



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a Mgr. Radovana Havelce v právní věci navrhovatele: **Obec Radonice**, se sídlem Radonice, Na Skále 185, zastoupeného Mgr. Luděkem Šikolou, advokátem se sídlem, Brno, Údolní 33, proti odpůrci: **Středočeský kraj**, se sídlem Praha 5, Zborovská 11, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Zásad územního rozvoje Středočeského kraje schválených Zastupitelstvem Středočeského kraje dne 19. 12. 2011 pod č. 4-20/2011/ZK, v části vymezující koridor pro veřejně prospěšnou stavbu D003 – silniční okruh kolem Prahy v úseku D1 – Nupaky – Říčany – (Běchovice) (+ 1 x MÚK) a v části vymezující koridor pro veřejně prospěšnou stavbu D011 – silniční okruh kolem Prahy v úseku Březiněves (D8) – R10 (+ 1 x MÚK), v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 13. 8. 2013, č. j. 50 A 12/2013 – 87,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovateli náhradu nákladů řízení ve výši 4114 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se odpůrce jako stěžovatel domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Krajského soudu v Praze ve výroku II. Krajský soud výrokiem I. napadeného rozsudku zamítl návrh na zrušení části opatření obecné povahy – Zásad územního rozvoje Středočeského kraje schválených zastupitelstvem Středočeského kraje dne 19. 12. 2011 pod č. 4-20/2011/ZK (dále jen „ZÚR SK“ nebo „ZÚR“) v části vymezující koridor pro veřejně prospěšnou stavbu D003 – silniční okruh kolem Prahy (dále též jen „SOKP“) v úseku D1 – Nupaky – Říčany – (Běchovice) (+ 1x MÚK). Napadeným výrokiem

II. krajský soud zrušil ZÚR SK v části vymezující koridor pro veřejně prospěšnou stavbu D011 – SOKP v úseku Březiněves (D8) – R10 (+ 1x MÚK), dále též jen „záměr D011“.

Krajský soud v rozsudku dospěl k závěru, že v ZÚR SK nebylo řádně provedeno vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů záměru D011 na životní prostředí. Krajský soud shledal nedostatky jak v absentujícím popisu metodologie vyhodnocení vlivů, tak především v jejich posouzení, v důsledku čehož byla zpochybněna i správnost a úplnost vymezení kompenzačních opatření a možnost relevantně monitorovat tyto vlivy v budoucnu. I přes nezpochybnitelnou míru obecnosti ZÚR si posouzení kumulativních a synergických vlivů musí zachovat určitou míru přezkoumatelnosti, z čehož plyne povinnost určit nejen to, jaké složky životního prostředí mohou být dotčeny, ale také kumulace jakých plánovaných a také již realizovaných záměrů byla v určitém místě hodnocena. Krajský soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že skutkový stav, z něž stěžovatel při přijetí ZÚR vycházel, postrádá v důsledku neúplného vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů v rámci posuzování vlivů ZÚR SK na životní prostředí oporu ve skutkových zjištěních, přičemž jde o nedostatek ve skutkových zjištěních takové povahy, u něž s ohledem na jeho rozsah a odbornou povahu nepřichází do úvahy jeho doplnění v řízení před soudem. Krajský soud tedy ve vztahu k této námitce shledal důvod pro zrušení napadené části ZÚR v části vymezující koridor pro veřejně prospěšnou stavbu D011 – SOKP v úseku Březiněves (D8) – R10 (+ 1x MÚK) podle § 76 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, dále jen „s. ř. s.“.

Stěžovatel proti rozsudku krajského soudu v kasační stížnosti výslovně uplatňuje kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a písm. d) s. ř. s., tj. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů.

V úvodu kasační stížnosti stěžovatel poukazuje obecně na nepřiměřenost požadavků krajského soudu ohledně vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů, a to jednak s ohledem na míru obecnosti ZÚR SK, a jednak na proklamace krajského soudu o zásadách zdrženlivosti zásahů do územně plánovací činnosti, zákazu nahrazování odborné činnosti v rámci přezkumu opatření obecné povahy soudy a s přihlédnutím k politickému charakteru rozhodnutí o přijatých řešeních. Stěžovatel považuje za nepřiměřený též požadavek krajského soudu na zjišťování skutkového stavu, pokud jde o dopad záměru na životní prostředí, když tento požadavek je v rozporu s obecnou povahou ZÚR jako koncepce, která toliko koordinuje nadmístní záměry, ale nerozhoduje o jejich přesném umístění.

Stěžovatel následně konkretizuje a rozvádí své námitky v pěti bodech. Předně namítá, že se krajský soud vůbec nezabýval otázkou, že ve vyhodnocení vlivů ZÚR SK na životní prostředí (dále jen „SEA“), které bylo vypracováno v rámci Vyhodnocení vlivů ZÚR SK na udržitelný rozvoj území, byly z hlediska synergických a kumulativních vlivů posuzovány všechny záměry, a to v podrobnosti odpovídající měřítku zpracování ZÚR SK, tj. 1 : 100 000. Stěžovatel je toho názoru, že postupoval „nadstandardně“, neboť vyhodnocení synergických a kumulativních vlivů u všech záměrů řešených v ZÚR nemá právní oporu. Dovojuje to ze znění přílohy k zákonu č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění před novelou č. 350/2012 Sb., která

pokračování

požaduje mj. vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů toliko u variant, nikoliv u všech záměrů. Stěžovatel již ve vyjádření k žalobě upozornil na skutečnost, že u záměru D011 se v ZÚR SK žádné varianty nezpracovávaly (s ohledem na závazné stanovisko Ministerstva dopravy), a nebyl proto povinen synergické a kumulativní vlivy vůbec vyhodnocovat. Za nepřezkoumatelný a nesprávný tak má závěr krajského soudu, který zrušil část ZÚR SK právě z důvodu nedostatečného vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů.

Stěžovatel je dále přesvědčen o tom, že krajský soud nesprávně posoudil otázku dostatečnosti vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů. Stěžovatel připomíná rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2013, č. j. 4 AOs 1/2012 – 105, z něhož plyne, že správní soudy mají při přezkumu opatření obecné povahy postupovat zvlášť obezřetně a neposuzovat odbornou stránku věci. Dle stěžovatele tak krajský soud nepostupoval, neboť neexistuje žádná příručka ohledně vyhodnocování kumulativních a synergických vlivů, a navíc celé vyhodnocení vlivů na životní prostředí zpracovává projektant SEA s autorizací Ministerstva životního prostředí. O splnění všech požadavků Ministerstva životního prostředí při zpracovávání dokumentace SEA svědčí též „závěrečné“ stanovisko ministerstva, v němž nejsou uvedeny žádné výhrady mj. ke způsobu či úplnosti odborného vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů.

Stěžovatel má také za to, že je naprosto zásadní rozlišovat míru podrobnosti u zpracování a zkoumání podmínek stávajících a navrhovaných jevů, jejichž selekce odpovídá typu územně plánovací dokumentace. Stěžovatel zdůrazňuje, že ZÚR jsou koncepcí, rámcem pro další podrobnější rozpracování záměrů a neměly by být na ně kladeny takové nároky na podrobnosti, jež jdou nad rámec měřítka jejich zpracování i obsahu; jednotlivé záměry by neměly být vyhodnocovány ve vztahu k detailním skutečnostem, které sice v území existují, ale ZÚR je neregistrují.

Stěžovatel se dále domnívá, že termíny „skutkový stav“ či „skutková zjištění“ jsou krajským soudem uváděny bez souvislosti s obecným charakterem ZÚR. Stěžovatel je toho názoru, že skutkový stav zjištil v míře, která odpovídá podrobnosti ZÚR SK.

Konečně, stěžovatel s ohledem na uvedené nesouhlasí ani se závěrem, že mělo být provedeno vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů záměru D011 s jinými záměry, ať plánovanými nebo stávajícími. Dle stěžovatele se jedná o zavádění takových požadavků do územně plánovací praxe, které pořizovatel nemůže splnit, resp. při jejichž splnění by se doba pořizování i náklady na ZÚR SK neúměrně zvětšily. Stěžovatel se domnívá, že ZÚR SK i dokumentace SEA mají být v jednotném měřítku. To znamená, že v dokumentaci SEA by se neměly posuzovat ty vlivy, které nejsou obsahem ZÚR.

S ohledem na uvedené navrhuje stěžovatel napadený rozsudek ve výroku II. zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

Navrhovatel ve svém vyjádření oponuje všem kasačním bodům uplatněným stěžovatelem. Pokud jde o obecné konstatování stěžovatele o politickém charakteru ZÚR a o jejich míře obecnosti, stěžovatel uvádí, že samotné zpracování konkrétního řešení vysoce má odborný a apolitický ráz a míra obecnosti ZÚR musí odpovídat jejich závaznosti pro

nižší stupně územně plánovací dokumentace. Akcentuje též vyšší míru podrobnosti u liniových dopravních staveb. Nesouhlasí ani s tvrzenou metodologickou nejistotou, když stěžovatel při vydávání ZÚR vykonává veřejnou moc a vše co činí, musí činit na základě a v mezích zákona, nikoliv dle metodologických příruček. Navrhovatel se domnívá, že i u invariantních záměrů je nutné posuzovat synergické a kumulativní vlivy. Pokud jde o otázku vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů, má navrhovatel za to, že krajský soud neporušil princip minimalizace zásahů, nezabýval se odbornou stránkou věci, ale v intencích judikatury Nejvyššího správního soudu přezkoumal, zda má předmětné posouzení zákonem požadované náležitosti. Ke třetí námitce navrhovatel uvádí, že to, že ZÚR samy ve výsledku některé skutečnosti neregistrují, neznamená, že by tyto skutečnosti neměly být zohledněny, jsou-li známy, nebo je lze předpokládat. Domnívá se, že u tak komplikovaných koncepčních projektů, jakými jsou ZÚR, je žádoucí, aby byl podklad o řád podrobnější než výstup; proto se stěžovatel nemůže odvolávat na měřítko konečných ZÚR. Navrhovatel dále uvádí, že přístup, kdy identifikaci kumulativních a synergických vlivů odpůrce nepovažuje za zjišťování skutkového stavu, nutno považovat za velice formalistický a nenaplňující účel a smysl právní úpravy. Pokud jde o poslední námitku, navrhovatel k ní opakuje, že dle jeho názoru je při tvorbě výsledného řešení ZÚR nevyhnutelné brát v úvahu i data, která nebudou ve výsledných ZÚR obsažena. Není možné, aby ZÚR vycházely pouze „ze sebe sama“, aby byly uzavřeným abstraktním systémem, kde na vstupu nemůže být jiný typ dat, než na výstupu. Navrhovatel má za to, že pokud to plánované záměry svým charakterem vyžadují, pak by použitá metodika měla pracovat i s daty, která jsou podrobnější, než finální výstup v podobě ZÚR. S ohledem na uvedené navrhuje navrhovatel kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, za stěžovatele jedná zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie, a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. V daném případě je tak kasační stížnost projednatelná.

Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatel v kasační stížnosti předně namítá, že se krajský soud nezabýval zásadní právní otázkou, kterou uvedl ve svém vyjádření k žalobě, a to, že povinnost posuzovat synergické a kumulativní vlivy je stanovena pouze pro záměry posuzované variantně; u záměru D011 se však žádné varianty nezpracovávaly. Ačkoli krajský soud odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, jím citovaná rozhodnutí se touto otázkou nezabývala. Stěžovatel je tak toho názoru, že tím, že do ZÚR SK zahrnul též posouzení synergických a kumulativních vlivů, postupoval nadstandardně.

Příloha č. 1 ke stavebnímu zákonu upravuje rámcový obsah vyhodnocení vlivů (mj. zásad územního rozvoje) na životní prostředí pro účely posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí. Dle bodu 5 této přílohy, jenž vychází z čl. 5 odst. 1 směrnice Evropského

pokračování

parlamentu a Rady 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (dále jen „směrnice SEA“), má být tímto rámcovým obsahem též *„zhodnocení stávajících a předpokládaných vlivů navrhovaných variant politiky územního rozvoje nebo územně plánovací dokumentace, včetně vlivů sekundárních, synergických, kumulativních, krátkodobých, střednědobých a dlouhodobých, trvalých a přechodných, kladných a záporných; hodnotí se vlivy na obyvatelstvo, biologickou rozmanitost, faunu, floru, půdu, vodu, ovzduší, klima, hmotné statky, kulturní dědictví včetně dědictví architektonického a archeologického a vlivy na krajinu včetně vztahů mezi uvedenými oblastmi vyhodnocení.“* Stěžovatel ze znění tohoto ustanovení dovozuje, že se posouzení kumulativních a synergických vlivů uplatní pouze v případě, je-li záměr posuzován variantně. Jedná se o velice formalistické pojetí výkladu tohoto ustanovení, se kterým se zdejší soud nemůže ztotožnit, neboť popírá smysl a podstatu vyhodnocení synergických a kumulativních vlivů navrhovaných záměrů. Tento výklad by totiž vedl k situaci, kdy by vlivy invariantních koncepcí nebyly vůbec hodnoceny. Stěžovatele je nutno upozornit, že ani z gramatického výkladu nelze dovodit, že se mají uvedené vlivy posuzovat pouze u variant záměrů; v tomto ustanovení se totiž o variantách konkrétních záměrů vůbec nehovoří, když se v něm pojednává obecně o variantách politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace. Upustí-li soud od čistě formálního gramatického výkladu a přihledne též k výkladu teleologickému, jenž posuzuje účel a smysl daného ustanovení, je zřejmé, že zákonodárce neměl úmysl uložit povinnost posuzovat uvedené vlivy toliko v případě, jedná-li se o různé varianty konkrétních záměrů, nýbrž též, jedná-li se o záměr posuzovaný ve variantě jediné. Ke stejnému závěru lze dospět použitím logického argumentu *a maiori ad minus*; je-li povinnost posuzovat uvedené vlivy stanovena pro případ více variant, musí se posoudit také u varianty jediné. Zdejší soud je navíc toho názoru, že je-li posuzována toliko jedna varianta, má posuzování uvedených vlivů zcela zásadní význam pro zjištění, zda lze vůbec konkrétní záměr uskutečnit, případně za užití jakých kompenzačních opatření. Proto zákonodárce již ve fázi koncepčního plánování záměrů uložil jako úkol územního plánování prověřit též možné kumulativní a synergické vlivy záměrů na životní prostředí. V této fázi je totiž ještě reálně možné plánované záměry změnit, upravit nebo od nich zcela upustit a zabránit tak nevratným škodám na životním prostředí. Je tedy nesporné, že vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů v rámci SEA provedeno být musí, ať se jedná o záměry posuzované variantně nebo invariantně. K opačnému závěru nevede ani stěžovatelův odkaz na bod 6 přílohy požadující porovnání kladných a záporných vlivů jednotlivých variant; tento požadavek se logicky uplatní jen tam, kde jsou varianty zpracovány. Nelze proto souhlasit se stěžovatelem, že posuzoval-li synergické a kumulativní vlivy, jednalo se z jeho strany o nadstandardní postup, byl-li předmětný záměr posuzován invariantně.

Pokud jde o tu část námitky, v níž stěžovatel brojí proti postupu krajského soudu, který se předmětnou otázkou nezabýval, zdejší soud upozorňuje na svou konstantní judikaturu týkající se otázky povinnosti krajského soudu vypořádat se s námitkami uplatněnými žalovaným v jeho vyjádření k žalobě. Například v rozsudku ze dne 12. 11. 2009, č. j. 1 As 64/2009 – 153 (všechna rozhodnutí jsou dostupná z www.nssoud.cz), zdejší soud konstatoval, že *„[n]ezohlednění důvodů uvedených ve vyjádření žalovaného k žalobě nemůže být vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Je to žalobce, kdo určuje rozsah a meze přezkumu napadeného rozhodnutí v podobě žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), a proto nevypovídá-li se soud s argumentací žalovaného, pak tím může ovlivnit kvalitu a sílu*

svého právního názoru, nikoli však zatížit své rozhodnutí vadou spočívající v nepřezkoumatelnosti.“ Správní soud je tak povinen vypořádat se s žalobní argumentací, správní orgán musí naopak svou argumentaci, jejíž správnost má krajský soud posoudit, vtělit do správního rozhodnutí. Pokud tedy žalobce ve své žalobě otázku povinnosti posuzovat kumulativní a synergické vlivy u invariantních záměrů neuplatnil, a stěžovatel, jak sám podotýká, „nadstandardně“ tyto kumulativní a synergické vlivy posoudil, aniž by tuto nadstandardnost v ZÚR jakkoli naznačil, neměl krajský soud povinnost se k této otázce explicitně vyjádřit. Krajský soud nicméně, pokud jde o posuzování synergických a kumulativních vlivů, odkázal mj. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526, publ. pod č. 2698/2012 Sb. NSS, jenž posuzoval zákonnost Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje. V tomto rozsudku se mj. uvádí, že ačkoli byla jihovýchodní tangenta od počátku řešena invariantně, předmětem jejího posouzení musí být i kumulativní a synergické vlivy, k nimž může dojít (srov. bod 160). Ačkoli se tedy krajský soud k této otázce výslovně nevyjádřil, lze odpověď na ní nalézt v uvedeném rozsudku, z něhož krajský soud vycházel.

Další námitkou stěžovatel brojí proti tomu, že krajský soud nesprávně posoudil otázku vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů v ZÚR SK. Má za to, že svým postupem porušil jím samým citovanou judikaturu, zejm. rozsudek ze dne 31. 1. 2013, č. j. 4 Aos 1/2012 – 105, dle které správní soudy nejsou povolány k tomu, aby hodnotily odbornou stránku věci. Stěžovatel poukazuje na to, že v době pořizování ZÚR neexistovala žádná metodická příručka, která by stanovila, jakým způsobem se měly synergické a kumulativní vlivy vyhodnocovat, proto se tvrzení, že jejich vyhodnocení bylo nedostatečné, opírá pouze o spekulativní důvody. Stěžovatelova obrana spočívá též v tom, že vyhodnocení vlivů bylo provedeno projektantem s autorizací Ministerstva životního prostředí, přičemž ministerstvo ani v závěrečném stanovisku k návrhu ZÚR SK neuplatnilo žádné výhrady ke způsobu či úplnosti vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů.

Nejvyšší správní soud připomíná, že již v rozsudku ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 – 644, publ. pod č. 2106/2010 Sb. NSS konstatoval, že právě „[p]ořizování ZÚR lze považovat za optimální moment, kdy by mělo docházet k posouzení kumulativních a synergických vlivů záměrů zamýšlených v koncepci na jednotlivé složky životního prostředí.“ K hodnocení kumulativních a synergických vlivů se zdejší soud podrobně vyjádřil zejména v již zmiňovaném rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526, v němž uvedl, že posuzování kumulativních a synergických vlivů na životní prostředí je povinnou součástí hodnocení SEA, přičemž musí zahrnovat 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 (zejména zhodnocení jejich předpokládaných dopadů na složky životního prostředí a učinění závěru, zda jsou dopady akceptovatelné, případně za jakých podmínek), 5) vymezení kompenzačních opatření a 6) stanovení pravidel monitorování kumulativních a synergických vlivů.“ Zdejší soud se ve svých rozsudcích zabýval též rozsahem tohoto hodnocení, když např. v rozsudku ze dne 31. 1. 2013, č. j. 4 Aos 1/2012 – 105 uvedl, že „[n]elze 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

pokračování

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.“ Pokud jde o přezkum opatření obecné povahy správními soudy, skutečně platí, jak to uvedl stěžovatel a ostatně i krajský soud, že v souladu se zásadou minimalizace soudního zásahu soud toliko přezkoumá, zda posouzení kumulativních a synergických vlivů „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 erudicí a které pořizovatel zpracováním odborných podkladů pověřil. Je proto namístě, aby správní soudy při přezkumu opatření obecné povahy tohoto typu postupovaly obzvlášť obezřetně“ (srov. posledně uvedený rozsudek).

Ze spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že hodnocení kumulativních a synergických vlivů na životní prostředí je v napadených ZÚR SK provedeno v příloze č. 4 ZÚR SK – „*Vyhodnocení vlivů ZÚR SK na životní prostředí*“ a v kapitole 5. 11. textové části pod názvem „*Hodnocení kumulativních a synergických vlivů na životní prostředí*“ (str. 158 – 159). V tomto hodnocení je uvedeno, že „identifikované kumulativní a synergické vlivy jsou prezentovány v tabelárním přehledu v příloze č. 3 a graficky znázorněny ve výkrese č. 6“. Dále jsou obecně vymezena území, která budou dotčena působením kumulativních a synergických vlivů; obecně se jedná o území při hranici Hlavního města Prahy a území v okolí významných sídelních center, případně oblasti, do kterých jsou umístěny záměry spojené s významnými vlivy. Uvedeno je též, že působení synergických vlivů je vyvoláno zejména v souvislosti s realizací staveb s významnými vlivy na složky životního prostředí. Součástí tohoto hodnocení je pak dále velice stručný popis jednotlivých složek životního prostředí, které budou nejvýznamněji dotčeny (půda, odtokové poměry v území, krajinný ráz území, fragmentace krajiny a ovzduší). Pokud jde o tabelární přehled v příloze č. 3 nazvaný jako „*Podklad pro vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů*“ je u záměru D011 uveden pouze vliv na zemědělský půdní fond. Pokud se jedná o grafické znázornění ve výkresu č. 6, je na mapě vyznačena zelenou linkou oblast s potenciálně významnými vlivy a to pro oblast celého záměru D011 a je zde vyznačen také možný zásah do zemědělského půdního fondu (oranžovým kroužkem); jedná se o oblast v blízkosti území navrhovatele, případně do něj zasahující.

Stěžovateli lze dát za pravdu, že žádný právní předpis v době pořizování ZÚR SK výslovně nestanovil, jakým konkrétním způsobem by mělo posouzení kumulativních a synergických vlivů záměrů vypadat a co konkrétně by mělo obsahovat. Již ze samotného pojmu „zhodnocení“ (srov. bod 5 přílohy stavebního zákona), ale plyne, že se nelze uspokojit toliko s identifikací možného kumulativního nebo synergického působení záměrů, bez jejich konkrétnějšího posouzení. Nejvyšší správní soud se ve své judikatuře již vyjádřil k obsahovým požadavkům na vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů. Z již zmiňovaného rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526, např. plyne, že „na posuzování kumulativních a synergických vlivů zásad územního rozvoje se vztahují rovněž body 2, 3, 4, 6 a 7 přílohy ke stavebnímu zákonu, neboť bez jejich aplikace by byl požadavek na posouzení kumulativních a synergických vlivů jen prázdnou slupkou bez

konkrétního obsahu. Z bodů 2 a 3 vyplývá, že pro řádné posouzení kumulativních a synergických vlivů je třeba nejprve řádně zjistit skutkový stav (slovy zákona současný stav životního prostředí v řešeném území), vytipovat charakteristiky životního prostředí, které by mohly být kumulativními a synergickými vlivy významně ovlivněny, a vytipovat konkrétní lokality, v nichž by mohly kumulativní a synergické vlivy vznikat a působit. Body 6 a 7 pak požadují zohlednění a zhodnocení kumulativních a synergických vlivů při posuzování záměrů (...) včetně popisu použité metodologie a návrh kompenzačních opatření, která zabrání vzniku nebo minimalizují působení kumulativních a synergických vlivů. (...) Právě učiněné závěry jsou plně v souladu se směrnicí SEA, jež byla českému zákonodárci podkladem pro přijetí interpretované úpravy.“ Pokud jde o fakt, že tato judikatura neexistovala v době pořizování ZÚR SK, Nejvyšší správní soud podotýká, že judikatura, která upřesnila obsahové náležitosti posuzování kumulativních a synergických vlivů, pouze interpretovala ustanovení právních předpisů, která byla účinná již v předmětné době. Jak již ostatně uvedl krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku, „[p]ři 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.“ Nejvyšší správní soud připomíná také tzv. temporální účinky judikatury, ke kterým se vyjádřil i rozšířený senát v usnesení ze dne 21. 10. 2008, č. j. 6 As 7/2005 – 97. Dovedil v něm mj. to, že „(s)oudy rozhodující ve správním soudnictví (...) mají povinnost od okamžiku vyhlášení rozhodnutí rozšířeného senátu podle tam zaujatého právního názoru postupovat ve všech probíhajících a v budoucnu zahájených řízeních.“ Závěry plynoucí z tohoto rozhodnutí jsou plně využitelné i pro případy, kdy nejde o reflexi nově zaujatého názoru na výklad práva ze strany rozšířeného senátu či Ústavního soudu, ale lze je nepochybně aplikovat i na situaci, kdy takový výklad plyne z již ustálené a konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, bez toho, že by byl „*ex cathedra*“ vysloven jeho rozšířeným senátem (srov. např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 29. 2. 2012, č. j. 2 Afs 47/2011 - 68). Nelze tedy akceptovat námitku stěžovatele, že neexistuje-li žádná metodická příručka, jsou závěry o nedostatečném posouzení uvedených vlivů pouhou spekulací. Stěžovatel, který při pořizování ZÚR vykonává veřejnou moc, měl postupovat dle znění zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, dále podle stavebního řádu a jeho přílohy a popř. podle směrnice SEA, stejně jako Nejvyšší správní soud ve svých rozhodnutích, a v souladu s těmito předpisy mělo být provedeno též zhodnocení kumulativních a synergických vlivů v SEA. Ani skutečnost, že SEA byla zpracována projektantem s autorizací Ministerstva životního prostředí a ani stanovisko ministerstva samy o sobě nepresumují, že ZÚR SK jsou v souladu se zákonem a že by nemohly být podrobeny dalšímu přezkumu. Krajský soud tedy správně poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu zabývající se požadavky na obsah vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů a dle v ní učiněných závěrů pak posuzoval, zda toto vyhodnocení má v projednávané věci zákonem požadované náležitosti, zda je srozumitelné a logicky konzistentní a zda bylo zohledněno v navazujících rozhodovacích procesech.

Krajský soud vyhodnocení synergických a kumulativních vlivů v SEA zpracované k ZÚR SK posoudil vzhledem ke shora uvedeným požadavkům jako nedostatečné. Konstatoval, že vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů v SEA nemůže být pouze formální a nemůže se omezovat na prostou identifikaci vlivů bez jejich skutečného

pokračování

vyhodnocení. Samotné vyhodnocení ve vztahu k záměru D011 v SEA chybí. S krajským soudem nutno souhlasit, že SEA zpracovaná k ZÚR SK selhává jak v popisu metodologie vyhodnocení vlivů, tak v jejich posouzení. Z výše uvedeného je zřejmé, že synergické a kumulativní vlivy byly určitým způsobem identifikovány, nicméně nebyly žádným způsobem hodnoceny. V ZÚR SK jsou uvedeny toliko obecné proklamace, jak mohou různé záměry, bez jejich bližší specifikace, působit na určité části životního prostředí. U záměru D011 byl v tabelárním přehledu v příloze č. 3 specifikován toliko možný vliv na zemědělský půdní fond, nicméně, nebyl (v žádné části ZÚR SK) nijak blíže rozveden. Jak již uvedl krajský soud, z mapové dokumentace plyne, že v případě realizace záměru D011 v plánovaném koridoru může dojít ke kumulaci dopravní zátěže minimálně jak se stávající komunikací R10, tak případně s plánovanými železničními koridory; navrhovatel také uvedl, že k již realizovaným záměrům, které mohou mít s plánovaným záměrem D011 vliv na životní prostředí, patří zejména silnice pro motorová vozidla Praha – Mladá Boleslav, silnice třetí třídy Horní Počernice – Radonice a silnice Vinoř – Radonice. Jejich možný vliv v souvislosti se záměrem D011 nebyl v rámci SEA vůbec posuzován. Nutno tedy souhlasit s krajským soudem, že vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů záměru D011 s jinými záměry, ať již stávajícími nebo plánovanými, v oblasti, kde by tyto vlivy přicházely v úvahu, SEA zpracovaná k ZÚR SK neobsahuje.

Takové posouzení, jak bylo provedeno krajským soudem, však žádným způsobem neporušuje zásadu minimalizace zásahů, jak byla stanovena např. v rozsudku ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010 – 133, či v rozsudku ze dne 31. 1. 2013, č. j. 4 AOs 1/2012 – 105, na který poukazuje stěžovatel, neboť krajský soud se nijak nezabýval odbornou stránkou věci, ale toliko v intencích judikatury Nejvyššího správního soudu přezkoumal, zda má předmětné posouzení zákonem požadované náležitosti a správně dospěl k závěru, že nikoliv. S ohledem na uvedené je nutno aprobovat závěr krajského soudu, že nedostatečné posouzení kumulativních a synergických vlivů v ZÚR SK záměru D011, nelze s ohledem na jeho rozsah a odbornost provést v rámci řízení před krajským soudem; proto bylo na místě ZÚR SK v této části zrušit.

Ostatní stěžovatelovy námitky také směřují do obsahových náležitostí posouzení synergických a kumulativních vlivů. Poněvadž se Nejvyšší správní soud již k obsahovým náležitostem tohoto posouzení vyjádřil, a aproboval závěry krajského soudu, bude posouzení těchto námitek vedeno spíše v obecné rovině. Stěžovatel ve třetím bodu své kasační stížnosti předně akcentuje míru podrobnosti ZÚR jako koncepce, která nemůže zohledňovat skutečnosti, které jdou nad rámec měřítka zpracování a obsahu ZÚR. Stěžovatel tak má za to, že jednotlivé záměry nemohou být vyhodnocovány ve vztahu k detailním skutečnostem, které sice v území existují, ale ZÚR je neregistrují.

Pokud jde o míru podrobnosti ZÚR, k té se zdejší soud vyjádřil v již zmiňovaném rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526, v tom smyslu, že jestliže mají být zásady územního rozvoje koncepčním dokumentem, kterému stavební zákon přiřkl punc závaznosti pro územně plánovací dokumentaci nižšího stupně, musí tomu odpovídat i jejich obsah. Aby zásady územního rozvoje mohly plnit svoji regulační funkci, musí být postaveny na dostatečných zjištěních a musí být v určité míře konkrétní. Tento závěr plyne mj. z toho, že v souladu se základní zásadou práva životního prostředí, tedy zásadou předběžné opatrnosti (§ 13 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí), je třeba vycházet

z nejhorší možné varianty. V průběhu pořizování ZÚR by tak mělo být koncepčně prověřeno, zda plánované záměry mají vůbec šanci být v budoucnu realizovány (např. i z pohledu budoucího zatížení území), a preventivně tak bránit vynakládání energie a peněz na nerealizovatelné projekty. Na vymezení jednotlivých záměrů v zásadách územního rozvoje je tedy třeba nahlížet celostním způsobem, a to zvláště tehdy, jsou-li zamýšleny záměry v již dosti zatížené části území. 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, jejichž kumulace vlivů by mohla mít negativní vliv na životní prostředí v dané oblasti. V případě zjištění takových vlivů by měla být též koncipována přiměřená kompenzační opatření. Nejvyšší správní soud se již vyjádřil také v tom smyslu, že „ZÚR jsou v hierarchii územně plánovacích dokumentací relativně abstraktním aktem, jehož obsah je v dalších fázích územního plánování zpřesňován. Míra možného dotčení na právech je proto obecně nižší než v případě např. územního či regulačního plánu“. Nicméně, „tato skutečnost nemůže vést k tomu, aby Nejvyšší správní soud odkázal navrhovatele s ochranou jeho práv až na následná řízení v procesu územního plánování. ZÚR jsou závazné pro další postupy v územním plánování a rozhodování, v případě liniové stavby představuje vymezení jejího koridoru zásadní krok pro její budoucí definitivní umístění“ (srov. rozsudek ze dne 20. 9. 2011, č. j. 9 Ao 4/2011 – 78). Nejvyšší správní soud zastává názor, že právě u tak masivních staveb, jako je plánovaný SOKP, jehož součástí je záměr D011, by mělo být provedeno kvalitní zhodnocení jejich vlivu na životní prostředí a mj. tedy i kumulativních a synergických vlivů. Nelze akceptovat závěr, že jestliže ZÚR některé skutečnosti (detailní) neregistrují, neměly by být tyto skutečnosti zohledněny, jsou-li známy nebo předvídatelné a ovlivňují-li výsledné posouzení vlivů na životní prostředí. Jak již bylo judikováno v rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526, „[s]pecifikem dopravní a technické infrastruktury je její stavebně-technická povaha. Dopravní a technické stavby jsou typickými představiteli tzv. liniových staveb. Liniové stavby jsou stavby, u nichž podstatně převládá jeden rozměr, tj. délka nad šířkou a výškou.“ Vzhledem k jejich plánovanému významu je předem známo jejich reálné provedení včetně rozměrů, ochranných pásem atd. Potřeba jejich vymezení se tedy podstatně liší např. od vymezení nadregionálního biocentra či plochy smíšeně výrobní, kde není ani dopředu známo jejich reálné vytížení, a tyto plochy se budou následně, v dalších územněplánovacích nástrojích, dále členit a upřesňovat. Tato specifická povaha liniových staveb se projevuje i ve vzájemném průmětu jednotlivých stupňů územního plánování. Ze stejného rozhodnutí plyne, že „[o]becně mají být v nejvyšších stupních územně plánovací dokumentace jednotlivé prvky vymezeny s velkou mírou obecnosti (např. pomocí oblastí) a tyto plochy se mají dále v nižších stupních členit a zpřesňovat dle místních podmínek. V případě koridorů a ploch dopravní a technické infrastruktury však již k dalšímu členění nedochází.“ Je tak zřejmé, že u záměrů, jejichž členění či upřesňování není již v následných krocích pravděpodobné, navíc, bylo-li postupováno invariantně, a tudíž pro nižší stupně územně plánovací dokumentace není dán prostor pro provádění zásadních změn, nutno již na úrovni ZÚR postupovat konkrétněji, než u záměrů, které mohou doznat na nižších stupních daleko větších zásahů. Nelze proto *a priori* rezignovat ani na posouzení detailnějších skutečností, které jsou pořizovateli ZÚR, resp. zpracovateli SEA, známy, přestože je míra podrobnosti zpracování ZÚR obecnější, a to i v případě, zjistí-li se, že následně nebudou ve výsledných ZÚR obsaženy. Jak již bylo ostatně uvedeno, je to právě proces pořizování zásad územního rozvoje, kdy by mělo docházet k posouzení možných kumulativních a synergických vlivů záměrů zamýšlených v koncepci na jednotlivé složky

pokračování

životního prostředí, aby se eventuálně předešlo dalšímu plánování těch záměrů, které nemají šanci na budoucí realizaci. Nutno tedy souhlasit s navrhovatelem, který ve svém vyjádření uvedl, že pokud to plánované záměry svým charakterem vyžadují, pak by použitá metodika měla pracovat i s daty či podklady, které jsou o něco podrobnější, než finální výstup. Není skutečně možné, aby ZÚR byly uzavřeným abstraktním systémem vycházejícím pouze „ze sebe sama“, jak upozorňuje navrhovatel ve svém vyjádření.

Krajský soud posoudil vady ve vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů jako nedostatečně zjištěný skutkový stav, který nelze doplnit v průběhu soudního řízení, a v předmětné části ZÚR SK zrušil. Pod bodem č. 4 kasační stížnosti stěžovatel shrnul, že pojmy „skutkový stav“ či „skutková zjištění“ jsou v rozsudku uváděny bez souvislosti s obecným charakterem ZÚR SK a že skutkový stav byl zjištěn v míře, která odpovídá podrobnosti ZÚR SK. Nejvyšší správní soud se již v předchozích odstavcích zabýval mírou obecnosti ZÚR SK i způsobem vyhodnocení synergických a kumulativních vlivů plánovaných záměrů v rámci SEA a dospěl k závěru, že kumulativní a synergické vlivy musí být v rámci SEA vždy posouzeny (jejich kvalitativní i kvantitativní vliv na životní prostředí). Jak se již tento soud v minulosti vyjádřil, pro řádné posouzení mj. kumulativních a synergických vlivů je třeba nejprve řádně zjistit skutkový stav – slovy zákona současný stav životního prostředí v řešeném území (srov. již mnohokrát zmiňovaný rozsudek ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 - 526). Názor stěžovatele, že proces posuzování kumulativních a synergických vlivů nespadá pod pojem zjišťování skutkového stavu, není možné akceptovat. Právě v tomto procesu jsou totiž posuzovány vlivy stávajících a plánovaných záměrů na jednotlivé složky životního prostředí, přičemž se zjišťuje, zda lze předmětné záměry, nebo některou z navrhovaných variant, provést takovým způsobem, aby bylo životní prostředí zasaženo co nejméně, k čemuž jsou pak eventuálně navrhována kompenzační opatření za účelem minimalizace negativních vlivů záměrů na jednotlivé složky životního prostředí. Poněvadž se jedná o odborné posuzování stavu životního prostředí, a s ohledem na stěžovatelem akcentovanou zásadu minimalizace soudních zásahů, dle které soudy nejsou povolány k tomu, aby hodnotily, a už vůbec ne aby samy zjišťovaly, odbornou stránku věci, nutno aprobovat závěr krajského soudu, že s ohledem na to, že bylo zjištěno, že kumulativní a synergické vlivy ohledně záměru D011 nebyly v rámci SEA dostatečně posouzeny, nebyl dostatečně zjištěn současný ani budoucí (předpokládaný) stav životního prostředí s ohledem na plánované záměry a předmětnou část ZÚR SK bylo nutné zrušit. Zdejší soud pouze na okraj doplňuje, že souhlasí s krajským soudem též v tom, že vzhledem k uvedenému nelze akceptovat ani kompenzační opatření ve vztahu k „vyhodnoceným“ kumulativním a synergickým vlivům; již sama skutečnost, že tyto vlivy nebyly řádně vyhodnoceny, značí, že stěžovatel nemohl smysluplně přijmout účinná kompenzační opatření. Pro záměr D011 navíc žádná konkrétní kompenzační opatření v souvislosti s posuzováním kumulativních a synergických vlivů navržena nejsou (srov. kap. 7. Přílohy 4 ZÚR SK – SEA). Nejvyšší správní soud tedy souhlasí s krajským soudem, že neúplné vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů v rámci SEA je zásadním nedostatkem ve skutkových zjištěních, které nelze zkorigovat v řízení před krajským soudem.

Poslední námitkou pod bodem č. 5 kasační stížnosti stěžovatel brojí proti požadavku krajského soudu na vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů záměru D011 s jinými záměry, ať plánovanými nebo stávajícími. Stěžovatel je toho názoru, že tyto

požadavky jsou nesplnitelné, příp. jejich splnění by enormně zvýšilo náklady i dobu pořizování ZÚR. Nejvyšší správní soud si je vědom složitosti a nákladnosti procesu pořizování zásad územního rozvoje, nicméně uvedený požadavek nepovažuje za jakkoli nepřiměřený, když plyne přímo z dikce bodu 5 přílohy č. 1 ke stavebnímu zákonu; ten požaduje mj. „*hodnocení stávajících a předpokládaných vlivů* (podtrženo NSS) *navrhovaných variant politiky územního rozvoje nebo územně plánovací dokumentace, včetně vlivů sekundárních, synergických, kumulativních, krátkodobých, střednědobých a dlouhodobých, trvalých a přechodných, kladných a záporných (...)*“. Bylo tak povinností stěžovatele se v ZÚR SK zabývat nejen kumulativním a synergickým vlivem nových plánovaných záměrů, ale rovněž vlivem nového záměru a stávajících již realizovaných záměrů v území. V případě, kdy by kumulativní a synergické vlivy nebyly zjištěny, mělo být v rámci hodnocení uvedeno, že žádné vlivy zjištěny nebyly. Jak uvedl zdejší soud v již několikrát citovaném rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526 „*kumulativní a synergické vlivy je třeba zkoumat nejen v případě většího počtu navrhovaných záměrů, ale též tehdy, je-li koncipován být jediný záměr v území, ve kterém se již nacházejí realizované záměry a jejichž společné působení s navrhovaným záměrem by mohlo mít kumulativní nebo synergický efekt.*“ Je tedy třeba trvat na tom, aby z vyhodnocení vlivů byly zřejmé závěry týkající se posouzení stávajících i předpokládaných vlivů navrhovaného záměru na životní prostředí. Ani tato námitka proto nemůže obstát.

Ze všech shora prezentovaných důvodů Nejvyšší správní soud uzavřel, že kasační stížnost není důvodná, a nezbylo mu, než ji zamítnout (§ 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.).

Výrok o náhradě nákladů řízení před Nejvyšším správním soudem se opírá o ust. § 60 odst. 1, věta první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., podle něhož, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, jež důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Navrhovatel měl v řízení před Nejvyšším správním soudem plný úspěch, proto mu náleží náhrada nákladů řízení. Stěžovatel ve věci úspěch neměl, a proto je povinen zaplatit navrhovateli na náhradě nákladů řízení částku ve výši 4114 Kč.

Důvodně vynaložené náklady sestávají z odměny právního zástupce navrhovatele za jeden úkon právní služby (sepis vyjádření ke kasační stížnosti) podle § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bod 5 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů, ve výši 3100 Kč, paušální náhrady hotových výdajů za jeden úkon právní služby dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu ve výši 300 Kč, a DPH ve výši 21 % ze součtu uvedených částek ve výši 714 Kč.

Procesně neúspěšnému stěžovateli tak Nejvyšší správní soud uložil povinnost zaplatit úspěšnému navrhovateli na náhradě nákladů řízení částku ve výši 4114 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce.

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

V Brně dne 15. dubna 2014

pokračování

2 Aos 4/2013 - 60

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu