



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a soudců Mgr. Lenky Oulíkové a Mgr. Miroslava Makajeva v právní věci

žalobce: **Za naše Dobřejovice, z. s.**, IČO 06810055,
se sídlem Lipová 180, Dobřejovice,
zastoupen advokátem JUDr. Viktorem Rossmannem,
se sídlem Senovážné náměstí 1464/6, Praha,

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**,
se sídlem Zborovská 11, Praha,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 7. 2021, č. j. 081386/2021/KUSK-DOP/Ros,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo

zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno usnesení Městského úřadu Říčany (dále jen „městský úřad“) ze dne 10. 6. 2021, č. j. 190521/2021-MURI/ODP/1673 (dále jen „prvostupňové usnesení“). Tímto usnesením městský úřad rozhodl, že žalobce není účastníkem společného územního a stavebního řízení ve věci stavby „Komunikace a inženýrské sítě Čestlice – propojení stávající místní komunikace na trasu silnice III/0039 (ul. Průhonická/Říčanská)“.

Obsah žaloby

2. Žalobce uvádí, že je spolkem založeným dne 28. 2. 2018, jehož náplní je aktivní činnost na ochranu krajiny a přírody, životního prostředí a ochrany památek a kulturních hodnot. Má blízký místní vztah k území obce Dobřejovice, v němž působí, a jeho členové jsou obyvateli obce. Z veřejně dostupných stanov vyplývá, že jeho hlavním posláním je mj. ochrana životního prostředí a veřejného zdraví, zejména v urbanizovaných oblastech, a tvorba prostředí bezpečného z hlediska dopravy. Vzhledem k tomu, že záměrem investora v lokalitě, která sousedí s Dobřejovicemi, by došlo k podstatnému zhoršení životního prostředí v Dobřejovicích, je žalobce přesvědčen, že má být účastníkem řízení a má právo podávat námitky týkající se životního prostředí.
3. Žalobce namítá, že se městský úřad ani žalovaný nezabývali jeho námitkami vůči záměru a žalovaný se nevypořádal s jeho argumentací, kterou uvedl ve prospěch svého účastenství, zejména odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015-295, a náleze Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14 (dále též „náleze sp. zn. I. ÚS 59/14“). Pominul také, že se do řízení samostatně přihlásilo 19 občanů, kteří se k námitkám žalobce připojili.
4. Žalobce namítá, že napadené rozhodnutí je v rozporu s judikaturou. K tomu cituje bod 17 rozsudku NSS ze dne 31. 1. 2021, č. j. 2 As 250/2018-68, v němž NSS konstatoval, že „je dnes na spolky pohlíženo jako na rovnocenné subjekty práva bránící společné zájmy občanů, kterým nelze upírat právo na společnou účast při rozhodování o jejich životním prostředí jen proto, že založili právnickou osobu, na kterou delegovali svá práva přímé účasti na ochraně přírody a krajiny“ (viz zmiňovaný náleze Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14). Záměr související s životním prostředím tak může, vyjma osob fyzických, zasáhnout i do právní sféry právnických osob a dotknout se tak jejich subjektivních práv (kromě vlastnických práv zejména práva na příznivé životní prostředí). Ačkoliv výše uvedený náleze pojednával o aktivní legitimaci spolku v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, judikatura Nejvyššího správního soudu závěry v něm obsažené následně aplikovala i na posuzování aktivní legitimace ekologických spolků při podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015-295). Žalobce poukazuje na to, že v nálezu sp. zn. I. ÚS 59/14 Ústavní soud v kontextu Aarhuské úmluvy připustil dotčení práva členů spolku na příznivé životní prostředí, jestliže má tvrzený zásah důsledky pro dosahování cílů, na něž se daný spolek zaměřuje.
5. Žalobce vytýká žalovanému, že se nevyjádřil ke skutečnosti, že žalobce se přihlásil do řízení, které bylo vedeno o téže věci v roce 2020 (a ukončeno na žádost investora bez věcného rozhodnutí), přičemž mu bylo telefonicky sděleno, že byl zařazen mezi účastníky a bylo mu umožněno nahlédnout do spisu.
6. Žalobce nesouhlasí s argumenty městského úřadu a žalovaného, neboť se domnívá, že podle nálezu Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 22/17, na který odkazují, není

účast spolku vyloučena. Spolky se mohou nadále účastnit správních řízení, pakliže prokáží, že je možné identifikovat možnost reálného a vážného dotčení životního prostředí. Správní orgány se však důvody, které k žádosti žalobce o účastenství vedly, nezabývaly.

7. Žalobce namítá, že správní orgány vztáhly rozhodnutí pouze k záměru investora vybudovat komunikaci, která je však stavěna kvůli realizaci komerční zóny. Stavbu komunikace nelze oddělit od jejího účelu. Parametry stavby komunikace jsou dány potřebou objektů v připravované komerční zóně. Není však známo, jaké objekty, o jaké kapacitě a kdy tam budou realizovány, neboť dosud nemají ani územní rozhodnutí. Právě výstavba zatím neurčité komerční zóny dle žalobce představuje možnost vážného a reálného ohrožení životního prostředí v Dobřejovicích. Správní orgány dle žalobce postupují salámovou metodou, tedy se snaží přivést do lokality stavby (infrastrukturu), které samy o sobě nepřinášejí zhoršení životního prostředí (s výjimkou záboru zemědělské půdy) s tím, že po jejich dokončení nezbude nic jiného než komerční zónu dostavit.
8. Žalobce se domnívá, že vzhledem k avizovanému rozsahu komerční zóny lze důvodně předpokládat, že v případě, že by byl projekt zóny předložen komplexně, byla by v procesu jeho schvalování uložena povinnost zpracovat posudek o vlivu stavby na životní prostředí (EIA) a žalobce by v takovém případě byl ze zákona účastníkem řízení, čemuž se chce investor vyhnout a správní orgány mu vychází vstříc.
9. Z výše uvedených důvodů je žalobce přesvědčen, že má právo podávat námitky týkající se životního prostředí dotčeného předloženým záměrem v lokalitě, která sousedí s obcí, kde působí, a tedy být účastníkem řízení.
10. K důvodům účastenství dále žalobce uvádí, že hlavním záměrem investora je na cca 40 hektarech vybudovat komerční zónu (tzv. Komerční zóna Čestlice jih). Ačkoli je záměr umístěn v katastru obce Čestlice, jeho provoz může výrazně změnit dopravní toky v širším území. Dle žalobce bude mít významný negativní vliv na dopravní situaci i v obci Dobřejovice zvýšením dopravy a s ní souvisejícího hluku a emisí. Záměr výjezdu z tzv. komerční zóny Čestlice jih na ulici Říčanská v Průhonicích je jen dílčí stavbou připravované komerční zóny. Dle žalobce se investor snaží salámovou metodou postupně předkládat ke schvalování jednotlivé dílčí stavby.
11. Žalobce vyjadřuje pochybnost o objemu zdrojové a cílové dopravy udávané žadatelem, které vychází z předpokládané struktury komerčních objektů, které by měly být v lokalitě postaveny, neboť hlavní komerční objekty nemají územní rozhodnutí a nebylo o ně ani požádáno. Není tedy jisté, jaké objekty, o jaké kapacitě a kdy zde vzniknou. Při neexistenci jasných informací o celkovém rozsahu a struktuře komerční zóny po jejím dokončení nelze číslo udávané investorem posoudit. Nelze tak posoudit ani směry dopravy a její dopad na Dobřejovice. Výstavba komerční zóny se nesporně dotkne Dobřejovic zvýšením průjezdu budoucích zákazníků, dodavatelů a zaměstnanců z oblasti kolem Jesenice, Vestce, Dolních Břežan a obcí na jih od nového Pražského okruhu. Trasa přes Dobřejovice je kratší a optimálnější i pro vozy bez dálničních známek. Silnice vedoucí přes Dobřejovice je používána i jako objízdná trasa při zácpách na D1 a E50. Zvýšením dopravy může dojít k dalšímu nárůstu emisí znečišťujících látek do ovzduší i k překročení imisních limitů. Dobřejovice se již nyní potýkají s velmi vysokým dopravním zatížením. K tomu žalobce poukazuje na naměřené počty vozidel v letech 2015 a 2018. Je také překračována kapacita kruhového objezdu na exitu 8. Podle názoru žalobce je proto nutné stavbu komunikace posuzovat současně se záměrem stavby komerční zóny. Žalobce uvádí, že by se do řízení týkajícího se

projednávané komunikace nepřihlašoval, pokud by bylo z předložené dokumentace zřejmé, že se struktura a rozsah komerční zóny na ni navázané nedotkne životního prostředí v Dobřejovicích.

12. Navrhovaným záměrem se členové spolku cítí ve smyslu nálezu sp. zn. I. ÚS 59/14 dotčeni na svých veřejných subjektivních právech na příznivé životní prostředí. Dotčení dovozují z toho, že realizací záměru komerční zóny by došlo k podstatnému zhoršení stavu životního prostředí v Dobřejovicích. Žalobce si je vědom, že i v případě nepřiznání účastenství v řízení má právo podat žalobu proti prvostupňovému rozhodnutí ve věci samé dle nálezu sp. zn. Pl. ÚS 22/17. Je však z výše uvedených důvodů přesvědčen, že má právo být účastníkem řízení a uplatňovat námitky týkající se životního prostředí v lokalitě, která přímo sousedí s obcí sídla spolku a bydliště členů.

Vyjádření žalovaného

13. Žalovaný s žalobou nesouhlasí a navrhuje její zamítnutí. Uvádí, že předmětem sporu je otázka, zda může být spolek účastníkem dle § 94k písm. e) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 225/2017 Sb. (dále jen „stavební zákon“).
14. K argumentaci rozsudkem NSS č. j. 1 As 13/2015-295 poukazuje na to, že se zabýval legitimací spolku dle § 65 odst. 1 s. ř. s., přičemž ani ta není automatická, ale je na spolku, aby ji prokázal. Nález sp. zn. I. ÚS 59/14 se týkal opatření obecné povahy a na posuzovaný případ nedopadá. Zdůraznil, že uvedená rozhodnutí, jimiž žalobce argumentuje, nereflktují novelizované znění § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 225/2017 Sb. (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“). Dále cituje body 66, 79 a 81 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 22/17. Zdůrazňuje, že podle Ústavního soudu nelze z možné žalobní legitimace spolků dle § 65 odst. 1 s. ř. s. dovodit nutnost jejich účastenství ve všech správních řízeních, natož ústavní právo být účastníkem těchto správních řízení *en bloc*. Závěry Ústavního soudu dovozené v nálezu sp. zn. I. ÚS 59/14 se týkaly roviny žalobní legitimace podle soudního řádu správního a nelze je přenést na účastenství spolků ve správních řízeních, když podmínky účasti v těchto řízeních jsou zákonodárcem jasně vymezeny. Závěr rozsudku NSS ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 As 182/2016-28, který závěry plynoucí z nálezu Ústavního soudu bez dalšího přenesl na podmínky účastenství dle § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, byl ojedinělý, byl předmětem kritiky v odborné literatuře a byl překonán pozdější judikaturou (rozsudek NSS ze dne 5. 10. 2017, č. j. 7 As 303/2016-42). Právní úprava účastenství v územním a stavebním řízení je podle názoru Ústavního soudu dostatečně komplexní a zaručuje ochranu vlastnických a jiných věcných práv, která mohou být záměrem přímo dotčena.
15. Podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny jsou spolky za podmínek v něm uvedených oprávněny účastnit se řízení *podle tohoto zákona*. Dle názoru žalovaného není žalobce věcně legitimován, neboť neprobíhal proces posuzování vlivu na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších zákonů (dále jen „zákon o posuzování vlivů na životní prostředí“), a společné řízení tedy neprobíhalo *podle tohoto zákona*.
16. Příslušný správní orgán vydal dne 25. 11. 2020 pod č. j. 145484/2020/KUSK vyjádření k předmětnému záměru, v němž konstatoval, že „*záměry výstavby nových úseků silnic nebo místních komunikací kratších než 2 km, u nichž je zřejmé, že nejde o salámovou metodu jako*

v tomto případě, tedy propojení stávajících částí obce prostřednictvím nové místní komunikace, kde je počáteční i koncový bod pevně dán a nelze předpokládat budoucí prodlužování, by dikci bodu 49 vzhledem k uvedenému limitu 2 km naplnit neměly“, a uzavřel, že předložený záměr není předmětem posuzování podle § 4 odst. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a posouzení podle tohoto zákona nepodléhá. Městský úřad proto postupoval podle ustanovení o společném řízení, tedy dle § 94j až § 94p stavebního zákona.

17. Pokud předmět společného řízení nepodléhal posuzování vlivů na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, nebyl shledán vliv na životní prostředí, a není tedy dána věcná legitimace žalobce jakožto spolku na ochranu životního prostředí ve věci účastenství. Argumentace o salámové metodě je dle žalovaného výše uvedeným vyvrácena. To, jaké stavby mohou být později umístěny v komerční zóně, plyne z územního plánu. Žalobce se mohl účastnit projednání územního plánu a uplatnit námitky týkající se provozu vozidel. Okruh účastníků dle § 94k stavebního zákona je okruhem uzavřeným a § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny ani obecná úprava ve správním řádu se neuplatní. Věcná legitimace spolku může být dána až v řízení o žalobě proti meritornímu rozhodnutí (povolení ve stavebním řízení), nikoli ve věci žaloby proti procesnímu usnesení upravujícímu vedení řízení. Účastenství ve společném řízení není podmínkou pro podání žaloby proti meritornímu rozhodnutí.

Replika

18. Žalobce uvádí, že se nepovažuje za účastníka dle § 94k písm. e) stavebního zákona. Žalobce si je vědom změny právní úpravy s účinností od 1. 1. 2018. Novelou č. 225/2017 Sb. došlo k zamezení účasti environmentálních spolků podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny v řízeních podle stavebního zákona. Toto omezení však neznamená automatické omezení přístupu k soudní ochraně. Soudní řád správní nespojuje aktivní legitimaci k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu s účastenstvím ve správním řízení. Kritéria žalobní legitimace environmentálních spolků vymezil Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 59/14 a judikatura NSS (např. rozsudky ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015-295, ze dne 15. 7. 2015, č. j. 2 As 30/2015-38, ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 73/2015-40, nebo ze dne 6. 1. 2016, č. j. 3 As 13/2015-200). Tato kritéria věcného zaměření spolku a vztahu k lokalitě žalobce naplňuje. Nepřipustění přístupu k soudu může vést k odepření spravedlnosti a k zásahu do ústavně garantovaných práv čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Vyloučení účastenství ve správních řízeních může být v některých případech ústavně souladným zásahem do základních práv. Podle čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy musí soudní ochrana zajistit přiměřenou a účinnou nápravu, včetně právně příkazaných úlev ve vhodných případech, a musí být čestná, spravedlivá, včasná a neměla by vyžadovat vysoké náklady. V případě, že by vyloučení ekologických spolků z některých řízení natolik zhoršilo jejich přístup k soudní ochraně, mohlo by se napadené ustanovení dostat do rozporu s citovanými požadavky. K tomu žalobce poukazuje na případ Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy ACCC/C/2004/6 (Kazachstán). Stejně požadavky je možné dovodit i z unijního práva ve vztahu k účinnosti soudního přezkumu (viz např. rozsudek SDEU ze dne 15. 1. 2013, *Križan*, C-416/10, body 108-109) či k přiměřenosti nákladů soudního řízení (viz např. rozsudek SDEU ze dne 11. 4. 2013, *Edwards a Pallikaropoulos*, C-260/11). Ačkoli Aarhuská úmluva není přímo účinná a přímý účinek postrádají i ustanovení unijního práva, které čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy provádějí (viz rozsudek SDEU ze dne 17. 10. 2018, *Klohn*, C-167/17), platí, že je-li možné interpretovat vnitrostátní normy vícero možnými způsoby, má přednost výklad, který naplňuje požadavky Aarhuské

úmluvy. K tomu žalobkyně odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07, sp. zn. I. ÚS 59/14, bod 19, nebo ze dne 18. 12. 2018, sp. zn. II. ÚS 1685/17, bod 26.

19. Žalovaný dle žalobce ignoruje rozsudek NSS č. j. 1 As 13/2015-295, podle nějž je otázku, zda byl spolek dotčen v hmotných právech ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., nutné posuzovat v každém případě individuálně s ohledem na skutkové okolnosti. Žalovaný ani městský úřad se nezabývali důvody, které žalobce vedly k žádosti o účastenství. Stavba komunikace v území, jak je nyní zastavěno, prakticky nemá vliv na životní prostředí. Je však základní podmínkou realizace rozsáhlých komerčních objektů, které mohou mít výrazný dopad na životní prostředí v Dobřejovicích. Žalobce nesouhlasí s tvrzením žalovaného, že je mu z územního plánu známo, jaké stavby mohou v připravované zóně vzniknout. Z obecného vymezení využití plochy nelze seznat, jaké konkrétní stavby zde budou umístěny. Územní plán se navíc průběžně mění. V současnosti jsou realizovány dva autosalóny, jeden menší objekt má stavební povolení, u dvou předpokládaných komerčních objektů nebylo ještě zahájeno územní řízení. U jednoho objektu bylo požádáno o stavební povolení s tím, že zde má být umístěn obchodní dům XXLutz, což se nejeví pravděpodobné, neboť byl nově otevřen cca 300 m od navrženého objektu. Žalobce trvá na tom, že není jisté, jaké objekty a o jaké kapacitě zde budou umístěny, a nelze proto posoudit dopad zvýšené dopravy na okolní obce. Investor navíc nezapočítal dopravu tranzitní. Lze očekávat, že výjezd na ulici Říčanská bude sloužit i jako zkratka do stávající obchodní zóny v Čestlicích. Z těchto důvodů žalobce považuje údaje o dopravním zatížení předložené investorem za nepodložené. Trvá na tom, že se jedná o salámovou metodu. Nejprve bude realizována komunikace, která sama o sobě nemusí zatížit životní prostředí, a následně budou přidávány další objekty. Výsledkem bude realizace velké komerční zóny, která by při normálním způsobu schvalování podléhala posouzení vlivů na životní prostředí dle § 4 odst. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, a žalobce by byl účastníkem řízení.
20. Žalobce nesouhlasí s žalovaným, že má vyčkat meritorního rozhodnutí. Jelikož nemá možnost se o probíhajících řízeních dozvědět, je z projednávání prakticky vyloučen. O rozhodnutí ve věci se dozví až po realizaci stavby, kdy nebude možné nic ovlivnit. Dopravní zatížení v obci Dobřejovice a s tím související hluková zátěž a imise výfukových zplodin se přitom stále zhoršují. Žalobce se domnívá, že prokázal reálnou možnost vážného dotčení životního prostředí v Dobřejovicích navrženým záměrem. V souladu s nálezem Ústavního soudu, jehož se správní orgány dovolávají ve svých rozhodnutích, se může účastnit správních řízení.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

21. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, po vyčerpání řádných opravných prostředků, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud proto přistoupil k věcnému projednání žaloby. Při přezkumu napadeného rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). O žalobě rozhodl bez jednání, neboť účastníci na výzvu soudu nesdělili nesouhlas s tímto postupem, a má se tedy za to, že s ním souhlasí (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

Zjištění vycházející z obsahu správního spisu

22. Městský úřad oznámením č. j. 121280/2021-MURI/ODP/1673 ze dne 29. 4. 2021 oznámil zahájení řízení o vydání společného povolení na stavbu: „*Komunikace a inženýrské sítě Čestlice - propojení stávající místní komunikace na trasu silnice III/0039 (ul. Průhonická/Říčanská)*“ na pozemcích p. č. 337/60, 337/117, 337/118, 337/120, 337/129, 364/2, 366, 367/2, 367/4, 367/5, 390/8, 390/9, 390/10, 390/11, 390/12, 390/18, 437/1, 437/8, 496/11, 496/12, 496/13, 496/14, 496/15, 496/16 v katastrálním území Čestlice.
23. Žalobce podáním ze dne 19. 5. 2021 požádal, aby byl zahrnut mezi účastníky řízení. Uvedl, že působí na území obce Dobřejovice, a poukázal na svůj účel zapsaný ve spolkovém rejstříku. Uvedl, že se navrženým záměrem cítí dotčen na právech ve smyslu nálezu sp. zn. I. ÚS 59/14. Obec Dobřejovice je již nyní zatížena vysokou intenzitou dopravy a s tím související hlukovou zátěží a imisemi výfukových zplodin. Doprava do a z komerční zóny se dotkne oprávněných zájmů občanů žijících na území Dobřejovic. Zvýšením dopravy může dojít k nárůstu imisí a překročením imisních limitů. Je proto v zájmu obyvatel Dobřejovic znát dopady připravované výstavby na dopravu a způsob jejího řešení ve fázi před schválením projektu. Upozornil, že v roce 2020 se přihlásil do řízení s tímž předmětem a bylo mu sděleno, že byl zařazen mezi účastníky. Stejně jako v žalobě poukázal na judikaturu NSS a nálezu sp. zn. I. ÚS 59/14. Současně uplatnil námitky proti záměru, v nichž namítl, že nelze posoudit dopady zvýšení dopravy na okolí bez jasných informací o celkovém rozsahu a struktuře komerční zóny. Předpokládaný nárůst dopravy v obci Dobřejovice nebyl zdůvodněn. Nebyl vyhodnocen ani dopad na objem dopravy na kruhovém objezdu u exitu 8, na kterém je již nyní překračována povolená kapacita. Jelikož není jisté, jaké objekty budou v zóně umístěny, výchozí parametry hlukové a rozptylové studie nejsou věrohodné. Navíc nebyla zohledněna tranzitní doprava. Namítl, že žadatel postupuje salámovou metodou a že dopady stavby je možné posoudit jen jako celek včetně staveb, které budou na komunikaci napojeny. Požadoval provedení dopravního průzkumu a zpracování posudku k dopadům zvýšeného dopravního zatížení v obci Dobřejovice.
24. Prvostupňovým usnesením městský úřad rozhodl, že žalobce není účastníkem řízení. S odkazem na § 94k stavebního zákona ve znění zákona č. 225/2017 Sb. a nálezu sp. zn. Pl. ÚS 22/17 konstatoval, že spolky nemohou být účastníky územních a stavebních řízení, pokud se nejedná o řízení, kterým předcházela proces posuzování vlivů na životní prostředí, což v tomto případě nebylo. K tomu odkázal na vyjádření žalovaného ze dne 25. 11. 2020, č. j. 145484/2020/KUSK, a jeho doplnění ze dne 4. 1. 2021, č. j. 175700/2020/KUSK.
25. Žalovaný jako správní orgán příslušný dle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí ve vyjádření ze dne 25. 11. 2020, č. j. 145484/2020/KUSK, uvedl, že obdržel žádost o opětovné vyjádření k záměru „*Komunikace a inženýrské sítě Čestlice – propojení stávající místní komunikace na trasu silnice III/0039 (ul. Průhonická/Říčanská)*“, jejíž součástí byla dopravní studie pro napojení prodlouženého kolektoru Exit 6 a Komerční zóny Čestlice – jih ze srpna 2020, hluková studie záměru ze září 2020, souhrnná technická zpráva pro vydání společného povolení a situační výkres širších vztahů, katastrální situační výkres ze září 2019 a vyjádření žalovaného k oznámení o zahájení společného územního a stavebního řízení ze dne 26. 5. 2020. Ve vyjádření ze dne 26. 5. 2020 žalovaný uvedl, že se jedná o nadměrně dopravně zatížené území a úprava dopravního napojení by mohla negativně ovlivnit dopravní situaci a hlukové poměry v dotčeném území, a proto požadoval předložit pro potřeby vyjádření ke změně záměru aktualizované odborné studie. Navržené silniční propojení je součástí záměru „*Vybudování infrastruktury v k. ú. Čestlice*“, k němuž proběhlo

zjišťovací řízení a který dle závěru ze dne 25. 1. 2013, č. j. 173133/2012/KUSK, nebyl dále posuzován dle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. V lednu 2016 došlo k úpravě dopravního řešení Komerční zóny Čestlice – jih a oznamovatel požádal o vyjádření, zda doplnění jednosměrného propojení páteřní komunikace k ulici III/039 je významnou změnou záměru. Příslušný správní orgán se dne 22. 2. 2016 vyjádřil tak, že nejde o významnou změnu záměru, a záměr tak nepodléhá posouzení dle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, a potvrdil platnost závěru zjišťovacího řízení. Žalovaný konstatoval, že předmětem projektu je nové propojení primární místní komunikace o délce 1,52 km vedoucí skrz Komerční zónou Čestlice – jih na silnici III/039, které umožní jednosměrný výjezd vpravo přes most do centra Čestlic. Délka propojení je 124 m. Šířka jednosměrné větve bude 5,5 m a přilehlé stezky pro pěší a cyklisty 3 m. Záměr nenaplnuje limitní hodnoty bodu č. 49 přílohy č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Stávající primární komunikace V Chotobuzi je dle rozhodnutí Obecního úřadu Čestlice o změně kategorie pozemní komunikace ze dne 3. 4. 2018 zařazena do kategorie místní komunikace III. třídy s délkou 1,52 km, a záměr tak nenaplnuje dikci první části bodu 49, neboť nejde o silnici ani místní komunikaci I. nebo II. třídy. K naplnění druhé části bodu 49 je dle Metodického výkladu vybraných bodů přílohy č. 1 k zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí ze dne 1. 10. 2018, č. j. MZP/2018/710/3250, třeba naplnit současně kritérium délky komunikace (2 km) i návrhové intenzity (1 000 vozidel/24 hod.). Návrhová intenzita dopravy pro rok 2022 je dle dopravní studie 1 800 vozidel/24 hod. (1 100 vozidel příspěvek komerční zóny, 600 vozidel přelítí dopravy na nové propojení a 100 vozidel tranzitní doprava z Dobřejovic). Propojovací komunikace o délce 0,124 m však nenaplní limitní délku, a to ani v součtu s primární komunikací (celkem 1,674 km). Záměry prodloužení stávajících komunikací o nový úsek kratší než 2 km mohou být považovány za změnu stávajícího záměru dle § 4 odst. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, pokud je zřejmé, že se nemusí jednat o konečné prodloužení (tzv. salámová metoda). Naopak záměry nového úseku, u nichž je zřejmé, že nejde o tzv. salámovou metodu, neboť jde o propojení stávajících částí obce novou místní komunikací, jejíž počáteční i konečný bod je pevně dán, a nelze očekávat budoucí prodloužování, by dikci bodu 49 vzhledem ke stanovenému limitu naplnit neměly, nejde-li o náhradu za existující vytižený úsek, jejímž hlavním účelem je přesunout negativní vlivy do jiné lokality, pokud nelze v nové lokalitě vyloučit možnost významného negativního vlivu na životní prostředí. V případě, že jde o samostatnou stavbu, jejíž realizací vznikne nově označená komunikace, která nemá sloužit jako náhrada stávající komunikace, ale jako doplnění stávající sítě, která bude plnit novou funkci, přičemž funkce stávajících komunikací zůstanou zachovány bez změny kategorie či významu, jedná se o nový záměr z pohledu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, u něhož je rozhodující naplnění uvedené limitní hodnoty. Propojovací komunikace v tomto případě limitní hodnoty nenaplnuje. Dle mapového portálu Středočeského kraje Ochrana přírody a krajiny se v řešeném území nenachází žádné zvláště chráněné území dle zákona o ochraně přírody a krajiny ani území soustavy Natura 2000. Stanoviskem žalovaného jako orgánu ochrany přírody ze dne 27. 7. 2012 byl vyloučen významný vliv koncepce na území Natura 2000 dle § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. K žádosti byla předložena Aktualizace dopravní studie pro napojení prodlouženého kolektoru Exit 6 a Komerční zóny Čestlice – jih dle nových měření intenzit dopravy v listopadu 2019. V rámci akustické studie byla provedena nová měření na ulici Říčanská a dálnici D1. Byl proveden přepočítaný celkový objem zdrojových a cílových cest podle údajů od jednotlivých komerčních aktivit v zóně (dva autosalony v provozu s cca 200

pohyby vozidel/24 hod., obchod s nábytkem, jehož výstavba nebyla dosud zahájena, s cca 1 500 pohyby/24 hod., objekty smíšené komerční zóny, jejichž výstavba nebyla zahájena, s cca 1 100 pohyby/24 hod). Objem zdrojové a cílové dopravy generovaný provozem objektů Komerční zóny Čestlice – jih byl nově stanoven na 2 800 jednosměrných pohybů vozidel na den, z toho 60 pohybů těžkých vozidel. V rámci oznámení záměru „*Vybudování infrastruktury v k. ú. Čestlice*“ byla uvažována nově generovaná doprava o objemu 2 882 jednosměrných pohybů vozidel/24 hodin. Z důvodu změny komerčních aktivit v komerční zóně dojde k mírnému poklesu intenzit dopravy (cca 2,8 %). Dle závěrů dopravní studie aktualizované na základě stávajících denních intenzit a návrhových intenzit dle komerčních aktivit zóny není třeba v případě zprovoznění objektů Komerční zóny Čestlice – jih současně se zprovozněním upraveného kolektoru Exit 6 a provedením propojení na ulici Průhonická/Říčanská očekávat nárůst dopravy v obci Průhonice, protože Komerční zóna Čestlice – jih je od komunikačního systému obce Průhonice izolována. Výjezd na ulici Říčanská je navržen a technicky řešen tak, že z ulice V Chotobuzi je umožněn pouze výjezd přes nadjezd dálnice D1 ve směru na Čestlice. Na propojení bude zakázán vjezd nákladním vozidlům na 7,5 t. Žalovaný jakožto orgán posuzování vlivů na životní prostředí uzavřel, že záměr „*Komunikace a inženýrské sítě Čestlice – propojení stávající místní komunikace na trasu silnice III/0039 (ul. Průhonická/Říčanská)*“ není předmětem posuzování podle § 4 odst. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a nepodléhá posouzení dle tohoto zákona.

26. K žádosti oznamovatele DOMO DEVELOPMENT a.s. o doplnění vyjádření tak, aby bylo upřesněno, že na ulici Průhonická/Říčanská bude umožněn výjezd pouze motorovým vozidlům do 3,5 t, žalovaný v doplnění vyjádření ze dne 4. 1. 2021 uvedl, že tato oprava nebude mít významný vliv na kapacitu nebo charakter záměru a vyjádření ze dne 25. 11. 2020, č. j. 145484/2020/KUSK, zůstává nadále v platnosti.
27. Součástí správního spisu je rovněž závěr zjišťovacího řízení ze dne 25. 1. 2013 k záměru „*Vybudování infrastruktury v k. ú. Čestlice*“, jehož předmětem bylo vybudování nové infrastruktury pro rozvojovou plochu v západní části k. ú. Čestlice. Pro dopravní obslužnost měla být realizována místní komunikace II. třídy o délce 1,55 km propojující exit 6 a exit 8 dálnice D1, která měla tvořit provozní osnovu řešeného území s dostatečným množstvím napojovacích bodů pro obsluhu jednotlivých areálů. K roku 2040 bylo počítáno s předpokládaným objemem nově generované dopravy z rozvojové zóny, jež se bude skládat ze tří oblastí, celkem 6 973 cest za den v jednom směru. Podle závěru zjišťovacího řízení neměl být záměr naplňující dikci bodu 9.1 kategorie II přílohy č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí v tehdy účinném znění dále posuzován. Podmínkou mj. bylo, že hodnoty intenzit dopravy uvedené v hlukové studii budou považovány za maximální s tím, že investiční záměry mohou být povolovány do maximální kapacity a v případě jejího překročení musí dojít ke změně či novému projednání dle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.
28. Žalobce podal proti prvostupňovému usnesení odvolání, v němž zopakoval, že nelze posoudit dopad zvýšené dopravy při neexistenci jasných informací o celkovém rozsahu a struktuře komerční zóny a že se obec již nyní potýká s velkým dopravním zatížením a členové žalobce se cítí záměrem dotčení ve smyslu nálezu sp. zn. I. ÚS 50/14. Namítl, že městský úřad nezohlednil argumentaci judikaturou NSS a Ústavního soudu, nevyjádřil se ke skutečnosti, že v řízení o totožném záměru v roce 2020 žalobci sdělil, že ho zařadil mezi účastníky, a pominul, že se do řízení přihlásilo 19 občanů obce Dobřejovice, kteří se připojili k námitkám žalobce.

29. O odvolání rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím. Konstatoval, že okruh účastníků společného územního a stavebního řízení je upraven v § 94k stavebního zákona. Městský úřad správně posoudil, že žalobci postavení účastníka řízení nepřísluší. Novela zákona o ochraně přírody a krajiny s účinností od 1. 1. 2018 omezila účast ekologických spolků v územních a stavebních řízeních a Ústavní soud tuto změnu aproboval nálezem sp. zn. Pl. ÚS 22/17. Tím není dotčeno právo spolků na následnou žalobu proti územnímu rozhodnutí nebo stavebnímu povolení. Dle Ústavního soudu žádné ústavně zaručené právo nezakládá povinnost státu zajistit účastenství spolků ve všech správních řízeních. Není zasaženo ani do práva na příznivé životní prostředí, neboť ekologické spolky se nadále mohou účastnit těch správních řízení, v nichž lze skutečně identifikovat možnost reálného vážného dotčení ochrany přírody a krajiny, zejména řízení vedených podle zákona o ochraně přírody a krajiny, řízení dle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a vodního zákona. Právní úpravu neshledal neslučitelnou ani s Aarhuskou úmluvou, neboť ta nezaručuje účast veřejnosti ve všech rozhodovacích procesech. Dodal, že záměr bude předmětem posouzení městského úřadu.

Posouzení žalobních bodů

30. Soud neshledává důvodnou námitku žalobce, že se žalovaný v napadeném rozhodnutí nevypořádal s jeho odkazy na rozsudek NSS č. j. 1 As 13/2015-295 a náleze Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14. Absence výslovné odpovědi na každý dílčí argument nezakládá nezákonnost či nepřezkoumatelnost rozhodnutí. Správní orgán nemusí reagovat na každou dílčí námitku, vypořádá-li se s podstatou a smyslem uplatněné argumentace, z níž alespoň implicitně vyplývá, jak bylo o námitkách uvažováno. Správní orgán může předložit vlastní ucelenou argumentaci, která oprávněnost námitek vyvrací.
31. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí poukázal na vymezení účastníků společného územního a stavebního řízení v § 94k stavebního zákona a novelu zákona o ochraně přírody a krajiny účinnou od 1. 1. 2018, podle níž se již ekologické spolky nemohou na základě tohoto zákona účastnit územních a stavebních řízení. Ačkoli žalovaný výslovně nereagoval na poukaz žalobce na rozsudek NSS č. j. 1 As 13/2015-295 a náleze Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14, z napadeného rozhodnutí je zřejmé, že dle žalovaného nemůže být žalobce jakožto ekologický spolek s ohledem na právní úpravu účinnou od 1. 1. 2018 účastníkem předmětného správního řízení, a to bez ohledu na žalobcem zmíněnou judikaturu, která se týkala aktivní legitimace spolků v soudním řízení. Žalovaný též poukázal na závěry nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 22/17, který novelizaci, jež vedla k omezení účasti spolků ve správním řízení, aproboval, a upozornil, že tím není dotčeno právo následně podat žalobu proti územnímu rozhodnutí nebo stavebnímu povolení. K obecné námitce žalobce, že se žalovaný nezabýval námitkami žalobce proti záměru, je třeba konstatovat, že ani tato skutečnost nemůže zakládat nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, neboť předmětem prvostupňového usnesení a napadeného rozhodnutí bylo pouze posouzení, zda žalobci přísluší postavení účastníka řízení, nikoli věcný přezkum námitek proti záměru. Na posouzení účastenství žalobce nemohla mít vliv ani okolnost, zda se do řízení samostatně přihlásili občané, kteří se připojili k jeho námitkám. Skutečnost, že v předchozím řízení vedeném o témže záměru v roce 2020 mělo být žalobci městským úřadem sděleno, že byl zařazen mezi účastníky, nezakládá právo žalobce účastnit se jiného řízení, jestliže mu zákon postavení účastníka řízení nepřiznává. Svůj postup v nyní posuzovaném případě městský úřad a žalovaný odůvodnili s odkazem na příslušnou právní úpravu, přičemž poukázali též na později vydaný náleze Ústavního soudu

sp. zn. Pl. ÚS 22/17, jímž byla odstraněna pochybnost o souladu novely § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, kterou byla omezena účast ekologických spolků ve stavebních a územních řízeních, s ústavním pořádkem.

32. Soud též nespatřuje rozpor napadeného rozhodnutí se závěry judikatury vyslovenými v nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14 a rozsudku NSS č. j. 1 As 13/2015-295. Tyto závěry byly vysloveny ve vztahu k aktivní legitimaci občanského sdružení (spolku) k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a s. ř. s. a podání žaloby dle § 65 odst. 1 s. ř. s. a nelze je vzhledem ke stávající právní úpravě účastenství ve společném územním a stavebním řízení bez dalšího převzít a dovodit z nich právo na účast spolků v územním a stavebním řízení, jestliže postrádá zákonný základ. Jak uvedl Ústavní soud v bodu 79 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 22/17, *„závěry Ústavního soudu dovozené v nálezu sp. zn. I. ÚS 59/14 týkající se roviny žalobní legitimace podle soudního řádu správního však není možné přenést na účastenství spolků ve správních řízeních, když podmínky účasti v těchto řízeních jsou zákonodárcem jasně vymezeny (shodně viz Vomáčka, V. Ekologické spolky v pozici žalobců aneb s čím se potýkají české správní soudy. Soudní rozhledy. 2018, č. 6, s. 182).“* Možnost dotčení práva členů spolku na příznivé životní prostředí neznámá, že spolkům musí nutně vždy v případě možného dotčení práva na životní prostředí náležet postavení účastníka správního řízení.
33. Žalovaný v napadeném rozhodnutí nikterak nezpochybňoval, že žalobce může být následně legitimován k podání žaloby proti rozhodnutí o záměru vydanému ve společném územním a stavebním řízení. Jak uvedl Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 22/17, *„spolky, jakož i další osoby, kterým právní úprava nepřiznává účastenství v některých správních řízeních, dotčeny na svých právech a svobodách rozhodnutím správního orgánu (typicky rozhodnutím o umístění stavby či povolení stavby), mohou se v souladu s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny obrátit na správní soud. Přezkum správních rozhodnutí správním soudem není vyloučen, přičemž procesní (žalobní) legitimace je v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s. založena již na prostém tvrzení o zkrácení na svých právech správním rozhodnutím, a to ať už přímo či v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení. Podmínkou pro procesní legitimaci k podání žaloby podle § 65 odst. 1 s. ř. s. tedy není účastenství ve správním řízení. To, zda ke zkrácení práv žalobce správním rozhodnutím došlo, nebo ne, není otázkou procesní legitimace, ale legitimace věcné, resp. otázkou důvodnosti správní žaloby. Tyto závěry jsou v souladu nejen s názory právní nauky, ale rovněž s přístupem Nejvyššího správního soudu, podle něhož ve vztahu k § 65 odst. 1 s. ř. s. „aktivní žalobní legitimace ve správním soudnictví... není podmíněna účastenstvím stěžovatelky v předcházejícím správním řízení, resp. řízení, jehož výsledkem bylo právě napadené rozhodnutí žalovaného“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2014 č. j. 7 As 30/2014-26). Osoby, které mají za to, že byly na svých právech dotčeny rozhodnutím správního orgánu, jsou tak procesně legitimovány k podání správní žaloby (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), byť nebyly účastníky předcházejícího správního řízení, neboť nešlo slovy čl. 36 odst. 1 Listiny o „stanovený případ“, kdy mohly vystupovat jako účastníci „u jiného orgánu.“* Nepřipuštění účasti ve správním řízení tedy neznámá odepření přístupu k soudu a porušení čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.
34. Pokud žalobce v replice poukazuje na to, že v případě, že nebude účastníkem správního řízení, nebude možnost podat žalobu proti rozhodnutí představovat účinný prostředek ochrany, jelikož nebude o řízení (záměru) informován, lze v souladu s výše citovaným nálezem Ústavního soudu konstatovat, že omezení účasti ve správním řízení se nedotýká práva na informace o životním prostředí, které je upraveno v zákoně č. 123/1998 Sb.,

o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů. Spolek coby právnická osoba je způsobilým žadatelem o informace o životním prostředí [§ 2 písm. c) zákona o právu na informace o životním prostředí], přičemž právo na informace není spojeno s účastenstvím spolku ve správních řízeních.

35. Ústavní soud se v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 22/17 vyjádřil též k souladu zákonné úpravy omezující účast ekologických spolků v územních a stavebních řízeních (nejsou-li navazujícím řízením) s Aarhuskou úmluvou, na kterou poukazuje žalobce. Zdůraznil, že ani Aarhuská úmluva „nezaručuje účast tzv. dotčené veřejnosti (spolků) ve všech rozhodovacích procesech, ale pouze při ‚rozhodování o specifických činnostech‘ (čl. 6 Aarhuské úmluvy). Podle čl. 6 odst. 1 písm. a) Aarhuské úmluvy pak každá smluvní strana bude zejména ‚uplatňovat ustanovení tohoto článku vzhledem k rozhodnutím o tom, zda povolit navrhované činnosti uvedené v příloze I‘. Z tohoto seznamu činností pak vychází vnitrostátní předpisy, zejména zákon o integrované prevenci. Podle § 7 odst. 1 písm. e) tohoto zákona přitom platí, že účastníky řízení o vydání integrovaného povolení jsou vždy mimo jiné občanská sdružení (spolky), jejichž předmětem činnosti je prosazování a ochrana veřejných zájmů podle zvláštních právních předpisů. Obdobně je účast tzv. ekologických spolků zaručena v řízeních podle vodního zákona (§ 115 odst. 7), popř. zákona o EIA, který tzv. dotčené veřejnosti poskytuje řadu procesních práv. Rovněž čl. 9 odst. 1 písm. b) Aarhuské úmluvy (přístup k právní ochraně) omezuje tam uvedené povinnosti na činnosti podle čl. 6, tj. nikoliv na všechny záměry a všechna řízení, ale pouze na ta vybraná, u nichž skutečně reálně hrozí závažný zásah do práva na příznivé životní prostředí. Lze proto konstatovat, že závazkům plynoucím z Aarhuské úmluvy napadená právní úprava dostojí. Nezávisle na tomto závěru je třeba dále upozornit na to, že z textu Aarhuské úmluvy nelze dovodit, že by tato úmluva byla přímým pramenem jakýchkoliv občanských práv či závazků, natož práv či svobod základních‘ (usnesení ze dne 21. 11. 2007 sp. zn. IV. ÚS 1791/07). Ustanovení Aarhuské úmluvy týkající se účastenství veřejnosti na některých rozhodovacích procesech nemají povahu self-executing (k vymezení např. Mlsna, P. In Rychetský, P. a kol. Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 109), protože nemají přímý účinek (nález ze dne 30. 5. 2014 sp. zn. I. ÚS 59/14, bod 19 ve spojení s bodem 5). I pokud by se tedy čl. 6 Aarhuské úmluvy vztahoval na jakékoliv stavební (či jiné) záměry, nelze z něj dovodit bezprostředně použitelné právo kohokoliv na účastenství v řízení o tomto záměru. V návaznosti na to lze zmínit i názor zastávaný v právní nauce, podle níž ‚mezinárodní smlouva, která není samovykonatelná, nemůže založit derogační pravomoc jakéhokoliv soudu‘ (Mlsna, P., Kněžínek, J. Mezinárodní smlouvy v českém právu: Teoretická východiska, sjednávání, schvalování, ratifikace, vyhlášení a aplikace. Praha: Linde, 2009, s. 184).“ Pokud žalobce obecně namítá, že právní normy je třeba vykládat v souladu s Aarhuskou úmluvou, nespecifikoval, jaká konkrétní zákonná ustanovení a jakým konkrétním způsobem by měla být dle jeho názoru vyložena. Soud se tedy nemůže k této námitce podrobněji vyjádřit.
36. Soud se neztotožňuje s námitkou žalobce, že z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 22/17 vyplývá, že spolky se mohou účastnit (jakýchkoli) správních řízení, pakliže prokáží, že je možné identifikovat možnost reálného a vážného dotčení životního prostředí. Ústavní soud v bodě 90 nálezu konstatoval, že právní úpravou obsaženou v novelizovaném znění § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny nedošlo k zásahu do esenciálního obsahu (jádra) práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny (tj. závazku státu k ochraně proti zásahu do životního prostředí, dosahuje-li takové míry, že znemožňuje realizaci základních životních potřeb člověka), „neboť dotčenými ustanoveními se pouze zúžil (tj. nikoliv vyloučil) procesní aspekt uplatňování tohoto práva ve správním (nikoliv rovněž

soudním) řízení. Ekologické spolky se navíc i nadále mohou účastnit správních řízení, a to těch, v nichž lze skutečně identifikovat možnost reálného a vážného dotčení ochrany přírody a krajiny. Zejména jde (vedle řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny) o řízení a postupy v režimu zákona o integrované prevenci, zákona o EIA a vodního zákona. Samotná podstata práva na příznivé životní prostředí, jak byla vymezena v předchozím bodě, však eliminována nebyla.“ Též v kontextu celého textu nálezu je patrné, že Ústavní soud nedovodil obecné právo spolků na účast ve správních řízeních, pokud prokáží možnost reálného a vážného dotčení životního prostředí. Aproboval zákonnou úpravu, podle níž se spolky mohou nadále na základě § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny účastnit pouze řízení podle tohoto zákona, s tím, že další zvláštní zákony upravují účast spolků v případech, v nichž existuje reálná možnost závažného dotčení ochrany přírody a krajiny. Současně není vyloučeno, aby v jiných případech, v nichž jim zákon postavení účastníka ve správním řízení nepřiznává, mohly případně podat žalobu ve správním soudnictví.

37. Soud na okraj dodává, že byť považuje za přesvědčivé argumenty vyjádřené v odlišném stanovisku k výše citovanému nálezu Ústavního soudu, které poukazují mimo jiné na nerozumnost zákonné právní úpravy, která vede k vyloučení účasti ve správním řízení s možností podání žaloby proti rozhodnutí, je vázán zákonem a nálezem Ústavního soudu, který návrh na zrušení § 70 odst. 3 věty první zákona o ochraně přírody a krajiny ve slovech „podle tohoto zákona“ zamítl, jakož i jeho rozhodovacími důvody (viz čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky a nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05, či ze dne 2. 6. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 9/06, nebo rozsudek NSS ze 14. 9. 2005, č. j. 2 Afs 180/2004-44).
38. Žalobce dále namítá, že správní orgány vztáhly svá rozhodnutí pouze k záměru vybudování komunikace, kterou však nelze oddělit od jejího účelu, zajištění dopravního napojení objektů v připravované komerční zóně. Vytýká správním orgánům, že postupují nepřipustnou salámovou metodou. Dle žalobce lze předpokládat, že vzhledem k avizovanému rozsahu komerční zóny by při komplexním posouzení projektu zóny byla uložena povinnost zpracovat posudek o vlivu stavby na životní prostředí a žalobce by v takovém případě byl ze zákona účastníkem řízení. Namítá také, že data udávaná žadatelem o budoucí intenzitě dopravy jsou nepodložená.
39. Žalobci by mohla náležet práva účastníka řízení jakožto dotčené veřejnosti ve smyslu § 3 písm. i) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí [§ 9c odst. 3 písm. b) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí], pokud by se jednalo o navazující řízení dle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Podle § 3 písm. g) bodu 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí se navazujícím řízením rozumí společné územní a stavební řízení vedené k záměru nebo jeho změně, které podléhají posouzení vlivů záměru na životní prostředí. Posouzením vlivů záměru na životní prostředí se rozumí proces, který sestává z vypracování a projednání dokumentace, zpracování posudku, vydání stanoviska a jeho zahrnutí do příslušného rozhodnutí vydaného v navazujícím řízení [§ 3 písm. l) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí].
40. Výstavba obchodních komplexů a nákupních středisek s celkovou zastavěnou plochou od stanoveného limitu 6 000 m² je záměrem uvedeným v příloze č. 1 k zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí v kategorii II (bod 110). Nejde o záměr uvedený v kategorii I. Záměrem uvedeným v kategorii II (bod 49) jsou také ostatní komunikace od stanovené délky (2 km) a od stanovené návrhové intenzity dopravy předpokládané pro novostavby a ročního průměru denních intenzit pro stávající stavby (1 000 voz/24 hod).

41. Podle § 4 odst. 1 písm. c) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí jsou předmětem posuzování podle tohoto zákona záměry uvedené v příloze č. 1 k tomuto zákonu v kategorii II a změny těchto záměrů, pokud změna záměru vlastní kapacitou nebo rozsahem dosáhne příslušné limitní hodnoty, je-li uvedena, nebo které by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí, zejména pokud má být významně zvýšena jeho kapacita a rozsah nebo pokud se významně mění jeho technologie, řízení provozu nebo způsob užívání; tyto záměry a změny záměrů podléhají posouzení vlivů záměru na životní prostředí, pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení.
42. Za situace, kdy nejde o záměr spadající do kategorie I a současně nebylo ve zjišťovacím řízení stanoveno, že záměr podléhá posouzení vlivů na životní prostředí, nejedná se o navazující řízení ve smyslu § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, v němž musí správní orgán umožnit účast dotčené veřejnosti. Nelze proto nyní konstatovat, že žalobci svědčí právo účasti jako dotčené veřejnosti v navazujícím řízení.
43. Je však třeba zdůraznit, že předmětem posouzení v tomto soudním řízení není otázka, zda u záměru mělo proběhnout zjišťovací řízení, případně s jakým výsledkem. Jak upozornily již správní orgány, žalobce jako spolek založený k ochraně životního prostředí v obci Dobřejovice není zbaven práva podat žalobu proti konečnému rozhodnutí, tedy společnému povolení, bude-li vydáno, a není tedy zbaven přístupu k soudní ochraně. V žalobě proti případnému meritornímu rozhodnutí (společnému povolení) se pak může domáhat ochrany i proti neposouzení stavebního záměru (přinejmenším) ve zjišťovacím řízení či dřívějšímu odůvodněnému písemnému závěru zjišťovacího řízení, podle něhož neměl být záměr infrastruktury dále posuzován.
44. Nad rámec nutného odůvodnění soud poznamenává, že od správních orgánů lze očekávat, že ve společném řízení i při vědomí již uplatněné argumentace ekologických spolků tuto otázku posoudí na základě dostatečných podkladů, které si k tomu opatří, případně skutečností jim známých z úřední činnosti, a to s přihlédnutím k ustálené judikatuře Soudního dvora Evropské unie a NSS týkající se tzv. salámové metody a požadavků na posuzování kumulativních vlivů (viz např. rozsudky NSS ze dne 6. 8. 2009, č. j. 9 As 88/2008-301, ze dne 13. 12. 2018, č. j. 6 As 139/2017-73, či ze dne 17. 12. 2021, č. j. 1 As 236/2018-86, v němž je též přehledně popsána judikatura Soudního dvora Evropské unie).

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

45. Vzhledem k tomu, že soud neshledal žalobní body důvodnými a nezjistil ani žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout i bez námítky, byla žaloba zamítnuta jako nedůvodná (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
46. Soud neprovedl důkaz listinami označenými v žalobě, neboť jsou součástí správního spisu, který měl soud k dispozici a jehož obsah není předmětem dokazování (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS).
47. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nebyl v řízení úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšnému žalovanému soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení nevznikly žádné náklady převyšující náklady na běžnou administrativní činnost.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 5. května 2022

Mgr. Tomáš Kocourek, Ph.D., v. r.
předseda senátu