



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Davida Hipšra v právní věci navrhovatele: **a) A. C., b) Obec Ješetice**, se sídlem Ješetice 22, Heřmaničky, **c) Obec Václavice**, se sídlem Václavice 3, **d) Obec Tisem**, se sídlem Tisem 36, Neveklov, všechny zastoupeny Mgr. Vítězslavem Dohnalem, advokátem se sídlem Příběnická 1908, Tábor, proti odpůrci: **Středočeský kraj**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, v řízení o kasačních stížnostech Ředitelství silnic a dálnic ČR se sídlem Na Pankráci 546/56, Praha 4, zastoupeného Mgr. Martinem Lachmanem, advokátem se sídlem Hvězdova 1734/2c, Praha 4, a odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 14. 6. 2013, čj. 50 A 9/2013 - 85,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost Ředitelství silnic a dálnic ČR **se odmítá.**
- II. Kasační stížnost odpůrce **se zamítá.**
- III. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovatelkám na náhradě nákladů řízení částku 12.366 Kč do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce navrhovatele Mgr. Vítězslava Dohnala, advokáta.
- IV. Odpůrce a Ředitelství silnic a dálnic ČR **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.
- V. Ředitelství silnic a dálnic ČR **se vrací** soudní poplatek ve výši 5.000 Kč, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám Mgr. Martina Lachmana, advokáta, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Napadený rozsudek

[1] Včas podanými kasačními stížnostmi se odpůrce a Ředitelství silnic a dálnic ČR domáhají přezkoumání rozsudku Krajského soudu v Praze (dále také „krajský soud“) ze dne 14. 6. 2013, čj. 50 A 9/2013 - 85 (dále též „napadený rozsudek“). Výrokem I. tohoto rozsudku krajského soudu bylo zrušeno opatření obecné povahy – Zásady územního rozvoje Středočeského kraje (dále jen „ZÚR SK“) schválené usnesením Zastupitelstva Středočeského kraje č. 4-20/2011/ZK ze dne 19. 12. 2011, a to v části textového a grafického vymezení koridoru D005 s označením „Koridor dálnice D3“ úsek Jesenice – hranice kraje (+ 10 x MÚK) (dále jen „dálnice D3“) a v části textového a grafického vymezení koridoru D081 s označením „Koridor silnice II/112“, úsek Benešov - Václavice (dále jen „Václavická spojka“). Výrokem II. napadeného rozsudku krajský soud uložil odpůrci povinnost zaplatit navrhovatelkám na náhradě nákladů řízení částku 53.360 Kč.

[2] Krajský soud s odkazem na argumentaci obsaženou ve svém dřívějším rozsudku v související věci (rozsudek ze dne 26. 2. 2013, čj. 50 A 24/2012 - 64) shledal nedůvodnou námitku, že nebylo možné převzít do ZÚR SK záměr D3 a Václavické spojky z Územních plánů velkých územních celků Pražského regionu a okresu Benešov a že tento postup byl nezákonný. Opodstatněná není ani námitka, že samotné schválení koridorů D3 a Václavické spojky v Územních plánech velkých územních celků Pražského regionu a okresu Benešov v roce 2006 bylo nezákonné, neboť tyto akty nejsou předmětem soudního řízení a navrhovatelky pro svá tvrzení nepředložily žádný důkaz.

[3] Nedůvodné jsou i námitky týkající se chybějícího odůvodnění aktuálnosti a potřeby záměrů dálnice D3 a Václavické spojky a námitka, že nebyly prověřeny varianty koridorů dálnice D3. V odůvodnění ZÚR SK se odpůrce vyjádřil jak k aktuálnosti záměru dálnice D3 a Václavické spojky, tak i k jejich nadmítnosti a lze je tedy považovat za odůvodnění z hlediska § 187 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Dálnice D3 je obsažena i v Politice územního rozvoje, která je pro zásady územního rozvoje (dále jen „ZÚR“) závazná. Dostatečným způsobem byl také vyhodnocen vliv záměru dálnice D3 na evropsky významné lokality. Není také opodstatněná námitka týkající se rozsáhlé výstavby v okolí plánovaných koridorů, neboť plánovaný koridor dálnice D3 ve variantě „stabilizovaná“ vede mimo obytnou zástavbu a naopak odlehčí silnici I/3, která je dopravou přetížená a probíhá zastavěnými oblastmi.

[4] O výběru varianty koridoru dálnice D3 rozhodla vláda v době pořizování Územního plánu Velkého územního celku okresu Benešov, výběr varianty je dostatečně odůvodněn, proto není důvod tento výběr zpochybňovat. Obsah zadání ZÚR není závazný pro návrh ZÚR. Námitka nesplnění zadání ZÚR SK tedy není důvodná. Usnesením vlády č. 1064/2007 bylo sice ministrům vlády uloženo vytvořit komisi na posouzení variant dálnice D3, dosud však není známo, že by bylo přijato jiné rozhodnutí ohledně výběru varianty pro stavbu dálnice D3, než rozhodnutí o výstavbě ve variantě „stabilizovaná“.

[5] Krajský soud s odkazem na svůj rozsudek čj. 50 A 24/2012 - 64 a rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 Ao 7/2011 - 526 shledal důvodnou námitku rozporu vyhodnocení vlivů ZÚR SK na životní prostředí se zákonem č. 100/2001 Sb., o posuzování

pokračování

vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon EIA“), směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (dále jen „směrnice SEA“) a stavebním zákonem, pro absenci posouzení kumulativních a synergických vlivů. V ZÚR SK není ničeho, pokud jde o posouzení kumulativních a synergických vlivů záměru dálnice D3 a Václavické spojky na životní prostředí. Nejedná se přitom o tak nepatrné záměry, aby jejich posouzení nebylo nutné. Dálnice D3 povede z Prahy, tedy z místa s rozsáhlou obytnou zástavbou, Václavická spojka jako bývalá část silnice 2. třídy č. II/112 bude spojovat město Benešov s budoucí dálnicí D3. Oba záměry tedy povedou v blízkosti značně obydleného území, a proto je posouzení jejich vlivu na životní prostředí nutné. Při vymezení obsahu hodnocení kumulativních a synergických vlivů na životní prostředí není rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu zdrojem nově vytvořených pravidel. Vyplynou-li z jeho judikatury závěry ve vztahu k určité sporné otázce (zde k obsahu vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů), je na místě je uplatnit i v případě územně plánovací dokumentace vydané před vyslovením takového právního závěru. Skutečnost, že zpracovatel v procesu přijímání ZÚR SK neměl k dispozici odpovídající metodické podklady či pokyny, pak soud nemůže zohledňovat. Stejně tak nemůže být pro toto řízení určující odborná autorizace zpracovatele ani skutečnost, že Ministerstvo životního prostředí v rámci svých stanovisek nemělo k provedenému hodnocení žádné výhrady.

[6] Komentář vyhodnocení vlivů ZÚR SK na životní prostředí (dále také „SEA“) na str. 175, Příloha č. 4, obsahuje hodnocení záměrů na jednotlivé složky životního prostředí, nikoliv však hromadné a postupné působení záměrů na tyto složky a hodnocení vlivů současně se záměry plánovanými a současně také i s vlivy staveb již existujících, kde společné ovlivňování životního prostředí s ohledem na jejich umístění je myslitelné. Soud shledal nedostatky jak v absenujícím popisu metodologie vyhodnocení vlivů, tak především v jejich posouzení, vymezení kompenzačních opatření a možnosti 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 potřeba možnosti určit, jaké složky životního prostředí mohou být dotčeny, ale také kumulace jakých plánovaných (resp. již realizovaných) záměrů byla v tom kterém konkrétním místě zvažována. Tam, kde kumulativní a synergické vlivy nejsou znázorněny, je třeba uvést, že takové vlivy nebyly zjištěny, popř., že takové vlivy jsou z hlediska ZÚR nevýznamné. To lze učinit i obecně, ke všem nevyznačeným záměrům, avšak v případech, kde mohou vznikat pochybnosti, zejména tam, kde byly v tomto směru uplatňovány námitky a připomínky (jak tomu bylo ze strany navrhovatelek v projednávané věci), je vhodné takový závěr vysvětlit i konkrétněji. Absence odpovídající metodiky zpracování vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů soudu znemožňuje zjistit, na základě jakých úvah odpůrce ke svým závěrům dospěl.

[7] Odpůrce nezjistil, zda přicházejí v úvahu kumulativní a synergické vlivy výstavby dálnice D3 s provozem Silničního okruhu kolem Prahy, když se má mimoúrovňovou křižovatkou na něj napojit v hustě osídlené oblasti jižně od Prahy. Nezjistil také, zda přicházejí v úvahu synergické a kumulativní vlivy výstavby dálnice D3 s těžbou cihlářských hlín v dobývacím prostoru Dolní Jirčany, a se železničním koridorem D204 a D205. Posléze odpůrce nezjistil ani to, zda přicházejí v úvahu kumulativní a synergické vlivy výstavby dálnice D3 a Václavické spojky s koridory pro umístění staveb silnice D013

až D016 a s koridory pro umístění staveb D054 /tzv. Vestecká spojka/ a D055 - obchvat Jesenice. Námitka nevyhodnocení vlivů dálnice D3 a Václavické spojky se záměry D105 - D107 je nedůvodná, neboť se jedná o koridory pro umístění silnic v okrese Kutná Hora, tedy kumulativní a synergické vlivy napadených staveb na životní prostředí nepřicházejí v úvahu. Odpůrce také nezjistil, zda výstavba dálnice D3 bude mít kumulativní a synergické vlivy s poddolovaným územím v oblasti kolem Jílového u Prahy a potenciálním znovuoobnověním těžby. Vzhledem k tomu, že odpůrce existenci těchto možných vlivů nezjistil, ani je nevyhodnotil, nemohl tak navrhnout opatření ke zmírnění vlivů v případě realizace záměrů na životní prostředí. Odpůrce tedy nezjistil dostatečně skutkový stav.

[8] Co se týče námitky chybějícího vyhodnocení vlivů s ohledem na jejich lokalizaci, odkázal krajský soud na svůj rozsudek čj. 50 A 24/2012 - 64.

[9] Námitka chybějícího vyhodnocení vlivů mimoúrovňových křižovatek (dále jen „MÚK“) je důvodná jen zčásti. Význam MÚK přesahuje území, na kterém se křižovatka nachází. Odpůrce tyto křižovatky v ZÚR SK vymezil, ale posouzení jejich vlivů na životní prostředí chybí. Není zapotřebí v ZÚR vyhodnocovat vliv jednotlivých MÚK, ale je zapotřebí vyhodnotit určitou oblast jako celek, kterou křižovatka může ovlivnit. Proto chybí i závěry, které byly přijaty v souvislosti s plánováním okolních záměrů, chybí rovněž označení prostředků, které budou přijaty za účelem zmírnění eventuálních negativních vlivů na životní prostředí, zejména vlivů společných s jinými plánovanými nebo již existujícími stavbami.

[10] S odkazem na svůj rozsudek čj. 50 A 24/2012 - 64 shledal krajský soud důvodnou také námitku nezákonnosti ZÚR SK z důvodu nevyhodnocení vlivů na veřejné zdraví.

[11] Kompenzační opatření k předcházení nepříznivých vlivů na životní prostředí jsou obsažena v Příloze č. 4. Zde jsou jednotlivé záměry hodnoceny body v rozmezí 0 až -2 podle síly nepříznivého vlivu záměru na životní prostředí. V komentáři SEA je pak na závěr u každého hodnocení uvedeno, která opatření je třeba dodržet při realizaci každého jednotlivého záměru. S ohledem na úroveň územně plánovací dokumentace, kterými ZÚR jsou, považuje soud návrh kompenzačních opatření k napadeným záměrům za dostatečný. Tato kompenzační opatření nemohou být v současné chvíli podrobnější, neboť ZÚR obsahují koridory pro uskutečnění záměrů, nikoli přesné umístění staveb. V rámci dalšího územního a stavebního řízení pak bude zapotřebí návrhy kompenzačních opatření upřesnit. Námitkou rozporu kompenzačních opatření s požadavky EIA se soud pro její nekonkrétnost nezabýval.

[12] Vyhodnocení vlivů napadených záměrů na evropsky významné lokality a ptačí oblasti je provedeno dostatečně, v souladu s právními předpisy. Je třeba u tohoto hodnocení vzít v úvahu i rozsah této územně plánovací dokumentace, která zdaleka neupravuje konkrétní místa nebo záměry, ale je plánovací dokumentací celého kraje, která se vlivy na evropsky významné lokality a ptačí oblasti v určitém konkrétním místě nemůže ještě zabývat. Ty bude třeba zkoumat až v nižších územních dokumentacích.

pokračování

[13] Co se týká námitky rozporu s § 38 odst. 3 a 4 stavebního zákona z důvodu nedostatku potvrzení o odstranění nedostatků ze strany Ministerstva pro místní rozvoj, krajský soud odkázal na svůj rozsudek čj. 50 A 24/2012 - 64.

[14] Nelze přisvědčit navrhovatelkám, že odpůrce jejich námitky k návrhu ZÚR SK vyhodnotil nedostatečně. Odpůrce se s námitkami obcí Ješetice a Václavice seznámil, podrobně se jimi zabýval a jejich zamítnutí také podrobně a srozumitelně odůvodnil. Dostatečné vyhodnocení neznámá, že námitkám bude vyhověno. Navrhovatelky a) a d) námitky k návrhu ZÚR SK neuplatnily.

[15] S odkazem na svůj rozsudek čj. 50 A 24/2012 - 64 krajský soud neshledal důvodnou námitku nepřezkoumatelnosti ZÚR SK z důvodu chybějícího vyhodnocení stanovisek dotčených orgánů. Odpůrce byl povinen v odůvodnění ZÚR SK uvést, jak se vypořádal se včasným stanoviskem Ministerstva dopravy a jak posoudil vztah koncepce k zájmům chráněným Krajskou hygienickou stanicí a odborem životního prostředí (popř. jak se vypořádal s jejich opožděnými stanovisky). V přílohách odůvodnění ZÚR SK nejsou vypořádána stanoviska dotčených orgánů, je reagováno pouze na stanoviska uplatněná k veřejnému projednání (příloha č. 7). Odpůrce označená stanoviska vypořádal podle jednotlivých uplatněných bodů, a to i přes jejich opožděnost. Učinil tak ovšem ve „Vyhodnocení společného jednání k návrhu Zásad územního rozvoje SK“, jež je součástí správního spisu, nikoliv však odůvodnění ZÚR SK. Protože však takové vyhodnocení učiněno bylo a je ve správním spise lehce dohledatelné, nelze hovořit o nepřezkoumatelnosti ZÚR SK.

[16] Dále krajský soud uzavřel (s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 Ao 7/2011 - 526), že odpůrce nevyhodnotil vlivy záměru varianty dálnice D3 v kombinaci s Václavickou spojkou a dalšími záměry, především v blízkosti Prahy a silničního okruhu kolem Prahy, kde se dá předpokládat kumulace vlivů, které budou mít negativní vliv na ovzduší a hlukovou zátěž oblasti. V této části proto shledal důvodnými námitky rozporu s předpisy na ochranu veřejného zdraví a ochranu ovzduší.

[17] Námitkami zásahu do práva na spravedlivý proces a narušení sociálních vazeb v místní komunitě se soud nezabýval, neboť je navrhovatelky nijak neodůvodnily. Totéž se týká námitek zásahu do práva obcí na samosprávu, vlastnického práva, práva na příznivé životní prostředí a práva na informace o životním prostředí.

[18] Krajský soud uzavřel, že ZÚR SK vychází z nedostatečně zjištěného skutkového stavu, pokud jde o vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů záměrů na životní prostředí a vlivů na lidské zdraví. V napadené části proto ZÚR SK zrušil.

II. Kasační stížnosti

[19] Proti napadenému rozsudku krajského soudu podali odpůrce a Ředitelství silnic a dálnic ČR v zákonné lhůtě kasační stížnost, oba z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

II. a) Kasační stížnost odpůrce

[20] Odpůrce ve své kasační stížnosti uvedl, že podle krajského soudu nepostačilo vymezení synergických a kumulativních vlivů tak, jak bylo provedeno v ZÚR SK, a to za situace, kdy již existuje stanovisko k posouzení vlivů záměru dálnice D 3 – Středočeská část na životní prostředí, vydané Ministerstvem životního prostředí dne 1. 2. 2012 čj. 1933/ENV/12. Toto ministerstvo na základě výsledků podrobného posuzování dospělo k závěrům, které nepopírají řešení obsažené v ZÚR SK, ale naopak je potvrzují. Při dané míře obecnosti ZÚR SK a při zásadě zdrženlivosti zásahu soudů do územně plánovací činnosti a zákazu nahrazování odborné činnosti v rámci přezkumu opatření obecné povahy a s přihlédnutím k politickému charakteru rozhodnutí o přijatých řešeních, jsou požadavky krajského soudu nepřiměřené a upřednostňují při dané metodologické nejistotě zrušení části ZÚR SK, a to v části, která byla v minulosti již několikrát s pozitivními závěry posouzena a za situace, kdy současné závěry podrobnějšího posuzování potvrzují správnost přijatého řešení. K tomu přistupuje neodůvodněný a nepřiměřený požadavek na zjišťování skutkového stavu, pokud jde o dopad záměru na životní prostředí v řízení o vydání ZÚR SK, a to v rozporu s jejich obecnou povahou jako koncepce, která pouze koordinuje nadměstní záměry, ale nerozhoduje o jejich umístění.

[21] Ve vyhodnocení vlivů ZÚR SK na životní prostředí, které bylo zpracováno v rámci Vyhodnocení vlivů ZÚR SK na udržitelný rozvoj území jsou z hlediska synergických a kumulativních vlivů posuzovány všechny záměry, a to v podrobnosti odpovídající měřítku zpracování ZÚR SK, tj. 1 : 100 000. Vyhodnocení SEA se zpracovávalo dle Přílohy ke stavebnímu zákonu. Ta v bodě 5. nepožadovala vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů u všech záměrů, které ZÚR SK obsahují, ale pouze u variant. Rovněž bod 6. pojednával o porovnání vlivů podle jednotlivých variant. U záměrů koridoru dálnice D3 a Václavické spojky se však žádné varianty nezpracovávaly, záměry byly přebírány z Územního plánu velkého územního celku Pražského regionu a Územního plánu velkého územního celku okresu Benešov bez věcné změny v souladu s § 187 odst. 2 stavebního zákona. Požadování vyhodnocení synergických a kumulativních vlivů i vlivů na zdraví obyvatel u všech záměrů v ZÚR SK řešených tedy nemá právní oporu a odpůrce při vyhodnocení SEA postupoval „nadstandardně“.

[22] Odpůrce v průběhu soudního řízení upozorňoval na skutečnost, že u záměrů koridoru dálnice D3 i Václavické spojky se žádné varianty nezpracovávaly s tím, že nebyl povinen vyhodnocovat kumulativní a synergické vlivy, avšak krajský soud se s touto zásadní námitkou vůbec nezabýval. Rozsudek je v této části nepřezkoumatelný. Odkazuje-li krajský soud na judikaturu Nejvyššího správního soudu, pak ani v ní nebyla tato právní otázka posuzována.

[23] Krajský soud také nesprávně posoudil právní otázku, že ZÚR SK obsahují nedostatečné vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů. Krajský soud nepostupoval v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2013, čj. 4 AOs 1/2012 - 105. Není patrné, z jakého referenčního podkladu mohl krajský soud dovozovat, že vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů bylo zpracováno natolik nedostatečně, aby to vedlo ke zrušení napadené části ZÚR SK.

pokračování

[24] Hodnocení kumulativních a synergických vlivů odpovídající měřítku zpracování ZÚR SK je uvedeno v textové a grafické části dokumentace SEA - kapitola 5.11., příloha č. 3 a grafická část - výkres č. 6. V kapitole 5.11. Vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů ZÚR SK je uveden souhrnně přehled všech kumulativních a synergických vlivů, které lze očekávat v souvislosti s uplatněním koncepce ZÚR SK na území Středočeského kraje, v příloze č. 3 jsou barevně vyznačeny sledované složky životního prostředí, které mohou být využitím koridoru (resp. plochy) k danému účelu dotčeny. Ve výkrese č. 6 jsou tyto jevy graficky vyjádřeny. V subkapitole 5.11. je lokalizováno působení kumulativních a synergických vlivů především do území při hranici hlavního města Prahy a do území v okolí významných center osídlení, která jsou i v současné době silně ovlivněna antropogenními vlivy a v důsledku realizace navrhovaných záměrů bude intenzita jejich působení ještě zesílena, to se týká rovněž i oblastí, do kterých jsou umístěny záměry spojené s významnějšími vlivy. Zpracovatel SEA vyznačoval kumulativní a synergické vlivy do mapového podkladu pouze v případě, pokud hrozí negativní kumulativní a synergické vlivy. Vyznačovat pozitivní kumulativní a synergické vlivy nemá na úrovni ZÚR význam, protože jednotlivé záměry budou muset splnit imisní, emisní a hlukové limity vždy samostatně a budou též realizovány samostatně. Metoda, která byla při tvorbě vyhodnocení SEA autorizovaným projektantem použita, spočívala v tom, že projektant u napadených záměrů sledoval možnou kumulaci a synergii vlivů (ploch a koridorů jednotlivých záměrů) na základě jejich geografické blízkosti. Pokud byl shledán potenciální negativní vliv na konkrétní složku životního prostředí, byla lokalita označena jednoduchou grafickou značkou ve výkrese č. 6. Metoda průmětu kumulativních a synergických vlivů do mapového podkladu a metoda spočívající v odborném odhadu jejich výskytu a negativního či pozitivního vyznění je obecně odborně akceptována. Metodologický postup tedy nebyl v ZÚR SK explicitně vymezen, nicméně byl z vyhodnocení SEA jasně seznatelný.

[25] Kumulativní a synergické vlivy tedy odpůrce s ohledem na podrobnost ZÚR SK posoudil v dostatečné míře tak, aby hodnocení mohlo vyhovět míře soudní zdrženlivosti, zejména s ohledem na důležitost a významnost záměru dálnice D3, který je dlouhodobě připravován, a jehož řešení v ZÚR SK v dané variantě potvrdila přímo vláda České republiky ve svých usneseních (č. 1643 ze dne 14. 12. 2005 a č. 431 ze dne 31. 5. 2010). Případné nedostatky v posouzení těchto hromadných vlivů nejsou takové intenzity, aby způsobovaly nezákonnost ZÚR, tím spíše, že v dalším navazujícím procesu, v němž byl podrobně hodnocen dopad stavby na životní prostředí (dále také „EIA“), je po materiální stránce jednoznačně prokázána správnost řešení v ZÚR SK.

[26] Krajský soud nepřihlédl ani k tomu, že pro vymezený koridor v ZÚR SK již byla zpracována EIA pro provedení záměru „D3 – Středočeská část“ se souhlasným stanoviskem Ministerstva životního prostředí. Nové zpracování vyhodnocení synergických a kumulativních vlivů nemůže nic změnit na tom, že záměr dálnice D3 z hlediska posouzení jeho vlivů na životní prostředí odpovídá zákonným požadavkům. Požadavek krajského soudu je „neekonomický“, neboť bylo v navazujícím zákonném procesu prokázáno, že navrhovatelky nemohly být na žádných svých právech zkráceny.

[27] V odůvodnění napadeného rozsudku je zřetelný chybný předpoklad, neboť záměr dálnice D3 se do kontaktu se zástavbou Prahy vůbec nedostává. Přímý vliv na obytnou zástavbu v Praze tak nepřichází v úvahu, a pokud krajský soud mínil poukázat na zdroj dopravy, kapacity dopravy a počtu pohybu vozidel jsou implicitně obsaženy v posuzovaných parametrech tohoto záměru.

[28] Krajský soud nepřímou požaduje po zpracovateli SEA (příp. po pořizovateli ZÚR SK), aby zjišťoval podrobný stav území pro celý Středočeský kraj v úrovni podrobnější, než je územní plán, protože by u navrhovaných záměrů mělo dojít k vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů i se záměry již realizovanými. Toto není možné nejen vzhledem ke skokovému nárůstu finančních nákladů na pořízení takovéto dokumentace, ale tento právní názor odporuje i vyhlášce č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 500/2006 Sb.“), přesněji Příloze 4 a Příloze 1, části B. V ZÚR SK je obsaženo cca 300 navrhovaných záměrů a realizované záměry jsou v řádu stovek, možná tisíců.

[29] Pokud se soudy shodují v názoru, že posuzování vlivů na ovzduší a hlukovou situaci by mělo proběhnout na úrovni EIA a ne na úrovni SEA, protože není ještě rozhodnuto o přesném umístění záměrů, není logické, aby bylo požadováno vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů (a rovněž vlivů na lidské zdraví) již u vyhodnocení SEA pro ZÚR SK. Nabízí se pak otázka, co by vyhodnocovatel těchto vlivů měl vlastně zkoumat, když ne ovzduší a hluk, resp. jak by se měl posuzovat např. vliv na zástavbu či další územní skutečnosti.

[30] Krajský soud nesprávně posoudil právní otázku, že ZÚR SK obsahují nedostatečné vyhodnocení vlivů MÚK na životní prostředí. V odůvodnění rozsudku je několik rozporných tezí, které svědčí o nepochopení základních vlastností možného vlivu MÚK. Uvádí se, že „není zapotřebí v ZÚR SK vyhodnocovat vliv jednotlivých mimoúrovňových křižovatek“ a že „je zapotřebí vyhodnotit určitou oblast jako celek, kterou křižovatka může ovlivnit“. Ovšem termín oblast se používá pro území s určitou větší rozlohou – nelze předpokládat, že MÚK ovlivňuje území o větší rozloze (např. v řádu několika km²), která by byla znázornitelná v měřítku ZÚR SK. Vlivy MÚK se omezují pouze na bezprostřední okolí (v řádu desítek metrů). A pokud není znám tvar a podoba, není možné vlivy MÚK detailněji vyhodnotit.

[31] Krajský soud nesprávně posoudil i otázku týkající se obsahu dokumentace SEA v části chybějícího posouzení vlivů ZÚR SK na lidské zdraví. Samostatné vyhodnocení těchto vlivů nebylo v rámci SEA zpracováváno, neboť právní předpisy platné v době pořizování i vydání ZÚR SK takovou povinnost neukládaly. Teprve novela stavebního zákona (zákon č. 350/2012 Sb.) začlenila do bodu 5. „... vlivy na lidské zdraví ...“. Argumentace pomocí § 2 zákona EIA s vlivem i na § 10i je zavádějící. § 2 zákona EIA se vztahuje na jakékoliv posuzování, tedy i posuzování EIA. V § 10i je jasně deklarováno, že při posuzování vlivů se postupuje podle zvláštních předpisů (tedy podle stavebního zákona). Dále se v § 10i praví, že: „Ustanovení § 2, 3, 10a, 10b, 10g a 10h se použijí obdobně a s tím, že zjišťovací řízení a veřejné projednání se postupem podle tohoto zákona neprovádí.“ Z uvedeného se odpůrce i zpracovatel dokumentace SEA domnívali, že není

pokračování

nutné zpracovávat samostatné vyhodnocení vlivů na lidské zdraví a postačí rámcové posouzení rizik v rámci vyhodnocení vlivu na obyvatelstvo. Rovněž Krajská hygienická stanice Středočeského kraje ani Ministerstvo životního prostředí takové zpracování nepožadovaly. Vlivy na obyvatelstvo zahrnovaly i vlivy na lidské zdraví bez nutnosti zpracovávat „speciální“ dokumentaci vyhodnocení vlivů na lidské zdraví. Pokud by takový samostatný postup byl požadován, musela by tomu odpovídat legislativní úprava, jako např. samostatné vyhodnocení vlivů na území NATURA 2000, kdy je to výslovně v § 19 odst. 2 stavebního zákona uvedeno.

[32] Vlivy na veřejné zdraví jsou konkrétní kvantifikovatelné vlivy vyplývající ze znalosti technických parametrů a vlastností záměru. Ty lze s ohledem na čl. 5 odst. 2 směrnice SEA „rozumně“ a „vhodněji“ posuzovat u projektu, tedy u „záměru“. Na úrovni koncepce lze hodnotit vlivy na obyvatelstvo, případně lidské zdraví, což lze chápat jako obecné a zpravidla nekvantifikovatelné dopady různých způsobů uspořádání území. I z těchto důvodů stavební zákon před novelou neuváděl u územně plánovací dokumentace i posuzování na veřejné zdraví.

[33] Pokud se soudy shodují, že posuzování vlivů na ovzduší a hlukovou situaci by mělo proběhnout na úrovni EIA a ne na úrovni SEA, protože není ještě rozhodnuto o přesném umístění záměrů, není logické, aby bylo požadováno vyhodnocení na lidské zdraví v měřítku zpracování ZÚR SK. Navíc není zřejmé, jaké jiné myslitelné vlivy by mohly přicházet do úvahy, pokud by byly vyloučeny vlivy na ovzduší a hluk.

[34] Vyhodnocením vlivů ZÚR SK na životní prostředí byl respektován rámcový obsah tohoto vyhodnocení stanovený přílohou stavebního zákona, která pojem „vlivy na veřejné zdraví“ neobsahoval, ale posouzení vlivů na lidské zdraví bylo implicitně zahrnuto v hodnocení vlivů na obyvatelstvo. V rozsudku však není tato argumentace odpůrce nijak zohledněna.

[35] Krajský soud měl otázku chybějícího posouzení vlivů na lidské zdraví posuzovat s ohledem na záměry v ZÚR SK projednávané (tj. záměr dálnice D3 a záměr Václavické spojky). Nemělo být pouze odkazováno na právní argumentaci obsaženou v jiném rozsudku (čj. 50 A 24/2012 - 64), v němž byl projednáván zcela jiný záměr s jiným charakterem a v jiném území. Napadený rozsudek neobsahuje v části nazvané Nevyhodnocení vlivů na veřejné zdraví žádné odůvodnění, a je tedy nepřezkoumatelný.

[36] Termín „skutkový stav“ (v případě závěru o nedostatečném zjištění skutkového stavu) je krajským soudem uváděn bez souvislosti s obecným charakterem ZÚR SK a s požadavky na zjištění takového stavu věci. Libovolné rozšiřování požadavků na zjištění skutkového stavu je v rozporu s obecným charakterem ZÚR SK a může vést i k požadování čehokoli, co souvisí již s konkretizací záměru.

[37] Krajský soud se neřídil ani zásadou zdrženlivosti v rozhodování o rozsahu zasahování do práv majitelů pozemků. Nerespektoval rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 6 AOs 5/2011 - 43. Nedošlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku.

[38] Pokud by nebylo vyhověno kasačním námitkám, uplatňuje odpůrce ve vztahu k výroku o nákladech řízení důvod uvedený v § 60 odst. 8 s. ř. s. Jsou dány důvody hodné zvláštního zřetele, aby navrhovatelkám nebyly přiznány náklady řízení v plné výši. Navrhovatelky požadavek na zrušení části ZÚR SK odůvodňovaly mnoha námitkami, které v převážné většině krajský soud zamítl, a proces složitého a náročného pořízení a zpracování ZÚR SK z mnoha právních aspektů obstál. Nadto zástupce navrhovatelek použil v případě námitek, které soud shledal jako důvodné, zcela shodnou právní argumentaci za všechny navrhovatelky. Totožnou argumentaci použil již v předcházejících žalobách směřujících proti ZÚR SK pouze se změnou názvů napadaných záměrů. Odpůrce proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud v případě nevyhovění kasační stížnosti nepřiznal navrhovatelkám náhradu nákladů soudního řízení.

[39] Závěrem odpůrce z uvedených důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

II. b) Kasační stížnost Ředitelství silnic a dálnic ČR

[40] Ředitelství silnic a dálnic ČR ve své kasační stížnosti namítlo, že krajský soud zatížil své rozhodnutí zásadní procesní vadou, když rozhodl bez jednání, aniž by pro to byly dány důvody dle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Krajský soud svůj závěr o nedostatečném zjištění skutkového stavu opřel výhradně o své chybné hodnocení postupu odpůrce při posouzení kumulativních a synergických vlivů, resp. posouzení vlivů na veřejné zdraví. Z judikatury přitom plyne požadavek, aby z odůvodnění rozsudku jasně vyplývalo, z jakých důvodů považoval skutkový stav zjištěný správním orgánem za natolik nedostatečný, že vyžaduje zásadní doplnění. Není-li takový závěr v rozsudku krajského soudu, jak je tomu i v posuzované věci, přezkoumatelným způsobem osvětlen, je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2009, čj. 1 As 90/2009 - 89).

[41] Postup podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. je vyhrazen situacím, kdy není sebemenších pochybností o zásadních pochybeních správního orgánu při obstarávání skutkových poznatků o posuzované věci. Možnost rozhodnout o zrušení rozhodnutí, popř. opatření obecné povahy v režimu § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s., tj. bez jednání, při němž mohou účastníci v zákonem dovolených mezích doplňovat či konkretizovat svá tvrzení a navrhopat pro tato tvrzení provedení dalších důkazních prostředků, musí zůstat omezena na případy, kdy je třeba v důsledku signifikantních procesních pochybení skutkový stav rozsáhle nebo zásadně doplnit. O takový případ se však v posuzované věci nejednalo. I pokud by odpůrce při posuzování kumulativních a synergických vlivů, popř. vlivů na veřejné zdraví, dílčím způsobem pochybil, jednalo by se o marginální záležitost. Z pohledu celého postupu směřujícího k vydání ZÚR, představuje případné dílčí pochybení v rámci jedné z těchto dílčích aktivit pojmově méně závažné pochybení. Shledaná vada odpovídá dílčímu procesnímu pochybení dotčeného orgánu při vydávání stanoviska, které je navíc toliko nezávazným podkladem pro vydání opatření obecné povahy, jak plyne z § 10g odst. 4 zákona EIA.

pokračování

[42] Z rozhodovací praxe plyne možnost prokazovat při jednání řádnost a úplnost provedeného posouzení vlivů na životní prostředí a konkrétně i kumulativních a synergických vlivů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. 2698/2012 Sb. NSS). Krajský soud odpůrci takový postup znemožnil. Nejvyšší správní soud ustáleně judikuje, že neúplnost správního spisu nemusí mít za následek zrušení správního rozhodnutí, pokud je správní orgán schopen jinak doložit, že řízení před ním proběhlo řádně (srov. rozsudek ze dne 20. 5. 2009, čj. 1 As 111/2008 - 363). Krajský soud neměl dostatek skutkových poznatků pro to, aby mohl vyloučit, že si odpůrce dostatek podkladů pro vyhodnocení ve skutečnosti zajistil. Odpůrce mohl legitimně očekávat, že svá tvrzení o úplnosti posouzení kumulativních a synergických vlivů a vlivů na veřejné zdraví bude moci prokazovat při jednání.

[43] Krajský soud také vadně vyhodnotil otázku neposouzení kumulativních a synergických vlivů. Odpůrce posouzení provedl, to mělo zákonem předvídané náležitosti a jeho rozsah a obsah vyhověl požadavkům vysloveným v dosavadní rozhodovací praxi správních soudů. Krajský soud nedostatečně rozlišil i otázku identifikace a vyhodnocení těchto vlivů. Pochybil rovněž tím, že jako nepřipustnou označil Nejvyšším správním soudem dříve akceptovanou metodu identifikace kumulativních a synergických vlivů. Především pak vybočil z mezí daných zásadou minimalizace soudních zásahů do územně plánovací dokumentace.

[44] Ze stávající rozhodovací praxe k problematice posuzování kumulativních a synergických vlivů lze dovodit několik obecných závěrů. Smyslem a účelem uložení povinnosti posouzení kumulativních a synergických vlivů na životní prostředí je zabránit nevratným škodám na životním prostředí tam, kde je plánováno blízko sebe několik záměrů, jejichž realizace by ve svém souhrnu měla značně negativní vliv na životní prostředí, resp. na jeho jednotlivé složky. Je třeba pracovat s toliko významnými vlivy, resp. významně negativními vlivy.

[45] ZÚR jsou 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.

[46] Závěry krajského soudu jsou vnitřně rozporné a v rozporu se závěry Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu. Krajský soud nedostatečně rozlišuje dvě dílčí fáze posuzování kumulativních a synergických vlivů na životní prostředí, a to identifikaci takových vlivů na straně jedné, a jejich vyhodnocení na straně druhé. Není ale zřejmé, zda krajský soud odpůrci vyčítá nedostatečné provedení identifikace kumulativních a synergických vlivů, nebo zda mu vytýká jejich nedostatečné vyhodnocení.

[47] Krajský soud také nerespektoval rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu, jenž se již ve skutkově a právně podobné věci zvolenou metodou identifikace vlivů zabýval a označil ji za přípustnou. Dále vybočil i z mantinelů daných zásadou minimalizace zásahů soudu, neboť ve skutečnosti posuzoval věcnou správnost závěrů odpůrce, resp. dotčeného orgánu.

[48] Posouzením kumulativních a synergických vlivů v rozsahu odpovídajícím měřítku ZÚR (1:100 000) se odpůrce zabýval především v části 5.11 textové části Vyhodnocení vlivů ZÚR SK na životní prostředí, v příloze č. 3 Vyhodnocení vlivů ZÚR SK a ve výkresu č. 6, jenž je součástí grafické části Vyhodnocení vlivů ZÚR SK. Popsal způsob a rozsah dotčení sledovaných složek životního prostředí realizací navrhovaných záměrů. V tabelárním přehledu identifikoval sledované složky životního prostředí. Ve výkresu č. 6 tyto jevy i graficky vyjádřil. Spolu s obsahem přílohy 2.1. Vyhodnocení vlivů ZÚR SK, v níž podrobně popsal vlivy jednotlivých předmětných záměrů na konkrétní složky životního prostředí, tvoří tato zjištění podklad pro vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů provedené v části 5.11 Vyhodnocení vlivů ZÚR SK. Zvolená metoda identifikace kumulativních a synergických vlivů byla v rozsudku č. 2698/2012 Sb. NSS výslovně označena za přípustnou a dostatečnou. Vytkl-li krajský soud odpůrci nedostatky v absenujícím popisu metodologie vyhodnocení vlivů, taková vada není podle Nejvyššího správního soudu vadou, jež by měla vliv na zákonnost stanoviska SEA či ZÚR.

[49] Krajský soud svými závěry implicitně zpochybnil správnost identifikace kumulativních a synergických vlivů a jejich hodnocení provedené odpůrcem. Krajský soud vybočil z mezí vyplývajících ze zásady minimalizace zásahů soudní moci do územně plánovací dokumentace a *de facto* přestřel stranám své vlastní hodnocení vlivů předmětných záměrů na životní prostředí, resp. vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů těchto záměrů na životní prostředí. Tam, kde nebyly žádné kumulativní a synergické vlivy identifikovány, znázorněny a hodnoceny, nejednalo se zřejmě o takové vlivy, které by bylo lze považovat za významně negativní. Tento postup přitom plně ob stojí. Krajský soud se tedy jal zkoumat věcnou správnost provedeného posouzení a ve vztahu k této správnosti podle všeho implicitně uzavírá (aniž by však svůj závěr přezkoumatelným způsobem opřel o konkrétní skutková zjištění), že tam, kde odpůrce kumulativní a synergické vlivy neznázornil, jednalo se o vlivy významně negativní.

[50] Krajský soud vyslovil též závěr o nedostatečném zjištění skutkového stavu na základě nedostatečných skutkových podkladů. Krajský soud však měl v případě pochybností provádět dokazování. Pro vymezený koridor v ZÚR SK již ostatně bylo vydáno v návaznosti na provedené posouzení vlivu oznámeného záměru „D3 – Středočeská část“ i souhlasné stanovisko EIA.

[51] Všechna popsaná pochybení krajského soudu tvoří ve svém souhrnu nepřipustný zásah do ústavně zaručeného práva odpůrce na samosprávu. Krajský soud nevzal dostatečně v úvahu význam důvodů pro zrušení ZÚR SK a význam základního práva územního samosprávného celku na samosprávu. Úvahu stran poměřování těchto významů přezkoumatelným způsobem ani nezachytil ve svém rozhodnutí. K tomuto argumentu je Nejvyšší správní soud povinen přihlídnout přesto, že jej odpůrce v kasační stížnosti a jejím doplnění explicitně nerozvádí.

[52] Krajský soud se přezkoumatelným způsobem též nevypořádal s námitkou týkající se posouzení vlivů MÚK. Z odůvodnění napadeného rozsudku není zřejmé, k jakému závěru krajský soud v tomto směru dospěl. Krajský soud zřejmě staví své „vypořádání“ příslušné námitky výhradně na závěru o nedostacích posouzení vlivů na životní prostředí,

pokračování

které však na tomto místě nespecifikuje. Není zřejmé, co měl krajský soud na mysli, uzavřel-li, že v ZÚR SK „chybí vyhodnocení na životní prostředí určité oblasti“. Tak tomu totiž není a krajský soud to ani netvrdil. Závěr o (částečné) důvodnosti námitky absence vyhodnocení vlivu MÚK na životní prostředí nemůže obstát. Záměr dálnice D3 byl totiž v rámci vyhodnocení vlivu na životní prostředí posuzován včetně v úvahu připadajících MÚK.

[53] Krajský soud rovněž nesprávně posoudil otázku absence vyhodnocení vlivů na lidské zdraví. Odpůrce se vlivy na veřejné zdraví zabýval v části posouzení vlivů na obyvatelstvo, a to plně v souladu se zněním přílohy ke stavebnímu zákonu. Požadavek vytvoření samostatné dokumentace vyhodnocení vlivů na lidské zdraví neplyne ani z § 2 zákona EIA, ani z přílohy směrnice SEA. Není zřejmé, z jakého důvodu považuje soud závěry odpůrce k posouzení vlivů na veřejné zdraví obsažené v části 2.1, části 2.8, části 4.1, části 5.10, resp. části 10.2 za „letmé zmínky“. Nejasné také zůstává neodůvodněné stanovisko, že tyto pasáže „věnují pozornost vlivům na životní prostředí, jež jsou pochopitelně poměřovány zejména za pomoci hygienických limitů pro různé škodliviny a pro hluk“. Za situace, kdy krajský soud své paušální a nekonkrétní závěry neodůvodňuje a není z nich možné zjistit, k jakým konkrétním závěrům obsaženým ve Vyhodnocení vlivů ZÚR SK přihlédl a k jakým nikoliv, je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné. Námitky porušení principu přiměřenosti ZÚR, porušení principu minimalizace soudních zásahů, nemožnost rozhodnout o zrušení ZÚR v napadené části bez jednání a konečně i porušení práva na samosprávu jsou relevantní rovněž ve vztahu k závěrům krajského soudu k otázce posouzení vlivů na veřejné zdraví. Způsob, jakým krajský soud zachází s institutem přímého účinku směrnice, nemůže obstát.

[54] Krajský soud vadně posoudil otázku rozporu ZÚR SK s předpisy na ochranu veřejného zdraví a předpisy na ochranu ovzduší. Závěr soudu se opírá výhradně o jím tvrzené nedostatky při posouzení kumulativních a synergických vlivů. Nezbyývá proto, než odkázat na argumentaci k této otázce. Porušení označených předpisů proto nemůže pojmově nastat. Ke shodnému závěru ostatně dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku č. 2698/2012 Sb. NSS.

[55] Ředitelství silnic a dálnic ČR proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

III. Vyjádření navrhovatele

[56] Navrhovatelky ve svém vyjádření ke kasační stížnosti odpůrce uvedly, že koridor dálnice D3 je jedním z nejvýznamnějších a nejkontroverznějších plánovaných projektů. Byl by nejvýznamnějším zdrojem poškozování životního prostředí navrhovatelek a obyvatel mnoha dalších obcí po celé trase. Soud proto část ZÚR SK zrušil správně i s ohledem na zásadu zdrženlivosti soudního přezkumu.

[57] K odkazu na stanovisko EIA k záměru (projektu) dálnice D3 navrhovatelky odkazují na § 101b odst. 3 s. ř. s., podle kterého soud vychází ze skutkového a právního

stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy. Nezákonnosti v procesu SEA proto nelze napravit v pozdějším, zcela jiném procesu.

[58] Odpůrce upozaduje fakt, že územně plánovací dokumentace je koncepcí závaznou, a to pro následnou realizační fázi územního plánování, tj. územní řízení. Pořizování ZÚR lze považovat za optimální moment, kdy by mělo docházet k posouzení kumulativních a synergických vlivů, neboť je ještě reálně možné efektivně se zabývat variantami řešení.

[59] Nelze souhlasit s tvrzením, že synergické a kumulativní vlivy se podle přílohy stavebního zákona bodu 6 mají posuzovat pouze u záměrů, které jsou navrhované ve variantách. Dané ustanovení je nutno interpretovat tak, že vlivy je nezbytné hodnotit u každé z variant územně plánovací dokumentace zvlášť, tj. pokud existuje pouze jedna varianta, vyhodnotí se vlivy této varianty. Bod 6 přílohy stavebního zákona se netýká variant jednotlivých záměrů, ale variant územně plánovací dokumentace jako takové. Výklad odpůrce by ad absurdum vedl k tomu, že nebudou posuzovány kumulativní a synergické vlivy územně plánovací dokumentace vůbec, neboť pořizovatelé budou veškeré záměry řešit invariantně. Navrhovatelky odkázaly na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, čj. 1 Ao 7/2011 - 526, a dále namítly, že postup odpůrce je též v rozporu se zněním směrnice SEA. Směrnice také nevztahuje povinnost hodnotit vlivy na životní prostředí pouze k variantně řešeným záměrům.

[60] Odkaz odpůrce na rozsudek ze dne 31. 1. 2013, čj. 4 AOs 1/2012 - 105, je nepřipadný. Chybějící vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů na životní prostředí a vyhodnocení vlivů na lidské zdraví není „hodnocením odborné stránky věci“. Stanoviska sice nemohou být samostatným předmětem přezkumu, jsou však zkoumána jako závazné podklady opatření obecné povahy. Není tedy relevantní argument, že to bylo Ministerstvo životního prostředí, kdo měl pod kontrolou zpracování SEA.

[61] Tvrzení, že zakotvení koridoru dálnice D3 bylo potvrzeno vládou, je nesmysl. Bez ohledu na charakter samotného aktu usnesení vlády, tato usnesení se týkají jiných problémů ve vztahu k dálnici D3, a nelze jimi zhojit nezákonnost ZÚR SK. Tvrzení o zákonnosti procesu EIA a o nemožnosti zkrácení navrhovatelek na právech je předčasné a spekulativní. Stanovisko EIA bude předmětem soudního přezkumu případného územního rozhodnutí o umístění stavby dálnice D3, pakliže takové řízení bude kdy zahájeno a skončeno s pravomocným rozhodnutím. Již dnes je hluková zátěž v místě plánovaného zaústění dálnice D3 na Silniční okruh kolem Prahy v oblasti Jesenice nadlimitní. Vliv dálnice D3 na území hl.m. Prahy a jeho suburbánní části je neoddiskutovatelný. Posouzením záměru se záměry již realizovanými se míní synergie a kumulace vlivů s významnějšími nadmístními záměry. Není možné zcela rezignovat na posuzování vlivů záměrů již ve fázi koncepce a odkazovat na jejich posouzení nebo prověření v následujících fázích rozhodování.

[62] Záměr dálnice D3 a Václavické spojky je veřejnoprávně nepovolitelný z důvodu nemožnosti dodržet závazné právní předpisy na úseku ochrany zdraví a životního prostředí a jeho plánování představuje zbytečné vynakládání veřejných prostředků. Nejde o samotný rozpor s veřejnoprávními limity stanovenými zvláštními právními předpisy, ale o absenci vyhodnocení realizovatelnosti daného záměru ve fázi územního plánování a jeho

pokračování

„propuštění“ do dalších fází povolovacího procesu, s příslušnými omezeními a kompenzačními opatřeními. Není tedy pravdou, že vliv MÚK působí pouze na bezprostřední okolí v řádu desítek metrů.

[63] V otázce nevyhodnocení vlivů na zdraví navrhovatelky odkázaly na svá předchozí podání a na judikaturu Soudního dvora Evropské unie, která stanoví právo jednotlivce domáhat se práv z nesprávné transpozice směrnice i před národními orgány. Samotný souhlas nadřízeného orgánu neznamena, že by byly ZÚR věcně správné. Jako každé jiné stanovisko dotčeného orgánu může být věcně chybné a podléhá soudnímu přezkumu v rámci přezkumu ZÚR, jichž je závazným podkladem. Navrhovatelky sice souhlasí s tím, že koncepcí může být plánován i záměr v nadlimitně zatíženém území, toto oprávnění má však svoje meze.

[64] Navrhovatelky mají právo na přiznání náhrady nákladů řízení v plné výši. Ve věci měly zcela úspěch, neboť krajský soud plně vyhověl jejich žalobnímu návrhu. Otázka, které námitky považoval soud za důvodné, které nikoliv, jsou bez jakékoliv relevance. Navrhovatelky byly nuceny obrátit se na soud a do svého sporu „investovat“ finanční prostředky za soudní poplatek a za odměnu svému zástupci, která z důvodu složitosti problematiky podstatně převyšuje soudem přiznanou paušální odměnu dle advokátního tarifu.

[65] Ve svém vyjádření ke kasační stížnosti Ředitelství silnic a dálnic ČR pak navrhovatelky zpochybnil, zda je osobou zúčastněnou na řízení. Samotné označení v napadeném rozsudku není relevantním kritériem. Jestliže soud vyrozuměl Ředitelství silnic a dálnic ČR o probíhající řízení podle § 34 odst. 2 s. ř. s. a tento subjekt ve lhůtě stanovené soudem nesdělil svou vůli v řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení, pak ji toto postavení nenáleží. Správní soud by s ní proto neměl vůbec jednat a k její kasační stížnosti a argumentům v ní obsažených přihlížet.

[66] Krajský soud byl také oprávněn zrušit napadené opatření obecné povahy bez nařízeného jednání. Tvzení, že řádnost a úplnost provedeného posouzení vlivů na životní prostředí včetně vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů lze prokázat při jednání soudu, je nesmyslné. Náležitosti SEA jsou stanoveny právními předpisy. Skutkový stav je dán správním spisem. Je nepředstavitelné, aby toto zásadní pochybení byl odpůrce schopen napravit při jednání před soudem. Soud prokázal, že ZÚR SK neobsahuje hodnocení kumulativních a synergických vlivů a hodnocení vlivů na lidské zdraví.

[67] Krajský soud dostatečně rozlišil mezi identifikací vlivů a vyhodnocením vlivů a postupoval v souladu se zásadou zdrženlivosti. Ředitelství silnic a dálnic ČR překrucuje odůvodnění rozsudku, vynechává pasáže a stejně postupuje i při citaci judikatury.

[68] Z odůvodnění rozsudku je zřejmé, na základě jakých důvodů soud shledává vyhodnocení synergických a kumulativních vlivů za nedostatečné, odporující požadavkům právních předpisů a nepřezkoumatelné. K námitce týkající se principu minimalizace soudního zásahu a zásahu do práva na samosprávu není Ředitelství silnic a dálnic ČR (které je příspěvkovou organizací Ministerstva dopravy) vůbec oprávněno.

[69] V části neposouzení MÚK není rozsudek nepřezkoumatelný. Z kontextu odůvodnění je zřejmé, že tato část souvisí s předchozí částí odůvodnění vztahující se k nedostatečnému vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů. Krajský soud nedůvodnou část žalobní námitky navrhovatelek spatřuje v tom, že není zapotřebí v ZÚR vyhodnocovat vliv jednotlivých MÚK. Důvodnou část námitky však spatřuje v tom, že v souvislosti s chybějícím vyhodnocením kumulativních a synergických vlivů těchto dvou napadených záměrů včetně svých MÚK, chybí i závěry, které byly přijaty v souvislosti s plánováním okolních záměrů (zejména ve vazbě právě na MÚK a dopravu jimi generovanou), chybí rovněž označení prostředků (kompenzační opatření), které budou přijaty za účelem zmírnění eventuálních negativních vlivů na životní prostředí, zejména vlivů společných s jinými plánovanými nebo již existujícími stavbami. Následný postup odpůrce je z rozsudku zřetelný.

[70] Navrhovatelky dále zopakovaly část argumentace ze svého vyjádření ke kasační stížnosti a odkázaly na toto podání, na další svá podání v této věci a na příslušnou judikaturu.

[71] Ve svých vyjádřeních závěrem navrhly, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnosti zamítl (resp. kasační stížnost Ředitelství silnic a dálnic ČR odmítl) a přiznal navrhovatelkám právo na náhradu nákladů řízení. V následném doplnění svých vyjádření pak navrhovatelky bez bližší argumentace pouze poukázaly na další judikaturu Nejvyššího správního soudu vztahující se k projednávané věci.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[72] Nejvyšší správní soud před věcným posouzením kasačních stížností hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Kasační stížnosti mají požadované náležitosti, byly podány včas a není důvod je odmítnout pro nepřípustnost či pro nedostatek jiné podmínky řízení. Nejvyšší správní soud však shledal, že Ředitelství silnic a dálnic ČR je osobou zjevně neoprávněnou k podání kasační stížnosti.

IV. a) Posouzení kasační stížnosti Ředitelství silnic a dálnic ČR

[73] Ředitelství silnic a dálnic ČR podalo kasační stížnost z titulu tvrzeného postavení osoby zúčastněné na řízení před krajským soudem. Nejvyšší správní soud však shledal, že Ředitelství silnic a dálnic ČR nebylo osobou zúčastněnou na řízení a krajský soud s ní jako s osobou zúčastněnou na řízení ani nejednal.

[74] Z § 34 odst. 1 s. ř. s. vyplývá, že pro to, aby se určitý subjekt stal osobou zúčastněnou na řízení, musí být splněny dvě podmínky. První podmínka je materiální a splňuje ji ten, kdo je přímo dotčen ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného správního rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a dále ten, kdo může být přímo dotčen zrušením správního rozhodnutí soudem či vydáním soudního rozhodnutí podle návrhu, ale není účastníkem řízení. Totéž lze přiměřeně vyslovit ve vztahu k opatření obecné povahy a rozhodnutí o jeho zrušení. Druhá podmínka je formální a

pokračování

splní ji ten, kdo výslovně oznámí, že bude v řízení práva osoby zúčastněné na řízení uplatňovat. Toto oznámení je podle odstavce druhého citovaného ustanovení nutno učinit ve lhůtě stanovené soudem. K uvedeným podmínkám lze odkázat na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2004, čj. 7 As 33/2003 - 80 (č. 489/2005 Sb.NSS; všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná také na www.nssoud.cz), ze dne 16. 7. 2009, čj. 8 Afs 15/2009 - 129, ze dne 5. 8. 2010, čj. 7 Afs 5/2010 - 284 a ze dne 26. 8. 2010, čj. 1 As 17/2010 - 294, nebo ze dne 17. 12. 2010, čj. 7 As 70/2009 - 190 (č. 2341/2011 Sb.NSS). Teprve kumulativním splněním obou podmínek se subjekt stává osobou zúčastněnou na řízení se všemi procesními právy z tohoto postavení vyplývajícími.

[75] V nyní projednávané věci krajský soud vyzval všechny osoby k uplatnění práv osob zúčastněných na řízení písemností ze dne 8. 4. 2013, která byla vyvěšena na fyzické i elektronické úřední desce krajského soudu dne 9. 4. 2013 a sňata dne 30. 4. 2013. Krajský soud stanovil pro uplatnění práv osob zúčastněných na řízení lhůtu dvaceti dnů ode dne vyvěšení a poučil všechny osoby o tom, že později se práv osoby zúčastněné na řízení nelze domáhat. Současně vyzval takové osoby ke sdělení konkrétních skutečností, z nichž své postavení osoby zúčastněné na řízení dovozují (zejm. údaj, jakým způsobem napadená část opatření obecné povahy či její zrušení zasahuje do jejich práv či chráněných zájmů, a přesnou identifikaci dotčených nemovitostí). Ředitelství silnic a dálnic ČR ve stanovené lhůtě, ani později, na výzvu nereagovalo, tj. nesdělilo krajskému soudu, že uplatňuje práva osoby zúčastněné na řízení. Krajský soud ve vztahu k Ředitelství silnic a dálnic ČR také žádné úkony nečinil (nezaslal mu žalobu, ani mu neumožnil vyjádřit se k žalobě) a následně bez jednání vydal napadený rozsudek. V něm označil Ředitelství silnic a dálnic ČR jako osobu zúčastněnou na řízení a rozsudek mu také zaslal.

[76] Nejvyšší správní soud shledal, že vyvěšením na úřední desce byla zmíněná výzva doručena také Ředitelství silnic a dálnic ČR. Napadené opatření obecné povahy je způsobilé zasáhnout do veřejných subjektivních práv blíže neurčeného počtu osob. Všechny tyto osoby, které prakticky není možné v rámci soudního řízení individuálně určit, přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení. Individuální doručování těmto osobám je z těchto důvodů fakticky nemožné. Pro doručení předmětné výzvy tedy byly splněny podmínky § 42 odst. 4 s. ř. s.

[77] Judikatura Nejvyššího správního soudu pamatuje na případy, kdy je nutno přes vyšší počet možných osob zúčastněných na řízení doručovat některým z nich individuálně. Bylo tomu tak například v případě původního žadatele v rámci řízení o žalobě proti územnímu rozhodnutí. S ohledem na intenzitu zájmu tohoto žadatele, jehož se napadené rozhodnutí dotýkalo, a vzhledem k jeho původnímu postavení jako hlavního účastníka správního řízení, Nejvyšší správní soud shledal, že mu je nutno zaslat výzvu k uplatnění práv osoby zúčastněné na řízení individuálně. Rozlišování osob zúčastněných na řízení pro účely doručování vyrozumění dle § 34 odst. 2 s. ř. s. zde bylo shledáno jako racionální a založené na objektivním kritériu (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, čj. 1 As 115/2011 - 168, č. 2596/2012 Sb.NSS). Srovnatelný právní názor vyslovil Nejvyšší správní soud ve vztahu ke stavebníkovi, a to v rozsudku ze dne 25. 7. 2007, čj. 1 As 1/2007 - 104.

[78] Tyto závěry však nelze přenést na situaci Ředitelství silnic a dálnic ČR v řízení o zrušení části ZÚR SK. Neexistuje zde žádné racionální a objektivní kritérium, které by odůvodňovalo individuální doručování této osobě. Jako osoba zúčastněná na řízení přicházela v úvahu patrně z důvodu, že zamýšlela realizovat právě záměr dálnice D3 a Václavické spojky, nebo z důvodu, že vlastní pozemky v dotčeném území. Předně je nutno poznamenat, že takovéto dotčení nebylo v řízení tvrzeno, dokládáno ani blíže zkoumáno, a lze jej pouze nepřímou dovozovat. Co se týče dotčení z důvodu zamýšlené realizace stavebního záměru, v první řadě lze vyslovit pochybnosti o možném dotčení osoby, která *de facto* pouze v teoretické rovině uvažuje o realizaci určitého projektu. Územní plánování ale není nástrojem realizace konkrétních stavebních záměrů. Jeho cílem je toliko vytváření předpokladů pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území (viz § 18 odst. 1 stavebního zákona). Přímé dotčení možného budoucího stavebníka se tak v této fázi jeví spíše jako spekulativní. V každém případě se však v tomto směru neliší postavení Ředitelství silnic a dálnic ČR od postavení jakékoliv jiné osoby, která by mohla v budoucnu v dané lokalitě zamýšlet realizaci určitého stavebního záměru. Taktéž v případě dotčení z titulu vlastnictví nemovitostí v dotčené lokalitě není dán žádný důvod pro rozdílné zacházení s Ředitelstvím silnic a dálnic ČR oproti ostatním vlastníkům nemovitostí v téže lokalitě.

[79] Dotčení Ředitelství silnic a dálnic ČR zrušením napadené části ZÚR SK je tedy srovnatelné s dotčením jakékoliv jiné osoby, která v řízení před krajským soudem přicházela v úvahu jako osoba zúčastněná na řízení. Ze zákonné úpravy přitom také nevyplývá žádné zvláštní postavení Ředitelství silnic a dálnic ČR v rámci procesu přijímání a schvalování ZÚR SK. A v neposlední řadě ani skutečnost, že toto ředitelství navrhovatelky v návrhu označily (aniž by k tomu byly povinny – viz § 101b odst. 4 s. ř. s.) jako možnou osobu zúčastněnou na řízení, sama o sobě nemůže založit preferenční režim pro doručování písemností.

[80] Jelikož v posuzované věci nebyl dán žádný racionální a objektivní důvod pro individuální doručování výzvy k uplatnění práv osob zúčastněných na řízení Ředitelství silnic a dálnic ČR, byla tato výzva také jemu řádně doručena vyvěšením na úřední desce soudu v souladu s § 42 odst. 4 s. ř. s.

[81] Ředitelství silnic a dálnic ČR přitom na výzvu krajského soudu nereagovalo. Prvním jeho úkonem v této věci bylo až podání kasační stížnosti v reakci na doručení napadeného rozsudku. Až tuto kasační stížnost by tak bylo možné považovat za uplatnění práv osoby zúčastněné na řízení (viz bod 18 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2011, čj. 1 As 123/2011 - 118). V každém případě se však jedná o opožděné uplatnění práv. Ředitelství silnic a dálnic ČR tudíž nesplnilo nutnou procesní podmínku pro postavení osoby zúčastněné na řízení.

[82] Podle § 102 věty první s. ř. s. kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, jímž se účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení domáhá zrušení soudního rozhodnutí.

[83] Za osoby oprávněné k podání kasační stížnosti se tedy na základě § 102 věty první s. ř. s. považují účastníci řízení před krajským soudem a osoby zúčastněné na takovém

pokračování

řízení (včetně osob, o nichž krajský soud nesprávně vyslovil, že nejsou osobami zúčastněnými na řízení, jak implicitně vyplývá z § 106 odst. 2 věty druhé s. ř. s.).

[84] Ředitelství silnic a dálnic ČR nebylo ani účastníkem řízení před krajským soudem, ani osobou zúčastněnou na takovém řízení. Stejně tak se nejedná o osobu, o níž by krajský soud vyslovil, že není osobou zúčastněnou na řízení. Ostatně takový postup by byl možný pouze v případě, že by se Ředitelství silnic a dálnic ČR domáhalo v řízení před krajským soudem postavení osoby zúčastněné na řízení (viz § 34 odst. 4 s. ř. s.), což se však nestalo.

[85] Ředitelství silnic a dálnic ČR tedy nepatří do okruhu osob oprávněných k podání kasační stížnosti dle § 102 věty první s. ř. s. Nejvyšší správní soud má přitom za to, že nedostatek aktivní procesní legitimace je v tomto případě zjevná. Jakkoliv mohl Nejvyšší správní soud shledat nedostatek aktivní procesní legitimace vzhledem k formálnímu pochybení krajského soudu (označení Ředitelství silnic a dálnic ČR jako osoby zúčastněné na řízení v napadeném rozsudku) až po prostudování spisu krajského soudu, nelze rozhodně hovořit o tom, že by se jednalo o otázku nejasnou. Ani v případě, že by snad výše zmíněná formální pochybení krajského soudu uvedla Ředitelství silnic a dálnic ČR v omyl ohledně jeho oprávnění k podání kasační stížnosti, nemohla by tato skutečnost založit jeho aktivní procesní legitimaci (srov. obdobně např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2004, čj. 3 Ads 37/2004 - 36, č. 737/2006 Sb.NSS, podle něhož nemůže nesprávné poučení krajského soudu o tom, že proti jeho rozhodnutí je přípustná kasační stížnost, založit její přípustnost).

[86] Jelikož bylo Ředitelství silnic a dálnic ČR osobou zjevně neoprávněnou k podání kasační stížnosti proti napadenému rozsudku, byl naplněn zákonný důvod pro její odmítnutí podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[87] Pro úplnost lze dodat, že na výše uvedených závěrech nemůže nic změnit ani právní názor vyslovený Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 17. 12. 2010, čj. 7 As 70/2009 - 190 (č. 2341/2011 Sb.NSS), podle něhož je „v řízení o kasační stížnosti třeba vycházet z toho, s kým jako s osobou zúčastněnou na řízení jednal krajský (městský) soud, a to i v případě, že jednal se subjektem, kterému toto postavení nepřísluší.“ V prvé řadě totiž v nyní projednávané věci krajský soud s Ředitelstvím silnic a dálnic ČR nejednal jako s osobou zúčastněnou na řízení. Neumožnil mu totiž vůbec uplatnění práv osoby zúčastněné na řízení dle § 34 odst. 3 s. ř. s. – nezaslal mu návrh (ani žádná jiná podání účastníků řízení) a neumožnil mu ani vyjádřit se k věci samé. Na tom nic nemění ryze formální pochybení spočívající v označení Ředitelství silnic a dálnic ČR jako osoby zúčastněné na řízení v písemnostech krajského soudu, jakož i samotné doručení napadeného rozsudku. Především se však nyní projednávaná věc od citovaného rozsudku odlišuje v tom, že se zde nejedná o problematiku „přenosu“ procesního postavení z řízení před krajským soudem. Ředitelství silnic a dálnic ČR zde vystupuje v novém procesním postavení stěžovatele – tedy účastníka řízení, jehož návrh na zahájení řízení (kasační stížnost) je nutno mimo jiné poměřovat hledisky stanovenými v § 46 odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud přitom Ředitelství silnic a dálnic ČR nikterak neupřel práva a povinnosti plynoucí z postavení účastníka řízení o jím podané kasační stížnosti.

IV. b) Posouzení kasační stížnosti odpůrce

[88] Jelikož v případě kasační stížnosti odpůrce byly splněny všechny podmínky pro její projednání, přistoupil Nejvyšší správní soud k přezkumu napadeného rozsudku krajského soudu v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil odpůrce v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není opodstatněná.

[89] Odpůrce v kasační stížnosti předně namítl, že se krajský soud nezabýval námitkou, že povinnost posuzovat synergické a kumulativní vlivy je stanovena pouze pro záměry posuzované variantně; u záměru koridoru dálnice D3 a Václavické spojky se však žádné varianty nezpracovávaly. Odpůrce podle svých slov postupoval nadstandardně, když do ZÚR SK zahrnul též posouzení synergických a kumulativních vlivů.

[90] Příloha č. 1 ke stavebnímu zákonu upravuje rámcový obsah vyhodnocení vlivů (mj. ZÚR) na životní prostředí pro účely posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí. Dle bodu 5 této přílohy, jenž vychází z čl. 5 odst. 1 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.“*

[91] Odpůrce 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. Navíc ani z gramatického výkladu nelze dovodit, že se mají uvedené vlivy posuzovat skutečně 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. Přihlédne-li soud 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

pokračování

nevede ani odpůrcův odkaz na bod 6 přílohy stavebního zákona požadující porovnání kladných a záporných vlivů jednotlivých variant; tento požadavek se logicky uplatní jen tam, kde jsou varianty zpracovány.

[92] Pokud jde o tu část námitky, v níž odpůrce 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, čj. 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.“ Samotné podrobné nevypovídání argumentace obsažené ve vyjádření odpůrce by tedy nemohlo založit nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Krajský soud navíc, pokud jde o posuzování synergických a kumulativních vlivů, odkázal mj. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, čj. 1 Ao 7/2011 – 526 (č. 2698/2012 Sb.NSS), v němž byl vysloven požadavek posouzení kumulativních a synergických vlivů i v případě invariantního řešení záměru (srov. bod 160 rozsudku). Ačkolí se tedy krajský soud k této otázce výslovně nevyjádřil, lze odpověď na ní nalézt v jím citovaném rozsudku.

[93] Odpůrce dále namítl nesprávnost samotného závěru, že kumulativní a synergické vlivy v ZÚR SK nebyly posouzeny dostatečně.

[94] Nejvyšší správní soud připomíná, že již v rozsudku ze dne 20. 5. 2010, čj. 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, čj. 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.“ Nejvyšší správní soud se ve svých rozsudcích zabýval též rozsahem tohoto hodnocení, když např. v rozsudku ze dne 31. 1. 2013, čj. 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 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 odpůrce 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).

[95] 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*“ jsou u záměru dálnice D3 uvedeny následující vlivy: 1. „*Obyvatelstvo, památky*“ – „*rekreační zástavba, obytná zástavba*“, 3.1. „*Příroda a krajina (obecná ochrana)*“ – „*PPk Střed Čech, migrační propustnost*“ 4. „*Geol. a hydrogeol. poměry, zdroje nerostných surovin*“ – „*DP cihlářská surovina Dolní Jirčany*“, 5. „*ZPF a PUPFL*“ – „*ZPF, PUPFL*“. U záměru Václavické spojky pak žádný vliv uveden není. Pokud se jedná o grafické znázornění ve výkresu č. 6, jsou na mapě pouze v případě záměru dálnice D3 vyznačeny zelenou linkou dvě oblasti s potenciálně významnými vlivy a jsou zde obecně vyznačeny barevnými kroužky potenciálně významné vlivy na osídlení, památky, zemědělský půdní fond, pozemky určené k plnění funkcí lesa, horninové prostředí, přírodu a krajinu.

[96] Odpůrci 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, čj. 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*

pokračování

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.“

[97] 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, „*při vymezení obsahu hodnocení kumulativních a synergických vlivů na životní prostředí není rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu zdrojem nově vytvořených pravidel, ani neukládá pořizovatelům územně plánovací dokumentace nové povinnosti. Primárně představuje „pouze“ provedení výkladu již existujících právních norem aplikovaných v konkrétních věcech.“* V otázce temporálních účinků judikatury lze ostatně odkázat také například na nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2013, sp.zn. III.ÚS 3221/11 (dostupný na <http://nalus.usoud.cz>), podle něhož „*[s]oudní nalézání práva oproti tomu nelze (zpravidla) považovat za tvorbu právních předpisů, ale (jen) za jejich výklad a zpřesňování, s účinky inter partes, především pak toto z povahy věci působí „retroaktivně“, neboť soud posuzuje (zpravidla) jednání, k němuž došlo v minulosti. Justice jakožto „nalézací“ instituce tedy provádí výklad zákona (v jeho mezích), který platí „od začátku“ a své uplatnění (coby právo v materiálním smyslu) zpravidla nalezne i u dalších případů, jejichž skutkový základ leží rovněž v minulosti (k tomu podrobněji níže).“*

[98] Nelze tedy akceptovat námitku odpůrce, že neexistuje-li žádná metodická příručka, jsou závěry o nedostatečném posouzení uvedených vlivů pouhou spekulací. Odpůrce, který při pořizování ZÚR vykonává veřejnou moc, měl postupovat dle znění zákona EIA, 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.

[99] 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 vyhodnocení. Samotné vyhodnocení ve vztahu k záměrům dálnice D3 a Václavické spojky 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.

[100] Krajský soud přitom poukázal na řadu konkrétních v úvahu přicházejících kumulativních a synergických vlivů v případě záměrů dálnice D3 a Václavické spojky, které odpůrce nijak konkrétně neposuzoval. Konkrétně krajský soud jmenoval možné kumulativní a synergické vlivy výstavby dálnice D3 s následujícími plánovanými nebo existujícími záměry: s provozem Silničního okruhu kolem Prahy (když se má mimoúrovňovou křižovatkou na něj napojit v hustě osídlené oblasti jižně od Prahy), s těžbou cihlářských hlín v dobývacím prostoru Dolní Jirčany, se železničním koridorem D204 a D205 a s poddolovanými územím v oblasti kolem Jílového u Prahy a potenciálním znovuoobnověním těžby. Dále krajský soud jmenoval možné kumulativní a synergické vlivy výstavby dálnice D3 i Václavické spojky s následujícími záměry: s koridory pro umístění staveb silnice D013 až D016 a se stavbami D051 (Vestecská spojka) a D055 (obchvat Jesenice). Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem, že přinejmenším tyto kumulativní a synergické vlivy alespoň rámcově přicházejí v úvahu a proto měly být v rámci SEA podrobněji vyhodnoceny, což se však nestalo.

[101] Co se týče námitky, že krajský soud vycházel z chybného předpokladu, neboť záměr dálnice D3 se do kontaktu se zástavbou Prahy nedostává, není zřejmé, jaké konkrétní důsledky by z tohoto údajně chybného předpokladu měly podle odpůrce plynout. Krajský soud v rozsudku uvedl, že dálnice D3 povede z Prahy, tedy z místa s rozsáhlou obytnou zástavbou, a Václavická spojka bude spojit město Benešov s budoucí dálnicí D3. V této souvislosti poukázal na blízkost obou záměrů se značně obydleným územím s tím, že posouzení jejich vlivu na životní prostředí proto bude nutné. Tyto předpoklady použil krajský soud pouze jako argument pro závěr, že se nejedná o natolik nepatrné záměry, aby jejich posouzení nebylo nutné. S tímto závěrem nelze než souhlasit. Tvrzení o blízkosti obydleného území musí být chápáno v souvislosti s rozsáhlostí těchto záměrů. Zcela jistě lze očekávat významný pohyb vozidel a jejich vliv na řadu složek životního prostředí. Skutečnost, že kapacity dopravy a počty pohybu vozidel jsou dle tvrzení odpůrce implicitně obsaženy v posuzovaných parametrech tohoto záměru, je v tomto ohledu bezvýznamná. Nemůže totiž nic změnit na závěru, že vlivy (včetně kumulativních a synergických vlivů) záměrů dálnice D3 a Václavické spojky na životní prostředí musí být posouzeny.

[102] V této souvislosti považuje Nejvyšší správní soud za důležité zdůraznit, že krajský soud zcela správně poukazoval i na možné kumulativní a synergické vlivy záměrů dálnice D3 a Václavické spojky nejen s plánovanými, ale také se stávajícími záměry. Nejvyšší správní soud si je vědom složitosti a nákladnosti procesu pořizování ZÚR, nicméně nutnost posouzení kumulativních a synergických vlivů spolu se stávajícími záměry nelze považovat za nepřiměřený požadavek. Nutno podotknout, že tento požadavek plyne

pokračování

přímo z dikce bodu 5 přílohy č. 1 ke stavebnímu zákonu, který vyžaduje mj. „*hodnocení 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* [...]“. Ostatně, jak uvedl Nejvyšší správní soud v již několikrát citovaném rozsudku ze dne 21. 6. 2012, čj. 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.*“ Bylo tak povinností odpůrce 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.

[103] Krajským soudem provedené posouzení přitom žádným způsobem neporušuje zásadu minimalizace zásahů, jak byla stanovena např. v rozsudku ze dne 27. 1. 2011, čj. 7 Ao 7/2010 – 133, či v rozsudku ze dne 31. 1. 2013, čj. 4 AOs 1/2012 – 105, na který poukazuje odpůrce. Je tomu tak proto, že se krajský soud 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 k záměrům dálnice D3 a Václavické spojky, 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.

[104] Odpůrce dále poukázal na míru podrobnosti ZÚR jako koncepce, která nemůže zohledňovat skutečnosti, které jdou nad rámec měřítka zpracování a obsahu ZÚR. Má tak za to, že jednotlivé záměry nemohou být vyhodnocovány ve vztahu k detailním skutečnostem, které sice v území existují, ale ZÚR je neregistrují.

[105] Pokud jde o míru podrobnosti ZÚR, k té se také Nejvyšší správní soud vyjádřil v již zmiňovaném rozsudku ze dne 21. 6. 2012, čj. 1 Ao 7/2011 – 526, v tom smyslu, že jestliže mají být ZÚR 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, čj. 9 Ao 4/2011 – 78).

[106] Nejvyšší správní soud proto zastává názor, že právě u tak významných staveb, jako je záměr dálnice D3 i Václavické spojky, 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 známé nebo předvídatelné a ovlivňují-li výsledné posouzení vlivů na životní prostředí. Jak již bylo judikováno v rozsudku ze dne 21. 6. 2012, čj. 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 ZÚR, kdy by mělo docházet k posouzení možných kumulativních a synergických vlivů záměrů zamýšlených v koncepci na jednotlivé složky životního prostředí, aby se eventuálně předešlo dalšímu plánování těch záměrů, které nemají šanci na budoucí realizaci. Pokud to tedy 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 možné, aby ZÚR byly uzavřeným abstraktním systémem vycházejícím pouze „ze sebe sama“. Odpůrci z těchto důvodů nelze přisvědčit ani v námitce, že krajský soud používá termín „skutkový stav“ bez souvislosti s obecným

pokračování

charakterem ZÚR SK. Ve světle výše uvedeného je patrné, že požadavky krajského soudu na podrobnost zjištění skutkového stavu plně odpovídají právní úpravě.

[107] Námitka odpůrce, že pro záměry již bylo zpracováno podrobné vyhodnocení vlivů stavby na životní prostředí (EIA), kde nebylo vyloučeno řešení obsažené v ZÚR, není důvodná. V této souvislosti je potřeba zdůraznit, že u posuzování vlivů na životní prostředí se rozlišují dvě základní roviny: koncepční (strategické) posuzování, jehož předmětem je posouzení vlivů realizace koncepčních dokumentů, plánů apod., a posuzování záměrů (projektové posuzování), jehož předmětem je posouzení vlivů určitých konkrétních záměrů (např. staveb; k tomu srov. DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 213 – 222). Logicky správně v čase předchází posuzování vlivů koncepce před posouzením vlivů záměru. Jestliže ze zákona je nedílnou součástí návrhu koncepce vyhodnocení vlivů na životní prostředí (tj. i zhodnocení kumulativních a synergických vlivů), tak nelze rezignovat na dostatečné vyhodnocení těchto vlivů, když koncepce samotná (např. v případě územně plánovací dokumentace, tj. i ZÚR) vymezuje podmínky pro realizaci řady konkrétních projektů (záměrů) ovlivňujících rozvoj řešeného území. Pokud určité vlivy mají být již vyhodnoceny na úrovni koncepce, tak nelze dojít ke zhojení tohoto požadavku pouze tím, že bylo zpracováno podrobné vyhodnocení vlivů konkrétní stavby.

[108] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud plně souhlasí se závěrem krajského soudu, že neúplné vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů v rámci SEA je zásadním nedostatkem ve skutkových zjištěních, které nebylo možné korigovat v řízení před krajským soudem.

[109] Odpůrce v kasační stížnosti dále namítl, že nebyl povinen vyhodnocovat vlivy ZÚR SK na lidské zdraví, neboť mu to právní předpisy platné v době pořizování a posléze i vydání ZÚR SK neukládaly. Namítl také, že krajský soud nezohlednil jeho argumentaci a jeho rozsudek je nepřezkoumatelný, neboť pouze odkazuje na argumentaci obsaženou v jiném rozsudku, ačkoliv měl otázku chybějícího posouzení vlivů na lidské zdraví posuzovat s ohledem na záměry dálnice D3 a Václavické spojky.

[110] Nejprve Nejvyšší správní soud poznamenává, že přes určitou argumentační úspornost neshledává napadený rozsudek nepřezkoumatelným. Krajský soud skutečně fakticky pouze odkázal na svůj předchozí rozsudek v jiné věci, nicméně jeho závěry a důvody rozhodnutí jsou z napadeného rozsudku ve spojení s odůvodněním rozsudku, na který je odkazováno, patrné. Odpůrce přitom byl účastníkem řízení, v rámci něhož byl vydán odkazovaný rozsudek ze dne 26. 2. 2013, čj. 50 A 24/2012 - 64. Tento rozsudek mu proto musí být znám. Krajský soud mohl zdůraznit, že v případě nyní posuzovaných záměrů není v této otázce žádný důvod odchýlit se od dříve vyslovených závěrů ve vztahu k jiným záměrům. Podstatnou zde však byla otázka právní – zda musí ZÚR SK obsahovat posouzení vlivů na lidské zdraví. Případná částečně rozdílná povaha záměrů, posuzovaných v odkazovaném rozsudku, v tomto směru nehraje významnou roli. Co se pak týče nezohlednění dílčí argumentace odpůrce v rozsudku, zde lze opět odkázat na výše citovanou judikaturu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2009, čj. 1 As 64/2009 – 153), podle níž nebyl krajský soud povinen reagovat na každý argument odpůrce. Navíc i na argumentaci, že posouzení vlivů na lidské zdraví je implicitně zahrnuto

v hodnocení vlivů na obyvatelstvo, reaguje rozsudek krajského soudu ze dne 26. 2. 2013, čj. 50 A 24/2012 - 64, na který napadený rozsudek odkazuje.

[111] Nejvyšší správní soud proto neshledal překážku pro věcný přezkum napadeného rozsudku z hlediska námitky nesprávného posouzení otázky absence vyhodnocení vlivů na lidské zdraví.

[112] Podle § 2 zákona EIA se posuzují vlivy na veřejné zdraví a vlivy na životní prostředí, zahrnující vlivy na živočichy a rostliny, ekosystémy, půdu, horninové prostředí, vodu, ovzduší, klima a krajinu, přírodní zdroje, hmotný majetek a kulturní památky, vymezené zvláštními právními předpisy a na jejich vzájemné působení a souvislosti.

[113] Podle § 10i zákona EIA se při posuzování vlivů politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace na životní prostředí postupuje podle stavebního zákona a v rozsahu podle odstavců 2 až 5.

[114] Příloha stavebního zákona v bodě 5. stanovila následující: *„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.“*

[115] Směrnice SEA v čl. 5 odst. 1 uvádí: *„Pokud je podle čl. 3 odst. 1 vyžadováno posouzení vlivů na životní prostředí, vypracuje se zpráva o vlivech na životní prostředí, ve které se určí, popíšu a posoudí možné významné vlivy na životní prostředí vyplývající z provádění plánu nebo programu a rozumná náhradní řešení s přihlédnutím k cílům a zeměpisné oblasti působnosti plánu nebo programu. Informace vyžadované za tímto účelem jsou uvedeny v příloze I.“* Příloha I. směrnice SEA pak v písm. f) uvádí následující: *„Informace, které mají být poskytnuty podle čl. 5 odst. 1 s výhradou čl. 5 odst. 2 a 3, zahrnují: f) možné významné vlivy na životní prostředí, včetně vlivů na otázky jako jsou biologická rozmanitost, obyvatelstvo, lidské zdraví, fauna, flóra, půda, voda, ovzduší, klimatické faktory, hmotné statky, kulturní dědictví včetně architektonického a archeologického dědictví, krajina a vzájemný vztah mezi výše uvedenými faktory.“*

[116] Z uvedeného je tedy zřejmé, že stavební zákon ve znění rozhodném pro posuzovanou věc výslovně neuváděl povinnost hodnotit vlivy na lidské zdraví, tuto povinnost však stanovila směrnice SEA. Výklad krajského soudu je proto souladný s povinností tzv. eurokonformního výkladu, resp. nepřímého účinku směrnice, podle něhož jsou vnitrostátní soud i správní orgány povinni vykládat ustanovení vnitrostátního práva zejm. implementujícího legislativu Evropské unie pokud možno v souladu s cíli a účelem této implementované legislativy (srov. rozsudky Soudního dvora EU ze dne 10. 4. 1984, *Von Colson a Kamann*, C-14/83, příp. z pozdější judikatury ze dne 5. 10. 2004, *Pfeiffer a další*, C-397/01 – C-403/01, ze dne 5. 7. 2007, *Kofoed*, C-321/05, ze dne 19. 1. 2010, *Küçükdeveci*, C-555/07, dostupné na <http://eur-lex.europa.eu>, příp. <http://curia.europa.eu>). Směrnice SEA je v českém právním řádu provedena zejména

pokračování

zákonem EIA a stavebním zákonem.

[117] Umožňují-li vnitrostátní interpretační techniky vyložit dané vnitrostátní ustanovení několika způsoby, má správní orgán, jakož i soud, povinnost použít ten výklad, který je nejbližší smyslu a cíli odpovídajícího ustanovení směrnice. Povinnost vykládat vnitrostátní právo v souladu se směrnicí je tedy podmíněno tím, že existuje vnitrostátní předpis, který je nejednoznačný, umožňuje několik výkladů, přitom alespoň jeden z možných výkladů práva je v souladu se směrnicí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2010, čj. 5 Afs 68/2009 - 113, publ. pod č. 2036/2010 Sb. NSS).

[118] Ustanovení bodu 5. přílohy stavebního zákona, a to konkrétně pojem „*vlivy na obyvatelstvo*“, lze nepochybně vyložit tak, že tento pojem obsahuje i vlivy na lidské zdraví. Pojem „*vlivy na obyvatelstvo*“ lze totiž považovat za pojem nadřazený pojmu „*vlivy na lidské zdraví*“, tj. pod vlivy na obyvatelstvo lze bezesporu zařadit i vlivy na lidské zdraví. S ohledem na povinnost eurokonformního výkladu tak Nejvyšší správní soud považuje tento výklad za jediný souladný se zněním písm. f) přílohy I. směrnice SEA a odpůrce byl proto v rámci vlivů na obyvatelstvo povinen posoudit i vlivy na lidské zdraví.

[119] Nejvyšší správní soud se neztotožnil s názorem krajského soudu, že § 2 zákona o posuzování vlivů lze vztáhnout jako výkladový princip i na ustanovení § 10i zákona o posuzování vlivů a na přílohu stavebního zákona. Ustanovení § 10i zákona o posuzování vlivů jasně stanovilo, že se při posuzování vlivů politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace na životní prostředí postupuje podle stavebního zákona a v rozsahu podle odstavců 2 až 5 tohoto paragrafu. Je tedy nutné vycházet pouze z těch ustanovení, na která je výslovně odkazováno. Tento dílčí závěr však nic nemění na výše dovozené povinnosti odpůrce se zabývat i vlivy na lidské zdraví. Skutečnost, že odpůrcem uváděné dotčené orgány takové posouzení nepožadovaly, je vzhledem k výslovnému znění směrnice SEA zcela bezvýznamná.

[120] Ostatně sám odpůrce v kasační stížnosti připouští, že vlivy na obyvatelstvo zahrnovaly i vlivy na lidské zdraví. Má proto za to, že zpracovávat speciální dokumentaci o vlivech na lidské zdraví není nutné. Hodnocení těchto vlivů je integrální součástí vyhodnocení vlivů na životní prostředí, nejedná se tedy o stejnou situaci jako je např. posuzování vlivů na území NATURA 2000 (srov. § 19 odst. 2 stavebního zákona). S tímto názorem se zdejší soud ztotožňuje. Nejvyšší správní soud (a ani krajský soud) nedospěl k závěru, že je odpůrce povinen zpracovávat speciální dokumentaci zabývající se vlivy na lidské zdraví. Vlivy na lidské zdraví je potřeba vyhodnotit v rámci vyhodnocení vlivů na životní prostředí podle přílohy stavebního zákona. V posuzované věci však odpůrce vlivy na lidské zdraví nehodnotil vůbec (ani v rámci vlivů na obyvatelstvo), a proto je tato jeho argumentace zcela nadbytečná.

[121] Dle odpůrce lze dále vlivy na lidské zdraví s ohledem na čl. 5 odst. 2 směrnice SEA rozumně a vhodněji posuzovat u projektu, tedy u záměru. Na úrovni koncepce lze hodnotit vlivy na obyvatelstvo, případně lidské zdraví jako obecné a zpravidla nekvantifikovatelné dopady různých způsobů uspořádání území. K této námitce považuje Nejvyšší správní soud za nutné odkázat na své závěry uvedené v rozsudku ze dne 21. 6. 2012, čj. 1 Ao 7/2011 - 526. V odstavci 102 a násl. tohoto rozsudku dospěl k závěru,

že samo „vymezení záměru nemůže mít vliv na stav ovzduší či hlukovou situaci v určité oblasti. Není totiž jisté, zda a jak bude takový záměr skutečně v budoucnu realizován, a to například i z důvodu překročení únosného zatížení životního prostředí, které bude zjištěno v rámci územního řízení a procesu EIA. Jinými slovy vymezení koridorů a ploch nadmístního významu v zásadách územního rozvoje se nemůže z povahy věci dostat do rozporu s imisními limity znečištění ovzduší či nejvyššími přípustnými hodnotami hluku. To na rozdíl od rozhodnutí o umístění stavby, které již míří k bezprostřední realizaci záměru, a tedy i k případnému zásahu do stavu ovzduší a hluku. [...] Je však třeba zásadně rozlišovat mezi zásadami územního rozvoje jako koncepcí a územním řízením jako realizací konkrétního projektu, neboť každá z těchto fází má odlišné nástroje regulace a jinou míru podrobnosti. Soud tak na jednu stranu nemůže přijmout tezi, že by se zásady územního rozvoje mohly dostat do rozporu s imisními limity znečištění ovzduší či s nejvyššími přípustnými hodnotami hluku. Na druhou stranu provedeným výkladem nemíní aprobovat přístup, který by na základě zásad územního rozvoje bez dalšího umožňoval umísťovat do nadlimitně zatíženého území další stavby, nebo který by v rámci motto „kdo dřív přijde, ten dřív mele“ umožnil umísťovat bez uvážení jakékoliv stavby až do naplnění maximálního stanoveného limitu nebo hodnoty, s tím, že ostatní stavby budou nerealizovatelné. Zde právě vystupuje do popředí role zásad územního rozvoje coby koncepce, jež vyžaduje holistický pohled na věc. V průběhu pořizování zásad by 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 projekty zcela nesmyslné, nerealizovatelné či (veřejnoprávně) nepovolitelné, nebo na projekty směřující k použití nezákonných praktik typu salami-slicing (salámová metoda). Na vymezování jednotlivých záměrů v zásadách územního rozvoje je tedy třeba nahlížet celostním způsobem, a to zvláště tehdy, je-li zamýšleno vícero záměrů v již dosti zatížené části území (imisemi, hlukem apod.). To jinými slovy znamená, že při stanovení požadavků na uspořádání a využití území a úkolů pro územní plánování ve vztahu k určitému záměru musí být zohledněna jak současná zátěž území, tak i veškeré plánované záměry, kumulace, jejichž vlivů by mohla mít negativní vliv na ovzduší a hlukovou situaci v dané oblasti. V případě zjištění takových vlivů by měla být též koncipována přiměřená kompenzační opatření.“

[122] Z uvedeného nelze v žádném případě dospět k závěru, že posuzování vlivů na ovzduší a hlukovou situaci (resp. na lidské zdraví) má probíhat na úrovni EIA a ne na úrovni SEA, jak dovozuje odpůrce. Posouzení vlivů na ovzduší a hlukovou situaci (a i na lidské zdraví) musí proběhnout na obou úrovních, přičemž je evidentní, že se toto posouzení bude lišit z hlediska míry podrobnosti, neboť ZÚR jsou nástrojem koncepčním. Dokumentace posouzení vlivů záměru na životní prostředí (EIA) tedy bude bezesporu podrobněji posuzovat vlivy konkrétního záměru na životní prostředí než dokumentace posouzení vlivů koncepce na životní prostředí (SEA).

[123] Aby mohl odpůrce koncepčně prověřit, zda mají plánované záměry vůbec šanci být v budoucnu realizovány, musí v rámci SEA celostním způsobem prověřit i vlivy těchto záměrů na životní prostředí, tj. musí zohlednit jak současnou zátěž území, tak i plánované záměry. V rámci posouzení vlivů koncepce na životní prostředí se pak odpůrce musí zabývat veškerými hledisky stanovenými v příloze stavebního zákona, resp. v příloze směrnice SEA, tedy i vlivy na lidské zdraví. Pokud by evropský zákonodárce v rámci SEA nepožadoval vyhodnocení vlivů na lidské zdraví, jak tvrdí odpůrce, neuváděl by takový

pokračování

požadavek do přílohy směrnice SEA. Ačkoliv tedy příloha stavebního zákona nepožadovala explicitně vyhodnocení vlivů na lidské zdraví, odpůrce byl povinen toto vyhodnocení v rámci vyhodnocení vlivů na obyvatelstvo provést v souladu s cílem a smyslem směrnice SEA.

[124] Odpůrce dále uvádí, že mu není zřejmé, jaké jiné myslitelné vlivy by mohly přicházet do úvahy, pokud by byly vyloučeny vlivy na ovzduší a hluk. V první řadě je nutné konstatovat, že, jak již bylo uvedeno výše, vlivy na ovzduší a hluk nejsou vyloučeny z posuzování v rámci SEA. Při řešení otázky, co má být v rámci posouzení vlivů na lidské zdraví posuzováno, lze podpůrně vyjít z definice veřejného zdraví stanovené v zákoně č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Veřejné zdraví je v § 2 tohoto zákona definováno jako „*zdravotní stav obyvatelstva a jeho skupin. Tento zdravotní stav je určován souhrnem přírodních, životních a pracovních podmínek a způsobem života.*“ V rámci posouzení vlivů na lidské zdraví je tedy odpůrce povinen posuzovat vliv ZÚR na zdravotní stav obyvatelstva.

[125] Odpůrce dále namítl, že krajský soud nesprávně posoudil otázku týkající se vyhodnocení vlivů MÚK. Z § 36 odst. 1 stavebního zákona plyne, že „*zásady územního rozvoje stanoví zejména základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezí plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití, zejména plochy nebo koridory pro veřejně prospěšné stavby, veřejně prospěšná opatření, stanoví kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v jejich využití.*“ Plochou nadmístního, popřípadě republikového významu je podle § 2 odst. 1 písm. h) uvedeného zákona plocha, „*která svým významem, rozsahem nebo využitím ovlivní území více obcí nebo více městských částí na území hlavního města Prahy, popřípadě území více krajů.*“ Podstatnou otázkou je tedy otázka, zda zamýšlené MÚK jsou či nejsou plochami nadmístního významu.

[126] Pro posouzení nadmístního významu je třeba zohlednit jak hledisko místní, tak především hledisko jednotnosti funkčního určení. Při hodnocení určité takto vymezené plochy tedy není možno použít perspektivu pohledu omezenou na regulované území obce, nýbrž je nutno vycházet i z funkčního ovlivnění sousedních obcí a z toho, zda toto ovlivnění je skutečné a podstatné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 – 185).

[127] Podobnou otázkou se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 5. 2010, čj. 8 Ao 2/2010 – 644, v rámci něhož mimo jiné dospěl k závěru, že „*význam mimoúrovňových křižovatek a přivaděčů SOKP [koridor silničního okruhu kolem Prahy] nemůže být omezován striktně ve vztahu k území, na kterém se bude taková stavba nacházet. Právě naopak. Je zřejmé, že význam těchto dopravních staveb zpravidla přesahuje pouhé zajištění dopravní obslužnosti území konkrétní městské části hlavního města Prahy, na němž se má taková stavba nacházet. ZÚR by pak měly obsahovat vymezení ploch a koridorů pro ty dopravní stavby, jejichž význam v souladu s § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona ovlivní území více městských částí. Nelze proto souhlasit s obecným závěrem odpůrce, že tato námitka typově směřuje do míry podrobnosti stanovené územním plánem nebo územním rozhodnutím. V případě přivaděčů, resp. mimoúrovňových křižovatek, pokud jde o území dotčené napadenou částí ZÚR, je třeba vzít v úvahu, že tyto dopravní stavby nepochybně ovlivní nejen území*

navrhovatelů [...] ale i dalších městských částí v dané oblasti. Opačný závěr by ostatně s ohledem na podstatu SOKP postrádal logiku.“

[128] Jak vyplývá z citovaného rozsudku, ale také např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2014, čj. 9 AOs 6/2013 – 44, při posuzování, zda je MÚK plochou nadmístního významu, je nutné zhodnotit konkrétní okolnosti. Ne každá MÚK tak musí být plochou nadmístního významu. V nyní posuzované věci však Nejvyšší správní soud shledává, že všech deset MÚK v rámci plánované dálnice D3 je nutno za plochu nadmístního významu považovat s ohledem na význam záměru dálnice D3. Ta je v bodu 4.4.1.1. odůvodnění ZÚR SK charakterizována jako koridor nadnárodního a republikového významu. Odůvodnění dále k tomuto záměru uvádí: *„Mimo přenosu nadnárodních (Praha – Lince) a republikových (Praha – Tábor – České Budějovice) vazeb má mimořádný význam i v přenosu vazeb regionálních. [...] Význam D3 pro obsluhu v jižní části Pražského metropolitního regionu je i proto, že v území jižně od Prahy bude využíván i hromadnou autobusovou dopravou, neboť kvalitní železniční spojení v tomto koridoru není možné. Toto spojení bude směřováno k terminálu metra D (Písnice).“* Dále v této části odůvodnění pod nadpisem *„Transevropské multimodální koridory“* uvádí: *„Jediným navrhovaným koridorem tohoto typu je propojení Prahy na prostor Lince. Součástí tohoto multimodálního koridoru je dálnice D3 a železniční trať č. 220 (IV. tranzitní koridor).“* Vzhledem k provozu, který je možné na plánované dálnici D3 očekávat s ohledem na jeho povahu jakožto koridoru nadnárodního významu, resp. transevropského multimodálního koridoru, lze předpokládat významný vliv na okolní obce, které mají být napojeny na plánované MÚK. Kromě toho ZÚR SK počítá s tím, že plánovaná dálnice D3 bude právě základním spojením (včetně hromadné autobusové dopravy) mezi obcemi v okolí dálnice na straně jedné a Prahou na straně druhé. Je proto třeba odmítnout tvrzení, že vlivy MÚK se omezují pouze na bezprostřední okolí (v řádu desítek metrů). Je zcela nepochybné, že tyto dopravní stavby ovlivní nejen území obcí, na kterých se nachází, nýbrž i území okolních obcí.

[129] Lze tedy souhlasit s krajským soudem, že plánované MÚK jsou stavbami nadmístního významu, které jako takové budou muset být v dalším řízení odpůrcem vzaty v úvahu především při hodnocení kumulativních a synergických vlivů ZÚR. Předmětem takového zkoumání není otázka detailního provedení mimoúrovňové křižovatky, ale to, že tyto záměry jsou plánovány. Nelze proto přisvědčit tvrzení, že pokud není znám tvar a podoba jednotlivé mimoúrovňové křižovatky, není možné vlivy MÚK detailněji vyhodnotit. Naopak je nutno vyjít ze samotné budoucí existence MÚK a dovodit její předpokládaný vliv (alespoň hrubým odhadem) na dopravní situaci na konkrétním území, a na základě toho hodnotit její následný vliv na životní prostředí.

[130] Zároveň je však nutno dodat, že obecný závěr krajského soudu, že je potřeba u MÚK provést posouzení vlivů na životní prostředí, je částečně zavádějící. V tomto směru však postačí odůvodnění napadeného rozsudku korigovat (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007 – 75, č. 1865/2009 Sb. NSS).

[131] V prvé řadě totiž nemusí být MÚK nutně předmětem samostatného posouzení, jak uzavřel Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 24. 2. 2011, čj. 8 AOs 5/2010

pokračování

– 149. Jsou-li MÚK zahrnuty pod záměr dálnice D3, jako v nyní posuzovaném případě, postačí vyhodnocení vlivů celé dálnice D3 (včetně MÚK) na životní prostředí. Záměr dálnice D3 je v rámci ZÚR SK vždy (také v rámci SEA) vymezován jako „*Koridor dálnice D3, úsek Jesenice – hranice kraje (+ 10 x MÚK)*“. Pochybením odpůrce by nemohlo být tedy pouze to, že neprovedl samostatné posouzení vlivů MÚK na životní prostředí. Z obsahu SEA nevyplývá ani to, že by při posuzování vlivů záměru dálnice D3 nebyly vzaty v úvahu MÚK. Závěry obsažené v napadeném rozsudku je však nutno číst v souvislosti s předchozími úvahami krajského soudu, které směřovaly k posouzení kumulativních a synergických vlivů. Právě při posuzování kumulativních a synergických vlivů mohou MÚK dálnice D3 hrát významnou roli, neboť jde o jeden z důležitých prvků umožňujících právě onu kumulaci a synergii vlivů. Pochybením odpůrce tedy nebylo samotné nevyhodnocení vlivů MÚK na životní prostředí, nýbrž neprovedení posouzení kumulativních a synergických vlivů, v rámci něhož by byly mimo jiné pečlivě vzaty v úvahu také důsledky vytvoření MÚK spojující okolní obce s dálnicí D3.

[132] Odpůrce dále v kasační stížnosti ve vztahu k výroku II. napadeného rozsudku namítl, že měl být aplikován § 60 odst. 8 s. ř. s., neboť jsou dány důvody hodné zvláštního zřetele, aby navrhovatelkám nebyly přiznány náklady řízení v plné výši. Odpůrce sice odkazuje na odstavec osmý § 60 s. ř. s., nicméně je zřejmé, že se domáhá aplikace odstavce sedmého. Odstavec osmý upravuje možnost přiznání náhrady nákladů řízení v případě, kdy účastník nemá ze zákona právo na náhradu. V tomto případě se však odpůrce dovolává uplatnění pravidla, podle něhož lze nepřiznat (zčásti nebo zcela) náhradu nákladů řízení, která účastníkovi ze zákona přísluší.

[133] Podle § 60 odst. 7 s. ř. s., jsou-li pro to důvody zvláštního zřetele hodné, může soud výjimečně rozhodnout, že se náhrada nákladů účastníkům nebo státu zcela nebo zčásti nepřiznává.

[134] Postup podle § 60 odst. 7 s. ř. s. je postupem výjimečným, a proto je třeba tohoto oprávnění užívat restriktivně, je-li to odůvodněno zvláštnostmi řešeného případu. Mělo by jít o důvody intenzivní a nepřehlédnutelné. Při zkoumání, zda jsou tu důvody hodné zvláštního zřetele, soud přihlíží zejména k poměrům majetkovým, sociálním, osobním a dalším všech účastníků řízení (přitom je třeba zhodnotit např. majetkové poměry nejen toho, kdo by náklady měl hradit, ale i toho, komu měly být hrazeny) a dále pak k okolnostem, které vedly k soudnímu uplatnění nároku, k postoji účastníků v průběhu řízení apod. Pro soud jsou tedy rozhodující především dvě oblasti, a to poměry účastníků (majetkové, sociální, osobní a další) a okolnosti případu (k tomu srov. JEMELKA, L. a kol. *Soudní řád správní*. Komentář. 1. vydání Praha: C. H. Beck, 2013, s. 455 - 456). Pokud má hradit náklady řízení stát, tak posouzení majetkových poměrů postrádá smysl. Nejvyšší správní soud rovněž neshledal, že by zde byly důvody natolik intenzivní a nepřehlédnutelné, aby bylo na místě využít výjimečného institutu dle § 60 odst. 7 s. ř. s. Jistě mezi ně nelze řadit důvody, které uvádí odpůrce (většina námitek krajským soudem zamítnuta, totožná argumentace navrhovatelek ve více řízeních). Nelze totiž přehlédnout, že navrhovatelky poukazovaly na nezákonnost napadené části opatření obecné povahy, čemuž krajský soud přisvědčil, když opatření obecné povahy v napadené části zrušil. Navrhovatelky měly ve věci plný úspěch, a proto měly nárok na přiznání náhrady nákladů řízení.

[135] S ohledem na výše uvedené má Nejvyšší správní soud za to, že k aplikaci § 60 odst. 7 s. ř. s. v nyní posuzované věci nebyl důvod. Krajský soud postupoval zcela správně, když přiznal navrhovatelkám právo na náhradu nákladů řízení proti odpůrci v plné výši.

V. Závěr a náklady řízení

[136] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že je nutno kasační stížnost Ředitelství silnic a dálnic ČR odmítnout dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. a kasační stížnost odpůrce zamítnout jako nedůvodnou dle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. Ve věci bylo rozhodnuto v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s. bez jednání, neboť nebyly shledány důvody pro jeho nařízení.

[137] Výroky o náhradě nákladů řízení se opírají o § 60 odst. 1, věta první a odst. 3 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Kasační stížnost Ředitelství silnic a dálnic ČR byla odmítnuta, proto ve vztahu k ní nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení. Co se týče kasační stížnosti odpůrce, ten ve věci úspěch neměl, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Ve vztahu k této kasační stížnosti byly úspěšné navrhovatelky, kterým tak ze zákona přísluší právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti vůči odpůrci. Ve vztahu ke kasační stížnosti odpůrce navrhovatelkám vznikly náklady řízení v podobě odměny a náhrady hotových výdajů jejich společného zástupce za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti). Odměna za jeden úkon právní služby učiněný společně při zastupování čtyř osob činí 4 x 2.480 Kč [§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) a § 12 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen: „advokátní tarif“)]. Náhrada hotových výdajů zástupce navrhovatelek pak za tento úkon právní služby činí 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Protože je zástupce plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se tento nárok o částku odpovídající dani, kterou je povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů a která činí 2.146 Kč. Celkem tak náklady navrhovatelek v řízení o kasační stížnosti odpůrce činí 12.366 Kč. Jelikož mají navrhovatelky právo na náhradu těchto nákladů řízení vůči odpůrci, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že je odpůrce povinen zaplatit navrhovatelkám k rukám jejich zástupce na náhradě nákladů řízení částku 12.366 Kč. V řízení o kasačních stížnostech neshledal Nejvyšší správní soud důvody zvláštního zřetele hodné, které by odůvodňovaly postup podle § 60 odst. 7 či 8 s. ř. s., a to ze stejných důvodů jako v případě nákladů řízení o návrhu (viz odůvodnění výše).

[138] Jelikož byla kasační stížnost Ředitelství silnic a dálnic ČR odmítnuta, aniž by bylo nařízeno jednání, rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 10 odst. 3 věty poslední zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů tak, že Ředitelství silnic a dálnic ČR bude zaplacený soudní poplatek ve výši 5.000 Kč vrácen, a to k rukám jeho zástupce.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

pokračování

V Brně dne 18. prosince 2014

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu