



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Daniely Zemanové, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci navrhovatelů: **a) Obec Velké Popovice**, se sídlem Komenského 254, Velké Popovice, **b) Plzeňský Prazdroj, a. s.**, se sídlem U Prazdroje 7, Plzeň, **c) M. T., d) Ing. K. Z., e) Mgr. V. K., f) O. I., g) Ing. R. B., h) J. S., i) T. K., j) O. T., k) J. P., l) L. P., m) J. P., n) SPORTEX plus, s. r. o.**, se sídlem Sportovní 456, Vestec, **o) K. A., p) Š. S.**, všech zast. JUDr. Ondřejem Tošnerem, Ph.D., advokátem se sídlem Slavíkova 23/1568, Praha 2, proti odpůrci: **Středočeský kraj**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Ing. R. K., II) Ing. O. P., III) D. M., IV) Mgr. D. S., V) Ing. R. S., VI) Ing. Z. P., VII) MUDr. I. P., VIII) A. Š., IX) O. T., X) Ing. J. K., XI) D. F., XII) J. F., XIII) P. V., XIV) M. V., XV) H. V., XVI) PhDr. et. Mgr. A. A. T., XVII) J. P., XVIII) O. P., XIX) P. P., XX) P. P., XXI) I. A., XXII) J. L., XXIII) R. K., XXIV) F. O., XXV) M. O., XXVI) D. F., XXVII) M. F., XXVIII) M. C., XXIX) J. C., XXX) P. Š., XXXI) V. Š., . XXXII) M. B., XXXIII) M. B., XXXIV) L. Z., XXXV) J. L., XXXVI) V. K., XXXVII) L. K., XXXVIII) Obec Řehenice**, se sídlem Křiváček 6, Řehenice, **XXXIX) Nové Habří, o. s.**, se sídlem Nové Habří 507, Velké Popovice, 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 textového a grafického vymezení koridoru tratě „č. 220 Praha – Benešov – Mezno (Tábor)“ a koridoru „pro trať Praha – České Budějovice, úsek Praha – Bystřice u Benešova“ jako koridorů pro veřejně prospěšnou stavbu „D204 pro trať Praha – České Budějovice, úsek Praha – Bystřice u Benešova“, a to v jejich úseku Strančice – Bystřice u Benešova a veřejně prospěšné stavby D 204 „Koridor železniční tratě č. 220: úsek Praha - Bystřice u Benešova“ a to v jejím úseku Strančice – Bystřice u Benešova, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 30. 4. 2015, čj. 50 A 14/2014 – 157,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovatelům náhradu nákladů řízení ve výši 48 376 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám jejich zástupce JUDr. Ondřeje Tošnera, advokáta.

III. 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 :

I. Vymezení věci, napadený rozsudek krajského soudu

[1] Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 30. 4. 2015, čj. 50 A 14/2014-157, zrušil opatření obecné povahy - Zásady územního rozvoje Středočeského kraje, schválené usnesením Zastupitelstva Středočeského kraje ze dne 19. 12. 2011, č. 4-20/2011/ZK (dále též "ZÚR"), v části textového a grafického vymezení koridoru pro veřejně prospěšnou stavbu "D204 pro tratě Praha – České Budějovice, úsek Strančice – Bystřice u Benešova".

[2] V odůvodnění soud odkázal na rozsudek ze dne 13. 9. 2013, čj. 50 A 16/2013-97, kterým již v minulosti zrušil ZÚR v části textového a grafického vymezení koridoru D204, v úseku Praha – Strančice. V projednávané věci se navrhovatelé domáhali zrušení zbytku uvedeného koridoru, tedy v úseku Strančice – Bystřice u Benešova. Krajský soud avizoval, že za této situace bude nyní uplatněné námítky posuzovat a hodnotit podle shodných kritérií a s přihlédnutím k již vysloveným závěrům.

[3] Krajský soud v napadených ZÚR postrádal náležité odůvodnění vedení koridoru vysokorychlostní tratě přímo přes území obce Velké Popovice, zejména vyhodnocení, zda koridor nebude nepřiměřeně zasahovat do zastavěného nebo k zastavění určeného území. Připustil, že tento stav není vyloučen, musí být však odpovídajícím způsobem odůvodněn. V dané části jsou však ZÚR podle krajského soudu nepřezkoumatelné.

[4] Dále krajský soud shledal závažné nedostatky při vyhodnocení vlivu ZÚR na životní prostředí, konkrétně v nedostatečném posouzení kumulativních a synergických vlivů záměru veřejně prospěšné stavby vysokorychlostní trati. Kumulativní a synergické vlivy tohoto záměru byly pouze identifikovány, nikoliv posouzeny. Krajský soud upozornil, že je nutno určit nejen to, jaké složky životního prostředí budou dotčeny, ale také zvážit kumulaci plánových nebo již realizovaných záměrů v konkrétním místě. Z grafické podoby podkladů pro vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů je patrné, že v případě posuzovaného záměru koridoru D204 měly být hodnoceny relevantní vzájemné vlivy mezi tímto záměrem a záměry zjevně souvisejícími, nejméně dálnice D1 a D3, Pražský okruh a silnici 107.

[5] K dalšímu pochybení došlo podle krajského soudu při odůvodnění výběru varianty a) koridoru D204. Pokud ZÚR uvádějí, že obě varianty byly srovnatelné, musí být zřejmé, na základě jakých skutečností byla zvolena varianta a), zvláště pokud stanovisko Ministerstva životního prostředí ze dne 7. 1. 2010 pod bodem 13 preferovalo variantu b).

[6] Krajský soud přisvědčil i námítce navrhovatele a), který poukazoval na nedostatečné odůvodnění rozhodnutí o jím podané námítce. Rozhodnutí o námítce bylo podle krajského soudu v rozporu s § 172 odst. 5 správního řádu a z tohoto důvodu nepřezkoumatelné. Odpůrce pouze odkázal na stanovisko Ministerstva dopravy, konstatoval výběr vhodnější varianty; nevysvětlil však vedení koridoru přes území navrhovatele a) a upřednostnění varianty b).

II. Kasační stížnost

pokračování

[7] Odpůrce (dále též "stěžovatel") napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. V ní především namítl nesprávné posouzení otázky, že ZÚR neobsahují dostatečné vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů. Poukázal na neexistenci povinné metodiky pro vypracování hodnocení těchto vlivů, není tedy zřejmé, jakou podobu by podle názoru krajského soudu hodnocení mělo mít. Hodnocení kumulativních a synergických vlivů je uvedeno v textové a grafické části dokumentace SEA – kapitola 5.11, příloha č. 3; v grafické části ve výkresu č. 6. Autorizovaný projektant při vyhodnocení záměrů sledoval možnou kumulaci a synergii vlivů; pokud byl potenciální negativní vliv na konkrétní složku životního prostředí shledán, lokalita byla označena grafickou značkou ve výkrese č. 6.

[8] Stěžovatel proto tvrdí, že kumulativní a synergické vlivy posoudil v dostatečné míře, s ohledem na podrobnost ZÚR. Odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, čj. 1 Ao 7/2011-526, ze kterého podle jeho názoru vyplývá, že posuzování vlivů na ovzduší a hlukové situace má proběhnout až na úrovni EIA, nikoliv na úrovni SEA.

[9] Krajský soud podle názoru stěžovatele nesprávně zpochybnil zjištění skutkového stavu v projednávané věci, libovolně rozšířil požadavky na zjištění skutkového stavu věci tak, že by nebylo možno vydat zákonné opatření obecné povahy ke koncepci. V rámci ZÚR není rozhodováno o konkretizaci záměru. Skutkový stav byl zjištěn v míře dostačující a odpovídající zákonným požadavkům.

[10] Stanovisko Ministerstva životního prostředí (dále též "MŽP") bylo stěžovateli doručeno až po termínu, po kterém k němu už v souladu s § 37 odst. 2 stavebního zákona nemusel přihlížet. Krajský soud dále nezohlednil, že v tomto stanovisku není preferována pouze varianta koridoru b), neboť je zde zmíněno, že tato varianta se dostane do bližšího kontaktu se sídly a z hlediska kvality ovzduší toto přiblížení představuje v období výstavby zvýšené riziko.

[11] Stěžovatel je přesvědčen, že námitku navrhovatele a) vypořádal přezkoumatelným způsobem, neboť odkázal na stanovisko dotčeného orgánu – Ministerstva dopravy. Stěžovatel neměl možnost výlučného vlastního rozhodování při vymezení parametrů koridoru, byl ze zákona povinen respektovat jednoznačné stanovisko dotčeného orgánu.

[12] Řízení před krajským soudem o zrušení opatření obecné povahy se bezprostředně týkalo obcí Kunice, Rehenice, Nespeky, Týnec nad Sázavou, Poříčí nad Sázavou, Benešov a Bystřice, neboť jejich územím koridor železniční trati přímo prostupuje. Tyto obce proto měly vystupovat v procesním postavení osob zúčastněných na řízení. Krajský soud byl povinen je vyrozumět o probíhajícím řízení a dát jim možnost uplatnit svá práva. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2005, čj. 1 As 39/2004-75, může mít tato vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé a napadený rozsudek by měl být z tohoto důvodu zrušen.

[13] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl zrušit napadený rozsudek krajského soudu a vrátit mu věc k dalšímu řízení.

III. Vyjádření navrhovatelů

[14] Navrhovatelé ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázali na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2015, čj. 8 AOs 5/2013-87, ve kterém byly shodné námitky stěžovatele posouzeny jako nedůvodné. Zdůraznili, že podle jejich názoru stěžovatel ani v kasační stížnosti neuvedl, kde jsou v ZÚR jednotlivé vlivy stručně popsány a kvantifikovány; na základě jakých údajů a podkladů byly vlivy zjištěny a hodnoceny; kde jsou popsány a hodnoceny vlivy

sekundární, synergické a kumulativní; jak byla provedena lokalizace vlivů. Prosté uvedení číslice +2, +1, 0, -1 a -2 u některých parametrů, bez dalšího vysvětlení, nemůže vyhovět požadavkům na odůvodnění rozhodnutí.

[15] V kapitole 5.11 dokumentace SEA jsou uvedena pouze obecná shrnutí, aniž by zde bylo uvedeno hodnocení vlivů jednotlivých záměrů. Tabulka v příloze č. 3 vyhodnocení vlivů ZÚR na životní prostředí i výkres č. 6 jsou označeny jako podklad pro vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů, které provedeno nebylo.

[16] Posouzení vlivů ZÚR na životní prostředí musí být prováděno s přihlédnutím k míře obecnosti ZÚR, ale nesmí být bezobsažným a formálním dokumentem. Účelem vyhodnocení SEA není porovnání negativních vlivů jednotlivých staveb s limity stanovenými právními předpisy, ale identifikace, kvantifikace a vyhodnocení vlivů jednotlivých záměrů na životní prostředí, včetně vyhodnocení případných vzájemných účinků těchto záměrů a záměrů, které v území již existují. Tyto (a další) požadavky stanoví příloha stavebního zákona. Na úrovni SEA musí být zejména vyhodnoceno, zda významný záměr není situován do území, v němž jsou již překračovány přípustné limity např. hluku atd.

[17] Obsahové požadavky na vyhodnocení SEA stanoví zákon (příloha stavebního zákona), nelze proto souhlasit s tvrzením, že krajský soud libovolně rozšiřuje požadavky na zjištění skutkového stavu. Podle názoru navrhovatelů je napadený rozsudek zcela v souladu s uvedeným zákonem.

[18] Ministerstvo životního prostředí ve svém stanovisku ze dne 7. 1. 2010 jako dotčený orgán jednoznačně uvedlo, že upřednostňuje variantu b) z důvodu příznivějšího hodnocení na vlivy na obyvatelstvo a horninové prostředí. Dále žádalo doplnit hodnotící tabulku k záměru. Vyhodnocení rovnocennosti variant na str. 2 tohoto vyjádření, na které upozornil stěžovatel, se týkalo pouze hlediska ochrany ovzduší, nikoliv souhrnu ostatních vlivů.

[19] Odůvodnění rozhodnutí o zamítnutí námitek navrhovatele a) by bylo řádné pouze v případě, pokud by z něho bylo zřejmé, na základě jakých důvodů je nezbytné vymezit koridor D204 tak, že je veden po zastavěném a k zástavbě určeném území obce, přírodním parkem Velkopopovicko, ochrannými pásmy vodních zdrojů, přes přivaděč vody Želivka. To však z odůvodnění napadeného rozhodnutí nelze zjistit.

[20] K námitce neúčasti stěžovatelem uvedených obcí na řízení navrhovatelé poukázali na § 101b odst. 4 s. ř. s., podle něhož se v řízení o zrušení opatření obecné povahy nepoužije § 34 odst. 2 věta první s. ř. s., tj. ustanovení ukládající navrhovateli uvést v návrhu známé osoby zúčastněné na řízení. Krajský soud vyvěsil na úřední desku výzvu osobám, které hodlají uplatňovat práva osob zúčastněných na řízení. Na to reagovalo téměř 40 osob; pokud tak neučinily stěžovatelem uvedené obce, nelze to přičítat k tíži krajskému soudu a nezakládá to vadu řízení.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[21] Kasační stížnost je podle ustanovení § 102 a násl. s. ř. s. přípustná. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán.

[22] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že napadené ZÚR již přezkoumával ve věci sp. zn. 8 Aos 5/2013. Soud se zde zabýval zákonností rozsudku krajského soudu, který posuzoval

pokračování

obsahově shodné námitky týkající se vymezení koridoru D240 v ZÚR a nedostatečného posouzení vlivů na životní prostředí. Závěry uvedenými v tomto rozsudku je Nejvyšší správní soud vázán a v projednávané věci neshledal důvod se od nich odchýlit. Stěžovatel v kasační stížnosti správnost jemu známých závěrů rozsudku čj. 8 Aos 5/2013-87 nezpochybnil, neuvedl argumenty, na základě kterých by Nejvyšší správní soud měl své posouzení změnit.

a) *Nesprávné posouzení právní otázky, že ZÚR neobsahují dostatečné vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů*

[23] Nejvyšší správní soud se otázkou způsobu a dostatečnosti vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů ZÚR přímo ve vztahu k napadenému opatření obecné povahy a námitkám stěžovatele zabýval ve výše uvedeném rozsudku čj. 8 Aos 5/2013-87. Stěžovatel vystupoval jako účastník řízení o zrušení ZÚR i v dalších řízeních, v nichž mu Nejvyšší správní soud obecné principy a zákonné požadavky na posuzování vlivů záměrů ZÚR opakovaně popsal. Jedná se o rozsudky čj. 2 Aos 4/2013-54, 4 Aos 1/2013-125, 8 Aos 3/2013-118, 9 Aos 5/2013-73 a 9 Aos 6/2013-44. Nejvyšší správní soud proto odkazuje na podrobné odůvodnění obecných a teoretických otázek posuzování souladu zásad územního rozvoje se zákonem v těchto rozsudcích a dále se zaměří pouze na specifika projednávané věci.

[24] Pro řádné posouzení kumulativních a synergických vlivů záměrů ZÚR je třeba v souladu s body 2, 3, 4, 6 a 7 přílohy ke stavebnímu zákonu řádně zjistit skutkový stav (stav životního prostředí v řešeném území), vytipovat charakteristiky životního prostředí, které by mohly být kumulativními a synergickými vlivy významně ovlivněny, a vytipovat konkrétní lokality, v nichž by mohly kumulativní a synergické vlivy vznikat a působit. Dále zohlednit a zhodnotit kumulativní a synergické vlivy při posuzování variant řešení, popsat použitou metodologii, navrhnout kompenzační opatření, která zabrání vzniku nebo minimalizují působení kumulativních a synergických vlivů, a stanovit pravidla sledování těchto vlivů. Nejvyšší správní soud v uvedených rozsudcích zdůraznil, že povinností stěžovatele je kumulativní a synergické vlivy v ZÚR nejen identifikovat, ale také vyhodnotit. Tato povinnost vyplývá přímo ze zákona, konkrétně z bodu 6 přílohy ke stavebnímu zákonu. Krajský soud tedy na stěžovatele kladl požadavky stanovené zákonem, jejichž shodný výklad potvrdil Nejvyšší správní soud.

[25] Stěžovatel se domnívá, že krajský soud (a obecně správní soudy) nerozumí hierarchii územně plánovací dokumentace a vyžaduje postupy a podrobnosti neodpovídající míře obecnosti ZÚR. Nejvyšší správní soud k této námitce předeseílá, že si je úpravy územního plánování i úlohy i obsahu ZÚR podle stavebního zákona vědom. Odkazuje však na svoji konstantní judikaturu, dle které: „[p]ořizování ZÚR lze považovat za optimální moment, kdy by mělo docházet k posouzení kumulativních a synergických vlivů záměrů zamýšlených v koncepci na jednotlivé složky životního prostředí. Při přijímání ZÚR je totiž ještě reálně možné efektivně se zabývat variantami řešení a reagovat tak na případná zjištění týkající se synergického působení jednotlivých záměrů“ (viz rozsudek ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 – 664, a dále též rozsudky ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010 – 133, ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 – 103, a ze dne 20. 9. 2011, č. j. 9 Ao 4/2011 – 78). Nejvyššímu správnímu soudu je známa i důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb., novele stavebního zákona, bod 49, 50, na kterou stěžovatel v kasační stížnosti poukazuje a dle které: "Zásady územního rozvoje (ani územní plán) neslouží pro zakreslení již detailně prověřených záměrů, ale pro hledání koncepčních řešení." To Nejvyšší správní soud ve své ustálené judikatuře nijak nezpochybnuje, odkazuje však na zákonem stanovená kritéria pro posouzení koncepčních řešení v ZÚR. Pokud ZÚR upraví konkrétní záměr (například koridor pro komunikaci),

musí být prověřeno, zda jeho umístění a realizace vůbec může v daném území přicházet v úvahu. V této míře podrobnosti musí být provedena SEA. Záměry obsažené v ZÚR nemusí být později v důsledku výsledku podrobnějšího posouzení realizovány. Ale při procesu schvalování musí být prověřeno, že jejich realizace není předem zcela vyloučena. Shodně tento požadavek hodnotí i stěžovatelem zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 Ao 7/2011-526: *"Pouhé izolované posouzení vlivů různých záměrů umístěných nedaleko od sebe by mohlo vést k naplánování a následně k realizaci záměrů, jež ve svém souhrnu mají značně negativní vliv na jednotlivé složky životního prostředí. Proto zákonodárce již ve fázi koncepčního plánování záměrů uložil jako úkol územního plánování prověřit též možné kumulativní a synergické vlivy záměrů na životní prostředí. V této fázi je totiž ještě reálné možné plánované záměry změnit, upravit nebo od nich zcela upustit a zabránit tak nevratným škodám na životním prostředí."*

[26] V následných fázích územně plánovací činnosti jsou již záměry lokalizovány do určitého území či koridoru, nelze je umístit bez změny nadřazené územně plánovací dokumentace jinam. V navazujících procesech je dále posuzována míra dotčení stavby v dané lokalitě a podle výsledků je vybrána konečná poloha. Ale v rámci ZÚR je nutno posoudit, zda ji je možno umístit kdekoli v určeném prostoru, z důvodu vlivů již ostatních existujících nebo zamýšlených záměrů. Právě k tomuto závěru musí posuzování vlivů v území v rámci ZÚR směřovat.

[27] Stěžovatel namítal rozpor napadeného rozsudku krajského soudu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu čj. 1 Ao 7/2011-526, neboť podle jeho názoru je v tomto rozsudku vysloven závěr, že posuzování vlivů na ovzduší a hlukové situace má proběhnout až na úrovni EIA, nikoliv na úrovni SEA. Stěžovatel neodkázal na konkrétní část dotyčného rozsudku, přestože je řádně strukturován a jeho body jsou číslovány. K takto formulované námitce Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci konstatuje, že v rozsudku čj. 1 Ao 7/2011-526, velmi podrobně popsal a shrnul požadavky hodnocení kumulativních a synergických vlivů (viz bod 57 – 89), a námitce nedostatečného posouzení kumulativních a synergických vlivů přisvědčil s následujícím závěrem: *"Nejvyšší správní soud uzavírá, že úkolem odpůrce bylo nejen kumulativní a synergické vlivy identifikovat, ale též vyhodnotit (popsat možné konkrétní dopady na konkrétní složky životního prostředí, zvážit, zda neexistuje jiné lepší řešení, a zohlednit hodnocení těchto vlivů při výběru varianty záměru) a v případě jejich akceptace stanovit pro realizaci záměrů konkrétní podmínky (kompenzační opatření), které by kumulativní a synergické vlivy minimalizovaly, a dále stanovit pravidla jejich sledování. Právě zásady územního rozvoje jsou ideální platformou pro zvážení a zohlednění kumulativních a synergických vlivů plánovaných záměrů, neboť v této fázi územního plánování je ještě dobře možné od kumulace záměrů upustit, pozměnit je nebo navrhnout vhodná kompenzační opatření. Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (konkrétně část SEA s přílohou HIA a část NATURA) tedy neodpovídá požadavkům bodu 5 přílohy stavebního zákona: napadené ZÚR tudíž vychází z neúplně zjištěného skutkového stavu (shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 – 169, publikovaný pod č. 2266/2011 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud shledal námitku navrhovatelů důvodnou."* (viz bod 90 citovaného rozsudku). Rozsudek čj. 1 Ao 7/2011-526 je tedy zcela v souladu se závěry krajského soudu vyjádřenými v nyní napadeném rozhodnutí.

[28] Odkazy stěžovatele na neexistenci metodické příručky a na zpracování SEA projektantem s autorizací Ministerstva životního prostředí nijak nevyvrací správnost závěrů krajského soudu. Stěžovatel, který při pořizování ZÚR vykonává veřejnou moc, měl postupovat dle znění zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), dále podle stavebního zákona a jeho přílohy a popř. podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí. V souladu s těmito předpisy mělo být provedeno zhodnocení kumulativních a synergických vlivů v SEA. Skutečnost, že SEA zpracoval projektant s autorizací Ministerstva životního prostředí, a ani stanovisko

pokračování

ministerstva samy o sobě nezaručují, že ZÚR jsou v souladu se zákonem a že by nemohly být podrobeny dalšímu přezkumu. Krajský soud správně poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu zabývající se požadavky na obsah vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů a posuzoval, zda toto vyhodnocení má v projednávané věci zákonem požadované náležitosti, zda je srozumitelné, logické a zda bylo zohledněno v navazujících rozhodovacích procesech.

[29] Příloha ZÚR č. 4 v textové části na str. 98 v kapitole 5 (Zhodnocení stávajících a předpokládaných vlivů ZÚR) identifikuje hlavní environmentální limity v rozvojové ose 6 Praha – Benešov – České Budějovice. Uvádí, že rozvojová osa je „vázána na stávající silnice I/3, v jižní části pak na budoucí úsek dálnice D3 a na železniční trať č. 220 Praha – Tábor – České Budějovice“. Dále obsahuje jen obecné výroky typu „*musí být respektovány základní přírodní a krajinné hodnoty území*“ a „*navrhovaným koridorem nesmí být zásadně snížena kvalita složek životního prostředí*“. V části kapitoly 5 věnované železniční dopravě na str. 117 – 118 je mimo výčet koridorů, které ZÚR zpřesňují, zmíněn jen úkol pro územní plánování „*zajistit vymezení a územní ochranu koridorů*“ a opatření vztahující se k jiným koridorům. Podkapitola 5.10 zmiňuje vlivy koridoru D204 na jednotlivé složky životního prostředí, bez hodnocení. Podkapitola 5.11 odkazuje na identifikované kumulativní a synergické vlivy v tabulkovém přehledu v příloze č. 3 (Přílohy ZÚR č. 4) a výkresu č. 6. Jak je výše uvedeno, zde jsou u parametrů uvedeny bez dalšího vysvětlení číslice +2, +1, 0, -1 a -2. Metodiku a hodnocení obsahuje pouze kapitola 6 Přílohy ZÚR č. 4, avšak ta se týká jen variantně navrhovaných záměrů. Posouzení kumulativních a synergických vlivů, které by odpovídalo výše popsaným zákonným požadavkům, v souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu, obsahem žádného z uvedených dokumentů ZÚR není.

b) Dostatečné zjištění skutkového stavu

[30] Stěžovatel namítl, že krajský soud požaduje zjištění skutkového stavu ve větší podrobnosti, než je u ZÚR vzhledem k jejich povaze možná, a žádá po stěžovateli, aby byly vyhodnocovány záměry či skutečnosti, které nemohou mít žádný myslitelný vzájemný vliv. Nejvyšší správní soud k první části námítky odkazuje na bod 25 tohoto rozhodnutí, ve kterém se zabýval otázkou přípustné míry obecnosti ZÚR. Krajský soud ve svém rozhodnutí uvedl, že si je obecné povahy ZÚR vědom, zdůraznil však, že i přesto musí být provedená posouzení přezkoumatelná. Musí být zřejmé, jaké složky životního prostředí mohou být záměry dotčeny, a dále též, jaká je zvažována kumulace plánovaných či již realizovaných záměrů v konkrétním místě. Dále krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku (poslední odstavec str. 23, str. 24) srozumitelně popsal postup, který podle jeho názoru vyhoví požadavkům zákona: *"Tam, kde nejsou kumulativní a synergické vlivy znázorněny, je třeba určit, že takové vlivy nebyly zjištěny, popř. že takové vlivy jsou z hlediska ZÚR nevýznamné. To lze učinit i obecně ke všem nevyznačeným záměrům, avšak v případech, kdy mohou vzniknout pochybnosti, zejména tam, kde byly v tomto směru uplatněny námítky a připomínky, je vhodné takový záměr vysvětlit i konkrétněji."* Nejvyšší správní soud se s citovanými závěry ztotožňuje. Krajský soud stěžovateli nevytkl neposouzení veškerých vzájemných vlivů, nýbrž to, že z obsahu ZÚR nebylo možno zjistit, zda a jak bylo provedeno posouzení vlivů záměrů, které byly předmětem námitek vznesených již při přijímání ZÚR, a stěžovateli muselo být zřejmé, že se jedná o sporné oblasti.

[31] Požadavek na dostatečné zjištění skutkového stavu vychází z právní úpravy procesu pořizování zásad územního rozvoje zakotvené ve stavebním zákoně a jeho příloze. Právě v tomto procesu jsou posuzovány vlivy stávajících a plánovaných záměrů na jednotlivé složky životního

prostředí; při tom se zjišťuje, zda lze jednotlivé záměry, nebo některou z navrhovaných variant, provést takovým způsobem, aby bylo životní prostředí zasaženo co nejméně. Dále jsou eventuálně navrhována kompenzační opatření za účelem minimalizace negativních vlivů záměrů na jednotlivé složky životního prostředí. Nejvyšší správní soud tedy souhlasí s krajským soudem, že neúplné vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů v rámci SEA je zásadním nedostatkem ve skutkových zjištěních. Přitom Nejvyšší správní soud souhlasí i s tím, že nedostatečné posouzení kumulativních a synergických vlivů záměru koridoru D204 v ZÚR nelze vzhledem k povaze věci napravit v řízení před krajským soudem. Ani plná jurisdikce správních soudů nedává soudu možnost zasahovat nadměrně do správního řízení, v projednávané věci se navíc jedná o správní akt vydávaný územním samosprávným celkem v samostatné působnosti.

[32] Podle názoru stěžovatele se krajský soud nepřesně orientoval v ZÚR, protože mezi možné kumulativní a synergické vlivy zařadil „silniční okruh kolem Prahy a koridor dálnice D003“. Nejvyšší správní soud konstatuje, že uvedenou část odůvodnění krajského soudu je nutno posuzovat v kontextu s ostatními částmi odůvodnění. Krajský soud správně uvedl, že při přijímání ZÚR bylo třeba zvažovat i vlivy již existujících staveb, mezi které lze příkladmo zařadit i dálnici D1, silniční okruh kolem Prahy i železniční trať č. 221 vedoucí přes město Říčany. Grafická příloha ZÚR č. 1.4 obsahuje mnoho záměrů, které se mohou vzájemně ovlivňovat s koridorem D204. I kdyby krajský soud uvedl jako příklad záměry, které stěžovatel nepovažoval za relevantní, nemůže to nijak ovlivnit závěr o tom, že v ZÚR nejsou kumulativní a synergické vlivy dostatečně vyhodnoceny.

[33] Nejvyšší správní soud nepovažoval zjištění skutkového stavu za dostačující a odpovídající zákonným požadavkům.

c) Stanovisko Ministerstva životního prostředí

[34] Stěžovatel namítl, že krajský soud nesprávně interpretuje stanovisko MŽP, neboť z něho nelze dovodit upřednostnění varianty b), navíc k němu v souladu s § 37 odst. 2 stavebního zákona nebyl povinen přihlížet vzhledem k jeho pozdnímu zaslání. Nejvyšší správní soud z odůvodnění napadeného rozsudku ověřil, že krajský soud stanovisko MŽP zmiňuje pouze jako podpůrný argument k výtce, podle které ZÚR neobsahují řádné vyhodnocení výběru variant koridoru D204, a k závěru, že rozhodnutí o námitkách navrhovatele a) je nepřezkoumatelné. Oba dva závěry krajského soudu jsou řádně odůvodněné a ob stojí i bez odkazu na stanovisko MŽP. K samotnému obsahu stanoviska je možno konstatovat, že dle jeho závěru je upřednostněna varianta b) koridoru D204. Jako dílčí konstatování je zde sice uvedeno, že varianta b) se dostane do bližšího kontaktu se sídly a z hlediska kvality ovzduší toto přiblížení představuje v období výstavby zvýšené riziko. Po vyhodnocení všech částečných závěrů však dospělo MŽP k výslednému doporučení varianty b). Stěžovatel obsah stanoviska MŽP při přijímání ZÚR vyhodnotil a zabýval se zde uvedenými doporučeními a námitkami; je tedy zřejmé, že k němu přihlížel, a proto je z tohoto hlediska nepodstatné, zda k tomu byl v případě jeho doručení po stanoveném termínu povinen či nikoliv.

d) Odůvodnění rozhodnutí o námitce navrhovatele a)

[35] Stěžovatel v odůvodnění rozhodnutí o námitce navrhovatele a) odkázal na stanovisko Ministerstva dopravy jakožto dotčeného orgánu. Krajský soud ho upozornil na postup, který je kraj při vydání ZÚR povinen dodržet v případě, kdy nemůže vyhovět vznesené námitce kvůli obsahu stanoviska dotčeného orgánu. V takové situaci je kraj povinen námitky postoupit

pokračování

dotčenému orgánu státní správy, aby své stanovisko buď přehodnotil, nebo doplnil o argumentaci obsahující věcné vypořádání uplatněné námitky. Pouze takto doplněné stanovisko je dostatečným podkladem pro rozhodnutí o námitce a jeho odůvodnění. Nejvyšší správní soud s těmito závěry souhlasí a konstatuje, že jsou v souladu s jeho konstantní judikaturou (srovnej např. rozsudek ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 2/2008-62). Vázanost stanoviskem dotčeného orgánu tedy nezbavuje stěžovatele povinnosti reagovat na konkrétně formulovanou námitku. V daném případě byl povinen uvést, z jakých důvodů bylo nezbytné vymezit koridor D204 ve zvolené podobě. Jestliže navrhovatel a) ve své námitce upozornil na vedení koridoru přes zastavěné území, přírodní park, ochranné pásmo vodních zdrojů, stěžovatel byl povinen do odůvodnění rozhodnutí o námitce uvést přesvědčivé a závažné důvody, které vysvětlují takto náročné řešení, přičemž tyto důvody musí mít původ v názorech uvedených dotčeným orgánem v závazném stanovisku.

e) Účastenství dalších obcí jako osob zúčastněných na řízení

[36] Podle názoru stěžovatele se řízení před krajským soudem o zrušení opatření obecné povahy bezprostředně týkalo obcí Kunice, Řehenice, Nespeky, Týnec nad Sázavou, Poříčí nad Sázavou, Benešov a Bystřice, neboť koridor železniční trati přímo prostupuje jejich územím. Tyto obce proto měly vystupovat v procesním postavení osob zúčastněných na řízení. Krajský soud byl povinen je vyrozumět o probíhajícím řízení a dát jim možnost uplatnit svá práva. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2005, čj. 1 As 39/2004-75, může mít tato vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé a napadený rozsudek by měl být z tohoto důvodu zrušen.

[37] Nejvyšší správní soud připouští, že případné opomenutí osoby, která měla v řízení vystupovat jako osoba zúčastněná na řízení, je vadou řízení, která může mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. V projednávané věci však ze spisu krajského soudu (č. l. 97 – 99) ověřil, že vyvěsil na úřední desku výzvu osobám, které hodlají uplatňovat práva osob zúčastněných na řízení. Na tuto výzvu reagovalo několik desítek osob, stěžovatelem jmenované obce mezi takto přihlášenými nebyly. Obsahem spisu není žádné podání uvedených obcí, z něhož by se dalo usoudit, že se chtěly řízení účastnit, ale z jakýchkoliv důvodů jim to nebylo umožněno.

[38] Nejvyšší správní soud proto neshledal vadu řízení spočívající v nesprávném vymezení okruhu osob zúčastněných na řízení.

V. Závěr a náklady řízení

[39] Námitky stěžovatele nebyly důvodné, Nejvyšší správní soud neshledal ani jiné vady, které zjišťuje z úřední povinnosti, kasační stížnost proto dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[40] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Navrhovatelé (16 osob) byli naopak plně úspěšní. Náklady řízení navrhovatelů tvoří mimosmluvní odměna jejich zástupce za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Vzhledem k tomu, že navrhovatelé jsou zastoupeni jedním zástupcem a zástupcem provedený úkon byl pro všechny navrhovatele společný, náleží advokátovi za každou takto zastoupenou osobu mimosmluvní odměna snížená o 20 % (§ 12 odst. 4 advokátního tarifu). Odměna advokáta

tak dle § 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu činí 39 680 Kč (16 × 2480). Náklady řízení dále tvoří paušální částka náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu ve výši 300 Kč za jeden úkon právní služby. Zástupce navrhovatelů je plátcem daně z přidané hodnoty, soud proto zvýšil jeho odměnu o částku 8 396 Kč odpovídající této dani. Celkem tedy částka náhrady nákladů řízení činí 48 376 Kč. Procesně neúspěšnému stěžovateli tak Nejvyšší správní soud uložil povinnost zaplatit navrhovatelům na náhradě nákladů řízení částku ve výši 48 376 Kč k rukám jejich zástupce, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[41] Ve vztahu k osobám zúčastněným na řízení pak Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s. tak, že nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil; případně jí soud může z důvodů zvláštního zřetele hodných na návrh přiznat i náhradu dalších nákladů řízení. V daném případě však Nejvyšší správní soud osobám zúčastněným na řízení splnění žádné povinnosti, v souvislosti s níž by jim vznikly náklady, neuložil.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. ledna 2017

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu