



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Kocourka a soudců Filipa Dienstbiera a Veroniky Juříčkové v právní věci žalobce a) a navrhovatele: **Zdravé životní prostředí, z. s.**, se sídlem Na Korunce 324, Praha, a žalobců: b) **ZA LEPŠÍ CHABRY, z. s.**, se sídlem Kobyliská 6, Praha, c) **doc. PhDr. I P. Š., Ph.D.**, d) **Ing. M. M.**, všichni zast. Mgr. Jiřím Vozákem, advokátem, se sídlem 1. máje 25, Liberec, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, se sídlem U Zimního stadionu 2, České Budějovice, a odpůrci: **hlavní město Praha**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha, zast. JUDr. Tomášem Hlaváčkem, advokátem, se sídlem Kořenského 15, Praha 5, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Ředitelství silnic a dálnic s. p.**, se sídlem Čerčanská 12, Praha, zast. JUDr. Janem Marečkem, advokátem, se sídlem Na Švihance 1, Praha, o žalobě žalobců a) – d) proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 6. 2022, č. j. KUJCK 42152/2021, a o návrhu navrhovatele na zrušení části opatření obecné povahy odpůrce č. 43/2014 – aktualizace č. 1 Zásad územního rozvoje hlavního města Prahy, o kasační stížnosti žalobce a) (navrhovatele) a žalobců b) – d) proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 5. 2023, č. j. 39 A 4/2022 - 199,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 5. 2023, č. j. 39 A 4/2022 - 199, **se** ve výrocích I, III a IV **ruší** a věc **se** v tomto rozsahu **vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II. Kasační stížnost navrhovatele proti výrokům II, V a VI rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 5. 2023, č. j. 39 A 4/2022 - 199, **se zamítá**.
- III. Navrhovatel a osoba zúčastněná na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti výrokům II, V a VI rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 5. 2023, č. j. 39 A 4/2022 - 199.

IV. Odpůrci **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti výrokům II, V a VI rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 5. 2023, č. j. 39 A 4/2022 - 199.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobci a) – d) se žalobou podanou ke Krajskému soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“) domáhali zrušení rozhodnutí Krajského úřadu Jihočeského kraje (dále jen „žalovaný“) ze dne 15. 6. 2022, č. j. KUJCK 42152/2021 (dále jen „napadené rozhodnutí“). Tímto rozhodnutím bylo změněno rozhodnutí Úřadu městské části Praha 22 (dále jen „stavební úřad“) ze dne 30. 7. 2020, č. j. P22 7892/2020 OV 04, o umístění stavby nazvané „Silniční okruh kolem Prahy, stavba 511 Běchovice – dálnice D1“ (dále též „stavba“ či „záměr“), a kterým bylo rovněž povoleno kácení dřevin a porostů. Umístěná stavba navazuje na úsek Silničního okruhu kolem Prahy (dále jen „SOKP“) označený jako 510 (Satalice – Běchovice) a začíná ve stávající křižovatce Českobrodská se silnicí I/12 za mostem přes Počernický rybník. Stavba končí v mimoúrovňové křižovatce (dále jen „MÚK“) Modletice s dálnicí D1, kde navazuje na úsek SOKP označený jako 512 (D1 - Vestec). Součástí stavby je mimo jiné velká MÚK Dubeč, která má být vybudována v blízkosti městské části Běchovice.

[2] Žalobce a), tj. navrhovatel, s žalobou spojil tzv. incidenční návrh na zrušení opatření obecné povahy č. 43/2014 – Zásady územního rozvoje hlavního města Prahy – Aktualizace č. 1 (dále jen „AZÚR“) v části vymezující plochy Z/503/DK a Z/509/DK. Toto opatření obecné povahy vydalo hlavní město Praha (dále jen „odpůrce“). Podstatou AZÚR, pokud jde o koncepci dopravní infrastruktury, bylo vymezit ty části SOKP jakožto dopravní koridory nadmístního významu, v jejichž rozsahu byly soudními rozhodnutími zrušeny části Zásad územního rozvoje hl. m. Prahy.

[3] AZÚR již byla předmětem samostatného (abstraktního) soudního přezkumu ve vztahu k záměru SOKP. Ve věci sp. zn. 5 As 49/2016 bylo rozhodováno o kasační stížnosti proti rozsudku Městského soudu v Praze, jímž byl zamítnut návrh na zrušení části AZÚR 5.1.2.1 – Pražský okruh – v celé jeho trase. V tomtéž rozsahu byla AZÚR napadena i v dalším řízení před městským soudem, jenž návrh opětovně zamítl a následně podaná kasační stížnost byla vedena pod sp. zn. 2 As 11/2019. V obou případech byla kasační stížnost zamítnuta. V nynější věci se navrhovatel domáhá zrušení části AZÚR týkající se ploch vymezených ke stavbě koridoru Pražského okruhu na plochách pod označením Z/503/DK a Z/509/DK v oddílu 10.1.1.

[4] Krajský soud žalobu žalobců a) – d) na zrušení napadeného rozhodnutí výrokem I svého rozsudku zamítl a současně výrokem II zamítl i návrh navrhovatele na zrušení části AZÚR. Žalobci (dále též „stěžovatelé“) podali proti rozsudku krajského soudu kasační

pokračování

stížnost, přičemž žalobci a) – d) napadají výrok I rozsudku a na něj navazující nákladové výroky a navrhovatel napadá výrok II rozsudku a na něj navazující nákladové výroky.

[5] Důvody rozsudku krajského soudu, stejně jako proti nim směřující kasační námitky a vyjádření osoby zúčastněné na řízení (dále jen „OZNŘ“) ke kasační stížnosti shrne Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) postupně, přičemž hned přistoupí k vypořádání kasačních námitek. Bude přitom respektovat jejich členění provedené stěžovateli. Nejprve se bude zabývat námitkami souvisejícími s žalobou proti napadenému rozhodnutí a posléze námitkami týkajícími se incidenčního přezkumu AZÚR. Na vysvětlenou NSS dodává, že žalovaný ani odpůrce svého práva vyjádřit se ke kasačním námitkám nevyužili, pouze obecně uvedli, že se ztotožňují se závěry krajského soudu, a navrhli, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

II. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[6] NSS nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobami oprávněnými, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), přípustná, a stěžovatelé jsou v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupeni advokátem. Poté NSS zkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

II.1 Rozsah přípustných námitek stěžovatelů vůči územnímu rozhodnutí

[7] Krajský soud se z hlediska věcného nezabýval třemi žalobními body, neboť dospěl k závěru, že žádný ze stěžovatelů nebyl věcně legitimován k jejich vznesení. Jedná se o žalobní bod, jímž stěžovatelé poukazovali na absenci zhodnocení dopadů záměru na bezpečnost silničního provozu, jak požaduje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/96/ES ze dne 19. 11. 2008, o řízení bezpečnosti silniční infrastruktury (dále jen „směrnice o bezpečnosti provozu“). Druhým žalobním bodem stěžovatelé namítali rozpor napadeného rozhodnutí s § 10 odst. 4 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, spočívající v absenci povolení k připojení jednotlivých úseků SOKP k sobě navzájem, a dále nezákonnost danou absencí rozhodnutí o výjimce z minimálních vzdáleností MÚK stanovených závaznými ČSN normami. Třetím žalobním bodem stěžovatelé poukazovali na rozpor s § 146 odst. 3 písm. a) zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech, neboť se domnívají, že závazné stanovisko k terénním úpravám z hlediska zájmů chráněných tímto zákonem bylo třeba vydat již k územnímu rozhodnutí, nikoliv až ke stavebnímu povolení, jak dovodily dotčené orgány na úseku odpadového hospodářství.

[8] Každý ze stěžovatelů v žalobě obecně (tj. bez vazby na konkrétní žalobní body) popsal důvody své věcné legitimace.

[9] Stěžovatelé a) a b) jsou environmentálními spolky. Oba byli účastníky územního řízení, stěžovatel a) se nadto účastnil procesu posuzování vlivů záměru na životní prostředí (dále jen „EIA“). Namítají, že byli napadeným rozhodnutím zkráceni přímo na právu sdružovacím, právu na příznivé životní prostředí svých členů, kteří bydlí v blízkosti záměru, a na svých procesních právech (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14).

[10] Předmětem činnosti stěžovatele a) je ochrana přírody a krajiny, úsilí o zdravé životní podmínky člověka (zdravé ovzduší, voda, půda a další) a jejich ochranu a zapojování veřejnosti do účasti na veřejném dění. Stěžovatel a) v žalobě zdůraznil dlouhodobost své činnosti, kterou zastřešuje právo na příznivé životní prostředí a názory početných občanů, s ohledem na jejich obavy z nárůstu hluku, zhoršení životního prostředí (exhalace, zhoršení kvality vody), poškození kulturních památek a ztráty pohody bydlení, a o jejich bezpečnost. Členy stěžovatele a) jsou obyvatelé oblasti východní Prahy, zejména Běchovic a Horních a Dolních Počernic. Stěžovatel a) konstantně uvádí, že jeho členové jsou často starousedlíci, jejichž rodiny zde žijí po generace, a jsou obtěžováni vzrůstajícím objemem dopravy v oblasti. Tři z pěti členů výboru stěžovatele a) vlastní rodinné domy v blízkosti záměru, konkrétně v Běchovicích II.

[11] Předmětem činnosti stěžovatele b) je monitoring a součinnost se stavebními aktivitami v okolí sídla spolku, ochrana přírody, krajiny, kulturního dědictví obce a jejich hodnot, podpora trvale udržitelného rozvoje obce Chabry a přilehlé oblasti jako moderní městské části. Stěžovatel b) uvedl, že v důsledku realizace záměru budou ohroženy významné přírodní památky, územní systém ekologické stability a evropsky významné lokality. Má obavy, že v důsledku realizace záměru dojde ke zvýšení tlaku na dostavbu navazujících úseků SOKP na severu Prahy. Třebaže se i stěžovatel b) prezentoval jako ochránce kolektivních práv svých členů, na rozdíl od stěžovatele a) ani v obecné rovině neuvedl, jaké osoby jsou jeho členy a jaký vztah mají k území, kde byla umístěna stavba.

[12] Stěžovatelka c) je fyzickou osobou, která vlastní tři pozemky v k. ú. D. P., na kterých se nachází stavba rodinného domu. Tyto pozemky leží v přímé blízkosti úseku 510. Namítá, že úseky 510 a 511 budou tvořit „synergický“ vliv na kvalitu jejího života (hluk, životní prostředí). Výstavbou záměru se razantně zvýší dopravní vytíženost úseku 510. Již nyní jsou na úseku 510 překračovány hygienické hlukové limity. Její nemovitě věci jsou obtížně užitelné a prakticky neprodejné. Obává se rovněž demolice svého domu v souvislosti s rozšířením dálničního mostu přes Počernický rybník, které avizovala OZNŘ.

[13] Stěžovatel d) je spoluvlastníkem tří pozemků v k. ú. B., na nichž stojí rodinný dům. I on se obává zhoršení kvality svého bydlení (hluk, světelný smog, exhalace, prach) a znehodnocení svých nemovitých věcí v případě jejich budoucího prodeje, a to s ohledem na podobu záměru, zejména MÚK Dubeč. Obává se synergických vlivů všech zmíněných faktorů, domnívá se, že nebude moct na svém pozemku pěstovat žádné plodiny, a v důsledku hrozby ztráty vody ze studní vzrostou náklady na provoz rodinného domu. Dodal, že trpí alergií na prach, a proto si pořídil bydlení v klidné části města, ovšem již samotná výstavba SOKP a vysokorychlostní trati povede na dlouhou dobu k zdevastování

pokračování

lokality prachem a hlukem ze stavební techniky. Rovněž se obává o bezpečnost své dcery, která bude dojíždět do centra Prahy kvůli vzdělání, neboť záměr počítá s mísením těžké nákladní a městské dopravy.

[14] Ve vztahu k žalobnímu bodu týkajícímu se absence bezpečnostního posouzení záměru stěžovatelé uvedli, že oni, popř. členové stěžovatele a), v místě záměru bydlí, pracují nebo se tam často pohybují. Vzhledem k tomu by se museli stát častými uživateli stavby, včetně zkapacitněného úseku 510. Nemají zájem být vystaveni hrozbě častých vážných dopravních nehod plynoucích z nedodržení normových bezpečnostních vzdáleností MÚK.

[15] Krajský soud ve vztahu k výše uvedeným námitkám stěžovatelů týkajícím se bezpečnosti záměru dovodil, že stěžovatelé a) a b) nejsou aktivně legitimováni k jejich podání, neboť nesouvisí s ochranou přírody a krajiny. K aktivní legitimaci jejich členů, jakož i stěžovatelů c) a d) uvedl, že ani u nich není dána. Stěžovatelé totiž nebydlí přímo na zamýšleném okruhu, ten ani nenavazuje na jejich bydliště a na místa, kde se pohybují. Snížená bezpečnost na okruhu tedy nemá vliv na jejich bezpečnost, jak by tomu bylo u komunikace, která by byla s jejich nemovitými věcmi spojena například vjezdem/nájezdem. Bezpečnost záměru se dotkne jen uživatelů okruhu - řidičů. Úvahy, že bezpečnost záměru může mít vliv na kvalitu životního prostředí v oblasti, krajský soud označil za spekulativní.

[16] Ve vztahu k námitce porušení zákona o odpadech krajský soud uvedl, že stěžovatelé nespécifikovali, jak se absence závazného stanoviska dotkne jejich právní sféry, přičemž odkázal na své vypořádání námitek týkajících se bezpečnosti záměru. Krajský soud uvedl, že se jedná o námitky směřující toliko k ochraně veřejného zájmu, k jejichž vznesení není žádný ze stěžovatelů legitimován.

Kasační námitka

[17] Stěžovatelé v kasační stížnosti poukazují na to, že u pozemní komunikace, u které neproběhlo posouzení bezpečnosti provozu, existuje větší riziko dopravních nehod či komplikací v provozu. Pomalé popojíždění aut či jejich stání v provozu má za následek vyšší emise, zejména suspendovaných částic. Tyto negativní účinky se projevují v okolí silnice, např. částice PM₁₀ jsou přenášeny vzduchem na vzdálenost řádově několika kilometrů. Stěžovatelé přitom bydlí ve vzdálenosti do 0,5 km od záměru. Dojde-li na úseku k nehodám, budou řidiči využívat objízdné trasy, čímž dojde k ještě většímu zavlečení provozu k domům stěžovatelů. Krajský soud připustil, že se bezpečnost provozu záměru týká pouze jeho uživatelů (řidičů), tedy může se dotýkat všech stěžovatelů či jejich členů. Rodinný dům stěžovatelky c) se nachází stovky metrů od MÚK Dubeč. Záměr přivede dopravu na již existující úsek 510, v jehož bezprostředním sousedství se nachází její nemovité věci. Stěžovatelé budou nuceni záměr denně používat k cestě do zaměstnání, škol, kroužků, a to jak prostřednictvím automobilové dopravy, tak prostřednictvím městské hromadné dopravy. Snížená bezpečnost provozu na záměru bude mít evidentně přímý dopad na jejich bezpečnost, zdraví či kvalitu životního prostředí. Potenciální zásah do veřejných subjektivních práv stěžovatelů je tedy dostatečně myslitelný a logický. Nadto otázka

posouzení bezpečnosti provozu je do značné míry otázkou právní. Žalovaný byl podle § 89 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, povinen posoudit soulad rozhodnutí stavebního úřadu s právními předpisy. Posouzení bezpečnosti bylo zákonnou podmínkou vydání územního rozhodnutí. Tuto skutečnost odmítl krajský soud zohlednit. V souvislosti s obsahově obdobnou kasační námitkou týkající se incidenčního přezkumu AZÚR stěžovatel a) zmiňuje, že předmětem procesu EIA je posouzení vlivů na veřejné zdraví, přičemž vzhledem k § 2 odst. 1 a 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, spadá problematika ohrožení dopravní nehodovostí do posuzování vlivů dopravních staveb na veřejné zdraví.

[18] Pokud jde o oprávnění namítat nezákonnost napadeného rozhodnutí z důvodu absence závazného stanoviska orgánu odpadového hospodářství, nakládání s odpady úzce souvisí s ochranou životního prostředí. Zákon o odpadech je chápán jako jeden ze složkových zákonů. Náplní činnosti stěžovatele a) je mimo jiné ochrana zdravých podmínek pro život osob, živočichů a rostlin, ochrana ekosystémů, půdy, vody a ovzduší. Nezákonné nakládání s odpady může všechny tyto chráněné hodnoty negativně ovlivnit. V souvislosti se stavební činností a terénními úpravami vzniká řada odpadů.

Vyjádření OZNŘ

[19] OZNŘ se vyjádřila k věcné podstatě namítaných nezákonností napadeného rozhodnutí. K otázce věcné legitimace jen lakonicky zmínila, že s ohledem na samotný charakter auditu nemohli být stěžovatelé zkráceni na svých právech. Smyslem úseku 511 je převést existující dopravu na komunikace s odpovídajícími parametry, což souvisí se zvýšením plynulosti provozu a snížením počtu dopravních kongescí. Proto pomalé pojíždění v dopravních kongescích na pozemních komunikacích bude mít pozitivní vliv.

Vypořádání kasační námitky

[20] NSS předně zdůrazňuje, že územní řízení v posuzované věci se týká záměru, který podléhá posouzení vlivů na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „zákon o posuzování vlivů“). Územní řízení proto bylo tzv. navazujícím řízením ve smyslu § 3 písm. g) bodu 1 zákona o posuzování vlivů. Stěžovatelé a) a b) naplňují definici dotčené veřejnosti ve smyslu § 3 písm. i) bodu 2 téhož zákona. Stavební úřad i žalovaný považovali stěžovatele a) a b) za účastníky řízení právě jakožto dotčenou veřejnost, tj. podle § 9c odst. 3 a 4 tohoto zákona.

[21] Podle § 9d odst. 1 zákona o posuzování vlivů se dotčená veřejnost uvedená v § 3 písm. i) bodě 2 může žalobou domáhat zrušení rozhodnutí vydaného v navazujícím řízení a napadat hmotnou nebo procesní zákonnost tohoto rozhodnutí. Pro účely postupu dle věty první se má za to, že dotčená veřejnost uvedená v § 3 písm. i) bodě 2 má práva, na kterých může být rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení zkrácena.

pokračování

[22] Tato ustanovení představují transpozici čl. 11 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. 12. 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále jen „směrnice EIA“). Z toho důvodu je pro účely výkladu § 9d odst. 1 zákona o posuzování vlivů relevantní judikatura Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“) týkající se čl. 11 směrnice EIA.

[23] SDEU se opakovaně vyjádřil tak, že směrnice EIA umožňuje osobám z řad dotčené veřejnosti napadnout žalobou povolení záměru, přičemž neomezuje důvody, jež mohou být na podporu takové žaloby uplatňovány. Tento ustálený závěr ovšem nelze vykládat bez zřetele ke konkrétním sporným otázkám, které v jednotlivých případech vyvstaly. Např. v rozsudku ze dne 7. 11. 2013 ve věci C-72/12 *Gemeinde Altrip* (zejména bod 37) SDEU výše uvedený závěr formuloval v souvislosti s otázkou, zda osoby z řad dotčené veřejnosti mohou namítat pouze to, že vůbec nebylo provedeno posouzení vlivů záměru na životní prostředí, ačkoliv mělo být provedeno, nebo zda mohou zpochybnit zákonnost povolení i z toho důvodu, že posouzení vlivů na životní prostředí bylo provedeno vadně. SDEU dovodil, že osoby z řad dotčené veřejnosti mohou namítat i pochybení při provedeném posouzení vlivů záměru na životní prostředí. SDEU se v uvedeném rozsudku zabýval i oprávněním namítat porušení procesních práv (body 46 – 53). V této souvislosti poukázal na to, že předmětem směrnice EIA je zejména stanovit procesní záruky umožňující jednotlivci být lépe informován a veřejnosti účastnit se posuzování vlivů záměrů na životní prostředí, takže kontrola dodržení procesních pravidel v této oblasti má zvláštní důležitost. Proto mají mít osoby z řad dotčené veřejnosti možnost uplatnit jakoukoliv procesní vadu na podporu žaloby, která napadá povolení záměru. Výjimku představuje pouze situace, kdy je prokázáno, že vzhledem k okolnostem věci by bez napadené procesní vady nebylo vydané povolení odlišné (důkazní břemeno v tomto směru ovšem nemohou nést osoby z řad dotčené veřejnosti – žalobci). V tomto rozsudku SDEU také specifikoval, že účelem širokého přístupu osob z řad dotčené veřejnosti k soudní ochraně vyjádřeným v čl. 11 odst. 3 směrnice EIA je přispět k zachování, ochraně a zlepšování kvality životního prostředí a k ochraně lidského zdraví (bod 46).

[24] V rozsudku ze dne 15. 10. 2015 ve věci C-137/14 *Komise proti Spolkové republice Německo* SDEU zdůraznil, že směrnice EIA umožňuje přijmout takové omezení, podle něž je jednotlivec oprávněn v žalobě proti povolení záměru dovolávat se pouze porušení subjektivního práva, v důsledku čehož může být zrušení takového povolení vázáno právě na porušení subjektivního práva jednotlivce. Takové omezení ovšem nelze aplikovat ve vztahu ke sdružení na ochranu životního prostředí (body 32 a 33). Dále SDEU v tomto rozsudku potvrdil všechny výše shrnuté závěry rozsudku ve věci *Gemeinde Altrip*, a to včetně vymezení cíle sledovaného čl. 11 směrnice EIA, jímž je široký přístup k právní ochraně v oblasti životního prostředí. Sdružení na ochranu životního prostředí musí mít možnost dovolávat se u soudu pravidel vnitrostátního práva, které provádí unijní právní předpisy v oblasti životního prostředí, jakož i pravidel unijního práva v oblasti životního prostředí majících přímý účinek (bod 92). Z pravidla, že nemohou být omezovány důvody, které jsou osoby z řad dotčené veřejnosti oprávněny uplatnit na podporu žaloby, dovodil,

že v žalobě lze uplatnit i takové důvody zpochybňující hmotněprávní nebo procesní zákonnost povolení, které nebyly uplatněny ve správním řízení (body 78 – 81).

[25] Výše popsaný přístup k namítaným procesním vadám potvrdil SDEU v rozsudku ze dne 28. 5. 2020 ve věci C-535/18 *IL a další proti Land Nordrhein-Westfalen*.

[26] Již v rozsudku ze dne 12. 5. 2011 ve věci C-115/09 *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein Westfalen eV*, jenž se vztahoval k předchozí právní úpravě (směrnice 85/337/EHS), SDEU dovodil, že sdružení na ochranu životního prostředí jsou oprávněna v soudním řízení namítat porušení norem vyplývajících z práva Evropské unie v oblasti životního prostředí, ačkoliv chrání obecné zájmy, nikoliv subjektivní práva jednotlivců. Pojem „porušování práva“ nemůže v případě sdružení na ochranu životního prostředí záviset na takových podmínkách, které mohou splnit pouze jiné fyzické nebo právnické osoby, jako je například podmínka bližšího či vzdálenějšího sousedství se zařízením, nebo podmínka být tak či onak dotčen účinky jeho provozování.

[27] Je nutno dodat, že čl. 11 směrnice EIA musí být vykládán v souvislosti s čl. 9 odst. 2 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (dále jen „Aarhuská úmluva“; viz bod 21 odůvodnění směrnice EIA a rozsudek SDEU ve věci *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein Westfalen eV*, srov. též rozsudek SDEU ze dne 8. 11. 2016 ve věci C-243/15 *Lesoochránárske zoskupenie VLK*). Smyslem tohoto článku Aarhuské úmluvy je poskytnout dotčené veřejnosti široký přístup k právní ochraně v rozsahu působnosti této úmluvy (v čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, jenž však nedopadá na soudní přezkum územního rozhodnutí, se výslovně uvádí „rozpor s ustanoveními jejího vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí“). Jak vyložil SDEU v rozsudku ze dne 8. 11. 2022 ve věci C-873/19 *Deutsche Umwelthilfe eV*, pro kvalifikaci určité právní normy jako součásti práva životního prostředí není významný název právního předpisu, v němž je obsažena, ani právní základ pro vydání předpisu, nýbrž toliko to, zda cíl právní normy souvisí s ochranou životního prostředí.

[28] Z judikatury SDEU tedy vyplývá, že účelem širokého přístupu osob z řad dotčené veřejnosti k soudní ochraně je přispět k zachování, ochraně a zlepšování kvality životního prostředí a k ochraně lidského zdraví. K jeho naplnění musí být osobám z řad dotčené veřejnosti umožněno dovolávat se pravidel vnitrostátního práva, která provádí unijní právní předpisy v oblasti životního prostředí, jakož i pravidel unijního práva v oblasti životního prostředí majících přímý účinek. V tomto kontextu je třeba vykládat § 9d odst. 1 zákona o posuzování vlivů, pokud jde o vymezení rozsahu námitek, které mohou osoby z řad dotčené veřejnosti uvádět na podporu podané žaloby. NSS ve své judikatuře dovodil, že spolky na ochranu životního prostředí nejsou ani v tzv. navazujících řízeních „univerzálními ochránci“ všech možných zájmů, nýbrž jim náleží dovolávat se toliko ochrany životního prostředí, kterou je třeba chápat široce (viz rozsudky NSS ze dne 22. 12. 2020, č. j. 8 As 193/2018 - 102, bod 31, ze dne 31. 3. 2022, č. j. 5 As 333/2019 - 92, body 29 a 30, ze dne 21. 4. 2022, č. j. 10 As 533/2021 - 140, body 17 a 18, a ze dne 12. 8. 2024, č. j. 6 As 125/2024 - 76, bod 36). Takový výklad rozsahu

pokračování

legitimace ekologických spolků v soudním řízení není v rozporu se smyslem a účelem § 9d odst. 1 zákona o posuzování vlivů, dovozeným z čl. 11 směrnice EIA a čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy.

[29] Vedle věcné legitimace environmentálních spolků jakožto dotčené veřejnosti ve smyslu § 9d zákona o posuzování vlivů stojí svébytná věcná legitimace spolků jakožto reprezentantů svých členů. Z judikatury Ústavního soudu (zejména nálezy sp. zn. I. ÚS 59/14) totiž vyplývá oprávnění spolku prosazovat v soudním řízení ochranu práv svých členů. Věcná legitimace spolku je v takovém případě odvozena od věcné legitimace jeho členů, to však jen v rozsahu předmětu činnosti spolku. Věcné (materiální) legitimační důvody spolku jsou tedy odvozeny od práv jeho členů v mezích předmětu jeho činnosti (zejména body 22, 25 až 27). V nálezu ze dne 14. 12. 2021, sp. zn. IV. ÚS 1204/21, Ústavní soud zdůraznil, že v případech, kdy je legitimace spolku odvozena od legitimace jeho členů, kteří se rozhodli uplatňovat svá hmotná práva prostřednictvím spolku, je třeba trvat na tom, aby existoval vztah mezi namítanou nezákonností a zásahem do práv buď spolku jako takového, nebo konkrétního jeho člena. Spolek totiž nemůže hájit práva třetích osob, jež nejsou jeho členy (bod 15).

[30] Stěžovatelé c) a d) byli účastníky územního řízení na základě § 85 odst. 2 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Podle něj jsou účastníky územního řízení osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno. Jakkoliv lze stěžovatele c) a d) považovat rovněž za dotčenou veřejnost ve smyslu § 3 písm. i) bodu 1 zákona o posuzování vlivů, tento zákon jim nezakládá účastenství ve správním řízení ani oprávnění podat žalobu ze zvláštního důvodu [tak tomu je pouze u dotčené veřejnosti ve smyslu § 3 písm. i) bodu 2 zákona o posuzování vlivů]. Směrnice EIA, jak ji vyložil SDEU, umožňuje omezit oprávnění těchto osob napadat zákonnost rozhodnutí na ochranu jejich subjektivních veřejných práv.

[31] Účastníci územního řízení podle § 85 odst. 2 písm. b) stavebního zákona jsou oprávněni uplatňovat v územním řízení námitky proti projednávanému záměru v rozsahu, jakým může být jejich právo přímo dotčeno. Právě rozsah legitimace ve správním řízení podle ustálené judikatury determinuje rozsah námitek, které jsou účastníci řízení podle stavebního zákona oprávněni namítat v soudním řízení především (viz rozsudky NSS ze dne 3. 3. 2011, č. j. 7 As 108/2010 - 71, ze dne 11. 4. 2014, č. j. 5 As 82/2013 - 56, a ze dne 7. 3. 2018, č. j. 6 As 419/2017 - 28). Zákonem výslovně vymezený rozsah legitimace ve správním řízení představuje pouze základní východisko pro rozsah legitimace v soudním řízení, neboť ta je svázána s rozsahem práv a povinností (právní sférou) žalobce, které mohou být žalobou napadeným rozhodnutím přímo dotčeny (podrobněji viz bod [48] níže). Posláním soudní ochrany je ochrana veřejných subjektivních práv, nikoli ochrana práva objektivního, tj. přezkum obecné zákonnosti činnosti správních orgánů (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, č. 1764/2009 Sb. NSS).

[32] Rozšířený senát NSS vydal dne 29. 5. 2019 usnesení č. j. 2 As 187/2017 - 264 (č. 3903/2019 Sb. NSS), v němž se zabýval okruhem návrhových bodů, které je oprávněn

uplatnit navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Dovodil, že věcná legitimace navrhovatele v tomto typu řízení je dána, pokud byla jeho právní sféra skutečně dotčena nezákonným opatřením obecné povahy. Aktivní věcnou legitimaci je třeba vymezit jako skutkový a právní závěr o skutečném vztahu úpravy obsažené v napadené části opatření obecné povahy a právní sféry navrhovatele a zároveň o skutečné nezákonnosti napadené regulace v opatření obecné povahy posuzované z hlediska kompetenčních, procesních i hmotněprávních předpisů. Takový nezákonný akt reálně nepříznivě zasahující do právní sféry navrhovatele jej vskutku zkracuje na jeho právech, a tak návrh na jeho zrušení je důvodný. Zákon nepočítá s tím, že (při splnění podmínek procesní legitimace stanovených v § 101a odst. 1 věte první s. ř. s.) by se soud měl v rámci posuzování důvodnosti návrhu zabývat ještě i dalšími hledisky než zákonností napadeného opatření obecné povahy, a to v mezích návrhových bodů a při zohlednění vad, k nimž soud přihlíží z úřední povinnosti.

[33] Rozšířený senát dodal, že důvodem pro zrušení opatření obecné povahy nemohou být procesní pochybení správních orgánů, která ve výsledku nezbavila navrhovatele reálné participace v procesu vydání opatření obecné povahy, popř. omezila výkon práv pouze osob odlišných od navrhovatele. Stejně tak nemůže navrhovatel úspěšně v návrhu uplatnit takové obsahové nezákonnosti opatření obecné povahy, které se dotýkají pouze třetích osob, ale nikoli právní sféry navrhovatele.

[34] Rozšířený senát se zabýval rovněž možnostmi navrhovatele domáhat se ochrany svých práv prostřednictvím argumentace porušením právní normy stanovené k ochraně veřejného zájmu. Vyšel z toho, že jakkoli je třeba rozlišovat mezi veřejným zájmem a soukromými či kolektivními zájmy, není jejich oddělení absolutní. V řadě případů je veřejný zájem totožný se společnými soukromými zájmy jednotlivců a jejich skupin. Veřejný zájem je typicky zároveň kolektivním zájmem velkého množství jednotlivců a zpravidla se rovněž překrývá se subjektivními právy těchto jednotlivců. To, že ochrana veřejného zájmu je svěřena především správním orgánům a jiným privilegovaným subjektům, tedy neznamená, že by občanům mělo být paušálně odepráno právo podílet se na formulování, resp. konkretizaci veřejného zájmu v konkrétní věci, popř. proti porušení zákonných ustanovení na ochranu veřejného zájmu brojit u soudu, jsou-li dány podmínky pro jejich aktivní legitimaci pro podání návrhu na zahájení řízení stanovené procesními předpisy. Možnost účinně namítat u soudu porušení právních předpisů, jejichž účelem je primárně ochrana veřejného zájmu, by tedy měla být odeprána pouze výjimečně v případech, kdy je na první pohled zřejmé, že veřejný zájem, jehož porušení se konkrétní navrhovatel dovolává, se zcela míjí s jeho právní sférou.

[35] Závěrem rozšířený senát dodal, že se zabýval toliko otázkou tzv. věcné legitimace v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a a násl. s. ř. s., a jeho závěry nelze automaticky vztahovat na řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. Přesto se NSS ve své navazující judikatuře dovolal závěru rozšířeného senátu, podle nějž nelze striktně odlišovat veřejné zájmy od subjektivních veřejných práv účastníků řízení dle stavebního zákona. V rozsudku ze dne 4. 1. 2024, č. j. 8 As 138/2022 - 40, NSS shledal, že žalobce (účastník územního řízení) je oprávněn uplatňovat námitky proti změně

pokračování

závazného stanoviska orgánu územního plánování a proti souladu záměru s územně plánovací dokumentací, pokud současně je zřejmé, že změnou závazného stanoviska mohla být dotčena jeho právní sféra. Žalobce v žalobě vysvětlil, jakým způsobem se ochrana veřejného zájmu prolíná s jeho subjektivními právy. Pokud by tato podmínka splněna nebyla, nemohl by žalobce proti změně závazného stanoviska uplatňovat žalobní námitky, neboť by touto skutečností nebyl dotčen na svých právech. V rozsudku ze dne 22. 2. 2024, č. j. 6 As 232/2022 - 23, posuzoval NSS oprávnění žalobce (vlastníka sousední stavby) vznést námitku nezajištění dostatečného počtu parkovacích stání ke stavbě. Otázku správnosti výpočtu parkovacích míst vyhodnotil nejen jako záležitost veřejného zájmu, ale též za možné přímé dotčení vlastnického práva „sousedů“ stavby, neboť nedostatečný počet parkovacích míst by mohl vést k nepřiměřenému zatížení bezprostředního okolí záměru parkujícími vozidly osob užívajících stavbu. V rozsudku ze dne 9. 5. 2024, č. j. 6 As 366/2023 - 46, NSS dovodil oprávnění vlastníka pozemku sousedícího s pozemky, na nichž má být vybudována skládka, namítat pochybení spočívající v tom, že záměr skládky nebyl podroben posouzení vlivů na životní prostředí. Poukázal na to, že vlastnické právo žalobce může být dotčeno namítaným nedostatkem. V rozsudku ze dne 21. 5. 2025, č. j. 7 As 323/2023 - 47, NSS připustil, že vlastník památkově cenné vily je oprávněn dovolávat se veřejného zájmu na ochraně památkové zóny, jenž může být stavebním záměrem dotčen. A konečně v rozsudku ze dne 24. 7. 2025, č. j. 22 As 78/2025 - 22, NSS v bodě 44 shrnul, že i otázky veřejného zájmu mohou zasahovat do právní sféry žalobce. *„Ve vztahu veřejného zájmu a právní sféry osob došlo oproti dřívější praxi k posunu, přičemž dle současné rozhodovací praxe již nelze jednoznačně odmítnout účastníka s tím, že se jeho argumentace týká ochrany veřejného zájmu.“*

[36] Pro dokreslení lze zmínit i dvě rozhodnutí, která byla vydána ve věcně odlišných případech, nicméně potvrzují výše popsanou judikatorní tendenci umožnit dotčeným osobám dovolávat se porušení právních norem stanovených k ochraně veřejného zájmu, pokud souvisí s jejich veřejnými subjektivními právy. V rozsudku ze dne 1. 12. 2022, č. j. 6 As 237/2021 - 56, NSS připustil, že se společenství vlastníků jednotek může zásahovou žalobou bránit proti zásahu magistrátu, který nevyužil svého oprávnění z moci úřední nařídit odstranění vozidla, jež se nachází ve společných částech domu, a nečinnost správního orgánu tak zasahuje do právní sféry společenství vlastníků jednotek, a to třebaže právní úprava odstraňování vozidel slouží k ochraně veřejného zájmu na bezpečnosti a plynulosti provozu. Obdobně ostatně rozšířený senát v rozsudku ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019 - 39, v bodech 49 – 51, dovodil, že třebaže určitý procesní nástroj je určen k ochraně veřejného zájmu, neznamená to, že jeho nevyužitím nemůže býtasaženo do veřejného subjektivního práva.

[37] NSS shrnuje, že žalobci, kteří byli účastníky řízení dle stavebního zákona z důvodu možného dotčení jejich vlastnického či jiného věcného práva k nemovité věci, mohou v soudním řízení uplatňovat námitky, které bezprostředně souvisí s ochranou jejich veřejných subjektivních práv (právní sféry), a to i nad rámec věcného práva, jež jim založilo účastenství ve správním řízení (viz bod [48] níže). Mohou se přitom dovolat i těch právních norem, jejichž smyslem je chránit veřejný zájem, a to primárně prostřednictvím činnosti správních orgánů, pokud tento veřejný zájem souvisí právě s jejich veřejnými subjektivními

právy. Nemohou však v soudním řízení namítat takové porušení zákona, které s jejich veřejnými subjektivními právy vůbec nesouvisí (např. dovolávat se ochrany práv třetích osob nebo veřejného zájmu, jenž zjevně není přímo provázán s jejich právní sférou).

[38] Stěžovatelům proto nelze přisvědčit v jejich východisku formulovaném v bodě 20 žaloby, podle nějž *„jsou oprávněni v žalobě namítat jakékoli rozpory napadeného správního rozhodnutí s hmotným i procesním právem, přičemž žádná takováto námitka (žalobní bod) nemůže být označena jako nepřijatelná“*. Stěžovatelé totiž nejsou oprávněni dovolávat se takové nezákonnosti, která nemá přímý vztah k jejich veřejným subjektivním právům, resp. v případě spolků k ochraně životního prostředí (či jiným zájmům, k jejichž prosazování byl spolek zřízen).

[39] NSS následně přistoupil k aplikaci výše rozebraných východisek na ty okruhy námitek, ve vztahu k nimž krajský soud shledal, že se jich stěžovatelé nemohou s ohledem na nedostatek věcné legitimace dovolávat.

[40] Pokud jde o námitky odvíjející se od směrnice o bezpečnosti provozu, je třeba zdůraznit, že jejím cílem je skutečně pouze zvýšení bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích, nikoliv ochrana životního prostředí (a v jeho rámci veřejného zdraví). To plyne např. z bodů 4 a 5 jejího odůvodnění, dále z čl. 2 bodu 3 a 4, čl. 3 a čl. 4. Prvky relevantními z hlediska bezpečnosti provozu jsou např. dopravní nehody, úmrtí apod., což ovšem neznamená, že by předmětem této směrnice bylo posuzování vlivů záměru na životní prostředí. Konkrétně smyslem auditu bezpečnosti silničního provozu u projektů infrastruktury podle čl. 4 směrnice o bezpečnosti provozu, jehož nedostatečnou transpozici stěžovatelé v daném žalobním bodě namítli, je podrobně určit nebezpečné prvky projektu silniční infrastruktury, přičemž výsledkem zprávy zpracované podle tohoto ustanovení je formulování odpovídajících doporučení z hlediska bezpečnosti (čtvrtá věta bodu 5 preambule směrnice a čl. 4 odst. 2 a 5 směrnice). Tuto směrnici (ani její čl. 4) tak nelze vzhledem k jejímu cíli považovat za pravidla unijního práva v oblasti životního prostředí, kterých by se mohly dovolávat osoby z řad dotčené veřejnosti na základě čl. 11 směrnice EIA, a tedy na základě § 9d odst. 1 zákona o posuzování vlivů.

[41] Dodržení standardů pro dosažení co nejvyšší bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích není ani předmětem posuzování vlivů na životní prostředí v procesu EIA. Jakkoliv lze nepochybně do určité míry přisvědčit stěžovatelům v tom, že zejména plynulost provozu na pozemní komunikaci má vliv na množství emisí silničního provozu do ovzduší a rovněž hladinu hluku (důkaz stěžovateli předloženým článkem prof. Vojtíška a Ing. Topinky NSS pro nadbytečnost neprovedl), neznamená to, že by předpokladem úplnosti posouzení EIA bylo provedení postupů dle směrnice o bezpečnosti provozu. Stěžovatelé ostatně nepředstřeli právní argumentaci, z níž by vyplývalo, že by naplnění postupů dle směrnice o bezpečnosti provozu bylo propojeno s procesem posuzování vlivů záměru na životní prostředí. Pokouší se pouze (a to v souvislosti s jinou kasační námitkou) dovodit, že riziko dopravních nehod, zranění a úmrtí při nich je třeba považovat za vlivy záměru na veřejné zdraví. Činí tak prostřednictvím odkazu na § 2 odst. 1 a 2 zákona o ochraně veřejného zdraví. V těchto ustanoveních obsažené definice veřejného zdraví

pokračování

a ochrany veřejného zdraví jsou konstruovány s využitím obecných pojmů, ovšem nelze z nich dovodit, že by pod ochranu veřejného zdraví spadala problematika bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích. Zákon o ochraně veřejného zdraví neobsahuje žádné ustanovení, které by nasvědčovalo tomu, že by pod tyto pojmy spadala bezpečnost účastníků silničního provozu. Ani praxe tomuto závěru nenapovídá. Jsou-li orgány ochrany veřejného zdraví zapojeny do povolovacích procesů, jejichž předmětem jsou pozemní komunikace, omezuje se jejich hodnocení na oblast ochrany před hlukem.

[42] NSS považuje za potřebné odlišovat pravidla zaměřená na zvýšení bezpečnosti provozu, která jsou obsažena (v podobě cílů) např. ve směrnici o bezpečnosti provozu, na straně jedné a dopady, které má snížená plynulost dopravy na charakter a intenzitu vlivů záměru na životní prostředí, na straně druhé. Zatímco souvislost první otázky s ochranou životního prostředí není dána, jak NSS vyložil výše, druhá otázka, jejímž předmětem je samotná očekávaná povaha provozu na pozemní komunikaci, může být v závislosti na charakteristikách konkrétního záměru relevantní pro posouzení jeho vlivů na životní prostředí. Toto posouzení se nicméně neprovádí v rámci nástrojů upravených směrnicí o bezpečnosti provozu, nýbrž v postupech, jejichž předmětem je posuzování vlivů na životní prostředí a cílem právě ochrana životního prostředí. NSS považuje v kontextu nyní posuzované věci za klíčové, že žalobní bod, který krajský soud věcně neposoudil pro nedostatek věcné legitimace stěžovatelů, nespočíval v tvrzení, že v řízení nebyly dostatečně posouzeny vlivy provozu na životní prostředí z toho důvodu, že nebyly vzaty v úvahu možné události mající vliv na plynulost provozu na pozemní komunikaci. Stěžovatelé tedy nespojili svoji argumentaci s ochranou životního prostředí, nýbrž výlučně s ochranou bezpečnosti provozu na pozemní komunikaci. Stěžovatelé se tedy argumentací, jak ji sami koncipovali, nedovolávali ochrany životního prostředí, nýbrž veřejného zájmu na bezpečnosti silničního provozu.

[43] Výše uvedené závěry lze vztáhnout i na námitku nezákonnosti napadeného rozhodnutí z důvodu absence povolení k napojení pozemních komunikací dle § 10 zákona o pozemních komunikacích a výjimky ze závazných požadavků ČSN norem na minimální vzdálenost MÚK. Rovněž podstatou těchto námitek je totiž otázka bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích.

[44] Stěžovatelé a) a b) tak nebyli oprávněni namítat nezákonnost napadeného rozhodnutí z důvodů souvisejících s bezpečností provozu na pozemních komunikacích, neboť tyto otázky nespádají do rozsahu jejich věcné legitimace dané § 9d odst. 1 zákona o posuzování vlivů, jak byl vyložen výše.

[45] Krajský soud dále správně poukázal na stanovy stěžovatelů a) a b) a v nich vymezený předmět jejich činnosti, jímž je ochrana životního prostředí, podpora udržitelného rozvoje, úsilí o zdravé životní podmínky člověka, podpora ekologicky šetrných způsobů dopravy a zapojování veřejnosti k účasti na veřejném dění. Ze stanov nevyplývá, že by předmětem činnosti stěžovatelů a) a b) byly oblasti související s bezpečností provozu na pozemních komunikacích, ani že by se jejich členové v nich sdružili za účelem prosazování všech svých

hmotných práv v tomto konkrétním správním řízení, tedy včetně práv účastníků silničního provozu.

[46] Dále se NSS zabýval oprávněním stěžovatelů c) a d) uplatnit tyto námitky. Jak NSS vyložil výše, tito stěžovatelé mohou v soudním řízení uplatňovat pouze takové hmotněprávní nezákonnosti a procesní vady, jimiž mohli být přímo zkráceni na svých veřejných subjektivních právech, a to ačkoliv je primárním cílem porušených norem ochrana veřejného zájmu. Stěžovatelé c) a d) dotčení své právní sféry dovozují ve dvou rovinách. Tou první je vazba mezi bezpečností a plynulostí provozu na pozemních komunikacích a tvorbou dopravních zácp, které zvyšují vlivy provozu na životní prostředí (emise do ovzduší a hlukové emise), a to i např. v důsledku volby objízdných tras. V druhé rovině nevystupují stěžovatelé jako vlastníci, resp. uživatelé nemovitých věcí, nýbrž jako budoucí uživatelé umísťované pozemní komunikace (ať již jako řidiči, či cestující). Dotčenost spatřují v tom, že v důsledku namítaných nezákonností existuje vyšší pravděpodobnost, že se stanou účastníky dopravní nehody se všemi důsledky, které s tím mohou být spojeny.

[47] Pokud jde o rovinu první, NSS již výše vysvětlil, že neexistuje žádná věcná vazba mezi právními předpisy upravujícími ochranu životního prostředí na straně jedné a směrnicí o bezpečnosti provozu a § 10 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích na straně druhé. NSS nepopírá, že může existovat vazba mezi bezpečností provozu na pozemních komunikacích a intenzitou vlivů tohoto provozu na životní prostředí. Lze vést polemiku, zda při posuzování vlivů na životní prostředí byly zvažovány i tyto dopravní situace, resp. zda to bylo namístě. Žalobní body, jimiž se krajský soud nezabýval, ovšem nesměřují k této otázce, nýbrž k ochraně zcela jiného veřejného zájmu, nikoliv k ochraně životního prostředí. Krajský soud vysvětlil, že stěžovatelé c) a d) nebudou muset posuzovaný záměr užívat, aby se dostali ke svým nemovitým věcem. Bezpečnost silničního provozu na úseku 511 tak nesouvisí s ochranou vlastnického práva stěžovatelů k jejich nemovitým věcem.

[48] Stěžovatelé se dále ve své kasační stížnosti prezentují jako řidiči vozidel či cestující, kteří budou v budoucnu využívat stavbu, a tudíž mají zájem na tom, aby splňovala vysoké bezpečnostní standardy a aby bylo jejich naplnění řádně posouzeno v předepsaných postupech a řízeních. Třebaže stěžovatelé c) a d) byli účastníky územního řízení z titulu možného dotčení jejich vlastnického práva k nemovitým věcem, neznamená to, že by svoji věcnou legitimaci v soudním řízení nemohli odůvodnit šířeji, neboť okruh veřejných subjektivních práv, jež mohou být stavbou přímo dotčena, může překročit rámec vlastnického či jiného věcného práva. V této souvislosti je třeba poukázat na ustálenou judikaturu NSS, podle níž legitimace v soudním řízení není striktně vázána na účastenství ve správním řízení, ochrany svých veřejných subjektivních práv se v soudním řízení správním mohou domáhat rovněž osoby, které nebyly účastníky správního řízení (nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99, a dále rozsudky NSS ze dne 18. 4. 2014, č. j. 4 As 157/2013 - 33, ze dne 2. 5. 2019, č. j. 7 As 308/2018 - 31, ze dne 13. 1. 2020, č. j. 7 As 310/2018 - 47, a ze dne 30. 6. 2020, č. j. 9 Afs 316/2019 - 44). Obdobně nelze ani dovozovat, že rozsah věcné legitimace žalobce v soudním řízení nemůže vykročit z mezí toho, co byl žalobce oprávněn namítat podle výslovné právní úpravy

pokračování

ve správním řízení. Judikatura ostatně zdůrazňuje, že rozsah skutečností, které je žalobce v soudním řízení oprávněn namítat, se *primárně* (nikoliv výlučně) odvíjí od důvodu jeho účastenství v řízení před správním orgánem (viz rozsudky NSS ze dne 29. 9. 2016, č. j. 9 As 238/2015 - 38, ze dne 4. 9. 2024, č. j. 6 As 352/2023 - 43, bod 35, a ze dne 27. 3. 2024, č. j. 2 As 11/2023 - 35, bod 17).

[49] Tvzení stěžovatelů c) a d), že budou dotčený úsek SOKP, resp. úsek bezprostředně navazující využívat, neboť jejich nemovité věci k těmto úsekům dopravně přiléhají, lze vzhledem k okolnostem této věci považovat za hájitelné a s dostatečnou mírou pravděpodobnosti jako podložené (tj. nikoliv pouze hypotetické). Pokud by bylo napadené rozhodnutí vydáno, aniž by byly dodrženy stanovené povinnosti na úseku bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, byl by tím ohrožen nejen veřejný zájem na bezpečnosti silničního provozu, nýbrž též tomu odpovídající veřejné subjektivní právo uživatelů pozemní komunikace.

[50] Krajský soud tedy pochybil, jestliže dovodil nedostatek věcné legitimace stěžovatelů c) a d) ve vztahu k žalobním bodům, jimiž se dovolávali porušení směrnice o bezpečnosti provozu, § 10 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích a nezákonnosti způsobené absencí rozhodnutí o výjimce z minimálních vzdáleností MÚK stanovených závaznými ČSN normami.

[51] Třebaže jsou členy stěžovatelů a) a b) osoby, které se nachází v obdobné situaci jako stěžovatelé c) a d), tedy bydlí v daném území a pravděpodobně budou stavbu užívat, nelze dovodit, že by stěžovatelé a) a b) byli oprávněni osvojit si tu část právní sféry svých členů, která souvisí s užíváním pozemní komunikace. Brání tomu totiž jejich předmět činnosti vymezený stanovami, jenž je z hlediska jejich věcné legitimace stěžejní a jenž tuto část právní sféry jejich členů nezahrnuje (viz body [29] a [45] shora).

[52] Dále se NSS zabýval oprávněním stěžovatelů namítat nezákonnost napadeného rozhodnutí z toho důvodu, že nebylo vydáno závazné stanovisko na úseku odpadového hospodářství k terénním úpravám, které jsou součástí záměru.

[53] Podle § 146 odst. 3 písm. a) zákona o odpadech obecní úřad obce s rozšířenou působností vydává závazné stanovisko k terénním úpravám a k odstranění stavby podléhající povolení podle stavebního zákona z hlediska nakládání s odpady, vedlejšími produkty, stavebními výrobky, které přestaly být odpadem, nebo stavebními výrobky určenými k opětovnému použití; v závazném stanovisku může stanovit podmínky, které zajistí ochranu zdraví a životního prostředí a dodržení hierarchie odpadového hospodářství.

[54] Zákon o odpadech je vnitrostátním předpisem, který byl vydán k provedení unijního práva z oblasti životního prostředí, mimo jiné směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 98/2008 ze dne 19. 11. 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic. Úvaha krajského soudu, podle něž posouzení terénních vln, s nimiž jsou spjaty terénní úpravy, nesouvisí s ochranou přírody a krajiny, není dostatečná. Krajský soud totiž pominul, že stěžovatelé a) a b) jakožto osoby z řad dotčené veřejnosti jsou oprávněny namítat

hmotněprávní i procesní nezákonnost napadeného rozhodnutí v širším rozsahu, jak byl s odkazem na čl. 11 směrnice EIA a § 9d odst. 1 zákona o posuzování vlivů vyložen výše. Jelikož nakládání s odpady souvisí jak s unijním právním předpisem z oblasti životního prostředí, tak i se samotným procesem EIA, jsou stěžovatelé a) i b) oprávněni dovolávat se na podporu své žaloby porušení § 146 odst. 3 písm. a) zákona o odpadech v řízení proti napadenému rozhodnutí žalovaného. I v této části je proto rozsudek krajského soudu nezákonný.

[55] Naproti tomu stěžovatelé c) a d) neuvedli žádné tvrzení, jak by danou otázkou mohla být přímo dotčena jejich veřejná subjektivní práva, přičemž z obsahu správního ani soudního spisu žádná taková souvislost dostatečně konkrétně nevyplývá. Jak vysvětlil NSS výše, stěžovatelé c) a d) by byli oprávněni namítat porušení právních norem stanovených k ochraně veřejného zájmu, pouze pokud by bezprostředně souviselo s jejich právní sférou. V tomto směru ovšem kasační stížnost žádné vysvětlení neobsahuje.

[56] Věcnou argumentací týkající se zákonnosti napadeného rozhodnutí z hledisek namítaných stěžovateli v těchto částech kasační stížnosti se NSS nezabýval. Mohl totiž přezkoumat pouze závěr krajského soudu, že žádný ze stěžovatelů nebyl oprávněn vznést tyto námítky, nikoliv nahradit jeho činnost a místo něj tuto argumentaci věcně posoudit. Vzhledem k výše uvedeným závěrům se krajský soud v dalším řízení bude věcně zabývat všemi žalobními body, které v přezkoumávaném rozsudku neposuzoval, neboť vždy alespoň jeden ze stěžovatelů je věcně legitimován k jejich uplatnění v soudním řízení.

II.2 Rozpor s požadavky na posuzování vlivů záměru na životní prostředí

[57] Stěžovatelé uplatnili několik žalobních bodů, které se týkají procesu posuzování vlivů záměru na životní prostředí (EIA) a tzv. verifikačního stanoviska podle § 9a odst. 6 zákona o posuzování vlivů.

II.2.1 Odůvodnění výběru varianty záměru

[58] Krajský soud nepřisvědčil žalobnímu bodu stěžovatelů, podle nichž dokumentace pro posuzování vlivů záměru na životní prostředí neobsahovala nástin hlavních studovaných variant a odůvodnění varianty výsledné. Podle něj žalovaný odůvodnil výběr výsledné varianty, přičemž stěžovatelé žádnou konkurující argumentaci nevznegli. Z napadeného rozhodnutí i závazného stanoviska ministra životního prostředí, jenž potvrdil závazné stanovisko Ministerstva životního prostředí (dále jen „MŽP“) k posouzení vlivů na životní prostředí, vyplývá, že dokumentace EIA obsahuje hodnocení vlivů na životní prostředí jak zvolené varianty, tak odmítnutých variant, nadto též komplexní posouzení tzv. regionální varianty, takže správní orgány i veřejnost měly možnost seznámit se s důvody, které vedly ke zvolení aktuálně posuzované varianty. Tvrzení, že regionální varianta je vhodnější, nepodložili stěžovatelé oponentním odborným posudkem nebo vyjádřením, v jehož světle by krajský soud mohl zvážit, zda závazné stanovisko splňuje podmínky logičnosti, vnitřní bezrozpornosti a úplnosti. Vyhodnocení úvah stěžovatelů ohledně vhodnosti regionální varianty přesahuje meze soudního přezkumu. Krajský soud uzavřel,

pokračování

že odvolací námitky stěžovatelů byly vypořádány, v žalobě žádnou novou argumentaci nevznikli a výběr zvolené varianty záměru a odmítnutí regionální varianty je odbornou otázkou, kterou soud přezkoumat nemůže.

Kasační námitka

[59] Stěžovatelé namítli, že krajský soud tuto poměrně konkrétní námitku jasně nevypořádal. Nejedná se přitom o námitku odbornou ani o zpochybnění některých aspektů odůvodnění či odborných podkladů. Stěžovatelé jednoznačně v žalobě uvedli, že dokumentace EIA neodpovídá § 6 odst. 4 zákona o posuzování vlivů, jelikož neobsahuje nástin variant záměru a stěžejní důvody pro volbu výsledné varianty. Tyto skutečnosti by měly být v dokumentaci EIA uvedeny výslovně. Není pravdivé tvrzení krajského soudu, že dokumentace EIA obsahuje komplexní posouzení tzv. regionální varianty. Ve vyhodnocení vlivů AZÚR na udržitelný rozvoj území je uvedeno, že tzv. regionální varianta SOKP nebyla prověřována žádnými odbornými studiemi. Posouzení této varianty tedy není možné označit za komplexní. V dokumentu *Komplexní posouzení alternativního návrhu Silničního okruhu kolem Prahy* jde jen o subjektivní hodnocení některých rizik regionální varianty bez jakýchkoliv odborných podkladů. Právě tuto okolnost měl krajský soud zohlednit. Stěžovatelé shrnuli, že krajský soud vůbec nevyhodnotil soulad dokumentace EIA s § 6 odst. 4 zákona o posuzování vlivů, namísto toho se pouští do argumentace ohledně vyhodnocení vlivů jednotlivých variant na životní prostředí, což ovšem stěžovatelé v žalobě vůbec nenamítali.

Vyjádření OZNŘ

[60] OZNŘ ve vyjádření k této námitce uvedla, že porovnání variant SOKP bylo provedeno ve vyhodnocení vlivů AZÚR na udržitelný rozvoj území v podrobnosti řešené touto úrovní územně plánovací dokumentace. Regionální varianta SOKP by si vyžádala mimo jiné o 100 ha větší zábor zemědělského půdního fondu nejúrodnějších a nejkvalitnějších půd I. a II. třídy ochrany. Obdobně je provedeno porovnání u dalších relevantních složek životního prostředí. Pro účely EIA byl zpracován podrobný materiál *Komplexní posouzení alternativního návrhu Silničního okruhu kolem Prahy* týmem renomovaných odborníků pod vedením akademických pracovníků Ústavu dopravních systémů Fakulty dopravní Českého vysokého učení technického v říjnu 2016. Dokumentace EIA byla zpracována v souladu s § 6 odst. 4 zákona o posuzování vlivů.

Vypořádání kasační námitky

[61] NSS této námitce stěžovatelů nepřisvědčil. Jakkoliv by jistě bylo možné představit si důkladnější a přesvědčivější vypořádání žalobního bodu stěžovatelů, z rozsudku krajského soudu jednoznačně vyplývá, že se ztotožnil se způsobem vypořádání věcně obdobné odvolací námitky ze strany žalovaného v napadeném rozhodnutí, které vychází z potvrzujícího závazného stanoviska ministra životního prostředí ze dne 9. 11. 2021. Krajskému soudu nelze vytýkat, že se zabýval i některými okolnostmi, na které stěžovatelé

nemířili, jak vysvětlují v kasační stížnosti, neboť žalobní argumentace byla poměrně široce koncipovaná a její okraje ne vždy zcela zřetelné.

[62] NSS při vypořádání věcné roviny argumentace stěžovatelů vycházel z vyjasnění, které stěžovatelé poskytli v kasační stížnosti, tedy že jim jde výlučně o otázku splnění náležitosti oznámení dle § 6 odst. 4 zákona o posuzování vlivů. Souhlasí se stěžovateli, že se v tomto rozsahu jedná o právní otázku, která nevyžaduje posouzení odborných otázek (v bodě 100 žaloby nicméně stěžovatelé prezentovali též výhrady proti odborným závěrům obsaženým ve vyhodnocení vlivů AZÚR na udržitelný rozvoj území, které již v kasační stížnosti neopakuji).

[63] Podle § 6 odst. 4 zákona o posuzování vlivů musí oznámení záměru obsahovat náležitosti podle přílohy č. 3 k tomuto zákonu. Oznámení se zpracovává se zohledněním současného stavu poznatků a metod posuzování, případných výsledků jiných environmentálních hodnocení podle zvláštních právních předpisů a s případným zohledněním kritérií pro zjišťovací řízení uvedených v příloze č. 2 k tomuto zákonu. Pokud se jedná o záměr podle § 4 odst. 1 písm. a), musí oznamovatel vždy uvést nástin studovaných hlavních variant a stěžejní důvody pro jeho volbu vzhledem k vlivu na životní prostředí.

[64] Toto ustanovení promítá do vnitrostátního práva čl. 5 odst. 1 písm. d) směrnice EIA, podle níž oznamovatel v dokumentaci uvede popis vhodných alternativ týkajících se záměru a jeho zvláštní povahy, které oznamovatel zvažoval, a uvedení hlavních důvodů, které vedly k volbě dané varianty při zohlednění vlivů záměru na životní prostředí.

[65] Výkladem obdobného ustanovení obsaženého původně v čl. 5 odst. 3 písm. d) směrnice EIA se zabýval SDEU v rozsudku ze dne 7. 11. 2018 ve věci C-461/17 *Holohan*. Dovodil, že určující pro to, která z alternativních řešení jsou „hlavní“, je vliv těchto řešení na dopady záměru na životní prostředí, resp. jejich absence. V tomto ohledu je okamžik, kdy oznamovatel náhradní řešení odmítne, irelevantní. Toto ustanovení nicméně neukládá, aby zkoumaná hlavní alternativní řešení podléhala posouzení vlivů rovnocennému posouzení u vybraného projektu. Nicméně vyžaduje, aby oznamovatel uvedl důvody svého rozhodnutí, přinejmenším s ohledem na vlivy na životní prostředí. Cílem povinnosti oznamovatele nastínit hlavní alternativní řešení je zejména odůvodnění jeho volby. Tato povinnost uložená oznamovateli umožňuje následně příslušnému orgánu provést v souladu s čl. 3 směrnice EIA důkladné posouzení vlivů na životní prostředí, které vhodným způsobem určí, popíše a posoudí vlivy vybraného projektu na životní prostředí.

[66] Žalovaný v napadeném rozhodnutí i ministr životního prostředí v závazném stanovisku ze dne 9. 11. 2021, na něž krajský soud ve svém rozsudku odkázal, poukázali na kapitolu B.I.5 dokumentace EIA. Krajský soud vysvětlil, že z hlediska zákona o posuzování vlivů není významné, že tyto informace byly uvedeny v dokumentaci dle § 8, nikoliv v oznámení dle § 6.

[67] NSS považuje za účelné zdůraznit, že pokud stěžovatelé vytýkají napadenému rozhodnutí, že mu nepředcházelo řádné posouzení alternativ záměru, mají na mysli

pokračování

alternativu zpracovanou Ing. Strnadem a označovanou jako tzv. regionální variantu SOKP. V tomto ohledu přistoupí NSS k vypořádání kasační námitky.

[68] Z dokumentace EIA NSS zjistil, že v její kapitole B.I.5 jsou předně popsány dopravní funkce, které má SOKP plnit (převedení tranzitních dopravních tahů na nadřazený komunikační systém, rozvedení radiální dopravy a převedení tangenciální dopravy ve vnějším koridoru města). Po celkovém dokončení bude SOKP nejen převádět tranzitní dopravu, ale také rozvádět vnější zdrojovou a cílovou dopravu a umožní rovněž realizaci některých částí vnitroměstských dopravních vztahů mezi okrajovými částmi města. V dokumentaci je popsána postupná stabilizace SOKP v nástrojích územního plánování, která byla dovršena v územním plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy z roku 1999. Právě v souvislosti s pořizováním tohoto územního plánu sídelního útvaru byly posuzovány 3 varianty řešení jihovýchodní části SOKP, mj. i varianta regionální. Bylo provedeno multikriteriální hodnocení i environmentální hodnocení variant. V environmentálním posouzení byla doporučena jako nejvhodnější varianta JV-D (jihovýchodní dlouhá) z důvodu relativně nejnižšího počtu kvalitativních a kvantitativních střetů, dobře byla posouzena i v multikriteriálním hodnocení. Tato varianta tak byla zapracována do územního plánu sídelního útvaru.

[69] Dále je v uvedené kapitole dokumentace EIA podrobně popsán proces pořizování Zásad územního rozvoje hl. m. Prahy a následně i AZÚR. Jakkoliv byl SOKP navržen v rámci tohoto nástroje územního plánování invariantně, v rámci vyhodnocení vlivů zásad (a AZÚR) na udržitelný rozvoj území, které zahrnuje i vyhodnocení vlivů na životní prostředí, byla prověřena i tzv. regionální varianta SOKP (označovaná jako „aktivní varianta – variantní řešení“). Třebaže je vyhodnocení na životní prostředí provedeno pouze v té míře podrobnosti, která odpovídá zásadám územního rozvoje, je z něj patrné dostatečně odůvodněné srovnání obou variant, pokud jde o vlivy na jednotlivé složky životního prostředí. Toto hodnocení je založeno nejen na tom, jaké vlivy vyvolá realizace SOKP a jeho provoz v jednotlivých variantách v těch částech území, jimiž by SOKP procházel, nýbrž vzhledem ke komplexním dopravním vztahům i v jiných částech území města, k jejichž odlehčení by měl SOKP sloužit. Hodnocení některých vlivů (zejména na ovzduší a hluk) je založeno na dopravní studii obsahující předpokládané intenzity dopravy na jednotlivých variantách SOKP, včetně množství dopravy převedené z jiných částí města (dopravně přetížených). Pokud jde o předpokládané vlivy SOKP na životní prostředí, je varianta schválená AZÚR ve svém souhrnu příznivější než tzv. regionální varianta, což je dáno zejména nižší atraktivitou tzv. regionální varianty pro významné typy dopravních vztahů. To vede k tomu, že ačkoliv vlivy regionální varianty na hlukovou zátěž obyvatelstva a znečištění ovzduší by byly v místě vedení SOKP patrně příznivější než ve variantě schválené v AZÚR, tuto variantu zásadním způsobem diskvalifikuje, že vzhledem k nižší atraktivitě nepovede ke snížení zatížení těch částí území hlavního města Prahy, které jsou dopravně přetížené.

[70] Právě dopravní účinnost obou variant SOKP byla předmětem studie *Komplexní posouzení alternativního návrhu Silničního okruhu kolem Prahy* z roku 2016, která je přílohou dokumentace EIA a jejíž závěry byly shrnuty v kapitole B.I.5 dokumentace EIA.

Podle tohoto posouzení se intenzita tranzitní dopravy v obou variantách příliš neliší. Výrazné rozdíly mezi oběma variantami jsou v intenzitách vnější a vnitřní dopravy, a to v řádu desítek tisíc vozidel za den. Pro vnitřní dopravu není regionální varianta SOKP využívána vůbec. Úbytek vnější a vnitřní dopravy na SOKP u regionální dopravy je důsledkem větší vzdálenosti okruhu od Prahy, a tedy nižší atraktivity pro vztahy spojené s Prahou, což má za následek nárůst intenzit na komunikační síti Prahy, především na Městském okruhu a radiálách.

[71] Stěžovatelé považují studii *Komplexní posouzení alternativního návrhu Silničního okruhu kolem Prahy* za nedostatečný podklad pro odůvodnění výběru výsledné varianty SOKP. NSS nicméně nemůže přisvědčit jejich argumentu, že důvody, pro které tato studie zavrhlá tzv. regionální variantu SOKP, spočívaly pouze v časovém zpoždění realizace této varianty oproti variantě stabilizované v územně plánovacích dokumentacích, rozporu této varianty s územně plánovacími dokumentacemi a nedostatečné projektové podrobnosti. Stěžovatelé totiž opomíjí zcela zásadní důvod odmítnutí této varianty spočívající v nedostatečném plnění dopravní funkce této varianty SOKP, neboť se omezuje pouze na převedení tranzitní dopravy, aniž by současně ve významnějším rozsahu sloužila pro vnější a vnitřní dopravu (tedy dopravu, která má přinejmenším zdroj či cíl na území Prahy, např. regionální dopravu a vnitřní městskou dopravu).

[72] Tuto studii navíc nelze vnímat izolovaně, neboť potvrzuje závěry vyhodnocení vlivů AZÚR na udržitelný rozvoj území, které lze zjednodušeně shrnout tak, že regionální varianta SOKP bude mít podstatně menší efekt na odlehčení dopravě v těch částech území Prahy, které jsou již v současnosti přetížené. Právě vyhodnocení vlivů AZÚR na udržitelný rozvoj území obsahuje porovnání vlivů obou variant SOKP na jednotlivé složky životního prostředí, a to včetně vlivů na hlukovou zátěž, na ovzduší a hodnocení zdravotních rizik, i souhrnný závěr. Stěžovatelé se mýlí, domnívají-li se, že řádné vyhodnocení vlivů hlavních alternativ záměru na životní prostředí vyžadovalo zpracovat hlukovou studii a rozptylovou studii pro regionální variantu SOKP. Z rozsudku SDEU ve věci *Holohan* vyplývá, že zhodnocení hlavních alternativ záměru nevyžaduje rovnocenné posouzení. Smyslem nastínění hlavních alternativ záměru je odůvodnit výběr posuzované varianty. Tomuto požadavku bylo učiněno zadost. Z kapitoly B.I.5 dokumentace EIA srozumitelně vyplývají konkrétní důvody, které souvisí s vlivy na životní prostředí, pro něž byla vybrána varianta stabilizovaná v územně plánovacích dokumentacích. Vzhledem k funkcím, které by měl záměr (jakožto součást SOKP jako celku) plnit, je dopravní účinnost vybrané trasy záměru určující i z hlediska jeho vlivů na životní prostředí. Jak totiž NSS vysvětlil výše, vlivy záměru na životní prostředí jsou dány nejen v místě, kde má být stavba postavena, nýbrž i v jiných částech území Prahy zatížených dopravou, jimž by měla stavba odlehčit. Právě pro toto odlehčení je dopravní účinnost zvolené varianty SOKP klíčová.

II.2.2 Nepřípustné uplatnění tzv. salámové metody

[73] Krajský soud nepřisvědčil žalobnímu bodu stěžovatelů, že ohledně posuzování vlivů jednotlivých úseků SOKP na životní prostředí (konkrétně úseku 510 a 511) je nepřípustně uplatňována tzv. salámová metoda. Poukázal na to, že v bodě 17 územního rozhodnutí je

pokračování

vyjádřena koordinace mezi záměry SOKP 511 a SOKP 510. Ta přitom nespočívá v tom, že by nebylo možné vydat územní rozhodnutí na tyto úseky SOKP samostatně, nýbrž zprovoznění úseku 511 je podmíněno zprovozněním zkapacitněného úseku 510. Vzhledem k tomu, že předmětem napadeného rozhodnutí je úsek 511, odmítl se krajský soud zabývat úvahami o dostatečném posouzení vlivů úseku 510 na životní prostředí. Tyto námitky lze uplatnit pouze v navazujících řízeních, jejichž předmětem je úsek 510 či jeho části. Krajský soud neshledal, že by postup žalovaného bylo možné považovat za tzv. salámování, které by mělo vést k vzájemné neprovázanosti obou záměrů. Oba úseky byly předmětem procesu EIA, přičemž byl hodnocen vzájemný vliv těchto záměrů. Krajský soud nemá za to, že by cílem vedení dvou samostatných územních řízení o samostatných částech SOKP bylo postupně prosadit obtížné či kontroverzní cíle, neboť takové cíle nejsou soudu zřejmé a ani stěžovatelé je nevymezili.

Kasační námitka

[74] Stěžovatelé namítají, že jakkoliv může být vhodné rozdělit realizaci rozsáhlého záměru do několika fází, proces posuzování vlivů na životní prostředí by měl proběhnout společně, což se však v případě záměru a jeho navazujících částí nestalo. Zvolený přístup vede k tomu, že pro jednotlivé části se uplatňují dopravněinženýrské podklady a data ze sčítání dopravy, které byly pořízeny v různých letech. Rovněž měření hluku a emisí škodlivých látek jsou prováděna v různých časových obdobích. To je podle stěžovatelů jedním z očividných projevů salámové metody, kdy se měření a data pro jednotlivé části přizpůsobují tomu, aby bylo možné záměry povolit. Zcela běžný je postup uplatněný v souvislosti s posouzením vlivů záměru, podle kterého budou určité aspekty posouzeny či vyjasněny teprve v rámci posouzení související části SOKP (např. úseku 510). Takovéto přehazování posouzení na jiný záměr není možné efektivně kontrolovat ani následně v rámci povolovacích procesů vyžadovat.

[75] V případě úseku 510 není možné posoudit reálný stav dopravy a s tím i reálné vlivy na životní prostředí. Součástí úseku 510 jsou přitom výrazné úpravy, které mají převést dopravu z úseku 511 a silnice I/12. OZNŘ např. otevřeně hovoří o rozšíření mostu přes Počernický rybník na šířku 4+4 jízdní pruhy a u „běchovické opěry“ na 5+5 pruhů, aby byla zajištěna dostatečná propustnost MÚK Dubč. Při rozšíření mostu přes Počernický rybník hrozí demolice rodinného domu stěžovatelky c). Ve stanovisku EIA k záměru SOKP 510 je uvedeno, že nemá být rozšiřováno mostní těleso přes Počernický rybník. Ačkoliv formálně k posouzení vlivů úseků 510 a 511 na životní prostředí došlo, jedná se o porovnání dvou predikcí (neexistujících záměrů), přičemž není doposud vyjasněn způsob jejich propojení. „Salámování“ záměru je tedy očividné. OZNŘ se pokusí získat povolení na stavbu úseků 510 a 511 samostatně, aniž by musela řešit jejich problematické napojení po mostě přes Počernický rybník, jenž má být předložen jako samostatný záměr.

Vyjádření OZNŘ

[76] OZNŘ ve svém vyjádření poukázala na to, že součástí dokumentace EIA v projednávané věci jsou dopravněinženýrské podklady, které jsou zpracovány pro 2

výhledové stavy (rok 2025 a rok 2040+). V obou se počítá s tím, že vedle posuzovaného záměru bude zprovozněno i zkapacitnění úseku 510. Tyto dopravněinženýrské podklady byly využity ke zpracování hlukové a rozptylové studie. Je tak zřejmé, že ačkoliv probíhá postupná příprava zbývajících úseků SOKP, byly kumulativní vlivy těchto staveb v rámci odborných studií dokumentace EIA řádně zohledněny. To platí i pro nejnovější dopravněinženýrské podklady, hlukovou a rozptylovou studii, které byly předloženy v územním řízení v nyní projednávané věci. Úsek 510 byl zprovozněn v roce 1984 a kapacitně je zcela nedostatečný. Jeho zkapacitnění by bylo nutno řešit bez ohledu na to, zda bude postaven navazující úsek 511. Proto také proběhlo posouzení EIA na úsek 510 samostatně, přičemž v rámci EIA na úsek 511 byl zohledněn záměr zkapacitnění. V procesech EIA na oba úseky byly posouzeny kumulativní a synergické vlivy s dalšími stavbami SOKP.

[77] Pokud jde o most přes Počernický rybník, ten byl posuzován v procesu EIA na úsek 510. V současnosti probíhá společné územní a stavební řízení na záměr „D0 510 Most přes Počernický rybník – protihluková opatření a zesílení mostu“ a jsou zpracovány podklady pro závazné stanovisko k ověření změn podle § 9a odst. 6 zákona o posuzování vlivů. Navržené šířkové uspořádání mostu nezasahuje do nejbližší zástavby. Rozšíření v souvislosti s napojením ramen MÚK Dubec bude prováděno pouze v jižní části mostního objektu. V severní části mostu a v blízkosti pozemků stěžovatelky c) nezpůsobí navržené technické řešení významnou změnu šířky koruny komunikace, resp. mostní konstrukce. Stěžovateli zmiňovaná podmínka nerozšiřovat mostní těleso přes Počernický rybník je uvedena pouze v kapitole D dokumentace EIA, ale nebyla převzata do stanoviska EIA.

Vypořádání kasační námitky

[78] Praxí, při níž dochází k dělení záměrů na menší části, se NSS podrobně zabýval v rozsudku ze dne 17. 12. 2021, č. j. 1 As 236/2018 - 86, a to jak na úrovni evropského práva, tak na úrovni vnitrostátních právních předpisů. Podal v něm přehled judikatury SDEU, jejíž závěry shrnul tak, že vychází z požadavku, aby byly záměry při posuzování jejich dopadů na životní prostředí vnímány jako logické funkční celky, a čelí zejména tomu, aby byl jejich účelovým členěním obcházen požadavek jejich posuzování. To samo o sobě nebrání, aby v navazujících řízeních byly tyto záměry povolovány po etapách nebo částech, pokud tím nebudou narušeny požadavky na posouzení záměrů. Podstatné je, aby došlo ke včasnému a úplnému posouzení záměru jako celku, tj. bez ohledu na to, v jakém členění nebo pořadí budou jednotlivé části povolovány.

[79] NSS ve zmíněném rozsudku zopakoval závěry formulované již v rozsudku ze dne 13. 12. 2018, č. j. 6 As 139/2017 - 73. Vysvětlil, že pojmem „salámová metoda“ bývá neformálně označována taktika, která spočívá v tom, že se kontroverzní nebo obtížné cíle a řešení, nejen ve stavebnictví při trasování silnic a dálnic, rozdělí na dílčí kroky a prosazují se postupně. Stavebník tak postupnými kroky dosáhne povolení všech dílčích částí svého záměru, který by mu však jako celek povolen nebyl. Salámová metoda je postupem, který představuje účelové obcházení zákona. Soudní praxe konstatuje nepřipustnost salámové metody zejména v souvislosti s liniovými stavbami (typicky stavba dálnic

pokračování

či silničních obchvatů), kdy poté, co jsou schváleny (a často i postaveny) neproblematické úseky liniové stavby, je vznesen požadavek na postavení posledních úseků problematických, a to za situace, kdy nezbyvá prakticky žádná alternativa. Současně se v průběhu procesů EIA neprovede posouzení záměru liniové stavby jako celku, ale posuzují se jednotlivé úseky. Takový postup je nepřipustný, realizace těchto typů staveb má totiž dopad na životní prostředí jako celek, vliv jednotlivých dílčích částí může být z hlediska ochrany jednotlivých složek životního prostředí irelevantní. Hlavním cílem procesů EIA je zhodnotit předem různé varianty záměru, zpravidla včetně tzv. varianty nulové, tj. možnosti, že se záměr realizovat nebude. O nepřipustnou salámovou metodu se jedná zejména tehdy, pokud etapizace výstavby umožní stavebníkovi vyhnout se určitým zákonným požadavkům či dosáhnout pro sebe příznivějšího výsledku (avšak například pro životní prostředí méně příznivého výsledku). V každém případě je vždy nutné při rozdělení stavby na jednotlivé etapy zohlednit jejich společnou existenci a společný dopad na zákonem chráněné zájmy. Je však třeba zároveň vzít v úvahu nutnou a logickou etapizaci výstavby, kdy zejména u rozsáhlejší výstavby zpravidla nebude z objektivních důvodů možné realizovat všechny stavby v časově blízce souvisejícím termínu. Je možné přihlídnout též k vzájemné podmíněnosti jednotlivých částí výstavby. Pokud by například nebylo možné očekávat rozumné využití první části bez částí navazujících nebo by byly všechny stavby podmíněny novým společným řešením dopravní obslužnosti, je třeba důsledně trvat na vyhodnocení společného vlivu všech etap již v první fázi výstavby. Naopak méně rigidně je možné posuzovat případy, kdy jednotlivé etapy výstavby mohou v území plnit svoji funkci zcela samostatně a ani ve vzájemném spojení nelze očekávat výrazný negativní vliv na životní prostředí. Ani v takovém případě však není možné vyhnout se posuzování tzv. kumulativních a synergických vlivů, které může vyústit až v závěr, že navazující výstavba není s ohledem na kumulativní zátěž území přípustná. NSS v rozsudku č. j. 1 As 236/2018 - 86 shrnul, že ani česká právní úprava a judikatura správních soudů tedy nebrání tomu, aby záměr, který byl jako celek posouzen v procesu EIA, byl v navazujících řízeních povolován po částech. Je-li již ve fázi posuzování vlivů záměru na životní prostředí známo, že navazující povolování záměru, jeho realizace, případně i uvedení do užívání bude probíhat po částech či etapách, je žádoucí, aby takové členění či etapizace byly součástí posouzení. Nelze totiž vyloučit, že dopady jednotlivých částí, pokud by byly realizovány a (i když dočasně) provozovány samostatně, budou jiné než dopady záměru jako celku.

[80] K obdobným závěrům dospěl NSS i v rozsudku ze dne 27. 6. 2019, č. j. 4 As 89/2019 - 68, v němž vyzdvihl, že nezákonným „salámováním“ není každé rozdělení určité stavby na menší úseky pro účely povolovacích řízení. Je jím pouze takové rozdělení, jehož cílem je obcházet zákonné podmínky, které by jinak realizaci záměru neumožňovaly, případně komplikovaly.

[81] Z dokumentace EIA zpracované k nyní projednávanému záměru vyplývá, že hodnocení jeho vlivů na životní prostředí je vázáno na dopravněinženýrské podklady. Ty byly zpracovány pro dva výhledové stavy, a to pro rok 2025 (se záměrem i bez záměru) a pro rok 2040+. Výhledový stav pro rok 2025 se záměrem počítá s tím, že již bude uvedeno

do provozu zkapacitnění úseku 510 v provedení 3+3 jízdní pruhy. Výhledový stav 2040+ počítá s realizací všech dopravních staveb dle územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy.

[82] Z dokumentace EIA zpracované pro záměr rozšíření úseku 510 vyplývá, že posouzení vlivů na životní prostředí bylo provedeno na základě dopravněinženýrských podkladů, které byly zpracovány pro výhledový stav 2016, jenž počítá se zprovozněním úseku 511, a dále pro stav dokončení dopravní infrastruktury podle územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy, který předpokládá dokončení všech úseků SOKP (tedy i úseků navazujících na severní konec úseku 510). Potřeba rozšíření úseku 510 na tři průběžné jízdní pruhy pro každý směr vychází právě z nárůstu intenzit dopravy způsobeného zprovozněním úseku 511. Skutečnost, že v rámci posuzování vlivů úseku 510 na životní prostředí byl uvažován i úsek 511, lze dokladovat na vypořádání připomínek zpracovatelem dokumentace ve vztahu k posouzení hlukového zatížení území: „Na základě dopravně inženýrských podkladů byla vypracována Akustická studie, která hodnotí výhledový stav v roce 2016 a také návrhové období ÚP SÚ hl. m. Prahy, kdy se v obou stavech počítá i s provozem navazující stavby 511 a řeší podstatně širší území, než jen samotnou posuzovanou stavbu 510 z hlediska ochrany chráněné obytné zástavby. Akustická studie tak hodnotí komplexně hluk jak z posuzované stavby 510, tak i z navazující stavby 511. Výpočet akustické situace byl proveden mimo jiné i v kontrolních výpočtových bodech, které jsou umístěny mimo oblast posuzované stavby 510 a tedy i v oblasti Běchovic II (výpočtové body M_01 a M_02) a v lokalitě Vinice (výpočtové body M_03 až M_10) a s uvažováním i ostatních zdrojů hluku v území, působících na tyto kontrolní body. (...) Lze tedy konstatovat, že předkládaná dokumentace EIA komplexně hodnotí kumulativní vlivy stavby 510 a stavby 511 na životní prostředí a zdraví obyvatel. Předkládaná dokumentace EIA tak poskytuje odborný podklad pro vydání navazujících rozhodnutí.“

[83] NSS nemá důvod cokoli měnit na obecných závěrech své dosavadní judikatury, které jsou reprodukovány výše. Její výchozí myšlenkou je, aby proces EIA byl proveden ve vztahu k celému záměru, přičemž jeho jednotlivé části lze následně povolovat samostatně, a to zejména pokud mohou plnit samostatnou funkci. SOKP je jistě možné vnímat jako jeden velký záměr, neboť takto je vymezen v územně plánovací dokumentaci a jako celek je nejlépe schopen plnit svoji dopravní funkci. Nelze nicméně odhlížet ani od toho, že určitou funkci mohou plnit i některé jednotlivé úseky SOKP, popř. několik úseků společně, neboť protínají radiální dopravní cesty směřující do vnitřního území Prahy, čímž vytváří dílčí dopravní řešení. To je ostatně patrné i při stávající situaci, kdy byly zprovozněny některé úseky SOKP, které reálně usměrňují dopravu na území Prahy a v jejím okolí. Vzhledem k těmto okolnostem není nezbytné, aby byl procesu EIA podroben SOKP jako celek. Posouzení EIA týkající se jednotlivých úseků SOKP je nicméně zaměřeno i na hodnocení vlivů, které pravděpodobně nastanou v místě posuzovaného úseku a jeho okolí poté, co bude dokončen SOKP jako celek. K tomuto posouzení dochází v návaznosti na projekci intenzit dopravy na SOKP ve fázi realizace všech dopravních staveb předvídaných v platném územním plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy v dopravněinženýrských podkladech (v nyní posuzovaném případě se jedná o stav 2040+). Údaje o intenzitách dopravy jsou klíčové pro posouzení vlivů na ovzduší, hluk a celkově na zdravotní stav obyvatel.

pokračování

[84] Úsek 510 byl uveden do provozu před desítkami let, přičemž je uvažováno o jeho zkapacitnění. To má význam samo o sobě, i kdyby nedošlo k výstavbě navazujících úseků SOKP. Je nicméně současně podmínkou toho, aby mohly být navazující (dosud nepostavené) úseky realizovány. Význam zkapacitnění úseku 510 tedy není nezbytně vázán na povolení navazujících úseků SOKP, tím méně na jejich uvedení do provozu. Úsek 511 spojí dva stávající úseky (510 a 512), v důsledku čehož vznikne ucelené propojení západních, jižních a východních úseků SOKP a okružní propojení dálnic a radiál přivedených na tyto úseky. I bez severních úseků SOKP tak vznikne významné dopravní propojení. V podkladech pro EIA na nyní posuzovanou stavbu je tento stav označen jako výhledový stav pro rok 2025 a v podkladech pro EIA na úsek 510 jako výhledový stav pro rok 2016. Jistě by bylo racionální, pokud by předmětem jednoho procesu EIA byl jak úsek 511, tak zkapacitnění úseku 510. Společné posouzení obou záměrů v rámci jednoho procesu EIA by zcela nepochybně odpovídalo výše shrnutým požadavkům judikatury, jejímž cílem je zabránit účelovému kouskování záměru na menší části. Ze skutečnosti, že nebylo provedeno společné posouzení, nicméně nelze bez dalšího dovozovat, že nebylo provedeno řádné posouzení EIA.

[85] Jak vyplývá z dokumentací EIA k záměru výstavby úseku 511 a k záměru zkapacitnění úseku 510, dopravněinženýrské analýzy, které byly podkladem pro vyhotovení akustických a rozptylových studií (a s tím spojené hodnocení vlivů na obyvatelstvo), simulují situaci, která nastane po zkapacitnění úseku 510 a zprovoznění úseku 511. V každé z těchto dokumentací EIA je zohledněn s ním související záměr a jsou hodnoceny jeho kumulativní vlivy. Ačkoliv nebylo provedeno společné posouzení obou záměrů v jednom procesu EIA, byla v obou samostatně provedených procesech EIA přijata taková metodologická opatření, aby bylo dosaženo cíle spočívajícího v zhodnocení kumulativních vlivů obou záměrů na životní prostředí. Za této situace není namístě považovat posouzení vlivů na životní prostředí za nedostatečné pouze z toho důvodu, že každý z úseků byl podroben samostatnému procesu EIA. Takový postup, jak je vysvětleno v předchozí části odůvodnění rozsudku, neměl vliv ani na hodnocení různých variant záměru, což je další z důvodů požadavku na posouzení záměru jako celku. NSS tedy s ohledem na konkrétní okolnosti dané věci neshledal, že by proces EIA byl v dané věci zatížen vadou spočívající v nepřípustném rozdělení záměru na několik částí, jehož cílem by bylo obejít právní předpisy o posuzování vlivů záměru na životní prostředí za účelem snadnějšího prosazení záměrů.

[86] Na výše uvedeném nic nemění ani skutečnost zmíněná stěžovatelkou, že v každém z těchto procesů EIA byla využita data z jiného období, což ztěžuje, či dokonce vylučuje vzájemné srovnání. Je sice pravdou, že dopravněinženýrské podklady i na jejich základě zpracované akustické a rozptylové studie pracují s daty za jiné období. Podstatné je, že tyto podklady, byť vychází z údajů pro různá období, jsou založeny na prognózách dopravní situace po zprovoznění obou posuzovaných záměrů a hodnotí, zda vlivy každého z posuzovaných úseků SOKP vyhovují zákonným limitům stanoveným k ochraně životního prostředí a veřejného zdraví.

[87] Pokud jde o stěžovateli zmiňované úpravy mostu přes Počernický rybník, je třeba zdůraznit, že tento dílčí stavební záměr je součástí úseku 510 a byl podroben procesu EIA v rámci posuzování úseku 510. Dokumentace EIA k oběma úsekům SOKP nenechávají nikoho na pochybách, jaká podoba záměrů byla v procesech EIA posouzena (zkapacitnění úseku 510 na uspořádání 3+3 jízdní pruhy a úsek 511 v provedení rovněž 3+3 jízdní pruhy) ani způsob jejich napojení. Tím jsou jasné nastavena východiska pro navazující (povolovací) řízení. Pokud jde o úsek 511, tento záměr byl do územního řízení předložen ve stejném šířkovém uspořádání, jak byl posouzen v procesu EIA (dílní změny se týkají jiného řešení MÚK Dubeč). V případě, že by mělo být do navazujícího řízení předloženo jiné řešení úseku 510 či jeho části, bude nezbytné na základě tzv. verifikačního závazného stanoviska dle § 9a odst. 6 zákona o posuzování vlivů posoudit, zda změna záměru nevyžaduje posouzení vlivů na životní prostředí. Ze skutečnosti, že se zvažují další možné úpravy či jiná technická řešení související s maximalizací kapacity úseku 510, nelze dovozovat, že budou povoleny.

[88] Stěžovatelé v kasační stížnosti tvrdí, že v bodu D.IV na str. 282 stanoviska ministerstva ze dne 12. 4. 2016, č. j. 81109/ENV/15, vydaného podle čl. II bodu 1 přechodných ustanovení zákona č. 39/2015 Sb. je obsažena podmínka, že nebude zvětšována šířka mostního tělesa přes Počernický rybník. Tato argumentace je pozměněná oproti žalobě a není korektní. V žalobě stěžovatelé naopak správně uvedli, že tato informace je uvedena v dokumentaci EIA. Jak vysvětlila OZNŘ ve svém vyjádření ke kasační stížnosti, tento požadavek nebyl převzat do podmínek souhlasných stanovisek podle zákona o posuzování vlivů vydaných k úseku 510. Tvrzení stěžovatelů, že výše uvedené stanovisko zakazuje rozšíření mostu přes Počernický potok, není pravdivé. V důsledku toho nelze mít za podložené ani jejich podezření o účelovém rozdělení úseku 510 na bezproblémovou část a problematický most před Počernický rybník. Stěžovatelům lze přisvědčit, že v okamžiku povolení a realizace záměru SOKP 511 bude nezbytné realizovat i zkapacitnění úseku 510, což ostatně vyplývá nejen z dokumentace EIA na úsek 510, ale též z podmínky č. 17 územního rozhodnutí v posuzované věci. Zkapacitnění úseku 510 ovšem již bylo posouzeno v procesu EIA s kladným výsledkem, jak vyplývá z výše uvedeného.

II.2.3 Posouzení vlivů záměru na klima

[89] K žalobnímu bodu směřujícímu proti té části dokumentace EIA, která se týká vlivů na klima a je obsažena v dokumentu *Vlivy záměru na klimatický systém a odolnost a zranitelnost projektu vůči klimatickým změnám* (dále jen „klimatická studie“), krajský soud odkázal na napadené rozhodnutí. To je založeno na citaci závěrů závazného stanoviska ministra životního prostředí ze dne 9. 11. 2021. Odvolací námitka je koncipována značně obecně, a proto krajský soud shledal, že její vypořádání v napadeném rozhodnutí, prostřednictvím závazného stanoviska ministra životního prostředí, je dostatečné. V žalobě namítané nevypořádání nepřímých vlivů na klima stěžovatelé v odvolání nezmínili ani okrajově, a proto nelze žalovanému, resp. ministru životního prostředí, vytýkat, že se touto otázkou výslovně nezabývali.

Kasační námitka

pokračování

[90] Stěžovatelé v kasační stížnosti uvádí, že podstatou jejich argumentace bylo poukázat na to, že klimatická studie neobsahuje žádné odůvodnění či metodiku hodnocení vlivu záměru na rizika spojená se změnou klimatu ani výčet podkladů, na nichž bylo založeno. Ministr životního prostředí v závazném stanovisku potvrdil klimatickou studii, ačkoliv neodpovídá metodickému výkladu MŽP. Krajský soud dal stěžovatelům za pravdu, že závazné stanovisko ministra životního prostředí nereaguje přesně na odvolací námitku. Stěžovatelům není zřejmé, jakým způsobem měli být při uplatnění námítky specifitější. Není jejich úkolem vyjmenovat, co má být obsahem klimatické studie. Sami s žádnou částí klimatické studie nepolemizovali, poukazovali výlučně na absenci jakéhokoli odůvodnění. Krajský soud pochybil, pokud vyhodnotil námitku jako neopodstatněnou. Z prostého náhledu do klimatické studie je zřejmé, že neobsahuje žádné odůvodnění a není v souladu s pokynem. Ministr životního prostředí tento nedostatek akceptoval. Krajský soud tak nemohl dospět k závěru, že závazné stanovisko ministra životního prostředí je přezkoumatelné.

Vyjádření OZNŘ

[91] OZNŘ ke kasační námitce uvedla, že klimatická studie byla zpracována v souladu s tehdy dostupnými metodickými postupy a platnou legislativou (doporučení Ministerstva dopravy pro zpracování žádosti o podporu z Operačního programu Doprava, část F.8 Zmírňování změny klimatu a přizpůsobení se této změně a odolnost vůči katastrofám; metodika Evropské komise pro tvorbu cost-benefit analýz investičních projektů). V době, kdy MŽP vydalo svůj metodický výklad, byla dokumentace EIA již zveřejněna a probíhal proces posuzování vlivů záměru na životní prostředí. Klimatická studie nicméně pracuje s rozsahem požadovaných údajů dle metodického pokynu, neboť vychází ze strategických dokumentů zaměřených na problematiku změny klimatu. Metodika klimatické studie je popsána v kapitole 3, a to včetně citace dokumentů, z nichž metody vychází. Byla identifikována konkrétní rizika související se stavbou, a to při rozlišení dvou aspektů působení záměru – změny v produkci skleníkových plynů a vlivy lokálního charakteru. V kapitolách 4.1 a 4.2 je hodnocení odůvodněno a komentováno. Podkladem pro zpracování studie bylo technické řešení stavby dle dokumentace a dopravněinženýrské podklady. Z námítky stěžovatelů není zřejmé, proč mají odůvodnění klimatické studie za nedostatečné.

Vypořádání kasační námítky

[92] Pro správné pochopení odůvodnění rozsudku krajského soudu je vhodné nejprve zrekapitulovat odvolací námitku směřující proti klimatické studii. Stěžovatelé poukázali na to, že realizací záměru by došlo k přesunu nákladní a kamionové dopravy z centra města na SOKP. Klimatická studie dospěla k závěru, že v roce 2025 po realizaci záměru dojde k nárůstu emisí o 2 % u osobních automobilů a poklesu emisí z nákladní dopravy o 14 % u lehkých a 12 % u těžkých nákladních automobilů. Stěžovatelé v dalším odstavci uvedli, že klimatická studie zmiňuje možná rizika spojená se změnou klimatu a následně bez jakéhokoli odůvodnění hodnotí vliv záměru na tato rizika. Celá studie je tedy dle jejich

názoru nepřezkoumatelná. Podle stěžovatelů není jasné, jak dospěl zpracovatel studie k uvedeným závěrům, ani na jakých podkladech byla založena.

[93] NSS se ztotožňuje s krajským soudem, že není zřejmé, zda stěžovatelé jimi zmiňované číselné údaje o změně emisí pouze konstatovali, nebo zda se obecná výtka nepřezkoumatelnosti obsažená v samostatném odstavci týká i jich. Stěžovatelé jinak pouze obecně namítli, že klimatická studie je nepřezkoumatelná, hodnocení vlivů není odůvodněno. Ministru životního prostředí nelze vytknout, že se při přezkumu závazného stanoviska EIA ve svém závazném stanovisku ze dne 9. 11. 2021 omezil na posouzení obsahového souladu klimatické studie s metodickým výkladem ze dne 20. 10. 2017 (zpracovaným až po vyhotovení klimatické studie, jak správně zdůraznila OZNŘ).

[94] Stěžovatelé se domnívají, že krajský soud shledal napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným, neboť se žalovaný, resp. ministr životního prostředí v závazném stanovisku, nevypořádal s odvolací námitkou stěžovatelů. Jak nicméně NSS uvedl výše, odvolací námitka nebyla formulována dostatečně zřetelně. To krajský soud vyjádřil poukazem na to, že v části zmiňovaného procentuálního vlivu záměru na emise je odvolací námitka obtížně uchopitelná, neboť není provázána s navazující částí odvolací námítky. Tuto zbývající část krajský soud vyhodnotil jako obecnou, a odůvodnění závazného stanoviska ministra životního prostředí tudíž jako dostatečné. Stěžovatelé tedy závěry krajského soudu dezinterpretují, pokud se domnívají, že vyhodnotil napadené rozhodnutí jako nepřezkoumatelné.

[95] Stěžovatelé dále v kasační stížnosti setrvávají na názoru, že klimatická studie není vůbec odůvodněna a není v souladu s metodickým pokynem MŽP. Domnívají se, že není jejich úkolem specifikovat, co vše v klimatické studii chybí.

[96] Za této situace ovšem nemůže NSS přistoupit k vypořádání kasační námítky jinak než pouze obecně a zcela ve stručnosti shrnout postup zpracovatele klimatické studie, jak je v ní popsán. Zpracovatel popsal záměr a klimatické charakteristiky oblasti a konkrétní části území, v níž má být záměr umístěn. V části 2.1 popsal národní strategické dokumenty zahrnující mitigační a adaptační strategie a v navazující části 2.2 vyhodnotil vlivy záměru na cíle popsané v těchto strategických dokumentech a soulad s opatřeními v nich stanovenými. Učinil tak tabelární formou, přičemž pod každou tabulkou je uvedeno vysvětlení k relevantním ukazatelům. V části 3 je popsána metodika hodnocení, jež vychází z doporučení Ministerstva dopravy a metodiky cost-benefit analýzy Evropské komise. Jednotlivá hlediska vlivu záměru na klima a změny klimatu na záměr jsou uvedena v tabulce 3.4 a podrobněji diskutována v navazujícím textu (str. 18 klimatické studie). Metodika hodnocení emisí skleníkových plynů je popsána na str. 19 (podle doporučení Ministerstva dopravy se vychází z metodiky Evropské investiční banky ke stanovení uhlíkové stopy projektů financovaných bankou). Dále jsou hodnoceny vlivy na lokální klimatické podmínky. V části 5 jsou hodnocena rizika změny klimatu na záměr, která jsou konkrétně identifikována v části 5.3 s tím, že jsou všechna řešitelná stavebně-technickými opatřeními.

pokračování

[97] Metodický výklad MŽP ze dne 20. 10. 2017 vychází z toho, že je třeba popsat klima v místě realizace záměru a jeho předpokládané změny (to je obsaženo v části 1, 5.1 a 5.2 klimatické studie). Provedení záměrů a jejich hodnocení z hlediska změny klimatu je třeba řešit například ve vztahu k relevantním klimatickým a energetickým cílům, zejména k cílům a opatřením Politiky ochrany klimatu v ČR, cílům Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR a cílům Národního akčního plánu adaptace na změnu klimatu (to je provedeno v části 2.2 klimatické studie). Při hodnocení je třeba řešit zmírnění změny klimatu v důsledku záměru a vliv záměru na přizpůsobení se změně klimatu a zranitelnost záměru vůči změně klimatu (zejména část 4 klimatické studie).

[98] NSS nemůže přisvědčit tvrzení stěžovatelů, že již při prostém náhledu do klimatické studie je zřejmé, že není v souladu s metodickým výkladem MŽP. Žádné konkrétní nedostatky, k nimž by se mohl NSS podrobněji vyjádřit, stěžovatelé neuvádí. Klimatická studie v rozporu s tím, co tvrdí stěžovatelé, obsahuje popis metodiky hodnocení, přičemž stěžejní závěry jsou popsány podrobněji. Stěžovatelům nelze v takto obecné rovině přisvědčit, že by klimatická studie zcela postrádala odůvodnění, a tudíž že by potvrzující závazné stanovisko ministra životního prostředí bylo nesprávné.

II.2.4 Nezákonnost verifikačního stanoviska

[99] Další žalobní bod uplatněný v řízení před krajským soudem souvisí s tím, že v dokumentaci pro územní řízení je v porovnání se záměrem, jenž byl předložen do procesu EIA, změněno technické řešení MÚK Dubeč. Změna spočívá v jiném řešení nivelet (sklonu komunikace) a větví MÚK, způsobu odvodnění a řešení protihlukových opatření a také k odchylce v řešení přeložky silnice I/12. MŽP vydalo kladné závazné stanovisko dle § 9a odst. 6 zákona o posuzování vlivů, neboť neshledalo, že by změna záměru mohla mít významné negativní vlivy na životní prostředí. Ministr životního prostředí toto tzv. verifikační stanovisko potvrdil závazným stanoviskem ze dne 9. 11. 2021.

[100] Krajský soud uvedl, že tzv. verifikační stanovisko dle § 9a odst. 6 zákona o posuzování vlivů stvrzuje pouze to, že záměr předložený do navazujícího řízení nevykazuje změny, které by mohly mít významné negativní vlivy na životní prostředí. Zjištění potenciality významného negativního vlivu záměru na životní prostředí nelze provést jinak než posouzením předložených podkladů, což MŽP učinilo ve verifikačním stanovisku. Ministr životního prostředí se v přezkumném závazném stanovisku dostatečně vypořádal s odvolací námitkou. Krajský soud neshledal důvodnou námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí ani nesprávného procesního postupu.

Kasační námitka

[101] Stěžovatelé mají postup ministra životního prostředí při přezkumu verifikačního stanoviska za nesprávný, neboť posuzoval a vyhodnocoval předložené studie popisující vlivy změny záměru týkající se MÚK Dubeč. Tento postup ovšem patří do zjišťovacího řízení dle § 7 zákona o posuzování vlivů, čímž ministr odňal stěžovatelům možnost odvolání podle § 7 odst. 6 tohoto zákona. Ministr měl posuzovat pouze potencialitu významného

negativního vlivu na životní prostředí. K tomu postačuje prostý popis změn. Ministr však místo toho provedl detailní posouzení změn MÚK Dubeč a jejich potenciálního vlivu na životní prostředí, čímž fakticky obešel zjišťovací řízení. Ministr tak provedl vlastní hodnocení toho, zda se jedná o změny, které by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí.

Vyjádření OZNŘ

[102] OZNŘ ke kasační námitce uvedla, že podklady, které připojila k popisu změn záměru, bylo prokázáno, že změny nemohou mít významný negativní vliv na životní prostředí, naopak spíše pozitivní. Proto postupovalo MŽP v souladu se zákonem, jestliže vydalo tzv. verifikační stanovisko.

Vypořádání kasační námitky

[103] NSS považuje za nezbytné shrnout povahu změn záměru. Ty se týkají pouze MÚK Dubeč a související přeložky silnice I/12. Spočívají zejména ve změně nivelet křížení SOKP a silnice I/12 v této MÚK. Zatímco v procesu EIA byl záměr vymezen tak, že SOKP měl přecházet nad silnicí I/12, podle záměru předloženého do navazujícího řízení naopak má být SOKP zahlouben níže do terénu a silnice I/12 má přecházet přes něj. Prověření tohoto řešení bylo uloženo v podmínce č. 2 závazného stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí ze dne 23. 11. 2017. S tím souvisí některé dílčí úpravy, jako je změna větví MÚK Dubeč, změna způsobu jejího odvodnění a protihlukových opatření podél MÚK.

[104] OZNŘ jakožto žadatel o vydání územního rozhodnutí předložila společně s dokumentací záměru pro územní rozhodnutí a popisem změn i aktualizované dopravněinženýrské podklady a na ně navazující podklady, které hodnotí dopad těchto změn (v porovnání s hodnocením provedeným v rámci EIA) na jednotlivé složky životního prostředí a veřejné zdraví (např. akustickou studii, rozptylovou studii).

[105] Podle § 9a odst. 6 zákona o posuzování vlivů, ve znění účinném ke dni vydání závazného stanoviska MŽP ze dne 24. 6. 2019 k ověření změn záměru, oznamovatel předloží příslušnému úřadu, který vydal stanovisko (ve smyslu § 9a odst. 1 téhož zákona), dokumentaci pro příslušné navazující řízení včetně úplného popisu případných změn oproti záměru, ke kterému bylo vydáno stanovisko. Příslušný úřad ověří na základě oznámení o zahájení řízení zasláního tomuto úřadu správním orgánem příslušným k vedení navazujícího řízení každý záměr a vydá nesouhlasné závazné stanovisko, jestliže došlo ke změnám záměru, které by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí, zejména ke zvýšení jeho kapacity a rozsahu nebo ke změně jeho technologie, řízení provozu nebo způsobu užívání. Tyto změny jsou předmětem posuzování podle § 4 odst. 1 písm. g). Jestliže nedošlo ke změnám záměru podle věty druhé, příslušný úřad vydá souhlasné závazné stanovisko. V tomto závazném stanovisku příslušný úřad s přihlédnutím k podkladům podle odstavce 1 určí, které z podmínek stanoviska jsou v důsledku jiných změn záměru neproveditelné, a to případně v součinnosti s příslušnými dotčenými orgány.

pokračování

[106] Podle § 4 odst. 1 písm. g) zákona o posuzování vlivů jsou předmětem posuzování vlivů na životní prostředí podle tohoto zákona změny záměru, které by podle závazného stanoviska příslušného úřadu vydaného podle § 9a odst. 6 mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí; tyto změny záměrů podléhají posouzení vlivů záměru na životní prostředí, pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení.

[107] Stěžovatelé nezpochybňují závěr, že změna záměru nemůže mít významný negativní vliv na životní prostředí, nýbrž procesní postup, v němž byl tento závěr formulován. Podle stěžovatelů mělo MŽP vydat nesouhlasné závazné stanovisko podle § 9a odst. 6 zákona o posuzování vlivů a následně mělo být provedeno zjišťovací řízení podle § 7 ve spojení s § 4 odst. 1 písm. g) téhož zákona. MŽP podle stěžovatelů nebylo oprávněno posuzovat při vydávání závazného stanoviska podle § 9a odst. 6 vlivy změn záměru na životní prostředí. V důsledku nesprávného procesního postupu byli stěžovatelé zkráceni na právu podat odvolání proti rozhodnutí ve zjišťovacím řízení.

[108] Z § 9a odst. 6 zákona o posuzování vlivů vyplývá, že žadatel o vydání územního rozhodnutí musí kromě dokumentace pro územní rozhodnutí předložit jen popis změn záměru oproti záměru posuzovanému v procesu EIA. V nyní posuzovaném případě byl však žadatel aktivnější a předložil spolu s žádostí o vydání územního rozhodnutí i odborné podklady pro potřeby tzv. verifikačního stanoviska dle § 9a odst. 6 zákona o posuzování vlivů.

[109] MŽP ve verifikačním závazném stanovisku ze dne 24. 6. 2019 dospělo k závěru, že změny záměru neznamenají zvýšení kapacity nebo rozsahu záměru, změny technologie, řízení provozu nebo způsobu užívání. Dále uvedlo, že je nelze považovat ani za změny, které by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí. K tomu shrnulo údaje plynoucí z odborných podkladů hodnotících vliv změn na životní prostředí. Zdůraznilo, že z hlediska dopadů na hlukové zatížení území má změna pozitivní vliv, dopady na ovzduší, vodu, krajinný ráz a půdu jsou srovnatelné (nejedná se o závažný negativní vliv). Ministr životního prostředí svým závazným stanoviskem ze dne 9. 11. 2021 přezkoumal podle § 149 odst. 7 správního řádu verifikační závazné stanovisko a potvrdil je. Poukázal na metodický výklad vybraných bodů přílohy č. 1 k ZPV a souvisejících ustanovení ze dne 1. 10. 2018, v němž jsou mimo jiné popsány postupy k posouzení, zda změna záměru má významné negativní vlivy na životní prostředí. V jednotlivostech se ztotožnil se závěry formulovanými v přezkoumávaném závazném stanovisku. Poukázal přitom na to, že změny záměru byly s MŽP konzultovány podle § 23 odst. 3 písm. a) zákona o posuzování vlivů, a to na základě detailních odborných podkladů.

[110] MŽP a následně ministr museli posoudit, zda změny záměru by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí. Vzhledem k tomu, že změny nebyly takového charakteru, že by se týkaly kvantitativních parametrů záměru, a významným způsobem neovlivňovaly ani provoz na něm (tedy intenzitu dopravy), bylo nezbytné se zaměřit na vyhodnocení potenciálního vlivu změn na jednotlivé složky životního prostředí a veřejné zdraví. Uvedeným správním orgánům nelze vytýkat, že při úvahách

o tom, jaké vlivy jsou spojeny se změnou záměru, přihlédly k podrobným odborným podkladům, které tyto vlivy popisují, kvantifikují a hodnotí. V situaci, kdy byly předloženy takové podklady, nebylo namístě, aby od nich MŽP při vydávání verifikačního závazného stanoviska odhlédlo a provedlo úvahu vyžadovanou § 9a odst. 6 zákona o posuzování vlivů bez nich (tj. výlučně hypoteticky). Využití předložených podkladů umožnilo odpovědně posoudit, zda změny záměru nemohou mít významný negativní vliv na životní prostředí.

[111] Stěžovatelům zejména nelze přisvědčit v tom, že byli postupem MŽP zkráceni na právu podat odvolání. Z výše uvedeného vyplývá, že stěžovatelé mohli proti verifikačnímu závaznému stanovisku podat odvolání, byť pouze v rámci odvolání proti rozhodnutí v navazujícím řízení (tj. v režimu § 149 odst. 7 správního řádu). Stěžovatelé dosáhli toho, že závazné stanovisko MŽP bylo přezkoumáno nadřízeným (ministrem). Materiálně stejného způsobu přezkumu „rozhodnutí“ MŽP by se jim dostalo v případě odvolání proti rozhodnutí vydanému ve zjišťovacím řízení. Nebyli zkráceni ani na právu na přístup k soudu. Na tom nic nemění ani to, že zatímco proti závěru zjišťovacího řízení by mohli brojit samostatnou žalobou, tzv. verifikační závazné stanovisko mohou napadnout žalobou proti rozhodnutí v navazujícím řízení jakožto tzv. podkladový úkon ve smyslu § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s.

[112] NSS shrnuje, že neshledal žádnou z námitek stěžovatelů týkajících se zákona o posuzování vlivů důvodnou.

II.3 Nedostatky dopravněinženýrských podkladů

[113] Krajský soud se dále zabýval námitkou, v níž stěžovatelé zpochybnili vypovídací hodnotu údajů uvedených v dopravněinženýrských podkladech pro dokumentaci EIA, neboť vychází ze sčítání dopravy provedeného v období, kdy na úseku 510 probíhala rekonstrukce. Ztotožnil se s názorem ministra životního prostředí, obsaženým v jeho potvrzujícím závazném stanovisku, jež bylo převzato do odůvodnění napadeného rozhodnutí, že probíhající rekonstrukce nemohla mít vliv na výpočet intenzit. Vstupními daty totiž byla data z roku 2015, tedy před rekonstrukcí, kdy doprava po tomto úseku SOKP probíhala ve standardním režimu. V roce 2016 byly dopočítány jen průzkumy u křižovatek. Tento závěr je podle krajského soudu logický a není třeba jej blíže dokladovat. Zvýšení intenzity provozu v roce 2017 může svědčit pouze o nižší intenzitě dopravy v roce 2016, nikoliv však zpochybnit vstupní data z roku 2015. Pokud jde o námitku neprovedení aktualizace podkladů, stěžovatelé neuvedli, jak by nová data mohla ovlivnit věcnou správnost rozhodnutí. Ministr životního prostředí vysvětlil, jakým způsobem zohlednil v posouzení EIA vstupní a případně též následná data o dopravních intenzitách. Jedná se o odborné posouzení, které soudu nepřísluší přehodnocovat v tom směru, zda je zvolený model správný. Totéž platí o namítaných rozdílných metodách měření, když stěžovatelé nespecifikují, jak volba té které metody měření dopravní intenzity ovlivní věcnou správnost napadeného rozhodnutí. Při absenci podložených žalobních námitek ve smyslu konkrétních důsledků na správnost odborných závěrů soud shledal poskytnuté vysvětlení za dostatečné.

pokračování

[114] K námitce, že dopravněinženýrské podklady, jež byly podkladem pro akustickou a rozptylovou studii, nerespektují normativní technický předpis Ministerstva dopravy TP 219 *Dopravně inženýrská data pro kvantifikaci vlivů automobilové dopravy na životní prostředí*, krajský soud uvedl, že tuto námitku stěžovatelé neuplatnili v odvolání. Tyto dopravněinženýrské podklady byly využity v procesu EIA, takže stěžovatelům nic nebránilo formulovat své výtky vůči nim již v odvolání. Stěžovatelé nevysvětlují, zda a proč mají za to, že zvolený časový horizont, výpočet dopravních intenzit a výpočet hluku považují za nesprávný teprve ve světle napadeného rozhodnutí. Krajský soud zopakoval, že je při přezkumu podkladů napadeného rozhodnutí omezen, neboť k posuzování odborných závěrů nemá erudici, a proto je hodnotí pouze z hlediska srozumitelnosti, logičnosti, konzistence a jejich zohlednění v napadeném rozhodnutí.

Kasační námitka

[115] Stěžovatelé napadají vypořádání žalobního bodu poukazujícího na nedostatečnou výpovědní hodnotu dat o intenzitách dopravy, jež byly předloženy v procesu EIA. Rozsáhlá rekonstrukce úseku 510 reálně probíhala ve dvou letech, tedy v roce 2015 a 2016, kdy byla na dotčeném úseku stanovena výrazná dopravní omezení, doprava byla sváděna do jednoho směru a některé sjezdy byly uzavřené. Nejenže byl v důsledku toho omezen provoz na tomto úseku SOKP, ale řada řidičů se mu vyhýbala. To se logicky projevilo při sčítání dopravy v obou letech. Doprava na tomto úseku byla standardní až v roce 2017. Z těchto podhodnocených dat vychází další odborná posouzení. Některá z nich byla sice v územním řízení předmětem aktualizace, ovšem dopravněinženýrské podklady, z nichž tyto aktualizace vycházely, aktualizovány nebyly a vycházejí ze sčítání dopravy provedeného v letech 2015 a 2016, takže zkreslují i tyto pozdější materiály. Před zahájením územního řízení přitom byla k dispozici data z celostátního sčítání dopravy z let 2010 a 2016, jsou nicméně aktualizovanými dopravněinženýrskými podklady ignorována. Podle těchto údajů intenzita dopravy v dotčeném území narůstala, zatímco model Technické správy komunikací hl. m. Prahy (dále jen „TSK“) popisuje v letech 2010 až 2016 pokles dopravní intenzity. Jak dokumentace EIA, tak odborné části dokumentace pro územní rozhodnutí vychází z dopravních intenzit dotčených rekonstrukcí komunikace, tedy dat podstatně zkreslených. Závěr krajského soudu, podle něž probíhající rekonstrukce úseku 510 nemohla ovlivnit výpočet dopravních intenzit, je chybný.

[116] Dále stěžovatelé krajskému soudu vytýkají, že se nevypořádal s žalobním bodem poukazujícím na nedodržení normativních technických předpisů Ministerstva dopravy. Dopravněinženýrské podklady totiž v rozporu s nimi nepracují s rozložením intenzit dopravy do jízdních pruhů na vícepruhových komunikacích ani nezohledňují rychlost dopravního proudu a její změny. Pracují pouze s obdobím den a noc, ačkoliv by měly samostatně zohlednit večerní období (18:00 – 22:00 hod.), což vede ke zkreslení podkladů pro výpočet hlukové zátěže. Tyto výhrady podrobně popsane v žalobě ponechal krajský soud bez odezvy.

[117] Nevypořádána zůstala též námitka, že dopravněinženýrské podklady nepočítají s koeficienty vyplývajícími z technických podmínek Ministerstva dopravy TP 225 *Prognóza intenzit automobilové dopravy*.

Vyjádření OZNŘ

[118] OZNŘ odkázala na str. 27 – 29 a str. 42 napadeného rozhodnutí. Poukázala na to, že součástí dokumentace pro územní rozhodnutí jsou aktuální dopravněinženýrské podklady pro stávající, střednědobý a dlouhodobý výhled.

Vypořádání kasační námitky

[119] NSS považuje za podstatné zdůraznit, že v odůvodnění napadeného rozhodnutí jsou citovány závěry ministra životního prostředí uvedené v jeho závazném stanovisku ze dne 9. 11. 2021, podle nějž v dopravněinženýrských podkladech označený stav 2016 byl dopočten na základě dat z každoročně prováděného sčítání dopravy TSK z roku 2015. Jestliže tedy byla v roce 2016 prováděna rekonstrukce kteréhokoliv úseku souvisejících komunikací, ve zpracovaných dopravněinženýrských podkladech se nemohla nijak projevit.

[120] Stěžovatelé v žalobě zopakovali, že jako výchozí stav výpočtu dopravních intenzit byl použit rok 2016, kdy byla prováděna rekonstrukce úseku 510. Zopakováním této argumentace stěžovatelé nezpochybnili vypořádání jejich odvolací námitky v napadeném rozhodnutí (prostřednictvím citace potvrzujícího závazného stanoviska ministra životního prostředí). Krajský soud proto zcela pochopitelně zopakoval, že dopravněinženýrské podklady použité pro dokumentaci EIA vychází ze sčítání provedeného již v roce 2015, tedy před rekonstrukcí úseku 510.

[121] Teprve v kasační stížnosti stěžovatelé tvrdí, že rekonstrukce úseku 510 probíhala nejen v roce 2016, nýbrž již v roce 2015. Nic jim přitom nebránilo v tom, aby tuto skutečnost uvedli již v řízení před krajským soudem. Ke skutečnosti uvedené poprvé až v řízení o kasační stížnosti NSS podle § 109 odst. 5 s. ř. s. nemohl přihlídnout a věcně se jí zabývat. Z toho důvodu neprovedl ani důkaz zpravodajem městské části Praha-Běchovice Život Běchovic (č. 6/2015). Úkolem NSS v řízení o kasační stížnosti je přezkoumat zákonnost rozsudku krajského soudu. Pokud ovšem stěžovatelé v řízení před krajským soudem neuvedli, že rekonstrukce úseku 510 probíhala i v roce 2015, ačkoliv z odůvodnění napadeného rozhodnutí zřetelně vyplývalo, že by se jednalo o skutečnost významnou, nemohl se jí krajský soud zabývat. Stěžovatelé se nemohou v řízení o kasační stížnosti domáhat toho, aby NSS přezkoumal zákonnost rozsudku krajského soudu vzhledem ke skutečnosti, kterou se nemohl krajský soud v důsledku pasivity stěžovatelů zabývat a vypořádat se s ní. Bylo na stěžovatelích, aby závěrům žalovaného uvedeným v napadeném rozhodnutí oponovali již v řízení o žalobě, které je ovládáno dispoziční zásadou. Není namístě jejich tvrzení, že žalovaný zamlčel dobu provádění rekonstrukce, a omlouvat tím svoji procesní pasivitu v tomto ohledu v řízení před krajským soudem.

pokračování

[122] Dále stěžovatelé poukazují na to, že v územním řízení byly předloženy „aktualizované“ dopravněinženýrské podklady a na ně navazující odborné studie, ty ovšem vychází ze stejných údajů o intenzitě provozu jako dopravněinženýrské podklady dokumentace EIA, pouze reflektují provedené dílčí změny záměru. Přitom v době, kdy probíhalo územní řízení, byly k dispozici aktuálnější údaje o dopravním provozu v zájmovém území (celostátní sčítání dopravy z roku 2016).

[123] Stěžovatelé nicméně pomíjí, co bylo vysvětleno již ve stanovisku EIA k záměru, že data o intenzitě provozu, kterými disponuje TSK, se vzhledem k využívanému dynamickému modelu liší od dat z celostátního sčítání dopravy prováděného OZNŘ, jež mají statický charakter. V dopravněinženýrských podkladech zpracovaných TSK je vysvětleno, že v Praze se počítá průměrný pracovní den pouze ze sčítání v obdobích s nejvyšší intenzitou dopravy v roce (duben, květen, červen, září, říjen, listopadu) dle specifické metodiky platné již desítky let pouze pro Prahu. Tato metodika má opodstatnění vzhledem ke specifickým podmínkám Prahy – při velmi vysokém automobilovém provozu je v Praze vhodnější kapacitně posuzovat i dimenzovat komunikace na tyto intenzity. Na ostatním území státu se počítá průměrný den dle celostátní metodiky již desítky let jako roční průměrná denní intenzita, ve které je zahrnut i vliv období s nižší intenzitou (zimní měsíce, letní prázdniny, vánoční období). Žalovaný v napadeném rozhodnutí poukázal rovněž na nekonzistentnost argumentace stěžovatelů, kteří na jedné straně poukazují na to, že data sčítání dopravy provedeného v roce 2016 jsou negativně ovlivněna rekonstrukcí úseku 510, na druhou stranu se domáhají aplikace dat z celostátního sčítání dopravy provedeného právě v tomto roce.

[124] Stěžovatelé rovněž zcela pomíjí, co uvedl žalovaný v napadeném rozhodnutí, a sice že byly vyhotoveny dopravněinženýrské podklady v roce 2020, na jejichž základě byla zpracována nová akustická studie z listopadu 2020, která byla podkladem pro rozhodování Ministerstva zdravotnictví o potvrzení závazného stanoviska Hygienické stanice hl. m. Prahy. Ve správním spisu je založen přípis osoby zastupující OZNŘ (Atelier projektování inženýrských staveb s. r. o.) ze dne 20. 5. 2021, v němž vysvětluje, že OZNŘ zajistila aktualizaci dopravněinženýrských podkladů od TSK a Institutu plánování a rozvoje hl. m. Prahy, která byla vyhotovena v září 2020. Jedná se o aktualizaci výhledových hodnot intenzit dopravy (oproti podkladům obsaženým v předložené dokumentaci pro územní rozhodnutí), která byla zpracována z důvodu ověření parametrů a akustické účinnosti navržených protihlukových opatření s uvážením aktualizovaných intenzit dopravy, neboť její neaktuálnost byla některými účastníky v územním řízení napadena. Tyto podklady byly využity pro zpracování akustického posouzení *D0 511 Běchovice – D1, Posouzení vlivu aktualizace intenzit dopravy* z listopadu 2020, z něž vycházelo Ministerstvo zdravotnictví při vydání potvrzujícího závazného stanoviska. Je tak zřejmé, že v územním řízení bylo předloženo i hodnocení vlivů záměru na hlukovou situaci vycházející ze zcela aktuálních dopravněinženýrských podkladů. Námitce stěžovatelů tak nelze přisvědčit.

[125] Stěžovatelé dále mají za to, že krajský soud žádným způsobem nevypořádal výtky poukazující na nedodržení postupů dle normativních technických předpisů Ministerstva dopravy TP 219 a TP 225. Vzhledem k tomu, že dopravněinženýrské podklady neobsahují

údaje o provozu v požadované struktuře, nemohly sloužit pro korektní výpočet hlukové zátěže. NSS k tomu uvádí, že krajský soud se těmito žalobními body věnoval v bodech 87 až 89 rozsudku. Poukázal na to, že tyto výhrady nebyly uplatněny v odvolání, ačkoliv v tom stěžovatelům nic nebránilo. Je tak pochopitelné, že žalovaný v napadeném rozhodnutí (ani dotčené orgány ve svých úkonech) se těmito otázkami nezabýval. Dále krajský soud uvedl, že v přezkumu podkladů napadeného rozhodnutí je z důvodu nedostatku erudice k hodnocení odborných závěrů omezen. Může je tak hodnotit pouze z hlediska srozumitelnosti, logičnosti, konzistence a jejich zohlednění v napadeném rozhodnutí. Z těchto hledisek dopravněinženýrské podklady obstojí.

[126] Z rozsudku nelze dovodit, že by se krajský soud touto skupinou námitek nezabýval z toho důvodu, že byla poprvé uplatněna až v žalobě. Ostatně rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007 - 62, č. 1742/2009 Sb. NSS, dovedl, že žalobce je oprávněn uvést v žalobě všechny důvody, pro které považuje napadené správní rozhodnutí za nezákonné. Tomu nebrání skutečnost, že některé z nich neuplatnil již v odvolacím řízení, ač tak učinit mohl. Úvahu krajského soudu je třeba vnímat spíše jako vysvětlení, proč na tyto výtky není možné nalézt odpověď v napadeném rozhodnutí. Krajský soud se tak námitkami zabýval, ovšem dopravněinženýrské podklady přezkoumal pouze z omezených hledisek, jež uvedl. Z rozsudku ovšem nevyplývá, jaké konkrétní skutečnosti krajský soud z dopravněinženýrských podkladů zjistil a jakými úvahami se řídil, když shledal, že vzdor uplatněným námitkám stěžovatelů tyto podklady obstojí.

[127] K výše uvedenému lze doplnit, že jakkoliv krajský soud není z hlediska erudice vybaven k tomu, aby na základě vlastních úvah posoudil odborné otázky z oboru dopravního inženýrství a modelování akustické zátěže, neznamená to, že by mohl rezignovat na posouzení samotné věcné podstaty žalobního bodu, která dostatečně konkrétním způsobem zpochybňuje správnost těchto podkladů, jež jsou v mnoha ohledech určující pro zákonnost územního rozhodnutí. Akustickou studii, vycházející z dopravněinženýrských podkladů, je třeba považovat za odborné posouzení svého druhu. Na jeho hodnocení se uplatní obdobná kritéria jako při hodnocení znaleckého posudku (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2024, č. j. 2 As 167/2023 - 68). Jak zdůraznil Ústavní soud např. v nálezu ze dne 28. 4. 2020, sp. zn. I. ÚS 3937/18, znalecký posudek musí být podrobován všestranné prověrce nejen právní korektnosti, ale i věcné správnosti. Hodnotit je třeba celý proces utváření znaleckého důkazu, včetně přípravy znaleckého zkoumání, opatřování podkladů pro znalce, průběh znaleckého zkoumání, věrohodnost teoretických východisek, jimiž znalec odůvodňuje své závěry, spolehlivost metod použitých znalcem a způsob vyvozování jeho závěrů. Obdobným způsobem je třeba přistoupit k hodnocení odborného posouzení. Stěžovatelé své výhrady ke struktuře údajů obsažených v dopravněinženýrských podkladech spojují s tím, že se jedná o vstupní data pro akustickou studii, a tedy vyjadřují obavy o správnost jejích výsledků.

[128] Je jisté v možnostech krajského soudu, aby si ke vzneseným výhradám opatřil stanovisko autorů dopravněinženýrských podkladů či akustické studie, např. jejich výsledkem v soudním řízení (viz rozsudky NSS ze dne 24. 2. 2023, č. j. 8 As 98/2020 - 235, bod 64, a ze dne 4. 4. 2023, č. j. 7 As 88/2021 - 88, bod 57). Obdobně je po znalcích, již

pokračování

zpracovali znalecký posudek, požadováno, aby objasnili zvolenou metodu, obhájili vstupní či srovnávací data apod. Pokud by takový postup nebyl možný či s ohledem na jeho výsledek dostatečný, nabízí se pochopitelně rovněž možnost ustanovit znalce k posouzení odborných otázek, na nichž závisí rozhodnutí soudu. Tímto způsobem může krajský soud objasnit, zda vyhotovené podklady obsahovaly údaje, které v nich podle tvrzení stěžovatelů chyběly, popř. z jakých (objektivních, odborných) důvodů nebyly tyto údaje v podkladech uvedeny a rovněž to, zda se jejich absence, pokud by byla v rozporu s předpisy či metodickými pokyny, mohla promítnout do správnosti a míry spolehlivosti navazujících studií hodnotících vlivy na životní prostředí a veřejné zdraví. Současně není vyloučeno, že určité otázky může vyhodnotit i sám krajský soud (stěžovatelé např. tvrdí, že podle normativního technického předpisu Ministerstva dopravy TP 219 je nezbytné v akustické studii pracovat s kategorií večerní doby od 18:00 do 22:00, aniž zohledňují, že tento požadavek spojuje jimi citovaný předpis výlučně se strategickým hlukovým mapováním, přičemž závazné limity pro provoz zdroje hluku s tzv. večerní dobou nepočítají; viz § 11 a § 12 nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací). Tomu, že k věcnému posouzení výhrad stěžovatelů může postačovat i prostý dotaz na zpracovatele dopravněinženýrských podkladů či akustické studie, nasvědčuje rovněž informace obsažená na str. 13 dopravněinženýrských podkladů TSK z ledna 2017. Podle ní byla pro potřeby navazujících výpočtů dopadů na životní prostředí předána jejich zpracovatelům v digitální formě podrobná data zahrnující intenzity dopravy na dílčích úsecích modelové komunikační sítě, včetně jednotlivých směrů na směrově rozdělených komunikacích a rampách MÚK, podílu těžkých vozidel, zařazení komunikací do kategorií průměrných jízdních rychlostí apod. Z toho vyplývá, že zpracovatelé akustické studie disponovali podrobnějšími údaji než jen těmi, které jsou zachyceny v písemném materiálu.

[129] Třebaže tedy nelze stěžovatelům přisvědčit, že by krajský soud jejich žalobní námitku ponechal zcela bez reakce, je třeba jeho rozsudek vyhodnotit v této části jako nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, neboť se uplatněnou námitkou úplnosti dat ve své podstatě skutečně nezabýval, byť tak učinit měl. Jelikož výhrady stěžovatelů úzce souvisí se správností akustického posouzení, které má dopad na veřejná subjektivní práva stěžovatelů c) a d) i na veřejný zájem na ochraně veřejného zdraví, jehož jsou oprávněny se dovolávat osoby z řad dotčené veřejnosti ve smyslu § 3 písm. i) bodu 2 zákona o posuzování vlivů, mohou zasáhnout do právní sféry všech stěžovatelů (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 12. 2022, č. j. 2 As 86/2020 - 134, bod 65).

II.4 Ochrana před hlukem z provozu stavby

[130] Krajský soud poukázal na to, že otázka souladu záměru s požadavky na ochranu před hlukem byla žalovaným dostatečně posouzena na podkladě závazného stanoviska Ministerstva zdravotnictví ze dne 14. 12. 2021. Soudy nejsou povinny k tomu, aby hodnotily odbornou stránku věci, neboť takový přezkum jim nepřísluší, když přijetí konkrétního řešení je na osobách, které požadovanou erudici mají a z jejichž závěrů žalovaný vycházel. Soudní přezkum je omezen na proces, který k přijetí rozhodnutí v dané odborné otázce vedl. Stěžovatelé mohou namítat nesprávnost odborných názorů, ovšem

pro úspěch takové argumentace nepostačí vyslovit nesouhlas nebo vlastní úvahu, proč je závazné stanovisko z odborného hlediska nesprávné, nýbrž je třeba předložit oponentní odborný posudek nebo vyjádření, v jehož rámci může soud zvážit, zda závazné stanovisko splňuje podmínky logičnosti, vnitřní bezrozpornosti a úplnosti. Krajský soud neshledal žádné překročení hygienických limitů hluku, jak stěžovatelé namítali. Obě akustické studie předložené v územním řízení (ze srpna 2018 a listopadu 2020) potvrzují, že predikované hodnoty nepřekračují hygienický limit pro hluk z dopravy na dálnicích, silnicích I. a II. třídy a místních komunikacích I. a II. třídy. Překročení tohoto limitu je předpokládáno pouze v bodě „Dub_02“ v noční době v rozsahu do 1,0 dB, což je bod umístěný v chráněném venkovním prostoru rodinného domu v ulici Ke Kolodějskému zámku. Překročení limitu je ovlivněno hlukem z místní komunikace Ke Kolodějskému zámku, nikoliv posuzovaným záměrem. Překročení hygienického limitu ovlivněné místní komunikací, která není předmětem posuzovaného záměru, lze stěží ovlivnit. Závěr rozsudku NSS ze dne 31. 1. 2012, č. j. 1 As 135/2011 - 246, podporuje správnost napadeného rozhodnutí, neboť překročení hygienického limitu jiným způsobem než posuzovaným záměrem, aniž by toto překročení bylo posuzovaným záměrem vyvoláno, nelze považovat za limit využití území, neboť se záměrem nijak nespojuje.

[131] K námitce „nepřesných a poddimenzovaných dat“ se vyjádřila Hygienická stanice hl. m. Prahy ve vyjádření ze dne 16. 3. 2020, které žalovaný citoval. Krajský soud dodal, že zvolený způsob výpočtu a zvolená data pro výpočet hlukové zátěže jsou otázkou odbornou, kterou bez dalšího nemůže přezkoumat. Stěžovatelé v žalobě uvedli vlastní úvahy, proč považují podklady za nesprávné, ovšem nepodepřeli je konkurujícím odborným vyjádřením či stanoviskem. Jejich úvahy nejsou takového charakteru, že by z nich na první pohled vyplývala nelogičnost, rozpornost či neúplnost závěrů dotčených orgánů.

Kasační námitky

[132] Stěžovatelé se vůči závěrům krajského soudu týkajícím se posouzení přípustnosti hlukové zátěže způsobené záměrem vymezili ve dvou částech kasační stížnosti, o nichž NSS pojedná souhrnně. Stěžovatelé se předně nedomnívají, že by jejich žalobní námitka poukazující na to, že akustické posouzení předložené v rámci dokumentace územního rozhodnutí hodnotí pouze změny technického řešení provedeného po procesu EIA, měla charakter odborné námitky. Rozporovali, že doplňující stanovisko Ministerstva zdravotnictví ze dne 5. 5. 2022 vychází z chybné premisy, že ke zprovoznění záměru dojde dříve než ke zprovoznění zkapacitněného úseku 510. Ministerstvo tedy v tomto doplňujícím stanovisku přiznává, že dojde ke změnám intenzit dopravy a souvisejících emisí hluku mimo jiné u napojení záměru na úsek 510, tj. v blízkosti rodinného domu stěžovatelky c). Uvedené změny ovšem není možné zohlednit v dokumentaci k záměru zkapacitnění úseku 510, jak se chybně domnívá ministerstvo. Úsek 511 nemůže být s ohledem na podmínku č. 17 územního rozhodnutí uveden do zkušebního provozu dříve než zkapacitněný úsek 510. Dokumentace ke zkapacitnění úseku 510 tak nemůže na změny hlučnosti reagovat. Ministerstvo činí tento závěr na základě akustického posouzení pouhých změn technického řešení záměru, nikoliv tedy dle aktualizace hlukového posouzení záměru jako celku. Žalovaný ani krajský soud se s touto námitkou nevypořádali. Závazné

pokračování

stanovisko ministerstva ze dne 14. 12. 2021 i doplňující stanovisko ze dne 5. 5. 2022 ignorují podmínku č. 17 územního rozhodnutí. Územní řízení tak je v tomto ohledu vnitřně rozporné, což krajský soud vůbec nereflektoval.

[133] Dále stěžovatelé namítají, že hygienické limity hluku jsou limity imisními a musí být dodržovány. Argument, že dominantním zdrojem hluku je jiná komunikace, je naprosto irelevantní. Posouzení dodržení limitů ze strany krajského soudu je v rozporu s § 30 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví.

[134] Akustické studie jsou v rozporu s čl. 3 písm. u), čl. 5 odst. 3 a přílohou I směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/49/ES o hodnocení a řízení hluku ve venkovním prostředí (dále jen „směrnice o hodnocení hluku“). Nebyly totiž zpracovány podle společných metod hodnocení hluku z dopravy, které tato směrnice zavádí (např. striktní členění dopravní intenzity na den, večer a noc, vyhodnocení podílu různých typů vozidel v dopravním proudu). Tyto náležitosti akustická studie ze srpna 2018 nesplňuje. Ministerstvo zdravotnictví ve svém závazném stanovisku i navazujícím doplňujícím stanovisku tyto nezákonné akustické studie akceptuje a nesnaží se jejich vady napravit.

[135] Stěžovatelé v neposlední řadě v žalobě namítali, že doplňující stanovisko ministerstva je nezákonné, jestliže argumentuje tím, že závazné hlukové limity budou monitorovány v rámci pravidelných měření hluku a v případě jejich překročení budou uložena dodatečná protihluková opatření. Poukazovali na to, že dodržení hygienických limitů hluku musí být posouzeno již v územním řízení, nikoliv až v budoucnu. Kromě toho stanovisko ministerstva je založeno na tom, že ke zprovoznění záměru dojde dříve než ke zprovoznění zkapacitněného úseku 510, což vylučuje podmínka č. 17 územního rozhodnutí. Tyto námitky krajský soud nijak nevypořádal.

Vyjádření OZNŘ

[136] OZNŘ uvedla, že závazné stanovisko Ministerstva zdravotnictví vychází z akustických studií ze srpna 2018 a listopadu 2020, které byly zpracovány podle aktuálních dopravněinženýrských podkladů. Obě hodnotí hluk v okolí celého záměru, nikoliv pouze v rozsahu změn provedených po procesu EIA. Jsou v nich zohledněny také intenzity dopravy na úseku 510 po jeho zkapacitnění. Podle akustické studie ze srpna 2018 nedojde vlivem záměru k překročení hygienických limitů hluku ve výpočtovém bodě „Dub_02“, který je umístěn v chráněném venkovním prostoru domu na adrese Ke Kolodějskému zámku X. Podrobným rozbořem bylo zjištěno, že dominantnějším zdrojem hluku v tomto výpočtovém bodě je provoz na místní komunikaci Ke Kolodějskému zámku. Podle akustické studie, která byla součástí dokumentace EIA, dojde díky záměru k výraznému snížení akustického zatížení ulice Ke Kolodějskému zámku, a to až o 7,3 dB v denní době a 4,7 dB v noční době (to je zřejmé z porovnání situace se záměrem a bez záměru). Realizací záměru tedy dojde v ulici Ke Kolodějskému zámku ke snížení akustické zátěže v porovnání se situací, kdy by záměr nebyl proveden. Ani z akustické studie z listopadu 2020 nevyplyvá, že by vlivem provozu na úseku 511 docházelo k překročení hygienických limitů. To se podává z podrobného rozboru akustické situace

v tomto výpočtovém bodě. V akustických studiích nedochází k žádnému odečítání ostatních zdrojů od naměřených hodnot. Vůči hygienickým limitům jsou porovnávány hodnoty vypočtené pro posuzované výhledové stavy, nikoliv hodnoty naměřené. V akustických studiích jsou hlukové limity správně hodnoceny jako imisní, nikoliv emisní. Závěry o dominantnosti zdroje hluku nejsou irelevantní. V souladu s platnou úpravou obsaženou v nařízení vlády č. 272/2011 Sb. lze konstatovat, že v případě souběhu pozemních komunikací s různými hygienickými limity hluku se výsledný limit stanoví podle té komunikace, ze které je příspěvek hluku z dopravy na této komunikaci převažující. U výpočtového bodu „Dub_02“ je dominantním zdrojem hluku provoz na místní komunikaci Ke Kolodějskému zámku, u níž lze uplatnit limit 68/58 dB (den/noc), neboť byla umístěna a povolena rozhodnutím podle jiného právního předpisu před 1. 1. 2001. Tento limit je splněn s dostatečnou rezervou.

[137] Ministerstvo zdravotnictví nikde ve svém vyjádření nevychází z chybné premisy, že ke zprovoznění záměru dojde před zprovozněním zkapacitněného úseku 510.

[138] Směrnice o hodnocení hluku definuje mezní hodnoty, které se používají k vyhodnocení akustické situace v rámci strategického hlukového mapování. Akustické studie však byly zpracovány v souladu s národní legislativou, tedy zákonem o ochraně veřejného zdraví. Proto počítají pouze s denní a noční dobou. Monitoring hluku slouží pro dlouhodobé ověření výsledků predikovaných v rámci akustických posouzení. Návrh opatření je řešen v rámci akustických posouzení pro jednotlivé stupně projektové dokumentace.

Vypořádání kasačních námitek

[139] NSS nemohl přisvědčit stěžovatelům, že akustické posouzení ze srpna 2018 se týká pouze změn záměru v prostoru MÚK Dubeč, nikoliv záměru jako celku. Z podkladů založených ve správním spisu totiž vyplývá, že společnost EKOLA Group, spol. s r. o. zpracovala v srpnu 2018 dvě různá akustická posouzení. Pod zakázkovým číslem 18.0361-04 zpracovala akustické posouzení změn technického řešení záměru a pod zakázkovým číslem 18.0307-04 akustické posouzení pro DÚR. Toto druhé akustické posouzení se týká celého záměru, jenž byl předmětem územního řízení, nikoliv pouze změn provedených oproti procesu EIA v prostoru MÚK Dubeč. Závazné stanovisko Hygienické stanice hl. m. Prahy odkazuje na akustické posouzení zakázkové číslo 18.0307-04, stejně jako závazné stanovisko Ministerstva zdravotnictví. Akustické posouzení zakázkové číslo 18.0361-04 bylo použito jako podklad pro verifikační závazné stanovisko MŽP a ministra životního prostředí. Rovněž tak akustické posouzení z listopadu 2020, jež bylo také podkladem závazného stanoviska Ministerstva zdravotnictví, hodnotí vliv celého záměru na hlukovou zátěž, nikoliv pouze vliv změn technického řešení záměru.

[140] Stěžovatelé dále nesprávně uvádí, že Ministerstvo zdravotnictví v doplňujícím stanovisku k námitkám, které byly uplatněny v souvislosti s odvolacím řízením ve věci umístění stavby, ze dne 5. 5. 2022, č. j. MZDR 22987/2021-7/OVZ, vychází z toho, že úsek 511 bude zprovozněn dříve než rozšíření úseku 510. V tomto dokumentu se totiž

pokračování

ministerstvo o úseku 510 vůbec nezmiňuje. Text, který stěžovatelé citovali, je obsažen v závazném stanovisku ministerstva ze dne 14. 12. 2021, č. j. MZDR 22987/2021-5/OVZ. Stěžovatelé nicméně dezinterpretují jeho obsah. Ministerstvo v něm totiž nevycházelo z toho, že posuzovaný záměr bude zprovozněn dříve než zkapacitněný úsek 510, tj. nepopřelo podmínku č. 17 územního rozhodnutí. Ministerstvo pouze v reakci na odvolací námitky vysvětlilo, že předmětem řízení je umístění stavby úseku 511. „Akustické výpočty byly provedeny i pro část stavby SOKP 510, tj. pro území Dolních Počernice v okolí Počernického rybníka. Dominantním zdrojem hluku pro toto území je stavba SOKP 510 a její vliv je řešen v rámci přípravy zkapacitnění stávajícího provozovaného úseku SOKP 510. Zprovozněním SOKP 511 dojde ke změnám intenzit dopravy na stavbě SOKP 510. Tyto změny budou zohledněny v dokumentacích řešících zkapacitnění stavby SOKP 510 na základě aktuálních vstupních dat.“ Jinými slovy řečeno, ministerstvo vychází z toho, že v úseku 510 dojde ke změnám intenzit dopravy, a to právě v důsledku zprovoznění úseku 511, což je zcela přesné vyjádření vztahu mezi oběma úseky. Ochrana těch částí území, v nichž je dominantním zdrojem hluku úsek 510, bude řešena v dokumentaci pro územní rozhodnutí na rozšíření tohoto úseku.

[141] Ze závazného stanoviska ministerstva ani náznakem nevyplývá, že by snad vycházelo z mylného předpokladu, že úsek 511 bude zprovozněn před zprovozněním zkapacitněného úseku 510. Dokumentace pro zkapacitnění úseku 510 pochopitelně nebude moct pracovat s reálnou intenzitou dopravy, která bude tímto úsekem projíždět po zprovoznění úseku 511. To podmínka č. 17 územního rozhodnutí skutečně neumožňuje. Ministerstvo ovšem netvrdí nic jiného. Podstata jeho úvahy tkví v tom, že dokumentace pro územní rozhodnutí na zkapacitnění úseku 510 bude (stejně jako dokumentace EIA k tomuto záměru) vycházet z takových aktuálně odhadovaných budoucích intenzit dopravy na zkapacitněném úseku 510, k nimž podle prognóz dojde po zprovoznění úseku 511. V rámci územního rozhodnutí na zkapacitnění úseku 510 musí být přijata taková protihluková opatření, aby byly hygienické limity hluku v přilehlém území splněny.

[142] Stěžovatelům lze přisvědčit, že se krajský soud těmito dílčími otázkami ve svém rozsudku nezabýval, byť byly zmíněny v žalobě. NSS přesto nepovažuje z tohoto důvodu napadený rozsudek za nepřezkoumatelný. Aby byl rozsudek nepřezkoumatelný, muselo by jít o nevypořádání takových námitek, které tvoří základ žalobní argumentace (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS). Není úkolem soudu odpovědět na každou dílčí námitku, ale vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. např. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, č. 133/2004 Sb. NSS). Krajský soud se zaměřil především na otázku, zda akustické studie předložené v územním řízení a k nim vydaná závazná stanoviska dokládají, že umístěním záměru do území nedojde k překročení hygienických limitů hluku. Výše uvedené dílčí otázky zmínili stěžovatelé v žalobě pouze okrajově, přičemž vyplynuly ze zjevně nesprávné interpretace akustických posouzení a závazného stanoviska Ministerstva zdravotnictví. Absence výslovné reakce ze strany krajského soudu nemohla založit nepřezkoumatelnost jeho rozsudku. Jak NSS výše vysvětlil, tyto dílčí námitky nejsou důvodné.

[143] To platí též pro námitku stěžovatelů, že vlivy záměru na dodržení hygienických limitů hluku je třeba posoudit již v územním řízení, není možné odkázat pouze na monitorování vlivů záměru po jeho zprovoznění a přijímání dodatečných protihlukových opatření. Krajský soud výslovně nereagoval ani na tuto zmínku stěžovatelů, nicméně je třeba dodat, že žalovaný v napadeném rozhodnutí (ani orgány ochrany veřejného zdraví v závazných stanoviscích) nepopřel, že již v územním řízení musí být doložen předpoklad, že umístění záměru do území nepovede k překročení hygienických limitů hluku. Žalovaný (v návaznosti na závazné stanovisko Ministerstva zdravotnictví) byl toho názoru, že splnění této podmínky bylo prokázáno, díky čemuž orgány ochrany veřejného zdraví vydaly souhlasné závazné stanovisko k záměru. Ministerstvo zdravotnictví poukazovalo na to, že akustické posouzení je založeno na modelování budoucí situace. Měření akustického tlaku v chráněných prostorech bude možné provést až po zprovoznění záměru. Dodržování hygienických limitů hluku bude sledováno podle zpracovaného monitoringu, přičemž budou-li zjištěna nějaká pochybení, budou přijata opatření předvídaná zákonem o ochraně veřejného zdraví. Toto vysvětlení nelze vnímat tak, že by podle žalovaného či Ministerstva zdravotnictví nebylo třeba prokázat předpoklad dodržení hygienických limitů hluku již v územním řízení. Stěžovatelé svojí námitkou napadali pouze domnělý závěr žalovaného, resp. Ministerstva zdravotnictví.

[144] Pokud jde o otázku dostatečné struktury údajů o intenzitách dopravy v dopravněinženýrských podkladech, které sloužily ke zpracování akustických studií, k té se NSS vyjádřil výše. Stěžovatelé tuto otázku v žalobě spojovali se závaznými technickými předpisy Ministerstva dopravy. Teprve v kasační stížnosti je odvozují od směrnice o hodnocení hluku.

[145] Zbývá posoudit stěžejní část tohoto okruhu kasačních námitek, tedy zda byl v územním řízení prokázán předpoklad dodržení hygienických limitů hluku ve výpočtovém bodu „Dub_02“.

[146] Podle akustického posouzení z listopadu 2020, které vychází z aktuálnějších dopravněinženýrských podkladů než akustické posouzení ze srpna 2018, by ve výhledovém stavu 2025 po zprovoznění záměru měla celková akustická zátěž ve výpočtovém bodu „Dub_02“ ve výšce 3 m nad terénem dosahovat 56,2/51,0 dB (den/noc) a ve výhledovém stavu 2040+ 55,6/50,5 dB (den/noc). To znamená překročení hygienického limitu hluku pro noční dobu, který činí 50 dB. Jelikož se tento výpočtový bod nachází u místní komunikace Ke Kolodějskému zámku, byl dále analyzován vliv provozu na této komunikaci a provozu na úseku 511 na celkové hlukové zatížení. Z toho vyplynulo, že příspěvek provozu na místní komunikaci Ke Kolodějskému zámku činí ve výhledovém stavu 2025 54,4/49,2 dB (den/noc) a příspěvek provozu na úseku 511 51,6/46,3 dB. Obdobná situace je i ve výhledovém stavu 2040+, kdy příspěvek provozu na místní komunikaci Ke Kolodějskému zámku je 53,9/49,0 (den/noc) a příspěvek provozu na úseku 511 50,7/45,1 dB (den/noc). Bylo tedy prokázáno, že na celkové akustické situaci se významněji podílí provoz na stávající místní komunikaci. Samotný příspěvek posuzovaného úseku 511 se pohybuje pod úrovní hygienického limitu hluku s dostatečnou rezervou. Dále bylo v akustickém posouzení provedeno srovnání akustické situace ve výhledovém stavu 2025,

pokračování

a to jednak se zprovozněním úseku 511, jednak bez zprovozněním úseku 511 se zkapacitněním úseku 510 dle aktualizovaných intenzit dopravy. Akustická situace ve výšce 3 m u bodu „Dub_02“ by bez záměru dosahovala hodnot 63,8/55,0 (den/noc) a se záměrem 56,2/51,0 (den/noc). Vlivem přerozdělení dopravy v zájmovém území po zprovozněním úseku 511 dochází ke zlepšení akustické situace oproti stavu bez zprovozněním tohoto záměru, a to minimálně o 7,3/3,7 dB (den/noc). Zpracovatel akustického posouzení tak učinil závěr, že navržená protihluková opatření předložená v DÚR jsou dostatečná i v případě aktualizovaných intenzit dopravy v roce 2020 a vyhovují současným požadavkům pro splnění hygienických limitů hluku.

[147] Ministerstvo zdravotnictví ve svém závazném stanovisku shrnulo některá data plynoucí z akustického posouzení z listopadu 2020 a uzavřelo, že v bodě „Dub_02“ dochází k překročení hygienického limitu v noční době do 1,0 dB, dominantním zdrojem hluku je však komunikace Ke Kolodějskému zámku, nikoliv úsek 511. Skutečnost, že realizací záměru klesne hlukové zatížení výpočtového bodu z dominantního zdroje hluku, Ministerstvo zdravotnictví nezmínilo. Zřejmě se tak nejedná o skutečnost významnou pro jeho úvahy. Krajský soud dospěl ke shodným závěrům jako Ministerstvo zdravotnictví.

[148] Skutečnost zmiňovaná OZNR v jejím vyjádření ke kasační stížnosti, že se na místní komunikaci Ke Kolodějskému zámku užije vyšší hygienický limit hluku, ze závazného stanoviska Ministerstva zdravotnictví ani předložených akustických posouzení nevyplývá. Tyto podklady naopak vychází z toho, že musí být splněn limit 60/50 dB (den/noc). NSS k ní proto nemohl přihlídnout, neboť mohl přezkoumat pouze důvody rozhodnutí žalovaného a rozsudku krajského soudu, které jsou v nich vyjádřeny. Limity uváděné OZNR navíc vychází z nařízení vlády č. 433/2022 Sb., které vstoupilo v účinnost až 1. 7. 2023, tj. po vydání napadeného rozhodnutí.

[149] Stěžovatelé se svojí argumentací domáhají přezkumu zákonnosti závazného stanoviska Ministerstva zdravotnictví jakožto závazného podkladového aktu územního rozhodnutí, a to v režimu § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. Z ustálené judikatury NSS vyplývá, že soud může přezkoumat závazné stanovisko pouze z hlediska jeho zákonnosti. Může se tedy zabývat pouze tím, zda dotčený orgán při vydávání závazného stanoviska nevybočil z mezí stanovených zákonem a zda řádně zvažoval veškerá zákonná hlediska pro vyslovení závazného názoru. Věcný přezkum závazného stanoviska však možný není (viz např. rozsudky ze dne 12. 2. 2014, č. j. 3 As 81/2013 - 38, ze dne 14. 3. 2018, č. j. 1 As 386/2017 - 49, a ze dne 18. 1. 2024, č. j. 9 As 232/2023 - 37). Jinými slovy řečeno, soud se zabývá tím, zda závazné stanovisko spočívá na úplných podkladech, zda dotčený orgán přihlédl ke všem rozhodným skutečnostem a námitkám, zda závazné stanovisko není v rozporu s ostatními důkazy a jeho odůvodnění odpovídá pravidlům logického myšlení. Není přitom možné, aby soud ignoroval rozpor závazného stanoviska s obecnými východisky ustálené judikatury (viz rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2024, č. j. 4 As 334/2023 - 62). Námitka stěžovatelů se týká právní otázky, na níž je závazné stanovisko postaveno a jejíž výklad provedený Ministerstvem zdravotnictví je v rozporu s judikaturou NSS. V tomto rozsahu jsou soudy povolány k přezkumu zákonnosti závazného stanoviska.

[150] NSS považuje za potřebné zdůraznit, že akustická posouzení, na jejichž podkladě orgány ochrany veřejného zdraví vydaly souhlasná závazná stanoviska, jsou pouhými kvalifikovanými odhady budoucí akustické situace v hodnoceném území. Jak uvedl NSS v rozsudku ze dne 14. 1. 2015, č. j. 6 As 189/2014 - 38: „*Hlukové studie právě ke kvalifikovanému odhadu budoucí hlukové zátěže slouží, a to za tím účelem, aby již ve fázi územního řízení (či zjednodušeného procesu umístění stavby) bylo možno posoudit, zda je stavbu vůbec možno do území umístit. U stavby, jež podle hlukové studie svými účinky pravděpodobně způsobí překračování hygienického limitu pro hluk v okolních chráněných prostorech, není umístění možné vůbec.*“ (shodně též rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2024, č. j. 9 As 110/2022 - 101, bod 63). Nejedná se proto o výsledky měření hluku, které jako jediné je skutečně průkazné z hlediska splnění hygienického limitu hluku.

[151] Ustanovení § 30 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví ukládá osobě, která používá, popřípadě provozuje stroje a zařízení, které jsou zdrojem hluku, provozovateli letiště, správci, popřípadě vlastníku pozemní komunikace, provozovateli, popřípadě vlastníku dráhy, osobě, která je pořadatelem veřejné produkce hudby a nelze-li pořadatele zjistit, pak osobě, která k pořádání veřejné produkce hudby poskytla stavbu, a dále provozovateli provozovny a dalších objektů, jejichž provozem vzniká hluk, povinnost technickými, organizačními a dalšími opatřeními zajistit, aby hluk nepřekračoval hygienické limity upravené prováděcím právním předpisem pro chráněný venkovní prostor, chráněné vnitřní prostory staveb a chráněné venkovní prostory staveb. V odst. 2 téhož ustanovení je uvedeno, že hlukem se rozumí zvuk, který může být škodlivý pro zdraví a jehož imisní hygienický limit stanoví prováděcí právní předpis.

[152] Zákonem č. 267/2015 Sb. bylo do § 30 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví vloženo, že hygienický limit stanovený prováděcím právním předpisem je imisní. Podle důvodové zprávy k tomuto zákonu tím mělo být upřesněno, že hygienický limit hluku je imisním hygienickým limitem, tedy hodnotou nikoli na zdroji (emisní), ale v prostředí.

[153] Z hlediska kasační námitky je klíčové posoudit, zda v případě, kdy na určité referenční místo v území (zde „Dub_02“) působí hluk z několika zdrojů, je z hlediska splnění hygienických limitů hluku upravených nařízením vlády č. 272/2011 Sb. na základě § 30 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví relevantní celkové hlukové zatížení působící na dané referenční místo ze všech zdrojů hluku souhrnně, nebo zda jsou relevantní hodnoty hluku z jednotlivých zdrojů samostatně. Jelikož problematika hluku je z hlediska fyzikálního i právního značně komplikovaná, je možné již v úvodu tuto spornou otázku zúžit na situaci, kdy na referenční místo působí hluk z několika zdrojů, jimiž ovšem ve všech případech je provoz na pozemní komunikaci (místní komunikace Ke Kolodějskému zámku a úsek 511).

[154] Touto otázkou se zabýval NSS v rozsudku ze dne 22. 2. 2022, č. j. 7 As 135/2021 - 105. V něm posuzoval splnění podmínek pro vydání kolaudačního rozhodnutí, které se opíralo o reálně naměřené hodnoty hluku, tedy v porovnání

pokračování

s akustickou studií vycházelo z jiné metody. Sporná právní otázka nicméně zůstává totožná. Jde o to, zda v případě, že na určité referenční místo působí hluk z několika zdrojů stejného druhu (zde provoz na pozemní komunikaci), jsou pro splnění hygienických hlukových limitů určující výsledné hodnoty hluku vycházející ze současného působení všech těchto zdrojů, nebo hodnoty hluku pocházejícího toliko ze zdroje, jenž je předmětem daného řízení (izolace hluku k jednoho zdroje). NSS zdůraznil imisní povahu hygienického limitu hluku, z čehož dovedl, že z hlediska jeho splnění je podstatná jen celková výsledná hodnota hluku v referenčním místě, od níž nelze odčítat hodnoty hluku pocházející z jiného zdroje (hluk z provozu na jiné pozemní komunikaci).

[155] Pojetí hygienického limitu hluku jako celkového imisního limitu v chráněných prostorech vyplývá též z rozsudku NSS ze dne 31. 1. 2012, č. j. 1 As 135/2011 - 246. V něm se NSS zabýval specifickou otázkou umísťování staveb do území, které je nadlimitně zatíženo hlukem. NSS odmítl, že by do takového území bylo možné umístit stavbu, se kterou by byl spojen další (byť málo významný) nárůst hlukového zatížení. Klíčovým východiskem bylo celkové imisní zatížení území, nikoliv otázka, zda by provoz samotné stavby generoval hluk překračující hygienické limity hluku.

[156] V rozsudku ze dne 22. 2. 2022, č. j. 4 As 229/2021 - 73, se NSS zabýval tím, zda lze společně posuzovat současné působení hluku ze stavební činnosti, která byla předmětem stavebního řízení, a dominantního zdroje hluku v podobě provozu na pozemní komunikaci. Za logickou a přesvědčivou shledal úvahu Ministerstva zdravotnictví vyjádřenou v jeho závazném stanovisku, podle níž nelze společně hodnotit zvuky vyjádřené rozdílnou ekvivalentní hladinou akustického tlaku (stacionární zdroje hluku pro den/noc, hluk z pozemní dopravy pro den/noc). Vícenásobná (synergická) expozice hluku znamená souběžnou expozici řadou různých zdrojů hluku, a tedy akustickými signály o různé intenzitě, frekvenci a časové historii (např. hluk z různých druhů dopravy, průmyslový hluk, sousedské hluky, hluk z volnočasových aktivit atd.). Není znám vztah mezi synergickým působením různých zdrojů hluku a zdravotními účinky. Dosud nebyla nalezena metoda a kritéria, jak toto tzv. synergické působení hluku na člověka z hlediska dlouhodobých zdravotních účinků hodnotit, proto ani nebyla ze strany Světové zdravotnické organizace vytvořena metodika, která by umožnila hodnocení kombinovaného vlivu různých zdrojů hluku na zdraví exponovaných osob. O takový případ se v nyní posuzované věci nejedná, neboť oba zdroje hluku mají shodný charakter, jak NSS zdůraznil již výše.

[157] NSS se tedy spornou právní otázkou zabýval zejména v rozsudku č. j. 7 As 135/2021 - 105, jehož závěry se stěžovatelé přiléhavě dovolávají. Lze zmínit, že nařízení vlády č. 433/2022 Sb., jímž byla novelizována mj. příloha č. 3 nařízení vlády č. 272/2011 Sb., potvrzuje závěry této judikatury. Novela zavádí rozdílné korekce pro pozemní komunikace podle období jejich uvedení do provozu. V souvislosti s tím výslovně upravuje důležité pravidlo, podle něž jde-li o souběh pozemních komunikací s různými hygienickými limity hluku, výsledný limit hluku se stanoví podle té komunikace, ze které je příspěvek hluku z dopravy převažující.

[158] Lze poukázat rovněž na nález Ústavního soudu ze dne 23. 1. 2025, sp. zn. I. ÚS 818/24, v němž uvedl, že stát stanovením hlukových limitů plní svůj hmotněprávní pozitivní závazek k ochraně základního práva na respektování soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence podle čl. 8 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Procedurální pozitivní závazek spočívá v tom, že stát zajistí efektivní vynucení těchto limitů a bude bránit jejich porušování. Pozitivní povinnosti státu nezavazují jen orgány moci výkonné a zákonodárné, ale také soudy. Ty mají povinnost vykládat právní předpisy tak, aby zajistily efektivní ochranu základním právům. Z více výkladových variant tak musejí vždy zvolit tu, která požadavkům ochrany základního práva vyhovuje nejvíce (body 41 a 47).

[159] Nález potvrzuje, že ochrana před hlukem je zaměřena na ochranu obyvatel a jejich obydlí, v nichž vedou soukromý a rodinný život. To odpovídá koncepci hygienických limitů hluku jako limitů imisních, které jsou stanoveny v chráněných prostorech. Z hlediska ochrany lidských práv by bylo stěžejí obhajitelné, aby osoba, na jejíž chráněný prostor působí pouze jeden zdroj hluku z provozu na pozemních komunikacích, měla garantováno dodržení stanoveného hygienického limitu hluku v chráněném prostoru, kdežto jiná osoba, na jejíž chráněný prostor působí několik zdrojů hluku z provozu na pozemních komunikacích, by musela strpět překročení tohoto limitu jen z toho důvodu, že by splnění hlukového limitu bylo hodnoceno zvlášť ve vztahu k jednotlivým zdrojům hluku, byť jsou typově shodné. Je přitom zřejmé, že kumulativní působení několika typově shodných zdrojů hluku, ačkoliv každý jednotlivě splňuje hygienické limity hluku v hodnoceném chráněném prostoru, může mít za následek i významné překročení těchto limitů. Taková situace je tím méně akceptovatelná, pokud by měla nastat v důsledku vydání povolení k umístění nového zdroje hluku.

[160] Podpůrně lze poukázat rovněž na závěry veřejného ochránce práv obsažené ve sborníku stanovisek Hluková zátěž z roku 2009 (str. 11, 16 a 17), podle nichž pluralita zdrojů hluku působících na chráněný prostor nemůže vést k tomu, aby do tohoto chráněného prostoru pronikal hluk, jenž by překračoval imisní hygienické limity hluku. Rovněž materiál Ministerstva zdravotnictví vypořádávající návrhy a připomínky veřejnosti v souvislosti s novelou nařízení vlády č. 272/2011 Sb. potvrzuje, že při posuzování splnění hygienických limitů hluku je třeba vycházet ze součtového efektu několika zdrojů hluku téhož typu (odlišná situace je u synergického efektu různých typů zdroje hluku; dostupný zde: <https://hluk.nrl.cz/Content/files/Legislativa/stanovisko-mz-novela-nv-272-2011-sb.pdf>).

[161] Ministerstvo zdravotnictví při vydání závazného stanoviska vyšlo z nesprávného výkladu § 30 odst. 1 a 2 zákona o ochraně veřejného zdraví a nařízení vlády č. 272/2011 Sb., jestliže dospělo k závěru, že imisní hygienický limit hluku bude u bodu „Dub_02“ dodržen, neboť dominantním zdrojem hluku je provoz na jiné pozemní komunikaci než na úseku 511. Jiné hledisko, které by i přes zjištění, že v bodě „Dub_02“ pravděpodobně nebude dodržen imisní hygienický limit hluku v noční době, svědčilo z důvodu ochrany veřejného zdraví pro umístění hodnoceného záměru, Ministerstvo zdravotnictví neuvedlo. Krajský soud tak dospěl k nesprávnému závěru, jestliže akceptoval vysvětlení, že imisní hygienický

pokračování

limit hluku v bodě „Dub_02“ bude překročen kvůli provozu na místní komunikaci Ke Kolodějskému zámku.

[162] NSS dodává, že výpočtový bod „Dub_02“ se nachází ve značné vzdálenosti od rodinných domů ve vlastnictví stěžovatelů c) a d), kteří nejsou oprávněni domáhat se v soudním řízení ochrany práv třetích osob. Nejsou tak oprávněni brojit proti případným nezákonnostem napadeného rozhodnutí, které nezasahují přímo do jejich práv (viz rozsudek NSS ze dne 22. 2. 2022, č. j. 4 As 229/2021 - 73, bod 36). Jinak je tomu ovšem v případě stěžovatelů a) a b), kteří jsou oprávněni jakožto dotčená veřejnost ve smyslu § 3 písm. i) bodu 2 zákona o posuzování vlivů dovolávat se obecně veřejného zájmu na ochraně veřejného zdraví. Námitka stěžovatelů a) a b) je tedy důvodná.

II.5 Ochrana vod

[163] Krajský soud shrnul, že v územním řízení původně vydaly závazné stanovisko tři vodoprávní úřady. Po novelizaci zákona č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon), vydal Úřad městské části Praha 22 dne 5. 1. 2022 závazné stanovisko týkající se celého záměru. Proti tomuto závaznému stanovisku byly podány námitky, které byly vypořádány nadřízeným vodoprávním úřadem – Krajským úřadem Jihočeského kraje – v potvrzujícím závazném stanovisku ze dne 29. 4. 2022. Vodoprávní úřady vyšly zejména ze stanovisek Povodí Vltavy a dokumentu *Silniční okruh kolem Prahy, stavba 511 Běchovice – dálnice D1; Vyhodnocení stavby z hlediska Směrnice o vodách (2000/60/ES), čl. 4 odst. 7*. Žalobní námitky podle krajského soudu poukazují na vady, jimiž mělo trpět závazné stanovisko ze dne 5. 1. 2022, aniž by stěžovatelé reagovali na závazné stanovisko nadřízeného orgánu, jímž byly vypořádány námitky proti tomuto stanovisku. Ze závazného stanoviska Krajského úřadu Jihočeského kraje jakožto nadřízeného vodoprávního úřadu vyplývá, že se velmi podrobně zabýval dopady záměru na povrchové i podzemní vody, a to též z hledisek, které stěžovatel a) namítl v odvolání. Argumentace obsažená v žalobě, která se nadto týká dokumentů, jež byly podkladem prvostupňového závazného stanoviska, nebyla stěžovateli ve správním řízení uplatněna, a proto nelze žalovanému ani nadřízenému vodoprávnímu úřadu vytýkat, že se hodnocením podkladů ve světle stěžovatelových námitek výslovně nezabývali. Jelikož je závazné stanovisko Krajského úřadu Jihočeského kraje založeno na odborných úvahách, přísluší soudu přezkoumat pouze to, zda má zákonem stanovené náležitosti, je srozumitelné, logicky konzistentní a zda bylo zohledněno v navazujících rozhodovacích procesech. Krajský soud není oprávněn hodnotit odbornou stránku věci. Až v žalobě stěžovatelé namítli nesprávné posouzení vlivu emisí oxidu dusíku na kvalitu vody v potoce Botič, jímž se nadřízený vodoprávní úřad ve svém závazném stanovisku obšírně zabýval. Tuto výtku proto krajský soud nezohlednil, přičemž závěry v závazném stanovisku odpovídají parametrům, které je oprávněn zhodnotit. Závazné stanovisko je zákonné.

Kasační námitka

[164] Stěžovatelé nesouhlasí s krajským soudem, že by se nadřízený vodoprávní úřad vypořádal se všemi odvolacími námitkami týkajícími se ochrany vod. V jeho závazném

stanovisku jsou sice popsány jednotlivé vodní útvary a stavební objekty, ale nejsou kvalifikovány ani kvantifikovány nepřímé vlivy těchto stavebních objektů. Nebyly posouzeny ani kumulativní a synergické vlivy navazujícího úseku 510, úseku 520, přeložky silnice I/12 a dalších již v té době realizovaných staveb (železniční trať 011 Praha – Kolín, silnice I/12). Zpracovatel posudku k dokumentaci EIA přitom dospěl k závěru, že všechny tyto stavby mají kumulativní a synergické vlivy. Závěr krajského soudu je tedy nepřezkoumatelný, jelikož není zřejmé, na základě čeho shledal, že potvrzující závazné stanovisko nadřízeného vodoprávního úřadu napravilo vytýkané nedostatky.

[165] Námitky stěžovatelů nesměřují k věcnému či odbornému přezkumu vydaných správních aktů, nýbrž poukazují na nedodržení jejich zákonného obsahu. Závazná stanoviska vodoprávních úřadů obou stupňů nenaplnují požadavky, které jsou stanoveny v příloze V rámcové směrnice o vodách, v dokumentu *Guidance Document No. 36 Exemptions to the Environmental Objectives according to Article 4(7)* a v metodickém pokynu sekce vodního hospodářství Ministerstva zemědělství a sekce technické ochrany životního prostředí MŽP k posouzení možnosti vlivu záměru na stav dotčených vodních útvarů. Jednotlivé nedostatky stěžovatelé uvedli v žalobě. Vzhledem k charakteru citovaných dokumentů jsou správní orgány povinny dodržovat požadavky v nich uvedené, včetně jednotlivých požadavků na posouzení záměru, a to bez dalšího. Výklad krajského soudu směřuje k absurdnímu závěru, že právní předpisy a metodické pokyny musí správní orgány dodržovat pouze tehdy, pokud se toho účastníci řízení dožadují.

Vyjádření OZNŘ

[166] OZNŘ je toho názoru, že nepřímé vlivy záměru na vody byly posouzeny. Metodický pokyn Ministerstva zemědělství a MŽP považuje z hlediska nepřímých vlivů záměru na vodu za stěžejní posouzení změny hydromorfologických parametrů z pohledu změn chemického stavu a ekologického stavu, resp. chemického i kvantitativního stavu dotčeného útvaru podzemních vod. V závazném stanovisku je na podkladě odborných posouzení odůvodněn závěr, že záměrem nedojde ke zhoršení chemického stavu a ekologického stavu vodních útvarů povrchových vod a chemického stavu a kvantitativního stavu útvaru podzemních vod a nebude znemožněno dosažení jejich dobrého stavu.

[167] Pokud jde o zohlednění kumulativních a synergických vlivů, realizované stavby (železniční trať 011 Praha – Kolín a stávající vedení silnice I/12) a jejich vliv je zohledněn v rámci základní charakteristiky jednotlivých útvarů povrchových a podzemních vod, tedy v rámci vyhodnocení stávajícího stavu dotčených vodních útvarů. Vyhodnoceny byly i kumulativní vlivy záměru a přeložky silnice I/12 Běchovice – Úvaly na odtokové poměry na soutocích Rokytka s Říčanským potokem a Rokytka s Běchovickým potokem. Současně byl vyhodnocen i výpočet zatížení vodních toků chloridy z úseku 511 v kumulaci s plánovanou přeložkou silnice I/12. Významné kumulativní vlivy se zkapacitněním úseku 510 se nepředpokládají. Tento záměr počítá s doplněním retenčního objektu v rozpletu MÚK Českobrodská. Z hlediska vlivů na povrchové vody (Rokytka) tak dojde oproti stávajícímu stavu k omezení přímého odtoku do recipientu. Realizací retenční nádrže

pokračování

se omezí extrémní odtoky z řešeného území, a to nejen co do četnosti, ale i co do velikosti okamžité hodnoty maximálního odtoku dešťových vod do recipientu. V souvislosti s provozem zkapacitněného úseku 510 se nepředpokládá dotčení hladiny podzemních vod. Z hlediska kumulativních a synergických vlivů byly v rámci dokumentace EIA k záměru vyhodnoceny všechny relevantní vlivy. Stavba úseku 520 Březiněves – Satalice je odvodněna v povodí jiných útvarů povrchových vod a na území jiného hydrogeologického rajónu podzemních vod. Vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů těchto záměrů není relevantní.

[168] Z dokumentu *Guidance Document No. 36 Exemptions to the Environmental Objectives according to Article 4(7)* vyplývá, že členské státy nejsou povinny dodržovat metody a přístupy v něm obsažené. Členské státy jsou však povinny používat metody a přístupy v souladu s požadavky rámcové směrnice o vodách. Z námitky není zřejmé, z jakého důvodu se stěžovatelé domnívají, že vodoprávní úřady nepostupovaly v souladu s metodickým pokynem Ministerstva zemědělství a MŽP.

Vypořádání kasační námitky

[169] Krajskému soudu je možno dát za pravdu v tom, že argumentaci obsaženou v žalobě stěžovatelé neuplatnili v řízení o odvolání, ačkoliv tak učinit mohli, neboť byli seznámeni s tím, že nadřízený vodoprávní úřad vydal potvrzující závazné stanovisko, veřejnou vyhláškou ze dne 10. 5. 2022. To však nebrání tomu, aby teprve v soudním řízení byly uplatněny nové argumenty (žalobní body) zpochybňující zákonnost závazného stanoviska nadřízeného dotčeného orgánu.

[170] NSS souhlasí se stěžovateli, že závazné stanovisko vodoprávního úřadu vydané podle § 104 odst. 3 vodního zákona musí splňovat obsahové náležitosti vyplývající z § 149 odst. 2 správního řádu a odpovídat po věcné stránce aplikovatelným hmotněprávním ustanovením, aniž by v tomto směru museli účastníci řízení uplatňovat námitky a svojí procesní aktivitou vést dotčený orgán k tomu, aby postupoval v souladu se zásadou zákonnosti. Na druhou stranu je iluzorní předpokládat, že odůvodnění závazného stanoviska bude bez ohledu na uplatněné námitky tak podrobné, že detailně vyloží všechny dílčí skutkové a právní otázky, jimiž se dotčený orgán ve svých úvahách zabýval a které vyústily ve vydání závazného stanoviska daného obsahu (srov. krajským soudem citovaný rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2010, č. j. 5 As 56/2009 - 63).

[171] Bez ohledu na konkrétní obsah odůvodnění závazného stanoviska a míru jeho podrobnosti, které jsou ovlivněny též podstatou a konkrétností námitek účastníků řízení, je nepochybné, že závazné stanovisko musí vycházet ze skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti (mj. zohlednit všechny okolnosti relevantní z hlediska předmětu závazného stanoviska, chráněných veřejných zájmů, parametrů posuzovaného záměru a stavu území), a posoudit soulad záměru se zájmy chráněnými dotčeným orgánem ze všech zákonem stanovených hledisek. Splnění těchto požadavků je základním předpokladem zákonnosti závazného stanoviska, a soudy jsou proto oprávněny (resp. povinny) k uplatněnému žalobnímu bodu přezkoumat, zda jim dotčený orgán v závazném stanovisku

dostál (viz v bodě [149] citovanou judikaturu k rozsahu soudního přezkumu závazných stanovisek).

[172] Při posuzování zákonnosti závazných stanovisek je třeba mít na paměti, že nelze zcela ztotožňovat rovinu jejich přezkoumatelnosti z hlediska nároků kladených na odůvodnění a rovinu úplnosti skutkových zjištění a posouzení záměru z hlediska všech zákonných kritérií. Jinými slovy řečeno, ze zjištění, že určitá skutečnost či úvaha nejsou výslovně zmíněny nebo detailně zhodnoceny v odůvodnění závazného stanoviska, nelze automaticky dovozovat, že se jimi dotčený orgán vůbec (resp. dostatečně) nezabýval. Při hodnocení zákonnosti závazného stanoviska tak nelze vycházet výlučně z jeho odůvodnění a odhlížet např. od podkladů, na nichž je postaveno. Absence určité (svoji povahou spíše dílčí) úvahy v závazném stanovisku či podkladu pro něj neznámá, že tato úvaha nebyla vůbec učiněna, neboť může být důsledkem závěru dotčeného orgánu či zpracovatele podkladu, že určitá skutečnost neexistuje či není významná pro posouzení určité otázky. Tyto okolnosti lze v soudním řízení objasnit v součinnosti se zpracovatelem podkladu a dotčeným orgánem, kteří jsou schopni vysvětlit soudu své postupy související se zpracováním podkladu či závazného stanoviska, a předejít tak případným zkratkovitým závěrům soudu.

[173] Podle § 104 odst. 3 vodního zákona při postupu podle stavebního zákona při umisťování, povolování, užívání a odstraňování staveb lze vydat rozhodnutí nebo učinit jiný úkon jen na základě závazného stanoviska vodoprávního úřadu, pokud mohou být dotčeny zájmy podle tohoto zákona. Vodoprávní úřad v závazném stanovisku posoudí možnost zhoršení stavu nebo ekologického potenciálu útvaru povrchové vody nebo stavu útvaru podzemní vody či nemožnost dosažení dobrého stavu nebo dobrého ekologického potenciálu útvaru povrchové vody nebo dobrého stavu útvaru podzemní vody. Dojde-li k závěru, že provedení záměru může vést ke zhoršení stavu nebo ekologického potenciálu útvaru povrchové vody nebo stavu útvaru podzemní vody či znemožnění dosažení dobrého stavu nebo dobrého ekologického potenciálu útvaru povrchové vody nebo dobrého stavu útvaru podzemní vody, upozorní žadatele, že bez udělení výjimky podle § 23a odst. 8 není možné záměr povolit ani provést a že bez této výjimky nelze vydat kladné závazné stanovisko.

[174] Předmětem závazného stanoviska tak je mj. posouzení, zda záměr je v souladu s cíli ochrany vod jako složky životního prostředí vymezenými v § 23a vodního zákona, jímž je implementována rámcová směrnice o vodách (2000/60/ES).

[175] V posuzované věci Krajský úřad Jihočeského kraje jakožto nadřízený vodoprávní úřad vyšel ze stanovisek Povodí Vltavy, s. p., které je správcem povodí. To je zcela klíčový podklad, jak vyplývá z metodického pokynu sekce vodního hospodářství Ministerstva zemědělství a sekce technické ochrany životního prostředí MŽP k posouzení možnosti vlivu záměru na stav dotčených vodních útvarů, jehož se stěžovatelé ve své argumentaci obecně dovolávají. Dalším důležitým podkladem je část dokumentace EIA zpracované k záměru, která se týká vyhodnocení záměru z hlediska směrnice o vodách a již zpracovala odborně

pokračování

způsobilá osoba v oboru hydrogeologie a geologické práce. Tato část dokumentace EIA se opírá o řadu odborných posouzení zabývajících se dílčími otázkami záměru.

[176] Stěžovatelé mají za to, že ani potvrzující závazné stanovisko neodstranilo nedostatky posouzení záměru z hlediska § 104 odst. 3 vodního zákona, neboť v něm zcela chybí posouzení nepřímých vlivů. V žalobě namítli, že podle metodického pokynu mají být posuzovány i možné nepřímé vlivy záměru. Část dokumentace EIA obsahující vyhodnocení záměru z hlediska směrnice o vodách nicméně pomíjí nepřímé vlivy stavby, které mají původ v jejím intenzivním a dlouhodobém užívání osobní i nákladní dopravou, jež generuje oxidy dusíku. Vodní útvar Botič od pramene po ústí do toku Vltava (DVL_0740) má nevyhovující stav, kdy jedním z nevyhovujících ukazatelů je dusičnanový dusík. Dokument vyhodnocení dle směrnice o vodách tento nepřímý vliv užívání stavby nepopisuje ani nijak nehodnotí. Krajský soud správně poukázal na to, že tato námitka nebyla uplatněna v odvolání, a proto nelze nadřízenému vodoprávnímu úřadu ani žalovanému vytýkat, že se touto otázkou výslovně nezabývali. Nesprávný je však jeho závěr, že závazné stanovisko nadřízeného vodoprávního úřadu splňuje požadavky, které smí soud přezkoumat, a proto se nezabýval uvedeným žalobním bodem. Krajský soud chybně spojuje žalobní bod stěžovatelů s otázkou správnosti závazného stanoviska (ve smyslu výsledného odborného posouzení). Žalobní bod nicméně mířil na to, zda vodoprávní úřady ve svých závazných stanoviscích vycházely ze všech relevantních vlivů na zájmy jimi chráněné, které může záměr vyvolat, ať již přímo, nebo nepřímo. Nejde tedy o zpochybnění výsledného závěru závazných stanovisek opírajícího se o výlučně odborné uvážení, nýbrž o jejich zákonnost v tom směru, zda bylo provedeno úplné posouzení (tedy nebyly pominuty relevantní nepřímé vlivy). Nelze přitom *a priori* (bez bližšího odborného objasnění) vycházet z toho, že argumentace stěžovatelů o souvislosti emisí oxidů dusíku do ovzduší s koncentrací dusíku ve vodě je věcně nesmyslná. Bylo tedy na krajském soudu, aby objasnil (prostřednictvím odborně kompetentní osoby), zda taková nikoliv zanedbatelná souvislost skutečně existuje, a tedy potvrdil relevanci argumentace stěžovatelů. Dále se měl zabývat tím, zda zpracovatelé odborných posouzení, z nichž vodoprávní úřady ve svých závazných stanoviscích vycházely, vzali tento relevantní vliv do úvahy, popř. z jakých důvodů tomu tak nebylo, a jak jej hodnotili. Na základě těchto zjištění pak může krajský soud posoudit zákonnost závazných stanovisek. Rozsudek krajského soudu je tedy v této části nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[177] V žalobě stěžovatelé namítali, že závazné stanovisko nadřízeného vodoprávního úřadu nevzalo v potaz vlivy dalších již existujících či plánovaných záměrů v daném území. Konkrétně poukázali na závěry obsažené v dokumentaci EIA k navazujícímu úseku 510, podle nichž ve vztahu k tomuto navazujícímu úseku mohou vznikat kumulativní a synergické vlivy s úsekem 520, přeložkou silnice I/12 a již realizovanými stavbami (železniční trať 011 Praha – Kolín, silnice I/12). NSS nikterak nehodnotí důvodnost argumentace stěžovatelů, kterou se pokusila vyvrátit OZNR ve svém vyjádření ke kasační stížnosti, nicméně krajský soud ji nechal zcela bez odezvy. Ani ve vztahu k tomuto žalobnímu bodu nelze považovat za správný argumentační rámec krajského soudu shrnutý v předchozím odstavci. Rovněž v tomto případě je podstatou žalobního bodu otázka, zda dotčené orgány přihlédly ke všem relevantním okolnostem, což je jeden z aspektů

zákonnosti, který je soud povinen posoudit. Krajský soud měl postupovat obdobným způsobem, jak je naznačeno výše.

[178] Obdobně je třeba přistoupit k vypořádání dalších výhrad stěžovatelů k úplnosti posouzení ze strany vodoprávních úřadů uvedených v žalobě.

II.6 Incidenční přezkum AZÚR

[179] Jak NSS uvedl již výše, stěžovatel a) podal spolu s žalobou proti napadenému rozhodnutí návrh na zrušení části AZÚR. AZÚR byla v části týkající se vymezení koridorů pro úseky SOKP přezkoumána Městským soudem v Praze (a následně NSS) ve dvou po sobě zahájených řízeních o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (abstraktní přezkum). Navrhovatelem v pořadí prvním řízení byl mimo jiné stěžovatel d), návrh i navazující kasační stížnost byly zamítnuty (rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016 - 198). Dne 29. 9. 2017 bylo zahájeno v pořadí druhé řízení o abstraktním přezkumu AZÚR, v němž jako navrhovatelka vystupovala mimo jiné stěžovatelka c), přičemž stěžovateli d) náleželo postavení osoby zúčastněné na řízení. Rovněž tento návrh i navazující kasační stížnost byly zamítnuty (rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2022, č. j. 2 As 11/2019 - 109). Nyní se stěžovatel a) domáhá v pořadí třetího posouzení týchž částí AZÚR, a to v rámci incidenčního přezkumu. Jedním z členů výboru stěžovatele a) je stěžovatel d), jak vyplývá ze spolkového rejstříku. V této souvislosti je třeba připomenout, že návrh na zrušení opatření obecné povahy (abstraktní i incidenční) se posuzuje podle skutkového i právního stavu ke dni vydání napadeného opatření (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).

II.6.1 Neprovedení posouzení dle směrnice o bezpečnosti provozu

[180] Krajský soud shledal, že stěžovateli a) nesvědčí legitimace k uplatnění návrhového bodu, podle nějž je AZÚR nezákonná, neboť nebylo provedeno hodnocení dopadů na bezpečnost silničního provozu u projektů infrastruktury podle čl. 3 směrnice o bezpečnosti provozu. Jedná se o spolek, jehož legitimace k podání žaloby proti územnímu rozhodnutí i proti AZÚR je dána pouze tehdy, je-li rozhodnutím zasaženo do jeho práv (jím hájených práv). Není možno připustit širší legitimaci stěžovatele a) k podání návrhu na incidenční přezkum AZÚR, než jaká by mu náležela v řízení o žalobě proti rozhodnutí. Nespadá-li návrhový bod do okruhu práv, jež spolek svou činností chrání, domáhá se ochrany mimo rámec své právní sféry, tedy práv třetích osob nebo veřejného zájmu. Předmětem činnosti stěžovatele a) je ochrana přírody a krajiny a namítané pochybení se vztahuje k bezpečnosti silničního provozu, která s ní bezprostředně nesouvisí.

[181] Krajský soud dodal, že i kdyby byla legitimace stěžovatele a) dána, byl tento návrhový bod věcně vypořádán v rozsudku NSS č. j. 5 As 49/2016 - 198, jehož body 345 a 346 citoval. Z nich vyplývá, že smyslem směrnice o bezpečnosti provozu je zavést postupy v oblasti bezpečnosti TEN-T a provozu na silnicích, jež jsou její součástí. Naproti tomu předmětem a účelem zásad územního rozvoje je, aby samosprávný orgán v určitém území stanovil základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezil plochy nebo koridory nadmístního významu a stanovil požadavky na jejich využití.

pokračování

Ze směrnice o bezpečnosti provozu proto nelze *a priori* dovozovat konkrétní důsledky pro proces pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, ledaže by tak směrnice stanovila výslovně (tak tomu ovšem není).

Kasační námitka

[182] Stěžovatel a) ke své legitimaci uvedl, že pokud není bezpečnostním posouzením potvrzeno, že provoz na záměru je bezpečný, je riziko dopravních nehod logicky vyšší. Souvislost dopravních nehod a s nimi spojeného zpomalení provozu se závažnějšími dopady na ovzduší již stěžovatelé popsali. Součástí posouzení vlivů na životní prostředí je podle § 1 odst. 1 zákona o posuzování vlivů hodnocení vlivů na veřejné zdraví. S ohledem na § 2 odst. 1 a 2 zákona o ochraně veřejného zdraví, které vymezují pojmy *veřejné zdraví* a *ohrožení veřejného zdraví*, je třeba ohrožení dopravní nehodovostí, tedy bezpečnost nově budovaných komunikací, považovat za vliv na veřejné zdraví. Stěžovatel a) hájí zájmy spojené s ochranou životního prostředí, jeho členové jsou budoucími uživateli záměru, kteří žijí v jeho bezprostřední blízkosti. Je tedy bezprostředně dotčen na svých subjektivních právech bezpečností provozu.

[183] Stěžovatel a) dále namítá, že projekty spadající do TEN-T musí být posouzeny podle čl. 3 směrnice o bezpečnosti provozu před schválením projektu infrastruktury. Český právní řád jinou fázi počátečního plánování než přípravu územně plánovací dokumentace nezná. Hodnocení dopadů na bezpečnost silničního provozu u projektů infrastruktury je třeba provést v AZÚR. Směrnice o bezpečnosti provozu upravuje dva postupy (čl. 3 a 4). Článek 4 byl transponován do vnitrostátního práva zákonem č. 152/2011 Sb. a vyhláškou č. 317/2011 Sb. Článek 3 však transponován nebyl. Za této situace nemohou soudy vlastním výkladem tuto vadu odstranit a NSS je povinen podat předběžnou otázku SDEU.

[184] Stěžovatel dále vysvětluje, proč by podle něj mělo být posouzení dle čl. 3 směrnice o bezpečnosti provozu provedeno na úrovni pořizování zásad územního rozvoje. Napadená AZÚR vybrala trasu silnice, determinovala plochy pro MÚK a jejich vzdálenosti. V dalších stupních územního plánování budou koridory a plochy již jen zpřesňovány. Pořizování územních plánů a územní řízení nelze považovat za počáteční fázi plánování. Požadavek stanovený ve směrnici je dostatečně určitý a jasný. Stěžovatel a) navrhuje, aby NSS položil SDEU předběžnou otázku, zda podle čl. 3 směrnice o bezpečnosti provozu postačí provést hodnocení dopadů na bezpečnost silničního provozu v okamžiku, kdy je umístění záměru definitivně úředně povoleno, nebo je nutné je provést již ve fázi plánování umístění záměru v území.

Vypořádání kasační námitky

[185] NSS nejprve k věcné legitimaci stěžovatele a) uvádí, že musí být dána primárně v řízení o žalobě proti územnímu rozhodnutí. Oprávnění domáhat se incidenčním návrhem zrušení opatření obecné povahy je vázáno na podmínku, že tohoto opatření obecné povahy bylo užito při rozhodování v územním řízení. To je v posuzované věci nepochybně splněno.

Není však žádný důvod zužovat věcnou legitimaci navrhovatele, jež se upíná pouze k části opatření obecné povahy, která byla při rozhodování užita, při incidenčním přezkumu opatření obecné povahy oproti věcné legitimaci při abstraktním přezkumu. Uplatní se proto závěry rozšířeného senátu NSS vyslovené v usnesení č. j. 2 As 187/2017 - 264, které soud shrnul v části II.1 tohoto rozsudku. V posuzované věci není pochyb, že napadená část AZÚR se dotýká veřejných zájmů, které jsou předmětem činnosti stěžovatele (tím je podle jeho stanov obecně ochrana životního prostředí a veřejného zdraví, účast v řízeních, osvětová činnost). O tom ostatně svědčí následující dvě kasační námitky, v nichž stěžovatel a) namítá rozpor napadené části AZÚR s právními předpisy o posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí a o ochraně veřejného zdraví před hlukem. Nyní posuzovaná otázka se ovšem týká jiného veřejného zájmu, jímž je bezpečnost provozu na pozemních komunikacích. Rozšířený senát ve zmíněném usnesení dovodil, že možnost účinně namítat u soudu porušení právních předpisů, jejichž účelem je primárně ochrana veřejného zájmu, by měla být odepřena pouze výjimečně v případech, kdy je na první pohled zřejmé, že veřejný zájem, jehož porušení se konkrétní navrhovatel dovolává, se zcela míjí s jeho právní sférou.

[186] Vztahem mezi předmětem činnosti stěžovatele a) a veřejným zájmem na bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích se NSS zabýval již v části II.1 tohoto rozsudku. Postačí proto zopakovat, že směrnice o bezpečnosti provozu nemá vzhledem k jejímu předmětu, cíli a prosazovaným zájmům vztah k ochraně životního prostředí a veřejného zdraví. V postupech předpokládaných touto směrnicí nedochází k hodnocení vlivů na životní prostředí ani na veřejné zdraví. I v případě AZÚR platí, že součástí posuzování jejich vlivů na životní prostředí, resp. na udržitelný rozvoj území, podle zákona o posuzování vlivů a stavebního zákona není hodnocení podle směrnice o bezpečnosti provozu. Stěžovatel a) ostatně ve svém návrhu ani nenamítal, že by byly nedostatečně posouzeny vlivy AZÚR na životní prostředí právě v důsledku toho, že nebyly respektovány povinnosti plynoucí ze směrnice o bezpečnosti provozu. Jelikož předmětem činnosti stěžovatele a) nejsou otázky bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích, nemůže svoji legitimaci ve vztahu k této oblasti dovozovat ani z právní sféry svých členů. NSS proto i v tomto případě dospěl k závěru, že stěžovatel a) nebyl věcně legitimován k námitce týkající se směrnice o bezpečnosti provozu, neboť jí sledovaný veřejný zájem se zjevně zcela míjí s jeho právní sférou.

[187] Krajský soud se nicméně zabýval i věcnou podstatou návrhového bodu, a to v souladu se závěry judikatury NSS. Přestože NSS dospěl k závěru o nedostatku věcné legitimace stěžovatele a) k uplatnění tohoto návrhového bodu, lze pro úplnost poukázat na závěry, které byly k této problematice formulovány v jeho judikatuře, konkrétně v rozsudku č. j. 5 As 49/2016 - 198, a dále v rozsudku ze dne 22. 4. 2025, č. j. 2 As 86/2022 - 197. NSS v nich uznal, že v rozhodné době nebyl do vnitrostátního práva transponován čl. 3 směrnice o bezpečnosti provozu. To však nemůže samo o sobě způsobit nezákonnost zásad územního rozvoje.

[188] Stěžovatel a) svoji (na první pohled logickou) argumentaci staví na tom, že povinnost dle čl. 3 směrnice o bezpečnosti provozu lze splnit pouze v rámci pořizování zásad územního rozvoje, neboť v něm dochází k výběru varianty koridoru. Z toho, že v procesu pořizování

pokračování

zásad územního rozvoje, resp. AZÚR, nebylo provedeno hodnocení dle čl. 3 směrnice, dovozuje, že závazný akt z něj vzešlý je stižen nezákonností. Jak ovšem zdůraznil NSS v obou výše zmíněných rozsudcích, z čl. 3 směrnice o bezpečnosti provozu nelze dovodit, že by k požadovanému hodnocení mělo dojít v rámci pořizování zásad územního rozvoje, tedy že zásady mohou být vydány jen tehdy, pokud v nich obsažený koridor pro silnici zařazenou do sítě TEN-T byl podroben hodnocení dopadů na bezpečnost silničního provozu.

[189] V rozsudku č. j. 2 As 86/2022 - 197 NSS vysvětlil, že neprovedení směrnice ve stanovené lhůtě má za následek porušení povinnosti plynoucí z primárního evropského práva českým zákonodárcem. To však nic nemění na skutečnosti, že směrnice jsou závazné pouze pro členské státy. Ty mají primárně povinnost je transponovat. Regulace zamýšlená směrnicí se tak provádí především prostřednictvím vnitrostátního práva (s výjimkou případů, v nichž SDEU dovodil tzv. přímý účinek směrnice, viz např. rozsudek ze dne 4. 12. 1974 ve věci 41/74 *van Duyn proti Home Office*, nebo ze dne 5. 4. 1979 ve věci 148/78 *Ratti*). NSS nicméně neshledal, že by čl. 3 směrnice o bezpečnosti provozu měl přímý účinek, tedy byly splněny podmínky pro něj stanovené judikaturou SDEU.

[190] NSS tento svůj závěr dále rozvinul s odkazem na judikaturu SDEU. Podle ní ve všech případech, kdy se ustanovení směrnice z hlediska svého obsahu jeví jako bezpodmínečná a dostatečně přesná, jsou jednotlivci oprávněni se jich dovolávat před vnitrostátním soudem vůči státu, a to jak v případě, že stát směrnicí včas neprovedl do vnitrostátního práva, tak i v případě, že ji provedl nesprávně (zejména rozsudky ze dne 19. 1. 1982 ve věci 8/81 *Becker*, bod 25, ze dne 17. 9. 1996 ve věcech C-246/94 až C-249/94 *Cooperativa Agricola Zootechnica S. Antonio a další*, bod 17, jakož i ze dne 17. 12. 2008 ve věci C-226/07 *Flughafen Köln/Bonn*, bod 23 a citovaná judikatura). Ustanovení unijního práva je bezpodmínečné, jestliže ukládá povinnost, která není vázána na žádnou podmínku, a ani při svém výkonu, ani ve svých účincích není podmíněna žádným aktem ze strany orgánů EU nebo členských států. Ustanovení je dostatečně přesné, aby se jej mohl právní subjekt dovolávat a aby jej mohl uplatnit soud, pokud ukládá povinnost jednoznačným způsobem (viz zejména výše uvedený rozsudek *Cooperativa Agricola Zootechnica S. Antonio a další*, jakož i rozsudek ze dne 26. 10. 2006 ve věci C-317/05 *Pohl-Boskamp*, bod 41). SDEU kromě toho rozhodl, že i když směrnice ponechává členským státům určitý prostor pro uvážení při jejím provádění, ustanovení této směrnice lze považovat za přesné a bezpodmínečné, pokud členským státům jednoznačně ukládá přesnou povinnost dosáhnout výsledku, který není vázán na žádnou podmínku, co se týče použití pravidla v něm obsaženého (rozsudek ze dne 14. 1. 2021 ve věci C-387/19 *RTS infra a Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel*, bod 47).

[191] Požadavek bezpodmínečnosti není v případě čl. 3 směrnice o bezpečnosti provozu splněn. Podle čl. 3 odst. 1 mají členské státy zajistit, že dojde k hodnocení dopadů na bezpečnost silničního provozu. V první řadě toto ustanovení jasně nestanoví, kdo má povinnost hodnocení bezpečnosti dopadů provést – zda se bude jednat o subjekt veřejného, či soukromého práva. Pokud by se jednalo o subjekt soukromého práva (tak je tomu v české právní úpravě podle § 18g zákona o pozemních komunikacích v nyní účinném

znění), vůbec by se nedalo hovořit o tom, že by se stěžovatelé domáhali vertikálního přímého účinku (vůči státu), ale horizontálního přímého účinku (vůči jinému subjektu odlišnému od státu) – toho se zásadně dovolávat nelze. Bezpodmínečný však není ani čl. 3 odst. 2 směrnice o bezpečnosti. V první řadě nelze za bezpodmínečnou považovat povinnost zajistit hodnocení bezpečnosti ve „*fázi počátečního plánování před schválením projektu infrastruktury*“. Z citované pasáže není jednoznačně určitelné, k jakému konkrétnímu okamžiku má hodnocení bezpečnosti proběhnout, a to obzvlášť za situace, kdy stavební zákon rozděluje procesy vedoucí k postavení a zprovoznění pozemní komunikace na několik samostatných fází (územní plánování, rozhodování o umístění stavby, stavební povolení). Dále je však v předmětném ustanovení uvedeno, že členské státy se „*snaží splnit kritéria stanovená v příloze I*“. Čl. 3 odst. 2 směrnice o bezpečnosti provozu tak neobsahuje ani bezpodmínečnou povinnost provést hodnocení bezpečnosti konkrétním způsobem – i co do obsahu je jediným kritériem apel na členské státy, aby se pokusily zajistit určitý standard hodnocení bezpečnosti, nikoliv bezpodmínečná povinnost tento standard zajistit.

[192] Článek 3 směrnice o bezpečnosti provozu proto nesplňuje podmínku bezpodmínečnosti pro možnost jeho vertikálního přímého účinku. Pokud by totiž vnitrostátní soud chtěl posoudit splnění povinností, zavedených tímto ustanovením na úrovni členských států, nebyl by pouze na základě znění čl. 3 schopen určit, jaký konkrétní obsah by mělo hodnocení bezpečnosti mít pro splnění této povinnosti ani k jakému okamžiku by mělo být posuzováno, zda byla povinnost provést hodnocení bezpečnosti splněna.

[193] NSS se s výše shrnutými závěry stávající judikatury ztotožnil. Povinnost uložená členským státům v čl. 3 směrnice o bezpečnosti provozu nevykazuje takové kvality z hlediska bezpodmínečnosti a přesnosti regulace, aby z něj bylo možné dovodit závěry, které prezentuje stěžovatel a). Nelze mu proto přisvědčit, že by hodnocení dle čl. 3 směrnice o bezpečnosti provozu mělo být provedeno v rámci pořizování AZÚR nebo že by nebylo možné AZÚR vydat, aniž by před tím bylo toto hodnocení provedeno. Neprovedení hodnocení dle čl. 3 směrnice o bezpečnosti provozu, který nebyl transponován do vnitrostátního práva, nemůže mít vliv na zákonnost AZÚR. Lze si jistě představit, že by do vnitrostátního práva byl zaveden takový mechanismus hodnocení dopadů na bezpečnost silničního provozu ve smyslu čl. 3 směrnice o bezpečnosti provozu (ať již v podobě integrace hodnocení do procesu pořizování zásad územního rozvoje, nebo v podobě hodnocení jakožto nezbytného podkladu pro vydání zásad), jehož porušení by mělo přesně takové právní následky, které popisuje stěžovatel a). Stejně tak si lze nicméně představit i jinou podobu provedení čl. 3, na níž nebude proces pořizování zásad územního rozvoje vůbec závislý, byť by se z pohledu stěžovatele a) nejednalo o mechanismus nejefektivnější či nejrozumnější. Směrnice o bezpečnosti provozu nicméně ponechává členským státům v tomto ohledu velmi široký prostor pro výběr modelu, jímž splní svoji povinnost.

pokračování

[194] Argumentace stěžovatele a) tak nemůže být důvodná i proto, že v době vydání AZÚR neexistovala právní úprava, které by se mohl dovolávat a o niž by mohl tuto argumentaci opřít.

[195] Nejvyšší správní soud tak vzhledem k oběma výše uvedeným závěrům neshledal prostor pro položení předběžné otázky tak, jak ji v bodě 140 doplnění kasační stížnosti vymezil stěžovatel a).

II.6.2 Nedostatečné posouzení rozumných variant AZÚR

[196] Krajský soud neshledal důvodným ani návrhový bod, jímž stěžovatel a) poukazoval na to, že tzv. regionální varianta SOKP, kterou je nutno považovat za rozumnou variantu dosud nerealizovaných úseků SOKP ve smyslu čl. 5 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. 6. 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (dále jen „směrnice SEA“), nebyla v rámci pořizování AZÚR posouzena rovnocenně s vybranou variantou. K tomu krajský soud odkázal na rozsudek NSS č. j. 5 As 49/2016 - 198, z jehož odůvodnění rozsáhle citoval (body 95, 96 a 149 až 151). V citovaných částech NSS vysvětlil, že trasování SOKP bylo v minulosti předmětem mnoha prověřování a posuzování, mj. v tzv. multikriteriálním hodnocení. Jeho výsledky byly převzaty do souborného stanoviska ke konceptu územní prognózy VÚC Pražského regionu. Z tohoto konceptu se následně vycházelo při zpracování územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy. AZÚR potvrzuje v přímé návaznosti na předchozí územně plánovací dokumentace a jejich podklady vybraný koridor pro SOKP. To však neznamená, že by v AZÚR nebyly hodnoceny varianty koridoru pro SOKP. Dále poukázal na to, že dle NSS byly ve vyhodnocení vlivů AZÚR na udržitelný rozvoj území hodnoceny varianty koridoru pro SOKP. Samotná AZÚR byla navržena invariantně, což je v odůvodnění AZÚR komplexně odůvodněno.

[197] Krajský soud shrnul, že zásady územního rozvoje nemusí obsahovat různé varianty řešení a jejich posouzení. V této věci nicméně bylo posouzení jednotlivých variant součástí procesu pořizování zásad územního rozvoje i AZÚR, a to velmi podrobně v několika dokumentech.

Kasační námitka

[198] Stěžovatel a) vytýká krajskému soudu, že se nezabýval podstatou jeho argumentace, nýbrž citoval část odůvodnění rozsudku NSS č. j. 5 As 49/2016 - 198, která se však vypořádává s odlišnou argumentací. Dále stěžovatel zopakoval svoji argumentaci z řízení před krajským soudem. Ta vychází z čl. 5 odst. 1 směrnice SEA, podle nějž musí být v rámci procesu posuzování vlivů koncepce na životní prostředí určeny, popsány a posouzeny možné významné vlivy všech rozumných variant, aby byla zajištěna vysoká úroveň ochrany životního prostředí. Ve vyhodnocení vlivů AZÚR na životní prostředí jsou hodnoceny dvě subvarianty tzv. aktivní varianty, a to tzv. základní řešení obsažené ve vydané AZÚR a tzv. regionální varianta SOKP. Tato regionální varianta tak měla být posouzena na stejné úrovni podrobnosti jako varianta výsledná, což se však nestalo.

Ve vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území je uvedeno, že regionální varianta nebyla prověřována žádnými odbornými studiemi. Teprve po vydání AZÚR byla reflektována v dokumentu *Komplexní posouzení alternativního návrhu Silničního okruhu kolem Prahy* zpracovaném v říjnu 2016 Českým vysokým učení technickým v Praze. Tento dokument ovšem nesplňuje náležitosti posouzení vlivů koncepce na životní prostředí, neboť v něm absentuje posouzení vlivů na ovzduší a hlukovou zátěž. Jde spíše o politický dokument či rizikovou analýzu regionální varianty, jenž není zpracován autorizovanou osobou. Regionální varianta byla v průběhu pořizování AZÚR doplněna do vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, avšak byla v něm pouze zmíněna, nikoliv rovnocenně hodnocena.

Vypořádání kasační námitky

[199] Pokud jde o námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, je třeba poznamenat, že způsob vypořádání návrhového bodu nelze v tomto případě považovat za nejvhodnější. Stěžovateli a) je možno přisvědčit v tom, že krajským soudem citované úvahy NSS byly vysloveny v reakci na částečně odlišnou argumentaci. To nicméně neznamená, že by neposkytovaly odpověď i na argumentaci stěžovatele a). V této souvislosti nelze opomenout, že návrhový bod spočíval v poměrně obecném tvrzení, že v rámci pořizování AZÚR nebyla rovnocenně posouzena tzv. regionální varianta SOKP. V citaci z rozsudku NSS obsažené v odůvodnění napadeného rozsudku je nicméně uvedeno, že v rámci vyhodnocení vlivů AZÚR na udržitelný rozvoj území byla tato varianta posouzena. Dále je odkazováno na odůvodnění AZÚR, které obsahuje důvody, pro které je návrh AZÚR invariantní. Rozsudek krajského soudu je na samé hraně přezkoumatelnosti, nicméně obsahuje alespoň v obecnosti důvody, pro něž má krajský soud návrhový bod stěžovatele a) za nedůvodný.

[200] K věcné podstatě kasační námitky je třeba uvést, že stěžovatel a) nepopírá, že vyhodnocení vlivů AZÚR na udržitelný rozvoj území obsahuje posouzení i tzv. regionální varianty SOKP. Jeho podrobnost však považuje za nedostatečnou, neboť výsledná varianta SOKP byla hodnocena podrobněji. NSS má za vhodné poukázat na str. 67 až 81 odůvodnění AZÚR, kde je popsáno, jaká všechna vyhodnocení z hlediska volby trasy SOKP či jeho jednotlivých úseků byla v minulosti provedena. Velice podrobný výčet v minulosti provedených hodnocení je podán ve vztahu k severozápadní části SOKP, jejíž jednotlivé varianty odpovídají tzv. regionální variantě SOKP i variantě obsažené ve vydané AZÚR. Dále je ve zmíněné části odůvodnění AZÚR vysvětleno, že v průběhu pořizování AZÚR byla prověřena dopravní účinnost regionální varianty SOKP prostřednictvím dopravněinženýrských analýz v rámci výhledového dopravního modelu hlavního města Prahy. Z nich vyplynulo, že oddálení SOKP od Prahy do koridoru regionální varianty znamená nárůst automobilového zatížení na mnoha silně zatížených úsecích komunikační sítě uvnitř hlavního města v jeho intenzivně urbanizovaném území se stávající často kapacitní zástavbou, což je z provozního hlediska i z hlediska negativních vlivů dopravy na okolní území města nežádoucí. Oddálení SOKP od Prahy vyvolává nepříznivé dopravní přetížení Městského okruhu, který má omezenou kapacitu a velký rozsah tunelových úseků. Kapacitu Městského okruhu není žádoucí vyčerpat, protože by hrozila ztráta funkčnosti této

pokračování

významné dopravní stavby primárně určené pro ochranu vnitřního, historicky cenného a nejintenzivněji urbanizovaného území. Vyčerpáním kapacity Městského okruhu by navíc byla ohrožena bezpečnost provozu v jeho tunelových úsecích. Významným negativním dopadem, na který je třeba upozornit, je rovněž fakt, že přetížené úseky komunikací v Praze (včetně Městského okruhu) při regionální variantě SOKP se nacházejí většinou v údolních polohách širší centrální oblasti hlavního města s vysokou koncentrací obyvatel, kde jsou ztížené podmínky provětrávání, což se nepříznivě projevuje na špatné kvalitě ovzduší. Z provozního hlediska je trasa v koridoru SOKP navrženém v AZÚR v porovnání s regionální variantou okruhu příznivější, protože umožňuje převést po obvodu města některé dopravní vztahy, které by se oddálením okruhu od Prahy realizovaly po místní, dopravou značně přetížené komunikační síti ve vnitřní části Prahy. S oddalováním trasy atraktivita komunikace pro tyto vztahy rapidně klesá.

[201] Kromě posouzení regionální varianty SOKP prostřednictvím dopravněinženýrských analýz zmiňuje odůvodnění AZÚR rovněž její posouzení obsažené ve vyhodnocení vlivů AZÚR na udržitelný rozvoj území.

[202] Stěžovatel a) staví svoji argumentaci na čl. 5 odst. 1 směrnice SEA, neboť se domnívá, že stavební zákon upravující vyhodnocení vlivů územně plánovací dokumentace na udržitelný rozvoj území nedostatečně transponoval toto ustanovení. Poukázal na řízení o předběžné otázce vedené u SDEU pod sp. zn. C-727/22 a dožadoval se přerušení řízení o kasační stížnosti do rozhodnutí SDEU. K tomu NSS uvádí, že SDEU rozhodl v této věci rozsudkem ze dne 4. 10. 2024. Shledal, že opatření, o jehož posouzení vlivů na životní prostředí se v dané věci jednalo, vůbec nepodléhá směrnici SEA. SDEU se tak již nezabýval otázkou výkladu čl. 5 odst. 1 směrnice SEA.

[203] V uvedeném řízení bylo zpracováno stanovisko generální advokátky ze dne 21. 3. 2024, jehož se stěžovatel a) ve svém podání ze dne 10. 10. 2024 dovolává. Nutno dodat, že závěry generální advokátky zjednodušuje. NSS považuje za účelné stručně shrnout, že generální advokátka vyšla z cíle směrnice SEA, jímž je posouzení a zohlednění vlivů opatření na životní prostředí ještě před přijetím rozhodnutí týkajícího se plánu nebo programu. Předmětem zprávy o vlivech na životní prostředí (v českém kontextu se jedná o vyhodnocení vlivů AZÚR na udržitelný rozvoj území) musí být rozumné varianty. Předmětem sporu bylo, zda pravděpodobné významné vlivy na životní prostředí musí být určeny, popsány a posouzeny pouze ve vztahu k upřednostňované variantě, jak by se mohlo *prima facie* jevit, nebo i ohledně rozumných variant. Generální advokátka se přiklonila k druhé možnosti, neboť posouzení variant bez zohlednění jejich vlivů na životní prostředí by bylo v rozporu s cílem procesu SEA, jímž je přispět k zahrnutí úvah o životním prostředí do přípravy a přijetí plánů a programů. Při výběru mezi různými variantami jsou obzvláště důležitá hlediska ochrany životního prostředí. Ve zprávě o vlivech na životní prostředí tedy musí být určen, popsán a posouzen také dopad rozumných variant na životní prostředí. Nezbytný rozsah této dokumentace je nicméně omezen na informace, které lze rozumně požadovat v souladu s čl. 5 odst. 2 směrnice SEA. V pořadí druhé užití slova *rozumný* (poprvé v souvislosti *rozumná varianta*) funguje jako filtr, který má zabránit nepřiměřené zátěži při posouzení. Dále se generální advokátka podrobně zabývala tím, co

lze považovat za rozumné varianty. Následně vyložila čl. 5 odst. 2 směrnice SEA, jenž stanoví rozsah informací, které lze požadovat pro posouzení variant. Směrnice SEA neobsahuje žádná podstatná kritéria pro výběr variant. Neukládá příslušným orgánům, aby zvolily možnost, která má nejmenší dopad na životní prostředí. Cílem posouzení je pouze zajistit, aby rozhodnutí o výběru bylo přijato s ohledem na možné významné dopady na životní prostředí. Při určování informací, které lze rozumně vyžadovat, jsou kromě hledisek uvedených v čl. 5 odst. 2 směrnice SEA podstatná další dvě kritéria. Informace musí zaprvé umožnit porovnání upřednostňované možnosti s variantami s ohledem na argumenty nezbytné pro posouzení. Zadruhé musí umožnit zohlednit při tomto srovnání environmentální aspekty. Tyto požadavky nebrání tomu, aby posouzení vlivů upřednostňované možnosti na životní prostředí bylo podrobnější než posouzení vlivů ostatních posuzovaných variant. To lze očekávat zejména tehdy, pokud výhody upřednostňované varianty poměrně jasně převažují nad ostatními rozumnými variantami, a to i s ohledem na životní prostředí. V tomto případě by podrobné informace o projednávaných variantách neměly žádnou vlastní funkci, informace o dopadech upřednostňované varianty jsou nicméně i tak důležité pro následnou realizaci plánu nebo programu. Pokud však mají výhody a nevýhody různých možností podobnou váhu, je obtížnější zdůvodnit rozhodnutí o výběru. V takovém případě může být nezbytné poskytnout podrobnější informace o rozumných variantách ve zprávě o vlivech na životní prostředí, i když to vyžaduje značné úsilí.

[204] Výklad generální advokátky, jakkoliv není závazný, považuje NSS za vyvážený a racionální, neboť na jedné straně důsledně respektuje účel směrnice SEA, na straně druhé nelpí na zatěžování procesu SEA neúčelnými podmínkami.

[205] NSS se v návaznosti na rozsudek SDEU ve věci C-727/22 zabýval stanoviskem generální advokátky v rozsudcích ze dne 22. 4. 2025, č. j. 2 As 86/2022 - 197 a č. j. 5 As 382/2021 - 208. NSS v nich akceptoval, že v procesu SEA je třeba posoudit všechny rozumné varianty. Dále se zabýval pouze tím, kterou variantu lze považovat za rozumnou, neboť v projednávaných věcech šlo o to, zda variantu, kterou podporovali navrhovatelé a která vůbec nebyla zahrnuta do vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, lze považovat za rozumnou variantu. V této souvislosti NSS zdůraznil, že dopravní účinnost koridoru vymezeného v zásadách územního rozvoje pro novou pozemní komunikaci je zcela zásadním kritériem, které je významné pro zahrnutí určité obecně existující varianty pod pojem rozumné varianty.

[206] V nyní posuzované věci je situace odlišná, neboť varianta koridoru pro SOKP, kterou podporuje stěžovatel a), byla v rámci vyhodnocení vlivů AZÚR na udržitelný rozvoj území posouzena. Stěžovatel a) vznáší výhrady k tomu, že obě porovnávané varianty nebyly posouzeny stejně podrobně.

[207] Ve vyhodnocení vlivů AZÚR na udržitelný rozvoj území je uvedeno, že tzv. regionální varianta nebyla prověřována žádnými odbornými studiemi (např. str. 67 a 72), což považuje stěžovatel a) za důkaz neporovnatelného (a tudíž nedostatečného) posouzení vlivů této varianty na životní prostředí. Této argumentaci nicméně nemůže NSS přisvědčit.

pokračování

Je třeba vyjít z toho, že v posuzované věci byly předmětem posouzení podle směrnice SEA zásady územního rozvoje, resp. AZÚR. To je do značné míry obecná územně plánovací dokumentace, jejímž smyslem je mj. vymezit koridory nadmístního významu. Takovým koridorem je též koridor pro SOKP. Míra podrobnosti je ovšem nesrovnatelná s nižším stupněm územně plánovací dokumentace, jakým jsou územní plány obcí, a dokumentací pro územní rozhodnutí. Na úrovni zásad územního rozvoje tak není známa přesná stopa pozemní komunikace (pouze rámcově v podobě koridoru), natož její konkrétní parametry. To pochopitelně ovlivňuje míru konkrétnosti vyhodnocení vlivů AZÚR na udržitelný rozvoj území, což výslovně vyplývá i z čl. 5 odst. 2 směrnice SEA. Podle něj musí zpráva o vlivech na životní prostředí obsahovat informace, které lze rozumně požadovat s přihlédnutím k obsahu a úrovni podrobnosti posuzovaného plánu nebo programu. Stěžovatel a) netvrdí, že by míra podrobnosti posouzení tzv. regionální varianty SOKP neodpovídala požadavkům kladeným stavebním zákonem na stupeň obecnosti zásad územního rozvoje. Ostatně MŽP ve stanovisku k vyhodnocení vlivů AZÚR na udržitelný rozvoj území v části, kterou stěžovatel a) citoval v návrhu, dospělo k závěru, že ačkoliv nebyly varianty SOKP hodnoceny ve stejné míře podrobnosti, hodnocení regionální varianty odpovídá podrobnosti zásad územního rozvoje. Tento závěr stěžovatel a) nenapadl.

[208] Z vyhodnocení vlivů AZÚR na udržitelný rozvoj území i odůvodnění AZÚR vyplývá, že varianty dílčích úseků SOKP byly v minulosti vcelku podrobně prověřovány, některé z těchto variant odpovídají nyní prověřované regionální variantě SOKP (např. severozápadní úsek a jihovýchodní úsek). Řada dosud nerealizovaných úseků SOKP, které jsou předmětem AZÚR, byla rozpracována na úroveň dokumentace pro územní rozhodnutí, a to ve variantě stabilizované v územně plánovacích dokumentacích (tedy ve výsledné variantě obsažené v AZÚR). Pro tyto záměry bylo zpracováno též posouzení EIA. Již v rozsudku č. j. 5 As 49/2016 - 198 NSS potvrdil, že pro účely posouzení SEA mohou být využity podstatně podrobnější podklady zpracované pro posouzení EIA. Rozdílná míra podrobnosti podkladů, které jsou k dispozici ve vztahu k výsledné a regionální variantě SOKP, je důsledkem toho, že výsledná varianta je dlouhodobě stabilizována v územně plánovacích dokumentacích a dále podrobněji rozvíjena za účelem její realizace. Zmínka o tom, že regionální varianta nebyla podrobně odborně prověřena, znamená jen tolik, že nejsou k dispozici podklady, které by rozpracovávaly tuto variantu do větší míry podrobnosti, než by odpovídalo úrovni zásad územního rozvoje, popř. které by bylo možné převzít pro účely vyhodnocení vlivů AZÚR na udržitelný rozvoj území. Vyhodnocení vlivů AZÚR na udržitelný rozvoj území je samo o sobě nástrojem odborného posouzení vlivů na životní prostředí, zpracovává je odborně kvalifikovaná osoba. Zmínka o tom, že regionální varianta nebyla odborně prověřena, nemá žádný vliv na možnost jejího odborného prověření v rámci vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, a to pochopitelně v míře konkrétnosti odpovídající zásadám územního rozvoje. Skutečnost, že k výsledné variantě byly k dispozici podrobnější údaje překračující míru podrobnosti zásad územního rozvoje, kdežto k regionální variantě nikoliv, nemá za následek nedostatečnost posouzení regionální varianty pro účely AZÚR. Rozhodně nemůže vést k tomu, aby i pro regionální variantu byly zpracovány obdobně podrobné podklady, jaké jsou k dispozici pro výslednou variantu.

[209] V návaznosti na výše uvedené je zcela bez významu pro posouzení kasační námitky, že po vydání AZÚR bylo zpracováno *Komplexní posouzení alternativního návrhu Silničního okruhu kolem Prahy*. Odborné hodnocení regionální varianty SOKP na úrovni zásad územního rozvoje bylo provedeno v dostatečném rozsahu v rámci pořizování AZÚR, a to jak z hlediska vlivů na dopravní vztahy v území, tak v návaznosti na to z hlediska vlivů na životní prostředí. To pochopitelně nebrání tomu, aby byla regionální varianta případně dále prověřována. V této souvislosti lze nicméně dodat, že zmíněné komplexní posouzení z října 2016 potvrdilo závěry učiněné již v rámci pořizování AZÚR (k tomu podrobně viz část II.2.1 tohoto rozsudku týkající se posouzení EIA).

[210] Pro danou věc není bez významu, že dopravněinženýrské analýzy provedené v rámci pořizování AZÚR, z nichž vychází i vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, prokázaly podstatně nižší dopravní účinnost regionální varianty SOKP. To má vliv i na hodnocení jejích vlivů na životní prostředí, které nelze omezovat pouze na vlivy působící v bezprostředním okolí koridoru SOKP, nýbrž je nutno k nim přičíst i to, že nenastane pozitivní efekt spojený s výslednou variantou SOKP na území hl. m. Prahy (snížení intenzity dopravy v přetížených částech území Prahy, ochrana funkce Městského okruhu). Z vyhodnocení vlivů AZÚR na udržitelný rozvoj území v tomto souhrnném náhledu, hodnotícím kladné i záporné dopady na různé části území Prahy a Středočeského kraje dotčené koridorem v důsledku logických dopravních vazeb, vychází regionální varianta SOKP jako méně příznivá z hlediska vlivů na životní prostředí (uceleně shrnuto v kapitole A.7, podrobněji rozvedeno dílčím způsobem v předchozích kapitolách). V této situaci by získávání podrobnějších informací o regionální variantě SOKP nemělo žádnou vlastní funkci. O regionální variantě SOKP jsou ve vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území obsaženy informace v takovém rozsahu, že umožňují naplnit cíl posouzení SEA (přijmout rozhodnutí o výběru varianty při zohlednění jejích závažných dopadů na životní prostředí).

[211] NSS uzavírá, že ačkoliv byly pro vyhodnocení vlivů regionální varianty SOKP na životní prostředí užity obecnější informace než v případě výsledné varianty, jednalo se o informace svojí obecností odpovídající posuzovanému plánu či programu (AZÚR), a proto nelze mít provedené hodnocení regionální varianty SOKP za nedostatečné. NSS neshledal důvod položit SDEU předběžnou otázku, zda musí být varianty plánu nebo programu posuzovány ve stejném rozsahu (myšleno míře podrobnosti), neboť shledal, že v posuzované věci byly obě varianty SOKP posouzeny v rozsahu daném mírou obecnosti AZÚR. Využití podrobnějších informací pro detailněji rozpracovanou a dlouhodobě stabilizovanou variantu neznamena, že by regionální varianta byla posouzena nedostatečně.

II.6.3 Rozpor AZÚR se směrnicí o hodnocení hluku

[212] Krajský soud nepřisvědčil stěžovateli a) ani v tom, že by akustická studie pořizená pro účely vyhodnocení vlivů AZÚR na udržitelný rozvoj území byla zpracována nesprávně, a to jak z hlediska užitých hlukových limitů a jejich dodržení, tak z hlediska vyhlášky č. 523/2006 Sb., kterou se stanoví mezní hodnoty hlukových ukazatelů, jejich výpočet, základní požadavky na obsah strategických hlukových map a akčních plánů

pokračování

a podmínky účasti veřejnosti na jejich přípravě (vyhláška o hlukovém mapování). Opět odkázal na rozsudek NSS č. j. 5 As 49/2016 - 198, z jehož odůvodnění rozsáhle citoval (body 314 až 321).

Kasační námitka

[213] Stěžovatel a) namítl, že se krajský soud nevypořádal s podstatou jeho návrhového bodu, jenž se liší od argumentace posuzované v rozsudku NSS č. j. 5 As 49/2016 - 198. Odůvodnění rozsudku má proto za nedostatečné a nepřezkoumatelné. Dále zopakoval svoji argumentaci uvedenou v návrhu na zrušení části AZÚR. Hodnocení vlivů AZÚR na hlukové zatížení území je možné podřadit pod čl. 3 písm. u) směrnice o hodnocení hluku, který definuje pojem akustické plánování. Hodnocení hluku v rámci akustického plánování využívá v souladu s čl. 5 odst. 3 a přílohou I směrnice o hodnocení hluku hlukové indikátory a dále v čl. 6 a příloze II metody hodnocení hlukové zátěže. Směrnice tedy zavádí společné metody hodnocení hluku z dopravy, jichž se musí orgány členských států držet. Na úrovni vnitrostátního práva byly v rozhodné době promítnuty ve vyhlášce o hlukovém mapování. Konkrétně jde o indikátor večera či ukazatel ročního průměru. Vyhodnocení vlivů AZÚR na udržitelný rozvoj území ani podkladová akustická studie ovšem tyto indikátory nepoužívají.

Vypořádání kasační námitky

[214] Ani v tomto případě není způsob vypořádání návrhového bodu, který zvolil krajský soud, nejvhodnější. Spočívá totiž prakticky výlučně v citaci části odůvodnění rozsudku NSS č. j. 5 As 49/2016 - 198, která je částečně založena na citaci některých pasáží přezkoumávaného rozsudku Městského soudu v Praze. Argumentace uplatněná v této věci kladla důraz na jiný aspekt užití metodiky pro hodnocení hlukové zátěže ve vyhodnocení vlivů AZÚR na udržitelný rozvoj území. I vzhledem ke grafickému zvýraznění určitých částí citovaného textu lze seznat, že krajský soud považoval za podstatné, že užití hodnotící deskriptory a hygienické limity hluku odpovídají nařízení vlády č. 272/2011 Sb., což je podle něj korektní postup. Krajský soud také zvýraznil, co je vůbec účelem posuzování vlivů AZÚR na udržitelný rozvoj území, tedy že jde o otázku přípustnosti realizace záměru vymezeného v AZÚR z hlediska veřejnoprávních limitů obsažených právě v nařízení vlády č. 272/2011 Sb. Rozsudek je v tomto ohledu na samé hraně přezkoumatelnosti.

[215] Stěžovatel a) nicméně zopakoval i svoji věcnou argumentaci, kterou může NSS vypořádat, aniž by to bylo na újmu jeho právům. Tato argumentace je postavena na předpokladu, že posuzování vlivů AZÚR na hlukovou zátěž v území lze podřadit pod akustické plánování, jež je definováno v čl. 2 písm. u) směrnice o hodnocení hluku jako řízení postupu při vytváření budoucí akustické situace pomocí plánovaných opatření v rámci územního plánování, inženýrských opatření v oblasti dopravních systémů, plánování dopravy, snižování hluku ochrannými protihlukovými opatřeními a řízením oblasti zdrojů hluku. Tomu lze přisvědčit. Dále se domnívá, že se na něj musí použít indikátory stanovené v příloze I směrnice, které vyžadují samostatné hodnocení tzv. večerní doby, a dále stanovení ročního průměru dle přílohy II. Stěžovatel nicméně nesprávně

dovozuje, že se tyto požadavky vztahují rovněž na akustické plánování. Z čl. 5 odst. 3 směrnice o hodnocení hluku vyplývá, že pro akustické plánování mohou členské státy používat indikátory jiné než L_{den} a L_{night} . Užití těchto indikátorů je předepsáno pro přípravu a revize strategických hlukových map, jak vyplývá z čl. 5 odst. 1 směrnice. Směrnice nijak neupravuje postup při akustickém plánování, pouze tento pojem definuje a umožňuje užití jiných indikátorů než těch, které jsou touto směrnicí zaváděny jako společné indikátory pro strategické hlukové mapování a na něj navazující tvorbu akčních plánů. Tomu odpovídá i to, že vyhláška o hlukovém mapování, jejímž účelem je transponovat směrnici o hodnocení hluku do vnitrostátního práva, upravuje v souladu s touto směrnicí hlukové ukazatele a způsob jejich výpočtu, které se užijí pouze při strategickém hlukovém mapování.

[216] NSS v rozsudku č. j. 2 As 86/2022 - 197 shodně dovodil, že akustické plánování představuje výjimku z povinnosti užívat jednotlivé hlukové indikátory stanovené směrnicí o hodnocení hluku a vyhláška transponující tuto směrnici nereguluje způsob, jakým má docházet k akustickému plánování.

[217] Je třeba poukázat na to, že hlukový indikátor (ukazatel) je toliko administrativní hodnotou, nemá charakter hygienického limitu hluku stanoveného vnitrostátním právem. Smyslem směrnice o hodnocení hluku je „na základě indikátorů hluku předepsaných EU a jejich mezních hodnot stanovených jednotlivými státy, popsat expozici hlukem v okolí definovaných zdrojů dopravního a průmyslového hluku a vyhledat nejhorší místa (hot spots) pro následné vypracování akčních plánů.“ (Potužníková, D.; Hellmuth, T.; Junek, P.; Fiala, Z. Možnosti využití výsledků strategického hlukového mapování v hygienické praxi. Hygiena. 2014, roč. 59, č. 2, str. 78). V tomto odborném článku je rovněž detailně vysvětlen rozdíl mezi dvěma liniemi ochrany před hlukem, které tvoří státní zdravotní dozor založený na hygienických limitech hluku a strategické hlukové mapování, přičemž potvrzuje, že pro účely územního plánování i tvorby hlukových (akustických) studií zabývajících se budoucím stavem je třeba vycházet z pravidel první linie ochrany spojené se státním zdravotním dozorem.

[218] V tomto kontextu je třeba opět poukázat na graficky zvýrazněnou část citace v odůvodnění rozsudku krajského soudu, podle níž je smyslem vyhodnocení vlivů AZÚR na udržitelný rozvoj území posoudit, zda vzhledem k současné hlukové zátěži území a budoucím záměrům, pro jejichž povolení vytváří AZÚR právní rámec, není jednoznačně vyloučena realizovatelnost záměru s ohledem na veřejnoprávní limity ochrany veřejného zdraví. Z tohoto hlediska jsou pochopitelně určující hygienické limity hluku, nikoliv hlukové indikátory dle směrnice o hodnocení hluku.

[219] Vzhledem k výše uvedenému lze uzavřít, že vyhodnocení vlivů AZÚR na udržitelný rozvoj území a hluková studie, která byla jeho podkladem, zcela správně vychází z hygienických limitů hluku a metodiky pro ně stanovené v nařízení vlády č. 272/2011 Sb.

[220] Pokud jde o návrh na položení předběžné otázky SDEU, lze opět poukázat na rozsudek č. j. 2 As 86/2022 - 197, v němž se NSS vyjádřil k obdobně formulované předběžné otázce. NSS ani v nyní posuzované věci neshledal důvod položit předběžnou

pokračování

otázku, neboť výklad směrnice o hodnocení hluku je zcela zřejmý již ze samotného jejího textu. Jedná se o *acte clair*, jak NSS podrobně výše vyložil. K tomu lze dodat, že čl. 5 odst. 3 směrnice o hodnocení hluku neváže užití jiných hlukových indikátorů pro akustické plánování na podmínku, že jsou upraveny ve vnitrostátním právním předpisu. Podstatou směrnice je stanovit členským státům povinnost promítnout do vnitrostátního práva pravidla k dosažení stanoveného cíle. Směrnice o hodnocení hluku ukládá členským státům povinnost stanovit hlukové indikátory a metody hodnocení pro hlukové indikátory v souladu s přílohami I a II ve vztahu ke strategickému hlukovému mapování, nikoliv však ve vztahu k akustickému plánování, pro které lze užívat jiné indikátory. V českém právu jsou nadto tyto jiné indikátory upraveny v právních předpisech (zákoně o ochraně veřejného zdraví a nařízení vlády č. 272/2011 Sb.) v podobě hygienických limitů hluku. Pokládat předběžnou otázku, jak ji formuloval stěžovatel a), by tak bylo zcela nadbytečné.

III. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[221] NSS shledal, že kasační stížnost všech stěžovatelů proti výroku I rozsudku krajského soudu, jímž byla zamítnuta jejich žaloba proti napadenému rozhodnutí, je důvodná. Proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil rozsudek krajského soudu v rozsahu výroku I a na něm závislých výroků III a IV o náhradě nákladů řízení a v tomto rozsahu věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm je krajský soud vázán právní názorem NSS (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), přičemž je povinen v souladu s § 2 odst. 4 zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon), rozhodnout o všech žalobních bodech. To je důvodem, proč nemohl NSS vzhledem k řadě dílčích nepřezkoumatelností rozsudku krajského soudu postupovat dle § 110 odst. 2 s. ř. s.

[222] V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[223] Kasační stížnost stěžovatele a), tj. navrhovatele, v části, v níž směřovala proti výroku II rozsudku krajského soudu, jímž byl zamítnut návrh na zrušení části opatření obecné povahy, a na něm závislým výrokům V a VI o náhradě nákladů řízení, shledal NSS nedůvodnou. Proto ji v tomto rozsahu zamítl podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. Jelikož tím končí účast odpůrce v soudním řízení jakožto účastníka řízení, rozhodl NSS současně o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel a), tj. navrhovatel, nebyl procesně úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Procesně úspěšnému odpůrci v řízení nevznikly náklady nad rámec běžné úřední činnosti, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal. Náklady na zastoupení odpůrce advokátem nelze považovat za účelně vynaložené (viz nález Ústavního soudu ze dne 24. 4. 2018, sp. zn. III. ÚS 3061/17). Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí NSS neuložil žádnou povinnost a sama nenavrhla, aby jí byla náhrada přiznána z důvodů zvláštního zřetele hodných (§ 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 19. září 2025

Mgr. Tomáš Kocourek, Ph.D.
předseda senátu