



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobce: **Ateliér životního prostředí, o.s., občanské sdružení**, se sídlem Ve Svahu 1, Praha 4, zastoupeného Ondřejem Tošnerem, advokátem se sídlem Slavíkova 1568/23, Praha 2 - Vinohrady, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 6, Praha 1, zastoupenému prof. JUDr. Miroslavem Bělinou, CSc., advokátem se sídlem Dlouhá 13, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 11. 2005, č. j. 20641/2005/63/O-1441/05, za účasti osob zúčastněných na řízení: 1) **ECM Finance a.s.**, se sídlem Hvězdova 1716/2b, Praha 4, zastoupená JUDr. Kateřinou Jeráčkovou, advokátkou se sídlem Branická 128/17, Praha 4, a 2) **Sdružení Občanská iniciativa Pankráce**, občanské sdružení, se sídlem Bartákova 1108/38, Praha 4, v řízení o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení 1), proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 5. 2008, č. j. 10 Ca 32/2006 - 143,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalovaného **s e z a m í t á.**
- II. Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení 1) **s e z a m í t á.**
- III. Žalovaný **j e p o v i n e n** nahradit žalobci do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku náklady řízení o kasační stížnosti ve výši **2856 Kč** k rukám právního zástupce JUDr. Ondřeje Tošnera, advokáta se sídlem Slavíkova 1568/23, Praha 2.

- IV. Osoba zúčastněná na řízení 1) **je p o v i n n a** nahradit žalobci do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku náklady řízení o kasační stížnosti ve výši **2856 Kč** k rukám právního zástupce JUDr. Ondřeje Tošnera, advokáta se sídlem Slavíkova 1568/23, Praha 2.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanými kasačními stížnostmi se žalovaný [dále také „stěžovatel a“)“ nebo „odvolací orgán“) a osoba zúčastněná na řízení 1) - ECM Finance a. s. [dále jen „stěžovatel b“)“] domáhají zrušení shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Tímto rozsudkem bylo rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 11. 2005, č. j. 20641/2005/63/O-1441/05, částečně zrušeno (ve výroku II.) a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Citovaným rozhodnutím bylo ve výroku I. zamítnuto odvolání V. A. proti rozhodnutí Magistrátu hl. města Prahy, odboru stavebního (dále jen „stavební úřad“ nebo „správní orgán prvního stupně“), o umístění stavby označené „*DOPRAVNÍ ŘEŠENÍ PANKRÁCKÉ PLÁNĚ*“, jako nepřípustné, a výrokem II. bylo toto rozhodnutí změněno. Změna rozhodnutí spočívala v řadě dílčích změn, a to jak v textových úpravách, tak i ve výroku o námitkách účastníků řízení. Na straně 1 v odrážkách 1 – 5 odvolací orgán připojil slova „*včetně sadových úprav*“ a provedl další úpravy textu na jednotlivých stranách rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, na straně 2 změnil text v nadpisu, na straně 6 v podmínce č. 10 připojil v bodě 10.3 část textu obsahující specifikaci rozhodnutí o umístění stavby nazvané „*OCP-OFFICE CENTRE PANKRÁC*“ *MČ Praha 4*“, a naopak vypustil (v podmínce č. 10) body 10.9, 10.11, 10.12, 10.13, 10.14, 10.15, 10.17 a bod 10.10 označil jako bod 10.9 a bod 10.16 jako bod 10.10, dále změnil podmínku č. 11 v bodě c). Odvolací orgán změnil také výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ohledně námitek účastníků řízení, a to v bodech N.1, N.22., N.1.24., N.1.31., N.1.33., N.2.2., N.4.10., N.4.14., N.5.7., N.5.11., N.8., N.11.1. a N.16.1.

Městský soud po podrobném rozboru celé věci dospěl k závěru, že napadeným rozhodnutím byla porušena procesní práva žalobce, neboť žalobce nebyl seznámen s podklady pro rozhodnutí a dále se žalovaný řádně nevypořádal s žalobcem vznesenými námitkami. Soud dospěl k závěru, že k porušení zákona v průběhu správního řízení došlo nikoliv v zanedbatelné míře, ale v intenzitě zpochybňující zákonost rozhodnutí jako celku.

Celá koncepce řešení zástavby předmětného území (dále jen „Pankrácká plán“) vyžadovala podle názoru soudu od počátku vzhledem k rozsahu a k cíli tohoto záměru, tj. záměru zřídit nové městské centrum, takové postupy, jichž by se mohla aktivně účastnit veřejnost (regulační plán, proces posouzení koncepce dle § 14 zákona č. 244/1992 Sb., tzv. „SEA“), a jimiž by bylo posouzeno komplexně nejen

samotné dopravní řešení, ale celková zástavba včetně všech plánovaných nových staveb. Soud vážil i důsledky dopadu zrušení rozhodnutí a usoudil, že jím shledané vady řízení a nezákonnost rozhodnutí jsou takového rázu, že mohou znamenat nevratné kroky. V této souvislosti soud poukázal mimo jiné na informace z veřejně dostupných zdrojů, z nichž vyplývá, že stav životního prostředí na území hlavního města Prahy vykazuje vysoké emise škodlivin a hluku z dopravy, přičemž mobilní zdroje, tj. emise z dopravy se na celkových emisích podílí 84 %. V širším centru Prahy jsou nejvyšší koncentrace NO₂ v celé České republice a limity, které musí být v roce 2012 splněny, jsou již v současnosti několikanásobně překračovány.

Stěžovatel a) v kasační stížnosti uplatňuje námitku ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a namítá tak nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Stěžovatel a) se vyjádřil k jednotlivým bodům rozhodnutí soudu tak, jak byly v odůvodnění rozsudku číslovány, následovně:

K bodu 1 (*„Cíle územního plánování“*) uvedl, že k tomuto bodu se již podrobně vyjádřil v žalobou napadeném rozhodnutí. Pro předmětné území bylo v průběhu posledních let vypracováno několik studií, na které navázal podaný návrh na vydání územního rozhodnutí o umístění stavby dopravního řešení Pankrácké pláně včetně dokumentace k územnímu řízení, kterou zpracovala autorizovaná osoba. Protože se územní řešení dotklo zájmů, které jsou předmětem ochrany podle zvláštních předpisů, postupoval stavební úřad ve smyslu § 126 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“ nebo „zákon č. 50/1976 Sb.“), a požadavky dotčených orgánů státní správy jsou zapracovány v podmínkách č. 1 – 16 výroku rozhodnutí prvního stupně. V územním řízení tak bylo dle názoru stěžovatele a) správně konstatováno, že dokumentace pro umístění stavby vycházela z kapacit budoucích staveb na Pankrácké pláni, a současně, že byly správně stanoveny podmínky k ochraně veřejných zájmů dle § 39 stavebního zákona. Stěžovatel a) nesouhlasí s právním názorem soudu, že požadavky na dopravní obslužnost dotčeného území musí být posuzovány netoliko k limitům stanoveným územním plánem, ale musí se vycházet i z jiných územně plánovacích podkladů vztahujících se k danému území. Tento názor není podle stěžovatele a) v souladu s § 3 odst. 1 stavebního zákona, ani s ustanovením § 37 odst. 1 tohoto právního předpisu, neboť jde o nepřipustně extenzivní výklad.

K bodu 2) a 3) (*„Ochrana před nepříznivými účinky hluku a Ochrana ovzduší“*) vyjádřil stěžovatel a) nesouhlas s pasáží v odůvodnění rozsudku, v níž soud hodnotí věcnou stránku a správnost stanovisek dotčených orgánů státní správy (stanovisko Hygienické stanice hl. města Prahy ze dne 30. 9. 2004 a ze dne 18. 7. 2002 a stanovisko OŽP MHMP ze dne 8. 7. 2003). Od hodnocení věcné stránky těchto stanovisek pak soud odvozuje nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí, a to

v návaznosti na velmi obecný a nepřipustně extenzivní výklad ustanovení § 126 stavebního zákona. Stěžovatel a) uvádí, že žalobce měl možnost uplatnit své výhrady u příslušného správního orgánu, který by byl povinen se s takovými námitkami (které musí být zcela konkrétní, aby byly relevantní) vypořádat a v případě zjištění jejich oprávněnosti zvolit odpovídající opatření, resp. způsob nápravy. Stěžovateli a) není známo, že by žalobce tak učinil. K tvrzení soudu, že stanovisko Hygienické stanice hl. města Prahy ze dne 30. 9. 2004 vykazuje vnitřní rozpor, neboť bylo vydáno přes zjištění překročení hlukových limitů a jejich další navýšení, odkazuje stěžovatel a) opětovně na podmínku č. 11 žalobou napadeného rozhodnutí, která je dostatečnou zárukou, že vliv stavby dopravního řešení tak, jak je navrhován (jak byly zvoleny návrhové prvky), nepřekročí limity hlukového zatížení území. K tomuto způsobu ochrany před hlukem se z hlediska ochrany veřejného zdraví ve smyslu zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů, vyjádřila i Hygienická stanice hl. města Prahy stanoviskem ze dne 18. 7. 2002. Stěžovatel a) tvrdí, že ve věci byly zpracovány i další podklady pro souhlasné vyjádření, v němž Hygienická stanice hl. města Prahy vážala svůj souhlas na splnění podmínky č. 11 územního rozhodnutí. Podmínkou č. 11 jsou mj. stanoveny požadavky pro zpracování projektové dokumentace takových protihlukových opatření, aby byl předpokládán dopad pokud možno omezen dostupnými technickými prostředky na míru přípustnou či plně vyloučen. Stěžovatel a) v odvolacím řízení zjistil, že stavební úřad posoudil, zda umístění stavby je v souladu s požadavky uvedenými v čl. 13 odst. 3 vyhlášky č. 26/1999 hl. města Prahy, podle kterého negativní účinky staveb a jejich zařízení na životní prostředí (zejména škodlivé exhalace, hluk, teplo, otřesy, vibrace, prach, zápach, znečišťování vod a pozemních komunikací a zastínění budov) nesmí překročit limity uvedené v příslušných předpisech. Vycházel z toho, že k návrhu a k dokumentaci se kladně vyjádřily věcně a místně příslušné dotčené orgány státní správy včetně požadavků, které ve svých vyjádřeních stanovily.

Z § 126 odst. 1 stavebního zákona vyplývá, že bez kladných stanovisek dotčených orgánů státní správy nemohl stavební úřad dospět k závěru, že územní rozhodnutí, jímž umístil navrhovanou stavbu, je v souladu s právními předpisy, přičemž stavebnímu úřadu ani stěžovateli a) jako odvolacímu orgánu nepřísluší posuzovat obsah závěrů těchto orgánů. Tyto orgány podle názoru stěžovatele a) pouze zkoumají, zda v územním řízení hájily zvláštní zájmy orgány věcně a místně příslušné, a zda jejich stanoviska po formálně právní stránce odpovídají zákonu. Úkolem stavebního úřadu dle § 37 odst. 3 a § 126 stavebního zákona je zajistit soulad předložených stanovisek. Stavební úřad musí stanoviska respektovat a zapracovat je do podmínek výroku územního rozhodnutí. Účastníci řízení přitom měli možnost se s nimi seznámit, a to nejpozději do doby konání posledního ústního jednání. Stěžovatel a) dále odkazuje na Ústavní soud, který se v usnesení sp. zn. IV. ÚS 158/1999 ze dne 25. 5. 1999 (dostupné na <http://nalus.usoud.cz>; stejně jako ostatní dále citovaná rozhodnutí Ústavního soudu) vyjádřil v tom smyslu, že posudky, stanoviska či vyjádření vykonavatelů veřejné správy, jejichž účelem je

uplatnění hledisek ochrany zájmů, které tito vykonavatelé reprezentují, nejsou praxí ani teorií považovány za rozhodnutí. V územním řízení se správně vycházelo ze závazného stanoviska orgánu ochrany veřejného zdraví, když na jeho základě bylo zjištěno, že stavba je z hlediska tohoto veřejného zájmu přípustná a navržená protihluková opatření byla shledána v souladu s obecně závaznými právními předpisy. Soudem zpochybňované stanovisko OŽP MHMP jako orgánu ochrany ovzduší ze dne 8. 7. 2003 dle přesvědčení stěžovatele a) správně konstatuje, že stavba bude zmírňovat negativní důsledky nárůstu dopravního zatížení a že nedojde k závažnému zhoršení parametrů kvality ovzduší, které by vedlo k překračování stanovených imisních limitů. Stavba tím, že zjednoduší kapacitní připojení Pankrácké pláně na pozemní komunikaci 5. května, odstraní zbytné dopravní pohyby v území dotčeném stavbou a přispěje ke snížení imisí škodlivých látek v ovzduší. Případné zachování současného stavu a nezrealizování stavby by naopak vedlo ke zhoršování imisní situace a závažnějšímu překročení imisních limitů. OŽP MHMP vydal kladné souborné stanovisko ze dne 30. 5. 2002, a to z hledisek ochrany zemědělského půdního fondu, lesů a lesního hospodářství a odpadového hospodářství podle zvláštních předpisů, a dne 8. 7. 2003 bylo toto stanovisko doplněno podle zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů, který nabyl účinnosti dnem 1. 6. 2002, s tím, že ostatní části stanoviska ze dne 30. 5. 2002 zůstávají nadále v platnosti. Výslovně je zde uvedeno, že navrhované řešení bude zmírňovat negativní důsledky nárůstu dopravního zatížení a lze považovat za prokázané, že nedojde k závažnému zhoršení parametrů kvality ovzduší, které by vedlo k překračování stanovených imisních limitů. Stěžovatel a) má z uvedených důvodů za to, že územní rozhodnutí se opírá o správné stanovisko dotčeného orgánu státní správy.

K bodu 4) (*„Seznámení účastníků s podklady pro rozhodnutí“*) byl ze strany stěžovatele a) vyjádřen nesouhlas s názorem soudu ohledně podkladů návrhu, z nichž dotčený orgán státní správy při vydání svého stanoviska vycházel a které jsou dle soudu součástí návrhu na vydání územního rozhodnutí a součástí správního spisu vedeného ve věci, účastníci řízení tedy mají právo se s nimi seznámit a vyjádřit se k nim. Stěžovatel a) setrvává na názoru uvedeném v jeho vyjádření k žalobě ze dne 2. 5. 2006, dle něhož podklady, které byly v řízení předloženy a jsou podkladem pro vydání územního rozhodnutí, jsou uvedeny na str. 20 územního rozhodnutí. Pokud byly podkladem pro posouzení odborné otázky u jiného orgánu, nemůže se žalobce domáhat tohoto podkladu v řízení, jež vedl jiný orgán, v daném případě MHMP. Žalobce požaduje něco, na co nemá podle stavebního zákona a správního řádu právní nárok. Z uvedených odborných posudků (studií) je zřejmé, že umístění a provoz navrhované stavby nezpůsobí překročení imisních škodlivin v jejím okolí a nebude mít za následek ani zvýšenou úroveň hlukosti. Správní orgány shledaly ve smyslu § 33 odst. 2 správního řádu zmíněné podklady dostatečnými. Žalobce měl možnost využít svého práva vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí vydané v územním řízení. Tohoto práva zcela, resp. plně nevyužil, protože konkrétně nenamítal, jaký doklad a z jakých důvodů je dle jeho mínění

nezpůsobilý být adekvátním podkladem povolujícího rozhodnutí. Žalobce se nemůže u soudu úspěšně domáhat ochrany práv jiných účastníků řízení, přičemž žalobce (jakož i ostatní účastníci) měl možnost se v průběhu územního řízení seznámit se stanovisky dotčených orgánů státní správy. Závěry těchto orgánů jsou jednak zapracovány v dokumentaci k návrhu na vydání územního rozhodnutí a dále jsou přiloženy k tomuto návrhu. Pro dotčené orgány státní správy podle § 36 odst. 3 stavebního zákona taktéž platí koncentrační zásada jako pro účastníky územního řízení (§ 36 odst. 1 stavebního zákona), což znamená, že případnou změnu stanovisek dříve učiněných k návrhu na umístění stavby mohou uplatnit nejpozději ve lhůtě stanovené v oznámení o zahájení řízení (zpravidla při nařízeném ústním jednání), kterou lze přiměřeně prodloužit. Ze stavebního zákona ani jiného právního předpisu nevyplyvá, že stavební úřad má povinnost přezkoumat po věcné stránce podklady a činit závěry k otázkám, které jsou svěřeny odborným orgánům (dotčeným orgánům státní správy).

K bodu 7 („*Posuzování vlivů na životní prostředí*“): Skutkový a právní závěr městského soudu, který se ztotožnil s námitkami žalobce, považuje stěžovatel a) za nesprávný. Návrh na vydání územního rozhodnutí byl podán dne 31. 12. 2001 a k datu podání návrhu platil zákon č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů. Od 1. 1. 2002 nabyl účinnosti zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů. Navrhovaná stavba dopravního řešení Pankrácké pláně nevyžadovala posouzení dle zákona č. 244/1992 Sb., protože není uvedena mezi záměry, které by podléhaly posouzení podle tohoto zákona, přičemž ani podle současně platného zákona o posuzování vlivů na životní prostředí nejde o komunikace, které by proceduře „*EIA*“ podléhaly, jelikož jde o dvě samostatné a vzájemně nezávislé dopravní stavby, z nichž každá má délku menší než 500 m. Navrhované rozšíření komunikace Hvězdova a komunikace 5. května bude plně funkční i v případě, že by první nebo druhá z nich nebyla realizována, takže nejde o jeden celkový záměr ve smyslu § 3 písm. a) zákona č. 100/2001 Sb. Stěžovatel a) upozorňuje též na skutečnost, že ani OŽP MHMP ani Ministerstvo životního prostředí nesdílí názor žalobce. Ministerstvo životního prostředí výslovně na dotaz MHMP sdělilo, že záměr dopravního řešení Pankrácké pláně posouzení vlivů na životní prostředí nepodléhá ani podle zákona č. 100/1992 Sb., ani podle zákona č. 244/1992 Sb., přičemž právě v případě důvodných pochybností o záměru a o zařazení záměru do příslušné kategorie nebo do příslušného sloupce podle přílohy č. 1 k tomuto zákonu, popřípadě o rozsahu dotčeného území je rozhodující vyjádření Ministerstva životního prostředí (§ 23 odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb.). Stěžovatel a) má za to, že v územním řízení správně nebylo požadováno posouzení vlivů stavby na životní prostředí.

Stěžovatel a) uzavírá své podání tvrzením, že soud argumentuje i aktuálními, jím přímo získanými informacemi, k nimž stěžovatel a) neměl možnost se vyjádřit. Pokud z takových informací soud vycházel, je otázkou, zda tím nepřekročil meze,

resp. kritéria stanovená s. ř. s. Soud se měl podle jeho názoru zabývat v souvislosti s dopadem svého rozhodnutí i otázkou dalšího vývoje předmětné stavby (i z hlediska jejích fází, resp. stupněm realizace). Stěžovatel a) proto napadá předmětný rozsudek v jeho celém rozsahu a žádá, aby byl pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení v kasační stížnosti popsanych právních otázek zrušen.

Stěžovatel b) napadá rozsudek městského soudu z důvodů ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tzn. taktéž pro tvrzenou nesprávnost posouzení právní otázky ze strany soudu, a dále z důvodu nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí, tj. z důvodu zakotveného v ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Úvodem svého podání (pod bodem I.) podrobně odůvodňuje stěžovatel b) návrh na přiznání odkladného účinku [o kterém však již bylo rozhodnuto Nejvyšším správním soudem samostatně usnesením ze dne 4. 12. 2008, č. j. 9 As 88/2008 – 293 (dostupné na www.nssoud.cz, stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu), a to tak, že odkladný účinek kasační stížnosti stěžovatele b) přiznán nebyl]. V detailní argumentaci ke shora uvedeným kasačním důvodům (pod bodem III. kasační stížnosti) stěžovatel b) nejprve zpochybňuje aktivní legitimaci žalobce ke všem uplatněným žalobním bodům (namítá její nedostatek) a rozporuje názor městského soudu, že žalobce byl věcně legitimován k uplatnění žalobních bodů pod čísly 1 až 8 s odůvodněním, že dle čl. 2 stanov je žalobce sdružením občanů a právnických osob, v němž se sdružili zastánci ochrany přírody a krajiny, životního prostředí a veřejného zdraví k aktivní činnosti na jejich ochranu, a že dle čl. 3 stanov žalobce jsou základními cíli sdružení zejména: a) chránit přírodu a krajinu, což je hlavním posláním sdružení; b) chránit životní prostředí a veřejné zdraví; c) působit směrem k trvalejší udržitelnosti a kvalitativnímu rozvoji sídel i krajiny; f) účinně se účastnit ve správních a jiných řízeních a rozhodovacích procesech, v nichž může být dotčeno životní prostředí, příroda, krajina, veřejné zdraví a památky. Městský soud zcela pomíjí skutečnost, že žalobce jako občanské sdružení, jehož hlavním posláním je ochrana přírody a krajiny, měl v předmětném územním řízení status účastníka řízení pouze podle § 34 odst. 3, věty druhé, stavebního zákona, ve spojení s § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, tzn. žalobcova práva, která byl žalobce v předmětném územním řízení oprávněn uplatňovat, se omezovala pouze na práva týkající se zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny. Pojem ochrany přírody a krajiny definuje § 2 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, který stěžovatel b) ve svém podání cituje. Žádný z uplatněných žalobních důvodů se však těchto zájmů netýká, takže bylo na místě, aby městský soud žalobu jako celek zamítl, a to pro chybějící věcnou aktivní legitimaci. To považuje stěžovatel b) za základní důvod pro zrušení rozsudku městského soudu.

Stěžovatel b) poukazuje na skutečnost, že aktivní legitimaci může založit pouze zákon, kterým je v tomto případě zákon o ochraně přírody a krajiny. Tato legitimace se nemůže zakládat na jednostranném přání účastníka řízení vměšovat se do záležitostí třetích osob, které se ho z právního hlediska netýkají, ale on je jako

své zájmy označí ve svých stanovách, tj. v dokumentu, kterým si sám autonomně upravuje své vlastní vnitřní poměry. Pokud bychom připustili, aby aktivní legitimace byla odvozována z obsahu stanov občanských sdružení a nikoli ze zákona, mohlo by se stát, že občanská sdružení budou své stanovy záměrně formulovat tak široce, že se budou moci vyjadřovat k čemukoli. Soud by pak uznal právo občanských sdružení vyjadřovat se k technickým aspektům stavby jen proto, že by to tak uváděly jeho stanovy. Takové protěžování občanských sdružení a nerovné nakládání s ostatními účastníky řízení je absurdní a nepřijatelné. Žádná z námitek, které žalobce v průběhu řízení uplatnil a které zopakoval jako žalobní body, se netýkala zájmů přírody ani krajiny, k jejichž ochraně bylo účastenství v řízení založeno.

Za druhé, Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 28. 12. 2006, č. j. 6 A 83/2002 – 65, vyjádřil názor, že Pankrácká pláň je vysoce urbanizované prostředí uprostřed desítky let zastavěného rozsáhlého území Pankráce, v sousedství páteřní magistrály, které nelze bez přistoupení dalších skutečností označit za „*krajinu*“ ve smyslu zákona o ochraně přírody a krajiny. Takovou další skutečností a jinou situací by bylo, kdyby tu byl významný krajinný prvek nebo dokonce zvláště chráněné území, území přechodně chráněné atp. O takový případ ale nejde, takže oblast Pankráce lze charakterizovat jako místo s absencí přírodních a krajinných hodnot ve smyslu definovaném zákonem o ochraně přírody a krajiny. Stěžovatel b) nezpochybňuje účastenství žalobce v územním řízení, a tedy jeho formální legitimaci k podání správní žaloby, ale zpochybňuje jeho věcnou aktivní legitimaci k jím uplatněným žalobním bodům. Podle § 65 odst. 2 s. ř. s. mohou žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podat i účastníci řízení před správním orgánem, jejichž práva se rozhodnutím správního orgánu nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují, pouze tvrdí-li, že postupem správního orgánu byli zkráceni na právech, která jim přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Aktivní legitimace podle § 65 odst. 2 s. ř. s. by tedy byla dána pouze v případě tak závažného porušení procesních práv žalobce, které by vedlo k nezákonnosti žalobou napadeného správního rozhodnutí. Práva občanského sdružení, jehož posláním je ochrana přírody a krajiny, se v územním řízení omezují na ochranu tohoto dílčího veřejného zájmu chráněného zákonem o ochraně přírody a krajiny, ostatní veřejné zájmy toto občanské sdružení není oprávněno prosazovat [stěžovatel b) v tomto ohledu odkazuje na publikovanou judikaturu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2004, č. j. 5 A 137/2000 – 37, rozsudek ze dne 7. 12. 2005, č. j. 3 As 8/2005 – 118, či rozsudek ze dne 17. 4. 2008, č. j. 7 As 59/2007 – 110]. Městský soud se tak podle názoru stěžovatele b) radikálně odchýlil od shora citovaných a publikovaných názorů Nejvyššího správního soudu, pokud žalobci přiznal práva týkající se i ostatních složek životního prostředí, nejen přírody a krajiny. Z hlediska právní jistoty jako jednoho ze základních atributů právního státu se jedná o velmi nebezpečné počínání městského soudu, kterému by Nejvyšší správní soud jako instance garantující jednotnost a zákonnost správního soudnictví měl zabránit.

Argumentace Úmluvou o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Aarhuská úmluva), publikovanou ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 124/2004 Sb. m. s., je nesprávná, protože předmětná stavba nesplňuje kritéria uvedená v příloze I Aarhuské úmluvy a tuto úmluvu tedy v tomto případě nelze aplikovat. Kromě toho se Aarhuská úmluva stala součástí našeho právního řádu až dnem 4. 10. 2004, tedy až téměř 3 roky poté, co bylo zahájeno řízení o umístění předmětné stavby (31. 12. 2001), takže jí nelze přiznat retroaktivní účinky a aplikovat ji na předmětné územní řízení. Aarhuskou úmluvu by však podle názoru stěžovatele b) nebylo možno na předmětnou stavbu aplikovat, i kdyby se stala závaznou před zahájením územního řízení. Podle čl. 6 odst. 1, ve spojení s odst. 8 písm. b) a c) přílohy se tato úmluva aplikuje na „*výstavbu silnic pro motorová vozidla a dálnic, výstavbu nových silnic se čtyřmi nebo více pruhy, přestavbu anebo rozšiřování již existujících silnic se dvěma pruhy nebo méně tak, aby měly čtyři nebo více pruhů v případech, kdy nová silnice, nebo přestavěná či rozšířená část silnice, přesáhne nepřerušovanou délku 10 km*“, přičemž tyto podmínky umístění stavby nesplňuje. Podle odst. 20 přílohy I se Aarhuská úmluva dále aplikuje na jakoukoli činnost výslovně neuvedenou v příloze I, pro kterou je účast veřejnosti stanovena procedurou posuzování vlivů na životní prostředí („*EIA*“) v souladu s vnitrostátní legislativou. Předmětná stavba posouzení v procesu *EIA* podle názoru stěžovatele b) nepodléhala ani podle právní úpravy účinné ke dni vydání prvoinstančního rozhodnutí dne 7. 3. 2005 obsažené v zákoně č. 100/2001 Sb., ani podle právní úpravy účinné ke dni vydání druhoinstančního rozhodnutí dne 11. 11. 2005, obsažené v citovaném zákoně ve znění zákona č. 93/2004 Sb. - stěžovatel b) odkazuje na Přílohu č. 1 (v obou případech, tj. jak ve znění před novelou, tak i po novele), v níž jsou záměry podléhající posuzování vlivů na životní prostředí uvedeny. Stěžovatel b) ve svém podání tuto argumentaci následně detailně rozvádí, s tím, že podle jeho přesvědčení předmětná stavba nepodléhá v procesu „*EIA*“ ani dle evropských norem, tj. dle Směrnice 85/337/EHS, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. Kromě toho se tato směrnice stala součástí českého právního řádu až vstupem České republiky do Evropských společenství, tj. ke dni 1. 5. 2004, kdežto řízení o umístění stavby bylo zahájeno již dne 31. 12. 2001, a směrnici proto není možno s ohledem na požadavek právní jistoty vůbec aplikovat. Tento závěr potvrdil i ESD např. v rozhodnutí C-81/96. Žalobce tak podle přesvědčení stěžovatele b) svými aktivitami brzdí rozvoj mnoha lokalit a zdržuje tak realizaci širokou veřejností vítaných a z hlediska infrastruktury potřebných projektů, a přitom se vydává za údajného reprezentanta veřejného mínění. Důkazem toho, že motivy žalobce jsou čistě ideologicky zaměřené proti investorům a obstrukční, je fakt, že nebyla vznesena žádná námitka osobami, které žijí, sídlí, vlastní nemovitosti či jsou jinak osobně spjaty s územím dotčeným předmětnou stavbou.

Ke kasačnímu důvodu podle ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. stěžovatel b) uvádí, že rozsudek městského soudu je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, neboť není podle jeho názoru zřejmé, z čeho městský soud vycházel při úvaze, že navrhované dopravní řešení nebylo komplexně posouzeno. Sám soud přitom v rozhodnutí cituje Ústavem dopravního inženýrství hlavního města Prahy zpracované „*Dopravně-inženýrské podklady pro potřeby EIA nového rozvoje v prostoru Pankrácké pláně*“ (studii „*ÚDI*“). Tato studie byla přílohou návrhu na vydání územního rozhodnutí a podkladem pro jeho vydání. Podle mínění stěžovatele b) samozřejmě nelze vyloučit, že i jiní stavebníci budou chtít realizovat další stavby v této oblasti, a po stěžovateli b) nelze požadovat, aby navrhoval stavbu s ohledem na doposud neznámé budoucí objekty, ani mu nelze ukládat, že má být zpracován regulační plán.

V souvislosti s kasačním důvodem ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy s namítanou nesprávností právního posouzení řešených otázek, se stěžovatel b) zaměřuje na žalobní důvody 2, 3, 4 a 7, k nimž uvádí následující: Ohledně ochrany před hlukem (žalobní důvod 2), stavba podle jeho přesvědčení povede ke zklidnění provozu na této pozemní komunikaci, protože dojde ke zúžení stávajících jízdních pruhů, tzv. „*bypass*“ společně s mimoúrovňovými rampami dále zjednoduší kapacitní připojení území pankrácké pláně na pozemní komunikaci 5. května, čímž přispěje k plynulejšímu provozu. Dotčené území je zároveň charakterizováno velmi hustou zástavbou, která neumožňuje provést protihlukové stěny, valy, apod. Odůvodnění námitek účastníků řízení, které se týkaly hluku, bylo dle stěžovatele b) řádné. Stavební úřad se opřel o kladná stanoviska Hygienické stanice hlavního města Prahy, která je jediným kompetentním orgánem ochrany veřejného zdraví. Nelze připustit situaci, kdy by se k jedné stavbě vyjadřovalo více správních orgánů, konkrétně stavební úřad a dotčený orgán státní správy [v tomto ohledu odkazuje stěžovatel b) na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2006, č. j. 6 A 83/2002 – 65]. K žalobnímu důvodu ad 3 analogicky jako v předchozím bodě argumentuje stěžovatel b) tím, že dle jeho přesvědčení stavba přispěje ke snížení imisí škodlivých látek v ovzduší, přičemž odůvodnění zamítnutí námitek účastníků řízení, které se týkaly ovzduší, opřel stavební úřad o kladné stanovisko odboru životního prostředí MHMP [i zde uplatnil stěžovatel b) odkaz na posledně shora citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu]. K žalobnímu bodu 4, jenž se týkal údajné nemožnosti seznámit se s podklady pro vydání územního rozhodnutí, konstatuje stěžovatel b), že těmito podklady byla stanoviska dotčených orgánů státní správy na úseku ochrany veřejného zdraví a ochrany ovzduší, tj. stanoviska Hygienické stanice hlavního města Prahy a odboru životního prostředí MHMP, která byla součástí návrhu. Ostatní podklady, které sloužily dotčeným orgánům státní správy k vydání jejich stanovisek, nejsou předmětem přezkoumání v územním řízení, a proto nebyly navrhovatelem v územním řízení předloženy. Stavební úřad není kompetentní posuzovat hlukovou nebo rozptylovou situaci v území dotčeném stavbou a ani k tomu nedisponuje potřebnou odborností. Při rozhodování se proto musí opřít o závazné stanovisko příslušného kompetentního

orgánu. Požadavek na předkládání těchto studií žalobci nemá podle názoru stěžovatele b) oporu v zákoně. Stěžovatel b) své podání uzavírá ve vztahu k žalobnímu bodu 7, který se týká údajné potřeby posouzení navrhované stavby v procesu *EIA* odkazem na argumenty uplatněné v souvislosti s argumentací zabývající se nedostatkem věcné legitimace žalobce k uplatnění žalobních bodů (viz výše).

Žalobce ve svém vyjádření k obsahu kasační stížnosti stěžovatele a), tj. žalovaného, úvodem k bodu II. 1. jeho kasační stížnosti konstatuje, že stěžovateli a) pravděpodobně i nadále není jasná podstata jedné z námitek žalobce. Žalobce nenamítal, že by nezákonnost rozhodnutí stěžovatele a) spočívala v absenci regulačního plánu či absenci řešení variant stavby. Podstatou uvedené námitky bylo, že k tomu, aby byl v územním řízení naplněn cíl územního plánování, které by mělo řešit dané území komplexně a ve vzájemných souvislostech, je nutno zabývat se komplexně únosnou mírou zatížení daného území, tj. znát limity jeho zatížení. Navrhované řešení nemohlo tyto požadavky naplnit jak z důvodu, že není známa dopravní potřeba všech objektů, jež mají na předmětném území vzniknout, tak vzhledem k tomu, že rozšířením komunikací a novými nájezdovými rampami z ulice 5. května dojde ke zvýšení dopravního zatížení území. Takový přístup, tj. vyhovění potřebám automobilové dopravy bez ohledu na zájmy jiné, vede nikoli k zajištění trvalého souladu všech hodnot v území, ale k jeho přetížení. Tím se stavební úřad nezabýval, stejně jako následně ani stěžovatel a). K odkazu stěžovatele a) na „*Masterplan*“ a „*nějaký výsledek řešení*“ žalobce uvádí, že se nejednalo o podklady pro rozhodnutí a už vůbec ne o podklady, s nimiž by se účastníci měli možnost seznámit. K odkazu stěžovatele a) na podmínky 1 až 16 územního rozhodnutí žalobce uvádí, že se v žádném případě nejedná o podmínky, kterými by byla zajištěna trvalá ochrana veřejných zájmů v území, neboť se jedná převážně o podmínky související s popisem stavby. Dle žalobce nemohlo být vycházeno z kapacit budoucích staveb na Pankrácké pláni, nejsou-li tyto stavby známy. Žalobce tvrdí, že jestliže je umisťována stavba takového rozsahu, je nutno obstarat si takové podklady, z nichž budou mj. zřejmé budoucí nároky území na dopravu (a s tím související zatížení území negativními vlivy dopravy). K bodu II. 2. a 3. kasační stížnosti stěžovatele a) a k námitce extenzivního výkladu § 126 stavebního zákona žalobce uvádí, že § 126 odst. 1 stavebního zákona výslovně předpokládá dohodu stavebního úřadu a dotčeného orgánu, tj. i určitý dialog o nejasnostech vyplývajících např. z podaných námitek účastníků řízení, které žalobce v řízení vznášel a byl to právě stěžovatel a), který se jimi řádně nezabýval. K odkazu stěžovatele a) k podmínce 11 územního rozhodnutí uvádí žalobce, že tato námitka není relevantní, neboť tato podmínka se týká pouze hluku ze stavby a stavební činnosti, nikoli hluku z jejího následného užívání, což je podstatou námitky žalobce.

Žalobce dále konstatuje, že pouhý odkaz na stanovisko dotčeného orgánu státní správy je nedostatečné. Toto ostatně konstatoval sám stěžovatel a)

v předchozím rozhodnutí v této věci ze dne 4. 3. 2004, č. j. 31901/2003/63/O-2875/03, kde uvedl, že povinností stavebního úřadu je posoudit návrh, zda vyhovuje technickým požadavkům na výstavbu vyplývajícím z vyhlášky OTTP, přičemž této povinnosti se MHMP nemůže zbavit s odkazem, že na souladu umísťované stavby s technickými požadavky na ní kladenými se dohodl s dotčeným orgánem státní správy, jehož úloha je jiná. Správní orgány se nezabývaly ani posouzením stavby ve vztahu k požadavkům na zachování pohody bydlení a čl. 25 odst. 3 vyhlášky hl. města Prahy č. 26/1999, podle kterého je nutno uplatňovat opatření urbanistická před opatřeními chránícími jednotlivé stavby. Ohledně vyjádření Hygienické stanice soud dle názoru žalobce správně shledal toto stanovisko vadným, neboť nelze dát souhlas se stavbou, jejímž provozem dojde k překročení nejvýše přípustných limitů hluku. Stanovisko musí být v tom případě nesouhlasné nebo sice kladné, ale potom musí být dány podmínky, za jejichž splnění budou limity dodrženy. Právě uvedené se týká i stanoviska OŽP MHMP. Jak je uvedeno v územním rozhodnutí, realizace staveb na Pankrácké pláni přinese zvýšení dopravní zátěže, zlepšení stavu ovzduší je vázáno na vybudování silničních okruhů, ty však vybudovány nejsou a minimálně do jejich realizace by docházelo k překračování nejvýše přípustných hodnot znečištění ovzduší. K bodu II. 4. kasační stížnosti a) ohledně námitky absence možnosti seznámit se s odbornými studiemi a měřeními, že *„žalobce požaduje něco, na co nemá podle stavebního zákona a správního řádu nárok“*, považuje žalobce za poněkud svérázné. Dle jeho názoru je totiž nerozhodné, které podklady použije dotčený orgán státní správy pro zpracování svého stanoviska, podstatné je, že všechny podklady pro umístění stavby musí být v územním řízení předloženy a musí zůstat součástí správního spisu. Tvrzení stěžovatele a), že žalobce svého práva nevyužil, je poněkud nemístné, neboť žalobce této možnosti využil, ve správním spisu však podklady založeny nebyly. K bodu II. 5. kasační stížnosti žalobce uvádí, že je nepochybné, že se v případě rozšíření komunikace 5. května i ulice Hvězdova jedná o jeden záměr ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb. V kasační stížnosti stěžovatele b) je vysloven předpoklad, že předmětné dopravní řešení bude fungovat jako celek. Ohledně aplikace směrnice Rady č. 85/337/EHS, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, žalobce zdůrazňuje, že je nerozhodné, kdy bylo územní řízení zahájeno, neboť rozhodnutí musí být vydáno dle právního a skutkového stavu v době vydání rozhodnutí, tj. při jeho vydání musí být dodrženy všechny požadavky v té době platných a účinných právních předpisů. Pro soud i pro stěžovatele a) jako odvolací správní orgán tak vyplývá povinnost eurokonformního výkladu a s ohledem na přednost komunitárního práva před právem národním popř. i povinnost neaplikovat vnitrostátní předpisy.

Ke kasačním námitkám, které uplatnil ve své kasační stížnosti stěžovatel b), tj. osoba zúčastněná na řízení 1), žalobce uvedl, že postupem správního orgánu byl zkrácen na svých procesních právech, a to zejména na řádném, přezkoumatelném a přesvědčivém přezkoumání odvoláním napadeného rozhodnutí a vypořádání se s odvolacími důvody žalobce a dále na jeho právu seznámit se s důležitými

podklady pro rozhodnutí a vyjádřit se k nim (bod III. 4. žaloby). Již tyto důvody by samy o sobě měly být důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí a nové projednání věci. Námitky stěžovatele b) týkající se nedostatku aktivní legitimace žalobce jsou liché, neboť, i kdyby byla pravdivá tvrzení stěžovatele b), což dle přesvědčení žalobce nejsou, nemělo by to vliv na zrušující rozsudek soudu z procesních důvodů.

Omezení námitek žalobce pouze na procesní vady či zájmy ochrany přírody a krajiny není právním předpisem stanoveno. Naopak, vzhledem k tomu, že je nutno vycházet z mezinárodních závazků České republiky, je nutno právo aplikovat takovým způsobem, aby byl naplněn účel mezinárodních dokumentů, kterými je Česká republika vázána. Nutnost přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí i po stránce věcné – hmotněprávní, vyplývá např. z čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy, podle něhož se mj. v případech, kdy to procesní předpisy státu požadují jako podmínku přístupu k soudní ochraně, pro tento účel předpokládá, že nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí mají práva, která jsou porušována, přičemž se vyžaduje, aby přezkoumávající orgán přezkoumal zákonnost rozhodnutí po stránce procesní i hmotné.

Ohledně aplikace Aarhuské úmluvy žalobce dále uvádí, že se jedná o záměr, který spadá pod proceduru posuzování vlivů na životní prostředí (EIA), a znovu opakuje, že se v případě rozšíření komunikace 5. května i ulice Hvězdova jedná o jeden záměr ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb., i o jednu stavbu, jak vyplývá z územního rozhodnutí, tj. z rozhodnutí o umístění stavby „*DOPRAVNÍ ŘEŠENÍ PANKRÁCKÉ PLÁNĚ*“. Na tom nic nemění, že jednotlivé části stavby mohou být provozovány samostatně, neboť to je obvyklé u převážné většiny zejména rozsáhlých staveb. Žalobce v této souvislosti zmiňuje čl. 2 odst. 1 směrnice Rady č. 25/337/EHS, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, podle kterého jsou členské státy povinny přijmout všechna opatření nezbytná k zajištění posouzení vlivů dle této směrnice u záměrů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí. Není pravda, že by postup České republiky při implementaci směrnice byl v souladu s evropským právem, neboť v důvodové zprávě k zákonu č. 163/2006 Sb. je Česká republika upozorňována Evropskou komisí na skutečnost, že zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění zákona č. 93/2004 Sb., není plně kompatibilní se směrnicí Rady 85/337/EHS, a to zejména ohledně způsobu aplikace tzv. prahových hodnot, kterými se podle české právní úpravy v rozporu se směrnicí z posuzování automaticky vylučují záměry nacházející se pod těmito prahovými hodnotami. Na základě citované směrnice je však dle oficiálního stanoviska EK, které se opírá o rozsudek ESD ve věci C-392/96 (Komise vs. Irsko), nutno pro všechny záměry uvedené v příloze této směrnice provést zjištění, zda záměr může mít významné vlivy na území členského státu nebo mimo něj a zda tedy bude předmětem posuzování. Není pravdivé tvrzení, že by nikdo z dotčených osob proti záměru nebrojil. Jak vyplývá z žalobou napadeného rozhodnutí, odvolání proti

umístění předmětné stavby bylo podáno více subjekty (celkem 10 právnických či fyzických osob), a to právě dotčenými občany, vlastníky dotčených nemovitostí a právnickými osobami - bytovými družstvy a občanskými sdruženími, sdružujícími obyvatele dotčeného území (takovou osobou je ostatně i žalobce).

K bodu III. kasační stížnosti stěžovatele b) žalobce znovu opakuje, že v žalobě nenamítal, že by nezákonnost rozhodnutí odvolacího orgánu spočívala v absenci regulačního plánu či absenci řešení variant stavby, a toto netvrdí ani soud. Podstatou uvedené námitky byl názor, že dané území je třeba řešit komplexně a ve vzájemných souvislostech a je nutno zabývat se únosnou mírou zatížení daného území. Žalobce opětovně uvádí, že podmínky stanovené v žalovaném rozhodnutí nejsou podmínkami, kterými by byla zajištěna ochrana veřejných zájmů. Podstatou dalších námitek nebylo navýšení dopravy, ale překročení nejvýše přípustných hlukových a imisních limitů, které je stavem stávajícím, a má se tak dít i po realizaci stavby. Taktéž opakovaně žalobce zdůrazňuje, že nenamítal porušení povinnosti ze strany stavebního úřadu tím, že měl hodnotit stavbu z hlediska hluku a ovzduší (stavební úřad skutečně sám nehodnotí věc náležející k posouzení dotčenému orgánu státní správy). To však neznamená, že je-li důvodně namítána nezákonnost stanoviska dotčeného orgánu nebo vady návrhu z dané oblasti, může stavební úřad tuto skutečnost ignorovat. Stavební úřad je odpovědný za soulad rozhodnutí s požadavky všech právních předpisů. Žalobce dále uvádí, že stavba má za cíl „vytvoření dostatečné kapacity“ v území a připojení na ulici 5. května. Umístění navrhované stavby tedy způsobí nárůst dopravy, neboť bez ní by k němu (nebo alespoň nikoli v takové míře) nedošlo. Navíc není podstatné, zda stavba způsobí nárůst dopravy či nikoli. Z hlediska vlivů stavby na životní prostředí je podstatné, jaký na ní bude provoz bez ohledu na to, zda je vyvolán jí samotnou nebo jinými stavbami. Možností, jak snížit hlukovou zátěž území, je snížení atraktivity a kapacity komunikací, popř. stanovit limity zástavby. To výslovně požaduje i čl. 25 odst. 3 vyhlášky hl. města Prahy č. 26/1999, kde je uvedeno, že je nutno uplatňovat zejména opatření urbanistická, tj. řešení týkající se využití území a míry tohoto využití, včetně trasování a kapacity komunikací. Je tedy nutno nejprve řádně a komplexně posoudit dopravní řešení, přičemž se může stát, že z tohoto posouzení vyplyne nemožnost výstavby některých staveb na Pankrácké pláni v navrhovaném rozsahu. Tvrzení stěžovatele b) ohledně námitek absence možnosti seznámit se s odbornými studiemi a měřeními, že žalobce požaduje něco, „co nemá oporu v zákoně“, označuje žalobce za mylné. Je jisté, že dle § 3 odst. 3 písm. d) vyhlášky č. 132/1998 Sb. je navrhovatel povinen předložit doklady, z nichž musí být mj. dostatečně zřejmé vlivy stavby a provozu na zdraví a životní prostředí (včetně návrhu opatření k minimalizaci nebo odstranění negativních vlivů). Žalobce zejména namítal, že jako jeden z účastníků řízení neměl možnost se v rozporu se zákonem seznámit s podstatnými podklady, z nichž bylo vycházeno při umístění stavby. Účastníci řízení mají právo vyjádřit se k umísťované stavbě ze všech hledisek, toto právo nelze omezit pouze na skutečnosti posuzované výlučně stavebním úřadem. Problematika hluku a ovzduší musí být projednána v rámci

územního řízení a účastníci musí mít možnost seznámit se s podklady, které se tohoto posouzení týkají. Tuto možnost však nemají přímo u dotčených orgánů, neboť před nimi správní řízení v dané věci neprobíhalo. V ostatním žalobce odkazuje na svou argumentaci k namítanému nedostatku věcné aktivní legitimace, na žalobu a na repliku k vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení. Své vyjádření žalobce uzavírá tvrzením, že napadený rozsudek je podle jeho názoru správný a zákonný.

Sdružení Občanská iniciativa Pankráce, tj. osoba zúčastněná na řízení 2) (dále jen „SOIP“), se vyjádřila pouze ke kasační stížnosti podané stěžovatelem a), tedy žalovaným. Úvodem svého vyjádření SOIP v části I. shrnuje otázky, které byly soudem řešeny, pod bodem IV. se vyjadřuje k návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Tyto body není třeba rekapitulovat, neboť o odkladném účinku již bylo samostatně rozhodnuto a právní otázky, které městský soud řešil, již byly nastíněny výše v textu. V části II. vyjádřilo SOIP s rozsudkem souhlas. Za důležitou přitom považuje skutečnost, že rozsudek umožňuje, aby se v územním řízení o umístění stavby opětovně jednalo. SOIP upozorňuje na to, že dopravní řešení Pankrácké pláně bylo projednáváno na základě intenzit dopravy stanovené ve studii ÚDI v úkolu 02-130-H2 z února 2002 a 05-130-H5 z února 2005. V roce 2008 tato organizace sloučená s Technickou správou komunikací vypracovala novou studii intenzit dopravy pro Pankráckou pláň úkol č. ÚDI 07-130-H39 z ledna 2008, z níž vyplývá, že intenzity dopravy se od roku 2005 v tomto prostoru zvýší. SOIP odkazuje na tabulky intenzit dopravy ÚDI z roků 2005 a 2008. Tím je podle SOIP vyvrácena argumentace o prospěšnosti stavby „*DOPRAVNÍ ŘEŠENÍ PANKRÁCKÉ PLÁNĚ*“, které intenzitu dopravy nejen nesníží (tento předpoklad je podle SOIP odborně zcela chybný), ale výrazně zvýší.

V části III. se pak SOIP v bodech totožných s číslováním provedeným soudem a stěžovatelem a) vyjadřuje k jednotlivým námitkám. Pod bodem 1) SOIP popírá tvrzení stěžovatele a), že pro předmětné území bylo v průběhu posledních let vypracováno několik studií, např. „*Masterplan*“ a výsledek řešení „*Dostavba Pankrácké pláně*“, neboť žádná schválená územní dokumentace tohoto názvu neexistovala a neexistuje. SOIP ji ode všech institucí (které na tomto místě vyjmenovává) opakovaně požadovalo předložit. Toto tvrzení proto považuje SOIP za účelové. Ve vztahu k argumentaci stěžovatele a) k posouzení výsledků ÚDI SOIP upozorňuje na to, že tato argumentace není nová, neboť jde o argumenty použité již v územním řízení. Pod bodem 2) a 3) uvádí SOIP, že v předložené dokumentaci nebyl podán přesvědčivý důkaz toho, že provedením navržené stavby bude zajištěn pokles zátěže životního prostředí nepříznivými účinky hluku a ovzduší nežádoucími imisemi pod předepsané mezní hodnoty (limity), což je důležité zejména za situace, kdy v daném území v důsledku lidské činnosti již objektivně nadlimitní zátěž existuje. Účinnou regulaci automobilové dopravy v oblastech se zhoršenou kvalitou ovzduší si lze jen obtížně představit bez omezení dosavadního způsobu rozsáhlé výstavby nových objektů – nových zdrojů a cílů dopravy. Pod

bodem 4) k právu účastníků řízení se seznámit se spisem, v němž jsou stanoviska dotčených orgánů státní správy, jak stanoví zákon, konstatuje SOIP, že praxe byla úplně jiná. Součástí spisu je i Doplnění námitek proti „*DOPRAVNÍMU ŘEŠENÍ PANKRÁCKÉ PLÁNĚ*“, ve kterém podrobně popisujeme, jak nám bylo bráněno se s podklady a spisem seznamovat. Dále SOIP konstatuje, že stavební úřad nemusí stanoviska dotčených orgánů státní správy jen shromažďovat, jak činí, ale může požadovat i jejich doplnění, což však stavební úřad neučinil.

K tvrzení, že žalobce se nemůže úspěšně domáhat ochrany práv jiných účastníků řízení, se jistě podrobněji vyjádří žalobce, proto SOIP jako osoba zúčastněná na řízení pouze poukazuje na skutečnost, že členové tohoto občanského sdružení bydlí na Praze 4, většinou v bezprostřední blízkosti umisťované stavby. To znamená, že hájí práva členů tohoto sdružení zaručená jim Ústavou České republiky na zdravé životní prostředí. Pod bodem 7) SOIP k posuzování vlivů na životní prostředí uvádí, že stěžovatel a) jistě nerozhoduje o tom, zda se jedná o jednu stavbu nebo stavby dvě, zda jde o stavby samostatné, a za jakých podmínek budou samostatně funkční; stěžovatel a) vycházel z podkladů, které mu předložil stavebník nebo stavební úřad (a ti mu předali k posouzení dvě samostatné stavby), opomněl však uvést odborné stanovisko Ministerstva dopravy zpracované pro Útvar rozvoje hl. m. Prahy, které k celému problému mělo obdobné stanovisko jako městský soud ve svém rozsudku. Vzhledem k tomu, že SOIP není známo, z jakých důvodů toto zcela ignorované stanovisko není součástí správního spisu, zavazuje se SOIP doplnit je jako důkaz. Závěrem SOIP navrhuje kasační stížnosti stěžovatele b) nepřiznat odkladný účinek a obě kasační stížnosti zamítnout.

Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasačních stížností a konstatoval, že obě kasační stížnosti jsou podány včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelé a) i b) jsou řádně zastoupeni advokáty (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasačních stížností a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.) a zkoumal při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnosti nejsou důvodné.

Nejvyšší správní soud nejprve přistoupil k vypořádání námítky stěžovatele b), směřující do nedostatku aktivní žalobní legitimace žalobce ve vztahu ke všem jím uplatněným žalobním bodům.

Městský soud dospěl k závěru, že žalobní legitimace žalobce byla, resp. je dána, neboť procesně je v souladu s ustanovením § 65 s. ř. s. k podání žaloby legitimován ten, kdo má způsobilost být účastníkem řízení a tvrdí, že došlo ke zkrácení jeho práv. Ve vztahu k aktivní žalobní legitimaci soud předně zkoumal, zda žalobce namítal konkrétní zkrácení na svých právech, zda jsou jeho námítky relevantní ve vztahu k předmětu řízení a dále, zda vzhledem k jeho postavení

občanského sdružení jsou uplatněné žalobní body legitimní ohledně těch zájmů, k jejichž ochraně mu bylo právními předpisy postavení účastníka založeno. Účastenství žalobce, jakožto občanského sdružení dle ustanovení § 34 odst. 3 stavebního zákona, nebylo ve správním řízení nikterak zpochybněno. Žalobce splnil požadavky pro toto postavení dle § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném pro posuzovanou věc (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“ nebo zákon č. „114/1992 Sb.“), a dále požadavky dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o posuzování vlivů na životní prostředí“ nebo „zákon č. 100/2001 Sb.“). Dle názoru kasačního soudu se městský soud s otázkou žalobní legitimace občanských sdružení chránících konkrétní veřejné zájmy týkající se životního prostředí a souvisejícími otázkami dotýkajícími se tzv. „*právo 3. generace*“, a otázkami dotýkajícími se též aplikace Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (dále jen „Aarhuská úmluva“), vypořádal v souladu se zákonem i s ustálenou judikaturou správních soudů, která se k dané věci vztahuje, a své závěry pregnantně a přesvědčivě odůvodnil. K tomuto závěru Nejvyšší správní soud dospěl na základě následujících úvah:

Stěžovatel b) v kasační stížnosti trvá na tom, že žádná z námitek, které žalobce uplatnil v průběhu územního řízení (a které poté zopakoval jakožto žalobní body), se netýkala zájmů přírody ani krajiny, přičemž na ochraně těchto zájmů bylo podle názoru stěžovatele b) účastenství žalobce v řízení založeno. Podle názoru stěžovatele b) je z hlediska aktivní legitimace žalobce irelevantní, jaké další cíle kromě ochrany přírody a krajiny žalobce sleduje a jaký je obsah jeho stanov. Aktivní legitimaci může založit pouze zákon, čímž jsou práva a právem chráněné zájmy žalobce, které je tento oprávněn legitimně a v souladu se stavebním zákonem a zákonem o ochraně přírody a krajiny uplatňovat, omezena pouze na ochranu volně žijících živočichů, planě rostoucích rostlin a jejich společenstev, nerostů, hornin, paleontologických nálezů a geologických celků, ekologických systémů a krajinných celků, jakož i péči o vzhled a přístupnost krajiny.

Se stěžovatelem b) lze souhlasit v tvrzení, že samy stanovy nemohou aktivní legitimaci žalobce založit. Stanovy sdružení pouze sdělují veřejnosti hlavní cíle činnosti daného sdružení, přičemž spektrum těchto činností může být poměrně pestré. Pokud však zároveň zákon přiznává občanským sdružením jako právníkům osobám v souvislosti s některou z činností v těchto stanovách uvedenou aktivní legitimaci k účasti ve správních a navazujících soudních řízeních, pak se sdružení, které se této legitimace domáhá, může na své stanovy v tomto smyslu odvolat.

Žalobní legitimace občanských sdružení založených na ochranu přírody se opírá o ustanovení § 34 odst. 3 stavebního zákona, jež odkazuje na zákon o ochraně přírody a krajiny. V § 70 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny se uvádí, že

ochrana přírody podle tohoto zákona se uskutečňuje za přímé účasti občanů, prostřednictvím jejich občanských sdružení. Tvrzení stěžovatele b), že žalobce nemohl s ohledem na vymezení zájmů ochrany přírody a krajiny vznášet žalobní námitky týkající se např. ochrany před znečišťujícími látkami, není důvodné, neboť aktivní legitimaci žalobce bylo v daném případě třeba posuzovat nejen v intencích zákona o ochraně přírody a krajiny, ale i zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (srovnej ustanovení § 23 odst. 9 citovaného zákona).

Skutečnost, že městský soud při hodnocení aktivní legitimace žalobce vycházel mimo jiné i ze stanov žalobce plně odpovídá shora uvedenému výkladu, neboť stanovy žalobce, ve kterých je vedle ochrany zájmů přírody a krajiny uvedena také ochrana životního prostředí (jako celku), nijak nepřekračují shora uvedený rámec. Proto také městský soud námitky pod bodem 2 a 3 žaloby, týkající se ochrany zdraví a životního prostředí před negativními vlivy hluku a imisí znečišťujících ovzduší a námitku výslovně mířící na proces posuzování vlivů na životní prostředí označil za námitky legitimní ve vztahu k zájmu žalobce jako neziskové organizace, který je vyjádřen v jeho stanovách a kterým je zájem na ochraně životního prostředí v širším smyslu. Tyto námitky shodně považuje i Nejvyšší správní soud za relevantní ve vztahu k předmětu řízení. Taktéž ke vznesení námitky zkrácení v procesních právech ohledně dopadů těchto negativních účinků na životní prostředí byl žalobce oprávněn, neboť předmět ochrany veřejných zájmů podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí je jiný, než jak jej vymezuje zákon o ochraně přírody a krajiny, a aktivní legitimace přiznaná občanským sdružením podle tohoto zákona rozšiřuje rozsah ochrany z oblasti chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny na další složky životního prostředí.

Ze stejných důvodů ani odkaz stěžovatele b) na rozsudek Nejvyššího právního soudu ze dne 28. 12. 2006, č. j. 6 A 83/2002 – 65, v němž se zdejší soud vyjadřoval k dané lokalitě z hlediska ochrany krajinného rázu, není z tohoto pohledu příhodný. Na nyní posuzovanou věc totiž zde vyslovené závěry nedopadají, neboť spornou otázkou ve věci, na niž je odkazováno, bylo, zda danou oblast je možno zahrnout pod pojem „*krajina*“ a zda v řízení o umístění stavby lze posuzovat „*krajinný ráz*“ ve smyslu (a uvnitř) zákona o ochraně přírody a krajiny. O takto úzce a specificky položenou otázku se však v právě řešené věci nejedná.

Stěžovatel b) ve svém podání dále vyjádřil přesvědčení, že argumentace žalobce Aarhuskou úmluvou ve vazbě na posuzování vlivů na životní prostředí je nesprávná, neboť podle něj nemohla být na případ žalobce Aarhuská úmluva aplikována nejen proto, že předmětná stavba nesplňuje kritéria uvedená v příloze I Aarhuské úmluvy, ale především z toho důvodu, že součástí právního řádu České republiky se stala až v roce 2004, tedy až téměř 3 roky poté, co bylo zahájeno řízení o umístění předmětné stavby (dne 31. 12. 2001), a nelze jí přiznat retroaktivní účinky. Tato námitka se částečně překrývá s námitkou stěžovatele a) k bodu 7

(„*Posuzování vlivů na životní prostředí*“), kde stěžovatel a) trvá na svém názoru, že stavba nepodléhala posouzení vlivů na životní, neboť návrh na vydání územního rozhodnutí byl podán dne 31. 12. 2001, tj. ještě za účinnosti předchozího zákona, podle něhož se tato povinnost na danou stavbu nevztahovala.

K Aarhuské úmluvě kasační soud úvodem podotýká, že tato úmluva nemá povahu „*self-executing*“ smlouvy, tzn. smlouvy samovykonatelné a přímo aplikovatelné. Ačkoli tedy Aarhuská úmluva nesporně patří do kategorie mezinárodních smluv, které jsou součástí českého právního řádu (tato úmluva, která byla publikována pod č. 124/2004 Sb. m. s., splňuje podmínky stanovené čl. 10 Ústavy České republiky), v případě, že by stanovila něco jiného než zákon, nebylo by možno uplatnit pravidlo o aplikační přednosti této mezinárodní úmluvy před zákonem (k těmto závěrům viz blíže např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2007, č. j. 3 Ao 2/2007 - 42, nebo rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008 - 34. Podle čl. 2 bodu 5. Aarhuské úmluvy se za „*dotčenou veřejnost*“ považuje veřejnost, která je nebo může být ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem, přičemž pro účely této definice se u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem. Judikatorně pak bylo dovozeno, že nevládní organizace založené za účelem ochrany přírody musí splnit požadavky vnitrostátních předpisů, aby byly považovány za dotčenou veřejnost a měly přístup k soudu dle čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy.

Argumentace stěžovatele b) není důvodná. Pokud není v přechodných ustanoveních dotyčného právního předpisu stanoveno jinak, rozhodující jsou vždy právní předpisy platné ke dni vydání rozhodnutí prvního stupně, nikoli ke dni zahájení řízení. Rozhodnutí Magistrátu hl. města Prahy, odboru stavebního, č.j. MHP 58513/2004/OST, kterým bylo rozhodnuto o umístění stavby označené „*DOPRAVNÍ ŘEŠENÍ PANKRÁCKÉ PLÁNĚ*“, bylo vydáno dne 7. 3. 2005, tj. poté, kdy se Aarhuská úmluva stala součástí právního řádu České republiky. Stejně tak je třeba odmítnout argument, že předmětná stavba nepodléhala procesu *EIA* dle evropských norem, tj. dle směrnice 85/337/EHS, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, z toho důvodu, že se tato směrnice stala součástí českého právního řádu až vstupem České republiky do Evropských společenství, tj. ke dni 1. 5. 2004. V posuzovaném případě bylo naopak třeba zkoumat, zda konkrétní záměr (o umístění stavby) podléhá či nepodléhá procesu *EIA*, tedy posouzení podle zákona č. 100/2001 Sb., Přechodné ustanovení § 24 odst. 2 citovaného zákona, které aplikaci tohoto zákona vylučuje, totiž dopadá pouze na ty případy, kdy proces posouzení vlivů na životní prostředí již byl zahájen podle starší, resp. předcházející právní úpravy, tj. podle zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 244/1992 Sb.“ nebo „zákon o posuzování rozvojových koncepcí“). Nebylo-li však takové řízení zahájeno vůbec, není možno

z existence uvedeného přechodného ustanovení vyvozovat, že zákon č. 100/2001 Sb. se nepoužije.

Posuzování podle zákona č. 244/1992 Sb. mohlo začít podáním oznámení ve smyslu ustanovení § 5 tohoto zákona nebo jiným způsobem stanoveným tímto zákonem a v této souvislosti je vhodné mimo jiné zdůraznit, že zdejší soud sdílí názor městského soudu, že celá koncepce řešení zástavby Pankrácké pláně vyžadovala vzhledem k rozsahu a cíli tohoto záměru takové postupy, jimiž by bylo posouzeno komplexně nejen samotné dopravní řešení, ale celková zástavba včetně všech plánovaných nových staveb (proces posouzení koncepce dle § 14/1992 Sb., tzv. *SEA*). Bylo-li by takové řízení zahájeno a nebylo ukončeno do 31. 12. 2001, tj. do účinnosti zákona č. 100/2001 Sb., pak by se vzhledem k ustanovení § 24 odst. 2 tohoto zákona dokončilo podle zákona č. 244/1992 Sb. Pokud ale takové řízení nebylo vůbec zahájeno, nebylo možno je podle tohoto zákona logicky ani dokončit, což ovšem neznamená, že příslušné orgány mohou rezignovat na povinnosti stanovené v zákoně č. 100/2001 Sb. Jak již zdejší soud uvedl ve svém rozhodnutí ze dne 19. 6. 2007, č. j. 5 As 19/2006 – 59, publikovaném pod č. 1483/2008 Sb. NSS, ze žádného ustanovení uvedeného zákona nevyplývá dokonce ani to, že by záměry, např. stavby, které nepodléhaly režimu zákona č. 244/1992 Sb. (do 1. 1. 2002), nepodléhaly režimu zákona č. 100/2001 Sb. Z různých ustanovení zákona č. 100/2001 Sb. vyplývá opak (např. § 1 odst. 3, § 10 odst. 3 a 4 citovaného zákona).

Nebylo-li vůbec zkoumáno, zda posuzovaný záměr procesu *EIA* podléhá, a to zejména v řízení o umístění takto rozsáhlé stavby - jedná se podle názoru Nejvyššího správního soudu o závažné pochybení, kterého se správní orgány dopustily. Datum zahájení řízení k 31. 12. 2001 (tedy pouhý den před nabytím účinnosti nového zákona o posuzování vlivů na životní prostředí), na něž poukazuje ve svém podání stěžovatel b), tak nemá na posouzení věci vliv. Námitka o nepřipustném, retroaktivním zásahu do právní jistoty účastníků řízení není důvodná.

Obdobně není důvodná ani námitka stěžovatele a), podle níž posouzení dle procedury *EIA* v dané věci nevyžadovala úprava provedená zákonem č. 100/2001 Sb., neboť v souzené věci jde o dvě samostatné a vzájemně nezávislé dopravní stavby, z nichž každá má délku menší než 500 m. Z tohoto důvodu dle Přílohy č. 1 k tomuto zákonu posouzení není a nebylo nutné, posouzení městského soudu, který posoudil stavbu jako jeden záměr, není správné.

Skutečnost, že jednotlivé stavební objekty mohou v rámci stavby jako celku fungovat samostatně, ještě sama o sobě neznamená, že z hlediska budoucích dopadů na životní prostředí mají být tyto jednotlivé stavební objekty posuzovány každá samostatně a odděleně od druhých. To platí zvláště za situace, kdy je z projektové dokumentace zřejmé, že cílem této stavby, resp. stavebního záměru, je celkové

zlepšení dopravní obslužnosti určitého většího územního celku (městské části), a posuzovaný stavební záměr tudíž není nahodilým souborem vícero staveb bez jejich vzájemné propojenosti a bez přímé vazby na životní prostředí.

Význam posuzování vlivů na životní prostředí spočívá především v tom, že se zvažují důsledky „*záměrů a koncepcí*“ na životní prostředí ještě předtím, než se přistoupí k jejich realizaci. Proces posuzování vlivů na životní prostředí přispívá k naplňování principu prevence v oblasti ochrany životního prostředí a ke snižování nákladů na odstraňování možných budoucích škod na životním prostředí. V nejobecnější rovině vyplývá tato povinnost správních úřadů z ustanovení § 5 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, který konstatuje, že „*únosné zatížení území je takové zatížení území lidskou činností, při kterém nedochází k poškozování životního prostředí, zejména jeho složek, funkcí ekosystémů nebo ekologické stability*“. Přestože je zákon o životním prostředí pouze obecným a zastřešujícím právním předpisem (*lex generalis*), z něhož vycházejí další speciální zákony, je možno chápat toto ustanovení jako generální klauzuli sui generis, ukládající všem správním orgánům podílejícím se na rozhodovacím a schvalovacím procesu povinnost preventivní ochrany životního prostředí.

Podle ustanovení § 37 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb. stavební úřad v územním řízení posoudí návrh především z hlediska péče o životní prostředí a potřeb požadovaného opatření v území a jeho důsledků; přezkoumá návrh a jeho soulad s podklady podle odstavce 1 a předchozími rozhodnutími o území, posoudí, zda vyhovuje obecným technickým požadavkům na výstavbu a obecným technickým požadavkům zabezpečujícím užívání staveb osobami s omezenou schopností pohybu a orientace, popřípadě předpisům, které stanoví podmínky hygienické, protipožární, bezpečnosti práce a technických zařízení, dopravní, ochrany přírody, péče o kulturní památky, ochrany zemědělského půdního fondu, lesního půdního fondu apod., pokud posouzení nepřísluší jiným orgánům.

Skutečnost, že intenzita dopravy v prostoru Pankrácké pláně bude vyšší a tím dojde i k vyšší zátěži z hlediska přípustných limitů, než jak byly uvedeny ve studiích z let 2002 a 2005, na jejichž základě bylo územní rozhodnutí vydáno, lze předpokládat, neboť nově plánované objekty vyvolají další dopravní zatížení, což vyplývá i z hlukové studie, zpracované Mgr. D. Š. Je totiž pravděpodobné, že jsou-li limity překročeny již za stávající situace, nová zástavba přinese jejich zhoršení, neboť silniční síť sama o sobě je například z hlediska ochrany ovzduší typickým (a významným) liniovým zdrojem znečištění ovzduší. Jestliže správní orgány naopak vycházely z opačného předpokladu, tedy, že zatížení území z hlediska veřejných zájmů na ochraně životního prostředí bude klesat, pak nezbývá, než považovat takový závěr za ničím nepodloženou hypotézu. Měl-li být prokázán opak, bylo bezpochyby nutno vypracovat posouzení pro stavbu, resp. stavbami dotčené území, a to v co nejširší míře jeho komplexnosti a celistvosti.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu měl být návrh jako jeden záměr podroben posouzení vlivů na životní prostředí. Realizace této stavby a staveb zde v budoucnu předpokládaných totiž bude mít na životní prostředí dopad jako celek, vliv dílčích staveb je z tohoto hlediska irelevantní. Především, či právě z důvodu kvalitnější dopravní obslužnosti těchto budoucích staveb, má být také komunikační síť v daném místě zkvalitněna. Tyto informace byly a jsou správním orgánům podle všeho známy a zmíněnou skutečnost nepopírají. Stěžovatel b) v této souvislosti v podstatě toliko namítá, že konkrétní podoba veškeré budoucí zástavby na Pankráci mu není v dostatečné míře známa. Tento fakt sám o sobě však podle názoru kasačního soudu naopak klade zvýšené požadavky na odpovědný přístup stavebního úřadu v rámci jeho správního uvážení a komplexního posouzení již známého stavebního záměru jako celku. A to zvláště za situace, kdy pro předmětné území na základě zásad územního rozvoje nebyl pořízen regulační plán obce (§ 8 písm. c) stavebního zákona], který by jakožto nejpodrobnější typ územně plánovací dokumentace dle „starého“ stavebního zákona detailně určoval využití daného území. Pod tíhou těchto okolností a tímto úhlem pohledu vnímá kasační soud dělení stavby (tvrzení samostatnosti jednotlivých staveb, z nichž záměr sestává) jako účelové obcházení zákona. Nejvyšší právní soud si na tomto místě dovoluje na okraj poznamenat, že takové dělení by nasvědčovalo použití strategie tzv. „salámové metody“. Takto bývá v praxi neformálně označována taktika, která se v praxi používá pro strategii, kdy se kontroverzní nebo obtížné cíle a řešení, nejen ve stavebnictví při trasování silnic a dálnic, rozdělí na dílčí kroky a prosazují se postupně. Dle přesvědčení kasačního soudu by však namísto toho bylo v daném případě nanejvýš vhodné užít spíše metodu opačnou, kterou by bylo možno obrazně označit termínem „puzzle“.

Závěry městského soudu jsou zcela v souladu s ustálenou a rozsáhlou judikaturou správních soudů vztahující se k této otázce a otázkám souvisejícím, tj. k otázkám aktivní účasti veřejnosti a nevládních organizací na rozhodovacích procesech týkajících se životního prostředí a otázkám přístupu těchto subjektů k právní ochraně veřejných zájmů. Podle této judikatury nejsou občanská sdružení nositeli hmotných práv a před soudem mohou účinně namítat pouze takové porušení svých procesních práv, které by mohlo mít za následek nezákonnost napadeného správního rozhodnutí. Občanská sdružení tohoto typu, resp. zaměření, tak před soudem nejsou oprávněna k tomu, aby si osvojovala námitky třetích osob týkající se porušení hmotných práv těchto osob, a to ani tehdy, jestliže taková osoba (tj. fyzická osoba, jejíž hmotná práva dotčena být mohou) sama žalobu u soudu nepodala (srov. např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 12. 4. 2000, č. j. 5 A 98/1998 – 109). V návaznosti na výše uvedené úvahy Nejvyšší správní soud na tomto místě k tvrzenému nedostatku žalobní legitimace uzavírá, že městský soud svým postupem nikterak nevybočil z mantinelů daných dosavadní judikaturou a v jejích intencích se k nastíněné otázce postavil. Klíčovým důvodem pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí byla skutečnost, že soud k námitce žalobce dospěl k přesvědčení, že k porušení jeho procesních práv skutečně došlo, a to především

tím, že žalobce nebyl seznámen s podklady napadeného rozhodnutí a dále tím, že se správní orgány obou stupňů řádným způsobem nevypořádaly se všemi žalobcovými námitkami a zamítnutí námitek namířených proti vyjádření dotčených orgánů státní správy a poukazujících na porušení konkrétních právních předpisů řádně neodůvodnily.

Je vhodné na tomto místě zdůraznit, že procesní práva žalobce v sobě zahrnují i právo na to, aby se správní orgány s jejich námitkami i odvolacím důvody řádně vypořádaly; jinak by procesní právo účasti v řízení bylo zcela „holé“ a čistě formální, a bylo by tak okleštěno do té míry, že by se stalo vyprázdněným pojmem. Městský soud proto správně posuzoval, zda a jak se s námitkami uplatněnými žalobcem v průběhu řízení správní orgány obou stupňů vypořádaly, a dospěl k závěru, že nedostatečně a též nikoliv se všemi. Městský soud se v rámci rozsáhlého a podrobného odůvodnění ke každému okruhu námitek a poté i ke každé námitce jednotlivě vyjádřil. Toto odůvodnění považuje Nejvyšší správní soud za vyčerpávající a dostatečně přesvědčivé. Na rozdíl od stěžovatele b) je Nejvyšší správní soud toho názoru, že městský soud nepřekročil svou pravomoc, a to i přes skutečnost, že v rámci odůvodnění svého rozsudku současně poukázal na věcnou nedostatečnost a vnitřní rozpornost souhlasných stanovisek dotčených orgánů státní správy a jejich nízkou vypovídací hodnotu. Jedná se zejména o stanovisko Hygienické stanice hl. města Prahy ze dne 30. 9. 2004 a upozornění soudu na jeho rezignaci na jakoukoliv ochranu venkovního prostoru zjištěným nadlimitním zatížením, jehož ochranu shledal tento orgán nemožnou, aniž by podmínil své stanovisko např. požadavkem na snížení kapacity nových objektů, a dále pak neošetření koordinace posuzované stavby s dalšími stavbami. Dále se jedná o stanovisko OŽP MHMP ze dne 8. 7. 2003, který souhlas vydal i při zjištěném překročení limitů roční imise oxidu dusičitého, aniž by svůj souhlas podmínil takovými podmínkami, které by alespoň zčásti negativní vliv z provozu dopravy snižovaly. Tyto úvahy soudu samy o sobě nevedly ke zrušení napadeného rozhodnutí, ostatně pokud by se správní orgány s námitkami žalobce řádně vypořádaly, musely by nutně ohledně kvality těchto stanovisek dojít ke stejným závěrům jako městský soud.

Pro úplnost je nutno ke shora uvedeným otázkám konstatovat, že na předmětnou věc nelze vztáhnout závěry vyjádřené v rozsudku zdejšího soudu ze dne 7. 12. 2005, č. j. 3 As 8/2005 – 118, publikovaném ve Sbírce Nejvyššího správního soudu pod č. 825/2006 Sb. NSS, ve kterém soud vyslovil blíže nerozvedenou tezi, „že účastenství žalobce v řízení podle zákona č. 244/1992 Sb., *nezakládá vzhledem ke zrušení tohoto právního předpisu ke dni 1. 1. 2002 (zákonem č. 100/2001 Sb.) automaticky jeho účast ve stavebním řízení*“. Soud se v uvedeném rozhodnutí účastenstvím žalobce, občanského sdružení, dle zákona č. 244/1992 Sb. ani dle zákona č. 100/2001 Sb. blíže nezabýval, navíc řešil skutkově i právně zásadně odlišnou situaci. Zásadní otázkou nebyla žalobní legitimace občanského sdružení, nýbrž otázka jeho účastenství ve stavebním řízení. Vzhledem k tomu,

že se jednalo o řízení, v němž byla povolována stavba uvnitř areálu chemické továrny, tedy o stavbu umístovanou v uzavřených prostorech existujících staveb, u nichž se nemění vnější půdorysné označení ani výškové uspořádání prostoru, nemohly být ani dotčeny zájmy chráněné zákonem o ochraně přírody a krajiny, což byl účel pro který bylo v souzené věci občanské sdružení, domáhající se účastenství ve stavebním řízení, založeno.

Námítky stěžovatele b) ve vztahu k žalobní legitimaci žalobce, jakož i námítka stěžovatele b) i a) ve vztahu k posouzení záměru „*Dopravního řešení Pankrácké pláně*“, dle procedury EIA nejsou ze shora uvedených důvodů opodstatněné.

Dále se zdejší soud zabýval námitkou stěžovatele b) směřující do nepřezkoumatelnosti rozsudku pro nedostatek důvodů. Dle této námítka není zřejmé, z čeho městský soud vycházel při úvaze, že navrhované dopravní řešení nebylo komplexně posouzeno.

Ve věci není sporu o tom, že pro danou lokalitu nebyla v rozhodném období zpracována podrobnější územně plánovací dokumentace (regulační plán dle § 11 stavebního zákona v tehdy účinném znění, koncepce SEA). Je zároveň nesporné, že umístovaná stavba musí být v souladu s územním plánem, který řeší dotčené území na vyšší, avšak méně podrobné úrovni. Je-li z územního plánu patrné, že územní plán v dané lokalitě předpokládá rozvoj nové zástavby, a stavebnímu úřadu bylo známo, že je zde plánován rozvoj, který může dosahovat dosti značných rozměrů, pak se v tomto světle jeví požadavek soudu na komplexnější posouzení souběžně umístovaných a povolovaných staveb v blízkosti modernizované dopravní tepny a sítě přivaděčů, křižovatek, ramp a dalších zařízení, vyslovený v napadeném rozsudku nanejvýš opodstatněnou a logickou úvahou. Na tom nemění nic ani skutečnost, že požadavek na pořízení konkrétních podkladů pro rozhodnutí není v zákoně explicitně zakotven (nebylo by to podle názoru kasačního soudu dost dobře možné, neboť každou stavbu je třeba posuzovat individuálně a rozsah podkladových materiálů se tak bude lišit případ od případu). Zároveň nelze přehlédnout skutečnost, kterou ostatně městský soud v odůvodnění rozsudku správně zdůraznil a vyzdvihl, že se v posuzovaném případě prakticky jedná o plánované vybudování nového městského a komerčního centra uvnitř stávající a již v současnosti dosti husté zástavby hlavního města Prahy. Rozšíření pražské magistrály včetně modernizace obslužných komunikací a souvisejících staveb tedy není v žádném případě samoučelné. Je naprosto zjevné, že modernizovaná dopravní síť má vyřešit přístup k nově budovaným objektům. Vliv umístované stavby takového rozsahu, která řeší dopravní obslužnost celého území pak musí být opřeno o takové podklady, z nichž budou zřejmé nároky na životní prostředí a veřejné zájmy chráněné speciálními „*složkovými zákony*“, jež tvoří právní okolí stavebního zákona. Stavební úřady jsou povinny posoudit navrhované stavby s cíly

a záměry územního plánování v tomto širším kontextu. Nejvyšší správní soud se proto i s tímto názorem městského soudu plně ztotožnil.

Pokud jde o námitky stěžovatele b) směřující do nesprávného posouzení právní otázky, pak také tyto námitky shledal kasační soud jako nedůvodné. Tvzení, že plánovaný „bypass“ společně s mimoúrovňovými rampami zjednoduší a zkapacitní připojení území pankrácké pláně na stávající pražskou magistrálu, přispěje k plynulejšímu provozu a jeho zklidnění i z hlediska hlukové zátěže [přičemž stěžovatel b) současně argumentuje tím, že hustota zástavby neumožňuje výstavbu protihlukových stěn a valů] a povede zároveň i ke snížení imisí škodlivých látek do ovzduší, považuje Nejvyšší správní soud za účelové a ničím nepodložené.

Tvrzení stěžovatele b) o porušení právní jistoty jako jednoho ze základních atributů právního státu „*velmi nebezpečným počínáním městského soudu*“ lze označit za liché, navíc poněkud přepjaté a neodůvodněné tvrzení. K názoru, že stavební úřad není kompetentní posuzovat hlukovou nebo rozptylovou situaci v území dotčeném stavbou a ani k tomu nedisponuje potřebnou odborností a z tohoto důvodu se při rozhodování musí opřít o závazné stanovisko příslušného kompetentního orgánu, se kasační soud vyjádřil níže v souvislosti s vypořádáním námitek stěžovatele a), které jsou v tomto ohledu víceméně shodné. Stejně tak se zdejší soud níže v textu vyslovil i k přesvědčení stěžovatele b), že požadavek žalobce na předkládání podkladových studií, z nichž vycházely dotčené orgány státní správy, nemá oporu v zákoně.

Stěžovatel a) se svými námitkami začleněnými pod bodem 1) „*Cíle územního plánování*“ a body 2) a 3) „*Ochrana před nepříznivými účinky hluku a Ochrana ovzduší*“ v podstatě shoduje s námitkami stěžovatele b) a jejich argumentace se do značné míry překrývá. Pod bodem 3) stěžovatel a) navíc namítal nepřipustně extenzivní výklad § 126 stavebního zákona. Stěžovatel a) trvá na svém názoru, že podkladové materiály, o něž se opíralo jeho rozhodnutí, jsou v rozhodnutí řádně označeny a žalobce měl právo a možnost se s nimi seznámit. Studií, která byla podkladem pro posouzení odborné otázky u jiného orgánu, se žalobce nemůže domáhat, na seznámení se s jejich obsahem nemá dle stavebního zákona ani správního řádu nárok. Stěžovatel a) také zdůraznil své přesvědčení, že ze stavebního zákona ani jiného právního předpisu nevyplývá, že stavební úřad má povinnost přezkoumat po věcné stránce podklady a činit závěry k otázkám, které jsou svěřeny odborným orgánům (dotčeným orgánům státní správy).

Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že v pravomoci stavebního úřadu není stanoviska dotčených orgánů státní správy přezkoumávat. Stavební úřad je stanoviskem vázán, avšak zároveň ze stavebního zákona vyplývá jeho povinnost rozhodnout po dohodě nebo se souhlasem příslušného orgánu (§ 126 odst. 1 stavebního zákona). Stavební úřad je tak povinen zajistit soulad jednotlivých stanovisek navzájem, ale je rovněž povinen zhodnotit, zda přípustnost návrhu

z pohledu jednotlivých chráněných zájmů znamená i přípustnost návrhu v příslušném řízení (zde v řízení o umístění stavby) při kumulaci všech dopadů plynoucích z těchto odborných stanovisek v jejich celku. V rozsudku ze dne 29. 3. 2007, č. j. 1 As 16/2006 – 54, vyslovil Nejvyšší správní soud právní názor, že účelem ustanovení § 126 stavebního zákona je vedle ochrany dalších důležitých veřejných zájmů především ochrana životního prostředí. Tyto zájmy chrání právě tzv. „složkové zákony“, které upřesňují, jaká povolení, závazná stanoviska, posudky nebo vyjádření jsou v daném řízení zapotřebí, případně, zda je souhlas orgánu, jenž příslušné zájmy hájí, vůbec nutný. Ustanovení § 126 stavebního zákona z tohoto pohledu slouží jako „zastřešující“ obecné zmocnění pro stavební úřady souhlas, vyjádření a stanoviska od dotčených orgánů státní správy požadovat a ve spolupráci s nimi pak rozhodovat.

Dotčené orgány státní správy se ve svých stanoviscích logicky vždy vyjadřují pouze k tomu chráněnému zájmu, k jehož ochraně jsou ze zákona nadány příslušnou pravomocí, a který právě pro nedostatek odbornosti nemůže posoudit stavební úřad sám (typicky může jít právě o hlukové limity či limity imisí, za účelem jejichž posouzení je třeba zpracovat hlukovou či rozptylovou studii, a to vždy tím dotčeným správním orgánem, který je k tomu příslušný). Finální závěr, zda posuzovaný záměr (stavba) je či není souladný se všemi chráněnými zájmy, již musí nutně učinit sám stavební úřad. Jestliže účastník řízení napadá stanovisko dotčeného orgánu a namítá jeho rozpornost, přičemž se dožaduje podkladů, z nichž tato stanoviska měla vycházet, jak tomu bylo v daném případě, pak je postup stavebního úřadu, který odmítne námitku účastníka s tím, že seznámit s podklady dotčených orgánů jej nemůže (neb je nemá ve své dispozici), a odkáže jej přímo na dotčený orgán, zjevně nesprávný. Městský soud správně poukázal také na skutečnost, že v případě žalobce nešlo o závazná stanoviska vydávaná v samostatném řízení, v němž by mohli účastníci řízení účinně hájit svá práva. V souzené věci je nesporné, že se jednalo o podkladová stanoviska, před jejichž vydáním neprobíhá žádné správní řízení. Nešlo tedy o případ řetězcích se aktů vydávání závazných stanovisek, kde, pokud tak výslovně stanoví zákon, žádná úvaha stavebnímu úřadu ve vztahu k příslušnému úseku veřejné správy nepřisluší. Závazná stanoviska dotčených orgánů státní správy právě proto podle závěrů rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyjádřených v usnesení ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, publikovaném ve Sbírce NSS pod č. 1764/2009, podléhají samostatnému soudnímu přezkumu. V odůvodnění citovaného rozhodnutí však rozšířený senát Nejvyššího správního soudu výslovně uvedl, že opačný závěr bude platit v okamžiku, kdy nejde o stanovisko závazné, a kdy rozhodující orgán, který vydává konečné rozhodnutí, je oprávněn i s ohledem na úsek veřejné správy ve stanovisku zachycený realizovat určitou míru vlastní úvahy. Jinými slovy, jestliže nepůjde o závazné stanovisko, pak naopak stavební úřad vlastní úvahu učinit musí. Odkázat lze v návaznosti na shora uvedené i na judikát Vrchního soudu v Praze ze dne 1. 11. 2002, č. j. 6 A 7/2002 – 55, v němž Vrchní soud vyslovil názor, že vyšel-li správní orgán v důvodech rozhodnutí

z podkladů dotčeného orgánu státní správy (v daném případě Správy CHKO), pak je na místě, aby také uvedl, jaká skutková zjištění z těchto podkladů vyvodil. Přikloní-li se přitom správní orgán k názoru jedné strany, pak je třeba, aby se odborně vypořádal s názory druhé strany a vyvrátil je. V posuzovaném případě je nutno názorem druhé strany rozumět názor, který ohledně podkladových stanovisek dotčených orgánů vyjádřili účastníci řízení (mj. i žalobce) ve svých námitkách.

Stavební úřad se proto námitkou směřující proti podkladovým stanoviskům musí zabývat a v kooperaci s příslušným dotčeným orgánem, dotyčné materiály si vyžádat a účastníky s nimi v případě jejich žádosti seznámit. Pokud je stanovisko v řízení před stavebním úřadem ze strany účastníka napadeno jakožto vnitřně rozporné, pak je stavební úřad stejnou cestou, tj. ve spolupráci s tímto orgánem, povinen skutečné či tvrzené rozpory sám odstraňovat. Je zřejmé, že námitkou, dle níž kladné stanovisko bylo vydáno, aniž z odůvodnění tohoto stanoviska je zřejmé, z jakého důvodu je vysloven souhlas (a skutečnosti zmíněné v odůvodnění nasvědčují spíše opačnému závěru), se stavební úřad měl zabývat. Těmito rozpory se stavební úřad má povinnost zabývat z úřední povinnosti jakožto garant zákonnosti územního řízení. Pouhý odkaz na stanoviska dotčených orgánů státní správy se tedy v případě zpochybnění jejich vzájemného souladu jeví jako nedostatečný a v žádném případě nemůže nahradit vlastní správní uvážení stavebního úřadu v tomto směru. Stavební úřad by se tak zbavoval své aktivní role v rozhodovacím procesu a jeho role by v krajním případě byla zredukována *ad absurdum* na pouhý sběr dat (vyjádření, posudků a stanovisek) a pozdější deklarování závěrů dotčených orgánů státní správy cestou formálního vydání rozhodnutí na jejich základě. Je zřejmé, že takovou pasivní roli stavebnímu úřadu zákon nepřisuzuje. Tvrzení o extenzivním výkladu ustanovení § 126 stavebního zákona kasační soud proto ve světle shora naznačených úvah odmítl jako nedůvodné.

K námitce stěžovatele a), dle níž stavba nepodléhala posouzení vlivů na životní prostředí podle zákona č. 244/1992Sb., neboť návrh na vydání územního rozhodnutí byl podán dne 31. 12. 2001, tj. ještě za účinnosti tohoto zákona, podle něhož se tato povinnost na danou stavbu nevztahovala se Nejvyšší správní soud již vyjádřil v rámci námítky stěžovatele b).

S ohledem na vše výše uvedené není možno námitkám stěžovatele a) ani stěžovatele b) směřujícím ke zpochybnění právního posouzení věci ze strany městského soudu přisvědčit a lze uzavřít, že městský soud v přezkumném řízení dle názoru kasačního soudu nikterak nepochybil.

Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnosti nejsou důvodné, a proto je zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Žádný ze stěžovatelů nemá ze zákona právo na náhradu nákladů řízení o jím podané kasační stížnosti, neboť ani jeden z nich neměl v řízení úspěch (§ 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s.), a jsou naopak povinni náhradu nákladů zaplatit úspěšnému žalobci. Žalobce byl v řízení před Nejvyšším správním soudem zastoupen advokátem, který podal vyjádření k oběma kasačním stížnostem [osoba zúčastněná na řízení 2), která rovněž podala vyjádření, a to pouze ke kasační stížnosti stěžovatele a), v tomto řízení advokátem zastoupena nebyla].

Stěžovatel a) je proto povinen žalobci zaplatit náhradu nákladů řízení, které tvoří odměna za dva úkony právní služby, respektive jeden úkon učiněný zástupcem žalobce dvakrát, tj. vůči dvěma stěžovatelům. Jedná se o písemné podání soudu týkající se věci samé – vyjádření ke dvěma kasačním stížnostem dle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Odměna zástupce žalobce byla stanovena v souladu s § 9 odst. 3 písm. f), ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu ve výši 2100 Kč za úkon. K této odměně náleží náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 téže vyhlášky), tzn. 2400 Kč, a na základě osvědčení o registraci plátce daně z přidané hodnoty (které zástupce žalobce Nejvyššímu správnímu soudu řádně doložil) je nutno k této částce dále připočíst ještě 456 Kč (19 % DPH). Celkovou částku ve výši 2856 Kč je stěžovatel a) povinen zaplatit k rukám právního zástupce žalobce, JUDr. Ondřeje Tošnera, advokáta se sídlem Slavíkova 1568/23, Praha 2, do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí. Stejnou částku je povinen zaplatit k rukám právního zástupce žalobce i stěžovatel b), a to z týchž důvodů, a za týchž podmínek (ve stejné lhůtě).

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

V Brně dne 6. srpna 2009

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu