



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové, soudkyně Mgr. et Mgr. Lenky Bahýřové, Ph. D., a soudce Mgr. Martina Lachmana v právní věci navrhovatelů: **a) PhDr. O. R.**

**b) Koalice VLASTA, z.s.**

sídlem U Záběhlického zámku 3253/1a, Praha 10

oba zastoupení Mgr. Pavlem Černým, advokátem

sídlem Údolní 567/33, Brno

proti

odpůrci: **Ministerstvo životního prostředí**

sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10

**o návrhu na zrušení opatření obecné povahy žalovaného, Programu zlepšování kvality ovzduší aglomerace Praha – CZ01, ze dne 26. 5. 2016, č. j. 34224/ENV/16,**

**takto:**

- I.** Výroky I., III. a IV. Opatření obecné povahy Ministerstva životního prostředí, Programu zlepšování kvality ovzduší aglomerace Praha – CZ01, ze dne 26. 5. 2016, č. j. 34224/ENV/16, **se zrušují** dnem nabytí právní moci tohoto rozsudku.
- II.** Návrh **se** v části domáhající se zrušení výroku II. Opatření obecné povahy Ministerstva životního prostředí, Programu zlepšování kvality ovzduší aglomerace Praha – CZ01, ze dne 26. 5. 2016, č. j. 34224/ENV/16, **zamítá.**
- III.** Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovatelce a) do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku náhradu nákladů řízení ve výši 5 000 Kč k rukám Mgr. Pavla Černého, advokáta.

- IV. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovateli b) do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku náhradu nákladů řízení ve výši 5 000 Kč k rukám Mgr. Pavla Černého, advokáta.
- V. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovatelům společně a nerozdílně do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku náhradu nákladů řízení ve výši 27 107 Kč k rukám Mgr. Pavla Černého, advokáta.

### Odůvodnění:

#### I.

#### Předmět řízení a obsah návrhu

Navrhovatelé se domáhali zrušení v záhlaví uvedeného opatření obecné povahy, kterým byl vydán Program zlepšování kvality ovzduší aglomerace Praha podle § 9 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší (dále jen „zákon o ochraně ovzduší“). Výrokem I. programu byl stanoven emisní strop pro silniční dopravu v zastavěném území aglomerace na 60 % do roku 2020, a to oproti hodnotám z roku 2011. Výrokem II. programu byly vyjmenovány čtyři významné stacionární zdroje znečištění ovzduší v Radotíně a na Zbraslavi, které budou předmětem prověření možnosti zpřísnění podmínek provozu. Ve výroku III. programu je obsažen výčet opatření ke snížení emisí, která jsou podrobně popsána v příloze č. 1 programu. Konečně ve výroku IV. je stanoveno, že program bude realizován v souladu se stanoviskem žalovaného ze dne 10. 5. 2016, č. j. 932932/ENV/16, které bylo k programu vydáno podle § 10g zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o posuzování vlivů“); stanovisko SEA je přílohou č. 3 a 4 opatření obecné povahy.

V obsáhlém návrhu se nejprve rekapituloval proces vydání napadeného opatření obecné povahy, podrobně byl též vyložen stav znečištění ovzduší, které v aglomeraci Praha v některých ukazatelích dlouhodobě překračuje zákonné limity.

Navrhovatelé se považují za aktivně legitimované k podání návrhu, neboť se napadeným opatřením obecné povahy cítí dotčeni na svých právech, konkrétně právu na životní prostředí dle čl. 35 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a právu na soukromý a rodinný život dle čl. 10 Listiny a čl. 8 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). S odkazem na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva a Soudního dvora Evropské unie navrhovatelé uvedli, že mají právo se domáhat toho, aby státní orgány plnily své povinnosti při ochraně ovzduší, hrozí-li v opačném případě překročení povolených limitů znečištění, a v důsledku toho vznik zdravotní a jiné potíže dotčených osob.

Konkrétně navrhovatelka a) ke své aktivní legitimaci uvedla, že žije se svým manželem a malým synem v bytě na Praze 10; celá její rodina je dlouhodobě vystavena znečištěnému ovzduší v Praze. Navrhovatelka a) popisuje zdravotní problémy, které postihují dýchací ústrojí jejího syna již od útlého věku a dle jejího názoru jednoznačně souvisejí se znečištěným ovzduším. Skutečnost, že je navrhovatelka a) dlouhodobě vystavena znečištěnému ovzduší, ji tedy opravňuje k napadení programu zlepšování kvality ovzduší, kterým dle jejího názoru odpůrce nedostatečně plní povinnost podnikat kroky ke snižování emisí. Navrhovatel b) potom svou aktivní legitimaci opírá o skutečnost, že působí na Praze 10 a jedním z jeho cílů dle stanov je ochrana životního prostředí; dle judikatury Ústavního soudu se takový spolek může domáhat ochrany práva na příznivé životní prostředí svých členů.

Dále návrh obsahuje samotné návrhové body směřující proti napadenému opatření obecné povahy.

Navrhovatelé zrekapitulovali českou i unijní právní úpravu, z níž program zlepšování ovzduší vychází, a související judikaturu Soudního dvora Evropské unie. Zdůrazňují, že na program zlepšování kvality ovzduší jsou kladeny formální nároky, zejména že musí obsahovat konkrétní a jednoznačně popsána opatření směřující v co nejkratší době k dosažení zákonných imisních limitů. Jakkoliv jsou členské státy při přijímání opatření ke zlepšení kvality ovzduší vázány právem EU pouze co do výsledku, dospěl Soudní dvůr Evropské unie k závěru, že se před národními soudy lze domáhat přezkumu toho, zda přijaté programy zlepšování kvality ovzduší povedou k dosažení limitů v co nejkratší možné době.

Navrhovatelé namítli, že napadené opatření obecné povahy trpí formálními vadami. Z § 68 odst. 1 správního řádu přiměřeně aplikovaného na institut opatření obecné povahy vyvozují, že se opatření musí skládat z výroku a odůvodnění. Výrok napadeného programu však není dostatečně jednoznačný, aby mohl být také vykonatelný. Z výroku III. není zřejmé, v čem přesně mají spočívat jednotlivá přijatá opatření, neboť jsou pouze vyjmenována s odkazem na přílohu programu. Z této přílohy však nelze seznat, která část popisu jednotlivých opatření má být součástí závazného výroku opatření.

Napadené opatření dle navrhovatelů také nesplňuje základní obsahové požadavky, které jsou na něj kladeny zákonem. Na jedné straně v něm totiž odpůrce přiznává, že časový cíl splnění imisních limitů, tedy rok 2020, je splnitelný jen za předpokladu dodržení všech stanovených opatření, na straně druhé však uvádí, že některá z opatření týkající se emisí z dopravy pravděpodobně splněna nebudou. Takový postup je v jednoznačném rozporu s účelem programu.

Celkem dvacet opatření, která odpůrce přijal ke snížení emisí z dopravy, lze rozdělit na opatření s velice slabým vlivem na znečištění ovzduší, opatření kontraproduktivní či sporná co do výsledku a opatření, která by sice mohla být účinná, avšak jejich splnění do roku 2020 je nereálné. Do první skupiny (nízký účinek) patří zejména opatření, u nichž sám odpůrce hovoří o jejich nízké účinnosti, zejména u opatření spočívajících ve výsadbě zeleně je pak třeba upozornit na skutečnost, že jsou účinná pouze ve vegetativním období, zatímco k nejflagrantnějším překročením imisních limitů dochází v zimě. Do druhé kategorie (kontraproduktivní a sporná opatření) navrhovatelé řadí především opatření směřující ke zvýšení plynulosti dopravy ve městě, neboť tato opatření mohou vést k nárůstu objemu automobilové dopravy z důvodu její komfortnosti, a tím ke zvýšení emisí. Poslední kategorie (nereálná opatření) obsahuje zejména opatření AB1, které má spočívat ve výstavbě páteřních pozemních komunikací, zejména Městského okruhu a Silničního okruhu kolem Prahy. Druhý jmenovaný okruh přitom nemůže být v nejbližší době dostavěn, neboť Krajský soud v Praze v letech 2013 a 2014 zrušil relevantní části Zásad územního rozvoje Středočeského kraje. Opětovné dopracování dokumentace do roku 2020 je v současné době nereálné. Nemožnost dostavby páteřní infrastruktury má potom přímý vliv i na opatření AB7, Nízkoemisní zóna, a AB8, Selektivní nebo úplné zákazy vjezdu, které dle vyhodnocení SEA mohou být realizovány právě až po dokončení rozhodujících úseků páteřní infrastruktury.

Namítána byla též nekonkrétnost, a tedy nepřezkoumatelnost některých přijatých opatření. Sám odpůrce v odůvodnění opatření obecné povahy připustil, že některá opatření musí být v budoucnu konkretizována, případně i modifikována, a to implementační komisí, jejíž zřízení zákon nepředpokládá. Dle navrhovatelů je takový postup jak v rozporu se zákonem, tak s právem Evropské unie, neboť znemožňuje, aby bylo z programu zlepšování kvality ovzduší zřejmé, jak přesně bude stanoveného cíle dosaženo. Za neakceptovatelné považují navrhovatelé přesunutí

konkretizace některých opatření do působnosti implementační komise, neboť zákon vyžaduje, aby veškerá opatření byla dostatečně jednoznačně stanovena již v opatření obecné povahy.

Nekonkrétnost programu se projevuje i dalšími nedostatky. Zejména absentuje informace o tom, jak budou konkrétní opatření účinná při dosažení cíle imisních limitů; některá opatření, zejména ta týkající se parkovací politiky, nejsou žádným způsobem kvantifikována, a tedy jejich potenciální účinnost nelze posoudit. Z toho potom vyplývá nevynutitelnost daných opatření ze strany dalších správních orgánů. Navrhovatelé mají za to, že program by měl obsahovat konkrétní časový plán přijatých opatření a jejich prioritizaci; pokud by tak učinil, zjistil by, že dosažení stanoveného cíle do roku 2020 je nerealistické.

Navrhovatelé mají za to, že program měl obsahovat konkrétní územně plánovací opatření týkající se výstavby pozemních komunikací odvádějících dálkovou dopravu z území, v němž jsou překračovány imisní limity nebo jejich překročení hrozí. Odpůrce sice nemá pravomoc v programu nahrazovat činnost orgánů vydávajících územně plánovací dokumentaci, avšak může stanovit pro tyto orgány závazné podmínky. To neučinil, ačkoliv v programu sám přiznává, že vedení některých částí Pražského okruhu současně navrhovanou trasou by zvýšilo znečištění ovzduší v některých zastavěných územích.

Dále navrhovatelé zpochybňují provedené vyhodnocení SEA a uvádějí, že se nedostatečně zabývalo vlivem programu na veřejné zdraví, neboť se v něm pouze uvádí, že vliv jednotlivých opatření pro jejich nekonkrétnost nelze posoudit.

Program též opomíná, že jeho účelem je nejen dodržení imisních limitů pro ochranu lidského zdraví, ale též pro ochranu ekosystémů. V programu je sice jako cílový ekosystém definována CHKO Český kras, avšak dále se ochraně tohoto ekosystému program nevěnuje.

Konečně navrhovatelé namítli, že odpůrce postupoval vadně, pokud nejprve zveřejnil návrh opatření obecné povahy a až poté, co se k němu vyjádřila veřejnost, nechal provést vyhodnocení SEA. Dle navrhovatelů by postup měl být přesně opačný, tedy že je nejprve zpracováno vyhodnocení SEA, poté je zpracován definitivní návrh programu, a k němu se může veřejnost vyjádřit při znalosti výsledku posuzování vlivu na životní prostředí.

## II.

### Vyjádření odpůrce a replika navrhovatelů

Odpůrce navrhl odmítnutí návrhu. Uvedl, že navrhovatelka a) není k napadení programu aktivně legitimovaná, neboť žije v oblasti, kde imisní limity překračovány nejsou; ani onemocnění jejího syna tedy nemůže s nadlimitním znečištěním ovzduší v Praze souviset. Navrhovatel b) zase dle názoru odpůrce nesplňuje požadavky, které klade judikatura Ústavního soudu na spolky, které jsou oprávněny domáhat se ochrany práva na příznivé životní prostředí svých členů, jelikož jeho primární účel je podpora politického hnutí VLASTA. Dále pak odpůrce s odkazem na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva a Soudního dvora Evropské unie uvedl, že vydaný program nemůže nijak zasahovat do subjektivních práv jednotlivců; těch se totiž může dotýkat jen to, pokud by program vůbec nebyl vydán nebo stát nezamezil nějakému konkrétnímu ohrožení prostředí v blízkosti obydlí navrhovatelů. K ničemu takovému však programem nemůže dojít.

Subsidiárně odpůrce navrhl, aby byl návrh zamítnut.

K tvrzeným formálním vadám programu odpůrce uvedl, že odkaz výroku opatření obecné povahy na přílohu č. 1, kde jsou jednotlivá přijatá opatření jednoznačně popsána, je

srozumitelný, jednoznačný, a tedy i přípustný. Odpůrce nesouhlasí, že by z posouzení SEA vyplynulo, že stanoveného cíle nelze do roku 2020 dosáhnout, neboť ve vyhodnocení SEA byla stanovena opatření snižující některá identifikovaná rizika, jež odpůrce do programu přejal.

Přijatá opatření na úseku dopravy jsou dle odpůrce dostatečně konkrétní a vedou k naplnění stanoveného cíle. Pokud jde o zvýšení plynulosti dopravy v zastavěných územích Prahy, má odpůrce za to, že se jedná o opatření vedoucí ke zatraktivnění hromadné dopravy pro cestující. Odpůrce se ohrazuje proti tomu, že měl v programu zohlednit zrušení zásady územního rozvoje Středočeského kraje, neboť k tomu došlo až po finalizaci podkladů programu.

Odpůrce má za to, že program není nepřezkoumatelný pro nekonkrétnost přijatých opatření. Opatření jsou buď dostatečně konkrétně kvantifikována, nebo jsou stanovena tak, aby bližší vymezení nebylo třeba. Nezávislý hodnotitel SEA sice ohledně některých opatření týkajících se dopravy identifikoval určitá rizika, ta se však týkala pouze implementační fáze programu; o teoretické účinnosti přijatých opatření však není namístě pochybovat. K implementačnímu výboru odpůrce uvedl, že jej zřídil proto, aby dodržel zákonný požadavek na zajištění a kontrolu dodržování přijatého programu; účelem implementačního výboru není program jakkoliv měnit. Též časový plán přijímaných opatření je v programu dostatečně konkrétně stanoven; prioritizace jednotlivých opatření, kterou požadují navrhovatelé, naopak není namístě, neboť opatření stanovená v programu se uplatní od nabytí účinnosti programu při správné činnosti podle zákona o ochraně ovzduší bez dalšího.

Ohledně opatření souvisejících s trasováním pozemních komunikací vyvádějících dopravu ze znečištěných území odpůrce poznamenal, že není účelem programu nahrazovat územně plánovací dokumentaci. V programu jsou dostatečně jasně stanovena vodítka, z nichž mohou orgány zpracovávající a vydávající územně plánovací dokumentaci vycházet. Naopak by nebylo namístě stanovovat konkrétní podmínky umístění nových zdrojů znečištění, neboť tím by byla zdvojnásobena jednoznačná úprava povolování takových zdrojů, která je uvedena přímo v zákoně o ochraně ovzduší.

Dle názoru odpůrce netrpí vyhodnocení SEA vadou, když se jen obecně vypořádalo s dopady přijatých opatření na zdraví obyvatel. Program zlepšování kvality ovzduší je totiž pouze koncepčním dokumentem, který z povahy věci nemůže být natolik konkrétní, aby umožňoval detailní posouzení dopadů jednotlivých přijatých opatření, dokud není zřejmá přesná forma jejich implementace.

Odpůrce nesouhlasí ani s tím, že součástí programu měla být opatření směřující ke snížení imisí pro ekosystémy a vegetaci, neboť dle dostupných dat tyto limity v aglomeraci Praha nejsou překračovány. Přesto však odpůrce uvedl, že přijatá opatření povedou k celkovému zlepšení kvality ovzduší, a tedy budou nepochybně přínosná i pro dotčené ekosystémy.

Odpůrce má též za to, že nepostupoval vadně, pokud nechal zpracovat vyhodnocení SEA až po projednání návrhu programu s veřejností, respektive poté, co veřejnost mohla uplatnit připomínky a námítky. Též v rámci řízení SEA totiž veřejnost má možnost účasti, a to hned v několika fázích. Finální verze programu pak byla s veřejností projednána dne 4. 12. 2015. Požadavek navrhovatelů, aby vyhodnocení SEA bylo zpracováno ještě před zveřejněním návrhu programu, se neopírá o žádné zákonné ustanovení.

Závěrem odpůrce polemizoval s některými tvrzeními navrhovatelů ohledně předchozí právní úpravy, avšak sám uzavřel, že pro posouzení věci tyto úvahy nemají valný význam.

Navrhovatelé reagovali na vyjádření odpůrce replikou, v níž v zásadě shrnuli hlavní argumenty uvedené již v návrhu.

Zrekapitulovali přesvědčení, že oběma dle aktuální judikatury svědčí aktivní legitimace k podání návrhu. Dále s četnými odkazy na judikaturu Soudního dvora Evropské unie zdůraznili, že mají právo domáhat se nejen vydání programu zlepšování kvality ovzduší, ale též toho, aby takový program splňoval obsahové náležitosti, které vyžadují právní předpisy. Navrhovatelé setrvali na přesvědčení, že program v podobě, v níž byl vydán, neodpovídá zákonným požadavkům, neboť nemůže vést k dosažení cílových imisních limitů v co nejkratší době. Program je dle jejich názoru závazný pro řadu subjektů a orgánů státní správy, a tedy musí být dostatečně konkrétní a jednoznačný. Navrhovatelé setrvali i na svých námitkách týkajících se nedostatečné účasti veřejnosti v řízení o vydání opatření obecné povahy; skutečnost, že veřejnost má možnost účastnit se procesu posuzování vlivů na životní prostředí dle jejich názoru nic nemění na tom, že při uplatňování připomínek postupem podle správního řádu by již měla mít veřejnost výsledky tohoto posuzování k dispozici.

Navrhovatelé následně zaslali soudu ještě jedno vyjádření, v němž shrnují závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2017, č. j. 6 As 288/2016-146, a aplikují je na nyní projednávaný případ. Mají za to, že uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu podporuje důvodnost jejich návrhu.

### III.

#### Ústní jednání a obsah správního spisu

Dne 7. 2. 2018 se ve věci konalo ústní jednání. Všichni účastníci řízení setrvali na svých stanoviscích, která vyložili již ve svých písemných podáních.

Ze správního spisu vyplývají následující, pro rozhodnutí ve věci podstatné skutečnosti.

Dne 10. 7. 2015 odpůrce zveřejnil návrh napadeného opatření obecné povahy.

V rámci posuzování návrhu v procesu SEA bylo v říjnu roku 2015 vydáno vyhodnocení vlivů koncepce zpracované nezávislým hodnotitelem.

Ministerstvo životního prostředí jako orgán SEA dne 10. 5. 2016 vydalo souhlasné stanovisko k návrhu programu, č. j. 932/ENV/16, a to při stanovení patnácti podmínek.

Dne 26. 5. 2016 vydal odpůrce napadené opatření obecné povahy, č. j. 34224/ENV/16, Program zlepšování kvality ovzduší aglomerace Praha – CZ01. Ve výroku I. je stanoven emisní strop pro silniční dopravu ve výši 60 % úrovně roku 2011, jehož má být dosaženo do roku 2020. Ve výroku II. byly identifikovány stacionární zdroje, které významně přispívají k překročení imisního limitu, a u nichž má být zahájeno prověření možnosti zpřísnění podmínek provozu. Výrok III. obsahuje výčet opatření ke snížení emisí, a to vždy kód, název a gesční orgán. Konečně výrok IV. uvádí, že všechna opatření uvedená v programu je třeba realizovat v souladu se stanoviskem SEA.

Opatření obecné povahy obsahuje celkem čtyři přílohy. Přílohu č. 1 tvoří samotný program zlepšování kvality ovzduší, kde jsou mimo jiné popsána i veškerá přijatá opatření. V příloze č. 2 jsou vypořádány připomínky veřejnosti. Příloha č. 3 je výše uvedené stanovisko orgánu SEA a v příloze č. 4 odpůrce uvádí, jakým způsobem stanovisko SEA zpracoval do konečné podoby programu.

#### IV.

#### Posouzení věci městským soudem v Praze

Městský soud v Praze, vázán dle § 101d odst. 1 s. ř. s. důvody uvedenými v návrhu, napadené opatření obecné povahy přezkoumal z hledisek uvedených v § 101d odst. 2 s. ř. s., přičemž vycházel dle § 101b odst. 3 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době jeho vydání.

Návrh je zčásti důvodný.

#### IV.1. Aktivní legitimace navrhovatelů

Soud předně dospěl k závěru, že oba navrhovatelé jsou aktivně legitimovaní k podání návrhu.

Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. může návrh na zrušení opatření obecné povahy podat „ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen“.

Jak uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, bodu 34, „[s]plnění podmínky aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky, konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy“.

Oba navrhovatelé tvrdí, že napadeným opatřením obecné povahy bylo zasaženo do jejich práva na příznivé životní prostředí garantované čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Tohoto práva se lze dle čl. 41 odst. 1 Listiny domáhat jen v mezích provádějících zákonů.

Jak uvedl Soudní dvůr Evropské unie v rozsudku ze dne 19. 11. 2014, C-404/13, *ClientEarth*, bodech 55 a 56, z přímého účinku čl. 23 Evropského parlamentu a Rady ze dne 21. 5. 2008 (ES) 50/2008, o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu, (dále jen „směrnice o kvalitě ovzduší“) vyplývá, že fyzické a právnické osoby přímo dotčené překročením mezních hodnot znečištění ovzduší v určitém území mají právo se u vnitrostátních soudů domáhat vydání plánu kvality ovzduší v souladu s uvedeným ustanovením směrnice.

Městský soud má za to, že již na základě uvedených judikatorních východisek lze dospět k závěru, že každá fyzická osoba, která žije na území aglomerace, jíž se týká napadený program zlepšování kvality ovzduší, je oprávněna se domáhat jeho přezkumu. Nelze se ztotožnit s odpůrcem, že těmto osobám svědčí pouze právo domáhat se vydání programu. Pokud by se totiž dotčené osoby musely spokojit s vydáním jakéhokoliv programu zlepšování kvality ovzduší, a to i takového, který neodpovídá požadavkům příslušné zákonné a unijní úpravy, bylo by jejich materiální právo domáhat se vydání takového programu, který skutečně vede ke zlepšování kvality ovzduší, nepřipustně vyprázdněno. Za takových okolností již není třeba se zabývat argumentací odpůrce ohledně pozitivních závazků státu vyplývajících z čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, neboť aktivní legitimace navrhovatelů se opírá o ustanovení unijního a vnitrostátního práva, která na stát kladou vyšší nároky než Úmluva.

Z výše uvedeného vyplývá, že navrhovatelka a) jako obywatelka hlavního města Prahy aktivně legitimována k podání návrhu je. Pro posouzení její aktivní legitimace není třeba posuzovat, jaký je zdravotní stav jejího syna (jenž ostatně v řízení jako navrhovatel nevystupuje) či zda tento zdravotní stav byl nebo nebyl způsoben překročením povolených hodnot znečištění ovzduší; touto argumentací navrhovatelky a) ani odpůrce se proto soud nezabýval. Postačí totiž skutečnost, že navrhovatelka a) bydlí v aglomeraci Praha, které se napadený program týká,

Shodu s prvopisem potvrzuje S. Š.

a nesporně zde realizuje svůj soukromý a rodinný život. Není potom ani nutné zkoumat konkrétní kvalitu ovzduší v nejužším okolí jejího bydliště, jelikož se navrhovatelka a) nepochybně při svých běžných aktivitách pohybuje na různých místech Prahy, a tedy má znečištění ve městě jako celku přímý dopad do jejího života. Navrhovatelka a) tedy je oprávněna domáhat se přezkumu napadeného programu.

Dále bylo třeba posoudit, zda navrhovatel b) jako spolek je právnickou osobou, která se může domáhat ochrany práva svých členů na příznivé životní prostředí. Jak uvedl Ústavní soud v nálezu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, lidé se mohou domáhat ochrany svého práva na příznivé životní i prostřednictvím spolku, jehož účelem je podle stanov ochrana přírody a krajiny (bod 26 nálezu). Soud nemohl přisvědčit odpůrci v názoru, že by účelem navrhovatele b) nebyla ochrana životního prostředí, neboť takový účel je zcela jednoznačně uveden v čl. I odst. 4 písm. c) jeho stanov. Nelze se ztotožnit ani s názorem odpůrce, že aktivní legitimaci navrhovatele b) je na překážku, že byl zřízen za účelem podpory politického uskupení působícího v komunální politice Prahy 10. Skutečnost, že je činnost spolku personálně propojená s činností politického hnutí takový spolek žádným způsobem nediskvalifikuje z účasti v řízení před správním soudem; právě naopak, je zcela přirozené, že pokud se určitá skupina lidí pokouší prosadit své oprávněné zájmy politicky, činí tak zároveň v mezích svých práv i aktivní účastí ve správních a soudních řízeních. Jelikož navrhovatel b) evidentně dlouhodobě působí za účelem ochrany kvality života obyvatel jedné z pražských městských částí, nelze ve světle výše uvedeného nálezu Ústavního soudu dospět k jinému závěru, než že je oprávněn domáhat se zrušení programu zlepšování kvality ovzduší aglomerace Praha.

Soud tedy uzavírá, že oba navrhovatelé byli oprávněni návrh na zrušení napadeného opatření obecné povahy podat.

#### IV.2. Povaha a závaznost programu – obecná východiska

Program je vydán na základě § 9 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší, který stanoví následující: „V případě, že je v zóně nebo aglomeraci překročen imisní limit stanovený v bodech 1 až 3 v příloze č. 1 k tomuto zákonu, nebo v případě, že je v zóně nebo aglomeraci imisní limit stanovený v této příloze v bodu 1 překročen vícekrát, než je zde stanovený maximální počet překročení, zpracovává ministerstvo ve spolupráci s příslušným krajským úřadem nebo obecním úřadem do 18 měsíců od konce kalendářního roku, ve kterém došlo k překročení imisního limitu, pro danou zónu nebo aglomeraci program zlepšování kvality ovzduší. Program zlepšování kvality ovzduší vydává ministerstvo formou opatření obecné povahy a vyhláší ho ve Věstníku Ministerstva životního prostředí.“

Program zlepšování kvality ovzduší je českou národní transpozicí plánu kvality ovzduší podle čl. 23 odst. 1 směrnice o kvalitě ovzduší, jehož první dva pododstavce zní následovně:

*„Pokud v daných zónách nebo aglomeracích překračují úroveň znečišťujících látek ve vnějším ovzduší jakoukoli mezní hodnotu nebo cílovou hodnotu, a v každém případě navíc i jakoukoli příslušnou mez tolerance, členské státy zajistí, aby byly pro tyto zóny nebo aglomerace vypracovány plány kvality ovzduší za účelem dosažení příslušné mezní nebo cílové hodnoty uvedené v přílohách XI a XIV.“*

*V případě překročení mezních hodnot, u nichž již uplynula lhůta, od které je třeba hodnoty dodržovat, stanoví plány kvality ovzduší náležitá opatření, aby bylo období překročení co možná nejkratší. Plány kvality ovzduší mohou navíc zahrnovat zvláštní opatření zaměřená na ochranu citlivých skupin obyvatelstva, včetně dětí.“*

Opatření, která mají být podle druhého pododstavce citovaného čl. 23 odst. 1 směrnice o kvalitě ovzduší přijímána, musí být „náležitá“, tj. předně taková, která jsou efektivní a vedou k požadovanému cíli (snížení znečištění ovzduší) V Příloze č. 5 písm. c) zákona o ochraně



ovzduší se uvádí pouze tolik, že má program obsahovat „seznam a popis nově navrhovaných opatření, zejména emisní stropy a lhůty k jejich dosažení pro vymezená území kraje; v rámci těchto vymezených území se emisní stropy stanoví pro vybranou skupinu stacionárních zdrojů uvedených v příloze č. 2 k tomuto zákonu a pro silniční dopravu“.

Nejvyšší správní soud se k povaze institutu programu zlepšování kvality ovzduší dle § 9 zákona o ochraně ovzduší dosud vyjádřil v rozsudku ze dne 20. 12. 2017, č. j. 6 As 288/2016-146 (dále též „rozsudek šestého senátu NSS“), jímž byl zčásti zrušen plán zlepšování kvality ovzduší vydaný odpůrcem pro aglomeraci Ostrava. Ve stručnosti lze shrnout, že v uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že program je s ohledem na kompetence stanovené zákonem o ochraně ovzduší závazný výlučně pro orgány státní správy při výkonu některých pravomocí podle tohoto zákona; není však přímo závazný pro soukromé osoby a územní samosprávné celky.

Jak uvedl Nejvyšší správní soud ve shora uvedeném rozsudku, z unijního práva nevyplývá jednoznačný požadavek, aby plán kvality ovzduší podle čl. 23 směrnice o kvalitě ovzduší měl povahu obecně závazného právního aktu. Zároveň však nelze odhlédnout od skutečnosti, že čl. 13 směrnice o kvalitě ovzduší ukládá členským státům povinnost nepřekračovat stanovené mezní hodnoty znečišťujících látek, přičemž prostředkem ke splnění této povinnosti je právě plán kvality ovzduší (v terminologii českého zákona program zlepšování kvality ovzduší), respektive konkrétní opatření v něm obsažená. Soudní dvůr Evropské unie přitom v rozsudku ze dne 5. 4. 2017, C-488/15, *Komise proti Bulbarsku*, bodu 76 jednoznačně uvedl, že členský stát za překročení těchto mezních hodnot odpovídá objektivně. Z rozsudku Soudního dvora ze dne 19. 11. 2014, C-404/13, *ClientEarth*, dále vyplývá, že „i když členské státy mají při určení opatření, která mají být přijata, určitý prostor pro uvážení, musí tato opatření každopádně umožňovat, aby bylo období překročení mezních hodnot co možná nejkratší“. Dále pak v bodu 54 téhož rozsudku Soudní dvůr zdůraznil, že „[p]říslušným vnitrostátním orgánům a soudům přísluší vykládat ustanovení vnitrostátního práva co možná nejvíce ve smyslu, který je slučitelný s cíli směrnice.“

Český zákonodárce se rozhodl program zlepšování kvality ovzduší pojmout jako obecně závazný právní akt, čímž chtěl zřejmě zajistit, aby stát byl schopen dostát svým závazkům ze směrnice o kvalitě ovzduší. Městský soud se ztotožňuje se závěry odkazovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu v tom, že ze samotné formy programu nelze bez konkrétního zákonného zmocnění dovodit, že jím lze komukoliv stanovit jakákoliv práva a povinnosti. Na druhé straně je však v souladu s účelem směrnice vykládat závaznost programu co nejšířší v mezích znění vnitrostátního zákona o ochraně ovzduší.

Je zcela nesporné, že program zlepšování kvality ovzduší je závazný pro státní orgány (orgány ochrany ovzduší) při výkonu jejich pravomocí, a to v rozsahu stanoveném tímto zákonem. Opatření, která má dle programu provádět stát mimo výkon působnosti orgánů ochrany ovzduší, tedy například opatření spočívající ve výstavbě či rekonstrukci konkrétních staveb dopravní infrastruktury, jsou pro něj rovněž závazná. Povinnost státu opatření provést či zajistit jejich provedení lze jednoznačně vyvodit z čl. 23 směrnice o kvalitě ovzduší a jeho systematického zařazení. Členské státy mají právní povinnost zajistit nepřekročení mezních hodnot závadných látek dle čl. 13 směrnice o kvalitě ovzduší, a prostředkem k tomuto cíli je plán kvality ovzduší dle čl. 23 téže směrnice. Tento článek je dle výše citovaného rozsudku Soudního dvora ve věci *ClientEarth* pro stát závazný v tom smyslu, že dojde-li k překročení mezních hodnot znečištění pro oxid dusičitý za zde vymezených podmínek, „dotčený členský stát je povinen vybotovit plán kvality ovzduší, který splňuje určité požadavky“ (bod 40). Soudní dvůr Evropské unie v rozsudku ze dne 5. 4. 2017, C-488/15, *Komise proti Bulbarsku*, bodu 114, zcela jednoznačně uvedl, že členský stát má v případě překročení mezních limitů znečištění ovzduší po lhůtě stanovené směrnicí

*„povinnost přijmout a co nejrychleji uplatnit náležitá opatření podle čl. 23 odst. 1 uvedené směrnice“ (zvýraznění doplněno městským soudem).*

Pokud jsou tedy v programu zlepšování kvality ovzduší stanovena opatření, která má provádět stát, jsou pro něj závazná. Jelikož je však program zlepšování kvality ovzduší svým charakterem koncepcí, tedy dokumentem relativně vysoké míry obecnosti, projevuje se jeho závaznost pouze povinností státu usilovat o to, aby stanovená opatření, slovy Soudního dvora, byla uplatněna co nejrychleji. Nelze tedy tvrdit, že by stát měl přímo vynutitelnou povinnost veškerá stanovená opatření skutečně ve stanovených termínech provést. Lze si totiž představit, že z objektivních důvodů, například kvůli nedostatku finančních prostředků, technickým komplikacím nebo neexistenci politické shody na konkrétním řešení, nebude nakonec možné každé jednotlivé opatření programu splnit. To však nic nemění na skutečnosti, že stát je povinen v dobré víře postupovat tak, aby k naplnění opatření, za něž je odpovědný, došlo. V tomto ohledu se musí zároveň jednat o opatření realistická.

Jakkoli programy *„ze zákona zavazují pouze orgány státní správy při výkonu jejich působnosti, konkrétně při vydávání a revizích stávajících povolení (§ 9 odst. 3 zákona o ochraně ovzduší)“* (bod 60 rozsudku šestého senátu NSS), je třeba si uvědomit, že mají významné nepřímé dopady na subjekty stojící vně státní správy, a to v podobě následně ukládaných konkrétních povinností či omezení

Ustanovení § 9 odst. 3 zákona o ochraně ovzduší zní: *„Emisní stropy stanovené v programu zlepšování kvality ovzduší zohlední krajský úřad v podmínkách povolení provozu podle § 11 odst. 2 písm. d) a ministerstvo v podmínkách závazného stanoviska podle § 11 odst. 1 písm. b).“*

Závazná stanoviska podle § 11 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně ovzduší vydává Ministerstvo životního prostředí *„k umístění stavby pozemní komunikace v zastavěném území obce o předpokládané intenzitě dopravního proudu 15 tisíc a více vozidel za 24 hodin v návrhovém období nejméně 10 let (dále jen „pozemní komunikace“) a parkoviště s kapacitou nad 500 parkovacích stání, k řízení podle jiného právního předpisu“.*

Dle § 12 odst. 1 věty první zákona o ochraně ovzduší *„Při vydání stanoviska, závazného stanoviska a povolení provozu podle § 11 odst. 1 až 3 vychází ministerstvo, krajský úřad a obecní úřad obce s rozšířenou působností z programů zlepšování kvality ovzduší a z úrovně znečištění znečišťujícími látkami, které mají stanoven emisní limit v bodech 1 a 2 přílohy č. 1 k tomuto zákonu.“*

Ustanovení § 9 odst. 3 zákona o ochraně ovzduší se týká uplatňování emisních stropů stanovených v programu zlepšování kvality ovzduší, k nimž se přihlíží při vydávání a revizi povolení k provozu stacionárních zdrojů [§ 11 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně ovzduší], a též při vydávání závazného stanoviska k umístění vysokokapacitních pozemních komunikací a parkovišť [§ 11 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně ovzduší]. Tím zákonodárce navazuje na Přílohu č. 5 zákona o ochraně ovzduší, dle jejíhož písmene c) se v programu stanoví emisní stropy jak pro velké stacionární zdroje, tak pro silniční dopravu.

Vedle toho je zde však i výše citované ustanovení § 12 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší, dle něž orgány ochrany ovzduší vycházejí z programů zlepšování kvality ovzduší při vydávání všech aktů dle § 11 odst. 1 až 3 zákona o ochraně ovzduší. S ohledem na cíle směrnice o kvalitě ovzduší je třeba toto ustanovení vykládat tak, že správní orgány jsou povinny dbát, aby příslušné záměry, k nimž uplatňují stanoviska, závazná stanoviska, či které přímo samy povolují, byly v souladu s programem zlepšování kvality ovzduší a všemi opatřeními v něm stanovenými. Jsou tedy povinny stanovit v příslušných aktech podmínky, které soulad s programem zajišťují,

případně při nemožnosti dosáhnout souladu záměru s programem vydat negativní stanovisko, závazné stanovisko či rozhodnutí.

Adresáti správního rozhodnutí (zejména stavebníci stacionárních zdrojů znečištění ovzduší), do něhož byly promítnuty požadavky vyplývající z programu zlepšování kvality ovzduší, jsou tedy ve výsledku tímto programem, byť zprostředkovaně, avšak mnohdy významně, dotčeni. Podobně mohou být dotčeny též územní samosprávné celky (obce, kraje), a to s ohledem na (závazná) stanoviska orgánů ochrany ovzduší, vydávaná v rámci pořízení územně plánovací dokumentace.

Je pravdou, že zákon neobsahuje taxativní typový výčet opatření, která mohou být v programu stanovena. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS, o němž se opírá i rozsudek šestého senátu NSS, dospěl k závěru, že opatřením obecné povahy nelze stanovit povinnosti nad rámec zákona, nýbrž se jedná toliko o konkretizaci zákonných povinností. Městský soud má za to, že s ohledem na uvedené (být zprostředkované) dopady do práv a povinností subjektů stojících vně státní správy je odpůrce jakožto zpracovatel a vydavatel programu (kromě již výše zmíněné účelnosti a reálnosti stanovených opatření) povinen zohlednit skutečnost, že stanovená opatření budou promítána do jednotlivých typů řízení, v nichž se z programu vychází. V tomto směru musí odpůrce při formulaci závazných opatření programu reflektovat též zásadu proporcionality (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS) a zvažovat i případnou nepřiměřenost dopadů stanovených opatření na takto dotčené subjekty.

### IV.3. Vady napadeného opatření obecné povahy

#### *IV.3.a. Náležitosti výroku programu*

Pokud jde o výrok III. napadeného programu, ztotožnil se soud s navrhovateli v závěru, že odpůrce postupoval vadně, pokud ve výroku přijatá opatření pouze vyjmenoval a žádným konkrétním způsobem je nepopsal.

Na opatření obecné povahy se dle § 174 odst. 1 správního řádu přiměřeně použijí ustanovení jeho části druhé, tedy mimo jiné i § 68 odst. 2 správního řádu, dle něž se ve výrokové rozhodnutí uvede „*řešení právní otázky, která je předmětem řízení*“.

Jak vyplývá z výše uvedeného výkladu, program zlepšování kvality ovzduší je závazný pro orgány vykonávající pravomoci podle zákona o ochraně ovzduší, a zprostředkovaně je tedy závazný i pro osoby, jichž se správní činnost těchto orgánů týká. Pro správní orgány i dotčené osoby musí být z opatření obecné povahy zcela jednoznačné a srozumitelné, která konkrétní opatření a v jakém rozsahu odpůrce stanovil za účelem naplnění cíle programu. Tomuto zájmu však nemůže být učiněno zadost, pokud jsou ve výroku programu pouze obecné názvy těchto opatření, a nikoliv jejich konkrétní popis, a to jak věcný, tak časový.

Postup odpůrce, který drtivou většinu obsahu opatření obecné povahy soustředil do přílohy č. 1 tohoto opatření, soud považuje za chybný. Obecně sice neexistuje žádný důvod, proč by k programu nemohly být přílohy připojeny, neměl by do nich však být včleněn výrok ani nosné důvody programu. Tato vada by však sama o sobě nemusela vést ke zrušení opatření obecné povahy, neboť důvodem pro kasační zásah soudu jsou jen takové vady, které mohly mít vliv na zákonnost opatření obecné povahy. Pokud by tedy odpůrce ve výroku programu odkázal

na jeho přílohu, z níž by bylo zcela jednoznačné, která opatření a v jakém rozsahu byla stanovena, nejednalo by se o vadu opatření obecné povahy, na základě které soud přistoupí k jeho zrušení.

V nyní projednávané věci jsou však popisy přijatých opatření v příloze programu natolik vágní, že v žádném případě nároky kladené na výrok opatření obecné povahy nespĺňují. Přitom v příloze není žádným způsobem oddělena část textu, která by měla představovat závazný výrok na straně jedné, a odůvodnění na straně druhé. U každého opatření je uveden jen obecný text, dle něž konkrétní typ činnosti v obecné rovině napomáhá zlepšování kvality ovzduší. Jako příklad lze uvést popis opatření AB1, Realizace páteřní sítě kapacitních komunikací pro automobilovou dopravu, kde se uvádí, že je nutné „*přioritní dokončení podstatných částí Pražského okruhu v co nejkratší době*“, přičemž podmínkou je „*takové vedení a technické řešení komunikace, které zajistí nepřekročení imisních limitů vlivem jejich provozu*“. Jiným příkladem je popis opatření AB6, kde odpůrce uvedl, že systém záchytných parkovišť v současné době zahrnuje 3 008 stání, má výrazný potenciál zlepšení kvality ovzduší, avšak podmínkou jeho naplnění „*je zajištění dostatečné kapacity parkovišť na úrovni řádově tisíců míst na každém z rozhodujících radiálních tabů a kvalitní naváděcí systém*“.

Takto obecné popisy zahrnující hodnocení stávajícího stavu, obecné postuláty o přínosnosti určitého typu opatření a vágní cíle typu „co nejrychleji“ a „tak, aby nebyly překročeny imisní limity“, rozhodně nespĺňují požadavek na konkrétnost opatření stanovených opatření obecné povahy. Soud je si vědom toho, že u některých opatření jsou příležitostně uvedeny i konkrétnější údaje, například u opatření AB5 – Výstavba a rekonstrukce tramvajových tratí a tratí metra jsou zmíněny jednotlivé stavby, které by měly být provedeny. Po jednotlivcích, aplikujících správních orgánech ani po soudu však nelze žádat, aby tyto části textu identifikovali a považovali je za výrok opatření obecné povahy. Tím by totiž byla vážně narušena důvěra v program ochrany ovzduší jako závazný koncepční dokument.

Soud tedy uzavírá, že program neobsahuje jednoznačný a dostatečně konkrétní výrok stanovící přijatá opatření. Výrok III. je tedy v rozporu s § 68 odst. 2 správního řádu, což je za daných okolností důvod k jeho zrušení. Je-li zrušen výrok III., musí být zrušen i výrok I., jímž byl stanoven cílový emisní strop, neboť tento výrok je přímo návazný na stanovená opatření. Bude-li tedy odpůrce znovu rozhodovat o přijatých opatřeních, musí mu zároveň být umožněno flexibilně pracovat se stanoveným emisním stropem.

#### *IV.3.b. Stanovení jednotlivých opatření*

Navrhovatelé tvrdili, že program stanoví emisní limit, který je dle jeho vlastního opatření nerealistický. Též některá konkrétní opatření jsou dle navrhovatelů nerealistická či neúčinná.

Soud předně konstatuje, že účelem programu a opatření v něm přijatých je dle § 9 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší v co nekratší možné době dosáhnout dosažení imisního limitu. Odpůrce identifikoval, že hlavním zdrojem znečištění v aglomeraci Praha je silniční doprava; velké stacionární zdroje znečištění hrají podružnou roli. Proto výrokem I. programu stanovil cílový emisní strop pro silniční dopravu ve výši 60 % emisí naměřených v roce 2011 s termínem dosažení v roce 2020. Tento cíl, který odpůrce stanovil, sám o sobě nebyl navrhovatelem zpochybněn. Úzce s ním však souvisí opatření stanovená ve výroku III. programu, která musí být s to stanoveného cíle dosáhnout (v tomto ohledu se městský soud plně ztotožňuje se závěry rozsudku šestého senátu NSS uvedenými v bodech 69 – 84).

Předně soud konstatuje, že i pokud odhlédne od nekonkrétnosti samotného výroku opatření obecné povahy, i v příloze č. 1 programu je drtivá většina přijatých opatření formulována nekonkrétním způsobem, který je nutné označit za nepřezkoumatelný. Je tomu tak za prvé proto, že většina stanovených opatření je zcela vágních jak ohledně rozsahu, tak časového

plánu jejich uskutečnění. Přezkoumat předpokládanou účinnost takových opatření by přitom bylo možné pouze tehdy, pokud by bylo jasné, v čem přesně mají spočívat. S obecnými popisy přínosnosti jednotlivých typů opatření, jako je například podpora alternativních způsobů dopravy, veřejné hromadné dopravy, a dostavby silničních tahů kolem Prahy, v zásadě nelze polemizovat a až na výjimky tak nečiní ani navrhovatelé, avšak zároveň při absenci konkrétního plánu jejich provedení ani nelze zhodnotit jejich předpokládanou účinnost.

Časový plán provádění jednotlivých opatření ani podrobné vyhodnocení jejich přínosnosti, jež mají být součástí programu dle Přílohy č. 5 písm. c) zákona o ochraně ovzduší, jsou v programu formulována jen zcela vágně. Odpůrce se omezil pouze na rozdělení jednotlivých opatření do kategorií krátkodobých, střednědobých a dlouhodobých; zároveň u všech uvedl, že termín jejich provedení je „*průběžně do 31. 12. 2020*“ (srov. tabulku č. 50 na s. 109 a 110 přílohy č. 1 programu). Ani v popisu konkrétních opatření pak v drtivé většině případů není uvedeno žádné upřesnění. Jednotlivé dílčí etapy jsou zpravidla opět opatřeny časovým ohraničením „*průběžně*“, případně jinými obdobně nekonkrétními vymezeními, například „*postupně dle projektové a finanční připravenosti staveb, se zabájením v nejkratším možném termínu*“ (s. 118 přílohy č. 1 programu) nebo „*postupně v souladu s postupem výstavby*“ (s. 125 přílohy č. 1 programu).

Uvedený přístup k časovému rozvržení přijatých opatření je nepřijatelný zvláště v situaci, kdy odpůrce konstatoval, že dosavadní realizace opatření směřujících k dosažení emisních limitů byla příliš pomalá a zcela nedostačující (s. 111 přílohy č. 1 programu). Aby bylo možné tento stav odstranit, mělo by být každé opatření formulováno co nejkonkrétněji obsahově i časově. U většiny z nich je na místě uvést jednotlivé etapy, v čemž odpůrce postupoval správně, avšak tyto etapy je třeba jasně časově ohraničit, aby bylo možné *a priori* zkontrolovat, jestli je jejich splnění v daném termínu realistické, a *a posteriori*, zda k jejich naplnění opravdu dochází. Definice opatření může a ze své povahy i musí zůstat na určité úrovni obecnosti, aby byl ponechán určitý manévrovací prostor pro subjekty odpovědné za jeho provedení. Odpůrce však nemůže na účel programu zcela rezignovat tím, že opatření v něm přijatá formuluje spíše jako obecná a časově neohraničená přání.

Lze se též ztotožnit s navrhovateli, že v bližší konkretizaci opatření se odpůrce nemůže spoléhat na činnost implementačních orgánů. Ve vyjádření k návrhu sice odpůrce tvrdil, že role těchto orgánů nebude spočívat v doplňování opatření stanovených v programu, ale pouze v jejich provádění, proti čemuž by soud neměl námitky, jak ovšem upozornili navrhovatelé, v napadeném opatření obecné povahy se uvádí něco jiného. Ve vypořádání jedné z připomínek členů veřejnosti totiž odpůrce uvedl, že „*konkrétní harmonogram implementace opatření bude moci být stanoven až na implementačním výboru PZKO*“ a že „*detailní harmonogram bude stanoven individuálně ve vztahu k jednotlivým územním celkům s přihlédnutím ke správním lhůtám jednotlivých úkonů, které se k realizaci stanovených opatření vztahují*“ (s. 5 přílohy č. 2 programu). Odpůrce tedy vědomě konkretizaci časového plánu jednotlivých opatření odsunul až do doby po vydání programu, a to bez zjevného důvodu.

Soud souhlasí s odpůrcem, že součástí programu nemusí nutně být stanovení priorit jednotlivých opatření, a to zvláště za situace, kdy program považuje za nutné realizování všech těchto opatření. Na druhé straně však v programu nesmí absentovat alespoň přibližná kvantifikace toho, v jaké míře které opatření povede k dosažení emisního stropu stanoveného v prvním výroku programu. Bude-li z programu zjevné, že některá opatření přispějí k naplnění cílů programu více než jiná, budou příslušné subjekty zodpovědné za jejich provádění moci určit, která opatření je nutné realizovat s nejvyšším nasazením.

Dalším podstatným obecným nedostatkem programu je, že některá opatření, s nimiž počítá, nemohla být realisticky splněna do roku 2020. Do takové situace by se odpůrce nedostal,

pokud by již v programu jednoznačně formuloval časový plán opatření, jak mu zákon ukládá. Nerealističnost navrhovatelé důvodně namítali především vůči opatření AB 1 – Realizace páteřní sítě kapacitních komunikací pro automobilovou dopravu, které předpokládá dokončení tzv. Pražského okruhu. Mezi navrhovateli a odpůrcem nebylo sporné, že Pražský okruh do roku 2020 realizován nebude, a to již proto, že podstatné části zásad územního rozvoje Středočeského kraje byly zrušeny dvěma rozsudky Krajského soudu v Praze ze dne 13. 8. 2013, č. j. 50 A 12/2013-87 a 50 A 13/2013-85. Odpůrce ve vyjádření k návrhu uvedl pouze tolik, že mu tato skutečnost nebyla známa před finalizací podkladů k programu zlepšování kvality ovzduší.

Soud podotýká, že podle § 101b odst. 3 s. ř. s. opatření obecné povahy přezkoumává ke skutkovému a právnímu stavu, který zde byl v době jeho vydání. Tomu odpovídá též § 3 správního řádu, podle něhož je správní orgán povinen zjistit skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a § 2 odst. 4 správního řádu, dle něž musí přijaté řešení odpovídat okolnostem daného případu. I kdyby tedy ke zrušení zásad územního rozvoje Středočeského kraje došlo až poté, kdy odpůrce zpracoval původní návrh opatření obecné povahy, byl povinen tuto skutečnost vzít v úvahu při vydání jeho konečné verze. Pokud by tak učinil, muselo by mu být zcela zřejmé, že dostavba Pražského okruhu do roku 2020 je zcela nereálná, a tomu by musel přizpůsobit obsah přijatých opatření a stanoveného emisního stropu. Nadto soud ve shodě s navrhovateli podotýká, že pokud k vydání příslušných rozsudků Krajského soudu v Praze došlo již v roce 2013, musel si toho být odpůrce vědom již v době, kdy dokončil a následně zveřejnil původní návrh opatření obecné povahy, tedy v roce 2015.

Navrhovatelé také důvodně namítli, že program neobsahuje konkrétní podmínky, které by se týkaly trasy Pražského okruhu a dalších důležitých pozemních komunikací, jež mají v budoucnu odvádět dopravu z města. Stanovení takových podmínek by bezpochyby bylo žádoucí, neboť jak upozornilo vyhodnocení SEA, hrozí, že v některých místech tyto komunikace povedou nově zastavěnými oblastmi, kde by pravděpodobně přispěly ke zhoršení kvality ovzduší. Odpůrce však na takovou možnost rezignoval s mylným argumentem, že se jedná výlučně o otázku územně plánovací dokumentace.

Jak vyplývá z výše uvedeného výkladu, program zlepšování kvality ovzduší je mimo jiné podkladem pro stanoviska, jež orgán ochrany ovzduší vydává v procesu pořizování územně plánovací dokumentace, mimo jiné tedy i zásad územního rozvoje a územního plánu. Tato stanoviska jsou závazná. Jakkoliv lze souhlasit s odpůrcem, že není namístě, aby program zlepšování kvality ovzduší nahrazoval územně plánovací dokumentaci a stanovoval konkrétní koridory a trasy jednotlivých pozemních komunikací, je zcela v souladu s jeho účelem, aby obsahoval podmínky, jimiž se územně plánovací dokumentace musí řídit. Například by se mohlo jednat právě o podmínku, že nové vysokokapacitní pozemní komunikace, jejichž účelem je snížení znečištění v zastavěných oblastech, budou vedeny pouze mimo zástavbu určité hustoty. Zvážit, zda je takového opatření třeba, a případně jej konkrétně vymežit, samozřejmě musí odpůrce jako odborný orgán, musí však přihlížet k výsledkům posuzování vlivů na životní prostředí a nesmí vycházet z mylného přesvědčení, že programem nelze zasahovat do otázek, jež mají být upraveny územně plánovací dokumentací.

Pokud jde o námitku navrhovatelů, že program neobsahuje opatření směřující k dodržování imisních limitů stanovených pro ochranu ekosystémů a vegetace, spokojil se soud s tvrzením odpůrce, že tyto imisní limity nejsou v aglomeraci Praha překročeny, a tedy není třeba je v programu zvlášť zohledňovat. Navrhovatelé v replice k vyjádření odpůrce ani na ústním jednání na toto jeho tvrzení nijak nereagovali, a tedy ani neprokázali, že by imisní limity stanovené pro ochranu ekosystémů byly překročeny. Proto soud jejich námitku vyhodnotil jako nedůvodnou.

Soud je si vědom toho, že navrhovatelé uplatnili ještě další námitky, které se týkají účinnosti, respektive kontraproduktivnosti některých přijatých opatření. Soud však, na rozdíl od odpůrce, není odborným orgánem, a tedy nemůže vlastní úvahou přezkoumávat odborné závěry o účinnosti toho či onoho opatření v boji proti znečištění ovzduší. K tomu slouží proces vyhodnocení vlivů na životní prostředí, na nějž je odpůrce povinen reagovat. Touto otázkou se soud zabývá níže, byť již zde lze konstatovat, že odpůrce vyhodnocení a stanovisko SEA v programu zohlednil zcela nedostatečně, což bude dalším důvodem ke kasačnímu zásahu soudu.

Napadené opatření obecné povahy je tedy ve vztahu k výroku III. a souvisejícímu výroku I. zatíženo nepřezkoumatelností pro nesrozumitelnost i nedostatek důvodů. Navíc odpůrce částečně vycházel z nesprávného skutkového stavu, v důsledku čehož počítal s naplněním nerealistických cílů. To je důvod pro zrušení uvedených výroků.

#### IV.4. Vady řízení související s posouzením SEA

##### *IV.4.a. Účast veřejnosti*

Přisvědčit nelze návrhovému bodu, dle něž odpůrce pochybil, pokud zveřejnil návrh programu podle § 172 odst. 1 správního řádu ještě předtím, než proběhlo jeho posouzení podle zákona o posuzování vlivů.

Jak správně uvedl odpůrce, nikde není výslovně stanoveno, jak má být provázán postup projednání návrhu opatření obecné povahy s veřejností a posuzování koncepce podle § 10a a následujících zákona o posuzování vlivů. Jak soud výše uvedl, ačkoliv je primárně nutné program zlepšování kvality ovzduší vnímat jako závazné opatření obecné povahy, nelze odhlédnout ani od jeho koncepčního významu; není tedy samo o sobě problematické, pokud se při vydávání programu mísí procesní úprava vydávání opatření obecné povahy a posuzování koncepce podle zákona o posuzování vlivů.

Z ustanovení § 172 odst. 1 správního řádu vyplývá, že správní orgán zveřejňuje návrh koncepce, k němuž se následně vyjadřuje dotčená veřejnost, ať už prostřednictvím námitek (které jsou v řízení o programu zlepšování kvality ovzduší dle § 9 odst. 4 zákona o ochraně ovzduší vyhrazeny pouze provozovatelům dotčených stacionárních zdrojů) nebo připomínek, které dle § 172 odst. 4 věty poslední správního řádu tvoří podklad pro opatření obecné povahy. Zároveň pak z § 10g odst. 5 zákona o posuzování vlivů vyplývá, že schválená koncepce (zde opatření obecné povahy) se zveřejňuje včetně prohlášení, kde je vypořádán obsah stanoviska vydaného k této koncepci při posuzování vlivů na životní prostředí.

Z uvedených ustanovení vyplývá, že veřejnost a orgán posuzující program zlepšování kvality ovzduší dle zákona o posuzování vlivů se k jeho návrhu vyjadřují paralelně; správní orgán vydávající opatření obecné povahy je přitom povinen připomínky a námitky veřejnosti i stanovisko ke koncepci vypořádat až v konečném opatření obecné povahy. Přitom neobstojí námitka navrhovatelů, že jsou nuceni se k návrhu opatření obecné povahy vyjadřovat, aniž by byli seznámeni s informacemi vyplývajícími z posuzování vlivů na životní prostředí. Jak totiž správně uvedl odpůrce, veřejnost má široká práva účasti i v rámci samotného procesu posuzování vlivu koncepce na životní prostředí.

Za prvé podle § 10c odst. 3 zákona o posuzování vlivů umožňuje každému vyjádřit se k oznámení koncepce ještě před výsledkem zjišťovacího řízení. Dále potom, pokud k posuzování koncepce dojde, probíhá veřejné projednání podle § 10f odst. 4 zákona o posuzování vlivů, v návaznosti na nějž se opět každý může písemně vyjádřit dle § 10f odst. 5 téhož zákona. Tato

vyjádření je předkladatel povinen vypořádat a případně zohlednit v upraveném návrhu koncepce podle § 10f odst. 8 zákona o posuzování vlivů.

Navrhovatelé netvrdili, že by jim jejich práva vyjádřit se k návrhu napadeného opatření obecné povahy podle správního řádu i podle zákona o posuzování vlivů byla upřena. Zároveň konkrétně neuvedli, jaký typ připomínek by mohli uplatňovat postupem podle správního řádu, který nebyli schopni uplatnit v řízení podle zákona o posuzování vlivů. Vzhledem k tomu, že připomínky, respektive vyjádření navrhovatelů podle správního řádu i zákona o posuzování vlivů byl odpůrce shodně povinen vypořádat, neexistuje žádný racionální důvod, proč by postupy podle obou zákonů nesměly probíhat souběžně.

#### *IV.4.b. Nedostatky vyhodnocení SEA*

Navrhovatelé též zpochybnili vyhodnocení provedené nezávislým hodnotitelem v rámci posouzení vlivů programu na životní prostředí (dále jen „SEA“) vydané podle § 10g zákona o posuzování vlivů. Dle jejich názoru byl nepřezkoumatelným způsobem zhodnocen vliv programu na zdraví obyvatel.

Podle bodu 12 přílohy č. 9 zákona o posuzování vlivů je skutečně obligatorní náležitostí vyhodnocení posouzení vlivů koncepce na veřejné zdraví.

Je pravdou, že kapitola 12 vyhodnocení, která se vlivem opatření na veřejné zdraví zabývá, je formulována poměrně nekonkrétně. V jejím závěru na s. 144 a 145 vyhodnocení je však uvedeno, že vliv navržených opatření na veřejné zdraví v zásadě nelze kvantifikovat, a to pro jejich neznámý objem a konkrétní časové provedení.

Soud má za to, že uvedený závěr nelze vyhodnocení SEA vytýkat jako vadu, neboť je přímo návazný na nekonkrétnost a nepřezkoumatelnost opatření uvedených v programu. Za tuto vadu je však zodpovědný odpůrce, nikoliv hodnotitel a orgán SEA. Pokud vyhodnocení SEA dospělo k závěru, že navržená opatření z hlediska dopadu na veřejné zdraví nelze nijak jednoznačně vyhodnotit, měl odpůrce opatření zpřesnit; na tomto místě však nemá smysl opětovně rekapitulovat vady, které soud identifikoval výše. Vyhodnocení SEA tedy z tohoto důvodu nelze považovat za vadné či nesprávné, neboť formální podmínku zhodnocení vlivu na zdraví obyvatel splnilo a obsahově bylo tak konkrétní, jak to návrh programu umožňoval.

Kromě toho však soud zdůrazňuje, že i když budou opatření programu formulována dostatečně konkrétně, stále se bude jednat o koncepční dokument, který do určité míry ponechává manévrovací prostor pro svou konkrétní implementaci. Nelze tedy očekávat, že by hodnocení potenciálního dopadu takového aktu na zdraví obyvatel mohlo obsahovat zcela exaktní údaje.

#### *IV.4.c. Způsob, jakým se odpůrce vypořádal se stanoviskem SEA*

Jak městský soud uvedl výše, není jeho úkolem nahrazovat odbornou úvahu odpůrce ohledně účinnosti jednotlivých přijatých opatření. Tuto roli mají totiž primárně hrát orgány, které jsou účastné procesu SEA, tedy především nezávislý odborný posuzovatel, který zpracovává vyhodnocení podle § 10e zákona o posuzování vlivů, a návazně pak příslušný orgán SEA (zde organizačně též Ministerstvo životního prostředí), který vydává stanovisko dle § 10g zákona o posuzování vlivů.

Odpůrce však nedostatečně splnil své povinnosti podle § 10g odst. 5 zákona o posuzování vlivů, jelikož u většiny z patnácti podmínek souhlasného stanoviska SEA v příloze



č. 4 programu uvedl, že podmínka byla zohledněna výrokem IV. programu. Ten však stanoví pouze následující: „*Opatření stanovená v bodu I, II a III budou realizována v souladu s Programem a v souladu se stanoviskem MŽP ... podle § 10g zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Předmětné stanovisko tvoří přílohu tohoto opatření obecné povahy*“.

Pokud ovšem zákon o posuzování vlivů vyžaduje, aby podmínky stanoviska SEA byly ve schválené verzi programu zohledněny, rozhodně se tím nemíní stanovení pouhé obecné podmínky, že všechna opatření musí být provedena v souladu se stanoviskem SEA (v tomto ohledu se též městský soud ztotožňuje se závěry rozsudku šestého senátu NSS, bodem 75). Jednak je tím výrok opatření obecné povahy zatížen nepřipustnou nejednoznačností, a v důsledku nesrozumitelností pro adresáty, jednak tímto způsobem nemůže dojít k adekvátní reakci na nedostatky koncepce, které posuzování SEA identifikovalo.

Celá řada podmínek stanoviska SEA vyžaduje, aby byly jednoznačně převzaty jako podmínky provádění opatření podle programu, a to ve výroku programu. To se týká například opatření vyžadujících zvláštní kompenzační opatření související se stavebními pracemi, zrychlení některých opatření, zejména záchytných parkovišť dle podmínky č. 5 stanoviska SEA, a zákazu provádět opatření ve zvláště chráněných územích dle podmínky č. 10 stanoviska SEA. Soud podotýká, že i podmínky stanoviska SEA by mohly být jednoznačnější a konkrétnější, avšak jak bylo uvedeno výše, v tomto ohledu posuzovatel a orgán SEA byly nuceni pracovat se značně nekonkrétním předloženým návrhem, a tedy jim nelze vytýkat, pokud učinili závěry na stejné úrovni obecnosti.

Zároveň se soud ztotožňuje s navrhovateli v tom, že pokud posouzení SEA identifikovalo některé nedostatky návrhu programu a v souvislosti s nimi formulovalo určitá doporučení, byl odpůrce povinen na ně reagovat buď modifikací přijatých opatření, nebo polemikou uvedenou v odůvodnění opatření obecné povahy. To se týká zejména pasáží vyhodnocení SEA týkajících se účinnosti opatření ke zvýšení plynulosti dopravy v intravilánu Prahy, u nichž panují pochybnosti o tom, zda naopak nemohou emise škodlivých látek do ovzduší zvýšit tím, že zatraktivní individuální automobilovou dopravu. Stejně tak se měl odpůrce vypořádat s připomínkami, které vyhodnocení SEA obsahuje k trasování vysokokapacitních komunikací kolem Prahy skrze zastavěné oblasti.

Postupoval-li odpůrce tak, že ponechal návrh programu v původní podobě a pouze jej opatřil všeobíhajícími čtvrtým výrokem o nutnosti provádět stanovená opatření v souladu se stanoviskem SEA, zatížil opatření obecné povahy nejen nepřezkoumatelností pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů, ale též vadou řízení, která spočívá v nenaplnění požadavků § 10g odst. 5 zákona o posuzování vlivů. To je důvodem pro zrušení primárně výroku IV. opatření obecné povahy, ale též výroku III., neboť posouzení SEA mělo být reflektováno v jednotlivých přijatých opatřeních, a návazně též výroku I., který je na opatřeních uvedených ve výroku III. závislý.

## V.

### Závěr a náklady řízení

Soud dospěl k závěru, že napadené opatření obecné povahy je v některých ohledech formálně vadné a nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Tyto vady se však netýkají relativně samostatného výroku II. napadeného opatření obecné povahy, jímž byly pouze identifikovány významné stacionární zdroje, u nichž má být prověřena možnost zpřísnění podmínek provozu. Navrhovatelé proti identifikaci těchto stacionárních zdrojů ničeho nenamítali a důvodné

návrhové body týkající se vad řízení dopadají pouze na výrok I. stanovující emisní strop pro silniční dopravu, s nímž úzce souvisí výrok III. o přijatých opatřeních, a dále výrok IV. odkazující na podmínky stanoviska SEA. Proto soud prvním výrokem tohoto rozsudku zrušil výroky I., III a IV. napadeného opatření obecné povahy podle § 101d odst. 2 věty první s. ř. s., a to dnem, kdy tento rozsudek nabude právní moci.

V souladu s výše uvedeným byl druhým výrokem tohoto rozsudku podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. zamítnut návrh v části, v níž směřoval proti výroku II. napadeného opatření obecné povahy.

Vyroky o nákladech řízení vycházejí ze skutečnosti, že navrhovatelé byli v řízení úspěšní, a tak jim oproti odpůrci náleží náhrada nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Je sice pravdou, že navrhovatelé byli úspěšní jen ohledně tří ze čtyř výroků napadeného opatření obecné povahy, důvod k přiznání náhrady pouze části nákladů však nebyl dán, jelikož i v případě, kdy by navrhovatelé napadli jen výroky opatření obecné povahy, které soud zrušil, by jejich náklady byly stejně vysoké, jako když napadli opatření obecné povahy jako celek.

Každý z navrhovatelů samostatně zaplatil soudní poplatek ve výši 5 000 Kč, a proto soud třetím a čtvrtým výrokem tohoto rozsudku uložil odpůrci každému z nich tuto částku nahradit.

Společné náklady odpůrců tvoří odměna advokáta za čtyři úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a), d), g) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), tedy převzetí právního zastoupení, podání návrhu ve věci samé, repliky k vyjádření odpůrce a účasti na ústním jednání. Podle § 7 bodu 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, činí výše odměny za jeden úkon právní služby 3 100 Kč; dle § 12 odst. 4 při zastupování obou navrhovatelů náleží za každého z nich mimosmluvní odměna ve výši 80 %, celkem tedy 4 960 Kč za každý úkon. ( $4 \times 4\,960 = 19\,840$ ). Náhrada hotových výdajů pak dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu tvoří 300 Kč za každý úkon ( $4 \times 300 = 1\,200$ ). Navrhovatelé sice ve vyčíslení nákladů řízení požadovali dvojnásobnou sazbu náhrady hotových výdajů, avšak pro takový postup neexistuje zákonná opora; pokud oba navrhovatelé byli zastoupeni stejným advokátem, který za ně činil společné úkony, náleží mu za každý úkon jedna paušální náhrada hotových výdajů bez ohledu na počet účastníků, které tímto úkonem zastupoval. Dále pak substituční zástupkyně právního zástupce navrhovatelů prokázala, že za cestu vlakem z Brna do Prahy a zpět utratila celkem 438 Kč. Za promeškaný čas právního zástupce cestou na jednání dále náleží podle § 14 odst. 3 advokátního tarifu náhrada ve výši 100,- Kč za každou půlhodinu, celkem tedy za pět hodin promeškaného času 1 000,- Kč. Odměna advokáta tak činí 22 040 Kč a DPH ve výši 21 %, celkem tedy 26 669 Kč. K této částce je třeba přičíst výše uvedenou cenu vlakových jízdenek ve výši 438 Kč. Celkových 27 107 Kč jako náhradu nákladů tedy soud přiznal oběma navrhovatelům společně a nerozdílně pátým výrokem rozsudku.

#### **Poučení:**

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

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

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

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

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

V Praze dne 7. února 2018

**JUDr. Ing. Viera Horčicová v.r.**  
předsedkyně senátu