitka rozporu s Politikou územního rozvoje v souvislosti s problematikou TEN-T

K obdobné námitce se vyslovil Nejvyšší správní soud rovněž ve svém rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526. V něm předně dospěl po zevrubném rozboru v bodech 583 – 590 k závěru, že ustanovení rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1692/96/ES o hlavních směrech Společenství pro rozvoj transevropské dopravní sítě („rozhodnutí TEN-T“) nemají přímý účinek a nelze se jich dovolávat v řízeních před vnitrostátními soudy. Nadto je již na tomto místě třeba poznamenat, že toto rozhodnutí bylo jednak nahrazeno rozhodnutím Evropského parlamentu a Rady č. 661/2010/EU, a i toto rozhodnutí bylo posléze zrušeno nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1315/2013, o hlavních směrech Unie pro rozvoj transevropské dopravní sítě („nařízení „TEN-T“).

Pokud jde o vztah rozhodnutí TEN-T a politiky územního rozvoje, Nejvyšší správní soud ve zmíněném rozsudku přisvědčil tomu, že požadavky obsažené v článku 9 odst. 1 rozhodnutí TEN-T převzala politika územního rozvoje z roku 2008 v článku 23, který stanoví jako republikovou prioritu: „Podle místních podmínek vytvářet předpoklady pro lepší dostupnost území a zkvalitnění dopravní a technické infrastruktury s ohledem na prostupnost krajiny [...]. Nepřípustné je vytváření nových úzkých hrdel na trasách dálnic, rychlostních silnic a kapacitních silnic; jejich trasy, jsou-li součástí transevropské silniční sítě, volit tak, aby byly v dostatečném odstupu od obytné zástavby hlavních center osídlení.“ Na toto konstatování však v bodu 592 navázal úvahou: „V části PÚR 2008 obsahující tzv. republikové priority však, s ohledem na úroveň obecnosti a abstrakce, kterou se vyznačuje, nelze spatřovat víc než vymezení právně-politických východisek celé PÚR. Konkrétnější úkoly pro územní plánování stanoví až následující části PÚR, vymezující na základě těchto východisek jednotlivé rozvojové oblasti a osy, specifické oblasti, koridory a plochy dopravní infrastruktury, koridory a plochy technické infrastruktury a souvisejících rozvojových záměrů, případně další úkoly pro územní plánování.

Rozdíl mezi ‚republikovými prioritami‘ a konkrétnějšími požadavky na územní plánování obsaženými v dalších částech PÚR 2008 je strukturálně obdobný rozdílu mezi právními normami a principy. Zatímco principy mají dimenzi vlastní váhy, a tak je v případě vzájemné kolize více principů možné přistoupit k jejich poměrování, respektive vyvažování, právní normy tuto dimenzi nemají. Jestliže tak PÚR např. vymezí určitý dopravní koridor a navazující územně plánovací dokumentace se od trasy daného koridoru bezdůvodně odchýlí, pak bude tato územně plánovací dokumentace bezpochyby v rozporu s PÚR. Ovšem skutečnost, že navazující územně plánovací dokumentace v plné míře nerespektuje určitou republikovou prioritu, nemusí nutně vést ke stejnému závěru.“

V tomto smyslu lze přisvědčit odpůrci v tom, že jednotlivé požadavky uvedené v prioritách politiky územního rozvoje nemají povahu kogentních a absolutně nepřekročitelných „technických“ norem – mají povahu spíše politických vizí a základních cílů, které je třeba šetřit. Pokud je třeba dosáhnout cíle předvídaného politikou, ale není možné dosáhnout všech parametrů v ní zmíněných, nejedná se o rozpor s politikou územního rozvoje. V tomto ohledu tedy námitka, jak byla předložena, není důvodná.

Námitka nepřiměřenosti vymezení

Tato velmi obecná a nekonkrétní námitka směřuje, s ohledem na odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, patrně k pátému kroku tzv. „algoritmu přezkumu opatření obecné povahy“, tedy testu proporcionality. Je pravdou, že tento rozsudek při výkladu ustanovení § 101d odst. 1 a 2 s. ř. s. ve znění účinném do 31. 12. 2011 vymezil pět navazujících kroků při přezkumu opatření obecné povahy, a to 1) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; 2) přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání ultra vires); 3) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; 4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium); 5) přezkum obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality.

Předně je třeba poukázat na to, že použitelnost tohoto algoritmu jako celku, zejména pak jeho pátého kroku, je v důsledku novely soudního řádu správního, která zakotvila vázanost soudu rozsahem a důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy (zákon č. 303/2011 Sb., srov. k tomu rozsudek ze dne 24. července 2013, č. j. 2 AOs 1/2013-138, část IV.2.b), nutně omezená. Pokud by měl být i nadále zvažován tento krok, je přinejmenším zapotřebí, aby byly navrhovatelem v rámci návrhového bodu vymezeny jasné námitky z hlediska kritérií, jež judikatura v rámci aplikace tohoto bodu algoritmu přezkumu opatření obecné povahy vyvinula. V rámci testu proporcionality se soud v rámci přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem věnuje otázkám, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem (kritérium potřebnosti), zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium mini-

malizace zásahů); v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším smyslu). Jeho užití je pojmově obecně podmíněno takovou kolizí ústavně zaručených práv anebo principů či hodnot, v důsledku něhož by došlo k zásadnímu či úplnému potlačení jednoho z kolidujících práv, principů či hodnot. Proto je třeba v každém konkrétním případě vážít, zda je vhodné pro přezkum opatření obecné povahy využít i tohoto testu, který je určen spíše pro přezkum otázek ústavnosti než zákonitosti. O to více je zapotřebí vyžadovat konkrétní a zdůvodněná tvrzení navrhovatelů v tomto směru.

Městský soud v Praze považuje za potřebné rovněž poukázat na to, že judikatura Nejvyššího správního soudu dospěla k obecnějšímu poznatku, že zkoumat proporcionalitu řešení zakotveného v územně plánovací dokumentaci může soud pouze v případech, že se k ní již vyjádřil odpůrce v procesu přípravy územního plánu na základě podané námítky či připomínky. Tak například podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. října 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43 totiž „není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu a ochrany vlastnictví navrhovatelů, aniž by tuto úvahu před ním provedl příslušný správní orgán. Nejvyšší správní soud by takovýto postup považoval za rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace a nyní tuto územně plánovací dokumentaci respektují.“ Nejvyšší správní soud zde také poukázal na svou předchozí judikaturu, podle níž „obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území ... je politickou diskrečí 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 (srov. bod 114 rozsudku ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103). Nejvyšší správní soud poukázal ve své předchozí judikatuře i na to, že se při hodnocení zákonitosti 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). Ke zrušení územně plánovacího opatření obecné povahy by měl proto soud přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonost posuzovaného řízení a opatření jako celku.“

Za těchto okolností návrhový bod, který k otázce proporcionality pouze konstatuje, že „jsou vymezením rozšíření SOKP spolu se souvisejícími MÚK s věcně chybným vyhodnocením vlivů na udržitelnost území dotčena práva desítek tisíců obyvatel městských částí Prahy a středočeských obcí, dotčeny jsou také veřejné zájmy na ochraně zemědělského půdního fondu, ochraně přírody a krajiny a další“, konstatuje jednak z povahy věci skutečnosti zřejmé. Jakýmkoliv vymezením SOKP totiž budou dotčeny tisíce občanů Prahy, zemědělský půdní fond, resp. všelike práve chráněné veřejné zájmy. Takové konstatování však ještě nijak neimplikuje nutnost jakékoli úvahy o proporcionality navrhovaného řešení, natož úvahy

soudu v rámci přezkumu opatření obecné povahy. Pokud pak k samotné proporcionality navrhovatelé uvádějí, že „vymezení záměrů, jejich hodnocení i navrhovaná opatření jsou krajně nevyvážená“, jde o námitku takové míry obecnosti, že znemožňuje, při respektování výše uvedených judikatorních východisek aplikace pátého kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, jakýkoliv racionální přezkum.

Námítka nadměrné hlukové zátěže a její nesprávné vyhodnocování a překračování imisních limitů znečištění ovzduší

Městský soud v Praze v případě těchto návrhových bodů přistoupil k jejich společnému vypořádání, neboť tematicky i způsobem argumentace oba body spolu souvisejí. Bod 19 se týkal vyhodnocení nadměrné hlukové zátěže, bod 20 pak imisních limitů znečištění ovzduší.

Jako úvodní bod k oběma návrhovými bodům předně soud musí zdůraznit, že relevantnost argumentace navrhovatelů překračováním hlukových a imisních limitů v území, v němž je koridor SOKP vymežován, je výrazně limitována. Jak Nejvyšší správní soud konstatoval v již zmíněném rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, „posuzování imisních limitů znečištění ovzduší a nejvyšších přípustných hodnot hluku stanovených příslušnými prováděcími předpisy má své místo především v územním řízení v rámci realizace konkrétního záměru ... Právě v této fázi je příslušný stavební úřad ve spolupráci s dotčenými orgány povinen vzít v potaz limity využití území, mezi něž patří i imisní limity znečištění ovzduší a nejvyšší přípustné hodnoty hluku, a nepřipustit umístění takové stavby, která by způsobila překročení těchto limitů v daném území [§ 90 písm. e) stavebního zákona z roku 2006, podle něžž musí být záměr žadatele o územní rozhodnutí v souladu „s požadavky zvláštních právních předpisů a se stanovisky dotčených orgánů“]. Územní řízení lze tedy označit za jeden z nejdůležitějších momentů, v němž se velmi rigorózně (prostřednictvím závazných veřejnoprávních limitů) projevuje princip přípustné míry znečišťování životního prostředí, podle něžž území nesmí být zatěžováno lidskou činností nad míru unosného zatížení.

Naproti tomu na úrovni zásad územního rozvoje je třeba k tomuto principu, jakož i k citovaným ustanovením zákona o ochraně ovzduší a zákona o ochraně veřejného zdraví, přistupovat odlišně. Z povahy věci (jsou-li zásady územního rozvoje brány jako koncepční plánovací nástroj) není možné, aby území, na němž jsou překračovány veřejnoprávní limity imisní znečištění ovzduší a nejvyšší přípustné hodnoty hluku, bylo a priori vyloučeno z dosahu regulace zásad s argumentací, že další zatěžování území je nepřipustné. To by ve svém důsledku muselo vést k nulovému rozvoji v některých oblastech, přičemž nelze vyloučit ani zhoršování situace v důsledku absence koncepčního řešení zatíženého území. To je v rozporu se samotným smyslem ZÚR, které musí vymezit plochy a koridory nadmístního významu (§ 36 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006) a nemohou se při úvahách o jejich vymezení vyhnout územím nadlimitně zatíženým. Kromě toho vymezení plochy či koridoru ... nelze ztotožňovat s umístěním stavby. Pod „vymezením“ si lze představit závazné zanesení (zakreslení, popsání) plochy či koridoru v územně plánovací dokumentaci. Samo toto vymezení záměru nemůže mít vliv na stav ovzduší či hlukovou situaci v určité oblasti. Není totiž jisté, zda a jak bude takový záměr

skutečně v budoucnu realizován, a to například i z důvodu překročení únosného zatížení životního prostředí, které bude zjištěno v rámci územního řízení a procesu ELA. 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.“

Pokud jde tedy o zatížení území hlukem a imisemi v důsledku vymezených ploch a koridorů nadmístního významu, je třeba zásadně rozlišovat mezi zásadami územního rozvoje jako koncepcí a územním řízením jako realizací konkrétního projektu, neboť každá z těchto fází má odlišné nástroje regulace a jinou míru podrobnosti. Míra podrobnosti VVURŮ zásad územního rozvoje jako koncepčního nástroje tedy musí podle názoru soudu zajistit popis současného stavu a predikci stavu reálně předpokládatelného v případě naplnění záměrů koncepce takové míry podrobnosti, aby byla v zásadě vyloučena možnost na základě zásad územního rozvoje bez dalšího umístit do nadlimitně zatíženého území další stavby bez uvážení až do naplnění maximálního stanoveného limitu nebo hodnoty s tím, že ostatní stavby budou nerealizovatelné. V tomto smyslu je tedy třeba vnímat požadavek holistického přístupu, který v citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud zdůraznil, tedy že v průběhu pořizování zásad by mělo být *koncepčně prověřeno* (nikoliv postaveno na jisto), zda plánované záměry mají vůbec šanci být v budoucnu realizovány (např. i z pohledu budoucího zatížení území). Úkolem VVURŮ je tedy z hlediska hlukové a imisní zátěže v rámci pořizování zásad územního rozvoje ve vztahu k určitému záměru identifikovat současnou zátěž území a ostatní plánované záměry kumulace, jejichž vlivů by mohla mít negativní vliv na ovzduší a hlukovou situaci v dané oblasti. V případě zjištění takových vlivů by měla být též koncipována průměrná kompenzační opatření.

Konkrétní námitky navrhovatelů v obou dotčených návrhových bodech tedy Městský soud v Praze posuzoval z pohledu, zda navrhovatelé namítané skutečnosti mohly podstatným způsobem zkusit či jinak ovlivnit vypovídací hodnotu jak akustické, tak rozptylové studie, jež tento výše naznačený celostní pohled, identifikující možná rizika a možnosti jejich kompenzace, měly obsahovat.

Pokud pak navrhovatelé polemizují s výsledky hodnocení akustické studie pro dílčí oblasti, obecně k těmto námitkám soud konstatoval, že nelze takové poukazy, jež využívají poznatků z konkrétních měření hlukové zátěže, resp. z dílčích akustických studií prováděných pro účely umístění stavby užívat bez dalšího pro zpochybnění validity akustické studie použité pro potřeby pořizování zásad územního rozvoje. Soud zde poukazuje na již zmíněný zásadní rozdíl mezi zásadami územního rozvoje, jako nástroje koncepčního, jemuž detailní prověřování konkrétních záměrů nepřísluší, a nižších úrovní územního plánování a rozhodování v území, které se zabývají umístěním konkrétního záměru. Nadto je třeba poukázat na to, že z hlediska metodologického, jak vyplývá z kapitoly 5 akustické studie, popis jak stávajícího stavu, tak stavu výhledového je založen nikoliv na konkrétním měření jednotlivých bodů dotčeného území, ale na modelových vstupních datech. Z povahy věci tak nelze očekávat od takové studie míru přesnosti srovnatelnou se studii zaměřenými na konkrétní řeše-

ni zájmového území. Podstatné z hlediska validity akustické studie je, aby identifikovala problematická místa a navrhla případná kompenzační opatření v míře podrobnosti přiměřené zásadám územního rozvoje. V tomto ohledu soud souhlasí s odpůrcem v tom, že navrhovatelé zpochybňovaný mapový výstup č. 7 (Průnik nadlimitně zasažených ploch s plochami s citlivými funkcemi), který tvoří přílohu akustické studie, vymezuje kolem každé kapacitně zatížené komunikace, včetně navrhovatelé zmiňovaných oblastí (Běchovice – Satalice), plochy charakterizované jako nadlimitně zasažené území, a to modrou barvou. Šíře těchto ploch z hlediska koncepčně deskriptivního charakteru této studie (primárním účelem je vymezit kritická místa) při měřítku tohoto mapového podkladu nemůže být vnímána jako detailní popis skutečných dopadů posuzovaného záměru ve fázi jeho případné realizace. Pokud zároveň akustická studie v kapitole 8 definuje možná opatření k minimalizaci hlukové zátěže, účel tohoto podkladu, jak byl definován výše, je podle názoru soudu naplněn.

K námitkám stran limitů znečištění ovzduší, soud předně poukázal relevance námitky operujících s již dosahovanými limity znečištění. V tomto ohledu soud též hodnotil jako irelevantní důkaz rozptylovou studii ve vztahu k obci Radonice. I pro rozptylovou studii v rámci VVURŮ platí stejná kritéria. Pokud navrhovatelé postrádají hodnocení Regionální varianty SOKP, soud odkázal na vypořádání námitky invariantnosti návrhu AZÚR a k nesprávnému posouzení variant. Pokud jde o námitku poukazující na nekonzistentnost ve výsledcích bilance emisní zátěže pro tzv. nulovou a aktivní variantu a předpokládaného imisního zatížení, jde o natolik obecnou námitku, že soud může toliko konstatovat, že jde o odlišné pojmy popisující odlišné skutečnosti. Není nijak vyloučeno, že byt' určitá varianta představuje významnější zdroj emisí, zároveň v souhrnu bude znamenat nižší imisní zatížení. V tomto ohledu jde o rozpor zdánlivý, který se ze systematicky rozptylové studie nepodává. Nicméně pro obecnost této námitky nelze nic bližšího konstatovat. Konečně pak pokud navrhovatelé zmiňují absenci posouzení variant ve vztahu k opatřením stanoveným Integrovaným krajským programem snižování emisí, nezbyvá než k takto formulované námitce odkázat na vyjádření odpůrce v tom smyslu, že pokud jde o zapracování cílů zlepšení kvality ovzduší uvedených v Integrovaném krajském programu snižování emisí a zlepšení kvality ovzduší na území hlavního města Prahy, zabývá se jim kapitola A. 9 vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Konkrétní výhrady vůči této kapitole nebyly vzneseny.

Námitka nedodržení vzdálenosti MÚK

K této námitce lze ve shodě s odpůrcem obecně poznamenat, že konkrétní stavebně technické řešení navrhovaných jevů, k němuž poukázal navrhovatelů na příslušnou technickou normu směřuje, z povahy věci není předmětem ZÚR – tato skutečnost vyplývá z vymezení předmětu ZÚR v § 36 odst. 1 a 3 stavebního zákona.

Jak ustanovení § 10 odst. 5, tak ustanovení § 16 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, odkazuje na prováděcí předpisy v souvislosti s vymezením technických podmínek, resp. obecných technických předpokladů na stavbu příslušné pozemní komunikace. Zejména v případě ustanovení § 16 zákona o pozemních

komunikacích jde o odkaz, který se uplatní až ve fázi stavebního řízení, tedy ve fázi konkrétní realizace stavby. Jde tedy až o poslední fázi realizace konkrétní stavby, která v rozsahu ZÚR ani pojmově ještě nemůže být pojata. V této souvislosti lze rovněž poukázat na to, že tvrzení navrhovatelů o tom, že v předmětném úseku je AZÚR předpokládáno pět MÚK není zcela přiléhavé, neboť plně tři z nich AZÚR vymezuje, vycházejí z grafické přílohy AZÚR, jako jevy, jež jsou svěřeny i co do umístění upřesnění územnímu plánu. V této míře obecnosti nelze předjímat, zda, jak, v jaké míře a již vůbec ne v jaké konkrétní stavebně technické podobě tyto obecně AZÚR vymezované jevy skutečně budou realizovány.

Nadto je argumentace navrhovatelů věcně nesprávná, resp. neúplná. S navrhovateli lze souhlasit co do jejich výkladu týkajícího se aplikovatelnosti a závaznosti českých technických norem. Lze též souhlasit s tím, že ustanovení § 11 odst. 1 vyhlášky č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích, stanoví, že vzájemná připojení pozemních komunikací se zřizují tak, aby svým umístěním a provedením vyhovovala bezpečnosti silničního provozu, zajišťovala potřebnou dopravní výkonnost, potřebný rozhled, podmínky pro plynulé vedení a průjezd dopravních proudů a řádné odvodnění. Nejmenší vzdálenosti nově budovaných křižovatek na komunikacích, umístění a uspořádání křižovatek obsahuje závazná ČSN 73 6102 a bližší podrobnosti jsou uvedeny v doporučených ČSN 73 6101 a ČSN 73 6110. Je též pravdou, že tímto právním předpisem jako závazná norma vymezená ČSN 73 6102 odkazuje v bodě 4.4.5.2. co do konkrétních požadavků na vzdálenosti mezi nově budovanými MÚK právě na normu ČSN 73 6101. Tato norma však v revidované podobě z roku 2004, která byla v platnosti v době pořizování AZÚR a je ostatně platná dodnes, v bodu 11.2 stanoví, že nejmenší dovolené vzdálenosti křižovatek stanovuje tabulka 21. V této tabulce pak není stanovena jednotná vzdálenost křižovatek pro návrhovou rychlost nad 80 km/h, ale je stanovena pro různé rychlosti nad tento limit různě, přičemž pak pro návrhovou rychlost 80 km/h uvádí minimální vzdálenost 3 km, nikoli 4 km, jak uvádějí navrhovatelé. Zároveň platí pravidlo bodu 11.2 věty poslední citované normy, a to, že lze vzájemné vzdálenosti v blízkosti větších sídelních útvarů snížit až o 50 %.

Námítka porušení Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1315/2013 (TEN-T)

Lze souhlasit s navrhovateli v tom, že nějaká podoba silničního okruhu kolem Prahy (přihlížeje k měřítku příslušné mapy) je součástí mapových podkladů v příloze I nařízení TEN-T. Je pravdou, že tuto skutečnost potvrzuje i Politika územního rozvoje v bodu 99, který vymezuje SOKP. Soud však neshledal důvodnými namítané rozpory AZÚR s nařízením TEN-T.

Pokud v bodu 49 Preambule (tedy mimo jiné v nenormativní části textu) toto nařízení uvádí, že „při plánování a výstavbě projektů společného zájmu je třeba dostatečně zohlednit zájmy regionálních a místních orgánů i místní občanské společnosti, jichž se projekt dotýká“, jako obecné východisko směřuje ke konkrétnímu odkazu v navrhovateli zmiňovaném, leč necitovaném čl. 50 odst. 2, v němž se stanoví: „Ve fázi plánování a výstavby projektu společného zájmu je třeba dodržet vnitrostátní postupy týkající se regionálních a místních orgánů

i občanské společnosti, jichž se projekt týká. Komise v tomto ohledu podporuje výměnu osvědčených postupů.“ Nařízení TEN-T tedy neobsahuje žádné speciální pravidlo zajišťující zohlednění zájmů územních samospráv či veřejnosti a v tomto smyslu plně odkazuje na vnitrostátní předpisy, a to se záměrem, aby tyto předpisy nebyly z důvodu možného odkazu na prioritu transevropské sítě obcházeny.

Pokud tedy v souvislosti s odkazem na toto ustanovení navrhovatelé otevírají poznovu polemiku týkající se variantního zadání návrhu AZÚR, nezbývá než v této souvislosti odkázat na argumentaci k těmto námitkám.

Navrhovateli uváděný odkaz na čl. 4 písm. b) (správně patrně z kontextu však d) bod ii. nařízení je v kontextu této námítky poněkud nejasný. Ustanovení čl. 4 je totiž výrazně proklamativní a vymezuje obecné cíle transevropské sítě, jež mají pro další část nařízení TEN-T rovněž definiční povahu.

Definiční charakter tohoto ustanovení vynikne zejména ve spojení s čl. 7 nařízení TEN-T, který vymezuje „projekty společného zájmu“. Projekty společného zájmu jsou v tomto článku obecně definovány jako projekty, které přispívají k rozvoji transevropské dopravní sítě budováním nové dopravní infrastruktury, rekonstrukcí a modernizací stávající dopravní infrastruktury a opatřeními na podporu využívání sítě způsobem účinně využívajícím zdroje sítě. Takový projekt musí mj. přispívat k dosažení cílů spadajících alespoň do dvou ze čtyř kategorií stanovených v článku 4. Již pouze z formálně logického hlediska není zřejmé, proč by napadené AZÚR měly být rozporné s nařízením TEN-T pouze proto, že nenaplnují jako případný projekt společného zájmu jedno z dílčích kritérií jedné oblasti podle čl. 4.

Pokud jde o čl. 34 nařízení TEN-T, jde o proklamativní ustanovení, jež s ohledem na absenci jasného pravidla nelze přímo aplikovat. Tento článek totiž stanoví, že „členské státy věnují náležitou pozornost zajištění toho, aby dopravní infrastruktura poskytovala bezpečnou a chráněnou osobní a nákladní přepravu“.

Co se týče čl. 38 nařízení TEN-T, jde o definiční ustanovení, které vymezuje tzv. „hlavní síť“: „Hlavní síť, jak je uvedena na mapách obsažených v příloze I, je tvořena těmi částmi globální sítě, které mají nejvyšší strategický význam pro dosažení cílů politiky transevropské dopravní sítě, a odráží vývoj poptávky po dopravě a potřeby multimodální dopravy. Hlavní síť zejména přispívá k řešení rostoucí mobility a k zajištění vysokého standardu bezpečnosti, jakož i k rozvoji nízkouhlíkového dopravního systému.“ Rovněž v případě tohoto ustanovení tedy není zřejmé, jakého porušení se navrhovatelé dovolávají, resp. porušení tohoto ustanovení pojmově pro jeho definiční povahu nepřipadá v úvahu.

Konečně pak, pokud jde o namítané porušení ustanovení čl. 18 písm. b) nařízení TENT, lze uvést následující:

Zmiňovaný článek stanoví povinnost členských států („členské státy zajistí“), aby byla „zajištěna, sledována a podle potřeby zlepšována bezpečnost silniční dopravní infrastruktury v souladu s postupem stanoveným směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2008/96/ES (dále „Směrnice“)“.

Směrnice v čl. 1 odst. 1 požaduje zavedení a provedení postupů v oblasti hodnocení dopadů na bezpečnost silničního provozu, auditů bezpečnosti silničního provozu, řízení bezpečnosti silniční sítě a bezpečnostních inspekci, které provádějí členské státy.

Z hlediska hodnotících instrumentů rozlišuje dvě roviny – jednak hodnocení dopadů na bezpečnost silničního provozu (čl. 2 odst. 3 Směrnice), které definuje jako „strategickou srovnávací analýzu dopadů, které budou mít nové silnice či podstatné změny stávající sítě na bezpečnost silniční sítě“, jednak audit bezpečnosti silničního provozu (čl. 2 odst. 4 Směrnice), jímž rozumí „nezávislé, podrobné, systematické a technické ověření bezpečnosti navrhovaných vlastností projektu silniční infrastruktury v různých fázích od plánování až po fázi počátečního provozu“.

Podle č. 4 odst. 3 Směrnice platí, že audity bezpečnosti silničního provozu jsou nedílnou součástí projekčního procesu projektu infrastruktury ve fázi návrhu projektu, podrobného zpracování projektu, ve fázi předcházející zahájení provozu a ve fázi počátečního provozu. Jde tak o úroveň, jež se zjevně vymyká procesu územního plánování a v tomto smyslu požadavek Směrnice korektně transponuje ustanovení § 18g odst. 1 a 2 zákona o pozemních komunikacích, podle něhož osoba, která žádá o vydání stavebního povolení nebo o vydání kolaudačního souhlasu pro stavbu pozemní komunikace, která je zařazena do transevropské silniční sítě, je povinna zajistit posouzení dokumentace podle zvláštních předpisů o územním plánování a stavebním řádu a stavby samotné z hlediska zajištění bezpečnosti silničního provozu při užívání stavby. Auditů bezpečnosti pozemních komunikací podle odstavce 1 podléhá návrh dokumentace záměru, návrh projektové dokumentace, provedená stavba pro zkušební provoz a dokončená stavba pro kolaudační souhlas.

Hodnocení dopadů na bezpečnost silničního provozu podle čl. 2 odst. 3 Směrnice představuje obecnější rovinu hodnotícího procesu. To ostatně vyplývá i z čl. 3 Směrnice, který stanoví, že členské státy zajistí, aby bylo u všech projektů infrastruktury provedeno hodnocení dopadů na bezpečnost silničního provozu, přičemž hodnocení dopadů na bezpečnost silničního provozu se provede ve fázi počátečního plánování před schválením projektu infrastruktury. Členské státy se v souvislosti s tím snaží splnit kritéria stanovená v příloze I. Městský soud v Praze ponechal nyní stranou otázku, zda toto ustanovení Směrnice bylo řádně transponováno do právního řádu České republiky (zdá se, že nikoliv, neboť nelze nalézt odpovídající pandán ani v zákoně o pozemních komunikacích, ani ve stavebním zákoně), a s tím spojenou otázkou, zda je případně možné, aby vykazovalo přímý vertikální účinek, popř. nepřímý účinek. I kdyby totiž bylo lze připustit, že pojmem „fáze počátečního plánování před schválením projektu“ je třeba rozumět úroveň územní plánovací, jak nasvědčuje definiční znak „strategické analýzy dopadů“, je třeba přihlédnout k tomu, že tímto postupem mají být naplněna kritéria uvedená v příloze I Směrnice.

Zohledňované prvky tak v případě hodnocení podle čl. 3 Směrnice svou podrobností výrazně přesahují podrobnost úrovně ZÚR, neboť předpokládají již detailní umístění příslušné dopravní infrastruktury v území. Takové úrovně podrobnosti lze podle názoru soudu patrně dosáhnout na úrovni územního plánu, nikoliv však ZÚR. Soud proto nabyt přesvědčení, že aplikace Směrnice byla v případě AZÚR s ohledem na její předmět v zásadě nemožná.

Na základě shora uvedených skutečností Městský soud v Praze neshledal, že by napadené opatření obecné povahy bylo vydáno v rozporu se zákonem, anebo že by nebylo vydáno zákonem stanoveným postupem, a proto návrh na zrušení Opatření obecné povahy č. 43/2014 podle § 101d odst. 2 s.ř.s. zamítl.

Judikát vybrala: Česká společnost pro stavební právo