



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Faisala Husseiniho v právní věci navrhovatelek: **a) Městská část Praha-Suchdol**, se sídlem Suchdolské nám. 734/3, Praha-Suchdol, **b) Městská část Praha-Nebošice**, se sídlem Nebošická 128, Praha-Nebošice, **c) Ing. A. S., Ph.D.**, všichni zastoupení Mgr. Pavlem Černým, advokátem se sídlem Údolní 567/33, Brno, proti odpůrci: **Středočeský kraj**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, zastoupený advokátem JUDr. Janem Brodцем, LL.M., Ph.D., se sídlem Rubešova 162/8, Praha 2, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Ředitelství silnic a dálnic ČR**, se sídlem Na Pankráci 546/56, Praha 4, zastoupené JUDr. Janem Marečkem, advokátem se sídlem Na Švihance 1476/1, Praha 2, a **II) Letiště Praha, a. s.**, se sídlem K Letišti 1019/6, Praha 6, zastoupené JUDr. Janem Mikulášem, Ph.D., advokátem sídlem Opletalova 1525/39, Praha 1, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – 2. aktualizace Zásad územního rozvoje Středočeského kraje, schválené usnesením Zastupitelstva Středočeského kraje č. 022-13/2018/ZK ze dne 26. 4. 2018, v části, jíž se vymezuje plocha pro záměr veřejně prospěšné stavby D300 – Plocha rozvoje letiště Praha/Ruzyně (Letiště Václava Havla), o kasačních stížnostech odpůrce, osoby zúčastněné na řízení I) a osoby zúčastněné na řízení II) proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 24. 6. 2020, čj. 54 A 68/2019-123, ve znění opravného usnesení ze dne 14. 12. 2020, čj. 54 A 68/2019-160,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 24. 6. 2020, čj. 54 A 68/2019-123, ve znění opravného usnesení ze dne 14. 12. 2020, čj. 54 A 68/2019-160, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Navrhovatelky podaly ke Krajskému soudu v Praze společný návrh na zrušení v záhlaví uvedeného opatření obecné povahy (dále jen „aktualizace ZÚR č. 2“), a to v rozsahu vymezení veřejně prospěšné plochy D300 – Plocha rozvoje letiště Praha/Ruzyně (Letiště Václava Havla) [dále též jen „záměr D300“]. Napadená část nabyla účinnosti 4. 9. 2018.

[2] Námitky rozdělily do tří hlavních okruhů:

1. neplnění základních cílů a úkolů územního plánování, tj. nedostatečné prověření možnosti budoucí uskutečnitelnosti záměru D300, nedostatečnost kompenzačních opatření a později v dalším podání doplněné nezohlednění požadavků na udržitelný rozvoj a územní soudržnost vyplývajících z příslušných mezinárodních závazků, především z Pařížské dohody přijaté v Paříži 15. 12. 2015 (vyhlášena pod č. 64/2017 Sb. m. s.);

2. nezákonné vyhodnocení vlivů na životní prostředí a udržitelný rozvoj území (SEA) z důvodu nesprávnosti a neaktuálnosti podkladů, chybějícího řádného posouzení vlivů záměru D300 z hlediska znečištění ovzduší a hluku, a nedostatečného posouzení kumulativních a synergických vlivů; a

3. nedodržení hledisek proporcionality při vymezování záměru D300.

[3] Krajský soud v záhlaví uvedeným rozsudkem zrušil napadenou část opatření obecné povahy ke dni právní moci svého rozsudku, neboť v rozsahu vymezení záměru D300 vychází aktualizace ZÚR č. 2 z nedostatečně zjištěného skutkového stavu spočívajícího v neúplném vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů. Odpůrce totiž opomněl posoudit některé ostatní významné zdroje vlivů na životní prostředí v rozsahu problematických (potenciálně více zasažitelných) složek životního prostředí, jako je zatížení hlukem [záměr D010 (Koridor dálnice D7; pozn. NSS: do 31. 12. 2015 rychlostní silnice R7) a stav ovzduší [koridor D010, záměr D208 (Koridor železniční tratě č. 120: úsek Jeneč – letiště Ruzyně) a záměr D209 (Koridor železniční tratě č. 120: úsek Ruzyně – Kladno), přeložky a zdvojkolejnění tratě]. Podle krajského soudu jde o nedostatek systémový a zásadní, u kterého s ohledem na jeho rozsah a odbornou povahu nepřichází v úvahu jeho doplnění v řízení před soudem. Za podpůrný důvod pro zrušení krajský soud označil chybějící vyhodnocení vlivů dopravy osob (cestujících a zaměstnanců) a nákladů z letiště a na něj. Ve zbytku shledal návrhové námitky nedůvodnými, příp. je vyhodnotil jako nepřípustné rozšíření návrhu ve smyslu § 101b odst. 2 věty druhé s. ř. s. (aplikace Pařížské dohody) či dospěl k závěru o nadbytečnosti jejich posuzování (hledisko proporcionality).

II. Kasační stížnost odpůrce a související vyjádření

[4] Odpůrce [dále „stěžovatel a“)“] podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[5] Stěžovatel a) v úvodu kasační stížnosti uvedl, že krajský soud v částech, ve kterých uvádí důvody pro zrušení části aktualizace ZÚR č. 2, opouští jinak poměrně věcný tón a

pokračování

racionální způsob odůvodňování příznačný pro zbytek odůvodnění jeho rozsudku a uchyluje se k subjektivním dojmům a nevěcným výpadům proti odpůrci a zpracovateli Vyhodnocení vlivu aktualizace ZÚR č. 2 na udržitelný rozvoj území (dále též „VVURÚ“).

[6] Stěžovatel a) dále namítl, že v řízení před krajským soudem došlo k vadám řízení, jež mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. První vadu spatřuje v tom, že mu krajský soud neumožnil vyjádřit se ke dvěma podáním navrhovatelek (replíce z 2. 12. 2019 a doplňujícímu podání z 8. 4. 2020), neboť mu je nezaslal na vědomí, ačkoli právě replika obsahovala argumentaci týkající se vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů, jež bylo podstatou návrhového bodu, který krajský soud shledal důvodným. Porušení zásady kontradiktornosti řízení je o to závažnější, že ve věci nebylo nařízeno jednání. Druhou vadou je podle stěžovatele a) to, že krajský soud se mimo jednání zabýval některými důkazy navrženými navrhovatelkami (mj. v replíce a doplňujícím podání), jež nebyly součástí správního spisu, a na něž v rozsudku odkázal. Jde o odbornou studii z webu Ministerstva zemědělství USA, emisní údaje z letecké dopravy na webových stránkách Evropské agentury pro životní prostředí a o rozsudky rakouského a britského soudu, přičemž podle stěžovatele a) nemůže být zahraniční judikatura považována za notorietu. Postupem krajského soudu došlo k porušení jeho práva na spravedlivý proces.

[7] Stěžejní část odůvodnění rozsudku je podle stěžovatele a) logicky nekonzistentní, a rozsudek je proto nepřezkoumatelný. Na jednom místě totiž krajský soud nemá problém s odborným závěrem, že emise budou omezeny pouze na vlastní prostor letiště. Přesto na jiném místě stěžovateli a) vyčetl, že ohledně emisí neprovedl vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů s ostatními záměry. Obdobně protichůdně působí na jedné straně závěr, že nová paralelní dráha neznamená intenzivnější provoz letiště, a na straně druhé konstatování pochybení stěžovatele a), že nevyhodnotil vliv dopravy osob a nákladu, která má intenzivnějším provozem letiště vzniknout.

[8] Rozsudek je rovněž nezákonný. Stěžovatel a) nesouhlasí se závěry krajského soudu o nedostatečně zjištěném skutkovém stavu v důsledku neúplného vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů. Právní úprava a související judikatura přímo předpokládají, že se nevyhodnocují všechny vlivy, ale pouze vlivy významné, tj. ty, které lze rozumně předpokládat, resp. přicházejí v úvahu, a pouze v rámci těch složek životního prostředí, které by mohly být kumulativními a synergickými vlivy významně ovlivněny. To je dle přílohy č. 5 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti (dále „vyhláška č. 500/2006 Sb.“), výsledkem odborného odhadu autorizované osoby a jde o odbornou skutkovou (neprávní) otázku. Ze zásady zdrženlivosti při soudním přezkumu zásad územního rozvoje, jak ji chápe i Nejvyšší správní soud, plyne, že správním soudům nepřísluší přezkum vyhodnocení vlivů po odborné stránce. Ta je podle stěžovatele a) dostatečně zajištěna v rámci složitého procesu přijímání zásad územního rozvoje. Už vůbec pak soudu nepřísluší s odbornými závěry zpracovatele polemizovat či je dokonce nahrazovat závěry vlastními a stanovovat další (dle soudu možné) vlivy. Takový nezdrženlivý postup zakládá právní nejistotu adresátů opatření obecné povahy. Krajský soud proto překročil meze soudního přezkumu, pokud uvedl, že dle jeho názoru určité kumulace a synergie nelze předem vyloučit, neboť vlastní laickou úvahu ohledně významnosti některých vlivů nadřadil tomu, že významnost těchto vlivů byla vyloučena empirickým odborným posouzením autorizované osoby, což bylo důvodem jejich

vzájemného nevyhodnocení. Stěžovatel a) upozornil, že v průběhu celého procesu přijímání aktualizace ZÚR č. 2 nebyla žádnou příslušnou osobou či orgánem vybaveným odborným aparátem uplatněna obdobná výtka, jakou učinil krajský soud.

[9] Dále namítl, že z obsahu VVURÚ (verze z října 2017) vyplývá, proč bylo zvoleno právě jen vyhodnocení určitých záměrů v rámci konkrétních složek životního prostředí, a proč jiné vlivy nejsou významné. K tomu odkázal na konkrétní části VVURÚ a vysvětlil, proč jsou nesprávné závěry krajského soudu o neúplném vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů mezi záměrem D300 a záměry D010, D208 a D209. Ohledně emisí je ve VVURÚ uvedeno, že vlivy nárůstu znečištění ovzduší budou nízké a budou omezeny téměř výhradně na vlastní prostor letiště. Vzájemné vlivy s dalšími záměry proto nepřichází v úvahu a nebylo je tak nutné hodnotit. Stěžovatel a) tedy vysvětlil, proč není v oblasti emisí provedeno vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů záměru D300 s ostatními záměry, což však krajský soud ignoroval a nepřípustně nahradil vlastní úvahou. Ve vztahu k vyhodnocení hluku stěžovatel a) odkázal na příslušné části VVURÚ, kde jsou uvedené důvody, proč nebyl vliv koridoru D208 identifikován jako významný zdroj hlukové zátěže, a tedy nebyl do hodnocení kumulativních a synergických vlivů zahrnut. K záměru D010 krajský soud uvedl, že jeho vymezení v trase již existující komunikace D7 není důvodem pro nevyhodnocení možných kumulací či synergií hlukových a emisních vlivů (spíše naopak). Stěžovatel a) namítl, že možné vzájemné vlivy se záměrem D010 vyhodnotil právě na základě skutečnosti, že byl vymezen v trase již existující komunikace D7, a to právě v části věnované stávajícím komunikacím (str. 203 VVURÚ). Jak uvedeno výše, krajský soud nemohl tyto odborné závěry přehodnocovat.

[10] Nesprávný je i závěr krajského soudu ohledně chybějícího vyhodnocení vlivů případně zvýšené dopravy osob (cestujících a zaměstnanců) a nákladů z letiště a na něj. Tato otázka totiž nebyla do aktualizace ZÚR č. 2 vložena v podobě samostatného záměru, a proto stěžovatel a) neměl povinnost k ní přistupovat jako k potenciálnímu zdroji kumulativních či synergických vlivů.

[11] Stěžovatel a) rovněž argumentoval závěry soudního přezkumu v obdobných případech. Stejným způsobem (na základě stejných metodických principů) byly kumulativní a synergické vlivy zpracovány a vyhodnoceny též v případě 1. Aktualizace zásad územního rozvoje hl. m. Prahy, kde byl vzhledem ke své poloze záměr D300 rovněž vymezen. I tehdejší zpracovatel na základě odborného odhadu vybral složky životního prostředí, kde kumulace a synergie alespoň připadají v úvahu, a pouze tyto vyhodnotil, přičemž vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů záměru paralelní dráhy v oblasti ovzduší s ostatními záměry vůbec neprovedl. Městský soud ani Nejvyšší správní soud v takovém postupu neshledaly žádná pochybení.

[12] Stěžovatel a) následně v doplnění kasační stížnosti odkázal na nový rozsudek Krajského soudu v Praze z 3. 12. 2020, čj. 55 A 70/2019-183, jímž soud zamítl návrh na zrušení části aktualizace ZÚR č. 2 v rozsahu vymezení záměru D054 – propojení Vestec [II/603 – Újezd (D1), tzv. Vestecká spojka]. Krajský soud i v tomto rozsudku přezkoumával metodiku vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů a shledal ji dostatečnou, neboť na rozdíl od nyní projednávaného případu zcela správně zohlednil míru obecnosti vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů, která musí odpovídat míře obecnosti zásad územního rozvoje.

pokračování

[13] Navrhovatelky v jejich vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele a) považují za nepodložené tvrzení, že VVURÚ obsahuje důvody, proč bylo zvoleno právě jen vyhodnocení určitých záměrů v rámci konkrétních složek životního prostředí, a proč jiné vlivy nejsou významné. Ani v kasační stížnosti či ve vyjádřeních v řízení před krajským soudem stěžovatel a) přesvědčivě neuvedl, proč nedošlo k vyhodnocení vlivů dalších relevantních záměrů. Dle navrhovatelek krajský soud nehodnotil odbornou významnost vlivu dalších záměrů, jak se snaží tvrdit stěžovatel a). Pouze logicky poukázal na to, že vlivy těchto záměrů nejsou ve VVURÚ hodnoceny, aniž je to zdůvodněno. Obdobným způsobem jako v předchozím rozsudku z 12. 6. 2013, čj. 50 A 8/2013-129 (dále jen „rozsudek krajského soudu z roku 2013“), jímž krajský soud již jednou zrušil vymezení záměru D300 v zásadách územního rozvoje Středočeského kraje, konstatoval, že vznik kumulativních a synergických vlivů nelze v daném případě zcela vyloučit. Stěžovatel a) však nerespektoval závazné závěry tohoto rozsudku. Pokud stěžovatel a) uvádí, že případné emise jsou omezeny pouze na vnitřní prostor letiště, pak z obrázku na str. 202 VVURÚ vyplývá zcela opačná skutečnost, neboť plocha záměru D300 i plocha záměru D010 zasahují do území s překročením imisních limitů a nelze tak vyloučit jejich kumulativní vliv. Porušil rovněž zásadu předběžné opatrnosti, neboť nevycházel z nejhorší možné varianty a nezohlednil i takové plánované záměry (činnosti), jejichž realizace je v budoucnu nejistá. Navíc, postup, kdy správní soud dospěje k jinému, resp. opačnému závěru než dotčený orgán, nelze bez dalšího označit za porušení zásady zdrženlivosti a přiměřenosti soudních zásahů.

[14] Napadený rozsudek podle navrhovatelek není logicky nekonzistentní, jak namítl stěžovatel a). Není totiž pravda, že krajský soud nemá problém s odborným závěrem o budoucím omezení emisí pouze na vlastní prostor letiště. Krajský soud na tomto místě odůvodnění odborný závěr uvedený ve VVURÚ nehodnotí, ale posuzuje, zda je dostatečně zdůvodněna volba použité metody hodnocení. Mylná je rovněž námitka, že je rozsudek nekonzistentní v náhledu na otázku, zda nová paralelní dráha znamená intenzivnější provoz letiště. Smyslem argumentace krajského soudu v bodě 34 rozsudku není skutečnost tvrzená stěžovatelem a), tedy že vymezení nové dráhy nemusí znamenat zvýšení frekvence letů, nýbrž vysvětlení rozdílů mezi posouzením EIA a SEA.

[15] Citované závěry soudního přezkumu ve věci 1. Aktualizace zásad územního rozvoje hl. m. Prahy dle navrhovatelek na nyní projednávanou věc nedopadají, neboť se týkají jiného opatření obecné povahy a vycházejí ze zcela jiného skutkového stavu než nyní napadený rozsudek. Z rozsudku krajského soudu čj. 55 A 70/2019-183 pak podle navrhovatelek nevyplývá žádný obecný závěr použitelný v nyní posuzované věci, neboť se týká jiného záměru v rámci aktualizace ZÚR č. 2, přičemž další záměry nebylo nutné posuzovat. Mezi rozsudky krajského soudu není žádný rozpor, neboť ve věci sp. zn. 55 A 70/2019 šlo o neposouzení pouze lokálních záměrů, nikoli významných dopravních staveb jako v nynějším případě. Mimoto, i v nyní posuzované věci přes námitky navrhovatelek krajský soud shledal metodiku vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů dostatečnou.

[16] K tvrzeným vadám řízení navrhovatelky uvedly, že jejich replika obsahovala pouze odkaz na rozsudek krajského soudu z roku 2013, který několikrát citovaly již v návrhu na zrušení části aktualizace ZÚR č. 2, a dále námitku ohledně účinků zeleně ke snížení emisního příspěvku, kterou ovšem krajský soud shledal nedůvodnou. Navrhovatelky tak

nepředložily v replice ani následném doplňujícím podání žádné nové skutečnosti, na nichž by krajský soud založil svůj rozsudek. Krajský soud shledal důvodnou námitku uplatněnou již v původním návrhu, k níž se stěžovatel a) vyjádřil podáním z 29. 10. 2019. Nejde proto o porušení zásady kontradiktornosti řízení ani práva na spravedlivý proces. Krajský soud postupoval v souladu s principem procesní ekonomie, jelikož nepovažoval další vyjádření za nutné. Předmětem řízení před správními soudy je právní posouzení projednávané věci. V řízení před krajským soudem dle navrhovatelek neprobíhalo dokazování, proto tedy nebylo nutné dávat stěžovateli a) prostor k dalšímu vyjádření. V replice a doplňujícím podání pak odkázaly pouze na čtyři nové dokumenty, přičemž odbornou studii Ministerstva zemědělství USA vyložil krajský soud ve prospěch odpůrce, a emisní údaje z letecké dopravy i dva zahraniční rozsudky označil za nový, dosud neuplatněný návrhový bod směřující do problematiky klimatické změny. Krajský soud sice tyto dokumenty okomentoval, nicméně celý návrhový bod odmítl s odkazem na nepřípustné rozšíření návrhu. Neměl proto důvod stěžovatele a) vyzývat k vyjádření k těmto dokumentům. Ač navrhovatelky s uvedeným postupem krajského soudu nesouhlasí, nemohlo jím dojít k porušení práva stěžovatele a) na spravedlivý proces. Důvody pro zrušení aktualizace ZÚR č. 2 v rozsahu záměru D300 se těchto dokumentů ani repliky či doplňujícího podání vůbec netýkaly a nebylo tak nutné nařizovat jednání. Navrhly zamítnutí kasační stížnosti.

[17] Stěžovatel a) v replice uvedl, že výše popsaný postup krajského soudu by hypoteticky byl možný pouze tehdy, pokud by navrhovatelky v soudním řízení předložily relevantní odborný podklad (odborné vyjádření či znalecký posudek zpracovaný autorizovanou osobou), ze kterého by vyplynula nesprávnost odborného závěru uvedeného ve VVURÚ o neexistenci vzájemných vlivů záměru D300 v oblasti ovzduší a hluku s ostatními záměry, tj. o jejich omezení na vlastní prostor letiště. To se však nestalo a krajský soud nahradil odborný názor zpracovatelů názorem svým, což je nepřípustné. K tomu též uvedl, že VVURÚ je odborný podkladový akt, jeho odůvodnění není součástí odůvodnění opatření obecné povahy a nelze tak na něj mít obdobné nároky. Obdobně jako dříve s rozsudkem čj. 55 A 70/2019-183 se v replice plně ztotožnil s rozsudkem krajského soudu z 12. 3. 2021, čj. 55 A 58/2019-346, jímž byl zamítnut návrh na zrušení části aktualizace ZÚR č. 2 v rozsahu vymezení záměrů (koridorů) D001 úsek Ruzyně – Březiněves, a D011 úsek Březiněves – D10. Z tohoto rozsudku dle stěžovatele a) plyne, že zpracovatel VVURÚ je autorizovaným odborníkem, který jediný je oprávněn provést posouzení, mezi kterými záměry mohou vznikat kumulativní a synergické vlivy a ve vztahu ke kterým složkám životního prostředí k tomu může docházet. Ve zbytku v zásadě zopakoval své kasační námitky.

III. Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení I) a související vyjádření

[18] Osoba zúčastněná na řízení I) [dále „stěžovatel b)“] podal kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[19] Stěžovatel b) namítl, že krajský soud posoudil hodnocení kumulativních a synergických vlivů záměru D300 nesprávně a učinil nesprávný závěr o jeho nezákonnosti. Úvodem zdůraznil, že dané posuzování vlivů zásad územního rozvoje, jako koncepce, na životní prostředí (SEA) v rámci VVURÚ u záměrů typu dopravních staveb je vzhledem k obsahu a měřítku zásad územního rozvoje pouze modelové s použitím odborných odhadů,

pokračování

avšak bez znalosti konkrétních parametrů záměrů a jejich technického provedení. To má nepopíratelně významný vliv na obsah a kvalitu tohoto posuzování. Zásady územního rozvoje při vymezování vybraných koridorů a ploch nadmístního významu dopravních staveb slouží pouze „rezervaci“ těchto koridorů a ploch v rámci územně plánovací činnosti, nikoli k umísťování konkrétních staveb. Teprve při posuzování konkrétního stavebního záměru (EIA) lze objektivně a reálně záměr posoudit.

[20] Podle stěžovatele b) prokazatelně stěžovatel a) splnil všechny kroky testu zavedeného Nejvyšším správním soudem. V příslušných kapitolách VVURÚ je v dostatečném rozsahu popsáno vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů relevantních záměrů s ohledem na jejich povahu, rozsah a vzájemné působení. V případech, kdy vlivy neexistují, nejsou ani uváděny, tj. „nevlivy“ se nevyhodnocují. Požadavek krajského soudu na uvedení všech „nevlivů“ je přepjatým formalismem a nelze z něj dovozovat nezákonnost aktualizace ZÚR č. 2. Krajský soud nesprávně pochopil či zkreslil některé části aktualizace ZÚR č. 2 a VVURÚ. Například pokud uvedl, že koridor D208 je dílčí částí většího koridoru D209, jde o zjevný omyl. Z územního hlediska se ve skutečnosti jedná o dva samostatné koridory, které na sebe navazují, ale nepřekrývají se. Jelikož se v koridoru D208 ani v jeho blízkosti nenachází žádná chráněná zástavba, nebyl koridor jako zdroj hlukové zátěže do hodnocení kumulativních a synergických vlivů zahrnut. K omylu o vzájemném překryvu těchto dvou koridorů mohl krajský soud svést nesprávný název koridoru D208 (železniční trať č. 120: úsek Jeneč – letiště Ruzyně), který ale na území obce Jeneč vůbec nezasahuje. Tato skutečnost však nemohla být ve VVURÚ zohledněna, protože žádný z obou koridorů nebyl předmětem aktualizace ZÚR č. 2. Ze stejného důvodu VVURÚ ve vztahu k těmto koridorům také vycházelo z obecně uznávaného předpokladu, že kolejová doprava nepředstavuje zásadní zdroj znečištění ovzduší, a to ani v případě využívání diesellových pohonných jednotek. Dokument obsahuje rovněž odborný závěr, že z provedených analýz vyplývá, že nárůst imisní zátěže se bude odehrávat převážně ve vlastním prostoru letiště u hranice nově uvažované dráhy a nezpůsobí překročení imisních limitů v okolní obytné zástavbě. Krajský soud to však ignoroval a opakovaně upozornil na chybějící hodnocení kumulativního vlivu emisí.

[21] Z hlediska možného vzniku kumulativních či synergických vlivů (záměru D300 se záměry dalšími) je nutné vzít v úvahu také jejich prostorové umístění, tedy zda zasahují do zastavěného území, nebo jsou mimo něj. Ze schématu na str. 202 VVURÚ je patrné, že k překryvu záměru D300 s koridory D208 a D209 dochází v území zcela mimo zástavbu okolních sídel. Vzhledem k tomu že nedochází k vzájemnému překryvu uvedených záměrů ani jejich překryvu s plochou vymezující překročení některého z imisních limitů, není možné kumulativní vlivy na ovzduší záměru D300 hodnotit jako významné. Naopak, vlivy na zemědělský půdní fond (dále „ZPF“) a povrchové a podzemní vody byly vyhodnoceny jako potenciálně významné, neboť v případě uvedených záměrů dojde vždy k záboru ZPF, a zejména záměr D300 představuje (s ohledem na rozsah zpevněných ploch) významný zásah do odtokových poměrů dotčeného území. Stěžovatel b) se dále domnívá, že v případě kumulativních vlivů záměru D300 a koridoru D010 krajský soud nepochopil odbornou podstatu způsobu hodnocení a interpretaci výsledků. Základním principem posouzení SEA je hodnocení změny proti aktuálnímu stavu se zaměřením zejména na zhoršení stávající situace v důsledku zvýšení dosavadní míry zátěže nebo k rozšíření vlivu do dosud nezasaženého území. K překryvu nové „limitní izofony letiště“ a plochy se stávajícím překročením limitu hlukové zátěže spojené s koridorem D010 dochází pouze

jihovýchodně od obce Kněževy, tj. zcela bez kontaktu se zástavbou obce. Za nepravdivé označil stěžovatel b) i tvrzení krajského soudu, že nelze vyloučit kumulativní vliv emisí, neboť záměr D300 i plocha D010 zasahují do území s překročením imisních limitů. Schéma na str. 202 VVURÚ jasně ukazuje, že na území, kde se koridor D010 dostává do kontaktu s východním okrajem areálu letiště, není překročení některého z imisních limitů vyznačeno. Ve spojení realizace záměrů D300 a D010 proto nemůže docházet ke kumulativnímu ovlivnění ovzduší.

[22] Navrhovatelky ve vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele b) nesouhlasí s vágnějším přístupem posuzování vlivů zásad územního rozvoje, jako koncepce, na životní prostředí (SEA), jak jej stěžovatel b) předestřel. Ze zákonné úpravy a judikatury plyne, že i toto posouzení má zcela zásadní význam. Především s ohledem na nezbytnost posouzení, zda se nejedná o záměr zjevně nerealizovatelný, jej nelze nahradit posouzením konkrétního záměru. I odborné rozhodnutí zpracovatele VVURÚ, které vlivy budou považovány za významné, by mělo být přezkoumatelné a odůvodněné do takové míry, aby bylo možné zjistit, zda se takovými vlivy zpracovatel vůbec zabýval. Pokud odpůrce některé významné zdroje vlivů opomněl, nelze považovat závěry krajského soudu za přepjatě formalistické. Výtkami vůči odůvodnění rozsudku (viz body [20] a [21] výše) se stěžovatel b) fakticky snaží dovysvětlit metodiku hodnocení kumulativních a synergických vlivů, která ovšem měla být obsažena již v samotném VVURÚ, přičemž tuto vadu nelze zhojit až v rámci soudního řízení, jak plyne i z judikatury. To, že určité řešení může přinést zlepšení stavu životního prostředí větší skupině lidí, nemůže být důvodem pro současné zhoršení nebo zachování „nadlimitního“ zatížení území, byť i ve vztahu k menšímu počtu osob. I v případě pozitivního vlivu záměru D300 na určité části území je třeba řádným způsobem posoudit vlivy (včetně kumulativních a synergických) na území, v němž se naopak projeví negativní vlivy. Dále navrhovatelky v podstatě opakují svoji argumentaci uplatněnou již ve vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele a). Navrhly zamítnutí všech tří kasačních stížností.

[23] Stěžovatel b) své námitky ve stručnosti zopakoval i v replice, jíž reagoval na vyjádření navrhovatelek ke kasační stížnosti stěžovatele a) a jejímu doplnění.

IV. Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení II) a související vyjádření

[24] Osoba zúčastněná na řízení II) [dále „stěžovatel c)“] také podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. K projednání kasační stížnosti považuje za vhodné nařídit jednání, mj. za účelem provedení dokazování.

[25] Stěžovatel c) považuje rozsudek krajského soudu za nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, neboť z něj nelze jednoznačně seznat, co přesně má být zásadní (systémovou) vadou hodnocení VVURÚ, ani jak mělo být hodnocení správně provedeno. Není jasné, zda hlavním důvodem pro zrušení bylo nevyhodnocení kumulativních a synergických vlivů na hluk a znečištění ovzduší u záměru D300 se záměry D010 a D208, či to, že měly být u těchto záměrů hodnoceny také vzájemné interakce poukazovaného hluku a znečištění ovzduší. Krajským soudem tvrzenou vadu proto není jednoduše možné zadat k přezkoumání jiným odborníkům či ji nechat vysvětlit zpracovatelem VVURÚ.

pokračování

Rozsudek tak neposkytuje jasný návod pro zpracovatele. Srozumitelné není ani to, že krajský soud zrušil aktualizaci ZÚR č. 2 v rozsahu záměru D300 z důvodu nedostatečně zjištěného skutkového stavu, ačkoli dle samotného odůvodnění (bod 40) z ničeho nevyplývá, že by zpracovatelé VVURÚ měli zhodnotit skutkový stav stávajícího území nedostatečně, a to včetně složek hlukové zátěže a znečištění ovzduší. Zpracovatelé VVURÚ se striktně drželi objektivitu odborné stránky svého hodnocení, proto se výslovně nevěnovali tomu, co nepovažovali za významné z hlediska možných vlivů, přičemž toto neokomentování vlivů je podle stěžovatele c) v očích krajského soudu podstatou zjištěné systémové vady.

[26] Dále stěžovatel c) předestřel základní kroky vhodného způsobu hodnocení vlivů záměrů na životní prostředí. Na různých příkladech postupu hodnocení ukazuje, proč je nevýhodné vynechávat některé kroky či postupovat obráceně, tj. například začínat nejprve zkoumáním vlivů záměrů, a naopak proč je nevyhnutelné jisté zjednodušení v podobě redukce vstupních informací. Důsledkem nesprávně zvoleného postupu podle stěžovatele c) může být třeba opomenutí skutečnosti, že dopravní záměry kromě potenciálních negativních vlivů zpravidla též odlehčují dopravu v ostatních zatížených lokalitách, neboť neslouží primárně k zajištění dostupnosti nějakého nového území, což se vztahuje i na letiště. Tento komplexní přístup je podstatou a nedílnou součástí odborného posouzení. Stěžovatel c) dále předestřel, jakým způsobem je možné identifikovat možné kumulativní a synergické vlivy a následně ty významně negativní vyhodnotit. V návaznosti na to, a na základě procesu EIA vedeného Ministerstvem životního prostředí od roku 2013 a ukončeného vydáním závazného souhlasného stanoviska 20. 1. 2017, dospěl k závěru, že z hlediska hluku ani emisí (znečištění ovzduší) nepředstavuje záměr D208, vymezený převážně v nezastavěném území obce Hostivice, významný negativní vliv, a proto nebylo třeba se mu ve VVURÚ věnovat. Celkově se počet potenciálně dotčených osob v této lokalitě při vložení záměrů D300 a D208 dokonce sníží. V této souvislosti poukázal na to, že hluky z letecké, silniční a železniční dopravy jsou tři zcela samostatné hlukové veličiny, které vzájemně nelze sčítat a je velmi složité odborně vyhodnotit jejich synergický (nikoli kumulativní) vliv z hlediska možných dopadů na veřejné zdraví. Závěr obsažený ve VVURÚ, že záměr D204 (Koridor železniční tratě č. 220: úsek Praha – Bystřice u Benešova) nebude zdrojem znečištění ovzduší ve svém okolí, lze podle stěžovatele c) beze změn vztáhnout na veškerou hodnocenou železniční dopravu, včetně záměrů D208 a D209. Garantem všech těchto komplexních úvah jsou odborné osoby s příslušnou autorizací. Správní soudy však nemají metodicky vést odborné zpracovatele SEA a upozorňovat je na sebemenší nedostatky.

[27] Stěžovatel c) rovněž odmítl jako nepravdivé a nevhodné tvrzení krajského soudu o nekalých úmyslech odpůrce při selektivním přístupu k vyhodnocování vlivů. Krajský soud tím jednak deklaruje podjatost vůči odpůrci, potažmo zpracovatelům VVURÚ, a současně se sám dopouští nepřipustné odborné kvantifikace významnosti vlivů, což je věcně i procesně nepřijatelné. Závěry o nedostatečném vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů ve vztahu k záměrům D010, D208 a D209 stěžovatel c) nepovažuje za řádně zdůvodněné, neboť krajský soud neuvedl, na základě kterého právního předpisu či judikatury jsou zpracovatelé VVURÚ povinni výslovně zdůvodnit své hodnocení vůči konkrétním záměrům. Krajský soud v dané věci nenařídil jednání, a proto neprovedl řádné dokazování a nenechal si po odborné stránce věc vysvětlit.

[28] Podle vyjádření navrhovatelek ke kasační stížnosti stěžovatele c) rozsudek netrpí žádnou z vad, jež judikatura spojuje s nepřezkoumatelností pro nesrozumitelnost. Z rozsudku jednoznačně vyplývá, že důvodem nezákonnosti zrušené části opatření obecné povahy bylo jednak opomenutí zahrnutí některých významných zdrojů znečištění ovzduší a hluku, a jednak věcné nedostatky v kvalifikačním a kvantifikačním hodnocení. Z hlediska dalšího postupu je zřejmé, že bude-li odpůrce chtít záměr D300 opětovně vymezit v zásadách územního rozvoje, bude muset být zpracováno nové VVURÚ, které napraví krajským soudem popsané nedostatky. Provedením vlastního zjednodušeného hodnocení vlivů (viz bod [26] výše) se i stěžovatel c) fakticky snaží dovysvětlit a doplnit metodiku hodnocení kumulativních a synergických vlivů. Posoudit je třeba nejen případné kumulativní a synergické vlivy z budoucích záměrů, ale i z těch již existujících. Skutečnost, že určitý záměr přímo neprochází územím s chráněnou zástavbou, ještě neznamena, že se vlivy záměru nemohou v takovém území projevit. Hodnocení synergických vlivů různých zdrojů hluku možné je, neboť s ním počítají příslušné unijní směrnice. Vady posouzení SEA nejsou pouhými menšími nedostatky, nýbrž nedostatky závažnými, pro něž bylo zcela namístě aktualizaci ZÚR č. 2 v rozsahu záměru D300 zrušit. Navrhovatelky nesouhlasí s námitkou, že krajský soud byl vůči stěžovateli a) podjatý. Krajský soud zrušil napadenou část opatření obecné povahy na základě přiměřeného užití § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s., a proto nenařízení jednání ani neprovedení dokazování nemohlo být vadou.

[29] V doplnění o nové skutečnosti, které nastaly po podání kasační stížnosti, stěžovatel c) informoval o tom, že v prosinci 2020 zastupitelstvo hl. m. Prahy vyjádřilo souhlas se záměrem výstavby paralelní dráhy plánované v rámci rozšíření Letiště Václava Havla Praha. Zastupitelstvo ve svém usnesení stanovilo podmínky, za nichž se záměrem souhlasí, a které jsou všechny již dodržovány v rámci připravené projektové dokumentace k záměru pro územní řízení o umístění stavby záměru podané k příslušnému stavebnímu úřadu 24. 7. 2019. K jednotlivým podmínkám připojil stěžovatel c) jejich podrobné vypořádání.

[30] Ve vyjádření k doplnění navrhovatelky uvedly, že značnou část doplnění považují pro nyní projednávanou věc za nepodstatnou. Vyjádřily však nesouhlas se snahou stěžovatele c) bagatelizovat vlivy záměru D300. Na vyjádření navrhovatelek reagoval stěžovatel c) stručnou replikou.

V. Posouzení Nejvyšším správním soudem

V.A Nepřezkoumatelnost rozsudku

[31] Stěžovatel a) ve vztahu k nepřezkoumatelnosti namítal, že rozsudek krajského soudu je logicky nekonzistentní, pokud jde o názor soudu na emise. Na jedné straně krajský soud souhlasí s tím, že emise mají být omezeny pouze na vnitřní prostor letiště, avšak na straně druhé stěžovateli a) vytýká, že ohledně emisí nebylo provedeno vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů s ostatními závěry. Obdobně protichůdně pak působí i závěr ohledně toho, zda nová paralelní dráha přinese intenzivnější provoz letiště, či nikoli.

[32] Stěžovatel c) v rozsudku postrádá jednoznačné vysvětlení, co přesně má být zásadní systémovou vadou hodnocení VVURÚ a jak by toto vyhodnocení mělo být provedeno. Není ani jasné, co bylo hlavním důvodem pro zrušení části aktualizace ZÚR č. 2.

pokračování

[33] Zatímco stěžovatel a) spatřuje nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu v nesrozumitelnosti, stěžovatel c) poukazuje na nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Povinnost svá rozhodnutí řádně odůvodnit (§ 54 odst. 2 s. ř. s.) představuje součást práva na spravedlivý proces i pojmu právního státu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy). Nepřezkoumatelné rozhodnutí nedává dostatečné záruky pro závěr, že nebylo vydáno v důsledku libovůle [nálezy Ústavního soudu z 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94 (N 34/3 SbNU 257), z 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97 (N 85/8 SbNU 287), nebo z 21. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 686/02 (N 155/35 SbNU 147)].

[34] Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost rozhodnutí, z jehož výroku nelze zjistit, jak soud ve věci rozhodl, tj. zda návrh zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně, jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán (rozsudek NSS ze 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS). Dále pak jde o případy, kdy soudní rozhodnutí postrádají základní zákonné náležitosti; z nichž nelze seznat, o které věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto; která zkoumají správní úkon z jiných než návrhových důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec návrhových bodů); jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním; která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (rozsudek NSS ze 4. 12. 2003, čj. 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb. NSS).

[35] Protože stěžovatel a) namítá nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu v dílčích otázkách, a to v souvislosti s věcnými námitkami, považoval Nejvyšší správní soud za účelné vypořádat tyto námitky až v souvislosti s vypořádáním věcných námitek. Dospěl k závěru, že napadený rozsudek krajského soudu není nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, jak je vyloženo dále v bodech [69] a [83].

[36] Nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů je pak především rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny návrhové body; dále rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení soud považoval za nedůvodnou a proč návrhové body považoval za liché, mylné či vyvrácené; rozhodnutí, z něhož není zřejmé, jak byla naplněna zákonná kritéria; případně by nepřezkoumatelnost rozhodnutí byla dána tehdy, pokud by z rozhodnutí nebylo zřejmé, které podklady byly vzaty v úvahu a proč (rozsudky NSS z 28. 8. 2007, čj. 6 Ads 87/2006-36, č. 1389/2007 Sb. NSS, z 23. 6. 2005, čj. 7 As 10/2005-298, č. 1119/2007 Sb. NSS, či z 11. 8. 2004, čj. 5 A 48/2001-47, č. 386/2004 Sb. NSS).

[37] Námitka stěžovatele c) poukazující na nedostatky v odůvodnění rozsudku krajského soudu však není důvodná, neboť toto odůvodnění netrpí nedostatkem důvodů pro vyslovené právní závěry. Krajský soud své úvahy vysvětlil, což se projevuje i v tom, že všichni stěžovatelé byli schopni s jeho závěry věcně polemizovat, stejně jako byl Nejvyšší správní soud schopen napadený rozsudek krajského soudu věcně přezkoumat (rozsudek NSS z 25. 2. 2022, čj. 8 Azs 155/2020-76, bod 18). Tato námitka je tak spíše odrazem nesouhlasu stěžovatele c) s věcnými závěry krajského soudu. Ty budou posouzeny níže v dalších částech tohoto rozsudku.

V.B Vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů

[38] Zásady územního rozvoje obligatorně obsahují vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území [srov. § 36 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)], jehož součástí je vyhodnocení vlivů na životní prostředí (SEA), v němž se popíše a vyhodnotí zjištěné a předpokládané vlivy (návrhu) zásad územního rozvoje na životní prostředí a přijatelné alternativy naplňující cíle zásad územního rozvoje. Obsahem vyhodnocení vlivů na životní prostředí (SEA) je také hodnocení CEA (*Cumulative Environmental Assessment*), tedy posuzování kumulativních a synergických vlivů na životní prostředí.

[39] Stavební zákon v § 37 odst. 1 stanoví, že vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území se pořizuje k návrhu zásad územního rozvoje. Podle § 37 odst. 2 stavebního zákona je pak návrh zásad územního rozvoje a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území předkládán ke společnému projednání. Podle § 37 odst. 3 stavebního zákona může k návrhu zásad územního rozvoje a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území každý uplatnit u krajského úřadu písemné připomínky. Podle § 39 odst. 1 stavebního zákona je následně upravený a posouzený návrh zásad územního rozvoje a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území předmětem veřejného projednání. Podle § 39 odst. 2 stavebního zákona mohou dotčené obce, vlastník, oprávněný investor (tj. správce nebo provozovatel veřejné dopravní nebo veřejné technické infrastruktury) a zástupce veřejnosti podat námítky proti návrhu zásad územního rozvoje. Ve stejné lhůtě může každý uplatnit připomínky k návrhu zásad územního rozvoje a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území.

[40] Zákonný rámec vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území včetně posuzování kumulativních a synergických vlivů na životní prostředí je dán ustanoveními § 19 odst. 2, § 36 odst. 1 a § 40 odst. 2 stavebního zákona a také přílohou ke stavebnímu zákonu, která obsahuje rámcový obsah vyhodnocení vlivů politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje a územního plánu na životní prostředí pro účely posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí. Příloha č. 5 vyhlášky č. 500/2006 Sb., ve znění účinném do 28. 1. 2018, pak vymezovala „Obsah vyhodnocení předpokládaných vlivů zásad územního rozvoje a územního plánu na udržitelný rozvoj území“ tak, že se hodnotí vlivy, které lze rozumně předpokládat, a to v rozsahu, podrobnosti a míře konkrétnosti, jakou má pořizovaná územně plánovací dokumentace. Vlivy se stanoví odborným odhadem, přičemž hodnocení obsahuje také vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na zlepšování územních podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a jejich soulad.

[41] Hodnocení, mezi kterými záměry mohou vznikat kumulativní a synergické vlivy a ve vztahu k jakým složkám životního prostředí tomu tak může být, je tedy otázkou odbornou (viz právě uvedená příloha č. 5 vyhlášky č. 500/2006 Sb., která hovoří o odborném odhadu), kterou je povolána zodpovědět pouze kvalifikovaná osoba, které je držitelem autorizace podle § 19 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí).

pokračování

[42] Právně-teoretickým zakotvením institutu posuzování kumulativních a synergických vlivů zásad územního rozvoje na životní prostředí v českém právním řádu (i s přesahem do evropského práva) se Nejvyšší správní soud opakovaně zabýval. Lze odkázat zejména na body 57 až 73 rozsudku NSS z 21. 6. 2012, čj. 1 Ao 7/2011-526, č. 2698/2012 Sb. NSS, přičemž Nejvyšší správní soud nepovažuje za nutné a hospodárné tato východiska v úplnosti opakovat i v nyní řešené věci. Připomene proto jen stěžejní aspekty, které má správní soud při posuzování tohoto vyhodnocení zohlednit.

[43] Nejvyšší správní soud k otázce způsobu a dostatečnosti vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů zásad územního rozvoje ve svém rozsudku čj. 1 Ao 7/2011-526, bod 90, konstatoval, že *„úkolem odpůrce bylo nejen kumulativní a synergické vlivy identifikovat, ale též vyhodnotit (popsat možné konkrétní dopady na konkrétní složky životního prostředí, zvážit, zda neexistuje jiné lepší řešení, a zohlednit hodnocení těchto vlivů při výběru varianty záměru) a v případě jejich akceptace stanovit pro realizaci záměrů konkrétní podmínky (kompenzační opatření), které by kumulativní a synergické vlivy minimalizovaly, a dále stanovit pravidla jejich sledování. Právě zásady územního rozvoje jsou ideální platformou pro zvážení a zohlednění kumulativních a synergických vlivů plánovaných záměrů, neboť v této fázi územního plánování je ještě dobře možné od kumulace záměrů upustit, pozměnit je nebo navrhnout vhodná kompenzační opatření“*. Podrobně také v rozsudcích NSS čj. 2 Aos 4/2013-54, 4 Aos 1/2013-125, 8 Aos 3/2013-118, 9 Aos 5/2013-73 a 9 Aos 6/2013-44 s odkazy na předchozí judikaturu byly kasačním soudem vysvětleny požadavky na vyhodnocení těchto vlivů. Na podrobné odůvodnění uvedených rozsudků Nejvyšší správní soud opět odkazuje.

[44] Nejvyšší správní soud dále ve svém rozsudku z 31. 1. 2013, čj. 4 Aos 1/2012-105, č. 2848/2013 Sb. NSS, konstatoval v bodě 73, že *„nelze trvat na tom, aby ve vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů byly výslovně zapracovány veškeré záměry obsažené v zásadách územního rozvoje a jejich možné bromadné 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“*. Dále v bodě 78 tohoto rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl, že *„dbal zásady minimalizace soudních zásahů do územně plánovací dokumentace. Podle této zásady soud toliko přezkoumává, zda vyhodnocení má zákonem požadované náležitosti, zda je srozumitelné a logicky konzistentní a zda bylo zohledněno v navazujících rozhodovacích procesech (především co do realizace redukce ploch pro sport a rekreaci). Správní soudy nejsou povinny 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“*.

[45] Nejvyšší správní soud tedy zdůrazňuje, že v souladu s citovanou judikaturou nemohou správní soudy hodnotit odbornou stránku věci, neboť takový přezkum jim nepřísluší. Takovou odborností, jaká se předpokládá a vyžaduje u zpracovatele VVURÚ (viz bod [41] tohoto rozsudku), samy správní soudy ani nedisponují. Správní soudy mohou

přezkoumat pouze to, zda VVURÚ má zákonem požadované náležitosti, zda je srozumitelné a logicky konzistentní a zda bylo zohledněno v navazujících rozhodovacích procesech.

[46] Nelze opomíjet, že soudní přezkum opatření obecné povahy, které je vystavěno na podkladech, východiscích a závěrech odborné povahy, má svá specifika. Těmi se Nejvyšší správní soud podrobněji zabýval v judikatuře vztahující se sice k mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví vydávaným jako opatření obecné povahy podle zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 (rozsudek NSS z 20. 10. 2021, čj. 8 Ao 22/2021-183, č. 4283/2022 Sb. NSS, body 35 a 36, nebo rozsudek NSS z 21. 4. 2022, čj. 8 Ao 9/2022-101, body 45 až 48), avšak do určité míry jsou tyto závěry relevantní i pro přezkum jiných opatření obecné povahy, která se rovněž opírají o odborné podklady. Nejvyšší správní soud v těchto rozsudcích připomněl, že soudní moci nepřísluší věcně rozhodovat namísto správních orgánů, že soud se má zabývat tím, zda mimořádná opatření vycházejí ze „*solidních vědeckých základů*“ a nejsou „*svévolná či nesmyslná*“, přičemž nelze čekat na definitivní rozřešení určité vědecké otázky. Tato specifika soudního přezkumu mimořádných opatření, která jsou vystavěna začasť na odborných podkladech, východiscích a závěrech, nicméně nelze podle Nejvyššího správního soudu vykládat tak, že by soud neměl ověřovat, zda je odůvodnění napadeného opatření opřeno o relevantní zdroje, není vnitřně rozporné či nelogické apod. (a to samozřejmě i z hlediska odborného).

[47] Podobně i v dřívější judikatuře Nejvyšší správní soud apeloval na zdrženlivost soudní moci při přezkumu opatření obecné povahy, jde-li o posuzování věcných odborných otázek (bod 78 výše citovaného rozsudku čj. 4 AOs 1/2012-105). To však vždy při vědomí toho, jak plyne z rozsudku NSS z 27. 1. 2011, čj. 7 Ao 7/2010-133, že složitost procesu předcházejícího vydání zásad územního rozvoje nemůže sama o sobě legitimizovat případnou nezákonnost ve vztahu k veřejným subjektivním právům dotčených osob. ZÚR představují v množině opatření obecné povahy, vydávaných podle stavebního zákona, akt relativně abstraktního charakteru. Míra možného dotčení práv je proto obecně nižší než v případě např. územního či regulačního plánu. Tato skutečnost ale nemůže vést k tomu, aby Nejvyšší správní soud odkázal navrhovatele s ochranou jejich práv až na následná řízení v procesu územního plánování. ZÚR jsou totiž závazné pro další postupy v územním plánování a rozhodování (srov. též rozsudek NSS z 30. 5. 2019, čj. 2 As 122/2018-512, bod 158).

[48] Odborná povaha podkladů, na kterých jsou zásady územního rozvoje postaveny, a komplikovanost procesu vedoucího k jejich vydání tedy nevylučují, aby soud dospěl k tomu, že tyto podklady jsou naprosto nedostatečné, vnitřně rozporné či zcela nelogické. To jsou pak vady takového charakteru, že je jakýkoli přezkum opatření obecné povahy, respektive jejich podkladů, v tomto ohledu prakticky vyloučen. V tomto směru lze odkázat i na závěry rozsudku krajského soudu z roku 2013. S tehdejší situací, kdy kumulativní a synergické vlivy nebyly posuzovány vůbec, a kdy bylo na místě bez dalšího postupovat podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s., je ale současná situace o poznání jiná a do určité míry i složitější. V nynější situaci bylo třeba s ohledem na návrhové body nalézt odpověď na otázku úplnosti posouzení kumulativních a synergických vlivů. V této věci jde konkrétně o otázku, proč podobným způsobem, jako tomu bylo v části VVURÚ zabývajících se vlivem na zemědělský půdní fond a vlivem na povrchové vody, kde byly

pokračování

hodnoceny kumulativní a synergické vlivy záměru D300 jak vůči koridorům D208 a D209, tak vůči koridoru D010, zpracovatel nepostupoval také u hodnocení vlivů na ovzduší, obyvatelstvo, hlukovou zátěž a veřejné zdraví.

[49] V souvislosti s nyní projednávanou věcí je třeba připomenout, že Krajský soud v Praze rozsudkem z roku 2013 zrušil část Zásad územního rozvoje Středočeského kraje v té části, která byla nahrazena právě aktualizací ZÚR č. 2 (tedy v části vymezující plochu veřejně prospěšné stavby D300 – Plocha rozvoje letiště Praha Ruzyně). Kasační stížnost podanou proti tomuto rozsudku Nejvyšší správní soud zamítl rozsudkem ze 17. 4. 2014, čj. 9 AOs 5/2013-73. Důvodem, který tehdy krajský soud ke zrušení plochy veřejně prospěšné stavby vedl, bylo nedostatečně provedené (respektive vůbec neprovedené) posouzení kumulativních a synergických vlivů záměru D300 – Plocha rozvoje letiště Praha Ruzyně na životní prostředí. Krajský soud v odkazované věci poukázal na to, že smyslem vyhodnocení vlivů na životní prostředí není pouze případné negativní jevy identifikovat, nýbrž je také vyhodnotit, tj. popsat jejich působení na jednotlivé složky životního prostředí, zvážit možnosti jiných řešení, stanovit kompenzační opatření, která by negativní působení těchto vlivů minimalizovala, a nastavit pravidla pro jejich sledování. V těchto kategoriích tehdy shledal krajský soud natolik závažné nedostatky, že v podstatě vylučovaly jakékoli přezkoumání této části Zásad územního rozvoje Středočeského kraje, neboť i přes nezpochybnitelnou míru obecnosti zásad územního rozvoje si musí posouzení kumulativních a synergických vlivů zachovat určitou míru přezkoumatelnosti. Je nezbytné určit nejen to, jaké složky životního prostředí mohou být dotčeny, ale také kumulace kterých plánovaných (resp. již uskutečněných) záměrů byla v tom kterém místě zvažována. Nad rámec těchto obecných úvah krajský soud v rozsudku z roku 2013 dodal, že z grafické podoby podkladů je zjevné, že v případě posuzovaného záměru D300 – Plocha rozvoje Letiště Praha Ruzyně měly být hodnoceny relevantní vzájemné vlivy mezi tímto záměrem a záměry zjevně souvisejícími [minimálně jde o záměry D208 (Koridor železniční tratě č. 120: úsek Jeneč – letiště Ruzyně); D209 (Koridor železniční tratě č. 120: úsek Ruzyně – Kladno) a D010 (Koridor dálnice D7)], jejichž kumulativní a synergické působení na životní prostředí *a priori* nelze vyloučit, přičemž podle názoru krajského soudu šlo o záměry, kde hromadné a skupinové vlivy na životní prostředí přicházejí zjevně do úvahy.

[50] Tyto závěry, zejména to, že již v rozsudku z roku 2013 krajský soud konstatoval, že měly být hodnoceny relevantní vzájemné vlivy mezi záměrem D300 a minimálně záměry D208, D209 a D010, připomněl krajský soud v bodu 118 nyní napadeného rozsudku. Uvedl k tomu, že jde o koridory silniční a železniční dopravy, které jsou rovněž producenty hluku a emisí, a proto nelze kumulativní a synergické vlivy bez dalšího vyloučit. Potud lze s krajským soudem souhlasit, neboť obecně vzato kumulativní a synergické vlivy typově podobných záměrů, které se nachází v témže prostoru, nelze skutečně bez dalšího (či *a priori*, jak uváděl krajský soud v rozsudku z roku 2013) vyloučit.

[51] Shodně ostatně postupoval i zpracovatel VVURÚ, který v rámci *Metodologie hodnocení kumulativních a synergických vlivů* obsažené v kapitole 6.2.1 VVURÚ mimo jiné na základě složkové a prostorové analýzy vymezil oblasti s rizikem vzniku kumulativních a synergických vlivů. Konkrétně k tomu zpracovatel na str. 184 VVURÚ pod bodem 2. s názvem *Popis charakteristik, které by mohly být kumulativními a synergickými vlivy výrazně ovlivněny (složková analýza)* uvádí, že v kapitole 4. jsou popsány charakteristiky složek

životního prostředí, které budou naplňováním aktualizace ZÚR č. 2 potenciálně negativně dotčeny. V kapitole 5. jsou dále na základě analýzy grafických schémat vymezena limitně zatížená území. Tato analýza je provedena expertním odhadem na základě nevyšších, resp. nejnižších hodnot dané složky životního prostředí. Území, ve kterých byl identifikován určitý problém, jsou zařazena mezi území limitně zatížená. Jedná se např. o území s výrazným úbytkem kvalitních zemědělských půd, území obcí s překročeným imisním limitem, území, ve kterých dochází k fragmentaci krajiny významnými liniovými stavbami atd. Dále zpracovatel pod bodem 3. s názvem *Vymezení lokalit, ve který existuje riziko vzniku a působení kumulativních a synergických vlivů (prostorová analýza)* uvádí, že v rámci kapitoly 4. byly vymezeny oblasti, do kterých je navrhován větší počet ploch a koridorů (resp. záměrů) a navrhovaný způsob využití ploch a koridorů je spojen s potenciálním rizikem negativního ovlivnění složek životního prostředí. Tímto způsobem zpracovatel vymezil tři oblasti s potenciálním rizikem vzniku kumulativních a synergických vlivů, které v kapitole 4.2.1 popsal a též je graficky znázornil ve výkresu *A.VI: Kumulativní a synergické vlivy*. Jednou z těchto oblastí je pak oblast označená jako *Severní okraj Prahy*. V ní se mimo jiných nachází také záměr D300. Již v tomto kroku hodnocení pak byla v případě některých oblastí predikována složka životního prostředí, která může být kumulativními či synergickými vlivy dotčena (str. 184 bod 1. VVURÚ). V případě oblasti *Severní okraj Prahy* byly jako potenciálně ovlivněné složky životního prostředí, jevy a charakteristiky uvedeny: obyvatelstvo, ovzduší, půda a krajinný ráz.

[52] Jestliže tedy krajský soud vyšel z toho, že mezi typově srovnatelnými záměry plánovanými v témže prostoru by mohly vznikat kumulativní a synergické vlivy, a to s ohledem na jejich charakter vlivy na ovzduší a hlukovou zátěž, nelze říci, že by šlo jen o laický pohled (byť to tak krajský soud v bodě 118 napadeného rozsudku sám naznačil). Tato úvaha totiž není ryze laická, ale má oporu také ve VVURÚ, kde je postavena na odborném odhadu jeho zpracovatele. V této souvislosti je třeba připomenout, že krajský soud ani v rozsudku z roku 2013 neuvedl, že mezi tam zmíněnými konkrétními záměry budou kumulativní a synergické vlivy bezpochyby vznikat. Konstatoval toliko, že mezi těmito záměry „synergické i kumulativní působení na životní prostředí a priori nelze vyloučit“. Jeho závěr proto nelze chápat jako závazný pokyn, že právě kumulativním a synergickým vlivům těchto záměrů se musí VVURÚ bezpodmínečně zabývat. V tomto ohledu se tedy krajský soud již mylí, pokud v bodě 120 napadeného rozsudku uvádí, že soud „již v minulosti upozornil, že právě budoucí provoz letištní dráhy ve spojení s budoucím provozem železnice a stávajícím provozem dálnice si vysloveně žádá zodpovědět, jaká je možnost jejich hromadného a vzájemného působení na stav ovzduší či hladinu hluku“.

[53] Jakkoli je složková a prostorová analýza provedená v kapitolách 4. a 5. VVURÚ základním kamenem metodologie hodnocení kumulativních a synergických vlivů, nemohou její závěry být vykládány tak, že v identifikovaných oblastech by měly být vyhodnoceny kumulativní a synergické vlivy všech tam plánovaných záměrů, a to vůči všem tam vytipovaným složkám životního prostředí. Prostorová a složková analýza takovou ambici ani nemá. Nic na tom nemění skutečnost, že již v této fázi zpracovatel u některých oblastí predikoval složku životního prostředí, která může být kumulativními či synergickými vlivy dotčena (konkrétně u oblasti *Severní okraj Prahy* to byl zemědělský půdní fond, jak plyne z výkresu *A.VI: Kumulativní a synergické vlivy*). Naopak tato zmínka svědčí o tom, že podrobnější analýza vzniku možných kumulativních a synergických vlivů musí ještě následovat, a to na základě dalších kritérií. Ta lze nalézt například hned v úvodu

pokračování

kapitoly 6. VVURÚ (*Zhodnocení stávajících a předpokládaných vlivů variant 2A-ZÚR SKI*). Konkrétně pro obyvatelstvo a hygienu prostředí se uvádí, že posuzování se provádí ve vztahu k akustickým limitům a zastavěnému území, a pro ovzduší se pak konstatuje, že posuzování se provádí ve vztahu k limitům stanoveným zákonem č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší (str. 154 VVURÚ). Ke skutečnému posuzování kumulativních a synergických vlivů pak na základě těchto dalších kritérií dochází až v navazující kapitole 6.2.2. VVURÚ s názvem *Výsledky vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů*.

[54] Krajský soud v napadeném rozsudku nepochybně, že stěžovatel a) kumulativní a synergické vlivy náležitě vymezil a že oproti situaci posuzované rozsudkem z roku 2013 provedl i jejich vyhodnocení. V určitém ohledu provedené vyhodnocení považoval za velmi podrobné, a to když se pro srovnání vyjadřoval k hodnocení kumulativních a synergických vlivů záměru D300 se záměry D208, D209 a D010 vůči zemědělskému půdnímu fondu či povrchovým a podzemním vodám. Jeho výtky tedy nesměřují k tomu, co ve VVURÚ obsaženo je, nýbrž k tomu, co tam chybí, avšak dle jeho názoru tam obsaženo být má. Podle názoru krajského soudu zpracovatel VVURÚ opomněl významné zdroje kumulací a synergií vlivů, a to v rozsahu problematických (potenciálně více zasažitelných) složek životního prostředí jako je zatížení hlukem (koridor D010) a stav ovzduší (koridor D010, záměry D208 a D209). Krajský soud dokonce vyslovil podezření, zda náhodou při hodnocení kumulativních a synergických vlivů záměru D300 se záměry D010, D208 a D209 nebyly cíleně vybírány a vynechávány určité složky životního prostředí tak, aby celkový výsledek vyšel určitým způsobem.

[55] Na tomto místě je třeba připomenout, že nelze trvat na tom, aby byly ve vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů výslovně zapracovány veškeré záměry obsažené v zásadách územního rozvoje a jejich možné kumulativní a synergické vlivy tak, že budou zpracovávány v kombinaci s každým záměrem navzájem a ve vztahu ke všem složkám životního prostředí. Postačí, pokud budou zpracovány a zhodnoceny kumulativní a synergické vlivy toliko mezi záměry, kde relevantní vlivy tohoto druhu vůbec přicházejí v úvahu, a to buď s ohledem na jejich povahu a rozsah, anebo v důsledku zjištění učiněných v rámci řádně prováděného procesu pořizování zásad územního rozvoje (viz závěry rozsudku čj. 4 AOs 1/2012-105 citované v bodě [44] tohoto rozsudku). Také již uváděná příloha č. 5 vyhlášky č. 500/2006 Sb. hovoří o vyhodnocování vlivů, které lze rozumně předpokládat.

V.B.1 Záměry D300 a D010 – hodnocení z hlediska hluku a emisí

[56] Závěr, že právě kumulativní a synergické vlivy záměru D300 a D010 na ovzduší a obyvatelstvo lze předpokládat, dovodil krajský soud ze situační mapy k záměru D300 nacházející se na str. 202 VVURÚ. Tam se totiž limitní hluková izofona (tučná černá čára) včetně ochranného hlukového pásma letiště (oranžová čára) protíná s plochou koridoru D010 (světle fialová plocha v horní části uprostřed), a proto nelze vyloučit kumulativní vliv hluku, tedy hromadění hluku z letiště a dálnice. Podle krajského soudu nelze vyloučit ani kumulativní vliv emisí, neboť jak záměr D300, tak i záměr D010 zasahují do území s překročením imisních limitů (šrafovaná plocha).

[57] Jde-li o hluk, pak stěžovatel a) namítá, že v tomto ohledu krajský soud nesprávně pochopil jeho argumentaci uvedenou ve vyjádření k návrhu, kde vysvětloval, že „záměr

D010 je vymezen v trase již existující komunikace (D7), což je v rámci VVURÚ na několika místech popsáno, je tudíž zahrnut do stávající imisní zátěže s tím, že jeho vliv je minimální (jak je v rámci VVURÚ na několika místech uvedeno)“. V kasační stížnosti pak stěžovatel a) dodává, že smyslem jeho argumentace bylo poukázat na str. 203 VVURÚ, kde je provedeno vyhodnocení kumulací a synergií hluku záměru D300 se stávajícími komunikacemi, kterou je i dálnice D7. V tomto ohledu je třeba dát stěžovateli a) zapravdu, neboť na uvedené straně VVURÚ se skutečně uvádí: *„Pro vyhodnocení kumulativních a synergií vlivů záměru D300 jsou uvažovány pouze vlivy hluku z tohoto záměru, neboť vlivy nárůstu znečištění ovzduší budou nízké a budou omezeny téměř výhradně na vlastní prostor letiště. Pro hluk ze záměru D300 se mohou vyskytovat následující typy kumulací a synergií: (...) - průmět nadlimitní hlukové izofony z letiště s pásmem překročení hlukových limitů podél stávajících komunikací – v naprosté většině případů (s výjimkou komunikací v MČ Praha - Nebušice, Praha – Suchdol a Praha – Lysolaje) nejde o nárůst zátěže, neboť v daném místě dochází k překročení limitu i v současnosti. Především však jsou všechna dotčená sídla zahrnuta do systému kompenzačních opatření, zajišťovaných provozovatelem letiště a současně i do systému hlukového monitoringu v okolí letiště. V případě zjištění potřeby snížení hluku na stávajících komunikacích tak mají příslušné obce a městské části nástroje k realizaci investičních opatření na těchto komunikacích za účelem snížení hlukovosti (např. instalace tichých povrchů vozovek)“.* Pokud tedy krajský soud zcela postrádal vyhodnocení kumulativního vlivu hluku, tedy hromadění hluku z letiště a stávající dálnice, přehlédl, že toto hodnocení bylo provedeno a svůj odraz nachází také v příloze č. 1 k VVURÚ, kde jsou u záměru D300 kumulativní a synergií vlivy všech posuzovaných záměrů včetně stávajících komunikací (viz písm. D na str. 25) hodnoceny jako potenciálně mírně negativní (-1). Jakkoli je výše uvedený závěr tedy popsán poměrně stručně, nelze mít za to, že by nebyl vůbec zvažován.

[58] Je však otázkou, nakolik je toto vyhodnocení jednoznačné, srozumitelné a logické, zejména jde-li o tu část, kde zpracovatel VVURÚ konstatuje, že u většiny stávajících komunikací nejde o nárůst zátěže, neboť v daném místě dochází k překročení limitu i v současnosti. To je však otázka, kterou se krajský soud doposud nezabýval a není na místě, aby tak jako první činil Nejvyšší správní soud.

[59] Stěžovatel b) v této souvislosti vysvětluje vztah aktuálního ochranného hlukového pásma letiště (oranžové čáry zanesené na mapě na str. 202 VVURÚ) a limitní hlukové izofony (tučné černé čáry tamtéž). Zatímco oranžová čára znázorňuje aktuální rozsah expozice území hlukem z letiště, limitní hluková izofona predikuje budoucí rozsah ochranného hlukového pásma po realizaci záměru D300. Jak z mapy na str. str. 202 VVURÚ, tak i z výkresu A.I: *Vlivy na obyvatelstvo a kulturně historické hodnoty území* pak podle stěžovatele b) plyne, že ve většině případů se černá čára nachází uvnitř oranžové, a dochází tak k redukci hlukem exponovaného území. Ačkoli v místě, kde se střetává záměr D300 se stávající dálnicí D7, výše uvedené skutečně platí, nelze si nepovšimnout, že stěžovatel b) závěr o tom, že v daném místě v důsledku záměru D300 nejde o nárůst zátěže, vysvětluje zcela odlišným způsobem, než zpracovatel VVURÚ, který poukazuje na již překročené limity i v současnosti.

[60] Stěžovatel b) také připomíná, že k překryvu nové limitní hlukové izofony a plochy s překročením limitu hlukové zátěže (na mapě na str. 202 VVURÚ je tato plocha vyznačena jako šedomodrá plocha ohraničená tmavomodrou barvou) dochází jihovýchodně od obce Kněževes, tedy zcela mimo kontakt se zástavbou obce. Přijetí

pokračování

tohoto argumentu by ovšem naznačovalo, že by snad k posouzení kumulativních a synergických vlivů záměrů D300 a D010 nemuselo dojít vůbec, neboť jde-li o hluk (tedy vliv na obyvatelstvo a hygienu prostředí), provádí se posuzování ve vztahu k akustickým limitům a zastavěnému území (viz bod [53] tohoto rozsudku). Při hodnocení hluku je tedy třeba vždy zohledňovat existenci zastavěného území, neboť hlukové limity nejsou uplatňovány celoplošně, tj. nezávisle na povaze přiléhající plochy (více viz dále bod [72] tohoto rozsudku). Naznačuje-li tedy stěžovatel b), že k překryvu nové limitní hlukové izofony a plochy s překročením limitu hlukové zátěže dochází zcela mimo kontakt se zástavbou obce, určitě tím neobjasňuje závěr zpracovatele VVURÚ, že o nárůst zátěže nejde proto, že v daném místě dochází k překročení limitu i v současnosti. Spíše naznačuje, že nárůst zátěže není relevantní, protože k němu dochází mimo zastavěné území.

[61] Výše uvedené dílčí nejasnosti ohledně vyhodnocení kumulativního vlivu hluku, tedy hromadění hluku z letiště a stávající dálnice D7, však podle Nejvyššího správního soudu nemohou bez dalšího znamenat, že aktualizace ZÚR č. 2 se opírá o zcela neúplné podklady, které vyžadují zásadní doplnění, které nemůže být provedeno před soudem, tedy přiměřenou aplikaci § 76 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 101b odst. 4 s. ř. s. umožňující zrušení opatření obecné povahy bez jednání. Může totiž jít o dílčí nepřesnost. O tom však Nejvyšší správní soud nemůže spekulovat, neboť na místě je jiný postup.

[62] Nelze totiž přehlédnout, že žádná z navrhovatelek ve svých připomínkách ani námítkách nenamítla, že nebyly vyhodnoceny kumulativní a synergické vlivy záměru D300 právě ve vztahu k záměru D010. Námítky sice uplatnily, avšak ohledně posouzení kumulativních a synergických vlivů pouze ve velmi obecném duchu, resp. s mírnou konkretizací pouze ve vztahu k nevyhodnocení hromadných a skupinových vlivů mezi záměrem D300 a záměrem koridoru silničního okruhu kolem Prahy. V procesu pořizování aktualizace ZÚR č. 2 se tedy navrhovatelky nedožadovaly odpovídajícího odborného vysvětlení, které by jim stěžovatel a) ve spolupráci se zpracovatelem VVURÚ mohl poskytnout právě ve vypořádání připomínek nebo v rozhodnutí o námítkách. Tato otázka se v této míře podrobnosti objevila až v řízení před krajským soudem. To samozřejmě neznamená, že by se krajský soud uvedenou otázkou neměl zabývat. Procesní pasivita navrhovatelek v průběhu procesu vedoucího k vydání opatření obecné povahy je v tomto ohledu významná pouze tehdy, jde-li o proporcionalitu řešení zakotveného v opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu z 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS, část III.2, totiž dovodil, že se soud nemůže zabývat proporcionalitou přijatého věcného řešení dotýkajícího se navrhovatele, pakliže ten nevyužil v průběhu pořizování územního plánu právo podat námitku. V takovém případě by totiž byl soud prvním orgánem veřejné moci, jenž by se proporcionalitou věcného řešení zabýval, aniž v důsledku procesní pasivity navrhovatele bylo správnímu orgánu umožněno vypořádat se s touto otázkou v průběhu pořizování územního plánu a v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy (rozsudek NSS ze 7. 10. 2011, čj. 6 Ao 5/2011-43, zejména bod 32, shodně též rozsudek ze 13. 5. 2014, čj. 6 Aos 3/2013-29, zejména bod 16).

[63] Tyto závěry ovšem nelze v nyní posuzované situaci použít, neboť je třeba rozlišovat mezi posuzováním samotné zákonnosti opatření obecné povahy a posuzováním jeho proporcionality. Podle rozsudku čj. 6 Aos 3/2013-29, bodu 17, „[K]e zrušení opatření obecné povahy však může soud přikročit i přes procesní pasivitu navrhovatele tehdy, pokud převáží

důvody pro zrušení nad právní jistotou osob jednajících v důvěře v přijaté změny (...). Závažné důvody pro zrušení územního plánu představuje porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy (srov. rozsudek ze dne 18. ledna 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 - 185)“. V bodě 18 téhož rozsudku Nejvyšší správní soud dále konstatoval, že „*ony závažné důvody mohou spočívat i v porušení právních předpisů chránících významné veřejné zájmy, například zájem na ochraně životního prostředí (...)*“.

[64] Zda jde o závažný důvod pro zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, je třeba posoudit s ohledem na veškeré relevantní okolnosti případu a snesené argumenty stran řízení. Je proto nezbytné náležitě objasnění sporných otázek. V situaci, kdy v návaznosti na konkrétní námitky navrhovatelek, které doposud v procesu přípravy aktualizace ZÚR č. 2 nezazněly, nelze mít vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů na první pohled za úplné, srozumitelné a logické, bylo na místě, aby dal krajský soud stěžovateli a) dostatečný prostor k tomu, aby sám (či za podpory osob, které pořizovatel zpracováním odborných podkladů pověřil) své opatření obecné povahy a podklady, na kterých toto opatření stálo, obhájil. Sám krajský soud totiž nedisponuje odborností, která se předpokládá pro zpracovatele VVURÚ (viz bod [41] tohoto rozsudku) a jeho úkolem při posuzování těchto otázek je spíše obezřetný postup (viz bod [44] tohoto rozsudku). Logicky se tak nabízí výslech zpracovatele VVURÚ, který může soud provést i bez odpovídajícího důkazního návrhu, neboť soud může provést i jiné než účastníky navržené důkazy (§ 52 odst. 1 s. ř. s.). V dalším řízení proto krajský soud nařídí jednání a provede tento výslech se zaměřením na výše popsané dílčí nejasnosti ohledně vyhodnocení kumulativního vlivu hluku z letiště a stávající dálnice D7.

[65] Krajský soud postrádal také vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů záměru D300 a D010 ve vztahu k ovzduší.

[66] I na tuto otázku však odpovídá již výše uvedená citace ze str. 203 VVURÚ, neboť se tam výslovně konstatuje, že pro vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů záměru D300 jsou uvažovány pouze vlivy hluku z tohoto záměru, neboť vlivy nárůstu znečištění ovzduší budou nízké a budou omezeny téměř výhradně na vlastní prostor letiště. Stěžovatel a) vedle toho v kasační stížnosti poukazuje i na str. 74, 173, 180 a 218 VVURÚ, kde zaznívá totožný závěr. Nejvyšší správní soud ověřil, že i na těchto místech zpracovatel VVURÚ skutečně vyslovil totožný závěr. Nejpodrobněji tak učinil na str. 173, kde se uvádí:

„Záměr D300 zasahuje do území s překročením imisních limitů pro průměrné roční koncentrace benzo[a]pyrenu.

Samotný vliv provozu letiště na kvalitu ovzduší v jeho okolí není příliš významný (na rozdíl od hlukového zatížení). Letiště je sice významným plošným zdrojem emisí, k nárůstu imisní zátěže však dochází především ve vlastním prostoru letiště. Rozšíření letiště o paralelní dráhu bude sice spojeno s nárůstem imisní zátěže v části území, z provedených analýz však vyplývá, že nárůst imisní zátěže se bude odehrávat převážně ve vlastním prostoru letiště u hranice nově uvažované dráhy a nezpůsobí překročení imisních limitů v okolní obytné zástavbě.

U části zástavby naopak dojde k (obdobně mírnému) snížení imisních příspěvků s ohledem na utlumení provozu vedlejší RWY 12/30. Letiště, které je založené na principu paralelních drah

pokračování

navíc umožňuje optimálnější rozložení provozu, redukuje pojiždění, a tím snižuje spotřebu paliva i produkce emisí. Ve výsledku je tak možné dopady na okolí hodnotit jako ambivalentní a mírné (-1/+1).

V rámci procesu EIA k záměru paralelní dráhy bylo vysloveno několik opatření s přímou vazbou na ochranu ovzduší, které je nutno dodržet (viz příloha 2). Jedná se zejména o realizaci výsadeb dřevin, omezení provozu pomocných energetických jednotek letadel, čištění ploch komunikací, preferenci hromadné dopravy a monitoring kvality ovzduší v okolí letiště. K minimalizaci imisních dopadů provozu letiště pak samozřejmě slouží i veškerá další opatření a podmínky realizace, primárně určená pro ochranu před hlukem, která jsou spojena buď s omezením provozu letiště, nebo s kompenzacemi jeho dopadů na životní prostředí v okolních obcích.

Krátkodobé lokální vlivy (hodnocení -1) představují obvyklý dočasný nárůst imisní zátěže v bezprostředním okolí stavby a podél přístupových tras při výstavbě záměru. Rovněž pro fázi realizace záměru byla v rámci EIA uložena opatření, která je nutno dodržet“.

[67] Je zřejmé, že zpracovatel VVURÚ v souvislosti se záměrem D300 zvažoval i otázku vlivu tohoto záměru na ovzduší, pro které mají být podle kritérií uvedených v úvodu kapitoly 6. VVURÚ (*Zhodnocení stávajících a předpokládaných vlivů variant 2A-ZÚR SKI*) záměry posuzovány ve vztahu k limitům stanoveným zákonem o ochraně ovzduší. Zpracovatel VVURÚ dospěl k závěru, že samotný vliv provozu letiště na kvalitu ovzduší v jeho okolí není příliš významný (na rozdíl od hlukového zatížení). Letiště je sice významným plošným zdrojem emisí, k nárůstu imisní zátěže však dochází především ve vlastním prostoru letiště, a to u hranice nově uvažované dráhy. Nezpůsobí překročení imisních limitů v okolní obytné zástavbě. Nelze se tedy ztotožnit se závěrem krajského soudu o tom, že při vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů záměru D300 je vliv koridoru D010 v rozsahu emisí „záhadně“ vynechán. Vyhodnocení v rámci posuzování kumulativních a synergických vlivů v tomto ohledu sice nebyl, avšak takový závěr byl ze strany zpracovatele VVURÚ vysvětlen. Toto vysvětlení považuje Nejvyšší správní soud za úplné, srozumitelné a logické.

[68] Krajský soud *de facto* věcně popírá výše uvedené východisko zpracovatele VVURÚ o tom, že vliv provozu letiště na kvalitu ovzduší v jeho okolí není příliš významný, avšak nečiní tak na základě jakýchkoli odborných podkladů. Významnosti odborných podkladů pro zpracování VVURÚ a omezených možností soudu při jejich přezkumu si přitom byl dobře vědom, jak plyne například z bodu 93 napadeného rozsudku. Tam krajský soud v souvislosti s vypořádáním dílčí námitky týkající se nereprezentativnosti výběru dat z roku 2013 pro vypracování mapy v grafické příloze č. 1 VVURÚ uvedl, že v mezích přezkumu zásad územního rozvoje nepovažuje za vhodné podrobněji zkoumat míru odbornosti a kvality zvoleného řešení.

[69] Zbývá dodat, že stěžovatel a) v této souvislosti namítal, že rozsudek krajského soudu je logicky nekonzistentní a tedy nepřezkoumatelný, pokud jde o názor soudu na emise. Na jedné straně krajský soud souhlasí s tím, že emise mají být omezeny pouze na vnitřní prostor letiště [stěžovatel a) odkazuje na bod 102 napadeného rozsudku], avšak na straně druhé stěžovateli a) vytýká, že ohledně emisí nebylo provedeno vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů s ostatními záměry. Se závěrem o nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu pro nesrozumitelnost se však Nejvyšší

správný soud neztotožňuje. V bodě 102 napadeného rozsudku sice krajský soud cituje závěry ze str. 173 VVURÚ, avšak věcně je nehodnotí. Zabývá se totiž pouze námitkou, že předpokládaný vliv a odhad významnosti plochy D300 na jednotlivé složky životního prostředí (zde ovzduší) nemohl být vyhodnocen v intervalu -1 (mírně negativní)/+1 (mírně pozitivní). Své úvahy uzavírá s tím, že v citované části VVURÚ je srozumitelně vysvětleno, že příčina zdánlivě protikladného rozptylu výsledků vyhodnocení spočívá v plánovaném rozložení letového provozu mezi více paralelních drah. To podle krajského soudu znamená, že možnost využití kapacity nové dráhy bude znamenat zvýšení produkce emisí v této části dráhy, což představuje ono mírné zhoršení (-1), ale současně to povede k odlehčení kapacity v jiné části dráhy, což představuje ono mírné zlepšení (+1). Proto podle krajského soudu na úrovni zásad územního rozvoje nic nebrání tomu, aby výsledek vyhodnocení byl zaznamenán právě touto ambivalentní (zdánlivě protichůdnou) hodnotou. Ačkoli si je krajský soud vědom toho, že plánované rozložení letového provozu mezi vícero paralelních drah znamená odlehčení jiné části letištního provozu, což plyne i z navazujícího odstavce 103 napadeného rozsudku, nikde se výslovně nevyjadřuje k věcné stránce. Nelze tedy z jeho úvah mít za to, že by otevřeně souhlasil s tím, že emise mají být omezeny pouze na vnitřní prostor letiště. Proto nelze mít jeho závěry v této části za nekonzistentní, či snad nepřezkoumatelné pro srozumitelnost. To však nic nemění na nesprávnosti jeho závěru.

V.B.2 Záměry D300 a D208 – hodnocení z hlediska hluku

[70] Ve vztahu k možnému spolupůsobení záměru D300 a záměru D208 (Koridor železniční tratě č. 120: úsek Jeneč – letiště Ruzyně), který považoval za dílčí část většího koridoru D209 (Koridor železniční tratě č. 120: úsek Ruzyně – Kladno), krajský soud uvedl, že ani v tomto případě není záměr D208 v rozsahu hluku a imisí vůbec zvažován, ačkoli v rozsahu jiných složek životního prostředí (povrchové a podzemní vody a zemědělský půdní fond) tomu tak bylo. Krajský soud odmítl argumentaci stěžovatele a), který ve vyjádření k návrhu uváděl, že koridor D208 nebyl do posouzení zahrnut, neboť kumulace ani synergie s ním dle odborného posouzení vzhledem k jeho poloze nepřicházejí do úvahy (na rozdíl od koridoru D209, který byl zahrnut a vyhodnocen). Tuto argumentaci považoval za nelogickou, a to s ohledem na to, že kumulativní a synergické vlivy na povrchové a podzemní vody a zemědělský půdní fond byly v souvislosti se záměrem D208 hodnoceny a zjevně tedy přicházely do úvahy. Proto, pokud se zpracovatel rozhodl oproti tomu kumulace a synergie se záměrem D208 nehodnotit ve vztahu k hluku a ovzduší, přestože hromadění hluku z provozu letištní dráhy a železniční dopravy nelze *a priori* vyloučit, to měl ve VVURÚ vysvětlit.

[71] Všichni tři stěžovatelé v této souvislosti předně poukazují na to, že koridor D208 je samostatným záměrem, který na koridor D209 toliko navazuje, avšak není jeho součástí. Koridor D208 je vymezen jako polygon (plocha) na území obcí Dobrovíz a Hostivice ve směru od stávající železniční trati č. 120 do areálu letiště, a to mezi dva výběžky záměru D300. V rámci plochy tohoto koridoru a ani v jeho blízkém okolí se nenachází žádná chráněná zástavba.

[72] Polohu koridoru D208 stěžovatelé zdůrazňují oprávněně. Jde-li o hluk (tedy vliv na obyvatelstvo a hygienu prostředí), je totiž třeba brát v úvahu další podrobnější východiska, ze kterých zpracovatel VVURÚ při hodnocení kumulativních a synergických

pokračování

vlivů vycházel. Ta jsou uvedena v úvodu kapitoly 6. VVURÚ (*Zhodnocení stávajících a předpokládaných vlivů variant 2A-ZÚR SKI*). Konkrétně pro obyvatelstvo a hygienu prostředí se uvádí, že posuzování se provádí ve vztahu k akustickým limitům a zastavěnému území. Jak správně uvádí stěžovatel a), je proto při hodnocení hluku třeba vždy zohledňovat existenci zastavěného území, neboť hlukové limity nejsou uplatňovány celoplošně (tj. nezávisle na povaze přiléhající plochy). Jak plyne z § 30 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, hlukové imisní limity jsou upravené prováděcím právním předpisem pro chráněný venkovní prostor, chráněné vnitřní prostory staveb a chráněné venkovní prostory staveb. Tyto pojmy jsou posléze definovány v § 30 odst. 3 zákona o ochraně veřejného zdraví. Podle tohoto ustanovení se chráněným venkovním prostorem rozumí nezastavěné pozemky, které jsou užívány k rekreaci, lázeňské léčebně rehabilitační péči a výuce, s výjimkou lesních a zemědělských pozemků a venkovních pracovišť. Chráněným venkovním prostorem staveb se rozumí prostor do vzdálenosti 2 m před částí jejich obvodového pláště, významný z hlediska pronikání hluku zvenčí do chráněného vnitřního prostoru bytových domů, rodinných domů, staveb pro předškolní a školní výchovu a vzdělávání, staveb pro zdravotní a sociální účely, jakož i funkčně obdobných staveb. Chráněným vnitřním prostorem staveb se rozumí pobytové místnosti ve stavbách zařízení pro výchovu a vzdělávání, pro zdravotní a sociální účely a ve funkčně obdobných stavbách a obytné místnosti ve všech stavbách. Rekreace pro účely podle věty první zahrnuje i užívání pozemku na základě vlastnického, nájemního nebo podnájemního práva souvisejícího s vlastnictvím bytového nebo rodinného domu, nájmem nebo podnájmem bytu v nich.

[73] Hluková zátěž je tedy, s ohledem na nastavená kritéria, v jiných než výše uvedených prostorech nevýznamná. Slovy judikatury (viz rozsudek NSS č. 4 AOs 1/2012-105) to znamená, že relevantní vlivy tohoto druhu mimo výše uvedené prostory nepřichází do úvahy. Za takové situace nelze trvat na tom, aby ve VVURÚ bylo bez dalšího výslovně zapracováno hodnocení kumulativních a synergických vlivů na obyvatelstvo z hlediska hluku, jde-li o záměry D300 a D208.

[74] Zohlednění výše uvedených východisek pak také objasňuje odlišný přístup při hodnocení kumulativních a synergických vlivů vůči záměru D209 (Koridor železniční tratě č. 120: úsek Ruzyně – Kladno), který je evidentně veden v blízkosti zástavby, a záměru D208.

[75] Závěr krajského soudu, který tato východiska pominul a soustředil se pouze na skutečnost, že u těchto záměrů byly hodnoceny vlivy na jiné složky životního prostředí, proto nelze akceptovat. U těchto jiných složek životního prostředí je navíc ve VVURÚ podrobně a logicky vysvětleno, proč jsou ve vztahu k nim kumulativní a synergické vlivy obou záměrů hodnoceny (oba záměry přinesou významné zpevněné plochy, což bude mít vliv na odtokové poměry v území a zábor zemědělského půdního fondu). Závěr, že nevyhodnocení vzájemných vlivů záměru D300 a D208 ve vztahu k hluku má za následek, že se aktualizace ZÚR č. 2 opírá o neúplné podklady vyžadující zásadní doplnění, nemůže tedy stát pouze na poukazu krajského soudu na vyhodnocení jiných složek životního prostředí, které ale stojí na jiných kritériích. Hodlá-li tedy soud zpochybňovat hodnocení kumulativních a synergických vlivů záměrů D300 a D208 na obyvatelstvo z hlediska hluku, musí mít primárně za prokázané, že vlivy těchto záměrů zasahují významněji i území, která jsou chráněna hlukovými limity.

[76] Stěžovatel c) v této souvislosti odkazuje na územní plán Hostivice, z něhož má být patrné, kterými plochami koridor záměru D208 prochází, a odborné podklady EIA (záměr „Kolejové napojení Letiště Václava Havla Praha do odbočky Jeneček“; kód záměru v IS EIA: MZP427), zejména podkladovou hlukovou studii (Kohlíček a kol. – SUDOP PRAHA, a. s., 07/2014), ze kterých má plynout, že řešená trať vede pouze krátký úsek po povrchu a prakticky mimo chráněnou zástavbu a dále se zanořuje do tunelu. Protože se těmito otázkami dosud nezabýval krajský soud, není opět na místě, aby tak činil nyní Nejvyšší správní soud a aby za tím účelem prováděl dokazování.

[77] Protože posuzování vlivů záměrů na obyvatelstvo a hygienu prostředí se provádí ve vztahu k akustickým limitům a zastavěnému území, jak již bylo vysvětleno, a toto východisko nikdo dosud nezpochybnil, bude se krajský soud v dalším řízení zabývat hodnocením kumulativních a synergických vlivů na obyvatelstvo z hlediska hluku právě v kontextu těchto kritérií. I v tomto ohledu je především třeba dát stěžovateli a) prostor k tomu, aby sám (či za podpory osob, které pořizovatel zpracováním odborných podkladů pověřil) své opatření obecné povahy a podklady, na kterých toto opatření stálo, obhájil a vysvětlil. Ani tato otázka totiž nebyla v této míře podrobnosti obsahem námitek či připomínek podávaných v průběhu pořizování aktualizace ZÚR č. 2. Vedle výsledku zpracovatele ZÚR, který se nabízí primárně (srov. bod [64] tohoto rozsudku), může provést i důkazy další, ať už k návrhu některého z účastníků řízení, budou-li takové důkazy navrženy i v řízení před krajským soudem, či z vlastní iniciativy.

V.B.3 Záměry D300 a D208 a D209 – hodnocení z hlediska emisí

[78] Krajský soud označil za dostačující vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů záměru D300 a D209 ve vztahu k hluku, a to s ohledem na míru obecnosti zásad územního rozvoje (bod 124 napadeného rozsudku). Pozastavil se však nad tím, proč při tomto hodnocení nebyl zvažován záměr D209 také v rozsahu emisí, přestože metodologie uvedená v podkapitole 6.2.1 VVURÚ proklamuje zvažování nejhorší varianty. Krajský soud v této souvislosti opět poukazuje na vyhodnocení těchto záměrů ve vztahu k jiným složkám životního prostředí, a oproti tomu opomíjení těch složek, kde lze očekávat méně příznivý výsledek, což podle krajského soudu mají být i emise v případě záměru D209. Tentýž deficit krajský soud identifikoval také u záměru D208.

[79] Jde-li o vypořádání této otázky, pak lze odkázat na závěry uvedené v bodech [66] až [68] tohoto rozsudku, ve kterých se Nejvyšší správní soud vyjadřoval k závěru krajského soudu ohledně vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů záměru D300 a D010 ve vztahu k ovzduší.

[80] Nad rámec toho, v případě záměrů D208 a D209 nelze ponechat stranou, že železniční doprava produkuje emise v minimálním rozsahu, na což poukazují shodně všichni stěžovatelé. Tento závěr lze nalézt i ve VVURÚ, a to na straně 87 v kapitole 3.2 *Obyvatelstvo, hluková zátěž, veřejné zdraví*, podkapitole *Předpoklady dalšího vývoje bez provedení koncepce ZÚR STK*. Tam se uvádí, že „[V] oblasti železniční dopravy se očekává, že navržené záměry posílí podíl na celkové přepravě na úkor individuální automobilové dopravy. Nerealizace záměru D204 tudíž může přispět k většímu nárůstu automobilové dopravy se všemi negativními dopady na překračování hlukových a často i imisních limitů, zvýšená rizika dopravních nehod, výskyt obtěžujících faktorů, atd.“. Ačkoli se toto hodnocení týká koridoru

pokračování

D204 [Koridor železniční tratě Praha – Bystřice u Benešova (úsek Praha – Strančice)], který je přímo předmětem aktualizace ZÚR č. 2, lze obecně východisko, že záměry v oblasti železniční dopravy posílí její podíl na celkové přepravě na úkor individuální automobilové dopravy, a tedy snižují negativní vlivy na ovzduší, uplatnit i ve vztahu k jiným záměrům železniční dopravy, tedy i záměrům D208 a D209.

[81] Požadoval-li krajský soud, aby zpracovatel ve VVURÚ vysvětlil, proč v rozsahu ovzduší, bylo vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů záměru D300 s D208 a D209 vynecháno, má Nejvyšší správní soud za to, že s přihlédnutím k vysvětlení uvedenému v bodech [66] a [67] tohoto rozsudku a k obecně známé skutečnosti, že železniční doprava nepředstavuje zásadní zdroj znečištění ovzduší, lze tyto důvody z VVURÚ seznat.

V.C Hodnocení vlivů dopravy osob a nákladů z letiště a na něj

[82] Krajský soud nakonec shledal důvodnou i námitku poukazující na chybějící vyhodnocení vlivů dopravy osob (cestujících a zaměstnanců) a nákladů z letiště a na něj. V bodě 105 napadeného rozsudku k tomu uvedl, že v žádné části VVURÚ není oddíl, který by se této otázce výslovně věnoval. Krajský soud se sice ztotožnil s názorem navrhovatele, že podrobnější zkoumání této otázky by bylo přínosné, avšak její samostatné neposouzení nelze podle krajského soudu ještě považovat za natolik intenzivní vadu, která by zpochybnila zákonnost vymezení plochy D300. Množství příjezdů (ať již automobilových, autobusových či železničních) na letiště a odjezdů z něj je třeba totiž vnímat jako dopravní zátěž projevující se na celém území kraje. Nelze proto považovat za pravděpodobné, že by se v údajích o celkové dopravní zátěži na území kraje, na jejichž základě se vyhodnocovaly mj. údaje o míře imisí a hlukových vlivech (viz zejm. kapitola 3 VVURÚ, kde je popisováno silné dopravní zatížení v důsledku spojení Prahy s ostatními kraji zejména dálnicemi D1, D4, D5, D6, D8 a D10), neprojevovalo i působení dopravy směřující na letiště či z něj. Podle krajského soudu tedy nelze mít za to, že by zdroje týkající se celkové dopravy v sobě nezahrnovaly i segment dopravy pohybující se ve směru letiště a zpět (přestože tento segment nebyl explicitně popsán). Proto ani v případě samostatného vyčlenění této problematiky ve VVURÚ by patrně nedošlo k zásadnímu přehodnocení výsledků zjištěného zatížení a jen stěží by došlo k nějaké vyslovené převratné koncepční změně, která by se projevila na výsledné podobě vymezení plochy D300. Ve vztahu k této námitce proto soud uzavřel, že ačkoli nevyčlenění dopravy na letiště a z něj by samo o sobě ještě nebylo možno považovat za vadu mající vliv na výslednou podobu napadené části zásad územního rozvoje, tak ve spojení s pochybeními, která vyšla najevo v rámci posuzování kumulativních a synergických vlivů, se intenzita tohoto pochybení jeví jako podstatně závažnější. V bodě 126 napadeného rozsudku pak krajský soud uzavřel, že tato vada potvrzuje již vyslovenou domněnku, že určité zdroje zátěže některých složek životního prostředí jsou hodnoceny jen tam, kde se to hodí, avšak opomíjeny tam, kde lze očekávat méně příznivý výsledek. I z tohoto důvodu tedy napadené části aktualizace ZÚR č. 2 s odkazem na § 76 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 101b odst. 4 s. ř. s. zrušil.

[83] Stěžovatel a) v souvislosti s touto argumentací krajskému soudu předně vytýká, že si sám protiřečí, a to s ohledem na jeho závěry v bodě 34 napadeného rozsudku, kde podle stěžovatele a) krajský soud konstatuje, že nová paralelní dráha neznamena intenzivnější

provoz. V bodě 105 a 126 napadeného rozsudku však zpracovateli VVURÚ vytýká, že nevyhodnotil dopravu, která má intenzivnějším provozem letiště vzniknout. Takový rozpor však Nejvyšší správní soud neshledává. Krajský soud totiž v bodě 34 napadeného rozsudku, který se zabývá námitkou zpochybňující uskutečnitelnost záměru D300, neuvedl, že nová paralelní dráha neznamena intenzivnější provoz. Konstatoval toliko, že *„skutečnost, že dojde ke koncepčnímu vymezení plochy pro budoucí přistávací dráhu letiště, ještě nemusí znamenat, že se ve finále zvýší nepříznivé vlivy leteckého provozu Letiště Václava Havla a že dojde k většímu porušování již překročených limitů“*. (pozn. NSS: potvrzení přidáno). Jinými slovy krajský soud uvedl, že zvýšení zátěže nelze automaticky předvídat, ale ani vyloučit. S tímto závěrem tedy v rozsudku krajského soudu později vyslovená výtka vůči nevyhodnocení vlivů dopravy osob a nákladů z letiště a na něj není ve zjevném rozporu.

[84] Se stěžovatelem a) nelze souhlasit ani v tom, že vliv dopravy osob a nákladů z letiště a na něj nebylo na místě hodnotit už jen proto, že v souvislosti s touto dopravou nebyl do aktualizace ZÚR č. 2 vložen žádný záměr. To je příliš zužující pohled, který nepodporuje ani samotné VVURÚ, ve kterém se zpracovatel o související automobilové dopravě okrajově zmiňuje. Činí tak v kapitole 6.1 *Souhrnné hodnocení vlivu ploch a koridorů na složky životního prostředí* v rámci hodnocení záměru D300 na str. 174 a 175. Jednak konstatuje, že vliv záměru na bezpečnost automobilové dopravy bude minimální. Současně vlivy související pozemní dopravy zmiňuje v rámci hodnocení vlivů na veřejné zdraví, které bylo provedeno v rámci dokumentace EIA, jehož závěry lze podle zpracovatele VVURÚ považovat za platné, a proto jsou použity i pro charakterizaci vlivů záměru D300 na obyvatele ve VVURÚ. Konkrétně se ve VVURÚ uvádí: *„Pro odhadovanou úroveň znečištění ovzduší suspendovanými částicemi PM10 a oxidem dusičitým bylo provedeno kvantitativní vyhodnocení zdravotního rizika. V ukazateli let ztráty života vychází vlivem imisního pozadí průměrná ztráta 0,7 dne za rok na jednoho obyvatele. U ukazatele chronické respirační nemoci u dětí vychází vlivem imisního pozadí proti teoretickému stavu při zcela čistém ovzduší zvýšení nemoci cca o 1 den s příznaky na jedno dítě a rok. Podíl imisního vlivu provozu letiště Ruzyně včetně související pozemní dopravy v cílovém stavu v roce 2020 na tomto riziku není významný, v obou uvedených ukazatelích se teoreticky projevuje v řádu setin dne.“* (pozn. NSS: potvrzení přidáno).

[85] Závěr krajského soudu ovšem nemůže obstát již jen proto, že krajský soud samostatné výslovné neposouzení hodnocení vlivů dopravy osob a nákladů z letiště a na něj nepovažoval za natolik intenzivní vadu, která by sama o sobě zpochybnila zákonnost vymezení plochy D300. Tuto vadu totiž krajský soud vytkl jako podpůrný zrušovací důvod až v návaznosti na jeho závěr o účelovém opomíjení určitých zdrojů zátěže některých složek životního prostředí v rámci hodnocení kumulativních a synergických vlivů. Protože tento závěr krajského soudu byl výše vyvrácen, nemůže obstát ani tento podpůrný zrušovací důvod.

[86] Aniž se Nejvyšší správní soud může vyjadřovat k závěru, že nešlo o natolik intenzivní vadu, která by sama o sobě zpochybnila zákonnost vymezení plochy D300, neboť to nebylo podstatou zrušovacího důvodu, připomíná již vícekrát zmíněnou skutečnost, že při dílčích pochybnostech o obsahu VVURÚ (zejména při nepodaných námitkách a připomínkách, které by na danou otázku mířily) je na místě dát odpůrci prostor k vyjasnění takových otázek. Současně připomíná, že součástí Zásad územního

pokračování

rozvoje Středočeského kraje je vymezení koridoru D208, který je vymezen za účelem napojení Letiště Václava Havla na železniční trať.

V.D Nezaslání repliky a doplňujícího podání navrhovatelek stěžovateli a) k vyjádření

[87] Stěžovatel a) namítl, že v řízení před krajským soudem došlo k vadám řízení, jež mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. První vadu spatřuje v tom, že mu krajský soud neumožnil vyjádřit se ke dvěma podáním navrhovatelek (replíce z 2. 12. 2019 a doplňujícímu podání z 8. 4. 2020), neboť mu je nezaslal na vědomí, ačkoli právě replika obsahovala argumentaci týkající se vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů, jež je podstatou návrhového bodu, který krajský soud shledal důvodným. Porušení zásady kontradiktornosti řízení je o to závažnější, že ve věci nebylo nařízeno jednání.

[88] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné k výše uvedenému předně připomenout, že právní úprava řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy neobsahuje podrobná pravidla týkající se procesního postupu soudu. Zákon výslovně předpokládá přiměřené použití některých ustanovení upravujících řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 101b odst. 4 s. ř. s.). V řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy tedy zákon výslovně neupravuje povinnost soudu zaslat repliku navrhovatele odpůrci k dalšímu vyjádření, ostatně obdobná povinnost není dána ani v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (viz § 74 odst. 1 s. ř. s.). Taková úprava má svoji logiku nejen z důvodu předcházení nedůvodnému cyklení dalších vzájemných vyjádření účastníků, ale v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy souvisí i se zákonem stanovenou poměrně krátkou devadesátidenní lhůtou pro rozhodnutí krajského soudu (§ 101d odst. 2 věta poslední s. ř. s.), resp. se zákazem rozšiřovat již podaný návrh (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). Právě naposledy zmíněný koncentrační princip by měl vést k tomu, aby krajský soud měl k dispozici v relativně krátkém čase vzájemná stanoviska účastníků týkající se uplatněných skutkových a právních důvodů zpochybňujících zákonnost napadeného opatření obecné povahy.

[89] Jistě mohou vzniknout situace, kdy je třeba repliku či další podání navrhovatele zaslat odpůrci k vyjádření, například půjde-li o podání upravující již uplatněný petit. Na druhou stranu ani v těchto situacích nelze bez dalšího uzavřít, že pokud tak krajský soud neučiní, je třeba jeho následné rozhodnutí vždy s ohledem na takovou vadu zrušit (viz rozsudek NSS z 9. 2. 2021, čj. 8 As 398/2018-58, body 17 a 18). Určující v této souvislosti musí být nejen předpoklad vlivu shledané vady na zákonnost rozhodnutí ve věci samé, ale i naplnění zásady kontradiktornosti a rovnosti zbraní (např. rozsudek NSS z 3. 3. 2010, čj. 1 As 85/2009-108, část V.A.1).

[90] Ačkoli v dané věci krajský soud stěžovateli a) repliku navrhovatelek z 2. 12. 2019 a další jejich podání z 8. 4. 2020 a 19. 6. 2020 skutečně nezaslal, nemá Nejvyšší správní soud za to, že by tím soud porušil zásadu kontradiktornosti a rovnosti zbraní, jak namítá stěžovatel a). Ani replika, ani další podání totiž ve vztahu k důvodům, na kterém krajský soud následně postavil důvody zrušení aktualizace ZÚR č. 2 v rozsahu záměru D300, nepřinesla nic nad rámec argumentů uvedených již v návrhu, k němuž se mohl stěžovatel a) vyjádřit. Tato námitka tedy není důvodná.

[91] Jelikož se Nejvyšší správní soud obsahem repliky a dalších podání zabýval pouze s ohledem na zrušovací důvody rozsudku, nevylučuje, že z pohledu jiných námitek mohlo být zaslání těchto podání vhodné. Posouzení této otázky tak bude věcí krajského soudu v dalším řízení.

V.E Nenařízení jednání

[92] Stěžovatel c) namítá, že krajský soud neprovedl řádně dokazování, nenařídil k projednání věci jednání a nenechal si věc po odborné stránce vysvětlit. Stěžovatel c) pak namítá, že krajský soud se zabýval též některými důkazy navrženými navrhovatelkami, jež nebyly součástí správního spisu, aniž za účelem provádění dokazování nařídil jednání. To odporuje ustálené judikatuře Nejvyššího správního soudu. Stěžovatel c) dodal, že jednání bylo vhodné naříditi též s ohledem na povahu věci a princip předvídatelnosti soudního rozhodování.

[93] Krajský soud zrušující rozsudek odůvodnil ustanovením § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s., podle něhož soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem, jestliže skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu anebo vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění. Použití tohoto ustanovení v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy umožňuje § 101b odst. 4 s. ř. s. Pokud by skutečně byly splněny podmínky pro použití § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s., bylo by jednání v zásadě zbytečné, neboť by nemohlo výsledek řízení nijak ovlivnit, jakkoli by účastníci řízení byli přesvědčeni o tom, že nařízení jednání je s ohledem na povahu věci na místě. Protože Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že postup podle tohoto ustanovení nebyl na místě, je zjevné, že v dalším řízení bude třeba za účelem projednání věci naříditi jednání (viz bod [64] tohoto rozsudku).

[94] Jde-li o dokazování, je nesporné, že to musí být prováděno při jednání. Na tom nic nemění, že tato obecná zásada není vyjádřena již v obecném § 52 odst. 1 s. ř. s., ale je uvedena až v § 77 odst. 1 s. ř. s., které je součástí zvláštních ustanovení o řízení o žalobě proti rozhodnutí. Pokud by tedy krajský soud opíral své závěry o důkazy (listiny), které nebyly součástí správního spisu, aniž za účelem provádění dokazování nařídil jednání, šlo by o vadu řízení, která by měla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Zrušovací důvody rozsudku, které s ohledem na obsah kasačních stížností Nejvyšší správní soud přezkoumával, se ovšem o žádné takové důkazy neopíraly. Proto nelze uzavřít, že bylo řízení v dané věci stíženo vadou, mající vliv na zákonnost napadeného rozsudku.

[95] Pokud stěžovatel a) poukazoval na konkrétní listiny, kterými krajský soud argumentoval v jiných částech rozsudku, je v této části kasační námitka nepřipustná, neboť tyto jiné návrhové body krajský soud shledal nedůvodné. Jde původně o civilistickou *koncepti subjektivní nepřipustnosti dovolání pro nemožnost dosáhnout příznivějšího výroku*, jež do oblasti správního soudnictví (tj. pro účely posuzování subjektivní připustnosti kasační stížnosti, resp. jednotlivých kasačních námitek) přenesl NSS usnesením rozšířeného senátu z 26. 3. 2020, čj. 9 Afs 271/2018-52, č. 4024/2020 Sb. NSS. Z tohoto usnesení rozšířeného senátu plyne, že kasační stížnost je subjektivně nepřipustná, je-li zjevné, že řízení před krajským soudem nemůže pro stěžovatele skončit příznivěji, a to ani v případě úspěšnosti kasační stížnosti. Z uvedeného plyne, že pro posouzení oprávněnosti stěžovatele podat kasační stížnost, resp. uplatnit konkrétní kasační námitku, není

pokračování

podstatné, jakého výsledku řízení před krajským soudem se dovolává (pokud vůbec), ale jaký výsledek je pro něj objektivně nejpříznivější. Ohledně těchto konkrétních návrhových bodů nicméně krajský soud dospěl k závěru o jejich nedůvodnosti, tedy stěžovateli a) vyhověl. V rozsahu této námitky by proto pro něho další řízení nemohlo skončit příznivěji.

[96] Protože ale Nejvyšší správní soud uložil krajskému soudu v dalším řízení naříditi jednání a provést dokazování za účelem objasnění některých otázek souvisejících s VVURÚ, je zřejmé, že bude namíste, aby se v tomto řízení krajský soud vypořádal s veškerými důkazními návrhy, které buď provede anebo zamítne.

V.F Tón rozsudku

[97] Stěžovatelé a) a c) se ohradili i proti tvrzením krajského soudu o nekalých úmyslech stěžovatele a), resp. zpracovatele VVURÚ při údajném selektivním přístupu k vyhodnocování vlivů. Stěžovatel c) má za to, že tím krajský soud deklaruje podjatost vůči stěžovateli a) a zpracovateli VVURÚ.

[98] Nejvyšší správní soud souhlasí s tím, že by odůvodnění rozsudku krajského soudu v části, v níž se zabýval otázkou posuzování kumulativních a synergických vlivů, slušel věcnější tón. Krajský soud se zbytečně často uchýloval k použití citově zabarvenějších výrazů. Jen z toho však nelze dovodit jeho podjatost vůči jednomu z účastníků ani nezákonnost jeho rozsudku.

VI. Závěr a náklady řízení

[99] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Dle § 110 odst. 4 s. ř. s. je krajský soud vázán právním názorem uvedeným v tomto rozsudku.

[100] Závazný právní názor vyslovený v tomto rozsudku lze stručně shrnout tak, že v dalším řízení krajský soud nařídí k projednání věci jednání, při kterém dá odpůrci prostor k objasnění dílčích nejasností ohledně vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů hluku záměrů D300 a D010, tedy hromadění hluku z letiště a stávající dálnice D7 (bod [64] tohoto rozsudku). Krajský soud se bude dále zabývat vyhodnocením kumulativních a synergických vlivů záměrů D300 a D208 z hlediska hluku, a to při zohlednění kritérií, ze kterých vycházel zpracovatel VVURÚ, kterými jsou akustické limity a zastavěné území (bod [77] tohoto rozsudku). Jde-li o otázku kumulativních a synergických vlivů záměrů D300 a D010 a záměrů D300 a D208 a D209 ve vztahu k ovzduší, vyjde krajský soud v dalším řízení z toho, že tento vyhodnocení sice nebyl, avšak takový závěr byl ze strany zpracovatele VVURÚ srozumitelně a logicky vysvětlen (body [67] a [79] až [81] tohoto rozsudku). Krajský soud se bude v dalším řízení zabývat také námitkou ve vztahu k hodnocení vlivů dopravy osob a nákladů z letiště a na něj, neboť nemohl obstát jeho závěr o podporném zrušovacím důvodu (bod [85] a [86]).

[101] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí, jak je stanoveno v § 110 odst. 3 s. ř. s.

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

V Brně 24. února 2023

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu