



ČESKÁ REPUBLIKA ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Jitky Zavřelové a soudců Mgr. Ing. Petra Šuránka a JUDr. Milana Podhrázkého v právní věci navrhovatelů: **a) M. D.**, bytem , **b) Z. V.**, bytem , **c) Z. Š.**, bytem, **d) O. P. B.**, se sídlem , všichni zastoupení JUDr. Ondřejem Tošnerem, advokátem se sídlem Slavíkova 1568/23, 120 00 Praha 2, proti odpůrci: **Středočeský kraj**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, za účasti **M. D.**, bytem Na Zdolnici 328, 250 70 Odolena Voda, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Zásad územního rozvoje Středočeského kraje, schválených usnesením Zastupitelstva Středočeského kraje dne 19. 12. 2011 pod č. 4-20/2011/ZK, v části textového i grafického vymezení koridoru pro veřejně prospěšnou stavbu D006 s označením „Koridor dálnice D8: doplnění MÚK Odolena Voda“,

t a k t o :

- I. **Opatření obecné povahy – Zásady územního rozvoje Středočeského kraje schválené usnesením Zastupitelstva Středočeského kraje dne 19. 12. 2011 pod č. 4-20/2011/ZK se zrušuje v části textového i grafického vymezení koridoru pro veřejně prospěšnou stavbu D006 s označením „Koridor dálnice D8: doplnění MÚK Odolena Voda“, a to ke dni právní moci tohoto rozsudku.**
- II. **Odpůrce je povinen do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku zaplatit navrhovatelům na náhradě nákladů řízení částku 57.461,60 Kč k rukám jejich zástupce JUDr. Ondřeje Tošnera.**

O d ů v o d n ě n í :

Navrhovatelé se návrhem doručeným zdejšímu soudu dne 13. 1. 2014 domáhají zrušení v záhlaví tohoto rozsudku označeného opatření obecné povahy (dále též „ZÚR“), v části textového i grafického vymezení koridoru pro umístění veřejně prospěšné stavby v oblasti dopravy uvedené v části 7.1. Veřejně prospěšné stavby v oblasti dopravy jako stavba číslo D006 s označením „Koridor dálnice D8: Doplnění MÚK Odolena Voda“ (dále jen „MÚK D006“).

Navrhovatelé a), b) a c) svoji aktivní legitimaci odvíjejí od vlastnictví nemovitostí nacházejících se v blízkosti MÚK D006 [v katastrálním území Dolínky je navrhovatel a) vlastníkem pozemku p. č. st. 396, pozemku p. č. 209/37 a rodinného domu č. p. 311 na pozemku p. č. st. 396, navrhovatel b) vlastníkem pozemku p. č. st. 453, pozemku p. č. 209/40 a rodinného domu č. p. 314 na pozemku p. č. st. 453 a navrhovatel c) vlastníkem pozemku p. č. st. 364, pozemku p. č. 209/41 a rodinného domu č. p. 315 na pozemku p. č. st. 364], o nichž uvádí, že se nachází ve vzdálenosti cca 150 – 200 m od dálnice D8. Dodávají, že vzdálenost MÚK D006 bude menší, neboť ta má mít větve po stranách dálnice, a že vzdálenost ještě menší bude mezi nemovitostmi navrhovatelů a silnicí III/0087, na jejímž křížení s dálnicí D8 má být MÚK D006 vybudována a na niž v důsledku toho podstatně vzroste provoz. Navrhovatelé a), b) a c) tvrdí, že napadeným opatřením obecné povahy byli zkráceni na svém vlastnickém právu, neboť MÚK D006 by s sebou přinesla zvýšení hlukové zátěže, znečištění ovzduší a prašnosti, což by vedlo k znehodnocení nemovitostí navrhovatelů a) b) a c) z hlediska urbanistických i z hlediska zdravých životních podmínek a pohody bydlení. Navrhovatelé a) b) a c) též tvrdí, zkrácení práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Navrhovatel d) jakožto územně samosprávný celek se zaručeným právem na samosprávu ve vztahu k svému území, uvádí, že bezprostředně sousedí s obcí Odolena Voda, na jejímž území je MÚK D006 navrhována, a tudíž negativní účinky s tímto záměrem spojené (zejména podstatné narušení prostředí z hlediska urbanistického i z hlediska hluku a znečištění ovzduší) se projeví i na jeho území a dotknou se tak práva navrhovatele na samosprávu ve vztahu k jeho území. Navrhovatel d) tvrdí, že je jeho povinností pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a chránit veřejný zájem. Navrhovatel d) také odkazuje na § 101a odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), který jeho aktivní legitimaci zakládá sám o sobě, a na judikaturu přiznávající aktivní legitimaci ve vztahu k napadení opatření obecné povahy městské části.

Navrhovatelé v této souvislosti zdůrazňují, že zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 424/2010 Sb. (dále jen „stavební zákon“) přesunul těžiště řešení přípustnosti výstavby právě do co nejranějších fází přípravy záměru, tj. právě do fáze územního plánování, kdy je nutno vyřešit zásadní střety v území. Z tohoto důvodu je i v těchto fázích připuštěn soudní přezkum příslušných aktů. Z hlediska zásahů do právní sféry navrhovatelů klíčová otázka, tj. zda je možno situovat mimoúrovňovou křižovatku na dálnici D8 do blízkosti nemovitostí navrhovatelů, resp. území navrhovatele, je předmětem řízení o vydání ZÚR, a je v tomto řízení ve vztahu k navazujícím procesům a řízením již závazně vyřešena. V územním řízení již lze nanejvýše ovlivnit jen dílčí parametry stavby, ale nelze namítat urbanistickou nevhodnost zřízení mimoúrovňové křižovatky v daném místě a zvrátit v ZÚR již stanovenou možnost využití území pro tuto stavbu. V této souvislosti navrhovatelé odkazují na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2008, čj. 7 As 57/2007-98 (všechny dále citované rozsudky Nejvyššího správního soudu jsou dostupné na www.nssoud.cz).

1. Podmínky řízení a přípustnost návrhu

Krajský soud v Praze nejprve před samotným věcným posuzováním jednotlivých námitek navrhovatelů 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 navrhovatelů a formulaci návrhu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2008, čj. 9 Ao 1/2008-34).

Zásady územního rozvoje se v souladu s ustanovením § 36 odst. 4 stavebního zákona, 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 tudíž není sporu.

Navrhovatelé a), b) a c) svoji legitimaci k podání předmětného návrhu dovozují z vlastnictví shora uvedených nemovitostí. Vlastnické právo navrhovatelů k předmětným nemovitostem soud ověřil z výpisů z katastru nemovitostí (LV č. 1600 a 1438, LV č. 1449 a LV č. 1450, všechny pro k. ú. Dolínky a obec Odolena Voda). Dotčení těchto nemovitostí MÚK D006 lze dovodit již s ohledem na blízkost uvedených nemovitostí od tohoto záměru a povahu zamýšlené stavby. S ohledem na výše uvedené má proto soud za to, že legitimace navrhovatelů k podání návrhu je v dané věci dána, ostatně mezi účastníky aktivní legitimace těchto navrhovatelů k podání návrhu nebyla sporná.

Navrhovatel d) svoji aktivní legitimaci opírá o ustanovení § 101a odst. 2 s. ř. s. a o tvrzení zkrácení jeho práva na samosprávu. Aktivní procesní legitimace, tj. oprávnění podat návrh na zrušení opatření obecné povahy, navrhovateli d) bez dalšího přísluší, a to s ohledem na § 101a odst. 2 s. ř. s., podle kterého návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části může podat též obec. To ostatně nezpochybňuje ani odpůrce. Ten však již brojí proti tomu, že by navrhovateli d) měla příslušet i aktivní věcná legitimace; to proto, že zastavěná část této obce se nachází cca 1,5 km od MÚK D006, která je situována na území jiné obce, přes katastrální území navrhovatele d) nebude vedena žádná nájezdová komunikace a nedojde zde tak k zvýšení provozu, a to ani v případě dosud nerozhodnutého rozvoje letiště Vodochody, které leží na opačné straně dálnice D8 a jehož rozvoj ZÚR navíc nenavrhují.

Aktivní věcnou legitimaci obce je třeba individuálně zkoumat z hlediska existence vztahu mezi právní sférou obce a územím, které je napadenou částí opatření obecné povahy regulováno. Její nedostatek zpravidla vede k zamítnutí návrhu; odmítnutí návrhu z uvedeného důvodu by přicházelo v úvahu jen v případě zjevného nedostatku aktivní věcné legitimace, tj. nedostatku nepochybného, nesporného a na první pohled zjištělného již se samotného návrhu. Příslušné úvahy a závěry soudu se tedy odvíjejí od obsahu návrhu, ve kterém je zapotřebí plausibilně, logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení právní sféry navrhovatele. Taková tvrzení sice navrhovatel d) v návrhu neuvádí v rámci části, ve které se ke své legitimaci výslovně vyjadřuje, kde uvádí pouze obecné tvrzení, že realizace MÚK D006 by s sebou přinesla podstatné narušení prostředí z hledisek urbanistických a z hlediska ochrany před hlukem a ochrany ovzduší, avšak plynou z jiné části návrhu, ve které navrhovatelé uvádí, že v důsledku realizace MÚK D006 by podstatně vzrostl i provoz na silnici III/0087 a na navazujících komunikacích [na komunikaci III/0087 navazuje mj. komunikace III/24210 (směr Mělník) a III/0086 (směr Brandýs n. L. – Stará Boleslav, Mladá Boleslav)], které prochází středem obce Panenské Břežany v těsné blízkosti základní a mateřské školy a obecního úřadu, přičemž navýšením provozu na těchto komunikacích by byl negativně ovlivněn život v celé obci. Jelikož význam mimoúrovňových křižovatek (dále též „MÚK“) nemůže být striktně omezován pouze ve vztahu k území, na kterém se bude taková stavba nacházet, má soud za to, že dotčení navrhovatele d) záměrem MÚK D006 nelze vyloučit pouze argumentací, že se tento záměr nachází cca 1,5 km od zastavěné části katastrálního území navrhovatele d). Naopak je třeba vzít v úvahu, že tento záměr je umístován na křižovatku dálnice D8 s komunikací III/0087, na kterou navazuje komunikace III/24210, která vede přímo do středu obce a tedy nelze vyloučit, že v důsledku MÚK D006 bude do obce přivedena zvýšená doprava. Z tohoto důvodu soud uzavřel, že aktivní věcná legitimace může svědčit i navrhovateli d).

Další podmínkou projednatelnosti návrhu na zrušení opatření obecné povahy je formulace závěrečného návrhu v souladu s požadavky vyplývajícími z ustanovení § 101a

s. ř. s., resp. meritorně projednatelný závěrečný návrh (petit). Vzhledem ke skutečnosti, že navrhovatelé a), b), c) a d) (dále jen „navrhovatelé“) požadují zrušení konkrétně vymezené části napadeného opatření obecné povahy, je třeba považovat za splněnou i tuto podmínku řízení o podaném návrhu.

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

2. 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.).

1. Rozpor vyhodnocení vlivů ZÚR na životní prostředí s právními předpisy a jeho nepřezkoumatelnost

Po odkazu na § 10a odst. 1 písm. a) zákona č. 100/2001 Sb., zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon EIA“), § 19 odst. 2, § 36 odst. 1 a § 37 odst. 1 stavebního zákona a přílohu č. 5 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění před novelou č. 458/2012 Sb. (dále jen „vyhláška č. 500/2006 Sb.“) navrhovatelé namítají, že v ZÚR chybí posouzení MÚK D006 na životní prostředí. Není seznatelné, a to alespoň v rozsahu jež je nezbytný pro vymezování ploch a koridorů, na jaké vlivy bude záměr působit, jaká je jejich plošná míra zásahu do životního prostředí, jaká je intenzita daných vlivů, jak byly tyto vlivy zjištěny a jak bylo dojito k závěrům uvedeným ve vyhodnocení. Vyhodnocení vlivů MÚK D006 na životní prostředí je provedeno pouze jedinou známkou „+1“ a doprovodný text je nejasný. Uvádí se zde, že doplnění MÚK D006 umožní napojení průmyslové zóny přímo na dálnici bez nutnosti

průjezdu přilehlými obcemi. Není však zřejmé, o jakou průmyslovou zónu má jít, přičemž stávající průmyslové zóny mají daleko blíže k MÚK Ůžice a MÚK Zdiby. Nejasné je i tvrzení, že lze očekávat snížení imisní i hlukové zátěže obytné zástavby, neboť umístění MÚK, která do území přinese nárůst automobilové dopravy, v blízkosti obytné zástavby přinese spíše opačný efekt, zvláště po otevření zářezu, v němž je ve stávajícím místě dálnice D8 současně vedena a který hluk tlumí. Závěr o snížení imisní i hlukové zátěže obytné zástavby nemůže obstát také proto, že nebyly hodnoceny kumulativní a synergické vlivy MÚK D006 ani její vlivy na životní prostředí. Zcela nehodnoceny jsou i vlivy MÚK D006 na zábor ZPF, na krajinu, vodní poměry, apod. Navrhovatelé se domnívají, že v míře podrobnosti, kterou ZÚR umožňují, lze a je nutné identifikovat a kvantifikovat konkrétní negativní vlivy koridoru v území, včetně hodnocení kumulativních a synergických účinků těchto vlivů, přičemž k tomu nepostačuje uvedení jediné známky. Navrhovatelé odmítají argumentaci, že vlivy záměru budou posuzovány v navazujících stupních přípravy záměru, neboť územní plány ani územní řízení již nemohou nic změnit na trasování liniové stavby, v daném případě na umístění její součásti, tj. MÚK. Mohou se pouze pohybovat v již ZÚR vymezeném koridoru, tedy nemohou odstranit ani střety či nevhodnost situování záměru či případnou jeho kumulaci s jinými záměry, jež jsou založeny ZÚR. Navrhovatelé shrnují, že vyhodnocení vlivů MÚK D006 na obyvatelstvo, veřejné zdraví, biologickou rozmanitost, faunu, flóru, půdu, vodu, ovzduší, klima, hmotné statky, kulturní dědictví a na hlukovou zátěž území nebylo v zásadě nikterak provedeno; jednotlivé vlivy nejsou v ZÚR popsány ani kvantifikovány, není uvedeno na základě jakých údajů a podkladů byly vlivy zjišťovány a hodnoceny, nejsou nikterak popsány a hodnoceny vlivy sekundární, synergické a kumulativní (k tomuto viz dále bod 2a) nejsou hodnoceny vlivy na lidské zdraví (k tomuto viz dále bod 2b). V důsledku toho došlo i k porušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (dále jen „směrnice SEA“), která nezbytnost posouzení daného územně plánovacího dokumentu vyžaduje (viz např. čl. 3 odst. 1 čl. 4 odst. 1 této směrnice). Takové vyhodnocení také neplní účel předmětné právní úpravy, neboť neposkytuje dostatečný odborný podklad pro rozhodování o koncepci, a je důvodem pro zrušení ZÚR pro nepřezkoumatelnost (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2011, čj. 7 Ao 7/2010-133).

Odpůrce ve svém vyjádření obecně ve vztahu ke všem návrhovým bodům odmítá jako východisko akceptovat závěr, že navazující právní instituty (územní plány obcí a územní řízení) již nemohou nic změnit na umístění MÚK D006; tedy závěr připisující záměrům v ZÚR určitý prvek fatality. Přijetí této teze by zcela paralyzovalo systém územního plánování, který stojí na tom, že každá dokumentace se zpracovává v určitém měřítku a tomuto měřítku odpovídá i míra zkoumání existujících jevů a skutečností. Jednotlivé instituty územního plánování na sebe navazují, přičemž teprve v rámci těchto navazujících procesů bude posuzováno, zda záměr navržený v ZÚR může být realizován v podobě již konkrétní stavby včetně jejího detailního umístění a včetně konkrétního zkoumání míry vlivu MÚK D006 na danou lokalitu prostřednictvím odborných expertíz a studií zabývajících se přípustností míry imisí hluku, prachu, znečišťujících látek. Na základě toho učiněná skutková zjištění o rozsahu imisí způsobovaných rovněž i jinými zdroji znečištění budou závazná pro posouzení věci v územním řízení stejně jako pro příslušný dotčený orgán zajišťující ochranu životního prostředí, jehož stanovisko ve smyslu § 90 stavebního zákona, má stejnou právní váhu jako územně plánovací dokumentace obce či kraje. Odpůrce tedy zdůrazňuje, že záměry obsažené v ZÚR jsou pouze návrhem řešení na úrovni kraje, které se ovšem v praxi nemusí realizovat, neboť takový záměr musí projít posouzením v konkrétním územním řízení, ve kterém je všem vlastníkům dotčených nemovitostí garantováno právo aktivní účasti v řízení.

Odpůrce dále zdůrazňuje, že vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území (dále jen „VVURÚ“) se zabývá vyhodnocením vlivů koncepce, nikoliv stavby. Z § 19 odst. 2 stavebního zákona plyne, že součástí VVURÚ je SEA. Toto posouzení se zpracovává podle přílohy č. 5 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., a to proto, že stavební zákon je vůči zákonu EIA zákonem speciálním. Je zásadní vycházet z míry podrobnosti ZÚR (ZÚR byly zpracovány v měřítku 1:100 000), proto by soud například neměl brát v potaz skutečnosti převzaté z podrobnější dokumentace (viz např. str. 5 návrhu – „hluk v Panenských Břežanech“ či důkazy navrhovatelů ze str. 16). Jednotlivé záměry by tak neměly 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.

Podle odpůrce MÚK mohou být obsahem ZÚR, ale nemohou být značeny jako plochy nadmístního významu, a to z důvodu měřítka, v němž jsou ZÚR zpracovávány a kterému odpovídá určitá forma generalizace. Proto nejsou MÚK znázorňovány jako plocha, ale pouze schématicky jako určitý symbol, který značí, že v daném prostoru se počítá s MÚK. V ZÚR se navíc nemůže určovat přesná podoba MÚK, stejně jako se např. neurčuje přesné umístění a technický charakter komunikací. Vymezují se pouze koridory. Ve VVURÚ se proto nemohou samostatně vyhodnocovat MÚK, protože projektant neurčuje jejich konkrétní podobu. Tu určí až podrobná dokumentace a na ní pak velmi záleží, jak budou ovlivněny hygienické podmínky v blízkém okolí. Vlivy MÚK se přitom myslitelně omezují pouze na bezprostřední okolí (v řádu desítek metrů) a pokud není znám tvar a podoba jednotlivé MÚK, není prostě možné vlivy MÚK detailněji hodnotit.

SEA je expertním posouzením potenciálních vlivů zpracované autorizovanou osobou pro daný účel v určitém měřítku, které je třeba vnímat jako upozornění na možné negativní vlivy a také jako vyhodnocení vlivů, které by již na této úrovni vylučovaly zařazení záměrů do ZÚR. Toto posouzení není hmotně-právně závazné, ale slouží toliko jako odborný podklad pro další rozhodování, přičemž správní orgány při svém rozhodování nemusí vždy závěry těchto posouzení respektovat. I na jednotlivý záměr (v tomto případě na MÚK D006) musí být pohlíženo z úhlu vlivů koncepce, nemůže tedy být vyhodnocován omezeně pouze příslušný záměr, ale musí být na něj pohlíženo jako na koncepční řešení určité problematiky (v tomto případě napojení dynamicky se rozvíjejícího širšího zázemí Prahy na kapacitní komunikaci - dálnici D8). Pozitivní vliv na obyvatelstvo je z tohoto pohledu nesporný, stačí jen uvést významné odlehčení komunikací, které jsou zatěžovány při nájezdech na stávající MÚK Úžice a MÚK Zdiby s průjezdy zastavěnými územími sídel (např. Klíčany či Postřižín).

Odpůrce dále uvádí, že ZÚR a SEA by měly být zpracovávány v jednotném měřítku, resp. SEA by nemělo být zatíženo větší podrobností než ZÚR. Navrhovatelé však SEA a EIA nechápou správně. Argumentaci odpůrce však potvrzují i závěry z rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 26. 2. 2013, čj. 50 A 24/2012-64. Navrhované důkazy (Panenské Břežany – návrh protihlukových opatření -Akustická studie, Ekola group s.r.o., Panenské Břežany – vyhodnocení akustické situace, ŘSD ČR, říjen 2006 a Informace o procesu dle zákona EIA pro záměr nazvaný Letiště Vodochody) v situaci, kdy se v rámci SEA rozptylové a hlukové studie nepořizují, jsou proto zcela irelevantní.

V replice navrhovatelé k obecným úvahám odpůrce uvedli, že ty jejich tvrzení nevyvrací. Naopak potvrzují to, co navrhovatelé uvádějí již od počátku, a sice že úkolem ZÚR je hledání koncepčních řešení, tj. koordinace nadmístních záměrů tak, aby byla umožněna jejich realizace. Navrhovatelé nesouhlasí s určitou bagatelizací významu ZÚR z hlediska jejich závaznosti pro navazující instituty územního plánování a řízení. Rovněž nesouhlasí se závěry odpůrce, že výsledky práce autorizovaného projektanta nelze zpochybňovat.

Navrhovatelé v replice zdůrazňují, že nepožadují, aby ZÚR obsahovaly vyhodnocení, které jde nad rámec jejich podrobnosti. Požadují pouze, aby SEA obsahovalo to, co podle zákona obsahovat má. Odpůrce přitom ani ve svém vyjádření neuvádí, kde se v ZÚR toto nachází. Namísto toho svými tvrzeními pouze zamlžuje podstatu věci. Navrhovatelé trvají na tom, že i v případě MÚK je třeba trvat na vyhodnocení vlivů. Ačkoli sice není určena podoba MÚK, je zřejmé, jaké bude její budoucí zatížení a jaké přinese navýšení provozu na stávajících komunikacích, z čehož lze vyhodnotit i její vlivy na okolní území a posoudit vhodnost jejího umístění. Údajný pozitivní vliv na obyvatelstvo není podle navrhovatelů nijak doložen. Naopak se lze domnívat, že situování křižovatky v „podnormové“ vzdálenosti (cca 3,5 km) od křižovatky sousední dopravu na přilehlých komunikacích nikterak významně nesníží, naopak zavede dopravu do míst, která nejsou dosud jejím negativním vlivům takto intenzivně vystavena, a na komunikaci, která není pro funkci dálničního přivaděče dimenzována ani trasována. Navrhovatelům je zřejmé, že SEA nebude dosahovat podrobnosti EIA, to však nemůže znamenat, že SEA bude zcela „holé“, neúplné a zcela nepřezkoumatelné.

Pro posouzení věci je relevantní tato právní úprava.

Podle § 1 odst. 3 zákona EIA je účelem posuzování vlivů na životní prostředí získat objektivní odborný podklad pro vydání rozhodnutí, popřípadě opatření podle zvláštních právních předpisů, a přispět tak k udržitelnému rozvoji společnosti. Tento podklad je jedním z podkladů v řízeních podle zvláštních právních předpisů.

Podle § 10a odst. 1 písm. a) zákona EIA předmětem posuzování vlivů koncepce na životní prostředí podle tohoto zákona jsou koncepce, které stanoví rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze č. 1, zpracovávané v oblasti zemědělství, lesního hospodářství, myslivosti, rybářství, nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami, energetiky, průmyslu, dopravy, odpadového hospodářství, telekomunikací, cestovního ruchu, územního plánování, regionálního rozvoje a životního prostředí včetně ochrany přírody, koncepce, u nichž nutnost jejich posouzení, s ohledem na možný vliv na životní prostředí, vyplývá ze zvláštního právního předpisu, a dále koncepce spolufinancované z prostředků fondů Evropských společenství; tyto koncepce podléhají posuzování vždy, pokud je dotčené území tvořeno územním obvodem více než jedné obce.

Podle § 19 odst. 2 stavebního zákona je úkolem územního plánování také vyhodnocení vlivů ZÚR na vyvážený vztah územních podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území; jeho součástí je posouzení vlivů na životní prostředí zpracované podle přílohy k tomuto zákonu a posouzení vlivu na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast, pokud orgán ochrany přírody svým stanoviskem takovýto vliv nevyloučil.

Podle § 36 odst. 1 stavebního zákona zásady územního rozvoje stanoví zejména základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezí plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití, zejména plochy nebo koridory pro veřejně prospěšné stavby, veřejně prospěšná opatření, stanoví kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v jejich využití. Zásady územního rozvoje mohou vymezit plochy a koridory, s cílem prověřit možnosti budoucího využití, jejich dosavadní využití nesmí být měněno způsobem, který by znemožnil nebo podstatně ztížil prověřované budoucí využití (dále jen „územní rezerva“). Součástí zásad územního rozvoje je i vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Ve vyhodnocení vlivů na životní prostředí se popisou a vyhodnotí zjištěné a předpokládané závažné vlivy zásad územního rozvoje na životní prostředí a přijatelné alternativy naplňující cíle zásad územního rozvoje.

Podle § 37 odst. 1 stavebního zákona návrh zásad územního rozvoje pořídí krajský úřad na základě zadání (§ 187 odst. 4) nebo zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje. K návrhu zásad územního rozvoje krajský úřad zajistí vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území.

Podle přílohy č. 5 vyhlášky č. 500/2006 Sb. se hodnotí vlivy, které lze rozumně předpokládat, a to v rozsahu, podrobnosti a míře konkrétnosti, jakou má pořizovaná územně plánovací dokumentace. Vlivy se stanoví odborným odhadem. Pod bodem A. této přílohy se dále stanoví, že vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje nebo územního plánu na životní prostředí zpracovává podle přílohy stavebního zákona. Touto přílohou je příloha k § 19 odst. 2 stavebního zákona s názvem: Rámcový obsah vyhodnocení vlivů politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje a územního plánu na životní prostředí pro účely posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí (Část A vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území). Podle této přílohy SEA obsahuje: 1. Zhodnocení vztahu politiky územního rozvoje k cílům ochrany životního prostředí přijatým na mezistátní nebo komunitární úrovni. Zhodnocení vztahu územně plánovací dokumentace k cílům ochrany životního prostředí přijatým na vnitrostátní úrovni. 2. Údaje o současném stavu životního prostředí v řešeném území a jeho předpokládaném vývoji, pokud by nebyla uplatněna politika územního rozvoje nebo územně plánovací dokumentace. 3. Charakteristiky životního prostředí, které by mohly být uplatněním politiky územního rozvoje nebo územně plánovací dokumentace významně ovlivněny. 4. Současné problémy a jevy životního prostředí, které by mohly být uplatněním politiky územního rozvoje nebo územně plánovací dokumentace významně ovlivněny, zejména s ohledem na zvláště chráněná území a ptačí oblasti. 5. Zhodnocení stávajících a předpokládaných vlivů navrhovaných variant politiky územního rozvoje nebo územně plánovací dokumentace, včetně vlivů sekundárních, synergických, kumulativních, krátkodobých, střednědobých a dlouhodobých, trvalých a přechodných, kladných a záporných; hodnotí se vlivy na obyvatelstvo, biologickou rozmanitost, faunu, floru, půdu, vodu, ovzduší, klima, hmotné statky, kulturní dědictví včetně dědictví architektonického a archeologického a vlivy na krajinu včetně vztahů mezi uvedenými oblastmi vyhodnocení. 6. Porovnání zjištěných nebo předpokládaných kladných a záporných vlivů podle jednotlivých variant řešení a jejich zhodnocení. Srozumitelný popis použitých metod vyhodnocení včetně jejich omezení. 7. Popis navrhovaných opatření pro předcházení, snížení nebo kompenzaci všech zjištěných nebo předpokládaných závažných záporných vlivů na životní prostředí. 8. Zhodnocení způsobu zapracování cílů ochrany životního prostředí přijatých na mezinárodní nebo komunitární úrovni do politiky územního rozvoje a jejich zohlednění při výběru řešení. Zhodnocení způsobu zapracování vnitrostátních cílů ochrany životního prostředí do územně plánovací dokumentace a jejich zohlednění při výběru variant řešení. 9. Návrh ukazatelů pro sledování vlivu politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace na životní prostředí. 10. Netechnické shrnutí výše uvedených údajů.

Základem sporu mezi navrhovateli a odpůrcem je míra podrobnosti SEA z hlediska jeho následné přezkoumatelnosti. Jak bylo uvedeno v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644, smyslem posuzování vlivů na životní prostředí je mj. poskytnout dotčeným subjektům dostatek odborných informací o možných vlivech koncepce na životní prostředí. Proto je třeba i v případě SEA trvat na jeho přezkoumatelnosti. Obsahové nároky samozřejmě nemohou z podstaty věci odpovídat požadavkům stanoveným pro přezkoumatelnost rozhodnutí. Přesto ale lze trvat na tom, aby byly z vyhodnocení zřejmé jeho závěry a způsob, jakým bylo těchto závěrů dosaženo. Tedy i přes nezpochybnitelnou míru obecnosti ZÚR si i posouzení vlivů na jednotlivé složky životního prostředí musí zachovat určitou míru přezkoumatelnosti. Z podstaty věci i pro vyhodnocení přímých vlivů musí platit požadavky, které Nejvyšší správní soud klade na vyhodnocení kumulativních

a synergických vlivů (viz. níže uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, čj. 1 Ao 7/2011-526). Je tedy zapotřebí, aby z SEA zahrnovalo popis vhodné metodologie, zjištění a popis stavu životního prostředí a složek, které by mohly být negativně ovlivněny, identifikaci a popis možných vlivů, posouzení těchto vlivů (zejména zhodnocení jejich předpokládaných dopadů na složky životního prostředí a učinění závěru, zda jsou dopady akceptovatelné, případně za jakých podmínek), vymezení kompenzačních opatření a stanovení pravidel monitorování vlivů.

Z hlediska metodologického je zřejmé, že SEA část věnovanou metodologii obsahuje na str. 3 – 6, přičemž takto vymezenou metodologii považuje soud ve vztahu k problematice přímých vlivů za dostatečnou. SEA obsahují též kapitolu 2, která se zabývá stavem životního prostředí v řešeném území a též jeho předpokládaným vývojem, pokud by nebyly uplatněny ZÚR. V kapitole 3 následuje charakteristika jednotlivých složek životního prostředí, které by uplatněním ZÚR mohly být ovlivněny. Součástí kapitoly 4 je shrnutí problémů a jevů životního prostředí, které by mohly být uplatněním ZÚR významně ovlivněny, a to zejména s ohledem na zvláště chráněná území a ptáčí oblasti. Kapitola 5 se následně zabývá zhodnocením stávajících a předpokládaných vlivů ZÚR. Z pohledu vymezení kompenzačních opatření je následně podstatná kapitola 7, která obsahuje popis navrhovaných opatření pro předcházení, snížení nebo kompenzaci všech zjištěných nebo předpokládaných závažných záporných vlivů na životní prostředí. A konečně k monitorování vlivů se vyjadřuje kapitola 9, která se věnuje návrhu ukazatelů pro sledování ZÚR na životní prostředí. Lze tedy uzavřít, že SEA ve vztahu k posouzení přímých vlivů obsahuje zákonem vyžadované náležitosti.

S ohledem na meze soudního přezkumu ZÚR, vytyčené v judikatuře NSS (rozsudek ze dne 31. 1. 2013, čj. 4 AOs 1/2012-105) se soud dále zaměří na to, zda je SEA ve vztahu k napadené části ZÚR srozumitelná a logicky konzistentní. Posuzování odborné stránky věci nad limity analogicky vyslovené v rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 2. 2014, čj. 30 A 57/2012-84, soudu již nepřísluší. V této fázi soud poznamenává, že nelze vycházet pouze z toho, že jediné, co je v SEA ve vztahu k MÚK D006 uvedeno, jsou informace uvedené v příloze 2 na str. 3, jak to činí navrhovatelé. SEA totiž mimo tohoto tabulkového vyhodnocení konkrétních záměrů obsahuje i ve své textové části řadu závěrů týkajících se vždy společně určité skupiny záměrů nebo určité lokality. I k těmto závěrům je třeba při přezkumu přihlížet.

Předně nelze pominout, že daný záměr se nachází v území rozvojové osy republikového významu – OS2 – Kralupy nad Vltavou – Ústí nad Labem. Jako hlavní environmentální limity tohoto území SEA identifikuje na str. 96 – 96 mj. oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší, přičemž konstatuje, že stanovené zásady pro usměrňování územního rozvoje nejsou v rozporu s prioritami ochrany životního prostředí kraje, že z hlediska ochrany složek životního prostředí jsou vymezené úkoly pro území plánování hodnoceny kladně, zejména pak úkol směřující k zabezpečení ochrany obytného území před negativními důsledky dopravy z dálnice D8. A dále se zde též uvádí, že rozvoj ekonomických aktivit v ose OS2 je nutné koordinovat se zájmy ochrany přírody a krajiny, v souladu s principy trvale udržitelného rozvoje. V rámci kapitoly 7 zabývající se kompenzačními opatřeními je pak na str. 177 jakožto společné projektové opatření ve vztahu k silničním stavbám procházejícím v přímém kontaktu s obytnou zástavbou stanovena povinnost vytvářet podmínky pro ochranu obyvatelstva před hlukem z dopravy a výroby. Dále u záměrů, kde existuje potenciální vznik rizika pro lidské zdraví (vlivy hluku a znečištění ovzduší) se požaduje doložit ochranu veřejného zdraví včetně projednání s příslušnými orgány nejpozději v rámci procesu EIA. V rámci přípravy jednotlivých staveb se také požaduje zajistit promítnutí opatření k omezení vlivů stavební činnosti do příslušných plánů organizace výstavby a jejich dodržování během realizace stavby.

Pokud jde o tabulkové vyhodnocení vlivů MÚK D006 na životní prostředí, SEA na str. 3 přílohy 2.1 uvádí u tohoto záměru, že vliv na obyvatelstvo (ovzduší) je mírně pozitivní (+1) s tím, že doplnění MÚK umožní napojení průmyslové zóny přímo na dálnici bez nutnosti průjezdu přilehlými obcemi a lze proto očekávat snížení imisí i hlukové zátěže obytné zástavby. U vlivu na přírodu a krajinu, vodu, geologické a hydrogeologické poměry a zdroje nerostných surovin, zemědělský půdní fond, půdy určené k plnění funkcí lesa a kulturní a historické památky se uvádí, že tento vliv v relevantní míře nebyl shledán (0).

S ohledem na shora uvedené soud nemůže s navrhovatelem souhlasit v tom, že kromě údajně nesrozumitelného vyhodnocení vlivu MÚK D006 na obyvatelstvo (ovzduší), dokumentace SEA neobsahuje hodnocení vlivu na ostatní složky životního prostředí. To, že vůči ostatním hodnoceným složkám byl vliv označen číslicí 0, totiž neznamená, že tento vliv nebyl hodnocen, ale znamená to, že vliv buď nebyl shledán vůbec, nebo jen v zanedbatelném rozsahu, a to vzhledem k měřítku zpracování. Tyto závěry přitom lze podle soudu akceptovat.

K vyhodnocení vlivu na obyvatelstvo (ovzduší) soud poznamenává, že s námitkami navrhovatelů rovněž souhlasit nemůže. Nesouhlasí však ani s argumenty odpůrce, který jako východisko staví skutečnost, že MÚK nemají nadmístní význam a jejich vlivy se myslitelně omezují pouze na bezprostřední okolí (v řádu desítek metrů). Soud naopak vychází z toho, že význam mimoúrovňových křižovek nemůže být striktně omezován ve vztahu k území, na kterém se bude taková stavba nacházet. Ve vztahu k tomuto závěru lze odkázat na úvahy, které učinil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 5. 2010, čj. 8 Ao 2/2010-644, č. 2106/2010 Sb. NSS, v rámci něhož mimo jiné uvedl, že „[j]e zřejmé, že význam těchto dopravních staveb zpravidla přesahuje pouhé zajištění dopravní obslužnosti území konkrétní městské části hlavního města Prahy, na němž se má taková stavba nacházet. ZÚR by pak měly obsahovat vymezení ploch a koridorů pro ty dopravní stavby, jejichž význam v souladu s § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona ovlivní území více městských částí. Nelze proto souhlasit s obecným závěrem odpůrce, že tato námitka typově směřuje do míry podrobnosti stanovené územním plánem nebo územním rozhodnutím. V případě přivaděčů, resp. mimoúrovňových křižovek, pokud jde o území dotčené napadenou částí ZÚR, je třeba vzít v úvahu, že tyto dopravní stavby nepochybně ovlivní nejen území navrhovatelů ... ale i dalších městských částí v dané oblasti. Opačný závěr by ostatně s ohledem na podstatu SOKP postrádal logiku.“

Toto správné východisko je zjevně vlastní i navrhovatelům, neboť návrhovou legitimaci konkrétně navrhovatele d) odvíjí právě od toho, že doprava, kterou z dálnice D8 svede právě MÚK D006, se negativně projeví i na jeho území. Za této situace ale navrhovatelé nemohou své požadavky na vyhodnocení vlivů MÚK D006 na obyvatelstvo (ovzduší) směřovat pouze k bezprostředně přiléhajícímu území a na provedené vyhodnocení nahlížet pouze touto optikou. Naopak je třeba na zřízení nové mimoúrovňové křižovatky pohlížet tak, že jestliže odlehčí jiným dopravou intenzivně zatíženým oblastem (dvě přilehlé stávající mimoúrovňové křižovatky) a také zkrátí průjezd obytnou zástavbou, byť ji ve výsledku zcela nemine (to je v silně zastavěném území až na výjimky nerealizovatelné), je třeba jako logický akceptovat závěr, že ve výsledku tento záměr lze z celkového hlediska hodnotit jako mírně pozitivní. Taktéž nelze přisvědčit navrhovatelům o nelogičnosti tvrzení týkajícího se snadnějšího napojení průmyslové zóny přímo na dálnici, neboť z mapových portálů (mapy.cz a maps.google.cz) je zjevné že jak při ulici Pražská, tak při ulici Ke Stadionu se nachází výrobní a logistické objekty.

Ze všech uvedených důvodů soud uzavírá, že tato námitka není důvodná. Soud poznamenává, že SEA v rámci této námítky posuzoval pouze co do identifikace a vyhodnocení vlivů přímých, a to na obyvatelstvo (ovzduší), přírodu a krajinu, vodu,

geologické a hydrogeologické poměry a zdroje nerostných surovin, zemědělský půdní fond, půdy určené k plnění funkcí lesa a kulturní a historické památky, nikoli z hlediska vlivů na veřejné zdraví (k tomu dále bod 2b) a nikoli z hlediska vlivů kumulativních a synergických (k tomu dále bod 2a).

2a. Nevyhodnocení kumulativních a synergických vlivů

Další okruh námitek vznesených navrhovateli spočívá v tom, že posouzení vlivů ZÚR na životní prostředí odporuje § 2 zákona EIA, bodu f) přílohy č. 1 směrnice SEA a bodu 5 přílohy stavebního zákona, neboť neobsahuje vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů MÚK D006 a dalších záměrů, které v daném místě spolupůsobí. K tomu navrhovatelé uvádí, že realizace stavby MÚK D006 by s sebou přinesla jak zvýšené prostorové nároky, tak zejména nárůst hluku a znečištění ovzduší v prostoru nemovitostí navrhovatelů v Dolínku, jakož i v širším území [včetně území navrhovatele d)], které je již v současné době narušeno blízkostí dálnice D8. Kromě „otevření“ průniku vlivů z dálnice D8 (v důsledku odstranění či zmírnění zářezu dosud působícího jako určitá bariera realizací křižovatkových větví) by podstatně vzrostl i provoz na silnici III/0087 a na navazujících komunikacích III/24210 (směr Mělník) a III/0086 (směr Brandýs n. L. – Stará Boleslav, Mladá Boleslav), které prochází středem obce Panenské Břežany v těsné blízkosti základní a mateřské školy a obecního úřadu, přičemž navýšením provozu na těchto komunikacích by byl negativně ovlivněn život v celé obci. Prostřednictvím MÚK D006 by se komunikace III/0087 stala dálničním přivaděčem pro přilehlé i vzdálenější okolí, včetně napojení celého rozšiřovaného letiště Vodochody. Jako další (stávající či budoucí) zdroje hluku a znečištění ovzduší zasahující zastavěné území části obce Dolínky a zastavěné území části Panenských Břežan navrhovatelé uvádí: dálnici D8, komunikaci III/0087, letiště Vodochody (zejména jeho rozšíření, které je identifikováno v procesu posuzování jeho vlivů na životní prostředí dle zákona EIA ve stanovisku Ministerstva životního prostředí ze dne 29. 10. 2013, čj. 71411/ENV/13), vysokorychlostní trať Praha – Lovosice (VPS D201) a emisní spady z chemických provozů v Neratovicích a Kralupech. Z hlediska hlukové zátěže by při realizaci MÚK D006 byla zastavěná část Dolínky, v níž se nachází i nemovitosti navrhovatelů a) b) a c), obklopena zásadními zdroji hluku, tedy – z jihu, jihozápadu a západu dálnicí D8, z jihu a jihovýchodu zvýšeným provozem na silnici III/0087 (včetně MÚK D006), ze severu a severovýchodu vysokorychlostní tratí a ze „shora“ leteckým provozem na letišti Vodochody; tímto by bylo obklopeno i území navrhovatele d). Za zcela zásadní (v ZÚR však neřešený) přitom podle navrhovatelů bude hluk emitovaný záměrem rozšíření Letiště Vodochody, neboť se oproti dosavadnímu stavu, kdy je využíváno pro zkušební, předváděcí a výcvikové lety letadel z AERA Vodochody, počítá s jeho zkapacitněním pro všeobecné letectví a nízkonákladové a charterové lety. K tomu navrhovatelé připomínají, že v důsledku realizace tohoto záměru by mělo dojít na křižovatce MÚK D006 k pohybu více než 5.500 vozidel za 24 hodin; přičemž převážná část dopravy obsluhující dané letiště bude směřovat právě na dálnici D8 prostřednictvím MÚK D006. Je třeba připomenout, že očekávaný počet odbavených osob na tomto letišti bude cca 3.500.000 ročně, což znamená výrazný nárůst související osobní (případně i nákladní) dopravy. K tomuto je nutno též připočíst pohyb letadel, který se předpokládá v počtu cca 100 letadel denně. Navrhovatelé dále uvádějí, že proces posuzování vlivů záměru Letiště Vodochody na životní prostředí byl zahájen již v roce 2009, v roce 2011 (kdy bylo vypracovááno hodnocení vlivů ZÚR na životní prostředí) již byla zpracována i dokumentace záměru Letiště Vodochody (první verze v roce 2010), tedy tento záměr musel být zpracovatelům vyhodnocení vlivu ZÚR na životní prostředí znám. S výjimkou vysokorychlostní tratě potom vše výše uvedené platí i ve vztahu k nárůstu znečištění ovzduší. Tabulka v příloze č. 3 vyhodnocení vlivů ZÚR na životní prostředí je u záměru MÚK D006 zcela prázdná, a to i přes výše uvedené. Navrhovatelé v tomto odkazují na rozsudek

Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010-133, z něhož plyne, že pořizování ZÚR lze považovat za optimální moment, kdy by mělo docházet k posouzení kumulativních a synergických vlivů záměrů zamýšlených v koncepci na jednotlivé složky životního prostředí, protože je totiž ještě reálně možné se zabývat efektivně variantami řešení a reagovat tak na případná zjištění týkající se synergického působení jednotlivých vlivů. Dále navrhovatelé poukazují na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, čj. 8 Ao 2/2010-644, kde se shodně s výše uvedeným rozsudkem uvádí, že chybějící posouzení odpovídající bodu 5 přílohy stavebního zákona, resp. bodu f) přílohy SEA směrnice představuje další podstatné procesní pochybení odpůrce. Navrhovatelé pak odkazují i na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 14. 8. 2013, č. j. 50 A 13/2013-85, který se otázkou posuzování kumulativních a synergických vlivů, zabýval ve vztahu ke stejným ZÚR. Tato judikatura podle navrhovatelů potvrzuje, že návrhem napadené ZÚR by měly být zrušeny.

K tomuto žalobnímu bodu odpůrce uvádí, že hodnocení kumulativních a synergických vlivů odpovídající měřítku zpracování ZÚR je uvedeno v textové a grafické části SEA – kapitola 5.11., příloha č. 3 a grafická část – výkres č. 6. V kapitole 5.11. je uveden souhrnně přehled všech kumulativních a synergických vlivů, které lze očekávat v souvislosti s uplatněním ZÚR na území Středočeského kraje, v příloze č. 3 jsou barevně vyznačeny sledované složky životního prostředí, které mohou být využitím plochy/koridoru k danému účelu dotčeny. Ve výkresu č. 6 jsou tyto jevy graficky vyjádřeny. Jsou posuzovány všechny záměry, a to přesto, že i navrhovateli uváděná citace bodu 5 přílohy č. 5 vyhlášky č. 500/2006 Sb. nepožadovala vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů u všech záměrů, které ZÚR obsahují, ale pouze u variant. Rovněž bod 6. téže přílohy pojednával o porovnání vlivů podle jednotlivých variant. U MÚK D006 se však žádné varianty nezpracovávaly. Proto požadování vyhodnocení synergických a kumulativních vlivů i vlivů na zdraví obyvatel u všech záměrů v ZÚR řešených nemělo právní oporu (a nemá ani v novele stavebního zákona č. 350/2012 Sb.).

Při zpracování SEA byla odborným odhadem posouzena místa možné kumulace ploch a koridorů jednotlivých záměrů na základě jejich geografické blízkosti. Byl-li shledán potenciální negativní vliv na konkrétní složku životního prostředí, byla lokalita označena jednoduchou grafickou značkou na mapě č. 6 Vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů (v měřítku 1:125 000). Odpůrce tento postup považuje za akceptovatelný, neboť v dané době nemohl po autorizované osobě požadovat dodržení pozdější judikaturou vyžadovaných kritérií. Kromě metodiky, která byla vydána ve Věstníku MŽP č. 8/2004, žádné jiné metodické materiály pro hodnocení koncepcí a územně plánovacích dokumentací, které by se zabývaly hodnocením kumulativních a synergických vlivů, nebyly v ČR publikovány. Pokud tedy navrhovatelé tvrdí, že vyhodnocení bylo nedostatečné, jde o tvrzení spekulativní.

Odpůrce zdůrazňuje, že SEA zpracovává projektant SEA s autorizací MŽP, tzn. pod dohledem MŽP jako dotčeného orgánu na úseku posuzování vlivů na životní prostředí, které v závěrečném stanovisku ze dne 27. 10. 2011, č. j. 84529/ENV/11, vůči způsobu a úplnosti odborného vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů či vlivů na zdraví obyvatelstva nic nenamítalo.

I ve vztahu k tomuto návrhovému bodu odpůrce zdůrazňuje, že navrhovatelé účelově zaměňují EIA a SEA, mezi nimiž je však zásadní rozdíl v pojetí a také v měřítku. Odpůrce k tomu uvádí, že o přesném inženýrsko-technickém umístění a jeho podmínkách ještě není rozhodnuto, takže ani ve VVURÚ ZÚR (jako koncepcie), jehož součástí je SEA, nelze detailně identifikovat, specifikovat a kvantifikovat vlivy jednotlivých záměrů na jednotlivé stavby.

Odpůrce má za to, že vyhodnocení vlivů na životní prostředí přímých, natož kumulativních či synergických, není samostatně přezkoumatelné ve správním řízení ani soudním řízení správním. Provede-li posouzení vlivů na životní prostředí autorizovaná osoba a následně takové vyhodnocení potvrdí jako obsahující všechny nezbytné náležitosti MŽP, tj. orgán, který vykonává nad touto oblastí ústřední státní správu a vrchní státní dozor, je z pohledu odpůrce předmětné vyhodnocení vlivů po obsahové stránce relevantní.

K použité metodě odpůrce uvádí, že metoda průmětu kumulativních a synergických vlivů do mapového podkladu a metoda spočívající v odborném odhadu jejich výskytu a negativního či pozitivního vyznění je obecně akceptována. Tento metodologický postup, který sice nebyl v ZÚR explicitně vymezen, je z hodnocení vlivů jasně seznatelný. Podle odpůrce zpracovatel SEA při hodnocení kumulativních a synergických vlivů jednotlivých geograficky blízkých koridorů a ploch na životní prostředí vždy zvažoval, zda mohou či nemohou kumulativní a synergické vlivy nastat a vyznačoval je v mapovém podkladu pouze v případě, že hrozí negativní kumulativní a synergické vlivy. Vyznačovat pozitivní kumulativní a synergické vlivy nemá na úrovni ZÚR elementární význam, neboť jednotlivé záměry, pro něž jsou v ZÚR koridory a plochy vyznačené, budou muset splnit imisní, emisní a hlukové limity vždy samostatně a budou též realizovány samostatně. Bude-li totiž 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 povolování.

Odpůrce dodává, že záměr byl převzat bez věcné změny dle § 187 odst. 2 stavebního zákona z dříve platného ÚP VÚC Pražského regionu, který se pořizoval od 90. let minulého století a již v této době bylo s MÚK v dané lokalitě uvažováno, aniž by bylo zároveň uvažováno s nějakou přestavbou či větším využíváním letiště Vodochody. Proto dojem, který se snaží navrhovatelé vyvolat, že MÚK D006 je navrhována pouze pro potřeby rozvoje letiště Vodochody je scestný.

V replice navrhovatelé nesouhlasí s tvrzením, že vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů by se mělo vztahovat jen na varianty záměrů. Zákon požaduje vyhodnotit tyto vlivy u všech navrhovaných jednotlivých variant; jestliže je navrhována jen jedna, potom se samozřejmě toto posouzení týká této navrhované varianty. Podle navrhovatelů ani není logické porovnávat tyto vlivy jen u variant, neboť různé vlivy jednotlivých variant se kumulovat nemohou, neboť ve výsledku bude realizována jen varianta jedna. Tabulka v příloze č. 3 SEA stejně jako výkres č. 6 jsou i podle svého označení pouhými podklady pro vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů. Samotné vyhodnocení však již nikde provedeno není. Kromě toho tato tabulka je věcně vadná, neboť zatímco jako podklad pro vyhodnocení vlivů identifikuje vlivy některých záměrů např. na ZPF (které se však z povahy věci kumulovat nemohou, neboť určitý zábor ZPF provede vždy jen jedna stavba, více staveb na jednom místě totiž být nemůže), zcela chybí identifikace vlivů, které se kumulují či mohou být ve vzájemné synergii (např. vlivy na hlukovou zátěž území a vlivy na znečištění ovzduší, které jsou stěžejní např. právě ve vztahu k MÚK D006, u níž je uvedená tabulka zcela prázdná. Podle navrhovatelů se nelze vymlouvat na neznalost pozdější judikatury či na neexistenci odpovídající metodiky.

Navrhovatelé ve svém návrhu neuvádí nic, z čeho by mělo plynout, že jim není znám rozdíl mezi EIA a SEA. Jejich argumenty jsou pouze reakcí na tvrzení, že lze očekávat snížení imisní i hlukové zátěže obytné zástavby, a stojí na tom, že byť na úrovni SEA není známo konkrétní stavebně technické řešení MÚK, nelze se současně tvářit, že nevíme, z čeho se taková stavba skládá a jaký obecně působí zásah do daného území. Je zjevné, že nelze provést porovnání zjištěných skutečností např. s konkrétními hlukovými nebo emisními limity,

nicméně tam, kde jsou již v současné době limity překročeny, je jisté, že další stavby se stejnými negativními vlivy danou situaci ještě zhorší. Podobně jestliže je navrhován záměr stavby, který bude působit znečišťování ovzduší, hlukovou zátěž nebo narušení krajiny, do blízkosti zástavby obytné, bude tím vytvořen nový střet v území. K přezkoumatelnosti SEA navrhovatelé dodávají, že odborné úvahy jistě přezkoumatelné nejsou, soud však přezkoumává, zda SEA odpovídá zákonu, respektive zda bylo vůbec provedeno. Vyhodnocení synergických a kumulativních vlivů je třeba provést právě s ohledem na podstatné změny v území, o němž se zmiňuje odpůrce, a obecný nárůst dopravy a také s ohledem na významný záměr vybudování letiště Vodochody, který odpůrci musel být znám.

Soud o této námitce uvážil takto:

Relevantní právní úpravu ve vztahu k této námitce představuje především § 10i zákona EIA, podle něhož „*při posuzování vlivů politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace na životní prostředí se postupuje podle stavebního zákona a v rozsahu podle odstavců 2 až 5; předkladatel je pořizovatel politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace*“ (odst. 1), přičemž „*Ministerstvo a orgán kraje jako dotčené orgány ve smyslu stavebního zákona při pořizování politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace stanoví požadavky na obsah a rozsah vyhodnocení vlivů na životní prostředí včetně zpracování možných variant řešení, a pokud vyhodnocení vlivů na životní prostředí neobsahuje náležitosti podle stavebního zákona, jsou oprávněny požadovat jeho dopracování*“ (odst. 3).

Shora citované ustanovení § 10i odst. 3 zákona EIA obsahuje odkaz na § 19 odst. 2 stavebního zákona, podle něhož „*úkolem územního plánování je také vyhodnocení vlivů politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje nebo územního plánu na vyvážený vztah územních podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území (dále jen "vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území")*; jeho součástí je posouzení vlivů na životní prostředí zpracované podle přílohy k tomuto zákonu a posouzení vlivu na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast, pokud orgán ochrany přírody svým stanoviskem takovýto vliv nevyhloučil.“ Zmiňovaná příloha ke stavebnímu zákonu pak ve vztahu k § 19 odst. 2 tohoto zákona jako rámcový obsah vyhodnocení vlivů politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje a územního plánu na životní prostředí pro účely posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí mimo jiné uvádí „*5. Zhodnocení stávajících a předpokládaných vlivů navrhovaných variant ÚPD, včetně vlivů sekundárních, synergických, kumulativních, krátkodobých, střednědobých a dlouhodobých, trvalých a přechodných, kladných a záporných; hodnotí se vlivy na obyvatelstvo, biologickou rozmanitost, faunu, floru, půdu, vodu, ovzduší, klima, hmotné statky, kulturní dědictví včetně dědictví architektonického a archeologického a vlivy na krajinu včetně vztahů mezi uvedenými oblastmi vyhodnocení.*“

Stavební zákon tímto do českého právního řádu promítá požadavky směrnice SEA, podle jejíhož čl. 5 odst. 1 platí, že pokud je podle čl. 3 odst. 1 vyžadováno posouzení vlivů na životní prostředí, vypracuje se zpráva o vlivech na životní prostředí, ve které se určí, popíšu a posoudí možné významné vlivy na životní prostředí vyplývající z provádění plánu nebo programu a rozumná náhradní řešení s přihlédnutím k cílům a zeměpisné oblasti působnosti plánu nebo programu. Informace vyžadované za tímto účelem jsou uvedeny v příloze I. Příloha I směrnice SEA v podstatě odpovídá ustanovením přílohy ke stavebnímu zákonu. Pod písm. f) konkrétně mezi informace, které mají být poskytnuty podle čl. 5 odst. 1, zahrnuje možné významné vlivy na životní prostředí, včetně vlivů na otázky jako jsou biologická rozmanitost, obyvatelstvo, lidské zdraví, fauna, flóra, půda, voda, ovzduší, klimatické faktory, hmotné statky, kulturní dědictví včetně architektonického a archeologického dědictví, krajina a vzájemný vztah mezi výše uvedenými faktory. Poznámka pod čarou pak stanoví, že

významné vlivy by měly zahrnovat sekundární, kumulativní, synergické, krátkodobé, střednědobé a dlouhodobé, trvalé a přechodné, pozitivní a negativní vlivy.

Velmi detailně se problematikou vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů v SEA, která je předmětem posuzované námítky navrhovatelů, včetně výkladu shora citovaných právních předpisů, již zabýval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526 (č. 2698/2012 Sb. NSS), který se týkal ZÚR Jihomoravského kraje. Jak Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku především konstatoval (viz bod 52 a násl.), vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů v SEA 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. Nejvyšší správní soud v tomto ohledu dále dovodil, že obsah hodnocení kumulativních a synergických vlivů musí obsahovat alespoň „1) popis vhodné metodologie, 2) zjištění a popis stavu životního prostředí a složek, které by mohly být negativně ovlivněny, 3) identifikaci a popis možných kumulativních a synergických vlivů, 4) posouzení těchto vlivů, 5) vymezení kompenzačních opatření a 6) stanovení pravidel monitorování kumulativních a synergických vlivů“. Současně lze připomenout, že právě zásady územního rozvoje zpravidla představují v rámci územního plánování moment, kdy lze efektivně posoudit kumulativní a synergické vlivy záměru na životní prostředí [srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, čj. 8 Ao 2/2010-644 (2106/2010 Sb. NSS)]. Shora uvedené obecné závěry pak ve své další judikatuře Nejvyšší správní soud upřesnil tak (viz rozsudek ze dne 31. 1. 2013, č. j. 4 Aos 1/2012-105), že „nelze trvat na tom, aby ve vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů byly výslovně zapracovány veškeré záměry obsažené v zásadách územního rozvoje a jejich možné hromadné a skupinové vlivy na životní prostředí v kombinaci s každým dalším záměrem, který je v zásadách územního rozvoje 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 zásad územního rozvoje“.

Ve světle výše citované relevantní právní úpravy a soudní judikatury přistoupil zdejší soud k hodnocení námítky navrhovatelů. Hodnocení kumulativních a synergických vlivů na životní prostředí je v napadených ZÚR provedeno v kapitole 5.11. textové části „Vyhodnocení vlivů na životní prostředí“ (str. 158-159). Jak z tohoto hodnocení plyne, „Hodnocení kumulativních a synergických vlivů bylo provedeno na základě syntetického hodnocení záměrů předložených v ZÚR Stčk, vyhodnocení míry jejich vlivu na sledované složky životního prostředí a identifikace území, ve kterých je možné předpokládat působení těchto vlivů“, s tím, že „identifikované kumulativní a synergické vlivy jsou prezentovány v tabulárním přehledu v příloze č. 3 a graficky znázorněny na výkrese č. 6“. Součástí takto provedeného hodnocení je pak v rovině obecného popisu vymezení území, která budou působením kumulativních a synergických vlivů nejvýznamněji dotčena a dále stručný popis jednotlivých složek životního prostředí, které budou nejvýznamněji dotčeny (půdy, odtokové poměry v území, krajinný ráz území, fragmentace krajiny a ovzduší). V uvedené příloze č. 3 „Podklad pro vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů“ v případě posuzovaného záměru MÚK D006 není k typu jednotlivých vlivů uvedena žádná poznámka.

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. Nelze souhlasit s odpůrcem, že z bodu 5 přílohy stavebního zákona vyplývá, že není vyžadováno vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů u záměrů, které nejsou zpracovány variantně (což je případ záměru MÚK D006). Takový formální (gramatický) výklad bodu 5 přílohy stavebního zákona by

zcela popíral smysl a podstatu vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů, jak byly vymezeny v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Rovněž by tento výklad mohl vést ke zcela absurdním situacím, kdy v místech, ve kterých by například s ohledem na již realizované záměry, na místní podmínky, na charakter nově umísťovaného záměru apod. nebylo možné tento nový záměr zpracovat ve variantách, by nebylo nutné identifikovat a vyhodnocovat synergické a kumulativní vlivy, ačkoli s ohledem na povahu střetávajících se záměrů by bylo nepochybné, že relevantní vlivy tohoto druhu jednoznačně přicházejí v úvahu. A naopak tam, kde s ohledem na místní a další podmínky bylo možné vypracovat varianty záměru, by vyhodnocení synergických a kumulativních vlivů bylo požadováno, ačkoli by se jednalo o záměr s daleko menší intenzitou předpokládaných vlivů. Jako konkrétní příklad první situace lze uvést plochu rozvoje mezinárodního letiště, kde z podstaty věci lze těžko nacházet variant více. Jako příklad situace druhé lze pak uvést koridor pro obchvat obce, kde by místní poměry zpracování variant umožňovaly. Neposuzovat synergické a kumulativní vlivy v případě prvním a činit tak pouze v případě druhém by bylo zjevně absurdní.

Soud předesílá, že požadavky na obsah posouzení kumulativních a synergických vlivů, který 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, 3, 4, 6, a 7 přílohy 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 této souvislosti je třeba především v návaznosti na argumentaci odpůrce týkající se nedostatečných metodických pomůcek a nemožnosti respektovat (předvídat) požadavky vyslovené pozdější soudní judikaturou zdůraznit, že při vymezení obsahu hodnocení kumulativních a synergických vlivů na životní prostředí není rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu zdrojem nově vytvořených pravidel ani neukládá pořizovatelům územně plánovací dokumentace nové povinnosti. Primárně představuje „pouze“ provedení výkladu již existujících právních norem aplikovaných v konkrétních věcech. Je potom logické, že vyplynou-li z judikatury Nejvyššího správního soudu jakožto vrcholného soudního orgánu ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví závěry ve vztahu k určité sporné otázce (zde k obsahu vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů), je namístě takto vyslovené závěry uplatnit i v případě územně plánovací dokumentace vydané před vyslovením takového právního závěru. Skutečnost, že zpracovatel v procesu přijímání ZÚR neměl k dispozici odpovídající metodické podklady či pokyny pak soud v rámci řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nemůže v žádném případě zohledňovat. Stejně tak nemůže být pro toto řízení ve světle výše uvedených právních závěrů Nejvyššího správního soudu určující odborná autorizace zpracovatele ani skutečnost, že MŽP v rámci svých stanovisek nemělo k provedení hodnocení žádné výhrady.

Jak bylo dále uvedeno v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644, smyslem posuzování vlivů na životní prostředí je mj. poskytnout dotčeným subjektům dostatek odborných informací o možných vlivech koncepce na životní prostředí. Proto je třeba i v případě SEA trvat na jeho přezkoumatelnosti. Obsahové nároky nemohou z podstaty věci odpovídat požadavkům stanoveným pro přezkoumatelnost rozhodnutí. Přesto lze trvat na tom, aby byly z vyhodnocení zřejmé jeho závěry a způsob, jakým bylo těchto závěrů dosaženo. Tedy i přes nezpochybnitelnou míru obecnosti ZÚR si i 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 (resp. již realizovaných)

záměrů byla v tom kterém místě zvažována. Jako východisko lze přijmout to, že tam, kde kumulativní a synergické vlivy nejsou znázorněny, je třeba určit, že takové vlivy nebyly zjištěny, popř. že takové vlivy jsou z hlediska ZÚR nevýznamné. Tento závěr přitom postačí pořizovateli přijmout i obecně, např. ke všem nevyznačeným záměrům.

Takový závěr pořizovatele lze dovodit právě v případě napadené části ZÚR, neboť ve vztahu k MÚK D006 v příloze č. 3 „Podklad pro vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů“ u tohoto záměru není ve vztahu k jednotlivým složkám životního prostředí (tj. obyvatelstvo a památky, povrchové a podzemní vody, přírodu a krajinu, geologické poměry a zdroje nerostných surovin a půdní fond) uvedena žádná poznámka a taktéž na výkresu č. 6 nejsou u daného záměru vyznačeny žádné barevné terčíky značící v jiných oblastech zásah do jednotlivých složek životního prostředí. Že právě tabelární přehled v příloze č. 3 SEA a grafické znázornění ve výkresu č. 6 představuje identifikaci oblastí, ve které odpůrce předpokládá vznik kumulativních a synergických vlivů, plyne z poznámky na str. 159 SEA.

Z hlediska metodologického lze konstatovat, že ačkoliv část SEA věnovaná výslovně metodologii (str. 3-5) se zaměřuje pouze na přímé vlivy jednotlivých záměrů, nelze přehlédnout, že na str. 158 – 159 jsou obsaženy základní informace o tom, jak budou identifikovány oblasti, ve kterých lze očekávat působení kumulativních a synergických vlivů. Konkrétně se zde uvádí, že půjde o „*území, ve kterých je navrhován větší počet záměrů. Obecně se jedná o území při hranici Hlavního města Prahy a území v okolí významných sídelních center, které jsou i v současné době silně ovlivněna antropogenními vlivy a v důsledku realizace navrhovaných záměrů bude intenzita jejich působení ještě zesílena, případně oblasti, do kterých jsou umístěny záměry spojené s významnými vlivy. Působení synergických vlivů je vyvoláno zejména v souvislosti s realizací staveb s významnými vlivy na složky ŽP. Jedná se o stavby kapacitních silničních komunikací, staveb železniční dopravy a výhledových vodních nádrží. Realizace těchto záměrů je spojena s vlivy na téměř všechny sledované složky životního prostředí.*“ Přistoupí-li k této obecné informaci již shora konstatovaná příloha č. 3 a výkres č. 6, lze uzavřít, že takovou metodu identifikace kumulativních a synergických vlivů lze považovat za dostačující, byť její širší popis v SEA by na škodu nebyl.

Samotný věcný závěr, že záměr MÚK D006 nebude vykazovat relevantní kumulativní a synergické vlivy na žádnou ze sledovaných složek životního prostředí, pak soud akceptuje a to s ohledem na povahu a vzdálenost jednotlivých záměrů, které lze v dané oblasti zvažovat. Na vysvětlenou k tomu soud uvádí, že kumulace vlivů je dána součtem vlivů stejného druhu, tj. v daném případě by přicházela do úvahy kumulace vlivů silniční dopravy z dálnice D8 a silnice III/0087 a nově navrhovaného záměru MÚK D006, který je ovšem v podstatě součástí dálnice D8. Nelze proto odhlédnout od toho, že při nerozšíření letiště Vodochody (k tomu podrobněji dále), nelze myslitelně předpokládat relevantní navýšení dopravy v místě jen v důsledku umístění mimoúrovňové křižovatky, která pouze odvede dopravu, která se na dálnici již nachází, byť jisté dílčí zvýšení dopravy jistě vyloučit nelze. Synergický vliv pak vzniká působením vlivů různého druhu a je od těchto vlivů odlišný. Pro tento případ navrhovatelé tvrdí společné působení MÚK D006, dálnice D8, komunikace III/0087, letiště Vodochody, vysokorychlostní tratě Praha – Lovosice (VPS D201) a emisní spady z chemických provozů v Neratovicích a Kralupech. I vznik synergického vlivu lze však vyloučit, a to jednak s argumentací jako v případě vlivů kumulativních, tj. že záměr MÚK D006 z povahy věci nemůže sám o sobě přinést novou významnou zátěž, a také s argumentací dostatečné vzájemné vzdálenosti jednotlivých uvedených záměrů.

K problematice rozšíření letiště Vodochody soud dodává, že jestliže ZÚR tento záměr nezpracovávají, nelze tímto záměrem argumentovat jako s potenciálním zdrojem vlivů. Nic na tom nemění fakt, že je tento záměr již delší dobu prověřován v jiných studiích. Rozhodné

z hlediska vyhodnocování kumulativních a synergických vlivů je pouze to, zda je tento záměr součástí ZÚR. Že ZÚR neřeší změny ve využití letiště Vodochody přitom potvrzuje i rozhodnutí o námitce navrhovatele d) a dalších (například obce Bašť) ve vztahu k vyřazení zmínky o ověřování a sledování využití letiště Vodochody pro veřejný mezinárodní provoz (kap. 2.1, bod 11 písm. h) z návrhu ZÚR a jeho odůvodnění, kdy této námitce odpůrce vyhověl s argumentem, že ZÚR změny ve využití letiště Vodochody neřeší (viz Vyhodnocení námitek podaných k návrhu ZÚR, str. 1 a str. 144).

Za této situace, kdy soud neshledává pochybení v tom, že ve vztahu k MÚK D006 nebyly identifikovány relevantní kumulativní a synergické vlivy, není na místě odpůrci vytýkat ani nedostatečné vyhodnocení neexistujících kumulativních a synergických vlivů, a to včetně nezpracované metodiky takového vyhodnocení. Tato námitka je proto nedůvodná.

2b. Nevyhodnocení vlivů na veřejné zdraví

S odkazem na tatáž ustanovení právních předpisů jako u námitky proti nevyhodnocení kumulativních a synergických vlivů navrhovatelé namítají, že v rozporu s nimi nedošlo k vyhodnocení MÚK D006 na veřejné zdraví. V kolonce „Obyvatelstvo“ je opět neúplné a nepřezkoumatelné tvrzení, že lze očekávat snížení imisí i hlukové zátěže obytné zástavby. Tedy skutečné vlivy MÚK D006 na veřejné zdraví vůbec nebyly popsány, zjišťovány ani hodnoceny. I důvodnost této námitky je potvrzena judikaturou, konkrétně rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 14. 8. 2013, č. j. 50 A 13/2013-85.

K tomuto žalobnímu bodu se odpůrce výslovně nevyjádřil.

Předně je třeba ve vztahu k této námitce ze strany soudu zrekapitulovat, že podle § 2 zákona EIA 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 jejich vzájemné působení a souvislosti. Podle písm. f) přílohy I směrnice SEA se konkrétně mezi informace, které mají být poskytnuty podle čl. 5 odst. 1, zahrnují možné významné vlivy na životní prostředí, včetně vlivů na otázky jako jsou biologická rozmanitost, obyvatelstvo, lidské zdraví, fauna, flóra, půda, voda, ovzduší, klimatické faktory, hmotné statky, kulturní dědictví včetně architektonického a archeologického dědictví, krajina a vzájemný vztah mezi výše uvedenými faktory. Bod 5 přílohy ke stavebnímu zákonu pak požaduje, aby došlo ke zhodnocení vlivů na obyvatelstvo, biologickou rozmanitost, faunu, floru, půdu, vodu, ovzduší, klima, hmotné statky, kulturní dědictví včetně dědictví architektonického a archeologického a vlivy na krajinu včetně vztahů mezi uvedenými oblastmi vyhodnocení.

V tomto případě lze odkázat na rozsudek zdejšího soudu ze dne 26. 2. 2013, čj. 50 A 24/2012-64, kde se soud obdobnou námitkou již podrobně zabýval. Jak především uvedl, směrnice SEA je v českém právním řádu provedena zejména ustanoveními zákona EIA a stavebního zákona. Konkrétně písm. f) přílohy I směrnice SEA je transponováno bodem 5. přílohy ke stavebnímu zákonu. Jak k tomu zdejší soud výslovně uvedl, *„tato transpozice je nedokonalá, neboť výslovně nepožaduje posouzení vlivů na lidské zdraví, ač písm. f) přílohy I směrnice SEA takový požadavek na členské státy jednoznačně vznáší. Jak ovšem navrhovatelé správně namítají, nelze přehlédnout též obecné ustanovení § 2 zákona EIA, které nepochybně lze vztáhnout jako výkladový princip i na ustanovení § 10i zákona EIA a na přílohu stavebního zákona. Vedle toho také nelze přejít bez povšimnutí povinnost eurokonformního výkladu právních předpisů, jež provádí ustanovení unijního práva. Proto je třeba požadavek bodu 5 přílohy stavebního zákona na posouzení vlivů na obyvatelstvo vykládat širěji tak, že zahrnuje i povinnost posoudit vlivy na lidské zdraví. SEA zpracovaná k ZÚR SK však posouzení vlivů koncepce na lidské zdraví neobsahuje, a to ani jako součást posouzení vlivů*

na obyvatelstvo“. Uvedený rozsudek zdejšího soudu napadl odpůrce kasační stížností, kterou Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 24. 4. 2014, čj. 4 AOs 1/2013-125, zamítl. Nejvyšší správní soud v odůvodnění tohoto rozsudku ve vztahu k vyhodnocení vlivů na veřejné zdraví v napadených ZÚR obecně konstatoval, že „*součástí vyhodnocení SEA musí být rovněž posouzení vlivů na lidské zdraví, jak Je požadováno v příloze I písm. f) směrnice, a to i v případě opatření obecné povahy vydaného před 1. 1. 2013; teprve k tomuto datu byl tento předmět hodnocení novelou zákonem č. 350/2012 Sb. k provedení směrnice výslovně převzat do přílohy stavebního zákona. Je dostačující, pokud bylo posouzení vlivů na lidské zdraví provedeno nikoli samostatně, nýbrž v rámci vyhodnocení jiných složek životního prostředí, např. vlivů na obyvatelstvo, půdu, vodu, ovzduší či vlivů na krajinu. Nejvyšší správní soud se ztotožnil s vývodem krajského soudu, že vyhodnocení vlivů na lidské zdraví je třeba požadovat i ve vztahu k opatření obecné povahy vydanému dříve, než bylo toto kritérium výslovně převzato do stavebního zákona, a to na základě nepřímého účinku směrnice SEA, tedy povinnosti eurokonformního výkladu právních předpisů českého práva, vydaných k implementaci směrnice, tak, aby mohlo být v maximální míře dosaženo požadovaného cíle směrnice SEA. V souladu s doktrínou nepřímého účinku se přitom jeví jako dostačující i případy, kdy toto vyhodnocení nebylo provedeno samostatně (v rámci samostatného oddílu vyhodnocení SEA), nýbrž v rámci vyhodnocení jiných složek životního prostředí, např. vlivů na obyvatelstvo, půdu, vodu, ovzduší či vlivů na krajinu. Odpůrce povinnosti vyhodnotit mj. i vlivy zásad územního rozvoje ... na lidské zdraví nedostál, a to ani v rámci vyhodnocení jiných složek životního prostředí. Toto vyhodnocení nebylo konkrétněji provedeno ani v rámci vyhodnocení vlivů na obyvatelstvo (s. 157-162 textové části vyhodnocení SEA) a nelze za něj považovat ani odkazy na problematiku lidského zdraví, jaké jsou ve vyhodnocení SEA obsaženy např. v návaznosti na problematiku ochrany ovzduší a imisních limitů pro ochranu zdraví lidí (s. 32-35, 139 či 187), hlukových limitů (s. 72, 134 či 177), v souvislosti s rozvojem letecké dopravy (s. 142 či 195), výstavbou vedení vysokého napětí (s. 173 textové části vyhodnocení SEA). Jak správně konstatoval krajský soud, odpůrce nevěnoval konkrétní pozornost dopadům zásad územního rozvoje, resp. záměru Vestecké spojky na zlepšení či zhoršení zdravotního stavu populace (obyvatel), opomněl provést kvantitativní a kvalitativní analýzu závažnosti (hrožících) zdravotních problémů a vymezit, jaký vliv na ně může koncepce mít, a to včetně odpovídajících priorit pro územní plánování. Krajský soud nepochybil, pokud nevěnoval bližší pozornost vymezení, jakých konkrétních zdravotních problémů by se měla analýza vlivů koncepce na lidské zdraví týkat a jaké priority pro územní plánování by z takového posouzení měly být vyvozeny.“*

Lze shrnout, že na rozdíl od kumulativních a synergických vlivů, u nichž bylo v SEA správně u tohoto záměru konstatováno, že nemohou v relevantní míře vznikat, otázkou vlivů na veřejné zdraví se odpůrce ani v obecnosti nezabýval a není tedy co přezkoumávat. Na tom, aby součástí SEA bylo i vyhodnocení vlivů na veřejné zdraví, je nicméně třeba trvat. Nelze totiž bez odborného posouzení vyloučit, že takový negativní vliv regionálního dosahu může v důsledku zakotvení záměru MÚK vzniknout. Za těchto okolností musí soud konstatovat, že skutkový stav, z něž odpůrce při přijetí ZÚR SK vycházel, postrádá v důsledku zcela chybného posouzení vlivů koncepce na lidské zdraví oporu ve skutkových zjištěních.

3a – 3f. Další námitky

Navrhovatelé dále namítají pod body označenými jako 3a – 3f rozpor s cíli územního plánování, neodbornost a další vady vyhodnocení vlivů na životní prostředí, chybějící varianty, rozpor se zásadou proporcionality nedostatečné odůvodnění a nesoulad s Politikou územního rozvoje. S ohledem na učiněný závěr o nedostatečně zjištěném skutkovém stavu má soud za to, že by z hlediska ekonomie řízení bylo nadbytečné zabývat se i ostatními

námitkami navrhovatelů.

3. Závěr a náklady řízení

Soud tedy po provedeném přezkumu napadeného opatření obecné povahy dospěl k závěru, že některé námitky navrhovatelů jsou důvodné. Vzhledem k tomu, že napadené ZÚR vychází mimo jiné z nedostatečně zjištěného skutkového stavu v podobě neúplného vyhodnocení vlivů na lidské zdraví v rámci SEA a jde přitom o nedostatek ve skutkových zjištěních zásadní, u nějž s ohledem na jeho rozsah a odbornou povahu nepřichází do úvahy jeho doplnění v řízení před soudem, rozhodl soud o návrhu bez nařízení jednání podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. (vázan návrhem rozhodl o zrušení napadených ZÚR jen ve vztahu k vymezené části).

O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s ustanovením § 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. Odpůrce nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Navrhovatelům, kteří byli ve věci úspěšní, přiznal soud náhradu nákladů řízení v celkové výši 57.461,60 Kč. Náhrada nákladů řízení v dané věci je představována navrhovatelí zaplaceným soudním poplatkem v celkové částce 20.000 Kč a dále odměnou zástupce navrhovatelů, která činí 37.461,60 Kč. Tato odměna je představována třemi úkony právní služby společného zastoupení celkem čtyř osob (tedy dvanáctkrát 2.480 Kč, celkem 29.760 Kč) spočívajícími v převzetí zastoupení, podání žaloby a sepsání repliky [§ 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. a) a d), a § 12 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb.], dále čtyřmi režijními paušály po 300 Kč (§ 13 odst. 3 citované vyhlášky), to vše navýšeno o 21 % DPH v částce 6501,60 Kč.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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 1. července 2014

Mgr. Jitka Zavřelová, v. r.
předsedkyně senátu

Rozsudek byl vyhlášen dne 1. července 2014 [§ 49 odst. 11, § 51 odst. 1, § 76 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní].

Za správnost:
Božena Kouřimová