



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,

**t a k t o :**

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 18. 2. 2013, č. j. 10 A 113/2012 - 117, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

Návrhem podaným u Krajského soudu v Českých Budějovicích se navrhovatelé domáhali zrušení opatření obecné povahy - Zásad územního rozvoje Jihočeského kraje (dále též jen „ZÚRJČK“ 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 ŠPÍČÁK* – 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 legitimity 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 legitimitu nespĺňuje. 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 pomoci které navrhovatel a) odvozoval svou aktivní legitimitu 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 *Lesoochránárske 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 však 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 legitimita 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,

pokračování

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 dovedl 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 demolicí 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 přílehlavé, 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 pomínuto. 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 patrné, 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

pokračování

se rozvoji dopravní infrastruktury v rekreační oblasti Šumavy a výslovně počítala i s trasou ŠED 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 navrhopatelka 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 navrhopatelka 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 dostal 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 nezkontroluje, 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

pokračování

Výboru je kritizováno i oddělení procesu posuzování vlivů na životní prostředí od povolenacích řízení a omezení přezkumných návrhů podaných právníky osobami toliko na namítání 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. Ustanovení § 17 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976 v rozhodné době jednoznačně předpokládalo, 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 umísťuje 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 přesvědčeni, 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 a vyjádřit se k ní, 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 nehodnotitelné. 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 – Hraničnick* (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 AOS 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



pokračování

*Lesoochránárske 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, č. j. 4 Aos 1/2012 - 105. 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) neprojednávají, 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 na 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 ptáčích oblastí 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 stěžovateli 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 ptáčích oblastí (PO). Z tohoto posudku vyplývá, že v případě záměru *SR17 Propojení Klápa – Hraničnické* 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 (všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná z <http://nalus.usoud.cz>), 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 podmínky vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud úvodem připomíná, že o předmětné kasační stížnosti rozhoduje již podruhé. Poprvé se tak stalo rozsudkem ze dne 18. 9. 2014, č. j. 2 AOS 2/2013 - 69,

pokračování

jímž kasační stížnost stěžovatelů a) a b) zamítl. V tomto rozsudku se ztotožnil s krajským soudem v názoru, že stěžovatel a) nesplňuje podmínky pro přiznání aktivní věcné legitimace podle § 101a s. ř. s. Co se týče stěžovatelky b), dal Nejvyšší správní soud za pravdu soudu krajskému v tom, že stěžovatelce b) lze tuto legitimaci přiznat pouze ve vztahu k části g) návrhu, kterým jediným se také posléze krajský soud věcně zabýval. Kasační námitky vztahující se k této části rozsudku pak zdejší soud neshledal důvodnými a kasační stížnost proto zamítl.

Proti tomuto rozsudku však podali stěžovatelé ústavní stížnost, o níž Ústavní soud rozhodl nálezem ze dne 13. 10. 2015, č. j. IV. ÚS 3572/14 (dále též jen „nález“), jehož výrokem I. vyslovil, že rozsudkem ze dne 18. 9. 2014, č. j. 2 AOS 2/2013 - 69, Nejvyšší správní soud porušil základní právo stěžovatelů na soudní a jinou právní ochranu, garantované ustanovením čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, a výrokem II. tento rozsudek zrušil. Současně výrokem III. nálezem zamítl návrh stěžovatelů, aby jim odpůrce uhradil náklady řízení před Ústavním soudem.

V nálezem Ústavní soud uvedl, že omezení aktivní legitimace občanského sdružení v řízeních před orgány veřejné správy na pouhé procesní otázky je neudržitelné jak z hlediska mezinárodních závazků České republiky, tak z hlediska dikce § 70 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. Občanům sdruženým ve spolku nelze upírat právo na společnou účast při rozhodování o jejich životním prostředí jen proto, že založili právnickou osobu, na kterou delegovali svá práva přímé účasti na ochraně přírody a krajiny. S odkazem na § 101a odst. 1 s. ř. s., čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy, definující tzv. „dotčenou veřejnost“, a čl. 9 odst. 2 písm. a) Aarhuské úmluvy, jakož i s přihlédnutím ke své ustálené judikatuře (nález ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, či usnesení ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. I. ÚS 486/04), dospěl Ústavní soud k závěru, že paušální závěr, podle něhož spolky založené za účelem ochrany přírody, krajiny a životního prostředí nejsou aktivně procesně legitimovány k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu podle § 101a odst. 1 s. ř. s., je nepřipustným odepřením přístupu k soudnímu přezkumu takto již předem určeného okruhu subjektů. Dále Ústavní soud zdůraznil, že opatřením obecné povahy mohou být dotčeny tři kategorie osob. Zaprvé se jedná o osoby, které mají přímý a bezprostřední vztah k regulovanému území (vlastník či spoluvlastník pozemku nebo jiné nemovité věci, oprávněný z věcného práva k těmto věcem, nikoli však nájemce), zadruhé jde o navrhovatele, který, ačkoli sám není vlastníkem nebo oprávněným z věcného práva k nemovitosti na území regulovaném územním plánem, tvrdí, že jeho vlastnické nebo jiné věcné právo k nemovitosti, nacházející se mimo regulované území, by mohlo být dotčeno činností, jejíž provozování územní plán připouští. Konečně mohou být opatřením obecné povahy dotčeny právě osoby spadající do kategorie vymezené v čl. 9 odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy (tedy osoby z řad „dotčené veřejnosti“). Jakkoli Ústavní soud nezamýšlel v nálezem zpochybňovat, že ustanovením Aarhuské úmluvy nelze přiznat přímý účinek (viz nález ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07), cítil se povinen vyložit její ustanovení takovým způsobem, aby byla umožněna účinná ochrana práv fyzických a právnických osob; pokud by byl možný dvojí výklad vnitrostátní normy, nutně by musel dát přednost tomu, který naplňuje požadavky Aarhuské úmluvy.

Ústavní soud na tomto základě konstatoval, že věcná legitimace navrhovatele ke zrušení opatření obecné povahy se zakládá na podmínce oprávněnosti tvrzení, že byl tímto opatřením na svých právech zkrácen; toto „zkrácení na právech“ však nelze vykládat v neprospěch spolkových subjektů založených za účelem ochrany přírody a krajiny tak restriktivně, jak v minulosti činil Nejvyšší správní soud (například v usnesení ze dne 24. 1. 2007, č. j. 3 AOS 2/2007 - 42), a nelze je redukovat na pouhý zásah do práv vlastníků nemovitostí či na imise zasahující nebo ohrožující vlastníky nemovitostí ležících v dosahu regulace opatření obecné povahy. Pro případ možného dotčení zájmů širšího okruhu občanů žijícího na příslušném

území je proto nezbytné, aby prostor k soudní ochraně dostali nejen jednotlivci samotní, ale též právní subjekty, do nichž se jednotlivci sdružují.

Dále Ústavní soud podotkl, že i přes nesouhlas s nepřiměřeně limitujícími závěry Nejvyššího správního soudu si je stále vědom toho, že aktivní legitimace spolků má své hranice, a proto je třeba stanovit základní kritéria pro její posouzení (ta se pokusil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vytýčit v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120). Uvedl, že spolek dožadující se zrušení opatření obecné povahy musí předně tvrdit, že byl tímto opatřením dotčen na svých subjektivních právech, a musí přesně vymezit zásah, kterého se měl samosprávný celek dopustit, přičemž nepostačuje, pokud by se omezil na pouhé konstatování nezákonnosti opatření obecné povahy nebo procedury vedoucí k jeho vydání bez toho, aby současně konstatoval, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry. Podstatným kritériem je dále místní vztah stěžovatelů k lokalitě regulované opatřením obecné povahy (sídlo spolku na regulovaném území, vlastnictví členů spolku k nemovitostem v řešené lokalitě, věcné legitimační důvody vycházející z předmětu činnosti spolku, zaměření spolku na aktivitu, která má lokální nebo věcné opodstatnění, včetně působení více věcných důvodů ve vzájemné synergii). Připustil v této souvislosti, že z hlediska posouzení zákonné podmínky zkrácení na právech bude věrohodnější místní zavedenost, tj. delší časové působení spolku, ačkoli není vyloučeno ani založení spolku *ad hoc* za účelem vážícím se k opatření obecné povahy.

Ve vztahu ke stěžovateli a) pak Ústavní soud dovodil, že Nejvyšší správní soud pochybil, pokud u něj neshledal dostatečně silný místní vztah ke sporným částem opatření obecné povahy, ač je zcela evidentní, že není spolkem jen s obecným environmentálním zaměřením upínajícím se výlučně k lokalitě obce Zdíkov a jeho okolí [čl. II stanov stěžovatele a)]. Nejvyšší správní soud dle jeho názoru pochybil rovněž ve vztahu ke stěžovateli b), pokud jí přiznal aktivní legitimaci pouze ve vztahu k části g) jejího návrhu, která se týkala území nacházejícího se v blízkosti její nemovitosti; pominul totiž, že je spoluvlastníkem staršího rekreačního objektu v oblasti Šumavy a nemůže realizovat plánovanou zásadní rekonstrukci tohoto objektu, neboť se nachází ve stavební uzávěře určené k ochraně koridoru ŠED. Ústavní soud nicméně zdůraznil, že nevyslovuje závazný názor, zda stěžovatelé v předmětné věci aktivní legitimaci mají, či nikoli; teprve v následujícím řízení bude třeba otázku aktivní legitimace stěžovatelů přezkoumat z hlediska splnění obou podmínek uvedených v § 101a s. ř. s. Bude na nich tvrdit a doložit, že jsou zkráceni na svých právech právě opatřením obecné povahy a že jsou oprávněni podat ve věci žalobu nebo jiný návrh. Není přitom možné se omezit pouze na zkoumání místní příslušnosti a stanov spolku založeného za účelem ochrany přírody, krajiny a životního prostředí. Závěrem svého nálezu Ústavní soud dodal, že napadené opatření obecné povahy indikuje průnik s činnostmi stěžovatelů ve smyslu zaměření na ochranu životního prostředí. V souzené věci tedy došlo k zásahu do základního práva stěžovatelů na spravedlivý proces a na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, neboť aspekty aktivní legitimace stěžovatelů nebyly zkoumány v plném rozsahu; absentuje materiální (implicitně hodnotový) pohled na věc, nyní vyložený Ústavním soudem.

Nejvyšší správní soud se tedy nyní, veden závěry citovaného nálezu Ústavního soudu, znovu zabýval spornou otázkou aktivní věcné legitimace obou stěžovatelů k podání návrhu podle § 101a s. ř. s.

Ve vztahu k podmínce, aby navrhovatel plausibilně tvrdil a přesně vymezil zásah do svých subjektivních práv, z napadeného rozsudku vyplývá, že se krajský soud při svých úvahách nad aktivní legitimací stěžovatele a) opíral o judikaturu, kterou Ústavní soud považuje v některých ohledech za překonanou. Jak již bylo uvedeno výše, Ústavní soud sice uznal, že nadále platí, že navrhovatel musí tvrdit, že opatřením obecné povahy byl dotčen na svých

pokračování

subjektivních právech, a že musí rovněž tvrdit a prokázat svůj vztah k území regulovanému opatřením obecné povahy, avšak vymezil se proti restriktivnímu pojetí hmotných práv spolků (včetně práva na příznivé životní prostředí), jejichž ochrany se lze dovolat před správními soudy.

Z odůvodnění napadeného rozsudku je evidentní, že krajský soud sice nerozporoval, že stěžovatel a) dotčení svých subjektivních práv náležitě tvrdil (respektive, že přesně vymezil zásah do své právní sféry, kterého se měl samosprávný celek dopustit), měl však pochybnost o tom, zda stěžovatel a) nějakými hmotnými právy (do nichž by napadeným opatřením obecné povahy mohlo být zasazeno) vůbec disponuje. V závěru o absenci hmotných práv vycházel z dřívější judikatury Nejvyššího správního soudu, dle které tato práva spolkům (občanským sdružením) nepřiznává ani stavební zákon, ani jiný právní předpis, a že občanská sdružení mohou pouze podávat připomínky bez nároku na jejich vypořádání, o což však v souzené věci nejde. Krajský soud odmítl rovněž dovozovat aktivní legitimaci na základě Aarhuské úmluvy, neboť její ustanovení nemají přímý účinek. Domnělá absence hmotného práva, do kterého by vůbec mohlo být zasazeno, tedy učinila v očích krajského soudu tvrzení stěžovatele a) o dotčení jeho subjektivních práv bezpředmětným v samé jeho podstatě. Je tedy evidentní, že závěr krajského soudu, že občanská sdružení nejsou hmotnými právy na příznivé životní prostředí nadána *per se*, vyvěrá právě z oné Ústavním soudem kritizované judikatury Nejvyššího správního soudu, jež byla Ústavním soudem korigována tak, že občanům sdruženým ve spolku nelze právo na společnou účast při rozhodování o jejich životním prostředí upírat jen proto, že založili spolek jako specifickou právní osobu, na kterou delegovali svá práva přímé účasti na ochraně přírody a krajiny.

Nejvyšší správní soud si nicméně byl již v době, kdy o kasační stížnosti rozhodoval poprvé, judikatorního posunu v náhledu na žalobní legitimaci občanských sdružení (spolků) v těchto případech vědom a závěry krajského soudu o nedostatku aktivní legitimace stěžovatele a) hodnotil právě optikou recentní judikatury Ústavního soudu. Na str. 11 a 12 odůvodnění předcházejícího rozsudku výslovně reflektoval náleží Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. US 59/14, který apriorní nepřiznání aktivní legitimace spolků k podávání návrhů na zrušení územně plánovací dokumentace odmítl a poukázal na nutnost zabývat se v těchto případech intenzitou vazby takového spolku na řešenou lokalitu. V intencích tohoto právního názoru tedy zdejší soud hodnotil, zda stěžovatel a) má ke sporným částem napadeného opatření obecné povahy dostatečně silný *místní vztah*, přičemž dovedl, že nikoli.

Není tedy zřejmé, na základě čeho Ústavní soud dospěl k závěru, že Nejvyšší správní soud v předcházejícím rozsudku vycházel z již překonaného názoru, že environmentální spolky nejsou k podání návrhů tohoto typu bez dalšího oprávněny. Nadto v bodu 33. odůvodnění Ústavní soud cituje údajnou právní větu vytvořenou k předcházejícímu rozsudku (z níž se zmiňovaný právní názor podává); jde však o evidentní omyl, neboť tato právní věta (respektive právní názor v ní vyjádřený) se vztahují k rozsudku zdejšího soudu ze dne 24. 10. 2013, č. j. 5 AOS 3/2012 - 36. Nelze nadto přehlédnout, že pokud by zdejší soud skutečně judikaturu, na níž Ústavní soud poukazuje, nerespektoval, neměl by důvod zabývat se otázkou intenzity *místního vztahu* stěžovatele a) k napadeným částem ZÚR JČK (jehož závěry jsou nálezem označeny taktéž za nesprávné).

Pro další postup v projednávané věci je nicméně podstatné, že Ústavní soud dospěl k názoru, že recentní judikaturou požadovaný *místní vztah* ke sporným částem ZÚR JČK je u stěžovatele a) dostatečně intenzivní a tento aspekt věci tedy jeho přístupu k soudní ochraně nebrání (viz zejména body 39. a 45. odůvodnění).

Krajský soud se touto otázkou z důvodů výše popsaných (logicky) nezabýval vůbec, neboť ustal na konstatování, že stěžovatel a) nemůže být nositelem hmotných práv, jejichž soudní ochrany se dovolává. Za situace, kdy Ústavní soud dovodil aktivní procesní legitimaci stěžovatele a) k podání návrhu, je nutné se dále zabývat jeho legitimací věcnou, tedy tím, zda skutečně do jeho práv (vymezených předmětem činnosti dle stanov) bylo napadenými částmi opatření obecné povahy zasaženo, případně stalo-li se tak v souladu s požadavky zákona. Tuto úvahu však musí primárně provést krajský soud; úlohou Nejvyššího správního soudu je až případné zhodnocení zákonnosti těchto úvah.

Pokud jde o otázku aktivní věcné legitimace stěžovatelky b), z napadeného rozsudku plyne, že i zde krajský soud vycházel z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu. Krajský soud v podrobnostech odkázal například na rozsudek ze dne 27. 1. 2010, č. j. 7 Ao 7/2010 - 133, a na jeho základě dovodil, že stěžovatelka b), s výjimkou části záměru uvedeného pod písmenem g) – výstavby koridoru ŠED, nemůže být zkrácena na svých hmotných právech. Aktivní věcnou legitimaci tedy stěžovatelce b) přiznal pouze v té části návrhu, která se týkala území, nacházejícího se v blízkosti její nemovitosti, neboť měl za to, 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. Tento závěr aproboval i Nejvyšší správní soud v rozsudku zrušeném Ústavním soudem, neboť odpovídá ustálené judikatuře k této otázce. Podstatné přitom je, že ani Ústavní soud správnost tohoto přístupu nepopřel.

Ústavní soud nicméně i v otázce posouzení rozsahu aktivní legitimace stěžovatelky b) vytkl zdejšímu soudu pochybení. Uvedl (bez bližší konkretizace), že stěžovatelka b) je spoluvlastníkem staršího rekreačního objektu v oblasti Šumavy, ve kterém nemůže realizovat jeho plánovanou zásadní rekonstrukci, neboť se tento objekt nachází ve stavební uzávěře určené k ochraně koridoru plánované železnice. Odmítnutí věcného projednání argumentace stěžovatelky b) i v rozsahu ostatních bodů návrhu proto podle jeho názoru představovalo dotčení jejích subjektivních práv (bod 40. odůvodnění nálezu). Současně ovšem Ústavní soud zdůraznil, že nikterak nepředjímá závěr, zda do subjektivních práv obou stěžovatelů vydáním ZÚR JČK skutečně došlo; tato otázka musí být předmětem dalšího posuzování správními soudy.

Nejvyšší správní soud výše uvedené výtky tlumočí krajskému soudu s poznámkou, že z citované části nálezu není zcela zřejmé, o jakou (soudy opomenutou) nemovitost se má jednat. Z podaného návrhu a odůvodnění napadeného rozsudku vyplývá, že stěžovatelka b) je vlastníkem nemovitosti v obci Jestřábí (nacházející se na pozemcích parc. č. 363/5, 363/10 v k. ú. Černá v Pošumaví) a že se tato nemovitost, s ohledem na její polohu, upíná pouze k lokalitě dotčené záměrem uvedeným pod písmenem g) návrhu (tj. záměrem lehké železnice systému *tram-train* v úseku Lipno nad Vltavou – Černá v Pošumaví, tedy koridoru pro novou železnici). Z nálezu Ústavního soudu není ani v nejmenším seznatelné, jakou vazbu by měly mít záměry a) až f) a h), stran kterých nebyla stěžovatelce b) aktivní věcná legitimace přiznána, ke zmiňované nemovitosti, ani to, zda má k uvedeným záměrům případně vztah jiná nemovitost v jejím vlastnictví. Bude tedy na krajském soudu, aby v rámci mezí, které mu dává dispoziční a koncentrační zásada, tyto skutečnosti došetřil a podle těchto zjištění znovu posoudil aktivní legitimaci stěžovatelky b) co do všech částí podaného návrhu.

Pokud jde dále o věcné výhrady obou stěžovatelů k posouzení věci krajským soudem, Nejvyšší správní soud považuje za nutné nejprve zareagovat na výtku, dle které se krajský soud nezabýval všemi námitkami uplatněnými v návrhu. Z důvodů výše uvedených [posouzení aktivní procesní legitimace stěžovatele a) a věcné legitimace stěžovatelky b)] je logické, že věcně nevyporádané zůstaly námitky, vztahující se k lokalitám vymezeným pod písmeny a) až f) a h) (zejména vyhodnocení vlivu ZÚR JČK na soustavu NATURA 2000, vyhodnocení vlivů

pokračování

ZÚR JČK na životní prostředí v rozporu s právními předpisy, či existence rozporu schváleného opatření obecné povahy se stanovisky dotčených orgánů státní správy, konkrétně Ministerstva obrany ČR a správy Vojenského újezdu Březina), neboť ani v případě aktivně procesně legitimované stěžovatelky b) krajský soud nedovodil, že by regulace území vzdáleného několik kilometrů od její nemovitosti mohla mít vliv na výkon jejích vlastnických práv, spojených s touto nemovitostí. Jak bylo již uvedeno, tento přístup je principiálně správný. Otázka, zda v novém rozhodnutí ve věci vypořádá krajský soud věcně i tyto námítky, bude nicméně záviset na novém posouzení rozsahu věcné aktivní legitimace obou navrhovatelů. Z tohoto důvodu se tedy Nejvyšší správní soud k tomuto aspektu věci nemůže za současné situace vyjadřovat.

Jelikož Ústavní soud nikterak nezpochybnil způsob, jakým zdejší soud vypořádal kasační argumentací stěžovatelky b) v rozsahu, který se týká části g) návrhu, není důvod, aby se i přes zrušení předchozího rozsudku Ústavním soudem opětovně hodnocení těchto kasačních námitek odchylovalo od dosavadního náhledu na tuto problematiku.

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 pořizení 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 (...) nezototožnil 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 pořizení 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 poříditi územně plánovací dokumentaci vyjádřilo v rámci jiného úkonu. Není proto v rozporu se zákonem, pokud bylo rozhodnutí o pořizení 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 pořizení 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 pořizení 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 obecným 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. Bez ohledu na to, že Nejvyšší správní soud ruší rozsudek krajského soudu z jiných důvodů, musí posoudit, 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 zásad územního rozvoje poměrně volně, a to i s přiblížením 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 a připomínky. Není sporu o tom, že v posuzovaném případě součástí původního zadání ÚP VÚC 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 přílehavě 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.



pokračování

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 dílčí otázce použitelnosti postupu dle ustanovení § 187 odst. 6 stavebního zákona z roku 2006 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 *implicitně* 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,

kteřá 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 vyřázení stanoviska Správy NP a CHKO Šumava k návrhu ZÚR JČK* ze dne 12. 11. 2008. Na tomto místě je pak vhodné upozornit na zcela přílehlavou 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.

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 – S018*. 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.

pokračování

K této argumentaci postačí odkázat na předcházející část odůvodnění tohoto rozsudku, v níž 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 (ZUR JČK).

Ze všech výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud naznal, že ve vztahu k výroku I. napadeného rozsudku je naplněn kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., neboť důvody o něž krajský soud opřel odmítnutí návrhu stěžovatele a) neobstojí. Z tohoto důvodu nemůže obstát i na něj navazující výrok o vrácení soudního poplatku (výrok II.). Pokud jde o výrok III. napadeného rozsudku, při respektování názoru vysloveného Ústavním soudem nelze dospět k jinému závěru, že v tomto rozsahu je naplněn kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť věcné neprojednání některých námitek stěžovatelky b) nebylo krajským soudem dostatečně skutkově podloženo. Současně nelze přehlédnout, že použitá formulace tohoto výroku není zcela srozumitelná; ostatně i na to Ústavní soud ve svém nálezu upozornil. Nejvyššímu správnímu soudu tak nezbylo, než rozsudek krajského soudu (včetně akcesorického nákladového výroku IV.) jako celek zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1, věta první před středníkem s. ř. s.).

Při novém posouzení věci bude krajský soud při hodnocení aktivní legitimace obou stěžovatelů vycházet z právního názoru vysloveného výše. Dospěje-li k názoru, že věcná aktivní legitimace stěžovatelů je širší, než jak byla pojímána předcházejícím rozsudkem u stěžovatelky b), věcně vypořádá v odpovídajícím rozsahu i dosud nevypořádané námítky, uplatněné stěžovateli v návrhu na zahájení řízení. Pokud jde o námítky již věcně vypořádané, zde je krajský soud vázán tím, jak o nich uvážil zdejší soud v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 3, věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 16. května 2016

Mgr. Radovan Havelec  
předseda senátu