



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Milana Podhrázkého a soudců Olgy Stránské a Mgr. Ing. Petra Šuránka v právní věci **navrhovatelů: a) A.S. bytem, b) V. P., , bytem**, zastoupených Mgr. Vítězslavem Dohnalem, advokátem se sídlem Příběnická 1908, 390 01 Tábor, proti odpůrci: **Středočeský kraj**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, za účasti: ČR – Ředitelství silnic a dálnic ČR, se sídlem Na Pankráci 56, Praha 4, **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, jíž se vymezuje záměr č. D001 označený jako „Koridor silničního okruhu kolem Prahy: úsek Ruzyně – Březiněves (+ 2 x MÚK)“**,

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 z r u š u j e v části textového i grafického vymezení koridoru veřejně prospěšné stavby D001 označené jako „Koridor silničního okruhu kolem Prahy: úsek Ruzyně-Březiněves (+2 x MÚK)“**, a to ke dni právní moci tohoto rozsudku.
- II.** Odpůrce **j e p o v i n e n** do 3 dnů od právní moci tohoto rozsudku zaplatit navrhovatelům na náhradu nákladů řízení částku 29.093,80 Kč k rukám Mgr. Vítězslava Dohnala, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

Navrhovatelé se svým návrhem doručeným zdejšímu soudu dne 16. 5. 2013 domáhají zrušení v záhlaví tohoto rozsudku označeného opatření obecné povahy (dále též „ZÚR“), v části textového i grafického vymezení plochy veřejně prospěšné stavby uvedené v části 7. 1. **VEŘEJNĚ PROSPĚŠNÉ STAVBY V OBLASTI DOPRAVY** jako stavba číslo D001

s označením „Koridor silničního okruhu kolem Prahy: úsek Ruzyně-Březiněves (+ 2 x MÚK)“. Důvody nesouhlasu navrhovatelů s napadeným opatřením obecné povahy se vztahují k tomuto koridoru pro veřejně prospěšnou stavbu D001, jehož podstatou je umístění stavby silničního okruhu kolem Prahy v chybějících segmentech na území Středočeského kraje (dále též „SOKP“). Navrhovatelé mají za to, že napadené opatření obecné povahy není v souladu se zákonem a že nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. Tvrdí, že nezákonnostmi namítanými v návrhu byli zkráceni na svém vlastnickém právu a na svých právech na příznivé životní prostředí a ochranu zdraví. Současně namítají, že umístěním SOKP by došlo k narušení sociálních vazeb v místní komunitě a k zásahu do jejich práva na spravedlivý proces.

Navrhovatel a) je spoluvlastníkem nemovitosti čp. 897 na pozemku parc. č. st. 1178 v k. ú. Horoměřice. Tato nemovitost sice není v mapových podkladech ZÚR vyznačena, ale je zřejmé, že se nachází v koridoru SOKP (dle dokumentace zpracované pro účely územního rozhodnutí se tato nemovitost nachází přibližně ve vzdálenosti 220 m od osy SOKP a 300 m od výdechového komína tunelu Suchdol). Zcela objektivně zde lze očekávat celoroční i celodenní zátěž vznikající provozem této stavby, zejména zvýšený hluk a znečištění ovzduší. Navrhovatel není schopen z napadených ZÚR zjistit nebo alespoň odhadnout rozsah negativních vlivů, ale dovozuje dotčení svých práv z blízkosti navrhované stavby v kombinaci se současným působením negativních dopadů leteckého provozu předpokládaného napadenými ZÚR ve stejné lokalitě. Realizace předmětu napadeného opatření obecné povahy by znamenala zásah do jeho vlastnického práva k uvedené nemovitosti a do jeho práva na ochranu zdraví a na příznivé životní prostředí. Navrhovatel současně uvádí, že proti návrhu uvedeného opatření obecné povahy uplatnil písemné připomínky.

Navrhovatel b) je spoluvlastníkem pozemku parc. č. 53/217 v k. ú. Zdiby v okrese Praha-východ. Podle grafické části ZÚR bude koridor SOKP umístěn přesně v místě, kde se nachází uvedená nemovitost. Na uvedeném pozemku se zjevně předpokládá výstavba SOKP a jeho trvalý zábor. Navrhovatel b) současně poznamenává, že realizací navrhovaného koridoru by byly dotčeny také další nemovitosti v jeho spoluvlastnictví (pozemky parc. č. 1274/6, 1289/14 a 1361/1 vše v k. ú. Dolní Chabry na území hl. m. Prahy).

I. 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 navrhovatele a formulaci žalobního návrhu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2008, čj. 9 Ao 1/2008-34, všechny dále citované rozsudky Nejvyššího správního soudu jsou dostupné též na www.nssoud.cz).

Zásady územního rozvoje se v souladu s ustanovením § 36 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2012 (dále jen „stavební zákon“), 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.

Navrhovatelé svoji legitimaci k podání předmětného návrhu dovozují ze (spolu)vlastnictví shora uvedených nemovitostí. Vlastnické právo navrhovatelů k předmětným nemovitostem soud ověřil z výpisů z katastru nemovitostí (LV č. 1818 pro k.ú. a obec Horoměřice, LV č. 1991 pro k.ú. a obec Zdiby). Dotčení těchto nemovitostí

navrhovaným koridorem SOKP lze dovodit již s ohledem na polohu a vzdálenost uvedených nemovitostí od sporného záměru a povahou zamýšlené stavby SOKP. Soud má tedy za to, že legitimace navrhovatelů k podání návrhu je v dané věci dána, ostatně mezi účastníky aktivní legitimace navrhovatelů k podání návrhu ani nebyla sporná.

Jak již bylo výše uvedeno, třetí podmínkou projednatelnosti návrhu na zrušení opatření obecné povahy je pak formulace závěrečného návrhu v souladu s požadavky vyplývajícími z ustanovení § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), resp. meritorně projednatelný závěrečný návrh (petit). Vzhledem ke skutečnosti, že navrhovatel požaduje zrušení 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.).

II. 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 s § 187 odst. 2 a 3 stavebního zákona (převzetí záměru ZÚR při pozbytí platnosti ÚP VÚC)

Navrhovatelé předně s odkazem na § 187 odst. 2 a 3 stavebního zákona upozorňují na to, že do napadených ZÚR byl převzat záměr SOKP z Územního plánu velkého územního celku Pražského regionu (dále též „ÚP VÚC“) v rozporu s uvedenými předpisy. Napadené opatření obecné povahy bylo schváleno usnesením zastupitelstva odpůrce dne 19. 12. 2011 (okamžik schválení), veřejnou vyhláškou ze dne 4. 1. 2012 pak krajský úřad oznámil vydání ZÚR (okamžik vydání) a vyhláška byla na úřední desce odpůrce vyvěšena v období od 7. 2.

2012 do 23. 2. 2012 (okamžik nabytí účinnosti). ÚP VÚC s ohledem na prekluzivní lhůtu zakotvenou v § 187 odst. 3 stavebního zákona pozbyl svoji platnost dne 21. 12. 2011. Napadené opatření obecné povahy bylo k tomuto okamžiku sice schváleno, ale nebylo ještě vydáno a k jeho vydání došlo až v okamžiku, kdy předchozí územně plánovací dokumentace, ze které je sporný záměr přebírán, již nebyla platná. Převzetí prekludovaného záměru do nové územně plánovací dokumentace není podle názoru navrhovatelů možné.

Odpůrce ve vztahu k této námitce připomněl, že zástupce navrhovatelů obdobnou konstrukci, založenou na zpochybnění posloupnosti časové tvorby, pořízení a vydání územně plánovací dokumentace, použil již ve věci tzv. Vestecké spojky (věc vedená u Krajského soudu v Praze pod sp. zn. 50 A 24/2012); tuto účelovou konstrukci však v dané věci soud odmítl.

V projednávané věci soud ve vztahu k posuzované námitce ze správního spisu zjistil, že ZÚR byly schváleny usnesením zastupitelstva odpůrce ze dne 19. 12. 2011. Tímto usnesením byl ověřen soulad ZÚR s Politikou územního rozvoje ČR (dále též „PÚR“), se stanovisky dotčených orgánů a se stanoviskem Ministerstva pro místní rozvoj, bylo rozhodnuto o námitkách uplatněných při veřejném projednání ZÚR a tyto byly vydány. Veřejnou vyhláškou čj. 000687/2012/KUSK ze dne 4. 1. 2012 pak Krajský úřad Středočeského kraje oznámil vydání ZÚR. Vyhláška byla na úřední desce odpůrce vyvěšena v období od 7. 2. 2012 do 23. 2. 2012 (podle připojeného záznamu o nabytí účinnosti nabylo napadené opatření obecné povahy účinnosti patnáctého dne po vyvěšení, tj. dne 22. 2. 2012).

Jak plyne z ustanovení § 187 stavebního zákona „*krajský úřad prověří územní plány velkých územních celků z hlediska aktuálnosti jednotlivých záměrů a splnění kritérií jejich nadmístního významu. Záměry vyhovující uvedeným hlediskům převezme bez věcné změny do návrhu zásad územního rozvoje projednaných s dotčenými orgány. Územní plán velkého územního celku a právní předpis, kterým byla vyhlášena jeho závazná část, pozbývá platnosti dnem nabytí účinnosti zásad územního rozvoje pro území těmito zásadami řešené*“ (odst. 2). „*Zásady územního rozvoje pořídí krajský úřad a vydá zastupitelstvo kraje nejpozději do 5 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona. Uplynutím této lhůty pozbývají platnosti územní plány velkých územních celků*“ (odst. 3).

Ve vztahu k této námitce zdejší soud s odkazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2012, čj. 9 Ao 7/2011-489 (č. 2606/2012 Sb. NSS), a rozsudek zdejšího soudu ze dne 26. 2. 2013, čj. 50 A 24/2012-64, kde se již zabýval shodnou problematikou, uvádí, že okamžikem přijetí usnesení o vydání ZÚR zastupitelstvem odpůrce došlo ke vzniku ZÚR a tímto okamžikem se tak veškeré záměry (včetně záměrů převzatých z ÚP VÚC) staly jejich součástí. Pokud ještě před uplynutím „kvazilegisvakanční lhůty“ skončila platnost ÚP VÚC, nemohlo to mít již žádný vliv na existující ZÚR (byť ještě neúčinné). V tomto mezidobí již nemůže dojít k jakékoliv úpravě obsahu přijatých ZÚR a čeká se pouze na jejich vyvěšení a následné uplynutí patnáctidenní lhůty, od níž se odvíjí okamžik nabytí účinnosti ZÚR. Posuzovaný záměr tak byl s ohledem na výše uvedené do ZÚR převzat včas a námitky navrhovatelů tedy soud v tomto ohledu důvodnými neshledal.

2. Rozpor s § 187 odst. 2 stavebního zákona (neaktuálnost záměru, absence prověření aktuálnosti záměru, věcná změna záměru)

V návaznosti na předchozí námitku navrhovatelé upozorňují též na to, že odpůrce při převzetí sporného záměru porušil § 187 odst. 2 stavebního zákona, neboť koridor SOKP byl převzat bez prověření jeho aktuálnosti, byť to vyžadovalo i schválené zadání ZÚR. Přestože v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy je uvedeno, že SOKP byl v rámci ÚP VÚC ověřován ve dvou variantách, v ÚP VÚC žádné informace o potencionálních variantách

trasy SOKP nejsou obsaženy (pouze je zde uveden odkaz na Souborné stanovisko z listopadu 2005, které určilo výběr variant). Navrhovatelé dále upozorňují na novelu nařízení vlády č. 132/2005 Sb. schválenou dne 5. 10. 2009, kterou se stanoví seznam evropsky významných lokalit (včetně 4 lokalit na území hl. m. Prahy), přičemž vyhlášení těchto lokalit mohlo mít přímý vliv na výběr varianty SOKP. Současně došlo k masivní výstavbě objektů k bydlení (zejména v obci Horoměřice). Navrhovatelé upozorňují též na to, že část koridoru SOKP v úseku R7 – R8 byla v ZÚR hl. m. Prahy zrušena rozsudkem Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 Ao 2/2010. Záměr koridoru SOKP doznal od konce roku 2006, kdy ÚP VÚC nabyl účinnosti, významných věcných změn a nebyl tak do ÚP VÚC přebrán bez věcné změny. (vymezení koridoru v ÚP VÚC chybí oproti současnému stavu 2 mimoúrovňové křižovatky (dále též „MÚK“).

Odpůrce ve svém vyjádření odmítá uměle a zavádějícím způsobem odůvodněnou námitku o neproověření aktuálnosti záměru s tím, že navrhovatelé vykládají pojem aktualizace utilitárním způsobem. V ÚP VÚC byla specifikována veřejně prospěšná stavba D001 SOKP: úsek Ruzyně – Březiněves. Tato veřejně prospěšná stavba byla v souvislosti s § 187 odst. 7 stavebního zákona platná a jednoznačně územně vymezená a jako taková mohla být bez věcné změny přebrána do ZÚR. Odpůrce si nechal před vypracováním zadání zpracovat tzv. „ZÚR SK – podklady pro zadání“, v nichž projektant mimo jiné prověřil všechny územní plány velkého územního celku na území Středočeského kraje a spojil je do jednoho celku. I kdyby sporný záměr aktuální nebyl, musel by jej odpůrce do ZÚR zařadit, aby dokumentace ZÚR byla v souladu s PÚR. Odpůrce dále připomíná, že v souladu s požadavky Ministerstva životního prostředí (dále též „MŽP“) na vyhodnocení všech záměrů v ZÚR obsažených ve vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území (dále též „VVURÚ“) vyhodnotil všechny záměry. Je tedy irelevantní, jestli byl záměr přebírán bez věcné změny dle § 187 odst. 2 stavebního zákona či se jedná o záměr nový (irelevantní jsou tedy i všechny námitky navrhovatelů týkající se údajných pochybení odpůrce při přebírání záměru koridoru SOKP). Nepravdivé jsou informace navrhovatelů týkající se souborného stanoviska k ÚP VÚC a porovnání variant SOKP v ÚP VÚC. Ve vztahu k námitce týkající se masivní výstavby a změn územně plánovací dokumentace obce odpůrce odkazuje na rozsudky Krajského soudu v Praze sp. zn. 50 A 24/2012 a sp. zn. 50 A 6/2012. Argumentaci významnými věcnými změnami koridoru SOKP pak považuje odpůrce za „ubohost“, neboť věcně zůstal koridor SOKP naprosto totožný; mimoúrovňové křižovatky zůstávají ve stejných polohách.

V replice k vyjádření odpůrce navrhovatelé setrvali na tom, že u záměru nebyla prověřena jeho aktuálnost a zdůraznili, že ani u obecně v PÚR vymezených záměrů nelze rezignovat na vyhodnocení nejvhodnější varianty záměru. Záměr SOKP je navíc v rozporu se některými cíli PÚR, nelze proto jednoznačně usuzovat na jeho aktuálnost nebo povinnost odpůrce jej do ZÚR převzít.

Výše již částečně citované ustanovení § 187 stavebního zákona upravuje v rámci přechodných ustanovení proces tvorby návrhu ZÚR. Jak plyne z odst. 4 téhož ustanovení *„krajský úřad při pořízení prvních zásad územního rozvoje zpracuje jejich zadání, které obsahuje hlavní cíle a požadavky na jejich řešení. Zadání zašle jednotlivě dotčeným orgánům, dotčeným obcím, sousedním krajům a ministerstvu, které mohou do 30 dnů po obdržení uplatnit své požadavky, včetně požadavků na vyhodnocení vlivu uplatňování zásad územního rozvoje na podmínky udržitelného rozvoje v území. Krajský úřad návrh zadání, upravený podle výsledků projednání, předloží ke schválení. Zadání pro pořízení zásad územního rozvoje schvaluje zastupitelstvo kraje.“*

Jak lze dovodit z důvodové zprávy k návrhu stavebního zákona, cílem úpravy v ustanovení § 187 bylo zajištění kontinuity územního plánování, neboť dřívější územní plány

velkých územních celků obsahují řadu veřejně prospěšných staveb a jiných záměrů, jejichž platnost trvá a část řešení musí být proto převzata do zásad územního rozvoje. Proto podle dané důvodové zprávy bude možné do zásad územního rozvoje převzít záměry zakotvené v předchozí územně plánovací dokumentaci. Nutnou podmínkou v tomto směru je jednak posouzení, zda není původní záměr v důsledku společenských a přírodních změn již překonán (aktuálnost) a jednak posouzení, zda povaha přebíraného záměru odpovídá nižší podrobnosti a nadmístní povaze regulace v ZÚR (nadmístnost). Výsledkem postupu podle § 187 stavebního zákona je převzetí záměru z územního plánu velkého územního celku do návrhu zásad územního rozvoje, který pak musí projít celým procesem přijímání podle oddílu 1 dílu 3 hlavy III části třetí stavebního zákona. Jedinou fází, která je převzetím záměru z územního plánu velkého územního celku ušetřena, je tak pouze fáze zpracování zadání zásad územního rozvoje, jež je krajský úřad povinen podle § 187 odst. 4 stavebního zákona zasílat jednotlivě dotčeným orgánům, dotčeným obcím, sousedním krajům a ministerstvu pro místní rozvoj, které mohou v následujících 30 dnech uplatňovat požadavky, včetně požadavků na VVURÚ. Pokud § 187 odst. 4 stavebního zákona hovoří o požadavcích na VVURÚ, neznamená to, že by se bylo možné bez uplatnění takového požadavku VVURÚ vyhnout. Jak totiž důvodová zpráva ke stavebnímu zákonu dodává, zákon již od zadání upravuje integraci posuzování vlivů zásad jako koncepce na životní prostředí do vyhodnocování jejich vlivu na podmínky udržitelného rozvoje. Takové požadavky se proto mohou týkat kvalitativních požadavků na VVURÚ nebo otázky, na jaké faktory a záměry se má vyhodnocení zvláště zaměřit, nikoliv však samotné potřeby VVURÚ provést. Tato potřeba je jasně dána ustanovením poslední věty § 37 odst. 1 stavebního zákona, podle níž k návrhu zásad územního rozvoje je krajský úřad povinen zajistit vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území.

Jak soud zjistil ze závazné části ÚP VÚC, záměr „SOKP: úsek Ruzyně - Březiněves“ byl součástí ÚP VÚC jako koridor pro veřejně prospěšnou stavbu pod označením D 001. Podle textové části ÚP VÚC (část 10.1.3. Silniční doprava, str. 63) *„okruh propojuje po obvodě Prahy jednotlivé dálnice, rychlostní komunikace a další silnice, směřující radiálně do města. Tím je zabezpečeno převedení tranzitní dopravy a rozvedení regionální dopravy již na obvodě města.“* Součástí této části ÚP VÚC je též mapa „Silniční dopravy“, kde jsou v rámci předmětného koridoru navrženy na území Středočeského kraje 2 mimoúrovňové křižovatky.

Podle návrhu zadání ZÚR z dubna 2008 [části m)] odpůrce počítal s převzetím těch záměrů z ÚP VÚC PR, které splňují kritéria regionální významnosti a aktuálnosti dle § 187 odst. 2 stavebního zákona.

V návrhu ZÚR zpracovaném v návaznosti na schválené zadání se záměr koridoru silničního okruhu kolem Prahy: úsek Ruzyně - Březiněves (D001) již od samého počátku označuje jako záměr převzatý z ÚP VÚC. Z návrhu ZÚR (listopad 2008) plyne (čl. 118), že ZÚR zpřesňují na území Středočeského kraje koridor republikového významu pro umístění silničního okruhu kolem Prahy (R1) v chybějících segmentech sever a jihovýchod v úsecích mimo hl. m. Prahy jako koridor pro veřejně prospěšné stavby D001, D002, D003, D004 a D011.

Z textové části (vydaných) ZÚR (část 4.1.1.1. Silniční doprava) plyne: *„(116) ZÚR zpřesňují na území Středočeského kraje koridor republikového významu (vymezené v PÚR 2008) pro umístění silničního okruhu kolem Prahy (R1, SOKP) v chybějících segmentech sever (R7 - D8 - R10) a jihovýchod (D1 – I/12) v úsecích mimo hl. m. Prahy jako koridor pro veřejně prospěšné stavby D001, D003 a D011“.*

Z textové části odůvodnění ZÚR ve vztahu ke spornému záměru pak plyne, že *„SOKP je hlavní součástí celkové koncepce silniční sítě v Pražském metropolitním regionu*

(Rozvojová oblast Praha). Umožňuje propojení radiálních tras. Je veden v Praze mimo území kompaktního města, části okruhu zasahují do území Středočeského kraje. Umožňuje rozváděcí funkci k cílům uvnitř okruhu, které jsou vysoce převažujícím zdrojem indukce dopravy. Umožňuje dobrý přístup k terminálům metra (stávající Zličín a Černý Most, budoucí Písnice, resp. Jesenice). Svou polohou umožňuje i propojení vnějších částí Prahy a tím odlehčení centrálního území města i realizaci tangenciálních vazeb území vně okruhu, a to jak rozvojových obcí Středočeského kraje, tak městských částí Prahy, které jsou na východě města vzdáleny od městského centra více než 12 až 20 km. V současné době představují nejvýznamnější deficity úseky na severozápadě (mezi R7 a D8) a na jihovýchod (mezi D1 a I/12). Propojení mezi R10 a D8 bude možné kapacitní trasou, využívající stávající ul. Kbelská (koridor mezi Prosekem a Letňany) a dokončovanou Vysočanskou radiálou (propojení Kbelská – R10)“ (str. 36). Z grafické části ZÚR (příloha č. 1 napadeného opatření obecné povahy), výkresu „Plochy a koridory nadmístního významu“, pak plyne, že v rámci předmětného koridoru jsou na území Středočeského kraje vyznačeny dvě mimoúrovňové křižovatky.

V rámci vypořádání připomínky, kterou společně podali navrhovatel a), R.S. B. B., B.B. a L. Š. (příloha č. 8 ZÚR, str. 338-339), odpůrce mimo jiné konstatoval, že „v době pořizování ZÚR Středočeského kraje je stále aktuální potřeba dobudování severozápadní části SOKP. V tomto území chybí propojení přes údolí Vltavy a spojení pravobřežní severní části Prahy a navazujícího příměstského území s letištěm Ruzyně. Dlouhodobé neřešení tohoto problému vede k neúnosnému zatížení obytné zástavby řady sídel včetně centrální části Prahy a k prodlužování západovýchodního propojení nutností využívat mosty na jižním obvodu Prahy.“

K namítanému neprověření aktuálnosti sporného záměru koridoru SOKP Krajský soud v Praze předně připomíná, že podle § 40 odst. 1 písm. c) a odst. 2 písm. d) stavebního zákona musí být součástí odůvodnění ZÚR výsledek přezkoumání souladu návrhu ZÚR s požadavky stavebního zákona a jeho prováděcích právních předpisů. Součástí odůvodnění tedy musí být i vyhodnocení, zda převzaté návrhy jsou skutečně aktuální a nadmístního významu ve smyslu § 187 odst. 2 stavebního zákona. To nevylučuje fakt, že s ohledem na rozsah řešené problematiky bude takové odůvodnění jen velmi stručné, popř. učiněné i v souhrnu k více záměrům, je-li to s ohledem na podobnost jejich výchozí situace ospravedlnitelné. Nemůže však absentovat zcela. V případě posuzovaného záměru podle zdejšího soudu v odůvodnění ZÚR důvody, z nichž odpůrce při posuzování aktuálnosti tohoto záměru vycházel, nalézt lze (viz zejména výše citované odůvodnění ZÚR, resp. vypořádání připomínek). Není však možné přehlédnout, že se jedná o zdůvodnění velmi strohé, nesystematické, přičemž soud byl nucen poměrně komplikovaným způsobem z jednotlivých úvah odpůrce zkoumané skutečnosti dovodit. Přesto lze v tomto ohledu učinit dílčí závěr, podle něhož se odpůrce aktuálností posuzovaného záměru (resp. jeho nadmístním významem) dostatečným (byť elementárním) způsobem vypořádal. Ostatně s ohledem na skutečnost, že převzetím záměru se pouze přeskakuje fáze přijetí zadání ZÚR se lze domnívat, že eventuální nezákonnost aktualizace před převzetím záměru do návrhu ZÚR zpravidla nemůže mít vliv na zákonnost přijatého opatření obecné povahy, neboť tím nejsou významně dotčena práva aktérů přijímání ZÚR.

Pokud jde o související námitky navrhovatelů týkající se vývoje v území (stanovení seznamu evropsky významných lokalit, masivní výstavba), soud v tomto ohledu odkazuje na závěr Nejvyššího správního soudu plynoucí z rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č.j. 1 Ao 7/2011-526 (2698/2012 Sb. NSS), podle něhož „...vzhledem k délce procesu tvorby zásad územního rozvoje a dynamickému procesu výstavby je pochopitelné, že mapové podklady použité pro

tvorbu zásad územního rozvoje nebudou nikdy zcela aktuální. Ovšem vzhledem k míře podrobnosti, s jakou jsou v zásadách územního rozvoje záměry vymezovány, není toto samo o sobě takovou vadou, která by byla v rozporu se smyslem územního plánování. Vzhledem k dynamickému procesu výstavby a změnám v krajině obsahují všechny územněplánovací nástroje aktualizací postupy právě proto, aby na tyto změny mohly reagovat.“

Upozorňují-li pak navrhovatelé též na věcnou změnu sporného záměru SOKP spočívající v absenci 2 mimoúrovňových křižovek v ÚP VÚC, zde soud toliko odkazuje na shora reprodukováný správní spis, resp. mapu, jež je součástí ÚP VÚC, kde již jsou v rámci přebíraného záměru na území Středočeského kraje dvě mimoúrovňové křižovatky plánovány. Přestože tyto křižovatky nebyly výslovně uvedeny v označení předmětného záměru v ÚP VÚC, má zdejší soud za to, že to nelze považovat za věcnou změnu návrhu, natož takovou, jež by měla soud vést k závěru o nezákonnosti napadeného opatření obecné povahy.

3. Nesplnění zadání napadeného opatření obecné povahy

Navrhovatelé dále upozorňují na to, že napadené opatření obecné povahy nesplňuje zadání ZÚR, z něhož plyne, že ve vyhodnocení vlivů na životní prostředí se popíše mimo jiné přijatelné alternativy naplňující cíle zásad ZÚR. Podle navrhovatelů je koridor SOKP rozpracován v několika variantách, napadené opatření obecné povahy tyto varianty neposuzuje a nesplňuje proto zadání ZÚR. Podle navrhovatelů existovala v době pořizování ZÚR stále přijatelná varianta (tzv. varianta Ss). Odpůrce byl podle navrhovatelů povinen tuto variantu posoudit a vyhodnotit, což však v napadeném opatření obecné povahy neučinil.

Odpůrce ve svém vyjádření k této části návrhu uvedl, že k žádnému nesplnění zadání nedošlo. V případě záměru SOKP žádná alternativa či jiná varianta neexistovala (jejich prověření mimo jiné proběhlo podrobně v konceptu ÚP VÚC a v neposlední řadě bylo schváleno v zadání ZÚR, které odpůrce v této souvislosti cituje).

V replice k vyjádření odpůrce navrhovatelé uvedli, že úkol prověřit přijatelné alternativy stanovený v zadání napadeného opatření obecné povahy se vztahuje právě na záměry s významným negativním vlivem na okolní prostředí, mezi něž SOKP bezpochyby patří.

Pokud jde o nesplnění zadání ZÚR, zde soud zdůrazňuje, že zadání ZÚR ze své podstaty obsahuje toliko hlavní cíle těchto zásad a požadavky na jejich řešení. Podle ustanovení § 37 odst. 1 stavebního zákona návrh zásad územního rozvoje pořídí krajský úřad na základě zadání nebo zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje. Ve vztahu k vázanosti návrhu ZÚR (resp. samotných vydaných ZÚR) zadáním lze odkázat na závěry vyslovené Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2010-169 (č. 2266/2011 Sb. NSS), které se sice týkaly zadání územního plánu, podle názoru zdejšího soudu jsou však i v projednávané věci analogicky aplikovatelné. Jak Nejvyšší správní soud mimo jiné v citovaném rozsudku vyslovil, „proces pořizování územněplánovací dokumentace je dynamický. Zadání změny územního plánu je pouze východiskem celého procesu, avšak stavební zákon nestanoví, že by výsledek tohoto procesu (tj. schválená změna územního plánu) měl obsahově plně korespondovat s obsahem zadání. (...) [V]eřejné projednání návrhu změny územního plánu je poslední fází celého procesu, kdy se ještě může veřejnost vyjádřit k jeho obsahu. Návrh zadání změny územního plánu je naproti tomu ranou fází tohoto procesu, kdy ještě nemůže dojít ke zkrácení práva veřejnosti vyjádřit se k obsahu změny územního plánu. (...) Použité spojení „na základě“ nelze vnímat jako příkaz, aby návrh změny územního plánu byl identický s obsahem schváleného zadání, nýbrž jako pokyn, aby návrh vycházel ze schváleného zadání.“ S ohledem na tyto závěry a výše reprodukováný správní spis má zdejší soud za to, že byť ZÚR ve své textové části i v odůvodnění sice nemusí plně korespondovat

s textem zadání ZÚR, na který navrhovatelé upozorňují (ne zcela dokonale a úplně reagovat na požadavky zadání), nelze ovšem dospět k závěru, že by snad ve vztahu k přezkoumávanému záměru nebyl návrh ZÚR pořízen na základě zadání, resp. že by se s ním nedůvodně rozcházel do té míry, že by to bylo důvodem pro vyslovení nezákonnosti napadeného opatření obecné povahy. Z uvedených důvodů proto soud neshledal důvodnou ani tuto námitku navrhovatelů.

4. Politika územního rozvoje

Navrhovatelé dále namítají, že při obraně proti tvrzení o nepřiměřenosti zásahu do jejich práv ani při vypořádání námitek nelze argumentovat tím, že SOKP byl schválen v PÚR. Důvody vymezení SOKP a požadavky na jeho trasování jsou ve vztahu k dotčenému území formulovány v obecné rovině umožňující hledání přijatelných řešení. Podle navrhovatelů je vymezení SOKP provedeno pouze stanovením základních principů pro vedení trasy, a je proto nezbytné provést řádné upřesnění záměru na základě vyhodnocení dopadů provozu různých variant řešení, a to právě v napadeném opatření obecné povahy. S odkazem na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 9 Ao 3/2009-59 navrhovatelé připomněli, že PÚR platí a je účinná zásadně ve svém zákonem vymezeném obsahu a pokud by příliš extendovala a překročila své zákonem stanovené obsahové limity, nemůže to být na újmu těm, vůči kterým je veřejná správa v této oblasti vykonávána. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 6 Ao 6/2010-121, který se týká rozšíření Letiště Praha-Ruzyně, pak plyne, jak navrhovatelé dále upozorňují, že pokud zásady územního rozvoje obsahují úkol rozšíření letiště, pak nepostačí pouze převzetí takto obecně formulovaného zadání z PÚR; ze zásad územního rozvoje již musí být patrné vymezení, jaké toto rozšíření má být, proč k tomuto rozšíření má dojít a s jakým cílem. V rámci zásad územního rozvoje také musí být vyjasněno, zda s ohledem na další zákonem stanovené zájmy není toto rozšíření nereálné či neproveditelné. Nejvyšší správní soud dospěl též k závěru, že opatření obecné povahy obsahově neodpovídá takto vyloženým zákonným podmínkám, kdy v části mezinárodního letiště Praha Ruzyně nespecifikuje všechny zákonem stanovené náležitosti záměru, a to zejména varianty a rozsah ploch a míru zásahu do životního prostředí a práv dotčených subjektů. Podle navrhovatelů se tak odpůrce v návaznosti na citovanou judikaturu nezbavuje povinnosti hodnotit vlivy záměru v území (včetně posouzení jednotlivých variant záměru) a zajistit dodržení zákonných limitů (zejména hlukových) poté, co stanoví únosné zatížení území. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 9 Ao 3/2009-59 pak navrhovatelé doplnili, že ani u záměrů v PÚR obecně uvedených není možné rezignovat na vyhodnocení nejvhodnější varianty záměru. S odkazem na část republikových priorit PÚR pak navrhovatelé upozorňují na to, že PÚR požaduje vedení tras (jako je sporný záměr) mimo obytná území a současně akcentuje nevytváření úzkých hrdel na síti transevropských dálnic. Odpůrce tedy podle navrhovatelů v případě posuzovaného záměru nesplnil úkoly a požadavky plynoucí z PÚR i z obecných požadavků na územně plánovací dokumentaci a záměr SOKP vymezil invariantně a bez řádného posouzení.

Odpůrce ve svém vyjádření k této námitce souhlasí s navrhovatelem v tom, že PÚR neurčuje přesné trasování SOKP a potvrzuje, že trasování záměru SOKP bylo řešeno invariantně. V této souvislosti zdůrazňuje, že dopravní koncepce byla stabilizována v ÚP VÚC a při řešení konceptu této územně plánovací dokumentace bylo prověřováno několik variant tras a výsledná varianta byla promítnuta do schválené dokumentace. Proto byla trasa SOKP převzata do ZÚR bez věcné změny a v souladu se zadáním ZÚR. K předloženému trasování neměl výhrady ani dotčený orgán (Ministerstvo dopravy), přičemž odpůrce musel respektovat též usnesení vlády ČR č. 431 ze dne 31. 5. 2010 k závěrečné zprávě a vyhodnocení variantního řešení výstavby silničního okruhu kolem hlavního města Prahy,

dálnice D3 ve Středočeském kraji a rychlostní silnice R55 v úseku Otrokovice – Rohatec. Odpůrce dále upozorňuje, že zhodnocení variant SOKP je obsaženo v Odůvodnění ZÚR na str. 36-37. K žádnému rozporu s PÚR v případě posuzovaného záměru nedochází, ZÚR totiž splňuje požadavek dostatečného odstupu SOKP od hlavních center (obce Horoměřice a Zdiby se za hlavní centrum osídlení nedají považovat, nicméně i pro zástavbu těchto obcí platí, že jsou v dostatečné vzdálenosti od SOKP). Přiblížením trasy k některým částem osídlení se nedá při návrhu takové trasy vyhnout.

V replice k vyjádření odpůrce navrhovatelé toliko odkazují na judikaturu Nejvyššího správního soudu citovanou v návrhu a na část odůvodnění rozsudku Krajského soudu v Praze ve věci sp. zn. 50 A 24/2012 týkající se analýzy kumulativních a synergických vlivů koncepce.

Posuzovaná námitka navrhovatelů směřuje k „nesplnění úkolů“ plynoucích z PÚR. Z bodu (99) PÚR (část 5 „Koridory a plochy dopravní infrastruktury“), jehož se navrhovatelé dovolávají, plyne: „Vymezení: Silniční okruh kolem Prahy (mezi jednotlivými mezinárodními trasami do Prahy). Důvody vymezení: Převedení tranzitní silniční dopravy mimo intenzivně zastavěné části města. Součást TEN-T.“ Z bodu (23) PÚR, na který navrhovatelé taktéž odkazují, pak mimo jiné plyne, že „*nepřípustné je vytváření nových úzkých hrdel na trasách dálnic, rychlostních silnic a kapacitních silnic; jejich trasy, jsou-li součástí transevropské silniční sítě, volit tak, aby byly v dostatečném odstupu od obytné zástavby hlavních center osídlení.*“

K tomuto okruhu námitek soud předně uvádí, že PÚR představuje nástroj územního plánování, jenž stanoví priority územního rozvoje v celorepublikových a mezinárodních souvislostech, stanoví dále koncepční záměry územního rozvoje pro celou Českou republiku. V návaznosti na stanovené záměry určuje PÚR v příslušném období požadavky na konkretizaci úkolů územního plánování, jejím předmětem není regulace určitého přesně vymezeného území, jak je tomu u územně plánovací dokumentace; PÚR má vyjadřovat vývojové záměry státu v mezinárodním kontextu a vytvářet základ pro regionální politiku na úrovni státu, a to vše v potřebné míře obecnosti. Jde tedy o koncepční nástroj, který určuje strategii a základní podmínky pro naplňování úkolů územního plánování. Jejím účelem není stanovit pravidla vztahující se ke konkrétní situaci, ale stanovit obecné rámcové úkoly pro navazující územně plánovací činnost, zajistit koordinaci územně plánovací činnosti krajů a obcí, koordinaci odvětvových a meziodvětvových koncepcí, politik a strategií. Je pravdou, že Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 18. 11. 2009, čj. 9 Ao 3/2009-59 (č. 2009/2010 Sb. NSS), na který navrhovatelé odkazují, zdůraznil, že PÚR platí a je účinná zásadně pouze ve svém zákonem vymezeném obsahu a pokud by v tomto příliš extendovala a překročila své zákonem stanovené obsahové limity, nemůže to být na újmu těm, vůči kterým je veřejná správa v této oblasti vykonávána (jinak řečeno v té části, ve které by PÚR vykazovala takovou míru konkrétnosti, která by překračovala základní rámec jejího zákonem vymezeného obsahu, by nebyla ve vztahu k pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a rozhodování v území závazná). Krajský soud v Praze však neshledal, že by v rámci dané části návrhu navrhovatelé (byť jen nepřímě) označili část PÚR, kde by tato příliš „extendovala“, resp. že by se tato skutečnost dokonce projevila v napadených ZÚR.

Pokud jde o navrhovatelí zmiňovanou povinnost hodnotit vlivy záměru v území a zajistit dodržení zákonných limitů (zejména hlukových), bez ohledu na to, že posuzovaný záměr je vymezen v PÚR, zde soud uvádí, že nepovažuje navrhovatelí provedený odkaz na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci rozšíření Letiště Praha Ruzyně za přílehlavý. Především v této souvislosti nelze přehlédnout, že v případě záměru rozšíření Letiště Praha

Ruzyně výslovně z PÚR pro tento záměr plynou úkoly pro další fáze územního plánování včetně zohledňování zmiňované hlukové zátěže. V projednávané věci však tomu tak není, a proto v případě posuzovaného záměru dovozovat nesplnění úkolů a požadavků plynoucích z PÚR tímto způsobem nelze [srov. zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, čj. 6 Ao 6/2010-103 (č. 2552/2012 Sb. NSS), a rozsudek Krajského soudu v Praze ve věci sp. zn. 50 A 8/2013]. Nad rámec výše uvedeného zdejší soud upozorňuje též na to, že s danou námitkou nelze souhlasit ani v tom smyslu, že by odpůrce zcela rezignoval na jakékoliv vyhodnocení nejvhodnější varianty záměru. Jak totiž výslovně plyne z odůvodnění napadeného opatření obecné povahy (Příloha č. 2, str. 36-37), „SOKP byl v severozápadním segmentu v rámci ÚP VÚC Pražského regionu ověřován ve dvou variantách. Tyto varianty mají širší systémové souvislosti. Základní (jižní) varianta vede dle územního plánu Prahy téměř v celém rozsahu na území hl. města. Ve dvou úsecích z tohoto území vybočuje, je však v souladu s územními plány sousedních obcí Horoměřice a Zdiby. Toto řešení výrazně přispívá k propojení severních částí hl. města a tím umožňuje udržet zatížení městského okruhu (MO), který prochází tunelovým systémem Blanka po obvodě Pražské památkové rezervace na přijatelné úrovni. Severní varianta (iniciovaná MČ Prahy Suchdol a Dolní Chabry) je celá vedena po území Středočeského kraje a žádná z dotčených obcí s tímto koridorem nesouhlasí, a tudíž je v zásadním rozporu s jejich územními plány i již realizovaným rozvojem převážně obytné funkce. Tato varianta by musela být doprovázena dalšími investicemi (...)“; citované odůvodnění dále mimo obsahuje podrobný komentář k tzv. regionální „variantě“ SOKP.

Rozpor napadené části ZÚR s požadavky a úkoly plynoucími z PÚR pak soud neshledal ani ve vztahu k výše citovanému bodu (23) PÚR, kdy je podle názoru zdejšího soudu dát třeba za pravdu odpůrci v tom, že smysl této části PÚR jednoznačně směřuje k tomu, aby koridory obdobně významných tras byly vedeny v dostatečném odstupu od obytné zástavby toliko v případě hlavních center osídlení, za které zcela jistě nelze považovat účastníky zmiňované obce. Bylo by samozřejmě žádoucí, aby koridor záměru byl veden pokud možno v dostatečném odstupu od jakéhokoliv osídlení. Aniž by se však soud pouštěl do spekulací, zda je to vůbec reálně možné, je nucen konstatovat, že v tomto ohledu „nesplnění úkolů a požadavků“ plynoucích z PÚR dovodit nelze. Ani tuto námitku tedy soud důvodnou neshledal.

5. Rozpor s § 18 a 19 stavebního zákona (ZÚR nenaplňuje cíle a úkoly územního plánování)

S odkazem na § 18 a § 19 stavebního zákona navrhovatelé konstatují, že plocha pro koridor SOKP je v převažující většině situována na území hl. m. Prahy. V napadených ZÚR tyto významné části SOKP uvedeny či zakresleny nejsou. Rovněž v ZÚR hl. m. Prahy nejsou takové oblasti dosud vymezeny a vyhodnoceny (záměr SOKP byl v ZÚR hl. m. Prahy zrušen rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 8 Ao 2/2010-644 a čj. 7 Ao 7/2010-133). Navrhovatelé spatřují zásadní problém v tom, že pořizovatel a hl. m. Praha zvolili odlišný přístup k vymezení a posuzování záměru a postupují nekoordinovaně. Vzhledem k tomu, že napadené opatření obecné povahy neobsahuje celou trasu SOKP a dotčené plochy na území hl. m. Prahy nejsou zakotveny v příslušné územně plánovací dokumentaci, nemohlo dojít k řádnému vyhodnocení vlivů na životní prostředí (včetně vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů) a není zajištěna koordinace požadavku na využívání a prostorové uspořádání území. Napadené ZÚR nejsou nikterak koordinovány se ZÚR hl. m. Prahy a vlivy SOKP (umístěného na hranicích dvou krajů) na okolí a nejsou komplexně vyhodnoceny v žádné územně plánovací dokumentaci.

Odpůrce ve vztahu k této námitce upozorňuje na to, že podle logiky navrhovatelů by musely všechny dotčené kraje vyhodnocovat liniové záměry republikového významu, které se jich více či méně dotýkají, v celém rozsahu i s důsledky, na něž kraje nemají „územní vliv“. Pokud by byla přijata tato premisa, měla by být uplatňována „bez pardonu“ u vyhodnocení všech ZÚR, což by však zásadním způsobem změnilo formu a způsob územního plánování jako nástroje usměrňování území právě v souvislosti s § 18 a § 19 stavebního zákona. Odpůrce současně upozorňuje na to, že zastupitelstvo Středočeského kraje nemůže schvalovat jevy, skutečnosti a také záměry, které neleží na území Středočeského kraje.

V replice k vyjádření odpůrce navrhovatelé nesouhlasí s odpůrcem v tom, že se vyhodnocují pouze vlivy ležící přímo na území daného kraje. Takový postup by byl v přímém rozporu se smyslem procesu posuzování vlivů na životní prostředí, kterým je komplexní určení a vyhodnocení vlivů plánovaného záměru. Bylo by v přímém rozporu se smyslem a cíli právní úpravy, pokud by odpůrce nebo kterýkoliv jiný kraj při svém plánování a vyhodnocování vlivů nezohlednil též záměry, které se nachází v těsném sousedství hranic kraje a budou mít na prostředí v kraji zásadní vliv.

Ve vztahu k této námitce 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. Z odůvodnění tohoto rozhodnutí je nutno zdůraznit především ty jeho závěry, podle nichž ZÚR pořizuje každý kraj samostatně, z čehož nutně plyne, že tento proces může probíhat z časového hlediska různě. Navíc může být postižen i různými pochybeními, jež mohou vést např. k zrušení části či celých ZÚR toho kterého kraje, zatímco ZÚR sousedního kraje budou zachovány. Jak se z citovaného rozhodnutí dále výslovně podává, *„už z tohoto důvodu proto nelze principiálně podmiňovat zakotvení určitého záměru přesahujícího hranice kraje tím, že tento záměr je schválen v ZÚR kraje sousedního. V takovém případě by totiž nebylo možné schválit záměr zasahující do území více krajů nikdy (nebo by se muselo podařit schválit ZÚR obou krajů ve stejný den). Takový závěr je zjevně absurdní. Nic tedy nevylučuje, aby prvním, kdo takový záměr do ZÚR zakotví, byl právě odpůrce. Právo na samosprávu a požadavky na koordinaci záměrů na území více krajů jsou dostatečným způsobem zajištěny procesem společného projednání návrhu ZÚR se sousedními kraji podle § 37 odst. 2 stavebního zákona a též posouzením ze strany MMR podle § 38 stavebního zákona.“* S ohledem na tyto citované závěry, s nimiž se Krajský soud v Praze v projednávané věci plně ztotožňuje, lze proto uzavřít, že ani tuto námitku soud důvodnou neshledal.

6. Rozpor vyhodnocení vlivů ZÚR na životní prostředí s právními předpisy

6.1. Rozpor s § 2 zákona EIA a s bodem f) přílohy č. 1 směrnice SEA (neposouzení kumulativních a synergických vlivů)

Další okruh námitek vznesených navrhovateli spočívá v tom, že posouzení vlivů ZÚR na životní prostředí odporuje zákonu EIA [zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění zákona č. 186/2006 Sb.], směrnici Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (dále jen „směrnice SEA“) a stavebnímu zákonu, neboť neobsahuje informace o kumulativních a synergických vlivech, přestože povinnost posouzení těchto aspektů vyplývá z ustanovení § 2 zákona EIA, z bodu f) přílohy č. I. směrnice SEA a z bodu 5. přílohy ke stavebnímu zákonu. Vyhodnocení vlivů napadených ZÚR provedené v jejich kapitole 5.11, na výkresu č. 6 Přílohy č. 4 a v Příloze č. 3 nelze považovat za vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů ve smyslu právních předpisů, judikatury Nejvyššího správního soudu a stanoviska Ministerstva životního prostředí ze dne 7. 1. 2010, přičemž v této souvislosti navrhovatelé

odkazují též na závěry plynoucí z rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 1 Ao 7/2011-574. Chybějící posouzení odpovídající bodu 5. přílohy stavebního zákona představuje podstatné pochybení odpůrce. Hodnocení konstatuje v oblasti koridoru SOKP v grafické části potenciální významný vliv na zemědělský půdní fond pro část u Horoměřic, pro část u Zdib potenciální významný vliv nepředpokládá. Příležitost k posouzení kumulativních a synergických vlivů je v napadené části ZÚR konstatována tak, že *„Hodnocení SEA poskytuje příležitost pro hodnocení ekologických aspektů v širších souvislostech, umožňuje posouzení kumulativních a synergických vlivů vyvolaných realizací navrhovaných záměrů v území“*. Přesto podle navrhovatelů nebyly identifikovány žádné záměry ani území, kde by k podobnému jevu mohlo dojít, přestože se v případě SOKP jedná o celoplošné zatížení okolí hlukem a imisemi. Zpracovatel pouze konstatoval, že některé záměry působí na více složek životního prostředí. Otázkou, zda nedochází ke kumulaci či synergii vlivů dvou nebo více záměrů na danou složku a zda celková zátěž v důsledku realizace dvou či více záměrů není již nepřiměřená, se vůbec nezabýval. Hodnocení tak neposuzuje kumulativní a synergické vlivy výstavby SOKP se záměry D 300, D 010, MUK Ruzyně, s existující rychlostní komunikací R 6 a se záměry D 057, D 017, D 208, D 209 a E 06. Zásadní je podle navrhovatelů rovněž absence vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů výše uvedených záměrů mezi sebou. Tyto záměry ve svých kumulativních a synergických účincích vytvářejí do budoucna pro navrhovatele neúnosnou situaci.

Odpůrce ve svém vyjádření k této části návrhu předně připomněl, že v kapitole 5.11. je uveden souhrnně přehled všech kumulativních a synergických vlivů, které lze očekávat v souvislosti s uplatnění konceptu 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 pak tyto jevy graficky vyjádřeny. Posuzovány jsou tak všechny záměry, a to přesto, že v bodu 5 přílohy ke stavebnímu zákonu není požadováno vyhodnocení synergických a kumulativních vlivů u všech záměrů, které ZÚR obsahují, ale pouze u variant. U SOKP se žádné varianty nezpracovávaly z důvodů výše uvedených. Z tohoto plyne, že požadování vyhodnocení synergických a kumulativních vlivů i vlivů na zdraví obyvatel u všech záměrů v ZÚR řešených nemělo právní oporu. Při zpracování dokumentace SEA byla odborným odhadem posouzena místa možné kumulace ploch a koridorů jednotlivých záměrů na základě jejich geografické blízkosti, a pokud byl shledán potenciální negativní vliv na konkrétní složku životního prostředí, byla lokalita označena na mapě (v měřítku 1:125000). Podle odpůrce je tento způsob hodnocení kumulativních a synergických vlivů akceptovatelný. V žádném ustanovení stavebního zákona ale ani v jiném právním předpisu není uveden konkrétní postup, podle kterého je nutné při provádění kumulativního a synergického vyhodnocení postupovat. V době pořizování ZÚR nemohl odpůrce po autorizované osobě požadovat dodržení pozdějších judikaturou vyžadovaných kritérií. V ČR nebyly publikovány jiné metodické materiály pro hodnocení koncepcí a územně plánovacích dokumentací obsahující návod, jak hodnotit kumulativní a synergické vlivy, než „Metodika posuzování vlivů koncepcí podle zák. č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí“. Co se týká kumulativních a synergických vlivů, obsahuje tato metodika pouze odkaz na přílohu č. 9 k citovanému zákonu. S ohledem na absenci metodické příručky tak odpůrce konstatuje, že jednotliví autorizovaní hodnotitelé přistupují k hodnocení kumulativních a synergických vlivů dle vlastního uvážení a dle vlastních zkušeností. Navrhovateli tvrzená nedostatečnost vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů se opírá čistě o spekulativní důvody, jak by asi mělo být takové vyhodnocení vypracováno. Celé vyhodnocení vlivů na životní prostředí vypracovává projektant SEA s autorizací MŽP, tedy v podstatě pod dohledem uvedeného ministerstva jako dotčeného orgánu na úseku posuzování vlivů na životní prostředí. „Závěrečné“ stanovisko

MŽP (ze dne 27. 10. 2011) k návrhu ZÚR z hlediska vyhodnocení SEA neobsahuje žádné výhrady mimo jiné ke způsobu ani úplnosti odborného vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů či vlivů na zdraví obyvatelstva. Za dané situace si odpůrce neosoboval při zpracování ZÚR právo na posuzování velice odborného obsahu vyhodnocení vlivů na životní prostředí zpracovaného autorizovanou osobou a ponechával na MŽP jako na dotčeném orgánu na úseku posuzování vlivů na životní prostředí případné připomínky, kterými by pak byl vázán.

Podle odpůrce je dále společným jmenovatelem celého návrhového bodu 6. účelové zaměření vyhodnocení vlivů stavby na životní prostředí (EIA) a vyhodnocení vlivů koncepce (tedy ZÚR) na životní prostředí (SEA). Jedná se o zásadní rozdíl v pojetí a hlavně v měřítku takového vyhodnocení. Hodnocení SEA je hodnocením koncepčním a rozsah hodnocení odpovídá měřítku vymezení koridoru v dokumentaci ZÚR. Hodnocení SEA je metodicky založeno na hodnocení celého obsahu ZÚR ve stejné míře podrobnosti. Hodnocení vlivů na obyvatelstvo a složky životního prostředí ve všech případech vychází z identifikace potencionálních 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 v rámci ZÚR definován nebo vymezen. Jak dále odpůrce uvedl, zhodnocení kumulativních a synergických vlivů na životní prostředí je spornou odbornou otázkou, která sama o sobě nemohla přinést změny v přijatém řešení. Posouzení EIA ani SEA nejsou hmotně-právně závazná a slouží toliko jako odborný podklad pro další rozhodování správních orgánů. Vyhodnocení vlivů na životní prostředí (natož kumulativních a synergických) není samostatně přezkoumatelné ve správním řízení ani v soudním řízení správním. Provede-li posouzení vlivů autorizovaná osoba a následně takové hodnocení potvrdí MŽP, je z pohledu odpůrce takové vyhodnocení vlivů po obsahové stránce relevantní. Z textové i výkresové části dokumentace SEA je podle odpůrce zřejmé, že zpracovatel synergické a kumulativní vlivy vyhodnotil v mapovém podkladu a v odborném verbálním zhodnocení kumulativních a synergických vlivů (příloha č. 3 dokumentace SEA). Právě 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 sice nebyl v ZÚR explicitně vymezen, je nicméně ze zhodnocení vlivů jasně seznatelný. Zpracovatel SEA zhodnocení kumulativních a synergických vlivů jednotlivých geograficky blízkých koridorů a ploch na životní prostředí vždy zvažoval, zda mohou či nemohou kumulativní 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, když jednotlivé záměry budou muset splnit imisní, emisní a hlukové limity vždy samostatně. Jak odpůrce dodal, stavební zákon neurčuje žádný bližší způsob hodnocení vlivů vyjmenovaných v bodu 5. přílohy ke stavebnímu zákonu, včetně způsobu hodnocení synergických a kumulativních vlivů. I z uvedeného tedy plyne, že ZÚR a dokumentace SEA by měly být v jednotném měřítku, resp. hodnocení SEA by nemělo být zatíženo větší podrobností než ZÚR. V dokumentaci SEA by se tak neměly posuzovat vlivy skutečností, které nejsou obsahem ZÚR. Určování a posuzování vlivu ZÚR na jednotlivé pozemky by vůbec nemělo přicházet do úvahy. Ve vyhodnocení SEA není možné provést více než hrubý odhad potencionálního vzniku kumulativního a synergického vlivu na životní prostředí. Zhodnocení obsažené v ZÚR specifikuje jak dotčená území, tak dotčené složky životního prostředí, jakož i plánové záměry v koridorech a plochách, které jsou zdrojem těchto vlivů. Provádět hrubý odborný odhad zátěže a vlivů co do kvalitativního a kvantitativního rozsahu v ZÚR jako nejvyšším stupni územně plánovací dokumentace, jak požadují navrhovatelé, představuje neproveditelný úkol.

Ke druhé části daného návrhového bodu pak odpůrce dodává, že podle navrhovatelů měly být „kumulativně a synergicky“ vyhodnoceny ve vztahu k SOKP všechny záměry, a to bez ohledu na to, jestli jsou v ZÚR navrhovány (jsou na území Středočeského kraje) či nikoliv. Odpůrce zásadně odmítá kumulativní a synergické vyhodnocování záměru SOKP dle navrhovatelů, kteří ztotožňují celý SOKP s částmi navrhovanými v ZÚR pouze „okrajově a bezproblémově“ (pokud by odpůrce tuto premisu přijal, musel by se zabývat širším okruhem záměrů nacházejících se z drtivé většiny na území hl. m. Prahy). Nad to odpůrce doplnil, že obecně bylo posuzování územně plánovací dokumentace pro soudy problematikou zcela novou a z pochopitelných důvodů poměrně obtížnou. S ohledem na to, že návrhy navíc vypracovávají „ekologičtí“ právníci za užití velmi utilitární a sofistikované argumentace, byl vydán mimo jiné rozsudek Nejvyššího správního soudu, kterým byly zrušeny ZÚR Jihomoravského kraje právě pouze kvůli údajnému nevyhodnocení kumulativních a synergických vlivů (a vlivů na lidské zdraví). Tím byl vyřčen jakýsi „nový“ zákon, resp. precedens pro další rozhodování. Závěrem odpůrce vznáší otázku, zda lze vůbec pořídit a vydat územně plánovací dokumentaci (včetně vyhodnocení vlivů), která již tak stojí obce a kraje nemalé finanční prostředky, aniž by byla s úspěchem atakována u soudu?

V replice k vyjádření odpůrce navrhovatelé předně shledávají za nesprávnou jeho argumentaci, podle níž v žádném ustanovení stavebního zákona ani jiného právního předpisu není uveden žádný konkrétní postup, který by bylo nutné při provádění kumulativního a synergického vyhodnocení dodržet a že nelze žádat dodržení všech pozdější judikaturou vyžadovaných kritérií. Byl to právě odpůrce, kdo měl dostatečným způsobem aplikovat příslušná ustanovení právních předpisů vyžadujících posouzení kumulativních a synergických vlivů. Tyto požadavky nelze klást na právní předpis ale na jeho aplikaci orgány moci výkonné v praxi. Ani protiargumenty „pozdější judikaturou“ nejsou správné; pokud by Nejvyšší správní soud nerozhodoval o ZÚR Jihomoravského kraje, mohl tuto judikaturu stejně tak „vytvořit“ např. při přezkumu ZÚR Středočeského kraje. Podle navrhovatelů je dále třeba právní řád vždy vykládat jako celek, nelze proto odkazovat na jednotlivá ustanovení týkající se synergických a kumulativních vlivů, ale je nezbytné se vždy zabývat podmínkami pro posuzování vlivů komplexně. Navrhovatelé dále zcela odmítají názor odpůrce, podle něhož jednotliví hodnotitelé přistupují k hodnocení kumulativních a synergických vlivů dle vlastního uvážení a dle vlastní zkušenosti. Takový postup vede ke ztrátě kontroly orgánů veřejné moci nad činnostmi, ke které mají dle zákona pravomoc a za kterou jsou odpovědné a zároveň vede k porušení základního principu státní správy plynoucího z § 2 odst. 4 správního řádu. Bylo zákonnou povinností odpůrce a pořizovatele ZÚR aplikovat povinnost danou mu příslušnými českými i evropskými právními předpisy a zajistit dostatečné vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů na životní prostředí. Snaha odpůrce uvedenou povinnost „přenést“ na někoho jiného (autorizovaná osoba či MŽP) je nepřijatelná.

Relevantní právní úpravu ve vztahu k této námitce lze shledávat předně v § 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 nevyloučil.“ 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 tak do českého právního řádu promítá požadavky směrnice SEA, podle jejíhož čl. 5 odst. 1, 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, čj. 1 Ao 7/2011-526 (č. 2698/2012 Sb. NSS), který se týkal ZÚR Jihomoravského kraje, a na který oba účastníci shodně odkazují. 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, čj. 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 námitky 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 Stěk, 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 tabelárním 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“ je v případě posuzovaného záměru (D001) uveden toliko ve vztahu k typu vlivů „5. ZPF a PUPFL“ uveden vliv na zemědělský půdní fond.

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 hodnocení SEA být musí (to ostatně ani odpůrce nezpochybňuje). Spor mezi účastníky se však týká především obsahových náležitostí, aplikované metodiky a podoby takto provedeného hodnocení. V tomto ohledu zdejší 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 projednávané věci pak zdejší soud neshledal jakékoliv právní či 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. 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

namíste 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.

V návaznosti na výše uvedené úvahy pak zdejšímu soudu nezbyvá, než konstatovat, že SEA zpracovaná k přezkoumávaným ZÚR ve vztahu k jejich napadené části požadavky na obsahové náležitosti vyžadované pro posuzování synergických a kumulativních vlivů nenaplnuje. Smyslem provedení hodnocení synergických a kumulativních vlivů totiž je tyto vlivy nejen identifikovat, ale též vyhodnotit. Takové vyhodnocení má spočívat v popisu možných konkrétních dopadů na konkrétní složky životního prostředí, ve zvážení existence jiných řešení ve vztahu k takto provedenímu posouzení, ve vypořádání se s otázkou kompenzačních opatření, která by kumulativní a synergické vlivy minimalizovala a v neposlední řadě ve stanovení pravidel jejich sledování. V projednávané věci přitom zdejší soud v provedeném hodnocení shledal nedostatky jak v absentujícím popisu metodologie vyhodnocení vlivů, tak především v jejich posouzení, v důsledku čehož je logicky zpochybněna i správnost a úplnost vymezení kompenzačních opatření a možnost relevantně monitorovat tyto vlivy v budoucnu. V případě posuzovaného záměru se napadené ZÚR omezují toliko na vymezení kumulativních a synergických vlivů na zemědělský půdní fond. 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 (resp. již realizovaných) záměrů byla v tom kterém místě zvažována. 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. To lze učinit i obecně ke všem nevyznačeným záměrům, avšak v případech, kde mohou vznikat pochybnosti, zejména tam, kde byly v tomto směru uplatňovány námitky a připomínky [jako tomu bylo ze strany navrhovatele a) v projednávané věci], je vhodné takový závěr 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. K obraně odpůrce spočívající v tom, že jím zvolená metoda je akceptovatelná, soud uvádí, že popsání metodika zvolená odpůrcem může být akceptovatelná ve vztahu k vymezení a označení synergických a kumulativních vlivů, nikoliv však ve vztahu k jejich vyhodnocení.

Nad rámec výše uvedeného lze dodat, že z grafické podoby podkladů pro vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů je zjevné, že v případě posuzovaného záměru koridoru SOKP v úseku Ruzyně - Březiněves (jeho částí umístovaných ve Středočeském kraji) měly být dále hodnoceny relevantní vzájemné vlivy mezi tímto záměrem a záměry zjevně souvisejícími [minimálně se jedná o záměry D 300 (Plocha rozvoje Letiště Praha-Ruzyně); D 010 (Koridor rychlostní silnice R 7); D 017 (Koridor silnice I/9); D 057 (Koridor silnice II/101 a II/240)], jejichž synergické i kumulativní působení na životní prostředí *a priori* nelze vyloučit, přičemž se podle názoru zdejšího soudu jedná o záměry, kdy hromadné a skupinové vlivy na životní prostředí přicházejí zjevně do úvahy i ve smyslu shora již citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2013, čj. 4 AOs 1/2012-105, a současně se jedná o záměry umístované ve Středočeském kraji a nikoliv na území hl. m. Prahy. Podle krajského soudu není ani nutno důsledně trvat na výslovném hodnocení všech v úvahu přicházejících záměrů společně (dostačující tak kupříkladu 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 takové vyhodnocení proběhlo. Ve vztahu k odpůrcem vznesenému argumentu, podle kterého bod 5. přílohy stavebního zákona nepožadoval vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů u všech záměrů, které ZÚR obsahují, ale pouze u variant (což není případ daného záměru, kde se žádné varianty nezpracovávaly), je třeba především zdůraznit, že se soud neztotožňuje s formálním (gramatickým) výkladem užitým odpůrcem v případě pojmu „varianta“ uvedeným v citovaném bodu přílohy stavebního zákona. Nejen, že se zde nehovoří o variantách jednotlivých záměrů, ale obecně o variantách PÚR a územně plánovací dokumentace, ale především by odpůrcem namítaný výklad přílohy stavebního zákona popíral smysl a podstatu vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů, jak byly popsány shora a vymezeny v judikatuře Nejvyššího správního soudu.

Zdejší soud se ztotožňuje s názorem odpůrce, podle něhož je posouzení kumulativních a synergických vlivů na životní prostředí otázkou odbornou a plně respektuje specifika a odbornou náročnost celého procesu přípravy územně plánovacích podkladů. Jak ostatně v této souvislosti konstatoval Nejvyšší správní soud ve shora již citovaném rozsudku ze dne 31. 1. 2013, čj. 4 AOs 1/2012-105, i při přezkumu vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů konkrétního záměru v kombinaci s dalšími záměry vymezenými v zásadách územního rozvoje *„je třeba dbát zásady minimalizace soudních zásahů do územně plánovací dokumentace. Podle této zásady soud toliko přezkoumává, zda posouzení má zákonem požadované náležitosti, zda je srozumitelné a logicky konzistentní a zda bylo zohledněno v navazujících rozhodovacích procesech. Správní soudy nejsou povolány k tomu, aby hodnotily odbornou stránku věci, neboť takový přezkum jim nepřísluší; odborné posouzení věci a volba konkrétního řešení je na pořizovateli územně plánovací dokumentace a osobách, které k tomu disponují odpovídajícím vzděláním a erudiicí a které pořizovatel zpracováním odborných podkladů pověří. Je proto namístě, aby správní soudy při přezkumu opatření obecné povahy tohoto typu postupovaly obzvlášť obezřetně.“* V tomto ohledu je však třeba zdůraznit, že soud zkoumal toliko skutečnost, zda provedené posouzení má uvedené náležitosti a nikoliv jeho odbornou obsahovou stránku. Zdejší soud si je plně vědom náročnosti a zdlouhavosti řízení vedoucího k vydání ZÚR, komplikovanost tohoto řízení však nemůže legitimizovat případnou nezákonnost ve vztahu k veřejným subjektivním právům dotčených osob (srov. též závěry Nejvyššího správního soudu vyslovené v rozsudku ze dne 20. 5. 2010, čj. 8 AOs 2/2010-644).

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

6.2. Absence vyhodnocení vlivů s ohledem na jejich lokalizaci

Navrhovatelé dále namítají, že provedené posouzení nepostihuje vlivy na životní prostředí s ohledem na jejich lokalizaci. Je zřejmé, že právě u liniových staveb se vlivy v jednotlivých částech území mohou lišit. Navrhovatelé v této souvislosti upozorňují na to, že SOKP je hodnocen jako jeden koridor, přestože se jedná o liniovou stavbu. Na území Středočeského kraje je však SOKP plánován ve dvou částech, které jsou od sebe vzdáleny cca 8 km. V různých částech prochází různým územím, jednotlivé části koridoru mají specifické vlivy, přičemž přiložené tabulkové hodnocení toto vůbec nerespektuje. Hodnocení je podle navrhovatelů paušální, hrubě zavádějící, bez konkrétní vypovídací hodnoty a v důsledku toho

nepřezkoumatelné. Takto provedené posouzení znemožňuje dotčené veřejnosti a dotčeným orgánům se závěry vyhodnocení efektivně polemizovat a současně brání přezkumu soudem v tom smyslu, zda se odpůrce řádně vyrovnal s výhradami navrhovatelů, dotčené veřejnosti i dotčených orgánů. Odpůrcem provedené posouzení vlivů na životní prostředí navíc nemůže dostát účelu danému ustanovením § 1 odst. 3 zákona EIA. Na podporu své argumentace pak navrhovatelé odkazují na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 8 Ao 2/2010-644 a rozsudek zdejšího soudu čj. 50 A 24/2012-64.

Odpůrce předně ve vztahu k této námitce připomněl, že ZÚR byly zpracovány v měřítku 1:100000, navíc o přesném umístění SOKP bude rozhodovat podrobnější dokumentace a v ZÚR je stanoven pouze koridor (v tomto případě široký 600 m). Nelze tedy detailně identifikovat, specifikovat a kvantifikovat vlivy jednotlivých záměrů na jednotlivé stavby. To znamená, že i specifikace vlivů v jednotlivých úsecích SOKP by byla velmi problematická a neprofesionální, protože by se jednalo o čisté spekulace. K otázce nemožnosti přezkumu vyhodnocení odpůrce dodává, že pokud bude soud pohlížet na toto vyhodnocení jako na vyhodnocení zpracované na určité úrovni podrobnosti s určitou mírou generalizace odpovídající vyhodnocení koncepce na životní prostředí, je podle něj takové vyhodnocení pro správní soud přezkoumatelné a splňuje všechny legislativní požadavky. Podle odpůrce naopak odůvodnění rozsudku zdejšího soudu ve věci sp. zn. 50 A 24/2012 podporuje jeho argumentaci. Závěrem odpůrce upozornil na některá zavádějící či přímo nepravdivá tvrzení navrhovatelů a zdůraznil, že navrhovaný záměr koridoru SOKP neprochází zastavěným územím ani lokalitou Natura 2000.

Ve vztahu k této námitce soud předně ověřil (ostatně mezi účastníky to není ani sporné), že vyhodnocení posuzovaného záměru je provedeno pro daný koridor jako celek a jeho povaha jakožto liniové stavby (záměru) není v této souvislosti zohledněna (viz Vyhodnocení vlivů ZÚR na životní prostředí, Příloha 2.1.). Navrhovatelům je třeba dát za pravdu v tom smyslu, že Nejvyšší správní soud, který se obdobnou otázkou zabýval ve vztahu části SOKP nacházející se na území hl. m. Prahy, dospěl k závěru, podle něhož „*předmětné vyhodnocení nepostihuje vlivy na životní prostředí s ohledem na jejich lokalizaci. Právě tato skutečnost se přitom pro vlastní přezkoumatelnost vyhodnocení jeví být zásadní. Odpůrce správně tvrdil, že smyslem vyhodnocení je získat informace ve vztahu k působení SOKP na životní prostředí jako celku. Toto komplexní hodnocení by však mělo být mj. výsledkem posouzení vlivů jednotlivých segmentů stavby SOKP na jednotlivá dotčená území. Je zřejmé, že vlivy liniových staveb se v různých částech území liší a každý úsek SOKP má nutně specifické vlivy na lokální prostředí.*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, čj. 8 Ao 2/2010-644, č. 2106/2010 Sb. NSS).

Zdejší soud sice nemá v úmyslu se od takto vysloveného názoru odchýlit a v obecné rovině se s ním plně ztotožňuje, považuje však za nezbytné zdůraznit, že jej není možno automaticky bez dalšího aplikovat v případě jakékoliv liniové stavby (záměru). V projednávané věci totiž především nelze odhlédnout od podoby sporného záměru, který spočívá ve dvou sice izolovaných ovšem krátkých (s ohledem na měřítko ZÚR) úsecích koridoru SOKP nacházejících se na území Středočeského kraje, které navazují na koridor SOKP, který se v převážné většině nachází na území hl. m. Prahy; tyto úseky se navíc s ohledem na měřítko ZÚR nacházejí nedaleko od sebe. Jinak řečeno, aby mohl být na odpůrce důvodně vznášen požadavek „posouzení vlivů jednotlivých segmentů na jednotlivá dotčená území“, musí se podle názoru zdejšího soudu jednat o liniovou stavbu takového rozsahu, kde komplexní vyhodnocení vlivů záměru jako celku z povahy věci nepřipadá v úvahu a je třeba vyhodnocovat takový záměr v jeho jednotlivých částech v souvislosti např. s rozmanitostí dotčených oblastí apod. (srov. v této souvislosti např. Přílohu č. 2 vyhlášky

č. 146/2008 Sb., o rozsahu a obsahu projektové dokumentace dopravních staveb, která užívá pojmu „rozsáhlá liniová stavba“). Naopak, pokud určitý záměr (liniová stavba) nepředstavuje záměr rozsáhlý, je podle názoru zdejšího soudu akceptovatelné, aby vyhodnocení v takovém případě bylo provedeno komplexně pro daný záměr jako celek. S ohledem na podobu sporného záměru, jak byl nastíněn shora, má pak zdejší soud v projednávané věci za to, že odpůrcem provedené vyhodnocení, které nebylo konkrétní co do lokalizace vyhodnocení vlivů záměru, lze považovat v návaznosti na výše uvedené za akceptovatelné a přezkoumatelné. Jak již ostatně zdejší uvedl ve svém opakovaně citovaném rozsudku ve věci sp. zn. 50 A 24/2012, „*při posuzování vlivů záměrů podle lokalizace lze rozlišovat pouze taková specifika dílčích částí záměrů, jež se projevují na území přesahujícím území několika jednotlivých obcí, tedy specifika regionální povahy*“. Je sice pravdou, jak na to taktéž navrhovatelé upozorňují, že zdejší soud v odůvodnění citovaného rozsudku jako příklad záměrů vyžadujících posouzení vlivů podle lokalizace uvádí právě i SOKP, z kontextu odůvodnění daného rozsudku je ale zřejmé, že tak zdejší soud učinil v návaznosti na uváděnou judikaturu Nejvyššího správního soudu bez přihlédnutí ke konkrétní podobě SOKP v části nacházející se na území Středočeského kraje. S ohledem na shora uvedenou argumentaci proto soud tuto námitku důvodnou neshledal.

6.3. Absence vyhodnocení vlivů MÚK

Navrhovatelé mají za to, že MÚK jsou plochou nadmístního významu a jako takové měly být předmětem podrobného vymezení a vyhodnocení v napadeném opatření obecné povahy. Význam mimoúrovňových křižovatek a přivaděčů SOKP nemůže být omezován striktně ve vztahu k území, na kterém se bude taková stavba nacházet. Význam těchto dopravních staveb zpravidla přesahuje pouhé zajištění dopravní obslužnosti území konkrétní obce, na němž se má taková stavba nacházet. Napadené opatření obecné povahy by proto mělo obsahovat vymezení ploch a koridorů pro ty dopravní stavby, jejichž význam v souladu s § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona ovlivní území více obcí. V této souvislosti navrhovatelé opětovně odkazují na závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 8 Ao 2/2010-644.

Podle odpůrce nemohou být MÚK vyznačovány jako plochy nadmístního významu, neboť ZÚR jsou zpracovány v malém měřítku (1:100 000) a tomuto měřítku odpovídá i určitá forma generalizace rozlišení (pokud by se vyznačovaly jako určitá plocha, byla by to plocha tak malá, že by to bylo pod rozlišovací schopnost výkresů). Proto se MÚK vyznačují schematicky jako určitý symbol signalizující, že v tom kterém území se s MÚK počítá. V ZÚR se nemůže určovat přesná podoba MÚK, stejně jako se neurčuje přesné umístění a technický charakter komunikací. Z uvedeného podle odpůrce jasně plyne, že se nemohou ve VVURÚ samostatně vyhodnocovat MÚK, protože projektant ZÚR neurčuje jejich podobu.

Jak plyne z § 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*.“ Z ustanovení § 2 odst. 1 písm. h) téhož zákona se potom podává, že „*plochou nadmístního, popřípadě republikového významu plocha, která svým významem, rozsahem nebo využitím ovlivní území více obcí nebo více městských částí na území hlavního města Prahy, popřípadě území více krajů*.“

K této námitce je třeba ve shodě s navrhovatelem konstatovat, že totožnou otázkou ve vztahu k témuž záměru (v části nacházející se na území hl. m. Prahy) se zabýval již Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 20. 5. 2010, čj. 8 Ao 2/2010-644, č. 2106/2010 Sb. NSS, v rámci něhož mimo jiné dospěl k závěru, že „význam mimoúrovňových křižovek a přivaděčů SOKP nemůže být omezován striktně ve vztahu k území, na kterém se bude taková stavba nacházet. Právě naopak. Je 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.“ V návaznosti na takto jednoznačně vyslovený závěr Nejvyššího správního soudu pak zdejší soud dodává, že existence MÚK, které jsou v rámci posuzovaného záměru SOKP na území Středočeského kraje předpokládány, se především musí projevit v hodnocení kumulativních a synergických vlivů ZÚR. S ohledem na obecnost této územně plánovací dokumentace však předmětem takového zkoumání nemusí být otázka detailního provedení MÚK, nýbrž pouze fakt, že tyto záměry jsou plánovány. V dalším pak ve vztahu k této námitce soud odkazuje na odůvodnění tohoto rozsudku v jeho části 6.1., kde dospěl k závěru o neúplném vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů v rámci SEA, které tak bude muset opětovně proběhnout, a to i s přihlédnutím k zamýšleným MÚK.

6.4. Nevyhodnocení vlivů na veřejné zdraví

Navrhovatelé považují dále za nezákonné i to, že posouzení vlivů na životní prostředí nezahrnuje vlivy na zdraví, což je v rozporu s ustanovením § 2 zákona EIA a čl. 5 odst. 1 ve spojení s přílohou č. 1 směrnice EIA.

Podle odpůrce samostatné vyhodnocení vlivů ZÚR na lidské zdraví (dále též „HIA“) nebylo v rámci SEA zpracovááno, neboť právní předpisy platné v době pořizování a vydání ZÚR takovou povinnost neukládaly. Teprve novelou stavebního zákona (č. 350/2012 Sb.) byly do přílohy stavebního zákona v bodě 5. doplněny „vlivy na lidské zdraví“, do 31. 12. 2012 byly v daném bodě uváděny pouze „vlivy na obyvatelstvo“. Argumentace pomocí § 2 zákona EIA je podle odpůrce zavádějící. Toto ustanovení se vztahuje obecně na jakékoliv posuzování, tedy i na posuzování EIA. V ustanovení § 10i téhož zákona je jasně deklarováno, že při posuzování vlivů se postupuje podle zvláštních předpisů (tedy podle stavebního zákona). Z uvedeného se odpůrce i zpracovatel dokumentace SEA domnívali, že není nutné zpracovávat samostatné vyhodnocení HIA a postačí rámcové posouzení rizik v rámci vyhodnocení vlivů na obyvatelstvo. Dotčený orgán na úseku ochrany veřejného zdraví (Krajská hygienická stanice Středočeského kraje) v rámci svých vyjádření k zadání ZÚR ani ke společnému jednání takové zpracování nepožadoval a totéž se týká dotčeného orgánu na úseku vyhodnocování vlivů (MŽP). Žádné výhrady MŽP neuplatnilo ani v závěrečném stanovisku. Odpůrce má za to, že vlivy na obyvatelstvo zahrnovaly i vlivy na lidské zdraví bez nutnosti zpracovávat „speciální“ dokumentaci HIA. Vlivy na lidské zdraví se v případě územně plánovací dokumentace vždy projevují jako potencionální vlivy na obyvatele konkrétního území. V tomto ohledu považoval za rozhodující znění odstavce 2 článku 5 Směrnice SEA 2001/42/ES. Pod vlivy na veřejné zdraví si odpůrce i zpracovatel dokumentace SEA představovali konkrétní kvalifikované vlivy vyplývající ze znalosti technických

parametrů a vlastností záměru. Ty lze s ohledem na výše uvedený čl. 5 odst. 2 směrnice „rozumně“ a „vhodněji“ posuzovat u projektu, tedy „záměru“. Na úrovni koncepce lze hodnotit vlivy na obyvatelstvo, případně lidské zdraví, což lze chápat jako obecné a zpravidla nekvantifikované dopady různých způsobů uspořádání území. S ohledem na výše uvedené odpůrce trvá na tom, že vyhodnocením vlivů ZÚR na životní prostředí provedeným osobou autorizovanou pro tento účel respektoval rámcový obsah tohoto vyhodnocení zvláštním právním předpisem (přílohou stavebního zákona). Podle § 10i zákona EIA se vyhodnocení vlivů EIA provádělo podle přílohy stavebního zákona, která pojem „vlivy na veřejné zdraví“ neobsahovala. Shodně jako u námitek posuzovaných v bodě 6.1. tohoto rozsudku pak odpůrce upozorňuje na to, že vlivy na zdraví obyvatel neměly být posuzovány u všech záměrů, ale pouze u variant, což však není případ SOKP, kde se žádné varianty nezpracovávaly.

V replice k vyjádření odpůrce navrhovatelé především připomněli, že povinnost eurokonformního výkladu právních předpisů EU stíhá všechny orgány veřejné moci včetně odpůrce a pořizovatele napadeného opatření obecné povahy. Novela stavebního zákona provedená zákonem č. 350/2012 Sb., do přílohy explicitně zakotvila pojem „lidské zdraví“, a to právě z důvodu nedostatečné transpozice směrnice SEA. Navrhovatelé současně odkázali na konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle které nelze úspěšně argumentovat nezákonnými stanovisky dotčených orgánů.

Ve vztahu k této námitce soud předně připomíná, 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 na jejich vzájemné působení a souvislosti. Podle písm. f) přílohy I směrnice SEA konkrétně se 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.

Stejně jako již Krajský soud v Praze učinil ve vztahu k některým předchozím námitkám, i 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 výslovně dodal, „*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*“.

I v případě této námítky je tedy třeba konstatovat, že skutkový stav, z něž odpůrce při přijetí ZÚR SK vycházel, postrádá v důsledku zcela chybějícího posouzení vlivů koncepce na

lidské zdraví oporu ve skutkových zjištěních, přičemž jde 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. Byl tak opět naplněn důvod pro zrušení napadené části ZÚR SK i bez nařízení jednání podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

6.5. Věcná nesprávnost posouzení

Ve vztahu k posouzení vlivů na životní prostředí navrhovatelé dále namítají, že toto posouzení je věcně nesprávné, nepodložené a v rozporu s dostupnými podklady. Touto námitkou se soud s ohledem na předchozí části odůvodnění tohoto rozsudku nezabýval (posouzení vycházející z nedostatečně zjištěného skutkového stavu logicky může být stiženo nesprávností).

6.6. Chybějící návrh kompenzačních opatření

S odkazem na § 10b odst. 4 zákona EIA navrhovatelé dále upozorňují na to, že napadené opatření obecné povahy konstatuje významný negativní vliv posuzovaného záměru na zemědělský půdní fond, kompenzační opatření ovšem nestanoví a omezuje se na obecnou proklamaci, což není v souladu s požadavky zákona EIA.

Ve vyjádření k této části návrhu odpůrce uvádí, že ve vyhodnocení SEA nemohou být návrhy kompenzačních opatření detailně specifikovány vzhledem k měřítku zpracování ZÚR i dokumentace SEA. Obecně jsou navrhována opatření koncepční, prostorová a projektová, jejichž cílem je zajistit předcházení, snížení nebo kompenzaci všech zajištěných nebo předpokládaných závažných záporných vlivů na životní prostředí. Odpůrce současně zdůraznil, že pro krátké úseky SOKP navrhované v ZÚR by bylo uvádění jakýchkoliv kompenzačních opatření pouze spekulativní. V této souvislosti závěrem upozornil na skutečnost, že zastupitelstvo Středočeského kraje nemůže navrhopat cokoli na území kraje sousedního.

Podle § 10b odst. 4 zákona EIA se při posuzování koncepce navrhuje a posuzují opatření k předcházení nepříznivých vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví, k vyloučení, snížení, zmírnění nebo kompenzaci těchto vlivů, popřípadě ke zvýšení příznivých vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví provedením koncepce, včetně vyhodnocení předpokládané účinnosti navrhovaných opatření. Je-li koncepce řešena ve variantách, je nutné posuzování podle tohoto zákona provést pro všechny varianty.

Napadené opatření obecné povahy (v části Vyhodnocení vlivů na životní prostředí, Příloha 2.1., str. 1) ve vztahu k posuzovanému záměru D 001 uvádí, že „*Při vymezování koridoru v ÚPD a v rámci posuzování vlivů na ŽP (EIA) věnovat zvýšenou pozornost minimalizaci záborů ZPF*“. V této příloze jsou jednotlivé záměry ZÚR hodnoceny body v rozmezí 0 až -2 podle síly nepříznivého vlivu záměru na životní prostředí. V komentáři SEA je pak na závěr u každého hodnocení uvedeno, která opatření je třeba dodržet při realizaci každého jednotlivého záměru. S ohledem na úroveň územně plánovací dokumentace, kterými ZÚR jsou, považuje soud shodně, jak již učinil ve věci vedené u tohoto soudu pod sp. zn. 50 A 9/2013, v této úrovni návrh kompenzačních opatření k napadenému záměru za dostatečný, byť je třeba připustit, že je dosti obecný a velmi stručný, a to kupříkladu i ve srovnání s některými jinými záměry. Ostatně ukládání kompenzačních opatření až ve fázi před povolováním záměru považuje ve své judikatuře za legitimní i Nejvyšší správní soud, když mimo jiné upozornil i na vyšší efektivitu ukládání kompenzačních opatření až v této fázi (srov. bod [225] a násl. rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, čj. 1 Ao 7/2011-526). Právě hodnocení vlivů navazujících stupňů územně plánovací činnosti (územních plánů obcí, regulačních plánů) ve fázi před povolováním záměru slouží

k detailnějšímu posouzení míry negativních vlivů záměru, neboť teprve v těchto fázích dochází k přesné lokalizaci záměru do území (územní plán) a ke stanovení stavebně-technických parametrů záměrů (územní řízení). Tuto námitku navrhovatelů proto Krajský soud v Praze důvodnou neshledal.

6.7. Posouzení vlivu na lokality NATURA 2000 v rozporu s právními předpisy

Podle navrhovatelů dále napadené opatření obecné povahy nebylo posouzeno v souladu s právními předpisy ČR a EU upravujícími ochranu soustavy tzv. evropských chráněných území NATURA 2000. Odpůrce sice posoudil vliv záměru SOKP na lokality NATURA 2000, ale závěry tohoto posouzení jsou věcně chybné. Vyhodnocení vlivů napadeného opatření obecné povahy neobsahuje řádné posouzení vlivu záměru SOKP na Evropsky významnou lokalitu (dále též „EVL“) Kaňon Vltavy u Sedlce, tato navíc chrání prioritní naturový biotop: nízké xerofilní křoviny – porosty se skalníky. Směrnice 92/43/EEC i zákon č. 114/1992 Sb. v § 45i odst. 10 stanoví, že pokud by byl prokázán negativní vliv na lokalitu s prioritními typy stanovišť (kterým je například EVL Kaňon Vltavy u Sedlce), lze koncepci schválit jen z důvodů týkajících se veřejného zdraví, veřejné bezpečnosti nebo příznivých důsledků nesporného významu pro životní prostředí. Napadené opatření obecné povahy podle navrhovatelů tyto požadavky nesplňuje.

K této námitce odpůrce uvádí, že posouzení vlivů na lokality soustavy NATURA 2000 bylo provedeno v rámci zpracování samostatné dokumentace Hodnocení vlivů koncepce na evropsky významné lokality (EVL) a ptačí oblasti podle § 45i zákona č. 114/1992 Sb. autorizovanou osobou. EVL Kaňon Vltavy u Sedlce neleží na území Středočeského kraje a případné (ne)ovlivnění bylo posuzováno v rámci tvorby ZÚR hl. m. Prahy. Ve vyhodnocení vlivů na lokality soustavy NATURA 2000 se jedná pouze o upozornění na možné ovlivnění EVL pro další mnohem podrobnější zpracování. Podle odpůrce navrhovatelé nejsou nadáni takovou odborností, aby hodnocení provedené osobou a autorizací MŽP mohli vůbec oponovat, když i „závěrečné“ stanovisko MŽP neshledalo žádné výhrady ke způsobu a výsledkům hodnocení.

Napadené opatření obecné povahy (v části Hodnocení Vlivů koncepce na evropsky významné lokality, Příloha 2, str. 1) ve vztahu k posuzovanému záměru D 001 uvádí, že „*Koridor protíná vltavské údolí EVL Kaňon Vltavy u Sedlece (přímý zábor území, znečištění, eutrofizace)*“. Jak soud ověřil z mapové přílohy Vyhodnocení vlivů na evropsky významné lokality, shora uvedená EVL zde není vyznačena, přičemž koridor SOKP protíná údolí řeky Vltavy na území hl. m. Prahy.

S ohledem na výše uvedené proto soud k této námitce především uvádí, že přestože je EVL Kaňon Vltavy u Sedlece v rámci Vyhodnocení vlivů záměrů ZÚR na EVL v jeho textové části zmíněn, nachází se tato EVL v místech protnutí s SOKP na území hl. m. Prahy a nikoliv na území Středočeského kraje. Za těchto okolností proto zdejší soud neshledává opodstatněnými požadavky navrhovatelů týkající se věcného posouzení vlivu záměru SOKP na lokality NATURA 2000. Výše uvedenému závěru svědčí i to, že skutečnost, že „*Lokalita Kaňon Vltavy u Sedlce nebyla brána v potaz při posuzování vlivů ZÚR* [hl. m. Prahy], *přestože byla obecně závazným právním předpisem zařazena na tzv. národní seznam ještě před schválením ZÚR*“, byl jedním z důvodů, na základě kterých Nejvyšší správní soud svým rozsudkem ze dne 20. 5. 2010, čj. 8 Ao 2/2010-644, č. 2106/2010 Sb. NSS, zrušil právě část koridoru SOKP v úseku Ruzyně – Březiněves nacházející se na území hl. m. Prahy. Nad rámec výše uvedeného pak považuje soud za nutné ztotožnit se s odpůrcem v tom smyslu, že provedené hodnocení vlivů koncepce na EVL je aktem nanejvýš odborným, který sice

z tohoto titulu samozřejmě nemůže být vyjmut z přezkumné pravomoci soudů, nicméně při jehož přezkumu by měl být soud při svém rozhodování veden zásadou zdrženlivosti a přiměřenosti svých zásahů. V této souvislosti lze ostatně opětovně připomenout závěry plynoucí z výše již citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2013, čj. 4 AOs 1/2012-105, podle něhož správní soudy nejsou povolány k tomu, aby hodnotily odbornou stránku věci, neboť takový přezkum jim nepřísluší; odborné posouzení věci a volba konkrétního řešení je na pořizovateli územně plánovací dokumentace a osobách, které k tomu disponují odpovídajícím vzděláním a erudiicí a které pořizovatel zpracováním odborných podkladů pověří. Je proto namístě, aby správní soudy při přezkumu opatření obecné povahy tohoto typu postupovaly obzvláště obezřetně. V souladu s tímto závěrem se proto zdejší soud nemohl s touto námitkou navrhovatelů ztotožnit.

7. Rozpor s § 38 odst. 3 a odst. 4 stavebního zákona (absence potvrzení o odstranění nedostatků ze strany Ministerstva pro místní rozvoj)

S odkazem na § 38 odst. 2 až 4 stavebního zákona navrhovatelé upozorňují dále na to, že Ministerstvo pro místní rozvoj (dále též „MMR“) nevydalo potvrzení o odstranění nedostatků, přičemž řízení o napadeném opatření obecné povahy bylo zahájeno, aniž by MMR toto potvrzení vydalo.

Podle odpůrce k rozporu s § 38 odst. 3 a 4 stavebního zákona nedochází. Odpůrce MMR předložil dle § 38 odst. 1 stavebního zákona návrh ZÚR (včetně VVURÚ), který s přílohou „Pokyny pro úpravu návrhu ZÚR“ tvořil jeden celek, a zároveň též „Zprávu o projednání ZÚR SK“ vypracovanou pořizovatelem. Pro MMR i pořizovatele byl tento postup vyhovující, neboť by bylo silně neekonomické celou dokumentaci nechat zpracovat pro účely posouzení MMR. Jak plyne ze stanoviska MMR ze dne 17. 1. 2011, MMR neshledalo žádné významné nedostatky dle § 38 odst. 2 stavebního zákona, tedy pořizovatel mohl zahájit řízení o ZÚR bez potvrzení o odstranění nedostatků.

Podle § 38 odst. 2 stavebního zákona MMR posoudí návrh ZÚR z hlediska zajištění koordinace využívání území, zejména s ohledem na širší územní vztahy a mezinárodní závazky, a z hlediska souladu s PÚR. Podle § 38 odst. 4 téhož zákona pak v případě, že MMR ve stanovisku upozorní krajský úřad na nedostatky z hledisek uvedených v odstavci 2, lze zahájit řízení o vydání ZÚR až na základě potvrzení MMR o odstranění nedostatků.

Shodnou námitkou se Krajský soud v Praze zabýval již ve svém rozsudku ze dne 26. 2. 2013, čj. 50 A 24/2012-64, kdy po obsáhlé citaci správního spisu především dospěl k závěru, že z pohledu § 38 odst. 4 stavebního zákona je klíčové, zda MMR pořizovateli ZÚR vytklo takové závady, jež brání dalšímu pokračování řízení o přijetí ZÚR. Dospěl přitom k závěru, že z textu posouzení provedeného MMR je zjevné, že žádné takové závady neshledalo. Jak přitom výslovně v citovaném rozsudku uvedl, „*stanovisko MMR skutečně z procesního hlediska opravňovalo odpůrce k tomu, aby bez žádosti o potvrzení odstranění závad pokračoval v řízení o přijetí ZÚR SK. Požadavky uplatněné s odkazem na dozorovou působnost MMR se kritérii v § 38 odst. 2 stavebního zákona netýkaly a překážku projednávání ZÚR SK nevytvářely.*“ V projednávané věci soud neshledal důvody se od takto vysloveného závěru odchýlit, a proto tuto námitku navrhovatelů důvodnou neshledal.

8. Nedostatečné vypořádání připomínek

Navrhovatelé dále namítají, že připomínky navrhovatele a) vznesené proti návrhu napadeného opatření obecné povahy byly vypořádány zcela nedostatečně a v rozporu s právními předpisy. S odkazem na rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 1 Ao 3/2008-

136 a čj. 4 Ao 5/2010-48 navrhovatelé dále uvedli, že požadavky kladené soudní judikaturou na vypořádání připomínek napadené opatření obecné povahy nesplňuje.

Podle názoru odpůrce vypořádání připomínek požadavky na toto vypořádání splňuje. Určitá míra „stručnosti“ vypořádání námitek odpovídá míře podrobnosti a generalizaci zpracování ZÚR. Pořízení a zpracování ZÚR vzniká za součinnosti dotčených orgánů na různých úsecích státní správy, v tomto případě Ministerstva dopravy jako dotčeného orgánu na úseku silniční dopravy na dálnicích, rychlostních silnicích a silnicích I. třídy. Odpůrce tak byl stanovisky Ministerstva dopravy a usnesením vlády č. 431 ze dne 31. 5. 2010 při tvorbě a pořizování ZÚR ve smyslu § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona vázán.

Podle § 39 odst. 2 stavebního zákona *„námitky proti návrhu zásad územního rozvoje mohou podat pouze obce v řešeném území a obce sousedící s tímto územím (dále jen "dotčené obce") a zástupce veřejnosti. Nejpozději při veřejném projednání může každý uplatnit své připomínky a dotčené obce a zástupce veřejnosti námitky s jejich odůvodněním a současně musí vymezit území dotčené námitkou. Dotčené orgány uplatní na závěr veřejného projednání svá stanoviska k připomínkám a námitkám.“* Podle § 172 odst. 4 správního řádu pak *„k návrhu opatření obecné povahy může kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, uplatnit u správního orgánu písemné připomínky nebo na veřejném projednání ústní připomínky. Správní orgán je povinen se připomínkami zabývat jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění.“*

Jak plyne ve vztahu k vypořádání připomínek z judikatury Nejvyššího správního soudu *„z hlediska práv účastníka řízení představují připomínky poněkud slabší nástroj ochrany ve vztahu k námitkám, o nichž je orgán vydávající opatření obecné povahy povinen rozhodnout. Z toho však podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze dovodit, že by bylo možné či snad správné se připomínkami zabývat toliko formálně a vypořádat se s nimi obecnými frázemi, aniž by se zohlednila jejich podstata. Stanoví-li zákon správnímu orgánu povinnost zabývat se připomínkami jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění, musí být z tohoto aktu zřejmé, že správní orgán věnoval připomínkám náležitou pozornost, seznámil se s jejich obsahem a učinil z něj pro opatření obecné povahy nějaký závěr. Požadavky na podrobnost samotného vypořádání se s připomínkami pak budou záviset na jejich relevanci, rozsahu a detailnosti.“* (rozsudek ze dne 15. 9. 2010, čj. 4 Ao 5/2010-48).

Soud v projednávané věci ze správního spisu ověřil, že navrhovatel a) ve vztahu k návrhu ZÚR a posuzovanému záměru D 001 připomínky vznesl (Příloha č. 8, Vypořádání připomínek k návrhu ZÚR, str. 335 a násl.), přičemž odpůrce na všechny tyto připomínky (resp. tvrzení v nich obsažená) alespoň nepřímo reagoval. Byť lze přisvědčit navrhovatelům v tom, že ve vztahu k některým tvrzením se jedná o odůvodnění stručné, je zdejší soud toho názoru, že alespoň elementární předpoklady na vypořádání připomínek ve smyslu shora citované judikatury Nejvyššího správního soudu jsou naplněny. V této souvislosti lze totiž současně připomenout, že požadavky vznášené na územní samosprávné celky pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání námitek (tím spíše připomínek) by *„neměly být přemrštěné a ... výrazem přepjatého formalismu, který ohrožuje funkčnost územního plánování“* (srov. nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11). Výše uvedené závěry lze pak vztáhnout i na „příklady“ vypořádání připomínek, na které navrhovatelé v návrhu přímo odkazují. Krajský soud přitom zdůrazňuje, že nehodnotil věcnou správnost provedení vypořádání, ale toliko jeho přezkoumatelnost. Byť u tak zásadního dokumentu, jakým ZÚR nepochybně jsou, by pečlivost, preciznost a srozumitelnost vypořádání připomínek ze strany odpůrce měla být ještě mnohem více akcentována, než se v projednávané věci stalo, nelze

podle názoru zdejšího soudu podobu vypořádání připomínek z hlediska přezkoumatelnosti považovat za rozpornou se zákonem či závěry plynoucími ze shora citované judikatury. Proto zdejší soud této námitce nevyhověl.

9. Absence vyhodnocení stanovisek dotčených orgánů

V tabulce vyhodnocení stanovisek dotčených orgánů podaných k návrhu ZÚR chybí podle navrhovatelů vyhodnocení stanovisek pro společné jednání. Přes požadavky § 37 odst. 4 stavebního zákona neobsahuje napadené opatření obecné povahy vyhodnocení stanovisek především MŽP (ze dne 7. 1. 2010 a ze dne 22. 4. 2009), Krajské hygienické stanice Středočeského kraje (ze dne 7. 1. 2010), Ministerstva dopravy (ze dne 5. 10. 2010) a Středočeského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství (ze dne 3. 5. 2010).

Podle odpůrce stanoviska uvedených dotčených orgánů nejsou v příloze č. 7 napadeného opatření obecné povahy vyhodnocovány, neboť se jedná o stanoviska, která se vztahují ke společnému projednání. Vyhodnocení stanovisek, jež jsou obsahem přílohy č. 7, se vztahuje k veřejnému projednání. Přestože dotčené orgány nemají zákonnou povinnost se vyjadřovat (ani s tím právní předpisy nepočítají), uplatnily některé z nich svá stanoviska. Jejich vyhodnocení je obsahem přílohy č. 7 opatření. Uvedená tři stanoviska dotčených orgánů navíc byla podle odpůrce uplatněna ke společnému jednání po zákonné lhůtě, takže se k nim nemuselo přihlížet (i tak byla v rámci společného jednání vyhodnocena a přihlíželo se k nim).

Ve vztahu k tomuto bodu návrhu soud opětovně konstatuje, že se shodnou námitkou již zabýval ve svém rozsudku ze dne 26. 2. 2013, čj. 50 A 24/2012-64. Dospěl přitom k závěru, že součástí odůvodnění ZÚR musí být i informace, zda a jakým způsobem byla respektována stanoviska dotčených orgánů, popř. výsledek řešení rozporů s nimi. Dotčené orgány uplatňují stanoviska ve dvou různých okamžicích, jednak v návaznosti na společné jednání podle § 37 stavebního zákona a jednak v návaznosti na veřejné projednání podle § 39 stavebního zákona. Tato stanoviska se liší i po obsahové stránce. Zatímco stanoviska ke společnému jednání se vyjadřují k obsahu předloženého návrhu ZÚR, stanoviska k veřejnému projednání se vyjadřují k námitkám a připomínkám při tomto projednání vzneseným. Nelze tedy vycházet z toho, že by stanovisko uplatněné k veřejnému projednání nahrazovalo původní stanovisko dotčeného orgánu ke společnému jednání. K tomu fakticky může dojít pouze tehdy, pokud by se uplatněná námitka či připomínka u veřejného projednání vztahovala k bodu, jenž dotčený orgán uplatnil v rámci stanoviska podle § 37 stavebního zákona. Pokud by pak dotčený orgán k veřejnému projednání uplatnil určité požadavky, aniž by byly reakcí na vznesené námitky či připomínky, nebyly by z materiálního hlediska součástí stanoviska podle § 39 odst. 2 stavebního zákona, nýbrž připomínkou k veřejnému projednání, již může podle úpravy ve stavebním zákoně uplatnit každý bez omezení, tedy i dotčený orgán. I s připomínkami se pořizovatel ovšem musí v odůvodnění ZÚR vypořádat. Protože stanoviska uplatněná ke společnému jednání a stanoviska k veřejnému projednání jsou obsahově odlišnými podáními a zároveň jde o podání, jimiž dotčené orgány mají hájit zájmy zakotvené zvláštními právními předpisy spadající do jejich působnosti, je nezbytné, aby se s nimi pořizovatel ZÚR podle § 40 odst. 2 písm. a) stavebního zákona v odůvodnění ZÚR vypořádal, byť jde o stanoviska, jež byla uplatňována k návrhu ZÚR v podobě, jež následně mohla projít řadou změn.

Zdejší soud proto následně dospěl k závěru, že odpůrce byl povinen v odůvodnění ZÚR uvést, jak se vypořádal se včasným stanoviskem Ministerstva dopravy a jak posoudil vztah koncepce k zájmům chráněným krajskou hygienickou stanicí a odboru životního prostředí (nebo alternativně opožděná stanoviska těchto dotčených orgánů). V případě stanoviska MŽP se uplatní zvláštní právní úprava v § 10i zákona EIA, jež stanoví povinnost

se vypořádat se „závěrečným“ stanoviskem MŽP. Pokud jde o odůvodnění vydaných ZÚR, v jeho přílohách stanoviska dotčených orgánů uplatněná k návrhu ZÚR podle § 37 odst. 2 stavebního zákona vypořádána nejsou, reaguje se zde pouze na stanoviska uplatněná k veřejnému projednání (příloha č. 7). Jak zdejší soud v citovaném rozsudku dovodil, „Navrhovatelé označená stanoviska odpůrce vypořádal podle jednotlivých uplatněných bodů, a to i přes jejich opožděnost. Učinil tak ovšem ve „Vyhodnocení společného jednání návrhu ZÚR SK“, jež je součástí správního spisu, nikoliv však odůvodnění napadeného OOP. Odůvodnění ZÚR SK pouze uvádí, jak bylo respektováno stanovisko MŽP k VVURÚ. Protože však takové vyhodnocení v rámci řízení o přijetí ZÚR SK učiněno bylo a je ve správním spise lehce dohledatelné, může z něj soud při vyhodnocení žalobních bodů navrhovatelů namítajících nezákonnost napadeného OOP vycházet.“ Ani této námitce navrhovatelů tedy krajský soud nevyhověl.

10. a 11. Rozpor s předpisy na ochranu veřejného zdraví (hluková zátěž) a na ochranu ovzduší (překračování imisních limitů)

Navrhovatelé považují provedená hodnocení týkající se hlukové zátěže za rozporná a obávají se neohospodárného zakotvení záměru v ZÚR, který by měl být již v této fázi napadeného opatření obecné povahy vyhodnocen jako nerealizovatelný. Je obecně známou skutečností, že hluk způsobuje při hodnotách blízkých se hygienickým limitům (nebo tyto hodnoty přesahující) výrazné obtěžování obyvatel spojené nejen s pocitem nespokojenosti a snížením pohody bydlení. V případě dlouhodobého působení i zvýšeným rizikem zejména kardiovaskulárních onemocnění a poruch spánku. Pořizovatel napadeného opatření obecné povahy a následně odpůrce měli povinnost zabývat se též otázkou dodržení či překročení nejvyšších přípustných hodnot znečištění ovzduší, a to s ohledem na stávající imisní zatížení předmětné oblasti a nepochybné zvýšení imisní zátěže a realizace záměru SOKP. Je obecně známou skutečností, že znečištěné ovzduší má významný negativní vliv na lidské zdraví.

Odpůrce ve vztahu k této námitce uvádí, že ZÚR byly zpracovány v měřítku 1:100 000, tedy nemohl být brán zřetel na podrobné argumenty týkající se hlukových či rozptylových podmínek, protože součástí ZÚR není ani podrobná hluková či rozptylová studie k jednotlivým záměrům. Realizace záměrů je možná za předpokladu splnění příslušných předpisů v oblasti ochrany veřejného zdraví, ale požadovat toto splnění po ZÚR je absurdní a neproveditelné. V této souvislosti odpůrce odkázal na stanovisko Krajské hygienické stanice Středočeského kraje ke společnému jednání, v nichž k trasování SOKP není žádná výhrada. Obdobně pak argumentoval i ve vztahu k namítanému rozporu s předpisy na ochranu ovzduší, přičemž dodal, že ze stanoviska MŽP ke společnému jednání nevyplýval pro odpůrce jakýkoliv signál, že by navrhovaný záměr byl tímto dotčeným orgánem rozporován.

K problematice, která je obdobná s projednáváním námitkami, se již dříve vyjádřil Nejvyšší správní soud, a to ve svém rozsudku ze dne 21. 6. 2012, čj. 1 Ao 7/2011-526, (č. 2698/2012 Sb. NSS), viz bod [102] a násl. Jak zde Nejvyšší správní soud dovodil, 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 ZÚR se nemůže z povahy věci dostat do rozporu s imisními limity znečištění ovzduší či nejvyššími přípustnými hodnotami 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. Nelze tedy úspěšně tvrdit, že vymezení koridorů nových staveb v území, v němž jsou limity či hodnoty překračovány, samo o sobě představuje rozpor se zákazem

zatěžování tohoto území lidskou činností nad míru únosného zatížení. V průběhu pořizování zásad by ovšem podle Nejvyššího správního soudu mělo být koncepčně prověřeno, zda plánované záměry mají vůbec šanci být v budoucnu realizovány (např. i z pohledu budoucího zatížení území), aby preventivně bylo zabráněno vynakládání energie a peněz na projekty zcela nesmyslné, nerealizovatelné či (veřejnoprávně) nepovolitelné, nebo na projekty směřující k použití nezákonných praktik. Na vymezení jednotlivých záměrů v zásadách územního rozvoje je tedy třeba nahlížet celostním způsobem, a to zvláště tehdy, je-li zamýšleno vícero záměrů v již dosti zatížené části území (imisemi, hlukem apod.). To jinými slovy znamená, že při stanovení požadavků na uspořádání a využití území a úkolů pro územní plánování ve vztahu k určitému záměru musí být zohledněna jak současná zátěž území, tak i veškeré plánované záměry, kumulace jejichž vlivů by mohla mít negativní vliv na ovzduší a hlukovou situaci v dané oblasti. Krajský soud v Praze, který v projednávané věci neshledal důvod se od takto vysloveného závěru odchýlit, v tomto směru připomíná, že ZÚR vychází z nedostatečně zjištěného skutkového stavu pokud jde o kumulativní a synergické vlivy koncepce a pokud jde o její vlivy na lidské zdraví (viz části 6.1. a 6.4. odůvodnění tohoto rozsudku). Byť k porušení navrhovateli uváděných ustanovení právních předpisů samotným vymezením posuzovaného záměru nemohlo dojít, je zřejmé, že odpůrce v důsledku zanedbání analýzy kumulativních a synergických vlivů nevhodně mohl do ZÚR zakotvit i záměry, jež by již v této fázi posouzení mohly být vyhodnoceny jako nerealizovatelné. Zda takovým záměrem je posuzovaný koridor SOKP, nelze v tuto chvíli posoudit.

12. Porušení rovného přístupu k ochraně zdraví a majetku obyvatel ze strany odpůrce

Za zcela nevyvážený a nepřiměřený považují navrhovatelé požadavek plynoucí z přílohy 2.1 SEA, kdy provedené hodnocení předvídá omezení zátěže na území hl. m. Prahy, aniž by zkoumalo únosnost území jako celku a řešilo objektivní proporcionální rozdělení imisní a hlukové zátěže podle únosnosti jednotlivých území. Tento přístup je podle navrhovatelů diskriminující když přesouvá provoz ze současných komunikací do jiné obydlené oblasti v okolí SOKP. Zde bude hluková zátěž v součtu se stávající a neustále narůstající hlukovou zátěží z letiště Ruzyně mnohonásobně vyšší. Jedna skupina obyvatel má tedy právo na zkvalitnění životního prostředí a druhé skupině obyvatel byla jakákoliv regulace hlukové zátěže jednoznačně odepřena, aniž byly zkoumány dopady. To představuje nepřijatelné porušení rovnosti práva na ochranu zdraví a přijatelné životní prostředí. Současně se jedná i o zjevnou nerovnost v přístupu k právu na ochranu vlastnictví, kdy v okolí dráhy současných komunikací se hodnota nemovitostí evidentně zvýší a v oblasti SOKP bude v tomto směru dopad jednoznačně negativní.

Ve vztahu k této námitce odpůrce konstatoval, že z podstaty územně plánovací činnosti plyne, že vždy u každého záměru dojde k určitým omezením určité skupiny obyvatel (jednotlivce). V tomto bodě podle odpůrce navrhovatelé opět použili účelovou záměnu mezi vyhodnocením SEA a vyhodnocením EIA. I na jednotlivý záměr musí být nahlíženo z úhlů vlivů koncepce, tedy musí být vyhodnocen jako koncepční řešení určité problematiky. Jak odpůrce dále upozorňuje, porovnávat intenzitu zástavby (resp. hustotu zalidnění) v pražských čtvrtích a ve „venkovském“ prostoru, kde je několikanásobně nižší, je přímo neuvěřitelné. Koridor SOKP byl současně na území Středočeského kraje volen tak, aby se vyhýbal obydleným částem sídel. Ke zmiňované otázce „hodnoty nemovitostí“ odpůrce dodal, že tato problematika je velmi složitá, závisí na mnoha faktorech (i makroekonomických) a mění se v čase, navíc tato problematika není obsahem územně plánovací dokumentace.

Ve vztahu k této námitce Krajský soud v Praze předně odkazuje na vymezení tzv. algoritmu přezkumu opatření obecné povahy (jeho části), který je detailně popsán v úvodu části II. tohoto rozsudku. Námitku nerovného „přístupu“ napadeného opatření obecné povahy

Ize přitom řadit až do té části algoritmu, která spočívá ve zkoumání proporcionality napadeného opatření obecné povahy. Jak je přitom z výše nastíněného algoritmu zřejmé, přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (tedy 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 a zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli) bylo až závěrečným krokem tohoto algoritmu, k němuž soud přistupoval v zásadě pouze za situace, kdy napadené opatření obecné povahy „uspělo“ v přezkumu v rámci předchozích kroků algoritmu; pokud soud dospěl k závěru o nezákonnosti opatření obecné povahy v některém z předchozích kroků, otázkou proporcionality se již nezabýval. Přestože zákonná konstrukce přezkumu opatření obecné povahy (jeho části) se v důsledku novelizace soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb. změnila a soud je již při rozhodování vázán rozsahem a důvody návrhu (srov. § 101d odst. 1 s. ř. s.), je třeba posoudit, zda je vůbec na místě se v projednávané věci námitkou proporcionality („rovného“ přístupu) zabývat. V této souvislosti zdejší soud poukazuje především na tu skutečnost, že v rámci předchozích částí odůvodnění tohoto rozsudku již dospěl k závěru o nezákonnosti napadeného opatření obecné povahy (viz zejména části 6.1. a 6.4.), přičemž za těchto okolností je již posouzení proporcionality zásahů do práv navrhovatelů nadbytečné. Nad rámec toho pak již jen soud v obecné rovině připomíná, že „[v] procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, 2552/2012 Sb. NSS).

III. Závěr a náklady řízení

Soud tedy po provedeném přezkumu napadeného opatření obecné povahy dospěl k závěru, že námitky navrhovatelů posouzené v částech 6.1. a 6.4. (včetně některých souvisejících dílčích námitek) jsou důvodné. Vzhledem k tomu, že napadené ZÚR vychází mimo jiné z nedostatečně zjištěného skutkového stavu v podobě neúplného vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů a 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. (vázán 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 29.093,80 Kč. Náhrada nákladů řízení v dané věci je představována navrhovateli zaplaceným soudním poplatkem v celkové částce 10.000 Kč a dále odměnou zástupce navrhovatelů, která činí 19.093,80 Kč. Tato odměna je představována třemi úkony právní služby společného

zastoupení dvou navrhovatelů (tedy šestkrát 2.480 Kč, celkem 14.880 Kč) spočívajícími v převzetí zastoupení, podání návrhu 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 třemi režijními paušály po 300 Kč (§ 13 odst. 3 citované vyhlášky), to vše navýšeno o 21 % DPH v částce 3.313,80 Kč.

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 nejblíže 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 dne 14. srpna 2013

JUDr. Milan Podhrázký, v. r.
předseda senátu

Za správnost:
Božena Kouřimová