ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Miluše Doškové a JUDr. Karla Šimky v právní věci navrhovatelů **a) Okrašlovacího spolku Zdíkovska,** se sídlem Zdíkov 235, **b) JUDr. R. E.,** zastoupených Mgr. Vítězslavem Dohnalem, advokátem se sídlem Tábor, Příběnická 1908, proti odpůrci **Jihočeskému kraji,** se sídlem České Budějovice, U Zimního stadionu 1952/2, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelů proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 18. 2. 2013, č. j. 10 A 113/2012 - 117,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Navrhovatelé **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

Odůvodnění:

Návrhem podaným u Krajského soudu v Českých Budějovicích se navrhovatelé domáhali zrušení opatření obecné povahy - Zásad územního rozvoje Jihočeského kraje (dále též jen „ZÚR JČK“ nebo „opatření obecné povahy“), vydaných usnesením zastupitelstva Jihočeského kraje ze dne 13. 9. 2011 pod č. 293/2011/ZK-26, a to v části textového i grafického vymezení ploch a koridorů, včetně ploch a koridorů územní rezervy:

a) *SR/A – Lokalita ŠPIČÁK* – územní rezervy pro možné budoucí využití pro sport a rekreaci,
b) *D/Q – Silniční napojení lokality Špičák* – územní rezervy pro přeložky a homogenizaci stávajících komunikací pro napojení sídla Otice a místa uvažovaného nástupního bodu pro lokalitu Špičák (záměr SR/A); záměr územní rezervy se větví a je dělen do 2 spojitých úseků,

c) *D/O – Železniční napojení Špičák* – územní rezervy pro dílčí části Šumavských elektrických drah v úsecích Polečnice – Špičák (Otice) a Žlábek (Olšov) – Špičák (Otice); koridor územní rezervy je dělen do dvou úseků, spojujících se v Oticích,
d) *D83 – Propojení Klápa – Hraničník* – plochy určené pro propojení české strany se stávajícím rakouským lyžařským areálem Hochficht,
e) *D/P – Železniční napojení Klápy* – územní rezervy pro napojení dolního nástupního bodu propojení Klápa – Hraničník na systém Šumavských elektrických drah v úseku Nová Pec – Klápa; koridor územní rezervy vymezen v šíři 200 m,
f) *D65 – Silnice Nová Pec – Zadní Zvonková* – přeložky Nové Pece a homogenizace navazujícího úseku Nová Pec – Zadní Zvonková na silnicích III/1631 a III/1634; děleno do 2 navazujících úseků,
g) *D16 – Šumavské elektrické dráhy* – záměru lehké železnice systému *tram-train*, kontinuálně vymezeného v úseku Lipno nad Vltavou – Černá v Pošumaví jako koridoru pro novou železnici; šíře koridoru 200 m,
h) *NKOD 174* – nadregionálního biokoridoru Vltavská niva – Dívčí kámen.

Krajský soud výrokem I. svého rozsudku ze dne 18. 2. 2013, č. j. 10 A 113/2012 - 117, návrh navrhovatele a) odmítl; výrokem III. návrh navrhovatelky b) zamítl.

V odůvodnění svého rozsudku se krajský soud nejprve zabýval otázkou aktivní procesní legitimace navrhovatele a). Konstatoval, že je občanským sdružením založeným dle zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, se zaměřením činnosti na ochranu přírody a krajiny; jde tedy o právnickou osobu, která je nositelkou hmotných i procesních práv, odlišných od práv fyzických osob, které jsou jejími členy. S odkazem na § 101a odst. 1 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."), § 70 odst. 2 a 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 114/1992 Sb."), § 23 odst. 10 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o posuzování vlivů na životní prostředí") a na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publikované pod č. 1910/2009 Sb. NSS (všechna rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná z http://www.nssoud.cz), dospěl krajský soud k závěru, že navrhovatel a) podmínky pro aktivní legitimaci nesplňuje. Uvedl, že občanská sdružení mohou být účastníky správních řízení tam, kde mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny; v těchto případech jsou sice aktivně legitimována k podání žalob podle § 65 odst. 2 s. ř. s., v procesu přijímání územního plánu mohou ale pouze podávat připomínky, bez nároku na jejich vypořádání [s výjimkou případů uvedených v § 23 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon z roku 2006")]. Krajský soud nepřisvědčil ani argumentaci, za pomocí které navrhovatel a) odvozoval svou aktivní legitimaci přímo z čl. 7 a čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy (Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí). Konstatoval, že dle rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 8. 3. 2011 ve věci *Lesoochranárske zoskupenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky* (C 240/09) sice čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy upravuje právo na přístup k soudu, toto ustanovení avšak nemá v unijním právu přímý účinek. Jako nedůvodnou posoudil krajský soud i výhradu, že navrhovatel a) byl zkrácen na svém právu na spravedlivý proces, a poukázal nejen na to, že mu byla dána možnost aktivně se účastnit projednání opatření obecné povahy a uplatnit připomínky k napadeným záměrům, ale také na to, že pochybení v procesu přijímání územního plánu může namítat pouze ten, u něhož je myslitelné, aby byl dotčen na relevantních právech hmotných. Jelikož občanská sdružení nejsou nadána hmotnými právy, nemohou být na nich zkrácena, a nepřichází tak ani v úvahu jejich aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení (části) opatření obecné povahy.

Krajský soud se proto dále věcně zabýval pouze návrhem navrhovatelky b), která je vlastníkem pozemku a rekreačního objektu v obci Černá v Pošumaví. S přihlédnutím

k závěrům rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010 - 133, zohlednil fakt, že navrhovatelka b) by mohla být zkrácena na svých právech v případě realizace Šumavské elektrické dráhy (dále též „ŠED“) v této obci [záměr uvedený výše pod písmenem g)], v důsledku něhož by mohla být ohrožena plánovaná zásadní rekonstrukce jejího výše zmíněného rekreačního objektu. O obdobném dotčení jejích práv však nelze hovořit v případě dalších vymezených ploch a koridorů, uvedených pod písmeny a) až f) a h). K podání návrhu na zrušení této části opatření obecné povahy tak není aktivně legitimována, protože není nositelkou odpovídajících hmotných práv. Z totožných důvodů dovodil krajský soud nedostatek její aktivní legitimace rovněž ve vztahu k námitce rozporu napadeného opatření obecné povahy se stanoviskem dotčeného orgánu (Ministerstva obrany a Vojenského újezdu Boletice) a se zákonem č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky (dále jen „zákon o zajišťování obrany“).

Co se týče vymezení koridoru D16 (koridor ŠED), krajský soud uvedl, že navrhovatelka b) v rámci projednání ZÚR JČK námitku týkající se stanovené (předběžné) šíře koridoru D16 neuplatnila; šíře koridoru bude navíc teprve upřesněna v rámci nového územního plánu obce Černá v Pošumaví (tak, aby se předešlo zásahům do vlastnických práv, zejména demolici přilehlých objektů). Namítané narušení sociálních vazeb v místní komunitě označil krajský soud za příliš obecně formulovanou výhradu k tomu, aby se jí mohl věcně zabývat. Námitku nesprávné aplikace § 17 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon z roku 1976“) posoudil rovněž jako nedůvodnou, neboť podle jeho mínění nelze z uvedeného ustanovení dovodit, že o pořízení opatření obecné povahy musí být rozhodnuto samostatným usnesením zastupitelstva kraje jako orgánu příslušného k jejímu schválení. Zcela postačuje, pokud zastupitelstvo vyjádřilo svou vůli pořídit územně plánovací dokumentaci v rámci jiného úkonu (zde v rámci Programu rozvoje územního obvodu Jihočeského kraje, schváleného usnesením zastupitelstva ze dne 27. 11. 2001, pod č. 81/2001/ZK). Odkazy navrhovatelky b) na rozsudky zdejšího soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 - 51, a ze dne 31. 1. 2013, č. j. 4 Aos 1/2012 - 105, nepokládal přitom krajský soud v souzené věci za přiléhavé, protože se ani jeden z nich uvedené problematiky netýkal.

Krajský soud se neztotožnil ani s tvrzenou nezákonnou aplikací § 187 odst. 6 stavebního zákona z roku 2006, dle kterého lze schválené zadání územního plánu VÚC a zpracovaný návrh územního plánu VÚC podle předchozí právní úpravy považovat za schválené zadání ZÚR, splňují-li požadavky kladené na ZÚR stavebním zákonem z roku 2006. Upozornil, že v době nabytí účinnosti stavebního zákona z roku 2006 již byl (usnesením zastupitelstva ze dne 14. 9. 2004, č. 241/2004/ZK) schválen návrh zadání územního plánu velkého územního celku Jihočeského kraje (dále též „územní plán VÚC JČK“), navazující na Program rozvoje územního obvodu Jihočeského kraje z roku 2001. Postup ve smyslu ustanovení § 187 odst. 6 stavebního zákona z roku 2006 tak principiálně vyloučen nebyl. Na námitku, že se zadání územního plánu a ZÚR JČK obsahově odlišují, nemohl sice krajský soud pro její nedostatečnou konkrétnost věcně reagovat, nicméně připustil, že se oba dokumenty liší po stránce formální; to však označil za důsledek výše popsané změny právní úpravy. Podstatné nicméně je, že návrh zadání územního plánu VÚC JČK svým obsahem odpovídá požadavkům na návrh ZÚR ve smyslu § 37 odst. 1 a § 187 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006. Zde krajský soud připomněl, že podle § 187 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006 obsahuje zadání opatření obecné povahy hlavní cíle a požadavky na jejich řešení, přičemž je-li úprava obsahu zadání ZÚR zákonem formulována jen obecně, bylo na odpůrci, aby stanovil konkrétní obsah zadání, s přihlédnutím ke konkrétním požadavkům a podmínkám udržitelného rozvoje území (zde se odvolal na názor vyslovený v rozsudku zdejšího soudu ze dne 31. 1. 2013, č. j. 4 Aos 1/2012 - 105). Pokud tedy odpůrce zadání územního plánu VÚC JČK považoval za zadání napadeného opatření obecné povahy (tj. ZÚR JČK) a jako takové je převzal do procesu jeho pořizování, nedošlo k porušení stavebního zákona z roku 2006. Dále tím, že zastupitelstvo

vzalo v roce 2007 na vědomí upřesňující pokyn k zadání územního plánu tak, aby odpovídal návrhu ZÚR JČK, jednoznačně využilo svou pravomoc pokračovat v přijímání územně plánovací dokumentace Jihočeského kraje. Z těchto důvodů se postup zvolený zastupitelstvem nikterak nedotýká subjektivních práv navrhovatelů.

Krajský soud rovněž nesdílel názor navrhovatelky b), že vyhodnocení vlivů ZÚR JČK na životní prostředí dostatečně neposoudilo kumulativní a synergické efekty koridoru ŠED a dalších záměrů a že je navíc v rozporu s právními předpisy. Zejména z bodů 191 až 193 tohoto návrhu považoval za zřejmé, že využití ploch na levém (rozvojovém) břehu Lipna, na němž má být koridor ŠED umístěn, bylo hodnoceno z hlediska stávajících vlivů, i vlivů nových záměrů. Připomněl, že již v minulosti brojilo Ministerstvo životního prostředí společně se Správou národního parku a chráněné krajinné oblasti Šumava (dále jen „Správa NP a CHKO Šumava“) proti kumulaci vlivů nově navržených ploch pro rekreaci a sport a v důsledku toho došlo po dohodovacím řízení k přepracování návrhu ZÚR JČK (zejména k redukci ploch *SR20* a *SR21* pro rekreaci a sport, které vyžadovaly zřízení dopravního připojení). Závěry hodnocení vlivů upraveného návrhu ZÚR JČK vyznívají tak, že návrh nevykazuje natolik závažné vlivy na životní prostředí, které by měly být důvodem pro jeho neschválení. Okolnost, že se ve vyhodnocení neuvádí větvení skupinového vodovodu v lokalitě Jestřábí v obci Černá v Pošumaví, ještě neznamená, že zřízení vodovodu bylo zcela pominuto. Krajský soud poukázal na to, že předmětem hodnocení byl rovněž koridor pro ŠED a jeho vliv na příjezdové silnice a železnice, a to na základě celkem osmi kritérií. Z přehledu je patrno, že třem z těchto kritérií byla přiřazena hodnota *„-2“* a že celkové hodnocení kritérií činí hodnotu *„-1“*, což odpovídá potenciálně negativním vlivům. Přesto však nelze dovozovat, že by při výsledném hodnocení nebyly zohledněny kumulativní a synergické vlivy jednotlivých záměrů nebo že by byl koridor ŠED posuzován pouze formálně. Krajský soud zdůraznil, že na hodnocení je třeba nahlížet jako na jeden celek a při vědomí, že levý břeh Lipna je zamýšlen jako rozvojový, zatímco břeh pravý má plnit funkci ochrany přírody. Odpůrce měl k dispozici rovněž vyhodnocení vlivů opatření obecné povahy na soustavu NATURA 2000, v němž byl záměr ŠED reflektován (bod 79). Naturové hodnocení koridoru ŠED bylo dále předmětem posouzení Ministerstvem životního prostředí, které jej rovněž neshledalo jako závadný. Záměr výstavby koridoru ŠED byl upraven právě se zřetelem k naturovému hodnocení z roku 2008, které předpokládalo redukci ploch pro sport a rekreaci a s nimi souvisejících dopravních koridorů; tím došlo k upuštění od zástavby některých částí (například trasa Nová Pec – Klápa) nebo k jejich úpravě tak, aby nezasahovaly do první zóny chráněné krajinné oblasti a do přírodní památky Velké Bahno (trasa Frymburk – Černá v Pošumaví). Krajský soud proto uzavřel, že vymezení koridoru pro ŠED na levém břehu Lipna mezi obcemi Lipno nad Vltavou a Černá v Pošumaví předcházelo posouzení kumulativních a synergických vlivů s jinými záměry, pro něž měl odpůrce dostatek podkladů.

K námitce o chybějícím posouzení alternativ záměru ŠED na životní prostředí krajský soud konstatoval, že z citovaných právních předpisů nevyplývá povinnost pořizovatele ZÚR vyhotovit ke každému z uvažovaných záměrů alternativní řešení a že odůvodnění vybrané varianty přichází v úvahu jen tehdy, bylo-li o více způsobech řešení vůbec uvažováno. To plně platí i pro záměr výstavby koridoru ŠED. Zde krajský soud odkázal na studii o prodloužení této regionální dráhy z obce Rybník přes Lipno nad Vltavou a Frymburk až do obce Černá v Pošumaví, která byla s dotčenými obcemi, Správou NP a CHKO Šumava a Ministerstvem dopravy konzultována na konci roku 2007 a v listopadu roku 2008. Obec Černá v Pošumaví neměla k navržené trase připomínky, nesouhlasila ale s požadavkem soukromých investorů, aby trať vedla mimo zástavbu v Jestřábí, daleko od pobřežní promenády. V červnu 2010 byla vyhotovena *územní studie Šumava*, která se stala jedním z podkladů pro ZÚR JČK. Vztahovala se ke všem železničním i silničním dopravním koridorům v rámci celého kraje, věnovala se rozvoji dopravní infrastruktury v rekreační oblasti Šumavy a výslovně počítala i s trasou ŠED

pokračování

mezi Lipnem nad Vltavou a Černou v Pošumaví. Při vypracování územní studie Šumava byly vyhodnoceny i vlivy na udržitelný rozvoj území a soustavu NATURA 2000 a její závěry vyznívají ve prospěch dostupnosti center hromadnou dopravou, při současném požadavku, aby koridor ŠED vedl mimo první zónu CHKO Šumava a přírodní památku Velké Bahno; v této úpravě trasy nelze spatřovat její variantu, jak se navrhovatelka b) domnívá. Všechny jmenované podklady dokazují, že vedení trasy koridoru byla věnována dostatečná pozornost tak, aby bylo vyhověno především environmentálním požadavkům. Z označených podkladů nevyplývá, že by tu byla jakákoliv výhrada proti propojení obcí na levém břehu Lipna železniční dopravou, protože připomínky se vztahovaly pouze k lokalitám chráněným předpisy o ochraně přírody a krajiny. V této souvislosti krajský soud znovu zdůraznil, že navrhovatelka b) nemůže být dotčena záměrem *SR16 lokalita Špičák*, jestliže se její pozemek nachází v obci Černá v Pošumaví (Jestřábí).

Krajský soud neshledal jako důvodnou ani námitku, že se naturové hodnocení z roku 2010, jež bylo podkladem pro ZÚR JČK, neodůvodněně odchyluje od hodnocení z roku 2008. Uvedl, že v návrhu územně plánovací dokumentace se vždy počítá s vlivy navrhované plochy nejen z plošného vymezení, ale i z jejího popisu a stanovených regulativů. Jestliže je plocha územní rezervy po úpravě provedené na podkladě dohod s dotčenými orgány státní správy hodnocena odlišně, popřípadě není-li hodnocena vůbec, nezakládá to nezákonnost. Za pravdu nedal krajský soud ani námitce, že naturové hodnocení nedostatečně vyhodnocuje kumulativní vlivy záměru výstavby koridoru ŠED. V této souvislosti odkázal na body 188 až 194 vyhodnocení SEA, které byly následně převzaty do bodů 253 až 259 ZÚR JČK; z nich vyplývá, že odpůrce řádným způsobem zjistil a popsal stav životního prostředí a jeho jednotlivých složek s tím, že u každé složky vyhodnotil vliv konkrétního záměru zařazením do jednoho z pěti stupňů sedmistupňové škály. Při vymezení této stupnice přitom vycházel z metodiky posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí z května 2004, která byla aprobována Ministerstvem životního prostředí. Do vlastního vyhodnocení sekundárních, synergických a kumulativních vlivů odpůrce zahrnul zjištění a popis stavu životního prostředí a složek, které by mohly být, ať již pozitivně nebo negativně, ovlivněny, jakož i identifikaci a popis možných kumulativních a synergických vlivů. V návaznosti na výstavbu nových silnic a železnic, kam lze řadit i výstavbu záměru ŠED, byly identifikovány pozitivní synergické a kumulativní vlivy, a to především v otázce hluku, kvality ovzduší a veřejného zdraví, jakož i očekávaného přesunu dopravních zátěží mimo zastavěná území a vzniku nových pracovních příležitostí v dopravně dostupných lokalitách. Dostatečně byly zjištěny rovněž negativní sekundární, synergické a kumulativní vlivy v případě realizace většího počtu záměrů (zejména v oblasti turistického ruchu v atraktivní oblasti Lipenska). Krajský soud proto uzavřel, že odpůrce dostál požadavkům zákona o posuzování vlivu na životní prostředí a že upřednostnil variantu podstatné redukce ploch pro sport a rekreaci. V této souvislosti též poznamenal, že vyhodnocení vlivu ZÚR JČK na životní prostředí i na systém NATURA 2000 bylo zpracováno (různými) autorizovanými osobami, zastřešenými společností EIA Servis, s. r. o. Na těchto závěrech ničeho nezměnilo ani to, že posouzení vlivů ZÚR JČK ze srpna 2010 nezohledňuje hodnocení územních rezerv (toto hodnocení, jehož výsledek nesignalizuje významný negativní vliv, však měl příslušný orgán k dispozici), že některé návrhy byly zpracovány ve variantách a jiné nikoli, a konečně, že nebyla posouzena varianta záměru D16, neboť studie prodloužení regionální dráhy byly prověřeny v územní studii Šumava a dané trasy upraveny v návrhu ZÚR JČK. Krajský soud dodal, že stanovisko Ministerstva životního prostředí ze dne 20. 6. 2011 určuje obecně platné podmínky pro zpřesnění všech záměrů vymezených v ZÚR; nevztahuje se tedy pouze ke koridoru ŠED (obdobně konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 1. 2013, č. j. 4 Aos 1/2012 - 105, v němž se zabýval alternativní trasou ŠED a konstatoval, že obě alternativy byly řádně zváženy a výběr varianty vedoucí přes poloostrov byl dostatečně zdůvodněn).

Krajský soud konečně nepřisvědčil ani tvrzení, že vymezení koridoru ŠED je v rozporu se zákonem č. 266/1994 Sb., o drahách, a tuto námitku označil za zjevně předčasnou. O zařazení záměru ŠED do konkrétní kategorie bude vedeno správní řízení podle naposledy uvedeného zákona (přičemž drážní správní úřad nezkoumá, jakým způsobem byl záměr dráhy zakotven v napadeném opatření obecné povahy) a záměr ŠED bude možné uvést do provozu teprve poté, co její provozovatel obdrží příslušné povolení.

Včas podanou kasační stížností, opírající se o důvody vyplývající z ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b), d) a e) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."), se navrhovatelé (dále jen „stěžovatelé") domáhají zrušení shora uvedeného rozsudku.

Stěžovatel a) [v řízení před krajským soudem navrhovatel a)] brojí proti výroku I. napadeného rozsudku, jímž byl jeho návrh odmítnut pro nedostatek aktivní legitimace. Názor o nezákonnosti odmítnutí návrhu stěžovatel a) znovu opírá především o čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, jehož přímý účinek krajský soud [s přihlédnutím k rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 8. 3. 2011 ve věci *Lesoochranárske zoskupenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky* (C 240/09)] odmítl akceptovat. Stěžovatel a) se nicméně domnívá, že odůvodnění tohoto rozsudku je nutno chápat v jeho celkovém kontextu tak, že Soudní dvůr zavázal vnitrostátní soudy k takovému výkladu procesního práva, aby byly v co nejvyšší míře zohledněny cíle čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, jakož i cíl účinné soudní ochrany práv poskytnutých unijním právem. Národní úprava proto nemůže být vykládána tak, aby občanskému sdružení bránila či činila nadměrně obtížným využití možnosti soudního přezkumu. České soudy již tradičně přistupují k požadavku „dotčení práv", jakožto nezbytné podmínky aktivní žalobní legitimace k přezkumu územních plánů, restriktivně, a proto také je aktivní legitimace k podání návrhu přiznávána pouze vlastníkům nemovitostí přímo dotčených záměrem nebo se záměrem úzce souvisejících. Tento přístup se projevil zejména ve vztahu k části návrhu na přezkum záměrů, nacházejících se částečně ve Vojenském újezdu Boletice. Stěžovatel a) upozorňuje, že podle zákona o zajišťování obrany ČR je majetek na území vojenského újezdu (s výjimkou vneseného majetku) ve vlastnictví státu, a tudíž neexistuje žádný vlastník přímo dotčený na svých nemovitostech. Krajský soud by tedy byl ochoten přezkoumat návrh na zrušení opatření obecné povahy jedině za podmínky, jejíž splnění reálně není možné. S tímto zdůvodněním byl odmítnut nejen návrh stěžovatele a), ale rovněž i část návrhu stěžovatelky b), byť se její nemovitost nachází v obci sousedící s vojenským újezdem, ve vzdálenosti cca 10 km od plánovaných záměrů. Ty budou mít zásadní vliv na turistický ruch, novou výstavbu ubytovacích zařízení a celkový budoucí vývoj v oblasti. Stěžovatel a) proto namítá, že dokud bude pojem „dotčení práv" vykládán výše uvedeným způsobem, určitý okruh záměrů bude z přezkumu vždy zcela vyloučen.

Oporu pro závěr, že návrh stěžovatele a) měl být připuštěn k věcnému projednání, nachází stěžovatel a) rovněž v závěrech a doporučeních Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy (dále též jen „Výbor") ze dne 29. 6. 2012 k případu č. ACCC/C/2010/50 (Česká republika), v nichž je Česká republika nabádána, aby přijala nezbytná právní, správní, administrativní či jiná opatření k zajištění práva jednotlivců z řad veřejnosti napadnout (ať již správním, či soudním) postupem akty územního plánování. Uvedené doporučení zejména uvádí, že Česká republika v žádném svém právním předpisu nedefinuje tzv. „dotčenou veřejnost" (ve smyslu čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy, který za ni považuje také ekologické nevládní organizace) jakožto osobu, která je nebo může být environmentálním rozhodnutím ovlivněna nebo která na něm může mít zájem. Dále tento dokument výslovně upozorňuje i na omezený přezkum územních plánů, a to jednak v důsledku přísných kritérií pro aktivní legitimaci, jednak v důsledku požadavku na dotčení práva životního prostředí v užším smyslu. Ze strany Výboru je kritizováno i oddělení procesu posuzování vlivů na životní prostředí od povolovacích řízení a omezení přezkumných návrhů podaných právnickými osobami toliko na namítání

pokračování

procesních pochybení. To vše vede k tomu, že výsledek účasti veřejnosti není příslušnými orgány brán náležitě do úvahy. Krajský soud se s prakticky totožnou námitkou nevypořádal a k závěrům a doporučením Výboru nepřihlédl.

Stěžovatelka b) napadá nezákonnost výroku III. napadeného rozsudku, jímž byl její návrh na zrušení části předmětného opatření obecné povahy zamítnut. Se shodnou argumentací, jakou použil stěžovatel a), na prvním místě brojí proti závěru krajského soudu o nedostatku její aktivní legitimace k podání části návrhu, tedy proti tomu, že se krajský soud věcně zabýval pouze záměrem *„D16 - Šumavské elektrické dráhy – záměr lehké železnice systému tram-train (česky vlakotramvaj) kontinuálně vymezený v úseku Lipno nad Vltavou – Černá v Pošumaví jako koridor pro novou železnici, šíře koridoru 200 m“*.

Následně oba stěžovatelé opětovně namítají absenci rozhodnutí o pořízení příslušné územně plánovací dokumentace, jak to požadoval § 17 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976. Způsob, jakým se k této námitce krajský soud postavil, je nesprávný a odporující principům legality a právní jistoty. § 17 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976 v rozhodné době jednoznačně předpokládal, že o pořízení jakékoli územně plánovací dokumentace musí příslušný orgán (v daném případě zastupitelstvo odpůrce) rozhodnout samostatným rozhodnutím, jímž bude na jisto postaveno, kdy byl proces pořizování územně plánovací dokumentace zahájen a které navazující postupy lze považovat za součást tohoto procesu. Stěžovatelé tedy nesouhlasí s konstrukcí dovozenou krajským soudem, že za rozhodnutí podle § 17 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976 může být v materiálním smyslu považováno rozhodnutí o schválení návrhu zadání této územně plánovací dokumentace, neboť to (tj. postup podle § 20 stavebního zákona z roku 1976) muselo být součástí procesu zahájeného rozhodnutím podle § 17 odst. 2 téhož zákona. Stěžovatelé se proto domnívají, že odpůrce o pořízení územního plánu VÚC JČK nikdy řádně nerozhodl, a pokud se později pokusil o „transformaci“ zadání územního plánu VÚC JČK na zadání ZÚR JČK, nepostupoval v souladu se stavebním zákonem.

Jestliže odpůrce odkázal na dříve schválené zadání územního plánu VÚC JČK, přestože nesplňovalo požadavky na obsah zadání ZÚR, nedodržel podmínky § 187 odst. 6 stavebního zákona z roku 2006; současně pak nepořídil a neschválil zadání ZÚR JČK (§ 187 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006). Stěžovatelé rozdílnost obsahu zadání územního plánu VÚC JČK a ZÚR JČK přesně konkretizovali. V návrhu například uvedli, že zadání územního plánu z řešeného území vyjímalo Vojenský újezd Boletice, což je v rozporu s požadavky stavebního zákona z roku 2006, přesto však napadené opatření obecné povahy území vojenského újezdu řeší a umisťuje do něj některé napadené záměry; dále zadání územního plánu VÚC JČK řešilo záležitosti celostátního významu. Účelem upřesňujícího pokynu tedy nebylo pouze předejít aplikačním potížím a přizpůsobit členění zadání a rozsah řešených problémů obsahovým požadavkům stavebního zákona z roku 2006, ale také zcela zásadně změnit obsah napadeného opatření obecné povahy. Sám odpůrce ostatně připustil rozdíly nejen formálního, ale i obsahového rázu. Stěžovatelé jsou nadto přesvědčení, že i rozdíl ve formální stránce zadání územního plánu VÚC JČK a zadání ZÚR JČK způsobuje rozpor se zákonem (nelze od sebe oddělovat formu a rozsah). Nezákonnost postupu odpůrce znemožnila stěžovatelům a dalším osobám ovlivnit jednu procesní fázi (pořízení a schválení zadání dle požadavků nového stavebního zákona a faktické obejití konceptu řešení), čímž se dotkla jejich veřejných subjektivních práv. Stěžovatelé zejména zdůrazňují, že zadání ZÚR JČK by muselo obsahovat požadavek na prověření potřeby vymezení jednotlivých záměrů, stejně jako požadavek na jejich alternativní zpracování (vyjádřený v Dohodě o způsobu vypořádání stanoviska Správy NP a CHKO Šumava k návrhu ZÚR JČK ze dne 12. 11. 2008). Tyto návrhové námitky však krajský soud vůbec nevypořádal.

Ve shodě s návrhem trvají stěžovatelé také na tom, že nebyl řádně vyhodnocen vliv ZÚR JČK na soustavu NATURA 2000. Naturové hodnocení ze srpna roku 2010 neobsahuje vyhodnocení záměrů *SR/A*, *D/O*, *D/Q* a *D/P* z důvodu jejich přesunutí do územní rezervy a v později doplněném vyhodnocení jsou tyto záměry hodnoceny symbolem *„?“*, tj. jako ehodnotitelné. Jejich kumulativní a synergické vlivy nejsou hodnoceny vůbec a v neposlední řadě se naturové hodnocení z roku 2010 neodůvodněně odchyluje od původního hodnocení z roku 2008. Krajský soud se ve svém rozsudku soustředil pouze na zákonnost hodnocení environmentálních (synergických a kumulativních) vlivů záměru ŠED, nikoli však na záměry další, o jejichž negativním vlivu na soustavu NATURA 2000 jsou stěžovatelé stále přesvědčeni.

Stěžovatelé setrvávají také na názoru, že ani vyhodnocení vlivů ZÚR JČK na životní prostředí nebylo provedeno v souladu s právními předpisy. Nebyly posouzeny kumulativní a synergické vlivy záměrů *Lokalita Špičák* (původně *SR 16*, následně *SR/A*), *silniční napojení Špičák* (původně *D60*, následně *D/Q*), *železniční napojení Špičák* (původně *D68*, následně *D/O*), *propojení Klápa – Hraničník* (původně SR 17, následně D83), *železniční napojení Nová Pec – Klápa* (původně *D69*, následně *D/P*) a *silnice Nová Pec – Zadní Zvonková* (*D65*). Z hlediska jeho kumulativních a synergických vlivů (zejména s plochami pro sport a rekreaci a se záměrem *„Skupinový vodovod Lipensko“*) nebyl posouzen ani koridor *D16* pro záměr ŠED. Odkázal-li krajský soud na bod 198 vyhodnocení SEA (kapitola *„Závěr hodnocení vlivů upraveného návrhu ZÚR na životní prostředí“*), namítají stěžovatelé, že toto hodnocení je zcela zavádějící právě proto, že nezohledňuje ony kumulativní a synergické vlivy záměrů na oblast Šumavy. Nebyly navíc posouzeny reálné územní či jiné alternativy záměrů, které mohou mít dopad na území NATURA 2000. Vyhodnocení vlivů ZÚR na životní prostředí přitom závěry naturového hodnocení přejímá. Výše uvedené nezákonnosti naturového hodnocení z roku 2010 tak mají vliv na zákonnost celého vyhodnocení vlivů na životní prostředí. Stěžovatelé se domnívají, že uvedený přístup je typickým příkladem tzv. *„salami-slicing“* fenoménu při prosazování záměru s velmi výrazným negativním vlivem na životní prostředí; jeho podstata spočívá v tom, že se záměr se zásadními negativními environmentálními vlivy fakticky pouze odloží v čase (tj. modifikuje a o jeho konečné podobě se rozhoduje později). To je případ přesunu některých záměrů do územních rezerv.

Stěžovatelé konečně, v úzké souvislosti s jejich aktivní legitimací tak, jak ji pojal krajský soud, postrádají vypořádání některých návrhových námitek. Jedná se zejména o tvrzený rozpor opatření obecné povahy se stanoviskem Ministerstva obrany a Vojenského újezdu Boletice, v němž tyto orgány nesouhlasily s řešením lokality Špičák ani ve formě územní rezervy, protože tento postup považovaly za kolidující se zákonem o zajišťování obrany ČR. Takový postup je v rozporu s ustanovením § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona z roku 2006, podle něhož jsou stanoviska závazným podkladem pro politiku územního rozvoje a pro opatření obecné povahy vydávaná podle tohoto zákona. Krajský soud se dále, taktéž s odkazem na nedostatek aktivní legitimace stěžovatelů, nezabýval namítaným rozporem opatření obecné povahy se zákonem o zajišťování obrany ČR, rozporem s cíli a úkoly územního plánování a rozporem s § 45i odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. (rezignace na vypracování variant řešení) i s § 4 odst. 1 téhož zákona (nezákonné zúžení územních systémů ekologické stability).

Odpůrce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti, nad rámec vyjádření podaných v předchozích fázích soudního řízení, především uvedl, že se s krajským soudem shoduje v otázce posouzení aktivní legitimace stěžovatelů a vyjádřil přesvědčení, že se Nejvyšší správní soud ve svých rozhodnutích [například v usnesení ze dne 31. 1. 2012, č. j. 2 Ao 9/2011 - 77, jímž v jiné věci rovněž odmítl aktivní legitimaci stěžovatele a)] s definitivní platností vyjádřil také k druhé části rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 8. 3. 2011 ve věci *Lesoochranárske zoskupenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky* (C 240/09), a proto krajský soud nemůže dosavadní soudní výklad, natož platnou právní úpravu, modifikovat.

Dále upozornil, že ZÚR jsou pouze koncepčním materiálem, a proto vyhodnocují pouhý možný vliv záměru na životní prostředí. Podrobnější posouzení se provádí teprve v navazujících stupních řízení, kdy je záměr přesněji lokalizován; teprve tehdy je vliv na životní prostředí buď definitivně vyloučen, nebo potvrzen. Občanská sdružení mají možnost účasti a uplatnění námitek v navazujících řízeních, a proto nelze souhlasit s tím, že jim krajský soud znemožnil přístup k soudní ochraně. Pravidlo možné účasti v těchto řízeních platí i pro území vojenských újezdů či národního parku, přičemž odpůrce podotýká, že aktivní žalobní legitimaci by v těchto případech bylo možné přiznat nejen státu, ale i vlastníkům nemovitostí přímo dotčených budoucím využitím areálu a přístupových komunikací k nim.

Stran namítané absence rozhodnutí o pořízení územně plánovací dokumentace a tvrzeného porušení § 187 odst. 6 stavebního zákona z roku 2006 odkázal odpůrce na závěry plynoucí z rozsudku zdejšího soudu ze dne 31. 1. 2013, sp. zn. 4 Aos 1/2012. Upozornil, že z ustanovení § 187 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006 vyplývá, že se návrh zadání ZÚR s veřejností (na rozdíl od územního plánu) neprojednává, a tudíž stěžovatelé nemohou úspěšně namítat, že byli postupem odpůrce dotčeni na svých právech. Pokud by zákonodárce nepřipustil změnu formálního členění návrhu ZÚR v reakci na přijetí novely stavebního zákona, nebylo by možné ustanovení § 187 odst. 6 stavebního zákona z roku 2006 v praxi vůbec využít, neboť veškerá zadání schválená před účinností tohoto zákona musela být členěna podle přílohy č. 1 vyhlášky č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci, a nesplňovala by požadavky nového stavebního zákona. Pouhá změna formální stránky obsahu pořizované dokumentace v zadání, navíc předepsaná zákonem, proto stěží může mít dopad do práv stěžovatelů. Od zákonem požadované formální stránky obsahu dokumentace se pořizovatel odchýlit nemůže a nemůže ji ani měnit, i kdyby stavební zákon projednání zadání se stěžovateli požadoval. K vytýkaným obsahovým změnám ZÚR JČK, oproti územnímu plánu VÚC JČK, odpůrce uvádí, že zadání územního plánu VÚC JČK počítalo s možným zahrnutím území vojenského újezdu do území řešeného ZÚR (v případě jeho zrušení), byť nepředpokládalo změnu stavebního zákona, z níž vyplývá povinnost řešit území celého kraje. I zde pak platí, že stěžovatelé svými připomínkami nemohou ničeho změnit na povinnosti odpůrce pořídit ZÚR pro celé území kraje. Pokud jde o vymezení rozvojové osy celorepublikového významu, není odpůrci zřejmé, v čem měla odlišnost textu zadání, upřesňujícího pokynu a vydaných ZÚR spočívat. I další stěžovateli zmíněné záměry jsou v zadání územního plánu VÚC JČK uvedeny; upřesňující pokyn reaguje na změny vzniklé v době od schválení zadání a je adresován projektantovi ZÚR. Odpůrce na tomto místě citoval zpřesnění textu pro záměr ŠED a uzavřel, že obdobně bylo přistoupeno i k dalším záměrům, přičemž tento postup byl v souladu se základními pravidly správního řízení, zejména zásadou hospodárnosti. K opakovaně zmiňované Dohodě o způsobu vypořádání stanoviska Správy NP a CHKO Šumava ze dne 12. 11. 2008 odpůrce uvedl, že se tato dohoda nevztahuje na zadání územního plánu VÚC JČK, ale ke společnému jednání nad návrhem ZÚR. Z uvedeného důvodu je její obsah pro posouzení zákonnosti schváleného zadání územního plánu VÚC JČK irelevantní.

Závěrem se odpůrce vyjádřil k namítanému protizákonnému vyhodnocení vlivu ZÚR JČK na životní prostředí a zejména soustavu NATURA 2000. Stran hodnocení územních rezerv odkázal na informaci Ministerstva životního prostředí ze dne 8. 7. 2010, č. j. 59822/ENV/10, v níž je konstatováno, že na posouzení vlivu územních rezerv na životní prostředí a soustavu NATURA 2000 lze aplikovat usnesení vlády ČR č. 368. Toto usnesení bylo pak včleněno i do stavebního zákona z roku 2006 zákonem č. 350/2012 Sb., a na základě této novely platí, že se stanovené využití územní rezervy z hlediska vlivů na životní prostředí a ptačí oblasti neposuzuje. Bez ohledu na to nechal odpůrce vyhodnotit i územní rezervy, s výjimkou těch záměrů, u nichž ZÚR stanoví povinnost zpracovat územní studii (*SR/A*, *D/O*, *D/P* a *D/Q*). Neměl-li odpůrce povinnost hodnotit územní rezervy, neměl

ani povinnost hodnotit jejich kumulativní a synergické účinky. K údajně nedůvodným změnám naturového hodnocení z roku 2008 odpůrce uvedl, že tato změna byla zapříčiněna změnou vymezení záměru. Naturové hodnocení z roku 2010 je v souladu s právními předpisy i proto, že záměr byl s kladným výsledkem posouzen z hlediska vlivů na životní prostředí v procesu EIA, tj. ve větší podrobnosti, než v procesu SEA; dne 13. 6. 2011 bylo k provedení záměru vydáno souhlasné stanovisko. Zabýval-li se krajský soud pouze hodnocením vlivů ve vztahu k ŠED, odpovídá to rozsahu aktivní legitimace přiznané stěžovatelce b). Konečně, pokud jde o rozpor se stanoviskem dotčeného orgánu – Ministerstva obrany a Vojenského újezdu Boletice, odkázal odpůrce na § 36 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006, podle kterého se ZÚR zpracovávají pro celé území kraje, včetně vojenských újezdů. Ministerstvo obrany uplatnilo k návrhu ZÚR prostřednictvím Vojenské ubytovací a stavební správy Pardubice své stanovisko, kde požadovalo respektovat stávající vojenský areál a stanovisko Újezdního úřadu Vojenského úřadu Boletice z 15. 8. 2008, č. j. 163/2008 - 1518, v němž byly uplatněny připomínky k některým záměrům. Uvedené připomínky byly řádně vypořádány a další stanovisko vojenské ubytovací a stavební správy k uplatněným připomínkám (kterému bylo vyhověno) se již netýkalo záměrů nyní napadaných. Další námitku vznesl Vojenský újezd Boletice během veřejného projednání návrhu ZÚR; o této námitce bylo řádně rozhodnuto a dosud nebyla rozporována. Není tedy pochyb o tom, že ZÚR JČK byly vydány po dohodě s dotčeným orgánem. Územní plán vojenského újezdu z roku 2011 ostatně řeší veškeré záměry ve stejném rozsahu jako ZÚR JČK. Ze všech výše uvedených důvodů odpůrce navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatele a) odmítl pro nedostatek jeho aktivní legitimace a kasační stížnost stěžovatelky b) dílem zamítl (záměr *D 16 – Šumavské elektrické dráhy*) a dílem (tj. ve zbytku) odmítl taktéž pro nedostatek její aktivní legitimace.

Stěžovatelé zaslali k vyjádření odpůrce repliku, v níž část kasační stížnosti označenou jako *„3. 1. Vyhodnocení vlivů ZÚR na soustavu NATURA 2000“* doplnili o posudek znalkyně Mgr. Evy Chvojkové ze dne 26. 3. 2013, který se týká vyhodnocení ZÚR JČK na evropsky významné lokality (EVL) a ptačí oblasti (PO). Z tohoto posudku vyplývá, že v případě záměru *SR17 Propojení Klápa – Hraničník* je možné již na úrovni ZÚR konstatovat významně negativní vliv. Dále posudek poukazuje na nedostatečné posouzení kumulativních vlivů a územních rezerv a dále na řadu metodických a odborných pochybení při vyhodnocení ZÚR JČK na EVL a PO. Následně stěžovatelé Nejvyššímu správnímu soudu zaslali rovněž upozornění na nedávno vydaný nález Ústavního soudu ze dne 10. 6. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, který relativizuje dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu, týkající se aktivní legitimace občanských sdružení k podání návrhů na zrušení opatření obecné povahy. Apelují rovněž na bezodkladné rozhodnutí ve věci samé, neboť včas zrušené opatření obecné povahy má pro faktickou ochranu životního prostředí větší význam, než opatření obecné povahy zrušené později.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodu v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval spornou otázkou aktivní věcné legitimace stěžovatelů k podání žaloby. Pokud jde o stěžovatele a), je třeba říci, že právní názor vyslovený krajským soudem v napadeném rozsudku je zcela v souladu s konstantní a ustálenou judikaturou zdejšího soudu. Již v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120 (publikovaném pod č. 1910/2009 Sb. NSS) zdejší soud uvedl, že *„[n]avrhovatel (…) musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležící subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčená (…) Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost*

pokračování

dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věcí vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení. V případě územních plánů musí navrhovatel především plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věcí myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace (…) Může jím být zásadně jen taková osoba, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno. Bude jím tedy vlastník (spoluvlastník) pozemku nebo jiné nemovité věci (nebo jiných majetkových hodnot majících povahu obdobnou nemovitým věcem – tedy bytů a nebytových prostor, viz §118 odst. 2 o. z.) a oprávněný z věcného práva k takovým věcem (majetkovým hodnotám) (…) Výjimečně je též představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti, ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem, by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán (jeho změna) připouští. Typicky půjde o vlastníka pozemku sousedícího s územním regulovaným územním plánem, který by mohl být určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho pozemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k výraznému snížení hodnoty jeho majetku."

Na toto usnesení navázala řada rozhodnutí zdejšího soudu (například rozsudky ze dne 13. 8. 2009, č. j. 9 Ao 1/2009 – 36 a ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao/2010 – 133, či usnesení ze dne 25. 5. 2011, č. j. 3 Ao 3/2011 – 41 a ze dne 31. 1. 2012, č. j. 2 Ao 9/2011 – 71; všechna citovaná rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz), kde občanským sdružením, zaměřeným svou činností především na ochranu přírody a krajiny, aktivní věcná legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy přiznána nebyla. *Ratio decidendi*, na němž byla tato rozhodnutí zdejšího soudu vystavěna, lze shrnout tak, že právnické osoby (tedy i občanská sdružení, nyní spolky) nejsou nositeli ústavně zaručeného práva na zdravé životní prostředí, přičemž jejich aktivní věcnou legitimaci k podání návrhu na soudní přezkum opatření obecné povahy (územně plánovací dokumentace) nelze dovodit ani z předpisů procesních (na rozdíl od možnosti napadnout žalobou správní rozhodnutí, kterým bylo završeno správní řízení, kde občanským sdružením - spolkům tohoto typu zákon výslovně přiznává účastenské postavení). Citovaná judikatura se též vypořádala s otázkou možné aplikace Aarhuské úmluvy, jejíž přímá aplikace (zejména pokud jde o čl. 9 odst. 2 a 3) byla označena za vyloučenou. Lze v této souvislosti připomenout, že právě v posledně zmiňované věci, tedy v usnesení ze dne 31. 1. 2012, č. j. 2 Ao 9/2011 – 71, zdejší soud judikoval tímto způsobem, přičemž šlo o věc, kdy jako navrhovatel zrušení opatření obecné povahy vystupoval právě stěžovatel a), přičemž tento návrh směřoval proti stejnému opatření obecné povahy jako v nyní posuzované věci, a to včetně vymezení jeho konkrétních částí, jejichž zrušení bylo požadováno. Lze tedy konstatovat, že odmítl-li krajský soud v dané věci návrh stěžovatele a) na zrušení části opatření obecné povahy meritorně projednat, postupoval zcela v intencích ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu.

Nelze ovšem přehlédnout (a stěžovatelé na to v doplnění kasační stížnosti také poukazují), že v mezidobí došlo v této věci k částečnému judikaturnímu obratu, představovanému nálezem Ústavního soudu České republiky ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I ÚS 59/14 (rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná z http://nalus.usoud.cz). V tomto nálezu sice Ústavní soud potvrdil obecnou správnost právního názoru vysloveného rozšířeným senátem zdejšího soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120 a potvrdil dosud zastávanou premisu, že „*aktivní legitimace spolků, které byly založeny za účelem ochrany přírody a krajiny, nemůže být bez hranic"*, současně však odmítl kategorický a bezvýhradný závěr dosavadní judikatury (aprobované dosud ovšem do značné míry i samotným Ústavním soudem) o absolutní nemožnosti podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy těmito subjekty. Konstatoval, že fyzické osoby sdružené do občanského sdružení (dnes spolku), jehož účelem podle stanov je ochrana přírody

a krajiny, mohou své právo na příznivé životní prostředí, zakotvené v čl. 35 Listiny základních práv a svobod, realizovat i prostřednictvím tohoto spolku. Při posouzení, zda spolek (dříve občanské sdružení) je v konkrétní situaci nadán aktivní věcnou legitimací k podání návrhu na zrušení opatřené povahy, zavázal Ústavní soud obecné soudy zvažovat vždy konkrétní okolnosti posuzovaného případu. Uvedl, že *„[p]odstatným kritériem zde musí nepochybně být místní vztah navrhovatele k lokalitě regulované územním plánem. Má-li spolek sídlo na tomto území nebo jsou-li jeho členové vlastníky nemovitostí potenciálně dotčených opatřením plynoucím z územního plánu, pak by mu v zásadě měla svědčit aktivní legitimace k podání návrhu. Věcné (materiální) legitimační důvody, vycházející z předmětu činnosti spolku, se pak odvozují právě od místního významu k napadenému opatření obecné povahy. V některých případech mohou působit místní a věcné důvody v synergii a nemusí jít ani o ´ekologický´ spolek. Tak kupříkladu založí-li občané žijící v určitém městě nebo jeho městské části spolek k ochraně svých zájmů a územní plán by měl zasáhnout do rekreační zóny, v níž jsou zvyklí trávit svůj volný čas, pak připadá v úvahu přiznat spolku aktivní legitimaci bez ohledu na detaily vymezení jeho předmětu činnosti. V jiných situacích může pro účely posouzení aktivní legitimace spolku sehrát důležitou roli zaměření spolku na aktivitu, která má lokální opodstatnění (ochrana určitého druhu živočichů, rostlin) (…) Skutečnost, že občan dá přednost prosazování svého zájmu formou sdružení se s jinými občany, nelze přičítat k jeho tíži.“* (body 23-27 nálezu). Ústavní soud se v tomto nálezu vyjádřil též k otázce aplikovatelnosti Aarhuské úmluvy, kde konstatoval, že jakkoli žádné z jeho ustanovení nemá přímý účinek (není tedy přímo aplikovatelné), jde o významné interpretační vodítko při výkladu vnitrostátní úpravy. Je-li tedy možné interpretovat vnitrostátní normy vícero možnými způsoby, má přednost ten výklad, který naplňuje požadavky Aarhuské úmluvy.

S ohledem na citovaný nález Ústavního soudu je tedy povinností Nejvyššího správního soudu posoudit, zda stěžovatel a) splňuje v daném případě podmínky, za nichž by mu měla být přiznána aktivní věcná legitimace k podání návrhu na zrušení předmětného opatření obecné povahy (jeho části).

Nejvyšší správní soud tedy hodnotil, zda lze v případě stěžovatele a) nalézt jeho dostatečně silný *místní vztah* ke sporným částem napadeného opatření obecné povahy, tedy lze-li, s přihlédnutím k jeho předmětu činnosti, hovořit o *lokálním opodstatnění* takového návrhu. Dle názoru zdejšího soudu tomu tak není. Je zcela evidentní, že stěžovatel a) je spolkem s obecným environmentálním zaměřením, upínajícím se především k lokalitě obce Zdíkov a jeho okolí. Části ZÚR JČK, jejichž zrušení se stěžovatel a) domáhal, se při tom nacházejí ve vzdálenosti až desítek kilometrů od obce Zdíkov a schválený způsob jejich využití neindikuje žádný průnik s činností stěžovatele, ve smyslu zaměření na některou, zcela konkrétní, složku životního prostředí.

Z uvedeného důvodu lze tedy uzavřít, že výrok I. napadeného rozsudku, kterým krajský soud odmítl návrh stěžovatele a), obstojí i ve světle v mezidobí vydaného nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 51/14.

Pokud jde o otázku aktivní věcné legitimace stěžovatelky b), i zde krajský soud vycházel z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu. Kromě jím zmiňovaného rozsudku zdejšího soudu ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010 – 133 (kde je ovšem spíše jen odkazováno na předcházející judikaturu k této otázce), byla otázka aktivní věcné legitimace fyzických osob k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy řešena v celé řadě rozhodnutí tohoto soudu. Kromě již opakovaně zmiňovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 2009 – 120 lze zmínit například rozsudek ze dne 21. 4. 2010, č. j. 8 Ao 1/2010 – 90. Zde Nejvyšší správní soud konstatoval, že *„[s]plnění podmínek aktivní procesní legitimace bude dáno vždy s ohledem na okolnosti konkrétního případu, t. j. v závislosti na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné aktuálně posuzovaným opatřením obecné povahy. Územním plánem mohou být dotčeny (…) tři kategorie osob: především se jedná o osobu, která má přímý*

pokračování

a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je (územním plánem) regulováno, tedy vlastník (spoluvlastník) pozemku nebo jiné nemovité věci (případně jiných majetkových hodnot majících povahu obdobnou nemovitým věcem – tedy bytů a nebytových prostor) a oprávněný z věcného práva k takovým věcem (majetkovým hodnotám), nikoli však nájemce; v některých případech může být aktivně legitimován i navrhovatel, který, ačkoliv není sám vlastníkem nemovitosti nebo oprávněným z věcného práva k cizí nemovitosti na území regulovaném územním plánem, tvrdí, že jeho vlastnické nebo jiné věcné práv k nemovitosti nacházející se mimo regulované území by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozovávání na území regulovaném územním plánem tento plán připouští (typicky vlastník sousedního pozemku, u něhož se mohou významně projevit vlivy činnosti z regulovaného území – exhalace, hluk, zápach apod., nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku); pro úplnost je třeba zmínit i třetí kategorii vymezenou článkem 9 odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy jako osoby z řad takzvané ´dotčené veřejnosti´". Co se týče druhé kategorie osob zmiňovaných tímto rozsudkem, Nejvyšší správní soud zdůraznil, že *„při interpretaci pojmu ´sousedních pozemků´ nelze zvažovat toliko společnou hranici pozemků, ale veškeré okolnosti konkrétně posuzovaného případu"* s tím, že *„nelze v absolutních vzdálenostech vytýčit ´maximální okruh´ nemovitostí, respektive práv k nim, které by mohly být dotčeny v souvislosti se změnami v území zahrnutém do územního plánu (či jeho změny). Také v této souvislosti je nutno zvažovat každý individuální případ v jeho specifických podmínkách."*

Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že krajský soud nepochybil, přiznal-li aktivní věcnou legitimaci stěžovatelce b) pouze v té části návrhu, která se týkala území, nacházejícího se v blízkosti její nemovitosti [část g) návrhu]. Nejvyšší správní soud, v souladu s ustálenou judikaturou, sdílí názor krajského soudu, že zvolený způsob využití území, nacházejících se ve vzdálenosti několika kilometrů od nemovitosti ve vlastnictví stěžovatelky b), nemůže mít žádný bezprostřední vliv na výkon jejích vlastnických práv. Pokud tedy v tomto rozsahu odmítl její návrh věcně projednat, postupoval v souladu se zákonem.

Co se týká dalších kasačních námitek, je třeba upozornit, že odmítl-li krajský soud (v souladu se zákonem, jak bylo vyloženo výše) návrh na zrušení části předmětného opatření obecné povahy stěžovatele a), tomuto účastníkovi již nepřísluší polemizovat v kasační stížnosti s argumentací krajského soudu, vztahující se k meritu věci. Nejvyšší správní soud se proto může věcně zabývat jen kasační argumentací stěžovatelky b), neboť o jejím návrhu krajský soud rozhodl meritorně (návrh zamítl).

Stěžovatelka b) především polemizuje s názorem krajského soudu, dle kterého odpůrce nepochybil, pokud při procesu pořizování ZÚR JČK postupoval ve smyslu ustanovení § 187 odst. 6 stavebního zákona z roku 2006. Především tvrdí, že dříve schválený návrh zadání ÚP VÚC JČK nebylo možné považovat za schválené zadání ZÚR JČK, protože dle dříve platného ustanovení § 17 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976 mělo být nejprve samostatně rozhodnuto o pořízení územně plánovací dokumentace, což se nestalo.

K této argumentaci je nutno uvést, že zcela identickou otázkou, týkající se totožného opatření obecné povahy, se zdejší soud již dříve zabýval, a to v rozsudku ze dne 31. 1. 2013. č. j. 4 Aos 1/2012 – 105. Krajský soud se proto zcela příhodně závěrů z tohoto rozhodnutí plynoucích dovolává. V citovaném rozsudku se *„Nejvyšší správní soud (…) neztotožnil s tvrzením stěžovatelů, že ve smyslu citovaného ustanovení* (§ 17 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976 – pozn. NSS) *bylo třeba, aby zastupitelstvo vydalo samostatné rozhodnutí o pořízení územního plánu velkého územního celku Jihočeského kraje, jehož zadání, schválené usnesením zastupitelstva ze dne 14. 9. 2004, č. 241/2004/ZK, bylo následně převzato jako zadání napadeného opatření obecné povahy. Je naopak třeba dospět k závěru, že uvedené ustanovení formu zvláštního rozhodnutí nevyžaduje, a postačovalo, pokud zastupitelstvo svoji vůli pořídit územně plánovací dokumentaci vyjádřilo v rámci jiného úkonu. Není proto v rozporu se zákonem, pokud bylo rozhodnutí o pořízení napadeného opatření obecné povahy součástí Programu rozvoje územního obvodu Jihočeského kraje, schváleného usnesením zastupitelstva ze dne 27. 11. 2001,*

č. 81/2001/ZK, v němž je pořízení územně plánovací dokumentace kraje vymezeno jako jeden z cílů opatření III.2.1.8 Vytvoření rámce pro správu a rozvoj infrastruktury na území kraje (s. 168-172; též např. na s. 236, v rámci finančního plánu na s. 255, položka 2-9, nebo v rámci závěrů na s. 263 shora). V rámci realizace programu byly přijímány tzv. akční plány na jednotlivé roky. Jedním z nich byl Akční plán rozvoje kraje pro rok 2002 a další období, v jehož rámci byl vymezen projekt zpracování územně plánovací dokumentace velkého územního celku Jihočeského kraje (s. 20, kapitola 5. třetí odrážka, dále též s. 35); tento projekt byl následně uveden rovněž v Akčním plánu obnovy a rozvoje Jihočeského kraje pro rok 2003 (s. 27, kapitola 6. třetí odrážka, dále též s. 43), v rámci Akčního plánu pro rok 2004 (s. 7 oddíl 2.1, dále též s. 49 položka 2), jakož i v akčních plánech na následující roky (…) Lze přisvědčit odpůrci, že o pořízení napadeného opatření obecné povahy bylo rozhodnuto již v rámci Programu rozvoje územního obvodu Jihočeského kraje, schváleného usnesením zastupitelstva ze dne 27. 11. 2001."

V nyní posuzované věci nevidí Nejvyšší správní soud žádný důvod pro to, aby se od výše vysloveného právního názoru jakkoli odchyloval; tento názor byl vysloven v návaznosti na již dříve existující judikaturu (rozsudek zdejšího soudu ze dne 25. 11. 2009, č. j. 3 Ao 1/2007 - 210) a byl aplikován na zcela dostatečně zjištěný skutkový stav věci. Z uvedených důvodů lze tedy tuto dílčí kasační námitku označit za nedůvodnou.

K předmětné kasační námitce se upíná též další tvrzení, dle kterého zadání ÚP VÚC JČK nesplňovalo požadavky kladené stavebním zákonem z roku 2006 na zadání ZÚR (§ 187 odst. 4 tohoto zákona) a nemohlo tedy ani po stránce obsahové sloužit jako zadání následně vydaného opatření obecné povahy (ZÚR JČK). Argumentace v nyní projednávané kasační stížnosti však nesměřuje proti obecním závěrům vysloveným k této problematice Krajským soudem na straně 12 a 13 rozsudku (kde se krajský soud opět argumentačně opřel o již zmiňovaný rozsudek zdejšího soudu ze dne 31. 1. 2013, č. j. 4 Aos 1/2012 – 105); je naopak poukazováno na dva konkrétní případy, kdy původní zadání nekoresponduje s konečnou podobou schváleného opatření obecné povahy.

Pokud jde o otázku Vojenského újezdu Boletice, který nebyl součástí původního zadání, avšak je součástí schváleného opatření obecné povahy, zde je třeba stěžovatelce b) přisvědčit v tom, že se krajský soud s touto argumentační pozicí podaného návrhu výslovně nevypořádal. Krajský soud se tedy nepochybně dopustil procesního pochybení; ne každý procesní deficit však nutně musí vést ke zrušení následně vydaného rozsudku. Z dikce ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. se totiž jasně podává, že důvodem pro naznačený postup je pouze zjištění takové vady řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Je tedy na zdejším soudu, aby posoudil, zda konstatovaná vada v řízení před krajským soudem byla natolik intenzivní, aby bez dalšího vyvolala nezákonnost rozsudku napadeného kasační stížností.

Argumentaci stěžovatelky b) lze (s jistým zjednodušením) shrnout tak, že pokud schválené ZÚR JČK zahrnují i určitou (a to nikoli nevýznamnou) lokalitu, se kterou nebylo ve schváleném návrhu zadání ÚP VÚC JČK vůbec počítáno, nemůže jít jen o upřesnění a přizpůsobení původního zadání obsahovým požadavkům stavebního zákona z roku 2006, ale jde o zásadní (kvalitativní) změnu původního zadání. Tento názor, s ohledem na konkrétní skutkové pozadí posuzované věci, však Nejvyšší správní soud nesdílí. Je především nutno upozornit na to, že krajský soud zcela správně argumentoval (byť v rovině obecné) tím, že zásady územního rozvoje jsou zákonem (viz § 36 stavebního zákona z roku 2006) výslovně určeny k řešení problémů a otázek nadmístního významu v plochách a koridorech jím vymezených. Z dikce ustanovení § 187 odst. 4 citovaného zákona je přitom zřejmé, že úprava obsahu zadání zásad územního rozvoje je formulována značně obecně, aniž by byla dále rozpracována prováděcím právním předpisem. Jak již konstatoval zdejší soud v rozsudku ze dne 24. 4. 2012, č. j. 9 Ao 7/2011 – 595, tato právní úprava *„umožňuje Krajskému úřadu stanovit konkrétní obsah zadání*

pokračování

zásad územního rozvoje poměrně volně, a to i s přihlédnutím k náležitostem obsahu zásad územního rozvoje, jakož i ke konkrétním požadavkům a podmínkám na udržitelný rozvoj v daném kraji. Na obsah zadání nelze proto klást takové požadavky, dle kterých by zadání mělo obsahovat taxativní výčet všech záměrů následně řešených v zásadách územního rozvoje." Je tedy zřejmé, že ve fázi, kdy je schvalováno zadání zásad územního rozvoje, jde ještě o dokument značně obecný, který bude podrobněji konkretizován v rámci návrhu zásad územního rozvoje, kdy je již možné uplatňovat i konkrétní námitky i připomínky. Není sporu o tom, že v posuzovaném případě součástí původního zadání ÚP VUC JČK nebylo území zahrnující Vojenský újezd Boletice (což nebylo v rozporu s tehdy platnou úpravou), přesto však nelze říci, že by zadání tuto lokalitu zcela pomíjelo. Jak přiléhavě upozornil odpůrce, v kapitole b) bodě 8) a kapitole j) bodě 68) tohoto zadání byla existence vojenského újezdu reflektována a byl vysloven požadavek na koordinaci přijímaných řešení s územně plánovací dokumentací a jinými podklady řešícími prostor vojenského újezdu, s cílem dosáhnout vzájemného kompromisu všech složek využití území. Výslovně byla též anticipována možnost zrušení vojenského újezdu či jeho zmenšení. Jestliže následně přijatá úprava územního plánování (§ 36 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006) stanovila, že zásady územního rozvoje musí být pořízeny pro celé území kraje (tedy i pro případné vojenské újezdy v nich se nacházející), bylo faktické rozšíření řešeného území ve schválených zásadách územního rozvoje (oproti území řešeném v zadání územního plánu velkého územního celku) logickým vyhověním pokynu zákona. Za situace, kdy by původní zadání územního plánu velkého územního celku (zde ÚP VÚC JČK) takovou lokalitu zcela opomíjelo, bylo by zřejmě jen obtížně představitelné, použít toto zadání jako schválené zadání zásad územního rozvoje, ve smyslu ustanovení § 187 odst. 6 stavebního zákona z roku 2006. V posuzovaném případě však dříve schválené zadání existenci vojenského újezdu reflektovalo, a byť jeho samotné území výslovně neřešilo, bralo zřetel na vazby tohoto území k celkovému území Jihočeského kraje. S ohledem na výše již konstatovanou povahu zadání zásad územního rozvoje coby obecného dokumentu, stanovujícího spíše ideová východiska, která mají být následně rozpracována, lze odpůrcem zvolený postup považovat za udržitelný. Opačný výklad, dle kterého by potřeba rozšíření řešeného území o oblast vojenského újezdu (vyvolaného změnou právní úpravy) musela nutně vést k nepoužitelnosti dříve již schváleného zadání územního plánu velkého územního celku, považuje Nejvyšší správní soud za neadekvátní. Takový postup by z povahy věci nevyhnutelně vedl k nutnosti opakování celého předcházejícího procesu (tentokrát již dle nových pravidel), což by celý proces pořizování územně plánovací dokumentace značně prodloužilo, prodražilo a přineslo nepochybně i další negativní důsledky; musel by tedy pro něj existovat silný důvod, vylučující jinou možnost řešení. Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že krajský soud, i přes výše konstatované procesní pochybení, uvážil o otázce použitelnosti postupu dle ustanovení § 187 odst. 6 stavebního zákona z roku 2006 v této dílčí otázce správně.

Co se týče druhé konkrétní výhrady k aplikovatelnosti ustanovení § 187 odst. 6 stavebního zákona z roku 2006, tedy namítanému rozporu zadání ÚP VÚC JČK a schváleného opatření obecné povahy v otázce rozvojové osy Praha – České Budějovice – státní hranice (coby záležitosti celostátního významu), ani s tímto argumentem se krajský soud v odůvodnění svého rozsudku výslovně nevypořádal; pro posouzení dopadů tohoto deficitu platí obdobně to, co bylo již vysloveno v předcházejícím odstavci. Z hlediska věcného vypořádání této argumentace je nutno uvést, že možný nesoulad mezi zmiňovanou rozvojovou osou, zahrnutou do zadání ÚP VÚC JČK a následně přijatou Politikou územního rozvoje ČR, kde byla vymezena rozvojová osa republikového významu *OS6*, je v kasační stížnosti formulován prakticky identicky jak v žalobě. Tato argumentace je ovšem zcela neurčitá, neboť není zřejmé, v čem konkrétně má *implicite* namítaný rozpor spočívat. Samotný fakt, že nadřazený akt územního plánování – politika územního rozvoje, přijatý poté, co bylo schváleno zadání územního plánu velkého územního celku, neřeší určitou otázku nadregionálního významu zcela identicky, jak to předpokládalo zmiňované zadání, ještě bez dalšího nutně neimplikuje mezi oběma stupni územně plánovací dokumentace rozpor, tím méně pak rozpor, který by vyžadoval zpracování

nového zadání územně plánovací dokumentace na úrovni kraje (nyní zásad územního rozvoje). Je tedy zřejmé, že předmětná dílčí námitka nebyla již v návrhu formulována natolik určitě, aby mohla být krajským soudem věcně projednána. Přestože tato skutečnost sama o sobě nezbavila krajský soud povinnosti na předmětnou námitku v odůvodnění rozsudku zareagovat (například tak, jak to nyní činí Nejvyšší správní soud), je evidentní, že šlo o námitku, kterou nebylo možno meritorně projednat; konstatovaný deficit v postupu krajského soudu tak na zákonnost jím vydaného rozsudku nemohl mít fakticky žádný vliv.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud aproboval názor krajského soudu o aplikovatelnosti ustanovení § 187 odst. 6 stavebního zákona z roku 2006 v procesu přijímání nyní napadeného opatření obecné povahy, není třeba se dále zabývat kasační argumentací, která se odvíjí od opačné premisy. Zde má Nejvyšší správní soud na mysli tvrzení o nutnosti prověření potřeby vymezení některých záměrů v souladu s požadavky stavebního zákona z roku 2006 (bylo-li by postupováno dle ustanovení § 187 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006) a nezohlednění požadavku na alternativní zpracování záměrů, vyplývající z *Dohody o způsobu vypořádání stanoviska Správy NP a CHKO Šumava k návrhu ZÚR JČK* ze dne 12. 11. 2008. Na tomto místě je pak vhodné upozornit na zcela přiléhavou argumentaci odpůrce (uvedenou ve vyjádření ke kasační stížnosti), dle které tato dohoda nebyla uzavírána v rámci procesu zadávání ÚP VÚC JČK, ale až později, v rámci společného jednání nad návrhem nyní posuzovaných zásad územního rozvoje. Lze plně souhlasit s jeho názorem, že obsah této dohody je pro posouzení zákonnosti schváleného zadání irelevantní.

Jako důvodnou neshledal Nejvyšší správní soud ani další skupinu kasačních námitek, rozporujících způsob, jakým krajský soud posoudil vyhodnocení vlivu ZÚR JČK na soustavu NATURA 2000. Je třeba upozornit, že stěžovatelka b) v kasační stížnosti argumentuje tím, že v návrhu na zrušení opatření obecné povahy vznesli celou řadu konkrétních námitek o rozporu provedeného environmentálního vyhodnocení s právními předpisy, avšak krajský soud se věcí zabýval pouze ve vztahu k záměru ŠED; námitky stahující se k lokalitám vymezeným pod písmeny a) až f) a h) tak zůstaly nevypořádány. Na takovém postupu krajského soudu neshledává Nejvyšší správní soud nic nepřípadného, neboť krajský soud vycházel z premisy, že stěžovatel a) není k podání návrhu vůbec aktivně věcně legitimován a stěžovatelce b) pak tato aktivní legitimace svědčí pouze ve vztahu k záměru ŠED, který jediný by (v případě jeho realizace) mohl zasáhnout do sféry jejích subjektivních práv. Jestliže tuto premisu Nejvyšší správní soud již výše označil za správnou, je logické, že krajský soud nemohl pochybit tím, že se uplatněnými námitkami zabýval pouze v intencích přiznané aktivní věcné legitimace jednoho z navrhovatelů. Samotným způsobem vyhodnocení vlivu ZÚR JČK na soustavu NATURA 2000 se krajský soud (na straně 17 a 18 odůvodnění rozsudku) ve vztahu k záměru ŠED zabýval přezkoumatelným způsobem, přičemž tyto závěry krajského soudu kasační stížnost výslovně nenapadá. Pro úplnost lze dodat, že po novele části třetí hlavy druhé dílu sedmého s. ř. s., provedené zákonem č. 303/2011 Sb., již správní soudy nepřezkoumávají zákonnost napadeného opatření bez ohledu na uplatněné právní důvody; krajský soud rozhodoval již za situace, kdy je i toto řízení ovládáno zásadou dispoziční (§ 101b odst. 2 s. ř. s.) a byl tak povinen přezkoumat zákonnost opatření obecné povahy pouze v intencích uplatněných námitek, které mohli navrhovatelé uplatnit v mezích své aktivní legitimace.

Krajskému soudu je dále kasační stížností vytýkáno, že nesprávně vypořádal námitky, dle kterých je vyhodnocení vlivů ZÚR JČK na životní prostředí v rozporu s právními předpisy.

V rámci této skupiny kasačních námitek stěžovatelka b) především poukazuje na fakt, že své námitky vztáhli ke všem lokalitám uvedeným pod písmeny a) až h), zatímco krajský soud se věcně vyjádřil (nadto nesprávně) pouze k záměru uvedenému pod písmenem g), tedy koridoru ŠED. Obdobně jako u předcházející skupiny kasačních námitek je Nejvyšší správní soud nucen

upozornit, že i tento postup krajský soud odůvodnil tím, že aktivně věcně legitimovanou k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy byla pouze stěžovatelka b), a to pouze v vztahu k posledně zmiňovanému záměru. Toto východisko krajského soudu bylo již v rámci předcházející argumentace zdejším soudem opakovaně aprobováno; stejně jako v případě vypořádání námitek souvisejících s naturovým hodnocením tak i zde platí, že krajský soud nepochybil, soustředil-li se pouze na věcné vypořádání otázek souvisejících s environmentálními vlivy koridoru ŠED.

V rámci dané skupiny kasačních námitek stěžovatelka b) dále namítá, že v otázce kumulativních a synergických vlivů záměrů na oblast Šumavy je odkaz krajského soudu na bod 198 vyhodnocení SEA zavádějící, neboť tyto v něm nejsou hodnoceny. K tomu je třeba uvést, že krajský soud se v této souvislosti na bod 198 vyhodnocení SEA ve své argumentaci výslovně neodvolává. Výslovně odkazuje na body 188 -194 tohoto dokumentu, které jsou zařazeny v kapitole *Vyhodnocení sekundárních, synergických a kumulativních vlivů*. Zde poukazuje na bod 191, zaměřený (mimo jiné) na rozvoj dopravy (nepochybně v souvislosti s tím, že se soustředil pouze na záměr koridoru ŠED); v tomto bodě žádné negativní vlivy posuzovaných záměrů konstatovány nejsou. Tvrzení, že se vyhodnocení SEA vyhodnocením sekundárních, synergických a kumulativních vlivů věcně nezabývá, vyvrací dále obsah bodu 192, kde je možnost negativního ovlivnění okolí spojena až s případným překročením *únosné kapacity prostředí*, zejména v případě realizace záměrů v oblasti turistického ruchu. Vyhodnocení zde vyslovuje požadavek na nutnost nalezení *kritické hranice*, která by neměla být překročena. V bodě 193 jsou konstatovány a zhodnoceny provedené redukce navrhovaných ploch pro sport a rekreaci; pod bodem 194 vyhodnocení varuje před možným nevhodným zastavěním ploch pro bydlení *S01 – S 018*. Pod bodem 195 je vyhodnoceno časové trvání vlivů, v bodech 196 a 197 jsou identifikovány možné budoucí významné negativní vlivy účelu územních rezerv. Je tedy zcela evidentní, že se krajský soud odvolává na tu část vyhodnocení SEA, která se výslovně vyhodnocením sekundárních, synergických a kumulativních vlivů zabývá; věcné vyhodnocení či snad přehodnocování těchto ryze odborných závěrů přitom soudům rozhodně nepřísluší. Úkolem správních soudů je posoudit, zda výsledná podoba územně plánovací dokumentace nevybočila ze zákonem stanovených hledisek a kritérií, případně zda byl při jejím přijímání dodržen zákonem stanovený postup. Územně plánovací dokumentace je ze své podstaty vždy výsledkem politického rozhodnutí příslušné územní entity a je založena na hodnocení vysoce odborných (technických) hledisek; soudy by proto ve své ingerenci do těchto aktů měly přistupovat na principu proporcionality a zdrženlivosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, sp. zn. 2 Ao 2/2007, publikovaný pod č. 1462/2008 Sbírky NSS). Krajský soud tedy nepochybil, pokud se omezil na zjištění, zda vyhodnocení zmiňovaných vlivů bylo v rámci SEA provedeno, zda je toto hodnocení srozumitelné a konečně zda se odpovídajícím způsobem promítlo do konečné podoby územně plánovací dokumentace. Namítá-li stěžovatelka b), že soud nekriticky převzal závěr vyhodnocení SEA (uvedený pod bodem 198), dle kterého nebyla žádná navrhovaná plocha nebo koridor vyhodnocena celkovým stupněm - *2*, což neindikuje potenciálně významný negativní vliv těchto záměrů na životní prostředí, požaduje po soudu, aby toto výsledné odborné ohodnocení sám přehodnocoval. Takový postup, jak již bylo uvedeno, soudům nepřísluší.

Stěžovatelka b) konečně v této souvislosti namítá, že vyhodnocení vlivu rozporovaných částí ZÚR JČK na životní prostředí přejímá závěry naturového hodnocení, přičemž toto hodnocení (z roku 2010) bylo provedeno v rozporu s právními předpisy a nebyly tak řádně posouzeny reálné dopady jednotlivých záměrů na území NATURA 2000. K této argumentaci postačí odkázat na předcházející část odůvodnění tohoto rozsudku, kde zdejší soud nepřisvědčil výhradám stěžovatelky b) směřujícím proti názoru krajského soudu, že naturové hodnocení není (v posuzovaném rozsahu) v rozporu s právními předpisy. Za této situace odpadá premisa, z níž se argumentace v tomto dílčím kasačním bodu odvíjí;

nebylo-li prokázáno, že by naturové hodnocení z roku 2000 bylo provedeno v rozporu s právními předpisy, odpůrci nic nebránilo v tom, převzít jeho závěry do posuzovaného opatření obecné povahy (ZÚR JČK).

Ve zbývající části kasační stížnosti stěžovatelka b) namítá existenci rozporu schváleného opatření obecné povahy se stanovisky dotčených orgánů státní správy, konkrétně Ministerstva obrany ČR a správy Vojenského újezdu Březina. Krajskému soudu je vytýkáno, že se těmito otázkami nezabýval (s odkazem na nedostatek aktivní legitimace obou stěžovatelů); s tím stěžovatelka b) nesouhlasí a poukazuje na rozpor opatření obecné povahy s ustanovením § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona z roku 2006. Jak bylo již výše opakovaně konstatováno, Nejvyšší správní soud sdílí názor krajského soudu na otázku věcné aktivní legitimace stěžovatelů v této věci. Pokud tedy krajský soud dovodil, že stěžovatel a) není aktivně legitimován vůbec a stěžovatelka b) pouze pokud jde o vymezení koridoru ŠED, musel zcela konzistentně dovodit, že regulace území nacházejícího se v rámci stávajícího Vojenského újezdu Boletice (jehož se koridor ŠED netýká) nemůže mít přímý a nezprostředkovaný vztah k výkonu vlastnického práva stěžovatelky k nemovitostem, které se nacházejí vně tohoto újezdu. Nebyla-li tedy stěžovatelka b) věcně aktivně legitimována k tomu, aby se domáhala soudního přezkumu části opatření obecné povahy týkající se oblasti vojenského újezdu, pak nebylo povinností soudu vypořádat její námitky upínající se k této části zásad územního rozvoje. Uvedené lze pak beze zbytku vztáhnout i na nesouhlas stěžovatelky b) s tím, že se krajský soud nezabýval ani dalšími námitkami, směřujícími k prokázání rozporu napadeného opatření obecné povahy se zákonem o zajištění obrany ČR, § 4 odst. 1 a § 45i odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, jakož i *„cíli a úkoly územního plánování“*.

Na základě všech shora uvedených důvodů dospěl tedy Nejvyšší správní soud k závěru, že napadený rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích i přes vytýkané dílčí deficity jeho odůvodnění z hlediska zákona obstojí. Z tohoto důvodu mu nezbylo, než kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout (§110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.)

O nákladech řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Vzhledem k tomu, že stěžovatelé byli v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšní, právo na náhradu nákladů řízení jim nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – odpůrce, v jeho případě nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly. V jeho případě proto Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 18. září 2014

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu