



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Jana Passera a Mgr. Davida Hipšra v právní věci navrhovatele: **OPTREAL, spol. s r. o.**, se sídlem Drnovská 1042/28, Praha 6, zastoupeného Mgr. Tomášem Menčíkem, advokátem se sídlem Žižkova 1737/52, Plzeň, proti odpůrci: **Středočeský kraj**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Zásad územního rozvoje Středočeského kraje, schválených usnesením Zastupitelstva Středočeského kraje ze dne 19. 12. 2011, č. 4-20/2011/ZK, v části textového a grafického vymezení koridoru D204 s označením „Koridor pro trať Praha – České Budějovice, úsek Praha – Bystřice u Benešova“, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) J. B., II) M. B., III) FID GROUP a. s., se sídlem Chorvatská 1400/11, Praha 10, IV) Ing. V. T., V) Ing. V. V., zastoupený Mgr. Tomášem Menčíkem, advokátem se sídlem Žižkova 1737/52, Plzeň, VI) M. V., zastoupená Mgr. Tomášem Menčíkem, advokátem se sídlem Žižkova 1737/52, Plzeň, VII) Z. K., zastoupený Mgr. Tomášem Menčíkem, advokátem se sídlem Žižkova 1737/52, Plzeň, VIII) M. K., zastoupená Mgr. Tomášem Menčíkem, advokátem se sídlem Žižkova 1737/52, Plzeň, IX) M. Ř., X) V. D., XI) Mgr. D. Č., XII) Ing. J. A., Ph.D., zastoupený Mgr. Tomášem Menčíkem, advokátem se sídlem Žižkova 1737/52, Plzeň, XIII) B. N., 4 XIV) S. R., XV) H. Š., XVI) F. T., XVII) Mgr. B. Š., zastoupená Mgr. Janem Pechmanem, advokátem se sídlem Politických vězňů 1272/21, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 13. 9. 2013, čj. 50 A 16/2013 - 97,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovateli náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4114 Kč ve lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce navrhovatele Mgr. Tomáše Menčíka.
- III. Odpůrce a osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Zastupitelstvo Středočeského kraje schválilo usnesením ze dne 19. 12. 2011, č. 4-20/2011/ZK, opatření obecné povahy „Zásady územního rozvoje Středočeského kraje“ (dále jen „ZÚR“). Navrhovatel se návrhem podaným Krajskému soudu v Praze domáhal jeho zrušení v části textového a grafického vymezení koridoru D204 s označením „Koridor pro trať Praha – České Budějovice, úsek Praha – Bystřice u Benešova“.

[2] Krajský soud v Praze výrokem I. rozsudku označeného v záhlaví zrušil napadené opatření obecné povahy v části textového a grafického vymezení koridoru D204 s označením „Koridor pro trať Praha – České Budějovice, úsek Praha – Strančice“. Výrokem II. návrh ve zbytku zamítl. Výrokem III. uložil odpůrci zaplatit navrhovateli náklady řízení.

[3] K námitce navrhovatele, že odpůrce nerespektoval zásadu kontinuity územního plánování (ve vztahu k územnímu plánu města Říčany), krajský soud odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 7 AOS 2/2012 - 53, 8 AO 2/2010 - 644 a 6 AO 3/2009 - 76. Podle těchto rozhodnutí existuje mezi nástroji územního plánování hierarchie, která vyžaduje soulad dokumentace nižšího stupně s dokumentací vyššího stupně. Ze zákona však nelze dovodit opačné vazby. Na druhou stranu územní plánování nemůže být činností zcela nahodilou, nepředvídatelnou a svévolnou. Přitom požadavek na kontinuitu nesmí znemožnit revizi existujícího stavu. V nesouladu nově přijímaných zásad územního rozvoje s předchozí dokumentací téže nebo nižší úrovně nemůže být spatřována nezákonnost.

[4] V předložené věci měl krajský soud za to, že stanovení koridoru je tak evidentním porušením zásady legitimního očekávání a právní jistoty, že je na místě požadovat, aby odpůrce při stanovení trasy tohoto koridoru respektoval územně plánovací dokumentaci města Říčany alespoň částečně. Ta také řeší umístění koridoru tratě Praha – České Budějovice v části úseku Praha – Bystřice u Benešova. Byť pro odpůrce není závazná, měl k existenci tohoto koridoru (jeho vymezení v územním plánu města Říčany) přihlídnout tak, že jej měl buď převzít, pokud neexistovaly důvody pro to, aby tak neučinil, nebo nepřevzít, přičemž měl v odůvodnění opatření obecné povahy podrobně zdůvodnit nemožnost převzetí. Tento postup byl nutný proto, že v místech, v nichž odpůrce vymezil koridor D204 (v jeho východní části na úrovni města Říčany, v lokalitě Voděradská), jsou stavební parcely určené k zástavbě rodinnými domy a na řadě z parcel jsou domy již vystavěny.

[5] Požadavek na kontinuitu přitom neznamená znemožnění revize stávajícího stavu, neboť koridor vymezený v ZÚR v podstatě kopíruje koridor vymezený v územním plánu města Říčany, jen je v ZÚR široký 600 m, zatímco v územním plánu města Říčany je široký 200 m. Zdůvodnění šířky koridoru přitom ZÚR neobsahuje. V tom krajský soud spatřoval porušení zásady, že správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, které navíc způsobilo nesrozumitelnost této části ZÚR. Nadto krajský soud uvedl, že není zřejmé, zda se v případě koridoru D204 jedná o záměr vysokorychlostní trati nebo konvenční železniční dopravy.

[6] Krajský soud dále považoval za důvodnou i námitku, že v ZÚR chybí dostatečné posouzení kumulativních a synergických vlivů záměru koridoru D204. Z příloh ZÚR vyplývá, že dané vlivy byly identifikovány, ale nebyly vyhodnoceny. Zejména nebyly vyhodnoceny v souvislosti s existencí stávajících nebo zamýšlených staveb v blízkosti koridoru D204. Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nemůže přehlížet existenci již realizovaných záměrů a chráněných zájmů. Vlivy záměrů také nikdy nekončí na administrativní hranici kraje. Vyhodnocení vlivů mělo spočívat mimo jiné v popisu možných konkrétních dopadů na konkrétní složky životního prostředí, ve zvážení existence jiných řešení a kompenzačních opatření. Krajský soud postrádal popis metodologie vyhodnocení vlivů i jejich samotné vyhodnocení.

Přitom měly být hodnoceny vzájemné vlivy mezi záměrem koridoru D204 a záměry zjevně souvisejícími (dle krajského soudu se „*minimálně jedná o silniční okruh kolem Prahy a koridor dálnice D003*“). Krajský soud tedy dospěl k závěru, že skutkový stav, z něž odpůrce při přijetí ZÚR vycházel, postrádá v důsledku neúplného vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů v rámci SEA (posouzení vlivu koncepce na životní prostředí) oporu ve skutkových zjištěních.

[7] Krajský soud shledal důvodnou i námitku vnitřní rozpornosti spočívající v tom, že v části ZÚR je koridor D204 označován jako koridor vysokorychlostní trati a na jiných místech ZÚR jako koridor konvenčních tratí č. 220 a č. 221 Praha – Benešov – Veselí nad Lužnicí – České Budějovice. Krajský soud podotkl, že pokud se ve skutečnosti jedná o koridor konvenční trati, není důvod jej na některých místech ZÚR označovat jako koridor pro trať vysokorychlostní. Takové neodůvodněné rozpory způsobují nesrozumitelnost a nepřezkoumatelnost ZÚR. K námitce navrhovatele spočívající v rozporu ZÚR s politikou územního rozvoje odkázal krajský soud na výše popsaný výklad (politika územního rozvoje zařazuje koridor pro trať E55 Praha - České Budějovice pod koridory konvenční železniční dopravy).

[8] Za důvodnou považoval krajský soud i námitku, že text ZÚR je v části, kterou se vymezuje koridor D204, neurčitý. Dle krajského soudu nelze považovat za určitý a srozumitelný text ve znění: „*ZÚR stanovují pro územní plánování zajistit vymezení a územní ochranu koridorů pro dopravní stavby koridor v šířce 600 m (s výjimkou koridorů pro zdvojkolejnění, kde je koridor v šířce 200 m)*.“ (Čl. 128 Přílohy ZÚR č. 1.) Krajský soud uvedl: „*K této námitce, než že je důvodná, soud již nemá co dodat.*“

[9] Krajský soud neshledal důvodnými námitky, že vymezením koridoru D204 v šíři 600 m došlo k omezení vlastníků nemovitostí, které se podobá vyvlastnění bez náhrady, a k faktickému zřízení stavební uzávěry.

[10] Navrhovatel namítal i nepřiměřenost ZÚR v části vymezení koridoru D204. K tomu krajský soud poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, týkající se aktivní legitimace navrhovatelů, kteří bez objektivních důvodů nepodalí námitky či připomínky k otázce přiměřenosti zásahu při přijímání opatření obecné povahy. Krajský soud zjistil, že navrhovatel námitky ani připomínky k ZÚR v průběhu jejich pořizování nepodal. Proto se námitkou porušení zásady proporcionality ZÚR v napadené části nezabýval.

[11] Krajský soud tedy shrnul, že námitky navrhovatele jsou z větší části důvodné. Zrušil přitom pouze část koridoru „*po obec Strančice*“, neboť dospěl k závěru, že zbývající část koridoru D204 po Bystrici u Benešova nemůže být navrhovatel s ohledem na vzdálenost od jeho pozemků dotčen na žádném ze svých práv. Proto návrh ve zbytku zamítl.

II. Kasační stížnost odpůrce

[12] Proti výroku I. a III. rozsudku krajského soudu podal odpůrce (stěžovatel) včasou kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

a) Namítaná nepřezkoumatelnost

[13] Stěžovatel namítal, že neurčitý a nepřezkoumatelný je výrok I. rozsudku krajského soudu. Správné označení sporného záměru totiž zní „*D204 Koridor železniční tratě č. 220: úsek Praha - Bystrice u Benešova*“. V doplnění kasační stížnosti pak stěžovatel uvedl, že v ZÚR byla veřejně prospěšná stavba s označením D204 a popisem „*Koridor železniční tratě č. 220: úsek Praha – Bystrice u Benešova*“ přesně územně vymezena. S vágním vyjádřením krajského soudu

„úsek Praha – Strančice“ se stěžovatel neztotožnil, protože u územně plánovací dokumentace musí být jasné, kde přesně platí různá omezení a kde již nikoliv. Koridor D204 přitom zasahuje tři katastrální území, která mimo jiné tvoří území obce Strančice, nezasahuje přitom vůbec katastrální území Strančice. Přes území obce Strančice vede koridor D204 v délce 4 km. Z výroku I. rozsudku krajského soudu není zřejmé, zda byl výrokem zrušen i koridor na území obce Strančice či nikoliv (zda byl zrušen úsek od Prahy po počáteční hranici území obce ve směru od Prahy nebo po konečnou hranici území obce ve směru od Prahy). Nic neplyne ani z odůvodnění rozsudku. Dle stěžovatele není možné vnášet do územních procesů takovéto nepřesnosti.

b) Namítaná nezákonnost rozsudku

[14] Stěžovatel nejprve obecně poukázal na to, že krajskému soudu přes proklamace o zdrženlivosti při přezkoumávání opatření obecné povahy nepostačilo vymezení synergických a kumulativních vlivů v ZÚR. Stěžovatel požadavky krajského soudu při míře obecnosti ZÚR a při zásadě zdrženlivosti zásahu soudů do územně plánovací činnosti považoval za nepřiměřené. I přes to, že není zákonem stanoven právní režim, který by závazně určoval postup při vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů, jsou pochybnosti vykládány v neprospěch stěžovatele. K tomu dle stěžovatele přistupuje neodůvodněný a nepřiměřený požadavek na zjišťování skutkového stavu, pokud jde o dopad záměru na životní prostředí v řízení o vydání ZÚR, a to v rozporu s obecnou povahou ZÚR jako koncepce.

[15] Stěžovatel byl přesvědčen, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku, že ZÚR obsahují nedostatečné vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů. K tomu poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 AOs 1/2012 - 105, podle něhož je odborné posouzení věci a volba konkrétního řešení na pořizovateli územně plánovací dokumentace a správní soudy při přezkumu opatření obecné povahy tohoto typu mají postupovat zvláště obezřetně. Stěžovatel přitom již ve vyjádření k žalobě poukazoval na to, že žádný materiál typu metodické příručky k vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů nebyl v České republice vydán, navrhovatelka tedy tvrzení o nedostatečném vyhodnocení těchto vlivů musí opírat o spekulativní důvody. Celé vyhodnocení vlivů na životní prostředí zpracovával projektant SEA s autorizací Ministerstva životního prostředí. Všechny požadavky ministerstva byly vyhodnoceny v rámci pořizování návrhu zadání ZÚR a byly při zpracování dokumentace SEA splněny, o čemž svědčí i závěrečné stanovisko ministerstva ze dne 27. 10. 2011, v němž nejsou uvedeny žádné výhrady. Dle stěžovatele tedy není patrné, z jakého „referenčního podkladu“ mohl krajský soud dovodit, že vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů bylo zpracováno natolik nedostatečně, aby to mohlo vést ke zrušení napadené části ZÚR.

[16] Krajský soud dále v napadeném rozsudku několikrát užíval termíny „skutkový stav“ či „skutková zjištění“. Podle názoru stěžovatele krajský soud termín „skutkový stav“ uváděl bez souvislostí s obecným charakterem ZÚR jako koncepce. Stěžovatel byl přesvědčen, že skutkový stav zjistil v míře, která odpovídá podrobnosti ZÚR. Libovolné rozšiřování požadavků by mohlo vést až ke zneužití argumentu „nedostatečně zjištěného skutkového stavu“. Zpracování ZÚR předcházelo zpracování územně analytických podkladů. Z nich vycházel i rozbor udržitelného rozvoje území Středočeského kraje projednaný Zastupitelstvem Středočeského kraje dne 10. 9. 2008.

[17] Nadto byl stěžovatel přesvědčen, že se krajský soud nepřesně orientoval v ZÚR, protože jako související vlivy s koridorem D204 uváděl „silniční okruh kolem Prahy a koridor dálnice D003“. Nejedná se totiž o dva různé záměry (silniční okruh a dálnici), ale o jeden záměr silničního okruhu kolem Prahy označený D003. Pro případ, že by krajský soud neměl na mysli

silniční okruh, nýbrž aglomerační okruh, stěžovatel uvedl, že aglomerační okruh je vzdálen minimálně 3 km od záměru předmětné trati a cca 3,5 km od pozemků navrhovatele. V tom případě nepřichází v úvahu synergie a kumulace vlivů obou záměrů.

[18] Stěžovatel nesouhlasil s odůvodněním krajského soudu, podle něhož sice kumulativní a synergické vlivy byly identifikovány, ale nebyly vyhodnoceny a zejména nebyly vyhodnoceny v souvislosti s existencí stávajících nebo zamýšlených staveb v blízkosti koridoru D204. Dle stěžovatele tím krajský soud stanoví požadavky, které pořizovatel nemůže splnit, resp. při jejichž splnění by došlo ke zvýšení doby i nákladů pořizování ZÚR. Vyhodnocení SEA by nemělo být zatíženo větší podrobností než ZÚR. V dokumentaci SEA by se tak neměly posuzovat vlivy skutečností, které nejsou obsahem ZÚR. Určování a posuzování vlivů ZÚR na jednotlivé pozemky by nemělo vůbec přicházet v úvahu. S ohledem na měřítko, v němž jsou ZÚR zpracovány, tedy krajský soud stěžovateli nedůvodně vytýkal, že u jednotlivých pozemků a staveb v lokalitě Voděradská nezjistil řádně skutkový stav a v důsledku toho nevyhodnotil synergické a kumulativní vlivy.

[19] Stěžovatel byl dále přesvědčen, že krajský soud nesprávně posoudil i právní otázku kontinuity územního plánování, resp. nadřazenosti ZÚR nad územními plány. Na základě názoru krajského soudu by autorizovaný projektant musel detailně prověřovat tisíce územních plánů a jejich změn, aby zjistil, zda ZÚR nejsou v rozporu s řešením podrobnějším. Jedním ze zásadních podkladů ZÚR byly územně analytické podklady. Podle § 27 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), a podle Přílohy č. 1 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, není obsahem územně analytických podkladů zjišťování jednotlivých funkčních ploch ve všech sídlech kraje či realizace jednotlivých staveb v těchto plochách. Krajský soud by svými požadavky oproti tomu založil povinnost přezkoumávat soulad všech navrhovaných záměrů s územními plány. Dle stěžovatele není možné vyčítat projektantovi, že u jednotlivého záměru neprovedl porovnání s územním plánem města Říčany, protože případů tohoto typu se může vyskytovat mnohem více.

[20] Přitom nikdo neuplatnil námitky ani připomínky [*pozn. soudu: stěžovatel zřejmě mýnil, že nikdo neuplatnil námitky ani připomínky k rozporu záměru koridoru D204 s územním plánem města Říčany*], stěžovatel tedy na možné nedostatky ani nebyl upozorněn. Stěžovatel se proto domníval, že zásada předběžné opatrnosti nemůže být upřednostněna před zásadou hierarchie. Namítl rovněž nerovné zacházení s účastníky soudního řízení. Navrhovatel mohl své vlastnické právo bránit námitkami či připomínkami ve veřejném projednání podle § 39 odst. 2 stavebního zákona. Navrhovatel však zaujal v průběhu pořizování ZÚR zcela pasivní postoj. Navíc stěžovatel neuplatnil požadavek na ochranné pásmo koridoru v šíři 600 m na základě své vůle, ale na základě požadavku Ministerstva dopravy.

[21] Stěžovatel také namítl, že stavební zákon nezná institut výjimky ze zásady, že pořizovatel nižší územně plánovací dokumentace musí respektovat vyšší územně plánovací dokumentaci (§ 36 odst. 5 a § 54 odst. 2 a 5 stavebního zákona). Navrhovatel také nevyužil možnosti předcházení kolizím ZÚR s platným územním plánem obce (možnost námitek a připomínek navrhovatele i obce). Stěžovatel doplnil, že na požadavky uplatněné v průběhu pořizování ZÚR týkající se šířky koridoru vždy neprodleně reagoval, a to v součinnosti s Ministerstvem dopravy.

[22] Dle stěžovatele není pravda, že v Příloze č. 2 ZÚR na str. 40 - 41 není o koridoru D204 ani zmínka. Na str. 40 je zmiňována trať na České Budějovice. Podrobné odůvodnění záměru je na str. 14 - 15 této přílohy v odstavci věnovaném výběru variant. Krajský soud nedůvodně dospěl k závěru o vnitřní rozpornosti ZÚR. Napadený koridor je v podstatě stanoven

pro konvenční trať, ale s návrhovou rychlostí 200 až 250 km/h, která se blíží rychlostem na vysokorychlostních tratích. Ministerstvo dopravy v době zpracování ZÚR již připravovalo územní ověření možnosti vést koridor vysokorychlostní trati směrem na Brno s využitím koridoru D204. V ZÚR se přitom neurčují podrobné technické podmínky řešení, pouze se vymezuje územní koridor. Z územního hlediska je uvedení úseku téže tratě ve dvou člancích textové části ZÚR naprosto irelevantní, protože se jedná o stejný koridor. Koridor by po své realizaci mohl být využíván jak pro konvenční dopravu, tak pro vysokorychlostní dopravu, přičemž určení typu dopravy není předmětem ZÚR. Krajský soud z téhož důvodu také nesprávně posoudil otázku, že ZÚR jsou v rozporu s politikou územního rozvoje.

[23] Krajský soud rovněž nesprávně posoudil právní otázku neurčitosti a nesrozumitelnosti čl. 128 Přílohy ZÚR č. 1 (viz odst. [8]). Stěžovatel k tomu znovu upozornil na koncepční povahu ZÚR. Dále zdůraznil, že u ZÚR je nutné používat textovou i grafickou část současně. V textové části jsou stanovovány územní podmínky (např. šířka koridorů) a v grafické části je územní vymezení odpovídající měřítku zpracování. Přitom nelze vytrhovat jeden článek z kontextu celé textové části ZÚR. K vymezení sporné tratě se vztahuje např. i čl. 12 na str. 9 Přílohy ZÚR č. 1, z něhož by měl vyplývat úkol zpřesnit koridory dopravy vymezené v ZÚR například při přijímání územního plánu města Říčany. Stěžovatel ve formulaci krajského soudu, že „*ke této námitce, nežž je důvodná, soud již nemá co dodat*“, nenalézá vysvětlení, z jakého důvodu je čl. 128 Přílohy ZÚR č. 1 nedostatečný a jakým způsobem by stěžovatel měl tento článek koncipovat, aby před soudem obstál. Přitom je dle stěžovatele sporný článek napsán věcně a srozumitelně a odpovídá podrobnosti ZÚR.

[24] Stěžovatel rovněž namítl, že se krajský soud neřídil zásadou zdrženlivosti v rozhodování. Krajský soud rozhodl v rozporu s právním názorem Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek čj. 6 Ao 5/2011 - 43), protože nedošlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku.

[25] Stěžovatel napadl i výrok III. rozsudku krajského soudu, kterým krajský soud rozhodl o nákladech řízení. Pro případ, že by Nejvyšší správní soud nevyhověl kasačním námitkám napadajícím výrok I. rozsudku, stěžovatel poukázal na § 60 odst. 7 s. ř. s., tj. důvody hodné zvláštního zřetele pro nepřiznání nákladů účastníkům řízení. Krajský soud nevyhověl všem námitkám navrhovatele. Dle stěžovatele tedy právní proces složitého a náročného pořízení a zpracování ZÚR z některých aspektů před krajským soudem obstál. Nadto stěžovatel zdůraznil pasivní chování navrhovatele, který námitky týkající se jeho pozemků poprvé vznesl až v rámci soudního řízení. Proto existují důvody hodné zvláštního zřetele ve smyslu § 60 odst. 7 s. ř. s., aby Nejvyšší správní soud nepřiznal navrhovatelům náklady soudního řízení před krajským soudem.

[26] Závěrem stěžovatel uvedl, že jej napadený rozsudek krátí na právu na samosprávu a že zásah v podobě zrušení části ZÚR je nepřiměřený závažnosti důvodů, které ke zrušení části ZÚR vedly.

III. Vyjádření navrhovatele

[27] Navrhovatel kasační stížnost nepovažoval za důvodnou. K námitce neurčitosti výroku I. rozsudku krajského soudu uvedl, že nevidí důvod, proč by slovo Strančice ve výroku mělo označovat katastrální území Strančice. Znění výroku ve smyslu „*úsek od - do*“, stejně jako formulace soudu v odůvodnění („*po obec Strančice*“) svědčí jednoznačně o tom, že zrušená část koridoru D204 končí na hranicích území obce Strančice. Tato hranice je z grafické části Přílohy

ZÚR č. 1 velmi dobře patrná. K tomu navrhovatel poukázal na § 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), podle něhož obec tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce. Pokud se tedy v oblasti územního plánování hovoří o obci, lze bez dalšího předpokládat, nevyplývá-li z kontextu jinak, že jde o území obce. Používá-li napadený rozsudek název obce jako určitou hranici, je takovou hranicí vnější ohraničení území obce, tedy první hranice, na kterou koridor D204 ve své zrušené části narazí. Navrhovatel tedy výrok I. rozsudku nepovažoval za neurčitý ani nesrozumitelný.

[28] Navrhovatel měl dále za to, že k otázce posouzení kumulativních a synergických vlivů stěžovatel jen zopakoval svou procesní obranu, kterou však již krajský soud vyvrátil. Pokud by soud uznal poukaz na absenci vlastní metodiky a odbornost otázky, pro niž ji nemohou soudy hodnotit, umožňovala by taková argumentace libovůli v rozhodování správního orgánu a vyloučení jakékoli možnosti přezkumu soudem. Dle navrhovatele je otázka dostačujícího posouzení kumulativních a synergických vlivů otázkou skutkovou a zároveň právní a soudu ji přísluší hodnotit. Současně je identifikace a následné vyhodnocení potenciálních kumulativních a synergických vlivů dalších „do očí bijících“ záměrů v dané lokalitě i přes koncepční povahu ZÚR možné a z hlediska účelu takového posuzování i nutné. Stěžovatelem vytýkané nesprávné označení silničního okruhu D003 kolem Prahy jako „koridoru dálnice“ nemění nic na podstatě věci. Požadavek na vyhodnocení identifikovaných kumulativních a synergických vlivů přitom nezavádí krajský soud, ale vyplývá z účelu posuzování kumulativních a synergických vlivů, aby nebylo jen „prázdnou slupkou bez konkrétního obsahu“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 Ao 7/2011 - 526). Úkolem pořizovatele ZÚR přitom nebylo zjišťovat vliv každého záměru na každý pozemek či stavbu, ale vytipovat konkrétní lokality, v nichž by mohly kumulativní a synergické vlivy mezi různými záměry vznikat a působit, ty následně vyhodnotit a případně navrhnout vhodná kompenzační opatření. Přitom dle názoru navrhovatele Voděradská takovou lokalitou je. Nedostatečnost posouzení a vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů napadený rozsudek podrobně zdůvodňuje.

[29] K námitce stěžovatele, že krajský soud nesprávně posoudil otázku kontinuity územního plánování, se navrhovatel domníval, že stěžovatel překrucuje podstatu věci. Porovnávání navrženého řešení v ZÚR se všemi územními plány obcí nikdo nepožaduje. Navrhovatel zopakoval, že úkolem pořizovatele ZÚR je, aby dle svých odborných znalostí a zkušeností vytypoval ty záměry či ta území, kde hrozí kolize. To je dle navrhovatele více méně otázkou softwarového vybavení a aktuálnosti použitých mapových podkladů. V předložené věci je blízkost vedení koridoru obytné zástavbě tak zřejmá, že při zachování přiměřené péče bylo možné bez větších obtíží hrozící kolizi záměru se zástavbou zjistit. Navíc stěžovateli nic nebránilo, aby záměr koridoru včetně jeho šíře srozumitelně odůvodnil. K otázce výjimek ze zásady hierarchie jednotlivých stupňů územně plánovací dokumentace navrhovatel poukázal na to, že stěžovatel vychází jen z jazykového výkladu stavebního zákona, který by měl být ve smyslu nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/97 jen prvotním přiblížením k aplikované právní normě. Krajský soud sice poukázal na rozpornou judikaturu týkající se kontinuity územního plánování, ale to je dle navrhovatele přirozený jev vzhledem k nutnosti pečlivého poměrování zásady hierarchie a zásady kontinuity v každém jednotlivém případě. Krajský soud velmi podrobně vysvětlil, proč v předložené věci přistoupil k prolomení zásady hierarchie prostřednictvím zásady kontinuity. Navrhovatel se navíc ztotožnil s názorem krajského soudu, že stěžovatel v případě, že stávající záměr nepřevzal, měl svůj postup přesvědčivě zdůvodnit.

[30] Ke své namítané pasivitě navrhovatel uvedl, že vzhledem k intenzitě zásahu do jeho práv a stupni svévole stěžovatele při pořizování ZÚR nemůže být neúčast navrhovatele v procesu pořizování této územně plánovací dokumentace důvodem, který by zhojil vady zrušené části

ZÚR. Pořizovatel ZÚR nemůže tímto způsobem přenášet svou odpovědnost za zákonnost procesu přijímání i věcného obsahu ZÚR na dotčenou veřejnost.

[31] Krajský soud se na základě neúčasti navrhovatele v procesu pořizování ZÚR nezabýval přezkumem ZÚR z hlediska proporcionality. Navrhovatel nesouhlasil ve vyjádření ke kasační stížnosti s tímto postupem krajského soudu a považoval jej za způsobilý zasáhnout do práva navrhovatele na spravedlivý proces dle čl. 36 Listiny. Krajský soud se měl dle nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1472/12 zabývat i námitkami nepřiměřeného zásahu do práv navrhovatele.

[32] Dále navrhovatel setrval na tom, že čl. 126 Přílohy ZÚR č. 1 nesprávně označuje koridor D204 jako koridor pro vysokorychlostní trať. Ani politika územního rozvoje z roku 2008 „*koridor pro vysokorychlostní trať Praha – České Budějovice*“ nezná, takže výslovné označení koridoru D204 za vysokorychlostní trať je s politikou územního rozvoje v rozporu. Vysvětlení stěžovatele, že jde o „*v podstatě vysokorychlostní trať*“ nepovažoval navrhovatel za dostatečné. Nadto ZÚR již koridor pro vysokorychlostní trať Praha – Brno, který mělo požadovat Ministerstvo dopravy, vymezují (koridor D202 Praha – Brno, úsek Praha – Poříčany).

[33] Námitku nesprávného právního posouzení neurčitosti a nesrozumitelnosti čl. 128 Přílohy ZÚR č. 1 nepovažoval navrhovatel za důvodnou. Přehlednost a srozumitelnost jednání orgánů veřejné správy je jedním ze základních předpokladů dobré správy. Pokud stěžovatel uváděl, že formulace čl. 128 musí být vykládána v kontextu jiného ustanovení na jiném místě ZÚR a považoval to za „*stručný a jasný úkol pro následné zpracování územního plánu např. Říčany či jeho změny*“, navrhovatel se s ním neztotožnil. Podle navrhovatele není na srozumitelnosti ustanovení mnoho k vysvětlování a lze souhlasit s krajským soudem, že buď srozumitelné je, nebo není. Požadavek stěžovatele na návodnost rozsudku krajského soudu překračuje rámec soudního přezkumu.

[34] Ve vztahu k aplikaci zásady zdrženlivosti se navrhovatel domníval, že ta se z podstatné části váže k posuzování proporcionality opatření obecné povahy, k němuž nedošlo. Už jen z toho důvodu není námitka stěžovatele opodstatněná. Navrhovatel má naopak za to, že v jeho případě došlo ke zcela zjevnému, nepředvídatelnému a dramatickému zásahu do jeho práv ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 6 Ao 5/2011 - 43. Krajský soud tak dle navrhovatele rozhodl věcně správně.

[35] K výroku III. rozsudku krajského soudu o nákladech řízení navrhovatel uvedl, že o některých jeho námitkách krajský soud vůbec nerozhodl, a to nesprávně, proto nelze hovořit o tom, že by proces pořizování ZÚR v těchto právních aspektech obstál. Nadto jsou důvody hodné zvláštního zřetele pro nepřiznání nákladů řízení (např. majetkové, sociální, osobní a jiné důvody) odlišné od těch, které uváděl stěžovatel.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[36] Kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Nejvyšší správní soud proto posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[37] Kasační stížnost není důvodná.

a) *K tvrzené nepřezkoumatelnosti rozsudku*

[38] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval nepřezkoumatelností rozsudku, která měla spočívat v nesprávném označení rušeného záměru ve výroku I. rozsudku krajského soudu a v neurčitosti tohoto výroku. Především z něj dle stěžovatele není zřejmé, zda byl koridor D204 zrušen i na území obce Strančice či nikoliv.

[39] Vady výroku mohou způsobit nepřezkoumatelnost rozsudku. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 2 Ads 58/2003 - 75 lze za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost považovat například takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně rozhodnutí, jehož výrok je vnitřně rozporný, nebo u něhož nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán.

[40] Takovými vadami napadený výrok rozsudku krajského soudu netrpí. Nepřesné označení koridoru stěžovatel namítl v blanketní kasační stížnosti. Přitom samotné označování koridoru v ZÚR není jednotné, což ostatně bylo i součástí námitek navrhovatele v předložené věci. I proto není zřejmé, z čeho stěžovatel dovodil, že správné označení koridoru zní „D204 Koridor železniční tratě č. 220: úsek Praha – Bystřice u Benešova“. Například v textu samotného opatření obecné povahy je koridor označen jako „koridor tratí č. 220 a č. 221 Praha - Benešov - Veselí nad Lužnicí - České Budějovice, která je [sic] součástí IV. tranzitního koridoru, jako veřejně prospěšné stavby D204 a D205“, v Příloze ZÚR č. 1 je v čl. 122 označen jako „koridor tratě č. 220 Praha – Benešov – Mezno (- Tábor), (vymezený v PÚR 2008 jako C-E551), který je součástí IV. tranzitního koridoru AGC E55, jako veřejně prospěšné stavby D204 a D205“ a čl. 126 zmiňuje „koridory pro vysokorychlostní tratě na území Středočeského [sic] jako koridory veřejně prospěšné stavby: [mimo jiné] D204 pro trať Praha – České Budějovice, úsek Praha – Bystřice u Benešova“. Teprve v tabulce v čl. 230 Přílohy ZÚR č. 1 je uvedeno označení veřejně prospěšné stavby „D204“ a popis této veřejně prospěšné stavby „Koridor železniční tratě č. 220: úsek Praha – Bystřice u Benešova“.

[41] Z výše uvedeného nelze dovodit ani to, že by sám stěžovatel posledně uvedený popis veřejně prospěšné stavby považoval za jediný možný způsob označení koridoru D204. Současné mezi stranami není sporné, jaký koridor, resp. jaká veřejně prospěšná stavba byla předmětem řízení před krajským soudem, ani to, o jaké veřejně prospěšné stavbě krajský soud ve výroku rozhodoval. Odlišné označení koridoru, než jaké vyžaduje stěžovatel, výrok I. rozsudku krajského soudu nečiní nepřezkoumatelným.

[42] K otázce, zda byl výrokem I. rozsudku krajského soudu zrušen koridor D204 i na území obce Strančice či nikoliv, krajský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že zrušuje část koridoru „po obec Strančice, neboť dospěl k závěru, že zbyvající část koridoru D204 po Bystřici u Benešova nemůže být navrhovatel s ohledem na její vzdálenost od jeho pozemků dotčen na žádném ze svých práv“. Krajský soud se v napadeném rozsudku řídil zásadou zdrženlivosti a tato zásada krajský soud vedla k tomu, aby zrušil pouze část koridoru D204, jak vyplývá ze str. 20 rozsudku. Proto lze souhlasit s navrhovatelem v tom, že krajský soud koridor zrušil po první hranici území obce Strančice (ve smyslu § 1 obecního zřízení) ve směru od Prahy k Benešovu. Zrušená část koridoru tedy nezasahuje žádné z katastrálních území obce Strančice. To, že by snad zrušená část koridoru měla zasahovat jen některé z katastrálních území obce Strančice, z ničeho nevyplývá, rozsudek krajského soudu to vůbec nezmiňuje.

[43] Námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu je tedy nedůvodná. Stěžovatel především nesouhlasí s věcným posouzením krajského soudu. Tím se Nejvyšší správní soud zabývá níže při hodnocení zákonnosti rozsudku.

b) K tvrzené nezákonnosti rozsudku

Kumulativní a synergické vlivy

[44] Stěžovatel nesouhlasil s tím, jak krajský soud posoudil otázku vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů. Nejvyšší správní soud se již obecně otázkou způsobu a dostatečnosti vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů ZÚR opakovaně zabýval, a to i přímo k námitkám stěžovatele. Podrobně tedy v rozsudcích čj. 2 Aos 4/2013 - 54, 4 Aos 1/2013 - 125, 8 Aos 3/2013 - 118, 9 Aos 5/2013 - 73 a 9 Aos 6/2013 - 44 s odkazy na předchozí judikaturu stěžovateli jako účastníkovi řízení vysvětlil požadavky na vyhodnocení těchto vlivů. Na podrobné odůvodnění uvedených rozsudků zde Nejvyšší správní soud odkazuje.

[45] Z výše uvedené judikatury lze shrnout, že pro řádné posouzení kumulativních a synergických vlivů je třeba 1) nejprve řádně zjistit skutkový stav (stav životního prostředí v řešeném území), 2) vytipovat charakteristiky životního prostředí, které by mohly být kumulativními a synergickými vlivy významně ovlivněny, a vytipovat konkrétní lokality, v nichž by mohly kumulativní a synergické vlivy vznikat a působit, 3) zohlednit a zhodnotit kumulativní a synergické vlivy při posuzování variant řešení, 4) popsat použitou metodologii, 5) navrhnout kompenzační opatření, která zabrání vzniku nebo minimalizují působení kumulativních a synergických vlivů a 6) stanovit pravidla sledování těchto vlivů. Nejvyšší správní soud také v uvedených rozsudcích zdůraznil, že povinností stěžovatele je kumulativní a synergické vlivy v ZÚR nejen identifikovat, ale také vyhodnotit. To plyne ze samotného slova „*zhodnocení*“ v bodu 6 přílohy ke stavebnímu zákonu. Požadavky, které krajský soud kladl na stěžovatele, jsou tedy v souladu s názorem Nejvyššího správního soudu.

[46] Nejvyšší správní soud již také ve výše zmíněných rozsudcích uvedl, že nelze akceptovat námitku stěžovatele týkající se neexistence metodické příručky a zpracování SEA projektantem s autorizací Ministerstva životního prostředí. Stěžovatel, který při pořizování ZÚR vykonává veřejnou moc, měl postupovat dle znění zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), dále podle stavebního zákona a jeho přílohy a popř. podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí a v souladu s těmito předpisy mělo být provedeno též zhodnocení kumulativních a synergických vlivů v SEA. Skutečnost, že SEA zpracoval projektant s autorizací Ministerstva životního prostředí, a ani stanovisko ministerstva samy o sobě nepresumují, že ZÚR jsou v souladu se zákonem a že by nemohly být podrobeny dalšímu přezkumu. Krajský soud tedy správně poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu zabývající se požadavky na obsah vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů a posuzoval, zda toto vyhodnocení má v projednávané věci zákonem požadované náležitosti, zda je srozumitelné a logicky konzistentní a zda bylo zohledněno v navazujících rozhodovacích procesech.

[47] Příloha ZÚR č. 4 v textové části na str. 98 v kapitole 5. *Zhodnocení stávajících a předpokládaných vlivů ZÚR* identifikuje hlavní environmentální limity v rozvojové ose 6 Praha - Benešov – České Budějovice. Uvádí, že rozvojová osa je „*vázána na stávající silnice I/3, v jižní části pak na budoucí úsek dálnice D3 a na železniční trať č. 220 Praha – Tábor – České Budějovice*“. Dále obsahuje jen obecné výroky typu „*musí být respektovány základní přírodní a krajinné hodnoty území*“ a „*navrhovaným koridorem nesmí být zásadně snížena kvalita složek životního prostředí*“. V části kapitoly 5 věnované železniční dopravě na str. 117 – 118 se mimo výčet koridorů, které ZÚR zpřesňují, zmiňuje jen úkol pro územní plánování „*zajistit vymezení a územní ochranu koridorů*“ a opatření vztahující se k jiným koridorům. Podkapitola 5.10 pak zmiňuje vlivy koridoru D204

na jednotlivé složky životního prostředí. Podkapitola 5.11 odkazuje na identifikované kumulativní a synergické vlivy v tabulkovém přehledu v příloze č. 3 (Přílohy ZÚR č. 4) a výkresu č. 6. Metodiku a hodnocení obsahuje pouze kapitola 6 Přílohy ZÚR č. 4, avšak ta se týká jen variantně navrhovaných záměrů. V případě koridoru D204 se jednalo jen o úsek tohoto koridoru od obce Otice po Benešov (str. 166 textové části Přílohy ZÚR č. 4), tj. nikoli úsek rušený krajským soudem v této věci. Nejvyšší správní soud se tedy ztotožňuje s krajským soudem, že provedený způsob posouzení kumulativních a synergických vlivů nedostačuje výše popsáním požadavků ustálené judikatury.

[48] Stěžovatel se domníval, že způsob, jakým vyhodnotil kumulativní a synergické vlivy je dostatečný i vzhledem k měřítku SEA a následně měřítku ZÚR. I tuto dílčí námitku stěžovatele již Nejvyšší správní soud vypořádal v předchozí judikatuře (viz odst. [44] tohoto rozsudku). Z ní především plyne, že mají-li být zásady územního rozvoje koncepčním dokumentem, kterému stavební zákon přiřkl punc závaznosti pro územně plánovací dokumentaci nižšího stupně, musí tomu odpovídat i jejich obsah. Aby zásady územního rozvoje mohly plnit svoji regulační funkci, musí být postaveny na dostatečných zjištěních a musí být v určité míře konkrétní. Při stanovení požadavků na uspořádání a využití území a úkolů pro územní plánování ve vztahu k určitému záměru musí tedy být zohledněna jak současná zátěž území, tak i veškeré plánované záměry, jejichž kumulace by mohla mít negativní vliv na životní prostředí v dané oblasti. U záměrů, jejichž členění či upřesňování není již v následných krocích pravděpodobné, navíc, bylo-li postupováno invariantně, a tudíž pro nižší stupně územně plánovací dokumentace není dán prostor pro provádění zásadních změn, nutno již na úrovni zásad územního rozvoje postupovat konkrétněji, než u záměrů, které mohou doznat na nižších stupních daleko větších zásahů. Nelze proto *a priori* rezignovat ani na posouzení detailnějších skutečností, které jsou pořizovateli zásad územního rozvoje, resp. zpracovateli SEA, známy, přestože je míra podrobnosti zpracování zásad územního rozvoje obecnější, a to i v případě, zjistí-li se, že následně nebudou ve výsledných zásadách územního rozvoje obsaženy.

[49] Nadto přímo k dopravním koridorům Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 1 Ao 7/2011 - 526 uvedl, že míra podrobnosti, se kterou je vymezována dopravní a technická infrastruktura, se v jednotlivých nástrojích územního plánování liší od míry podrobnosti vymezení ostatních regulovaných prvků. Specifická míra vymezení dopravní a technické infrastruktury se projevuje již na úrovni politiky územního rozvoje, kdy je dopravní a technická infrastruktura vymezena skrze plochy a koridory a tyto záměry jsou tak podrobeny vyšší míře podrobnosti oproti ostatním regulovaným prvkům [§ 32 odst. 1 písm. d) a § 36 odst. 1 a 3 stavebního zákona]. Vzhledem k závaznosti vyšších nástrojů územního plánování pro nižší stupně (viz § 36 odst. 5, § 43 odst. 5 stavebního zákona), tak dochází k pronikání takto vymezených koridorů do nižších stupňů územně plánovacích nástrojů, které je mohou pouze zpřesňovat. Přestože vysoká míra konkretizace daných záměrů je vlastní spíše nižším nástrojům územního plánování, v případě dopravní a technické infrastruktury je podmíněna specifickými potřebami při jejím plánování.

[50] Stěžovatel rovněž nesouhlasil s tím, že krajský soud používal v souvislosti s posuzováním synergických a kumulativních vlivů pojem „*skutkový stav*“. I touto otázkou se Nejvyšší správní soud ve zmiňované judikatuře zabýval. Dospěl k závěru, že názor stěžovatele, že proces posuzování kumulativních a synergických vlivů nespadá pod pojem zjišťování skutkového stavu, není možné akceptovat. Požadavek na zjištění skutkového stavu vychází ze samotné právní úpravy procesu pořizování zásad územního rozvoje. Právě v tomto procesu jsou totiž posuzovány vlivy stávajících a plánovaných záměrů na jednotlivé složky životního prostředí, přičemž se zjišťuje, zda lze předmětné záměry, nebo některou z navrhovaných variant, provést takovým způsobem, aby bylo životní prostředí zasaženo co nejméně, k čemuž jsou

pak eventuálně navrhována kompenzační opatření za účelem minimalizace negativních vlivů záměrů na jednotlivé složky životního prostředí. Nejvyšší správní soud tedy souhlasí s krajským soudem, že neúplné vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů v rámci SEA je zásadním nedostatkem ve skutkových zjištěních. Přitom Nejvyšší správní soud souhlasí i s tím, že nedostatečné posouzení kumulativních a synergických vlivů záměru koridoru D204 v ZÚR nelze s ohledem na jeho rozsah a odbornost napravit v řízení před krajským soudem.

[51] Namítal-li stěžovatel, že se krajský soud nepřesně orientoval v ZÚR, protože mezi možné kumulativní a synergické vlivy zařadil „*silniční okruh kolem Prahy a koridor dálnice D003*“, nemohla by ani tato možná nepřesnost způsobit nezákonnost celého rozhodnutí krajského soudu. Bylo především úkolem stěžovatele, aby v ZÚR kumulativní a synergické vlivy identifikoval a následně zhodnotil. Tomuto úkolu stěžovatel nedostal. Z pohledu na grafickou přílohu ZÚR č. 1.4 *Veřejně prospěšné stavby a opatření* je zřejmé, že v úvahu přichází řada záměrů, které mohou své vlivy na životní prostředí kombinovat s vlivy koridoru D204 v blízkosti města Říčany. Jedná se o koridory veřejně prospěšných staveb D003, D066, D074 a D173. Rovněž je však třeba zvažovat i vlivy již existujících staveb, např. dálnice D1, silničního okruhu kolem Prahy a železniční trati č. 221 vedoucí přes město Říčany. Krajský soud tedy v příkladném výčtu mohl mítnout kumulativní a synergické vlivy již existující části silničního okruhu kolem Prahy a koridoru D003 (pro budoucí část tohoto okruhu). I kdyby však chtěl zdůraznit možné vlivy mezi záměry koridorů D003, D066 a D204, nemá to žádný vliv na jinak správné závěry krajského soudu o nedostatečném zhodnocení kumulativních a synergických vlivů stěžovatelem.

[52] Krajský soud přitom neporušil zásadu minimalizace zásahů, neboť neřešil odborně - technickou stránku věci. Pouze na základě judikatury Nejvyššího správního soudu přezkoumal, zda mělo zhodnocení kumulativních a synergických vlivů záměru koridoru D204 zákonem požadované náležitosti. Se závěrem krajského soudu o nedostatečnosti zhodnocení těchto vlivů se Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů ztotožňuje a námitky stěžovatele k této části rozsudku krajského soudu považuje za nedůvodné.

Zásada hierarchie a zásada kontinuity v územním plánování

[53] Stěžovatel dále namítal, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku o kontinuitě územního plánování, resp. nadřazenosti ZÚR nad územními plány. I touto námitkou se již Nejvyšší správní soud zabýval v jiném řízení, v němž byl stěžovatel účastníkem (srov. rozsudek čj. 7 AOs 2/2012 - 53).

[54] V uvedené věci Nejvyšší správní podrobně vysvětlil (s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 6 Ao 3/2009 - 76), že stavební zákon v části třetí hlavě třetí zahrnuje ustanovení o politice územního rozvoje (díl 2) a o územně plánovacích dokumentacích (díl 3), jež představují zásady územního rozvoje (oddíl 1) a územní plán (oddíl 2). Konkrétní území tedy má být regulováno pomocí tří dokumentů, které musí být vzájemně souladné. Tento soulad je ve stavebním zákoně zajištěn zejména pomocí § 36 odst. 5 a § 53 odst. 4 písm. a), tj. závazností zásad územního rozvoje pro pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území a tomu odpovídající povinnosti pořizovatele územního plánu přezkoumat soulad návrhu územního plánu mimo jiné i s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací vydanou krajem. Taktéž nadřízený orgán pořizovatele posuzuje soulad pořizované a nadřazené dokumentace v rámci svého stanoviska k návrhu (§ 37 odst. 9, § 50 odst. 7 stavebního zákona). Pokud nadřízený orgán pořizovatele upozorní ve stanovisku na nedostatky mimo jiné i z hlediska nesouladu s nadřazenou dokumentací, lze zahájit řízení o územním plánu nebo o zásadách územního rozvoje až na základě potvrzení tohoto nadřízeného orgánu o odstranění nedostatků. Dalším projevem závaznosti nadřízených

dokumentací je povinnost kraje nebo obce uvést svou územně plánovací dokumentaci do souladu s dokumentací nadřazenou v případě, že nadřazená dokumentace byla schválena následně či aktualizována; do doby provedení odpovídající změny nelze podle nesouladných částí dokumentace rozhodovat či postupovat (§ 41 odst. 4 a § 54 odst. 5 stavebního zákona).

[55] Mezi jednotlivými nástroji územního plánování tedy existuje hierarchie, která vyžaduje soulad dokumentace nižšího stupně s dokumentací vyššího stupně. Ze stavebního zákona nelze dovodit opačné vazby či závaznost předchozí dokumentace téhož stupně.

[56] Na druhou stranu územní plánování nemůže být činností zcela nahodilou, nepředvídatelnou a svévolnou. Proto je žádoucí, aby se pořizovatel zásad územního rozvoje snažil respektovat předchozí územně plánovací dokumentaci téhož stupně a dokumentace nižšího stupně přijaté na jejím základě. Nejvyšší správní soud také ve svém rozsudku čj. 8 Ao 2/2010 - 644 vyslovil, že je nutné s přihlédnutím k principům právní jistoty a legitimního očekávání respektovat kontinuitu územního plánování. Na druhou stranu však zároveň zdůraznil, že požadavek na kontinuitu nesmí znemožnit revizi existujícího stavu. Pokud tedy z určitých důvodů dojde ke změně původní koncepce a nově přijímané zásady územního rozvoje se tím dostanou do nesouladu s předchozí dokumentací téže či nižší úrovně, nemůže v tom být spatřována nezákonnost. Tento nesoulad je totiž pojmovým znakem každé změny územně plánovací dokumentace. Vázanost předchozí územně plánovací dokumentací téhož či nižšího stupně by vedla k absolutní neměnnosti poměrů v území.

[57] Stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že krajský soud dovodil výjimku ze zásady hierarchie územně plánovací dokumentace, kterou stavební zákon nezná. Měl totiž za to, že krajský soud dovodil výjimku ze zákonné povinnosti pořizovatele *nižší* územně plánovací dokumentace respektovat *vyšší* územně plánovací dokumentaci. To by znamenalo, že město Říčany by nemělo povinnost uvést do souladu svůj územní plán se ZÚR v části týkající se koridoru D204. Nic takového však krajský soud nedovodil.

[58] Zabýval se proti tomu povinností pořizovatele *vyšší* územně plánovací dokumentace respektovat *nižší*. Správně i s odkazy na výše popsanou judikaturu dovodil, že pořizovatel vyšší územně plánovací dokumentace nemá povinnost respektovat nižší územně plánovací dokumentaci, není jí vázán. S přihlédnutím k zásadě kontinuity územního plánování, právní jistotě i legitimnímu očekávání však dospěl k závěru, že ve sporné oblasti *měl* stěžovatel při pořizování ZÚR k územnímu plánu města Říčany přihlídnout. Tento závěr krajského soudu není ani tak výjimkou ze „*zásady*“, že pořizovatel vyšší územně plánovací dokumentace není povinen respektovat nižší územně plánovací dokumentaci. To, že totiž zákon takovou povinnost nestanoví, nevylučuje, že přihlídnutí k nižší územně plánovací dokumentaci bude žádoucí a v určitých případech i nezbytné pro dostatečnou skutkovou zjištění. Nedostatek povinnosti („*není povinen*“), nadto pouze implicitní, dovozený ze znění zákona, totiž není zákazem („*nesmí*“).

[59] K tomu Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že samotná skutečnost, že zásady územního rozvoje počítají se záměrem, který vede přes existující zástavbu, neznamená, že takové zásady územního rozvoje jsou nesprávné a v rozporu s principy právní jistoty a legitimního očekávání (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci Nové Heřminovy, čj. 2 As 46/2014 - 79, v níž obec Nové Heřminovy nesouhlasí se záměrem stavby přehrady na území obce). Automatický opačný závěr by už vedl k vázanosti a případné nezměnitelnosti poměrů v území. Zásady územního rozvoje tedy mohou obsahovat i záměr vedoucí přes existující zástavbu. Zpravidla by však záměr s tak zásadními dopady na obyvatelstvo měl být dostatečně předem známý, měl by být podroben diskuzi veřejnosti, a především by musel být v zásadách

územního rozvoje dostatečně odůvodněný, a to zejména co do jeho nezbytnosti, nezbytného rozsahu, dopadů i kompenzačních opatření.

[60] Nedostatky ZÚR ve vztahu k územnímu plánu města Říčany se tak sice nepochybně dotýkají zásady kontinuity v územním plánování i právní jistoty a legitimního očekávání, byly však způsobeny především nedostatečně zjištěným skutkovým stavem a nedostatečným odůvodněním. Ze ZÚR a jejich příloh je totiž zřejmé, že nijak nepočítaly s tím, že by některý ze záměrů mohl vést přes existující zástavbu a mohl mít dopad na obyvatelstvo i v tomto směru (např. možné otázky vyvlastnění). Tabulky, které jsou přílohami Přílohy ZÚR č. 4, například u vlivu koridoru D204 na obyvatelstvo, resp. zástavbu, zmiňují pouze nezbytnost protihlukových opatření. Možné zásadní dopady na obyvatelstvo nezmiňuje ani Příloha ZÚR č. 3 v kapitole C.8. *Sociodemografické podmínky*.

[61] Přitom k míře podrobnosti ZÚR a nezbytnosti dostatečného zjišťování skutkového stavu platí, co bylo uvedeno výše k posouzení kumulativních a synergičtých vlivů. Především tedy Nejvyšší správní soud znovu zdůrazňuje, že u záměrů, jejichž členění či upřesňování není již v následných krocích pravděpodobné, navíc, bylo-li postupováno invariantně, a tudíž pro nižší stupně územně plánovací dokumentace není dán prostor pro provádění zásadních změn, nutno již na úrovni ZÚR postupovat konkrétněji, než u záměrů, které mohou doznat na nižších stupních daleko větších zásahů.

[62] Nejvyšší správní soud se tedy ztotožňuje se závěry krajského soudu, že ZÚR měly zdůvodňovat, proč je koridor D204 vymezen v šířce 600 m i ve městě Říčany, které v územním plánu počítalo pouze se šířkou koridoru 200 m, a v němž tedy nově vymezený koridor vede přes parcely určené k zastavění i již postavené budovy. Ztotožňuje se tak i se závěrem krajského soudu o nepřezkoumatelnosti ZÚR v této části.

[63] Nedostatky skutkových zjištění jsou přitom tak zásadní, že na ně nemá žádný vliv, že navrhovatel nepodal připomínky v průběhu pořizování ZÚR. Vymezoval-li stěžovatel v ZÚR nový záměr, bylo jeho povinností zjistit stávající poměry v území. Nemusel přitom porovnávat tisíce územních plánů, jak namítal v kasační stížnosti, ale pouze ty, jichž se záměr mohl zjevně týkat. Proti tomu krajský soud správně zhodnotil, že nepodání připomínek navrhovatelem v průběhu pořizování ZÚR brání soudu, aby zkoumal proporcionalitu přijatého řešení, což Nejvyšší správní soud naposledy vysvětlil v již zmíněném rozsudku čj. 2 As 46/2014 - 79.

[64] Ani námítka stěžovatele týkající se zásady hierarchie a zásady kontinuity v územním plánování tak nebyly důvodné.

Další námítka stěžovatele

[65] Na tomto místě Nejvyšší správní soud předesílá, že nedostatky popsané výše již samy o sobě dostačovaly k tomu, aby krajský soud ZÚR zrušil v části, jíž se nedostatky týkaly. I odůvodnění rozsudku krajského soudu je vystavěno tak, že další dílčí rozpory (vymezení záměru koridoru D204 jako trati vysokorychlostní nebo trati konvenční železniční dopravy na různých místech ZÚR i v politice územního rozvoje; nesrozumitelnost čl. 128 Přílohy ZÚR č. 1) jsou uváděny nad rámec již zjištěných nedostatků jako vypořádání jednotlivých námitek navrhovatele. I kdyby snad Nejvyšší správní soud nesouhlasil se způsobem, jak tyto dílčí námítka vypořádal krajský soud, neovlivnilo by to výrok rozhodnutí o předložené kasační stížnosti. Právním názorem vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu totiž lze korigovat dílčí nesprávné závěry krajského soudu bez toho, aby rozhodnutí krajského soudu bylo zrušeno,

je-li jeho rozhodnutí přezkoumatelné a co do výroku věcně správné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 Afs 100/2005 - 106).

[66] Krajský soud uvedl, že ze ZÚR není zřejmé, zda se v případě koridoru D204 jedná o záměr vysokorychlostní trati nebo konvenční železniční dopravy, k tomu citoval různé pasáže ZÚR [zejména Přílohu ZÚR č. 1, čl. 126 na str. 34 - 35, kde je zmiňován koridor D204 jako koridor pro vysokorychlostní trať, a Přílohu ZÚR č. 2 (odůvodnění ZÚR), podkapitolu 1.2.4 na str. 6 – 7, kde koridor D204 není zmíněn pod písmenem a) jako vysokorychlostní trať, ale je zmíněn pod písmenem b) jako železniční trať dle dohody AGC]. Stěžovatel nijak nevyvrací, že tento rozpor ZÚR obsahují. Namítá pouze, že krajský soud při výčtu pasáží popisujících koridor D204 nesprávně uvedl, že v Příloze ZÚR č. 2 není na str. 40 – 41 o koridoru D204 ani zmínka. V tom je nutné přisvědčit stěžovateli, neboť na str. 40 se mimo jiné uvádí, že „*ve směru na České Budějovice je optimalizován úsek do Benešova (Bystřice)*“. Nicméně tato věta nijak nevyvrací výše popsany vnitřní rozpor ZÚR, stejně jako jej neodstraňuje ani výběr varianty koridoru D204 na str. 14 a 15 téže přílohy, na něž stěžovatel také poukazoval. Další vysvětlení stěžovatele, že se „*v podstatě*“ jedná o koridor pro konvenční trať, ale s návrhovou rychlostí 200 až 250 km/h atd., které obsahuje kasační stížnost, Nejvyšší správní soud nemůže přijmout, neboť takové vysvětlení mohly obsahovat samotné ZÚR. Především však ZÚR neměly ve výčtu v čl. 126 Přílohy ZÚR č. 1 zmiňovat koridor D204 jako koridor pro vysokorychlostní trať, je-li ve skutečnosti koridorem pro konvenční trať. Krajský soud tedy správně dovodil, že ZÚR byly v uvedené části nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost způsobenou vnitřními rozpory.

[67] Politika územního rozvoje hovoří o koridoru D204 v čl. 85 jako koridoru konvenční železniční dopravy C-E 551. Závěr krajského soudu, že ZÚR byly v této části v rozporu i s politikou územního rozvoje, je tedy rovněž správný. Přestože stěžovatel namítá, že tento rozpor je irelevantní, neboť ZÚR pouze vymezují územní koridor a neurčují typ dopravy, měl by si stěžovatel jako pořizovatel ZÚR ověřit, pro co koridor vymezuje. Ostatně případná vyšší rychlost na trati má mimo jiné dopad i na životní prostředí a klade tedy větší nároky na posouzení vlivů na životní prostředí a kompenzační opatření, které by typu trati musely být přizpůsobeny.

[68] Předmětem další námitky stěžovatele je, že krajský soud posoudil čl. 128 Přílohy ZÚR č. 1 jako neurčitý a nesrozumitelný, aniž by stěžovateli vysvětlil důvody a umožnil mu příslušný článek koncipovat v budoucnosti lépe. Článek 128 zní: „*ZÚR stanovují pro územní plánování zajistit vymezení a územní ochranu koridorů pro dopravní stavby koridor v šířce 600 m (s výjimkou koridorů pro zdvojkolejnění, kde je koridor v šířce 200 m). Tato územní ochrana se vztahuje i pro tratě nadmístního významu (kap. 4.1.2.2).*“ Navrhovatel v námitce, kterou krajský soud ve svém rozsudku vypořádával, považoval tento text za neurčitý, neboť jej lze vyložit tak, že ZÚR stanoví koridor pro dopravní stavby v šířce 600 m, nebo tak, že ZÚR koridor nestanoví ani nevymezují, ale pouze stanoví jeho zajištění pro územní plánování jako vodítka pro pořizovatele nižší územně plánovací dokumentace, které teprve koridor vymezí. Krajský soud měl nepochybně své odůvodnění rozvést a vyjádřit se k tomu, zda text čl. 128 považuje za neurčitý z důvodů, které namítal navrhovatel, nebo z důvodů odlišných, a zda byly případné jazykové nedostatky překlenutelné jiným než jazykovým výkladem. V této otázce tedy krajský soud pochybil. Přitom však tato vada vzhledem ke všem výše popsaným nedostatkům ZÚR nemá vliv na správnost celkových závěrů krajského soudu.

[69] Nejvyšší správní soud proti tomu nepovažuje za důvodnou námitku, že se krajský soud neřídil zásadou zdrženlivosti, a to právě pro závažnost i množství výše popsaných nedostatků ZÚR v části týkající se koridoru D204. Blíže k této zásadě odkazuje na to, co vyjádřil již v odst. [52] k zásadě minimalizace zásahů. Rovněž lze znovu upozornit i na to, že krajský soud

se řídil zásadou zdrženlivosti i při formulaci výroku svého rozsudku, když se rozhodl zrušit pouze část koridoru D204 (viz odst. [42]).

[70] V závěru kasační stížnosti stěžovatel napadl výrok rozsudku krajského soudu o nákladech řízení a tvrdil, že krajský soud měl postupovat podle § 60 odst. 7 s. ř. s. Podle § 60 odst. 7 s. ř. s. platí, že jsou-li pro to důvody zvláštního zřetele hodné, může soud výjimečně rozhodnout, že se náhrada nákladů účastníkům nebo státu zcela nebo zčásti nepřiznává.

[71] Jak Nejvyšší správní soud již stěžovateli vyložil např. v rozsudcích čj. 4 AOs 1/2013 - 125, 8 AOs 3/2013 - 118, 9 AOs 5/2013 - 73 a 9 AOs 6/2013 - 44, postup podle § 60 odst. 7 s. ř. s. je postupem výjimečným, a proto je třeba tohoto oprávnění užívat restriktivně, je-li to odůvodněno zvláštnostmi řešeného případu. Mělo by jít o důvody intenzivní a nepřehlédnutelné. Při zkoumání, zda jsou tu důvody hodné zvláštního zřetele, soud přihlíží zejména k poměrům majetkovým, sociálním, osobním a dalším všech účastníků řízení (přitom je třeba zhodnotit např. majetkové poměry nejen toho, kdo by náklady měl hradit, ale i toho, komu měly být hrazeny) a dále pak k okolnostem, které vedly k soudnímu uplatnění nároku, k postojům účastníků v průběhu řízení apod. Pro soud jsou tedy rozhodující především dvě oblasti, a to poměry účastníků (majetkové, sociální, osobní a další) a okolnosti případu (k tomu srov. JEMELKA, L. a kol. *Soudní řád správní*. Komentář. 1. vydání Praha: C. H. Beck, 2013, s. 455 - 456). Pokud má hradit náklady řízení stát, posouzení majetkových poměrů postrádá smysl.

[72] Nejvyšší správní soud neshledal, že by zde byly důvody natolik intenzivní a nepřehlédnutelné, aby bylo na místě využít výjimečného institutu dle § 60 odst. 7 s. ř. s. Jistě mezi ně nelze řadit důvody, které uvádí stěžovatel (nevyhovění některým námitkám navrhovatele, pasivita navrhovatele při pořizování ZÚR). Krajský soud nebyl bez dalšího povinen vyloučit či omezit právo navrhovatele na náhradu nákladů řízení (toliko) proto, že vedle stěžejních námitek, které krajský soud shledal důvodnými, navrhovatelé uplatnili ještě další námitky, které krajský soud sice důvodnými neshledal, avšak na výsledek řízení (vydání zrušujícího výroku) to nemělo žádný vliv. S ohledem na výše uvedené má Nejvyšší správní soud za to, že k aplikaci § 60 odst. 7 s. ř. s. v nyní posuzované věci nebyl důvod. Přitom není úkolem Nejvyššího správního soudu hodnotit, jak by o náhradě nákladů řízení rozhodl sám na místě krajského soudu.

V. Závěr a náklady řízení

[73] Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným ani nezákonným, proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[74] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Navrhovatel byl naopak plně úspěšný. Náklady řízení navrhovatele tvoří mimosmluvní odměna jeho zástupce za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Soud proto přiznal navrhovateli částku 3100 Kč za jeden úkon právní služby spočívající v podání vyjádření ke kasační stížnosti [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] a dále částku 300 Kč jako paušální náhradu výdajů s tímto úkonem spojených (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), celkem tedy 3400 Kč. Protože zástupce navrhovatele je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se ve smyslu § 57 odst. 2 s. ř. s. tento nárok o částku odpovídající dani, kterou je povinen odvést z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů podle zákona č. 235/2004 Sb.,

o dani z přidané hodnoty. Výše daně, vypočtená podle § 37 odst. 2 a § 47 odst. 4 zákona č. 235/2004 Sb., činí 714 Kč. Procesně neúspěšnému stěžovateli tak Nejvyšší správní soud uložil povinnost zaplatit navrhovateli na náhradě nákladů řízení částku ve výši 4114 Kč k rukám zástupce navrhovatele, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[75] Ve vztahu k osobám zúčastněným na řízení pak Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s. tak, že nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil; případně jí soud může z důvodů zvláštního zřetele hodných na návrh přiznat i náhradu dalších nákladů řízení. V daném případě však Nejvyšší správní soud osobám zúčastněným na řízení splnění žádné povinnosti, v souvislosti s níž by jim vznikly náklady, neuložil.

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

V Brně 15. dubna 2015

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu