advokátní kancelář

ak RHK

RYCHETSKÝ ■ HLAVÁČEK ■ KRAMPERA

Městskému soudu v Praze
Hybernská 1006/18
110 00 Praha

V Praze dne 8. prosince 2015

Ke sp. zn. **10 A 159/2015**

Věc: vyjádření odpůrce k podanému návrhu

Navrhovatelé:

a. městská část Praha Dolní-Chabry, se sídlem Hrušovanské nám. 253/5, 184 00 Praha 8, zast. starostou městské části Miroslavem Malinou, IČ: 00231274

b. městská část Praha-Ďáblice, se sídlem Květnová čp. 553/52, 182 00 Praha 8 – Ďáblice, zast. starostou městské části Ing. Milošem Růžičkou, IČ: 00231266

c. městská část Praha 20, se sídlem Jívanská 647, 193 21 Praha 9 – Horní Počernice, zast. starostkou městské části Hanou Moravcovou, IČ: 00240192

d. městská část Praha-Lysolaje, se sídlem Kovárenská 8/5, 165 00 Praha-Lysolaje, zast. starostou městské části Ing. Petrem Hlubučkem, IČ: 00231207

e. městská část Praha-Nebušice, se sídlem Nebušická 128, 164 00 Praha 6, zast. starostou městské části Ing. Viktorem Komárkem, IČ: 49624539

f. městská část Praha-Satalice, se sídlem K Radonicům 81, 190 15 Praha 9, zast. starostkou městské části Mgr. Miladou Voborskou, IČ: 00240711

g. městská část Praha-Suchdol, se sídlem Suchdolské náměstí 734/3, 165 00 Praha-Suchdol, zast. starostou městské části Ing. Petrem Hejlem, IČ: 00231231

h. městská část Praha-Vinoř, se sídlem Bohdanečská 97, 190 17 Praha-Vinoř, zast. starostou městské části Františkem Švarcem, IČ: 00240982

i. obec Jenštejn, se sídlem 9. května 60, 250 73 Jenštejn, zastoupená starostou obce Norbertem Hlaváčkem

j. obec Přezletice, se sídlem Veleňská 48, Přezletice, 250 73 Jenštejn, zastoupená starostou obce Tomášem Říhou, IČ: 00240656

k. obec Radonice, se sídlem Na Skále 185, 250 73 Radonice, zastoupená starostou obce Ing. Stanislavem Němcem, MBA, IČ: 00240681

l. obec Podolanka, se sídlem Hlavní 15, 250 73 Podolanka, zastoupená starostkou obce Mgr. Monikou Dragounovou, IČ: 00 24 06 05
m. Jiří Elicar, bytem U Roztockého háje 1003, 165 00 Praha-Suchdol,
n. Ing. Robert Kuncíř, bytem Bryksova 947/21, 198 00 Praha 9 - Černý Most
o. Markéta Mádrová DiS., bytem Netlucká 642/7a, 107 00 Praha-Dubeč
p. Ing. Miroslav Mevald, bytem K železnici 421, 190 11 Praha-Běchovice
q. Ondřej Satrapa, bytem K Osmidomkům 1024/1, 165 00 Praha-Suchdol
r. Jitka Tichá, bytem Nad Rybníkem 258, 190 12 Praha-Dolní Počernice

právně zastoupeni JUDr. Michalem Bernardem, Ph.D., advokátem společnosti AK Dohnal & Bernard, s. r. o., se sídlem Příběnická 1908, 390 01 Tábor

Odpůrce: hlavní město Praha, se sídlem Mariánské nám. 2, 110 01 Praha 1, zastoupeno (jednající) primátorkou Mgr. Adrianou Krnáčovou, M.A., MBA

zastoupen dle plné moci advokátem JUDr. Tomášem Hlaváčkem, č. osvědčení ČAK 2348, AK RHK, s.r.o., IČ: 29412480, se sídlem Kořenského 15, 150 00 Praha 5 – Smíchov dle substituční plné moci advokátem Pavlem Uhlem, č. osvědčení ČAK 10960, se sídlem tamtéž
podepsáno elektronickým podpisem vytvořeným kvalifikovaným certifikátem S/N: 1709235 (1A:14:B3) vydaným PostSignum Qualified CA - Česká pošta, s. p. IČ: 47114983, Česká republika

Pavel Uhl, advokát
evidenční číslo ČAK: 10960
Kořenského 15, Praha 5, CZ 150 00
IČ: 71638806, DIČ: CZ7508100083

Osoba účastněná na řízení:

Ředitelství silnic a dálnic ČR,, se sídlem Na Pankráci 56, 145 05 Praha

Řízení: o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 43/2014 – Zásady územního rozvoje hl. m. Prahy Aktualizace č. 1 ze dne 1. října 2014

elektronicky: do datové schrány ***snkabbm***

přílohy:

1. plná moc
2. osvědčení o registraci k dph
3. soubor cenových map
4. metodická odpověď Ministerstva pro místní rozvoj k otázce přechodných ustanovení
5. oznámení o zveřejnění, včetně rozdělovníku
6. souhlasné stanovisko hygienické stanice
7. prezenční listina jednání
8. nesouhlasné stanovisko hygienické stanice
9. změněné stanovisko hygienické stanice
10. stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj

Ve shora uvedené věci byl podán návrh na zrušení části opatření obecné povahy č. 43/2014 – Zásady územního rozvoje hlavního města Prahy Aktualizace č. 1 ze dne 1. října 2014, které vydal odpůrce. Odpůrce se tímto k návrhu vyjadřuje a činí tak postupně podle struktury písemného vyhotovení návrhu.

Ad I. Skutkový stav

Odpůrce má za to, že v otázce, že bylo vydáno napadené opatření obecné povahy, není spor. Odpůrce má za to, že vymezení, tedy koridor, jak je upraven v oddíle 5.1.2.1, je formálně způsobilé býti přezkoumáno v tomto řízení.

Ad II. K podmínkám přípustnosti návrhu

Ad II. 1. K pravomoci soudu

Odpůrce nezpochybňuje pravomoc soudu.

Ad II. 2 K aktivní legitimaci navrhovatelů

Navrhovatelé pod body a) až h)

Odpůrce se výslovně nevyjadřuje k aktivní legitimaci navrhovatelů. Odpůrce si je vědom toho, že aktivní legitimaci posuzuje soud z úřední povinnosti. Odpůrce má za to, že by se v zásadě neměl bránit věcnému sporu nad zákonností svého opatření obecné povahy, z kteréhož to důvodu ponechává posouzení aktivní legitimace pouze na soudu. Odpůrce má za to, že by měl popírat aktivní legitimaci navrhovatelů pouze v případech zcela zjevných, nepochybných a v případě šikanózních návrhů. Tyto skutečnosti zde odpůrce nespatřuje. Ponechává proto případné úvahy o aktivní legitimaci soudu, který je zkoumá z úřední povinnosti.

Odpůrce pouze poukazuje na to, že navrhovatelé opírají svou aktivní legitimaci mimo jiné o právní závěry vyjádřené v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vydaném dne 11. června 2013 pod čj. 3 Ao 9/2011-219 a dále se odvolávají na starší judikaturu, kdy soudy celkem bez pochyb považovaly městské části oprávněny navrhovat zrušení územních plánů nebo zásad územního rozvoje.

Odpůrce, aniž by chtěl vyjádřit nějaký kategorický názor, poukazuje na to, že závěry vyjádřené v tomto usnesení nelze na aktivní legitimaci navrhovatelů – městských částí aplikovat bez výhrad. Citované usnesení se totiž vztahuje k územním plánům a otázku aktivní legitimace k napadení zásad územního rozvoje přímo výrokově neřeší. Nicméně otázky, které vyvolaly pochyby o aktivní legitimaci v případě územního plánu jsou o to větší. Odpůrce je v souzené věci původcem napadených zásad jako kraj nikoliv jako obec. Navrhovatel není zde součástí odpůrce, protože městská část je strukturálně vzato součástí obce a nikoliv kraje, byť se jedná o entity obsahově shodné.

Otázka, zda městská část je oprávněna navrhovat zrušení zásad územního rozvoje kraje, na jehož území leží obec, jíž je městskou částí, nebyla samostatně výslovně výrokově řešena. Pro názornost je možné uvést určitý příměr. Pokud by zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje navrhla městská část statutárního města Brna, tak by asi taktéž vyvstala otázka, zda je k tomu oprávněna z titulu obrany veřejného zájmu svých občanů.

Citované usnesení rozšířeného senátu otázku zásad územního rozvoje tematizuje jako mírně odlišnou, nicméně *obiter dictum* dochází v odůvodnění usnesení k závěrům, že i v případě zásad územního rozvoje jsou městské části oprávněny navrhovat jejich zrušení. Odpůrci tuto skutečnost i s ohledem na předchozí praxi respektuje, nicméně podotýká, že tuto otázku považuje za nikoliv zcela vyjasněnou. Nelze pominout skutečnost, že citované usnesení bylo přijato těsnou většinou a zveřejněné menšinové stanovisko tří soudců není zcela prosto přesvědčivosti, přičemž otázku zásad územního rozvoje oproti územním plánům pojímá jako odlišnější.

Aniž by chtěl odpůrce jakkoliv zpochybňovat aktivní legitimaci navrhovatelů pod body **a)** až **h)**, tedy městských částí, byl by rád, kdyby bylo objasněno, který orgán městské části rozhodl o tom, že návrh bude podán. Ze strany odpůrce je nepochybné, že o podobě napadeného opatření obecné povahy rozhoduje zastupitelstvo a následná procesní obrana je dána tím, že odpůrce je jako celek vázán rozhodnutím svého nejvyššího politického orgánu. Podání návrhu na zrušení zásad územního rozvoje je věcí nepochybně závažnou a jeví se jako záhodné, aby bylo postaveno najisto, který orgán městské části rozhodl o podání návrhu, pokud bude postaveno najisto, že je samozřejmé, že městská část jako celek toto oprávnění má.

Starosta, jenž podepsal plnou moc, je samozřejmě pouze tím, kdo vůli městské části vyjádřenou jiným orgánem, vyjadřuje navenek (analogicky ust. § 72 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze). Bez tohoto předchozího schválení je pak úkon neplatný. Objasnění této otázky nesouvisí ani tak s tím, zda je městská část oprávněna návrh podat, ale s tím, zda je projev vůle z hlediska předpisů o obecním zřízení existující. Podle názoru odpůrce by měl soud tuto otázku rovněž zkoumat z úřední povinnosti.

Navrhovatelé pod body i) až l)

K těmto navrhovatelům nemá odpůrce zásadní komentář, nicméně podotýká že pokud se navrhovatelé bez dalšího odkazují na ust. § 101a odst. soudního řádu správního, tak odpůrce vyjadřuje určitou pochybnost, zda zákonodárce měl v úmyslu nadat aktivní legitimací obce, které nejsou součástí kraje, jehož opatření obecné povahy je napadeno. Smysl zákonné aktivní legitimace má založit možnost obrany proti opatření, které obec může bez dalšího zavazovat, což v případě opatření obecné povahy kraje sousedního tak zcela neplatí.

Dlužno dodat, že důvodová zpráva k zákonu, jenž toto ustanovení do platného práva vložil, k otázce specifikace aktivní legitimace mlčí.

Navrhovatelé pod body m) až r)

K těmto navrhovatelům a jejich aktivní legitimaci se odpůrce nevyjadřuje.

Odpůrce podotýká, že v části návrhu, která odůvodňuje aktivní legitimaci navrhovatelů, především fyzických osob, se objevují z důvodů podepření aktivní legitimace důvody, které se v obecné rovině místy kryjí s věcnými důvody návrhu. S ohledem na to, že tyto důvody v této části slouží především k odůvodnění aktivní legitimace, kterou odpůrce nezpochybňuje, tak se k nim nebude odpůrce vyjadřovat, s výjimkou těch argumentů, které nejsou rozvedeny v odůvodnění návrhu v části III. návrhu. Neznamená to ovšem, že by nyní zde pominuté věcné důvody návrhu naznačené v části II. považoval odpůrce za oprávněné nebo by se k nim nebyl s to vyjádřit. Odkazuje se na vyjádření níže uvedené ad III.

Navrhovatelé popisují jednak některé prvky současné zátěže, popřípadě obavy ze zátěže budoucí. K tomu je třeba dodat, že dosavadní zátěž, včetně takové zátěže, která překračuje předpoklady, jež předcházely vytvoření jejího zdroje, může stěží založit nezákonnost napadeného opatření obecné obecné povahy.

Pokud jeden z navrhovatelů srovnává šíření tónové zvuku (hudba pocházející z koncertu) s šířením hluku z komunikace, tak taková úvaha nemá oporu v logice šíření zvuku (oba typy zvuků se šíří odlišně). Jak tyto obavy, tak námitky současné zátěže (popílek na parapetech) nejsou doloženy nějakými studiemi. Není zjevné, zda popílek nepochází z lokálních zdrojů, což je jev obvyklý. V některých případech odůvodnění aktivní legitimace předpokládá realizaci, která ze zásad neplyne. Například tam, kde navrhovatelé předpokládají čtyřproudou dálnici, může být postavena pouze dvouproudá, přičemž konkretizace záměru bude věcí nižší úrovní územního plánování.

Na mnoha místech návrh používá pojmy jako „navrhovatel se domnívá“, „dá se očekávat“, ale není zjevné, z čeho tato závěry plynou, pomineme-li obecnou obavu ze zástavby či budování čehokoliv. Například obava z estetického zásahu v důsledku budování tunelu, se jeví jako nedůvodná, protože místo bude poté rekultiváno, nicméně řešení této otázky přísluší jiným úrovním plánované dokumentace.

Co se týče obecné obavy ze zátěže, popřípadě poukazů na stávající zátěž, nelze pominout skutečnost, že tato otázka se s problematikou zásad značně míjí. Nelze přehlédnout, že dle rozsudku Nejvyššího správního soudu vydaného dne 21. června 2012 pod čj. 1 Ao 7/2011-526 (ve věci zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje; odstavce [421] a [551]) přísluší posuzování imisních limitů znečištění ovzduší a nejvyšších přípustných hodnot hluku především územnímu řízení v rámci realizace konkrétního záměru. Na úrovni zásad není možné, aby území, kde jsou překračovány limity, bylo *apriori* vyloučeno z regulace zásad: „*[421] … V této části rozsudku soud dospěl k závěru, že z povahy věci není možné, aby území, na němž jsou překračovány veřejnoprávní limity imisí znečištění ovzduší, bylo* a priori *vyloučeno z dosahu regulace zásad územního rozvoje s argumentací, že další zatěžování území je nepřípustné. Samo vymezení záměru totiž nemůže mít vliv na stav ovzduší v určité oblasti. 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.*“. Podle odpůrce jsou tyto závěry aplikovatelné i na imise hlukové, vibrační, stejně jako zmíněný ærosol.

Totéž pak tentýž rozsudek podobně uvádí v bodě: „*[551] … Nejvyšší správní soud zdůraznil, že posuzování imisních limitů znečištění ovzduší a nejvyšších přípustných hodnot hluku má své místo především v územním řízení v rámci realizace konkrétního záměru. Na úrovni zásad územního rozvoje 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.*

Ad III. Důvody návrhu

Odpůrce se vyjadřuje v návaznosti na jednotlivé body zmíněné v úvodní části III. návrhu. V úvodu části třetí rekapitulují navrhovatelé všechny dále rozvedené důvody a přidávají k nim dva obecné důvody. Předně poukazují na to, že ceny pozemků navrhovatelů fyzických osob klesnou. Druhým důvodem je skutečnost, že „*extrémně rozsáhlá dokumentace AZÚR se všemi přílohami, ve které se často opakují dlouhé shodné pasáže, vedla k znepřehlednění celého řízení*".

K těmto obecným a před závorku vytčeným důvodům odpůrce dodává, že pokles ceny nemovitostí není nijak doložen a jeví se jako čirá spekulace. Nehledě na to, že pokles ceny nemovitostí dotčené osoby není zpravidla nezákonností. Rozdíl cen nemovitostí lze objektivizovat skrze cenové mapy, což se v tomto případě nestalo. Odpůrce naopak tvrdí, že tvrzení o poklesu cen nemovitostí je zcela nepodložené a že v některých případech dokonce opačné. Odpůrce přikládá cenové mapy za léta 2011 a 2014 ve vztahu k všem navrhovatelům - fyzickým osobám, které dokládají, že v případě navrhovatelů pod body m), n) a q) nedošlo ke změně ceny a v případě navrhovatel pod body o), p) a r) se cena dokonce zvedla.

K důkazu: **3.** soubor cenových map

Pokud navrhovatelé namítají, že dokumentace je příliš složitá, tak tomuto argumentu lze částečně přisvědčit, nicméně sám o sobě nezakládá nezákonnost. K tomu je třeba dodat, že jejich nepřehlednost a složitost je důsledkem zvyšování nároků na přesnost a podrobnost skrze soudní přezkum a poměrně masivní účasti veřejnosti. Tyto procesy a nároky odpůrce nijak nezpochybňuje, ale poukazuje na to, že jejich důsledky v podobě větší sumy informací jsou přirozené a nelze je přičítat k tíži odpůrce.

Nelze ani odhlédnout od toho, že značná část navrhovatelů má podíl na procesech, které vedly k vyšší složitosti. Jejich námitka vysoké rozsáhlosti nepostrádá určitý rozměr absurdity. Navrhovatelé jsou v podstatě v roli někoho, kdo neustále poukazoval na nedostatečnost, stručnost a přílišnou obecnost. Poté, co dosáhly svou litigační strategií a velkorysou námitkovou a připomínkovou činností svých cílů, tedy vysoké podrobnosti a přesnosti, tak namítají, že je to celé příliš složité. Tento jev tedy podle odpůrce nezákonnost nezakládá.

Ad 1. <u>Závažná pochybení v procesu přijímání AZÚR</u> (Aktualizace zásad územního rozvoje)

a) Novelizace stavebního zákona

Navrhovatelé poukazují na skutečnost, že odpůrce, respektive jeho pořizovatel zásad územního rozvoje, nesprávným způsobem aplikoval pravidla, od kdy aplikovat nové znění stavebního zákona po novele účinné od 1. ledna 2013. Podstata tohoto návrhového bodu tkví v tom, že navrhovatel poukazuje na to, že nejprve za starého znění zákona byl projednán ve společném jednání podle § 37 stavebního zákona pouze návrh aktualizace zásad, jak předpokládalo tehdy platné znění (a to podle navrhovatele bez vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území, jak tehdejší právo takový postup předpokládalo).

Poté došlo ke změně zákona, který nově předvídal, že se ve společném jednání projedná vedle návrhu zásad i vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území. Pořizovatel tak nařídil podle § 37 stavebního zákona nové společné jednání k té části, která nebyla zatím ve společném jednání projednána, tedy k vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoje území. Současně s projednáním nařídil veřejné projednání ve smyslu ust. § 39 stavebního zákona, a to celé dokumentace (návrh i vyhodnocení).

Postup demonstruje odpůrce v této tabulce:

jednotlivé kroky / postup[1]	***povinnosti platné v dané době***

ZHMP schválilo Zprávu o uplatňování ZUR hl.m.Prahy usnesením č. 10/77 dne 4.11.2011.
• společné jednání k návrhu aktualizace č. 1 Zásad územního rozvoje hl. m. Prahy. Společné jednání k návrhu aktualizace č. 1 ZUR se týká pouze obeslaných organizací. Ostatních organizací, fyzických a právnických osob se bude týkat až následné veřejné projednání; k jednání byly předloženy:
  • **materiály ke společnému jednání - 1. AZUR**
  • **Vyhodnocení vlivů ZUR na udržitelný rozvoj území - VVURU_1**
společné jednání k návrhu aktualizace č. 1 Zásad územního rozvoje hl. m. Prahy proběhlo dne **25. 7. 2012**.
	• Projednat ve společném jednání (vybrané subjekty) podle § 37 stavebního zákona pouze návrh zásad/aktualizace.
	• Bylo projednáno i vyhodnocení vlivů.
	• Proces připomínkování veřejností nebyl v režimu § 37 předvídán.
	• Postup dle § 39 – veřejné projednání nebyl zahájen.

změna zákona provedená k 1. lednu 2013	

• vystavení veřejné vyhlášky - oznámení o zveřejnění návrhu aktualizace č.1 a projednání vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území Zásad územního rozvoje hlavního města Prahy od 3.4.2013 do 20.5.2013
  • **materiály ke společnému jednání - 1. AZUR**
  • 1. AZUR - materiál ke stažení (rar), zip
  • **Vyhodnocení vlivů ZUR na udržitelný rozvoj území - VVURU_2**
  • VVURU_2 část A - materiál ke stažení (rar), zip
  • VVURU_2 část B - materiál ke stažení (rar), zip
  • VVURU_2 část C - materiál ke stažení (rar), zip
• **Veřejné projednání aktualizace č. 1** Zásad územního rozvoje hl. m. Prahy, včetně Vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území, Zásad územního rozvoje hl.m. Prahy
  • vystavení veřejné vyhlášky - oznámení o zahájení řízení o vydání Aktualizace č.1 Zásad
	• Projednat ve společném jednání (vybrané subjekty) podle § 37 stavebního zákona návrh zásad/aktualizace, včetně vyhodnocení vlivů.
	• Otevřít v proces připomínkám veřejnosti.
	• Vyhodnocení bylo dle nového znění § 37 doprojednáno.
	• Byl otevřen proces připomínkování veřejností v logice § 37 odst. 4.
	• Projednat ve veřejném projednání jednání (všechny subjekty) podle § 39 stavebního zákona návrh zásad/aktualizace, včetně

(1) Zdroj: **http://www.praha.eu/jnp/cz/o_meste/magistrat/odbory/odbor_uzemniho_rozvoje/uzemni_planovani/zasady_uzemniho_rozvoje_hmp/aktualne_porizovane_zur/index.html**

územního rozvoje hlavního města Prahy, formou opatření obecné povahy od 11.11.2013 do 18.12.2013 • **materiály k veřejnému projednání = opatření obecné povahy a VVURÚ ZUR HMP** • **Zápis z veřejného projednání ze dne 11.12.2013** • **Aktualizace č.1 ZÚR hl. m. Prahy** byla vydána opatřením obecné povahy č. **43/2014** usnesením č.**41/1** Zastupitelstva hl. m. Prahy ze dne 11.9.2014. • **Zásady územního rozvoje hl.m. Prahy - právní stav po Aktualizaci č.1** • textová část • grafická část	vyhodnocení vlivů. • Návrh i vyhodnocení byly projednány ve veřejném podle nového znění § 39

Navrhovatelé tvrdí, že odpůrce měl celý projednávací režim podřídit staré právní úpravě. Z tohoto dovozuje zásadní porušení zákona, které, aniž by specifikoval jak, zasáhlo do jeho práv.

Dle odpůrce je ja tato námitka neoprávněná. Navrhovatelé citují přechodné ustanovení zákona, jenž novelu stavebního zákona provedl (čl. II bod 7 zákona č. 350/2012 Sb.), tedy tento text: „*7. Činnosti při pořizování aktualizace politiky územního rozvoje, územně plánovací dokumentace nebo její aktualizace či změny, neuvedené v bodě 6, které byly započaty a neukončeny přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se dokončí a posuzují podle dosavadních právních předpisů; to neplatí pro vymezení předkupního práva v územním plánu nebo regulačním plánu.*“, aniž by dále uvedla, jaký výklad připisuje tomuto textu. Z polemiky lze nepřímo dovodit představu navrhovatelů, že (nejspíše) celý proces pořizování a schvalování zásad územního rozvoje se měl řídit dosavadní právní úpravou platnou před 1. lednem 2013.

Právní předpoklad navrhovatelů je podle odpůrce mylný. Platí obecné právní pravidlo, že procesní a procedurální normy se aplikují od své účinnosti i na běžící procesy, pokud přechodná ustanovení nestanoví z tohoto obecného principu výjimku. Procedura přijímání zásad či jejich aktualizace pak má procedurální povahu. Citovaný bod 7. předpokládá, že stavební zákon, podobně jako všechny procedurální či procesní normy, se bude užívat od okamžiku své účinnosti, přičemž bod 7. stanoví právě z tohoto obecného principu výjimku, jejíž podstatou je to, že ucelené dílčí kroky v rámci celého složitého procesu se dokončí podle dosavadních předpisů a následně (od dalšího kroku) se bude aplikovat již norma nová.

Naopak bod 7. nepředpokládá, že by se celý proces aktualizace či pořízení zásad (nebo územního plánu) dokončil podle dosavadních předpisů. Zákonodárce zvolil dikci „[č]*innosti při pořizování aktualizace politiky územního rozvoje [...] se dokončí a posuzují podle dosavadních právních předpisů.*“. Pokud by chtěl podřídit celý proces pořízení starému procedurálnímu režimu, tak by uvedl, že „*aktualizace politiky územního rozvoje [...] se dokončí a posuzují podle dosavadních právních předpisů.*“. Rozdíl mezi aktualizací jako komplexním procesem na straně jedné a dílčí činností, kterých může být více (zákon používá plurál), je v logice normativní věty zjevný a dle odpůrce nevyvolává žádní pochyby.

Dle odpůrce tedy právo v souvislosti novelou stavebního zákona předepisovalo postup spočívající v tom, že dílčí činnosti (kroky) procesu, u nichž nebylo možné měnit procesní režim za pochodu, se

dokončí podle dosavadních předpisů, kdežto nově zahajované postupy se provedou již podle předpisů nový.

Odpůrce podotýká, že postupoval podle metodiky ministerstva, která se vztahuje na proces územního plánování. Navrhovatelé sice správně poukazují na to, že se metodika výslovně nevztahuje na proces aktualizace zásah územního rozvoje, nicméně s ohledem na to, že se jedná o jedno a totéž přechodné ustanovení, jeví se odpůrci na rozdíl navrhovatelů jako nemožné, aby jedna a tatáž normativní věta měla jednou nějaký a podruhé zcela opačný význam. Odpůrce nicméně, aby odstranil své veškeré pochyby, se dotázal Ministerstva pro místní rozvoj, jak postupovat, přičemž ministerstvo mu odpovědělo v rámci své metodické činnosti tak, že má postupovat podle nových předpisů, přičemž jednotlivé kroky podrobně rozepsalo (příloha podání č. 3).

Navrhovatelé poukazují na to, že směrnice ministerstva není právním předpisem a že ji tedy nijak ve výkladu práva nezavazuje. Odpůrce dodává, že tento poznatek není sice vyloženě nepravdivý, nicméně není zcela úplný. Pořizování územněplánovací dokumentace (tedy i zásad územního rozvoje) je činností, kterou koná pořizovatel v rámci výkonu státní správy. Pouze závěrečné schvalování provádí obec v samostatné působnosti. Procedurální postup je tedy výkonem státní správy a jednotlivé úřady (krajské úřady a magistrát odpůrce) podléhají metodickému vedení nadřízeného orgánu státní správy, kterým je v daném případě Ministerstvo pro místní rozvoj. Pořizovatel, jenž prováděl proces přípravy aktualizace byl v procesu metodickým pokynem fakticky vázán.

Metodické vedení, kterým se odstraňují pochyby při výkladu práva, je nástroj, kterým se má zvyšovat právní jistota. Jedná se o právem předpokládaný nástroj, který má minimalizovat pochyby ohledně jednotného výkladu práva. Pokud je metodické vedení, které jednotně vykládá právo, prováděno systematicky, zvyšuje to právní jistotu. Soudy samozřejmě nejsou vázány při výkladu práva obsahem metodiky, nicméně mely by vycházet z toho, že její obsah je minimálně ujednocený a měly by tento obsah revidovat spíše zdrženlivě. Pokud tak činí, tak samozřejmě příslušný ústřední orgán státní správy v návaznosti na judikaturu metodiku změní.

V souzené věci má odpůrce za to, že metodické vedení bylo věcně správné a konkrétní návod k intertemporalitě je zákonný a správný; a to především důvodů věcných (viz shora analýza bodu č. 7).

Volbu výkladu práva tedy má odpůrce za správnou.

Navrhovatelé pak dále poukazují na to, že zvolený postup, vedl k určitě asynchronicitě připomínkového procesu, kdy v určité fázi se veřejnost seznamovala s podklady, se kterými se již neseznamovaly dotčené orgány. Tento postup odpůrce je zohledněním skutečnosti, že se změnou práva se změnil okruh subjektů (přibyla veřejnost) a současně okruh seznamovaného materiálu (přibylo vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území). Navrhovatelé taktéž neodlišují dva zcela samostatné instituty, a to společné jednání dle § 37 a připomínkování veřejností (na které pak duplicitně navazuje veřejné projednání dle § 39).

Postup dle § 37 stavebního zákona je úvodní fází, ve které se v rámci uzavřeného okruhu subjektů projednává návrh, který mohou současně všichni od 1. ledna 2013 písemně připomínkovat.

V důsledku změny právy bylo nutné, aby tato fáze byla použitelná v navazujících fázích, dokončit ji tak, aby garantovala veškerá práva, která plynula nově i z nové právní úpravy. Konkrétně připustit veřejnost a současně seznámit jak veřejnost, tak dotčené orgány s vyhodnocením, což nebylo do té doby podle zákona v tomto režimu možné. Pokud by odpůrce, striktně trval na zachování dosavadní úpravy, tak by

se veřejnost vůbec k připomínkám podle § 37 nedostala a proces veřejného projednání by opomíjel vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území. V kontextu staré úpravy by navrhovatelé rozhodně nemohli uplatnit své připomínky (nebo až později podle režimu § 39), na kterých staví mimo jiné své podání, stejně jako by nemohli polemizovat s vyhodnocením vlivu na udržitelný rozvoj území.

Odpůrce v podstatě nese kritiku za to, že chtěl v procesu změny v určité fázi garantovat práva plynoucí z nové úpravy, aniž by to jakkoliv omezovalo kohokoliv v uplatnění jakýchkoliv práv. Hygienická stanice je novým subjektem, který byl nově zahrnut do vypořádání, přičemž pořizovatel se pokoušel dostát všem předpisům, které danou oblast upravují a postupoval v souladu jak se stavebním zákonem tak v souladu s ustanovením § 23 odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivu na životní prostředí, který uvádí: „*Dotčeným správním úřadem při posuzování vlivů na životní prostředí podle tohoto zákona je z hlediska vlivů na veřejné zdraví Ministerstvo zdravotnictví pro záměry a koncepce přesahující rámec kraje a územně příslušné krajské hygienické stanice v ostatních případech.*“ Z těchto důvodů pořizovatel v opakovaném společném jednání obeslal jak Krajskou hygienickou stanici, tak Ministerstvo zdravotnictví, což je patrno z přiloženého průvodního dopisu a rozdělovníku k němu připojenému (viz příloha podání č. 5).

Současně odpůrce odmítá, že by průvodní dopis (příloha č. 5) byl nejasný v tom smyslu, že by z něj nebylo patrné k jaké části procesu se vztahuje. Navrhovatelé uvádějí, že „*Zástupci samospráv, kteří se k projednání dostavili, pak až přímo na jednání řešili, o jaké jednání v procesu aktualizace ZÚR vlastně jde, neboť z dopisu, který od pořizovatele dostali, to nebyl jasné. Stejně tak veřejnost kladla tyto dotazy, neboť nerozuměla výše popsané vyhlášce. Dostalo se jim odpovědi, že jde o opakované společné jednání (viz Zápis jednání 19. 4. 2013).*“. K tomu odpůrce dodává, že v dopise bylo uvedeno, že se jedná o krok předvídaný § 37 (nikoliv § 39), takže katalogizace příslušného jednání byla zcela zřejmá. Pokud byla veřejnost či zástupci samosprávy poučení na místě, není to nijak na závadu, protože lhůta k příslušnému úkonu běží až od tohoto jednání. Pokud by se někdo obrátil s dotazem či požadavkem na vysvětlení, o jaký úkon se jedná, dříve, dostal by odpověď dříve.

Pokud navrhovatelé poukazují na to, že podle nové právní úpravy měla kratší lhůtu k podávání připomínek (15+7), na rozdíl od předchozí právní úpravy, která dle ní skýtala 30 denní lhůtu, tak toto tvrzení je podle názoru odpůrce více než zavádějící. Stará právní úprava vůbec neznala lhůtu k podávání připomínek, protože připomínky prostě nepřipouštěla. Ty jsou připuštěny až v úpravě nové, kterou navrhovatelé ovšem odmítají. Stará úprava znala pouze lhůtu 30 dnů k uplatnění stanovisek dotčených orgánů, která byla dodržena jak v projednání před novelou, tak v opakovaném rozšířeném projednání po novele. Ke zkrácení žádných lhůt, jak naznačuje navrhovatelka, tedy rozhodně nedošlo.

Nelze ani opomíjet skutečnost, že žádný z navrhovatelů není subjektem, jenž by požíval zákonnou garanci být zařazen do okruhu subjektů, které jsou oprávněny se účastnit společného jednání. Těmito subjekty jsou dotčené orgány, ministerstvo a sousední kraje; obce a ani jejich městské části tam nepatří. Z těch subjektů, které jsou ze zákona neopominutelné, si nikdo nestěžoval, že by nepochopil o jakou fázi procesu přijímání se jedná.

Pokud pořizovatel do tohoto katalogu o své dobré vůli zařadil městské části, činil tak nad rámec svých zákonných povinností. Z hlediska zákonných garancí neměly městské části před 1. lednem 2013 žádná práva v logice režimu § 37 a neměly je až podle režimu § 39. Změnou zákona otevřel zákonodárce možnosti připomínkovat v režimu § 37 návrh zásad a nově i vyhodnocení každému.

Pokud tedy navrhovatelé namítají, že v režimu nového znění § 37 odst. 3 měli možnost připomínkovat pouze vyhodnocení a nikoliv návrh, tak k tomu je třeba dodat, že připomínkovat mohli podle ust. § 37 odst. 4 cokoliv. Skutečnost, že je nějaký subjekt v privilegovaném okruhu subjektů dle § 37 odst. 3

(navrhovatelé ovšem nikoliv), tak neznamená, že mu jsou upřena práva garantována všem podle § 37 odst. 4. Pokud se navrhovatel odkazuje na dopis, který jej nad rámec zákona zve k projednání vyhodnocení vlivů, tak tímto dopisem odpůrce nenaznačuje, že by navrhovatelé nesměli využít práv, která dle § 37 odst. 4 náleží každému, ale pouze to, jaký bude režim dle § 37 odst. 3, do něhož byl někteří navrhovatelé přizváni nad rámec zákonných práv.

K důkazu: **4.** metodická odpověď Ministerstva pro místní rozvoj k otázce přechodných ustanovení
5. oznámení o zveřejnění, včetně rozdělovníku

Pořizovatel ve svém postupu volil takové postupy, aby všechny jejich výsledky obstály pokud možno ve světle obou právních úprav, tedy jak před 1. lednem 2013, tak po něm. Otázka volba procesního režimu, která je podle něj správná, má tedy navíc ryze akademický význam, protože do řešení právní otázky zákonnosti zásad prakticky nevstupuje.

Ad 1. <u>Závažná pochybení v procesu přijímání AZÚR</u> (Aktualizace zásad územního rozvoje)
b) Chybějící přílohy na elektronické adrese

Podstatou žalobního bodu je tvrzení, že některé přílohy vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nebyly publikovány na internetu. Toto tvrzení nepovažuje odpůrce za pravdivé. Předně je třeba konstatovat, že sám navrhovatel pod bodem p) uvedl v jiné části svým námitek, že se na internetových stránkách špatně orientuje; citace jeho připomínky č. 2: „*2. Na webových stránkách s podklady jsme se velice špatně orientovali a zjistili jsme, že zde jsou dvě verze VVURÚ. Úvahou jsme dospěli k názoru, že připomínkovat máme nejspíše tu novější verzi.*“. (viz strana 732 přílohy odůvodnění č 5 napadeného opatření obecné povahy).

Podle odpůrce byly na internetu všechny podklady, pouze některé z nich byly uvedeny v jiném formátu. Po celou dobu projednání byla dokumentace v kompletní podobě vystavena v elektronické podobě na uvedené adrese dle oznámení. Na základě informace o technických problémech při otvírání dokumentace, způsobené velikostí souborů a otvíráním v různých prohlížečích (Internet Explorer, Mozilla Firefox, Google Chrome,…) byla tato dokumentace přeložena do formátu zip (rar). Ostatně tak je to mu i nyní na adrese:

http://www.praha.eu/jnp/cz/o_meste/magistrat/odbory/odbor_uzemniho_rozvoje/uzemni_planovani/zasady_uzemniho_rozvoje_hmp/aktualne_porizovane_zur/index.html

Je možné, že tyto soubory nebylo z technických důvodů možné zobrazit přímo v prohlížeči, ale bylo možné je stáhnout a zobrazit po stažení na vlastní počítač. Z vypořádání shodné připomínky (připomínka č. 4: viz strana 732 přílohy odůvodnění č 5 napadeného opatření obecné povahy) plyne, že odpůrce, respektive pořizovatel se připomínkami, že některé dokumenty nelze korektně zobrazit setkal a řešil je.

Pokud by byl argument věcně pravdivý, tak by právně nebyl relevantní, protože zákon ukládá zveřejnění, respektive zpřístupnění, ale neuvádí jakou formou. Pořizovatel zvolil formy dvě, přičemž jedna byla založena na přístupu přes internet a druhá představovala přímé nahlédnutí do dokumentace v kanceláři pořizovatele; citace z přípisu (vyhlášky):

Návrh aktualizace č.1 ZUR HMP včetně VVURÚ ZUR HMP bude vystaven k nahlédnutí do

20.5.2013 včetně :

- v kanceláři č.343, 335 OUP MHMP, Jungmannova 29, 111 21 Praha, v pondělí až čtvrtek od 8,00 hod. do 18,00 hod. a v pátek od 8,00 do 16,00 hod.
- v elektronické podobě na internetové adrese www.praha.eu v sekci územní plánování a rozvoj města v oddělení Zásady územního rozvoje hl.m.Prahy

Otázku zveřejňování řeší stavební právo obecně v ust. § 20 stavebního zákona, jehož dikce byla naplněna. Citované ustanovení neukládá předepsanou formu zpřístupnění či zveřejnění a navrhovatelé netvrdí, že materiál nebyl k dispozici v kanceláři č. 343 a 335 Škodova paláce v příslušnou dobu..

Podle odpůrce nelze odhlédnout od toho, že tato námitky je uplatněna *ex post*, namísto toho, aby byla vznesena jako jiný požadavek v době, kdy byla otázka podle navrhovatele aktuální. Pokud navrhovateli v té době chyběla příloha, měl se obrátit tehdy na zpracovatel (či spíše správce webu). Možnosti dokazování skutečnosti v podobných otázkách jsou vždy obtížné, pokud se námitka objeví ex post. Odpůrce podotýká, že existuje již ustálený způsob dokazování existence obsahu webových stránek (skrze notářské zápisy), kterými lze dokazovat jejich obsah. Odpůrce takovou možnost nemá a neměl, protože se o námitce dozvěděl v době, kdy už nemohl zpětně cokoliv doložit. Naopak stavět námitku pouze na tom, že ten, kdo prohlásí, že se na webu špatně orientuje, současně prohlásí, že nemohl onen dokument najít, není podle odpůrce za situace, kdy mu nic nebránilo pořídit notářský zápis, dostatečným důvodem ke zrušení zásad územního rozvoje.

Odpůrce dodává, že podobnou otázku jednou řešil Nejvyšší správní soud v řízení vedeném pod sp. zn. 6 Ao 1/2008. V rozsudku ze dne 16. července 2008 vydaném pod čj. 6 Ao 1/2008-86 soud k námitce, že dokumentace nebyla plně publikována na úřední desce, uznal argument odpůrce, že výkres určité velikosti technicky vzato nelze publikovat způsobem, který požadovali navrhovatelé.

Odpůrce pouze podotýká, že neměl a nemohl mít věcný důvod dokument jakkoliv skrývat.

S ohledem na uvedené má odpůrce za to, že námitka je věcně i právně nedůvodná.

Ad 1. **<u>Závažná pochybení v procesu přijímání AZÚR</u>** (Aktualizace zásad územního rozvoje)

c) Výzva k podávání připomínek pouze k VVURÚ (vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území)

V této samostatné kapitole navrhovatelé tvrdí, že k připomínkám dle režimu § 37 odst. 3 stavebního zákona měla být otevřena o věcná část návrhu zásad a nikoliv pouze vyhodnocení vlivů. Tato argumentace se ovšem příčí předchozí logice tohoto návrhového bodu. Pokud by pořizovatel postupoval podle staré úpravy, čehož se navrhovatelé domáhají, tak by předmětem stanovisek a připomínek nemohlo být vyhodnocení vůbec.

I zde pak platí, že nikomu nebránilo užít režim připomínek dle § 37 odst. 4, ve kterém se mohl kdokoliv vyjádřit k čemukoliv. I to je rovněž režim, který by dle staré úpravy neexistoval. Navrhovatelům pak režim společného jednání svědčil pouze *ex gracia* pořizovatele a nemohou se tedy domáhat jeho jiné podoby, protože se nejedná o porušení jejich procesních práv.

Pokud navrhovatelé postulují předpoklad, že by se na základě nové verze vyhodnocení vyjádřili k samotnému návrhu zásad jinak, tak tato úvaha není podle odpůrce rovněž věcně udržitelná, protože

rozdíl mezi oběma variantami vyhodnocení není obsahový, ale pouze redakční. Na základě požadavku příslušného úřadu (ministerstva životního prostředí) bylo vyhodnocení doplněno o samostatné kapitoly shrnující vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů. Ve druhé verzi tak došlo pouze ke shromáždění informací, které byly již předtím uvedeny na více místech původní verze vyhodnocení, která byla k dispozici při společném projednání návrhu zásad, a to do jedné přehledné kapitoly. K žádnému novému propsání informací z kapitoly věnované kumulativním a synergickým vlivům do vlastní dokumentace zásad územního rozvoje – Aktualizace č. 1 nedošlo.

V obecné rovině je tento argument neudržitelný i proto, že smyslem společného jednání a všech následných procesů (připomínkování dle § 37, veřejného projednání a následného připomínkování dle § 39) je otevřít oba dokumenty pokud možno změnám, jejichž cílem je jejich zkvalitnění. Pokud by jakákoliv změna jednoho z obou dokumentů vedla návratu celého procesu v případě druhého dokumentu na samý počátek, tak by nebylo možné proces nikdy dokončit. Zákon předpokládá návrat do určité fáze projednávání pouze v případě podstatné úpravy zásad (nikoliv ovšem už vyhodnocení) a to v ust. § 39 odst. 5 stavebního zákona.

K tomu je třeba dodat, že se ovšem jedná pouze o procedurální návrat do fáze předvídané ust. § 39 stavebního zákona (veřejné projednání), nikoliv do fáze předvídané § 37 stavebního zákona (společné jednání). Navrhovatelé se ovšem domáhají návratu v rámci postupů dle § 37 stavebního zákona. Z uvedeného lze *a contrario* dovodit, že změny, které vyvolají postupy předvídané § 37 stavebního zákona, nezakládají nikdy důvod opakování této procedury. Procesní koncentrace celého řízení totiž tkví ve veřejném projednání dle § 39 stavebního zákona.

Podle odpůrce nelze ani přehlédnout, že se k této otázce již jednou zdejší soud v prakticky shodné podobě vyjadřoval. Městský soud v Praze ve svém rozsudku vydaném dne 10. června 2015 pod čj. 9 A 40/2015 – 145[2], ve kterém soud na straně 20 až 22 rozvádí, proč je taková námitka nedůvodná.

Ad 1. <u>Závažná pochybení v procesu přijímání AZÚR</u> (Aktualizace zásad územního rozvoje)

d) Proces posuzování vlivů na životní prostředí – EIA

Navrhovatelé namítají, že záměr trasování silničního okruhu kolem odpůrce, jehož vymezení v první aktualizaci zásad územního rozvoje napadají, byl již podroben procesu EIA. Navrhovatelé pak rozvádí, že tento postup je v rozporu s logikou územního plánování, která velí přijímat dokumentaci postupně od obecnějších forem k formám konkrétním ústícím do stavebních procesů. Navrhovatelé pak poukazují na to, že nejdříve má být vymezen závěr v zásadách a až teprve poté zpřesněn nižšími stupni územněplánovací dokumentace.

Předně je třeba poukázat na to, že namítaná (dle odpůrce neexistující) nezákonnost se strukturálně nedotýká zásad územního rozvoje. Pokud navrhovatelé vycházejí ze zásady hierarchizace územních procesů, tak by měli namítat nezákonnost nižší úrovně článku pro rozpor s vyšší úrovní. Nyní ovšem namítají, že existence nižší úrovně zakládá nezákonnost úrovně vyšší. Tato úvaha úvaha ovšem nemůže obstát, protože vzato do důsledku by bylo podle logiky navrhovatelů možné přijímat zásady pouze na zelené louce bez územních plánů a jiných záměrů, což není reálné.

(2) Tento rozsudek není publikován, ale právnímu zástupci navrhovatelů je znám, protože v tomto řízení zastupoval taktéž navrhovatelku.

Existence zásad územního rozvoje v platném právu je novinkou. Stavební právo je zná od 1. ledna 2007, kdy byl vešel v účinnost současný stavební zákon, jenž současně zavázal kraje, aby přijímaly zásady ve lhůtě pěti let od účinnosti zákona (zprvu do tří let, ale ustanovení poté bylo změněno). Zásady tedy měly být přijaty do 1. ledna 2012.

Zákon předpokládal, že dosavadní územní plány, pokud byly přijaty po roce 1992 budou platit i nadále. Zásady se tedy nepřijímaly ve vzduchoprázdnu, ale musely logicky upravovat skutečnosti, které byly regulovány dosavadními procesy. Nižší dokumentace nebyla při pořizování zásad závazná; zásady musely pouze logicky brát v úvahu to, co již bylo po právu reálně postaveno. Pokud zásady upravovaly něco, co již bylo nějakými procesy předjímáno, nezakládá to podle odpůrce jejich nezákonnost. Opačný závěr by podle odpůrce vedl k nedozírným následkům. Pokud by zásady upravily nějakou věc odlišně od územního plánu, musel by se územní plán přizpůsobit, Pokud shodně nebo mimoběžně, nezakládá to žádná aplikační problém.

Strukturálně vzato je taktéž nevhodné zaměňovat procesy SEA/EIA na straně jedné s procesy územního plánování na straně druhé. Procesy územního plánování jsou ovládány principem vzájemné heirarchizace, kdežto procesy posuzování SEA/EIA nikoliv. Ty jsou ovládány naopak principem nezávislého posouzení dle podmínek a kontextu dané úrovně. Navrhovatelé dokonce namítají, že dílčí proces EIA (nikoliv proces územněplánovací dokumentace) je důvodem nezákonnosti zásad územního rozvoje (nikoliv vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území). Takto diagonálně pojatý účinek zakládající nezákonnost nemůže podle odpůrce obstát.

Odpůrce má za to, že proces přijetí územního plánu a na něj navazující proces EIA, jimž svědčí presumpce zákonnosti, nemůže založit nezákonnost zásad územního rozvoje, a to navíc v situaci, kdy si tyto procesy nijak neodporují. Neexistuje zde normativní konkurence mezi těmito úrovněmi

Nelze ani odhlédnout od toho, že proces EIA probíhá mimo působnost orgánu územního plánování. Orgán územního plánování nemůže zakázat žádnému investorovi proces EIA před možným procesem SEA. Jeví se jako neobhajitelné, aby nějaká skutečnost, kterou nemůže odpůrce ovlivnit, mohla zmařit jeho možnost v rámci své samostatné působnosti regulovat otázky, které podle zákona regulovat má. Odpůrce pak poukazuje na to, že úvaha navrhovatelů se neopírá o konkrétní ustanovení zákona, jež by bylo porušeno.

Nový stavební zákon č. 183/2006 Sb., účinný od 1. ledna 2007, uložil povinnost pořídit zásady územního rozvoje. Silniční okruh kolem odpůrce je obsažen v současném platném územním plánu hl. m. Prahy schváleném usnesením zastupitelstva hlavního města Prahy č. 10/05 ze dne 9. září 1999. To znamená, že v územně plánovací dokumentaci byl okruh zakotven již před působností nového stavebního zákona a logicky před vydáním zásad. Proto mohla být EIA pro tento záměr zpracována i v jiné posloupnosti. Navíc je třeba konstatovat, že při hodnocení vlivu stavby na životní prostředí ve smyslu tehdy platného zákona č. 100/2001 Sb. je sice požadováno jako jeden z podkladů vyjádření o souladu, či nesouladu s územním plánem, nicméně tento podklad není ani závazný ani rozhodující pro vydání stanoviska příslušného orgánu v rámci procesu EIA.

Vzhledem k závažnosti problematiky vedení okruhu a citlivosti této otázky ve vztahu k projednávání s dotčenými městskými částmi (zejména městskými částmi Suchdol, Ďáblice) považoval zpracovatelský tým vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území za odůvodněné se této problematice podrobněji věnovat a v případě, že již byly zpracovány podrobnější dokumentace, závěry zohlednit v té míře v jaké to bylo možné.

Pokud navrhovatelé v tomto bodě poukazují na judikatorní závěry Nejvyššího správního soudu, tak odpůrce dodává, že je třeba je brát mírně s rezervou, protože tyto rozsudky judikovaly stav před poslední velkou novelou stavebního práva, které do značné míry posunuly zásady územního rozvoje k mnohem abstraktnějšímu pojetí.

Zásady vymezují jednotlivé oblasti a koridory, které byly v rámci vyhodnocení posouzeny. Funkční plochy, jak judikatura předpokládá, vymezeny ani posuzovány nebyly. Zvolený postup je v souladu s platným právem. V rámci navrhovaných oblastí a koridorů však bylo při bilanci dopravy i obyvatel počítáno s jejich maximálním využitím, vyhodnocení bylo tak provedeno na straně bezpečnosti, ať už bude v rámci navržené oblasti nebo koridoru následně schválena kterákoliv funkční plocha v souladu s možným rozvojem oblasti nebo koridoru, bude vždy možná zátěž odpovídat rámci, který podává vyhodnocení.

Pokud navrhovatelé poukazují na to, že v návaznosti na dávné posouzení vlivů na životní prostředí Ministerstvo životního prostředí upřednostnilo tzv. severní (regionální) variantu trasování okruhu, tedy tzv. Ss variantu, tak tato skutečnost nezakládá nezákonnost nebo věcnou nesprávnost současného vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Vyhodnocení (SEA) je specifickou procedurou, která se řídí zvláštními pravidly, a rozhodně není vázáno jakýmkoliv procesem posouzení vlivů na životní prostředí (EIA).

Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území bylo provedeno týmem odborných zpracovatelů s různými specializacemi. Podkladem byly navíc odborné studie, které tvoří Přílohy 1 až 8 vyhodnocení, především Akustická studie, Rozptylová studie, Hodnocení zdravotních rizik, Hodnocení Natura 2000. Hodnocení je tedy podloženo objektivními výsledky celého zpracovatelského týmu. Na základě těchto výsledků zpracovatelský tým rozhodl, zda je možné s navrženou aktualizací zásad územního rozvoje, resp. navrženými oblastmi a koridory souhlasit, souhlasit s podmínkami či nesouhlasit (závěr vyhodnocení, návrh stanoviska). Závěry vyhodnocení a navrženými podmínkami byl dán předpoklad šetrnějšímu přístupu k životnímu prostředí.

Navrhovatel zmiňované stanovisko Ministerstva životního prostředí z roku 2002 k posuzovaným stavbám silničního okruhu kolem odpůrce č. 518, 519 doporučilo variantu Ss, ale akceptovalo i variantu J. Důvody pro vymezení koridoru okruhu v trase s tunelem přes Suchdol jsou podrobně popsány v Odůvodnění aktualizace zásad územního rozvoje, v pododdílu 5.1.2.1 „Pražský okruh (SOKP)".

Zde jsou vysvětleny i vztahové souvislosti k uvedenému stanovisko na stavby 518, 519 z 30. dubna 2002 čj. NM700/1327/2020/OPVŽP/02. Současně je zde připomenuto vyjádření téhož ministerstva čj. 676b/0PVI/04 ze dne 6. srpna 2004, které potvrdilo, že předložená dokumentace pro územní rozhodnutí na stavbu severozápadní části okruhu není se stanoviskem ministerstva k posouzení vlivů na životní prostředí (EIA) v rozporu. V odůvodnění napadeného opatření obecné povahy v pododdílu 5.1.2.1 jsou podrobně popsány dosud prověřované trasy okruhu.

Kromě jiného se zde uvádí: „*Strategický význam Pražského okruhu (SOKP) potvrdila Vláda ČR, která svým usnesením ze dne 19.9.2007 uložila ministrům dopravy a životního prostředí ustanovit skupinu odborníků ve složení zástupců jmenovaných Ministerstvem dopravy ČR a Ministerstvem životního prostředí ČR. Tato skupina odborníků dospěla výraznou většinou na svém zasedání dne 2.9.2008 mimo jiné k závěru doporučit k realizaci variantu silničního okruhu kolem Prahy v trase jižního vedení (označení „J"), tj. v trase dle AZUR. Ze záznamu ze zasedání skupiny je patrné, že šlo o výrazně většinový názor této mezirezortní skupiny odborníků, která potvrdila výsledky porovnávání variant řešení a aktuálnost sledované varianty severozápadní části okruhu v trase dle platného ÚP hl. m. Prahy a ÚP VÚC Pražského regionu.*"

Dlužno dodat, že podle novely zákona o posuzování vlivů na životní prostředí provedené zákonem č. 39/2015 Sb. bude nezbytné požádat znovu ministerstvo o vydání závazného stanoviska a závazného stanoviska k ověření změn záměru. Ať už ministerstvo závazné stanovisko a stanovisko k ověření změn záměru vydá či nevydá, nebude mít tato skutečnost vliv na aktualizaci zásad územního rozvoje.

Pokud navrhovatelé poukazují na to, že v případě okruhu pracuje vyhodnocení jinak s podklady nižších dokumentací, než v případě rozšíření paralelní a vzletové dráhy Letiště Václava Havla (k tomu viz paralelní řízení vedené pod sp. zn. 9 A 20/2015), tak odpůrce má za to, že tato skutečnost jednak není nedůvodná a jednak není nezákonná. V případě rozšíření Letiště Václava Havla byly závěry procesu posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) skutečně podrobněji převzaty do vyhodnocení (SEA), ovšem pouze informativně a jako nevymahatelné. Vyhodnocení pak pracovalo s některými vstupními údaji. V případě okruhu to nebylo z technických důvodů možné ve stejné míře, protože posouzení bylo staršího než v případě letiště a navíc predikce vývoje silniční dopravy má vyšší dynamiku než predikce letecké dopravy. Opticky tedy dochází k odlišné míře převzetí dat, vstupních hodnot. Navzdory tomu ovšem zásady územního rozvoje, respektive vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území respektují všechna vydaná stanoviska k výše zmíněným stavbám.

Tuto námitku tedy nepovažuje odpůrce za důvodnou.

Ad 1. <u>Závažná pochybení v procesu přijímání AZÚR</u> (Aktualizace zásad územního rozvoje)
e) Chybějící podklad

Navrhovatelé poukazují na to, že jeden z podkladů, se kterým pracovali tvůrci vyhodnocení, nebyl k dispozici v plném znění. Navrhovatelé i popisují snahu jej získat podle předpisů o svobodném přístupu k informacím, přičemž magistrát odpůrce tento dokument neposkytl s odůvodněním, že jím nedisponuje, protože jej v procesu předchozích soudních přezkumu patrně ztratil Nejvyšší správní soud.

Tato skutečnost je pravdivá. Magistrát odpůrce po dokumentu pátral a zjistil, že jím nedisponuje a poslední komu byl poskytnut, byl Nejvyšší správní soud, který jej nevrátil. Odpůrce pátral po dokumentu po jiných úřadech a zpracovatelích, ale s ohledem na obvyklé skartační lhůty již žádný stejnopis nezískal. Některé kopie zničily povodně v roce 2002 a poslední ztratil Nejvyšší správní soud. Odpůrce považuje tuto skutečnost za zásah vyšší moci.

K věcnému obsahu dokumentu je třeba dodat, že se jedná jen o jeden z mnoha podkladů, které sloužily jako podklad. Tento podklad je navíc překonán přijetím dnes platného územního plánu odpůrce z roku 1999 a navazujícího územního plánu VUC Pražského regionu (2006). Závěry posouzení jsou známy díky dochovanému dopisu ministerstva hospodářství. – viz odůvodnění napadeného opatření obecné povahy bod 5.1.2.1, strana 67. Proto také tyto závěry mohly být věcně zohledněny.

Argumentace odůvodnění napadeného opatření obecné povahy nestaví ovšem jen na tomto dokumentu. Uvedené dokumentu, jehož závěry jsou známy, bylo v podstatě jen dokreslením kontinuity územně plánovacího procesu a také odpovědí na výtky soudu k nedostatečnému odůvodnění předešlé verze zásad, která rovněž poukazovala na předešlá rozhodnutí.

Skutečnost, že chybějící dokument je pouze jedním z mnoha a nyní již překonaným dokumentem, lze dovodit i z přímé textace úvodního odstavce odůvodnění na straně 67, bod 5.1.2.1:

„*Trasování Pražského okruhu (Silničního okruhu kolem Prahy) bylo v minulosti předmětem mnoha prověřování a posuzování, ať už v rámci procesů stavebního zákona nebo posuzování vlivů na životní prostředí. Považujeme proto za důležité popsat a shrnout výsledky dosavadních procesů, aby bylo zřejmé, že řešení předkládané v aktualizaci č. 1 ZÚR navazuje kontinuálně na tyto procesy, na které veřejných sektor vynaložil již nemalé prostředky, byla přijata řada rozhodnutí a není možné tedy tyto procesy pominout a jejich výsledky zpochybňovat.*“.

Jakkoliv nevnímá odpůrce skutečnost, že se jeden dokument bez jeho viny ztratil, nemá za to, že by to byla skutečnost, kvůli které by zásady byly přijaty v rozporu se zákonem. Tento návrhový bod nepovažuje tedy odpůrce za důvodný.

Ad 2. Konkrétnost Politiky územního rozvoje

Navrhovatelé navazují na svou starší polemiku s vládou, která se vedla před Nejvyšším správním soudem a Ústavním soudem stran napadení Politiky územního rozvoje a která vyústila v polemiku o otázce její přezkoumatelnosti před soudem v rámci přezkumu opatření obecné povahy. Oba soudy podaly tehdy výklad práva, jehož podstatou bylo to, že politika ve své obecnosti je nepřezkoumatelná. To pak doplnily úvahou, že pokud by přeci jen politika obsahovala natolik konkrétní informace, které by se vymykaly její předpokládané obecnosti, tak by v této konkrétnosti nebyla závazná, ale tento záměr by se na úrovni zásad testoval z hlediska zákonnosti jako prvozáměr.

Námitka navrhovatelů pak postuluje úvahu, že v souzené věci je Politika územního rozvoje natolik konkrétní, že není závazná. K tomu odpůrce dodává, že tento závěr nepovažuje za správný.

Předně je třeba zdůraznit, že obě zmíněná soudní rozhodnutí se týkala právě Politiky územního rozvoje; jedná se právě o usnesení Nejvyššího správního soudu vydané dne 18. listopadu 2009 pod čj. 9 Ao 3/2009-75, na které pak navázalo usnesené Ústavního soudu ze dne 2. listopadu 2010 vydané pod sp. zn. Pl. ÚS 5/10.

Obě tato rozhodnutí řešila soudní napadení Politiky územního rozvoje 2008, na kterou se odkazuje i tento návrhový bod, ve kterém navrhovatelé tvrdí, že Politika územního rozvoje vymezuje napadený záměr natolik konkrétně, že je nezávazný. Odpůrce připouští obecné teoretické myšlenky vyjádřené v obou usneseních, ale má za to, že je nelze aplikovat na souzenou otázku, protože obě usnesení řešila otázku obecnosti práva a pouze na pozadí záměru, který je stejně obecný jako předmět tohoto sporu.

Usnesení Nejvyššího správního soudu vydané dne 18. listopadu 2009 pod čj. 9 Ao 3/2009-75 uvádí na straně 12 doslova toto:

> Pokud jde o druhý pojmový znak opatření obecné povahy, tj. blíže neurčený okruh adresátů, na které se má Politika vztahovat, navrhovatelé uvedli, že Politika územního rozvoje je jako nástroj územního plánování ve smyslu § 31 odst. 4 závazným podkladem pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území. Nezavazuje tedy pouze kraje a obce jako pořizovatele zásad územního rozvoje a územních a regulačních plánů, ale všechny subjekty, které vstupují do území regulovaného Politikou územního rozvoje (stavební úřady, stavebníky, apod.). Okruh adresátů politiky územního rozvoje je tedy neurčitý, obecně vymezený.
>
> Dikce 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. Ostatně i sami navrhovatelé v návaznosti na lokalizaci svých nemovitostí pouze hypoteticky dovozují své dotčení hlukem z provozu nové dráhy s tím, že se s největší pravděpodobností jejich nemovitosti budou nacházet v tzv. ochranném hlukovém pásmu letiště.

Jinými slovy, navrhovatelé v podstatě k podepření svého argumentu o přílišné konkrétnosti Politiky územního rozvoje odkazují na usnesení, které v konkrétním posouzení otázky obecnosti ve vztahu k jinému ustanovení politiky (tedy letišti) říká přesný opak. Podle citovaného usnesení je toto vymezení natolik obecné a nekonkrétní, že nesplňuje kriterium zakázané konkrétnosti, ale navrhovatelé se odkazují na hypotetickou možnost, že tomu tak v případě jiných ustanovení může být. Dlužno dodat, že ve vztahu k trasování silničního okruhu kolem odpůrce by závěry o obecnosti příslušného bodu politiky byly nepochybně stejné. Odpůrce si dovoluje citovat část, která se týká okruhu a která je neméně stejně obecná jako ta, na které soudy seznaly akceptovatelnou míru obecnosti:

Koridory kapacitních silnic

(99) **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.

Z uvedené citace je zjevné, že tato citace není o nic konkrétnější, než citace rozvoje letiště, která výslovně obstála v testu obecnosti provedeném nejvyšším správním soudem a Ústavním soudem. Rozhodně se nejedná o konkrétní trasu. Politika pouze konstatuje potřebu dokončit okruh; tímto směrem je odpůrce vázán.

Navrhovatelé dále navazují na tuto argumentaci úvahou, že trasování silničního okruhu kolem odpůrce bylo z politiky bez dalšího převzato, aniž by bylo prověřeno na úrovni zásad. Navrhovatelé dokonce používají pojmy jako „**přebírá nekriticky**“ (str. 23, 3. odst. návrhu) nebo pojmy „**neobsahují objektivní a upřímně zamýšlené posouzení záměrů**“.

Tento závěr nepovažuje odpůrce za správný. Argumentace navrhovatelů odpírá politice možnost vůbec stanovovat a definovat potřeby, což je závěr, který není v souladu se zákonem a ani s citovanými rozhodnutími obou soudů. Pokud už navrhovatelé připouští, že politika něco může naznačit, tak současně vytváří dojem, že odpůrce musí toto naznačení přejímat **kriticky**. A pokud něco už **kriticky** přejímá, musí to posoudit **skutečně upřímně**. Tento závěr, který dovozují navrhovatelé z obou

rozhodnutí Nejvyššího správního a Ústavního soudu, neodpovídá ani právu v té podobě, jak je podává zákon a ani v té podobě jak zákon vykládají soudy

Obě citovaná rozhodnutí rozlišují mezi potřebou na straně jedné a možnostmi jejího naplnění na straně druhé. Zatímco politika územního rozvoje může definovat potřeby a základní možnosti jejich naplnění, tak další kroky (specifikace potřeb, prověření možnosti, konkretizace realizace) jsou svěřeny nižším stupňům dokumentace. Naopak navrhovatelé dichotomii *potřeba ↔ realizace* nerespektují a soustřeďují úporně oba kroky do jedné úrovně. To je ovšem špatně.

Skutečnost, že politika stanovuje existenci potřeb a priorit je tedy zcela legitimní a zákonný. Odpůrce k tomu cituje jednak stavební zákon:

§ 31

(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.

[...]

(4) Politika územního rozvoje je závazná pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území.

§ 32

Obsah politiky územního rozvoje

(1) Politika územního rozvoje

a) stanoví republikové priority územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území,

[...]

d) vymezuje plochy a koridory dopravní a technické infrastruktury mezinárodního a republikového významu nebo které svým významem přesahují území jednoho kraje

Z uvedené citace je zjevné, že míra konceptualizace je relativně silná. Je zjevné, že politika je oprávněn konstatovat potřebu a prioritu. Není oprávněna stanovit konkrétní podobu řešení a je na zásadách, aby prověřily jednak v prvé řadě možnost realizace (lze či nelze vůbec) a jednak poté našly konkrétní řešení, které je z hlediska potřeb kraje (města) optimální. Ostatně i samotný text politiky totéž předpokládá; citace z Politiky územního rozvoje 2008:

1.3 Struktura dokumentu Politika územního rozvoje České republiky

(8) Politika územního rozvoje ČR, jejíž text je doplněn potřebnými schématy, je v souladu s § 32 stavebního zákona členěna na kapitoly:

- „Republikové priority územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území“, které se uplatňují na celém území České republiky;
- „Rozvojové oblasti a rozvojové osy“, „Specifické oblasti“, „Koridory a plochy dopravní infrastruktury“ a „Koridory, plochy a rozvojové záměry technické infrastruktury“;

Politika územního rozvoje ČR vymezuje oblasti, osy, koridory a plochy s ohledem na prokázané potřeby rozvoje území státu, které odůvodňují v souladu s § 5 stavebního zákona zásah do působnosti orgánů krajů a obcí v záležitostech týkajících se jejich územního rozvoje, a jestliže je důvodné pro tyto oblasti, osy, koridory a plochy stanovit kritéria a podmínky pro rozhodování o změnách v nich;

- „Další úkoly pro územní plánování".

Pokud navrhovatelé konstatují, že Politika územního rozvoje je příliš konkrétní už jen proto, že nestanoví více variant, tak tato skutečnost rovněž nemůže obstát, protože požadavek na variabilitu není kogentním požadavkem. Uplatní se pouze tam, kde je pro variabilitu prostor. Pokud není prostor pro stanovení variant, tak to samo nebrání koncipovat záměr, který pak může být uchopen různými způsoby (realizovat či nerealizovat; hloubit trasy či nikoliv, stanovit omezení, ochranná opatření, kompenzační opatření apod.).

Text napadeného opatření obecné povahy, jak v normativní, tak v odůvodňovací části zásad obsahuje a zachycuje proces, který lze popsat sekvenčně jako uchopení možnosti naznačené politikou územního rozvoje a její rozpracování.

Pořizovatel (a odpůrce) nejprve řeší otázku, zda je tento záměr skutečně potřebný a dochází ke kvalifikovanému závěru, že je potřebný. Odkazuje se na dopravní potřebu a jiné studie. V procesu posouzení se konstatuje, že jiné řešení není technicky možné; zbývá tedy pouze volba mezi rozšířením a nerozšířením, přičemž tato volba akcentuje skutečnost, že zde existuje určitá priorita naznačená politikou územního rozvoje.

Vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj pak posuzuje dopady z hlediska všech negativních externalit. K tomuto procesu se mohl každý vyjádřit, což navrhovatelé taktéž učinili, přičemž odpůrce, respektive jeho zastupitelstvo, rozhodl že se do zásad koridor vloží a s ohledem na důvody, které k tomu má (odůvodnění opatření obecné povahy – příloha č. 1 bod a) kapitola 5.1.2.1) s vědomím možných důsledků (vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území), přičemž současně uvedl i důvody, které polemizují s konkrétními postoji navrhovatelů (například ve vztahu k navrhovateli *sub* g) na str. 695 an. vypořádání připomínek). Celý proces je doprovázen přijímáním podmínek a opatření, které mají případný proces doplnit.

Pokud navrhovatelé tvrdí, že takový proces nesplňuje požadavek, který oni sami definují takto „*Přestože tedy Ústavní soud ČR i Nejvyšší správní soud dovozují, že povinností kraje je prověřit proveditelnost, potřebnost, reálnost nebo účelnost rozšíření letiště v Praze-Ruzyni (včetně jeho variant), odpůrce takto nepostupoval.*", tak odpůrce tento závěr nesdílí, aniž by k tomu mohl věcně dodat více, než uvedl v odstavci předchozím. O výsledku pak svědčí dokumentace, kterou by soud měl mít k dispozici.

V procesu si odpůrce měl odpovědět dvě zásadní otázky: 1) zda koncept přednesený politikou stojí za to realizovat navzdory možným dopadům; a pokud by prvá otázka dala kladnou odpověď, tak by měl řešit, jak se bude tento koncept realizovat. Na první otázku dává odpověď jednoznačně kladnou a na druhou nalézá jediné možné řešení.

Při hodnocení, zda odpůrce dostál požadavkům by pak soud podle jeho názoru měl užít ustanovení § 36 stavebního zákona, jež definuje míru obecnosti zásad územního rozvoje: „*(1) 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.".

Navrhovatelé argumentují úvahami ve zcela jiné míře přesnosti, čímž odpůrce tlačí k překročení zápovědi, kterou stanoví ust. § 36 odst. 3 stavebního zákona: „*Zásady územního rozvoje ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem územnímu plánu, regulačnímu plánu nebo navazujícím rozhodnutím.*". Podle odpůrce nelze zásadám v tomto směru vytýkat nezákonnost.

Odpůrce uvedl v této části několik dílčích argumentů, které podpírají jeho základní argument o „**nekritickém přijetí**", přičemž tyto dílčí argumenty nejsou rovněž důvodné.

Odpůrce neví, jak měřit (podle navrhovatelů potřebnou) kritičnost převzetí záměru. Ikdyž obě citovaná usnesení konstatují, že politika je nepřezkoumatelná soudem, neznamená to, že by zcela vypadla ze systému hierarchizace územního plánování. Skutečnost, že počátek konceptualizace může začínat v politice, kterou zásady zpřesňují nicméně pouze do míry přípustné podrobnosti, je prostý důsledek skutečnost že územní plánováni je procesem zpřesňování záměrů, přičemž kroků může až pět (politika, zásady, plán, rozhodnutí a povolení).

Vnášet do tohoto systému požadavek kritičnosti k nadřízené dokumentaci, jak předpokládají navrhovatelé, se jeví jako v rozporu s principy územního plánování. Představa, že by podřízený stupeň vždy kriticky přezkoumal ten nadřízený, není únosná ani prakticky. V procesu čtyř kritický přezkumů by výsledek byl nepředvídatelný. Nelze ani vyloučit, že by se nekritičnost projevila větší zastavitelností a větší zátěží, což by vedlo chaosu a nižší právní a faktické jistotě adresátů dokumentace, kterou mají nadřízené stupně vyvolat. Pokud by soudy přistoupily na požadavek kritického přístupu k nadřízené plánovací dokumentaci, lze si obtížně představit kriteria, jakými se bude měřit dostatečná míra kritičnosti, protože jediné objektivní kritérium kritičnosti je míra výsledné odchylnosti od této dokumentace (respektive rozporu s ní).

Pokud by soudy přistoupily na to, že k dodržení zákonnosti musí být nižší stupeň dostatečně rozporný s nadřízenou dokumentací, tak by takový výklad práva byl obtížně naplnitelný.

Stejně rozpačitě se odpůrce staví k požadavku na **upřímně zamýšlené posouzení**. Pojem upřímnosti se v terminologii územního plánování zpravidla nevyskytuje. V oblasti práva je jeho výskyt také poměrně zřídkavý. Naposledy prochází právními texty spjatými s československým právem v oblasti mezinárodního práva, a to konkrétně textem Varšavské smlouvy (vyhlášené pod č. 45/1955 Sb., o Smlouvě o přátelství, spolupráci a vzájemné pomoci mezi Albánskou lidovou republikou, Bulharskou lidovou republikou, Maďarskou lidovou republikou, Německou demokratickou republikou, Polskou lidovou republikou, Rumunskou lidovou republikou, Svazem sovětských socialistických republik a Československou republikou, sjednané ve Varšavě dne 14. května 1955) dále pak smlouvami o přátelství a spolupráci s Mongolskem a Čínou (vyhlášené pod č. 27/1958 Sb. a 28/1958 Sb.).

Ačkoliv odpůrce nechce nijak zásadně hodnotit československou historii, tak si dovoluje poznamenat, že upřímnost přátelství právně vyjádřená v textu Varšavské smlouvy se nijak zvláštně nepromítla do událostí v roce 1968. Aniž by odpůrce jakkoliv zpochybňoval význam upřímnosti v mezilidských vztazích, domnívá se, že v právu nebo územním plánování lze obtížně s tímto pojmem operovat. Lze taktéž obtížně identifikovat v jaké fázi přijímání by se měla upřímnost měřit. Zda by se měla měřit upřímnost pracovníků pořizovatele, popřípadě pracovníků zpracovatele vyhodnocení nebo zda dokonce i upřímnost dotčených orgánů. Jako kritická se pak samozřejmě jeví i úvaha, zda by se měla posuzovat i upřímnost zastupitelů při hlasování.

Odpůrce v minulosti čelil mnoha návrhům na zrušení zásad nebo plánu. Všechny požadavky, které vzešly z judikatury soudů vždy respektoval a snažil se jim vyjít vstříc. Pokud by ovšem byly zásady zrušeny pro neupřímnost a nekritičnost, není si jist, zda by to dokázal nebo zda by musel rezignovat na své zákonné úkoly.

Odpůrce tedy uzavírá, že má za to, že politika územního rozvoje je dostatečně obecná. Určitou prioritu a potřebu ovšem legitimně stanoví. Tuto potřebu a konceptualizaci pak zásady dostatečně transparentně rozpracovávají a prověřují a stanoví k ní další podmínky. Vyhodnocení hodnotí všechny možné důsledky a zastupitelstvo odpůrce je pak přijímá s vědomím všech důsledků, stejně jako potřeb.

Nedostatek upřímnosti a kritičnosti, jejichž existenci ovšem odpůrce nepřipouští, pak není podle odpůrce důvodem ke zrušení zásad územního rozvoje pro neupřímnost a nekritičnost.

Návrhový bod je tedy dle odpůrce nedůvodný.

Ad 3. Rozpor grafické a textové části Politiky územního rozvoje

Navrhovatelé doplňují předchozí argumentací tím, že v grafické části politiky územního rozvoje jsou trasované koridory příliš konkrétní (na rozdíl od textové části) a předjímají tak řešení, jehož konkretizace přísluší zásadám. K tomu odpůrce dodává, že grafická část politiky má orientační význam a je závazná toliko v rozsahu schematickém a nikoliv topografickém. Pokud v grafické části jsou spojeny určité body, je koncepcí plynoucí z politiky potřeba spojení těchto bodů, ačkoliv z hlediska politiky je lhostejné, kudy koridor povede a grafické vyjádření trasy koridoru není závazné.

Dlužno dodat, že schematické znázornění dopravních sítí je více než obvyklé a většina schémat dopravy upřednostňuje schematické znázornění před topografickou přesností terénu (například plánky městské dopravy). Současné aktualizované znění politiky (aktualizace z roku 2013) už tuto skutečnost přímo vyjadřuje:

> **5.1 Východiska**
>
> (76) Dopravní infrastruktura jako součást veřejné infrastruktury je zřizována a využívána ve veřejném zájmu. Účelem vymezení koridorů dopravy v Politice územního rozvoje ČR je vytvoření územních podmínek pro umístění např. pozemních komunikací, drah, vodních cest a letišť, které mají vliv na rozvoj území České republiky, svým významem přesahují území jednoho kraje a umožní propojení základní sítě dopravních cest na území České republiky a se sousedními státy. Závazným vymezením koridoru dopravní infrastruktury v Politice územního rozvoje ČR se rozumí uvedení míst, která mají být záměrem spojena, v její textové části. Grafická schémata, případně údaje o technických parametrech záměru, jsou-li uvedeny, mají orientační význam. Dojde-li k překryvu plochy nebo koridoru pro záměr vymezený v Politice územního rozvoje ČR s jiným záměrem, který v Politice územního rozvoje ČR není vymezený nebo se záměrem, pro který je vymezena územní rezerva, nesmí být v územně plánovací dokumentaci stanoveny podmínky, které by znemožnily nebo podstatně ztížily realizaci záměru vymezeného v Politice územního rozvoje ČR, pokud tyto podmínky nevyplývají ze stavu nebo limitů využití území.

Namítaná skutečnost tedy nezakládá rozpor grafické a textové části, ale pouze odlišný způsob vyjádření téhož. jak grafické vyjádření tak textová část politiky územního rozvoje předpokládají, že nové části silničního okruhu kolem odpůrce budou navazovat na ty stávající již postavené. To ostatně vyjadřuje i grafická část. Tento princip má i svou logiku, protože už samotný jazykový význam pojmu „**okruh**" značí něco, co něco jiného obkrouží a vytvoří uzavřený spojitý celek.

V téže logice je pak vnímána míra závaznosti. Závazný je jen předpoklad, že spojení konkrétních míst ve schematu (přirozeně v návaznosti na existující části okruhu) je potřebné a je prioritou. V dalším prověření a specifikaci jsou pak zásady prvozáměrem, který se nejdříve prověří a) zda je možná a b) jak nejlépe. Ostatně i tak je formulováno vypořádání příslušných připomínek. Pokud se navrhovatelé odkazují na vypořádání připomínky navrhovatele *sub* p) na straně 375, tak toto vypořádání přesně odpovídá této logice. Pro pořádek odpůrce cituje celou relevantní pasáž:

„*Koridor Pražského okruhu V PÚR ČR 2008, schválené usnesením vlády ČR č.929 ze dne 20.7.2009, je nezpochybnitelně potvrzen stávající úsek Pražského okruhu (SOKP) na východě hl. města mezi Horními Počernicemi a Běchovicemi jako součást Pražského okruhu (SOKP) - viz PÚR ČR 2008, schéma 5 - Doprava silniční. Na uvedený stávající úsek Pražského okruhu (SOKP) se napojují v PÚR ČR 2008 vymezené koridory navazujících úseků SOKP (ve schématu 5 - Doprava silniční označené SOP).*

Tímto se konstatuje, že to co je již postaveno je součástí záměru. Tato skutečnost sama o sobě není nic proti ničemu, protože nic nekonceptualizuje, ale konstatuje stávající stav.

Zprovozněné úseky Pražského okruhu (SOKP) u Běchovic a na jihu Prahy je logické propojit. Pro jejich propojení není možné volit regionální trasu ve Středočeském kraji. Regionální varianta (SOKP) vedena na území Středočeského kraje nevyužívá uvedený již zprovozněný úsek u Hor. Počernic a Běchovic a není proto s PÚR ČR 2008 v souladu.

Zde se opakuje, že dle logiky politiky územního rozvoje by bylo záhodno dobudovat silniční okruh kolem odpůrce tak, aby byl skutečně okruhem a pokud možno navazoval na jeho současné části. Vydavatel zásad by samozřejmě mohl dojít k závěru, že to není z nějakého důvodu vůbec možné a pak zkoušet jinou variantu, kterou se naplní předpoklad politiky, popřípadě na řešení vůbec rezignovat, ale to se při prověřování prvozáměru nestalo.

Odpůrce na okraj dodává, že tak, jak líčí vypořádání připomínky a kontext odpovědi navrhovatelé v návrhu neodpovídá vůbec skutečnosti. Odpůrce zde pro jistotu cituje připomínku, kterou používají ke své argumentaci navrhovatelé:

„ *4. Připomínka k vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj Negativní dopady současného umístění záměru SOKP a koridoru územní rezervy vysokorychlostní tratě Praha — Brno — hranice ČR nebyly řádně vyhodnoceny. Požadujeme proto ve vztahu k navrhovaným záměrům na územní rezervu a trasu SOKP přepracovat a doplnit Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (VVURÚ) tak, aby před rozhodnutím o konečné podobě těchto strategických záměrů byly správně a na základě objektivních podkladů a potřeb vyhodnoceny všechny varianty obou záměrů. Konstatujeme, že s ohledem na jiné varianty řešení dopravy nebyla řádně odůvodněna nezbytnost oba záměry umisťovat tak, jak je uvedeno v návrhu AZUR, nesouhlasíme s provedeným VVURU a proto odmítáme uplatnění závěrů z této dokumentace v AZUR.*".

V této připomínce není o politice územního rozvoje ani slovo. Ve vypořádání připomínky je odkaz na politiku použit jako jeden z mnoha argumentů a to nikoliv klíčový. Demonstrovat na vypořádání této připomínky podstatu tohoto návrhového bodu se tedy odpůrci nejeví jako zcela vhodné.

S ohledem na uvedené má tedy odpůrce za to, že rozpor mezi grafickou a textovou částí politiky územního rozvoje zde není a pokud by byl v míře přesnosti, tak tento rozdíl nevstupuje do otázky zákonnosti zásad, protože v tom rozsahu v jakém přebírají zásady naznačenou potřebu, ji rozpracovávají, prověřují a hodnotí jako každý jiný prvozáměr.

Návrhový bod tedy považuje odpůrce za nedůvodný.

Ad 4. Chybné vymezení plochy – nevymezení přivaděčů k mimoúrovňovým křižovatkám

Podstatou návrhového bodu je kritika skutečnosti, že přivaděče k mimoúrovňovým křižovatkám nejsou v zásadách vymezeny. Navrhovatelé tvrdí, že přivaděče jsou plochou nadmístního významu a měly by tedy být zobrazeny v zásadách.

Odpůrce k této námitce uvádí, že neuvedení považuje za správné. K tomu pak dodává, že pokud by námitka byla správná, tak by neměla vliv na zákonnost napadené části zásad územního rozvoje, protože v důsledku absence nějaké části v zásadách, která by tam jinak měla být, nelze dovodit nezákonnost zásad, nýbrž pouze to, že tato absentující věc není zásadami upravena se všemi skutečnostmi z toho plynoucími (absence podkladu pro nižší stupně apod.).

Absence vymezení skutečnosti nadmístního významu v zásadách pak podle právního řádu není překážkou toho, aby zásady platily, protože platné připouští, aby záležitosti nadmístního významu byly upraveny pouze územním plánem. K tomu je vhodné poukázat na ustanovení § 43 odst. 1 věty poslední stavebního zákona: „*Záležitosti nadmístního významu, které nejsou řešeny v zásadách územního rozvoje, mohou být součástí územního plánu, pokud to krajský úřad ve stanovisku podle § 50 odst. 7 z důvodu významných negativních vlivů přesahujících hranice obce nevyloučí.*“.

Odpůrce dodává, že toto ustanovení a přípustnost konceptualizace záležitostí nadmístního významu na úrovni územního plánu, byla do právního řádu vložena novelou stavebního zákona provedenou zákonem č. 350/2012 Sb., která zásadně posílila obecnost zásad územního rozvoje, stejně jako výběrovost prvků, které řeší.

Nadmístní význam je definován pro účely odpůrce ust. § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona takto: „*v případě hlavního města Prahy se za plochu nadmístního významu považuje plocha celoměstského významu,*“. V čistě teoretické rovině vše souvisí se vším a nadmístní význam by mohlo mít cokoliv. V praxi je tedy třeba hledat rozumnou hranici toho, co má být v zásadách a co již nikoliv, přičemž vodítkem by měla být obecná dikce § 36 stavebního zákona.

K otázce, zda je přivaděč celoměstsky významnou komunikací, je třeba nahlédnout do části 5. 1 a 5. 1. 1. odůvodnění zásad územního rozvoje, které obecně definují, co je to celoměstsky významná komunikace (citováno ze strany 63 odůvodnění zásad).

5.1 Koridory pro silniční dopravu vymezené v Zásadách územního rozvoje hl. m. Prahy

V ZÚR hl. m. Prahy jsou vymezeny pouze ty koridory pro silniční dopravu, které jsou součástí tzv. nadřazeného komunikačního systému hl. m. Prahy, tedy celoměstsky významné komunikace. Výběr byl stanoven s ohledem na zvolené měřítko ZÚR a tomu odpovídající zobrazitelnost jevů a přehlednost dokumentace v pražských podmínkách a s

ohledem na značnou hustotu komunikační sítě nižšího významu přesahující hranice městských částí, jejíž rozsah odpovídá metropolitnímu území s relativně malou plošnou výměrou v porovnání s ostatními kraji ČR. Uvedený výběr je plně v duchu novely stavebního zákona č. 183/2006 Sb. ve znění pozdějších předpisů provedenou zákonem 350/2012 Sb., kde je v § 2, odst. 1, písm. h) upřesněn pojem nadmístního významu pro území hl. m. Prahy. V ZÚR hl. m. Prahy jsou tedy vymezeny komunikace mající strategický význam jak pro hl. m. Prahu jako celek, tak i v kontextu nadregionálním a národním. Nad rámec tohoto výběru byly v aktualizaci č. 1 vymezeny některé komunikace mimo nadřazený komunikační systém, z důvodů vyplývajících ze soudních rozhodnutí NSS ČR (přivaděče) a z důvodů koordinace řešení územně plánovací činnosti na území Středočeského kraje (Vestecká spojka).

5.1.1 Nadřazený komunikační systém (NKS) hl. m. Prahy

ZÚR hl. m. Prahy vymezují koridory pro ucelený provozuschopný komunikační systém, který vytvoří předpoklady ke zlepšení dopravní obsluhy města. Nadřazený komunikační systém zajistí vhodné směrování vnější automobilové dopravy, umožní odvést tranzitní dopravu převážně mimo silně urbanizovaná území, umožní realizaci velké části vnitroměstských diametrálních vztahů s využitím komunikací s vysokým podílem tunelových úseků, vytvoří předpoklady k uplatnění přísných regulačních opatření na místních komunikacích uvnitř stávající zástavby zejména v centru města a především v Památkové rezervaci v hlavním městě Praze.

Realizace velké části dopravního výkonu automobilové dopravy po nadřazených, technicky vybavených komunikacích v kombinaci s výraznými regulačními opatřeními vůči IAD ve městě přispěje z celoměstského hlediska ke zmírnění negativních vlivů automobilového provozu. Dosud chybějící úseky nadřazených komunikací budou řešeny se zřetelem na urbanistické hodnoty území, proto lze předpokládat, že budou navrženy s velkým podílem tunelů. Nadřazený komunikační systém umožní rovněž relativně bezpečný a plynulý provoz na komunikacích.

Zprovoznění nadřazeného komunikačního systému za současného předpokladu dopravně organizačních opatření vedoucích k preferenci veřejné a nemotorové dopravy vytvoří podmínky k dalšímu rozvoji města a přispěje k vyšší atraktivitě hl. m. Prahy. V aktualizaci č. 1 ZÚR hl. m. Prahy je v oddílu 5.1.1 upřesněno rozčlenění nadřazeného komunikačního systému Prahy do dvou významových skupin. První tvoří koridory dálnic, rychlostních silnic a Pražského okruhu (Silničního okruhu kolem Prahy), druhou skupinu tvoří koridory pozemních komunikací s celoměstským významem (Městský okruh, radiály, spojky a ostatní silnice I. třídy), které by se návrhovými parametry měly blížit významným sběrným komunikacím.

Doplněné podmínky pro následné rozhodování o změnách území sledují potřebu minimalizovat negativní dopady automobilové dopravy vůči okolní zástavbě a území města, zdůrazňují potřebu prioritní výstavby Pražského okruhu (Silničního okruhu kolem Prahy) a Městského okruhu před radiálami. Vzhledem k tomu, že radiální komunikace usnadňují radiální dopravní vztahy mezi okrajovými částmi Prahy a centrální oblastí, kterou je třeba chránit před nadměrnou automobilovou dopravou, jejich realizace před zprovozněním obou uvedených okruhů je nežádoucí. Rozšíření úkolů pro podrobnější

územně plánovací dokumentaci sleduje upřesnění požadavků, které by se měly prověřit a dořešit v rámci podrobnější dokumentace.

K tomuto obecnému rámci, ze kterého plynou zjevné důvody, proč namítaný přivaděč není v zásadách uveden, dodává odpůrce některé podrobnosti. Komunikační síť uvnitř Pražského okruhu (silniční okruh kolem Prahy) se nevymezuje, neboť takové vymezení překračuje podrobnost zásad určenou stavebním zákonem a vyhlášky č. 500/2006 Sb. Dle uvedené vyhlášky plyne míra podrobnosti z předepsaného měřítka, které je dle § 6 odst. 2 této vyhlášky upraveno takto: „*(2) 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.*“.

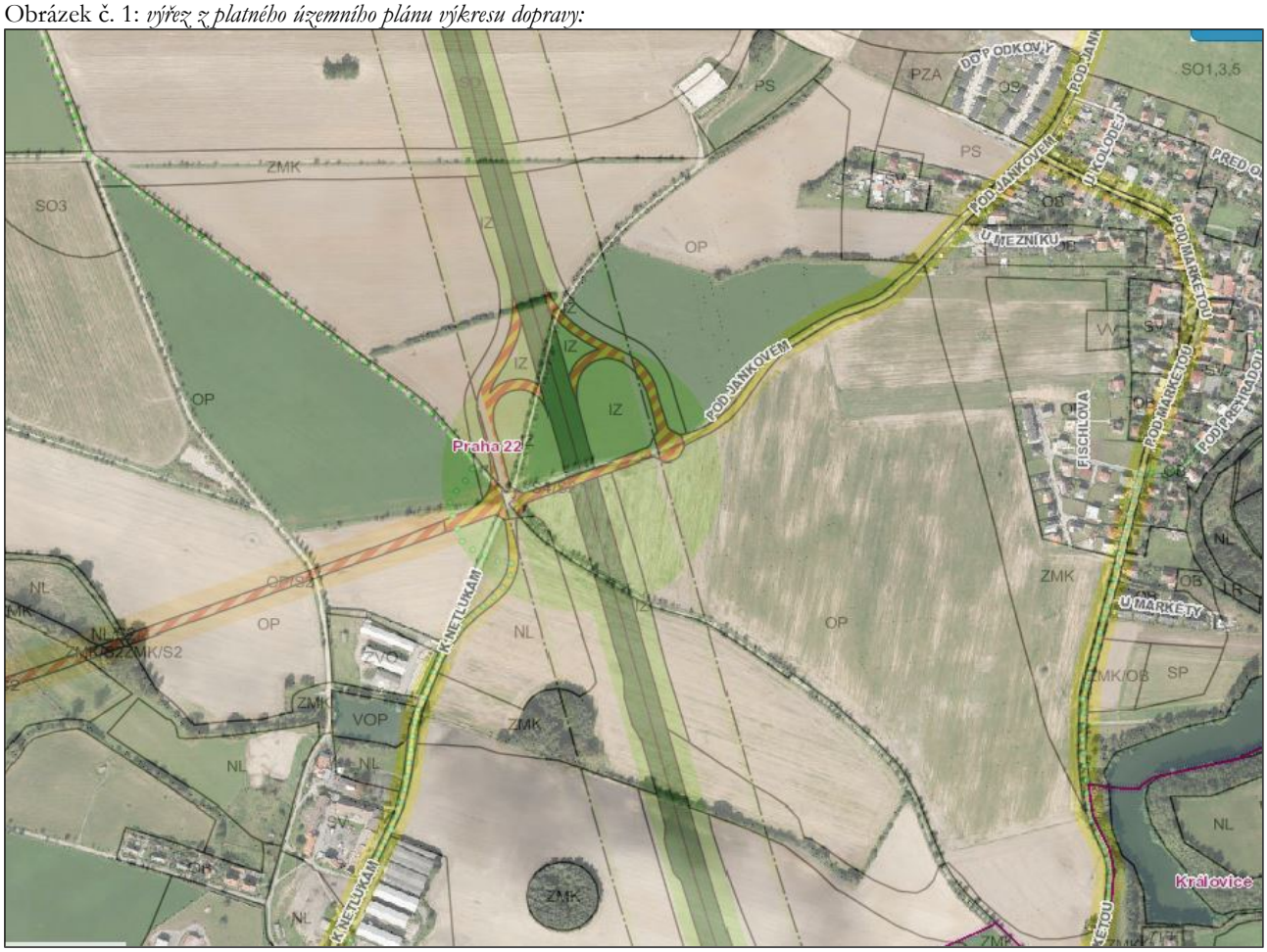
S ohledem na množství komunikací na relativně malém území by vytvořilo nesrozumitelnou a nečitelnou dokumentaci, jejíž smysl by byl nulový. Proto byl v případě zásad hlavního města Prahy stanoven výše popsaný hierarchický postup i s ohledem na fakt, že pro stejný rozsah území se pořizuje územní plán v podrobnějším měřítku. Nebylo by smysluplné a účelné, aby navazující územně plánovací dokumentace měla totožný obsah s nadřazenou, nehledě na generování velkého množství procesních postupů. Jiný postup by naopak narážel na zákonnou zápověď dle § 36 odst. 3 věty poslední: „*Zásady územního rozvoje ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem územnímu plánu, regulačnímu plánu nebo navazujícím rozhodnutím.*“

Podle odpůrce je obecné vedení hranice mezí tím, co považuje za záležitosti nadmístního významu a co nikoliv logické, odpovídající podmínkám odpůrce, konzistentní a současně odpovídající zákonu, především ust. §§ 36 a 42 stavebního zákona.

Pokud navrhovatelé poukazují na rozdíl mezi Hostivařskou spojkou, která v zásadách není, na straně jedné a přivaděči Čimický a Rybářka, které jsou zakresleny, na straně druhé, tak rozdíl mezi nimi je důvodný. Přivaděč má z výše uvedených kritérií tu vlastnost, že je nezbytnou investicí pro zprovoznění mimoúrovňové křižovatky. Tak tomu je v případě přivaděčů Rybářky i Čimického, které pokud by nebyly realizovány, nemůže být na okruh napojena okolní síť a ani realizace křižovatek, resp. jejich zprovoznění nemůže bez nich být.

To ovšem není případ Hostivařské spojky a mimoúrovňové křižovatky, na kterou je spojka napojena. Mimoúrovňová křižovatka je součástí dokumentace pro územní rozhodnutí a bude napojovat stávající síť v území – viz též výřez z platného územního plánu výkresu dopravy s podkladem neleteckém snímku. Z něj je zřejmé napojení místní sítě (žlutě vyjádřené ulice K Netlukám a Pod Jankovem) na křižovatku na Pražském okruhu (zelený koridor). Hostivařská spojka je ve formě územní rezervy napojována výhledově do již existujíc křižovatky (pruhovaná grafika reprezentující územní rezervu). Okruh s křižovatkou tedy lze realizovat bez Hostivařské spojky a není tedy podmiňující, ale související investicí.

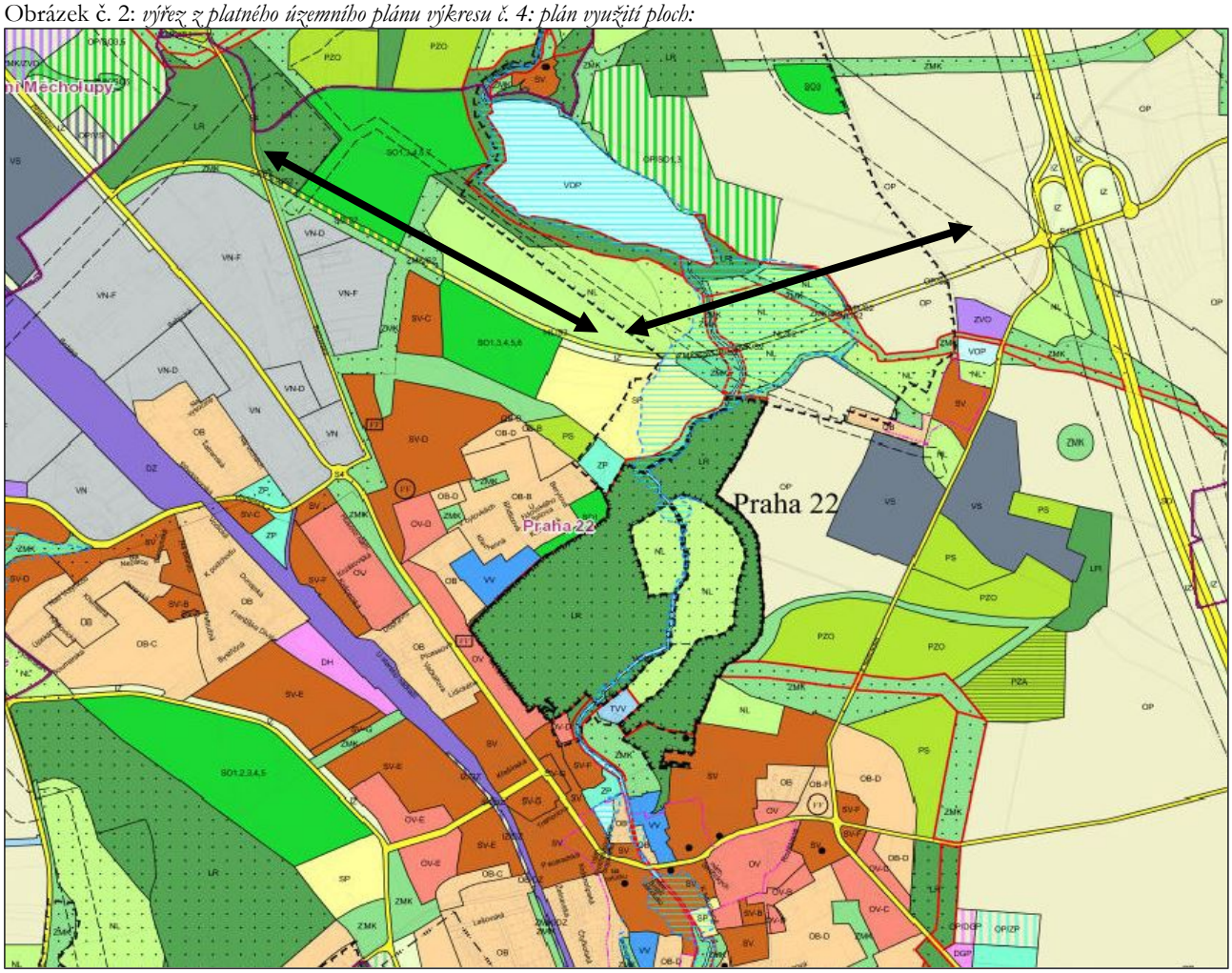
Obrázek č. 1: *výřez z platného územního plánu výkresu dopravy:*



V rámci návrhového bodu je rovněž zmiňován úsek mezi Pražským okruhem a ulicí. Přátelství/Kutnohorská. To je pouze jen jedna ze tří částí tzv. Hostivařské spojky, označovaná pojmem Komunikační propojení Pražský okruh – Bečovská – Přátelství. Někdy je tato komunikace označována jako obchvat Uhříněvsi, což se spíše blíží popisu funkce tohoto komunikačního spojení.

Je pravdou, že toto propojení bude mít zásadní význam pro odvedení těžké nákladní dopravy z terminálu kombinované dopravy v Uhříněvsi (Metrans). Zároveň se však od ní očekává v menší míře i obsluh území rozvojových nebo transformačních ploch, které jsou platným územním plánem podél trasy vymezeny (ploch SV, VN, SO1, SP). K tomu viz výřez z územního plánu odpůrce, výkres č. 4: plán využití ploch. Průběh územní rezervy komunikačního propojení okruh – Bečovská je zvýrazněn šipkami.

Obrázek č. 2: *výřez z platného územního plánu výkresu č. 4: plán využití ploch:*



Navrhovatelé se současně mýlí, pokud tvrdí, že nezakreslené prvky nejsou zahnuty do vyhodnocení vlivů na udržitelná rozvoj území. Mimoúrovňové křižovatky přivaděče byly ve vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území vyhodnoceny z hlediska možného vlivu na životní prostředí. Možná absence nevymezení přivaděčů či mimoúrovňových křižovatek v textové a grafické části zásad neznamená, že nebyly v rámci vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území vyhodnoceny.

Hodnocení akustické a rozptylové studie zahrnuje větší rozsah staveb než je v zobrazovací podrobnost zásad. Bez vyhodnocení zdrojů hluku a znečišťování ovzduší, které nejsou v zobrazovací podrobnosti zásad, přesto je lze však v souladu s těmito zásadami do území umístit nebo jsou již umístěny a provozovány, by nemělo hodnocení vlivů na akustickou situaci a znečištění ovzduší vypovídající charakter a bylo by podhodnocené.

Vyhodnocení pouze navrhovaných koridorů a oblasti na životní prostředí by přineslo bezcenné výsledky. Rozptylová studie vyhodnocuje např. mimo jiné i drobné stacionární zdroje znečišťování ovzduší, stejný případ se pak týká přivaděčů.

Jako podklad pro vyhodnocení aktualizace zásad územního rozvoje byly k dispozici výstupy z dopravního modelu odvozeného z platného územního plánu odpůrce, který je zpracován na podstatně podrobnější úrovni. Z toho vyplývá, že i když nejsou některé prvky v zásadách vymezeny (nejsou

chápany jako prvky nadmístního významu), jejich účinky jsou de facto zahrnuty do vyhodnocení. To je případ mimoúrovňových křižovatek a i přivaděčů, které jsou v modelových výpočtech zatížení (včetně nulové varianty) spolu s dalšími prvky komunikační sítě obsaženy.

Jiný modelový podklad není k dispozici a nebylo by efektivní vytvářet hrubý čistě pro účely zásad za situace, kdy odpůrce disponuje komplexnějším podkladem. Je třeba také zdůraznit, že čistě na základě dokumentace zásad respektive jejich aktualizace by šlo pro odpůrce těžko sestavit modelový podklad pro výpočty.

V obecné rovině platí, že ačkoliv zásady obsahují pouze skutečně vybrané a nadmístní prvky, tak v případě vyhodnocení platí, že zahrnuje mnohem více, aby dokázalo naplnit svou funkci, kterou je relevantní podání informace.

Podle odpůrce nelze ani přehlédnout skutečnost, že se k této otázce již jednou zdejší soud v prakticky shodné podobě vyjadřoval. Městský soud v Praze ve svém rozsudku vydaném dne 10. června 2015 pod čj. 9 A 40/2015 – 145[3], ve kterém soud na straně 23 až 25 rozvádí, proč je taková námitka nedůvodná.

V ryze nejobecnější rovině je tato námitka navrhovatelů snahou požadovat od zásad územního rozvoje mnohem vyšší míru přesnosti, což jak je rozvedeno shora je požadavek, který se současnému právu po poslední novele stavebního práva výslovně příčí. Odpůrce tedy tuto námitku považuje za nesprávnou.

Ad 5. Invariantní návrh AZÚR (aktualizace zásad územního rozvoje)

Navrhovatelé tvrdí, že skutečnost, že napadené opatření obecné povahy bylo zpracováno invariantně, je vadou jeho zákonnosti. To opírají o stanovisko ministerstva životního prostředí, které se vyjádřilo, že zásady by měly být vypracovávány tak, že je třeba prověřovat varianty. V samotné invarianci tak spatřují navrhovatelé důvod ke zrušení zásad. Navrhovatel se opírá nejenom o zákon samotný, ale i o požadavek Ministerstva životního prostředí, který toto ministerstvo vzneslo ke zprávě o uplatňování zásad.

Odpůrce k tomu dodává, že požadavek zákona na variabilitu zásad není mandatorní, stejně jako požadavek ministerstva je omezen na situace, kde variabilita má smysl. Co se týče požadavku ministerstva, tak ten byl zcela obecný a týkal se zásad jako celku a obsahoval rovněž limitní klauzuli vyjádřenou slovy „*v maximální možné míře*“. Obecný požadavek nelze rozhodně vykládat tak, že všechny záměry, které v zásadách jsou, musí mít vedle nulové varianty (nepřijetí záměru) minimálně dvě další aktivní varianty. V tomto případě za respektování požadavku „*v maximální možné míře*“ nebyl tento závazek porušen.

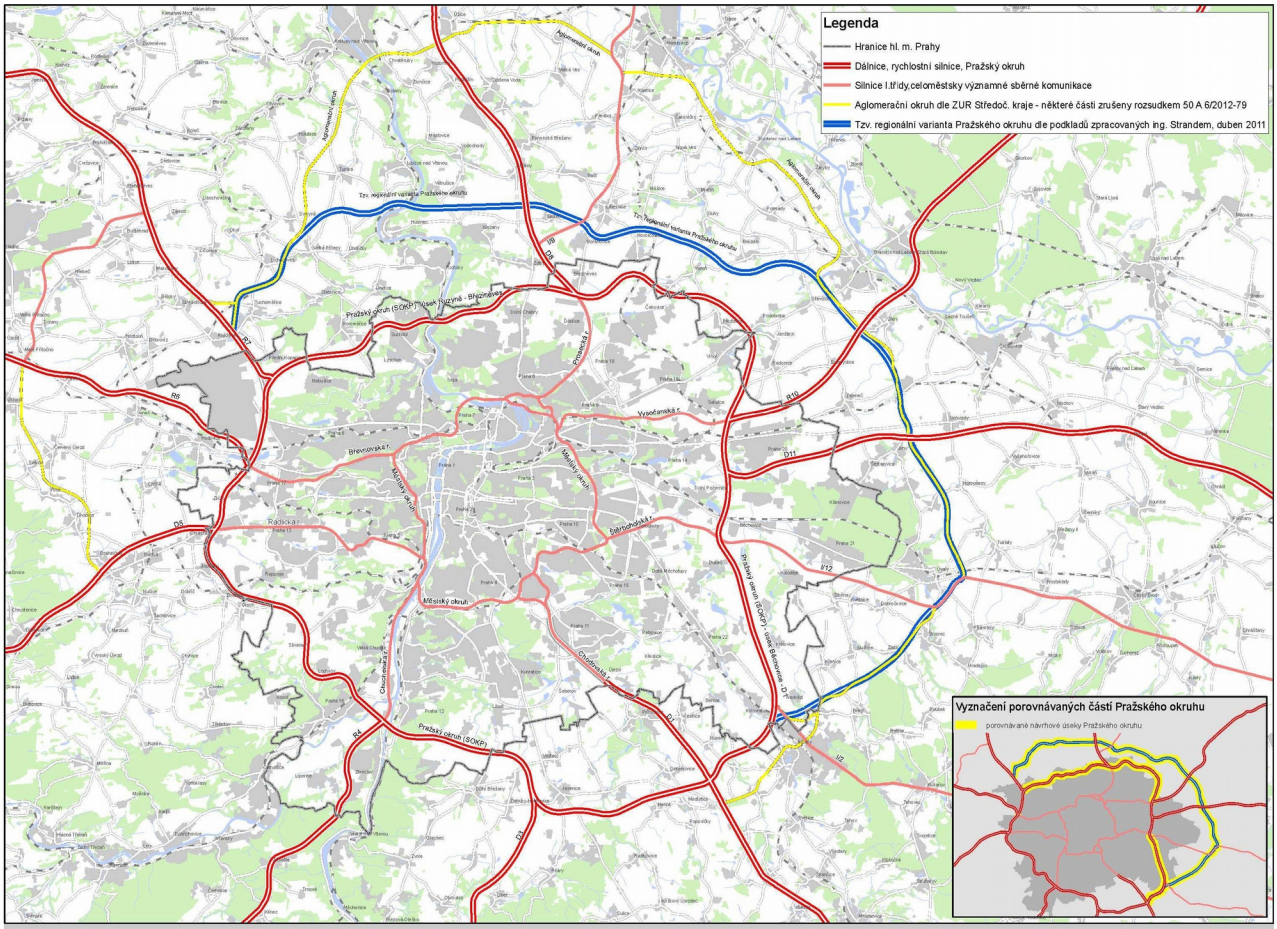
Skutečnost, že území Prahy je několik set let osídleno a stále intenzivně poslední století dosidlováno vede prostě k tomu, že mnoho záměrů má pouze jediné možné řešení a konkuruje mu tak pouze neřešení.

Ministerstvo životního prostředí, které poté mohlo vyjádřit své stanovisko v rámci společného jednání, mohlo vznést připomínku podle § 37 odst. 3 stavebního zákona nebo vznést námitky podle § 39

(3) Tento rozsudek není publikován, ale právnímu zástupci navrhovatelů je znám, protože v tomto řízení zastupoval taktéž navrhovatelku.

stavebního zákona, skutečnost že okruh koncipován v zásadách v jedné aktivní variantě nijak nerozporovalo a skutečnost, že je zde jediná aktivní varianta, nijak nekomentovalo.

Pokud odpůrce uvádí, že část tzv. regionální varianty vymezily zásady územního rozvoje Středočeského kraje, tak to není tak úplně pravda. Zásady územního rozvoje Středočeského kraje vymezily koridor pro tzv. aglomerační okruh, což je silnice II. třídy a nikoliv okruh. Značné části pak byly byly v případě některých úseků aglomeračního okruhu soudně napadeny a zrušeny. Graficky jsou rozdíly mezi koridory Pražského okruhu, tzv. regionální varianty a aglomeračního okruhu vidět na schématu v odůvodnění kapitola 5.1.2.1 strana 77, které zde odpůrce cituje:



ZUR HL. M. PRAHY - AKTUALIZACE Č.1
SCHÉMA Č. 1

Zákres vedení nadřazených komunikací hl. m. Prahy včetně Pražského okruhu ve stavu dle ZUR HMP - aktualizace č.1 a ZUR Středočeského kraje a podnětu uplatněného MČ na tzv. regionální variantu Pražského okruhu

Otázka posouzení variant je navíc otázka, kterou je možné řešit v jakékoliv fázi pořizování územněplánovací dokumentace. Pokud je variabilita testována ve fázi přípravy návrhu a jako taková vyloučena, není na závadu, pokud neuskutečnitelná varianta není formálně navržena jako možná.

V odůvodnění napadeného opatření obecné povahy je uvedeno, že v rámci zpracování aktualizace byl prověřován námět na tzv. regionální variantu okruhu. Avšak návrh aktualizace byl po prověření předložen jako invariantní, protože nebyly shledány důvody, proč opustit koridor, do kterého jednak bylo investováno mnoho prostředků veřejnou správou (na projekční přípravu) a jednak by se pro Prahu jednalo o funkčně horší řešení.

Silniční okruh kolem odpůrce je dopravní stavbou, která je již v některých úsecích zrealizována, vůči městu – odpůrci plní více funkcí, z nichž odvedení tranzitní dopravy představuje pouze dílčí část. Okruh bude rozvádět též vnější zdrojovou a cílovou dopravu hlavního města a měl by umožnit též realizaci některých vnitroměstských dopravních vztahů mezi okrajovými částmi odpůrce. Jeho oddálení do regionu by znamenalo ztrátu významné části těchto funkcí a vedlo by k většímu přitížení komunikací v silně urbanizovaném území odpůrce, kde navíc kvalita ovzduší i hluková situace je nepříznivá.

Z provozního hlediska je trasa v koridoru okruhu navrženém v aktualizaci č. 1 zásad odpůrce v porovnání s „Regionální variantu" příznivější, protože umožňuje převést po obvodě města dopravní vztahy, které by se oddálením okruhu od odpůrce realizovaly po místní, dopravou značně přetížené komunikační síti ve vnitřní části odpůrce. S oddalováním trasy atraktivita komunikace pro tyto vztahy rapidně klesá.

Z kartogramů intenzit dopravy vyplývá, že vedení trasy okruhu v oddálené poloze, na území Středočeského kraje, by vedlo k jeho nižší atraktivitě, a tím většímu zatížení obyvatel na území odpůrce, kde nejsou již jiné možnosti, jak účinně řešit dopravní situaci bez regulace, která bude možná teprve vybudováním účinného okruhu.

Pokud navrhovatelé poukazují na to, že zadání invariantní trasy nebyl zdůvodněno, tak odpůrce tento názor nesdílí. Odůvodnění okruhu kolem odpůrce čítá takřka 17 stran (strany odůvodnění 64-81; kapitola 5.1.2.1.). Zde jsou rozebrány všechny aspekty vedoucí k návrhu daného koridoru Pražského okruhu se zohledněním výtek Nejvyššího správního soudu v rozsudcích vztahujících se k zásadám odpůrce. V odůvodnění jsou i popsány důvody, proč nebyla volena a prosazována tzv. regionální varianta. Jinými slovy popis práce s touto variantou a její vyloučení je v napadeném opatření obecné povahy popsán a odůvodněn. Materiálně vzato byla regionální varianta prověřena a shledána jako nepoužitelnou, přičemž tento proces je transparentní.

Pokud by tato varianta byla předložena jako možná varianta v zásadách, tak by to na věci nic neměnilo, protože odpůrce není oprávněn o této variantě rozhodovat. Vedení tzv. regionální varianty by muselo proběhnout za souhlasu Středočeského kraje, který by ji musel na svém území trasovat. Středočeský kraj to nikdy neudělal a nikdy k tomu neměl ani nakročeno. I kdyby odpůrce dospěl k závěru, že regionální varianta je z nějakého důvodu možná a chtěl by s ní pracovat jako s jedinou možnou nebo jako s další variantou, neměl by k dispozici právní nástroj, kterým by mohl nutit Středočeský kraj s touto variantou pracovat.

Je prostě realitou, že vyšší potřebu na vedení a dokončení okruhu má odpůrce než okolní kraj. Odpůrce má možnost si okruh dokončit převážně na svém území, ale nemůže do variant vkládat řešení mimo jeho jurisdikci. Jevilo by se pak jako právně diskutabilní, kdo by byl oprávněn rozhodnout o volbě konečné varianty, protože o každé by měl rozhodnout jiný kraj; jednou odpůrce podruhé sousední kraj. Tímto odpůrce konstatuje, že navrhovatelé pod písmeny i) až l) jsou součástí Středočeského kraje a v rámci běžných politických vztahů se tito navrhovatelé, stejně jako jejich občané, mohou zasadit o to, aby Středočeský kraj uvedl ve svých zásadách regionální variantu. Pokud to vyčítají odpůrci, vyčítají to nesprávnému adresátu.

Poslední územněplánovací dokument, který platil pro obě území – Středočeského kraje i odpůrce, byl Územní plán velkého územního celku pražského regionu z roku 2006. Ten stabilizoval trasu v jedné variantě, a to v té, která je nyní v napadeném opatření obecné povahy. Tento dokument byl normativní a závazný pro obě území. Dlužno dodat, že platné právo předpokládá, že pořizování zásad naváže na tyto dokumenty plynule, a to podle ust. § 187 odst. 2 stavebního zákona: „*(2) Krajský úřad prověří územní*

plány velkých územních celků z hlediska aktuálnosti jednotlivých záměrů a splnění kritérií jejich nadmístního významu. Záměry vyhovující uvedeným hlediskům převezme bez věcné změny do návrhu zásad územního rozvoje projednaných s dotčenými orgány. Územní plán velkého územního celku a právní předpis, kterým byla vyhlášena jeho závazná část, pozbývá platnosti dnem nabytí účinnosti zásad územního rozvoje pro území těmito zásadami řešené.".

Převzetí ustálené varianty ze závazného dokumentu podle zákona se tedy odpůrci nejeví jako nezákonné. Skutečnost, že regionální varianta nebyla v dokumentaci uvedena, má taktéž svůj normativní význam, protože i tato skutečnost byla pro odpůrce a jeho pořizovatele závazná, stejně jako pro Středočeský kraj. Z formálního hlediska jsou sice nyní přezkoumávány zásady po prvé aktualizaci, nicméně trasování silničního okruhu bylo v prvním vydání zásad zrušeno pro formální nedostatky, takže současná konceptualizace zásad v rozsahu trasování okruhu je fakticky prvním přijímáním zásad pro danou otázku. V tomto směru je převzatí záměrů z plánu velkého územního celku jako logické a zcela v souladu se zákonem.

K tomuto posouzení a volbě varianty již došlo při přijímání územního plánu velkého územního celku Pražského regionu, který byl schválen zastupitelstvem Středočeského kraje. Při pořizování územního plánu velkého územního celku Pražského regionu, jenž je funkčním předchůdcem zásad územního rozvoje tohoto regionu, byly tedy obě varianty hodnoceny a jedna z nich byla vyhodnocena jako optimální.

Dalším důvodem současné nemožnosti použití varianty „Ss" je i skutečnost, že poté co byla v územním plánu velkého územního celku Pražského regionu přijata varianta „J", tak následná stavební činnost v tomto regionu nadále vylučuje trasování podle varianty „Ss". Tato varianty je tedy nyní již fakticky nemožná. Posouzení variant, které se zásadně provádí jako posouzení variant možných, tedy není již možné. V době, kdy bylo možné, bylo provedeno. Odpůrce jen připomíná, že veškeré podmínky k této variantě se vztahující pak plní či bude plnit.

Navrhovatelé taktéž vyčítají odpůrci, že vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území obsahuje i posouzení varianty regionální, ačkoliv zásady jako takové nikoliv. Vyhodnocení vlivů je především informativní dokument. Odpůrce má za to, že žádná informace navíc nemůže založit nezákonnost dokumentu. Posouzení regionální varianty mohlo být podkladem pro zastupitelstvo, které nemuselo dokument přijmout a mohlo trvat na jiném postupu a pověřit tím pořizovatele, což se ovšem nestalo.

Nelze ani opomenout, že posouzení regionální varianty slouží i jako ověření (či vyvrácení) předchozího kroku vyloučení regionální varianty v procesu pořizování, což nemůže být na závadu zákonnosti. Nelze ani opomenout skutečnost, že posouzení tzv. regionální varianty navazuje na předchozí požadavky navrhovatelů v jiných řízeních a je vstřícným krokem, kterým pořizovatel a zpracovatel usiluje o vyhodnocení varianty, o kterou politicky navrhovatelé usilují.

Návrhový bod tedy považují odpůrce za nedůvodný.

Ad 6. Srovnávací varianty ve VVURÚ (vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území) **jsou vymezeny chybně**

Navrhovatelé tvrdí, že vyhodnocené varianty nejsou vyhodnoceny srovnatelným způsobem a výsledné hodnocení je tedy nepřezkoumatelné.

Posouzení obou variant provedl zpracovatel posouzení v té míře v jaké k tomu měl dostupné podklady. Výpočet hlukového a imisního zatížení prováděn nebyl. Hodnocení však vychází ze zátěží kartogramů intenzit dopravy pro obě předkládané varianty, které měl zpracovatel vyhodnocení k dispozici, a ze kterých lze odvozovat budoucí zatížení území. Z hlediska ostatních složek životního prostředí je proveden podrobný výčet, např. zasažené vodní toky, zvláštně chráněná území, lokality Natura 2000, atd. Podle odpůrce splňuje předkládané vyhodnocení požadavky zákona na to, jak má vyhodnocení vypadat a v jaké míře podrobnosti má být zpracováno. Dlužno dodat, že vyhodnocení obstálo i v procesu dozoru vykonávané státní správou.

Pokud navrhovatelé poukazují na to, že se vyhodnocení soustředilo téměř výhradně na posouzení a srovnání tzv. nulové varianty a aktivní varianty – základní řešení, přičemž regionální varianta je hodnocena pouze formálně, tak odpůrce má za to, že tomu tak není. Shrnutí vyhodnocení dílčích variant je uvedeno v kapitole A.7. Podrobně pak na konci každé dílčí podkapitola. Kap. A.6. Zpracovatelský tým věnoval vyhodnocení variantnímu řešení silničního okruhu kolem odpůrce dostatečnou pozornost a vyhodnocení je provedeno podrobně s ohledem na dostupné podklady a podrobnost zásad

Navrhovatelé kritizují to, že rozdíl mezi aktivní a nulovou variantou je minimální z hlediska dopadů. To je ovšem výsledek posouzení. Samotný výsledek nezákonnost založit nemůže. Dle § 5 odst. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí posuzování zahrnuje zjištění, popis, posouzení a vyhodnocení předpokládaných přímých a nepřímých vlivů provedení i neprovedení záměru na životní prostředí. Neprovedení záměru není stávající stav, avšak výhledový stav rozvoje území v případě neschválení předkládaných zásad. V tomto případě by rozvoj území probíhal podle zásad odpůrce vydaných usnesením Zastupitelstva hl. m. Prahy č. 32/59 ze dne 17. prosince 2009 formou opatření obecné povahy č. 8/2009 po zrušení některých pasáží textové a grafické části na základě rozsudků Nejvyššího správního soudu. Takto zvolená „nulová“ varianta je naprosto v souladu se zákonem č. 100/2001 Sb., v platném znění.

Je pravda, že celková míra zdravotního rizika obyvatel z expozice hlukem a znečišťujícím látkám v ovzduší odpůrce bude uplatněním zásad odpůrce oproti stávajícímu stavu či nulové variantě jen mírně nižší. Snížení zatížení území hlukem a znečištěním ovzduší není možné na celém území odpůrce dosáhnout pouze nástroji územního plánování, ale je nutné přistoupit k dalším organizačně technickým opatřením přijatým na politické úrovni, která budou tvořit promyšlenou a postupně rozvíjenou soustavu ke zlepšení akustické situace a znečištění ovzduší na území odpůrce, a tím i snížení zdravotního rizika obyvatelstva. Tento směr úvah ovšem opouští předmět tohoto sporu, kterým je zákonnost napadeného opatření obecné povahy[4].

Navrhovatelé namítají, že posouzení regionální varianty neobsahuje dotčení obyvatel Středočeského kraje. Do vyhodnocení skutečně nebyli zahrnuti dotčení obyvatelé Středočeského kraje. Pro posouzení počtu negativně ovlivněných obyvatel na území Středočeského kraje zpracovatel vyhodnocení neobdržel potřebné podklady. Odpůrce disponuje demografickou studií, která se vztahuje k jeho území, ale k území Středočeského kraje nemá příslušné podklady a nemá je ani tento kraj. S ohledem na

(4) Z hlediska dopravní infrastruktury bude mít zásadní význam pro snížení hlukové zátěže, zejména centrální části města a okolí městského okruhu, zavedení mýtného systému a omezení vjezdu těžkých nákladních automobilů do části města. Pro realizaci daných opatření je však nezbytné dobudování silničního okruhu, který je navržen v „aktivní variantě - základní řešení“. Z kartogramů intenzit dopravy vyplývá, že vedení trasy okruhu v oddálené poloze, na území Středočeského kraje, by vedlo k jeho nižší atraktivitě, a tím většímu zatížení obyvatel na území odpůrce, kde nejsou již jiné možnosti, jak účinně řešit dopravní situaci bez regulace, která bude možná teprve vybudováním účinného okruhu.

odlišné demografické znalosti je v určitém ohledu posouzení asymetrické, ale tato asymetričnost nezakládá nezákonnost, protože se nedotýká zákonného parametru.

Navrhovatelé taktéž kritizují metodiku stanovení odhadu budoucího nárůstu počtu obyvatel. Odpůrce k tomu dodává, že očekávaný demografický vývoj dle zásad vychází z „Odhadu počtu obyvatel v základní sídelní jednotce hl. m. Prahy do roku 2020“, který předpokládá mírný nárůst celkového počtu trvalých obyvatel odpůrce na 1,3 mil. osob a 350 tis. denních návštěvníků, což představuje cca 3,5 % oproti stávajícímu stavu.

Systém bydlení a formy přechodného ubytování v odpůrci bylo nutné dimenzovat na počet osob, které se ve městě zdržují přes noc, tj. 1,5 mil. osob. Pro systém dopravy a pro dimenzování systémů technické infrastruktury bylo třeba vycházet z přítomného denního obyvatelstva 1,6-1,7 mil. osob. Při vyhodnocení počtu obyvatelstva zasaženého nadlimitními hodnotami hluku a znečištění ovzduší bylo v rámci Akustické studie, Rozptylové studie a Hodnocení zdravotních rizik (přílohy 1-3 vyhodnocení) počítáno pro „Stávající stav“ s cca 1,2 mil. obyv., pro „Výhledový stav“ s cca 1,6 mil. obyv. (jedná se o hodnotu, pro kterou byly dimenzovány systémy technické infrastruktury – počet přítomného denního obyvatelstva, přičemž se dá předpokládat, že skutečný počet obyvatel v chráněných budovách bude cca výše uvedených 1,3 mil.).

Dá se tedy předpokládat, že skutečný počet obyvatel zasažených nadlimitními hodnotami hluku a znečištění ovzduší bude ve výhledovém stavu nižší, než v modelových výpočtech. Vyhodnocení je ovšem provedeno na straně bezpečnosti (způsobem, který předpokládá maximální dopad) a pokud dává informaci o maximální možné variantě zatížení, plní svou funkci, jak zákon předpokládá. Dlužno dodat, že na straně bezpečnosti jsou všechny tři posouzené varianty.

Snížení zátěže i při nulové variantě oproti stávajícímu stavu bude pouze mírné a pouze v případě znečištění ovzduší. Nejedná se o nereálnou situaci. Ke zlepšení bude docházet zejména v důsledku lepších emisních parametrů jednotlivých zdrojů znečišťování ovzduší. V případě hodnocení zdravotního rizika z hluku dochází ve stávajícím stavu oproti nulové i aktivní variantě k nižšímu zatížení obyvatel.

Pokud navrhovatelé namítají, že regionální varianta posouzena a srovnána není, tak odpůrce tento závěr nesdílí. Na základě porovnání základního a variantního řešení aktivní varianty vychází z hlediska možných dopadů na životní prostředí jako lepší základní varianta, tedy vedení okruhu v trase dle napadených zásad, a to skoro u všech sledovaných charakteristik životního prostředí.

Pro „regionální variantu okruhu“ (variantní řešení) byly provedeny dopravně inženýrské analýzy v rámci výhledového dopravního modelu odpůrce spravovaného Útvarem rozvoje města odpůrce s využitím software *PTV Vision*, aby byla porovnána dopravní účinnost obou alternativ. Na základě zpracovaných dopravně inženýrských analýz pro okruh v základním a variantním řešení lze dovodit, že oddálení okruhu od odpůrce do koridoru „regionální varianty silničního okruhu kolem odpůrce“ na území Pražského regionu znamená nárůst automobilového zatížení na mnoha silně zatížených úsecích komunikační sítě uvnitř hlavního města v jeho intenzivně urbanizovaném území se stávající často kapacitní zástavbou, což je z provozního hlediska i z hlediska negativních vlivů dopravy na okolní území města nežádoucí.

Oddálení okruhu od odpůrce vyvolává nepříznivé dopravní přitížení městského okruhu, který má omezenou kapacitu a velký rozsah tunelových úseků. Kapacitu městského okruhu není žádoucí vyčerpat, protože by hrozila ztráta funkčnosti této významné dopravní stavby primárně určené pro

ochranu vnitřního, historicky cenného a nejintenzivněji urbanizovaného území. Dosažení mezní kapacity městského okruhu je pak kritický moment, který sebou nese kvalitativní změnu v dopravě.

Z provozního hlediska je trasa okruhu ve stávajícím koridoru v porovnání s „regionální variantou" příznivější, protože umožňuje převést po obvodě města některé dopravní vztahy, které by se oddálením okruhu od Prahy realizovaly po místní, dopravou značně přetížené komunikační síti ve vnitřní části Prahy. S oddalováním trasy atraktivita komunikace pro tyto vztahy rapidně klesá.

Tvrzení navrhovatele, že z pohledu dotčení obyvatel hodnocení variant zcela chybí je nesprávné. V kapitole A.7 je provedeno následující hodnocení variant vedení SOKP s ohledem na obyvatele (citace):

Ovzduší

Předmětná trasa SOKP, která je řešena ve variantě se dá v zásadě rozdělit do dvou částí, a to na část východní (Kolovraty – silnice R10) a část severní (mezi silnicemi R7 a R10). (Toto členění neodpovídá „oficiálnímu" značení staveb SOKP, jedná se čistě o pracovní rozdělení pro účely tohoto komentáře).

Ve východní části území je v současnosti jako náhrada chybějícího SOKP převážně využívána trasa Šterboholská radiála – Jižní spojka – Spořilovská spojka – Brněnská. Po této trase je vedena tranzitní doprava ze severní a severovýchodní části území (D8, R10, D11) směrem na dálnici D1 a dále na Brno. Veškeré komunikace na dané trase jsou tvořeny povrchovými úseky, v jejichž okolí dochází dle modelových výpočtů k překračování imisních limitů pro oxid dusičitý a suspendované částice PM10. V části území (zejména Spořilov, Zahradní město a Jižní město) se v blízkosti uvedených komunikací současně nachází obytná zástavba sídlištního typu, dotčená z výše zmíněných důvodů překročením imisních limitů.

Ve výhledovém stavu, který počítá mimo jiné i s realizací jihovýchodního úseku SOKP v trase dle ZÚR hl. m. Prahy – aktualizace č. 1, bude dle provedených modelových výpočtů rozsah překročení limitů v dotčené oblasti výrazně redukován, avšak nikoli zcela eliminován. Z předaných podkladů současně vyplývá, že v případě realizace SOKP v trase „Regionální varianty SOKP" bude na Chodovské radiále vyšší intenzita dopravy, a to cca o 10 000 osobních vozidel za den. Důvodem je nižší atraktivita SOKP v oddálené poloze, kdy část dopravy zůstane na stávající trase. Z toho vyplývá, že pásmo limitních izolinií v prostoru Spořilova, Zahradního města a Jižního města se při realizaci „Regionální varianty SOKP" posune dále směrem do zástavby a nadlimitními hodnotami tak bude zasažen větší počet obyvatel. Pro přesnou kvantifikaci by bylo nutné provést modelový výpočet, nicméně výše uvedená závislost mezi počtem vozidel a polohou limitní izolinie je nepochybná. Naopak nižší zátěž lze v případě realizace „Regionální varianty SOKP" očekávat podél stávající části SOKP v úseku mezi Běchovicemi a Černým mostem. V tomto případě byla úroveň koncentrací při realizaci varianty dle ZÚR prověřena modelovým výpočtem a lze konstatovat, že k zasažení obytné zástavby nadlimitními koncentracemi nebude až na naprosté výjimky docházet. V souhrnu ovlivnění obyvatel podél stávajících komunikací se tak jeví „Regionální varianty SOKP" jako jednoznačně méně příznivá.

K tomuto závěru navíc přispívá i hledisko časové. Z dostupných podkladů jednoznačně vyplývá, že příprava a realizace SOKP v „Regionální varianty SOKP" by trvala podstatně delší dobu, neboť tato trasa není zanesena v územních plánech, projednána, projektově připravena atd. To znamená, že by došlo k prodloužení současné nepříznivé situace minimálně o několik let. Tento efekt lze opět kvantifikovat vyjádřením rozdílu zdravotních účinků, tj. nemocnosti a úmrtnosti vztažené na delší časové období expozice obyvatel dané úrovni koncentrací znečišťujících látek.

Avšak ani z hlediska dopadů na obyvatele v okolí nové trasy silničního okruhu nevykazuje regionální varianta podstatné výhody. Trasa dle ZÚR hl. m. Prahy – aktualizace č. 1 prochází téměř bezkonfliktním územím, výjimkou je přiblížení k okrajové zástavbě Dubče. Naproti tomu „Regionální varianty SOKP" se dostává do kontaktu se zástavbou v lokalitách: Nedvězí, Pacov, Zlatá, Třebohostice, Škvorec, Úvaly, Horoušánky, Jirny a Zápy. Na základě odborného odhadu lze konstatovat, že i negativní dopady do nově ovlivněného území budou v případě „Regionální varianty SOKP" podstatně větší. Zcela s jistotou pak bude vyšší produkce emisí na takto vedeném okruhu, vzhledem k jeho podstatně větší délce.

V severní části území je situace principielně srovnatelná s následujícími rozdíly. Jedná se o řešení dopravy ve směru východ – západ, kde funkci „stávající komunikace“ (která by při oddálení SOKP přenášela větší část dopravní zátěže) plní dosud nezprovozněný Městský okruh v úsecích Myslbekova – Pelc Tyrolka – Balabenka, spolu s navazujícími radiálními komunikacemi ve směru na východ a na západ od MO. Určitou výhodou těchto komunikací je skutečnost, že jsou navrženy v tunelech, což jejich dopady na kvalitu ovzduší snižuje. Nejedná se však o celé trasy, neboť některé úseky MO musí být vedeny po povrchu. Naopak zásadní nevýhodou je, že jsou v podstatné části vedeny kompaktní městskou zástavbou, a to často v bezprostředním kontaktu. V důsledku toho byly zejména u povrchových částí MO zaznamenány poměrně značné problémy s dosažením imisních limitů, které musely být řešeny návrhem poměrně rozsáhlého souboru opatření ke snížení vlivů automobilové dopravy na kvalitu ovzduší.

Posuzované řešení Městského okruhu (a související návrh opatření) přirozeně počítaly s polohou SOKP v dlouhodobě stabilizované trase, která je uvažována i v ZÚR hl. m. Prahy – aktualizace č. 1. V případě oddálení okruhu do polohy „Regionální varianty SOKP“ by na Městském okruhu v jeho nejexponovanějším úseku (tunel Blanka) došlo k nárůstu intenzity dopravy cca o 30 000 osobních vozidel za den. Vzhledem k tomu, že současný projekt je dimenzován na hranici dosažení imisních limitů, je nepochybné, že při takovém navýšení objemu automobilové dopravy dojde k překročení limitních hodnot v okolí trasy MO, a to zejména u částic PM10. Vzhledem k rozložení obytné zástavby v této oblasti je nutno očekávat, že nadlimitní koncentrace zasáhnou značný počet obyvatel (minimálně tisíce).

Obdobně jako v předešlém případě lze také konstatovat, že ani z hlediska dopadů na okolí nové trasy okruhu se nejeví „Regionální varianty SOKP“ jako příznivější. Trasa dle ZÚR hl. m. Prahy – aktualizace č. 1 je v kontaktu se zástavbou Přední Kopaniny, Horoměřic, Suchdola, Dolních Chaber, Březiněvse, Třeboradic, Mírovic, Miškovic, Vinoře, Podolanky a Satalic. Jako problematický je tradičně vnímám zejména průchod Suchdolem, kde je však z tohoto důvodu trasa navržena v tunelu, podcházejícím celou zástavbu a dle provedených výpočtů zde nedojde k překročení imisních limitů. V případě „regionální varianty“ bude trasa ve srovnatelném kontaktu se zástavbou Tuchoměřic, Lichocevsi, Velkých Přílep, Svrkyně, Řeže, Větrušic, Sedlce, Bořanovic, Líbeznic, Hovorčovic, Veleně, Brázdimi, Popovic a Brandýsa nad Labem. Rozsah zasažení obytné zástavby se tak jeví u této varianty přinejmenším srovnatelný, spíše však větší.

Hluk

Vlivem výstavby „Regionální varianty SOKP“ dojde k umístění nového významného zdroje hluku do relativně málo akusticky ovlivněného území. Vzhledem k větší délce trasy SOKP uvažované v regionální variantě oproti vedení trasy SOKP dle základního řešení ZÚR hl. m. Prahy – aktualizace č. 1 lze i přes rozdíly v generovaných intenzitách dopravy v trase SOKP u obou variant předpokládat, že v „Regionální variantě SOKP“ dojde ke ztrátě větší plochy akusticky atraktivního území. Plošné akustické zatížení v okolí SOKP bude v případě „Regionální varianty SOKP“ významnější na území Středočeského kraje, než na území hl. m. Prahy.

Trasa SOKP v případě variantního řešení („Regionální varianta SOKP“) vede územím s menší hustotou osídlení, než při vedení trasy SOKP v případě základního řešení ZÚR hl. m. Prahy. Lze tedy předpokládat, že vlivem realizace „Regionální varianty SOKP“ dojde k nižšímu hlukovému zatížení obyvatelstva v okrajových částech Prahy než při vedení trasy SOKP dle „Základního řešení“. Je však nutné upozornit na fakt, že může dojít, v závislosti na vedení této trasy a protihlukových opatřeních, ke zvýšení hlukové zátěže obyvatel v některých oblastech Středočeského kraje. Negativní vliv na hlukovou zátěž obyvatel může mít dostavba SOKP dle regionální varianty i v městských částech blíže k centru Prahy. Oddálením Pražského okruhu (SOKP) od Prahy dojde k zákonitému přerozdělení dopravy, což vyvolává méně příznivé dopravní přitížení na některých komunikacích v Praze vlivem menší atraktivnosti dopravní trasy SOKP vedené v rámci Regionální varianty. Dopravní přitížení se týká zejména Městského okruhu a navazujícího dopravního skeletu, který má však omezenou kapacitu a vzhledem k hustotě okolní zástavby i velmi omezené možnosti účinných protihlukových opatření.

Řada staveb SOKP byla dokonce posouzena či je posuzována (proces neskončil) z hlediska vlivů na životní prostředí dle zákona č. 100/2001 Sb., v platném znění.

Naproti tomu, vedení „Regionální varianty SOKP“ nebylo prověřováno žádnými odbornými studiemi, navíc trasa není obsažena v žádné územně plánovací dokumentaci obcí na území Středočeského kraje ani

v ZÚR Středočeského kraje.

Na základě výše uvedených argumentů lze tedy předpokládat, že negativní vliv variantního řešení vedení trasy SOKP („Regionální varianta SOKP“) na akustickou situaci bude větší než v případě základního řešení (vedení trasy SOKP v koridoru drženým ÚP hl. m. Prahy).

Podle odpůrce je toto vyhodnocení dostatečné a vyčerpávající. Odpůrce chápe, že se konkrétní závěry vyhodnocení navrhovatelům nelíbí, ale to samo o sobě nezakládá nezákonnost jeho výsledku.

Navrhovatelé taktéž poukazují na to, že úsek nebyl okruhu č. 510 nebyl do posouzení zahrnut. Odpůrce se k této otázce vyjádří níže ve svém komentáři k bodu 8. návrhu.

Navrhovatelé taktéž zpochybňují skutečnost, že do skutečností, které byly vzaty v úvahu při posouzení, zejména z hlediska časové realizovatelnosti obou variant, byla vzata v úvahu skutečnost, že regionální varianta není nijak připravena. Navrhovatelé mají za to, že její realizace není nijak komplikovaná a zpochybňují toto tvrzení citované v návrhu: „*K tomuto závěru navíc přispívá i hledisko časové. Z dostupných podkladů jednoznačně vyplývá, že příprava a realizace SOKP v „Regionální varianty SOKP“ by trvala podstatně delší dobu, neboť tato trasa není zanesena v územních plánech, projednána, projektově připravena, atd. To znamená, že by došlo prodloužení současné nepříznivé situace minimálně o několik let.“*

K tomu je podle odpůrce třeba poznamenat, že stávající trasa okruhu se týká dvojích zásad územního rozvoje a sedmi územních plánů sousedních obcí. Regionální varianta by znamenala provést změnu obojích zásad a navíc trojnásobně většího počtu územních plánů obcí. Středočeský kraj, který nyní provádí aktualizaci zásad s cílem navrátit po soudním rozhodnutí koridory Pražského okruhu do dokumentace, deklaroval politickou vůli prostřednictvím např. usnesení výboru dopravy zastupitelstva, kde podpořil okruh ve stabilizované trase.

Dále je třeba vzít v úvahu nesouhlas obcí, které by byly dotčeny regionální variantou a které deklarovaly několikrát svůj nesouhlas s trasou okruhu na svém území – viz též odůvodnění zásad, strana 76. Z těchto objektivně zjištěných údajů lze na základ zkušenosti s pořizováním změn územně plánovací dokumentace vyvodit extrémně dlouhý proces s velmi nejistým výsledkem, který by byl s největší pravděpodobností po případném schválení rovněž soudně napaden. Na základě zkušenosti odpůrce lze tvrdit, že jiné trasování okruhu by vedlo k jeho nerealizaci nebo naprosto zásadnímu oddálení dokončení právě díky projeveným vůlím samospráv výše zmíněných. Už jen litigační historie, která se vztahuje k současnému trasování okruhu, a která se po zhruba osmi letech soustavného soudního zpochybňování, tedy od samé existence možnosti napadat soudně opatření obecné povahy, nechýlí podle všeho ke konci, dává tušit, že zahájení podobného litigačního maratonu s násobně větším množstvím subjektů by mělo zcela nepředvídatelné.

Územní plány obcí by musely být změněny. Existuje sice závaznost zásad územního rozvoje, ale jejich prosazení se do územních plánu trvá nějakou dobu. Pokud by Středočeský kraj byl laxní nebo by nebyl procesně důsledný, tak by prostě regionální variantu neprosadil. Současně neexistuje právní nástroj, který by mohl donutit Středočeský kraj vést trasu svým regionem v tzv. regionální variantě. Podle právního názoru odpůrce by politika územního rozvoje neměla být příliš konkrétní, jinak je v rozsahu konkrétnosti neplatná a neúčinná. Jiný nástroj jak nutit Středočeský kraj, který deklaroval politický zájem na současné variantě, odpůrce nemá. Po hlubší úvaze může odpůrce konstatovat, že realizace by skrze dosaženou míru demokratizace územního plánování nebyla v podstatě z politických důvodů možná.

Ad 7. Nesprávné vstupy do posuzování

Navrhovatelé v tomto návrhovém bodu v podstatě polemizují ani ne tak právně jako spíše odborně s konkrétními odbornými postup zpracovatele vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Odpůrce se vyjádří k jednotlivým námitkám věcně, nicméně před tím se právně vyjádří k tomuto způsobu polemiky s napadeným opatřením obecné povahy.

Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoje území není ryze právní dokument; jde i dokument sice právně významný, ale současně i o dokument odborný. Proces vyhotovení tohoto dokumentu je poměrně složitý a pod kontrolou celkem čtyř systémů kontroly. Jednak proces zadání podléhá připomínkování ze strany dotčených orgánů, celý proces je pod stálou kontrolou Ministerstva životního prostředí, které je stálým kontrolním a dozorčím orgánem státní správy všech procesů posuzování. Výstupy jsou podrobeny připomínkování ze strany kohokoliv a celý proces je pod stálou kontrolou zadavatele.

Z uvedeného je zjevné, že se jedná o proces složitý, který má dané nějaké zákonné parametry. Pokud jsou splněny tyto parametry a proces prošel všemi systémy kontroly, je třeba vycházet z jeho věcné správnosti. Míra přezkumu zákonnosti tohoto dokumentu před soudem se může zaměřit na procedurální prvky, popřípadě na zákonem definované parametry, ale stěží se může zaměřit na kontrolu věcné správnosti. Odpůrce nechce nijak podceňovat odbornost soudu, nicméně vyjadřuje určitou pochybnost nad tím, zda je možné v procesu soudního přezkumu vést polemiku nad věcnou správností vyhodnocení.

V minulosti Nejvyšší správní soud rozhodoval rozsudkem vydaným pod čj. 7 Ao 7/2010-133 dne 27. ledna 2011 o návrhu na zrušení části doposud platných zásad a rozhodoval o námitce, že tabulkové hodnocení, které tehdy bylo zvoleno při vyhotovení vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, je nepřezkoumatelné a nedostatečně, protože není možné jej zopakovat, přičemž návrh obsahoval i námitky jiné (absence kumulativních a synergických vlivů). Nejvyšší správní soud seznal, že konkrétní a zřejmá absence požadavku vyjádřeného výslovně v zákoně, je vadou zákonnosti.

K metodice se ovšem soud vyjádřil tak, že ji nepovažoval za nezákonnou, byť byla mnohem obecnější a méně transparentní, než současná zvolená metodika. Soud výslovně konstatoval: „*Obsahové nároky sice nemohou z podstaty věci odpovídat požadavkům stanoveným pro přezkoumatelnost rozhodnutí, ale přesto je nutno požadovat, aby z vyhodnocení byly zřejmé závěry a způsob, jakým bylo těchto závěrů dosaženo. V dané věci nelze bez dalšího považovat zvolený způsob tabulkového hodnocení za nezákonný a sám o sobě nezakládá nepřezkoumatelnost předmětného vyhodnocení. Postup, kdy jsou číselná data v tabulkách relevantním způsobem doplněna o informace, jakým postupem jich bylo dosaženo, je s ohledem na charakter přezkoumávaného OOP dostatečné.*“. V souzené věci probíhá diskuse nad korektností tohoto postupu v mnohem vyšší úrovni podrobnosti.

Argumenty předložené v rámci tohoto návrhového bodu jsou odborného charakteru a následná polemika s nimi bude rovněž odborného charakteru, přičemž obě strany předpokládají, že je rozsoudí soud. Podle odpůrce nemá napadené vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území žádné zjevné chyby, které by byly identifikovatelné na úrovni zákona (například absence kumulativních a synergických vlivů), stejně jako neexistuje žádná procesní chyba, která by je činila nezákonnými. Za této situace podle názoru odpůrce svědčí ryze odbornému rozměru presumpce správnosti, kterou lze vyvrátit pouze znalecky, což ovšem navrhovatelé nečinní.

K jednotlivým věcným námitkám uvádějí navrhovatelé následující.

Navrhovatelé především poukazují na to, že v aktualizaci včetně vyhodnocení a v pořizovaných studiích nejsou nikde zveřejněny číselné přehledy stávajících a očekávaných budoucích dopravních intenzit, a to ani v podobě grafických kartogramů dopravního zatížení stávajících a budoucích dopravních staveb v Praze a v jejím bezprostředním okolí. Není tedy zřejmé, z jakých údajů hodnocení vlivů vychází (výjimkou je rozptylová studie, která na straně 8 odkazuje na modelové hodnoty automobilové dopravy v roce 2020 předané Útvarem rozvoje odpůrce).

Podle odpůrce není tento předpoklad pravdivý. Podkladové kartogramy intenzit dopravy byly zpracovateli vyhodnocení poskytnuty Institutem plánování a rozvoje odpůrce. Vzhledem k velkému objemu dat a rozsahu řešené komunikační sítě nebylo možné podkladová data předat ve formátu ***.pdf**. Data tedy byla předána v souboru ***.shp**, ze kterého byla načtena do výpočtových modelů hluku a znečištění ovzduší. Z důvodu velkého objemu dat nebyly podkladové intenzity dopravy graficky ani součástí vyhodnocení.

K tomu je třeba dodat, že podle práva a ani jeho výkladu neexistuje povinnost zveřejňovat všechny podklady, které vstupují do vyhodnocení vlivů. Navrhovatelé navíc disponují jinými právní a faktickými nástroji, kterými mohou zjistit podrobnosti získávání vstupních dat, počínaje prostým dotazem na zpracovatele a konče předpisy upravujícími svobodný přístup k informacím.

K tomu je třeba dodat, že v akustické i rozptylové studii je však graficky uveden rozsah posuzované silniční sítě pro jednotlivé posuzované stavby, včetně orientačních hodnot intenzit dopravy (str. 11 akustické studie, str. 10 rozptylové studie). Takto prezentovaná data jsou pro podrobnost posuzování zásad plně dostačující pro ověření výsledků výpočtů.

Stávající stav byl v době zpracování vyhodnocení zpracovatelem aktualizace zásad vztažen k roku 2010. Výhledový stav je vztažen k naplnění zásad ve znění jejich první aktualizace (aktivní varianta), resp. zásad před aktualizací (nulová varianta).

Navrhovatelé poukazují na to, že nebyl zveřejněn dopravní model s konkrétními hodnotami zátěže, až na tzv. rozdílový kartogram, přičemž poukazují na další publikační nedostatky, včetně roku původu zjištění a stavu sítě. Podle odpůrce jsou ovšem podklady nesprávně interpretovány a jejich výklad je navrhovateli značně posunut.

Z dikce odůvodnění na straně 79 vyhodnocení je zřejmé, že jde o kartogramy zatížení zpracované pro účely první aktualizace zásad odpůrce. Rovněž tak, že jde o výhledový dopravní model odpůrce. Rozsah sítě je poměrně dobře patrný ze schématu. Už z dikce slova výhledový je zřejmé, že obsahuje výhledové záměry nejen dopravní infrastruktury ale také z hlediska rozvoje města. Jde o naprosto běžný modelovací nástroj, který je pro účely podkladů vyhodnocení využíván, navíc jde o dlouhodobě vytvářený a udržovaný (a pravidelně aktualizovaný) model na celosvětově používané platformě PTV VISION ze Spolkové republiky Německo, který je celosvětovým standardem v oblasti modelování dopravy a jejích strategií. Zpravidla bývá využíván na nižších stupních územního plánování a na úrovni zásad zpravidla není standardem.

Pro argumentaci odůvodnění volby tras okruhu je právě stěžejní rozdílový kartogram, ze kterého jsou patrny rozdíly resp. dopady mezi oběma variantami. Samotné kartogramy pro obě varianty nejsou zdaleka tak vypovídající, jako srozumitelný rozdílový kartogram, kde je přehledně a v poměrně laicky srozumitelné formě vidět možný dopad změny koncepce rasování okruhu. Legenda tohoto schematu je poměrně jednoduchá. Naopak prostým zveřejněním kartogramů obou variant by bez detailní znalosti a

složitým srovnáváním nebyl neodborně vzdělaný člověk schopen posoudit rozdíly. Proto byla zvolena srozumitelná a snadno pochopitelná forma sdělení možných dopadů.

Navrhovatelé pak poukazují na to, že rozdílový kartogram se týká pouze osobní dopravy v celodenní periodě, přičemž kritizují specifikaci denních výkyvů a dopravu nákladní. Ani tato výtka není podle odpůrce věcně správná. Z argumentace uplatněné v odůvodnění je zřejmé, že právě pro osobní dopravu by změna polohy okruhu vůči Praze měla nejzásadnější dopady. Důvodem je fakt, že těžká nákladní doprava, která se výrazně podílí na tranzitu, je usměrňována dopravní organizací, navigací a opatřeními.

Lze celkem snadno předpokládat, že i v případě realizace regionální varianty by byla tranzitní nákladní doprava regulačními opatřeními usměrňována na tuto trasu okruhu, byť by z hlediska délky trasy nebyla nejvhodnější. Podobné usměrňování lze vidět v současné době, kdy je těžká nákladní doprava vedena z nedokončeného okruhu po vnitroměstské síti po předepsaných trasách, které nejsou nejkratší, ale jsou záměrně stanoveny (např. zákaz tranzitní těžké nákladní dopravy na Jižní spojce). V případě osobní automobilové dopravy (a stejně tak lehké nákladní dopravy, která se z hlediska modelového posouzení projevuje velmi obdobně) však takové opatření není reálné.

Proto právě dopady přerozdělení osobní automobilové dopravy jsou z hlediska dopadů zásadní a indikativní, protože nákladní doprava je poměrně snadno regulovatelná nikoliv na úrovni územního plánu, územního rozhodnutí či stavebního povolení, ale pouze prostým dopravním značením. Zpracovatel dopravně inženýrského podkladu se tak nedopustil žádného pochybení směřujícího k znevýhodnění regionální varianty, naopak reálně by mohlo dojít u tzv. nákladní automobilové dopravy v menší míře k obdobnému efektu jako u osobní automobilové dopravy.

Navrhovatelé pak poukazují na tři kartogramy z předmětného dopravního modelu, vydané na žádost Útvarem rozvoje města starostovi navrhovatele g), přičemž namítají shodnost některých údajů a navrhují jiný způsob zobrazení. Odpůrce k tomu dodává, že to by byla jistě možná cesta, ale zpracovatel volil pro srozumitelnost a vypovídací schopnost schématu jinou cestu, která v kontextu legendy a popisu schématu dává dostatečně srozumitelnou informaci. Doplnění o zákres silného úbytku by bylo možné, ale pak by nebyly zcela patrné dopady na ostatní síti z důvodu nepřehlednosti schématu (silný úbytek by z důvodu tloušťky čáry překrýval souběžnou a navazující dopravní síť a nebyly tak patrné změny na ní, což je z hlediska vyhodnocení dopadů změn podstatné).

Odpůrce k tomu dodává, že během projednávání připomínky k nesrozumitelnosti schématu nezaznamenal a dále dodává, že diskuse nad tím, jak zobrazit data, která nikdo nezpochybňuje a jejichž význam je oběma stranám diskuse jasný, svědčí naopak o tom, že na obou stranách diskuse panuje povědomí o obsahu toho, co vyhodnocení sděluje a diskuse se vede pouze o modalitách zobrazení. Je zjevné, že sdělnost dokumentu je zachována, protože v opačném případě by se řešily otázky zcela jiné.

Další námitkou navrhovatelů je tvrzení, že v dokumentaci aktualizace zásad územního rozvoje nereálně uváděn výhledový stav, přičemž tento argument se vztahuje k oběma variantám. Odpůrce se k této otázce, která je koncipována shodně vyjádřil ve svém vyjádření shora pod bodem 6, kde se odkazuje na vypořádání námitek k regionální variantě (vyhodnocení či nevyhodnocení v akustické a rozptylové studii).

Navrhovatelé dále podsouvají odpůrci předpoklad, že výhledovým rokem završení realizace zásad je rok 2020, což označují za nemožné. Aniž by odpůrce chtěl polemizovat s možností či nemožností realizace, tak odpůrce uvádí, že předpoklad realizace do 2020 není v zásadách a ni ve vyhodnocení obsažen.

Aktivní varianta zásad odpůrce není vztažena k žádnému časovému údaji. Vyhodnocení zásad je provedeno na straně bezpečnosti pro plné naplnění záměrů dle zásad, nikoli k jeho případným etapám naplnění. Nulová i aktivní varianta jsou vyhodnoceny srovnatelně - tedy pro maximální naplnění zásad.

Pro potřeby posouzení, zejména vlivů na znečištění ovzduší, bylo nutné vztáhnout emisní faktory ke konkrétnímu časovému horizontu, pro které jsou publikovány. Jako nejvzdálenější horizont, pro které byly v době posuzování vlivů na udržitelný rozvoj známy emisní parametry, byl stanoven rok 2020. Jedná se však o fiktivní výhledový stav. Naplnění koncepce zásady ve znění aktualizace není vztaženo ke konkrétnímu roku, ale k naplněným kapacitám, pro které je posuzována.

V předloženém hodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území byl posouzen maximální možný stav zatížení území. Hodnocení je zároveň provedeno na straně bezpečnosti, protože s technologickým pokrokem bude docházet i ke snižování emisních charakteristik jednotlivých zdrojů znečišťování ovzduší. Plné naplnění zásad je tedy možné očekávat v mnohem delším výhledovém horizontu než je rok 2020, pro který budou i příznivější emisní charakteristiky zdrojů s menšími dopady na zdraví obyvatel. Vyhodnocení na straně bezpečnosti musí ovšem počítat s možností horními mezními hodnotami zatížení a předpokládat stav maximálně invazivní a všechny posouzené varianty posoudit v logice posouzení na straně bezpečnosti stejně.

Navrhovatelé pak podobně zpochybňují vymezení stávajícího stavu, včetně opomenutí zakreslení a vyhodnocení Vysočanské radiály, přičemž její opomenutí vstupuje do případného posouzení akustických a rozptylových poměrů. Tato námitka navrhovatelů není podle odpůrce oprávněná. Akustická i rozptylová studie jsou sice datovány k roku 2013, avšak práce na vyhodnocení a tedy i odborných studií byly zahájeny na začátku roku 2011.

Intenzita dopravy pro stávající stav byla zpracovatelům vyhodnocení předána poslední aktuální v době zahájení prací, tedy na základě odborných podkladů z roku 2010. Z tohoto důvodu nemohla být Vysočanská radiála ve stávajícím stavu hodnocena. Byla však zahrnuta v intenzitách dopravy pro výhledový stav, v aktivní i nulové variantě. Vyhodnocení tedy nebylo zatíženo ve výhledových stavech chybou a výsledky výpočtů byly dostatečně relevantní pro celkové závěry vyhodnocení.

Navrhovatelé dále namítají, že stávající úsek silničního okruhu kolem odpůrce část č. 510: Satalice – Běchovice je zakreslen zcela bez návaznosti na okolní dopravní infrastrukturu. To je ovšem dáno tím, že část zásad územního rozvoje před aktualizací byla zrušena rozsudkem Nejvyššího správního soudu, a to i v rozsahu vymezení veřejně prospěšných staveb. Nejvyšší správní soud nemohl po vypuštění určitých částí zásad zbytek upravovat tak, aby byla zachována návaznost. Takto mechanicky byly tedy zrušené části vypuštěny z grafické i textové části, ale nadále je však v podkladových modelech pro další konceptualizaci vyhodnocení vlivů uvažováno se stávající dopravní sítí včetně návazností.

Navrhovatelé zpochybňují výpovědní hodnoty rozptylové a akustické studie, které se liší od jiné studie vyhotovené stejnou společnosti pro účely územního plánu v roce 2009 ke konceptu územního plánu. V návaznosti na srovnání těchto dvou studií pak navrhovatelé poukazují na to, že v případě změny dopravy na Spořilově se tyto změny měly do rozdílů promítnout. Odpůrce v reakci na tuto výtku poukazuje na to, že vyhodnocení stávajícího stavu bylo provedeno na základě dopravních dat aktuálních k datu zpracování. Samotné pořízení dopravních dat je časově poměrně náročné a verifikovaná data nemohou být k dispozici bezprostředně po zprovoznění nové komunikace. Stávající stav tedy odpovídá stavu zpracování podkladových údajů v době provádění vyhodnocení.

Akustická a rozptylová studie, které byly zpracovány jako podklad pro Vyhodnocení vlivů konceptu uzemního plánu odpůrce na udržitelný rozvoj území vychází ze stavu dopravních intenzit a komunikační sítě v roce 2007. Akustická a rozptylová studie zpracované pro potřeby Zásad územního rozvoje odpůrce a jejich aktualizace č. 1 vychází ze stavu dopravních intenzit a komunikační sítě v roce 2010. Ani jedny intenzity dopravy tedy nemohou zahrnovat změny v ul. Spořilovská, které nastaly na podzim 2010.

Navrhovatelé taktéž poukazují na to, že rozptylová studie vůbec nezahrnula do posuzování významný stacionární zdroj znečištění ovzduší na území městské části Praha-Běchovice. Jde o Společné obalovny Běchovice, dříve součást akciové společnosti Pražské silniční a vodohospodářské stavby, nyní součást společnosti Porr, a.s. Odpůrce k tomu uvádí, že daný zdroj znečišťování je mimo podrobnost zásad odpůrce a případná absence tohoto zdroje nemohla mít vliv na celkové závěry vyhodnocení vlivů zásad na udržitelný rozvoj území.

V závěru tohoto návrhového bodu pak navrhovatelé poukazují na to, že některé dokumenty, o kterých si navrhovatelé myslí, že by v textu měly bát, tam nejsou a naopak jiné, který by tam být neměli, tam jsou. Odpůrce může poznamenat, že například státní politika „*Národní strategie bezpečnosti silničního provozu*" je sice možná významný dokument, ale otázky bezpečnosti se řeší na úrovni územního rozhodnutí, výjimečně územního plánu. Do řešení otázek vyhodnocení vlivů ne udržitelný rozvoj území nijak nevstupuje, protože její normativní i politické dopady nemohou ovlivnit koncept řešení na úrovni zásad. Odpůrce pouze konstatuje, že dopravní nehody a jejich následky v podobě dopadů na životy a zdraví se v tradičním pojetí posuzování vlivů nepovažují za ekologickou zátěž.

Navrhovatelé naopak konstatují, že mnoho dokumentů je tendenčních, ale neuvádějí přesně v čem, takže odpůrce s tímto postojem stěží může polemizovat. Pokud poukazují navrhovatelé že v dokumentu je zohledněna státní politika životního prostředí pro leta 2004-2010 a nikoliv její následník na léta 2012-2020, popřípadě pokud totéž vyčítají odpůrce ve vztahu k dopravní politice, jež mezi podklady figuruje ve své verzi z roku 2005-2013 namísto pozdější 2014-2020, tak odpůrce dodává, jak jednou již shora uvedl, že proces vyhodnocování byl zahájen v roce 2011, a to bezprostředně po pominutí vlny zrušujících rozsudků Nejvyššího správního soudu, které v období mezi dubnem 2010 a únorem 2011 vyvolaly tři zásadní zásahy do původní verze zásad (rozsudky Nejvyššího správního soudu vydané pod čj. 8 Ao 2/2010-644 ze dne 20. května 2010, čj. 7 Ao 7/2010-133 ze dne 27. ledna 2011 a čj. 6 Ao 6/2010-103 ze dne 2. února 2011).

Tyto rozsudky nastavily poměrně vysoký standard pořízení vyhodnocení a práce byly zahájeny pokud možno ihned po nastolení právní jistoty stran požadavků soudů k podrobnosti vyhodnocení na úrovni zásad. Proces vytváření vyhodnocení je zdlouhavý a není možné jej průběžně aktualizovat. Pokud by v případě po zahájení prací na vyhotovení byly změněny vstupní dokumenty, musel by se proces zahájení částečně opakovat a množství dokumentů, jež se stále aktualizují, by fakticky vedlo k nekonečnému opakování úvodní procedury a měnění vstupních podkladů. Soubor vstupních dokladů musí být k nějakému okamžiku zafixován a s ohledem na složitost procedury, která je výsledkem setrvalého tlaku mnoha subjektů, včetně navrhovatelů pak vede k tomu, že časové rozpětí mezi informační uzávěrkou a konečným výstupem se může jevit jako delší.

Na samém závěru návrhového bodu pak navrhovatelé pracují s konkrétními daty, jejichž původ není znám (např. 85.000 automobilů denně na úseku Běchovice – Satalice), popřípadě je více než sporný (až 56.956 automobilů na úseku silniční okruh kolem odpůrce, stavba 512 Jesenice-D1 naměřeno dne 13. 9. 2011). Jednodenní měření není s to dát relevantní údaj. V závěru textu je mnoho poukazů na různé podrobnosti, jejichž vztah k míře abstrakce zásad není zcela zjevný. Text používá taktéž mnoho pojmů, jejichž obsah je neurčitý nebo k zásadám bezpředmětný. Například pojem povolená jízdní

rychlost, ale platné právo a norma ČSN 73 6101 pracuje s pojmy jako návrhová rychlost, směrodatná rychlost nebo nejvyšší dovolená rychlost, která se liší podle druhu komunikace i podle druhu vozidla. Střední rychlosti se využívají zejména při dopravně inženýrských výpočtech. Všechny rychlosti mezi sebou mají určitý vztah daný základními matematickými operacemi a matematickými nerovnostmi. Poukázání ne jednu z nich (není při tom zcela zřejmé, na kterou) samo o sobě nemá význam.

Na některých místech poukazují navrhovatelé na překročení limitů, které ovšem do řešení dané otázky nevstupuje. Nelze přehlédnout, že dle rozsudku Nejvyššího správního soudu vydaného dne 21. června 2012 pod čj. 1 Ao 7/2011-526 (ve věci zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje; odstavce [421] a [551]) přísluší posuzování imisních limitů znečištění ovzduší a nejvyšších přípustných hodnot hluku především územnímu řízení v rámci realizace konkrétního záměru.

Na úrovni zásad není možné, aby území, kde jsou překračovány limity, bylo *apriori* vyloučeno z regulace zásad: „*[421] … V této části rozsudku soud dospěl k závěru, že z povahy věci není možné, aby území, na němž jsou překračovány veřejnoprávní limity imisí znečištění ovzduší, bylo* a priori *vyloučeno z dosahu regulace zásad územního rozvoje s argumentací, že další zatěžování území je nepřípustné. Samo vymezení záměru totiž nemůže mít vliv na stav ovzduší v určité oblasti. 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.*“.

Totéž pak tentýž rozsudek podobně uvádí v bodě: „*[551] … Nejvyšší správní soud zdůraznil, že posuzování imisních limitů znečištění ovzduší a nejvyšších přípustných hodnot hluku má své místo především v územním řízení v rámci realizace konkrétního záměru. Na úrovni zásad územního rozvoje 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.*

Závěrem odpůrce shrnuje, že výhledový stav nebyl vztažen k žádnému konkrétnímu datu. Všechny varianty byly posouzeny s ohledem na možné mezní možnosti zatížení (na straně bezpečnosti). Pouze pro potřeby posouzení, zejména vlivů na znečištění ovzduší, bylo nutné vztáhnout emisní faktory ke konkrétnímu časovému horizontu, pro které jsou publikovány[5]. Jako nejvzdálenější horizont, pro které byly v době posuzování vlivů na udržitelný rozvoj známy emisní parametry, byl stanoven rok 2020. Odpůrce a pořizovatel vyhodnocení vycházeli z komplexních podkladů v možnostech, které byly k dispozici.

V návaznosti na poznání vzešlé s vyhodnocení, zejména z akustické studie byla vymezena možná kritická místa z hlediska budoucího rozvoje území a navržena příslušná protihluková opatření na ochranu těchto území. Další prověření bude provedeno v nižším stupni územně plánovací a projektové dokumentace.

Samotný obsah procesní, respektive odborné polemiky mezi odpůrcem a navrhovateli svědčí o tom, že diskuse nad správností se již netýká zákonných parametrů ale nuancí, na které platné právo nezná odpovědi v podobě konkrétního ustanovení zákona. Už samotná hloubka a odborný rozměr diskuse svědčí ve prospěch zákonnosti dokumentu, jenž by po seznání procedurální bezvadnosti měl požívat i status presumpce odborné správnosti.

Navrhovatelé taktéž při svých podrobných požadavcích zcela opomíjí, že se změnilo i zásadně hmotné právo územního plánování a posunulo všechny úrovně k obecnějšímu pojetí, než k tomu, které mu do

(5) Jedná se o vztah, respektive poměr emise na množství dopravy, které se mění s vývojem technologií, norem a postupnou proměnnou skladby vozového parku.

konce roku 2012 a tedy i v době, kdy byla vydána poslední vlna rozsudků, která rušila zásady územního rozvoje a většině rozsudků, na které se navrhovatelé odkazují.

Novela stavebního zákona přijatá zákonem č. 350/2012 Sb., změnila požadavky na obecnost a konkrétnost. Novela změnila zásadním způsobem obsah § 36 stavebního zákona, jenž nyní obsahuje zásadně vyšší požadavky obecnosti a nově od 1. ledna 2013 zakazuje přílišnou konkrétnost; nelze dokonce v tomto směru necitovat ust. § 36 odst. 3 stavebního zákona, které bylo novelou doplněno o odpůrcem zvýrazněný text: „*(3) 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.***

Nelze rovněž pomíjet důvody, pro které zákonodárce stanovil tato pravidla. Důvodová zpráva vládního návrhu zákona k citovanému doplněnému ustanovení uvádí: „„*K odstavci 3 – 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 prověřených 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 zaměňování posouzení vlivů koncepcí (SEA) a posouzení vlivů záměrů (EIA) na životní prostředí a Naturu 2000****, bylo nutné přistoupit k novele stavebního zákona.*“.

Odpůrce má za to, že by tento návrhový bod nebyl důvodný ani pro případ, že by ke zmíněné novele nedošlo, protože postup odpůrce a pořizovatele zásad i vyhodnocení vlivů úzkostlivě dbal judikatorních pokynů Nejvyššího správního soudu plynoucí z rozsudků vydaných pod čj. 8 Ao 2/2010-644 ze dne 20. května 2010, čj. 7 Ao 7/2010-133 ze dne 27. ledna 2011 a čj. 6 Ao 6/2010-103 ze dne 2. února 2011.

Nicméně přijetí zmíněné novely posouvá celou diskusi zcela jinam. S poukazem na redefinovanou obecnost zásad a jejich vyhodnocení, stejně jako s poukazem na jejich bezvadnost má odpůrce za to, že tento návrhový bod, není a nemůže být důvodný.

Ad 8. Opominutí úseku SOKP (silniční okruh kolem odpůrce) **510 při hodnocení vlivů**

Navrhovatelé poukazují na to, že při porovnání aktivních variant byl pominut úsek silničního okruhu č. 510. Navrhovatelé rozebírají, co barevné vyznačení této trasy, která již existuje, znamená. Tato námitka není podle odpůrce důvodná. Zde v tomto bodě argumentuje odpůrce pouze ve vztahu k vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, nicméně níže v bodě č. 11 bude rozebírat i na příkladu konkrétní připomínky, že ke zrušení již postavené části nedošlo.

Ve schematu není stavba č. 510 žlutě podbarvena nikoliv proto, že by nebyla hodnocena, avšak proto, že se jedná o stávající stavbu určenou k rozšíření (z uspořádání 2 + 2 jízdní pruhy na 3 + 3 jízdní pruhy). Žlutě jsou vyznačeny nově navrhované stavby, které se v území zatím nenacházejí.

K textu citovanému navrhovateli ze str. 137 vyhodnocení je třeba uvést, že uvedené porovnání bylo vytvořeno pouze k orientačnímu vyhodnocení dopadů na obyvatele v okolí trasy silničního okruhu. Zmíněna byla nejbližší zástavba k plánovanému úseku, v připomínce navrhovatel zmiňuje již zástavbu podél stávajícího úseku. V připomínce uvedená zástavba poblíž trasy okruhu (respektive vlivy znečištění ovzduší na tuto zástavbu) je samozřejmě vyhodnocena v rámci provedených modelových výpočtů kvality ovzduší a vlivů na zdraví obyvatel.

Z mapového výstupu č. 7, který tvoří přílohu akustické studie, je zřejmé, že kolem každé kapacitně zatížené komunikace, včetně části okruhu č. 510, jsou plochy vymezené jako nadlimitně zasažené území. V gafickém výstupu (mapa č. 7) je vymezení nadlimitně zasaženého území zobrazeno modrou barvou. Na základě těchto výstupů nelze konstatovat, že lokalita v okolí stavby č. 510 nebude mít prakticky žádný problém s hlukem, jak tvdí navrhovatel. Šíře plochy nadlimitně zasaženého území však zavisí na mnoha faktorech, ať již např. na rozsahu protihlukových opatření, které byly navrženy v okolí části okruhu č. 510 v poměrně rozsáhlém objemu, tak i na použití hygienického limitu.

V případě stavby č 510 se jedná o rozšíření hluku ze stávající komunikace při zachování směrového a výškového vedení pozemní komunikace. Na základě této skutečnosti byl dle platné legislativy v době zpracování aktualizace zásady pro část okruhu č. 510 v rámci provedeného vyhodnocení uvažován hygienický limit s korekcí pro starou hlukovou zátěž z dopravy, s tím, že navrhovaná protihluková opatření byla navrhována v maximální možné míře k přiblížení se přísnějšímu limitu LAeq,T = 60/50 dB, který byl uplatněn u úplně nových staveb v území, tak jak správně navrhovatel popsal, tzn. u navazujících staveb: SOKP 511: Běchovice – D1 (Z/503), Přeložka I/12 (Z/509), dále Vysočanská radiála a také SOKP 520: Satalice – Březiněves.

Tím, že u těchto staveb byl použit dle platné legislativy limit 60/50 dB, tak zákonitě bez tak rozsáhlých opatření, které byly použity na části č. 510, mají znázornění nadlimitního hluku v širším okolí. Stará hluková zátěž z dopravy je dle nařízení vlády č. 272/2011 Sb. definována jako hluk v chráněném venkovním prostoru a chráněných venkovních prostorech staveb, který vznikl před 1. lednem 2001 a je vyvolaný dopravou na pozemních komunikacích a dráhách. První etapa výstavby části okruhu č. 510 byla uvedena do provozu v roce 1984 v úseku Satalice – Horní Počernice. Druhá etapa výstavby v úseku Horní Počernice - Běchovice byla uvedena do provozu v roce 1993. Způsob uplatnění hygienických limitů je detailně popsán v kapitole 3.1.2. akustické studie.

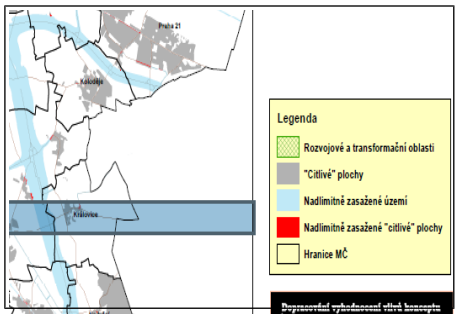
Odpůrce, respektive zpracovatel vyhodnocení tedy nesouhlasí s úvahou, že by vliv stavby č. 510 byl vyhodnocen neseriózně, povrchně či vůbec. Odpůrce odkazuje na např. na obrázek 22 - Výhledový stav „Aktivní varianta – základní řešení“, Průnik nadlimitně zasažených ploch s plochami s „citlivými“ funkcemi. V daném (zákonem předepsaném) měřítku není samozřejmě možné zobrazit vše, tak jak očekávají zřejmě navrhovatelé. Zákonné měřítko je ovšem technicky promítnuto pouze do

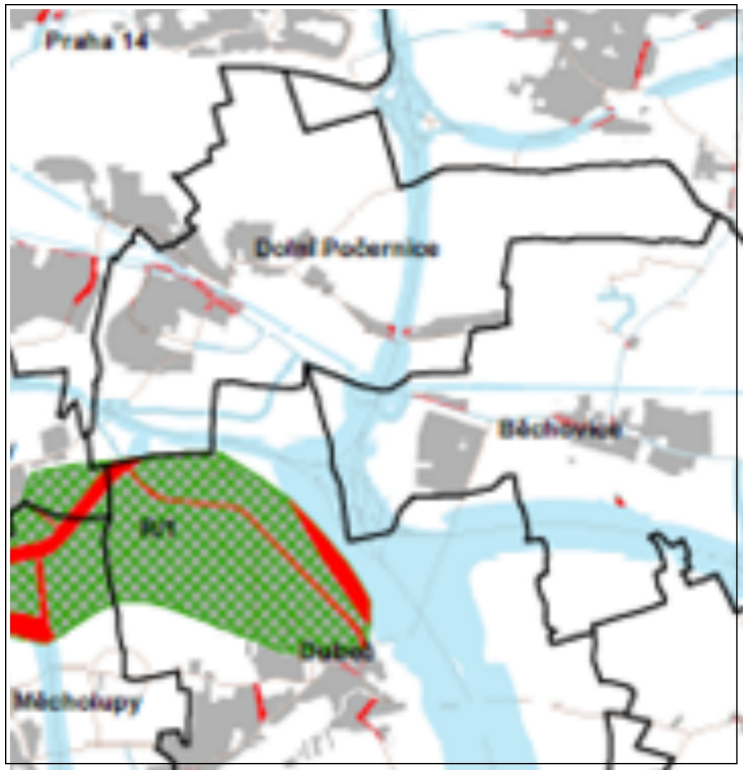
implicitního zobrazení všech digitálně přístupných dokumentů. Pokud jsou zvětšeny, či tzv. přiblíženy, získá ten, kdo je prohlíží, měřítko vyšší.

Všechny dostupné obrázky, které jsou dostupné digitálně, lze zvětšovat a v případě zvetšení nad zákonné měřítko, které není příliš složitou uživatelskou funkcí, je samozřejmě možné získat požadované informace. Postačí tedy v digitální podobě zvětšit daný obrázek, aby byly patrné nejen plochy s překročeným limitem, ale navíc i průnik těchto překročení s územím s citlivými funkcemi. Odpůrce zde tedy cituje zvětšený výřez z výkresu č. 22 z aktualizace zásad územního rozvoje:

Obrázek č. 3: *výřez z výkresu č. 22 z aktualizace zásad územního rozvoje:*

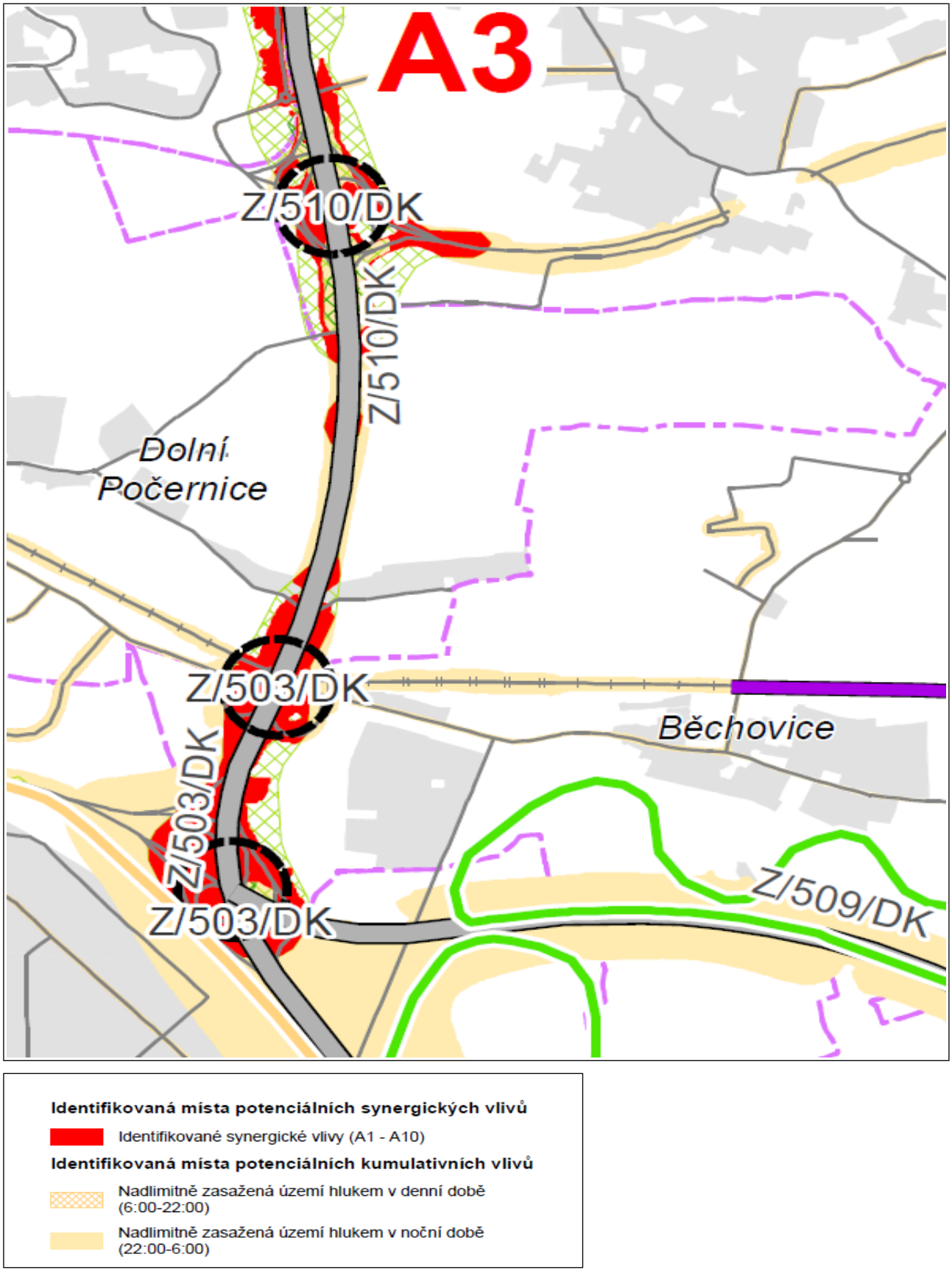
Příklad zobrazení průniku citlivých oblastí zasažených nadlimitním hlukem





Všechna digitální data, včetně těch v tomto obrázku zachycených, vstupují do následných analýz, čehož je důkazem např. výkres A v příloze č. 8 - HODNOCENÍ KUMULATIVNÍCH A SYNERGICKÝCH VLIVŮ - Nadlimitně zasažená území hlukem, imisemi NO_2 a suspendovaných částic PM_{10}. Viz výřez z tohoto výkresu:

Obrázek č. 4: *výřez z výkresu A, příloha č. 8 vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území:*



Předepsané měřítko je předepsáno zákonem a zákon zapovídá přílišnou podrobnost zásad i vyhodnocení. Pokud ovšem kdokoliv daná data zvětší, jsou mu samozřejmě podrobnější data, ze kterých plane, že vyhodnocení vzalo v úvahu stavbu okruhu č. 510, a to v míře maximální důkladnosti a podrobnosti.

Návrhový bod je tedy zcela nedůvodný.

Ad 9. Věcně nesprávné vyhodnocení vlivů

Tento návrhový bod vychází z bodů předchozích, na které odpůrce již reagoval. Jeho reakce na tento návrhový bod bude tedy obdobně stručná jako bod samotný. Shora odpůrce již rozebral do jaké míry lze vyhodnocení podrobit právnímu soudu a do jaké nikoliv. Na toto vyjádření se odpůrce odkazuje.

Pokud navrhovatelé tvrdí, že určitá příloha k vyhodnocení je zpracovány povrchně, ačkoliv nic dalšího k tomuto uvedeno není, neumí odpůrce konstatovat nic jiného než přesný opak.

Hodnocení má 8 samostatných příloh a je provedeno velmi podrobně. Mimo jiné byly zpracovány: podrobná Akustická studie, Rozptylová studie, Hodnocení zdravotních rizik, Hodnocení Natura 2000 a dále řada analýz nástroji GIS (ZPF, PUPFL, ZCHÚ, zvláště chráněné druhy, atd.). Hodnocení tak není pouhou subjektivní rešerší, ale objektivním hodnocením celého zpracovatelského týmu vyhodnocení podepřené kvantifikovanými daty. Příloha č. 5 vyhodnocení není zpracována povrchně, podkladem byly opět odborné studie, které jsou přílohami vyhodnocení a umožňují tak vlivy na jednotlivé složky životního prostředí kvantifikovat.

Navrhovatelé namítají, že některé části textu se opakují, z čehož dovozují neautentické vyhodnocení, ve které navrhovatelé nemají důvěru. Některé části textu se opakují, to je však dáno stejnou metodou hodnocení. Odpůrce rovněž připouští částečnou duplicitu textů Přílohy č. 5. Případná duplicita textů vyplývá ze stejného charakteru hodnocení kumulativních a synergických vlivů způsobené navrhovanými oblastmi a koridory zásad. Odpůrce se domnívá, že stejné varianty textů ve stejném pořadí při stejných vlivech činí text více srozumitelným a je možné se v něm snáze orientovat.

Provedené hodnocení je vždy podrobné a je provedeno ve vztahu k dané stavbě. Je provedeno jak numericky, tak vysvětlující textovou formou. Případná shoda s texty hodnocení jiných navrhovaných oblastí a koridorů nesnižuje hodnotu hodnocení dané stavby. Případná duplicita textů vyplývá ze stejných vlivů na jednotlivé složky životního prostředí, které budou navrhovanými oblastmi a koridory zásad dotčeny.

Není důvod tvrzení, která mají stejný význam, formulovat odlišným způsobem a snažit se používat např. synonyma. Naopak, používání stejných či obdobných formulací činí text více srozumitelný a méně zavádějící. Lze naopak spíše předpokládat, že shodné jevy (stavby) budou mít v nějakých ohledech shodné dopady (vlivy). Pokud se dopady liší především v definici zasažených rostlin a živočichů, tak je to logické. Stejný typ silnice či dálnice má stejný vliv. Rozdíl je v tom, co v dané lokalitě roste či žije.

Ad 10. Absence vyhodnocení vlivů s ohledem na jejich lokalizaci

Navrhovatelé tvrdí bez poukázání na konkrétní příklady, že vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území postrádá lokalizaci těchto vlivů. Poukazuje na jednu Evropsky významnou lokalitu soustavy Natura 2000, a to na kaňon Vltavy u Sedlce. Navrhovatel sice cituje jednu cílovou hodnotu vlivu, ale necituje příklad vlivu, jehož lokalizace chybí.

Navrhovatelé se pak odkazují na rozsudek Nejvyššího správního soudu vydaný pod čj. 8 Ao 2/2010-644 ze dne 20. května 2010, aniž by uváděli v čem se daný rozsudek na danou otázku vztahuje. K tomuto odkazu by se odpůrce nejprve vyjádřil ryze formálně.

Odpůrce připouští, že při hodnocení tehdejších zásad byla vytknuta vyhodnocení tato vada; nicméně tehdejší přezku se lišil od současné situace těmito okolnostmi:

1) vyhodnocení vlivů bylo zcela odlišné, vypracované někým jiným a zcela jiným způsobem,
2) odpůrce v současném vyhodnocení práv zohlednil tehdejší výtky a snažil se je maximálně odstranit,
3) tehdejší výtka se formálně opírala o nesplnění scopingových požadavků Ministerstva životního prostředí, přičemž nyní jsou tyto požadavky bezvýhradně plněny,
4) platné právo zásadně změnilo požadavek na podrobnost vyhodnocení.

Postup navrhovatelů, kteří dokládají porušení práva pouze odkazem na minulý rozsudek, se tak podobá postupu, jehož podstatou je seznání vinny za nový zločin pouze tím, že je namísto argumentace a dokazování pouze konstatován starý rozsudek, který se ovšem týká jiného dávného skutku, jiného spolupachatele a spáchaného navíc v nyní nepoužitelné a přísnější právní úpravě. Odpůrce si nicméně dovoluje vyjádřit názor, že v systému přezkumu opatření obecné povahy rozhodně neplatí, stejně jako nikde v justici, *jednou odsouzen, navždy odsouzen*.

Vedle formální nepoužitelnosti odkazu na rozsudek není tento návrhový bod důvodný ani věcně. Lokalizace vlivů navrhovaných koridorů je součástí výkresové části Přílohy č. 8 vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (výkresy kumulativních a synergických vlivů A-E) a obrazové části textové části vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. V textové části v příloze č. 7: Hodnocení kumulativních a synergických vlivů navrhovaných oblastí a koridorů zásad územního rozvoje odpůrce jsou pro jednotlivé oblasti a koridory uvedené vyhodnocení vlivu v podrobnosti odpovídající zásadám.

Příloha č. 4 (Hodnocení Natura 2000) obsahuje ve své kapitole č. 3.3 porovnání dílčích variant záměrů zásad, kde jsou posouzeny varianty vedení silničního okruhu vůkol odpůrce, které mohou potenciálně ovlivnit soustavu Natura 2000. Evropsky významná lokalita kaňon Vltavy u Sedlce je v tomto posouzení výslovně zmíněna.

Zpracovatelský tým vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území dbal především na lokalizaci vlivů, to dokládají mimo výše uvedených odkazů na přílohy a textové části vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území např. i Akustická a Rozptylová studie s řadou grafických příloh, kde je barevně znázorněn dopad ZUR v území. Podkladem hodnocení byla i řada analýz v prostředí GIS, aby bylo možné identifikovat veškerá dotčená zvláště chráněná území, přírodní parky, národní přírodní rezervace, přírodní rezervace, přírodní památky, evropsky významné lokality, územní systém ekologické stability (viz obr. 15-21 a tab. 8-16).

Mimo souhrnného hodnocení v hlavní textové části vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, kde byly posouzeny zásady, resp. jejich aktualizace jako celek, byly posouzeny samostatně i dílčí navrhované oblasti a koridory. V příloze č. 5 nazvané „Vyhodnocení navrhovaných oblastí a koridorů zásad" je na základě požadavku na doplnění uvedeného v bodu A.1 Stanoviska Ministerstva životního prostředí (čj. 54485/ENV/13, ze dne 2. srpna 2013) provedeno hodnocení dílčích staveb okruhu kolem odpůrce na jednotlivé složky životního prostředí, a to jak numericky, tak slovním komentářem, který vychází z textové části I odborných příloh vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (i výkresů, kde byly jednotlivé vlivy lokalizovány) a řady podkladových analýz v prostředí GIS.

Hodnocení je provedeno podrobněv návaznosti na požadavek ministerstva, odděluje vlivy jednotlivých částí a tyto lokální vlivy lokalizuje dle působení. Požadavek Ministerstva životního prostředí na doplnění byl zcela bez výhrad splněn, jak ostatně dokládá vyjádření ministerstva k veřejnému projednání ze dne 18. prosince 2013, čj. 78052/ENV/13.

Návrhový bod považuje odpůrce za nedůvodný.

Ad 11. Nedostatečné vypořádání připomínek

Tento návrhový bod je argumentačně vystavěn na předestření standardu vypořádání připomínek, který navrhovatel dovozuje z judikatury k územním plánům (nikoliv k zásadám) a poté rozebírá jednotlivé připomínky a dovozuje nesprávnost jejich vypořádání.

Odpůrce zde nepolemizuje s jednotlivými argumenty, protože jednotlivé připomínky, které jsou v návrhovém bodu uvedeny, odpovídají jiným návrhovým bodům. Z hlediska věcné argumentace se tedy odpůrce odkazuje na ně. Odpůrce nadále poukazuje na to, že navrhovatelé v jednotlivé a detailní polemice s vypořádáním staví svou argumentaci věcně na nesouhlasu s vypořádáním jednotlivých připomínek, čemuž odpovídá i zvolený slovník, který používá pojmy jako „*navrhovatelé nesouhlasí*" apod. Odpůrce nicméně poukazuje na to, že úvodní odkazy navrhovatelů na judikaturu Nejvyššího správního soudu kladou důraz především na procedurální stránku vypořádání, nikoliv na věcný výsledek.

Jinými slovy, rozhodnutí o připomínce je procesem svého druhu a její vypořádání musí být postaveno na důvodech. Prostý nesouhlas s důvody vypořádání nezakládá nezákonnost vypořádání. Nesouhlas s věcným vypořádáním může zakládat nesprávnost či nezákonnost napadeného opatření obecné povahy. Nezákonnost pak podléhého věcnému přezkumu z hlediska substanciálního a nesprávnost nepodléhá jiné sankci než sankcím politickým. V souzeném případě je uplatněno mnoho věcných námitek odpůrce se k nim vyjadřuje a soud je nepochybně bude řešit. Už sama skutečnost, že navrhovatelé polemizují s vypořádáním připomínek věcně, svědčí o tom, že vypořádání je plně přezkoumatelné a jeho výsledek je plně seznatelný.

Ve vypořádání všech připomínek jsou uvedeny důvody, o které se vypořádání opírá, a to dostatečně jasně tak, aby byl důvod nesouhlasu s připomínkou pochopitelný. Odpůrce nemůže učinit více než na toto vypořádání odkázat. Dlužno dodat, že navrhovatelé nikde netvrdí, že by důvody vypořádání chyběly. Věcný nesouhlas s výsledkem napadají i v samostatných bodech. Odpůrce tedy má za to, že vypořádání je v zásadě zákonné.

Odpůrce se zde vyjádří stručně ke třem příkladům dle navrhovatelů vadného vypořádání připomínek.

K vypořádání připomínek „**neposouzení vlivů SOKP na EVL Blatov a Xaverovský háj**“ uvádí odpůrce, že navrhovatelé jednak kritizují, že odpůrce poukazuje na existenci stavby „stávající realizovaná stavba“, přičemž navrhovatelé poukazují na to, že vypořádání je zjevně nesprávné, protože příslušný úsek byl zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu. Zde jde ovšem o zásadní omyl navrhovatelů.

Navrhovatelé tvrdí, že již postavená část okruhu byla zrušena rozsudkem Nejvyššího správního soudu, což není a ani nemůže být pravda.

Výrok II. rozsudku ruší v části textového i grafického vymezení ploch a koridorů tyto stavby:	• stavba číslo Z/503 s označením „Pražský okruh (SOKP), úsek Běchovice – D1“ • stavba číslo Z/500 s označením „Pražský okruh (SOKP), úsek Březiněves – Horní Počernice“
Navrhovatelé tvrdí	• úsek SOKP 510 Běchovice – Horní Počernice byl zrušen rozsudkem NSS č.j. 7Ao7/2010 ze dne 27. 1. 2011
Výrok III. pak vypouští:	• „Na jihovýchodě hl. m. Prahy prochází územím mezi Kolovraty a Říčany, východně od Uhříněvsi a Dubče, **v úseku od Běchovic po Horní Počernice respektuje zprovozněný úsek**, dále vede východně od Satalic a Vinoře, kde se stáčí na západ k jižnímu okraji Březiněvsi“.

Z uvedeného je zřejmé, že normativní část textu výroku (II.) zrušila pouze koncipované části a nikoliv existující části. Tvrzení navrhovatelů se pak míjí zcela s textovou částí výroku II. rozsudku, přičemž úseky skutečně zrušené (D1 – Běchovice) a (Horní Počernice – Březiněves) obklopují výrokem II. nedotčenou část (Běchovice – Horní Počernice). Výrok II. se týkal textového a i grafického vymezení ploch a koridorů.

Výrok III. rozsudku se týká části zpřesňující návaznosti, ze které bylo logické vyjmout také příslušnou část. Pokud ovšem byla vyňata vedlejší věta „**v úseku od Běchovic po Horní Počernice respektuje zprovozněný úsek**“, která představovala normativní výjimku ze své obecné normativity, tak to nemá žádný normativní význam.

Úsek silničního okruhu kolem odpůrce, který byl a je v platném územním plánu, který ke dni postavení byl v územněplánovací dokumentaci platné v době, kdy byla stavba postavena, který byl řádně stavebně povolen územním rozhodnutím i stavebním povolením a který byl řádně zkolaudován, nelze „zrušit“ v rámci přezkumu opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud rozhodně neměl úmysl tento úsek rušit a jeho výrok tomu nenapovídá. I kdyby tak učinil, činil by tak *ultra vires*, protože k řízení o odstranění stavby v prvém stupni není oprávněn.

S ohledem na uvedené je předpoklad navrhovatelů vadný. Další část předpokladu navrhovatelů je rovněž nesprávná. Pro daný záměr bylo v rámci zmíněného procesu EIA vydáno stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody (čj. S-MHMP-488682/2008/1/OOP/Vl ze dne 18. srpna 2008) podle § 45i odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. k ovlivnění evropsky významných lokalit a ptačích oblastí s následujícím závěrem: „*Uvedený záměr nemůže mít vliv na evropsky významné lokality ani ptačí oblasti.*“. Závěry hodnocení vlivu úseku části okruhu č. 510 na soustavu Natura 2000 tak, jak byly prezentovány ve vyhodnocení a vypořádání připomínky, jsou nepochybně platné.

Další nesouhlas s vypořádáním připomínky polemizuje s tím, jak odpůrce naložil s připomínkou směřující k vymezení evropsky významné lokality kaňon Vltavy u Sedlce. Podstatou připomínky byla ovšem mimo jiné polemika s tím, jak je evropsky významná lokalita vymezena. Jeden z navrhovatelů (Suchdol, městská část odpůrce) tvrdil, že je vymezena pouze formálně a v rozporu se skutečným výskytem biotopů a že zásady, respektive vyhodnocení nerespektují skutečné vymezení biotopů.

Odpůrce má za to, že on sám vymezení evropsky významných lokalit nestanoví a že on sám, stejně jako zpracovatel vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území je povinen respektovat jejich vymezení. To je ostatně jejich podstatou. pokud někdo v připomínce polemizuje s jejich vymezení, argumentuje možná věcně správně, ale v nesprávném řízení. Odpůrce skutečně nemůže vypořádávat připomínky, které směřují do jiných procesů.

Poslední příklad pak poukazuje na to, že se odpůrce údajně nevhodně vypořádal s připomínkou vůči vysoké hustotě křižovatek, což je ovšem otázka, která se na úrovni zásad územního rozvoje neřeší. Konkrétní křižovatky se umísťují až územním plánem, při jehož specifikaci se prověřuje jejich realizovatelnost. Příslušné normy, jak ostatně i v citaci vypořádání odpůrce uvádí, připouštějí výjimky, a to v zahuštění hustoty křižovatek na dvojnásobek bez dalšího a pro případ hustoty ještě vyšší, za přijetí dalších opatření. Citovaná norma navíc není závazná a má povahu doporučení, přičemž sledovaného cíle lze dosáhnout i jinak. Rozhodné je projednání s dotčeným silničním správním orgánem, který případné i nenormové hodnoty může akceptovat s patřičným odůvodněním, zejména s ohledem na funkci komunikace.

V tomto případě je jím Ministerstvo dopravy, které vůči tomuto návrhu nevzneslo nesouhlasné stanovisko. Je mnoho komunikací, které v silně urbanizovaném prostředí mají parametry odpovídající době svého vzniku, některé z nich se takto ponechávají, jiné rekonstruují a upravují. V případě křižovatek a jejich vzájemné vzdálenosti je to obdobné. V platných zásadách odpůrce jsou polohy křižovatek dány vývojem, byly opakovaně projednány a ze strany příslušných dotčených orgánů státní správy zodpovědných za rozvoj dopravy resp. dopravní infrastruktury nebyly při projednávání aktualizace zásad zpochybněny.

Pokud v silně urbanizovaném území (kterým odpůrce bezesporu je) nelze jinak, je možné prověřit a projednat taková řešení křižovatek a provozního režimu na komunikacích, která respektují i kratší vzdálenosti křižovatek, nežli příslušné normy uvádějí, což je však mimo podrobnost zásad, jak již bylo opakovaně uvedeno

Věcně vzato pak za jednotlivými připomínkami stojí spíše nesouhlas. Nicméně souhlas osoby vznášející připomínku není podle platného práva předpokladem zákonného vypořádání.

Odpůrce poukazuje na to, že otázku dostatečného vypořádání připomínek ve vztahu k jiným připomínkám, ale ve vztahu k témuž opatření obecné povahy soud již jednou řešil, a to v rozsudku vydaném pod čj. 9 A 40/2015-145[6] dne 10. června 2015; soud ke shodně formulovanému návrhovému bodu uvedl:

„*Rozsáhlé a věcné odůvodnění připomínek, soustředěných od navrhovatelky pod č. 284 a vypořádaných na str. 335-345 odůvodnění OOP, je učiněno zcela v souladu se způsobem vypořádání naznačeným v uvedené judikatuře Nejvyššího správního soudu. Odpůrce se připomínkami nezabývá formálně, nýbrž s věcným a podloženým odůvodněním, bez*

(6) Tento rozsudek sice není publikován, ale právnímu zástupci navrhovatelů je znám, protože v tomto řízení zastupoval taktéž navrhovatelku.

obecných frází, s věcnou podstatou řešení. Odpůrce věnoval připomínkám náležitou pozornost, seznámil se s jejich obsahem a adekvátně k nim argumentoval. Splnil tedy postuláty odůvodnění připomínek vyslovené v navrhovatelce jím namítané judikatuře Nejvyššího správního soudu. Oproti tomu navrhovatelka nedostatečnost vypořádání připomínek dovozuje obecně a formálně – odkazem na rozpor s právními předpisy a judikaturou správních soudů. Její jediné konkrétní výtky o hierarchii územního plánování a vyhodnocení nulové varianty se netýkají nedostatečnosti vypořádání připomínek, ale svědčí o jiném náhledu navrhovatelky na posuzovaný záměr. Uvedené tak není důvodem pro zrušení OOP z důvodu nedostatečnosti či způsobu vypořádání připomínek.".

V této věci se jedná samozřejmě o připomínky jiné a podané jinými osobami, nicméně odpůrce dodává, že při vypořádávání věnoval všem připomínkám stejnou péči. Odpůrce má tedy za to, že tento návrhový bod není důvodný.

Ad 12. Nesprávné vyhodnocení stanovisek a připomínek dotčených orgánů

K tomuto návrhovému bodu odpůrce uvádí, že to, co považují navrhovatelé za negativní stanovisko, bylo ve skutečnosti z logiky zákona připomínkou.

Hygienická stanice se účastnila společného jednání, které se konalo dne 25. července 2012; poté mohla ve lhůtě 30 dnů, tj. do 27. srpna 2012, uplatnit své stanovisko, což učinila dne 27. srpna 2012. Stanovisko bylo souhlasné (k tomu viz příloha podání č. 6).

Poté se konalo opakované společné jednání, a to již po novele stavebního zákona. Pořizovatel vycházel z toho, že jednou již konané společné jednání s účinky vůči dotčeným orgánům k samotné aktualizaci bylo již provedeno a jeho závěry a následné procesy platí. Opakované společné jednání se konalo dne 19. dubna 2013 (tedy po novele 350/2012 Sb.). Samotná dokumentace první aktualizace zásad územního rozvoje nebyla nijak měněna ani upravena. Vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území bylo od předchozího společného jednání doplněno a dopracováno. Možnost uplatňovat vyjádření byla do 20. května 2013.

Dotčené orgány byly vyzvány, aby uplatnily svá stanoviska vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, a to těmito slovy v textu vyhlášky: „*Upozorňujeme Vás, že k aktualizaci č. 1 ZUR HMP jste již uplatnili svá stanoviska a připomínky při společném jednání, která zůstávají v platnosti, a z důvodu výše uvedené novely stavebního zákona se s Vámi projedná pouze VVURU ZUR HMP. Zveřejnění vlastní aktualizace č. 1 ZUR HMP se týká pouze veřejnosti.*" Pořizovatel vycházel z předpokladu, že existuje princip vázanosti svým předchozím stanoviskem a platnosti ukončené fáze projednávání. Nově projednával dokumentaci pouze v tom rozsahu, která plynula z rozšíření, a to jak věcně (nově se projedná vyhodnocení), tak i personálně (celý proces se otevře veřejnosti ve vztahu ke všemu; nicméně pouze pro účely připomínek).

Hygienická stanice se účastnila společného jednání (ve smyslu ust. § 37 stavebního zákona), kde bylo vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území představeno s odborným výkladem; k tomu viz prezenční listina z jednání (příloha podání č. 7). Hygienická stanice se v daném termínu **nevyjádřila**.

Poté se konalo veřejné projednání aktualizace (ve smyslu ust. § 39 stavebního zákona), a to dne 11. prosince 2013, přičemž návazná možnost uplatňovat vyjádření byla dána od 11. listopadu 2013 do 18. prosince 2013. V návaznosti na to hygienická stanice ve svém vyjádření ze dne 18. prosince 2013

uplatnila závazné nesouhlasné stanovisko k celé dokumentaci vyhodnocení vlivu zásad územního rozvoje hlavního města Prahy (příloha podání č. 8).

Pořizovatel vycházel z ust. § 39 odst. 2 zákona stavebního zákona, které zní „*Dotčené orgány a ministerstvo uplatní ve stejné lhůtě stanoviska k částem řešení, které byly od společného jednání (§37 odst. 3) změněny.*“ Od společného jednání, tedy od 19. dubna 2013 se ovšem základní dokumentace nijak nezměnila. Změna se týkala pouze doplněných příloh č. 5, 6 a 7 k vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území. Tyto přílohy byly doplněny dle požadavku Ministerstva životního prostředí. To že v této fázi není možné uplatnit stanoviska k základní dokumentaci vysvětlil pořizovatel hygienické stanici na jednání. Po jednání hygienická stanice svou reakci upřesnila (příloha podání č. 9).

V obecné rovině poukazuje odpůrce na to, že obecné (procesně nepřípustné) nesouhlasné stanovisko ze dne 18. prosince 2013 by bylo nepřípustné i věcně z hlediska ust. § 4 odst. 4 stavebního zákona podle kterého: „*(4) Dotčený orgán je vázán svým předchozím stanoviskem nebo závazným stanoviskem. Navazující stanoviska nebo navazující závazná stanoviska mohou dotčené orgány v téže věci uplatňovat pouze na základě nově zjištěných a doložených skutečností, které nemohly být uplatněny dříve a kterými se podstatně změnily podmínky, za kterých bylo původní stanovisko vydáno, nebo skutečností vyplývajících z větší podrobnosti pořízené územně plánovací dokumentace nebo podkladů pro rozhodnutí nebo jiný úkon orgánu územního plánování nebo stavebního úřadu podle tohoto zákona, jinak se k nim nepřihlíží.*“. Žádné nové skutečnosti při tom nenastaly.

Pokud tedy navrhovatelé tvrdí ve svém návrhu, že stanovisko hygienické stanice nebyla řádně vypořádáno, popřípadě, že s ní dříve nikdo nejednal, tak tato skutečnost není podle odpůrce tak zcela pravdivá respektive přesná. Postup ve vztahu k hygienické stanici byl naopak zcela zákonný, dbal jejího významu ve státní správě a pořizovatel ji nijak neopomenul.

Stanovisko se týkalo výhradně stanovení nulové varianty u Letiště Praha Ruzyně. Stanovení nulové varianty bylo nicméně provedeno již před prvním společným jednáním v roce 2012. Nulová varianta od té doby měněna nebyla.

Pořizovatel ve svém postupu volil takové postupy, aby všechny jejich výsledky obstály pokud možno ve světle obou právních úprav, tedy jak před 1. lednem 2013, tak po něm. Otázka volby procesního režimu, která je podle něj správná, má tedy navíc ryze akademický význam, protože do řešení právní otázky zákonnosti zásad prakticky nevstupuje. Pokud by platila po celou dobu jakákoliv ze dvou právních úprav, tak by postup pořizovatele nemohl být jiný. Navrhovatelé totiž správně poukazují na to, že dotčený orgán je vázán svým stanoviskem. V souzeném případě ovšem tato vázanost platí ve vztahu k původnímu stanovisku ze dne 27. srpna 2012 a ve vztahu k nevyjádření se po druhém společném jednání konaném dne 19. dubna 2013.

K důkazu: **6.** souhlasné stanovisko hygienické stanice
7. prezenční listina jednání
8. nesouhlasné stanovisko hygienické stanice
9. změněné stanovisko hygienické stanice

Dlužno dodat, že tuto otázku také již řešil zdejší soud v rozsudku vydaném pod čj. 9 A 40/2015-145 dne 10. června 2015; soud ke shodně formulovanému návrhovému bodu uvedl:

„Jestliže Hygienická stanice hlavního města Prahy jako dotčený orgán již k Aktualizaci č. 1 ZÚR (tj. i k záměru MÚK Beranka) v r. 2012 své stanovisko podal a v upřesnění stanoviska ze dne 19. 2. 2014, v návaznosti na jednání dne 17. 1. 2014 sám nepodnítil potřebu posoudit záměr znovu a vydat nové stanovisko k věci, pak navrhovatelka svým tvrzením nepřináší důkazy o nesprávnosti posouzení záměru v procesu pořizování, které by měly věcný dopad na posuzovaný záměr.“.

Odpůrce má tedy za to, že tento návrhový bod není důvodný.

Ad 13. Chybějící koordinace se Středočeským krajem

Navrhovatelé namítají absenci koordinace se Středočeským krajem. K tomu je třeba dodat, že není zcela zjevné, jaké porušení právního předpisu se navrhovatelé dovolávají. Odpůrce nicméně k věci dodává, že na úrovni zásad územního rozvoje jsou koordinační postupy spíše výjimečné, protože koordinační funkci v tomto směru plní Politika územního rozvoje, která řeší přeshraniční otázky.

Středočeský kraj je dotčeným orgánem a mohl uplatnit všechna práva jako každý jiný dotčený orgán a pokud by se konkrétní občan Středočeského kraje dovolával svých práv v procesu vypořádání připomínek, pořizovatel by je vypořádal.

Navrhovatelé pak uvádí, že vyhodnocení vlivů nezohledňuje vlivy na obyvatele Středočeského kraje. K tomu je třeba dodat, že do vyhodnocení vlivů skutečně nebyli zahrnuti dotčení obyvatelé Středočeského kraje. Pro posouzení počtu negativně ovlivněných obyvatel na území Středočeského kraje zpracovatel vyhodnocení neobdržel potřebné podklady. Pro zábory zemědělského půdního fondu byly srovnatelné podklady jak na území hl. m. Prahy, tak ve Středočeském kraji k dispozici. Proto bylo porovnání provedeno.

Otázka koordinace je otázkou aktivity dvou (nebo více) stran. Středočeský kraj byl řádně vyzván k účasti na všech procesech; mohl vznášet stanoviska, námitky a připomínky. Neučinil tak a podklady nedodal. Tato skutečnost nemůže být k tíži odpůrce. S ohledem na uvedené má odpůrce za to, že absence koordinace, tak jak ji rozvádí navrhovatelé, rozhodně není důvodem zrušení zásad.

Pokud navrhovatelé poukazují na to, že část zásad sousedního kraje byla zrušena, tak podle odpůrce to nemá vliv na zákonnost zásad odpůrce, protože jejich nezákonnost nemá navzdory těsnému kontaktu obou řešených území infekční povahu. Zrušení zásad pak předjímá postup jejich opětovného projednání, přičemž samotný akt zrušení – rozsudek soudu – nemůže předjímat výsledek takového projednání. S ohledem na skutečnost, že Středočeský kraj, který nyní provádí aktualizaci zásad s cílem navrátit po soudním rozhodnutí koridory Pražského okruhu do dokumentace, deklaroval politickou vůli prostřednictvím např. usnesení výboru dopravy zastupitelstva, kde podpořil okruh ve stabilizované trase, nelze v tomto postupu spatřovat zásadní důvody koordinovaně postupovat k jinému řešení.

Ad 14. Neposouzení kumulativních a synergických vlivů

Navrhovatelé uvádí, že vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území postrádá vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů. Jako příklad uvádí tramvajové tratě v Suchdole, popřípadě rozšíření letiště, vymezení některých ploch.

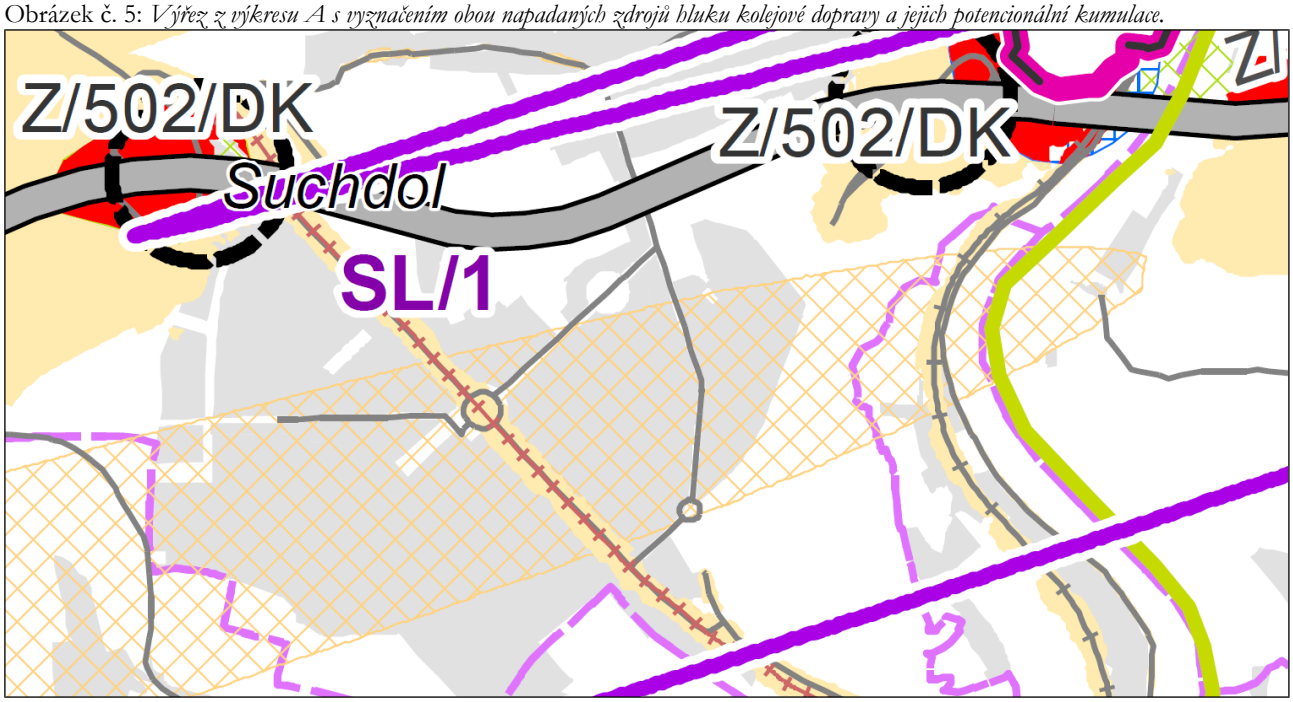
Ke zmíněné problematice tramvajových tratí a jiných podobných prvků odpůrce uvádí, že v rámci aktualizace zásad se vymezují pouze celoměstsky významné koridory a koridory územních rezerv tramvajového tangenciálního propojení významných částí města mimo jeho centrální oblast - jižní tramvajová tangenta, východní tramvajová tangenta a severní tramvajová tangenta - viz oddíl 5.6.1 výroku napadeného opatření obecné povahy. Tyto koridory jsou důležité v celoměstském kontextu a uspořádání celoměstské kostry tramvajové sítě. Další úseky tramvajových tratí a celkový rozvoj tramvajové sítě na území odpůrce je předmětem podrobnější dokumentace, tedy územního plánu.

V obecné rovině platí, že v zásadách jako takových se vymezují pouze záměry, které se mají v zásadách vymezovat a do zásad se rovněž zakreslují pouze takové existující prvky, které mají na úrovni zásad význam. V rovině vyhodnocení vlivů se samozřejmě zohledňují všechny existující zdroje, byť nejsou zakreslena v zásadách.

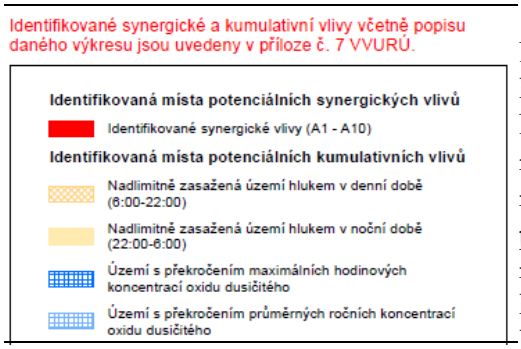
Z hlediska nadlimitně zasaženého území hlukem a imisemi NO_2 a PM_{10} byly kumulativní vlivy vyhodnoceny na straně bezpečnosti jako veškeré plochy, kde je možné očekávat nadlimitní zatížení území hlukem či znečištěním ovzduší. Jedná se tedy o tzv. možná místa vzniku kumulativních vlivů. Tato místa jsou identifikována ve výkrese A Přílohy č. 8 vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Tramvajová trať v ul. Kamýcká, stejně jako jiné navrhovateli zmíněné zobrazené i nezobrazené prvky, včetně navrhovaných koridorů a ploch byly zahrnuty do modelových výpočtů hluku a znečištění ovzduší, kde je s nimi počítáno a jsou rovněž součástí hodnocení kumulativních vlivů. Obdobně i u synergických vlivů bylo počítáno s touto tramvajovou tratí a dalšími prvky.

Pro vyhodnocení kumulativních vlivů z různých zdrojů hluku (automobilová, železniční, letecká a tramvajová doprava) neexistuje v platné legislativě hygienický limit. Tento limit je v platné legislativě stanoven pouze pro samostatné zdroje hluku. Vyhodnocení může tak akorát poskytnout informaci, kterou ostatně podává. Není tedy pravda tvrzení navrhovatelů, že tato místa nebyla identifikována. To lze doložit i výřezem z výkresu A. Je zde patrné jak tramvajová trať s vyznačením možné kumulace a nadlimitního hluku tak i železniční trať v údolí Vltavy:

Obrázek č. 5: *Výřez z výkresu A s vyznačením obou napadaných zdrojů hluku kolejové dopravy a jejich potencionální kumulace.*



Stejně tak jsou v legendě k výkresu tyto vlivy řádně identifikovány:



Výřez z legendy připomínkovaného výkresu A.

Pokud navrhovatelé uvádějí, že odpůrce nesprávně posoudil kumulovaný vliv koridoru vysokorychlostní trati Praha - Brno - hranice ČR, jak je je vymezen v zásadcáh jako územní rezerva, tak takový postup je v souladu se zákonem. Územní rezervy nebyly bilancovány a nebyly ani hodnoceny, jak předvídá ust. § 36 odst. 1 stavebního zákona. Koridor územní rezervy 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 (ukáže-li se, že ve vymezeném koridoru územní rezervy vysokorychlostní trať nelze navrhnout vyhovující řešení vysokorychlostní trati). Teprve vymezený koridor, nikoliv koridor územní rezervy, umožní stavbu dále připravovat a umístit. Z tohoto důvodu, v souladu s platnými právními předpisy, nebyl tento koridor hodnocen ani z hlediska kumulativních a synergických vlivů v souladu s § 36 odst. 1 stavebního zákona.

Pokud navrhovatelé namítají, že nejsou hodnoceny mimoúrovňové křižovatky na přivaděči Z/509/DK a záměr rozšíření D11 Horní Počernice – Jirny, tak k tomu odpůrce uvádí, že z grafických výstupů akustické studie (viz hlukové mapy č. 3–6) je zcela zřejmé, že mimoúrovňové křižovatky na přivaděči Z/509/DK (přeložka silnice I/12) byly v rámci provedených výpočtů pro výhledové stavy řešeny a zohledněny. Záměr „D11, stavba 1101, km 0,0 – exit Jirny, modernizace dálnice na šestipruhové

uspořádání“ je v rámci dopravních zatížení výhledových stavů a následných výpočtů akustické studie také zohledněn.

Vyhodnocení je tedy podle odpůrce zpracováno v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES a rovněž zákony č. 100/2001 Sb. a č. 183/2006 Sb., v platném znění. Vyhodnocení není podle odpůrce ani v rozporu se stanoviskem ministerstva životního prostředí, které ostatně žádný rozpor nikdy nekonstatovalo ani jinak nenaznačilo. Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území obsahuje i hodnocení kumulativních a synergických vlivů, jak sama městská část uvádí především v Příloze č. 7, která je doložena výkresy A-E, a dále v Příloze č. 8 vyhodnocení. Je zde taktéž uvedena podrobná metodika hodnocení i komentář pro dané vlivy a návrhy opatření, jak požadovalo ministerstvo životního prostředí. Posouzení kumulativních a synergických vlivů bylo provedeno s nejlepším svědomím a vědomím platného práva a s ohledem na obsah rozsudku Nejvyššího správního soudu vydaného pod čj. 1 Ao 7/2011 – 526 dne 21. června 2012.

Navrhovatelé namítají, že některé části textu se opakují, z čehož dovozují neautentické vyhodnocení, ve které navrhovatelé nemají důvěru. Některé části textu se opakují, to je však dáno stejnou metodou hodnocení. Odpůrce rovněž připouští částečnou duplicitu textu Přílohy č. 7. Případná duplicita textů vyplývá ze stejného charakteru hodnocení kumulativních a synergických vlivů způsobené navrhovanými oblastmi a koridory zásad. Odpůrce se domnívá, že stejné varianty textů ve stejném pořadí při stejných vlivech činí text více srozumitelným a je možné se v něm snáze orientovat.

Provedené hodnocení je vždy podrobné a je provedeno ve vztahu k dané stavbě. Je provedeno jak numericky, tak vysvětlující textovou formou. Případná shoda s texty hodnocení jiných navrhovaných oblastí a koridorů nesnižuje hodnotu hodnocení dané stavby. Není důvod tvrzení, která mají stejný význam, formulovat odlišným způsobem a snažit se používat např. synonyma. Naopak, používání stejných či obdobných formulací činí text více srozumitelný a méně zavádějící. Lze naopak spíše předpokládat, že shodné jevy (stavby) budou mít v nějakých ohledech shodné dopady (vlivy).

Odpůrce se rovněž nedomnívá, že by Příloha č. 7 vyhodnocení byla zpracována povrchně. Podkladem byly odborné studie, které jsou přílohami vyhodnocení a umožňují tak vlivy na jednotlivé složky životního prostředí kvantifikovat. Pro vyhodnocení kumulativních vlivů z různých zdrojů hluku (automobilová, železniční, letecká a tramvajová doprava) neexistuje v platné legislativě hygienický limit. Tento limit je v platné legislativě stanoven pouze pro samostatné zdroje hluku.

Pokud se navrhovatelé poikazují na vnitřní rozpornost v rámci různých částí přílohy č. 7 a jedné citace přílohy č. 1, tak k tomu odpůrce dodává, že má za to, že si dané citace neodporují. Citace z přílohy č. 7 není uvedená celá a takto vytržená z kotextu pak nepodává veškeré potřebné informace. Celá citace zní:

„*Z hlediska celkového hodnocení ZÚR hl. m. Prahy je možné konstatovat, že Aktivní varianta – Základní řešení bude představovat mnohem menší zatížení území hl. m. Prahy hlukem a znečištěním ovzduší oproti Nulové variantě, tedy v případě naplnění vydaných ZÚR hl. m. Prahy po zrušení některých pasáží textové a grafické části na základě rozsudků NSS (tedy s absencí navrhovaného koridoru). Z hlediska dopravní infrastruktury bude mít zásadní význam pro snížení hlukové zátěže a imisního zatížení, zejména centrální části města a okolí MO, zavedení mýtného systému a omezení vjezdu těžkých nákladních automobilů do části města. Pro realizaci daných opatření je však nezbytný SOKP, jehož součástí je i tento navrhovaný koridor.*“

Na základě dat, které byly podkladem pro hodnocení plynoucí z vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území lze konstatovat, co je uvedeno na str. 12 vyhodnocení a na str. 44 akustické studie, tedy že

celková míra zdravotního rizika obyvatel z expozice znečišťujícími látkami v ovzuší bude mírně nižší v aktivní variantě.

Nástroji územního plánování nelze v daném stupni posouzení počítat např. s mýtným systémem a jinými technicko-organizačními opatřeními, ke kterým lze přistoupit při fungujícím a dobudovaném silničního okruhu vůkol odpůrce. K výraznému snížení zatížení obyvatel odpůrce hlukem a znečištění ovzduší oproti Nulové variantě dojde opatřeními, která bude možné aplikovat po dobudování okruhu v základní variantě, konkrétně zavedení mýtného system a omezení vjezdu těžkých nákladních automobile do části města.

Okruh vytvoří odlehčením centrální části města podmínky pro rehabilitaci některých uličních prostorů a zlepšení podmínek pro pohyb a pobyt ve veřejném prostranství. K tomu však dojde pouze tehdy, bude-li okruh situován v dostatečně atraktivní poloze vůči jádrovému městu. Pro snížení hlukové a imisní zátěže zejména centrální části města bude mít z hlediska dopravní infrastruktury zásadní význam omezení vjezdu těžkých automobilů do části města, avšak nezbytnou podmínkou je dobudování okruhu.

Pokud navrhovatelé namítají, že popis kumulativních a synergických vlivů v plochách synergie B, C, D a E je zcela arbitrární a shodný pro všechny plochy, a současně namítají, že odkaz na platnou legislativu (myšleno právní řád) není dostatečným kompenzačním opatřením, tak tuto námitku považuje odporce rovněž za neoprávněnou. V případě ploch synergií B, C, D a E nebyla stanovena žádná opatření řešitelná nástroji územního plánování v podrobnosti odpovídající zásadám územního rozvoje.

Konkrétní kompenzační opatření jsou v případě, že tomu vlivy odpovídaly, uvedena. Pokud nejsou uvedena, pak na základě výsledku hodnocení nevznikla zákonná nutnost jejich návrhu. Obecná opatření vyplývající kogentně z platného práva nejsou uvedena, protože dodržování právních předpisů je povinné a nelze se mu vyhnout. Dlouhosáhlé výtahy z právních předpisů by text vyhodnocení činilo ještě méně čitelným a pro veřejnost komplikovaným. Zpracovatelský tým vyhodnocení odkazem na platné právo chtěl upozornit veřejnost, že nejsou-li navržena výslovně konkrétní kompenzační opatření, neznamená to, že by záměr nepodléhal řadě restrikcí a omezení vyplývajících z platného práva.

Odpůrce má tedy za to, že tento návrhový bod není důvodný.

Ad 15. Kompenzační opatření

Tato námitka považuje za nezákonnost skutečnost, že různá kompenzační opatření ke stejným nebo podobným stavbám jsou stejná nebo podobná. Odpůrci není zcela jasné v čem spočívá nezákonnost tohoto poznatku.

Navrhovatelé dále namítají vnitřní rozpory v dokumentaci, což je ovšem dáno tím, že s kompenzačními opatřeními, se pracuje různým způsobem. Zpracovatelský tým k vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území uvádí řadu kompenzačních opatření, která dále rozdělil na opatření týkající se přímo schvalovaných zásad, dále opatření navazujících fází územního plánování a opatření prostředky územního plánování neovlivnitelná, spadající do dalších stupňů projektové přípravy, nebo jiných rozhodujících procesů.

V podrobnosti zásad a jejich vyhodnocení z hlediska životního prostředí a podrobnosti zpracování jednotlivých odborných příloh nemůže vyhodnocení detailně navrhovat jednotlivá a konkrétní opatření jako je tomu např. na úrovni posuzování vlivů na životní prostředí (EIA). To je předmětem dalších územně plánovacích dokumentací a především dalších stupňů projektové přípravy takovýchto záměrů, kde dochází např. k přesnému zaměření a detailnímu výškovému položení např. jednotlivých ramen křižovatky vůči chráněné zástavbě a tedy teprve pak např. k možnému návrhu konkrétních protihlukových opatření.

Není možné v tomto stupni územně plánovací dokumentace, tj. v zásadách podrobně vyhodnocovat vliv jednotlivých opatření a navíc v průběhu přípravy může dojít k vývoji technologií a materiálů a novému poznání, které bude využito k účinnější eliminaci možných negativních dopadů. Z toho plyne, že z navržených opatření v navazujících stupních projektové přípravy budou vybrána ta, která je možné v daném místě realizovat při současném plnění závazných limitů platné legislativy, případně budou realizována i účinnější opatření, která nebyla uvedena jako možná, ale budou již známá v době přípravy záměru, či jeho realizace.

To vše plyne z platného práva a není třeba řešit tyto detaily v zásadách, ale v navazujících přesnějších stupních. Dodržování právních předpisů předpisů bere zpracovatel vyhodnocení za samozřejmé a proto nejsou obecná opatření vyplývající z platné legislativy nikde obsažena.

Zároveň zde nejsou uvedena opatření, která vyplývají ze zpracovaných podrobnějších územně plánovacích a projektových dokumentací. Opatření vyplývající z těchto dokumentací je rovněž nutné respektovat. I z těchto důvodů jsou opatření zmíněna v odůvodnění pro názornost, ale ve výrokové části pro normativní redundanci uvedena nejsou.

Opatření uvedená v bodech 10, 11, 12 a 13 zahrnují více možností ochrany území před hlukem a znečištěním ovzduší, které je při naplňování území, resp. umisťování dílčích ploch a koridorů nutné aplikovat přiměřeně s ohledem na konkrétní využití území, resp. umisťované záměry. Výčet navržených ochranných opatření je tedy na straně bezpečnosti a bude konkrétně určen v nižším stupni územně plánovací, resp. projektové dokumentace.

Odpůrce má za to, že učinil vše, co bylo možné na úrovni zásad v této otázce učinit. Odpůrce má tedy za to, že tento návrhový bod není důvodný.

Ad 16. Rozpor s politikou územního rozvoje

Navrhovatelé citují část politiky územního rozvoje a poukazují na to, že politika předpokládá určité parametry budování sítě TEN-T, mezi které patří jednak vzdálenost od sídel a jednak přecházení novým úzkým hrdlům.

Skutečnost, že zásady podle odpůrce nerespektují tyto požadavky zakládá navrhovatelů rozpor s politikou územního rozvoje a nezákonnost. Tento požadavek je poněkud rozporný s požadavkem navrhovatele pod bodem 2., který vyčítá politice územního rozvoje přílišnou konkrétnost, protože konkrétní stavební parametry, na které se navrhovatelé odkazují, jsou ještě konkrétnější než ty, o které se opírá argumentace pod bodem 2.

Věcně vzato má odpůrce za to, že jednotlivé požadavky v politice vyjádřené nemají povahu kogentních a absolutně nepřekročitelných technických norem, ale 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 samozřejmě o rozpor s politikou. Cíl politiky je jakožto konkrétnější norma ve vztahu speciality k obecným parametrům jejichž dosažení může být podmíněno místními podmínkami.

Odpůrce je silně urbanizovaná lokalita a pokud hodlá okolo sebe vytvořit skutečně silniční okruh, který by byl současně napojen na jiné vnější dopravní sítě, tak je nezbytné, aby se volilo takové řešení, které naplní všechny předložené cíle.

Na okraj odpůrce dodává, že samostatnou otázku obsahu zmíněného nařízení TEN-T bude řešit pod bodem 22. tohoto podání, které je této otázce věnováno. Zde pouze konstatuje, že citace, která prochází politikou územního rozvoje pochází z rozhodnutí č. 1692/96/ES, které ovšem, aniž by kdy bylo přímo závazné, bylo zrušeno a jeho normativní (regulativní) nástupce tato pravidla v této podobě neobsahuje.

Soulad s politikou územního rozvoje má vedle věcného obsahu i formální stránku. Soulad s politickou potvrzuje nadřízený správní orgán pořizovatele, který je současně pořizovatelem politiky územního rozvoje. K tomu se odpůrce odkazuje na stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj, které konstatuje, soulad s politickou územního rozvoje (příloha podání č. 10).

K důkazu: **10.** stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj

S ohledem na uvedené má odpůrce za to, že tato námitka je nedůvodná.

Ad 17. Posouzení vlivů na evropsky významné lokality – soustava Natura 2000

V tomto návrhovém bodě navrhovatelé polemizuji s vyhodnocením vlivů na udržitelný rozvoj území ve vztahu k posouzení vlivů na evropsky významné lokality soustavy Natura 2000. Odpůrce se úvodem odkazuje na úvod své polemiky s bodem 7. navrhovatele, ve kterém se mírně ohrazuje proti soudnímu testování otázek nikoliv právních.

K věci pak uvádí, že rozporovaná příloha vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území č. 4 „Hodnocení Natura“ se skládá z několika částí, které není možno posuzovat odděleně a citovat z nich vytrženě z kontextu. Hodnocení nejprve v kapitole 3.1. přehledně tabulkovou formou identifikuje potenciální vlivy na evropsky významné lokality a následně v kapitole 3.2. detailně popisuje ty vlivy, které mohou mít skutečný vliv na předmět ochrany v evropsky významných lokalitách. Součástí této kapitoly je i stanovení podmínek, jejichž dodržení umožní vyloučit významný negativní vliv na evropsky významné lokality.

Tyto podmínky jsou přehlednou formou, přiměřeně podrobnosti a účelu zásady územního rozvoje, zopakovány v závěrečné kapitole č. 4 a odpovídajícím způsobem zopakovány i v samotném vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území.

Zmíněné veřejně prospěšné stavby Z/510DK, Z/503/DK jsou uváděny v tabulce v kapitole 3.1 přílohy č. 4 „Hodnocení Natura“, a to hned ve druhém řádku, kde je uvedeno, které části silničního okruhu kolem odpůrce mohou mít potenciálně vliv na konkrétní evropsky významné lokality. Pokud některé evropsky významné lokality (např. evropsky významné lokality Blatov a Xaverovský Háj) a veřejně prospěšná stavba (tj. Z/510DK i Z/503) ve sloupci „*popis vlivu*“ uváděny nejsou, je zřejmé, že evropsky významné lokality dotčenými veřejně prospěšná stavba ovlivněny nebudou.

Kritéria, podle nichž byl identifikován potenciální vliv na evropsky významné lokality, jsou v obecné rovině popsána v úvodu kapitoly 3.1. Právě na základě těchto kritérií, zejména velké vzdálenosti evropsky významných lokalit Blatov a Xaverovský háj od záměrů Z/503/DK a Z/510/DK, bylo možno významný negativní vliv těchto záměrů vyloučit a v kapitole 3.2 jej již podrobně nevyhodnocovat. Veřejně prospěšná stavba Z/509DK je samostatně uvedena v tabulce kapitoly 3.1. V jejím případě je zcela jasně vyloučen vliv na soustavu Natura 2000 i se zdůvodněním.

Mimoúrovňová křižovatka[7] (např. výše zmíněná mimoúrovňová křižovatka Olomoucká), které nemají samostatný kód jako veřejně prospěšná stavba, jsou součástí vymezeného a označeného koridoru příslušné dopravní stavby. Vyhodnocený vliv pro koridor proto v sobě zahrnuje i vymezené a neoznačené dopravní uzly, včetně vyhodnocení jejich vlivu na soustavu Natura 2000. Jedná se o podrobnost zásad územního rozvoje (1 :1 00 000), kde je potenciální vliv uvažován v rámci definovaných koridorů.

Zmíněná veřejně prospěšná stavba Z/504 DK (mimoúrovňová křižovatka Beranka) je rovněž samostatně uvedena v tabulce kapitoly 3.1. na straně 10 přílohy vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území č. 4 Hodnocení Natura. V jejím případě je zcela jasně vyloučen vliv na soustavu Natura 2000 (konkrétně evropsky významné lokality Blatov a Xaverovský háj) i se zdůvodněním.

U všech výše uvedených koridorů, resp. ploch vymezených zásadami územního rozvoje odpůrce je prvním krokem posouzení vlivu na soustavu Natura 2000 identifikace možných střetů s lokalitami soustavy Natura 2000. V této fázi je rozhodnuto, zda bude vliv dílčího návrhu zásady územního rozvoje podrobně posuzován nebo zda je možné vliv vyloučit (kapitola 3.1.). Druhým krokem je pak podrobné hodnocení významnosti vlivu dílčích návrhů (záměrů) zásady územního rozvoje (kapitola 3.2.).

Navrhovatel pak na konkrétních důvodech poukazoval na nedostatečné vyhodnocení, k čemuž odpůrce uvádí, že všechny navrhovateli uváděné záměry se nacházejí v dostatečném odstupu od evropsky významné lokality Blatov - Xaverovský háj. Situace, kdy je evropsky významná lokalita v širším pojetí obklopena komunikacemi, již v současné době existuje a aktualizace zásad územního rozvoje to zásadně nemění. Navíc se často jedná o úpravy stávajících dopravních staveb.

V následujícím textu je uveden podrobný komentář ke všem výše zmíněným stavbám:

- Z509/DK - V případě Z/509DK (přeložka silnice I/12 s mimoúrovňová křižovatka Běchovice) je doprava oproti stávajícímu stavu odváděna do větší vzdálenosti od evropsky významné lokality. Na základě kritérií uvedených v úvodu kapitoly 3.1 přílohy č. 4 vyhodnocení vlivů na

(7) Poznámka k vymezení mimoúrovňových křižovatek: V rámci aktualizace zásady územního rozvoje se vymezují pouze systémové mimoúrovňové křižovatky na okruhu vůkol odpůrce a vně okruhu vůkol odpůrce. Na komunikační síti uvnitř silničního okruhu vůkol odpůrce se mimoúrovňové křižovatky na území odpůrce v jeho zásadách územního rozvoje nevymezují, neboť tato podrobnost je v odpůrci nad rámec podrobnosti jeho zásad územního rozvoje. V rámci vymezených koridorů komunikací je možné v případě nutnosti mimoúrovňové křižovatky realizovat. Křižovatky jsou logickou součástí stavby komunikace nadmístního významu a jejích řešení či vymezení přísluší podrobnějším stupňům územně plánovací dokumentace.

udržitelný rozvoj území Hodnocení Natura 2000 bylo možné vyloučit významný negativní vliv tohoto záměru na soustavu Natura 2000 a v kapitole 3.2 jej již podrobně nevyhodnocovat.

- Z510/DK - Na základě kritérií uvedených v úvodu kapitoly 3.1 bylo možné (vzhledem k velké vzdálenosti evropsky významné lokality od záměru) vyloučit významný negativní vliv tohoto záměru na soustavu Natura 2000 a v kapitole 3.2 jej již podrobně nevyhodnocovat.
    - Poznámka: Pro daný záměr bylo v rámci procesu EIA vydáno stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody (č.j. S-MHMP-488682/2008/1/OOP/Vl ze dne 18. 8. 2008) podle § 45i odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. k ovlivnění evropsky významných lokalit a ptačích oblastí s následujícím závěrem: "Uvedený záměr nemůže mít vliv na evropsky významné lokality ani ptačí oblasti."
- Z503/DK – Stavba silničního okruhu kolem odpůrce č- 511 Běchovice - D1 je hodnocena v tabulce v kapitole 3.1 přílohy č. 4 Hodnocení Natura 2000. Na základě kritérií uvedených v úvodu kapitoly 3.1 (zejména velké vzdálenosti od evropsky významné lokality) bylo možné vyloučit významný negativní vliv tohoto záměru na soustavu Natura 2000 a v kapitole 3.2 jej již podrobně nevyhodnocovat.
- Z/507DZ – V tabulce v kapitole 3.1 přílohy č. 4 Hodnocení Natura je uvedeno, že modernizace traťového úseku Běchovice-Úvaly je plánována podél jižní hranice evropsky významné lokality Blatov a Xaverovský háj. Vliv je velmi málo pravděpodobný, avšak s ohledem na nejistoty dané neznalostí podrobností k záměru s ohledem na úroveň posuzování (zásady územního rozvoje) je mírné negativní ovlivnění teoreticky připuštěno. Daný záměr byl proto v kapitole 3.2 podrobněji vyhodnocen.
- Z/504DZ - Zmíněná veřejně prospěšná stavba Z/504 DK (mimoúrovňová křižovatka Beranka) je rovněž samostatně uvedena v tabulce kapitoly 3.1 na straně 10 přílohy vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území č. 4 Hodnocení Natura. V jejím případě je zcela jasně vyloučen vliv na soustavu Natura 2000 (konkrétně evropsky významné lokality Blatov a Xaverovský háj) i se zdůvodněním. V kapitole 3.2 proto nebylo třeba záměr podrobně vyhodnocovat.
- Záměr rozšíření D11 v km 0,00 – Jirny (modernizace dálnice D11 na šestipruhové uspořádání) - Zmiňované rozšíření D11 nepřesahuje koridor vymezený v zásadách územního rozvoje odpůrce. Rozšíření se odehrává na úkor středního dělícího pásu, takže vztah tohoto záměru vůči evropsky významné lokality Blatov a Xaverovský háj zůstane oproti současnému stavu nezměněn.
- územní rezerva pro koridor vysokorychlostní trať Praha – Brno – hranice ČR - Koridor vysokorychlostní trati Praha - Brno - hranice ČR je vymezen v zásadách územního rozvoje odpůrce jako koridor územní rezervy. Územní rezervy nebyly bilancovány a nebyly ani ve vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území hodnoceny. Výjimkou však bylo hodnocení vlivu na lokality Natura 2000, které se zabývalo nad rámec požadavku na vyhodnocení vlivů i územními rezervami. (Pozn.: Dle výkladu MMR se z hlediska vlivu na životní prostředí územní rezervy neposuzují. Z tohoto důvodu nemůže při vymezení územní rezervy dojít ve své podstatě ani k negativnímu vlivu na evropsky významné lokality.)
- Z hodnocení Natura pro tento koridor vyplynul následující závěr: Územní rezerva vysokorychlostní tratě Praha – Brno – hranice ČR (-Wien/Bratislava) neumožňuje realizaci plánovaného záměru, pouze vymezuje územní ochranu pro tento záměr. V příloze č. 4 vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (Hodnocení Natura 2000) byly stanoveny podmínky, jejichž dodržení umožní vyloučit významný negativní vliv této vysokorychlostní trati

(Praha-Brno-Vídeň) na předmět ochrany evropsky významné lokality (trať je nutno budovat raženým tunelem v dostatečné hloubce). Tyto podmínky zcela odpovídají míře podrobnosti zásad územního rozvoje a formě vymezení vysokorychlostní trati (pouze územní rezerva).

Zpracovatel vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území striktně odmítá tvrzení navrhovatelů, že by hodnocení Natura 2000 bylo zpracováno tzv. „salámovou metodou". V případě, že byl v prvním kroku posouzení vyloučen vliv koridorů, ploch, oblastí a os se specifickým využitím zásad územního rozvoje na soustavu Natura 2000, pak daný záměr nebyl dále podrobněji hodnocen. Pokud v prvním kroku vliv koridorů, ploch, oblastí a os se specifickým využitím zásad na soustavu Natura 2000 vyloučen nebyl, pak bylo přistoupeno ke kroku 2 (kap 3.2 přílohy č. 4 vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území), tedy popisu těch vlivů, které mohou mít skutečný vliv na předmět ochrany v evropsky významné lokalitě. Součástí kapitoly 3.2 je i stanovení podmínek, jejichž dodržení umožní vyloučit významný negativní vliv na evropsky významné lokality.

Vyhodnocení kumulativních vlivů na soustavu Natura 2000 (kap 3.4 přílohy č. 4 vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území) logicky navazuje na analýzy provedené v kapitole 3.2 a má zcela jistě svou vypovídací hodnotu. Kumulativní vliv může nastat v případě, že dílčí záměry mají alespoň mírný negativní vliv. Pokud tento vliv nemají, je kumulativní ovlivnění takřka nemožné a rozhodně nemůže být významně negativní.

Pokud navrhovatelé poukazují na to, že evropsky významná lokality kaňon Vltavy u Sedlce je vymezena nesprávně, tak tato skutečnost podle odpůrce do právní otázky zákonnosti zásad nevstupuje. Zákonnost vymezení lokality odpůrce neovlivní a je jím vázán. Není oprávněn si v žádném směru vymezení lokality posoudit jinak. Tato námitka se objevuje na více místech, ale odpůrce již nadále nebude svou odpověď opakovat.

Navrhovatelé rovněž poukazují na to, že zpracovatel stanovil nesprávně hranici významného vlivu, což dokládá některými odkazy na zahraniční literaturu. Podle odpůrce je postup navrhovatelů hrubě selektivní a odkazy jsou citovány mim kontext. Hranice významného vlivu není fixně stanovena. V navrhovateli citované příručce je uvedena i řada případů, kdy významný negativní při ovlivnění (úbytku) stanoviště/biotopu je větší než 1 %.

V případě evropsky významné lokality kaňon Vltavy u Sedlce je použití hranice nejméně 5 % zdůvodněno velmi malou ovlivněnou plochou, která pro jednotlivá stanoviště nepřesáhne 0,05 ha. Velmi důležité pro vyhodnocení vlivu také je, že se nejedná o likvidaci stanoviště, ale o potenciální možnost ovlivnění změnou stanovištních podmínek. Tento vliv nelze vždy přesně vyhodnotit, proto jsou uvažováno i případy, kdy podstatný vliv není reálně příliš velký (např. vliv zastínění stanoviště 8220).

Změna hodnocení významnosti vlivu oproti původnímu hodnocení byla z důvodu změny škály stupnice míry vlivu upravena tak, aby nově odpovídala metodice Ministerstva životního prostředí. Původní míra vyhodnocení (-3) neodpovídá významnému negativnímu vlivu (-2) dle metodiky ministerstva, tomu by nejvíce odpovídal stupeň (-4). Připomínka neuvádí totiž hodnocení vlivu o velikosti (-3) celé: „*Negativní vliv nelze vyloučit, může být i významný. Je reálné hledat řešení s mírným vlivem, realizovat záměr v omezeném rozsahu nebo realizovat účinná opatření na minimalizaci vlivu. Realizovatelnost prvku ZÚR je nutné podmínit vyloučením významného vlivu na EVL nebo PO na další úrovni ÚPD nebo na úrovni projektu.*" Nutno zdůraznit, že původní stupnici významnosti vlivu předkládaná zpráva neobsahuje a není tedy relevantní se jí více zabývat.

Pokud navrhovatelé namítají, že nebyl respektován závazný pokyn jak požaduje na str. 11 metodický pokyn Ministerstva životního prostředí: „*Možné vlivy záměru budou popsány odděleně pro každou variantu záměru, a to na základě definovaných vstupů a výstupů (doporučuje se členění vlivů podle fáze záměru, tj. příprava, realizace, provoz, likvidace) s doplněním kvantitativních a kvalitativních charakteristik pro jednotlivé vlivy.*“, tak s uvedenou výtkou zpracovatel vyhodnocení a odpůrce nesouhlasí. Příloha č. 4 (Hodnocení Natura 2000) obsahuje ve své kapitole 3.3 porovnání dílčích variant záměrů zásad, kde jsou posouzeny varianty vedení silničního okruhu kolem odpůrce, které mohou potenciálně ovlivnit soustavu Natura 2000. Evropsky významná lokalita Kaňon Vltavy u Sedlce je v tomto posouzení výslovně zmíněna.

Navrhovatelé dále zmiňují, že vyhodnocení nebralo v úvahu případný vliv stavebních prací, které by navazovaly realizaci záměrů předpokládaných v zásadách územního rozvoje, na evropsky významnou lokalitu kaňon Vltavy u Sedlce. K tomu odpůrce dodává, že na úrovni zásad skutečně není možné posuzovat detaily prováděcího projektu. Rovněž mohou být uvedena pouze taková zmírňující opatření, která jsou pro úroveň zásad relevantní (rozlišitelná). Autor přílohy č. 4 (Hodnocení Natura 2000) řeší výše uvedené souvislosti úmyslně podmínkou vyloučení zásahu do evropsky významné lokality, přestože vlastní koridor stavby do evropsky významné lokality nezasahuje a připomínka navrhovatele by se tedy mohla jevit jako neopodstatněná.

Pokud navrhovatelé namítají, že zásady stanoví absolutní podmínku „*Je nutné vyloučit zásah do EVL*“, ačkoliv koridor do této lokality zasahuje, tak závěry, které z toho navrhovatelé dovozují, nejsou správné. V rámci vyhodnocení mohou být uvedena pouze taková zmírňující opatření, která jsou pro úroveň zásad relevantní (rozlišitelná). Vyloučení zásahu do evropsky významné lokality je uvedeno z důvodu šíře koridoru, která je zpravidla větší než konkrétní projektové řešení. Koridor tedy do evropsky významné lokality zasahovat může, ale navazující projektové řešení nikoli. Toto omezení (či podmínka) se stanoví pouze v případech, kdy umístění stavby mimo evropsky významné lokality je reálné, resp. je pravděpodobné a navrhovaný koridor pro umístění stavby je širší než konkrétní stavba.

Pokud navrhovatelé zpochybňují, že předchozí posouzení na úrovni územního plánu nemůže vnést do vyhodnocení na úrovni zásad žádnou hodnotu, protože lokalita nebyla ještě stanovena, tak odpůrce má za to, že se mýlí. Přemostění Vltavy mezi Suchdolem a Bohnicemi v rámci silničního okruhu kolem odpůrce bylo řešeno v rámci Hodnocení dopadů na evropsky významné lokality a ptačí oblasti Konceptu územního plánu odpůrce (Bauer, říjen 2009). Přestože nebyl územní plán schválen, bylo zjištěno i na podrobnější úrovni posouzení a konceptualizace dokumentace, že je reálné hledat řešení s vyloučením významného negativního vlivu. Nejedná se o nepostradatelný podklad k vyhodnocení vlivu napadeného opatření obecné povahy, nicméně provedené vyhodnocení dokládá reálnost předpokladů k vyhodnocení vlivu na úrovni zásad.

Navrhovatelé tvrdí, že ve vztahu k evropsky významným lokalitám soustavy Natura 2000 nebyly posouzeny varianty a na to navazuje úvahou, že měl být konstatován významný negativní vliv v případě negativní varianty, se všemi důsledky z toho plynoucími, na což navazují další úvahou, že je zde povinnost v takovém případě schválit variantu bez tohoto vlivu, ve které navrhovatelé spatřují regionální variantu, tak odpůrce má za to, že se zcela mýlí.

Odpůrce předně konstatuje, že příloha č. 4 (Hodnocení Natura 2000) obsahuje ve své kapitole 3.3 porovnání dílčích variant záměrů zásad, kde jsou posouzeny varianty vedení okruhu, které mohou potenciálně ovlivnit soustavu Natura 2000. Hodnocení variant tedy bylo v daném případě provedeno.

Obě varianty jsou natolik koncepčně odlišnými řešeními, že je nelze považovat za rovnocenné varianty z hlediska volby ve smyslu navrhovatele citovaných povinností. Povinnost volit šetrnější variantu se

promítá volby mezi řešeními, který naplňují stejné cíle. Ve vztahu k odlehčení dopravy v Praze a ve vztahu k jiným dopravním prioritám navrhovateli prosazované řešení funkci neplní.

Povinnost konkrétní volby méně zatěžující varianty navíc není dána za situace, kdy se tato varianta nejeví nemožná. Přirozený řád věcí, selský rozum i platné právo neukládají volit nemožná řešení, pokud jsou k dispozici řešení možná.

Výše uvedený postup hodnocení dokládá, že Příloha č. 4 vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území - Hodnocení Natura 2000 (vyhodnocení vlivů aktualizace zásad územního rozvoje odpůrce na soustavu Natura 2000 podle § 45i odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb.) je zpracován zákonně a konzistentně.

Ad 18. Nepřiměřenost vymezení

Navrhovatelé namítají nepřiměřenost vymezení. Tuto námitku opírají o právní předpoklad, že soud je oprávněn tuto námitku řešit, přičemž citují rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 Ao 1/2005-98, který definoval tzv. algoritmus přezkumu opatření obecné povahy.

Ve věcné rovině pak navrhovatelé rekapitulují některé námitky, na které již odpůrce reagoval shora a vyjadřují závěr, že věcné důvody pro rozšíření letiště nejsou dostatečné pro realizaci zásahu, kterým rozšíření je.

Odpůrce konstatuje, že prvotní předpoklad, jakým způsobem má soud zkoumat přiměřenost umístění se opírá o právní úpravu, která je do značné míry překonána. Citovaný rozsudek byl prvním vymezením tzv. algoritmu přezkumu obecné povahy, který Nejvyšší správní soud vyjudikoval v právním prostředí, ve kterém existoval procesní rámec přezkumu opatření obecné povahy, ale neexistovala hmotněprávní kritéria tohoto přezkumu.

Zákonodárce, který na judikaturu Nejvyššího správního soudu reagoval novelou soudního řádu provedenou zákonem č. 303/2011 Sb. Zákonodárce touto normou vložil do právního předpisu základní hmotněprávní rámec přezkumu, kterým nahradil dosavadní judikaturou vymezený algoritmus; konkrétně se jedná u současné ust. § 101d odst. 2, které zní: „*Dojde-li soud k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho části jsou v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, opatření obecné povahy nebo jeho části zruší dnem, který v rozsudku určí. Není-li návrh důvodný, soud jej zamítne. Soud o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí rozhodne do devadesáti dnů poté, kdy návrh došel soudu.*“

Z textu citovaného ustanovení je zjevné, že převzalo (v jiném pořadí) první tři body algoritmu přezkumu, přičemž poslední dva body (legitimní účel a přiměřenost) zákonodárce subsumoval po pojem zákonnost: … *že opatření obecné povahy nebo jeho části jsou v rozporu se zákonem,* … Podle odpůrce by soud neměl rezignovat na posouzení přiměřenosti, ale měl by tak činit v rámci obecného právního hodnocení opatření jako celku (nebo jeho části) a neměl by se zabývat přiměřeností mimo kontext platného práva.

To, že cílem novela zákona bylo zjevně omezení rozsahu přezkumu opatření obecné povahy lze dovodit i z důvodové zprávy k tomuto zákonu. (viz sněmovní tisk 319/0, VI. volební období Poslanecké sněmovny, bod 50 až 55, http://www.psp.cz).

Dlužno dodat, že pokud před novelou soudního řádu správního zkoumal Nejvyšší správní soud přiměřenost v rámci přezkumu opatření obecné povahy, tak ji zkoumal z hlediska zásahu do vlastnického práva skrze změnu zastavitelnosti nebo jiné omezení v území. Ve svém usnesení, na které se odkazují navrhovatelé, tedy v usnesení čj. 1 Ao 1/2009 – 120, posuzoval otázku přiměřenosti zásahu do vlastnického práva skrze změnu zastavitelnosti. To je zcela jiná otázka než dotčení skrze změnu zásad územního rozvoje, které předvídají nějaký vývoj. Nejvyšší správní soud konstatoval, že i omezení vlastnického práva je každý povinen snášet, pokud je přiměřené a legitimní.

Na tuto myšlenku navázal myšlenkou vyjádřenou v bodě VI. usnesení, a to: „*VI. Shledá-li soud v přezkoumávaném územním plánu dodržení těchto zásad, není důvodem ke zrušení územního plánu ani to, že omezení vlastníka nebo jiného nositele věcných práv přesáhlo spravedlivou míru; případnou náhradu za ně nelze poskytnout v rámci procesu tvorby územního plánu (jeho změny).*“. Těžiště této myšlenky pak navazuje na v odůvodnění uvedený odkaz, že možnosti zrušení územního plánu předchází náhrada ve smyslu ust. § 102 stavebního zákona, který je nástrojem, jenž předchází rušení opatření obecné povahy a je rovněž aplikačně širší než jeho rušení, které se užije subsidiárně pro závažnější zásahy do subjektivních práv.

Pokud tedy právní nástroj rušení je *ultima ratio*, kterému předcházejí nástroje jiné (náhrada za omezení v území), jeví se takové opatření, které svou povahou ani nedosahuje možnosti vyvolat nárok na náhradu za omezení v území, nezpůsobilé zcela vyvolat takovou nepřiměřenost, která by odůvodnila možnost zrušení zásad.

Nelze totiž pomíjet skutečnost, že otázky přiměřenosti se vždy testovala pouze ve vztahu k individuálním subjektivním a konkrétním (zpravidla vlastnickým) právům navrhovatele. Nikdy se neaplikovala ve vztahu k dotčení jiných zájmů ani zájmů třetích osob.

Podle odpůrce nelze tedy aplikovat test, na který se odkazují navrhovatelé, ale souzené opatření obecné povahy je třeba soudit pouze ve světle obecné přiměřenosti, jak plyne z ústavního pořádku, a obecných principů správního práva. Nelze ani opomíjet skutečnost, že přezkum opatření obecné povahy je v daném případ přezkumem rozhodnutí, které je dílem odborné a v konečném gardu politické. Smyslem činnosti pořizovatele zásad územního rozvoje je připravit po odborné stránce návrh, který splňuje potřebné odborné a věcné parametry. Smyslem vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území je vytvořit přesnou představu o tom, co případné přijetí může mít za následky.

Zastupitelstvo jako politický orgán pak přijímá nakonec svou většinou rozhodnutí, kterým legitimuje tuto volbu. Činí tak při plném vědomí zásahů a důsledků z nich plynoucích. Jeho motivem pak jsou cíle, pro které je opatření přijato. Prvním soudcem přiměřenosti je tedy zastupitelstvo, které přijímá rozhodnutí, jehož podstatou je úvaha jakým směrem se má kraj ubírat při vědomí důsledků tohoto rozhodnutí.

Platí obecný princip dle věty prvé čl. 6 Ústavy, která zní: „*Politická rozhodnutí vycházejí z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním.*“ Soudcem přiměřenosti je z hlediska veřejného rozhodování právě v prvé řadě zastupitelstvo, které je povinno rozhodnout, který zájem upřednostní a který potlačí. Ostatně podobně rozhodoval i Nejvyšší správní soud, který byl i za předchozí právní úpravy opakovaně konfrontován s námitkou nepřiměřenosti. Například v rozsudku, jenž byl vydán pod čj. 6 Ao 6/2010-103 dne 2. února 2011, uvedl Nejvyšší správní soud v části, která vypořádávala námitku nepřiměřenosti (část X. Zásada proporcionality a ochrana práv dotčených osob) výslovně toto:

[114] Nejvyšší správní soud se naopak v návaznosti na svou předchozí judikaturu nemůže ztotožnit s námitkou navrhovatelů, že napadené opatření obecné povahy porušuje rovný přístup k různým obyvatelům a že provádí nepřípustnou volbu, kdo bude plánovaným rozšířením letiště více poškozen a kdo méně. Tuto obecnou výtku Nejvyšší správní soud musí v souladu se svou judikaturou i s podstatou územního plánování odmítnout. 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."

V souzené věci nelze ani pominout to, že Nejvyšší správní soud řešil tutéž otázku na úrovni územního plánu; jednalo se rovněž o řešení otázky paralelní vzletové dráhy; okruh navrhovatelů byl částečně shodný. Návrh sice byl úspěšný, ale ze zcela jiných (formálních) důvodů a Nejvyšší správní soud považoval dokonce za nutné tuto námitku výslovně vypořádat, byť tak s ohledem na ekonomii řízení učinit nemusel.

Z citace je zjevné, že soud se zříká zásadně revize posouzení přiměřenosti, které provádí politický sbor dle logiky čl. 6 Ústavy.

Nelze ani opomíjet skutečnost, že dosavadní judikatura správních soudů byla jednou korigována Ústavním soudem, který zrušil zrušení opatření obecné povahy, a poukázal na význam místní samosprávné moci, do které nelze arbitrárně zasahovat soudním rozhodnutím s výjimkou zásahů zcela nezbytných. Ústavní soud ve svém nálezu vydaným pod sp. zn. III. ÚS 1669/11 dokonce uvádí, že by požadavku přiměřenosti mělo být podrobeno právě soudní rozhodování, kterým se zasahuje do práva na samosprávu (citace nálezu):

„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. Výsledek poměřování těchto dvou skupin hodnot musí soud ve svém rozhodnutí přesvědčivě vyjádřit. Ústavní stížností napadená rozhodnutí trpí tím nedostatkem, že tento test přiměřenosti soudního zásahu dostatečně nevyjadřují.

Požadavky vznášené Nejvyšším správním soudem vůči zastupitelstvu obce, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku uplatněnými proti územnímu plánu, 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.

Z uvedené citace naopak plyne, že je třeba zkoumat přiměřenost zásahu do práva na samosprávu právě za situace, kdy jsou formální důvody ke zrušení opatření obecné povahy dány, ale zásah by omezil samosprávnou funkci odpůrce.

Na věci ani nic nemění, že se navrhovatelé v testu přiměřenosti dovolávají nepřímo práva na příznivé životní prostředí (dle čl. 7 Ústavy), byť odkaz na toto ustanovení textu není uveden a věcný poukaz na příznivé životní prostředí je pouze v úvahu návrhu. Nelze totiž opomíjet skutečnost, že ochrana životního prostředí má v platném právu především procedurální charakter a nepředstavuje omezení základního principu rozhodování, kterým je rozhodování většinou o klíčových otázkách. Ochrana životního prostředí se realizuje tím, že ten, kdo rozhodnutí činí, a veřejnost, které se odpovídá, mají být informováni, aby rozhodnutí bylo kvalifikované, což je požadavek, který je skrze vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území naplněn.

Navrhovatelé vyjadřují obecnou výchozí argumentační pozici, že jakýkoliv zásah je nepřiměřený. Odpůrce si v tomto směru dovoluje vyjádřit, že tato vize nemá oporu v současném právu a v soudním přezkumu se nelze dovolávat konkrétní míry ochrany životního prostředí na základě politické úvahy, že tento zájem dominuje nad jinými.

Úvahy navrhovatelů mají smysl v politické diskusi a mohou být legitimní pozicí jak získat většinu v zastupitelstvu, ať už cestou diskuse nebo skrze volební procesy. Není ale přípustné, aby základní funkci politického soudu vyhrazenému dle dvou shora citovaných rozhodnutí (NSS čj. 6 Ao 6/2010-103, bod 114 a ÚS sp. zn. III. ÚS 1669/11, závěr nálezu) přebíral soud a konstatoval, že v tomto případě jinak nad jinak legitimním zájmem samosprávy na vlastním rozvoji dominuje právo na ochranu životního prostředí, aniž by se tato úvaha opírala o konkrétní standard vyjádřený zákonem.

Námitky navrhovatelů, kterými odůvodňují věcně svou pozici nejsou ani věcně důvodné.

Jak už bylo jednou shora uvedeno, potřeba, pro kterou jsou zásady přijímány je celonárodní dopravní prioritou vyjádřenou v Politice územního rozvoje a mnoha dalších koncepčních dokumentech. Rozšíření bude mít citelný vliv na ekonomické oživení a zaměstnanost v regionu. Pokud navrhovatelé uvádějí, že chybí nějaká studie, která tuto otázku prověří, tak taková úvaha se neopírá o platné právo.

Pokud navrhovatelé uvádějí, poněkud expresivně, že aktualizace zásad je krajně nevyvážená, tak takový argument považuje odpůrce za nadnesený.

Odpůrce rekapituluje, že otázku přiměřenosti je třeba posuzovat s ohledem na novelu soudního řádu správního a ústavněprávní kontext více než obezřetně. Tento závěr potvrzuje i předchozí judikatura Nejvyššího správního soudu, která kromě toho, že žádný rozsudek nerušil opatření obecné povahy na základě nepřiměřenosti, tak se k této otázce vyjadřovala více než zdrženlivě. Nelze ani opomíjet varování v podobě citovaného nálezu Ústavního soudu. V kontextu těchto právních podmínek a v návaznosti na to, že důvody pro umístění jsou naopak velmi vážné a nosné, považuje odpůrce tuto námitku za nedůvodnou.

Ad 19. Nadměrná hluková zátěže a její nesprávné vyhodnocování

Navrhovatelé předestírají s odkazem na rozsudek Krajského soudu čj. 50 A 24/2012, že nadměrná hluková zátěž je důvodem pro zrušení zásad územního rozvoje. Tento judikatorní odkaz ovšem není korektní, protože nosným důvodem zrušení zásad byla absence posouzení kumulativních a synergických vlivů, nikoliv konkrétní zátěž. Logika rušícího rozsudku dokonce vycházela z toho, že

zásady nemohou porušit normy, ale pořizovatel a subjekt zásady přijímající by měl mít úplnou informaci SEA, aby mohl o své vůli provést úvahu, zda příslušný záměr v zásadách uvést.

Naopak odpůrce se odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu vydaný dne 21. června 2012 pod čj. 1 Ao 7/2011-526 (zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje), který ve svém bodu [102] uvádí výslovně toto:

„*[102] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že 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 (ve vztahu k hluku srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2012, č. j. 1 As 135/2011 – 246, umístění stavby EPOQUE PANKRÁC – HOTEL v Praze na Pankráci, bod 45: „do území nadlimitně zatíženého hlukem nelze bez dalšího automaticky umísťovat stavby, které sice každá jednotlivě nepřitíží svým provozem dotčenému území nijak výrazně, ale v součtu jednotlivých případů znamenají postupné a významné přitěžování již nyní existující nadlimitní zátěži v území“). 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, podle nějž musí být záměr žadatele o územní rozhodnutí v souladu s požadavky zvláštních předpisů a stanovisek 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 nějž území nesmí být zatěžováno lidskou činností nad míru únosného zatížení.*

[103] Naproti tomu na úrovni zásad územního rozvoje je třeba k tomuto principu, jakož i k citovaným ustanovením zákona o ochraně ovzduší a zákona o ochraně veřejného zdraví, přistupovat odlišně. Z povahy věci (jsou-li zásady územního rozvoje brány jako koncepční plánovací nástroj) není možné, aby území, na němž jsou překračovány veřejnoprávní limity imisí znečištění ovzduší a nejvyšší přípustné hodnoty hluku, bylo a priori *vyloučeno z dosahu regulace zásad s argumentací, že další zatěžování území je nepřípustné. To by ve svém důsledku muselo vést k nulovému rozvoji v některých oblastech, přičemž nelze vyloučit ani zhoršování situace v důsledku absence koncepčního řešení zatíženého území. To je v rozporu se samotným smyslem ZÚR, které musí vymezit plochy a koridory nadmístního významu (§ 36 odst. 1 stavebního zákona) 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. Na těchto závěrech nic nemění judikatura zdejšího soudu (rozsudky ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 – 74, ze dne 30. 10. 2008, č. j. 9 Ao 2/2008 – 62, a ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 – 664) a Ústavního soudu (nález ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07) uvedené navrhovateli v replice. Pasáže z těchto rozhodnutí zmiňované navrhovateli se týkaly otázky přístupu k soudu a aktivní věcné legitimace ve vztahu k územnímu plánování (tedy nutnosti připustit přezkum územních plánů), nesrozumitelnosti územního plánu, případně otázky posuzování kumulativních a synergických vlivů. Nijak se však nezabývaly otázkou rozporu územněplánovací dokumentace s imisními limity znečištění ovzduší či nejvyššími přípustnými hodnotami hluku.*“.

Podle odpůrce z uvedeného plyne, že otázka limitů nevstupuje do otázky zákonnosti zásad.

Navrhovatelé dále zpochybňují vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území v otázce řešené přílohou č. 3: Hodnocení zdravotních rizik – část 1. Odpůrce striktně odmítá tvrzení, že provedené hodnocení

zdravotních rizik bylo provedeno nesprávně. Nulová i aktivní varianty byly logicky vyhodnoceny na srovnatelné úrovni - tedy obě varianty pro maximální naplnění zásad (v podobě před a po aktualizaci).

Nejistota výpočtů udávaná v hodnocení zdravotních rizik (příloha č. 3 vyhodnocení) byla pouze převzata z přílohy č. 1 – Akustické studie. Jde o zcela regulérní standardně uvažovanou nejistotu výsledků jak výpočtů, tak i běžně prováděných měření. Jedná se o pásmo možného výskytu hodnot jak naměřených, tak vypočítaných. Nelze ovšem *a priori* dopředu uvažovat, že každá hodnota v území bude mít právě maximálně udávanou možnou odchylku.

Pokud navrhovatelé namítají zmatení v používání pojmů, tak odpůrce má za to, že s nimi pracuje jak on, tak zpracovatel vyhodnocení zcela korektně. Vzhledem k tomu, že hodnocení zdravotních rizik potřebuje také i jiné hlukové ukazatele než hygienické limity stanovené v nařízení vlády č. 272/2011 Sb., byly tyto ukazatele v akustické studii zohledněny a vypočítány jako podklad pro hodnocení zdravotních rizik.

Je třeba mít povědomí o potřebách hodnocení zdravotních rizik a datech, které jsou potřebné pro její relevantní zpracování. Proto i připomínka k zaměňování pojmů není správná, neboť většina používaných pojmů vychází z pojmosloví definovaného v platné legislativě. Např. pojem hygienický limit byl používán ve vztahu k hodnocení akustické situace a ve vztahu k nařízení vlády č. 272/2011 Sb. Pojem „mezní hodnota“ nebyl použit v rámci přílohy 1 akustické studie vůbec.

Hodnotící deskriptor - je standardní obecný slovní výraz, který slouží k popisu určité jednotky, veličiny. Deskriptorů může být přitom pro jednu i více jednotek. V akustické studii byl tento výraz použit pro soubor popisovaných ekvivalentních hladin akustického tlaku A v dB pro denní, noční a celodenní dobu.

Hlukový ukazatel - standardní pojem používaný jak v nařízení vlády č. 272/2011 Sb., tak ve vyhlášce č. 523/2006 Sb. a v této souvislosti v rámci pojmosloví byl tedy používán. Ukazatele Ld, Ln byly v akustické studii jednoznačně vysvětleny a popsány v kap. 3.2.

K otázce použití vadných deskriptorů odpůrce uvádí, že LAeq – je označení pro deskriptor ekvivalentní hladiny akustického tlaku. V kapitole 3.2 – Hodnotící deskriptory, přílohy č. 1 Akustické studie je jednoznačně napsáno:

Na základě legislativních požadavků byly pro hodnocení stávající a výhledové akustické situace posuzovaného území použity následující deskriptory:

- L_d – ***ekvivalentní hladina akustického tlaku*** *v dB* ***v denní době*** *(6–22 hod.),*
- L_n – ***ekvivalentní hladina akustického tlaku*** *v dB* ***v noční době*** *(22–6 hod.).*

Jako vstupní údaj pro hodnocení zdravotních rizik byl použit i deskriptor L_{dn} specifikující jednočíselnou hodnotou akustickou situaci za 24 hodin.

- L_{dn} *– časově vážený součet L_d a L_n, kdy hodnota pro noční dobu je korigována hodnotou +10 dB.*

Deskriptor L_{dn} vyjadřuje tzv. celodenní akustické zatížení a je definován následujícím vztahem.

$$L_{dn} = 10 \log \left[\frac{1}{24} \left(16 \cdot 10^{\frac{L_d}{10}} + 8 \cdot 10^{\frac{L_n + 10}{10}} \right) \right]$$

Z tohoto výčtu je jednoznačné, že se jedná pouze o jiné označení stejného deskriptoru. Toto jiné označení bylo použito především proto, že toto označení se požívá pro hodnocení zdravotních rizik, které také vstupovalo do vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a tedy akustická studie připravovala podklady pro tato hodnocení. Z toho pak plyne, že

LAeq, 16 hodin (deskriptor uváděný v nařízení vlády č. 272/2011 Sb. pro denní dobu 06-22 hod) **= Ld** - ekvivalentní hladina akustického tlaku v dB v denní době (6–22 hod.).

LAeq, 8 hodin (deskriptor uváděný v nařízení vlády č. 272/2011 Sb. pro noční dobu 06-22 hod **= Ln** - ekvivalentní hladina akustického tlaku v dB v noční době (22-6 hod.).

V akustické studii byly tedy jednoznačně použity ukazatele ve smyslu zákona č. 258/2000 Sb. ve znění pozdějších předpisů a nařízení vlády č. 272/2011 Sb. $L_d = L_{Aeq,16h}$ a $L_n = L_{Aeq,T=8h}$, což jednoznačně vyplývá z kapitoly 3.1.2 – tabulky 2. Navíc v tabulkách analýz výpočtů na str. 20-21 jsou jednoznačně uváděny hygienické limity, ke kterým jsou vztahovány výsledky analýz.

Pokud se srovná kterýkoliv výkres s vyznačenou hranicí SL/1 v napadeném opatření obecné povahy a výkres - příloha č. 3 z akustické studie EIA s názvem „Hlukové zóny pro odvození hranice nového ochranného hlukového pásma letiště Praha Ruzyně, tak by zjistil, že průběh hranice SL/1 je totožný s hranicí limitní izofony -5 dB. Nemůže být ani jiný výsledek, protože byly použity stejné vstupní údaje a stejný model i se stejnými výstupními deskriptory, a to denní a noční ekvivalentní hladinou a navíc s celodenní ekvivalentní zátěží.

Smyslem vyhodnocení vlivů není stanovení nějakých limitů, jak podsouvají navrhovatelé napadenému opatření obecné povahy. Smyslem je popis možných dopadů, což činí, a to jak v kontextu limitů, tak i mimo ně.

Právě rizika ovlivnění lidského zdraví vlivem hluku, který nemusí být jen nadlimitní, a právě hodnocení těchto rizik a počtu ovlivněných osob v jednotlivých pásmech bylo jedním z porovnávacích faktorů, neboť v území je celá řada různých zdrojů s různými limitními hodnotami, a proto porovnání se nejlépe provádí právě pomocí počtu zasažených osob. Počet zasažených osob hodnocení zdravotních rizik se hodnotí v jednotlivých 5 dB pásmech a to především v noční době a z hlediska celodenní zátěže.

Toto vyhodnocení bylo zpracováno, zpracovává hodnocení zdravotních rizik, což bylo přílohou č. 3 vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, kde při vyhodnocení zdravotních rizik se pracuje především s noční ekvivalentní hladinou označovanou v Autorizačním návodu pro hodnocení zdravotních rizik jako Lnight – zkráceně Ln (dlouhodobá ekvivalentní hladina akustického tlaku A v časovém úseku 8 hodin v noci na nejvíce exponované fasádě domu). K tomu analogicky je ekvivalentní hladina z anglického Lday – zkráceně Ld a tomu odpovídající celodenní ekvivalentní hladina Ldn (Lday-night).

Ověření podkladů, resp. výstupů z dokumentace posouzení vlivů na životní prostředí (EIA) mohli navrhovatelé, jednoduše provést pouhým porovnáním izofon na jednotlivých výstupech. Potom by zjistili jejich soulad, neboť vstupní údaje byly stejné. Tím pádem by nemohli rozvíjet teorie o rozdílnosti použitých deskriptorů.

Vyhodnocení území s důrazem na střet více nadlimitních zdrojů v jednom území bylo prováděno pomocí GIS analýzy a výsledky této identifikace jsou zobrazeny graficky na výkrese A a v příloze č. 7 aktualizace zásad územního rozvoje jsou popsány postupy, jakými to bylo provedeno.

V rámci zpracování akustické studie pro zásady odpůrce bylo provedeno posouzení a vyhodnocení jednotlivých zdrojů hluku samostatně, tak jak předepisuje zákon č. 258/2000 Sb. v platném znění a ve vztahu k příslušným hygienickým limitům definovaným v nařízení vlády č. 272/2011 Sb. a jednoznačně popsaných v kapitole 3.1.2. Následně v kapitole 4.2. jsou definovány prezentované výstupy výsledků výpočtů, kde jsou jednoznačně popisovány a prezentovány jak nadlimitně zasažené obytné plochy, tak i např. nadlimitně zasažené počty obyvatel.

Dále v akustické studii existuje celá řada dalších výstupů, a to vše v souladu s platnou legislativou. Pro jednotlivé druhy doprav jsou v akustické studii uvedeny výsledky počtu ovlivněných obyvatel (nadlimitně ovlivněných), ovlivněná obytná území a obytné plochy, a to vždy ve vztahu k příslušným hygienickým limitům. Výsledky jsou prezentovány pro celé území odpůrce a detailně pro jednotlivé městské části – viz tabulky str. 20–42. Závěry akustické studie se vyvozují především ve vztahu k počtu nadlimitně zasažených obyvatel a k podílu hlukově zatížení obytných ploch předkládanými variantami řešení.

Viz. příklad hlavičky jedné z tabulek:

MČ	Nulová varianta Hluk z automobilové dopravy - počet nadlimitně ovlivněných obyvatel								Počet obyvatel v MČ	Nulová varianta Hluk z automobilové dopravy - nadlimitně ovlivněná obytná území [% rozlohy obytných oblastí v MČ]								Plocha obytných oblastí v MČ [ha]	Plocha MČ [ha]
	limit SHZ		limit 60/50		limit 55/45		Celkem			limit SHZ		limit 60/50		limit 55/45		Celkem			
	Den	Noc	Den	Noc	Den	Noc	Den	Noc		Den	Noc	Den	Noc	Den	Noc	Den	Noc		

Z uvedeného je zjevné, že funkci, kterou vyhodnocení má plnit, v daném případě nepochybně plní. Pokud navrhovatelé poukazují na rozpory v rámci textu vyhodnocení, především na mapě č. 7 výkresové části akustické studie, tak odpůrce má tuto výtku za neoprávněnou. V hodnocení hlukové zátěže ve výstupech akustické studie žádné rozpory podle odpůrce nejsou. Grafický výstup (mapa č. 7) prezentuje průnik nadlimitně ovlivněných ploch s plochami s „citlivými" funkcemi.

Nadlimitně zasažené území je zobrazeno v mapových výstupech modrou barvou a jeho šíře je závislá na mnoha faktorech, ať již např. na rozsahu protihlukových opatření, použitém hygienickém limitu atd. Na základě výsledků aktualizace akustické studie „Silniční okruh kolem odpůrce - úsek 511 „Běchovice – D1" zpracované pro DÚR společností Ametris v únoru 2013 nedochází v lokalitě Běchovic vlivem provozu na části okruhu č 511 k překračování hygienického limitu z provozu dopravy na dálnicích a silnicích I. a II. třídy 60/50 dB (den/noc).

Tento stav byl dosažen na základě použití dalšího rozšíření rozsáhlých protihlukových opatření v oblasti (protihlukový val, protihlukové stěny, realizace tichých povrchů). Není tedy pravdou uvedené tvrzení, že nereálnost uspokojivé akustické situace vlivem provozu na části okruhu č. 511 nebyla při realizaci rozsáhlých protihlukových opatření prokázána.

Z mapového výstupu č. 7, který tvoří přílohu akustické studie, je zřejmé, že kolem každé kapacitně zatížené komunikace, včetně části okruhu č. 510, jsou plochy vymezené jako nadlimitně zasažené území. V grafickém výstupu (mapa č. 7) je vymezení nadlimitně zasaženého území zobrazeno modrou barvou. Na základě těchto výstupů nelze konstatovat, že lokalita v okolí části okruhu č. 510 nebude mít prakticky žádný problém s hlukem, jak tvrdí navrhovatel. Šíře plochy nadlimitně zasaženého území však

závisí na mnoha faktorech, ať již např. na rozsahu protihlukových opatření, které byly navrženy v okolí části okruhu č. 510 v poměrně rozsáhlém objemu, tak i na použití hygienického limitu.

V případě SOKP 510 se jedná o rozšíření hluku ze stávající komunikace při zachování směrového a výškového vedení pozemní komunikace. Na základě této skutečnosti byl dle platné legislativy v době zpracování zásad pro část okruhu č. 510 v rámci provedeného vyhodnocení uvažován hygienický limit s korekcí pro starou hlukovou zátěž z dopravy, s tím, že navrhovaná protihluková opatření byla navrhována v maximální možné míře k přiblížení se přísnějšímu limitu LAeq,T = 60/50 dB, který byl uplatněn u úplně nových staveb v území, tak jak správně navrhovatel popsal, tzn. u navazujících staveb: SOKP 511: Běchovice – D1 (Z/503), Přeložka I/12 (Z/509), dále Vysočanská radiála a také část okruhu č. 520: Satalice – Březiněves.

Tím, že u těchto staveb byl použit dle platné legfislativy limit 60/50 dB, tak zákonitě bez tak rozsáhlých opatření, které byly použity na části okruhu č. 510, mají znázornění nadlimitního hluku v širším okolí. Stará hluková zátěž z dopravy je dle nařízení vlády č. 272/2011 Sb. definována jako hluk v chráněném venkovním prostoru a chráněných venkovních prostorech staveb, který vznikl před 1. lednem 2001 a je působený dopravou na pozemních komunikacích a dráhách. První etapa výstavby části okruhu č. 510 byla uvedena do provozu v roce 1984 v úseku Satalice – Horní Počernice. Druhá etapa výstavby v úseku Horní Počernice - Běchovice byla uvedena do provozu v roce 1993. Způsob uplatnění hygienických limitů je detailně popsán v kapitole 3.1.2. akustické studie.

Odpůrce se dále odkazuje na shora citovaný a zvětšený výřez z výkresu č. 22 z aktualizace zásad územního rozvoje označený jako obrázek č. 3 v kapitole *Ad 8. Opominutí úseku SOKP* (silniční okruh kolem odpůrce) *510 při hodnocení vlivů.*

Odpůrce tedy zásadně nesouhlasí s tím, že by stavba SOKP 510 byla vyhodnocena neseriózně, či nereálně a chybělo by vyznačení problémových míst. Závisí pouze na zobrazovaném měřítku, které je ovšem předepsáno zákonem. V digitální podobě při analýzách tyto data jsou započítána, viz výše uvedené číselné tabulky.

Pokud ovšem navrhovatelé dále tvrdí, že číselné tabulky „neukazují příznivý výsledek“, tak potvrzuje právě vysvětlení podané odpůrcem. Není-li něco patrné v grafické podobě v zobrazovaném měřítku neznamená, že v digitální podobě nebylo něco analyzováno, a že to ve výsledku není zahrnuto. Není možné *a priori* zpochybňovat okamžitě výsledky, když vzápětí navrhovatel sám přiznává, že v číselné podobě jsou tyto výsledky jasně patrné. Tato argumentace navrhovatelů to jen dokazuje. Výsledky nic nezkreslují. Stačí jen digitální podobu výkresové části zvětšit a bude vše jednoznačně patrné.

K tomu je třeba dodat, stejně jako vůči všem výtkám směřujícím k vyhodnocení, že vyhodnocení podléhá při sestavování správnímu dozoru Ministerstva životního prostředí. Ministerstvo se k procesu může jakkoliv vyjadřovat a činit poměrně dost kroků, které postupy pořizovatele zásad nebo zpracovatele vyhodnocení korigují. Každý, včetně navrhovatelů, se může na ministerstvo obracet s podněty, což je skutečnost, která zjevně nezůstala navrhovatelům skryta, protože tak již minimálně jednou učinili, jak plyne z jejich návrhového tvrzení a důkazu. Ministerstvu, jakožto dotčenému orgánu, taktéž není skryt proces připomínkování, ve kterém navrhovatelé uplatňovali tytéž připomínky, které zde vystupují jako návrhové body.

Mnohé uplatněné námitky mají technický a nikoliv právní charakter, čemuž odpovídá i procesní obrana odpůrce. Otázka použití vhodných deskriptorů není v právu pozitivně upravena, což může vést k určité bezradnosti stran toho, jak tyto otázky soudit právně. V pochybnostech nad těmito technickými aspekty

je třeba vycházet z toho, že systém státního dozoru neshledává na procesu vyhodnocení žádné vady. Tvrzení navrhovatelů o nezákonnosti a nesprávnosti procesu vyhodnocení, pokud by bylo důvodné, by nepochybně mělo odezvu v činnosti a ministerstva, které by zjednalo nápravu. Otázka správnosti a zákonnosti postupu vyhodnocení vlivů se tedy odpůrci jeví jako nesporná.

I tuto otázku již jednou řešil zdejší soud v rozsudku vydaném pod čj. 9 A 40/2015, a to ve prospěch argumentace odpůrce.

Návrhový bod považuje odpůrce za nedůvodný.

Ad 20. Překračování imisních limitů znečištění

Námitka je založena na úvaze, že již dnes jsou v některých situacích a ohledech překračovány imisní limity. Podle odpůrce tato skutečnost nezakládá nezákonnost napadeného opatření obecné povahy, nehledě na to, že tato otázky se na této úrovni územněplánovací dokumentace neřeší. Řeší se až na úrovní vydávání územního rozhodnutí. Odpůrce se odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu vydaný dne 21. června 2012 pod čj. 1 Ao 7/2011-526 (zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje), jehož bod [102] je citován výše pod v části *Ad 19. Nadměrná hluková zátěže a její nesprávné vyhodnocování.*

Podle odpůrce z uvedeného plyne, že předestřená otázka překročeních imisních limitů by neměla vstupovat do otázky zásad územního rozvoje.

Navrhovatelé pak namítají, že v rámci kapitoly 6. opatření ke snížení imisní zátěže uvádí: „Na *základě provedených analýz se jeví jako ne zcela reálné dosažení platných imisních limitů na celém území Prahy pouze nástroji územního plánování. Z této skutečnosti vyplývá, že rozvoj území bude nutno doprovázet promyšlenou a postupně rozvzjenou soustavou opatření ke zlepšení kvality ovzduší.*" a dále poukazují na to, že vyhodnocení vlivů ale blíže neřeší, jak posuzované varianty přispívají k naplňování opatření ke snížení emisní a imisní zátěže z dopravy stanoveným Integrovaným krajským programem snižování emisí a zlepšení kvality ovzduší na území odpůrce.

K tomu odpůrce dodává, že vyhodnocením zapracováním cílů zlepšení kvality ovzduší uvedeným v Integrovaném krajském programu snižování emisí a zlepšení kvality ovzduší na území odpůrce se zabývá kap. A. 9 vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Byly vyhodnoceny ty cíle a priority, které odpovídají úrovni zásad územního rozvoje odpůrce, a to pro hodnocenou aktivní variantu zásad.

I tuto otázku již jednou řešil zdejší soud v rozsudku vydaném pod čj. 9 A 40/2015, a to ve prospěch argumentace odpůrce.

Námitka tedy není kromě zacílení mimo působnost zásad rovněž ani věcně důvodná.

Ad 21. Nedodržení vzdálenosti MÚK (mimoúrovňových křižovatek)

Navrhovatelé poukazují na to, že zamýšlené mimoúrovňové křižovatka jsou umístěny v rozporu s normou ČSN 73 6101 – tabulka 21, podle které má být vzájemná vzdálenost křižovatek na silnicích a dálnicích v určitém odstupu (min 4 km). Navrhovatelé z toho pak dovozují, že napadené opatření obecné povahy je rozporné se zákonem.

Odpůrce předně poukazuje na to, že soulad zamýšlených staveb s technickými (doporučujícími) normami se neposuzuje v okamžiku jejich konceptualizace, ale naopak až v okamžiku jejich realizace. Z hlediska platného práva nejsou technické doporučující normy a soulad s nimi zákonnou náležitostí zásad územního rozvoje. Zákon předpokládá, že zásady stanoví nějaké záměry v obecné rovině, které se poté mohou dále prověřovat či realizovat. Ostatně mnohé mimoúrovňové křižovatky se do zásad nezakreslují a jejich frekvence není ani předmětem jejich zobrazení.

Technické normy jsou normy, které se vyvíjí a uplatňují se v okamžiku stavby, popřípadě konceptualizace územního rozhodnutí. Zásady územního rozvoje mohou umístit něco, co se může dostat do souladu s normou v době, kdy bude záměr realizován. Zásady nejsou nástroj realizace, od realizace je možné později upustit, protože zásady nejsou mandatorním plánem.

Jakkoliv se otázka rozporu s normou jeví jako více či méně předčasná, respektive položená na nesprávné úrovni, tak je taktéž věcně zcela nesprávná. Navrhovatelka totiž necituje normu celou, ale pouze tu její část, která ji zdánlivě dává za pravdu. V ČSN 73 6101 v kapitole 11, podkapitola 11.2, která poukazuje na uvedenou tabulku 21 se dále uvádí: **Tyto vzájemné vzdálenosti lze v blízkosti větších sídelních útvarů nebo rozsáhlých průmyslových aglomerací a při rekonstrukcích silnic snížit až o 50 %**. Zmíněná norma navíc není závazná, má povahu doporučení a sledovaného cíle lze dosáhnout jinak.

Pokud je vzdálenost menší, vyžaduje vzhledem k průmětu do ČSN 73 6102 schválení odchylného řešení od normy od Ministerstva vnitra. Např. díky kolektorovým vozovkám a podobným řešením s ohledem na ČSN 73 6102 lze sloučit 2 původní křižovatky do jedné (viz D5 u Plzně, nebo Říčany na D1) tak, aby bylo vyhověno minimální vzdálenosti křižovatek. Norma není obecně závazným předpisem a rozhodné je projednání s dotčeným silničním správním orgánem, který případné i nenormové hodnoty může akceptovat s patřičným odůvodněním, zejména s ohledem na funkci komunikace.

Je mnoho komunikací, které v silně urbanizovaném prostředí mají parametry odpovídající době svého vzniku, některé z nich se takto ponechávají, jiné rekonstruují a upravují. V případě křižovatek a jejich vzájemné vzdálenosti je to obdobné. V platných zásadách územního rozvoje odpůrce jsou polohy křižovatek dány vývojem, a ze strany příslušných dotčených orgánů státní správy zodpovědných za rozvoj dopravy resp. dopravní infrastruktury nebyly při projednávání aktualizace č.1 zásad odpůrce zpochybněny. Pokud v silně urbanizovaném území (kterým odpůrce bezesporu je) nelze jinak, je možné prověřit a projednat taková řešení křižovatek a provozního režimu na komunikacích, která respektují i kratší vzdálenosti křižovatek, nežli příslušné normy uvádějí, což je však mimo podrobnost zásad.

Kratší vzdálenosti křižovatek musí být projednány, což se projednáním aktualizace zásad s příslušnými orgány státní správy, které otázky dodržování technických norem, respektive ochrany příslušných zájmů, řeší, stalo. Již dříve se tak také stalo projednáním platného územního plánu odpůrce. Zásady samozřejmě vytvářejí územní podmínky pro možnost umístění mimoúrovňových křižovatek, ale nenavrhují jejich konkrétní podobu.

Dotčeným orgánem státní správy je pro tyto stavby Ministerstvo dopravy. To souhlasilo s řešením předkládaným v aktualizaci zásad. Pokud by ministerstvo jako dotčený orgán nesouhlasilo, přičemž v

tomto posouzení může posoudit i vzdálenosti mezi křižovatkami, pak by s předloženou územně plánovací dokumentací nesouhlasilo. Z hlediska logiky prosazování technických norem je to právě postoj ministerstva, který je při posouzení klíčový. Jednotlivé stavby se poté mohou umisťovat a řešení bezpečnosti je otázkou konkretizace v územním řízení a stavebním povolení. V těchto fázích se dotčený orgán státní správy uplatní jako garant bezpečnosti. Aplikovat normy při formulaci zásad nemá smysl.

Odpůrce, pokud by přistoupil na myšlenku navrhovatelů, tak by měl za to, že porušení normy nemůže založit neplatnost zásad jako celku, ale pouze by bránilo budoucímu umístění těch křižovatek, které by byly umístěny po té, kdy jsou již poblíž umístěny křižovatky jiné. Jakákoliv úvaha, že by hustota křižovatek, které se mnohdy ani do zásad nezakreslují, byla důvodem jejich nezákonnosti, aniž by navrhovatel uvedl konkrétní ustanovení zákona, které má být porušeno, porušuje hrubě princip povinného posuzování přiměřenosti zásahu do práva na samosprávu.

S ohledem na uvedené tedy tuto námitku považuje odpůrce za nedůvodnou.

Ad 22. Porušení Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1315/2013 (TEN-T)

Navrhovatelé namítají, že napadené opatření obecné povahy porušuje nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1315/2013, z čehož dovozují nezákonnost zásad. Předně se poukazují na to, že preambule zavazuje členské státy, aby v procesu rozhodování byly zohledněny místní a regionální zájmy a postoje občanské společnosti.

K tomu odpůrce dodává, že on sám je jako územní jednotka samosprávy nositelem práva na samosprávu a tím, jehož zájmy by měly být těmito ustanoveními zohledňovány, někteří navrhovatelé jsou městskými částmi (jediné) obce, jež je na území odpůrce. Případné konflikty v partikulárních zájmech malých lokálních samospráv a samosprávy, která je povolána k tomu danou otázku řešit, byly vypořádány způsobem, který dikci citovaných ustanovení směrnice naplňuje, což platí i o občanské společnosti, respektive o občanech.

Navrhovatelé dále opakují námitky a důvody, které již byly opakovaně vzneseny. Podle odpůrce jsou opakovaně vypořádány a jejich vypořádání se ve světle citované směrnice zásadně nemění. Citované nařízení TEN-T neobsahuje zásadně odlišný věcný nebo procedurální normativ od národního práva, který by zásadně měnil posouzení některé z již shora rozebraných sporných otázek.

Expertíza prof. Lehovce, o kterou se navrhovatelé opírají, stěží může být pramenem posouzení opatření obecné povahy ve světle evropského práva. Její závěry, spíše technického charakteru, mohou dát názor na technické řešení jedné otázky, ale tyto závěry nemohou do právní otázky souladu s evropským právem vstupovat. Jinými slovy, soulad jednoho prvku možného (nikoliv definitivního) řešení s technickou akademickou představou (slova: nevhodné) nemůže založit rozpor koncepčního nástroje, který není nástrojem realizačním, s právním řádem a dokonce ani s právem Evropské unie.

Pokud se závěrem navrhovatelé odvolávají na rozhodnutí č. 1692/96/ES, které nebylo přímo účinné, tak to bylo navíc zrušeno. Jeho citace v politice územního rozvoje z něj neučinila samostatnou normu národního práva, v kontextu národní regulace vystupuje citace nikoliv z titulu převzetí z evropského regulativu, ale výhradně z titulu toho, že je součástí národního regulativu. Jeho věcné neporušení je pak rozebráno shora pod bodem *Ad 16. Rozpor s politikou územního rozvoje*.

Tento návrhový bod považuje tedy odpůrce za nedůvodný.

Ad 23. Zásah do zemědělského a půdního fondu

K této námitce je třeba dodat, že odnímání zemědělského a půdního fondu je otázka, která se na úrovni zásad v praktické rovině neřeší. Na úrovni zásad je třeba provést pouze předpokládané vyhodnocení dopadů na zemědělský půdní fond, přičemž zákon nezná konkrétní limity, za které nemůže zpracovatel jít.

Součástí napadeného opatření obecné povahy je samozřejmě kvalifikovaný odhad záborů zemědělského půdního fondu, který je v souladu s § 5 zákona č. 334/1992 Sb., přílohou č. 3 k vyhlášce č. 13/1994 Sb. a metodickým pokynem Ministerstva životního prostředí čj. OOLP/1067/96. Rozsah a přesnost vyhodnocení odpovídá měřítku grafické části ZÚR (1:100 000).

Odhad záborů zemědělského půdního fondu je proveden pro rozvojové oblasti mimo zastavěné území, rozvojové plochy zeleně mimo zastavěné území a dopravní infrastrukturu – koridory pro silniční a železniční stavby a rozšíření letiště Praha – Ruzyně. V rámci aktualizace zásad územního rozvoje odpůrce jsou nově bilancovány všechny návrhové prvky dopravní infrastruktury, na nichž je vyhlašována veřejně prospěšná stavba. Ostatní jevy jsou bilancovány pouze tam, kde dochází ke změnám oproti vydaným zásadám územního rozvoje odpůrce.

Rozsah záboru zemědělského půdního fondu je ve vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (kap. 1.6) bilancován pro následující varianty: nulová varianta, aktivní varianta – základní řešení. V případě silničního okruhu kolem odpůrce je rozsah záboru zemědělského půdního fondu bilancován pro aktivní variantu – základní řešení a aktivní variantu – variantní řešení (tzv. regionální varianta). Aby byly obě tyto varianty srovnatelné, byla v tomto případě posuzována vždy celá trasa okruhu, tj. včetně úseků vedoucích mimo hranice hl. m. Prahy, protože aktivní varianta – variantní řešení (tzv. regionální varianta) zasahuje na území odpůrce minimálně a posouzení záborů zemědělského půdního fondu pouze na území odpůrce by nebylo vypovídající. Podrobný rozsah záborů zemědělského půdního fondu je uveden přímo v zásadách územního rozvoje.

Pokud navrhovatelé, kteří připouštějí, že regionální varianty obnáší intenzivnější zásah do zemědělského a půdního fondu, rozporují podrobnosti uvedené srovnání s poukazem na kvalitativní porovnání některých lokalit, tak tuto námitku nepovažuje odpůrce za oprávněnou. Navrhovatelé se odkazují na konkrétní změnu územního plánu, která má uvedené závěry zpochybnit. Navrhovatelé poukazují na to, že změna územního plánu Z 2795/00 předpokládá změnu v rozsahu zhruba jedné poloviny čtverečního kilometru. Jedná se ovšem o rozsah změny v plánu a nikoliv o rozsah dopadu do zemědělského půdního fondu, který je v tomto případě marginální. V případě změny zpracovatel vyhodnotil zábor zemědělského půdního fondu i v zastavěném území.

Dle platné metodiky vyhodnocování předpokládaných záborů zemědělského půdního fondu mimo zastavěné území představuje v případě této změny územního plánu zábor cca 0,6 ha pro I. a III. třídu ochrany.

V obecné rovině odpůrce má za to, že vyhodnocení případných záborů zemědělského a půdního fondu bylo provedeno adekvátně v podrobnosti zásad. Zábory půdního i lesního fondu nejsou nikterak

výrazné. Další hodnocení bude provedeno na úrovni nižší územně plánovací nebo projektové dokumentace.

Tato námitka demonstruje skutečnost, že jakékoliv posouzení či zhodnocení zná vždy ještě podrobnější řešení. Pokud ovšem akceptujeme myšlenku, že zásady jsou skutečně nejobecnějším koncepčním dokumentem, tak by takový typ námitek v zásadě neměl obstát.

Námitka je tedy podle odpůrce nedůvodná.

Ad 24. Posouzení vlivů na horninové prostředí

Navrhovatelé poukazují na to, že ačkoliv řešení již předpokládá hloubení tunelů, posouzení vlivů na horninové prostředí tomu neodpovídá. Odpůrce považuje námitku za nedůvodnou.

Při hodnocení vlivů na horninové prostředí bylo zohledněno i vedení silničního okruhu kolem odpůrce v tunelu. Tento fakt nebyl opominut. I přesto, že lze počítat s lokálními zásahy do horninového prostředí v souvislosti s některými stavbami (v zásadách navrhovanými oblastmi a koridory), lze konstatovat, že z celkového pohledu nebude opatření obecné povahy horninové prostředí při respektování platné legislativy a navržených opatření významně negativně ovlivňovat.

Vliv na horninové prostředí byl vyhodnocen i s ohledem na vedení části silničního okruhu kolem odpůrce v tunelu v souladu s příslušnými legislativními předpisy. V textové části vyhodnocení je uvedeno:

„*V důsledku uplatnění ZÚR hl. m. Prahy nelze očekávat významné ovlivnění geologických, geomorfologických a hydrogeologických poměrů hl. m. Prahy. Zásah do geologického prostředí bude probíhat na lokální úrovni, v souvislosti se stavební činností v rámci navržených oblastí a koridorů a veřejně prospěšných staveb a opatření.*

Míra zásahu do geologického a hydrogeologického prostředí se bude odvíjet od charakteru jednotlivých staveb. Mezi významné stavby, kde lze očekávat zásah do geologického prostředí, patří především realizace dopravní a technické infrastruktury a výstavba budov v rámci rozvojových a transformačních oblastí.“

Vyhodnocení vlivů konkrétních staveb/záměrů na geologické, geomorfologické a hydrogeologické poměry spolu s návrhem konkrétních opatření k prevenci, vyloučení, snížení, popřípadě kompenzaci nepříznivých vlivů, bude předmětem podrobnějších dokumentací.

Rovněž v příloze č. 5 vyhodnocení je u stavby Z/502 (SOKP - úsek Ruzyně - Březiněves) uvedeno:

„*K významnému ovlivnění horninového prostředí ani terénní morfologie nebude s velkou pravděpodobností docházet. Významnější zásah do horninového prostředí, který může vznikat např. v důsledku vedení komunikace v zářezu či tunelu, bude nutné řešit na úrovni podrobné projektové dokumentace. V území se nenachází ložiska nerostných surovin, stará důlní díla, poddolovaná území ani zde nehrozí sesuvy a jiné nebezpečné svahové formace. V souvislosti s navrhovaným koridorem je možné očekávat zábor ZPF. Odnětí pozemků ze ZPF musí být provedeno v souladu s platnou legislativou v rámci samostatného správního řízení (netýká se podrobnosti ZÚR).*“

Podle odpůrce jsou tyto skutečnosti dostatečně vyhodnoceny a návrhový bod proto není důvodný.

Ad 25. Nezhodnocení dopadů SOKP (a Regionální varianty) na bezpečnost silničního provozu

Podstata tohoto návrhového bodu je založena na tom, že navrhovatelé tvrdí, že v rámci zásad nebo jejich vyhodnocení není zhodnocena otázka bezpečnosti silničního provozu. Svůj požadavek navrhovatelé opírají o jednu směrnici a dvě nařízení Evropského parlamentu a Rady.

Podle odpůrce je tento předpoklad vadný. Žádné ustanovení platného práva nepožaduje, aby zásady vyhodnocovaly či posuzovaly bezpečnost silničního provozu; to platí jak o zákonu, tak o prováděcích vyhláškách. Citované směrnice míří a nařízení jsou v platném právu implementovány a navrhovatelé sami citují právní předpisy, které ony normy evropského práva implementují. Nicméně sami navrhovatelé konstatují, že se tento požadavek týká bezpečnosti silničního provozu u projektů TEN-T ve všech fázích *projektování, výstavby a provozu*.

Právě pojmy „*projektování, výstavby a provozu*" dávají tušit, že uložená povinnost se týká realizace. Zásady územního rozvoje ovšem nejsou nástrojem realizace, ale nástrojem konceptualizace a přijímání záměrů, nikoliv nástrojem jejich řešení. Už samotný pojem „zásady územního rozvoje" dávají tušit, že se jedná o obecné zásady a nikoliv o konkrétní řešení. Bezpečnost se pak řeší především na úrovni územního řízení.

V procesu formulace zásad se jako dotčený orgán účastní některých fází jejich formulace Ministerstvo dopravy nebo Ministerstvo vnitra, které mohou v rámci své stanoviskové činnosti vznést stanoviska, která zohledňují otázky bezpečnosti. To je ovšem fázi možnost ministerstva a nikoliv povinnost, a už vůbec ne podmínka zákonnosti. Ať už jsou pak zásady jakékoliv nelze je z povahy věci posoudit z hlediska bezpečnosti silničního provozu, protože tyto otázky jsou natolik odvislé od konkrétnosti řešení.

S ohledem na uvedené tedy považuje odpůrce tento návrhový bod za zcela nedůvodný.

Závěrem

Podle odpůrce jsou tyto všechny namítané vady nedůvodné, a to zcela. 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.

Soud v řízení vedeném pod sp. zn. 9 A 40/2015 vyjádřil myšlenku, že „nezanedbatelné porušení" může být důvodem ke zrušení zásad. Soud vyjádřil právní názor, že důvod ke zrušení by se musel opírat závažné a nezanedbatelné porušení práva. Této právní argumentaci nelze podle odpůrce nic vytknout a soud by se podle něj měl této zásady držet i nadále.

Myšlenka, že každé porušení práva má právní relevanci odpovídající významu tohoto porušení, je princip, který prochází celým právním řádem (nikoliv pouze přezkumem opatření obecné povahy). Je to myšlenka natolik obecná, že v mnoha oblastech práva není vůbec definována, leč vždy je důsledně naplňována. Totéž platí i pro oblast veřejného práva, pro oblast správního soudnictví, včetně přezkumů opatření obecné povahy. V praxi to znamená, že v každém řízení o správní žalobě, kde soud shledá

pochybení, musí vážit, zda míra tohoto pochybení je dostatečným důvodem nezákonnosti napadeného rozhodnutí. V případě přezkumu opatření obecné povahy to platí taktéž.

Tato myšlenka má i odezvu v judikatuře správních soudů. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu vydaného dne 2. února 2011 pod čj. 6 Ao 6/2010-103, který ve svém bodu [90] cituje těmito slovy další rozsudek:

> [90] Nejvyšší správní soud 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 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.*“ (rozsudek č. j. **8 Ao 2/2010 – 644**).

Citovaný rozsudek čj. 8 Ao 2/2010 – 644 pak vyjadřuje tutéž myšlenku. Myšlenka, že porušení zákona musí vykazovat určitou kvalitu či kvantitu, tak prochází judikaturou Nejvyššího správního soudu dlouhodobě (a dokonce od samého počátku). Jakkoliv je nepochybné, že v minulosti Nejvyšší správní soud často napadená opatření obecné povahy rušil, tak to neznamená, že to muselo být nezbytně z důvodů marginálních.

Navrhovatelé se ve svém návrhu odvolávají na dříve vyjudikované algoritmy přezkumu a odkazují se ne dříve bohatou derogační judkaturu Nejvyššího správního soudu, která stavěla na principech procesní (někdy až absolutní) přísnosti. K tomu je třeba dodat, že fakticky lze v judikatorní historii přezkumu opatření obecné povahy vypozorovat období vysoké procesní přísnosti, nicméně tento postulát nebyl nikdy takto výslovně vyjádřen a byl výsledkem judikatorního trendu, který byl překonán judikaturou vyšší (Ústavním soudem a dvěma zásadními změnami právního řádu).

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. Novela soudního řádu správního provedená zákonem č. 303/2011 Sb., namísto nejistoty, zda se jedná o přezkum *ex officio* z hlediska všech prvků zákonnosti, konstatovala základní pravidla přezkumu založeného na procesní koncentraci a přezkumu pouze v rámci dotčení práv navrhovatele. Dosavadní algoritmus byl tedy nahrazen zákonem a soud, jenž vydal napadené rozhodnutí, se dikce ustanovení zákona držel přesně do puntíku.

Algoritmus užitelný do konce roku 2011 *ex officio* postupně zkoumal právní otázky, které navrhovatel nevznášel. Nově je soud dle ust. § 101d odst. 1 soudního řádu správního přísně vázán rozsahem a důvody návrhu a dále je v přezkumné činnosti omezen na tři obecné typové vady, které definuje ust. § 101d odst. 2 soudního řádu správního. Současný procesní režim taktéž připouští pouze přezkum v tom rozsahu v jakém se týká zájmu navrhovatele. Dlužno dodat, že mnohé návrhové body poněkud postrádají vztah k zájmům navrhovatelů. Odpůrce předpokládá že soud k této otázce přihlédne.

Navrhovatelé taktéž zcela opomíjí, že se změnilo i zásadně hmotné právo územního plánování a posunulo všechny úrovně k obecnějšímu pojetí, než k tomu, které mu do konce roku 2012. Novela stavebního zákona přijatá zákonem č. 350/2012 Sb., změnila požadavky na obecnost a konkrétnost. Novela změnila zásadním způsobem obsah § 36 stavebního zákona, jenž nyní obsahuje zásadně vyšší požadavky obecnosti a nově od 1. ledna 2013 zakazuje přílišnou konkrétnost; nelze dokonce v tomto směru necitovat ust. § 36 odst. 3 stavebního zákona, které bylo novelou doplněno o odpůrcem

zvýrazněný text: „*(3) 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.***

Nelze rovněž pomíjet důvody, pro které zákonodárce stanovil tato pravidla. Důvodová zpráva vládního návrhu zákona k citovanému doplněnému ustanovení uvádí: „„*K odstavci 3 – 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 prověřených 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 zaměňování posouzení vlivů koncepcí (SEA) a posouzení vlivů záměrů (EIA) na životní prostředí a Naturu 2000****, bylo nutné přistoupit k novele stavebního zákona.*“.

Téměř všechny námitky, které byly v návrhu vyjádřeny byly v rovině konkrétnosti územního plánu nebo územního rozhodnutí. Pokus o jejich řešení na této úrovni a požadavek na zpřesnění se tak příčí požadavkům zákona a jde výslovně proti zápovědím, které zákonodárce vyslovil. Odpůrce poukazuje na to, že novela stavebního práva (stejně jako novela procesního režimu přezkumu) v podstatě dekonstruuje nevyřčené principy judikatury Nejvyššího správního soudu do konce roku 2011, kterých se navrhovatelé soustavně dovolávají. Zákonodárce je nicméně k takovému kroku oprávněn. Je zcela legitimní, že zákonodárce mění normy staré a nahrazuje je novými. Stejně tak je zcela legitimní, pokud přijetím nové normy nahradí a popře judikatorní závěry staré judikatury. Je to jeho ústavní role a aktérům justičních procesů nezbývá než tuto vůli zcela respektovat.

Proces vedoucí k přijetí zásad územního rozvoje musí splňovat parametry zákona. V tomto smyslu lze přisvědčit závěru, že proces přijímání opatření obecné povahy je výkonem veřejné moci. Pojem výkon veřejné moci je ovšem pojem široký a může zahrnovat i politická rozhodnutí, která se pohybují v zákonném rámci, ale jejichž věcný obsah nepodléhá právnímu soudu s výjimkou řešení otázky, zda byl zákonný rámec překročen či nikoliv. Zákonnost procesu a konkrétní právní podmínky vytváří určitý prostor, v němž je možné konkretizovat konkrétní politickou představu, jejíž varianty nepřísluší soudit soudem právním.

Spory spjaté s přijímáním územně plánovací dokumentace mívají různé rozměry. Na straně výkonu veřejné moci zde vystupuje jak právo na samosprávu, tak někdy prosazované právo ochrany životního prostředí (přírodních zdrojů a prostředí), popřípadě zájem státní správy na nerušeném výkonu správní agendy (například v případe stavebních uzávěr, které se přijímají v rámci přenesené působnosti, apod.).

Na straně oponentů zde vystupují jak zájmy na ochranu soukromého vlastnictví, tak zájmy na prosazování vlastní představy správy veřejného prostoru či zájem na ochraně životního prostředí. Pluralita variant konfliktních situací neumožňuje definovat obecné paradigma rozhodování podobných sporů. Odpůrce si zde dovoluje nastínit, jak vnímá obecné paradigma konfliktu mezi právem na samosprávu na straně jedné a namítaným zásahem do práva na příznivé životní prostředí.

Převedeno do abstraktní roviny lze na daný spor hledět i jako na spor mezi principy vyjádřenými v čl. 6. a v čl. 7 Ústavy, z nichž oba vyjadřují zdánlivě vzájemně protikladné zájmy. Čl. 6 vyjadřuje obecný princip, že politická rozhodnutí vycházejí z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním a současně že rozhodování většiny dbá ochrany menšin. Čl. 7 pak zavazuje stát (a skrze jeho právní řád všechny adresáty právních vztahů) k šetrnému využívání přírodních zdrojů a ochraně přírodního bohatství. Klíčová v tomto řízení je samozřejmě i otázka, zda politické rozhodnutí se může svobodně ustálit na variantě, která je zdánlivě nebo skutečně ofenzivnější vůči přírodním zdrojům a bohatstvím, a pokud ano, tak za jakých podmínek.

Platné právo naplňuje oba zmíněné články Ústavy tak, že jako základní princip rozhodovacích procesů, pokud se jedná o procesy, jež jsou politicky relevantní, stanoví princip rozhodnutí většiny s korektivem povinnosti respektu k menšinám. Toto právo se realizuje na mnoha úrovních rozhodovacích procesů, přičemž úroveň krajská, ve které odpůrce přijímá zásady územního rozvoje, je jednou z nich. Prvek ochrany hodnot zmíněných v čl. 7 Ústavy se pak do rozhodovacích procesů promítá skrze dva strukturálně odlišné mechanizmy.

Prvním z nich je ten, že stát skrze ústřední rozhodující zastupitelský sbor (rovněž na základě většinového rozhodnutí) stanoví nepřekročitelná pravidla ochrany přírodních zdrojů a bohatství a případné výjimky z nich. Případné rozhodovací procesy (výjimky, limity apod.) svěřuje státní správě, jež je naplněna dle kritérií odbornosti a řízena či kontrolována politicky vládou, ve výjimečných případech vládě samé. Existuje systém pravidel, který vytváří hranice možného rozhodování a který je nastaven právě podle celostátního politického konsensu, mino jiné i v otázkách ochrany zdrojů a bohatství.

V rámci takto vytyčeného rámce pak jednotlivé rozhodovací procesy (na základě většinového rozhodování) mohou docházet k rozhodnutím, která více akcentují rozvoj nepřírodní (technické) civilizace nebo nebo naopak ochranu přírodního bohatství a zdrojů. Ani toto rozhodnutí však nemůže být vyjádřeno mimo kontext hodnot chráněných čl. 7 Ústavy a stát skrze své platné právo přísně vyžaduje, aby tato rozhodnutí byla politicky kvalifikovaná ve smyslu informovanosti na straně jedné a odůvodněná v rozsahu obecném i v rozsahu vznesených odlišných řešení, námětů a postojů na straně druhé.

Toho stát dociluje tzv. posuzovacími procedurami, které legitimizují politická rozhodnutí, ve kterých se posuzují případné dopady návrhu řešení či jejich variant (SEA a EIA procesy). Jejich podstatou je, že politický orgán a také veřejnost jsou plně informováni o případných důsledcích přijímaných rozhodnutí. Politický orgán tedy rozhoduje o otázce legitimně pouze tehdy, pokud tak činí s plným vědomím důsledků svého rozhodnutí, které zná i veřejnost, jež jej jako jediná může hnát skrze veřejnou kritiku, volební mechanizmy a jiné nástroje k odpovědnosti za politické kroky, které učinil. Taková úvaha zastupitelského orgánu, pokud je činěna v prostředí plné informovanosti veřejnosti stran důsledků rozhodnutí, je pak ryze politickou úvahou. Naopak soudy neslouží k posuzování ryze politických úvah, ale slouží pouze ke kontrole oné plné informovanosti a naplnění dalších procedurálních požadavků.

Soudní rozhodování Nejvyššího správního soudu poměrně přísně vždy hodnotilo všechny vady posuzování dopadů, vlivů na cokoliv či udržitelnosti čehokoliv (SEA či EIA), jak je stanoví přísný

právní, odborný a vyjednávací rámec dozorovaný státní správou. Absence dokonalého a předepsaného posouzení důsledků, jež je v logice požadavku na úplnou informovanost všech aktérů politického procesu rozhodnutí představuje vadu vůle politického orgánu vždy vedla ke zrušení napadeného opatření obecné povahy. Soud v podstatě konstatoval, že politické rozhodnutí s ohledem na absenci dokonalého posouzení, nebylo kvalifikované, protože politický orgán tak nečinil před veřejností při oboustranném plném vědomí možných důsledků svého rozhodnutí. Naopak soud nikdy nevyslovil závěr, že konkrétní podoba přijatého rozhodnutí je přílišným zásahem do hodnot chráněných čl. 7 Ústavy.

Zájem na ochraně hodnot chráněných čl. 7 Ústavy, stejně jako jiných hodnot (vlastnictví, podíl občanů na rozhodování apod.) se taktéž promítá do procesního režimu přijímání politického rozhodnutí, která je rovněž pod silnou kontrolou soudní moci, nicméně pouze z hlediska procedurálního. Příslušné osoby mohou vznést návrhy na odlišné řešení, které musí být nějakým způsobem vypořádány. Politický proces dialogu mezi nositelem veřejné politické moci je tak formalizován a zkvalitněn tím, že občan má právo navrhovat, ptát se a znát, kdežto politická entita je povinna formalizovaně a věcně odpovídat.

Soudní přezkum ovšem nikdy nedospěl do stádia, že by soud věcně konstatoval, že konkrétní procedurálně správné přijaté řešení, které sice splňuje všechny zákonné parametry ochrany přírodního bohatství a zdrojů, je přílišným zásahem do těchto hodnot s ohledem na pouhý obsah čl. 7 Ústavy a s ohledem na věcnou povahu přijatého řešení. Tuto roli volby mezi intenzivnějším a méně intenzivním zásahem do hodnot chráněných čl. 7 (popřípadě mezi zásahem a nezásahem) soud vždy nechal ve sféře politické diskrece a soudy se vždy 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 povznesli svůj oponentní hlas.

V rovině ústavního práva tak platí, že čl. 7 Ústavy nemůže derogovat čl. 6 Ústavy, ale čl. 6 Ústavy je možné procedurálně naplnit tak, aby zájmy chráněné čl. 7 Ústavy byly vzaty v úvahu a politická odpovědnost posílena na samou hranici možností, kterou koexistence obou článků Ústavy připouští. Žádné jiné kolektivní, veřejné nebo individuální zájmy nepožívají v procesu přijímání politických rozhodnutí vyšší ochrany. Podle odpůrce je ovšem přesun této politické odpovědnosti na soudy vyloučen a věcná úvaha mezí zůstat v rukách zastupitelstev či jiných zastupitelských sborů nebo od nich odvozených orgánů.

Zmíněná Aarhuská úmluva, která je mimochodem sice nadřazena zákonům, ale není součástí ústavního pořádku, takže nemůže zásadním způsobem měnit výklad Ústavy, tento základní vztah mezi potřebou politické legitimace rozhodnutí na straně jedné a ochranou životního prostředí ošetřuje právě především v procedurální rovině a v rovině povinné odborné informovanosti o všech procesech a jejich důsledcích. Její článek 9 pak garantuje pouze přezkum procedurální a přezkum hmotněprávní zákonnosti. Za přezkum hmotněprávní zákonnosti ovšem nelze považovat přezkum politické diskrece, ale pouze soulad s pevně danými předpoklady stanovenými zákonem. Sama preambule úmluvy dokonce používá opakovaně slovo rozvoj, který předpokládá logicky kroky, které zasahují do současného stavu životního prostředí. Jako politický cíl stanový takový rozvoj, který je udržitelný.

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

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

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

Odpůrce lidsky chápe, že navrhovatelům se zvolené řešení nelíbí. Vyjadřuje svou lítost nad tím, že nenašel řešení, které by jim věcně vyhovovalo, ale s ohledem na rozhodnutí politické většiny a věcné důvody k němu vedoucí, je nezbytné, aby toto řešení bylo zachováno. Většina argumentů v návrhu má politickou povahu; jedná se o argumenty věcné, strategické, poukazující vadné procesy na úrovni samospráv apod. Odpůrce si váží politických postojů navrhovatelů a respektuje jejich právo tyto argumenty vznášet, především v procesu, kdy se o obsahu politicky jedná, ale respektuje i nástroje soudní ochrany.

Odpůrce jako orgán samosprávy nicméně konstatuje, že došel věcně k závěrům jiným než navrhovatelé. Tyto své závěry vtělil (mimo jiné) do napadeného opatření obecné povahy. Odpůrce je vázán názorem svého obyvatelstva a jeho zastupitelského sboru, který je zastupuje, a nemůže tedy navrhovatelům přisvědčit.

Návrh rozhodnutí

S ohledem na uvedené navrhuje odpůrce, aby soud vydal tento rozsudek:

I. Návrh se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

hlavní město Praha

zastoupené dle plné moci
JUDr. Tomášem Hlaváčkem, advokátem

zastoupené dle substituční plné moci
Pavlem Uhlem, advokátem

Pavel Uhl, advokát
evidenční číslo ČAK: 10960
Kořenského 15, Praha 5, CZ 150 00
IČ: 71638806, DIČ: CZ7508100083