



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Josefa Straky a Mgr. Ing. Petra Šuránka ve věci

navrhovatelů:

a) M. č. P. – S.

sídlem X

b) M. č. P. – N.

sídlem X

c) Ing. A. S., Ph.D.

bytem X

všichni zastoupeni advokátem Mgr. Pavlem Černým,
sídlem Údolní 33, 602 00 Brno

proti
odpůrci:

Středočeský kraj

sídlem Zborovská 11, 150 21 Praha 5

zastoupený advokátem JUDr. Janem Brodcem, LL.M., Ph.D.
sídlem Rubešova 162/8, 120 00 Praha 2

za účasti:

1) Ř. s. a d. ČR

sídlem X

zastoupeno advokátem JUDr. Janem Marečkem
sídlem Na Švihance 476/61, 120 00 Praha 2

2) L. P., a. s.

sídlem X

zastoupena advokátkou JUDr. Bc. Nikolou Hönigovou
sídlem Rubešova 162/8, 120 00 Praha 2

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 4-20/2011-ZK – Zásad územního rozvoje Středočeského kraje, Aktualizace č. 2, ze dne 26. 4. 2018, v části, již se vymezuje plocha pro

záměr veřejně prospěšné stavby D300 – plocha rozvoje letiště Praha/Ruzyně (Letiště Václava Havla),

takto:

- I. Opatření obecné povahy č. 4-20/2011/ZK – Zásady územního rozvoje Středočeského kraje, Aktualizace č. 2, vydané dne 26. 4. 2018, se ruší v části textového i grafického vymezení plochy veřejně prospěšné stavby D300 – plocha rozvoje letiště Praha/Ruzyně (Letiště Václava Havla Praha), a to ke dni právní moci tohoto rozsudku.
- II. Odpůrce je povinen zaplatit každému z navrhovatelů na náhradě nákladů řízení částku ve výši 14 365,40 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce navrhovatelů Mgr. Pavla Černého, advokáta.
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Navrhovatelé se společným návrhem podle § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhají zrušení opatření obecné povahy č. 4-20/2011/ZK – Zásady územního rozvoje Středočeského kraje, Aktualizace č. 2, ze dne 26. 4. 2018 (dále jen „Aktualizace č. 2“), a to v rozsahu vymezení veřejně prospěšné plochy D300 – plocha rozvoje letiště Praha/Ruzyně (Letiště Václava Havla) [dále též jen „záměr D 300“].
2. Navrhovatelé rozdělili své návrhové body do tří základních okruhů:
3. V prvním okruhu jsou soustředěny návrhové body namítající neplnění základních cílů a úkolů územního plánování. Navrhovatelé poukázali na zákonné vymezení zásad územního rozvoje coby územně plánovací dokumentace krajů dle § 36 odst. 1 a odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 225/2017 Sb. (dále jen „stavební zákon“), jejichž smysl spočívá mimo jiné ve zpřesnění a rozvíjení cílů územního plánování v souladu s Politikou územního rozvoje. Dle navrhovatelů však toto zákonné vymezení nelze chápat tak, že by kraje musely při pořizování zásad územního rozvoje automaticky převzít realizaci záměrů obsažených v Politice územního rozvoje, aniž by se zabývaly hodnocením jejich dopadů či zvažováním možných variant a současně prověřily jejich reálnost či proveditelnost. Tento svůj názor žalobci podpořili citací relevantních částí příslušné judikatury a dovedli povinnost odpůrce při vymezování záměru D 300 (jenž je konkretizací obecně formulovaného záměru letiště L1 vyjádřeného v bodě 131 Politiky územního rozvoje) prověřit proveditelnost a vhodnost záměru včetně zvážení jeho dopadů či možných alternativních variant. To dle navrhovatelů zahrnuje rovněž povinnost komplexního vyhodnocení koncepce obsažené v zásadách územního rozvoje na životní prostředí, veřejné zdraví a trvale udržitelný rozvoj území, včetně vlivů kumulativních a synergických. V této souvislosti navrhovatelé poukázali na základní povinnosti orgánů územního plánování vyjádřené v ustanoveních § 18 a § 19 stavebního zákona a na jejich interpretaci příslušnou judikaturou, přičemž shledali, že v tomto směru Aktualizace č. 2 základní cíle územního plánování neplní. Konkrétní skutkové a právní důvody, v nichž navrhovatelé spatřují

neplnění základních cílů územního plánování, soud pro lepší přehlednost uvádí v souvislosti s jejich vypořádáním (viz odstavce 25 až 73 níže).

4. Druhý okruh návrhových bodů zahrnuje námitky brojící proti nezákonnému vyhodnocení vlivů na životní prostředí a udržitelný rozvoj území (SEA). Navrhovatelé poukázali na povinnosti orgánů územního plánování při posuzování zásad územního rozvoje dané ustanovením § 19 odst. 1 stavebního zákona, kam spadá též povinnost vyhodnocení vlivů v rámci SEA, jehož účel je vymezen ustanovením § 1 odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o posuzování vlivů“), a k povinnosti provádět hodnocení SEA u územně plánovací dokumentace navrhovatelé poukázali na související judikaturu. U velkých záměrů nadmístního významu, kam spadá i záměr D300, má dle navrhovatelů řádné hodnocení SEA klíčový význam, už jen z toho důvodu, že dle § 55 odst. 3 stavebního zákona toto hodnocení již nebude prováděno na úrovni územního plánu, a proto je na něj při pořizování zásad územního rozvoje potřeba klást velký důraz. V této souvislosti navrhovatelé připomněli zrušení předchozích zásad územního rozvoje v části D300 rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 12. 6. 2013, č. j. 50 A 8/2013-129 (dále jen „zrušující rozsudek z roku 2013“), a to právě z důvodu nedostatečné vyhodnocení požadavků vyžadovaných při posouzení kumulativních a synergických vlivů, přičemž dle navrhovatelů tyto požadavky nebyly řádně neplněny ani v případě nyní napadané Aktualizace č. 2. V návaznosti na to navrhovatelé podrobně vylíčili jednotlivé nedostatky, v nichž spatřují porušení zákonných postupů procesu SEA. Konkrétní skutkové a právní důvody, v nichž navrhovatelé spatřují porušení procesu SEA, soud pro lepší přehlednost uvádí v souvislosti s jejich vypořádáním (viz odstavce 74 až 126 níže).
5. Konečně třetí okruh návrhových bodů brojí proti nedodržení hledisek proporcionality při vymezování záměru D300, ke konkrétním námitkám tohoto okruhu včetně jejich vypořádání se soud pro lepší přehlednost opět vyjadřuje v samostatné části (viz odstavce 127 až 133 níže).
6. Odpůrce se postupně vyjádřil k jednotlivým návrhovým bodům. Obecně kladl důraz na soudní zdrženlivost při přezkumu zásad opatření obecní povahy, které jsou ve výsledku dílem politickým, jehož soudní přezkum je limitován a měl by být omezen především na hledisko zákonnosti procesu pořizování. S poukazem na související judikaturu odpůrce zdůraznil, že k soudnímu zrušení opatření obecné povahy by se mělo přistoupit jen tehdy, pokud pochybení vyvolaná opatřením obecné povahy překročila přijatelnou mez. Odpůrce rovněž připomněl obranný, a nikoliv kontrolní účel ustanovení § 101a a násl. s. ř. s., neboť jeho smyslem je poskytnout ochranu tehdy, dopadá-li opatření obecné povahy do právní sféry fyzické nebo právnické osoby, a nikoliv přezkoumávat veškeré činnosti veřejné správy. V této souvislosti odpůrce poukazoval na značně obecná tvrzení navrhovatelů o zásazích do jejich právní sféry nebo naopak na přílišné zabíhání do detailů velmi odborné povahy, které jsou buďto vzhledem ke své odborné otázce jako takové vyloučeny z přezkumu, anebo vzhledem k míře detailnosti nemohou představovat natolik intenzivní vady, aby to mohlo vést ke zrušení opatření obecné povahy. Tuto argumentaci odpůrce průběžně zdůrazňoval ve vztahu k jednotlivým návrhovým bodům, k nimž se jednotlivě vyjádřil (podrobněji viz dále). Návrh považoval za nedůvodný a žádal jeho zamítnutí včetně uložení povinnosti navrhovatelům nahradit odpůrci a osobám zúčastněným náhradu nákladů řízení.
7. Osoba zúčastněná 1) kromě oznámení své účasti v řízení žádné vyjádření k věci nepřipojila.

8. Osoba zúčastněná 2) ve svém vyjádření podpořila závěry odpůrce a v podstatných bodech (v podstatě jen za užití jiných slov) zopakovala jeho klíčové argumenty. Následně ve svém vyjádření rozsáhle citovala různá rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, v jejichž odůvodnění zdůraznila pasáže, které shledala za podstatné, případně obdobným způsobem citovala i z obsahu vybraných podkladových aktů. Osoba zúčastněná 2) navrhla, aby byl návrh zamítnut a aby navrhovatelům bylo uloženo nahradit odpůrcům i osobám zúčastněným náhradu nákladů řízení. Nutno podotknout, že osoba zúčastněná 2) svou oponenturu vůči návrhu ve svém vyjádření v zásadě nijak argumentačně nerozvíjela, vyjma zmiňovaných rozsáhlých citací, a v podstatě jen parafrázovala vyjádření odpůrce. Soud proto u vypořádání konkrétních návrhových bodů již argumentaci osoby zúčastněné 2) explicitně nezmiňuje a pouze na tomto místě obecně konstatuje, že stanovisko osoby zúčastněné 2) koresponduje vyjádření odpůrce.

II. Otázka aktivní procesní legitimace

9. Před samotným věcným posouzením návrhu musel soud vyhodnotit, zda byl návrh podán osobami k tomu oprávněnými. V nyní posuzované věci je třeba speciálně věnovat pozornost procesní způsobilosti navrhovatelů a) a b) coby městských částí hlavního města Prahy:
10. Navrhovatelé v úvodu svého návrhu obsáhle vyložili, proč mají za to, že jsou oprávněni k podání návrhu. V případě navrhovatelů a) a b) coby městských částí hlavního města Prahy jde o subjekty samosprávy, které mají vztah území, jež je Aktualizací č. 2 dotčeno, a navíc jsou jejich zastupitelstva vázána výsledkem místních referend, podle nichž jsou povinni všemi zákonnými prostředky usilovat o omezení hluku z Letiště Václava Havla. V případě navrhovatelky c) jde o spoluvlastnici nemovitosti (pozemku parc. č. st. X v k. ú. H., jehož součástí je stavba č. p. X) nacházející se v lokalitě dotčené Aktualizací č. 2, přičemž její nemovitosti se nacházejí cca 5 km od počátku přistávací dráhy. Navrhovatelé přitom argumentovali judikaturou týkající se účastenství obcí, dále závěry **Vyhodnocení vlivu Aktualizace č. 2 na udržitelný rozvoj území (dále jen „VVURÚ“)** a obsahem situačního plánu znázorňujícího postavení nemovitostí navrhovatelky c) vůči Letišti Václava Havla.
11. Odpůrce zpochybnil aktivní legitimaci navrhovatelů a) a b), neboť nejsou obcemi, natož obcemi na území Středočeského kraje. Poukázal na závěr usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, dle něhož disponuje oprávněním k podání návrhu pouze taková osoba, která má přímý a neprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je regulováno zásadami územního rozvoje. Naproti tomu v případě osob majících právně relevantní vztah k území, které s regulovaným územím pouze sousedí, je aktivní legitimace dána pouze výjimečně, a to tehdy, pokud by mohlo dojít k dotčení určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na takovém území nebo které povedou k významnému snížení hodnoty majetku. Právě takové významné projevy či významné snížení hodnoty majetku by v případě navrhovatelů a) a b) musely být tvrzeny a prokázány, z podaného návrhu však nic takového nevyplývá a navrhovateli citovaná pasáž z VVURÚ zmiňuje pouze možnost zasažení území, nikoliv významné projevy ve smyslu předmětné judikatury. Aktivní legitimace navrhovatelů a) a b) proto dle odpůrce není dána. V tomto rozsahu je třeba podle něj návrh odmítnout.
12. Soud uvažil o otázce aktivní procesní legitimace takto:

13. Oba navrhovatele a) i b) je třeba považovat za subjekty obecně způsobilé k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Argument odpůrce, že se nejedná o obce, není zcela přílehavý, neboť městské části hlavního města Prahy mají specifické postavení plynoucí z ustanovení § 3 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hlavním městě Praze“) ve spojení s § 1 obecně závazné vyhlášky hlavního města Prahy č. 55/2000 Sb. hl. m., kterou se vydává Statut hlavního města Prahy, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Statut“), na základě čehož mohou – na rozdíl od částí jiných měst a obcí v ČR – vystupovat v právních vztazích samostatně a jednat svým jménem, byť v limitech daných Statutem a zákony. U městských částí hlavního města Prahy se tedy způsobilost samostatně vystupovat v právních vztazích do značné míry podobá postavením samostatných obcí, ovšem s mantinely danými zákonem o hlavním městě Praze a Statutem. Městské části například nemohou nabývat vlastní majetek, ale toliko hospodařit s majetkem hlavního města Prahy, nicméně právo na samosprávu a na realizaci výkonu vlastní působnosti spadá typicky do okruhu práv, proti jejichž dotčení se (libovolná) městská část hlavního města Prahy může domáhat ochrany u správního soudu ve smyslu § 101a s. ř. s. Způsobilost městských částí hlavního města Prahy podat návrh na zrušení opatření obecné povahy definitivně potvrdil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 11. 6. 2013, č. j. 3 Ao 9/2011-219, jímž se přiklonil k výkladu zastávanému převažující částí judikatury, která na městské části hlavního města Prahy nahlížela bez dalšího jako na subjekty způsobilé k podání návrhu dle § 101a s. ř. s. (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2008, č. j. 9 Ao 2/2008-62, a ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, či usnesení téhož soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009-59, dostupné stejně jako všechna zde uváděná soudní rozhodnutí na www.nssoud.cz). Rozšířený senát ve zmiňovaném usnesení mimo jiné poukázal i na své další usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, podle něhož aktivní procesní legitimaci nemají jen subjekty oprávněné k námitkám, ale i subjekty, jimž svědčí toliko právo uplatnit připomínky k územnímu plánu, přičemž dle § 89 odst. 1 písm. d) zákona o hlavním městě Praze se výslovně počítá s tím, že zastupitelstvu městské části hlavního města Prahy je vyhrazeno vyjadřovat se k návrhu územně plánovací dokumentace hlavního města Prahy. S ohledem na uvedené závěry rozšířeného senátu nemá soud ve vztahu k nyní posuzované věci pochyb o tom, že městské části hlavního města Prahy obecně mají procesní způsobilost k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy.
14. Výše uváděná rozhodnutí rozšířeného senátu řešila způsobilost městských částí hlavního města Prahy podat návrh na zrušení opatření obecné povahy primárně ve vztahu k územním plánům, nicméně předchozí judikatura, s jejímiž závěry se rozšířený senát ztotožnil, připouštěla městské části hlavního města Prahy i jako navrhovatele ve věcech přezkumu zásad územního rozvoje, neboť již v této fázi územně plánovacího procesu mohou být městské části aktivními účastníky (srov. zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103). V nyní posuzované věci je ovšem situace specifická tím, že napadené zásady územního rozvoje nebyly vydány hlavním městem Prahou, ale Středočeským krajem (odpůrcem v této věci), na jehož území však městské části hlavního města Prahy neleží. Soud proto musel dále zodpovědět otázku, zda je vůbec přípustné, aby městské části hlavního města Prahy [v tomto případě jde o navrhovatele a) a b)] podaly návrh na zrušení zásad územního rozvoje vydaných Středočeským krajem.

15. Zdejší soud již ve své dřívější rozhodovací činnosti připustil, že není vyloučeno, aby se územně samosprávný celek domáhal přezkumu územně plánovací dokumentace vydané k území jiného (sousedního) samosprávného celku, a to konkrétně v rozsudku ze dne 27. 4. 2017, č. j. 50 A 2/2017-147, v němž dovedl aktivní procesní legitimaci obce k podání návrhu na zrušení změny územního plánu vydaného pro území obce sousední (zmiňovaná změna spočívala v přeřazení plochy z územní rezervy do zastavitelného území s předpokládaným využitím pro rozsáhlé komerční centrum, přičemž tato plocha se nacházela na území obce jedné, ale v těsném sousedství území obce druhé). K založení aktivní procesní legitimace navrhuje obec postačovala její hodnověrná tvrzení o vlivu změn plánovaných na území sousední obce na život vlastních občanů a o z toho plynoucím dotčení vlastnických práv a práva na samosprávu. Tento postup následně potvrdil i Nejvyšší správní soud svým rozsudkem ze dne 30. 1. 2020, č. j. 2 As 187/2017-327, v němž mj. (s odkazem na rozsáhlou související judikaturu) zdůraznil, že důvodem k uplatnění práva na přezkum opatření obecné povahy v současné době není ani tak obava vlastníka ohledně zastavitelnosti vlastního pozemku, ale spíše obava z budoucího využití pozemku sousedního a z toho se odvíjejících vlivů na okolí. Právě tyto závěry považuje soud za klíčové i pro nyní posuzovanou otázku, zda se městská část hlavního města Prahy může domáhat přezkumu zásad územního rozvoje vydaných sousedním krajem, přičemž v kontextu judikovaných závěrů nelze odpovědět jinak než kladně, stejně jako to učinil Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 24. 4. 2014, č. j. 4 AOs 1/2013-125, publikovaném pod č. 3042/2014 Sb. NSS. Tím samozřejmě není řečeno, že by všechny městské části hlavního města Prahy byly paušálně oprávněny k podání návrhu na zrušení zásad územního rozvoje Středočeského kraje, neboť vždy bude záležet na tom, zda změny předvídané zásadami územního rozvoje na území sousedního kraje jsou způsobilé zasáhnout do práva konkrétní městské části hlavního města Prahy na samosprávu. To zpravidla nebude přicházet v úvahu nejen u těch městských částí, které s územím Středočeského kraje vůbec nesousedí, ale také u i těch, které sice s územím Středočeského kraje sousedí, avšak v úseku, kterého se rozporovaný záměr zjevně netýká (ve vztahu k záměru D300 by tudíž patrně nebyly procesně legitimovány městské části hlavního města Prahy hraničící se Středočeským krajem na jižní či východní části svého území, typicky v sousedství s územním obvodem okresu Praha - východ). Rovněž bude podstatné, zda navrhuje městská část uveďte ve vztahu k možné míře dotčení svých práv dostatečně relevantní tvrzení dle požadavků judikatury (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264, na které navazuje rozsudek téhož soudu ze dne 30. 1. 2020, č. j. 2 As 187/2017-327). Jakkoli to není předmětem nyní posuzované věci, zde popsaná kritéria nepochybně budou platit obdobně i ve vztahu k aktivní procesní legitimaci obcí k podání návrhu na přezkum zrušení zásad územního rozvoje vydaných sousedním krajem.
16. Navrhovatelé a) i b) ve svých návrzích dostatečně specifikovali, proč mohou být Aktualizací č. 2 bezprostředně dotčeni na svých právech, přestože jejich území se nachází mimo území odpůrce. Své potenciální dotčení spatřovali v zatížení zástavby svého území vlivy z letecké dopravy, především pokud jde o zatížení hlukem a emisemi, jejichž působení nepochybně nekončí na hranici kraje. Ve vztahu ke zdůvodnění obecné možnosti dotčení veřejných subjektivních práv považuje soud taková tvrzení za zcela dostatečná. Jakkoli je pravdou, že Aktualizací č. 2 ještě nedochází k vlastnímu umístění letištní dráhy (toto bude záležitost až případného územního rozhodnutí), natož k jejímu vlastnímu zprovoznění, nelze přehlížet, že je-li zkoumaný záměr již na úrovni zásad územního

rozvoje vymezen jako „*plocha rozvoje letiště Praha-Ruzyně*“, toto vymezení již na úrovni zásad územního rozvoje do značné míry předznamenává způsob využití v dalších fázích územního plánování (byť konkrétní podoba se může lišit). Soud souhlasí s navrhovateli, že počítali se na krajské úrovni s budoucím rozvojem letiště mezinárodního významu, pak důsledky tohoto rozvoje a vlivy s tím spojené jistě nelze omezovat jen hranicemi jednoho kraje. V rozsahu záměru D300 tudíž nelze na Aktualizaci č. 2 nahlížet izolovaně jako na regulaci týkající se výhradně území jediného kraje, neboť výsledek této regulace bude mít nepochybně značný vliv i na podobu územního plánování v obcích ležících v dosahu vymezovaných ploch, byť již za hranicí kraje. Navrhovatel a) i b) jsou přitom městskými částmi hlavního města Prahy, které nejenže mají s územím odpůrce společnou hranici, ale zároveň se jejich území nacházejí i v relativně těsné blízkosti území zahrnujícího plochu vymezenou záměrem D300. Toto je zjevné nejen z polohy území navrhovatelů a) a b), již soud považuje za lokální notoriету nevyžadující zvláštní dokazování, ale též z podkapitoly 6.1 VVURÚ, kde je rámci souhrnného hodnocení vlivu ploch na složky životního prostředí v souvislosti se specifikací ochranného hlukového pásma vymezeno, že limitní izofona pro noční hluk ve směru koncipované budoucí letištní dráhy nově zasahuje zástavbu mj. i na území navrhovatelů a) a b).

17. Argumentoval-li odpůrce usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264, pak má soud za to, že si jeho nosné závěry vyložil nesprávně. Rozšířený senát v tomto usnesení rozhodně neomezil účast osob majících vztah k území sousedícímu s územím regulovaným jen na zcela výjimečné situace, jak se snažil dovodit odpůrce. Usnesení rozšířeného senátu naopak uvádí, jak hojně připomíná i výše uváděná judikatura (viz odstavce 13 až 14 výše) následující: *„Bude proto vždy na posouzení konkrétního případu v rámci posuzování přípustnosti návrhu, zda tvrzení navrhovatele o určitém porušení procedury vedoucí k přijetí opatření obecné povahy jsou taková, že a priori vylučují možnost, že by se takové porušení mohlo projevit v jeho právní sféře; platí zde, že v pochybnostech je nutno přiklonit se k přípustnosti soudní ochrany.“* Jak bylo přitom vysvětleno v předchozím odstavci, v případě navrhovatelů a) a b) možnost porušení jejich práva na samosprávu ve smyslu zachování možnosti budoucího rozvoje území apriorně vyloučit nelze. Zde je nutno připomenout, že způsobilost k samotnému podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nelze odvozovat od toho, zda tomuto návrhu bude i věcně vyhověno. Ostatně i v odpůrcem odkazovaném usnesení rozšířený senát připomněl, že nelze směšovat pojmy aktivní procesní legitimace (přípustnost podání návrhu) a aktivní věcná legitimace (důvodnost návrhu). Na důsledné rozlišování obou zmiňovaných kritérií apelovala i navazující judikatura, připomenout lze například usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264, v němž se rozšířený senát vyjadřoval k otázce oprávnění obce podat návrh na zrušení územního plánu obce sousední. Odpůrcem uváděné důvody nezpůsobilosti navrhovatelů a) a b) k podání návrhu argumentačně vycházejí spíše z hodnotících kritérií aktivní věcné legitimace (tj. úspěšnosti ve věci samé), což ovšem není na místě.
18. S ohledem na výše uvedené dospěl soud k závěru, že navrhovatelé a) i b) jsou i přes své specifické postavení subjekty oprávněnými k podání návrhu na zrušení příslušné části opatření obecné povahy vydaného odpůrcem, neboť směřuje proti části Aktualizace č. 2 zásad územního rozvoje, která má bezprostřední vliv i na jejich vlastní území nacházející se již za hranicí kraje.

19. Soud nicméně pro úplnost dodává, že za podstatnou skutečnost mající vliv na možnost městských částí hlavního města Prahy domáhat se přezkumu části zásad územního rozvoje sousedního kraje nelze v žádném případě považovat výsledky místních referend. Přestože se otázka místních referend konaných u navrhovatele a) i b) týkala existence tamních občanů k rozšiřování výstavby letiště, jejich výsledky lze považovat pouze za vnitřní závazek navrhovatelů a) a b) vůči svým občanům, resp. závazek členů jejich zastupitelstev pro určitý způsob hlasování. Takovýto ryze politický závazek však nemůže založit účastenství v řízení před správním soudem.
20. Pokud jde o otázku aktivní procesní legitimace navrhovatelky c), tato nebyla účastníky ani osobami zúčastněnými nijak zpochybňována. Navrhovatelka c) uvedla, že je vlastnící nemovitosti, jejíž hranice se nachází přibližně 5 km od plochy D300 vymezené napadenou částí Aktualizace č. 2, a současně připojila k návrhu mapku znázorňující polohu její nemovitosti vůči regulované ploše. Možnost potencionálního dotčení jejího vlastnického práva v důsledku napadené části Aktualizace č. 2 lze proto mít přinejmenším za osvědčenou. Soud tedy neshledal žádný důvod, pro který by navrhovatelka c) neměla být osobou oprávněnou k podání návrhu.

III. Splnění dalších procesních podmínek a rozsah přezkumu

21. Po ověření, že všichni navrhovatelé jsou osobami oprávněnými k podání návrhu a že jde o návrh včasný, mohl soud přistoupit k jeho věcnému projednání.
22. Soud přezkoumal návrh na zrušení napadeného opatření obecné povahy v rozsahu uplatněných návrhových bodů, jimiž je vázán (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). V mezích uplatněných návrhových bodů soud aplikoval algoritmus (test) přezkumu opatření obecné povahy vymezený judikaturou (srov. zejm. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98), přičemž zmiňovaný rozsah přezkumného algoritmu je dán dikcí § 101d odst. 1 s. ř. s., jenž byl do s. ř. s. zaveden s účinností od 1. 1. 2012 novelou s. ř. s. provedenou zákonem č. 303/2011 Sb. Při samotném věcném posouzení návrhu soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).
23. Soud dle § 51 odst. 1 s. ř. s. rozhodl ve věci bez nařízení jednání, neboť účastníci s tímto postupem vyslovili souhlas a soud neshledal potřebu provádět dokazování, neboť skutečnosti rozhodné pro posouzení věci lze ověřit z obsahu spisové dokumentace.
24. Soud značnou část návrhových námitek neshledal důvodnou, nicméně v případě vypořádání námitek směřujících proti způsobu vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů vyšlo najevo zásadní a nikoli zanedbatelné pochybení, kvůli němuž soud musel napadené opatření obecné povahy v napadené části zrušit. Důvod zrušení je podrobně vysvětlen v kapitole V. 3 (viz odstavce 116 až 126 níže), ostatní části odůvodnění se týkají převážně těch námitek, které soud věcně důvodnými neshledal.

IV. Otázka naplňování cílů a úkolů územního plánování

IV. 1. Realizovatelnost záměru D300

25. Navrhovatelé namítali, že odpůrce nedostatečně prověřil možnost budoucí uskutečnitelnosti záměru D300, neboť záměrem dotčené území je již dnes nadlimitně zatíženo hlukem a znečištěním ovzduší, a tudíž by budoucí realizace záměru nebyla možná bez současného porušení zákonem stanovených limitů.

26. K povinnosti zabývat se při přijímání zásad územního rozvoje realizovatelností záměru navrhovatelé poukázali primárně na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2012, č. j. 1 As 135/2011-54, z něhož vyzdvihli zejména části zdůrazňující nutnost prověřovat plánované záměry, aby později nedošlo k povolení projektů zcela nepovolitelných. Z tohoto důvodu navrhovatelé považovali za nepřijatelné, aby do území nadlimitně zatíženého hlukem byly automaticky umísťovány takové stavby, které sice samy jednotlivě svým provozem dotčenému území nijak výrazně nepřitíží, ale v součtu jednotlivých případů znamenají přetěžování již existující nadlimitní zátěže území. Navrhovatelé nerozporovali, že i v nadlimitně zatížených oblastech lze vymezovat plochy a koridory, současně však s poukazem na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-246, zdůraznili, že ani tak nelze připustit, aby zásady územního rozvoje kompletně převzaly záměry způsobující překračování emisních limitů znečištění či hlukových hodnot. Naopak musí být věrohodně prokázáno, že realizace přijatého záměru povede k nápravě existujícího protiprávního stavu a současně nevyvolá druhotné negativní jevy. Navrhovatelé poukázali též na znění § 11 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o životním prostředí“), z jehož dikce dovodili, že nadlimitně zatížené území musí být prioritním cílem územně plánovacích opatření, a to jednak takových, které přímo v těchto nadlimitně zatížených územích mohou přispět ke snížení existující zátěže, a dále takových, která nadlimitní snížení zátěže způsobí nepřímě. Základním kritériem však zůstává, aby výsledný stav po realizaci řešení obsaženého v zásadách územního rozvoje byl prokazatelně souladný se zákonnými limity.
27. Dle navrhovatelů však odpůrce tuto budoucí realizovatelnost dostatečně neproověřil, neboť vycházel z obsahu VVURÚ, které však vychází z neaktuálních a nevhodných podkladů (k důvodům nepoužitelnosti VVURÚ se navrhovatelé vyjadřovali též v námitkách týkajících se zákonnosti vlivů SEA – viz odstavce 75 až 126 níže). V souvislosti s tím navrhovatelé upozornili na části VVURÚ, které ve spojení s dalšími údaji potvrzují nadlimitní zatížení dotčeného území hlukem a znečištěním ovzduší. Poukázali na „*Program zlepšování kvality ovzduší zóna Střední Čechy – CZ02*“ vydaný dne 25. 6. 2016 Ministerstvem životního prostředí jako opatření obecné povahy (dále jen „program kvality ovzduší MŽP“), z něhož vyplývá, že obec H. [kde se nacházejí nemovitosti navrhovatelky c)] je kategorizována jako obec s překročením více než jednoho imisního limitu alespoň na části obytné výstavby, s čímž koresponduje i obsah VVURÚ, které do území s překročenými imisními limity pro benzo(a)pyren a prachové částice PM10 zahrnuje také území dotčené vlivy záměru D300. Navrhovatelé dále poukázali na výsledky měření Českého hydrometeorologického ústavu (dále jen „ČHMÚ“), která nad územími navrhovatelů a) i b) zaznamenala v období let 2006, 2010, 2011 a 2014 překročení maximálních imisních limitů jak pro prachové částice PM10, tak pro benzo(a)pyren. Dále navrhovatelé poukázali na část VVURÚ věnující se ovlivnění zástavby v okolí letiště hlukem, které území obce H. [lokalita nemovitostí navrhovatelky c)] zahrnuje do území, na němž se v roce 2005 hladiny naměřeného hluku (dle indikátoru pro noční dobu) pohybovaly již v limitech charakterizujících rušení spánku, jen mírně podlimitní hodnoty pak zasahovaly prakticky všechny obce v okolí letiště. V případě ukazatele den-večer-noc je možné v části zástavby obce H. zaznamenat hodnoty přesahující mezní hodnoty 60 dB dle směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2002/49/ES o hodnocení a řízení hluku ve venkovním prostředí, ve znění pozdějších předpisů. Tyto skutečnosti dle navrhovatelů svědčí o tom, že území navrhovatelů a) i b) a území zahrnující nemovitost navrhovatelky c)

je nadlimitně zatíženo hlukem a znečištěním ovzduší, případně se k tomu blíží, a právě tato území protíná plocha záměru D300. V této souvislosti navrhovatelé poukázali na vnitřní rozpor VVURÚ, které sice na jednu stranu uvádí, že vlivy záměru zasahují do území, v němž jsou překračovány limity hluku a imisí škodlivin v ovzduší, navzdory tomu však ve své příloze č. 1 hodnotí vlivy záměru na obyvatelstvo z hlediska hluku hodnotou -1 (potenciálně mírně negativní) a z hlediska ovzduší hodnotou +1 (potenciálně mírně pozitivní). Navzdory uvedenému rozporu byl záměr vyhodnocen jako koncepčně přijatelný, aniž by se prověřovala možnost budoucí realizace. S ohledem na tato zjištění navrhovatelé poukázali na zkreslenost části odůvodnění Aktualizace č. 2 uvádějící, že nová paralelní dráha přinese navýšení intenzity provozu letiště, ale počet obyvatel vystavených hlukové zátěži z nově vybudované paralelní dráhy bude menší, než pokud by došlo k obdobnému zvýšení počtu letů zvýšením intenzity provozu na stávajících drahách. Dle navrhovatelů by však stavba nové paralelní dráhy mohla přinést pozitiva jen za předpokladu, že nebude zatěžovat území jiné, a proto je nesprávný přístup odpůrce, který se na základě údajného (blíže nevyčísleného) pozitivního vlivu na část území blíže nezabýval negativními vlivy záměru D300. Nelze argumentovat tím, že určité řešení může přinést zlepšení stavu životního prostředí větší skupině lidí, pokud by důsledkem takového řešení bylo zhoršení nebo zachování nadlimitního zatížení území, byť ve vztahu k menšímu počtu osob. Takový přístup odpůrce je dle navrhovatelů v přímém rozporu s ústavně garantovanými právy jednotlivce na příznivé životní prostředí, které lze přiznat i navrhovatelům a) i b) majícím povinnost pečovat o všestranný rozvoj svého území včetně ochrany životního prostředí na něm.

28. S ohledem na výše popsané navrhovatelé dovodili, že došlo k vymezení záměru D300 bez současného prokázání jeho realizovatelnosti s ohledem na zákonem stanovené limity hluku a znečištění ovzduší, a proto je napadené opatření obecné povahy nezákonné.
29. Odpůrce zdůraznil, že jeho úkolem při posuzování souladu Aktualizace č. 2 s Politikou územního rozvoje bylo zpřesnit její obsah, k čemuž měl shromážďeny odborné podklady, na jejichž základě neshledal, že by Politika územního rozvoje obsahovala nějaký nepřijatelný či nerealizovatelný extrém ve smyslu kritérií vymezených judikaturou. Odpůrce naopak nesouhlasil s pojetím nerealizovatelnosti záměru, jak jej chápou navrhovatelé, neboť vymezení záměru v nadlimitně zatížené oblasti není v rozporu se zákonem. Argumentoval přitom závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2019, č. j. 2 As 122/2018-152, jímž bylo shledáno za přípustné umístit silniční koridory v nadlimitně zatížené oblasti. Posuzování dodržení imisních limitů znečištění ovzduší a nejvyšších přípustných hodnot hluku je namísto především až v územním řízení, kde je stavební úřad ve spolupráci s dotčenými orgány povinen vzít v potaz limity využití území ve smyslu § 90 písm. e) stavebního zákona, a tudíž nesmí připustit umístění záměru, který by tyto limity překračoval. Právě územní řízení je dle odpůrce nejdůležitějším momentem, v němž je třeba podrobně zkoumat přípustnou míru znečištění. Zde odpůrce apeloval na důrazné rozlišení mezi vymezením plochy či koridoru v zásadách územního rozvoje a vlastním umístěním stavby, jelikož vymezení plochy znamená pouze závazné zanesení údajů do územně plánovací dokumentace, jež samotné nemůže mít vliv na stav ovzduší či hlukovou situaci v určité oblasti, neboť v dané fázi ještě není jasné, v jaké konkrétní podobě tento záměr bude realizován.
30. Odpůrce se dále ohradil proti navrhovateli namítané vnitřní rozpornosti VVURÚ ohledně velkého rozptylu hodnot -1/+1. Poukázal na znění VVURÚ na str. 173 uvádějící, že dle

provedených analýz se nárůst imisní zátěže bude odehrávat především ve vlastním prostoru letiště u hranice nově uvažované dráhy a nezpůsobí překročení limitů v okolní zástavbě, naopak u části zástavby dojde k mírnému snížení imisí s ohledem na utlumení provozu vedlejší dráhy RWY 12/30. Letiště založené na principu paralelních drah umožňuje optimálnější rozložení provozu, redukuje pojiždění a snižuje tak spotřebu paliva a produkci emisí, tudíž je ve výsledku možné hodnotit dopady na okolí uvedením ambivalentní hodnoty v rozmezí -1/+1, což dle odpůrce zcela odpovídá míře obecnosti zásad územního rozvoje. V této souvislosti ocitoval též částí rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016-198, v nichž nebyl shledáván opodstatněným požadavek na uvádění podrobných výpočetních údajů a v nichž výhledový hypotetický stav nebyl shledán jako nerealistický.

31. Na vyjádření odpůrce reagovali navrhovatelé podáním repliky, ve které oponovali tvrzení odpůrce, že by se jejich návrh zmiňoval o nějakém odklonu od Politiky územního rozvoje, neboť chtěli zdůraznit, že záměry v ní obsažené nelze automaticky převzít do zásad územního rozvoje, aniž by byla prověřena jejich realizovatelnost. Navrhovatelé se rovněž vymezili proti odpůrcem zmiňovanému rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2019, č. j. 2 As 122/2018-152, který podle nich řešil konkrétní záměr a jeho závěry nelze paušalizovat tak, jak to činí odpůrce. V další části repliky zčásti zopakovali a následně podrobně rozvedli své klíčové argumenty založené na úvaze, že dle judikatury nelze při zpracování zásad územního rozvoje slepě přebírat záměry z Politiky územního rozvoje, ale je nutno zkoumat jejich proveditelnost a v závislosti na výsledcích tohoto zkoumání prověřovat i možnosti alternativ. Navrhovatelé poukázali též na legislativní pojem „*rozumná náhradní řešení*“ používaný v čl. 5 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2001/42/ES ze dne 27. 6. 2001 (dále jen směrnice SEA“) a současně připomněli, že vláda toto ustanovení považuje za nedokonale transponované, což uvedla v návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., jenž schválila dne 25. 11. 2019 s tím, že má být měněno též ustanovení § 19 odst. 2 stavebního zákona (navrhovatelé příslušnou část ocitovali). Navrhovatelé proto měli za to, že ze směrnice SEA vyplývá požadavek na zvážení a vyhodnocení možných variant řešení ještě jednoznačněji, než z platné právní úpravy. Rozpor s cíli a úkoly územního plánování je tedy dle navrhovatelů dán také z důvodu nenaplnění požadavků směrnice SEA, zejména pokud jde o zvážení jiných variant řešení.
32. Soud rozhodl o předmětných námitkách takto:
33. Navrhovatelé v souvislosti s namítaným nedostatečným prověřováním budoucí realizovatelnosti záměru D300 sice poukázali na přílehlavé závěry rozsudku Nejvyššího správního ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526 (dále též „*rozsudek Jihomoravské ZÚR*“), nicméně vyzdvihované závěry nevyložili zcela správně. Navrhovatelé z předmětného rozsudku citovali část odůvodnění z odstavce 112 (v návrhu mylně označen jako odstavec 118), která skutečně hovoří o tom, že v průběhu pořizování zásad územního rozvoje je třeba koncepčně prověřovat, zda plánované záměry mají v budoucnu vůbec šanci na realizaci a zabránit tak vynakládání zdrojů na projekty zcela nerealizovatelné či právně neschválné (soud nepřehlédl, že navrhovatelé při citaci částí *rozsudku Jihomoravské ZÚR* nenápadně přecházeli do citace odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2011, č. j. 1 As 135/2011-54, který se ale týkal už otázky povolování konkrétního záměru v územním řízení). Navrhovateli citované pasáže však nelze vytrhávat z kontextu celého odůvodnění rozsudku *Jihomoravské ZÚR*, jehož klíčové teze jsou odlišné od těch,

jež se snaží Nejvyššímu správnímu soudu podsouvat navrhovatelé. Rozsudek *Jihomoravské ZÚR* v jiné části svého odůvodnění (předcházející té, kterou citovali navrhovatelé) uvedl mj. také toto: „*Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že posuzování imisních limitů znečištění ovzduší a nejvyšších přípustných hodnot hluku stanovených příslušnými prováděcími předpisy má své místo především v územním řízení v rámci realizace konkrétního záměru (...). Územní řízení lze tedy označit za jeden z nejdůležitějších momentů, v němž se velmi rigorózně (prostřednictvím závazných veřejnoprávních limitů) projevuje princip přípustné míry znečišťování životního prostředí, podle nějž území nesmí být zatěžováno lidskou činností nad míru únosného zatížení. Naproti tomu na úrovni zásad územního rozvoje je třeba k tomuto principu, jakož i k citovaným ustanovením zákona o ochraně ovzduší a zákona o ochraně veřejného zdraví, přistupovat odlišně. Z povahy věci (jsou-li zásady územního rozvoje brány jako koncepční plánovací nástroj) není možné, aby území, na němž jsou překračovány veřejnoprávní limity imisí znečištění ovzduší a nejvyšší přípustné hodnoty hluku, bylo a priori vyloučeno z dosahu regulace zásad s argumentací, že další zatěžování území je nepřípustné. To by ve svém důsledku muselo vést k nulovému rozvoji v některých oblastech, přičemž nelze vyloučit ani zhoršování situace v důsledku absence koncepčního řešení zatíženého území. To je v rozporu se samotným smyslem ZÚR, které musí vymezit plochy a koridory nadmístního významu (§ 36 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006) a nemohou se při úvahách o jejich vymezení vyhnout územím nadlimitně zatíženým. Kromě toho vymezení plochy či koridoru, jak správně poznamenává odpůrce, nelze ztotožňovat s umístěním stavby. Pod „vymezením“ si lze představit závazné zanesení (zakreslení, popsání) plochy či koridoru v územně plánovací dokumentaci. Samotné vymezení záměru nemůže mít vliv na stav ovzduší či hlukovou situaci v určité oblasti. Není totiž jisté, zda a jak bude takový záměr skutečně v budoucnu realizován, a to například i z důvodu překročení únosného zatížení životního prostředí, které bude zjištěno v rámci územního řízení a procesu EIA. Jinými slovy vymezení koridorů a ploch nadmístního významu v zásadách územního rozvoje se nemůže z povahy věci dostat do rozporu s imisními limity znečištění ovzduší či nejvyššími přípustnými hodnotami hluku. To na rozdíl od rozhodnutí o umístění stavby, které již míří k bezprostřední realizaci záměru, a tedy i k případnému zásahu do stavu ovzduší a hluku.“ [viz odstavce 102 až 103 odůvodnění rozsudku *Jihomoravské ZÚR*, zvýraznění provedeno zdejším soudem]. Teprve za touto částí následují navrhovateli citované pasáže odůvodnění, které mj. popisují, že uvedeným není řečeno, že by zásady územního rozvoje měly zcela přehlížet otázku překračování imisních limitů znečištění ovzduší či přípustných hodnot hluku stanovených právními předpisy a že by ani v průběhu pořizování zásad nemělo být rezignováno na koncepční prověření budoucí realizovatelnosti.*

34. Nosným závěrem předchozího odstavce je poznatek, že vymezení ploch záměrů v území, v němž jsou překračovány limity (lhostejno zda hluku, imisí škodlivin či jiných složek), samo o sobě ještě nemusí představovat porušení zákazu zatěžovat dané území lidskou činností nad míru únosného zatížení. Jde totiž stále pouze o koncepci, tj. o ideovou představu o určitém záměru, nikoliv o vlastní umístění konkrétní stavby či jiného technického díla. Koncepční vymezení plochy v území s překročenými limity ještě nemusí nutně znamenat, že koncipovaný záměr bude nakonec i schválen a povolen, stejně jako nelze vyloučit, že se budoucí záměr do zákonných limitů nakonec „vejde“ a bude s nimi v souladu. Otázka, zda povolovaný záměr bude schopen splnit zákonem stanovené limity, spadá až do fáze územního řízení a s ním případně spojeného procesu EIA. Naopak v procesu pořizování zásad územního rozvoje (a zpravidla dokonce při pořizování územního plánu) nelze jít do takových podrobností, aby bylo možno hodnotit, zda

v území s překročenými limity bude povolení konkrétního záměru skutečně vyloučeno. Povinnost koncepčního prověření, na kterou apelovaly v návrhu citované části rozsudku *Jihomoravské ZÚR*, je třeba chápat tak, že v zásadách územního rozvoje nesmí dojít k vysloveným „přehmatům“, při nichž by neproveditelnost koncepce byla doslova „do očí bijící“. To však rozhodně není případ zkoumané plochy vymezující záměr D300, neboť 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. Samotná koncepce v zásadách územního rozvoje nijak neřeší (a ani řešit nemůže) rozložení letového provozu uvnitř vlastního letiště. V případě, že by později po realizaci přistávací dráhy mělo souběžně dojít i k navýšení frekvence vzletů a přiletů (s čímž se zpravidla pojí zvýšení imisí a hluku), pak přípustnost takového projektu bude v rámci územního řízení podmíněna obligatorním vydáním tzv. verifikačního závazného stanoviska EIA (tzv. *coherence stamp*) ve smyslu § 9a zákona o posuzování vlivů [ve spojení s § 4 odst. 1 písm. c) a s bodem 43 přílohy č. 1 zákona o posuzování vlivů]. Výsledkem tohoto ověřování souladu záměru (pro který již bylo vydáno stanovisko EIA prodloužené o pět let – viz odstavec 46 níže) může být eventuálně i negativní verifikační stanovisko, a tím pádem i zamítnutí žádosti o územní rozhodnutí. Ovšem stejně tak si lze představit, že předmětem pozdější žádosti o územní rozhodnutí bude jen vlastní umístění dráhy se zachováním dosavadní frekvence letového provozu, jenž bude pouze rozložen na vícero drah. V takovém případě ovšem nemusí nutně dojít k navýšení hlukové a imisní zátěže a zátěž může zůstat v zásadě konstantní (držet se na dosavadních hodnotách). Představit si lze i kombinaci různých dalších řešení, například omezením užívání nově budované dráhy jen v určitém čase či jen pro vybrané činnosti letového provozu. Na ploše D300 lze zkrátka uvažovat o rozličných konkrétních provedeních záměru, u nichž nelze automaticky předvídat, že dojde k navýšení zátěže nad míru únosného zatížení. Soud proto rozhodně nemůže souhlasit s navrhovateli, že by budoucí realizace záměru nebyla možná bez současného porušení zákonem stanovených limitů. V tomto směru je naopak závěr navrhovatelů o nerealizovatelnosti, nesmyslnosti a veřejnoprávní nepovolitelnosti budoucího záměru v ploše D300 skutečně velmi paušalizující, a to i navzdory tomu, že navrhovatelé takovému pojetí své argumentace důrazně oponují.

35. Převezme-li soud algoritmus popsany navrhovateli v bodu 13 na str. 4 jejich repliky, v němž se uvádí posloupnost tří možných alternativ, které mohou nastat při posuzování budoucí realizovatelnosti záměru v zatíženém území, pak z důvodů vyložených v předchozím odstavci má soud za to, že v případě záměru D300 platí možnost č. 2 („*Není postavena najisto ta ani ta varianta. Projekt nicméně má šanci být v budoucnu realizován.*“), a nikoliv navrhovateli uváděná možnost č. 1 [„...záměr nemůže realizován za žádných okolností, protože projekt je zcela nesmyslný, nerealizovatelný či (veřejnoprávně) nepovolitelný“].
36. Soud rovněž nesouhlasí s tím, jak si navrhovatelé vykládají povinnost pořizovatele zvažovat možné varianty řešení. V kontextu argumentace popsané v bodech 15 až 18 na str. 4 a 5 repliky navrhovatelů soud považuje za vhodné poukázat na závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2018, č. j. 2 As 81/2016 - 157, ve spojení s potvrzeným rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 12. 2. 2016, č. j. 9 A 208/2015 - 292, jimiž bylo přezkoumáváno vymezení paralelní vzletové a přistávací dráhy Letiště Václava Havla v rámci zásad územního rozvoje hlavního města Prahy. I ve zmiňované věci bylo mj. namítáno (byť s poněkud odlišnou argumentací) nedostatečné

přijetí náhradních variant řešení, přičemž byla porovnávána na straně jedné tzv. „nulová varianta“ představující stav území v případě naplnění zásad územního rozvoje v původní podobě po zrušení některých pasáží správními soudy, a na straně druhé tzv. „aktivní varianta“ uvažující stav území v případě vydání a naplnění aktualizace těchto zásad. Nejvyšší správní soud (shodně jako předtím Městský soud v Praze) ve zmiňovaném rozsudku uvedl, že zákon neukládá přímou povinnost zpracovat více variant záměru, neboť § 38 odst. 2 stavebního zákona pouze předpokládá možnost variantního řešení návrhu zásad územního rozvoje či jednotlivých ploch a koridorů, zároveň však připomněl, že povinnost zpracovat varianty návrhu koncepce a nechat posoudit jejich vliv na životní prostředí může být stanovena dotčeným orgánem na úseku posuzování vlivů na životní prostředí, případně se požadavek na zpracování návrhu ve variantách může stát součástí schváleného zadání zásad územního rozvoje z podnětu samotného pořizovatele (v této souvislosti zmiňovaná judikatura hojně citovala rozsudek *Jihomoravské ZÚR* ve spojení s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2016, č. j. 6 As 174/2015 - 72). Zdejší soud má za to, že tyto závěry jsou aplikovatelné i na nyní posuzovanou věc, čili lze zkonstatovat, že nebylo povinností zpracovatele předkládat řešení záměru D300 ve variantách, ledaže by takový požadavek vzneslo Ministerstvo životního prostředí (coby dotčený orgán na úseku posuzování vlivů na životní prostředí) nebo by tento požadavek vzešel z podnětu samotného odpůrce. Jak soud zjistil z obsahu předloženého spisového materiálu, v průběhu pořizování Aktualizace č. 2 vydalo Ministerstvo životního prostředí stanovisko ze dne 5. 9. 2017, č. j. MZP/2017/710/1365, jehož předmětem byl toliko požadavek na úpravu rozhodnutí o námitkách a vypořádání připomínek vztahujících se k problematice ochrany zemědělských půd, z čehož však nelze dovodit požadavek na zpracování variant, resp. náhradních řešení či alternativ. Soud proto dospěl k závěru, že v nyní posuzované věci nebyla dána povinnost zpracovatele přijímat řešení ve variantách, přičemž tuto povinnost rozhodně nelze odvozovat na základě skutečnosti, že pořizovatel je povinen zkoumat realizovatelnost přijatého řešení (jak se snaží dovodit navrhovatelé).

37. Judikatura zmiňovaná v předchozím odstavci do značné míry zodpovídá i otázku navrhovatelů, zda povinnost předkládat varianty či alternativy řešení nelze dovodit na základě pojmu „rozumná náhradní řešení“ dle čl. 5 odst. 1 směrnice SEA. Zde lze opět odkázat na závěry opakovaně zmiňovaného rozsudku *Jihomoravská ZÚR*, který v odstavcích 130 až 132 k otázce souladu vnitrostátní úpravy se směrnicí SEA uvedl: *„Pokud jde o úpravu otázky zpracování variant koncepcí posuzovaných v rámci procesu SEA, směrnice SEA neukládá požadavek, aby plány a programy byly posuzovány variantně. Pouze v čl. 5 odst. 1 stanoví, že ve zprávě o vlivech na životní prostředí, která je výstupem procesu posuzování vlivů plánů a programů na životní prostředí, se určí, popíšu a posoudí možné významné vlivy na životní prostředí vyplývající z provádění plánu nebo programu a rozumná náhradní řešení s přihlédnutím k cílům a zeměpisné oblasti působnosti plánu nebo programu. Povinnost navrhovat varianty v rámci každé SEA ovšem směrnicí uložena není. Čl. 5 odst. 1 směrnice SEA byl transponován do českého právního řádu pro účely posuzování vlivů zásad územního rozvoje na životní prostředí § 36 odst. 1 stavebního zákona (viz shora). Z výše shrnutého právního rámce této námitky dle soudu neplyne povinnost zpracovatele koncepce (zásad územního rozvoje) předložit k posouzení vlivů na životní prostředí variantní návrh koncepce (event. návrh koncepce obsahující variantní řešení jednotlivých ploch a koridorů). Povinnost zpracovat varianty návrhu koncepce (event. návrh koncepce řešící variantně jednotlivé plochy a koridory) a nechat posoudit jejich vliv na životní prostředí může být stanovena dotčeným orgánem na úseku posuzování vlivů na životní prostředí. V procesu*

pořizování zásad územního rozvoje se konkrétně jedná o požadavek dotčeného orgánu na vyhodnocení vlivů uplatňování zásad územního rozvoje na podmínky udržitelného rozvoje v území dle § 187 odst. 4 stavebního zákona, který musí být převzat do zadání zásad územního rozvoje. Požadavek na zpracování návrhu zásad územního rozvoje ve variantách, a to ať již ve formě vícero variantních ucelených návrhů, nebo ve formě jediného návrhu obsahujícího variantní řešení jednotlivých ploch a koridorů, může být součástí schváleného zadání zásad územního rozvoje rovněž z podnětu samotného pořizovatele. Variantní návrh zásad územního rozvoje, event. návrh obsahující variantně řešené jednotlivé plochy a koridory se tedy zpracovává tehdy, jestliže tento požadavek obsahuje schválené zadání zásad. V těchto intencích je třeba vykládat i bod 5 a 6 přílohy stavebního zákona. Obsahem vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na životní prostředí je zhodnocení variant tehdy, jestliže podle zadání zásad je pořizovatel povinen varianty zpracovat. Z těchto ustanovení rozhodně neplyne originární povinnost varianty zpracovat vždy“ (zvýraznění provedeno zdejším soudem). Citovaná část rozhodnutí v podstatě jinými slovy říká, že stávající právní úprava, jež počítá s předložením řešení ve variantách pouze v případě požadavku dotčeného orgánu či podnětu samotného pořizovatele, požadavek navrhovateli zdůrazňovaného ustanovení čl. 5 odst. 1 směrnice SEA naplňuje. Namítali-li navrhovatelé, že v rámci návrhu novelizace zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, se v reakci na čl. 5 odst. 1 směrnice SEA plánuje též novela stávajícího § 19 odst. 2 stavebního zákona, pak k této plánované novelizaci soud nemůže přihlížet, neboť z hlediska přezkumu opatření obecné povahy je pro něj rozhodný právní stav, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).

38. Pokud jde o závěry navrhovateli zmiňovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2011, č. j. 1 As 135/2011-54, v němž jeden z důvodů zrušení napadeného územního rozhodnutí představovalo právě překročení únosné zátěže území zejména z hlediska hluku a emisí, pak zde vyslovené závěry rozhodně nelze natolik zevšeobecňovat – jak se patrně snaží dovodit navrhovatelé – aby bylo možno prohlásit, že vysoká pravděpodobnost zamítnutí žádosti o vydání územního rozhodnutí z důvodu překročení hlukové a emisní zátěže by měla znamenat generální překážku tomu, aby na úrovni zásad územního rozvoje bylo určité území vymezeno jako plocha, ve které se koncepčně počítá s existencí projektů spojených s produkcí hluku či emisí. Opět lze zopakovat již řečené: Zatíženost určitého území sama o sobě nepředstavuje paušální zákaz pro vydání jakéhokoli územního rozhodnutí (či jiného povolovacího aktu) pro stavbu (nebo jiný záměr), s jejímž provozem je spojen hluk či produkce emisí, neboť bude záviset vždy na posouzení v konkrétním řízení, zda se předpokládaná produkce hluku či emisí ještě vejde do zákonných limitů nebo již nikoliv. Z pouhé možnosti vydání zamítavého rozhodnutí či jiného nevyhovujícího aktu (například negativního závazného stanoviska) nelze dovozovat absolutní nerealizovatelnost záměrů koncepčně předvídaných v zásadách územního rozvoje, nejde-li o praktickou jistotu takového výsledku. Závěr navrhovatelů o nerealizovatelnosti, nesmyslnosti a veřejnoprávní nepovolitelnosti budoucího záměru v ploše D300 je proto nesprávný.
39. Navrhovatelé se mýlí, tvrdí-li, že samotná existence nadlimitně zatížených území zakládá v rámci přijímání zásad územního rozvoje povinnost prokazovat, že budoucí realizace záměru povede k nápravě existujícího protiprávního stavu. Navrhovatelé tak vlastně nepřímou dovozují, že v případě výskytu nadlimitně zatíženého území nemá odpůrce jinou možnost volby, než přijímat koncepce směřující k nápravě stávajících poměrů. Soud

souhlasí s navrhovatelem potud, že ustanovení § 11 ve spojení s § 15 a § 17 zákona o životním prostředí ukládá každému – tedy i orgánům veřejné moci – usilovat o minimalizaci zásahů do životního prostředí, a zejména tedy o odstranění protizákonného stavu v podobě překračování limitů znečištění. To však neznamená, že jediným přijatelným krokem územního samosprávného celku bude prosazení koncepce vedoucí ihned k poklesu znečištění ovzduší či působení hluku až pod zákonné limity. Smyslem zmiňované povinnosti je, aby v rámci řešené koncepce byla volena taková řešení, která v celkovém pohledu povedou ke zlepšení stavu životního prostředí, nebo v případě negativního trendu alespoň k podstatnému zpomalení zhoršování stavu životního prostředí s cílem v následujících krocích trend zvrátit. Lze si však představit, že cenou za zlepšení stavu (nebo zvrácení negativního trendu) na významném rozsahu území může být zhoršení imisní situace na malém, rozsahem dotčené populace a chráněných složek přírody méně významném území. V tomto směru je třeba vycházet z reálného stavu a nutnosti vyvažování protichůdných požadavků, a proto není možno praktikovat absolutistický přístup prosazovaný navrhovatelem, tedy přijímat výlučně koncepce směřující k okamžitému snížení negativních jevů pod úroveň zákonných limitů bez ohledu na dopady, jež by to mělo na ostatní cíle a úkoly územního plánování. Soud souhlasí s navrhovatelem potud, že konkrétní projekt, který bude nakonec povolen, musí být prokazatelně souladný se zákonnými limity, k tomu je ale třeba opět připomenout, že samotná existence území s překročením zákonných limitů ještě nevypovídá nic o tom, zda tyto limity dodrží i budoucí umísťovaný projekt (srov. odstavec 34 výše). V rámci zásad územního rozvoje se takový konkrétní projekt ještě neposuzuje, neboť ještě není k dispozici, tudíž v této fázi nelze jakkoli požadovat prokázání souladu se zákonnými limity, jak tvrdí odpůrci. Soud znovu připomíná, že si nepochybně lze rámcově představit i vybudování dráhy bez současného navýšení negativních vlivů letového provozu, proto není možné definitivně uzavřít, že záměr umísťovaný v budoucí ploše D300 bude za každých okolností nerealizovatelný pro budoucí rozpor s právními předpisy stanovícími hygienické limity hluku a imisí (opět viz odstavec 34 výše). Soud rovněž opakuje, že aby mohlo být vymezení plochy označeno za nezákonné z důvodu budoucí nerealizovatelnosti, muselo by se jednat skutečně o zjevnou a markantní („do očí bijící“) nemožnost dodržení limitů či alespoň snížení celkové míry jejich překračování, což ale není dáno v situaci, kdy lze alespoň rámcově uvažovat o různých podobách realizace, která nebude muset znamenat opětovné překračování zákonem stanovených limitů.

40. V návaznosti na výše uvedené je třeba zdůraznit, že odpůrce v průběhu procesu přijímání zásad územního rozvoje nikterak nezakrýval stav zatížení svého území zahrnujícího též plochu D300. V kapitole 3 VVURÚ je analyzován současný stav životního prostředí, přičemž podkapitola 3.1 se vyjadřuje k otázce míry znečištění ovzduší a podkapitola 3.2 popisuje stav z hlediska hlukového zatížení. V kapitolách 4 a 5 VVURÚ se analyzuje možnost dalšího ovlivnění zkoumaných složek životního prostředí, přičemž podkapitoly 4.1.1 a 5.2.1. analyzují potenciální hrozby pro stav ovzduší a podkapitoly 4.1.2 a 5.2.2 podobně analyzují hlukovou zátěž. Vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů (tedy vzájemného spolupůsobení více různých vlivů na zkoumané složky životního prostředí) se pak věnuje kapitola 6 VVURÚ. Soud proto nemůže paušálně uzavřít, že by odpůrce nevzal otázku nadlimitní zatíženosti dotčeného území v potaz. Skutečnosti, které navrhovatelé líčí na str. 9 svého návrhu, jsou ve VVURÚ určitým způsobem podchyceny a analyzovány (byť třeba užitím jiného pojmosloví).

41. Soud samozřejmě nepřehlédl, že navrhovatelé věcnou správnost VVURÚ zpochybňují, neboť mají za to, že v důsledku použití neaktuálních a nevhodných podkladů došlo k nesprávnému a nedostatečnému posouzení vlivů. Problematika aktuálnosti podkladů použitých pro zpracování VVURÚ a problematika prověření budoucí realizovatelnosti jsou do značné míry spojené nádoby. Otázce aktuálnosti a vhodnosti zdrojových podkladů se však soud věnuje v jiné části odůvodnění tohoto rozsudku, na kterou v podrobnostech k řešení předmětné otázky odkazuje (viz odstavce 81 až 94 v části IV.2 níže). Pro zachování konzistentnosti odůvodnění soud zatím pouze obecně předesílá, že nemůže souhlasit s názorem navrhovatelů, že by podklady použité pro vypracování VVURÚ byly neaktuální, neboť má za to, že v době vypracování Aktualizace č. 2 odpůrce objektivně nemohl mít k dispozici aktuálnější podklady.
42. Stejně tak i k námitce zpochybnění věcné správnosti VVURÚ z důvodu namítané vnitřní rozpornosti a nepřezkoumatelnosti vyhodnocení vlivů hodnotou -1 (mírně negativní)/+1 (mírně pozitivní) se soud podrobně vyjadřuje v jiné části odůvodnění, která se týká otázky vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů (viz odstavce 101 až 104 v části V.2 níže). Na tomto místě lze jen ve stručnosti předeslat, že v kapitole 6 VVURÚ je užití těchto zdánlivě protikladných hodnot dostatečně vysvětleno, neboť koncepce počítá s tím, že souběžně s rozšířením letiště o další dráhu dojde i k rozložení provozu, čímž se zvýšení zatíženosti v nově koncipované části projeví odlehčením zatíženosti v jiné části, přičemž bude na územních plánech obcí, aby určily, zda jimi regulované plochy spadají do ploch s vlivem mírně negativním nebo mírně pozitivním. Popsané možnosti rozložení letového provozu jsou si nepochybně vědomi i sami navrhovatelé, neboť tím argumentují (byť v obráceném gardu) v souvislosti s námitkou nedostatečně zkoumané proporcionality (viz odstavec 128 níže) přijatého řešení.
43. S ohledem na výše uvedené soud nevyhodnotil námitky daného okruhu jako důvodné.

IV. 2. Otázka dostatečnosti kompenzačních opatření

44. Navrhovatelé v tomto návrhovém bodě zčásti navázali na předchozí, neboť nedostatečné vyhodnocení realizovatelnosti záměru podle nich vedlo též k nedostatečnému prokázání účinných opatření, jimiž by byl napraven existující protiprávní stav a současně nebyl vyvolán nezákonný stav nový. Taková kompenzační opatření v Aktualizaci č. 2 dle navrhovatelů scházejí, a to i s přihlédnutím ke konceptům kompenzačních opatření uváděným v kapitole 8 VVURÚ.
45. Jedno z opatření předpokládaných VVURÚ sice předpokládá vymezení nového ochranného hlukového pásma, k tomu však navrhovatelé upozornili na dikci § 37 odst. 1 zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o civilním letectví“), podle něhož se ochranné hlukové pásmo zřizuje opatřením obecné povahy vydaným Úřadem civilního letectví po projednání s orgánem územního plánování. K vymezení ochranného hlukového pásma tak dojde až v budoucnu na základě správního uvážení jiného správního orgánu, přičemž jeho podobu a parametry nelze předem předvídat. Navíc v ochranných pásmech vymezených dle § 37 odst. 1 zákona o civilním letectví se stanoví především jednotlivá opatření k ochraně leteckých staveb, a proto toto ochranné pásmo nelze vnímat jako nástroj ochrany obyvatelstva před hlukem, ale naopak jako institut připouštějící větší míru hluku. V této souvislosti navrhovatelé poukázali na § 31 odst. 4 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), které stanoví povinnost

protihlukových opatření uvnitř staveb a naopak nevyžaduje dodržení hlukových limitů vně staveb, přičemž nejsou-li tato protihluková opatření k dodržení hlukových limitů zajištěna, může dojít i k zahájení řízení o změně užívání stavby nebo o jejím odstranění. Z toho navrhovatelé dovozují, že ochranné hlukové pásmo znamená povinnost dotčených vlastníků strpět venkovní hluk přesahující hygienický limit, a tím pádem i zásah do práv na ochranu života, zdraví a majetku. Takto vymezené hlukové pásmo by navíc zasáhlo i na území České zemědělské univerzity a ovlivnilo tak provoz areálu, kde studuje přes 20 tisíc studentů a pracuje přes tři tisíce zaměstnanců univerzity. Z uvedených důvodů nemůže být ochranné hlukové pásmo dle navrhovatelů považováno za kompenzační opatření.

46. Navrhovatelé dále poukázali na kapitolu 8 VVURÚ obsahující odkaz na realizaci opatření uvedených v příloze č. 2, která dle jejich názoru rovněž nelze považovat za účinná kompenzační opatření. Tento odkaz obsahuje výtah ze stanoviska k posouzení vlivů vydaného Ministerstvem životního prostředí dne 26. 10. 2011 pod č. j. 68161/ENV/11 (dále jen „stanovisko EIA 2011“), které však bylo vydáno s platností na 5 let, nicméně stanoviskem Ministerstva životního prostředí dne 27. 1. 2016, č. j. 50446/ENV/16 (dále jen „rozhodnutí MŽP ze dne 27. 1. 2016“), došlo k prodloužení stanoviska EIA 2011 o dalších pět let. V rámci tohoto prodloužení však došlo také k podstatným změnám záměru, neboť dráha RWY 12/30 (původně RWY 13/31) získala režim pojezdové dráhy, došlo k úpravě velikosti a polohy státní pro motorové zkoušky, zkrácení délky paralelní dráhy o 450 metrů (z 3 550 na 3 100 metrů), zrušení odmrzovacích stání u prahu THR 24 L, k optimalizaci pohybových a provozních ploch a snížení celkového objemu ročních pohybů. Dle navrhovatelů však tyto změny podstatně omezují možnosti rozložit provoz na jiných drahách, a proto lze předpokládat intenzivnější využívání paralelní dráhy RWY 06R/24L, čímž však může dojít ke zvýšení intenzity hlukové zátěže na okolí. Čili i přes snížení celkové kapacity letiště formou zkrácení dráhy RWY 12/30 o 450 metrů dojde dle navrhovatelů k prodloužení izofony (křivky hlasitosti) o cca 150 metrů, v důsledku čehož budou obyvatelé navrhovatelů a) i b) vystaveni vyšší hlukové zátěži oproti podobě záměru dle stanoviska EIA 2011. Navrhovatelé následně citovali konkrétní znění podmínek stanoviska EIA 2011 převzatých do přílohy č. 2 jako kompenzační opatření, přičemž zdůraznili rozpor těchto podmínek se změnami vyvolanými prodloužením stanoviska EIA, čímž shledali, že podmínky převzaté jako kompenzační opatření neodpovídají realitě záměru, a tudíž je nelze hodnotit jako proveditelná kompenzační opatření.
47. Navrhovatelé dále namítali přílišnou všeobecnost kompenzačních opatření, v nichž nejsou žádné konkrétní návrhy na opatření ke snížení emisí a hluku z letecké dopravy natolik, aby byly dodrženy zákonné limity. Několik opatření sice bylo navrženo v rámci procesu EIA, dle navrhovatelů však jde opět o zcela nekonkrétní opatření bez jakéhokoli odhadu účinnosti. V tomto směru navrhovatelé uvedli nedostatečně zjištěné účinky vegetačních výsadeb, které jsou i dle odborných studií pouze obecně odhadované, na podporu tohoto závěru citovali z metodiky Ministerstva životního prostředí z června 2016 označené jako „ATEM – Ateliér ekologických modelů“.
48. Odpůrce s námitkami nedostatečných kompenzačních opatření nesouhlasil. Opětovně zdůraznil charakter zásad územního rozvoje coby nástroje koncepčního. S odkazem na judikaturu (zejména rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2017-526, a ze dne 30. 5. 2019, č. j. 2 As 122/2018-152) připomněl, že po něm na úrovni zásad územního rozvoje nelze požadovat zcela přesná a technicky konkrétní kompenzační opatření, proto postačí uvést alespoň příklady takových opatření. V této souvislosti

odpůrce uvedl příklady formulací kompenzačních opatření, která byla jím zmiňovanou judikaturou shledána jako dostatečná, pokud šlo o úroveň zásad územního rozvoje. Vyšší míru konkretizace předpokládají až další navazující fáze jako územní plány či územní rozhodnutí. Z hlediska uvedených judikatorních kritérií považuje odpůrce kompenzační opatření uvedená v Aktualizaci č. 2 za dostatečná. Odpůrce dále poukázal na zásadní omyl navrhovatelů, pokud jde o interpretaci kompenzačního opatření vymezením ochranného hlukového pásma. Ocitoval příslušnou část VVURÚ na str. 234, kterou je dle jeho názoru třeba chápat tak, že má dojít ke kompenzaci negativních vlivů vzniklých vymezením nového ochranného hlukového pásma, a nikoliv že vymezení nového hlukového pásma je novým kompenzačním opatřením na ochranu obyvatel před hlukem.

49. K navrhovateli namítané změně záměru v důsledku prodloužení stanoviska EIA odpůrce zdůraznil, že toto stanovisko obecně řeší, za jakých podmínek bude záměr realizovatelný, přičemž na úrovni SEA i zásad územního rozvoje není možno řešit záměr na tak detailní úrovni jako v EIA. Navrhovateli uváděné rozpory s klíčovými podmínkami stanoviska EIA 2011 se netýkají dokumentace SEA. Soulad záměru, který bude nakonec realizován, bude ověřován prostřednictvím verifikačního stanoviska (tzv. „coherence stamp“) ve smyslu § 9a zákona o posuzování vlivů, jímž orgán příslušný k vydání EIA potvrdí, zda nedošlo ke změnám záměru předkládaného do povolovacího řízení oproti záměru posuzovanému v procesu EIA. V této souvislosti odpůrce poukázal též na časovou posloupnost jednotlivých kroků při přijímání zásad územního rozvoje. Odpůrce dále zdůraznil, že na příslušném portálu veřejné správy (portal.ceina.cz) je aktuálně uveřejněno nové stanovisko Ministerstva životního prostředí k posouzení vlivů ze dne 4. 8. 2017, č. j. MZP/2017/710/120 (dále jen „stanovisko EIA 2017“), jehož porovnání se stanoviskem EIA 2011 nenaznačuje, že by mělo dojít ke změně v délkách předmětných drah, shodné jsou rovněž podmínky organizace letového provozu. Odpůrci rovněž není zřejmé, jak konkrétně by se navrhovateli zdůrazňované změny v EIA měly dotknout přijímaných kompenzačních opatření. Poukázal na bod 11 VVURÚ formulující konkrétní regulativy zaměřené na snížení zjištěných vlivů na životní prostředí včetně jejich doporučeného zapracování do výrokové části zásad územního rozvoje, jejichž plnění je v rámci navazujících fází územního plánování vymahatelné, avšak jež nemohou obsahovat míru podrobností příslušející fázi územního plánu, regulačnímu plánu či územnímu rozhodnutí. K navrhovateli namítanému nedostatečnému zjišťování účinnosti navržených opatření odpůrce opět zdůraznil míru obecnosti zásad územního rozvoje, které nemohou obsahovat navrhovateli požadované podrobnosti. Podobně argumentoval i ve vztahu k hodnocení SEA, k požadavkům na míru jejich podrobnosti odkázal na dikci § 10i zákona o posuzování vlivů a § 36 odst. 3 stavebního zákona včetně uvozující směrnice SEA. Odkázal přitom na již zmiňovanou judikaturu, podle které postačí k řádnému vyhodnocení vlivů alespoň hrubý odborný odhad. Opětovně apeloval na odlišnost mezi vymezením určitého záměru a jeho vlastním povolením.
50. Navrhovatelé ve své replice vyslovili nesouhlas s argumentací odpůrce, neboť s ohledem na míru obecnosti zásad územního rozvoje nemohou považovat navržená kompenzační opatření za dostatečná. Namítli, že z rozsudku *Jihomoravské ZÚR* odpůrce ve svém vyjádření citoval pouze část vytrženou z kontextu, neboť zmiňovaný rozsudek cílil na povinnost přijmout kompenzační opatření dostatečně účinná. Dle navrhovatelů odpůrce rovněž nesprávně pochopil jejich námitku, neboť nepožadovali vyšší konkrétnost kompenzačních opatření, ale hodnověrné prokázání, zda jsou způsobilá snížit hluk a emise tak, aby mohly být dodrženy zákonné limity. Navrhovatelé rovněž poukázali na

argumentační mezery odpůrce týkající se změn záměru v důsledku prodloužení stanoviska EIA, neboť dle navrhovatelů právě tyto změny vedly ke změně distribuce letů, což ve svém důsledku vede k neaktuálnosti kompenzačních opatření. V jiné části repliky (týkající se nedostatečného posouzení kumulativních a synergických vlivů) rozvedli svou úvahu o neúčinnosti výsadby zeleně coby kompenzačního opatření proti emisím a odkázali na odborné závěry v článku z webu Ministerstva zemědělství USA.

51. Soud zhodnotil předmětný okruh námitek takto:

52. Ve vztahu k záměru D300 jsou v kapitole 8 VVÚR navrhovaná kompenzační opatření popsána následovně:

„D300 – Plocha rozvoje letiště Praha/Ruzyně (Letiště Václava Havla)

- *Územní rozvoj obcí, dotčených rozvojem letiště Václava Havla Praha, řešit s ohledem na potřebu zajistit splnění hlukových limitů při vymezování nových ploch pro bydlení včetně ploch smíšených obytných a ploch veřejného občanského vybavení (zejména pro vzdělání a výchovu, sociální a zdravotní služby),*
- *Navrhnout a realizovat opatření k omezení a kompenzaci vlivů hlukové zátěže z letového provozu v zastavěném území obcí dotčených vymezením nového ochranného hlukového pásma,*
- *Odvádění srážkových vod řešit v rámci kanalizačního systému Letiště Praha – Ruzyně,*
- *V rámci projektové přípravy záměru realizovat další opatření uvedená v příloze 2 této dokumentace.“*

53. Takto vymezená opatření na první pohled skutečně působí velmi stroze až všeobecně. Nicméně z jejich bližšího rozboru lze zjistit, že ve skutečnosti jde naopak o opatření velmi konkrétní a podrobná (a to dokonce podrobnější, než si je patrně vědom i sám odpůrce, který ve svém vyjádření k této části návrhu argumentoval především zdůrazňováním přípustné stručnosti a příkladnosti kompenzačních opatření). Jádrem je poslední (na první pohled nejstručnější) bod odkazující na opatření uváděná v příloze č. 2 VVURÚ, která obsahuje výňatek z podmínek navrhovateli připomínaného stanoviska EIA 2011 zahrnující celkem 71 bodů uvádějících návrhy konkrétních opatření, a to pro fázi přípravy záměru (body 1 až 29), pro fázi výstavby (body 30 až 45), pro fázi provozu (body 46 až 65) a pro kompenzaci nepříznivých vlivů záměru na životní prostředí (body 66 až 71). Příloha č. 2 obsahuje též prohlášení generálního ředitele Letiště Václava Havla Praha a. s. [osoby zúčastněné 2)], že dodržování opatření uváděných ve stanovisku EIA 2011 zavazuje osobu zúčastněnou 2) i její právní nástupce, přičemž vzhledem k zakomponování této garance do přílohy č. 2 VVURÚ se její obsah stává závaznou součástí přijatých kompenzačních opatření.

54. Právě otázku závaznosti opatření vyjmenovaných v příloze č. 2 VVURÚ soud považuje za vhodné blíže vyjasnit: Stavební zákon ani prováděcí předpis stanovící náležitosti VVURÚ (§ 40 odst. 4 stavebního zákona ve spojení s § 6 a přílohami č. 4 a č. 5 vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 500/2006 Sb.) nevyklučují, aby přijatá kompenzační opatření byla v samotném znění VVURÚ popsána formou odkazu na přílohu obsahující výňatek z jiných dokumentů, jako to učinil odpůrce v nyní posuzované věci, když odkázal na přílohu obsahující odkaz na části vydaného stanoviska EIA 2011 ve spojení s garancí stávajícího provozovatele letiště. Jakkoli se takové řetězení odkazů může jevit nepraktické a nepřehledné, nemění to nic na tom, že ustanovení přílohy citující části stanoviska EIA

2011 včetně garance osoby zúčastněné 2) se stávají nedílnou součástí VVURÚ coby podkladového materiálu schválených zásad územního rozvoje. **Touto nedílnou součástí však jsou právě a jen tato vybraná ustanovení, a nikoliv stanovisko EIA 2011 jako celek. Citované části stanoviska EIA (body 1 až 71) jsou tudíž součástí schválených kompenzačních opatření bez ohledu na další osud samotného stanoviska EIA 2011 a existují na něm zcela nezávisle.** Jinými slovy, přijatým návrhem kompenzačních opatření není stanovisko EIA 2011, ale pouze a jen návrhy obsažené ve výčtu přílohy č. 2 VVURÚ, která má s příslušnou částí stanoviska EIA 2011 toliko shodný text (resp. ze stanoviska EIA 2011 přebírá dílčí odborné závěry), avšak podléhá zcela jinému právnímu režimu. To má svou logiku, neboť proces EIA není nedílnou součástí přijímání zásad územního rozvoje, naopak stanovisko EIA se vydává až v souvislosti s povolováním konkrétního záměru (§ 4 zákona o posuzování vlivů). Proto jakákoliv pozdější změna, zrušení či zánik platnosti stanoviska EIA 2011 nemá žádný vliv na platnost bodů 1 až 71 (příp. i dalších ustanovení) pojatých v příloze č. 2 VVURÚ. Právě v tom spočívá kardinální omyl navrhovatelů, kteří upozorňují na změnu stanoviska EIA 2011 v důsledku rozhodnutí MŽP ze dne 27. 1. 2016, avšak současně opomíjí, že tato změna se nijak nedotýká (a ani nemůže dotknout) platnosti ustanovení obsažených v příloze č. 2 VVURÚ, neboť ta jsou (na rozdíl od vlastního stanoviska EIA 2011) pro schválené zásady územního rozvoje skutečně závazná. Jejich změna by byla možná pouze opětovnou aktualizací zásad územního rozvoje (tj. novým opatřením obecné povahy), která by výslovně zahrnovala vypuštění přílohy č. 2 VVURÚ nebo jejích částí. Takováto změna však rozhodně nenastane tím, že dojde ke změně stanoviska EIA 2011, z jehož odborných závěrů bylo čerpáno při přípravě přílohy č. 2 VVURÚ.

55. Z výše uvedených důvodů jsou zcela liché obavy navrhovatelů, že by změnou podmínek původního stanoviska EIA 2011 mělo dojít k negaci podmínek č. 46-48 a 51-52 upravujících parametry provozu záměru. Je tomu totiž přesně naopak: Změna podmínek původního stanoviska EIA 2011 nemá vliv na to, že znění bodů č. 46-48 a 51-52 nadále zůstává platně přijatým kompenzačním opatřením, které bude nutno dodržovat i v dalších fázích územního plánování, ať již při přijímání územního plánu nebo později v územním řízení, a proto i v rámci jakéhokoli „novějšího“ procesu EIA bude nutno závazky plynoucí z přijatých kompenzačních opatření převzít. To znamená, že pokud by se u budoucí žádosti o umístění konkrétního stavebního záměru ukázalo, že rozhodnutí MŽP ze dne 27. 1. 2016 (resp. jím prodloužené a změněné stanovisko EIA 2011) nenaplní kompenzační opatření předvídaná vyšším stupněm územně plánovací dokumentace (jehož nedílnou součástí je též výčet obsažený v příloze č. 2 VVURÚ), pak by záměr nebylo možné povolit a žadateli by nezbylo než požádat o vydání nového stanoviska EIA. Navrhovateli namítané rozpory mezi změněným stanoviskem EIA a koncepcí kompenzačních opatření přijatých na úrovni zásad územního rozvoje (potažmo územních plánů, které by tato kompenzační opatření měly převzít a konkretizovat) tudíž bude nutno pečlivě zkoumat v územním řízení, kde bude předmětné stanovisko EIA přikládáno jako podklad žádosti. Nelze však opačně dovozovat, že případný rozpor změněného stanoviska EIA se stávajícími kompenzačními opatřeními by znamenal nemožnost tato opatření použít. Zde se navrhovatelé ve svých úvahách vydali nesprávným směrem.
56. Jakkoli soud výše uvedené závěry směřoval primárně k vypořádání námítky navrhovatelů, nelze pominout, že v tomto směru je zcela bezpředmětný i odpůrcem uváděný odkaz na nové stanovisko EIA 2017 (viz str. 10 a 11 vyjádření odpůrce), neboť jak bylo podrobně vysvětleno v předchozích odstavcích, platnost kompenzačních opatření dle přílohy č. 2

VVURÚ je zcela nezávislá na nově přijímaných stanoviscích EIA či jejich změnách, logicky tedy i na stanovisku EIA 2017. Nepříléhavý je též odkaz odpůrce na kapitolu 11 VVURÚ (viz str. 11 vyjádření odpůrce), neboť tato část sice obsahuje prohlášení o požadavcích na minimalizaci vlivů vyvolaných emisemi či hlukem, nicméně ve vztahu ke konkrétním kompenzačním opatřením je zde opět odkazováno zejména na přílohu č. 2 (jež je z hlediska kompenzačních opatření skutečně podstatná).

57. Pokud jde o navrhovatelí namítanou vágnost přijatých kompenzačních opatření, má soud za to, že návrhy kompenzačních opatření vyjmenované v příloze č. 2 jsou formulovány poměrně jednoznačně a také (s přihlédnutím k obecnému charakteru zásad územního rozvoje) i relativně dost konkrétně. Na tomto místě soud musí vyslovit zásadní nesouhlas s názorem navrhovatelů, že za kompenzační opatření lze považovat pouze body 46 až 48 a 51 až 52, jejichž znění navrhovatelé citovali v souvislosti s upozorněním na jejich rozpor se změnou stanoviska EIA 2011. Soud má naopak za to, že za adekvátní návrhy kompenzačních opatření proti hluku a vzduchovým imisím lze považovat i jiné návrhy uváděné v bodech 1 až 71 přílohy č. 2 VVURÚ, pro příklad lze uvést tyto:

- Bod 5, v němž se předpokládá rozšíření počtu stanic systému monitoringu hluku tak, aby umožnil komplexní kontrolu hluku z provozu na všech drahách dráhového systému a z motorových zkoušek letiště Praha Ruzyně.
- Body 6 a 7, z nichž jednak plyne požadavek na budoucího oznamovatele záměru, aby navrhl zřízení ochranného hlukového pásma, v rámci něhož se mj. předpokládá, že vlastníkům chráněných nemovitostí na území limitní izofony vznikne nárok na realizaci protihlukových opatření za účelem splnění hygienických limitů uvnitř staveb stávajících bytových domů, rodinných domů, staveb pro sociální účely a funkčně podobných staveb pro školní a předškolní výchovu a staveb pro zdravotní účely, a to na celém území hlukového pásma. To naznačuje, že podrobnosti týkající se ochranného hlukového pásma letiště jsou řešeny právě zde v příloze č. 2, byť v kapitole 8 VVURÚ jsou opatření v rámci ochranného pásma letiště uváděny i jako samostatný bod (srov. též odstavec 63 níže).
- Body 17 a 18, v nichž se předpokládá zřizování ploch kompenzační výsadby a realizace pásu izolační zeleně podél železniční tratě Praha - Kladno.
- Bod 57, v němž se předpokládá, že v rámci povolených záměrů bude platit zákaz brždění letadel reverzací tahu v noční době s výjimkou nutných bezpečnostních důvodů.
- Body 60, 61 a 62 upravující koncepci systému monitoringu hluku z leteckého provozu, ve které je zahrnut též požadavek na uživatele letiště (jímž nemusí být pouze osoba zúčastněná 2) informovat veřejnost o hlukové zátěži, dodržovat postupy ke snížení hluku letadel, využít systém za účelem kontroly rozdělení provozu na paralelních drahách s ohledem na hlukovou zátěž území se souvislou zástavbou a též zajistit povinnost kontroly výsledků monitoringu hluku v akreditované laboratoři.
- Bod 63 upravující koncepci systému monitoringu ostatních složek životního prostředí za účelem pravidelného ověřování imisní situace.
- Bod 66 předpokládající sjednávání dohod s obcemi a městskými částmi hlavního města Prahy, které budou nově dotčené ochranným hlukovým pásmem nebo se nově budou nacházet v jeho bezprostřední blízkosti, na jejichž základě bude rozšiřován systém kompenzačních programů na projekty k ochraně životního prostředí a na

rozvoj občanské společnosti v těchto lokalitách. **Toto je velmi důležitý bod, neboť předpokládá budoucí povinnost oznamovatele záměru** [typicky osoba zúčastněná 2) či její právní nástupce] **vstoupit do jednání s obcemi a městskými částmi hlavního města Prahy, které budou dotčeny zřízením nového ochranného hlukového pásma, za účelem sjednání dohody s adekvátními kompenzacemi, a současně je tím založen budoucí nárok takto dotčených obcí a pražských městských částí na uzavření takovéto dohody.** Jedná se tedy o koncepční nástroj vymahatelnosti nároků na realizaci opatření předpokládaných ve výše zmíněných bodech 6 a 7 uvnitř ochranného hlukového pásma, a to vůči oznamovateli coby budoucímu navrhovateli ochranného hlukového pásma, neboť **lze předpokládat, že nepředloží-li budoucí oznamovatel ke své žádosti o územní rozhodnutí příslušné dohody s dotčenými obcemi a pražskými městskými částmi, pak by jeho žádosti v zásadě nemělo být vyhověno.** Byť předmětný bod explicitně neuvádí osobu budoucího oznamovatele, není pochyb, že opatření předpokládá povinnost právě na jeho straně, a to právě z důvodu obsahu garance generálního ředitele osoby zúčastněné 2), jež je (jak bylo uvedeno výše) závaznou součástí přijatých návrhů na kompenzační opatření.

- Bod 71 předpokládající realizaci zemního valu a pásu izolační zeleně podél železniční tratě Praha – Kladno.

58. Soud má za to, že výše vybrané příklady z přílohy č. 2 – spolu s body 46 až 52 zmiňovanými navrhovateli – lze považovat za dostatečná kompenzační opatření přijímaná na úrovni zásad územního rozvoje. V tomto bodě se soud v zásadě ztotožňuje s argumentací odpůrce, že v této fázi územního plánování skutečně nelze očekávat shodnou míru podrobnosti jako ve fázích pozdějších, v nichž je vyžadována větší konkretizace. Lze souhlasit s odpůrcem, že na úrovni zásad územního rozvoje po něm zákon nepožaduje (a nemůže tak činit ani soud) přesná a technicky konkrétní kompenzační opatření na tu kterou část záměru, u nějž dochází ke kumulaci vlivů, ale postačí například uložení povinnosti kompenzovat popsané a zhodnocené vlivy ve vztahu ke konkrétně předpokládaným zásahům do složek životního prostředí, a současně či alternativně je možno uvést příklady takových opatření, ať už technického, plánovacího nebo fiskálního rázu (v tomto směru odpůrce rovněž přílehavě citoval příslušné pasáže rozsudku *Jihomoravské ZÚR* či rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2019, č. j. 2 As 122/2018-152, jakkoli v tam posuzovaných případech šlo přeci jen o jiné druhy koncepcí). Soud má za to, že z hlediska popsaných kritérií lze kompenzační opatření uvedená v příloze č. 2 VVURÚ považovat za adekvátní.

59. Argumentovali-li navrhovatelé ve své replice, že odpůrcem citovaná část rozsudku *Jihomoravské ZÚR* je vytržena z kontextu, pak je samozřejmě pravdou, že Nejvyšší správní soud zde nevyslovoval souhlas s přijatými kompenzačními opatřeními, ale naopak se vymezoval proti nedostatečným kompenzačním opatřením, přičemž v části citované odpůrcem (viz odstavec 85 zmiňovaného rozsudku) Nejvyšší správní soud uváděl příklad toho, jak by optimální kompenzační opatření na úrovni zásad územního rozvoje měla asi vypadat. V tomto lze skutečně souhlasit s navrhovateli, že nešlo o hlavní myšlenku rozsudku *Jihomoravské ZÚR*. Nicméně i dokreslující dovětek Nejvyššího správního soudu popisující příklad míry podrobnosti kompenzačních opatření lze zajisté vnímat jako interpretaci dané problematiky. Ve vztahu k nyní posuzované věci má soud za to, že kompenzační opatření uváděná v příloze č. 2 VVURÚ příkladu zmiňovanému v rozsudku *Jihomoravské ZÚR* vyhovují.

60. Navrhovatelé ve své replice značně zdůrazňovali, že jim nešlo o vyšší konkrétnost kompenzačních opatření, ale o hodnověrné prokázání, zda jsou způsobilá snížit hluk a emise tak, aby mohly být dodrženy zákonné limity. S tím ale soud nemůže zcela souhlasit, neboť námitky na str. 11 – 15 návrhu obsahově brojí i proti nízké konkrétnosti (zejména v bodě 45 návrhu užívané obraty jako „vágnost“ a „obecnost“), byť značná část argumentace zmiňuje i požadavek hodnověrného prokázání alespoň hrubého odhadu účinnosti kompenzačních opatření. K tomu nicméně soud uvádí, že žádný takový požadavek ze zákona neplyne (srov. § 36 odst. 1 stavebního zákona) a nelze jej dovodit ani z judikatorního výkladu. Soud si naopak nedovede příliš představit, jak by navrhovateli požadované „hodnověrné prokazování účinnosti“ mohlo v rámci obsahu podkladů pro přijetí zásad územního rozvoje reálně vypadat. Soud má za to, že pouhé zpochybnění efektivity některých řešení vědeckým výzkumem ještě nemusí znamenat, že jde o řešení zcela nepoužitelná a nepřijatelná. Dle soudu naopak nelze rozumně požadovat, aby orgány územního plánování vycházely výlučně z neaktuálnějšího stavu vědeckého poznání, neboť v procesech trvajících měsíce až roky (kam nepochybně spadá i příprava zásad územního rozvoje) nikdy nelze zachytit úplně poslední stav vědy a techniky. Jak soud již naznačil, v procesu přijímání zásad územního rozvoje neexistuje právním předpisem stanovená povinnost přijímat výlučně vědecky nejověřenější koncepce [pozn.: *Nezaměňovat s požadavkem nejlepších dostupných technik BAT (Best available technologies) ve smyslu § 2 písm. e) zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci, ve znění pozdějších předpisů, neboť to se vztahuje na povolování konkrétních zařízení spadajících do zákonem vyjmenovaných kategorií, nikoliv však na proces přijímání zásad územního rozvoje*]. Je proto zcela na správním (resp. politickém) uvážení samosprávného celku schvalujícího zásady územního rozvoje, zda zvolí vědecky nejověřenější řešení, anebo zda se spokojí s řešením, které je vědeckým výzkumem zčásti zpochybněno či je naopak vědecky ještě nepotvrzené. Zde by soud mohl zakročit pouze v případě, pokud by se jednalo o přijetí takového opatření, jehož rozpor s vědeckým pokrokem by byl natolik zjevný, že by se nad tím musel pozastavit i nezasevěný laik, což však rozhodně není případ řešení obsažených v kompenzačních opatřeních navržených odpůrcem. Proto odkazují-li navrhovatelé na odborné publikace, které zpochybňují výsadbu zeleně coby efektivní opatření k zachytávání produkovaných emisí (ať už jde o v metodiku Ministerstva životního prostředí z června 2016 či o článek z webu Ministerstva zemědělství USA uváděný v replice), pak závěry těchto odborných studií samy o sobě nepředstavují překážku tomu, aby odpůrce výsadbu zeleně přijal coby koncepci kompenzačních opatření. Po odpůrci ani po jiném územně samosprávném celku naopak nelze jakkoli vynucovat, aby při přijímání zásad územního rozvoje volil jen taková opatření, jejichž opatření ještě nebyla žádnou vědeckou studií zpochybněna. To je naprosto nereálný a nesplnitelný požadavek už jen proto, že prakticky jakýkoliv přístup může být budoucím vědeckým bádáním zpochybněn. Neexistuje-li však prokazatelně většinová shoda odborníků na úplné nefunkčnosti určitého opatření, nelze takové opatření bez dalšího vyloučit jako nevhodné.
61. Nad rámec výše uvedeného se soud nemůže nepozastavit nad námitkou navrhovatelů, že výzkum prezentovaný v článku na webu Ministerstva zemědělství USA hovoří o snížení 0,05 %-024 % u částic PM_{2,5}, což navrhovatelé považují za důkaz o nízké účinnosti výsadby zeleně coby kompenzačního opatření (viz bod 41 str. 9 repliky). K tomu soud nejprve upřesňuje, že navrhovateli odkazovaný článek nepochází přímo z webu amerického ministerstva zemědělství, ale byl vypracován institucí „U. “, což je samostatný orgán, který je Ministerstvem zemědělství USA pouze zřízen. Podstatnější je však vlastní obsah tohoto

článku, neboť dle soudu je jeho vyznění poněkud odlišné, než jak se snaží tvrdit navrhovatelé. Uváděli-li navrhovatelé v replice, že „výzkum Ministerstva zemědělství USA například mluví o snížení 0,05%-0,24% u částic $PM_{2,5}$ “, pak zjevně měli na mysli větu z úvodního shrnutí („abstract“), která v originále zní takto: „Average annual percent air quality improvement ranged between 0.05% in San Francisco and 0.24% in Atlanta.“; v českém překladu tedy: „Průměrné roční procentuální zlepšení kvality ovzduší se pohybuje mezi 0,05% v San Franciscu a 0,24% v Atlantě.“ Část předcházející této větě popisuje, že znečištění ovzduší má vliv na úmrtnost, avšak právě stromy vysazované ve městech mohou škodlivé částice zachycovat a trvale zlepšovat kvalitu vzduchu i lidského zdraví, načež následuje srovnání výsledků ve vybraných amerických městech. Celé úvodní shrnutí je zakončeno větou, že porozumění účinkům městské zeleně na kvalitu ovzduší může vést ke zlepšení vlivu správy příměstských lesů na udržení kvality lidského zdraví ve velkoměstech. Dle soudu je tedy závěr článku z webu lesní správy USA přesně opačný, než jak mylně (či snad záměrně?) tvrdí navrhovatelé, protože minimálně výše předestřená sumarizující stať článku se o efektivitě výsadby zeleně na vliv ovzduší vyjadřuje velmi příznivě. Navrhovatelé tudíž předložili odborný dokument, který ve skutečnosti spíše zpochybňuje váhu jejich vlastní argumentace, a pouze vytrhli z kontextu větu o procentuálním zlepšení kvality ovzduší.

62. Pokud jde o navrhovatelé zmiňovanou metodiku Ministerstva životního prostředí z června 2016 označenou jako „ATEM – Ateliér ekologických modelů“, pak tuto metodiku navrhovatelé připojili k návrhu pouze formou uvedení webového odkazu, po jehož otevření se však zobrazuje pouze prázdná stránka. Soud však nepovažoval za nezbytné vyzývat navrhovatele k doložení funkčního www odkazu či písemného znění zmiňované metodiky, neboť má za to, že i kdyby metodika s navrhovatelé tvrzeným obsahem k dispozici byla, pak (s ohledem na závěry popsané v odstavci 60 výše) ani její případné odborné závěry nepředstavují překážku pro akceptaci kompenzačních opatření zvolených odpůrcem.
63. Zbývá se vyjádřit k navrhovatelé předestírané problematice ochranného hlukového pásma jakožto jednoho z navrhovaných kompenzačních opatření. Jak již bylo naznačeno (viz odstavec 57 výše), v kapitole 8 VVURÚ je zřízení ochranného hlukového pásma uváděno jako samostatný typ navrhovaného kompenzačního opatření, přičemž je formulováno v následujícím znění: „Navrhnout a realizovat opatření k omezení a kompenzaci vlivů hlukové zátěže z letového provozu v zastavěném území obcí dotčených vymezením nového ochranného hlukového pásma.“ Toto systematicky samostatné zařazení je však pouze zdánlivé, ve skutečnosti jde spíše jen o obecnou proklamaci ke kompenzačním opatřením podrobněji vymezeným v příloze č. 2, zejména v jejích bodech 6, 7 a 66. Právě v těsné spojitosti s těmito body je nutno předmětné kompenzační opatření číst.
64. Navrhovatelé samozřejmě mají pravdu, že ochranné hlukové pásmo letiště ve smyslu § 37 odst. 1 a odst. 3 písm. d) zákona o civilním letectví slouží primárně k ochraně leteckých staveb a že jej zřizuje Úřad pro civilní letectví, což je orgán odlišný od odpůrce. Tato skutečnost však smysl navržených kompenzačních opatření nijak nepopírá. Naopak, bod 6 přílohy č. 2 VVURÚ tuto skutečnost přímo zmiňuje, zároveň však předpokládá určité rámcové povinnosti budoucího oznamovatele záměru [provozovatele letiště – osoby zúčastněné 2)] v souvislosti s podáním žádosti o zřízení ochranného hlukového pásma, a především pak (ve spojení s navazujícím bodem 7) předpokládá, že vlastníkům nemovitostí na území limitní izofony vznikne nárok na provedení protihlukových

opatření. K této koncepci se nepřímou váže bod 66 přílohy č. 2, z něhož lze dovodit nárok dotčených obcí i městských částí hlavního města Prahy na uzavření dohody s budoucím oznamovatelem záměru o adekvátních kompenzacích, přičemž taková dohoda by měla být nedílnou podmínkou pro vydání územního rozhodnutí (srov. odstavec 57 výše). Právě takto je nutno vnímat (na první pohled skutečně velmi všeobecnou) proklamaci v kapitole 8 VVURÚ hovořící o návrzích a realizaci kompenzačních opatření k omezení a kompenzaci vlivů hlukové zátěže z letového provozu v zastavěném území obcí dotčených vymezením nového ochranného hlukového pásma. Soud proto zcela souhlasí s odpůrcem, že smyslem této koncepce má být kompenzace negativních vlivů vzniklých vymezením nového ochranného hlukového pásma, a nikoliv to, že by vymezení nového ochranného hlukového pásma mělo představovat kompenzační opatření na ochranu obyvatel před hlukem, jak se domnívali navrhovatelé. Vyslovovali-li navrhovatelé obavy, že v důsledku povinností protihlukových opatření uvnitř staveb (plynoucích z § 31 odst. 4 zákona o ochraně veřejného zdraví) by v krajním případě mohlo dojít až k zahájení řízení o změně stavby nebo řízení o jejím odstranění (jakkoli jde dle soudu v tuto chvíli o úvahu velmi hypotetickou), pak k pokrytí této újmy by měly sloužit právě kompenzace z dohod s budoucím žadatelem o zřízení nového ochranného hlukového pásma, jejichž uzavření (resp. vyjednávání o jejich uzavření) s obcemi se dle bodu 66 ve spojení s body 6 a 7 přílohy č. 2 VVURÚ předpokládá jako nutná podmínka pro budoucí schválení záměru v ploše D300. Tyto kompenzace směřující primárně vůči obcím či pražským městským částem by se přirozeně měla projevit i vůči tamním obyvatelům a institucím [tedy i v návrhu zmiňované České zemědělské univerzity situované na území navrhovatele a) a jejím studentům]. Dle soudu jde o přijatelnou budoucí koncepci, neboť na úrovni zásad územního rozvoje nelze vyžadovat popis konkrétních druhů dohod a narovnání (zvláště v situaci, kdy navrhovatel předestírá krajní varianta o změnách a odstraňování dotčených staveb je zatím jen hypotetická).

65. Z výše uvedených důvodů neshledal soud tento okruh námitek důvodným.

IV. 3. Aplikovatelnost Pařížské dohody

66. Navrhovatelé v doplňujícím podání ze dne 8. 4. 2020 zdůraznili povinnost zásad územního rozvoje zohledňovat požadavky na udržitelný rozvoj a územní soudržnost, které pro Českou republiku vyplývají z příslušných mezinárodních dohod. Jednou z nich je také Pařížská dohoda ze dne 15. 12. 2015, která byla uzavřena za účelem provedení Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu uzavřené 15. 12. 2015 v Paříži (vyhlášena pod č. 64/2017 Sb.m.s.; dále jen „Pařížská dohoda“), jejíž smluvní stranou je Česká republika od 4. 11. 2017. Navrhovatelé poukázali na hlavní cíle Pařížské dohody spočívající zejména v závazku smluvních států udržovat nárůst průměrné globální teploty pod hranicí 2° C, a snížit proto do roku 2030 emise skleníkových plynů o 40 % v porovnání s rokem 1990. S odkazem na údaje na webových stránkách Evropské agentury pro životní prostředí navrhovatelé zdůraznili vysoký podíl letecké dopravy na celkových emisích oxidu uhličitého. Z tohoto hlediska však dle navrhovatelů Aktualizace č. 2 podřívá naplňování cílů Pařížské dohody, neboť žádným způsobem nezohledňuje vliv na dosažení závazku České republiky z této dohody vyplývajících, neboť rozšířením letiště a realizací záměru by došlo ke vzniku dalších nepřímých emisí.
67. Navrhovatelé argumentovali závěry rozsudků zahraničních soudů, které nezohlednění závazku z Pařížské dohody zabývat se posouzením vlivu určitého plánu na klimatickou změnu vyhodnotily jako zásadní nedostatek územně plánovacích podkladů. Jako příklad

uvedli rozsudek rakouského Spolkového správního soudu (Bundesverwaltungsgericht) ze dne 2. 2. 2017 ve věci rozšíření vídeňského letiště Schwechat o třetí dráhu (dále jen „rakouský rozsudek *letiště Schwechat*“) který byl ovšem (dle navrhovatelů pro jiný procesní nedostatek) později zrušen rakouským Ústavním soudem. Jako další příklad navrhovatelé uvedli rozsudek britského Nejvyššího soudu (High Court of Justice) ze dne 1. 5. 2019, sp. zn. [2019] EWHC 107 (dále jen „britský rozsudek *letiště Heathrow*“), jímž bylo rozhodnuto o nezákonnosti rozšíření letiště Heathrow z důvodu nesplnění povinností vyplývajících z Pařížské dohody, kterou britský soud shledal za přímo použitelnou, neboť shledal, že obsahuje nedostatečně začleněné mezinárodní závazky s jednoznačně stanovenými právy a povinnostmi, které musejí být vzaty v potaz. Rozsudek Heathrow vychází dle navrhovatelů z koncepce tzv. předběžné opatrnosti, v důsledku čehož ani případné tvrzení nedostatečného vědeckého doložení klimatické změny nepředstavuje důvod, aby tato změna nebyla vůbec zohledněna. Dle navrhovatelů by proto Aktualizace č. 2 měla zohlednit také cíle Pařížské dohody, kterými je Česká republika vázána, a zabývat se posouzením vlivu Aktualizace č. 2 na změnu klimatu.

68. Podle § 101b odst. 2 věty druhé s. ř. s., obsahuje-li návrh zákonné náležitosti, nelze již v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body.
69. Návrhový bod týkající se aplikace Pařížské dohody navrhovatelé uplatnili až v rámci podání ze dne 8. 4. 2020. V původním návrhu nebyla otázka snižování produkce oxidu uhličitého v souladu s mezinárodními závazky České republiky nikterak zmiňována, a to ani v souvislosti s namítaným nedodržením imisních limitů. V původním návrhu se hovořilo pouze o překračování imisních limitů ve smyslu přítomnosti zdraví škodlivých látek v ovzduší, zejména benzo(a)pyrenu, naproti tomu problematika přestěhování podání ze dne 8. 4. 2020 se týká klimatických změn v důsledku nadměrné produkce oxidu uhličitého, který sám o sobě je zdraví neškodný. Soud proto na předmětné podání nepohlíží jako na upřesnění či dokreslení již vzneseného návrhového bodu směřujícího do problematiky překračování hygienických limitů u přítomnosti škodlivých látek v ovzduší, ale jako na rozšíření o nový, dosud neuplatněný návrhový bod směřující do problematiky klimatické změny. Z tohoto důvodu je třeba tento návrhový bod nutno odmítnout coby nepřipustné rozšíření návrhu ve smyslu § 101b odst. 2 věty druhé s. ř. s.
70. Soud nicméně považuje za přínosné reagovat na argumenty navrhovatele alespoň v rámci *obiter dictum*:
71. Předně je třeba zdůraznit, že Pařížská dohoda neobsahuje ustanovení přímo upravující práva a povinnosti jednotlivců. Upravuje pouze závazky smluvních států přijímat opatření a koncepce, které z dlouhodobého hlediska budou směřovat ke snižování emisí skleníkových plynů, a to primárně v rámci své vnitrostátní regulace (viz zejm. čl. 4, 7, 8 a 9 Pařížské dohody), ale také spolupracovat s ostatními signatáři a koordinovat s nimi jejich činnost (viz zejm. čl. 5, 6, 10, 11, 12 a 13 Pařížské dohody). Z Pařížské dohody tak vyplývá závazek České republiky přijímat zákony, podzákonné předpisy a jiná (faktická) opatření k naplnění určitých cílů a principů globálního charakteru, a to v součinnosti s ostatními signatářskými zeměmi. Tyto povinnosti však stěží může naplňovat samotný územně samosprávný celek, neboť z hlediska tvorby vnitrostátní legislativy či vystupování v mezinárodních vztazích jsou jeho možnosti velmi omezené (srov. čl. 41 odst. 2, 79 odst. 3 a 104 odst. 3 Ústavy). Z tohoto důvodu má soud za to, že povinnosti plynoucí z Pařížské dohody se lze dovolávat primárně vůči státu, zatímco vůči jiným subjektům (tedy i vůči

územním samosprávným celkům) leda tehdy, pokud je přijat vnitrostátní předpis, který jim přímo uloží konat určitou činnost směřující k naplnění Pařížské dohody. To znamená, že aby se plnění závazků z Pařížské dohody bylo možno dovolávat vůči odpůrci v nyní posuzované věci, musel by být nejdříve přijat (a účinnosti nabýt) zákon, jímž by se obecně územním samosprávným celkům či explicitně odpůrci uložila povinnost zajišťovat plnění koncepcí státu (srov. čl. 105 Ústavy). Bez existence takového zákona se nelze přímého plnění závazků plynoucích z Pařížské dohody dovolávat vůči odpůrci, který je z hlediska správního práva i práva soukromého (byť nikoliv nutně mezinárodního práva veřejného) subjektem (veřejnoprávní korporací) od státu odlišným (čl. 101 odst. 3 Ústavy), a to třebaže je samotný proces zpracování Aktualizace č. 2 realizován (až na samotný akt schválení) v přenesené působnosti. Soud má tedy za to, že navrhovateli označovaný závazek spočívající ve snižování emisí skleníkových plynů nepředstavuje právní povinnost, jejíhož splnění by se bylo možno dovolávat vůči odpůrci (územnímu samosprávnému celku).

72. Z výše uvedeného důvodu nejsou na nyní posuzovanou věc příliš přenositelné závěry navrhovateli odkazovaného britského rozsudku *letišť Heathrow*. Ve zmiňovaném rozsudku byl předmětem posouzení akt zvaný Airports National Policy Statement (dále jen „ANPS“), jímž se provádí záměr britské vlády zajistit potřeby nového letiště v oblasti jihovýchodní Anglie. Ačkoliv napadený záměr se týkal plochy v určité oblasti, nemění to nic na tom, že samotný ANPS je (obsahově) akt územního plánování pořízený pro celé území státu, neboť jde o provedení vládního záměru. Z tohoto hlediska má britský ANPS povahově mnohem blíže k české Politice územního rozvoje nežli k zásadám územního rozvoje. Tomu nasvědčuje i to, že v britském rozsudku *letišť Heathrow* byl odpůrcem (potažmo žalovaným) Secretary of State for Transport, což je státní orgán s celostátní působností pro záležitosti dopravy a spoju na území Velké Británie, (viz <https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-transport>). Z hlediska agendy jde fakticky o britské ministerstvo dopravy, jakkoli takové označení není pro zmiňovaný orgán používáno. Dle okruhu působnosti je však Secretary of State for Transport zcela nepochybně tím, co česká právní terminologie označuje jako ústřední správní úřad. V rozsudku *letišť Heathrow* tak bylo britskému státu (jenž v řízení jednal právě prostřednictvím Secretary of State for Transport) vytknuto, že nedostatečně naplňuje cíle Pařížské dohody, které se zavázal prosazovat. Jak ovšem bylo vysvětleno v předchozím odstavci, plnění cílů Pařížské dohody se nelze přímo dovolávat vůči územnímu samosprávnému celku, neboť ten má vzhledem ke svým kompetencím omezené možnosti, jak příslušné mechanismy prosadit.
73. Za podrobnější zmínku stojí i navrhovateli připomínaný rakouský rozsudek *letišť Schwechat*, který byl následně zrušen rozhodnutím rakouského Ústavního soudu (Verfassungsgerichtshof) ze dne 29. 6. 2017, č. j. E 886/2017-31, E 875/2017-32 (veřejně dostupný zde: https://www.vfgh.gv.at/downloads/VfGH_Entscheidung_E_875-2017_Flughafen_dritte_Piste.pdf). Důvody zrušení rozhodně nebyly jen procesní, jak navrhovatelé tvrdí. Naopak, rakouský Ústavní soud vytknul rozsudku *letišť Schwechat* hrubé pochybení při výkladu právní normy, neboť mezinárodní závazek spočívající ve snižování emisí oxidu uhličitého z leteckého provozu zahrnuje pouze redukci emisí vznikajících při startu a přistávání letadel (tzv. LTO-Emise), zatímco Spolkový správní soud v napadeném rozsudku *letišť Schwechat* vztáhl tento závazek na veškeré činnosti související s letovým provozem. Takto široký výklad však byl rakouským Ústavním soudem vyhodnocen jako nepřipustný a ústavně nekonformní. Zmiňovaný závěr

rakouského Ústavního soudu jistě stojí za pozornost, neboť znatelně koriguje závěry navrhovatelů o přímé aplikovatelnosti Pařížské dohody. Krajský soud v Praze se s interpretací rakouského Ústavního soudu ztotožňuje, přičemž má za to, že plnění povinnosti České republiky z jejího závazku spočívajícím v postupném snižování produkce oxidu uhličitého se nelze dovolávat plošně při jakékoliv činnosti související s letovým provozem, a tím pádem ani při vymezování plochy budoucí letištní dráhy v rámci pořizování zásad územního rozvoje. To platí tím spíše za situace, kdy zadavatelem zásad územního rozvoje není stát (tj. subjekt zavázaný z mezinárodní úmluvy), nýbrž územní samosprávný celek (kterému žádný zákon neukládá, aby za stát plnil jeho závazek z mezinárodní úmluvy).

74. S ohledem na výše uvedené má soud za to, že argumentace navrhovatelů by i v případě včasného uplatnění předmětného návrhového bodu byla zjevně lichá.

V. Otázka zákonnosti vyhodnocování vlivů SEA

V. 1. Aktuálnost podkladů VVURÚ

75. Navrhovatelé namítali, že VVURÚ se opírá o nesprávné a neaktuální podklady. V této souvislosti zdůrazňovali především zastaralost strategických hlukových map zobrazujících situaci z roku 2005, tedy jde o údaje 13 let staré. V době zpracování VVURÚ navíc byly k dispozici mapy z roku 2010, kdy oproti roku 2005 byl počet přepravených cestujících vyšší asi o 800 000 osob a množství přepraveného nákladu vyšší asi o 300 tun (k osvědčení těchto údajů navrhovatelé uvedli webový odkaz na wikipedii), tedy již jen vzhledem k tomuto navýšení jsou data z roku 2005 nepoužitelná. Navrhovatelé dále s uvedením odkazů na web osoby zúčastněné 2)] upozornili na nárůst počtu odbavených cestujících, k čemuž připojili též graf ukazující vzestupný vývoj mezi lety 2013 a 2017. Poukázali též na vyjádření předsedy představenstva osoby zúčastněné 2) [opět s odkazem na internetový zdroj], že důvodem nárůstu počtu cestujících je především výrazné posilování na stávajících linkách, ale také zahájení řady nových leteckých spojení. Na počátku roku 2018 také vyšla zpráva o odbavení rekordního počtu 16,8 milionů cestujících, k čemuž pomohlo více pravidelných linek. S ohledem na tyto aktuální informace považují navrhovatelé data uváděná v podkladech VVURÚ za naprosto podhodnocená. Ostatně i nárůst poptávky po letecké dopravě byl důvodem vymezení záměru D300, k čemuž navrhovatelé ocitovali příslušnou pasáž Aktualizace č. 2 zdůvodňující, že největší mezinárodní letiště v České republice realizující více než 90 % letecké dopravy se bez navýšení kapacity neobejde. Proto dle navrhovatelů nelze vycházet ze 13 let starých dat, zejména s ohledem na neustále se vyvíjející růst poptávky. Možný vliv neaktuálních dat na správnost posouzení záměru dle navrhovatelů potvrzuje také závěr uvedený na str. 83 VVURÚ, podle kterého byla v roce 2005 část zástavby v obcích H., J. a K. nejvíce ovlivněna hladinou hluku v limitech charakterizujících rušení spánku a prakticky u všech ostatních obcí v okolí letiště byly hladiny hluku mírně podlimitní. Dle navrhovatelů je otázkou, zda by se při nepoužití podhodnocených dat z roku 2005 stále jednalo o podlimitní hluk.
76. Podobně jako v případě údajů o hluku navrhovatelé namítali též neaktuálnost údajů o stavu ovzduší, neboť VVURÚ odkazuje na podklady z let 2010 až 2013, které však nelze považovat za aktuální pro rok 2017, kdy bylo VVURÚ zpracováno. Dle jejich názoru mohla být nepochybně použita i aktuálnější data, neboť podklady ČHMÚ týkající se znečištění bývají aktualizovány každoročně a poslední sčítání dopravy provedlo Ř. s. a d. v roce 2016. Navrhovatelé dále podrobně popsali, jak se použití neaktuálních podkladů

projevilo na podobě grafické přílohy VVURÚ, jež byla založená pouze na datech z roku 2013. Data z tohoto roku navrhovatelé navíc označili za nereprezentativní, neboť grafická znázornění z let 2011 až 2012 znázorňují překročení limitů oproti roku 2013, přičemž nelze rozumně předpokládat takový pokles intenzity, aby VVURÚ mohlo konstatovat celkové zlepšování situace. Sami zpracovatelé přitom uvedli, že na situaci ovzduší mají vliv konkrétní meteorologické podmínky daného roku a trendy vývoje je třeba hodnotit z údajů delšího časového období, které však zpracovatelé nevyužili, přestože aktuálnější data mohli mít k dispozici. Navrhovatelé dále podrobně popsali projev použití neaktuálních podkladů na údajích v hodnoticích tabulkách v Příloze č. 1, které specifikují nadlimitně zatížená území, přičemž v případě použití aktuálnějších dat by nadlimitně zatížené území mohlo být rozsáhlejší.

77. S ohledem na výše specifikovanou neaktuálnost použitých podkladů tak navrhovatelé shledali, že nedošlo k řádnému zjištění skutkového stavu, což je nezbytným krokem pro vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů, na který pak navazují kroky další, jak vymezil rozsudek *Jihomoravské ZÚR*. Nebyl-li tento nezbytný krok dodržen, pak dle navrhovatelů nemohlo být řádně provedeno ani navazující posouzení SEA.
78. Odpůrce s namítanou neaktuálností použitých podkladů nesouhlasil. Popsal časovou posloupnost schvalovacího procesu SEA, kdy k vydání souhlasného stanoviska Ministerstva životního prostředí (jež odpůrce označil za zásadní milník) došlo dne 30. 9. 2016, v návaznosti na projednání návrhu Aktualizace č. 2 dne 11. 12. 2015. Samotná dokumentace k tomuto projednání byla dokončena v říjnu 2015 a práce na ní probíhaly ve druhém a třetím čtvrtletí roku 2015. V případě vydání souhlasného stanoviska se v navazujících etapách projednání dle § 37 a § 39 stavebního zákona aktualizace posouzení provádí výhradně v závislosti na případných úpravách vymezované plochy či koridoru v územně plánovací dokumentaci. Navrhovateli požadované aktualizování údajů by zakládalo potřebu revize stanoviska podle zákona o posuzování vlivů a tento přístup by vyvolal nekonečný koloběh úprav dokumentace a následných revizí stanovisek příslušného orgánu. S takovým iracionálním postupem však stavební zákon ani zákon o posuzování vlivů logicky nepočítají. Z popsaného časového hlediska ve vztahu k roku 2015 proto dle odpůrce nelze hovořit o podkladech nepoužitelných.
79. Odpůrce opětovně akcentoval odlišnost míry posuzování na úrovni zásad územního rozvoje oproti úrovni podrobnějších procesů pracujících již s konkrétními stavbami. Vyhodnocení SEA je zpracováváno ve stejném měřítku podrobnosti jako zásady územního rozvoje, a proto u něj nelze požadovat vypracování detailních analytických studií zaměřených na vliv konkrétní stavby v dílčí části území. Studie týkající se konkrétních staveb navíc používají i rozdílné metodiky výpočtu, takže není možné garantovat kompatibilitu výsledků ve vztahu k celému území dotčenému koridorem. V rámci SEA, kde se pracuje s koridory, proto zpracovatel nemá možnost zpracování konkrétní hlukové nebo rozptylové studie, ale musí se spolehnout na odborný odhad a vychází toliko ze studií zpracovaných v jiných procesech, rovněž pracuje s prognózami a přepočty pomocí koeficientů, které používá k výslednému odhadu již existujících vlivů a vlivů nových záměrů. Odpůrce uvedl příklad použité hlukové studie obsahující hodnotící prognózu k roku 2030, přičemž samotné datum zpracování nevypovídá nic o její správnosti či nesprávnosti nebo o její použitelnosti pro stanovení odborného odhadu. Využívání konkrétních kvantitativních studií je příznačné až pro proces EIA či územní a stavební řízení. Své závěry odpůrce podpořil odkazem na judikaturu (rozsudek zdejšího soudu ze

dne 6. 12. 2018, č. j. 50 A 25/2017, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016-198). Odpůrce současně zdůraznil, že odborné otázky, do kterých navrhovatelé zacházejí, jsou vyloučeny ze soudního přezkumu, zejména pokud jde o jejich tvrzení ohledně poklesu imisí v jednotlivých obdobích, neboť smyslem § 101a s. ř. s. není přenášet proces projednávání zásad územního rozvoje do řízení před soudem.

80. Navrhovatelé zareagovali na vyjádření odpůrce replikou, ve které popsali, že vysvětlení odpůrce k aktuálnosti podkladů nelze považovat za dostatečně uspokojivé, naopak přijetí jeho argumentů by vedlo k absurdním závěrům, že určitý odborný podklad nebude zohledněn jen z důvodu použití rozdílné metodologie výpočtů a naopak bude zohledněn starší podklad, který sice neodpovídá aktuální situaci v území, metodologicky ovšem souhlasí s potřebami zpracovatele. Navrhovatelé rovněž shledali za nepřiléhavou odpůrcem uváděnou judikaturu, neboť netvrdili, že by měl odpůrce použít nové podkladové studie, ale že použil podklady zastaralé, i když měl k dispozici podklady novější, v čemž právě spatřují nedostatek zjištění skutkového stavu, jež je nezbytným předpokladem řádného zhodnocení předpokládaných vlivů.
81. Soud rozhodl o předmětných námitkách takto:
82. Předně je třeba vzít v potaz, že příprava podkladů zásad územního rozvoje – přípravu VVURÚ nevyjímaje – je časově náročný proces trvající několik měsíců a není reálné vycházet ze zcela nejaktuálnějších podkladů. Naopak je přirozené, že v době, kdy dochází k veřejnému projednání návrhu zásad územního rozvoje spolu s VVURÚ a následnému hlasování krajského zastupitelstva o schválení tohoto návrhu, již zpravidla budou objektivně k dispozici aktuálnější podklady (zdroje odborných informací) než ty, ze kterých bylo čerpáno při vyhodnocování vlivů na udržitelný rozvoj území. Pokud by měly správní soudy rušit zásady územního rozvoje jen proto, že v době jejich vydání již existovaly aktuálnější údaje pro zpracování jejich podkladů, nastala by prakticky nikdy nekončící smyčka neustálého vracení o krok zpět a přepracovávání VVURÚ. Iracionalitu takového přístupu poměrně dobře shrnul odpůrce ve svém vyjádření. Soud proto může neaktuálnost podkladů považovat **za důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí pouze tehdy, pokud by již v době zpracovávání VVURÚ existovaly aktuálnější podklady, a zároveň pokud by obsah a odborné závěry těchto aktuálnějších podkladů byly diametrálně odlišné oproti podkladům skutečně použitým.** Jinými slovy, aby bylo možno mluvit o nedostatečně zjištěném skutkovém stavu ve smyslu zhodnocení vlivů na území, nestačí pouze to, že nedošlo k použití již dostupných aktuálnějších podkladů, ale zároveň musí být odborné závěry použitých podkladů v zásadní kolizi se závěry podkladů aktuálních. Existenci takových podkladů musí tvrdit a prokázat ten, kdo se svým návrhem domáhá zrušení zásad územního rozvoje coby opatření obecné povahy.
83. Jelikož navrhovatelé ve svém návrhu označili řadu podkladů, které považují za aktuálnější než podklady použité pro VVURÚ, musel soud nejprve určit rozhodující okamžik, ke kterému zpracovatel VVURÚ mohl objektivně čerpat údaje pro jeho zpracování:
84. Stavební zákon ani jiný právní předpis žádný časový okamžik ve smyslu předchozího odstavce explicitně neupravuje. Proto je nutno vyjít z procesu přijímání zásad územního rozvoje (§ 36 až § 42 stavebního zákona). V průběhu procesu přijímání zásad územního rozvoje (což platí i pro aktualizace – srov. § 42 odst. 6 věty třetí stavebního zákona) musí být vyhotovení VVURÚ připraveno již v okamžiku, kdy je předkládáno ke společnému jednání spolu s návrhem zásad územního rozvoje (§ 37 odst. 2 stavebního zákona). Čili

85. V pozdějších fázích procesu přijímání zásad územního rozvoje je možnost změny VVURÚ – a tím pádem i podkladů použitých k jeho vypracování – již limitována, neboť zákon předpokládá zásah do obsahu VVURÚ pouze v případě, že výsledkem veřejného projednání je podstatná změna návrhu zásad územního rozvoje vyžadující mj. vydání stanoviska Ministerstva životního prostředí (srov. § 39 odst. 1 věty první stavebního zákona), přičemž pouze v rozsahu požadavků tohoto stanoviska lze provádět úpravy nebo doplňování VVURÚ, jež jsou následně předmětem opakovaného veřejného projednání (srov. § 39 odst. 1 větu druhou a třetí stavebního zákona). Jinak řečeno, k „přeprocovávání“ předloženého VVURÚ může dojít jen na základě požadavků stanoviska Ministerstva životního prostředí. Tudíž až v době po obdržení zmiňovaného stanoviska může dojít k novému shromažďování odborných podkladů, jinak by těžištěm tohoto shromažďování měla být již fáze před společným jednáním. Období mezi vydáním stanoviska dle § 39 odst. 1 věty druhé stavebního zákona a opakovaným veřejným projednáním lze považovat za relevantní z hlediska posuzování otázky aktuálnosti či naopak zastaralosti údajů použitých pro vypracování VVURÚ (vedle již zmiňovaného klíčového období před společným jednáním) tedy jen v případě podstatné změny návrhu zásad územního rozvoje.
86. Naproti tomu zapracovávání požadavků jiných dotčených orgánů, námitek oprávněných subjektů či připomínek veřejnosti se vztahují už k vlastnímu návrhu zásad územního rozvoje, tudíž zpravidla nevyžaduje úpravu podkladových aktů použitých při zpracovávání VVURÚ, a to ani v situaci, kdy je požadavku dotčeného orgánu nebo námítce či připomínce vyhověno z hlediska problematiky hodnocení vlivů (nejde-li o změnu podstatnou, vyžadující nové stanovisko SEA). Čili období projednávání a zapracovávání požadavků dotčených orgánů, námitek a připomínek není z hlediska aktuálnosti údajů použitých pro vypracování VVURÚ relevantní.
87. Předchozí odstavce 83 až 86 lze tedy shrnout tak, že při hodnocení otázky, jak aktuální zdroje mohly být při zpracovávání VVURÚ použity, je potřeba se zaměřit primárně na období předcházející oznámení termínu společného jednání, neboť právě tehdy byly shromažďovány vstupní údaje pro podklady, z nichž vzešlo VVURÚ, a jen za určitých okolností se lze zaměřit i na období mezi vydáním stanoviska Ministerstva životního prostředí dle § 39 odst. 1 věty druhé stavebního zákona a oznámením termínu opakovaného veřejného projednání, neboť i v tomto období by mohlo proběhnout nové (byť omezenější shromažďování vstupních údajů pro podklady k použitému VVURÚ). Jiná (pozdější) období soud nepovažuje pro hodnocení aktuálnosti použitých podkladů k přípravě VVURÚ za relevantní.
88. Z obsahu předloženého spisového materiálu soud zjistil, že společné jednání proběhlo dne 11. 12. 2015. Spisový materiál obsahuje více svazků s dokumentací VVURÚ, přičemž ke společnému projednání byl předkládán ten, na jehož titulní straně je „srpen 2015“ a na jehož první straně (obsahující jména osob odpovědných za projektování) je uvedeno „*K projednání dle § 37 stavebního zákona*“ a „*srpen 2015*“. S ohledem na uvedené lze považovat za zcela věrohodné tvrzení odpůrce uvedené v jeho vyjádření, že práce na dokumentaci

VVURÚ probíhaly ve druhém a třetím čtvrtletí roku 2015. Z hlediska aktuálnosti údajů, které mohly být zpracovateli VVURÚ použity, je tedy primárním zkoumaným obdobím konec třetího čtvrtletí roku 2015. Z obsahu předloženého spisového materiálu dále vyplývá, že po veřejném projednání, které proběhlo dne 29. 11. 2016, vydalo Ministerstvo životního prostředí stanovisko ze dne 5. 9. 2017, č. j. MZP/2017/710/1365, jehož předmětem však byl požadavek na úpravu rozhodnutí o námitkách a vypořádání připomínek vztahujících se k problematice ochrany zemědělských půd. Na doplnění či úpravu VVURÚ však ve stanovisku Ministerstva životního prostředí žádný požadavek vznášen nebyl, tudíž v tomto směru ani k obsahovému přepracovávání VVURÚ nedošlo. **Proto jediným relevantním časovým úsekem, ke kterému lze zkoumat, jakými údaji mohli zpracovatelé objektivně disponovat, je konec třetího čtvrtletí roku 2015 (dále též souhrnně jako „doba rozhodná pro vytváření VVURÚ“).**

89. Navrhovatelé sice tvrdili, že VVURÚ bylo zpracováno v říjnu 2017, nicméně z obsahu spisu je zjevné, že VVURÚ bylo (a logicky muselo být) vyhotoveno již dříve, tedy před konáním společného jednání, které proběhlo bezmála o dva roky dříve. Navrhovatelé údaj o říjnu 2017 pravděpodobně dovodili z data označení na titulní straně vyhotovení VVURÚ, které je veřejně dostupné na webových stránkách odpůrce (viz http://up.webmap.cz/stredocesky/zasady-uzemniho-rozvoje-z02/htm/_up/download.html). Ve vyhotovení dokumentace VVURÚ dostupné na citovaném webovém odkazu je na str. 4 (obsahujícím jména osob odpovědných za projektování) uvedeno „*Upravená verze před vydáním 2A-ZÚR SK dle § 41 stavebního zákona*“ a „*říjen 2017*“, což ovšem není údaj o době odborného vypracovávání, ale údaj o době, kdy bylo VVURÚ připojeno jako příloha k jednání krajského zastupitelstva o vydání zásad územního rozvoje. Obdobně „*listinná*“ dokumentace VVURÚ připojená k zaslanému spisovému materiálu obsahuje svazek s označením „*K projednání dle § 39 stavebního zákona*“ a „*září 2016*“, což rovněž není údaj o době vypracovávání, nýbrž údaj o době vyhotovení svazku předkládaného k veřejnému projednání. Totéž platí ve vztahu ke svazku s označením „*K projednání dle § 37 stavebního zákona*“ a „*srpen 2015*“, což je opět údaj o době vyhotovení svazku předkládaného ke společnému jednání (jak bylo podrobně popsáno výše, samotné pořizování muselo probíhat ještě před termínem konání společného jednání). Jakkoli užití slov „*Upravená verze...*“ může naznačovat, že jde o obsahově odlišný dokument, soud ověřil, že ve skutečnosti jde obsahově stále o totéž VVURÚ, které je pouze vyhotoveno ve více svazcích s jiným časovým řazením do spisu v závislosti na jednotlivých fázích pořizování zásad územního rozvoje. Za dobu rozhodnou pro vytváření VVURÚ, ve vztahu k níž lze uvažovat o hodnocení aktuálnosti vstupních údajů, je třeba považovat (z důvodů popsaných v odstavcích 84 až 88 výše) dobu končící třetím čtvrtletím roku 2015.
90. Vzhledem k době rozhodné pro vytváření VVURÚ soud nemohl považovat za důvodnou námitku navrhovatelů, že ve vztahu k hodnocení stavu ovzduší mělo být použitým podkladem **poslední sčítání dopravy** provedené Ř. s. a d. [jež je zároveň osobou zúčastněnou 1)], **které proběhlo v roce 2016**. To totiž **v době třetího čtvrtletí roku 2015 ještě nebylo k dispozici**, tudíž z něj zpracovatelé VVURÚ nemohli nijak vycházet. Logicky proto využili tehdy dostupné sčítání z roku 2010. Nicméně i kdyby poslední celostátní sčítání dopravy bylo provedeno dříve než v roce 2016, má soud za to, že výstupy tohoto odborného dokumentu nelze ve vztahu k přípravě VVURÚ přeceňovat. Soud samozřejmě nepochybně, že nárůst dopravy má zásadní vliv na znečištění ovzduší, na druhou stranu z údajů o nárůstu denní intenzity provozu všech vozidel (jímž argumentují navrhovatelé)

nelze bez dalšího učinit závěr o celkovém množství vyprodukovaných emisí, neboť na znečištění ovzduší se vedle počtu jízd podílejí i jiné faktory, například i emisní charakteristiky užívaných spalovacích motorů, provozní režim na komunikacích či regulace kvality pohonných hmot, ale také průmyslová výroba či vlivy počasí, což jsou faktory, které nejsou v avizovaném celostátním sčítání dopravy zohledňovány. Ostatně i výčet použitých podkladů v úvodu části 3.1 VVURÚ uvádí výsledky celostátního sčítání dopravy za rok 2010 jen jako jediný zdroj vedle dalších zdrojů poskytovaných od ČHMÚ, které i soud považuje z hlediska hodnocení vlivů na ovzduší za mnohem významnější. Lze tedy uzavřít, že samotné nevyužití údajů celostátního sčítání dopravy by ani v případě jejich vyhotovení ještě před rokem 2016 (resp. ke konci třetího čtvrtletí 2015) nemuselo být důvodem k závěru o nedostatečně zjištěném skutkovém stavu, resp. jeho vlivu na zákonnost Aktualizace č. 2.

91. Jiná situace je v případě údajů od ČHMÚ, které jsou pro hodnocení stavu ovzduší stěžejním a do značné míry nezastupitelným zdrojem. Z výčtu podkladů v úvodu části 3.1 VVURÚ vyplývá, že zpracovatelé VVURÚ vycházejí především z údajů z let 2010 až 2013, v části analyzující výsledky imisního monitoringu staničních sítí (v textové části pod obrázky 3.18 - 3.20 zobrazujícími čtvercové mapy překročení některého z imisních limitů) jsou rovněž zmiňovány údaje o měřeních z roku 2014. Určil-li soud za limit doby rozhodnout pro vytváření VVURÚ nejpozději konec třetího čtvrtletí roku 2015, pak se samozřejmě nabízí otázka, zda zpracovatelé skutečně nemohli čerpat i z dat ČHMÚ pocházejících již z roku 2015, případně ve větším než uváděném rozsahu využít data z roku 2014 (například k přípravě čtvercové mapy zachycující překročení některého z imisních limitů).
92. V tomto směru je třeba poněkud korigovat úvahu navrhovatelů o tom že „*Podklady ČHMÚ týkající se znečištění jsou totiž aktualizovány každoročně....*“ (viz str. 19 návrhu). Soud považuje za obecně známou skutečnost (notorietu), že každoroční aktualizaci výsledků měření získávaných v rámci činností jakýchkoli odborných institucí (tedy nikoliv jen ČHMÚ) nelze chápat tak, že údaje za určitý rok budou ještě téhož roku veřejně k dispozici (zde nelze uvažovat na principech internetového zpravodajství). Předmětné údaje naopak budou zpravidla k dispozici nejdříve až v roce následujícím jakožto údaje analyzující rok předchozí. Pokud jde o použitelnost výsledků atmosférických měření ČHMÚ za určitý rok, pak je třeba vzít v potaz, že VVURÚ pracuje s průměrnými ročními hodnotami imisí (stejně jako např. hluku), popř. s dopočtením těchto hodnot dle průměrů zjištěných na jednotlivých měřících stanicích ČHMÚ, proto jsou okamžité hodnoty prakticky nepoužitelné a je třeba čekat na spočtení použitelných, resp. meziročně srovnatelných údajů. Nelze proto očekávat, že by zpracovatelé VVURÚ v době rozhodné pro jeho vytváření mohli reálně operovat i s daty od ČHMÚ za rok 2015. Omezená možnost využití ovšem platila i ve vztahu k datům ČHMÚ za rok 2014, neboť tisková zpráva ČHMÚ k publikaci o stavu znečištění ovzduší na území České republiky v roce 2014 byla vydána až dne 24. 10. 2015, jak lze ověřit na veřejně dostupných webových stránkách ČHMÚ (viz: http://portal.chmi.cz/files/portal/docs/uoco/zpravy/TZ_rocenka2014_CHMU.pdf), tedy až v průběhu posledního čtvrtletí roku 2015. Z toho je zřejmé, že **v době rozhodné pro vydání VVURÚ ještě nebylo možno vycházet ani z ucelených údajů ČHMÚ o měření znečištění ovzduší za rok 2014.** Struktura kapitoly 3 VVURÚ tomu ostatně přesně odpovídá: Primárně je odkazováno na podklady z let 2010 až 2013 (to dává smysl, neboť ve třetím čtvrtletí 2015 již nepochybně byly vydány výroční publikace ČHMÚ ke znečištění

ovzduší k rokům 2010 až 2013), zároveň je však v části analyzující výsledky imisního monitoringu staničních sítí místy odkazováno i na výsledky z roku 2014 (to rovněž dává smysl, neboť ve třetím čtvrtletí 2015 již dílčí údaje vztahující se k roku 2014 musela mít ČHMÚ fyzicky k dispozici, byť v ucelené formě ve smyslu výroční publikace je vydala až na konci října 2015). Z uvedeného je zjevné, že podklady použité odpůrcem (potažmo odbornými zpracovateli VVURÚ) ve vztahu k hodnocení vlivů na ovzduší nelze považovat za neaktuální, neboť v době rozhodné pro zpracování VVURÚ novější zdrojové údaje nebyly objektivně k dispozici, ať už zcela, nebo alespoň v ucelené formě.

93. Předchozí odstavec zčásti odpovídá i na námitku navrhovatelů brojící proti nereprezentativnosti výběru dat z roku 2013 pro vypracování mapy v grafické příloze č. 1 VVURÚ, jež se obsahově shoduje se čtvercovou mapou na obrázku č. 3.20 VVURÚ (kromě volby barevného provedení). Soud nehodnotil, nakolik data získaná od ČHMÚ skutečně korespondují s údaji ve zmiňovaných grafických mapách, ani nakolik byla volba údajů skutečně reprezentativní. Nicméně čistě z hlediska posouzení aktuálnosti je nepochybné, že **rok 2013 byl v době rozhodné pro zpracování VVURÚ nejzazším rokem, ke kterému byly údaje ČHMÚ o stavu ovzduší skutečně kompletní a tím pádem i dostatečné k vypracování předmětné mapy.** Naproti tomu pro rok 2014 nebyly údaje ČHMÚ o stavu ovzduší v době rozhodné pro zpracování VVURÚ ještě zcela kompletní (viz předchozí odstavec), proto soud nemůže odpůrci jakkoli vyčítat, že na údaje z roku 2014 bylo pouze částečně odkazováno ve zdůvodnění výsledků imisního monitoringu (viz textová část pod mapovými obrázky 3.18 - 3.20), avšak nebylo na základě těchto údajů přistoupeno k vypracování samostatné mapy s překročením některého z imisních limitů. Z těchto hledisek považuje soud volbu mapy sestavené na základě podkladů z roku 2013 za zcela smysluplnou a logickou. V mezích přezkumu zásad územního rozvoje soud nepovažuje za vhodné podrobněji zkoumat míru odbornosti a kvality zvoleného řešení. Přesto soud považuje za vhodné pro úplnost poznamenat, že navrhovatelé nesprávně interpretují obsah map na obrázcích 3.18 – 3.20 VVURÚ, neboť jimi zdůrazňovaný „trojnásobek plochy oproti roku 2013“ nelze považovat za trojnásobný pokles znečištění (jak zčásti sugeruje odstavec 83 na str. 20 návrhu). Mapa 3.20 zobrazující stav v roce 2013 zachycuje situaci, kdy průměrné hodnoty znečištění nepřekročily limitní hranici. Z toho však ještě nelze činit závěr o výrazném poklesu intenzity provozu emisních zdrojů oproti stavům v letech 2011 a 2012 zachycených na obrázcích 3.18 a 3.19, obzvláště pokud by v předchozích letech byly imisní limity překračovány na mnoha místech jen mírně, takže postačovalo jen slabé zlepšení imisní situace k dodržení limitu na řadě míst.
94. Jelikož se soud z výše uvedených důvodů neztotožnil se závěrem navrhovatelů o neaktuálnosti podkladů pro hodnocení stavu ovzduší, nemohl se logicky ztotožnit ani s jejich závěrem, že nesprávnost způsobená volbou neaktuálních podkladů se promítla do hodnotících tabulek v příloze č. 1 VVURÚ.
95. Pokud jde o podklady k vyhodnocení vlivů hluku, pak i zde platí, že nebylo možno vycházet z dat, která nebyla dostupná v době rozhodné pro zpracování VVURÚ. Zde soud zčásti připouští, že podklady uváděné v části 3.2 VVURÚ skutečně byly pořízeny před dlouhou dobou, neboť je odkazováno na hlukové mapy vytvořené v roce 2007 na podkladě dat z roku 2005 s tím, že v době zpracování VVURÚ probíhala druhá etapa mapování na podkladě dat z roku 2010, která zatím nebyla zveřejněna. A byť soud nepopírá, že mezi roky uváděnými v předchozí větě a dobou rozhodnou pro vytváření VVURÚ (třetí čtvrtletí roku 2015) je skutečně značný časový rozestup, tak současně nic nenasvědčuje

tomu, že by v době rozhodné pro vytváření VVURÚ skutečně byly k dispozici údaje aktuálnější a s diametrálně odlišným obsahem. Na tomto místě musí soud důrazně odmítnout použitelnost navrhovateli zdůrazňovaných údajů o počtech odbavených cestujících na Letišti Václava Havla. Navrhovatelé tyto údaje dokládali informacemi z webu provozovatele letiště [osoby zúčastněné 2)] a dále z článků na wikipedii, které však jako zdroj uvádí opět web provozovatele letiště. **Soud nijak nezpochybňuje skutečnost, že počet cestujících má vrůstající tendenci** a že za období let 2013 až 2017 skutečně docházelo k navyšování jejich počtu tak, jak ukazují grafy na straně 18 návrhu (tytéž grafy jsou dostupné také na wikipedii v článku o Letišti Václava Havla). Problém je v tom, že **počet přepravených (odbavených) cestujících sám o sobě ještě o hodnotách hluku nevypovídá. Vyšší počet přepravených cestujících totiž automaticky nemusí znamenat vyšší počet letadel a uskutečněných vzletů**, natož vyšší míru produkce hluku z letového provozu. Zvýšil-li se během čtyř let počet cestujících, pak to může znamenat také to, že před čtyřmi lety byla pouze méně obsazená letadla (byl prodán nižší počet letenek), a nikoliv nutně to, že by stejnou měrou došlo i ke zvýšení počtu vzletů. Bez nějakého dalšího upřesňujícího údaje nelze přijmout jednoznačný závěr, že by mezi počtem cestujících a počtem letů byla automaticky dána přímá úměrnost. Nicméně i kdyby soud připustil, že zvyšující se počet cestujících koresponduje navýšením počtu letů, pak nelze pominout technologický vývoj, díky němuž samotná letadla mohou disponovat méně hlučnými motory, může být lépe organizován proces vzletů a přistání z hlediska emisí hluku a stejně tak mohou být zdokonalovány i stavby a zařízení v prostoru přistávacích drah. Podobně nelze pominout možnosti zvyšující se přepravní kapacity letadel. Hlučnost letového provozu se zkrátka odvíjí od mnoha faktorů a její nárůst rozhodně nelze dovozovat jen na základě zvyšující se poptávky o leteckou přepravu. V tomto směru mohou být navrhovateli dokládány údaje o počtech cestujících za jednotlivá období zkreslující. Jiný údaj prokazující nepoužitelnost odkazovaných hlukových map z roku 2007 není soudu znám. Proto ani námitku o neaktuálnosti podkladů pro hodnocení vlivů hluku se soud nemohl ztotožnit.

V. 2. Posouzení vlivů D300 z hlediska znečištění ovzduší a hluku

96. Navrhovatelé namítali, že v rozporu s dikcí bodu 6 přílohy stavebního zákona schází ve VVURÚ řádné vyhodnocení vlivů. Navrhovatelé citují část kapitoly 6 VVURÚ obsahující hodnocení imisních údajů, podle nichž by se měl nárůst zátěže z hluku a znečištění ovzduší odehrávat především ve vlastním prostoru letiště u hranice nově uvažované dráhy a neměl způsobit překročení limitů v okolní zástavbě. Dle navrhovatelů je však toto hodnocení zcela nedostatečné a nepřezkoumatelné, neboť zde chybí dostatečné kvantitativní zdůvodnění, které je vyžadováno podle *Metodického doporučení pro vyhodnocení vlivů PÚR ČR a ZÚR na životní prostředí* uveřejněného ve Věstníku Ministerstva životního prostředí, ročník XV, únor 2015, částka 2 (dále jen „metodika MŽP“). V rozporu s metodikou MŽP není uvedeno, na základě čeho bylo zvoleno hodnocení vlivu hluku jako mírně negativní a ne například potenciálně významně negativní. Navrhovatelé považují za nejasné vyjádření hodnocení vlivů na ovzduší hodnotou -1/+1, neboť dle odkazované metodiky lze významnost vlivu vyjádřit jako zlomek dvou sousedních kategorií (např. 0/-1, -1/-2), ale v daném případě se jednoznačně nejedná o sousední kategorie, ale hodnotu vyjadřující široké rozmezí od potenciálně mírně negativního až po mírně pozitivní. Dle navrhovatelů není zřejmé, na základě čeho bylo právě takové hodnoty dosaženo. V této souvislosti navrhovatelé opět poukázali na závěry rozsudku *Jihomoravské ZÚR*, podle něhož musí být

možný alespoň hrubý odborný odhad zátěže, v případě výše uvedených hodnot však jakékoliv odůvodnění schází.

97. Za další nedostatek navrhovatelé označují absenci jakéhokoliv hodnocení vlivů dopravy osob a nákladu na letiště a z něj, zejména pokud jde o napojení letiště na další druhy dopravy (přednostně na železniční), ačkoliv i tyto otázky by měly být v rámci rozšíření letiště o paralelní dráhu řešeny. Z tohoto hlediska nebyly vlivy ve VVURÚ nijak popsány, ačkoliv z důvodu navýšení kapacity letiště lze očekávat intenzivnější provoz. Tento typ dopravy nebyl dle navrhovatelů řádně posouzen ani ve stanovisku EIA 2011, v jehož dokumentaci se uvádí vyhodnocení na imisní zatížení různými plyny, mezi kterými však schází vyhodnocení na benzo(a)pyren, jehož vliv je nadlimitní.
98. Dle navrhovatelů proto nedostatečné zdůvodnění zjištěných hodnot či úplná absence jejich zjištění vede k tomu, že nelze učinit ani jakýkoliv odhad toho, jaký bude stav životního prostředí, zejména v otázce nárůstu hluku a znečištění ovzduší, a to ani odhad alespoň hrubý. Právě v tom spatřují nezákonný postup odpůrce.
99. Odpůrce namítal rozpor v argumentaci navrhovatelů, kteří se sami na jednu stranu dovolávají judikatorních standardů vyžadujících „alespoň hrubý odhad“, zároveň však kladou zcela nereálné požadavky na prokázání aktuálního a budoucího stavu ve vztahu ke konkrétním limitům. Odpůrce opětovně připomněl míru obecnosti na úrovni zásad územního rozvoje, kde navrhovatelé požadovaný postup není možný ani zákonem připuštěný a má místo až v navazujících fázích. Současně zdůraznil, že optikou „alespoň hrubého odhadu“ lze dokumentaci VVURÚ ve vztahu k záměru D300 považovat za dostatečnou. Poukázal přitom na konkrétní části včetně souvisejících tabulek a příloh, z nichž lze dovodit, jakými skutečnostmi se zpracovatel řídil a z čeho vycházel, a rovněž je zřejmé, jakých území se hodnocení týká. Odpůrce dále reagoval na námitky hodnocení ve formátu -1/+1, přičemž citoval příslušnou část z VVURÚ, z níž dovodil, že použití tohoto formátu hodnocení včetně vysvětlení ambivalentního výsledku je odůvodněno. V této souvislosti odpůrce odkázal na svou dřívější argumentaci týkající se užití ambivalentní hodnoty ve vztahu k navrhovatelé namítané vnitřní rozpornosti podkladových aktů (viz bod 78 výše).
100. Navrhovatelé v replice uvedli, že odpůrce ve svém vyjádření nijak nevyvrací jimi namítanou nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatečném odůvodnění kvantitativního hodnocení. Ocitovali inkriminovanou pasáž VVURÚ, přičemž zdůraznili, že zde požadované hodnocení skutečně schází. Rovněž zdůraznili, že odpůrce argumentuje nárůstem imisní zátěže v rámci vlastního prostoru letiště, a tudíž dle navrhovatelů nerozporuje, že VVURÚ nepostihuje veškerý objem dopravy, tedy i dopravu pasažérů a nákladu z letiště a na letiště, což je přesně oblast, ke které ve VVURÚ jakékoliv hodnocení schází. Dle navrhovatelů tedy v rámci Aktualizace č. 2 relevantní vyhodnocení vlivů hluku a imisí skutečně schází.
101. Soud zhodnotil předmětné námitky takto:
102. Soud nemůže souhlasit s námitkou, že by předpokládaný vliv a odhad významnosti plochy D300 na jednotlivé složky životního prostředí nemohl být vyhodnocen v intervalu -1/+1, jak uvádí tabulka v Příloze č. 1 VVURÚ. V podkapitole 6.1 VVURÚ je v části vyjadřující se k ploše D300 vysvětleno, jak se k tomuto hodnocení dospělo. Konkrétně v oddíle „Vlivy na ovzduší“ je uvedeno: *„Samotný vliv provozu letiště na kvalitu ovzduší v jeho okolí není příliš významný (na rozdíl od hlukového zatížení). Letiště je sice významným plošným zdrojem*

emisi, 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 navíc umožňuje optimálnější rozložení provozu, redukuje pojíždění, a tím snižuje spotřebu paliva i produkce emisí. Ve výsledku je tak možné dopady na okolí hodnotit jako ambivalentní a mírné (-1/+1)“. V oddíle „Vlivy na obyvatelstvo, hlukovou zátěž, veřejné zdraví“ je dále uvedeno: „*Jak je patrné, do výsledného hodnocení je nutno promítnout řadu efektů, od středně (lokálně až významně) negativních, přes mírně negativní po mírně až středně pozitivní. V souhrnu je záměr – za předpokladu dodržení podmínek uvedených v příloze 2 - hodnocen jako přijatelný, s převládajícím mírně negativním hodnocením (-1). Krátkodobé lokální vlivy (hodnocení -1) představují obvyklé dočasný nárůst hlukové zátěže a zhoršení pohody bydlení v bezprostředním okolí stavby a podél přístupových tras při výstavbě záměru. Rovněž pro fázi realizace záměru byla ve Stanovisku k EIA uložena opatření, která je nutno dodržet“* [pozn. soudu: K problematice v citaci zmiňovaného stanoviska EIA srov. odstavce 54 až 56 v kapitole IV. 2 výše]. Soud souhlasí s vyjádřením odpůrce, že důvody zvoleného hodnocení jsou v citované části VVURÚ jasně vysvětleny a že se jedná o odborný odhad potenciálního (možného) vlivu vyjádřený ambivalentní hodnotou, který zcela odpovídá míře obecnosti zásad územního rozvoje. K tomu soud dále dodává, že předmětné vyhodnocení je třeba chápat jako sumarizaci výsledků určitého odborně-technického měření a analyzování, na jehož zdůvodnění nelze klást totožné nároky jako na kvalitu odůvodnění správního rozhodnutí (srov. § 68 odst. 3 správního řádu), jak patrně očekávají navrhovatelé. Z tohoto důvodu nelze považovat za vnitřně rozporné a nepřezkoumatelné, jestliže je výsledné vyhodnocení zapsáno jako ambivalentní hodnota od -1 (mírně negativní) a až po +1 (mírně pozitivní), jako je tomu v případě hodnocení vlivů na ovzduší. Dle soudu je ve výše citované části oddílu „Vlivy na ovzduší“ v podkapitole 6.1.1 VVURÚ dostatečně srozumitelným způsobem vysvětleno, že příčina tohoto zdánlivě protikladného rozptylu výsledků vyhodnocení spočívá v plánovaném rozložení letového provozu mezi vícero paralelních drah. To znamená, že možnost využití kapacity nové dráhy bude znamenat navýšení produkce emisí v části této dráhy (což je ono mírné zhoršení -1), to ale paralelně povede k odlehčení kapacity v části jiné dráhy (resp. jiné stávající části letiště), kde tím pádem dojde i k poklesu produkce emisí (což je ono mírné zlepšení +1). Na úrovni zásad územního rozvoje nic nebrání tomu, aby výsledek vyhodnocení byl zaznamenán právě touto ambivalentní (zdánlivě protichůdnou) hodnotou. Naopak není nutné (a z pohledu zvolené koncepce by to zjevně ani nebylo žádoucí), aby vyhodnocení bylo zapsáno výhradně jako hodnoty dvou sousedních kategorií jako např. -1/0, 0/+1 apod., jak požadují navrhovatelé. Toto bude úkolem dalších fází územního plánování, konkrétně územních plánů dotčených obcí, které by měly dostatečně vymezit pod kterou z těchto (zásadami vymezených) rámcových hodnot spadají jimi regulované plochy, tedy zda na nich převažují vlivy mírně negativní (-1), nebo spíše mírně pozitivní (+1), případně zda se vlivy nezmění (0). Od vymezení v územním plánu se bude dále odvíjet, co konkrétně bude možno na území dotčené plochy povolit územním rozhodnutím, přičemž v plochách začleněných územními plány typově pod kategorií -1 budou tyto podmínky výrazně přísnější než v plochách začleněných územními plány typově pod kategorií +1. Soud má za to, že tento způsob koncepčního pojetí je

logický a nelze zde hovořit o nepřezkoumatelnosti podkladového aktu pro jeho vnitřní rozpornost. Naopak jde o poměrně dobrý praktický příklad faktické možnosti pouze hrubého odhadu dle kritérií navrhovateli připomínané judikatury.

103. V souvislosti se shora nastíněným plánovaným rozložením letového provozu mezi vícero paralelních drah znamenajícím odlehčení jiné části letištního provozu považuje soud za vhodné poznamenat, že sami navrhovatelé si tuto možnost zjevně dobře uvědomují. Navrhovatelé totiž v jiné části návrhu, v němž brojí proti porušení zásady proporcionality, sami argumentují možností přerozdělení distribuce letadel a snížení celkového objemu ročních pohybů letadel při zachování počtu přepravených cestujících a odkazují na závěry rozhodnutí MŽP ze dne 27. 1. 2016 (proti němuž se ovšem v jiné části návrhu zase vymezují - srov. odstavec 46 výše kontra odstavce 128 a 129 níže).
104. Soud zcela zásadně nesouhlasí s námitkou, že by zvolený způsob vyhodnocení měl být nepřezkoumatelný pro nedostatek zdůvodnění kvantitativního hodnocení ve smyslu navrhovateli odkazované metodiky MŽP. Za prvé, metodika MŽP nemá závazný charakter. Nejedná se o právní předpis, ale toliko o interní pokyn, který sám sebe navíc charakterizuje jako „doporučení“, a to nejen ve svém názvu, ale rovněž ve své úvodní pasáži na str. 3. Povaha metodiky MŽP je tedy pouze doporučující (zcela stranou ponechává soud otázku, nakolik by i v případě závazného charakteru bylo možno interní předpis ministerstva uplatnit vůči odpůrci coby územnímu samosprávnému celku). Již to samo o sobě vylučuje, aby jen na základě porušení této metodiky bylo možné hovořit o porušení nějaké povinnosti, jak se snaží tvrdit navrhovatelé. Za druhé, i kdyby soud připustil, že by zpracovatel VVURÚ měl povinnost se metodikou MŽP řídit, pak ani v takovém případě by nemohl souhlasit s tím, že by na str. 49 metodiky MŽP byly stanoveny nějaké pokyny k náležitostem odůvodnění, jak se snaží sugerovat navrhovatelé. Jedná se o popis toho, co má být předmětem zkoumání a na základě jakých kritérií se má provádět hodnocení, přičemž nikde není stanoveno, že by zpracovatel posouzení musel užití tohoto postupu nějak podrobně vysvětlovat a odůvodňovat. Soud znovu připomíná, že vyhodnocení vlivů na životní prostředí je především odbornou (neprávní) činností a na výstupy z toho vzešlé nelze uplatňovat stejná měřítka jako na akty orgánů veřejné moci. Tím samozřejmě není řečeno, že by výstupy odborných měření měly být zcela nesrozumitelné (poučený laik by měl jejich obsahu porozumět), nicméně na kvalitu jejich zdůvodnění nelze klást identické požadavky jako na odůvodnění správního rozhodnutí ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu. Vůči odborným podkladům neprávní povahy tudíž nelze bez dalšího uplatňovat kritéria nepřezkoumatelnosti ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 101b odst. 4 s. ř. s. A konečně za třetí, i kdyby soud navzdory výše uvedenému přeci jen připustil, že zdůvodnění vyhodnocení vlivů musí kvalitativně odpovídat pokynům dle str. 49 metodiky MŽP, tak mu není zřejmé, z čeho navrhovatelé dovozují, že by měl zpracovatel u hodnocení vlivu hluku uvádět např. potenciálně významně negativního (-2) namísto zvoleného potenciálně mírně negativní (-1). Žádný takový požadavek z obsahu metodiky MŽP neplyne. Soud proto uzavírá, že tato část návrhových námitek se ubírá zcela nesprávným směrem.
105. Částečně důvodnou soud ovšem shledal námitku absence vyhodnocení vlivů dopravy osob (cestujících a zaměstnanců) a nákladů z letiště a na něj. Navrhovatelé mají pravdu, že v žádné části VVURÚ, které se zabývají vlivem dopravy, není žádný samostatný oddíl, jenž by se explicitně věnoval otázce dopravní zátěže vyvolané čistě dopravováním osob a nákladů na letiště či z něj. Jakkoli se soud na jednu stranu ztotožňuje s názorem

navrhovatelů, že podrobnější zkoumání předmětné problematiky by bylo dozajista přínosné, tak na druhou stranu má za to, že opomenutí zvláštního zkoumání tohoto problému nelze samo o sobě ještě považovat za natolik intenzivní vadu, která by zpochybnila zákonnost vymezení plochy D300. Soud má totiž za to, že množství příjezdů (ať již automobilových, autobusových či železničních) na letiště a odjezdů z něj je třeba vnímat jako dopravní zátěž projevující se na celém území kraje. Proto lze považovat za nepřilíš 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. Jinak řečeno, nelze si představit, 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). Z tohoto důvodu je soud přesvědčen, že 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 vysloveně převratné koncepční změně, která by se projevila na výsledné podobě vymezení plochy D300. Přestože absenci vyčlenění 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 (viz následující část), se intenzita tohoto pochybení jeví jako podstatně závažnější.

V. 3. Otázka posouzení kumulativních a synergických vlivů

106. Navrhovatelé předestřeli, že jsou si vědomi míry odbornosti otázky kumulativních a synergických vlivů a s tím související potřeby zdrženlivosti soudního přezkumu, současně však namítli, že odpůrce při posouzení této otázky nerespektoval závěry vyslovené zrušujícím rozsudkem z roku 2013 (Krajského soudu v Praze ze dne 12. 6. 2013, č. j. 50 A 8/2013-129). V návaznosti na to navrhovatelé vymezili definici pojmu „kumulativní a synergický“ vliv, jehož povinné vyhodnocení plyne z Přílohy č. 6 stavebního zákona, a současně poukázali na nezbytné minimum, které musí řádné posouzení kumulativních a synergických vlivů zahrnovat dle rozsudku *Jihomoravské ZÚR*, z něhož navrhovatelé citovali některé nosné závěry. Navrhovatelé dále upozornili, že se k hodnocení kumulativních a synergických vlivů v kapitole 6.2.2 uvádí, že vyhodnocení bylo provedeno na základě analýzy nových záměrů dle Aktualizace č. 2, stávajících záměrů dle platných zásad územního rozvoje a stávající zátěže území (tj. překročení limitů pro kvalitu ovzduší). A právě v této souvislosti navrhovatelé připomněli závěry zrušujícího rozsudku z roku 2013 o tom, že působení kumulativních a synergických zdrojů nelze zcela vyloučit ve vztahu k záměrům D208 (koridor železniční tratě č. 120 úsek Jeneč – letiště Ruzyně), D209 (koridor železniční tratě č. 120 úsek Ruzyně – Kladno) a D010 (koridor rychlostní silnice R7). Ve vztahu k záměru D208 však provedení hodnocení opět chybí. Rovněž zde ani není popsáno nebo vyloučeno možné spolupůsobení záměru D010 se záměrem D300.
107. Navrhovatelé dále nesouhlasili s hodnotícími závěry na str. 203 VVURÚ (pozn. soudu: myšlena verze VVURÚ s označením „říjen 2017“ uveřejněná na webu odpůrce). Jednak rozporovali závěr, že pro vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů lze uvažovat pouze vlivy z tohoto záměru z důvodu nízkých nárůstů vlivů znečištění ovzduší omezených výhradně na vlastní prostor letiště, neboť u záměru D300 vůbec nebyly

vyhodnoceny imisní příspěvky z dopravy na a z letiště (viz návrhový bod v odstavci 97 výše) a emise benzo(a)pyrenu nebyly hodnoceny vůbec. Dále navrhovatelé brojili proti hodnotícímu tvrzení, že „v naprosté většině případů (s výjimkou komunikací v MČ P. – N., P. – S. a P. – L.) nejde o nárůst zátěže, neboť v daném místě dochází k překročení limitu i v současnosti“, které považovali za vnitřně rozporné a nesmyslné, jelikož zátěž samozřejmě narůstá i v případě navýšení zátěže v oblastech s již v současnosti s překročenými limity.

108. Jako opatření vůči záporným vlivům je v kapitole o vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů dále uváděna výsadba zeleně s odkazem na stanovisko EIA 2011, avšak jak navrhovatelé již uváděli (viz body 47 a 50 výše), pozitivní efekt výsadby zeleně je i v odborných studiích pouze odhadován, nikoliv jednoznačně prokázán. V této souvislosti znovu připomněli problematičnost výpočtu na základě zastaralých a nepřesných podkladů, v důsledku čehož nevhodně provedená výsadba nemusí přinést požadovaný efekt a dokonce může přinést efekt zcela opačný, tedy kumulaci znečištění a nárůst koncentrací.
109. S ohledem na výše uvedené navrhovatelé uzavřeli, že odpůrce nadále nevyhodnotil kumulativní a synergické vlivy ve formě vyžadované zrušujícím rozsudkem z roku 2013, jelikož některé významné zdroje opomněl uvést a u těch uváděných neprovedl odpovídající kvalitativní a kvantitativní hodnocení. Proto považují napadenou část Aktualizace č. 2 za nezákonnou.
110. Odpůrce s námitkami nedostatečného posouzení kumulativních a synergických vlivů nesouhlasil. Připomněl šestikrokový test [tj. 1) řádně zjistit skutkový stav, 2) vytipovat charakteristiky životního prostředí s možným dotčením kumulativními a synergickými vlivy a vytipovat konkrétní lokality jejich vzniku a působení, 3) zohlednit a zhodnotit kumulativní a synergické vlivy při posuzování variant řešení, 4) popsat použitou metodologii, 5) navrhnout kompenzační opatření, která zabrání vzniku nebo minimalizují působení kumulativních a synergických vlivů a 6) stanovit pravidla sledování těchto vlivů], načež citoval části z jednotlivých kapitol VVURÚ, z nichž dovodil, že šestikrokový test splnil. Ke splnění prvního kroku poukázal na kapitolu 3, v níž spatřuje jednoznačný popis současného stavu životního prostředí. Druhý krok shledal splněný citacemi z kapitol 4 a 5, v nichž spatřuje dostatečné vytipování a popis složek životního prostředí ovlivněných Aktualizací č. 2. K třetímu kroku uvedl, že Aktualizace č. 2 byla předložena v jedné variantě a žádný z vymezených koridorů není sledován ve variantním řešení, což je však zcela v souladu se závěry rozsudku *Jihomoravské ZÚR*, v němž bylo dovozeno, že z právních předpisů nelze dovodit povinnost zpracovatele předložit opatření obecné povahy ve variantách, ledaže by mu tuto povinnost stanovil dotčený orgán na úseku posuzování vlivů, k čemuž však v daném případě nedošlo. Ke splnění čtvrtého kroku odkázal na popis metodologie v kapitolách 6 a 7. Krok pátý shledal za splněný v rámci kapitol 8 a 11, z nichž opět citoval relevantní části. Krok šestý shledal za splněný v rámci kapitoly 10 obsahující návrh ukazatelů pro sledování vlivů na životní prostředí a návrh sledovaných indikátorů.
111. Odpůrce dále zdůraznil, že vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů bylo prováděno pouze ve vztahu k záměrům, které přicházely do úvahy, a v tomto směru poukázal na odůvodnění na str. 203 VVURÚ. Z tohoto pohledu nejsou navrhovateli uváděné záměry relevantní, neboť ve vztahu k nim bylo vyhodnoceno, že u nich kumulativní a synergické vlivy nepřipadají v úvahu. Právě proto nebyl do posouzení zahrnut navrhovateli uváděný koridor D208, na rozdíl od koridoru D209, který zahrnut

a hodnocen byl. Záměr D010 je vymezen v trase již existující komunikace D7 a je zahrnut do stávající imisní zátěže, což je ve VVURÚ na několika místech popsáno.

112. Odpůrce dále oponoval tvrzením navrhovatelů o vnitřním rozporu závěru na str. 203 VVURÚ a současně podrobně popsal, jak je třeba danou pasáž interpretovat. V této souvislosti připojil ke svému vyjádření grafické znázornění zkoumané oblasti (pozn. soudu: Jde o situační mapu nacházející se v navrhovateli odkazovaném vyhotovení VVURÚ s označením „říjen 2017“ na str. 202) a připojil k němu podrobné vysvětlení, z něhož dovodil, že záměr nevyvolává nárůst zátěže, ale její pokles, a proto nebyl v dané části hodnocen.
113. Odpůrce rovněž nesouhlasil s polemikou navrhovatelů o nedostatečně prokázaném a toliko odhadovaném efektu vegetační výsadby jakožto kompenzačního opatření. Upozornil, že navrhovatelé z jimi odkazované metodiky citovali pouze její úvodní část, metodika však zahrnuje ještě celou textovou část obsahující příslušné kvantifikační rovnice. Vzhledem k vysoké míře odbornosti a detailnosti však tato problematika sotva může být předmětem soudního přezkumu. Odpůrce shrnul, že navrhovatelé opomíjejí zásadní rozdíl mezi „strategickým“ posuzováním vlivů v rámci SEA a „projektovým“ v rámci EIA. Předmětem strategického posouzení je vymezení koridoru umožňujícího více variant územního a vlastního technického řešení. Právě toto technické řešení konkrétní stavby je již otázkou projektovou a zde je pro kvantifikaci vlivů potřeba vypracování akustické nebo rozptylové studie. Podklady a informace, které jsou obligatorní v procesu EIA, nelze paušálně vyžadovat v rámci strategického posuzování vlivu zásad územního rozvoje. Zhotovitel SEA sice může tyto podklady využít ve smyslu § 10b odst. 3 zákona o posuzování vlivů, ovšem v omezené míře podrobnosti ve smyslu § 36 odst. 3 stavebního zákona.
114. Navrhovatelé zareagovali na výše uvedené podání odpůrce replikou, ve které setrvali na svých argumentech. Připomněli zrušující rozsudek z roku 2013, z něhož ocitovali část vytýkající nedostatečné hodnocení kumulativních a synergických zdrojů ve vztahu k železničnímu koridoru specifikovanému jako záměr D208. Takové vyhodnocení však ve VVURÚ opět chybí, tudíž jde o postup v rozporu s požadavky rozsudku z roku 2013. Navrhovatelé rovněž zpochybňovali odpůrcem vyslovovanou účinnost vegetační výsadby jakožto dostatečného opatření a poukázali na oponentní odborné názory plynoucí z výzkumu Ministerstva zemědělství USA (ve skutečnosti lesní správy USA – viz odstavec 61 výše). Současně zpochybnili i možnost realizovatelnosti navrženého opatření v některých úsecích D300.
115. Soud zhodnotil předmětný okruh námitek takto:
116. Předně je vhodné připomenout, že předmětem námitek v nyní posuzované věci není výtká samotného opomenutí provedení hodnocení kumulativních a synergických vlivů (jak tomu bylo ve většině případů řešených ve výše odkazované judikatuře), ale je namítáno opomenutí zahrnutí některých významných zdrojů (zde konkrétně záměrů D208 a D010) a dále věcné nedostatky v kvalifikačním a kvantifikačním hodnocení. V tomto směru soudu nezbylo než dát navrhovatelům za pravdu.
117. Nejprve je třeba vyjasnit rozsahu soudního přezkumu zákonnosti vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů zásad územního rozvoje. K tomu lze odkázat na již několikrát zmiňovaný rozsudek *Jihomoravské ZÚR*, na který navázala další judikatura (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2014, č. j. 2 AOs 4/2013-54,

ze dne 24. 4. 2014, č. j. 4 AOs 1/2013-125, ze dne 18. 12. 2014, č. j. 8 AOs 3/2013-118, či ze dne 17. 4. 2014, č. j. 9 AOs 6/2013-44). Jak plyne z výše zmiňované judikatury (speciálně z rozsudku *Jihomoravské ZÚR*) kumulativním (hromadným) vlivem se rozumí součet vlivů stejného druhu, například více menších zdrojů produkujících emise může způsobit v určité lokalitě nahromadění emisí v ovzduší, nebo více menších zdrojů hlukových vibrací může v souhrnu způsobit vyšší zatížení hlukem. Podstatné je, že při posuzování jednotlivých zdrojů samostatně by nežádoucí vliv nemusel být shledán, případně by mohl být shledán ve výrazně nižší míře. Naproti tomu synergickým (společným) vlivem se rozumí spolupůsobení vlivů různého druhu, tedy spolupůsobení více různých zdrojů, například více menších zdrojů hlukových vibrací ve spojení s více menšími zdroji emisí mohou z dlouhodobého hlediska mít vlivy na lidské zdraví, které by však při izolovaném hodnocení jednotlivých zdrojů nemusely vyjít najevo.

118. Soud v předchozím odstavci záměrně uvedl příklad s hlukem a emisemi, neboť jejich produkce je (i z laického pohledu) nejpalčivější, pokud jde o potenciální vliv provozu letiště na okolí. Ostatně právě problematika zatížení hlukem a emisemi je páteří celého návrhu. Přirozeně se tedy nabízí, aby otázka hromadění hluku či emisí (kumulativní vliv) či jejich vzájemného spolupůsobení (synergický vliv) byla hodnocena vůči jiným záměrům, u nichž přichází v úvahu, že budou produkovat hluk či emise. Soud ostatně již ve svém zrušujícím rozsudku z roku 2013 výslovně zdůraznil – jak správně připomněli navrhovatelé – že u plochy rozvoje Letiště Praha-Ruzyně (dnes Letiště Václava Havla) měly být hodnoceny relevantní vzájemné vlivy mezi tímto záměrem a minimálně mezi záměry D 208 (Koridor železniční tratě č. 120: úsek Jeneč – letiště Ruzyně); D 209 (Koridor železniční tratě č. 120: úsek Ruzyně – Kladno); D 010 (Koridor rychlostní silnice D7). To má svou logiku, neboť záměry vyjmenované v předchozí větě jsou koridory silniční a železniční dopravy, které jsou rovněž producenty hluku a emisí. Proto právě ve vztahu mezi nimi a plochou rozvoje letiště nelze hromadné ani skupinové vlivy bez dalšího vyloučit.
119. Odpůrci nelze upřít, že tyto vlivy náležitě vymezil (viz kapitola 6 VVURÚ), a rovněž mu nelze upřít, že oproti situaci posuzované zrušujícím rozsudkem z roku 2013 provedl i jejich vyhodnocení (viz zejm. podkapitola 6.2.2 VVURÚ). Potud v pořádku. Háček je ale v tom, jaký způsob vyhodnocování byl zvolen a vůči jakým složkám životního prostředí bylo toto vyhodnocování prováděno. Nelze si totiž nevšimnout, že v otázce vlivu na ovzduší či hlukovou zátěž bylo porovnání s některými záměry zcela pominuto, ačkoliv se u nich potřeba takového porovnání přímo nabízí, zatímco v otázce vlivu na jiné složky životního prostředí je porovnání s těmiž záměry učiněno poměrně důsledně, ačkoliv potřeba takového porovnání se rozhodně nenabízí tolik jako vůči vlivům na ovzduší či hlukovou zátěž.
120. Příkladem takového postupu je porovnání vzájemných vlivů záměru D300 právě se záměry D208, D209 a D010. Jak soud již v minulosti upozornil, právě budoucí provoz letištní dráhy ve spojení s budoucím provozem železnice a stávajícím provozem dálnice si výslovně žádá zodpovědět, jaká je možnost jejich hromadného či vzájemného působení na stav ovzduší či hladinu hluku. Proto soud považuje za poněkud překvapivé, kolik pozornosti je v podkapitole 6.2.2 VVURÚ věnováno možným kumulativním a synergickým vlivům z uvedených záměrů například vůči zemědělskému půdnímu fondu či povrchovým a podzemním vodám, zatímco kumulativní a synergické vlivy z týchž záměrů vůči kvalitě ovzduší a hladině hluku nejsou hodnoceny téměř vůbec.

121. Výše uvedené lze demonstrovat na následujícím srovnání: V části zabývající se vlivem na půdu se uvádí, že „[v]znik *kumulativních a synergických vlivů* je nutno předpokládat zejména ve vztahu k železničním **koridorům D208 a D209** (Z/505/DZ), a to hlavně v nových úsecích. Úsek určený k zdvojkolejnění nebude ve vztahu k ZPF tak významný. **Dále koridorů D010** (potenciální vliv snížen skutečností, že koridor je vymezen v trase již existující dálnice D7) a SOKP v jeho neexistujícím úseku na území HMP (Z/502/DK) včetně MÚK. Vzhledem k přítomnosti významných komunikací v území D6, D7 a blízkosti Prahy je na toto území kladen vysoký urbanizační tlak, v jehož důsledku dochází k úbytku zemědělské půdy, včetně produkčně cenných půd. V rámci rozvojových aktivit obcí Dobrovíz, Jeneč, Hostivice, Tuchoměřice a Středokluky proto dochází k vymezení relativně vyššího počtu zastavitelných ploch (u komunikací D6 a D7 je předpokládán rozvoj zejména průmyslu, logistiky nebo komerce). Z těchto důvodů je výsledný vliv považován za mírně až významně negativní.“ Podobně v části týkající se vlivu na povrchové a podzemní vody se uvádí, že „[v]liv na odtokové poměry a jakost vod bude kumulativní a synergický s ohledem na další rozvojové plochy letiště v povodí Tuchoměřického potoka a stavbu SOKP Ruzyně – Březiněves (D001) v povodí Litovicko-Šáreckého potoka a Únětického potoka. Tj. nárůstem zpevněných ploch s výsledným omezením vsaku srážkových vod. **U koridorů D208, D209 a D010** je tento vliv předpokládán minimální, neboť železniční svršky umožňují částečné zasakování **a koridor D010** je vymezen v trase již existující komunikace. Z hlediska zjištěného vlivu se budou též negativně projevovat rozvojové aktivity jednotlivých obcí Dobrovíz, Jeneč, Hostivice, Tuchoměřice, Středokluky a Kněževy, kde v rámci zastavitelných ploch bude docházet k nárůstu ploch zpevněných (ve vazbě na D6 a D7 poté průmyslového, logistického nebo komerčního charakteru). Soustředěné vody z urychleného povrchového odtoku mohou být znečištěny. Zjištěné vlivy jsou hodnoceny jako mírně negativní“ (zvýraznění doplněno soudem). Z citovaných částí je zřejmé, že odpůrci zjevně nečinilo potíže, aby vlivy ze záměru D300 hodnotil vzájemně s vlivy ze záměrů D208, D209 a D010, tedy alespoň pokud šlo o možné vlivy na stav vod či na zemědělský půdní fond (ZPF).
122. Ve světle toho působí přinejmenším rozpačitě, proč podobným způsobem nebylo postupováno i v části zabývající se vlivem na ovzduší, obyvatelstvo, hlukovou zátěž a veřejné zdraví. Navrhovatelé zcela správně namítali, že v příslušné části zabývající se hlukem a emisemi záměru D300 například vůbec nejsou hodnoceny kumulace a synergie vůči koridoru D010 (Koridor rychlostní silnice D7), ačkoliv právě zde lze významné kumulativní a synergické vlivy předpokládat. Dle situační mapy k ploše D300 na str. 202 VVURÚ, kterou odpůrce znázornil i ve svém vyjádření k návrhu, se totiž limitní hluková izofona (tučná černá čára) včetně ochranného hlukového pásma letiště (oranžová čára) protíná s plochou koridoru D010 (světle fialová plocha), z čehož je zřejmé, že kumulativní vliv hluku (tj. hromadění hluku z letiště a z dálnice) zde nelze a priori vyloučit. Stejně tak plocha D300 i plocha D010 zasahují do území s překročením imisích limitů (šrafovaná plocha), tudíž nelze *a priori* vyloučit ani kumulativní vliv emisí. Navzdory tomu však při vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů záměru D300 není v rozsahu hluku a emisí vliv koridoru D010 vůbec zvažován. Je sice formálně označen v tabulce č. 6.6, avšak jakékoliv relevantní vyhodnocení v souvislosti s hlukem a emisemi schází, v rozsahu složek hluku a emisí je „záhadně“ vynechán. Takový způsob vyhodnocení působí dojmem, jakoby kumulace a synergie vůči určitému záměru byly vyhodnocovány jen tam, kde se to hodí a kde nelze čekat radikálně nepříznivý výsledek (typicky voda a ZPF), avšak opomíjeny tam, kde lze očekávat (zejména vzhledem k existujícím obavám veřejnosti nepopulární) méně příznivý výsledek (hluk a ovzduší). Je-li za této situace v příloze č. 1

VVURÚ záměr D300 z hlediska vlivu na hlukovou zátěž hodnocen jako mírně negativní (-1), z hlediska vlivu na ovzduší jako mírně pozitivní až mírně negativní (-1/ +1), z hlediska vlivu na povrchové a podzemní vody jako mírně negativní (-1) a z hlediska vlivu na ZPF jako významně negativní (-2), pak při vědomí, že u posledních dvou složek (vody a ZPF) byly zvažovány i vlivy z D010, zatímco u prvních dvou složek (hluk a ovzduší) již nikoliv, celkový výsledek tohoto hodnocení působí značně nepřesvědčivě a nevěrohodně. Tyto pochybnosti jsou dle soudu ještě umocněny kontextem metodologie popsané v podkapitole 6. 2. 1 VVURÚ, kde v oddíle 6 je zdůrazňováno, že zpracovatel vycházel z nejhorší možné varianty naplňování konkrétních záměrů. **Je-li zpracovateli VVURÚ takto proklamována možnost nejhorší varianty, pak absolutně nedává smysl, proč byla zcela pominuta varianta kumulací a synergií se záměrem D010 v rozsahu hlukových a emisních vlivů.** Toto opomenutí soud považuje za zcela zásadní systémové pochybení. Z téhož důvodu soud nemůže přisvědčit argumentaci odpůrce, který ve svém vyjádření na str. 17 uvedl, že „[z]áměr D010 je vymezen v trase již existující komunikace (D7), což je v rámci VVURÚ na několika místech popsáno, a je tudíž zahrnut do stávající imisní zátěže s tím, že vliv je minimální (jak je v rámci VVURÚ rovněž na několika místech uvedeno).“ Tento argument je zcela lichý, neboť vymezení záměru D010 v trase již existující komunikace D7 není důvod pro nevyhodnocení možných kumulací či synergií hlukových a emisních vlivů (spíše naopak), a navíc tolik zdůrazňovaná minimálnost vlivu ve VVURÚ naopak schází, pokud jde o vztah vůči hluku a ovzduší. S ohledem na uvedené je námitka navrhovatelů brojící proti absenci možného souběhu vlivů záměru D300 a koridoru D010 důvodná.

123. Totéž do značné míry platí i ve vztahu k možnému spolupůsobení záměru D300 se záměrem D208 (Koridor železniční tratě č. 120: úsek Jeneč – letiště Ruzyně). I zde platí, že při vyhodnocení kumulativních a synergií vlivů záměru D300 není v rozsahu hluku a emisí vliv koridoru D208 vůbec zvažován, ačkoliv v rozsahu jiných složek životního prostředí (viz odstavec 120 výše) paradoxně zvažován je. Namítal-li odpůrce na str. 17 svého vyjádření k návrhu, že „koridor D208, nebyl do posouzení zahrnut, jelikož kumulace ani synergie s ním dle odborného posouzení vzhledem k jeho poloze nepřicházejí v úvahu (na rozdíl od koridoru D209, který byl zahrnut a hodnocen)“, pak takovou argumentaci soud považuje za nelogickou, a to právě z důvodu, že ve vztahu k jiným složkám životního prostředí (voda a ZPF) kumulace a synergie se záměrem D208 explicitně hodnoceny byly a zjevně v úvahu přicházely. Proč ale nepřicházely v úvahu též vůči k na pohled nejproblematictější složkám (hluk a ovzduší) však odpůrce již cudně zamlčuje. Takový způsob vyhodnocení opět působí dojmem, že kumulace a synergie vůči určitému záměru byly hodnoceny jen tam, kde se to hodí (voda a ZPF), avšak opomíjeny tam, kde lze očekávat méně příznivý či nepopulární výsledek (hluk a ovzduší). Rozhodl-li se odpůrce kumulace a synergie se záměrem D208 hodnotit pouze v rozsahu povrchových a podzemních vod a ZPF, avšak v rozsahu hluku a ovzduší již nikoliv, přestože hromadění hluk z provozu letištní dráhy a železniční dopravy *a priori* vyloučit nelze, pak bylo nepochybně na místě ve VVURÚ vysvětlit, proč v rozsahu posledních dvou zmiňovaných složek životního prostředí bylo vyhodnocení vynecháno.
124. V souvislosti se záměrem D208 soud ovšem nemůže zcela pominout, že se fakticky jedná o dílčí část většího koridoru vymezeného jako záměr D209 (Koridor železniční tratě č. 120: úsek Ruzyně – Kladno). Jak záměr D208, tak záměr D209 totiž vymezují koridor železniční trati č. 120, která zahrnuje jak úsek Kladno - Ruzyně, tak jeho část Jeneč - Ruzyně (tato skutečnost je soudu známa z předchozí rozhodovací činnosti, např. ve věcech sp. zn. 50 A 6/2013 nebo 50 A 14/2014). To znamená, že pokud by byly řádně

zhodnoceny kumulace a synergie záměru D300 se záměrem D209, pak by výsledky těchto hodnocení v sobě logicky měly zahrnovat i záměr D208 (coby menší část z celku tvořeného záměrem D209). Zde soud nemůže pominout, že při hodnocení kumulativních a synergických vlivů záměru D300 byly vlivy ze záměru D209 vyhodnocovány i v rozsahu hluku, kdy k výsledkům bylo (v navrhovateli namítané pasáži) uvedeno následující: „*průmět nadlimitní hlukové izofony z letiště se záměrem D209 – jedná se již o významnější střet, v této lokalitě může docházet ke zvýšené hlukové expozici obyvatel. Této lokalitě bude nutno věnovat pozornost s tím, že případná realizace obou záměrů by měla být podmíněna zvýšením ochrany před hlukem z železnice ve větší míře, než pouze na stanovený limit (50 dB v noci). Konkrétní řešení bude určeno orgánem veřejného zdraví na základě detailní studie rozsahu rušení spánku, předběžně lze doporučit ochranu na úrovni 45 dB pro noční hluk.*“ Tento způsob vyhodnocení lze – s ohledem na míru obecnosti zásad územního rozvoje – považovat za dostačující, a naopak zde nelze souhlasit s navrhovateli, že by šlo o vnitřně rozporné a nesmyslné tvrzení. Soudu navíc není zcela zřejmé, co měli navrhovatelé v této souvislosti na mysli poznámkou, že zátěž samozřejmě narůstá i v případě navýšení zátěže v oblastech s již v současnosti překročenými limity, neboť této úvaze shora citovaná část hodnocení nijak neodporuje. Potud tedy lze vyhodnocení kumulací a synergií záměru D300 se záměrem D209 považovat za dostatečné. Současně však nelze pominout, že předmětné vyhodnocení proběhlo pouze v rozsahu hlukové zátěže. V rozsahu emisí však při hodnocení kumulativních a synergických vlivů záměru D300 není záměr D209 vůbec zvažován (na rozdíl od jiných složek životního prostředí), přestože metodologie v podkapitole 6.2.1 VVURÚ proklamuje zvažování nejhorší varianty. V tomto směru jde o obdobnou situaci jako v případě výše zmiňovaného opomenutí hodnocení emisních a hlukových zdrojů z koridoru D010, kdy to vede opět jen k posílení pochybností o tom, zda kumulace a synergie vůči určitému záměru náhodou nebyly hodnoceny jen tam, kde to přišlo vhod (voda a ZPF), avšak opomíjeny tam, kde bylo možno očekávat méně příznivý výsledek (emise v případě záměru D209). Za této situace pak i celkový výsledek hodnocení v příloze č. 1 VVURÚ působí přinejmenším nedůvěryhodně a nepřesvědčivě.

125. S ohledem na výše uvedené soud dospěl k závěru, že navrhovatelé správně upozornili na to, že byť zpracovatel VVURÚ provedl identifikaci záměrů s potenciální kumulací či synergií vlivů se záměrem D300, tak některé významné zdroje opomněl, či přesněji řečeno je opomněl v rozsahu problematických (potenciálně více zasažitelných) složek životního prostředí, jako je zatížení hlukem (koridor D010) a stav ovzduší (koridor D010, záměry D208 a D209), byť ve vztahu k jiným složkám (voda, půdy) tyto zdroje paradoxně neopomněl, a to i navzdory tomu, že v metodologii proklamoval zvažování nejhorší možné varianty. Soud má za to, že tímto způsobem odpůrce založil významnou pochybnost o tom, zda 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 hodnocení vlivů vyšel určitým způsobem. I bez odborných znalostí je zřejmé, že jsou-li v souvislosti s některými zdroji vlivů opomenuty (či spíše vyselektovány) složky jako hluková zátěž a emise, pak zjištěné kumulace a synergie se záměrem D300 (přistávací dráha, jejíž budoucí provoz nedílně souvisí s provozem letiště) mohou vyjít s výrazně lepším výsledkem, než s jakým by vyšly, kdyby u vybraných zdrojů nebyly opomenuty složky jako hluk a emise. Ve světle toho působí přístup odpůrce jako akceptace manipulace se vstupními údaji. Z toho důvodu soud dospěl k závěru, že ve vztahu k záměru D300 **schází ve VVURÚ některé významné údaje týkající se hodnocení kumulativních a synergických vlivů, v důsledku čehož se Aktualizace č. 2**

zásad územního rozvoje opírá o neúplné podklady, které vyžadují zásadní doplnění, které nemůže být provedeno před soudem, a proto je třeba napadené opatření obecné povahy v tomto rozsahu zrušit [§ 101b odst. 4 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].

126. Ve spojení se shora specifikovaným pochybením spočívajícím v selektování zdrojů hluku a emisí při posuzování kumulativních a synergických vlivů ze záměru D300 soud považuje v konečném důsledku za důvodnou i námitku brojící proti absenci vyhodnocení vlivů dopravy osob a nákladů z letiště a na něj. Jak soud vysvětlil v odstavci 105 výše, absence tohoto vyhodnocení by sama o sobě nebyla vadou vedoucí ke zrušení napadeného rozhodnutí, avšak v kontextu zjištění popsanych v odstavcích 118 až 125 se tato vada jeví jako podstatně závažnější, neboť 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. Jedná se tedy o podpůrný důvod zrušení napadené části zásad územního rozvoje [§ 101b odst. 4 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].
127. Pokud jde o navrhovatelí namítanou studii lesní správy USA o účinnosti kompenzačních opatření spočívajících ve výsadbě zeleně, odkazuje soud na vypořádání této otázky v odstavci 61 výše.

VI. Otázka proporcionality

128. Navrhovatelé přdestřeli judikaturou dovozený požadavek na přezkum opatření obecné povahy z hlediska jeho přiměřenosti, zdůraznili zejména nosné závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, a usnesení rozšířeného senátu téhož soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120. Požadavek přiměřenosti však dle názoru navrhovatelů naplněn nebyl, a to právě s ohledem na nedostatek informací o nezbytnosti zásahu. Znovu připomněli problematiku vymezení nového ochranného hlukového pásma, které neznamena pro osoby žijící a vlastníci nemovitosti v dotčeném území ochranu před hlukem, ale naopak nutnost snášet výrazně vyšší hluk, přičemž opětovně poukázali na rozdíl oproti jiným typům staveb, u nichž musí být hygienické limity hluku dodrženy též v chráněných venkovních prostorách (§ 30 odst. 3 zákona o ochraně veřejného zdraví), zatímco v ochranném hlukovém pásmu postačuje splnění limitů alespoň uvnitř staveb. To však značně omezuje užívání venkovních prostor nemovitostí a případná nemožnost dodržet limit uvnitř staveb může vést k zahájení řízení o změně jejich užívání či dokonce o jejich odstranění (obdobně viz odstavec 45 výše). K tomu navrhovatelé zdůraznili, že v minulosti neměli a v budoucnu nebudou mít možnost namítat nepřiměřenost záměru, neboť ve všech následných postupech – v procesu vymezení ochranného hlukového pásma, při pořizování a schvalování územních plánů, územních či stavebních řízeních – budou tyto námitky odmítány ve smyslu § 89 odst. 2 stavebního zákona s poukazem na to, že tyto výhrady byly závazně vyřešeny právě na úrovni zásad územního rozvoje. V předchozí fázi na úrovni Politiky územního rozvoje nemohl být argument nepřiměřenosti uplatněn, neboť zde není možnost soudního přezkumu, tudíž proces pořizování a schvalování zásad územního rozvoje je fakticky jediným okamžikem s možností vznášet relevantní výhrady týkající se existence veřejného zájmu a nezbytnosti minimalizace. Navrhovatelé jsou přitom přesvědčeni, že v Aktualizaci č. 2 nebyla otázka nezbytnosti zásahu věnována dostatečná pozornost. Poukázali přitom na konkrétní části odůvodnění textové části Aktualizace č. 2, v nichž byl kladen důraz na uspokojení rostoucí poptávky po letecké dopravě a s tím spojenou nutnost zvýšení

kapacity letiště. Dle navrhovatelů však samotná rostoucí poptávka po letecké dopravě nemůže prokazovat objektivní nezbytnost realizace záměru, neboť provozovateli letiště nevzniklo existencí letiště a jeho veřejnoprávním odsouhlasením v současné podobě právo na jeho libovolné rozšiřování po případném naplnění jeho současné kapacity, neboť tato skutečnost sama o sobě nemusí automaticky znamenat potřebu rozšíření letiště o novou paralelní dráhu, zvláště když samotný odpůrce v Aktualizaci č. 2 zmiňuje možnost zvyšování kapacity letadel i jejich obsazenosti, což může mít vliv na celkový pohyb letadel v budoucnu. Na trend zvyšování kapacity letadel ostatně upozorňuje i rozhodnutí MŽP ze dne 27. 1. 2016 (prodloužení stanoviska EIA 2011), z něhož navrhovatelé ocitovali příslušnou pasáž.

129. Navrhovatelé dále mají za to, že odůvodnění Aktualizace č. 2 dostatečně nespecifikuje ani převahu veřejného zájmu na vybudování paralelní dráhy letiště nad zájmem jiných osob na ochranu vlastnictví, zdraví a životního prostředí, ale omezuje se pouze na konstatování zvyšující se poptávky po letecké dopravě. Ani její případná reálnost však dle navrhovatelů nemůže automaticky odůvodnit veřejný zájem na rozšíření letiště. Za prokázání veřejného zájmu nelze bez dalšího považovat ani Politiku územního rozvoje, neboť její závaznost nelze chápat jako povinnost krajů bez dalšího automaticky přebírat její závěry bez zvažování alternativních variant či prověření samotné realizovatelnosti záměru (zde navrhovatelé argumentovali v zásadě shodně jako v souvislosti s namítanou nerealizovatelností záměru – viz odstavec 28 výše). Navrhovatelé vyslovili přesvědčení, že pokud by u záměru D300 byl dostatečně prokázán převažující veřejný zájem, musela by být nalezena varianta řešení, která zásah do práv navrhovatelů minimalizuje. Dle navrhovatelů však odpůrce na snahu nalezení alternativní varianty rezignoval. Navrhovatelé přitom mají za to, že jiné varianty pro rozšíření letiště existují, jako příklad uvedli prodloužení stanoviska EIA, při němž došlo ke zkrácení délky paralelní dráhy, přerozdělení distribuce letadel a snížení celkového objemu ročních pohybů letadel při zachování počtu přepravených cestujících. Rovněž lze uvažovat o rozvoji jiných letišť v České republice tak, aby se zátěž z dopravy nekoncentrovala na jednom letišti. Tyto varianty však odpůrce vůbec nezvažoval.
130. Odpůrce s názorem navrhovatelů ohledně neproporcionality záměru nesouhlasil. Jakkoli připustil, že zásady územního rozvoje jsou zčásti dílem odborným a zčásti dílem právním, tak ve výsledku jsou dílem politickým testovaným politickou vůlí zastupitelstva, které na základě vůle většiny vyjádřené ve svobodném hlasování rozhoduje, jakým směrem se má ubírat účelné a hospodárné uspořádání území kraje. O záměru nerozhodla osoba zúčastněná 2), ale volený orgán zastupující vůli většiny, čímž je dle odpůrce nejlépe prokázána existence veřejného zájmu na jeho vymezení, jakož i potvrzení, že tento zájem převažuje nad případným zájmem na ochraně vlastnictví, zdraví a životního prostředí. Navíc je potvrzen vymezením v rámci Politiky územního rozvoje, od kterého odpůrce neměl důvod se odchýlit.
131. Navrhovatelé ve své replice odmítli výše uvedený argument odpůrce a trvali na tom, že se odpůrce ve vymezení záměru D300 existencí veřejného zájmu vůbec nezabýval.
132. Soud zhodnotil předmětný okruh námitek takto:
133. Předně nelze pominout, že navrhovatelé v této části do značné míry opakují námitky vznášené v jiných částech svého návrhu, zejména pokud jde námitky ohledně účinných kompenzačních opatření a otázky budoucí realizovatelnosti záměru, pouze je tentokrát

dávají do souvislosti s otázkou přiměřenosti. V této souvislosti soud nemůže pominout určitý argumentační rozpor na straně navrhovatelů, kteří na jednu stranu stanovisko EIA 2011 vysloveně zavrhuje coby nedostatečné kompenzační opatření a zdůrazňují takřka „nebezpečí“ spočívající v jeho prodloužení na základě rozhodnutí MŽP ze dne 27. 1. 2016 (viz odstavec 46 výše), na druhou stranu v jiné části svého návrhu již překvapivě nemají problém se prodloužením stanoviska EIA 2011 dovolávat, citovat celé odstavce z rozhodnutí MŽP ze dne 27. 1. 2016 a vyzdvihoval zde uváděnou alternativu řešení spočívající ve zkrácení délky paralelní dráhy, přerozdělení distribuce letadel a snížení celkového objemu letů při zachování počtu přepravených cestujících (viz odstavec 127 a 128 výše). Navrhovatelé tak v podstatě jeden a týž argument používají jako dvojí metr, když jednou proti přijetí určitého řešení horlivě brojí a podruhé se naopak jeho přijetí dovolávají (a patrně čekají, co si soud „vybere“). Při volbě této procesní taktiky není zcela jasné, co si navrhovatelé vlastně přejí a jaké alternativní či méně invazivní řešení by je mělo uspokojit (vyjma úplného vynětí záměru D300 ze zásad územního rozvoje). Vzhledem k této vzájemné rozpornosti části návrhových bodů se soud dále podrobněji nezabýval otázkou, zda právě řešení uváděné v rozhodnutí MŽP ze dne 27. 1. 2016 mohlo představovat šetrnější řešení z hlediska naplnění cílů Politiky územního rozvoje.

134. Jinou otázkou je však navrhovateli zmiňovaná alternativa spočívající v rozvoji jiných letišť v České republice tak, aby nebyla zátěž z dopravy koncentrována pouze na jednom letišti (viz odstavec 115 na str. 27 návrhu). Zde nelze bezvýhradně souhlasit s argumentací odpůrce, že rozvoj Letiště Václava Havla je požadavek Politiky územního rozvoje, a proto jej musel bez dalšího převzít. Jak již bylo uvedeno výše, vzhledem k nemožnosti soudního přezkumu Politiky územního rozvoje (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/10) není vyloučeno, aby v rámci soudního přezkumu zásad územního rozvoje byla prověřována proveditelnost záměrů přebíraných z Politiky územního rozvoje (srov. zejm. odstavce 140 a 143 odůvodnění rozsudku *Jihomoravské ZÚR*), a to i z hlediska proporcionality. Proto namítají-li navrhovatelé, nakolik je rozumné koncentrovat takřka veškerou mezinárodní leteckou dopravu pouze na jednom letišti a neuvažovat o jejím rozložení v rámci rozvoje jiných letišť na území České republiky (viz odstavec 115 na str. 27 návrhu), pak tato námitka v zásadě míří správným směrem, neboť i toto může představovat prověrku možnosti budoucí realizovatelnosti záměru (viz odstavec 33 výše; resp. odstavce 140 až 143 odůvodnění rozsudku *Jihomoravské ZÚR*), byť pouze optikou kritéria proporcionality.
135. Je pravdou, že ve vztahu k požadavku na rozvoj Letiště Václava Havla je Politika územního rozvoje poměrně dost konkrétní, neboť explicitně stanoví požadavek na novou paralelní vzletovou a přistávací dráhu letiště Praha-Ruzyně (dnes Letiště Václava Havla), viz bod 131 Politiky územního rozvoje, záměr L1 (veřejně dostupné na https://www.mmr.cz/getmedia/647ac23c-05f7-469f-a200-af8d3be4e4ae/PUR-CR_ve_zneni_Aktualizaci_c_1_2_3_uplne_zneni.pdf.aspx?ext=.pdf). Na základě kritéria proporcionality by tedy odpůrce mohl odmítnout explicitní požadavek bodu 131 Politiky územního rozvoje jen v případě, pokud shledal, že rozvoj mezinárodního letecké dopravy v jiných částech České republiky by v konečném důsledku představoval v souhrnu výrazně méně závažný zásah do práv jiných osob, než jaký představuje stávající koncepce přijatá Politikou územního rozvoje (soustředění mezinárodní letecké dopravy jen na jedno konkrétní letiště) vůči právům mimo jiné navrhovatelů. Na tomto místě je však třeba zdůraznit, že hledisko proporcionality je v rámci algoritmu přezkumu opatření obecné povahy až posledním krokem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9.

2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98). Tento krok soudního přezkumu se však stává již zjevně nadbytečným, byl-li shledán rozpor opatření obecné povahy se zákonem, jako se stalo v tomto případě (viz odstavce 118 až 125). Soud proto blíže neposuzoval, zda požadavek bodu 131 Politiky územního rozvoje – jehož konkretizaci představuje vymezení plochy D300 v rámci zásad územního rozvoje – může představovat nepřiměřený způsob naplnění politického cíle, jehož by bylo možno dosáhnout šetrnějším způsobem, například koncepcí rozvoje jiných letišť v jiných regionech, na jejichž území by (hypoteticky) mohlo být zasahováno do práv menšího počtu subjektů, resp. v menší míře a bez ohrožení právními předpisy stanovených limitů zatížení životního prostředí. Vzhledem k existenci jiného pochybení při schvalování zásad územního rozvoje je toto posuzování již zjevně nadbytečné.

136. Pouze nad rámec soud poznamenává, že pokud by výše nastíněnou otázku proporcionality přezkoumával věcně, pak by bylo třeba zkoumat, zda navrhovatelé toto možnost (tj. rozvoj jiných letišť v České republice namísto Letiště Václava Havla) přednesli v rámci procesu schvalování Politiky územního rozvoje a zda v tomto směru uplatnili příslušné připomínky (§ 33 odst. 4 stavebního zákona), neboť jen tak se mohl pořizovatel Politiky územního rozvoje (Ministerstvo pro místní rozvoj) k této otázce vyjádřit. Dále by bylo třeba zkoumat, zda obsahově stejné připomínky byly následně zopakovány i v procesu přijímání zásad územního rozvoje (§ 37 odst. 3 stavebního zákona), aby se k této otázce mohl vyjádřit i pořizovatel zásad územního rozvoje a případně i doplnit předchozí vypořádání připomínek oproti Ministerstvu pro místní rozvoj. Teprve umožnění vypořádání těchto připomínek (resp. námitek) by pořizovatelům politiky územního rozvoje a zásad územního rozvoje by otevíralo cestu k tomu, aby soud mohl věcně posoudit, zda přijaté řešení obstálo z hlediska přiměřenosti. Tuto však soud zmiňuje pouze jako *obiter dictum*, neboť v nyní posuzované věci takový přezkum neprováděl a nezkoumal ani procesní podmínky pro to, aby k takovému přezkumu vůbec mohl přistoupit (viz předchozí odstavce).

VII. Závěr a náklady řízení

137. S ohledem na výše uvedené soud dospěl k závěru, že byť značná část námitek navrhovatelů nebyla důvodná, tak pokud jde o namítané pochybení týkající se opomenutí některých významných zdrojů hluku a emisí při vyhodnocování kumulativních a synergických vlivů záměru D300, návrh důvodný byl. V této souvislosti soud zdůrazňuje, že nejde o požadavek na vyšší míru podrobnosti vyhodnocování kumulativních a synergických vlivů, ale o to, že kumulativní a synergické vlivy záměru D300 byly ve vztahu k jiným záměrům zvažovány z hlediska jiných složek životního prostředí než z hlediska hluku a stavu ovzduší, ačkoliv právě u těchto dvou složek se možnost hromadění či spolupůsobení vlivů výslovně nabízí, a to proto, že při provozu letištní dráhy souběžně s provozem dálnice a železnice je možnost kumulování hluku či emisí snadno představitelná a pravděpodobná, přičemž již jednou byl odpůrce rozsudkem zdejšího soudu na potřebu posouzení právě této kumulace výslovně upozorněn. Takový přístup představuje nikoli zanedbatelnou chybu, neboť jsou-li určité zdroje zatížení vůči některým (na první pohled méně zřejmým) složkám životního prostředí vyhodnocovány, zatímco vůči jiným (na první pohled více zřejmým) složkám již nikoliv, pak celkový výsledek hodnocení nemůže působit věrohodně a naopak může vyvolávat dojem manipulace se vstupními daty za účelem dosažení příznivějšího výsledku. Z tohoto důvodu soud považuje vytýkané pochybení za závažný systémový nedostatek, který nelze považovat za vadu nemající vliv

na konečnou podobu napadené části opatření obecné povahy. Soud proto nemohl jinak než konstatovat, že v rozsahu vymezení záměru D300 vychází Aktualizace č. 2 zásad územního rozvoje z nedostatečně zjištěného skutkového stavu spočívajícího v neúplném vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů v rámci SEA, přičemž 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. Proto soud rozhodl o zrušení napadené části opatření obecné povahy [§ 101b odst. 4 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]; vázán návrhem rozhodl o zrušení jen ve vztahu k části týkající se vymezení záměru D300. Soud zrušil napadenou část opatření obecné povahy ke dni právní moci tohoto rozsudku, neboť neshledal důvod rušit ji zpětně či do budoucna k jinému datu (§ 101d odst. 2 věty první s. ř. s.)

138. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Odpůrce neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení.
139. Procesně úspěšným navrhovatelům soud přiznal právo náhradu nákladů tvořených zaplaceným soudním poplatkem a náklady na zastoupení advokátem. Výše odměny advokáta za zastupování se stanoví v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Zástupce navrhovatelů provedl v souvislosti s tímto řízením tři úkony právní služby ve smyslu § 11 advokátního tarifu, a to převzetí zastoupení, seps návrhu a podání repliky, to vše v zastoupení tří osob. Soud jako účelný úkon právní služby neshledal seps podání ze dne 8. 4. 2020, neboť se jednalo o nepřípustné rozšíření návrhových bodů, proto v rozsahu tohoto úkonu odměnu nepřiznal. Odměna za jeden úkon právní služby činí 7 440 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 a § 12 odst. 4 advokátního tarifu], vedle odměny přísluší zástupci navrhovatelů rovněž náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč za každý z úkonů právní služby (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), celkem tedy 900 Kč, to vše navýšeno o 4 876 Kč odpovídající náhradě za 21 % DPH z předchozích částek. K tomu je třeba připočíst částku 15 000 Kč odpovídající třem soudním poplatkům po 5 000 Kč. Celková výše náhrady nákladů řízení tak činí 43 096,20 Kč. Náklady každého z navrhovatelů tak celkem činí 14 365,40 Kč. Náhrada nákladů řízení je splatná ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku [§ 160 odst. 1 věta za středníkem zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“), užito na základě § 64 s. ř. s.], a to k rukám zástupce navrhovatelů (§ 149 odst. 1 o. s. ř.).
140. Osoby zúčastněné mají podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jim vznikly v souvislosti s povinnostmi uloženými soudem. Soud v tomto řízení osobám zúčastněným žádnou povinnost neuložil, proto rozhodl tak, že žádná z nich nemá právo na náhradu nákladů řízení. Podání vyjádření k návrhu je toliko využitím procesního práva a nejedná se o plnění soudem uložené povinnosti.

Poučení :

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

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

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

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

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

Praha 24. června 2020

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu