



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci navrhovatelů: **a) A. S., b) M. J., c) J. K.**, všichni zast. Mgr. Vítězslavem Dohnalem, advokátem se sídlem Příběnická 1908, Tábor, proti odpůrci: **Středočeský kraj**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Letiště Praha, a.s.**, se sídlem K Letišti 6/1019, Praha 6, **II) Český Aeroholding, a.s.**, se sídlem Jana Kašpara 1069/1, Praha 6, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Zásad územního rozvoje Středočeského kraje, schválených usnesením Zastupitelstva Středočeského kraje č. 4-20/2011/ZK ze dne 19. 12. 2011, v části, jíž se vymezuje záměr č. D300 označený jako „Plocha rozvoje Letiště Praha Ruzyně“, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 12. 6. 2013, č. j. 50 A 8/2013 - 129,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Odpůrci **s e n e p ř i z n á v á** náhradu nákladů řízení.
- III.** Odpůrce **j e p o v i n e n** zaplatit navrhovatelům a), b) a c) náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v celkové výši 9 365,40 Kč, k rukám jejich zástupce Mgr. Vítězslava Dohnala, advokáta se sídlem Příběnická 1908, Tábor, do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.
- IV.** Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Podanou kasační stížností se odpůrce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“), kterým bylo ve výroku I. podle § 76 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zrušeno výše označené opatření obecné povahy (dále též „ZÚR“) v části, jíž se vymezuje záměr č. D300 označený jako „Plocha rozvoje Letiště Praha Ruzyně“. Výrokem II. napadeného rozsudku byla stěžovateli uložena povinnost zaplatit navrhovatelům do 3 dnů od právní moci rozsudku na náhradě nákladů řízení částku 43 096,20 Kč.

I. Vymezení věci

[2] Navrhovatelé se domáhali zrušení ZÚR v části, již se vymezuje záměr č. D300 označený jako „Plocha rozvoje Letiště Praha Ruzyně“. Plochou pro veřejně prospěšnou stavbu D300 - nová paralelní dráha a prodloužení stávající dráhy západním směrem Letiště Praha Ruzyně, byla vymezena plánovaná stavba nové paralelní dráhy RWY 06/24, která má předpokládané rozměry 3550 x 45 m a je situována v osové vzdálenosti 1525 m jižně od stávající VPOD 06/24 a prodloužení stávající dráhy západním směrem z 3715 m na 4000 m.

[3] Navrhovatelka a) je spoluvlastnicí nemovitosti čp. 897 na pozemku parc. č. st. 1178 v k.ú. Horoměřice, která se nachází přibližně mezi osami staré a nové plánované dráhy ve vzdálenosti cca 5 km od počátku přistávací dráhy. Navrhovatel b) je spoluvlastníkem nemovitosti čp. 182 na pozemku parc. č. 224 v k.ú. Svárov, která leží přibližně v ose plánované dráhy ve vzdálenosti cca 7 km od plochy vymezené v ZÚR pro rozšíření letiště. Navrhovatel c) je spoluvlastníkem nemovitosti čp. 833 na pozemku par. č. st. 353 v k.ú. Litovice, která se nachází v obci Hostivice a leží přibližně 1,3 km od osy plánované dráhy na úrovni počátku vzletové a přistávací plochy.

[4] Krajský soud nejprve ověřil, že jsou splněny podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (existence opatření obecné povahy, aktivní žalobní legitimace navrhovatelů a formulace žalobního návrhu). Poté přistoupil k věcnému projednání návrhu a dospěl k závěru, že návrh na zrušení opatření obecné povahy je částečně důvodný.

[5] Navrhovatelé ve svém návrhu namítali, že napadené opatření obecné povahy není v souladu se zákonem a že nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem.

[6] Námitky, týkající se převzetí záměru rozšíření letiště z Územního plánu velkého územního celku Pražského regionu (dále též „ÚP VÚC“) v rozporu s § 187 odst. 2 a 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění rozhodném pro posuzovanou věc (dále jen „stavební zákon“) krajský soud zamítl. Neztotožnil se ani s namítaným neprověřením aktuálnosti posuzovaného záměru.

[7] K rozporu mezi ZÚR a jejich zadáním krajský soud uvedl, že jakkoliv ZÚR ve své textové části i v odůvodnění sice plně nekorespondují s textem zadání (ne zcela dokonale a úplně vždy reagují na požadavky zadání), nelze dospět k závěru, že by snad ve vztahu k přezkoumávanému záměru nebyl návrh ZÚR pořízen na základě zadání, resp. že by se s ním nedůvodně rozcházel do té míry, že by to bylo důvodem pro vyslovení nezákonnosti napadeného opatření obecné povahy. Námitku, že ZÚR nejsou nikterak koordinovány se ZÚR hl. m. Prahy a vlivy rozšíření letiště (umístěného na hranicích dvou krajů) na okolí nejsou komplexně vyhodnoceny v žádné územně plánovací dokumentaci, krajský soud také zamítl.

[8] Důvodnými krajský soud neshledal ani námitky napadající obecnost kompenzačních opatření vůči negativnímu vlivu rozšíření letiště na obyvatelstvo a přírodu a krajinu, jakož i námitky napadající nedostatečné vyhodnocení dopadů napadeného opatření obecné povahy na lokalitu NATURA 2000. Obdobně nebyly úspěšné ani námitky dovolávající se různých procesních pochybení, kterých se při pořizování ZÚR měl stěžovatel dopustit (porušení § 38 odst. 3 a 4 stavebního zákona, nedostatečné vypořádání připomínek vznesených proti návrhu napadeného opatření obecné povahy, nesprávné vyhodnocení stanovisek pro společné jednání).

[9] Pokud jde o námitku věcné změny záměru převzatého z ÚP VÚC do ZÚR, krajský soud předně zrekapituloval, že zatímco ÚP VÚC předpokládal toliko paralelní dráhu (o rozměrech 3.200 x 45 m), a to ve formě územní rezervy, ZÚR v rámci téhož záměru předpokládají nejen novou paralelní dráhu (o rozměrech 3.550 x 45 m), ale též prodloužení dráhy stávající. Lze tak dovodit,

pokračování

že k obsahové (materiální) změně posuzovaného záměru oproti jeho podobě v ÚP VÚC došlo, a to především s přihlédnutím k tomu, že záměr již není v územně plánovací dokumentaci zařazen toliko jako územní rezerva. Ve smyslu § 36 odst. 1 stavebního zákona představuje územní rezerva plochu (koridor), u níž se teprve má prověřit možnost jejího budoucího využití. Skutečnost, zda je určitý záměr veden v ZÚR jako územní rezerva či nikoliv, má zásadní dopady jak na jeho samotnou funkci v rámci ZÚR a případnou budoucí realizaci, tak především i na navazující územně plánovací dokumentaci. Krajský soud tedy v tomto ohledu dospěl k závěru, že stěžovatel pochybil, pokud záměr rozšíření letiště Praha Ruzyně převzal postupem podle § 187 odst. 2 stavebního zákona do ZÚR, neboť tento záměr byl z hlediska věcného změněn.

[10] Zjištěné pochybení nedosahovalo intenzity, která by krajský soud vedla ke shledání nezákonnosti napadeného opatření obecné povahy. Výsledkem postupu podle § 187 stavebního zákona je převzetí záměru z ÚP VÚC do návrhu ZÚR, který pak musí projít celým procesem přijímání podle oddílu 1 dílu 3 hlavy III části třetí stavebního zákona. Jedinou fází, která je převzetím záměru z ÚP VÚC ušetřena, je pouze fáze zpracování zadání ZÚR, které byl krajský úřad povinen podle § 187 odst. 4 stavebního zákona zasílat jednotlivě dotčeným orgánům, dotčeným obcím, sousedním krajům a Ministerstvu pro místní rozvoj (k uplatnění požadavků). Krajský soud analogicky použil závěry Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) z rozsudku ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 - 169, týkající se zadání územního plánu, a dospěl k závěru, že i když v dané fázi přijímání ZÚR k určitému pochybení došlo, nejedná se o takovou vadu řízení, která by měla vést ke zrušení napadené části opatření obecné povahy. Na možnosti dotčených orgánů a veřejnosti bránit se účinnými právními nástroji a zpochybnit podobu předmětného záměru totiž jeho převzetí ve změně podobě nic nemění.

[11] Krajský soud naopak přisvědčil námitce, že stěžovatel nesplnil úkol plynoucí z Politiky územního rozvoje ČR (dále také „PÚR“ nebo „Politika“) a záměr paralelní dráhy z PÚR pouze mechanicky převzal. Totožnou otázkou se ve vztahu k ZÚR hl. m. Prahy k témuž záměru plynoucímu z Politiky již zabýval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 - 103, publ. pod č. 2552/2012 Sb. NSS. Nezákonnost ZÚR hl. m. Prahy spatřoval NSS ve skutečnosti, že nesplnily výslovný pokyn z PÚR „Řešit dopady rozvoje letiště Praha - Ruzyně na územní rozvoj dotčených obcí (zejména hlukové zátěže)“. *„Je jednoznačné, že se s tímto úkolem musí vypořádat každá etapa navazujícího územního plánování, tedy i první na Politiku navazující územně plánovací instrument, kterým jsou zásady územního rozvoje. (...) Nejvyšší správní soud vyjadřuje své přesvědčení, že zásady územního rozvoje musí zejména u koridorů a ploch nadmístního významu konkretizovat a dále realizovat zřejmé a evidentní zadání z Politiky územního rozvoje, musí tedy dojít k určitému posunu mezi zadáním vyplývajícím z Politiky územního rozvoje a jeho konkrétnějším uchopením v zásadách územního rozvoje.“* Vzhledem k tomu, že námitka řešená v projednávané věci je totožná s otázkou, kterou se zabýval v citovaném rozhodnutí NSS, přičemž skutkové okolnosti věci i procesní obrana pořizovatele ZÚR jsou obdobné, je podle názoru krajského soudu citovaný judikát NSS na projednávanou věc plně aplikovatelný. Lze sice připustit, že napadené ZÚR nejsou v některých aspektech vymezení sporného záměru rozšíření Letiště Praha Ruzyně tak strohé jako ZÚR hl. m. Prahy. Požadavky („úkoly“) stanovené v Politice však naplněny ve smyslu závěrů citovaného rozhodnutí NSS v projednávané věci nebyly. Krajský soud tak shledal rozpor napadeného opatření obecné povahy s ustanovením § 31 odst. 4 stavebního zákona.

[12] Za důvodnou považoval krajský soud také námitku nedostatečného posouzení vlivů ZÚR na životní prostředí. Navrhovatelé upozorňovali na rozpor s § 2 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění rozhodném pro posuzovanou věc (dále jen

„zákon o posuzování vlivů“), písm. f) přílohy č. I. směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES, o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (dále jen „směrnice SEA“), a bodem 5. přílohy stavebního zákona, z důvodu absence vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů.

[13] Krajský soud odkázal na rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 - 526, publ. pod č. 2698/2012 Sb. NSS, dle kterého musí hodnocení synergických a kumulativních vlivů obsahovat alespoň: „1) popis vhodné metodologie, 2) zjištění a popis stavu životního prostředí a složek, které by mohly být negativně ovlivněny, 3) identifikaci a popis možných kumulativních a synergických vlivů, 4) posouzení těchto vlivů, 5) vymezení kompenzačních opatření a 6) stanovení pravidel monitorování kumulativních a synergických vlivů. Dospěl k závěru, že posouzení vlivů koncepce na životní prostředí (dále též „SEA“) zpracované ve vztahu k napadené části ZÚR nenaplnuje požadavky na obsahové náležitosti vyžadované pro posuzování synergických a kumulativních vlivů. Smyslem provedení hodnocení synergických a kumulativních vlivů totiž je tyto vlivy nejen identifikovat, ale též vyhodnotit. Takové vyhodnocení má spočívat v popisu možných konkrétních dopadů na konkrétní složky životního prostředí, ve zvážení existence jiných řešení ve vztahu k takto provedenému posouzení, ve vypořádání se s otázkou kompenzačních opatření, která by kumulativní a synergické vlivy minimalizovala a v neposlední řadě ve stanovení pravidel jejich sledování.

[14] V hodnocení provedeném stěžovatelem shledal nedostatky jak v absentujícím popisu metodologie vyhodnocení vlivů, tak především v jejich posouzení, v důsledku čehož je logicky zpochybněna i správnost a úplnost vymezení kompenzačních opatření a možnost relevantně monitorovat tyto vlivy v budoucnu. V případě posuzovaného záměru se napadené ZÚR omezují toliko na vymezení kumulativních a synergických vlivů na obyvatelstvo a památky a na zemědělský půdní fond.

[15] Ve vztahu k argumentu stěžovatele, že bod 5. přílohy stavebního zákona nepožadoval vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů u všech záměrů, které ZÚR obsahují, ale pouze u variant (což není případ záměru rozšíření Letiště Praha-Ruzyně), krajský soud uvedl, že se neztotožňuje s formálním (gramatickým) výkladem užitým stěžovatelem v případě pojmu „varianta“ uvedeným v citovaném bodu přílohy stavebního zákona. Nejen, že se zde nehovoří o variantách jednotlivých záměrů, ale obecně o variantách PÚR a územně plánovací dokumentace, ale především by odpůrcem namítaný výklad přílohy stavebního zákona popíral smysl a podstatu vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů. S ohledem na výše uvedené dospěl krajský soud k závěru, že skutkový stav, z něž stěžovatel při přijetí ZÚR vycházel, postrádá v důsledku neúplného vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů v rámci SEA oporu ve skutkových zjištěních. Soud tedy ve vztahu k této námitce shledal důvod pro zrušení napadené části ZÚR podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[16] Soud navrhovatelům přisvědčil také v tom, že posouzení vlivů na životní prostředí nezahrnuje vlivy na lidské zdraví, což je v rozporu s ustanovením § 2 zákona o posuzování vlivů a čl. 5 odst. 1 ve spojení s přílohou č. I. směrnice SEA. Odkázal na svůj rozsudek ze dne 26. 2. 2013, č. j. 50 A 24/2012 - 64, kde se obdobnou námitkou podrobně zabýval. Směrnice SEA je v českém právním řádu provedena ustanoveními zákona o posuzování vlivů a stavebního zákona. Konkrétně písm. f) přílohy I. směrnice SEA je transponováno bodem 5. přílohy stavebního zákona. Tato transpozice je nedokonalá, neboť výslovně nepožaduje posouzení vlivů na lidské zdraví, ač písm. f) přílohy I. směrnice SEA takový požadavek na členské státy jednoznačně vznáší. Nelze však přehlédnout obecné ustanovení § 2 zákona o posuzování vlivů, které nepochybně lze vztáhnout jako výkladový princip i na ustanovení § 10i zákona o posuzování vlivů a na přílohu stavebního zákona. Vedle toho také nelze přejít povinnost eurokonformního výkladu právních předpisů, jež provádí ustanovení unijního práva. Proto je třeba požadavek bodu 5. přílohy stavebního zákona na posouzení vlivů na obyvatelstvo vykládat tak, že zahrnuje i povinnost

pokračování

posoudit vlivy na lidské zdraví. SEA zpracovaná k ZÚR však posouzení vlivů koncepce na lidské zdraví neobsahuje, a to ani jako součást posouzení vlivů na obyvatelstvo. I v případě této námitky je tedy třeba konstatovat, že skutkový stav, z něž stěžovatel při přijetí ZÚR vycházel, postrádá v důsledku zcela chybějícího posouzení vlivů koncepce na lidské zdraví oporu ve skutkových zjištěních. Byl tak opět naplněn důvod pro zrušení napadené části ZÚR i bez nařízení jednání podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[17] Ostatními námitkami se krajský soud vzhledem k důvodům, které jej vedly ke zrušení napadené části ZÚR, pro jejich předčasnost nezabýval.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[18] Proti rozsudku krajského soudu brojí stěžovatel kasační stížností ze dne 21. 8. 2013, doplněnou podáním ze dne 24. 9. 2013, jejíž důvody podřazuje pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Úvodem poukazuje na to, že krajskému soudu nepostačovalo vymezení synergických a kumulativních vlivů tak, jak bylo provedeno v ZÚR, za situace, kdy již existuje závazné stanovisko Ministerstva životního prostředí ze dne 26. 10. 2011 k dokumentaci posouzení vlivů záměru na životní prostředí – „Paralelní RWY 06R/24L, letiště Praha Ruzyně“. Ta podrobně upravuje např. navrhovateli požadované skutečnosti a podmínky výstavby nové paralelní vzletové a přistávací dráhy. Na základě výsledků podrobného posuzování se dospělo k závěrům, které nepopírají řešení obsažené v ZÚR, ale naopak je potvrzují.

[19] Krajský soud dospěl k nesprávnému závěru, že stěžovatel v ZÚR změnil po věcné stránce záměr Letiště Praha Ruzyně oproti jeho podobě v ÚP VÚC. Plocha rozvoje Letiště Praha Ruzyně nebyla stanovena jako územní rezerva, ale jako veřejně prospěšná stavba D132 v závazné části ÚP VÚC. Plocha rozvoje Letiště Praha Ruzyně již v ÚP VÚC obsahovala prodloužení stávající dráhy, takže byla přebrána do ZÚR v naprosto totožném územním vymezení. Z obecného hlediska této úrovně územně plánovací dokumentace je naprosto irelevantní (a z hlediska územního je to pouze orientační) uvádění případných přesných údajů o budoucích parametrech jakékoli stavby, která bude umístěována do vymezené plochy či koridoru – rozhodující je stanovení hranic plochy či koridoru. V této souvislosti upozorňuje na to, že některé záměry nemají ještě zpracovánu podrobnější územní (ani jinou) dokumentaci a byly by tak „handicapovány“ oproti záměrům již více prověřeným, což by neodpovídalo legislativním požadavkům na obsah ZÚR.

[20] Krajský soud nesprávně a nepřezkoumatelným způsobem posoudil nesplnění úkolů pro územní plánování obsažených v čl. 131 PÚR. Dle stěžovatele jsou některé úkoly pro územní plánování stanovené v Politice úkoly k řešení přímo v podrobnější územně plánovací dokumentaci, než jsou ZÚR, což již uváděl ve své replice k žalobnímu návrhu ze dne 24. 6. 2013, č. j. 087838/2013/KUSK. Z čl. 131 Politiky [„Řešit dopady rozvoje letiště Praha – Ruzyně na územní rozvoj dotčených obcí (zejména hlukové zátěže“)] vyplývá jasný úkol pro řešení v podrobnější územně plánovací dokumentaci než je úroveň ZÚR, neboť v ZÚR se nevymezují plochy s rozdílným způsobem využití ve smyslu vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška 501/2006 Sb.“). V této souvislosti odkazuje stěžovatel na § 3 odst. 1 této vyhlášky. U žádného záměru obsaženého v ZÚR se neřeší dopad na rozvoj dotčené obce, či se řeší jen na úrovni odpovídající měřítku zpracování ZÚR. Takže se v ZÚR v čl. 133 stanovuje úkol pro územní plánování v podrobnější územně plánovací dokumentaci. Skutečnost, že Politika stanovuje úkoly přímo pro podrobnější územně plánovací dokumentaci, naznačuje i schéma na str. 13 Politiky nazvané „Ilustrační schéma vazeb PÚR ČR 2008“. Dokladem toho je i republiková priorita specifikovaná v čl. 19 Politiky, na kterou není možné v ZÚR reagovat jinak než opsáním.

[21] Stěžovatel dále uvádí, že úkol obsažený v čl. 131 Politiky splnil díky článku 133 a 134 ZÚR a v podrobnosti, která přísluší ZÚR. Při větší podrobnosti by ZÚR překročily legislativní rámec podrobnosti. Dále upozorňuje na stanovisko ministerstva pro místní rozvoj, které v souladu s § 38 stavebního zákona posuzovalo soulad obou dokumentů, a shledalo, že ZÚR reflektují úkol pro územní plánování stanovený pod písm. a) čl. 131 Politiky. Takže pořizovatel PÚR a zároveň orgán odborně přezkoumávající soulad zásad územního rozvoje s politikou neshledal pochybení stěžovatele, ale krajský soud ano. Stěžovatel se proto domnívá, že krajský soud porušil zásadu zdrženlivosti a přiměřenosti svých zásahů. Dále se domnívá, že rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 – 103, nelze na projednávanou věc aplikovat, protože čl. 131 Politiky byl řešen v ZÚR Středočeského kraje a v ZÚR hl. m. Prahy odlišně. V ZÚR Středočeského kraje jsou oba úkoly Politiky splněny díky čl. 133 a 134.

[22] Krajský soud nesprávně posoudil také vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů záměru. Ve vyhodnocení SEA jsou z hlediska synergických a kumulativních vlivů posuzovány všechny záměry v podrobnosti odpovídající měřítku zpracování ZÚR. Příloha stavebního zákona v bodě 5. však nepožadovala vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů u všech záměrů, které ZÚR obsahují, ale pouze u variant. Rovněž bod 6. přílohy stavebního zákona pojednával o porovnávání vlivů podle jednotlivých variant. U záměru rozšíření Letiště Praha Ruzyně se však žádné varianty nezpracovávaly. Stěžovatel cituje rozsudek krajského soudu ze dne 26. 2. 2013, č. j. 50 A 24/2012 - 64, ve kterém soud konstatoval, že „*požadavek variantního hodnocení záměrů převzatých z ÚP VÚC a tedy záměrů, jež již byly v minulosti s ohledem na možné varianty prověřeny, je kontraproduktivní a nerespektuje vůli zákonodárce převzít již zhodnocené varianty beze změny. Protože převzaté záměry vstupují do procesu již při formulaci návrhu ZÚR, musí projít VVURÚ včetně SEA a jejich variantní hodnocení nelze zcela vyloučit. S ohledem na okolnosti případu však musí jít o případy výjimečné, odůvodněné např. stářím ÚP VÚC, z něž je záměr přebírán, a informacemi o značné neaktuálnosti tehdejšího vyhodnocení SEA. Navíc jak konstatoval NSS v rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, 2698/2012 Sb. NSS, v odst. 131-133, povinnost zpracovat varianty návrhu koncepce (eventuálně návrh koncepce řešící variantně jednotlivé plochy a koridory) a nechat posoudit jejich vliv na životní prostředí může být pouze stanovena dotčeným orgánem na úseku posuzování vlivů na životní prostředí nebo zadáním ZÚR.*“ Z uvedeného vyplývá, že požadování vyhodnocení synergických a kumulativních vlivů i vlivů na zdraví obyvatel u všech záměrů v ZÚR řešených nemá právní oporu a stěžovatel při vyhodnocení SEA postupoval nadstandardně.

[23] Stěžovatel se domnívá, že krajský soud jeho námitku, že u záměru rozšíření Letiště Praha Ruzyně se žádné varianty nezpracovávaly a tak nebyl povinen vyhodnocovat kumulativní a synergické vlivy, posoudil nedostatečně a nepřezkoumatelně. K tomuto odkazuje na text na str. 23 napadeného rozsudku týkající se této námitky, s níž polemizuje. Pohled krajského soudu se dostává do rozporu s celkovou stavbou odůvodnění rozsudku. Pokud by bylo na vyhodnocení pohlíženo celostním způsobem jako na koncepci, nebylo by důvodné požadovat vyhodnocení jednotlivých dílčích záměrů – včetně synergických a kumulativních vlivů, navíc ještě u délkově větších záměrů podle lokalizace a s vyhodnocením vlivů na již stávající podrobné skutečnosti (např. zástavbu). Výklad stěžovatele smysl vyhodnocení vlivů nepopírá. Vyhodnocování jednotlivých možných variant i z hledisek vlivů dílčích, tedy i z hlediska vlivů synergických a kumulativních, je rozhodující při výběru vhodné varianty. Odkaz na bod 2. odůvodnění rozsudku nemůže být relevantní. Tento bod se věnuje otázce přebírání záměru z ÚP VÚC do ZÚR a s namítaným vyhodnocením synergických a kumulativních vlivů souvisí jen velmi okrajově. Navíc základní premisa se zakládá na předpokladu, že záměr rozšíření letiště byl změněn, což je z důvodů popsaných v kasační stížnosti chybné.

[24] Dle stěžovatele dále krajský soud nesprávně posoudil otázku týkající se obsahu dokumentace SEA v části chybějícího posouzení vlivů ZÚR na lidské zdraví. Samostatné vyhodnocení vlivů ZÚR na lidské zdraví nebylo v rámci SEA zpracovááno, neboť právní předpisy

pokračování

platné v době pořizování a posléze i vydání ZÚR stěžovateli takovou povinnost neukládaly. Teprve novela stavebního zákona č. 350/2012 Sb. začlenila do přílohy stavebního zákona vlivy na lidské zdraví. Argumentace krajského soudu vztahem § 2 a § 10i zákona o posuzování vlivů je zavádějící. Ustanovení § 2 zákona o posuzování vlivů se vztahuje na jakékoliv posuzování, tedy i posuzování EIA. V § 10i zákona o posuzování vlivů je jasně deklarováno, že při posuzování vlivů se postupuje podle zvláštních předpisů (tedy podle stavebního zákona). Dále se v § 10i praví, že: „*Ustanovení § 2, 3, 10a, 10b, 10g a 10h se použijí obdobně a s tím, že zjišťovací řízení a veřejné projednání se postupem podle tohoto zákona neprovádí.*“ Samostatné vyhodnocení vlivů na lidské zdraví není důvodné a postačí rámcové posouzení rizik v rámci vyhodnocení vlivu na obyvatelstvo. Rovněž dotčený orgán na úseku ochrany veřejného zdraví (Krajská hygienická stanice Středočeského kraje) ve svých vyjádřeních k zadání ZÚR ani ke společnému projednání takové zpracování nepožadoval. Dotčený orgán na úseku vyhodnocování vlivů (MŽP) ve svých vyjádřeních k zadání ZÚR ani ke společnému projednání rovněž nepožadoval samostatné vyhodnocení vlivů na lidské zdraví. Ministerstvo životního prostředí žádné výhrady k dokumentaci SEA neuplatnilo ani v závěrečném stanovisku k návrhu ZÚR z hlediska vyhodnocení SEA.

[25] Stěžovatel se domnívá, že vlivy na obyvatelstvo zahrnovaly i vlivy na lidské zdraví bez nutnosti zpracovávat speciální dokumentaci o vlivech na lidské zdraví. Vlivy na lidské zdraví se v případě územně plánovací dokumentace vždy projevují jako potenciální vlivy na obyvatele konkrétního území. V tomto ohledu stěžovatel považoval za rozhodující čl. 5 odst. 2 směrnice SEA. Rovněž v příloze stavebního zákona ve znění účinném od 1. 1. 2013 byla v bodě 6. doplněna slova „...lidské zdraví...“, což znamená, že hodnocení těchto vlivů je integrální součástí vyhodnocení vlivů na životní prostředí. Pokud by takový požadavek vyžadoval samostatný postup, musela by tomu odpovídat legislativní úprava, jako tomu např. je při samostatném vyhodnocení vlivů na území NATURA 2000, dle § 19 odst. 2 stavebního zákona. Pod vlivy na veřejné zdraví si stěžovatel představoval konkrétní kvantifikovatelné vlivy vyplývající ze znalosti technických parametrů a vlastností záměru. Ty lze s ohledem na čl. 5 odst. 2 směrnice SEA rozumně a vhodněji posuzovat u projektu, tedy u záměru. Na úrovni koncepce lze hodnotit vlivy na obyvatelstvo, případně lidské zdraví, což lze chápat jako obecné a zpravidla nekvantifikovatelné dopady různých způsobů uspořádání území. Dle stěžovatele dochází k rozporu: pokud se příslušné soudní orgány (krajský soud a NSS) shodují v názoru, že posuzování vlivů na ovzduší a hlukovou situaci by mělo proběhnout na úrovni EIA a ne úrovni SEA, protože není ještě rozhodnuto o přesném umístění záměru (k tomu stěžovatel cituje str. 34 odůvodnění napadeného rozsudku, na které je odkazováno na rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526), není tedy logické, aby bylo požadováno vyhodnocení vlivů na lidské zdraví v měřítku zpracování ZÚR. Není zřejmé, jaké jiné myslitelné vlivy by mohly přicházet do úvahy, pokud by byly vyloučeny vlivy na ovzduší a hluk.

[26] Stěžovatel kasační stížností brojí rovněž proti výroku II. napadeného rozsudku, má za to, že je dán důvod pro aplikaci § 60 odst. 7 s. ř. s., neboť jsou dány takové skutkové a právní okolnosti, ve kterých je možné spatřovat důvody hodné zvláštního zřetele. Navrhovatelé požadavek na zrušení části ZÚR odůvodňovali mnoha námitkami, které v převážné většině krajský soud zamítl, a právní proces složitého a náročného pořízení a zpracování ZÚR z mnoha právních aspektů před krajským soudem obstál. Nadto stěžovatel upozorňuje, že zástupce navrhovatelů použil v případě námitek, které soud shledal důvodné, zcela shodnou právní argumentaci za všechny navrhovatele, navrhovatelům tak neměly být přiznány náklady v plné výši. Ostatně totožnou argumentaci použil již v předcházejících žalobách směřujících proti ZÚR. Stěžovatel proto navrhuje, aby v případě, že NSS kasační stížnosti nevyhoví, nepřiznal navrhovatelům náklady soudního řízení, případně aby náklady snížil.

[27] S ohledem na vše výše uvedené stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil ve výroku I. a II. napadený rozsudek a věc vrátil krajskému soudu k novému projednání.

[28] Osoba zúčastněná na řízení II) Český Aeroholding, a.s., ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že se ztotožňuje s názory stěžovatele vyřčenými v kasační stížnosti a setrvává na svém vyjádření ze dne 30. 4. 2013. Krajský soud použil nepřipustný rozšiřující výklad zákona, když nad rámec ustanovení bodu 5. a 6. přílohy stavebního zákona požaduje, aby se kumulativní a synergické vlivy posuzovaly u všech vyhodnocení vlivů koncepcí na životní prostředí, nikoli jen v případě existence více variant, jak jasně vyplývá z přílohy stavebního zákona. Povinnost zhodnocení vlivů na lidské zdraví byla do přílohy stavebního zákona vložena až s účinností k 1. 1. 2013. Stěžovatel tedy nebyl povinen tyto vlivy posuzovat, dostačující je, že provedl posouzení vlivů na obyvatelstvo, což vzhledem ke skutečnosti, že SEA je hodnocením koncepčním a rozsah hodnocení odpovídá měřítku v dokumentaci ZÚR, odpovídá de facto hodnocení vlivu na zdraví. K úkolu dle PÚR osoba zúčastněná na řízení uvádí, že tento úkol byl stanoven k řešení až v podrobnější územně plánovací dokumentaci. Vzhledem k uvedenému navrhuje, aby Nejvyšší správní soud plně vyhověl kasační stížnosti.

[29] Osoba zúčastněná na řízení I) Letiště Praha, a.s., se ke kasační stížnosti vyjádřila shodně jako osoba zúčastněná na řízení II) Český Aeroholding, a.s.

[30] Navrhovatelé ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že krajský soud část ZÚR zrušil správně i s ohledem na zásadu zdrženlivosti soudního přezkumu a nepřekročil ústavně vymezený prostor pro soudní přezkum (k tomuto navrhovatelé odkazují na rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644). Dále setrvávají na svém tvrzení, že záměr na rozšíření letiště byl věcně změněn a nebylo jej tak možné převzít postupem podle § 187 odst. 2 stavebního zákona. K nesplnění úkolu dle Politiky uvádí, že pokud stěžovatel v ZÚR řádně nevymezil kapacitu letiště, nemohl ani řešit dopady letiště na území. Argumentace podrobnější úpravou v územních plánech obcí proto není podle názoru navrhovatelů věcně správná. Dále nesouhlasí s tvrzením stěžovatele, že rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 - 103, nelze použít. Rozšíření letiště bylo sice v ZÚR hl. m. Prahy a ZÚR Středočeského kraje upraveno odlišně, zásadní pochybení ovšem zůstávají v principu u obou shodná.

[31] Nesouhlasí s tvrzením, že se kumulativní a synergické vlivy mají posuzovat pouze u záměrů, které jsou navrhované ve variantách. Bod 6. přílohy stavebního zákona vyžaduje vyhodnocení jednotlivých záměrů zakotvovaných do příslušné územně plánovací dokumentace z hlediska jejich souhrnného, tedy kumulativního a synergického vlivu, který lze předpokládat, bez ohledu na to, zda konkrétní záměr byl zpracován ve variantách nebo invariantně. Zásadní je kumulativní a synergický vliv tohoto záměru s dalšími záměry v předmětném území. Výklad stěžovatele by ad absurdum vedl k tomu, že nebudou posuzovány kumulativní a synergické vlivy územně plánovací dokumentace vůbec, neboť pořizovatelé budou veškeré záměry řešit invariantně. Takový výklad jde proti účelu a smyslu stavebního zákona, zákona o posuzování vlivů a zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů. Rovněž směrnice SEA nevztahuje povinnost hodnotit vlivy na životní prostředí pouze k variantně řešeným záměrům.

[32] K vlivům na veřejné zdraví navrhovatelé uvádí, že souhlas Ministerstva životního prostředí či hygienické stanice neznámá, že by bylo ZÚR věcně správné. Jako každé jiné stanovisko dotčeného orgánu může být věcně chybné a podléhá soudnímu přezkumu v rámci přezkumu napadeného opatření obecné povahy, jehož je závazným podkladem. Dle navrhovatelů by rozšířením letiště došlo ke zvýšení emitovaného hluku nad zákonem stanovené limity hluku zajišťující příznivé životní prostředí navrhovatelů. Navrhovatelé proto považují tento projekt za veřejnoprávně nepovolitelný a jeho plánování za zbytečné vynakládání veřejných prostředků.

pokračování

Navrhovatelé s ohledem na výše uvedené navrhuji, aby NSS kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou a navrhovatelům přiznal náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

[33] K vyjádření osob zúčastněných na řízení navrhovatelé uvádějí, že posouzení synergických a kumulativních vlivů je otázkou výkladu unijního práva. Nejvyšší správní soud jako soud poslední instance je v případě nejasného výkladu právní normy EU povinen položit předběžnou otázku ve smyslu čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie. Soud poslední instance nepodléhá této povinnosti mimo jiné v případě tzv. „acte claire“, tj. v případě že správná aplikace evropského předpisu je tak zřejmá, že neponechává prostor pro žádné důvodné pochybnosti. Navrhovatelé se domnívají, že směrnice SEA je v této otázce acte claire a její interpretace je zcela zřejmá, tj. kumulativní a synergické vlivy musí být posuzovány i u invariantních záměrů. K nesplnění úkolu dle Politiky uvádí, že stěžovatel měl splnit úkol již v ZÚR a neodkládat jeho splnění až na územní plány jednotlivých obcí.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[34] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a za stěžovatele jedná zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

A) Nesplnění úkolu dle PÚR

[35] Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že krajský soud nesprávně a nepřezkoumatelným způsobem posoudil otázku, že v ZÚR nejsou splněny úkoly pro územní plánování obsažené v bodu 131 Politiky a že jsou proto v rozporu s § 31 odst. 4 stavebního zákona. Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností. Vlastní přezkum rozhodnutí krajského soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí krajského soudu splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je natolik závažnou vadou, že k ní soud přihlíží i bez námítky, z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[36] Veškerá výše uvedená kritéria napadené rozhodnutí krajského soudu splňuje. Jedná se o srozumitelné rozhodnutí opřené o dostatek relevantních důvodů. Je z něj zcela zřejmé, proč krajský soud o této námítce rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Námítka směřující do nepřezkoumatelnosti této části rozhodnutí je tedy nedůvodná.

[37] V rámci přezkumu správnosti závěru krajského soudu považuje zdejší soud za nutné nejprve citovat relevantní části obou dokumentů. V bodu 131 Politiky byl stanoven následující úkol pro územní plánování: *a) Řešit dopady rozvoje letiště Praha-Ruzyně na územní rozvoj dotčených obcí (zejména hlukové zátěže). ZÚR v bodech 132 až 134 uvádí následující: „(132) ZÚR zpřesňují rozvoj Letiště Praha Ruzyně, který se projeví částečně na území Středočeského kraje rozšířením dráhového systému (nová paralelní dráha a prodloužení stávající dráhy západním směrem - plocha pro veřejně prospěšnou stavbu D300). (133) ZÚR stanovují pro územní plánování – v území, kde se projeví vliv hluku z letecké dopravy v důsledku nové paralelní dráhy, rozvoj obcí, zejména Jenče, Hostivice a Horoměřic navrhovat tak, aby nové plochy pro bydlení, školství a zdravotnictví nebyly vymezovány směrem k novému letovému koridoru (ose paralelní dráhy). (134) ZÚR navrhuji*

na základě doporučení SEA prostorová či projektová specifická opatření v případě koridoru, resp. plochy pro D300 - v rámci projektového řešení záměru a jeho posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí (ELA) navrhnout kompenzační ochranná opatření k minimalizaci hlukové zátěže obytné zástavby dotčených sídel na území hl. m. Prahy a Středočeského kraje.“

[38] Stěžovatel má za to, že citovaný úkol Politiky je určen k řešení v podrobnější územně plánovací dokumentaci než je ZÚR. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 - 103, na který ostatně odkázal i krajský soud, a který se týkal shodného záměru ZÚR pro hl. město Prahu, názor stěžovatele, že sporný úkol je určen k řešení v podrobnější územně plánovací dokumentaci než je ZÚR, akceptovat nelze.

[39] Nejvyšší správní soud výslovně uvedl, že „Je jednoznačné, že se s tímto úkolem musí vypořádat každá etapa navazujícího územního plánování, tedy i první na Politiku navazující územně plánovací instrument, kterým jsou zásady územního rozvoje. Rozhodně zde neobstojí argument odpůrce, že jen převzal ohledně letiště Praha - Ruzyně vymezení úkolu a přenesl jej na nižší fázi územně plánovacího procesu. (...) Nejvyšší správní soud vyjadřuje své přesvědčení, že zásady územního rozvoje musí zejména u koridorů a ploch nadmístního významu konkretizovat a dále realizovat zřejmé a evidentní zadání z Politiky územního rozvoje, musí tedy dojít k určitému posunu mezi zadáním vyplývajícím z Politiky územního rozvoje a jeho konkrétnějším uchopením v zásadách územního rozvoje. (...) V opačném případě by totiž jednotlivé stupně územního plánování a závaznost zásad územního rozvoje ztrácely smysl. Postup odpůrce, který se v napadeném opatření obecné povahy rozhodl nikterak neřešit otázku dopadů rozvoje letiště Praha - Ruzyně na územní rozvoj navrhovatele a) a otázku hlukové zátěže plynoucí z tohoto záměru a tento úkol přesunul bez dalšího do navazující fáze územního plánování, je tedy v rozporu s Politikou i s § 31 odst. 4 stavebního zákona, který mimo jiné stanoví, že politika územního rozvoje je závazná pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje. Na Politiku územního rozvoje navazující územně plánovací dokumentace musí řešit Politikou zadaný úkol, nikoli jej jen bez dalšího přesunout do navazující fáze územně plánovací dokumentace, jak již bylo výše odůvodněno. Zásady územního rozvoje musí upřesňovat Politiku územního rozvoje, nikoli ji jen bez další konkretizace přejímat, respektive opisovat.“ Nyní rozhodující senát neshledal ani skutkové, ani právní důvody, pro které by se měl od citovaných závěrů v projednávané věci odchýlit.

[40] Na tom nemůže nic změnit ani argumentace stěžovatele vyhláškou č. 501/2006 Sb. Stěžovatel sice není v rámci ZÚR oprávněn konkrétně vymezovat na území jednotlivých obcí plochy ve smyslu vyhlášky č. 501/2006 Sb. (neboť to přísluší až územnímu plánu), avšak je povinen podrobněji rozpracovat a konkretizovat obecné zadání z Politiky. Ze zásad územního rozvoje totiž musí být minimálně zřejmé, které konkrétní obce a jakým způsobem budou rozvojem Letiště Praha Ruzyně dotčeny [v posuzované věci je zcela evidentním dopadem hluková zátěž letiště (ostatně již PÚR požadují řešení hlukové zátěže), nelze však bez dalšího vyloučit dopady jiné]. Kromě této základní identifikace musí ZÚR v obecné rovině pojmenované dopady skutečně „řešit“, neboť jde o záměr, který svým významem nepochybně přesahuje význam místních záměrů upravovaných územními plány jednotlivých obcí.

[41] Stěžovatel dále odkazuje na schéma na str. 13 Politiky nazvané „Ilustrační schéma vazeb PÚR ČR 2008“ a na republikovou prioritu specifikovanou v čl. 19 Politiky. Předmětné schéma sice obsahuje propojení přerušovanou oboustrannou šipkou mezi Politikou a územními plány/regulačními plány, avšak pouze z tohoto nelze dovozovat, že by Politika stanovovala úkoly přímo pro územní a regulační plány, které by nemusely být nijak reflektovány v ZÚR (zvláště, když plnými oboustrannými šipkami je propojena Politika se ZÚR a následně ZÚR s územními a regulačními plány). Obecně formulovanou republikovou prioritu v bodě 19 Politiky („Vytvářet předpoklady pro polyfunkční využívání opuštěných areálů a ploch (tzv. brownfields průmyslového, zemědělského, vojenského a jiného původu). Hospodárně využívat zastavěné území (podpora přestaveb, revitalizační a sanací území) a zajistit ochranu nezastavěného území (zejména zemědělské a lesní půdy) a zachování veřejné zeleně, včetně

pokračování

minimalizace její fragmentace.“) pak není možné srovnávat s konkrétním úkolem pro územní plánování vztahujícím se ke konkrétnímu záměru rozšíření Letiště Praha Ruzyně.

[42] Zdejší soud se ztotožňuje s krajským soudem v tom, že úkol stanovený v bodě 131 Politiky nebyl body 132 až 134 ZÚR splněn. Stěžovatel v bodě 133 ZÚR zakotvil „řešení“ dopadů, a to tak, že nové plochy pro bydlení, školství a zdravotnictví nemají být vymezovány směrem k novému letovému koridoru (ose paralelní dráhy), avšak nedostatečně vymezil území dotčené dopady rozvoje letiště („území, kde se projeví vliv hluku z letecké dopravy v důsledku nové paralelní dráhy, rozvoj obcí, zejména Jeneč, Hostivice a Horoměřic navrhovat ...“). Z uvedeného vymezení spíše vyplývá, že výčet tří zmíněných obcí je pouze výčtem demonstrativním, jaké další obce mohou být záměrem dotčeny, již však dovodit nelze. V této souvislosti je nutné poukázat na to, že v příloze č. 4 ZÚR „Vyhodnocení vlivů ZÚR SK na životní prostředí“ je jako obec dotčená záměrem D300 uvedena obec Dobrovíz a obec Hostivice. Je tedy evidentní, že zde existuje rozpor mezi bodem 133 ZÚR, kde jsou jako obce dotčené hlukem z letiště uvedeny obce Jeneč, Hostivice a Horoměřice, a přílohou č. 4 ZÚR, kde jsou jako obce dotčené záměrem D300 (tj. včetně hluku) uvedeny obce Dobrovíz a Hostivice.

[43] Stěžovatel dále řešil pouze dopad vlivu hluku z letecké dopravy na územní rozvoj dotčených obcí, ačkoliv v rámci přílohy č. 4 ZÚR „Vyhodnocení vlivů ZÚR SK na životní prostředí“ u záměru D300 identifikoval také dopad na vodu „Ovlivnění režimu povrchových vod“, který hodnotil jako potenciálně mírně negativní vliv (-1) a dopad na zemědělský půdní fond „Celá plocha v 1. a 2. třídě ochrany ZPF“, který hodnotil jako potenciálně významný negativní vliv (-2). Jak se tyto identifikované dopady projeví ve vztahu k územnímu rozvoji dotčených obcí, zřejmé není. I pokud by např. jediným možným dopadem u zemědělského půdního fondu bylo to, že území, na kterém byl vymezen záměr D300, nebude možné využít jiným způsobem, mělo by to být z obsahu ZÚR zřejmé. Obdobné závěry platí i u negativního vlivu na vodu („ovlivnění režimu povrchových vod“). Skutečnost, že dojde k ovlivnění režimu povrchových vod (není uvedeno jakým způsobem, ani jak významné toto ovlivnění bude), může např. znamenat nutnost na území dotčených obcí vymezit v rámci územního plánování (viz výše k vymezování ploch vyhláškou č. 501/2006 Sb.) nové plochy vodní a vodohospodářské či plochy technické infrastruktury (za účelem např. výstavby čistírny odpadních vod či změny koryt vodních toků). Stěžovatel se však v ZÚR podrobněji dopady negativního ovlivnění režimu povrchových vod na územní rozvoj dotčených obcí nezabýval. Zda je v souvislosti s identifikovanými negativními vlivy nutno dotčená území nějakým způsobem regulovat, z příslušné části ZÚR dovodit nelze.

[44] Pokud jde o řešení dopadů vlivu hluku z letecké dopravy na územní rozvoj dotčených obcí, pak není jasné, jak daleko od letového koridoru (osy paralelní dráhy) nemají být uvedené plochy vymezovány. V různých obcích se tak situace ve výsledku může nedůvodně lišit. Nemusí se nepochybně jednat o naprosto přesně v metrech vymezenou vzdálenost od osy paralelní dráhy, přesněji vymezit území lze např. zakreslením předmětného území do mapy (v měřítku zpracování ZÚR) či přesnější formulací [např. nevymezovat předmětné plochy ve vzdálenosti do 500 m od letového koridoru (osy paralelní dráhy)].

[45] Stěžovatel v kasační stížnosti dále argumentuje tím, že Ministerstvo pro místní rozvoj shledalo, že ZÚR reflektují úkol stanovený bodem 131 písm. a) Politiky. Takže pořizovatel Politiky a zároveň orgán odborně přezkoumávající soulad ZÚR s Politikou neshledal pochybení stěžovatele, ale krajský soud ano. Domnívá se proto, že krajský soud porušil zásadu zdrženlivosti a přiměřenosti svých zásahů.

[46] Stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj podle § 38 stavebního zákona je stanoviskem ve smyslu § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, nejedná se tedy o závazné stanovisko podle § 149

zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) [k této problematice lze v podrobnostech odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008 - 62]. Možností přezkumu stanovisek podle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona se zdejší soud zabýval ve zmíněném rozsudku ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008 - 62, a dospěl k těmto závěrům: „Při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy Nejvyšší správní soud posuzuje jeho soulad se zákonem, a to, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci a zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Podle odst. 2 tohoto ustanovení „dojde-li soud k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho části jsou v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, opatření obecné povahy nebo jeho části zruší dnem, který v rozsudku určí.“ V rámci posuzování toho, zda je opatření obecné povahy vydáno v souladu se zákonem, se pak Nejvyšší správní soud zabývá i správností stanoviska dotčeného orgánu. Ke shodnému závěru ostatně Nejvyšší správní soud došel již ve svém rozhodnutí ze dne 11. 9. 2008, č. j. 8 Ao 2/2008 - 151, (dostupné na www.nssoud.cz), v němž věcnou správnost stanoviska krajského úřadu ke konceptu územního plánu přezkoumal. Stanoviska tak skutečně nemohou být samostatným předmětem přezkumu proto, že by sama byla považována za opatření obecné povahy - v tom lze odpůrci přisvědčit. Jsou však součástí procesu, v němž je zpracováván a přijímán územní plán, který opatřením obecné povahy nepochybně je a vychází z nich. Jsou tedy soudem zkoumána jako závazné podklady opatření obecné povahy, jimž zákon upřel jinou možnost přezkumu.“

[47] Ačkoliv se citovaný rozsudek vztahuje k s. ř. s. ve znění do 31. 12. 2011, kdy byl k řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části příslušný pouze Nejvyšší správní soud, lze citované závěry použít i za současného znění s. ř. s. V rámci posuzování toho, zda je opatření obecné povahy vydáno v souladu se zákonem, se správní soudy zabývají mj. i správností stanovisek dotčeného orgánu. To, že Ministerstvo pro místní rozvoj shledalo, že ZÚR reflektují úkol stanovený bodem 131 písm. a) Politiky, tedy ještě samo o sobě neznamena, že tak tomu po věcné stránce skutečně je. Dospěje-li správní soud k jinému resp. opačnému závěru než dotčený orgán, nelze takový postup bez dalšího označit za porušení zásady zdrženlivosti a přiměřenosti soudních zásahů. V této souvislosti je nutno zdůraznit, že krajský soud se nijak nezabýval odbornou stránkou věci, ale toliko v intencích judikatury Nejvyššího správního soudu přezkoumal, zda stěžovatel konkretizoval a dále realizovat zřejmé a evidentní zadání z Politiky a správně dospěl k závěru, že nikoliv.

[48] Stěžovatel dále uvádí, že rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, nelze aplikovat, protože bod 131 Politiky byl řešen v ZÚR Středočeského kraje a v ZÚR hl. m. Prahy odlišně. Jakkoliv jsou ZÚR Středočeského kraje z hlediska úkolu dle bodu 131 písm. a) Politiky podrobnější než ZÚR hl. m. Prahy [a to zejména v tom, že ukládají rozvoj obcí navrhopvat tak, aby nové plochy pro bydlení, školství a zdravotnictví nebyly vymezovány směrem k novému letovému koridoru (ose paralelní dráhy)], neznamena to nepoužitelnost obecných závěrů uvedených v označeném rozsudku. Nejvyšší správní soud obsah bodů 132 až 134 ZÚR Středočeského kraje posoudil a neshledal jej dostatečný k tomu, aby mohlo být konstatováno, že byl úkol stanovený v bodě 131 písm. a) Politiky splněn.

B) Nevýhodnocení kumulativních a synergických vlivů

[49] V kasační stížnosti je namítáno, že vyhodnocení SEA bylo zpracováno dle přílohy ke stavebnímu zákonu, která v bodě 5. nepožadovala vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů u všech záměrů, které ZÚR obsahují, ale pouze u variant. Stěžovatel tak postupoval nadstandardně, když vyhodnocení synergických a kumulativních vlivů provedl.

[50] Nejvyšší správní soud má za to, že nejprve je potřeba při hodnocení této skupiny námitek vyjít z příslušného právního rámce. Právní úprava vychází ze směrnice SEA, podle jejíhož čl. 5 odst. 1, pokud je podle čl. 3 odst. 1 vyžadováno posouzení vlivů na životní prostředí, vypracuje

pokračování

se zpráva o vlivech na životní prostředí. V té se určí, popíšu a posoudí možné významné vlivy na životní prostředí vyplývající z provádění plánu nebo programu a rozumná náhradní řešení s přihlédnutím k cílům a zeměpisné oblasti působnosti plánu nebo programu. Informace vyžadované za tímto účelem jsou uvedeny v příloze I. Pod písm. f) této přílohy jsou uvedeny informace, které mají být poskytnuty podle čl. 5 odst. 1. Ty zahrnují možné významné vlivy na životní prostředí, včetně vlivů na otázky jako jsou biologická rozmanitost, obyvatelstvo, lidské zdraví, fauna, flóra, půda, voda, ovzduší, klimatické faktory, hmotné statky, kulturní dědictví včetně architektonického a archeologického dědictví, krajina a vzájemný vztah mezi výše uvedenými faktory. Poznámka pod čarou pak stanoví, že významné vlivy by měly zahrnovat sekundární, kumulativní, synergické, krátkodobé, střednědobé a dlouhodobé, trvalé a přechodné, pozitivní a negativní vlivy.

[51] Z této právní úpravy vyšel i český zákonodárce, když ji transponoval do stavebního zákona. Podle § 19 odst. 2 stavebního zákona je „*úkolem územního plánování také vyhodnocení vlivů politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje nebo územního plánu na vyvážený vztah územních podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území (dále jen "vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území")*; jeho součástí je posouzení vlivů na životní prostředí zpracované podle přílohy k tomuto zákonu a posouzení vlivu na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast, pokud orgán ochrany přírody svým stanoviskem takovýto vliv nevyloučil.“ Dle bodu 5. přílohy stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, náleží do rámcového obsahu vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na životní prostředí pro účely posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí „*zhodnocení stávajících a předpokládaných vlivů navrhovaných variant politiky územního rozvoje nebo územně plánovací dokumentace, včetně vlivů sekundárních, synergických, kumulativních, krátkodobých, střednědobých a dlouhodobých, trvalých a přechodných, kladných a záporných; hodnotí se vlivy na obyvatelstvo, biologickou rozmanitost, faunu, floru, půdu, vodu, ovzduší, klima, hmotné statky, kulturní dědictví včetně dědictví architektonického a archeologického a vlivy na krajinu včetně vztahů mezi uvedenými oblastmi vyhodnocení.*“

[52] Zásady územního rozvoje zpravidla představují v rámci územního plánování okamžik, kdy lze efektivně posoudit kumulativní a synergické vlivy záměru na životní prostředí, protože při jejich přijímání je totiž ještě reálně možné efektivně se zabývat variantami řešení a reagovat tak na případná zjištění týkající se synergického působení jednotlivých záměrů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 - 644, publ. pod č. 2106/2010 Sb. NSS).

[53] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526, publ. pod č. 2698/2012 Sb. NSS, konstatoval, že „*hodnocení CEA (Cumulative Environmental Assessment, posuzování kumulativních a synergických vlivů na životní prostředí) je podle bodu 5 přílohy ke stavebnímu zákonu z roku 2006 součástí hodnocení SEA. Obsah tohoto hodnocení musí zahrnovat alespoň 1) popis vhodné metodologie, 2) zjištění a popis stavu životního prostředí a složek, které by mohly být negativně ovlivněny, 3) identifikaci a popis možných kumulativních a synergických vlivů, 4) posouzení těchto vlivů, 5) vymezení kompenzačních opatření a 6) stanovení pravidel monitorování kumulativních a synergických vlivů.*“ Není však možné opomenout ani rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2013, č. j. 4 AOS 1/2012 - 105, kde zdejší soud shora uvedené obecné závěry upřesnil tím, že „*nelze trvat na tom, aby ve vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů byly výslovně zapracovány veškeré záměry obsažené v zásadách územního rozvoje a jejich možné bromadné a skupinové vlivy na životní prostředí v kombinaci s každým dalším záměrem, který je v zásadách územního rozvoje vymezen, výbrž je dostačující, pokud dojde ke zhodnocení kumulativních a synergických vlivů pouze mezi záměry, kde relevantní vlivy tohoto druhu vůbec přicházejí v úvahu, a to buď s ohledem na povahu a rozsah záměrů, k jejichž kombinaci dochází, nebo v důsledku zjištění učiněných v rámci řádně prováděného procesu pořizování zásad územního rozvoje.*“

[54] Ve světle výše zmíněných úvah přistoupil zdejší soud k posouzení námitek stěžovatele. Tvzení stěžovatele, že vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů je zapotřebí pouze u variantních záměrů, nelze aprobovat. Takový výklad by popíral smysl vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů, jak byl popsán ve výše citované judikatuře zdejšího soudu. Důsledkem takového výkladu by vlivy invariantních koncepcí nebyly vůbec hodnoceny. Bod 5. přílohy stavebního zákona hovoří obecně o variantách Politiky a územně plánovací dokumentace, nikoliv o variantách jednotlivých záměrů. Příloha stavebního zákona vyžaduje vyhodnocení jednotlivých záměrů z hlediska jejich souhrnného, tj. kumulativního a synergického vlivu, který lze předpokládat, bez ohledu na to, zda konkrétní záměr byl zpracován ve variantách nebo invariantně. Zásadní tedy je kumulativní a synergický vliv záměru s dalšími záměry v předmětném území. Jiný výklad by mohl vést k tomu, že by kumulativní a synergické vlivy nebyly vůbec posuzovány, neboť pořizovatelé by veškeré konkrétní záměry v územně plánovací dokumentaci řešili invariantně.

[55] Tento výklad odpovídá i směrnici SEA, kde se o variantách vůbec nehovoří. Článek 5 odst. 1 směrnice SEA pouze stanoví, že pokud je vyžadováno posouzení vlivů na životní prostředí, vypracuje se zpráva o vlivech na životní prostředí, ve které se určí, popíšu a posoudí možné významné vlivy na životní prostředí vyplývající z provádění plánu nebo programu a rozumná náhradní řešení s přihlédnutím k cílům a zeměpisné oblasti působnosti plánu nebo programu. Informace vyžadované za tímto účelem jsou uvedeny v příloze I, bod f) pak stanoví požadavek na posouzení synergických a kumulativních vlivů. Je tak zcela zřejmé, že jediným postupem, který vede k naplnění smyslu a účelu směrnice SEA a přílohy stavebního zákona, je posouzení kumulativních a synergických vlivů vždy, bez ohledu na to, zda je příslušný záměr zpracován ve variantách či invariantně.

[56] Dle stěžovatele posoudil krajský soud jeho námitku, že u záměru rozšíření Letiště Praha Ruzyně se žádné varianty nezpracovávaly a tak nebyl povinen vyhodnocovat kumulativní a synergické vlivy, nedostatečně a nepřezkoumatelně. Předně je třeba zdůraznit, že krajský soud měl povinnost vypořádat se s návrhem na zrušení opatření obecné povahy v rozsahu, jak jej vytyčili navrhovatelé (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Povinnost krajského soudu podrobně se vypořádat s argumenty odpůrce uplatněnými ve vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy ze zákona dovést nelze (srov. obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2009, č. j. 1 As 64/2009 – 153). V posuzovaném případě se navíc krajský soud argumentací stěžovatele zabýval, když na str. 23 napadeného rozsudku uvedl následující: „*Ve vztahu k odpůrcem dodatečně vnesenému argumentu, podle kterého bod 5. přílohy stavebního zákona nepožadoval vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů u všech záměrů, které ZÚR obsahují, ale pouze u variant (což není případ záměru rozšíření Letiště Praha-Ruzyně, který byl přijat bez věcné změny a neexistovala pro něj relevantní alternativa či varianty), soud předně odkazuje na svoji argumentaci týkající se převzetí předmětného záměru (bod 2. odůvodnění tohoto rozsudku). Dále se pak ani neztotožňuje s formálním (gramatickým) výkladem užitým odpůrcem v případě pojmu „varianta“ uvedeným v citovaném bodu přílohy stavebního zákona. Nejen, že se zde nehovoří o variantách jednotlivých záměrů, ale obecně o variantách PÚR a územně plánovací dokumentace, ale především by odpůrcem namítaný výklad přílohy stavebního zákona popíral smysl a podstatu vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů, jak byly popsány shora a vymezeny v judikatuře Nejvyššího správního soudu.*“ Citované vypořádání považuje zdejší soud za srozumitelné, logicky konzistentní a opřené o dostatek relevantních důvodů. Ostatně z podobných důvodů jako krajský soud se s argumentací stěžovatele neztotožnil ani Nejvyšší správní soud (viz výše).

[57] Námitka stěžovatele, že pro vymezený koridor již bylo zpracováno podrobné vyhodnocení vlivů stavby na životní prostředí (EIA), kde nebylo vyloučeno řešení obsažené v ZÚR, není důvodná. V této souvislosti je potřeba zdůraznit, že u posuzování vlivů na životní prostředí se rozlišují dvě základní roviny, a to koncepční (strategické) posuzování, jehož předmětem je posouzení vlivů realizace koncepčních dokumentů, plánů apod. Druhou rovinou je posuzování záměrů (projektové posuzování), jehož předmětem je posouzení vlivů určitých konkrétních záměrů

pokračování

(např. staveb), k tomu srov. DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 213 – 222. Logicky správně v čase předchází posuzování vlivů koncepce před posouzením vlivů záměru. Jestliže ze zákona je nedílnou součástí návrhu koncepce vyhodnocení vlivů na životní prostředí (tj. i zhodnocení kumulativních a synergických vlivů), tak nelze rezignovat na dostatečné vyhodnocení těchto vlivů, když koncepce samotná (např. v případě územně plánovací dokumentace, tj. i ZÚR) vymezuje podmínky pro realizaci řady konkrétních projektů (záměrů) ovlivňujících rozvoj řešeného území. Pokud určité vlivy mají být již vyhodnoceny na úrovni koncepce, tak nelze dojít ke zhojení tohoto požadavku pouze tím, že bylo zpracováno podrobné vyhodnocení vlivů konkrétní stavby.

D) Nevyhodnocení vlivů na lidské zdraví

[58] Stěžovatel v kasační stížnosti dále namítá, že nebyl povinen vyhodnocovat vlivy ZÚR na lidské zdraví, neboť mu to právní předpisy platné v době pořizování a posléze i vydání ZÚR neukládaly.

[59] Podle § 2 zákona o posuzování vlivů se posuzují vlivy na veřejné zdraví a vlivy na životní prostředí, zahrnující vlivy na živočichy a rostliny, ekosystémy, půdu, horninové prostředí, vodu, ovzduší, klima a krajinu, přírodní zdroje, hmotný majetek a kulturní památky, vymezené zvláštními právními předpisy a na jejich vzájemné působení a souvislosti.

[60] Podle § 10i zákona o posuzování vlivů se při posuzování vlivů politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace na životní prostředí postupuje podle stavebního zákona a v rozsahu podle odstavců 2 až 5.

[61] Příloha stavebního zákona v bodě 5. stanovila následující: „*Zhodnocení stávajících a předpokládaných vlivů navrhovaných variant politiky územního rozvoje nebo územně plánovací dokumentace, včetně vlivů sekundárních, synergických, kumulativních, krátkodobých, střednědobých a dlouhodobých, trvalých a přechodných, kladných a záporných; hodnotí se vlivy na obyvatelstvo, biologickou rozmanitost, faunu, floru, půdu, vodu, ovzduší, klima, hmotné statky, kulturní dědictví včetně dědictví architektonického a archeologického a vlivy na krajinu včetně vztahů mezi uvedenými oblastmi vyhodnocení.*“

[62] Směrnice SEA v čl. 5 odst. 1 uvádí následující: „*Pokud je podle čl. 3 odst. 1 vyžadováno posouzení vlivů na životní prostředí, vypracuje se zpráva o vlivech na životní prostředí, ve které se určí, popíší a posoudí možné významné vlivy na životní prostředí vyplývající z provádění plánu nebo programu a rozumná náhradní řešení s přihlídnutím k cílům a zeměpisné oblasti působnosti plánu nebo programu. Informace vyžadované za tímto účelem jsou uvedeny v příloze I.*“ Příloha I. směrnice SEA pak v písm. f) uvádí následující: „*Informace, které mají být poskytnuty podle čl. 5 odst. 1 s výhradou čl. 5 odst. 2 a 3, zahrnují: f) možné významné vlivy¹ na životní prostředí, včetně vlivů na otázky jako jsou biologická rozmanitost, obyvatelstvo, lidské zdraví, fauna, flóra, půda, voda, ovzduší, klimatické faktory, hmotné statky, kulturní dědictví včetně architektonického a archeologického dědictví, krajina a vzájemný vztah mezi výše uvedenými faktory;*“

[63] Z uvedeného je tedy zřejmé, že stavební zákon ve znění rozhodném pro posuzovanou věc výslovně neuváděl povinnost hodnotit vlivy na lidské zdraví, tuto povinnost však stanovila směrnice SEA. Výklad krajského soudu je proto souladný s povinností tzv. eurokonformního výkladu, resp. nepřímého účinku směrnice, podle něhož je vnitrostátní soud (a všechny ostatní orgány) povinen vykládat ustanovení vnitrostátního práva zejm. implementujícího legislativu Evropské unie, pokud možno v souladu s cíli a účelem této implementované legislativy (srov.

¹ Tyto vlivy by měly zahrnovat sekundární, kumulativní, synergické, krátkodobé, střednědobé a dlouhodobé, trvalé a přechodné, pozitivní a negativní vlivy.

rozsudky Soudního dvora EU ze dne 10. 4. 1984, *Von Colson a Kamann*, C-14/83, příp. z pozdější judikatury ze dne 5. 10. 2004, *Pfeiffer a další*, C-397/01 – C-403/01, ze dne 5. 7. 2007, *Kofoed*, C-321/05, ze dne 19. 1. 2010, *Kücükdereci*, C-555/07, dostupné na <http://eur-lex.europa.eu>, příp. <http://curia.europa.eu>). Směrnice SEA je v českém právním řádu provedena zejména zákonem o posuzování vlivů a stavebním zákonem.

[64] Umožňují-li vnitrostátní interpretační techniky vyložit dané vnitrostátní ustanovení několika způsoby, má správní orgán, jakož i soud, povinnost použít ten výklad, který je nejbližší smyslu a cíli odpovídajícího ustanovení ve směrnici. Povinnost vykládat vnitrostátní právo v souladu se směrnicí je tedy podmíněno tím, že existuje vnitrostátní předpis, který je nejednoznačný, umožňuje několik výkladů, přitom alespoň jeden z možných výkladů práva je v souladu se směrnicí (srov. rozsudek NSS ze dne 1. 2. 2010, č. j. 5 Afs 68/2009-113, publ. pod č. 2036/2010 Sb. NSS).

[65] Ustanovení bodu 5. přílohy stavebního zákona, a to konkrétně pojem „*vlivy na obyvatelstvo*“, lze nepochybně vyložit tak, že tento pojem obsahuje i vlivy na lidské zdraví. Pojem „*vlivy na obyvatelstvo*“ lze totiž považovat za pojem nadřazený pojmu „*vlivy na lidské zdraví*“, tj. pod vlivy na obyvatelstvo lze bezesporu zařadit i vlivy na lidské zdraví. S ohledem na povinnost eurokonformního výkladu tak zdejší soud považuje tento výklad za jediný souladný se zněním písm. f) přílohy I. směrnice SEA a stěžovatel byl proto v rámci vlivů na obyvatelstvo povinen posoudit i vlivy na lidské zdraví.

[66] Zdejší soud se neztotožnil s názorem krajského soudu, že § 2 zákona o posuzování vlivů lze vztáhnout jako výkladový princip i na ustanovení § 10i zákona o posuzování vlivů a na přílohu stavebního zákona. Ustanovení § 10i zákona o posuzování vlivů jasně stanovilo, že se při posuzování vlivů politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace na životní prostředí postupuje podle stavebního zákona a v rozsahu podle odstavců 2 až 5 tohoto paragrafu. Je tedy nutné vycházet pouze z těch ustanovení, na která je výslovně odkazováno. Tento dílčí závěr však nic nemění na výše dovozené povinnosti stěžovatele se zabývat i vlivy na lidské zdraví. Skutečnost, že stěžovatelem uváděné dotčené orgány takové posouzení nepožadovaly, je vzhledem k výslovnému znění směrnice SEA zcela bezvýznamná.

[67] Ostatně sám stěžovatel v kasační stížnosti připouští, že vlivy na obyvatelstvo zahrnovaly i vlivy na lidské zdraví. Má proto za to, že zpracovávat speciální dokumentaci o vlivech na lidské zdraví není nutné. Hodnocení těchto vlivů je integrální součástí vyhodnocení vlivů na životní prostředí, nejedná se tedy o stejnou situaci jako je např. posuzování vlivů na území NATURA 2000 (srov. § 19 odst. 2 stavebního zákona). S tímto názorem stěžovatele se zdejší soud ztotožňuje. Nejvyšší správní soud (a ani krajský soud) nedospěl k závěru, že je stěžovatel povinen zpracovávat speciální dokumentaci zabývající se vlivy na lidské zdraví. Vlivy na lidské zdraví je potřeba vyhodnotit v rámci vyhodnocení vlivů na životní prostředí podle přílohy stavebního zákona. V posuzované věci však stěžovatel vlivy na lidské zdraví nehodnotil vůbec (ani v rámci vlivů na obyvatelstvo), a proto je tato jeho argumentace zcela nadbytečná.

[68] Dle stěžovatele lze dále vlivy na lidské zdraví s ohledem na čl. 5 odst. 2 směrnice SEA rozumně a vhodněji posuzovat u projektu, tedy u záměru. Na úrovni koncepce lze hodnotit vlivy na obyvatelstvo, případně lidské zdraví jako obecné a zpravidla nekvantifikovatelné dopady různých způsobů uspořádání území. Krajský soud a NSS se shodují v názoru, že posuzování vlivů na ovzduší a hlukovou situaci by mělo proběhnout na úrovni EIA a ne na úrovni SEA, protože ještě není rozhodnuto o přesném umístění záměrů (k tomuto stěžovatel cituje str. 34 napadeného rozsudku, na které je odkazováno na rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526), není tedy logické, aby bylo požadováno vyhodnocení na lidské zdraví v měřítku zpracování ZÚR. K této námitce považuje zdejší soud za nutné odkázat na své závěry uvedené v rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 - 526. V odstavci 102 a násl. tohoto rozsudku dospěl k závěru,

pokračování

že samo „vymezení záměru nemůže mít vliv na stav ovzduší či hlukovou situaci v určité oblasti. Není totiž jisté, zda a jak bude takový záměr skutečně v budoucnu realizován, a to například i z důvodu překročení únosného zatížení životního prostředí, které bude zjištěno v rámci územního řízení a procesu EIA. Jinými slovy vymezení koridorů a ploch nadmístního významu v zásadách územního rozvoje se nemůže z povahy věci dostat do rozporu s imisními limity znečištění ovzduší či nejvyššími přípustnými hodnotami hluku. To na rozdíl od rozhodnutí o umístění stavby, které již míří k bezprostřední realizaci záměru, a tedy i k případnému zásahu do stavu ovzduší a hluku. (...) Je však třeba zásadně rozlišovat mezi zásadami územního rozvoje jako koncepcí a územním řízením jako realizací konkrétního projektu, neboť každá z těchto fází má odlišné nástroje regulace a jinou míru podrobnosti. Soud tak na jednu stranu nemůže přijmout tezi, že by se zásady územního rozvoje mohly dostat do rozporu s imisními limity znečištění ovzduší či s nejvyššími přípustnými hodnotami hluku. Na druhou stranu provedeným výkladem nemínil aprobovat přístup, který by na základě zásad územního rozvoje bez dalšího umožňoval umísťovat do nadlimitně zatíženého území další stavby, nebo který by v rámci motto „kdo dřív přijde, ten dřív mele“ umožnil umísťovat bez uvážení jakékoliv stavby až do naplnění maximálního stanoveného limitu nebo hodnoty, s tím, že ostatní stavby budou nerealizovatelné. Zde právě vystupuje do popředí role zásad územního rozvoje coby koncepce, jež vyžaduje holistický pohled na věc. V průběhu pořizování zásad by mělo být koncepčně prověřeno, zda plánované záměry mají vůbec šanci být v budoucnu realizovány (např. i z pohledu budoucího zatížení území), a preventivně tak bránit vynakládání energie a peněz na projekty zcela nesmyslné, nerealizovatelné či (veřejnoprávně) nepovolitelné, nebo na projekty směřující k použití nezákonných praktik typu salami-slicing (salámová metoda). Na vymezování jednotlivých záměrů v zásadách územního rozvoje je tedy třeba nahlížet celostním způsobem, a to zvláště tehdy, je-li zamýšleno vícero záměrů v již dosti zatížené části území (imisemi, hlukem apod.). To jinými slovy znamená, že při stanovení požadavků na uspořádání a využití území a úkolů pro územní plánování ve vztahu k určitému záměru musí být zohledněna jak současná zátěž území, tak i veškeré plánované záměry, kumulace jejichž vlivů by mohla mít negativní vliv na ovzduší a hlukovou situaci v dané oblasti. V případě zjištění takových vlivů by měla být též koncipována přiměřená kompenzační opatření.“

[69] Z uvedeného nelze v žádném případě dospět k závěru, že posuzování vlivů na ovzduší a hlukovou situaci má probíhat na úrovni EIA a ne na úrovni SEA, jak dovozuje stěžovatel. Posouzení vlivů na ovzduší a hlukovou situaci (a i na lidské zdraví) musí proběhnout na obou úrovních, přičemž je evidentní, že se toto posouzení bude lišit z hlediska míry podrobnosti, neboť ZÚR jsou nástrojem koncepčním. Dokumentace posouzení vlivů záměru na životní prostředí (EIA) tedy bude bezesporu podrobněji posuzovat vlivy konkrétního záměru na životní prostředí než dokumentace posouzení vlivů koncepce na životní prostředí (SEA).

[70] Aby mohl stěžovatel koncepčně prověřit, zda mají plánované záměry vůbec šanci být v budoucnu realizovány, musí v rámci SEA celostním způsobem prověřit i vlivy těchto záměrů na životní prostředí, tj. musí zohlednit jak současnou zátěž území, tak i plánované záměry. V rámci posouzení vlivů koncepce na životní prostředí se pak stěžovatel musí zabývat veškerými hledisky stanovenými v příloze stavebního zákona, resp. v příloze směrnice SEA, tedy i vlivy na lidské zdraví. Pokud by evropský zákonodárce v rámci SEA nepožadoval vyhodnocení vlivů na lidské zdraví, jak tvrdí stěžovatel, neuváděl by takový požadavek do přílohy směrnice SEA. Ačkoliv tedy příloha stavebního zákona nepožadovala explicitně vyhodnocení vlivů na lidské zdraví, stěžovatel byl povinen toto vyhodnocení v rámci vyhodnocení vlivů na obyvatelstvo provést v souladu s cílem a smyslem směrnice SEA.

[71] Stěžovatel dále uvádí, že mu není zřejmé, jaké jiné myslitelné vlivy by mohly přicházet do úvahy, pokud by byly vyloučeny vlivy na ovzduší a hluk. V prvé řadě je nutné konstatovat, že, jak již bylo uvedeno výše, vlivy na ovzduší a hluk nejsou vyloučeny z posuzování v rámci SEA. Při řešení otázky, co má být v rámci posouzení vlivů na lidské zdraví posuzováno, lze podpůrně vyjít z definice veřejného zdraví stanovené v zákoně č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Veřejné zdraví je v § 2

tohoto zákona definováno jako „zdravotní stav obyvatelstva a jeho skupin. Tento zdravotní stav je určován soubrem přírodních, životních a pracovních podmínek a způsobem života.“ V rámci posouzení vlivů na lidské zdraví je tedy stěžovatel povinen posuzovat vliv ZÚR na zdravotní stav obyvatelstva.

D) Věcná změna záměru D300

[72] K námitce věcné změny záměru rozvoje Letiště Praha Ruzyně v ZÚR oproti jeho podobě v ÚP VÚC je potřeba nejprve stručně zrekapitulovat závěry krajského soudu. Krajský soud sice konstatoval, že záměr rozvoje Letiště Praha Ruzyně byl v ZÚR věcně změněn oproti jeho podobě v ÚP VÚC a stěžovatel tak pochybil, když tento záměr převzal postupem podle § 187 odst. 2 stavebního zákona. Zároveň však uvedl, že zjištěné pochybení nedosahovalo intenzity, která by jej vedla ke shledání nezákonnosti napadeného opatření obecné povahy (viz strana 10 napadeného rozsudku). Tuto námitku navrhovatelů tedy krajský soud neshledal důvodnou, a neprojevila se tak ve výroku napadeného rozsudku.

[73] Kasační námitku stěžovatele, brojící proti posouzení nedůvodné námitky navrhovatelů, je proto nutné považovat za kasační námitku směřující jen proti důvodům rozhodnutí krajského soudu, která je podle § 104 odst. 2 s. ř. s. nepřipustná. Zdejší soud se tak námitkou zpochybňující závěry krajského soudu ohledně věcné změny záměru rozvoje Letiště Praha Ruzyně nemůže věcně zabývat.

E) Aplikace § 60 odst. 7 s. ř. s.

[74] Stěžovatel kasační stížností napadá rovněž i výrok II. rozsudku krajského soudu, má za to, že je dán důvod pro aplikaci § 60 odst. 7 s. ř. s., neboť jsou dány takové skutkové a právní okolnosti, ve kterých je možné spatřovat důvody hodné zvláštního zřetele. Postup podle § 60 odst. 7 je postupem výjimečným, a proto je třeba tohoto oprávnění užívat poměrně restriktivně, je-li to odůvodněno zvláštnostmi řešeného případu. Mělo by jít o důvody intenzivní a nepřehlédnutelné. Při zkoumání, zda jsou tu důvody hodné zvláštního zřetele, soud přihlíží zejména k poměrům majetkovým, sociálním, osobním a dalším všech účastníků řízení (přitom je třeba zhodnotit např. majetkové poměry nejen toho, kdo by náklady měl hradit, ale i toho, komu měly být hrazeny) a dále pak k okolnostem, které vedly k soudnímu uplatnění nároku, k postojům účastníků v průběhu řízení apod. Pro soud jsou tedy rozhodující především dvě oblasti, a to poměry účastníků (majetkové, sociální, osobní a další) a okolnosti případu (k tomu srov. JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. *Soudní řád správní*. Komentář. 1. vydání Praha: C. H. Beck, 2013, s. 455 - 456, nebo BUREŠ, J., DRÁPAL, L., KRČMÁŘ, Z., MAZANEC, M. *Občanský soudní řád*. Komentář. I díl. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 555). Pokud má hradit náklady řízení stát, tak posouzení majetkových poměrů postrádá smysl. Nejvyšší správní soud rovněž neshledal, že by zde byly důvody natolik intenzivní a nepřehlédnutelné, aby bylo na místě využít výjimečného institutu dle § 60 odst. 7 s. ř. s. Jistě mezi ně nelze řadit důvody, které uvádí stěžovatel (většina námitek krajským soudem zamítnuta, totožná argumentace navrhovatelů ve více řízeních). Nelze totiž přehlédnout, že navrhovatelé poukazovali na nezákonnost napadené části opatření obecné povahy, čemuž krajský soud přisvědčil, když opatření obecné povahy v napadené části zrušil. Navrhovatelé měli ve věci plný úspěch, a proto měli nárok na přiznání náhrady nákladů řízení. Ta se vzhledem ke společnému zastupování všech navrhovatelů shodným zástupcem snižuje podle příslušných ustanovení vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“).

[75] S ohledem na výše uvedené má Nejvyšší správní soud za to, že k aplikaci § 60 odst. 7 v právě posuzované věci nebyl důvod. Krajský soud postupoval zcela správně, když přiznal navrhovatelům náhradu nákladů řízení proti stěžovateli v plné výši.

pokračování

IV. Závěr

[76] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. podanou kasační stížností zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[77] Stěžovatel, který neměl v řízení úspěch, nemá ze zákona právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Navrhovatelé a), b) a c) měli ve věci plný úspěch, proto jim zdejší soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., přiznal náhradu nákladů řízení proti stěžovateli.

[78] Zástupce navrhovatelů a), b) a c) v řízení o kasační stížnosti, Mgr. Vítězslav Dohnal, učinil jeden společný úkon právní služby, a to písemné podání soudu ve věci samé [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], kterým je vyjádření ke kasační stížnosti za navrhovatele a), b) a c). Za jeden úkon právní služby náleží mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu]. Podle § 12 advokátního tarifu, jde-li o společné úkony při zastupování nebo obhajobě dvou nebo více osob, náleží advokátovi za každou takto zastupovanou nebo obhajovanou osobu mimosmluvní odměna snížená o 20 %. Zástupci tak náleží odměna ve výši 7 440 Kč. Podle ustanovení § 13 odst. 3 advokátního tarifu náleží zástupci navrhovatelů i náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč. Celková částka odměny za zastupování tak činí 7 740 Kč. Mgr. Vítězslav Dohnal je plátcem DPH. K nákladům řízení se tedy přičítá DPH v sazbě platné ke dni ukončení řízení o kasační stížnosti, tj. ve výši 1 625,40 Kč. Náhrada nákladů řízení tak činí 9 365,40 Kč. Podání vyjádření k vyjádření osob zúčastněných na řízení Nejvyšší správní soud nepovažuje vzhledem k jeho obsahu (srov. odstavec 33 tohoto rozsudku) za kvalifikovaný úkon právní služby, tj. písemné podání soudu ve věci samé ve smyslu § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu. Za takový úkon proto náhradu nákladů řízení nepřiznal.

[79] Výrok o náhradě nákladů řízení v případě osob zúčastněných na řízení se opírá o § 60 odst. 5, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Protože soud v dané věci osobám zúčastněným na řízení žádné povinnosti neuložil, rozhodl tak, že tyto osoby nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 17. dubna 2014

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu