



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIK

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců JUDr. Milana Podhrázkého a Olgy Stránské v právní věci navrhovatele: **O. UT., x**, zastoupeného JUDr. Martinem Purkytem, advokátem se sídlem palác Austria, Štefánikova 18/25, 150 00 Praha 5, proti odpůrci: **Středočeský kraj** se sídlem Zborovská 11, 150 21 Praha 5, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy - Zásad územního rozvoje Středočeského kraje, schválených usnesením Zastupitelstva Středočeského kraje č. 4-20/2011/ZK ze dne 19. 12. 2011, v části textového a grafického vymezení koridoru D057 v úseku T. (R7) - Tursko,

t a k t o :

- I. Opatření obecné povahy – Zásady územního rozvoje Středočeského kraje, schválené usnesením Zastupitelstva Středočeského kraje č. 4-20/2011/ZK ze dne 19. 12. 2011, se v části textového a grafického vymezení koridoru D057 v úseku T. (R7) -Tursko, zrušují.**
- II. Odpůrce je povinen zaplatit navrhovateli na nákladech řízení částku 17.342 Kč do 3 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce JUDr. Martina Purkyta, advokáta.**

O d ů v o d n ě n í :

N á v r h

Navrhovatel se podaným návrhem domáhá zrušení opatření obecné povahy - Zásad územního rozvoje Středočeského kraje (dále též „ZÚR“) v části textového a grafického

vymezení veřejně prospěšné stavby D057 koridoru silnice II/101 a II/240: Úsek T. (R7) - Tursko.

Navrhovatel předně namítá nedostatečné vypořádání námitek, a to pouhým konstatováním: „ZÚR nenavrhují strategické rozvojové zóny, protože rozhodující areály (Ovčáry, Úžice, Kozomín aj.) již byly v podstatné části realizovány. Zóny Milovice a T. jsou nejvýznamnějšími brownfieldy Středočeského kraje, z tohoto důvodu jsou uvedeny jmenovitě. Na úrovni podrobnosti ZÚR nelze veškeré dopady záměru rozvoje letiště dořešit. K tomu slouží jiné dokumentace, zejména generel letiště, který by měl být dohodnut se sousedními obcemi.“

Podle navrhovatele nebyla vypořádána námitka vyhodnotit sčítání hluků z dopravy silnice Praha-Slaný I/7, II/240 a letiště Ruzyně (resp. letiště Václava Havla). Odpůrce se také opomněl vyjádřit k požadavku navrhovatele vytvořit u komunikace II/240 protihlukovou bariéru, a to v místech, kde silnice v k. ú. T. nepovede v zářezu. K požadavkům na odůvodnění rozhodnutí o námitce odkázal navrhovatel na řadu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, v nichž bylo opakovaně vysloveno, že rozhodnutí o námitkách naplňuje formální znaky správního rozhodnutí a na jeho odůvodnění je tedy nutné i v případě pořizování zásad územního rozvoje klást stejné požadavky jako v případě typických správních rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu). Z odůvodnění rozhodnutí o námitkách musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje odpůrce podané námítky za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje předestírané skutečnosti za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené (usnesení ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Ao 5/2010 – 24 a rozsudky ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 – 169 a ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008 – 62). Není možné zabývat se námitkami pouze formálně a vypořádat je jen obecnými frázemi, aniž by se zohlednila jejich podstata (rozsudek ze dne 15. 9. 2010, č. j. 4 Ao 5/2010 – 48). Podle navrhovatele je tak opatření obecné povahy v rozporu s § 172 odst. 5 správního řádu.

Ve druhém návrhovém bodě navrhovatel namítá procesní pochybení, konkrétně rozpor opatření obecné povahy s § 39 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Zatímco v návrhu ZÚR byl tento koridor (Aglomerační okruh) v textové části veden v rámci silnic II. třídy, vydané ZÚR „navrhují“ jeho umístění jako „silnice vyšší třídy“. V grafické části byl také tento koridor oproti návrhu ZÚR graficky zvýrazněn (viz Příloha č. 1, Textová část, str. 33). Podle Přílohy č. 2, Odůvodnění, str. 47 „Aglomerační okruh (AO) – v současné době plní funkci tangenciálních vztahů vůči jádru regionu (Praha), dále spojuje významná sídla v řešeném území a plní funkci přivaděče k radiálním trasám. V souladu s celkovou koncepcí, kdy je AO prioritou Středočeského kraje, je tedy nutné vedení a šířkové uspořádání AO v jednotlivých sektorech navrhovat podle konkrétních podmínek a potřeb v závislosti na dopravním významu a zatížení (čtyř pruhové uspořádání).“

V tomto ohledu se navrhovatel dovolává rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 Aos 3/2012, podle kterého: „Učiněná úprava (přesun aglomeračního okruhu je úpravou „podstatnou“ ve smyslu § 39 odst. 5 stavebního zákona. Aglomerační okruh je sice veden i po úpravě ve zcela shodných koridorech jako v návrhu ZÚR. Úprava zvolená ve vydané podobě ZÚR je však odchylná od návrhu ZÚR v tom smyslu, že namísto vedení uvedeného koridoru v rámci silnice II. třídy, vydané ZÚR nepřilíhají jednoznačně „navrhují“ umístění stavby aglomeračního okruhu jako „silnice vyšší třídy“. Byť tato změna nemá být podle odpůrce chápána ve vztahu ke kategorizaci pozemních komunikací podle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), ale pouze ve zdůraznění jejího významu, je takovýto výklad provedené

úpravy neudržitelny. Územní plánování musí probíhat nejen podle stavebního zákona, ale též v souladu s dalšími souvisejícími právními předpisy, čemuž by měla odpovídat i užívaná terminologie. Význam užitých pojmů a termínů ve vysoce odborných územně plánovacích dokumentech je pak třeba vnímat z hlediska jejich právního významu a nikoliv z hlediska významu, který jim může být přisuzován v obecném jazyce.

Pokud ZÚR ve vydané podobě oproti návrhu neponechávají aglomerační okruh v kategorii silnice II. třídy a naopak používají formulaci „silnice třídy vyšší“, připouští přesunutí aglomeračního okruhu (byť jen v části) minimálně do kategorie silnice I. třídy. Rozdíly z hlediska silnice I. třídy a II třídy mohou být značné, a to především z hlediska intenzity provozu, požadavků týkajících se jejich stavby, vlivu na životní prostředí či přilehlou zástavbu apod. Nadto silnice I. třídy může být podle § 5 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích též tzv. rychlostní silnice, která je určena pro „rychlou dopravu a je přístupná pouze silničním motorovým vozidlům, jejichž nejvyšší povolená rychlost není nižší, než stanoví zvláštní předpis“, přičemž „rychlostní silnice má obdobné stavebně technické vybavení jako dálnice“.

K tomu soud pouze upřesňuje, že citovaná pasáž je sice součástí odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 Aos 3/2012 – 36, (resp. v důsledku spojení věcí též rozsudku č. j. 7 Aos 2/2012 – 53), avšak toliko v části I. „Napadený rozsudek“, v níž Nejvyšší správní soud pouze rekapituloval závěry rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 18. 9. 2012, č. j. 50 A 6/2012 – 79, aniž by k nim zaujal vlastní stanovisko. Navrhovatelem dovolávané právní závěry je proto třeba přičítat pouze Krajskému soudu v Praze.

Navrhovatel dále uvedl, že ačkoli se jednalo o podstatnou úpravu návrhu ZÚR, nedošlo k opakovanému veřejnému projednání návrhu, což potvrzuje sám odpůrce v zápise navrhovateli ze dne 16. 3. 2012. Navrhovatel zaslal odpůrci dne 6. 8. 2012 podnět k aktualizaci ZÚR, v němž požadoval jednoznačné zařazení komunikace II/240 v k. ú. Tuchoměřice do kategorie silnice II. třídy. Na tento podnět odpůrce nereagoval. Navrhovatel poukazuje na fakt, že přeřazení koridoru aglomeračního okruhu do části 4.1.1.1. Silniční doprava, čl. 118, str. 33 textové části ZÚR a jeho grafické zvýraznění v grafické části, zasahuje do jeho hmotně právní sféry, a to především tím, že dojde k zásahu do jeho majetkových práv, autonomie v oblasti územního plánování, ke změně vlivu na životní prostředí a vlivu na lidské zdraví obyvatel obce.

Podle třetího návrhového bodu neobsahují ZÚR zákonem stanovené součásti, a to posouzení a) kumulativních a synergických vlivů a vyhodnocení vlivů s ohledem na jejich lokalizaci, tudíž je neúplně zpracována SEA a b) vlivů koncepce na lidské zdraví.

K neúplnosti zpracované SEA navrhovatel namítá, že tuto část ZÚR není možné pokládat za zákonem vyžadované potřebné vyhodnocení, neboť neobsahuje hodnocení jednotlivých vlivů ve spojení s dalšími záměry. Území obce T. je již v současnosti na svém území silně zasaženo stávající dopravní infrastrukturou – těsná blízkost letiště Václava Havla (ochranné pásmo výrazně zasahuje na jižní část území obce), přes území obce vede rychlostní silnice R7, regionální železniční trať 121 Hostivice – Podlešín a v Rozboru udržitelného rozvoje území v rámci aktualizace územně analytických podkladů 2010 ORP Černošice bylo území obce T. vyhodnoceno jako nevyvážené s nutností posílení pilíře přírodního a hospodářského. Zde navrhovatel odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Ao 7/2011, bod 75, podle kterého kumulativní vlivy je třeba zkoumat nejen v případě většího počtu navrhovaných záměrů, ale též tehdy, je-li koncipován buď jediný záměr v území, ve kterém se již nacházejí realizované záměry a jejich společné působení s navrhovaným záměrem by mohlo mít kumulativní nebo synergický efekt.

Ve vztahu k absenci posouzení vlivů koncepce na lidské zdraví navrhovatel namítá, že tuto část ZÚR neobsahují vůbec. Relevantní právní úpravou je § 2 zákona č. 100/2001 Sb., a též příloha ke stavebnímu zákonu, podle kterých se posuzují vlivy na veřejné zdraví a vlivy na životní prostředí, zahrnující vlivy na živočichy a rostliny, ekosystémy, půdu, horninové prostředí, vodu, ovzduší, klima a krajinu, přírodní zdroje, hmotný majetek a kulturní památky, vymezené zvláštními právními předpisy a na jejich vzájemné působení a souvislosti. ZÚR však toto zcela opomíjí. Další důvody definuje v obecné rovině i Vyhodnocení vlivů na životní prostředí v kapitole 5.11: *Nejvýznamněji budou dotčena působením kumulativních a synergických vlivů území při hranici hl. m. Prahy, která jsou silně ovlivněna antropogenními vlivy a v důsledku realizace navrhovaných záměrů bude intenzita jejich působení ještě zesílena. Realizací záměrů dopravní infrastruktury jsou nejvýrazněji dotčeny následující složky životního prostředí – půdy (zabor kvalitní půdy – velká část půdy na území obce Tuchoměřice náleží do 1. třídy bonity), – odtokové poměry v území (odtok povrchové vody ze zpevněných ploch významného rozsahu – letiště je urychlován a soustřeďován, což působí negativně při kritických srážkách,) - krajinný ráz území - krajina v okolí hl. m. Prahy je nejvýznamněji poznamenána antropogenní činností s významnou koncentrací antropogenních prvků, realizací dopravních liniových staveb dochází k dalšímu zvýšení koncentrace těchto prvků a oslabení přírodních charakteristik krajinného rázu), – fragmentace krajiny – dopravní stavby snižují prostupnost krajiny pro člověka i ostatní živé organismy v území, - ovzduší – realizací záměru dojde k výraznému zvýšení koncentrací škodlivin emitovaných automobilovou dopravou přímo na území Tuchoměřic (jedná se o novou dopravu v území, nikoli o přesun stávající dopravy do jiné plochy v rámci území obce T.).*

Vyjádření odpůrce

Odpůrce ve vyjádření k návrhu odmítl výhrady navrhovatele proti ZÚR. Konstatoval, že navrhovatel uplatnil pouze jedinou námitku, která se týkala strategických zón „*Strategické zóny připravované Středočeským krajem nejsou konkrétně vyjmenovány (pouze některé – zmiňované v bodě ad f T., Milovice), takže zásady pro usměrňování rozvoje nelze v ÚP uplatňovat v případech jiných strategických zón vázaných na konkrétní místo, jakým je konkrétně okolí letiště Ruzyně na území obce T.*“ Z námitky jasně vyplývá, že se netýkala nesouhlasu s napadeným koridorem pro přeložku silnic II/101 a II/240. Námitka i její odůvodnění mířily na podrobnost zpracování ZÚR s jejich legislativně daným obsahem, kdy se např. u koridorů dopravních staveb nestanovují podrobná inženýrsko-technická řešení. O přesném umístění záměrů a podmínkách tohoto umístění (např. zářezy komunikace, umístění protihlukových stěn, nadjezdy, mosty apod.) tedy ještě není rozhodnuto, takže ani ve vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území (dle Přílohy k stavebnímu zákonu) a v jeho součásti vyhodnocení SEA nelze detailně identifikovat, specifikovat, kvantifikovat vlivy jednotlivých záměrů na jednotlivé stavby. Zrovna tak bylo požadováno řešení dešťové kanalizace stávající zóny T. Ke všem námitkám bylo přistupováno jednotně ve smyslu podrobnosti této územně plánovací dokumentace, která se podle zákona zpracovává v malém měřítku (1 : 100 000) a tomu nutně odpovídá i míra podrobnosti zkoumání jevů a skutečností a rovněž vyhodnocení námitek a připomínek. Odpůrce odkázal na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 18. 9. 2012, č. j. 50 A 6/2012 – 79, v němž bylo konstatováno, že odůvodnění vypořádání námitek obce B. proti ZÚR „*splňuje elementární předpoklady na rozhodnutí o námitkách kladené a způsob rozhodnutí o námitkách není v rozporu s ustanovením § 172 odst. 5 správního řádu.*“

K druhému návrhovému bodu odpůrce uvedl, že aglomerační okruh je nejvýraznější komunikací nadregionálního významu, jenž by tangenciálně spojoval významná středočeská

města mezi sebou a po úplném dobudování by měl výrazně ulehčit dopravě v hl. m. Praze. Komunikace by měla také fungovat jako doprovodná v případě havárií či oprav Silničního okruhu kolem Prahy, který je rovněž v ZÚR vymezen. Zároveň může přenášet značnou část tranzitní dopravní zátěže, a tím Praze dopravně odlehčit. Na aglomerační okruh je tedy možno z materiálního hlediska nahlížet s ohledem na jeho význam jako na „komunikaci vyšší třídy“. Odpůrce si je vědom, že právní předpisy neužívají pojem „silnice vyšší třídy“ a že tento text ZÚR nevychází z platné právní úpravy zákona o pozemních komunikacích. Přestože toto označení v textové části ZÚR nebylo (a nemohlo být) zcela právně v pořádku, je odpůrce toho názoru, že čl. 118 mohl obstát. Označení „komunikace vyšší třídy“ bylo chápáno ve smyslu zvýšení kvality silnice pro uživatele, příkladem může být případné vložení stoupacích pruhů, ale ne ve smyslu zařazení do třídy dle zákona o pozemních komunikacích. Teprve následná územně plánovací dokumentace na základě dopravního řešení zpřesňuje umístění a parametry komunikací. V připravované projektové dokumentaci v podrobných měřících pro výstavbu některých úseků silnice II/101 jako částí aglomeračního okruhu je stavba komunikace projektována v kategorii silnice II. třídy. Téměř celý koridor aglomeračního okruhu se nachází v rozvojové oblasti OB 1, kterou vymezuje PUR ČR 2008; proto odpůrce považuje aglomerační okruh za komunikaci, jejíž význam přesahuje hranice Středočeského kraje, minimálně pro sousední území hl. m. Prahy. V souladu s § 36 odst. 1 stavebního zákona byl koridor dopravní silniční trasy vymezen (v daném případě) v šířce 180 m. ZÚR neřeší uspořádání komunikace v rámci dopravního silničního koridoru. Takové řešení je možné až při tvorbě podrobné územně plánovací dokumentace zpřesňující na základě dopravního řešení umístění a parametry komunikací v rámci koridoru. Proto ZÚR používají v textové části čl. 4.1.11. formulaci silnice vyšší třídy ve smyslu zdůraznění jejího významu, avšak nevyjímají aglomerační okruh z kategorie silnice II. třídy. Přeražení aglomeračního okruhu do výše uvedené subkapitoly, Silniční doprava čl. 118 a zvýraznění jeho významu jako důležité komunikace ve výkresu č. 1.2. Plochy a koridory nadmístního významu, nebylo podstatnou úpravou, která by měla vyvolat opakované veřejné projednání a nebyla proto v rozporu s § 39 odst. 5 stavebního zákona. Předmětná úprava nic neměnila na umístění koridoru a neměla žádný vliv na jeho šířkové parametry jako pro jiné silnice II. třídy. To, že nešlo o nové řešení, podporují i všechny výkresy, které zůstaly stejné, jak byly na veřejném projednání prezentovány; kromě výkresu 1.2. Jednalo se proto o stále tutéž komunikaci II/101. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 18. 9. 2012, č. j. 50 A 6/2012 – 79, uvádí jak je vykládána podstatná úprava, kdy je třeba řešit: *„zda úprava vedla k řešení odchylnému od původního návrhu a zda takováto změna by mohla zasáhnout do práv osob oprávněných k podání námítky; v takovém případě vždy půjde o podstatnou úpravu a dotčené osoby musí dostat příležitost se prostřednictvím námítky vyjádřit v rámci nového veřejného projednání“*. Tato citace napomáhá přesvědčení odpůrce, že nešlo o podstatnou úpravu, protože k řešení odchylnému od původního návrhu nešlo, a tím nemohlo být zasaženo do práv osob oprávněných k podání námítky.

Podle odpůrce oprávnění obce napadat ZÚR by mělo být založeno pouze na takové nezákonnosti v procesu přijetí a schválení ZÚR, která představuje přímý zásah do práva dané obce a nikoli na případné nezákonnosti, které nemají žádný reálný dopad na území obce ani na žádná práva obce. Aglomerační okruh nijak do budoucna neovlivní právo obce Tuchoměřice provádět územně plánovací činnost v rámci její samostatné působnosti podle § 5 stavebního zákona. Proto textová ani grafická úprava provedená po veřejném projednání nezasahuje do právní sféry navrhovatele.

Odpůrce podrobil kritice rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 AOs 3/2012 v tom smyslu, že kdyby se Nejvyšší správní soud důkladně seznámil s dokumentací, v níž není ani slovo o přeražení koridoru aglomeračního okruhu mezi silnice I třídy, resp. právě

naopak (viz subkapitola 7.1. Veřejně prospěšné stavby v oblasti dopravy), mohl si ušetřit mentorní a pseudovysvětlovací pasáže o rozdílech silnic I. a II. třídy. Užívanou terminologii v oboru územního plánování je v některých případech obtížné precizovat do přesných legislativních termínů a navíc i přesný legislativní termín může mít různé významy. Odpůrce dále konstatoval, že záměr na přeložku silnic II/101 a II/240 existuje minimálně 15 let, např. v rámci konceptu ÚP VÚC Pražského regionu bylo ověřováno několik variant směrového vedení. Výsledná varianta byla předmětem schváleného ÚP VÚC Pražského regionu a byla převzata bez věcné změny do ZÚR podle § 187 odst. 2 stavebního zákona. Navrhovatel v průběhu pořizování obou územně plánovacích dokumentací i při podrobnější přípravě záměru vždy souhlasil s územním směřováním záměru přeložky; také uváděná námitka v rámci veřejného projednání ZÚR neobsahuje žádný nesouhlas s vymezením VPS 057.

K třetímu návrhovému bodu odpůrce uvedl, že hodnocení kumulativních a synergických vlivů odpovídající měřítku zpracování ZÚR je uvedeno v textové a grafické části dokumentace SEA v kapitole 5.11, příloha č. 3 a ve výkresu č. 6 grafické části. V označené kapitole je uveden souhrnně přehled všech těchto vlivů, které lze očekávat v souvislosti s uplatněním koncepce ZÚR. V příloze č. 3 jsou barevně označeny sledované složky životního prostředí, které mohou být dotčeny. Při zpracování SEA byla odborným odhadem posouzena místa možné kumulace ploch a koridorů jednotlivých záměrů na základě jejich grafické blízkosti, a pokud byl shledán potenciální negativní vliv na konkrétní složku životního prostředí, byla plocha označena jednoduchou grafickou značkou na mapě č. 6 v měřítku 1 : 125 000. Tento způsob považuje odpůrce za akceptovatelný, neboť nikde v předpisech není předepsán žádný konkrétní postup při vyhodnocení shora uvedených jevů. V době, kdy byly ZÚR pořizovány, nemohl odpůrce po autorizované osobě požadovat dodržení pozdější judikaturou vyžadovaných všech kritérií: popis vhodné metodologie; zjištění a popis stavu životního prostředí a složek, které by mohly být negativně ovlivněny; identifikaci a popis možných kumulativních a synergických vlivů; posouzení těchto vlivů; vymezení kompenzačních opatření a stanovení pravidel monitorování vlivů dovozovaných soudními orgány ze systematického výkladu bodů Přílohy ke stavebnímu zákonu. Proto tvrdí-li navrhovatel nedostatečné vyhodnocení vlivů, opírá své tvrzení o čistě spekulativní důvody, které však navíc v návrhu chybějí, jak by asi mělo být takové vyhodnocení vypracováno. Vyhodnocení je zpracováno pod dohledem Ministerstva životního prostředí (dále jen „MŽP“) jako dotčeného orgánu na úseku posuzování vlivů na životní prostředí. Všechny požadavky MŽP, které obsahovalo stanovisko k návrhu zadání ze dne 28. 11. 2007, byly vyhodnoceny v rámci pořizování návrhu zadání a byly při zpracování dokumentu SEA splněny, o čemž svědčí i „závěrečné“ stanovisko MŽP z 27. 10. 2011 podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, v němž nejsou uvedeny žádné výhrady ke způsobu ani úplnosti odborného vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů či vlivů na zdraví obyvatelstva. Proto si odpůrce oproti navrhovateli v osobě jeho zástupce, jenž se inspiroval pouze dřívějšími rozsudky uveřejněnými na webových stránkách odpůrce, neosoboval při zpracování ZÚR právo na posuzování velmi odborného obsahu vyhodnocení a ponechal připomínky na MŽP, jimiž by byl vázán.

Odpůrce připomněl, že vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území (dále jen „VVURÚ“) se zabývá vyhodnocením vlivů koncepce, nikoli staveb. Také v § 19 odst. 2 stavebního zákona je jasná díkce, že VVURÚ, jehož součástí je posouzení SEA, se zpracovává podle Přílohy ke stavebnímu zákonu i proto, že stavební zákon je speciální vůči zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí. Z tohoto zorného úhlu je třeba hledět na VVURÚ, resp. vyhodnocení SEA. Je naprosto zásadní rozlišovat míru podrobnosti zpracování ZÚR i míru podrobnosti zkoumání podmínek stávajících i navrhovaných jevů, jejichž selekce rovněž odpovídá typu územně plánovací dokumentace. Jde o zásadní aspekt,

který bohužel ani judikáty soudů dostatečně nereflektují, takže jsou hlavně pro vyhodnocení SEA požadovány podrobnosti, jež jdou nad rámec měřítka zpracování a vlastně i obsahu ZÚR. V žalobě je zapomínáno na to, že ZÚR jsou jakýmsi rámcem pro další podrobnější rozpracování záměrů a že každá dokumentace má svůj význam a charakter a tím pádem mají svůj význam a charakter záměry v ní obsažené. Např. silnice, která vede 100 m od obytné zástavby, může svým provozem ovlivňovat prostředí méně, než silnice ve vzdálenosti dvojnásobné. Závisí to na detailních podmínkách v území a technickém provedení, které však nejsou obsahem ZÚR. Jednotlivé záměry by tak měly být vyhodnocovány ve vztahu k detailním skutečnostem, které sice v území existují, ale ZÚR je neregistrují a neposuzují, protože pak by byly naprosto zbytečné další navazující fáze vedoucí k realizaci určitého záměru. Ustanovení § 10i odst. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí uvádí, že při posuzování vlivů PÚR, ZÚR a územního plánu se postupuje podle zvláštního právního předpisu a je uváděn § 19 odst. 2 stavebního zákona. Rámcový obsah vyhodnocení těchto územně plánovacích dokumentací na životní prostředí je uveden v příloze ke stavebnímu zákonu. Z pohledu výše uvedeného je nutné se na vyhodnocení SEA dávat jako na expertní posouzení potenciálních jevů zpracované autorizovanou osobou pro tento účel v určitém měřítku odpovídajícímu zpracování ZÚR, dále jako na upozornění na možné negativní vlivy a v neposlední řadě jako na vyhodnocení vlivů, které by již na této úrovni vylučovaly zařazení záměrů do ZÚR či jejich územní přeřešení. Posouzení vlivů záměrů (EIA) ani posouzení vlivů koncepcí (SEA) na životní prostředí nebyly hmotně právně závazné a slouží jen jako odborný podklad pro další rozhodování správních orgánů, přičemž ty nemusí při svém rozhodování vždy respektovat závěry z těchto posouzení vlivů. Tento závěr podporuje rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 26. 2. 2013, č. j. 50 A 24/2012 – 64, v němž se krajský soud ztotožnil se závěrem rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526, podle kterého *„Samo vymezení záměru nemůže mít vliv na stav ovzduší či hlukovou situaci v určité oblasti. Není totiž jisté, zda a jak bude takový záměr skutečně v budoucnu realizován, a to například i z důvodu překročení únosného zatížení životního prostředí, které bude zjištěno v rámci územního řízení a procesu EIA. Jinými slovy vymezení koridorů a ploch nadmístního významu v zásadách územního rozvoje se nemůže z povahy věci dostat do rozporu s imisními limity znečištění ovzduší či nejvyššími přípustnými hladinami hluku, na rozdíl od rozhodnutí o umístění stavby, které již míří k bezprostřední realizaci záměru, a tedy i k případnému zásahu do stavu ovzduší a hluku.“* Odpůrce zdůraznil, že o přesném inženýrsko-technickém umístění a podmínkách tohoto umístění (např. výška zářezu komunikace, umístění protihlukových stěn, nadjezdy, mosty apod.) tedy ještě není rozhodnuto, takže ani ve vyhodnocení vlivů ZÚR (jako konceptu) na udržitelný rozvoj území (dle Přílohy ke stavebnímu zákonu) a v jeho součásti vyhodnocení SEA nelze detailně identifikovat, specifikovat a kvantifikovat vlivy jednotlivých záměrů na jednotlivé stavby. Hodnocení SEA je hodnocením koncepčním a rozsah hodnocení odpovídá měřítku vymezení koridoru (1 : 100 000); je metodicky založeno na hodnocení celého obsahu ZÚR ve stejné míře podrobnosti dané měřítkem tiskových výstupů výkresové části. Hodnocení vlivů na obyvatelstvo a složky životního prostředí ve všech případech vychází z identifikace potenciálních vlivů a z expertního odhadu jejich rozsahu a významnosti. Míra podrobnosti hodnocení včetně kvantifikace jejich rozsahu a významnosti odpovídá míře podrobnosti, v jaké je konkrétní jev (záměr/požadavek) v rámci ZÚR definován nebo vymezen.

Vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů na životní prostředí je spornou odbornou otázkou, která sama o sobě nemohla přinést změny v přijatém řešení. Vyhodnocení vlivů na životní prostředí, natož kumulativních a synergických vlivů, není samostatně přezkoumatelné ve správním řízení ani v soudním řízení správním. Provede-li posouzení vlivů na životní prostředí autorizovaná osoba a toto posouzení potvrdí MŽP, je z pohledu odpůrce

předmětné vyhodnocení vlivů po obsahové stránce relevantní. Navrhovatel hodnotí vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů na životní prostředí podle odborného obsahu a ten shledávají ze svého utilitárního pohledu nedostatečným a zhodnocení proto nezákonným, i když mimo jiné schází referenční obecný podklad, z kterého by takovéto hodnocení mohlo vycházet. Z textové i výkresové části dokumentace SEA je však patrné, že zpracovatel SEA kumulativní a synergický vlivy vyhodnotil v mapovém podkladu a odborném verbálním zhodnocení (příloha č. 3 dokumentace SEA). Právě metoda průmětu vlivů do mapového podkladu a metoda spočívající v odborném odhadu jejich výskytu a negativního či pozitivního vyznění je obecně akceptována. Metodologický postup sice nebyl v ZÚR explicitně vymezen, nicméně byl ze zhodnocení vlivů jasně seznatelný. Podle odpůrce zpracovatel SEA zhodnocení vlivů jednotlivých geograficky blízkých koridorů a ploch na životní prostředí vždy zvažoval, zda mohou či nemohou nastat a vyznačoval je v mapovém podkladu pouze v případě jejich negativní hrozby. Vyznačovat pozitivní vlivy nemá na úrovni ZÚR elementární význam, když jednotlivé záměr, pro něž jsou v ZÚR koridory a plochy vyznačeny, budou muset splnit imisní, emisní a hlukové limity vždy samostatně a budou též realizovány samostatně. Není obvykle proveditelné posečkat s jejich realizací tak, aby byly zrealizovány současně s jinými záměry a mohly z nich být pozitivní kumulativní a synergický vlivy okamžitě dostupné. Navíc bude-li záměr splňovat závazné limity znečišťování životního prostředí pouze za předpokladu, že s ním bude zároveň realizován jiný nadmístní záměr, jakožto záměr s potenciálními pozitivními vlivy, bude takový záměr ve své podstatě nerealizovatelný, neboť sám nesplní limity a neprojde procesem povolení. Odpůrce závěrem zpochybnil srozumitelnost petitu a navrhl zamítnutí návrhu.

Repliky navrhovatele

Navrhovatel v replice na vyjádření odpůrce (v němž uvedl, že se námitka navrhovatele netýkala nesouhlasu s napadeným koridorem pro přeložku silnic II/101 a II/240) uvedl, že se odpůrce vůbec nezabýval návrhem řešení námitky a vůbec se nevyjádřil k možnému dopadu na životní prostředí v okolí obce způsobené výstavbou komunikace II/240, která by v případě vzniku spolu s letištěm Václava Havla výrazně zhoršila hluk z dopravy v obci. Odpůrce pouze odkázal na generel letiště, který ale nemůže nijak reflektovat vztah nové komunikace, která by měla být součástí aglomeračního okruhu a je plně v dikci ZÚR. Odpůrce odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Praze sp. zn. 50 A 6/2012, avšak v tomto zmíněném sporu se odpůrce vyjádřil k námitkám alespoň stručně. Ve věci navrhovatele se však k části námitky nevyjádřil vůbec. Navrhovatel proto setrval na svém návrhovém tvrzení, že ZÚR jsou v rozporu s § 172 odst. 5 správního řádu a jsou zatíženy vadou nepřezkoumatelnosti.

Pokud jde o odpůrcem zpochybňovaný zásah do právní sféry navrhovatele, uvedl, že si lze jen těžko představit, jak několika proudová komunikace vedená ve vzdálenosti do 100 m od již nyní zastavěných částí obce nebude mít vliv na zdraví obyvatel. Navrhovatel nebude moci využít pozemky, které budou zastavěny komunikací, pro komerční či jakékoli jiné účely, čímž dojde k zásahu do jeho majetkových práv a autonomie územního plánování. Vznik takové komunikace v bezprostřední blízkosti obce může spolu s dalšími negativními hlukovými vlivy mít nepříznivý vliv na zalidněnost obce, kdy může dojít k odlivu obyvatel. Navrhovatel proto setrval na rozporu ZÚR s § 39 stavebního zákona. Současně se pozastavil nad tím, že se odpůrce (orgán veřejné moci) dopouští invektiv nejen vůči navrhovateli, ale také vůči nezávislému Nejvyššímu správnímu soudu.

K tvrzením odpůrce ohledně vyhodnocení synergických a kumulativních vlivů v ZÚR odkázal navrhovatel na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Ao 7/2011 s tím, že na obec Tuchoměřice působí již několik realizovaných záměrů a realizací dalších by došlo ke

kumulativním a synergickým efektům. Na tomto faktu, který navrhovatel doložil příloženou dokumentací „Aktualizací územně analytických podkladů 2010 – Rozborem udržitelného rozvoje území ORP Černošice, textová část“, a který jasně vyplývá i z již zmíněné závazné judikatury Nejvyššího správního soudu, nemůže nic změnit stanovisko MŽP z 27. 10. 2011 ani invektiva odpůrce především vůči osobě právního zástupce navrhovatele. Odpůrce se zabývá otázkou odborné složitosti posouzení kumulativních a synergických vlivů na životní prostředí, což ovšem nepřináší jakékoli podstatné informace či odůvodnění k projednávané věci a je tak zcela irrelevantní. Proto navrhovatel nepovažuje za potřebné vyjadřovat se k filozofickým úvahám odpůrce. Důležité je, že se odpůrce nevyjadřuje k absenci posouzení vlivů koncepce na lidské zdraví, které ZÚR zcela opomíjí.

Závěrem uvedl, že v návrhu na zrušení části ZÚR použil označení VPS D 057, nikoli jak tvrdí odpůrce 0057, přičemž označení D057 se užívá v celé textaci ZÚR. Označení navrhovatele je tedy zcela přesné na rozdíl od označení, jež ve vyjádření uvedl odpůrce.

Podmínky řízení

Krajský soud v Praze před věcným posuzováním návrhu zkoumal, zda jsou splněny podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Mezi takové podmínky je třeba řadit především existenci opatření obecné povahy, aktivní žalobní legitimaci navrhovatele a formulaci žalobního návrhu.

Zásady územního rozvoje se v souladu s ustanovením § 36 odst. 4 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, vydávají formou opatření obecné povahy podle správního řádu. Napadené ZÚR byly schváleny zastupitelstvem odpůrce dne 19. 12. 2011 a posléze vydány formou opatření obecné povahy; o existenci napadeného opatření obecné povahy tedy není sporu.

Navrhovatel je obcí ve Středočeském kraji. Je proto aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části ve smyslu §101a odst. 2 s. ř. s. Současně pak tvrdí dotčení své hmotně právní sféry, neboť přeražením koridoru aglomeračního okruhu z kategorie „silnic II. třídy“ do kategorie „silnice vyšší třídy“ dojde především k zásahu do jeho majetkových práv, autonomie v oblasti územního plánování (nebude moci využít pozemky, které budou zastavěny komunikací pro komerční či jiné účely), ke změně vlivu na životní prostředí a vlivu na lidské zdraví obyvatel obce T., neboť vznik několika proudové komunikace v bezprostřední blízkosti již nyní zastavěných částí obce může spolu s dalšími negativními hlukovými vlivy mít nepříznivý vliv na lidské zdraví, zalidněnost obce a může způsobit odliv obyvatel.

Soud považuje za splněnou i poslední podmínku projednatelnosti návrhu na zrušení opatření obecné povahy, neboť formulace závěrečného návrhu (petitu) odpovídá požadavku plynoucímu z § 101a s. ř. s., když navrhovatel požaduje zrušení jednoznačně vymezené části napadeného opatření obecné povahy.

Návrh byl podán včas (§ 101b odst. 1 s. ř. s.) a obsahuje požadované náležitosti (§ 101b odst. 2 s. ř. s.).

Posouzení důvodnosti návrhu

Při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Toto pravidlo soudního přezkumu opatření obecné povahy bylo zavedeno s účinností od 1. 1. 2012 novelou s. ř. s. provedenou zákonem č. 303/2011 Sb. Podle dřívější úpravy soud nebyl vázán právními důvody návrhu; mohl tedy napadené opatření obecné povahy nebo jeho část zrušit i z jiných důvodů než z těch, které navrhovatel vytkl. Aplikoval tedy vždy kompletní algoritmus (test) přezkumu, který byl pro tyto účely vymezen judikaturou Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS). Těmito kroky algoritmu jsou: 1) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; 2) přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti; 3) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným procesním postupem; 4) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu se zákonem, v tomto kroku ve smyslu souladu s hmotným právem; 5) přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality, tedy konkrétně, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl, zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným prostředkem, jakož i zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně; v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli. Nově formulovaným ustanovením §101d odst. 1 s. ř. s. však dochází k omezení rozsahu přezkumu opatření obecné povahy. Soud tedy při přezkumu opatření obecné povahy bude algoritmus (test) přezkumu v celém rozsahu aplikovat pouze za předpokladu, že navrhovatel všechny jeho kroky zahrne do návrhových bodů (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). Při samotném věcném posouzení návrhu soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).

Rozhodnutí odpůrce o námitkách k návrhu ZÚR

Soud se nejprve zabýval částí návrhu týkající se rozhodnutí o námitkách navrhovatele k návrhu ZÚR. Navrhovatel napadá nedostatečné vypořádání námitky. Ze správního spisu v tomto směru soud zjistil následující podstatné skutečnosti:

Navrhovatel v námitce uvedl: *„k textu na str. 11 ad (11): Strategické zóny připravované Středočeským krajem nejsou konkrétně vyjmenovány (pouze některé zmiňované v bodě ad f T., Milovice), takže zásady pro umístování rozvoje nelze v ÚP uplatňovat v případech jiných strategických zón vázaných na konkrétní místo, jakým je konkrétně letiště Ruzyně na území obce T.“* V odůvodnění námitky uvedl: *„Kromě dvou příkladů vyžadující krajskou podporu „sledování“ zejména specifické strategické zóny, vázané na konkrétní místo. Rozvoj letiště Ruzyně se v dokumentaci nemůže projevit pouze územním vymezením rozvoje ploch letiště ve výkresu 1.2. Plochy a koridory nadmístního významu a realizací spojení s Prahou, ale i návrhem potřebných služeb a infrastruktury, která je k rozvoji nutná. Kromě rozvoje strategické zóny se jedná zejména o rozvoj infrastruktury, kde je v ZÚR zmiňována pouze hromadná přeprava osob. Patří také zejména čistírna odpadních vod pro tuto strategickou zónu na území obce a řešení odtoku dešťových vod ze stávajících a rozvojových ploch dráhového systému letiště. Rozvoj v tomto prostoru nemůže koordinovat sama malá obec, kde jejím partnerem rozvoje letiště je magistrát hl. m. Prahy jako její nesouměřitelný partner. Zejména oba limity odpadních vod paralyzují rozvoj rezidenčních obcí na Únětickém potoce nad únosnou míru, kde proti sobě při strategických jednáních stojí hl. m. Praha a proti ní malá obec. Rozvoj letiště není vyhodnocen jako negativní vliv na ŽP*

obce ani jako vliv na povrchové vody ve vyhodnocení koncepce ZÚR na ŽP (SEA) ani dopady rozvoje na zhoršení hluku. Řešení splaškových vod z obslužné zóny letiště a řešení odtoku dešťových vod z letiště není pro obec řešitelné. Údolí Únětického potoka v podstatě neposkytuje plochy pro akumulaci rozvoje letiště. Tento problém a způsob odtoku dešťových vod je třeba řešit na úrovni krajů. Synergický efekt těchto vlivů nebyl v ÚPD kraje posuzován. V návrhu řešení navrhovatel uvedl: „Zařadit do bodu f) str. 11 strategickou zónu letiště Ruzyně v T. Zařadit do kpt. 4.2. infrastrukturu „Dešťová kanalizace“ s návrhem řešení. Vyhodnotit dopady letiště na ŽP obce - např. sčítání vlivu hluku z dopravy silnice Praha – Slaný I/7, II/240 a letiště, vyhodnotit dešťové vody z rozvojových ploch u letiště. U komunikace II/240 požadujeme v místech, kde silnice nepovede v zářezu vytvořit protihlukovou bariéru v šířce ochranného pásma komunikace.

Odpůrce pak v rámci přílohy 6. ZÚR (vyhodnocení námitek podaných k návrhu Zásad územního rozvoje Středočeského kraje s rozhodnutím) pod bodem 79 uvedl: „ZÚR nenavrhují strategické rozvojové zóny, protože rozhodující areály (Ovčáry, Úžice, Kozomín aj.) již byly z podstatné části realizovány. Zóny Milovice a T. jsou nejvýznamnějšími brownfieldy Středočeského kraje, z tohoto důvodu jsou uvedeny jmenovitě. Na úrovni podrobnosti ZÚR nelze veškeré dopady záměru rozvoje letiště dořešit. K tomu slouží jiné dokumentace, zejména generel letiště, který by měl být dohodnut se sousedními obcemi.“ Ve vyjádření k návrhu (viz shora) pak konstatoval, že námitka navrhovatele se netýkala nesouhlasu s napadeným koridorem pro přeložku silnic II/101 a II/240. Podivil se proto nad tím, proč je tento bod uváděn v žalobním návrhu a vyslovil domněnku o snaze navrhovatele (resp. jeho zástupce) o maximalizaci textu.

Navrhovatel k tomuto bodu replikoval, že se odpůrce vůbec nezabýval návrhem řešení a vůbec se nevyjádřil k možnému dopadu na životní prostředí v okolí obce způsobené výstavbou komunikace II/240, která by v případě vzniku spolu s letištěm Václava Havla výrazně zhoršila hluk z dopravy v obci. Odpůrce pouze odkázal na generel letiště, který ovšem nemůže nijak reflektovat vznik nové komunikace, která by měla být součástí aglomeračního okruhu a je plně v dikci ZÚR. K odkazu odpůrce na rozsudek Krajského soudu v Praze č. j. 50 A 6/2012 – 79, uvedl, že v tomto zmiňovaném sporu se odpůrce vyjádřil k námitkám alespoň stručně. V případě navrhovatelem vznesené námítky se však odpůrce nevyjádřil k části námítky vůbec.

K institutu námitek proti návrhu ZÚR (resp. příslušného opatření obecné povahy) a rozhodování o nich poukazuje soud na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169 podle kterého: „na odůvodnění rozhodnutí o námitkách je třeba klást stejné požadavky jako v případě typických správních rozhodnutí (...). Musí z něho být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec námitky uplatněné oprávněnou osobou (...) za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje skutečnosti předestírané oprávněnou osobou za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené.“ Stran konkrétnosti vypořádání jednotlivých námitek, odkazuje soud např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 - 644, podle něhož „námitka předurčuje nároky na obsahovou kvalitu jejich vypořádání. Vždy je však třeba trvat na přezkoumatelnosti odůvodnění.(...) Přestože lze tedy připustit poměrně obecné odůvodnění vypořádání námítky, musí z něj být patrné, jak byla konkrétní námitka vypořádána. V opačném případě je opatření obecné povahy zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti.“

Z hlediska naplnění požadavků ustanovení § 172 odst. 5 správního řádu je soud toho názoru, že způsob rozhodnutí odpůrce o námitce je v rozporu s uvedeným ustanovením.

Soud předně konstatuje, že shledal souvislost námítky navrhovatele s řešeným koridorem D057 pro přeložku silnic II/101 a II/240. Tato souvislost plyne z odůvodnění námítky, v němž navrhovatel poukazoval na možné negativní dopady v případě realizace koridoru v kombinaci s negativními vlivy letiště Václava Havla na životní prostředí v obci T.

Z hlediska obsahu rozhodnutí o námítce pak soud konstatuje, že především hodnotil přezkoumatelnost rozhodnutí odpůrce ve vztahu k požadavkům daným shora reprodukovanou judikaturou Nejvyššího správního soudu. Dospěl přitom k závěru, že rozhodnutí o námítce je nepřezkoumatelné. Předně proto, že odpůrce namísto toho, aby objasnil, proč navrhovatelem navrženou strategickou zónu do ZÚR nezařadil, konstatoval pouze důvod, který vedl k zařazení zón Milovice a T. Tedy námítku zamítl odpovědí na něco, na co se navrhovatel netázal, ale uváděl jen jako příklad. Taktéž neobstojí jen obecné konstatování, že na úrovni podrobnosti ZÚR nelze veškeré dopady záměru rozvoje letiště dořešit, ani pouhý odkaz na generel. Odpůrce pak vůbec nereagoval na další požadavek navrhovatele zařadit do kapitoly 4.2. Plochy a koridory technické infrastruktury v textové části ZÚR infrastrukturu „Dešťová kanalizace“, ani na požadavek vytvoření protihlukové bariéry u komunikace II/240. Lze tedy shrnout, že takto koncipované vypořádání námítky je deficitní a nepřezkoumatelné. Samotnou věcnou správnost rozhodnutí o námítce pak soud v rámci řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nezkontrolal.

V návaznosti na výše uvedené má tedy soud za to, že z hlediska formálního i obsahového postup odpůrce ve vztahu k námítce navrhovatele k návrhu ZÚR v projednávané věci neobstál, a tato část návrhu je tedy důvodná.

V druhém návrhovém bodě navrhovatel tvrdí rozpor ZÚR s § 39 odst. 5 stavebního zákona, neboť zatímco v návrhu ZÚR byl aglomerační okruh veden v rámci silnic II. třídy, vydané ZÚR navrhuje jeho umístění jako silnici vyšší třídy, čímž došlo zcela zřetelně k podstatné změně návrhu, a mělo se proto uskutečnit opakované veřejné projednání návrhu.

Uvedené tvrzení ověřil soud ze spisové dokumentace, přičemž porovnáním návrhu ZÚR, jenž byl veřejně projednán dne 2. 5. 2011, a textové části vydaných ZÚR zjistil, že zatímco v návrhu ZÚR koridory pro umístění stavby D057 (aglomerační okruh) byly umístěny v části 4.1.2. „Plochy a koridory dopravy nadmístního významu“ v rámci části označené jako „SILNICE II. TŘÍDY“, v textové části vydaných ZÚR se uvedené koridory nacházejí jakožto čl. 118 v části 4.1.1. „Plochy a koridory dopravy mezinárodního a republikového významu“ s tím, že ZÚR *„navrhuje pro umístění stavby aglomeračního okruhu (AO) jako silnici vyšší třídy: koridor pro umístění stavby D057 – úsek T. (R7) - Tursko...“*.

Soud se proto musel zabývat otázkou, zda změna vydaných ZÚR oproti návrhu je změnou podstatnou ve smyslu § 39 odst. 5 stavebního zákona. K problematice úprav návrhu ZÚR se již dříve vyslovil Krajský soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 18. 9. 2012, č. j. 50 A 6/2012 – 79, (viz shora navrhovatelem citovaná část, kterou soud uvádí pro větší srozumitelnost doslovně), v němž uvedl, že *„...uvedenou úpravu (přesun aglomeračního okruhu) je třeba považovat za „podstatnou“ ve smyslu shora citovaného ustanovení § 39 odst. 5 stavebního zákona. Je sice třeba dát za pravdu odpůrci v tom smyslu, že aglomerační okruh je veden i po úpravě ve zcela shodných koridorech, jako tomu bylo ve veřejně projednaném návrhu ZÚR. Úprava zvolená ve vydané podobě ZÚR je však odchylná od návrhu ZÚR v tom smyslu, že namísto vedení uvedeného koridoru v rámci silnic II. třídy, vydané ZÚR nepřiliš jednoznačně „navrhuje“ umístění stavby aglomeračního okruhu jako „silnici vyšší třídy.“ Byť odpůrce při jednání před soudem uváděl, že naznačená změna nemá*

být chápána ve vztahu ke kategorizaci pozemních komunikací podle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ale pouze ve zdůraznění jejího významu, považuje zdejší soud takovýto výklad provedené úpravy za neudržitelný. Především je v této souvislosti nutno zdůraznit, že klíčový význam ZÚR jakožto územně plánovací dokumentace je především ve sféře právní. Výklad jiný by byl v rozporu se samotnou podstatou územního plánování, která zcela pochopitelně musí probíhat nejen podle stavebního zákon ale též v souladu s dalšími souvisejícími právními předpisy, čemuž by měla odpovídat i užívaná terminologie. Význam užitých pojmů a termínů ve vysoce odborných územně plánovacích dokumentech je pak třeba jednoznačně vnímat primárně z hlediska jejich právního významu a nikoliv z hlediska významu, který jim může být přisuzován v obecném jazyce.

Pozemní komunikace se na základě shora již zmíněného zákona č. 13/1997 Sb. dělí předně na „a) dálnice, b) silnice, c) místní komunikace, d) účelové komunikace“ (§ 2 odst. 2 citovaného zákona). Silnice se pak podle svého určení a dopravního významu dále rozdělují do tříd „a) silnice I. třídy, která je určena zejména pro dálkovou a mezistátní dopravu, b) silnice II. třídy, která je určena pro dopravu mezi okresy, c) silnice III. třídy, která je určena k vzájemnému spojení obcí nebo jejich napojení na ostatní pozemní komunikace“ (§ 5 odst. 2 tohoto zákona). Pokud přitom ZÚR ve vydané podobě oproti návrhu neponechávají aglomerační okruh v kategorii silnice II. třídy a naopak používají formulaci „silnice třídy vyšší“, je více než zřejmé, že připouští přesunutí aglomeračního okruhu (byť jen v části) minimálně do kategorie silnice I. třídy. Již z výše uvedeného výčtu jednotlivých druhů silnic (jejich tříd) a jejich charakteristiky je přitom více než zřejmé, že rozdíly z hlediska silnice I. třídy a II. třídy mohou být značné, a to především z hlediska intenzity provozu, požadavků týkajících se jejich stavby, vlivu na životní prostředí či na přilehlou zástavbu apod. Nadto soud poznamenává, že silnicí I. třídy může být podle § 5 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích též tzv. rychlostní silnice, která „je určena pro rychlou dopravu a je přístupná pouze silničním motorovým vozidlům, jejichž nejvyšší povolená rychlost není nižší, než stanoví zvláštní předpis“, přičemž „rychlostní silnice má obdobné stavebně technické vybavení jako dálnice.“

Vzhledem k tomu, že soud v nyní posuzované věci neshledal žádný důvod odchýlit se od shora uvedených judikatorních závěrů (neboť navrhovatel poukazuje na totéž pochybení ve vztahu k témuž aglomeračnímu okruhu), tyto bez dalšího přejímá a plně na ně odkazuje. Činí tak i ve vztahu k výhradám, jež jsou obsaženy ve vyjádření odpůrce k projednávanému návrhu, neboť uplatněné výhrady jsou v zásadě shodné s těmi, které odpůrce vznášel již v řízení vedeném pod sp. zn. 50 A 6/2012, s nimiž se soud v rozsudku ze dne 18. 9. 2012 rovněž vypořádal. Také v nyní posuzované věci proto soud uzavírá, že uvedená úprava návrhu ZÚR je úpravou podstatnou ve smyslu ustanovení § 39 odst. 5 stavebního zákona a že povinností odpůrce bylo v souladu s ustanovením § 39 odst. 5 stavebního zákona postupovat přiměřeně podle § 38 téhož zákona a především konat opakované veřejné projednání návrh.

V rámci posouzení tohoto návrhového bodu soud nahlédnutím do mapových podkladů zjistil, že koridor pro umístění veřejně prospěšné stavby D057 - úsek T. - Tursko (jako součásti aglomeračního okruhu) je navržen v těsné blízkosti jižní (zastavěné) části obce T., kde je rovněž uvažováno o vybudování mimoúrovňové křižovatky, a směrem na sever prochází kolem celé obce a to jen v malé vzdálenosti. Soud proto přisvědčil shora uvedeným tvrzením navrhovatele, že vydanými ZÚR byl dotčen (minimálně tvrdil myslitelné dotčení svých hmotných práv) a proto soud shledal uplatněnou procesní námitku za důvodnou.

K poslednímu návrhovému bodu poukazujícím na nedostatečné posouzení vlivu koridoru pro umístění stavby D057 na životní prostředí pro absenci posouzení kumulativních a synergických vlivů a absenci vyhodnocení vlivů s ohledem na jejich lokalizaci a vlivů koncepce na lidské zdraví odkazuje soud na již ustálenou a bohatou judikaturu Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 - 526, rozsudek ze dne 18. 12. 2014, č. j. 8 AOs 3/2013 - 118, rozsudek ze dne 17. 4. 2014, č. j. 9 AOs 6/2013 - 44), z níž plyne, že posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí (proces SEA) je upraven v zákoně č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o posuzování vlivů na životní prostředí“), v § 19 odst. 2 stavebního zákona a jeho příloze, jež stanoví náležitosti vyhodnocení vlivů územně plánovacích dokumentací a vyžaduje zhodnocení stávajících a předpokládaných vlivů, včetně vlivů synergických a kumulativních.

V tomto ohledu Nejvyšší správní soud (viz body 57 až 90 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526), vyložil, že vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů nemůže být pouze formální a nemůže se omezovat pouze na prostou identifikaci těchto vlivů bez jejich skutečného vyhodnocení, jež je předpokladem pro přijetí potřebných kompenzačních opatření. V rozsudku č. j. 8 Ao 2/2010 – 644 dále uvedl, že ZÚR zpravidla představují v rámci územního plánování moment, kdy lze efektivně posoudit kumulativní a synergické vlivy záměru na životní prostředí. Tyto obecné závěry pak upřesnil v rozsudku ze dne 31. 1. 2013, č. j. 4 AOs 1/2012 – 105 následovně: *„nesetrvat na tom, aby ve vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů byly výslovně zapracovány veškeré záměry obsažené v ZÚR a jejich možné hromadné a skupinové vlivy na životní prostředí v kombinaci s každým dalším záměrem, který je v ZÚR vymezen, nýbrž je dostačující, pokud dojde ke zhodnocení kumulativních a synergických vlivů pouze mezi záměry, kde relevantní vlivy tohoto druhu vůbec přicházejí v úvahu, a to buď s ohledem na povahu a rozsah záměrů, k jejichž kombinaci dochází, nebo v důsledku zjištění učiněných v rámci řádně prováděného procesu pořizování ZÚR.“*

Přestože stavební zákon ani jiný právní předpis výslovně nestanoví, co by mělo být konkrétně obsahem posouzení kumulativních a synergických vlivů záměrů v ZÚR, je nepochybné, že toto hodnocení součástí SEA být musí. Požadavky na obsah posouzení kumulativních a synergických vlivů, které lze dovodit z právní úpravy citované výše, detailně popsala judikatura Nejvyššího správního soudu. Na posuzování uvedených vlivů se přitom vztahují nároky plynoucí nejen z bodu 5., ale též z bodů 2., 2., 4., 6. a 7. Přílohy č. 1 ke stavebnímu zákonu. Právní závěry Nejvyššího správního soudu ve vztahu k požadavkům na obsah posouzení kumulativních a synergických vlivů jsou jednoznačné, a to včetně podrobného vysvětlení funkce a smyslu hodnocení kumulativních a synergických vlivů i odůvodnění významu takového hodnocení v rámci procesu tvorby územně plánovací dokumentace. V projednávané věci neshledal soud žádné právní a skutkové důvody, pro které by bylo na místě se od uvedených závěrů ve vztahu k obsahu posuzování kumulativních a synergických vlivů u napadené části ZÚR odchýlit.

Ze spisového materiálu soud zjistil, že vyhodnocení působení synergických a kumulativních vlivů na životní prostředí je provedeno v Příloze č. 3 Vyhodnocení vlivu ZÚR na udržitelný rozvoj území. V bodě 2. – Stručný přehled výsledů vyhodnocení ploch a koridorů v dokumentaci SEA, v bodě Silniční doprava není ke koridoru D057 nic uvedeno. V bodě 3. Kumulativní a synergický vlivy na životní prostředí je hodnocení působení těchto vlivů v důsledku navrhovaných záměrů jen obecné bez konkrétních závěrů, spíše v rovině obecně známé, nikoli odborné. V závěru tohoto odstavce je uvedeno, že identifikované

kumulativní a synergický vlivy jsou prezentovány v kapitole 5.11 dokumentace SEA, v tabulárním přehledu v příloze č. 3 Podklady pro vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů a graficky znázorněny ve výkrese č. 6 dokumentace SEA. V příloze č. 2. 1 Přílohy č. 4 ZÚR, v části Plochy a koridory dopravní infrastruktury na str. 28 je k vedení koridoru D057 - Koridor silnice II/101 a II/240 uvedeno: úsek T. (R7) – Tursko, vč. napojení do MÚK Středokluky, úprava MÚK (3 x MÚK); šířka koridoru 180 m. Vlivy na obyvatelstvo jsou hodnoceny 0/+1, na přírodu a krajinu -1/-2 a na zemědělský půdní fond - 1. V komentáři SEA je pak uvedeno, jakým skutečností je třeba věnovat pozornost při vymezování koridoru v navazující územně plánovací dokumentaci v rámci posuzování vlivu záměru na životní prostředí (EIA/SEA). V příloze č. 4 v bodě 5.11. Hodnocení kumulativních a synergických vlivů se ke koridoru D057 rovněž nic neuvádí. Konstatováno je, že hodnocení bylo provedeno na základě syntetického hodnocení záměrů předložených v ZÚR, vyhodnocení míry jejich vlivu na sledované složky životního prostředí a identifikace území, ve kterých je možné předpokládat působení těchto vlivů. Pokud jde o identifikované kumulativní a synergický vlivy, odkazuje bod 5.11 na přílohu č. 3 Tabulární přehled a grafické znázornění ve výkrese č. 6. V tabulce Přílohy č 4, odd. A SEA, textová část, v Příloze č. 3 nazvané Podklady pro vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů, není u koridoru D057 zvýrazněn žádný vliv.

Ve světle výše uvedeného proto soud konstatuje, že SEA zpracovaná ve vztahu k napadené části ZÚR požadavky na obsahové náležitosti vyžadované pro posouzení kumulativních a synergických vlivů nenaplnuje. Smyslem hodnocení kumulativních a synergických vlivů totiž je tyto vlivy nejen identifikovat, ale i vyhodnotit. Takové vyhodnocení má spočívat v popisu možných konkrétních dopadů na konkrétní složky životního prostředí, ve zvážení existence jejich řešení ve vztahu k takto provedenému posouzení, ve vypořádání se s otázkou kompenzačních opatření, která by kumulativní a synergické vlivy minimalizovala a ve stanovení pravidel jejich sledování.

V projednávané věci shledal soud v provedeném posouzení kumulativních a synergických vlivů nedostatky jak v absentujícím popisu metodologie vyhodnocení vlivů, tak především v jejich vyhodnocení. V případě posuzovaného záměru se ZÚR omezují pouze na identifikaci kumulativních a synergických vlivů. I přes nezpochybnitelnou míru obecnosti ZÚR si posouzení kumulativních a synergických vlivů musí zachovat určitou míru přezkoumatelnosti, z čehož plyne potřeba možnosti určit, nejen jaké složky životního prostředí mohou být dotčeny, ale také kumulace jakých plánovaných, nebo již realizovaných záměrů byla v tomto konkrétním místě zvažována. Tam, kde nejsou kumulativní a synergické vlivy znázorněny, je třeba určit, že takové vlivy nebyly zjištěny, popř. že takové vlivy jsou z hlediska ZÚR nevýznamné. To lze učinit i obecně ke všem nevyznačeným záměrům, avšak v případech, kdy mohou vzniknout pochybnosti, zejména tam, kde byly v tomto směru uplatněny námitky a připomínky je vhodné takový záměr vysvětlit i konkrétněji. Absence odpovídající metodiky zpracování vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů pak soudu znemožňuje zjistit, na základě jakých úvah odpůrce ke svým závěrům dospěl.

Z grafické podoby podkladů pro vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů je patrné, že v případě posuzovaného záměru koridoru D057 měly být hodnoceny relevantní vzájemné vlivy mezi tímto záměrem a záměry zjevně souvisejícími, minimálně jde o rychlostní silnici R7 vedoucí přes území obce T., železniční trať 121 Hostivice – Podlešín a s ohledem na svou povahu a rozsah také letiště Václava Havla, od něhož je obec T. vzdálena přibližně 4 km, jejichž kumulativní a synergické vlivy na životní prostředí nelze vyloučit. Jde přitom o záměry, kdy hromadné a skupinové vlivy přicházejí zjevně v úvahu i ve smyslu

shora citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2013, č. j. 4 AOs 1/2012 – 105, podle kterého: „*Není nutno důsledně trvat na výslovném vyhodnocení všech v úvahu přicházejících záměrů společně, dostačující může být i jasné vymezení určité oblasti či území a s tím související hodnocení.*“ Z hodnocení provedeného odpůrcem však nelze zjistit, zda jakým způsobem a s jakým výsledkem k takovému hodnocení došlo.

Soud proto dospěl k závěru, že skutkový stav, z kterého odpůrce při přijetí ZÚR vycházel, postrádá v důsledku neúplného vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů v rámci SEA oporu ve skutkových zjištěních, přičemž jde o nedostatek ve skutkových zjištěních takové povahy, u kterého s ohledem na jeho rozsah a odbornou podobu nepřichází v úvahu jeho doplnění v řízení před soudem. Soud tedy ve vztahu k této námitce shledal důvod pro zrušení napadené části ZÚR, a to i bez nařízení jednání podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

Závěry soudu a náklady řízení

Soud po provedeném přezkumu dospěl k závěru, že námitky navrhovatele jsou důvodné, proto napadenou část ZÚR zrušil. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Úspěšnému navrhovateli přiznal soud náhradu nákladů řízení v celkové výši 17.342 Kč. Náhrada nákladů řízení je v dané věci představována zaplaceným soudním poplatkem v částce 5.000 Kč a dále odměnou zástupce navrhovatele ve výši 12.342 Kč. Tato odměna je představována třemi úkony právní služby spočívajícími v převzetí zastoupení, podání návrhu a sepsání repliky [7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů], dále třemi režijními paušály po 300 Kč (§ 13 odst. 3 citované vyhlášky), to vše navýšeno o 21 % DPH.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze 20. března 2015

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost:
Božena Kouřimová

Rozsudek byl vyhlášen dne 20. 3. 2015 [§ 49 odst. 11 a § 76 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní].