



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci navrhovatelů: **a) Krajina 2000, spolek pro ochranu přírody dolního Posázaví**, se sídlem Studené 93, Jílové u Prahy, **b) obec Okrouhlo**, se sídlem Okrouhlo 44, zastoupených JUDr. Michalem Bernardem, advokátem se sídlem Příběnická 1908, Tábor, proti odpůrci: **Středočeský kraj**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, zastoupeného JUDr. Janem Brodcem, LL.M., Ph.D., advokátem se sídlem Rubešova 162/8, Praha 2, za účasti **Ředitelství silnic a dálnic ČR**, se sídlem Na Pankráci 56, Praha 4, o kasační stížnosti navrhovatelů proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 6. 12. 2018, č. j. 50 A 25/2017 - 125,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Stručné vymezení věci

[1] Navrhovatelé se u Krajského soudu v Praze domáhali zrušení opatření obecné povahy – 1. Aktualizace Zásad územního rozvoje Středočeského kraje, schválené usnesením Zastupitelstva Středočeského kraje č. 007-18/2015/ZK ze dne 27. 7. 2015 (dále jen jako „AZÚR SK“). Nesouhlasili s územním vymezením koridorů dálnice D3 a Václavické spojky. V návrhu vymezili 13 návrhových bodů, v nichž dále konkretizovali důvody pro nezákonnost AZÚR SK.

[2] Krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem návrh zamítl. V rozsudku zkoumal aktivní legitimaci navrhovatelů, podmínky řízení a následně posoudil návrhové body, které v odůvodnění rozčlenil do jedenácti částí. Dospěl přitom k závěru, že nejsou důvodné.

II. Stručný obsah kasační stížnosti

[3] Navrhovatelé (dále jen „stěžovatelé“) proti tomuto rozsudku podali kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) a navrhli, aby jej Nejvyšší správní soud zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, případně aby zrušil i AZÚR SK. V kasační stížnosti specifikovali tyto námitky:

- A. Nepřezkoumatelnost stanovené šíře koridoru, vnitřní rozpornost grafické části
- B. Nesprávně vymezené úkoly pro navazující územní plánování a rozhodování v území
- C. Nerealizovatelnost (veřejnoprávní nepovolitelnost) záměru
- D. Napadené AZÚR SK jsou invariantní
- E. Zásah do zemědělského půdního fondu
- F. Absence přezkoumání souladu AZÚR SK s Politikou územního rozvoje
- G. Absence posouzení potřeby dálnice D3, včetně dopravní potřeby
- H. Osoba zúčastněná na řízení nebyla oprávněna podat návrh na aktualizaci zásad územního rozvoje ve vztahu k záměru Václavické spojky
- I. Vyhodnocení vlivů AZÚR SK na životní prostředí je v rozporu s právními předpisy
- J. Nedostatečné vypořádání námitek a připomínek navrhovatelů
- K. Rozpor se stanovisky dotčených orgánů, absence stanoviska orgánu ochrany veřejného zdraví
- L. Výrok napadených AZÚR SK neobsahuje opatření navržená ve Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území
- M. Absence řádného vyhodnocení vlivů návrhu AZÚR SK na veřejné zdraví osobou s autorizací vydanou Ministerstvem zdravotnictví

[4] Stěžovatelé jsou zastoupení advokátem, jejich kasační stížnost je včasná a po doplnění obsahuje zákonné náležitosti. Nejvyšší správní soud proto shledal, že kasační stížnost lze projednat. S ohledem na obsáhlou důvodů napadeného rozsudku i podané kasační stížnosti bude Nejvyšší správní soud při posouzení věci postupovat tak, že nejdříve zrekapituluje důvody napadeného rozsudku vztahující se k jednotlivým námitkám, následně každou kasační námitku shrne, poukáže na vyjádření odpůrce a poté vznesenou námitku vyhodnotí. Jedná se však o kasační přezkum. Úkolem Nejvyššího správního soudu proto není vlastní vypořádání námitek uplatněných v řízení před krajským soudem či v procesu přijímání AZÚR SK, ale pouze posouzení zákonnosti postupu a rozhodnutí krajského soudu.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

III. A Nepřezkoumatelnost stanovené šíře koridoru, vnitřní rozpornost grafické části

III. A 1 Rozsudek krajského soudu

[5] Krajský soud v napadeném rozsudku nejdříve poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 - 526, z něhož plyne, že šíře dané plochy či koridoru má být kompromisem mezi požadavkem přesného vymezení minimalizujícího počet potenciálně dotčených osob a požadavkem ponechání dostatečného prostoru, který nižším stupňům územního plánování umožní variantní řešení a upřesnění daného záměru; proto mezi šířkou koridoru a zásahem do právní sféry není přímá úměra. Větší šířka koridoru naopak poskytuje navazujícím fázím územního plánování prostor pro zohlednění místních podmínek, jelikož realizace budoucí dopravní stavby nebude

pokračování

dosahovat celé šíře vymezeného koridoru. Krajský soud neshledal žádný důvod, pro který by se od těchto závěrů měl odchýlit. Uvedl, že Václavická spojka má mít šíři 10 metrů, přičemž její koridor je s ohledem na § 30 odst. 2 písm. b) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích 50 metrů na každou stranu silnice, měřeno od její osy. Šíře koridoru Václavické spojky stanovená v AZÚR SK tak podle krajského soudu odpovídá míře obecnosti zásad územního rozvoje i výše uvedenému kompromisu mezi požadavkem přesného vymezení minimalizujícího počet osob potenciálně dotčených na právech a požadavkem ponechání dostatečného prostoru, který v nižších stupních územně plánovacích nástrojů umožňuje variantní řešení a upřesnění daného záměru.

[6] Krajský soud se dále ztotožnil s odpůrcem, že výkresy č. I. 2 a I. 4 nejsou ve vzájemném rozporu a odkázal na jeho argumentaci. Následně uvedl, že výkres č. I. 4 – Veřejně prospěšné stavby zachycuje jen předpokládané osy veřejně prospěšných staveb ve smyslu § 2 odst. 1 písm. l) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), (dále jen „stavební zákon“), a nelze z něj činit žádné závěry o šíři koridoru. Oproti tomu výkres č. I.2 – Plochy a koridory nadmístního významu zachycuje plochy a koridory nadmístního významu ve smyslu § 2 odst. 1 písm. i) stavebního zákona. Rozpor nezpůsobují ani přivaděče Libeř, Psáry a Mezno, které podle stěžovatelů chybí, resp. přebývají ve výkresu I. 4. Odpůrce domnělý rozpor vysvětlil, když uvedl, že údajně chybějící přivaděč od obce Libeř k dálnici D3 není přivaděčem ale provozní komunikací, proto není zakreslený mezi veřejně prospěšné stavby. Přivaděč k mimoúrovňové křižovatce Psáry a přivaděč Mezno nejsou ve výkresu I. 4 zakresleny, neboť obě stavby jsou součástí koridoru pro stavbu D3, v jehož rámci jsou také vymezeny, přičemž uvedené má oporu i v textové části AZÚR SK.

[7] Krajský soud v části, v níž se zabýval otázkou posouzení a vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů, odmítl námitku, že územní plány s výstavbou koridoru nepočítají. Poukázal na hierarchii jednotlivých institutů územního plánování a uzavřel, že obce mají povinnost své územní plány přizpůsobit tak, aby s příslušnými koridory počítaly.

III. A 2 Obsah kasační námitky

[8] Stěžovatelé se domnívají, že se při posouzení šíře koridoru Václavické spojky nelze opřít o citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu, konkrétně o jeho bod 268. Mají za to, že závěr, ke kterému Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku dospěl, nelze analogicky uplatnit i na vymezení koridoru silnice II. třídy s šíří 10 metrů a ochranným pásmem 50 metrů. Rozsudek se týká čtyřproudé komunikace dálničního typu s návrhovou rychlostí 130 km/hod a předpokládanými dopravními intenzitami 30 000 vozidel denně. Vymezení 120 – 610 metrů širokého koridoru pro silnici II. třídy je proto podle stěžovatele zcela nepřiměřené a je nepřijatelným zásahem do práv stěžovatelů. Krajský soud se odmítl zabývat zásadním rozdílem mezi komunikací dálničního typu a silnicí II. třídy a zcela nepřezkoumatelně tvrdí, že argumentace Nejvyššího správního soudu týkající se dálnice platí i pro silnici II. třídy.

[9] Krajský soud rovněž nesprávně zjistil skutkový stav, pokud tvrdí, že vymezením koridorů je ponechán nižší územně plánovací dokumentaci prostor k upřesnění umístění Václavické spojky řádově 250 až 300 metrů od středu koridoru na obě strany. Stěžovatelé před krajským soudem tvrdili a prokazovali, že osoba zúčastněná na řízení hodlá stavbu umístit na základě napadených AZÚR SK a nikoliv na základě zpřesněných územních plánů obcí. Nadřízený orgán – Ministerstvo dopravy přitom nutí obce, včetně stěžovatele b), k tomu, aby při přijímání územních plánů respektovaly dokumentaci pro územní řízení stavby. Vymezená šíře koridoru tak není žádným přijatelným kompromisem, ale bianco šekem pro osobu zúčastněnou na řízení, která si v takto širokém koridoru může dělat, co se jí zlíbí. S tím související námitku stěžovatelů,

že odpůrce tímto umožnil osobě zúčastněné na řízení lavírovat s konkrétním a definitivním výběrem varianty či subvarianty až do další fáze povolovacího procesu (územního řízení), nechal krajský soud bez povšimnutí. Jeho rozhodnutí je proto nepřezkoumatelné pro nedostatek odůvodnění.

[10] Stěžovatelé poukazují také na rozpor mezi jednotlivými výkresy napadených AZÚR SK. Mají za to, že z pohledu vymezení veřejně prospěšné stavby je lhotečné, „*zda se v případě komunikace u MUK Psáry jedná o provozní komunikaci nebo o přívaděč k této MUK.*“ Argumentaci krajského soudu považují za nesprávnou.

III. A. 3 Vyjádření odpůrce

[11] Odpůrce ve svém vyjádření poukázal na § 36 odst. 3 stavebního zákona, podle kterého zásady územního rozvoje ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem územnímu plánu, regulačnímu plánu nebo navazujícím rozhodnutím. Dále uvedl, že AZÚR SK jsou nejvyšším stupněm územně plánovací dokumentace a že nejsou určeny pro konkrétní umístění stavby či k posouzení přesného dotčení konkrétních pozemků jednotlivých vlastníků. Má za to, že šíře koridorů odpovídá jak požadavkům stavebního zákona, tak požadavkům odkazovaného rozsudku, podle kterého musí vymezení koridorů svou určitostí odpovídat obecnosti příslušného územně plánovacího nástroje. Krajský soud proto podle odpůrce postupoval zcela logicky, pokud daný závěr Nejvyššího správního soudu analogicky aplikoval i na koridor pro Václavickou spojku.

[12] Osoba zúčastněná na řízení žádný bianco šek neobdržela. V rámci projektové a investiční přípravy stavby je naprosto nezbytné, aby investor stavby již při zahájení zpracování dokumentace pro územní rozhodnutí vždy předem ověřil, zda a jak je v územních plánech dotčených obcí řešeno vymezení veřejně prospěšné stavby, resp. koridoru pro dopravní nebo technickou infrastrukturu i koridoru pro veřejně prospěšnou stavbu, a zda je rozsah vymezení koridoru v textové i grafické části územního plánu dostačující pro umístění stavby.

III. A. 4 Posouzení Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud v postupu krajského soudu při vypořádání této námítky neshledal žádné pochybení. Požadavek Nejvyššího správního soudu uvedený v rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 - 526, aby šíře koridoru byla kompromisem mezi požadavkem přesného vymezení, který minimalizuje počet osob potenciálně dotčených na právech, a požadavkem ponechání dostatečného prostoru, který v nižších stupních územně plánovacích nástrojů umožní variantní řešení a upřesnění daného záměru, nedopadá pouze na stavby dálnic, jak se stěžovatelé mylně domnívají.

[14] Zásady územního rozvoje řeší záležitosti nadmístního významu. Jsou jimi tedy koordinovány záměry procházející územím více obcí, přičemž stavební zákon vylučuje, aby kraj prostřednictvím zásad územního rozvoje zasahoval do pravomocí obcí a řešil záležitosti, které náleží do jejich pravomoci na úseku územního plánování (srov. § 36 odst. 3 poslední věta stavebního zákona). Jelikož stavební zákon nikterak nelimituje šíři koridorů jednotlivých kategorií pozemních komunikací, je z hlediska zákonnosti jejich vymezení podstatné pouze to, zda se jedná o vymezení odůvodněné a nikoli svévolné.

[15] Odpůrce v AZÚR SK odůvodnil větší šíři koridoru Václavické spojky zachováním možnosti hledat v navazující podrobné územně plánovací dokumentaci optimální průchod územím mezi Zbožnicí a Úročnicí, které předem nevyloučí dříve zvažované varianty trasování

pokračování

posuzované a doporučené dokumentací EIA s tím, že tento koridor může být s ohledem na hodnoty území a konfiguraci terénu v územních plánech i zúžen.

[16] Takto odůvodněná šíře koridoru Václavické spojky plně odpovídá požadavku Nejvyššího správního soudu vyslovenému v uvedeném rozsudku, a ten proto lze v této souvislosti na předloženou věc použít. Krajský soud proto nepochybil, pokud se právě o tento rozsudek při vypořádání námitky nepřiměřeně šíře koridoru Václavické spojky opřel. Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že o nepřiměřenou šíři koridoru by se mohlo jednat pouze tehdy, pokud by odůvodnění konkrétní šíře nebylo přesvědčivé, logické nebo vnitřně konzistentní. O takové nedostatky se však v daném případě nejedná.

[17] Ani druhá část námitky, v níž stěžovatelé uvádějí, že krajský soud nereagoval na jejich tvrzení a zatížil tak své rozhodnutí nepřezkoumatelností, není důvodná. Této vady se krajský soud měl dopustit v souvislosti s námitkou, že odpůrce umožnil osobě zúčastněné na řízení lavírovat s konkrétním výběrem varianty až do územního řízení.

[18] Vady, které způsobují nepřezkoumatelnost rozhodnutí, Nejvyšší správní soud již ve své judikatuře opakovaně popsal, proto v podrobnostech odkazuje např. na usnesení rozšířeného senátu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016 - 123 nebo rozsudky ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 As 27/2004 - 74, ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/201 - 45 či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 - 64. Pro účely vypořádání této námitky stačí uvést, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné pouze tehdy, je-li natolik vadné, že jej pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze meritorně přezkoumat, např. pokud soud zcela, tedy i implicitně, opomenul na námitku účastníka reagovat. To se však v posuzované věci nestalo.

[19] Krajský soud na tuto námitku reagoval v bodě 74 napadeného rozsudku. Uvedl zde, že podstatou hierarchie jednotlivých institutů územního plánování je povinnost nižších stupňů územního plánování respektovat vyšší územně plánovací dokumentaci a tu zpřesňovat. Zdůraznil přitom, že je zcela příhodné požadovat po obcích, aby své územní plány přizpůsobily změnám zásad územního rozvoje, stejně jako se zásady územního rozvoje musí přizpůsobit změnám politiky územního rozvoje. Následně uzavřel, že obce mají povinnost své územní plány přizpůsobit tak, aby s příslušnými koridory počítaly. Uvedeným závěrem krajský soud vypořádal námitku stěžovatelů, že odpůrce umožnil osobě zúčastněné na řízení lavírovat s konkrétním a definitivním výběrem varianty až do územního řízení, neboť porušení povinnosti přizpůsobit územní plány AZÚR SK nelze v žádném případě klást k tíži odpůrce a nelze z ní tedy ani dovozovat nezákonnost této vyšší územně plánovací koncepce.

[20] Před posouzením námitky rozpornosti grafické části AZÚR SK považuje Nejvyšší správní soud za vhodné připomenout, že řízení před správními soudy je ovládáno zásadou dispoziční. Podle § 101d odst. 1 s. ř. s. je soud při rozhodování vázán rozsahem a důvody návrhu. Z nich proto musí být zřejmé, z jakého konkrétního důvodu považuje navrhovatel napadené opatření obecné povahy za nezákonné. Platí tedy, že čím obecněji navrhovatel formuluje své návrhové body, tím obecnější bude vypořádání ze strany soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2014, 1 AOs 6/2013 - 55, bod 17).

[21] Jak již Nejvyšší správní soud uvedl výše, jeho úkolem není vlastní vypořádání námitek uplatněných v řízení před krajským soudem, ale pouze posouzení zákonnosti postupu a rozhodnutí krajského soudu. Stěžovatelé v řízení před krajským soudem namítali, že ve výkresu I.4 chybí jižní přívaděč od obce Libeň k dálnici D3 a že jsou v něm zakresleny navíc přívaděč k mimoúrovňové křižovatce Psáry na západ, přívaděč Mezno a další přívaděče k D3,

které však nejsou součástí koridorů stavby dálnice D3 a nemohou být proto předmětem AZÚR SK. Krajský soud se v napadeném rozsudku ztotožnil s vyjádřením odpůrce, že v případě navrhovatelí uváděného jižního přivaděče od obce Libeř k dálnici D3 se jedná o plochu pro provozní komunikaci a nikoli o přivaděč, což je důvod, proč není zakreslen mezi veřejně prospěšnými stavbami, které jsou vykresleny pomocí osy D3 a jejich silničních přivaděčů, a že přivaděče od Psár a Mezno jsou součástí koridoru pro stavbu dálnice D3, což má oporu v textové části AZÚR SK. Je tedy zřejmé, že krajský soud v mezích dispoziční zásady na námitku stěžovatelů bezezbytku reagoval a vysvětlil, proč stěžovateli uváděný „přivaděč“ není zakreslen mezi veřejně prospěšnými stavbami v grafické části AZÚR SK. Stěžovatelé v řízení před krajským soudem spatřovali rozpor grafické části právě v chybějícím přivaděči, přičemž na vyjádření odpůrce, že veřejně prospěšné stavby jsou v AZÚR SK vykresleny pomocí osy D3 a jejich silničních přivaděčů, avšak uváděná komunikace není přivaděčem, ve své replice ani při ústním jednání nijak nereagovali. Jejich obecně formulovaná kasační námitka, v níž až v řízení před Nejvyšším správním soudem namítají irelevantnost uvedeného důvodu – tedy že „*jižní přivaděč*“ od obce Libeř k dálnici D3 je pouhou provozní komunikací a nikoli přivaděčem, proto nemůže vést k závěru, že krajský soud danou otázku neprávě právně posoudil. Krajský soud nebyl oprávněn a tím méně povinen za stěžovatele domýšlet obsah tohoto návrhového bodu a zákonnost AZÚR SK posuzovat nad rámec uvedeného důvodu. Námitka je proto nedůvodná.

III. B. Nesprávně vymezené úkoly pro navazující územní plánování a rozhodování v území

III. B 1 Rozsudek krajského soudu

[22] Krajský soud konstatoval, že předmětem AZÚR SK jsou pouze koridory dálnice D3 a Václavické spojky, avšak není v nich stanoveno, kudy přesně tělesa obou liniových staveb povedou. Za této situace proto není možné navrhovat konkrétní kompenzační opatření. Námitce, že dotčené obce nemají potřebnou odbornost pro posouzení vlivů koridorů obou liniových staveb a pro navržení kompenzačních opatření, krajský soud nepřisvědčil. Poukázal na to, že zpracování územně plánovací dokumentace patří mezi vyhrazené činnosti ve výstavbě, ke kterým je oprávněna pouze kvalifikovaná osoba a že územně plánovacího procesu se účastní i další kvalifikované osoby (zpracovatel vyhodnocení vlivů na životní prostředí nebo dotčené orgány státní správy). Ani v navazujících fázích územního a stavebního řízení to nejsou obce, ale stavební úřady či dotčené orgány státní správy, které potřebné kompetence s ohledem na § 13a stavebního zákona mít musí, neboť právě jim zákon ukládá povinnost příslušné otázky včetně potřeby kompenzačních opatření v územním řízení posoudit a stavebníkovi uložit odpovídající podmínky pro realizaci stavby. Nejsou-li toho v jednotlivých případech stavební úřady s ohledem na nekompetenci konkrétních úředníků schopny, je to důvod pro personální změnu a nikoli pro přesunutí jejich povinností na vyšší stupeň územního plánování.

III. B 2 Obsah kasační námítky

[23] Stěžovatelé namítají, že závěr soudu o stěžejní úloze stavebních úřadů je v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, který v rozsudku ze dne 15. 4. 2015, č. j. 8 AOs 5/2013 - 87 formuluje požadavek „*již na úrovni zásad územního rozvoje postupovat konkrétněji, než u záměrů, které mohou doznat na nižších stupních daleko větších zásahů. Nelze proto a priori rezignovat ani na posouzení detailnějších skutečností, které jsou pořizovateli zásad územního rozvoje, resp. zpracovateli SEA, známy, přestože je míra podrobnosti zpracování zásad územního rozvoje obecnější, a to i v případě, zjistí-li se, že následně nebudou ve výsledných zásadách územního rozvoje obsaženy.*“

III. B 3 Vyjádření odpůrce

[24] Požadavek stěžovatelů, aby již na úrovni zásad územního rozvoje bylo provedeno detailní posouzení, zda stavbou nedojde k překročení limitů, neodpovídá koncepční povaze zásad územního rozvoje. Ochrana přípustné míry znečištění životního prostředí ve vztahu k ovzduší a hluku se na úrovni zásad územního rozvoje odehrává primárně prostřednictvím stanovisek dotčených orgánů a prostřednictvím institutu vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (SEA). Krajský soud detailně zkoumal, zda odpůrce v procesu přijímání AZÚR SK řádně zjistil stav životního prostředí a pochybení přitom neshledal.

III. B 4 Posouzení Nejvyšším správním soudem

[25] Stěžovatelé požadavek Nejvyššího správního soudu citovaný z výše uvedeného rozsudku vytrhávají z kontextu. Nejvyšší správní soud jej formuloval poté, co aproboval závěr krajského soudu o tom, že žalovaný vůbec nevyhodnotil kumulativní a synergické vlivy záměru koridoru D204 a při posouzení těchto vlivů se omezil pouze na obecné výroky typu „*musí být respektovány základní přírodní a krajinné hodnoty území*“ a „*navrhovaným koridorem nesmí být zásadně snížena kvalita složek životního prostředí*“ a že pro územní plánování vytyčil pouze úkol „*zajistit vymezení a územní ochranu koridorů*“. V nyní posuzované věci však krajský soud dospěl k závěru, že žalovaný kumulativní a synergické vlivy posoudil řádným způsobem, neboť zjistil, jaký je skutečný stav životního prostředí v okolí koridorů obou zamýšlených staveb; vytipoval a stručně popsal ty složky životního prostředí, které by mohly být napadenými AZÚR SK ovlivněny, přičemž vytipoval i konkrétní lokality, kterých by se dané ovlivnění mohlo dotknout; řádně zvolil a popsal metodologii použitou k posouzení uvedených vlivů; správně vyhodnotil, které existující záměry mohou být zamýšlenými záměry ovlivněny; navrhl obecná kompenzační opatření a rovněž stanovil pravidla pro sledování kumulativních a synergických vlivů.

[26] Závěr, který stěžovatelé krajskému soudu touto námitkou vytýkají, krajský soud učinil právě na podkladě judikatury Nejvyššího správního soudu, z níž vyplývá, že na úrovni zásad územního rozvoje stačí, pokud žalovaný stanoví kompenzační opatření formou uložení povinnosti kompenzovat popsané a zhodnocené kumulativní a synergické vlivy ve vztahu ke konkrétně uvedeným předpokládaným porušením složek životního prostředí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 - 526). Takový postup je přitom plně v souladu s § 36 odst. 3 stavebního zákona, který vymezuje zásady územního rozvoje jako koncepci, jež má sice zpřesňovat a rozvíjet cíle a úkoly přijaté politikou územního rozvoje, to však pouze co do určení strategie pro jejich naplňování a koordinace územně plánovací činnosti obcí. Krajský soud ověřil, že žalovaný v AZÚR SK uložil nižší územně plánovací dokumentaci povinnost předcházet, snižovat nebo kompenzovat zjištěné nebo předpokládané záporné vlivy na životní prostředí přijetím opatření zaměřených na ochranu veřejného zdraví (formou ochrany před hlukem a imisemi spojenými se stavbou a provozem obou záměrů), prostupnost krajiny (ve vztahu k živočichům formou biokoridorů a ve vztahu k obyvatelstvu formou turistických tras a cyklotras) a její ochranu (formou důrazu na ochranu ZPF, pozemků určených k plnění funkcí lesa, kulturních památek a krajinného rázu).

[27] Nejvyšší správní soud proto souhlasí s krajským soudem, že zásady územního rozvoje musí být na jednu stranu natolik konkrétní, aby dostatečně zajišťovaly ochranu životního prostředí a práv dotčených osob na úrovni kraje, avšak na druhou stranu stále natolik obecné, aby jednotlivým obcím umožňovaly vlastní konkrétnější a specifitější vymezení užití jednotlivých ploch v území. Tento závěr přitom vyplývá nejen z judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. např. jeho rozsudky ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 - 526 nebo ze dne 30. 5. 2019, č. j. 2 As 122/2018 - 512), ale, jak bylo uvedeno v předchozím bodě, i ze samotného stavebního

zákonu. Závěr krajského soudu, že stěžejní úlohu budou mít stavební úřady v rámci územního řízení, tedy není v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu. Námitka je proto nedůvodná.

III. C Nerealizovatelnost záměru

III. C 1 Rozsudek krajského soudu

[28] Krajský soud posoudil tvrzenou nerealizovatelnost záměru v rámci vypořádání námítky nedostatečného posouzení kumulativních a synergických vlivů a také v rámci posouzení námítky nevyhodnocení vlivu napadených zásad na veřejné zdraví. Nejprve shrnul dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudky ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 - 526, ze dne 15. 4. 2015, č. j. 8 AOs 5/2013 - 87 a ze dne 31. 1. 2013, č. j. 4 AOs 1/2012 - 105, publ. pod č. 2848/2013 Sb. NSS) a poznamenal, že v souladu s ní nebude hodnotit odbornou stránku věci, neboť takový přezkum mu nepřísluší a že rovněž zohlední, že zásady územního rozvoje musí být natolik obecné, aby umožnily obcím prostřednictvím územních plánů konkrétnější a specifičtější vymezení užití jednotlivých ploch v území.

[29] Ve vztahu k použitým podkladům krajský soud uvedl, že žádný právní předpis odpůrci neukládá, aby pro účely posouzení synergických a kumulativních vlivů nechal zpracovat nové podkladové studie. Jeho povinností je pouze zjistit skutečný stav životního prostředí, čehož lze podle krajského soudu dosáhnout i jiným způsobem. Následně krajský soud konstatoval, že v oblasti ovzduší a hluku, tedy v těch aspektech, ke kterým stěžovatelé vznášeli námitky, vycházel odpůrce z rozptylové a hlukové studie a z hodnot klouzavého průměru koncentrací škodlivin za předchozích 5 kalendářních let, zveřejňovaných Ministerstvem životního prostředí. Hluková studie přitom obsahuje prognózu hladiny hluku pro všechny varianty předpokládaného tělesa dálnice D3 pro roky 2006-2030. Připustil sice, že pokud podkladové studie pracují s daty z roku 2007, lze to označit za hraniční, avšak s ohledem na cíl, jehož má být na této úrovni územně plánovací dokumentace v otázce ochrany ovzduší dosaženo, jsou tyto podklady pro zjištění stavu životního prostředí přijatelné.

[30] V této souvislosti pak opět poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 - 526 a konstatoval, že posuzování imisních limitů znečištění ovzduší a nejvyšších přípustných hodnot hluku stanovených příslušnými právními normami má své místo především v územním řízení v rámci realizace konkrétního záměru. Uvedl také, že právě v této fázi je příslušný stavební úřad ve spolupráci s dotčenými orgány povinen vzít v potaz limity využití území, mezi něž patří i imisní limity znečištění ovzduší a nejvyšší přípustné hodnoty hluku, přičemž je povinen nepřipustit umístění takové stavby, která by tyto limity překročila. Vymezení plochy či koridoru však nelze ztotožňovat s umístěním stavby. Jedná se pouze o závazné zakreslení či popsání plochy nebo koridoru v územně plánovací dokumentaci, které samo o sobě nemůže mít vliv na stav ovzduší či hlukovou situaci v určité oblasti. Není totiž jisté, zda a jak bude takový záměr v budoucnu realizován. To však podle krajského soudu neznamená, že by zásady územního rozvoje měly kompletně abstrahovat od překračování imisních limitů znečištění ovzduší či nejvyšších přípustných hodnot hluku na území konkrétního kraje. V rámci zásad územního rozvoje se však tato ochrana odehrává primárně prostřednictvím stanovisek dotčených orgánů a prostřednictvím institutu vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (SEA). Skutečnosti zjištěné těmito prostředky je žalovaný povinen zohlednit při řešení účelného a hospodárneho uspořádání území kraje. Takový postup přitom nebagatelizuje význam zásad územního rozvoje a ani alibisticky neodkazuje navrhovatele na další fáze územního plánování. Zásady územního rozvoje jsou svojí povahou koncepcí, zatímco navazující územní

pokračování

řízení je realizací konkrétního projektu, a proto má každá z těchto fází odlišné nástroje regulace i jinou míru podrobnosti.

[31] Při posouzení, zda odpůrce navrhl kompenzační opatření, krajský soud opět vyšel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 - 526, v němž Nejvyšší správní soud poznamenal, že zákon ani soud nepožadují po odpůrci, aby na úrovni ZÚR stanovil přesná a technicky konkrétní kompenzační opatření a že pro účely stavebního zákona stačí např. uložení povinnosti kompenzovat popsané a zhodnocené kumulativní vlivy ve vztahu ke konkrétně uvedeným předpokládaným porušením složek životního prostředí. V intencích tohoto právního názoru pak krajský soud konstatoval, že odpůrce v kapitole 8 – Vyhodnocení předpokládaných vlivů ÁZÚR SK na udržitelný rozvoj v území v části A – Vyhodnocení vlivů na životní prostředí navrhl kompenzační opatření zaměřená na ochranu před hlukem a imisemi spojenými jak se stavbou dálnice D3 a Václavické spojky, tak i s jejich provozem; na prostupnost krajiny (ve vztahu k živočichům formou biokoridorů a ve vztahu k obyvatelstvu formou turistických tras a cyklotras) a na její ochranu (formou důrazu na ochranu ZPF, pozemků určených k plnění funkcí lesa, kulturních památek a krajinného rázu). V rámci vypořádání námítky nevyhodnocení vlivu ÁZÚR SK na veřejné zdraví pak krajský soud shrnul, že odpůrce se ochranou veřejného zdraví zabýval způsobem přiměřeným obecnosti, již se ZÚR vyznačují a poznamenal, že s ohledem na vymezení obou zamýšlených liniových staveb pouze v podobě koridorů nelze dospět k určitějším závěrům o vlivu na životní prostředí ani navrhopvat konkrétní opatření pro jejich zmírnění. Odpůrce tato opatření zmiňuje pouze typově a předpokládá jejich konkretizaci v nižších stupních územního plánování. ÁZÚR SK kladou důraz na ochranu veřejného zdraví, přičemž jsou, stejně jako zákonem stanovené limity prašnosti a hluku, závazné jak pro obce při tvorbě územních plánů, tak pro stavební úřady při vydávání územních rozhodnutí

III. C 2 Obsah kasační námítky

[32] Stěžovatelé v kasační stížnosti upozorňují, že krajský soud nereagoval na jejich návrhový bod týkající se rizika nerealizovatelnosti záměru a napadený rozsudek tak považují za nepřezkoumatelný. Připouští sice, že krajský soud se této otázky dotýká v rámci vypořádání námítky nedostatečného posouzení a vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů, činí tak však podle stěžovatelů v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 - 526) i s vlastním rozsudkem ze dne 26. 2. 2013, č. j. 50 A 24/2012 - 64. Z této judikatury vyplývá požadavek koncepčního prověření, zda plánované záměry mají vůbec šanci být v budoucnu realizovány, aby se preventivně předcházelo vynakládání energie a peněz na projekty zcela nesmyslné, nerealizovatelné či nepovolitelné nebo na projekty směřující k použití takových nezákonných praktik, mezi které patří i tzv. salámová metoda. Krajský soud však nastolenou rozhodovací praxi napadeným rozsudkem zcela otáčí.

[33] Stěžovatelé již v řízení před krajským soudem upozorňovali, že napadené ÁZÚR SK salámovou metodou přenášejí zodpovědnost ve vyhodnocení těchto vlivů na územní plány obcí a územní řízení, dále že odpůrce vychází ze zastaralých a neaktuálních podkladů a že k vyhodnocení vlivů obou záměrů na veřejné zdraví a životní prostředí žádné aktuální podklady zpracovány nebyly. Poukázali přitom na to, že na podzim roku 2010 došlo k zahájení provozu v jižní části Silničního okruhu kolem Prahy, včetně úseku plánovaného napojení dálnice D3 na tento okruh, což má zásadní vliv na dopravní situaci v celé širší oblasti a na hlukovou a emisní situaci v oblasti lokality plánovaného napojení, neboť v prostoru Jesenice jsou již nyní závazné hygienické limity hluku překračovány. Také došlo k posunu při realizaci a zprovoznění IV. železničního koridoru Praha-Benešov-Tábor a prodloužení dálnice D4 Praha-Písek-České

Budějovice, což jsou konkurenční dopravní tahy v severojižním směru pro záměr dálnice D3, a že v mezidobí rovněž došlo k masivní výstavbě objektů k bydlení a změnám v územně plánovacích dokumentaci obcí, které umožňují výstavbu objektů k bydlení a výstavbu komerčních objektů a skladovacích ploch v blízkosti koridoru dálnice D3.

III. C 3 Vyjádření odpůrce

[34] Odpůrce nemá za to, že by krajský soud napadeným rozsudkem otáčel dosavadní rozhodovací praxi. Krajský soud v uvedeném rozsudku akcentoval koncepční prověření realizace plánovaných záměrů, a proto jeho nynější argumentace, upozorňující na rozdíl jednotlivých fází územně plánovacího procesu, kdy zásady územního rozvoje jsou koncepčním dokumentem a územní řízení realizací konkrétního záměru, není s jeho dřívější judikaturou a ani judikaturou Nejvyššího správního soudu v rozporu. Krajský soud zevrubně posuzoval, zda odpůrce dostál nárokům kladeným z tohoto hlediska na zásady územního rozvoje, přičemž dospěl k závěru, že nijak nepochybil.

[35] Krajský soud se rovněž vypořádal s námitkou, že odpůrce použil zastaralé podklady, neboť konstatoval, že tyto podklady nepracují s jakýmsi zakonzervovaným stavem k datu svého vyhotovení, ale že relevantní údaje vyplývající z těchto podkladů zohledňují prognózy vývoje v daném území až do roku 2030.

III. C 4 Posouzení Nejvyšším správním soudem

[36] Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval otázkou, zda je napadený rozsudek v této části nepřezkoumatelný a zda tedy krajský soud opravdu opomněl námitku nerealizovatelnosti obou záměrů vypořádat. Vyšel přitom ze stejných judikатурních východisek, které uvedl v bodě 18 tohoto rozsudku, a dospěl k závěru, že ani v tomto případě krajský soud nepochybil.

[37] Stěžovatelé v řízení před krajským soudem uvedli, že AZÚR SK byla schválena bez náležité analýzy, zda záměr nebude v následujících fázích vyhodnocen jako nerealizovatelný. Odpůrce totiž podle jejich názoru dostatečně neproověřil, zda stavbou nedojde k překročení limitů pro hlukovou a imisní zátěž v těch částech, kde je koridor dálnice D3 umístěn do území a že podklady obsahující údaje o těchto limitech zatížení území použité při pořizování AZÚR SK jsou zastaralé a zcela neaktuální. V této souvislosti pak stěžovatelé upozornili na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 - 526) a krajského soudu (rozsudek ze dne 26. 2. 2013, č. j. 50 A 24/2012 - 64), přičemž zdůraznili její závěry, že v průběhu pořizování zásad by mělo být koncepčně prověřeno, zda plánované záměry mají vůbec šanci být v budoucnu realizovány, a že odpůrce v důsledku zanedbání analýzy kumulativních a synergických vlivů mohl nehospodárně do zásad zakotvit i záměry, jež by již v této fázi posouzení mohly být vyhodnoceny jako nerealizovatelné. Tak jako v kasační stížnosti pak uvedli, že AZÚR SK salámovou metodou přenáší zodpovědnost ve vyhodnocení těchto vlivů na územní plány obcí a územní řízení, že odpůrce vychází ze zastaralých a neaktuálních podkladů a že k vyhodnocení vlivů napadených zásad na veřejné zdraví a životní prostředí žádné aktuální podklady zpracovány nebyly. Stěžovatelé dále popsali konkrétní důvody, pro které považují oba záměry za nerealizovatelné: podkladové studie mají zásadně podhodnocenou intenzitu dopravy na jižní části Silničního okruhu kolem Prahy a vůbec nepočítají s nárůstem suburbanizační dopravy; použitá hluková studie prokazuje překračování závazných hlukových limitů u koridoru dálnice D3, přičemž v mezidobí po zpracování této studie došlo k významné obytné výstavbě v dotčené oblasti a k nárůstu suburbanizační dopravy; na části území dotčené záměrem dálnice D3 jsou překračovány imisní limity pro ochranu zdraví. Své návrhové tvrzení pak uzavřeli konstatováním, že použité údaje jsou neaktuální a že hrozba

pokračování

důsledků záměrů je zřejmé, navzdory tomu ji však odpůrce při pořizování napadených zásad adekvátně nevyhodnotil a nepřijal žádná konkrétní a proveditelná opatření směřující k nápravě existujícího protiprávního stavu nadlimitního zatížení životního prostředí na území kraje (ovzduší a hluk).

[38] Z části III. C 1 je zřejmé, že krajský soud na všechny argumenty vznesené ve vztahu k námitce nerealizovatelnosti záměru řádným způsobem reagoval. Pokud jde o zastaralost použitých podkladů, krajský soud trefně poznamenal, že žádný právní předpis odpůrci neukládá, aby za účelem posouzení synergických a kumulativních vlivů nechal zpracovat nové podkladové studie, a je proto přípustné, pokud skutečný stav životního prostředí zjistí i jiným způsobem. Na tuto poznámku následně navázal vysvětlením, proč jsou podklady použité odpůrcem pro zjištění současného stavu životního prostředí použitelné. V souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu rovněž vysvětlil, proč postup odpůrce při posouzení imisních limitů znečištění ovzduší a nejvyšších přípustných hodnot hluku považuje za dostatečný a poukázal také na skutečnost, že jednotlivé fáze územního plánování mají rozdílnou povahu a vysvětlil, v čem se liší. Z kontextu odůvodnění napadeného rozsudku lze přitom právě tento rozdíl považovat za důvod, pro který má krajský soud za to, že odpůrce v daném případě salámovou metodou nepřenáší zodpovědnost za vyhodnocení těchto vlivů na územní plány obcí. Krajský soud v napadeném rozsudku opakovaně uvedl, že jednotlivé fáze územního plánování se od sebe liší jak nástroji regulace, tak i jinou mírou podrobnosti a že nižší územně plánovací dokumentace musí respektovat vyšší územně plánovací dokumentaci, kterou zpřesňuje. Poukázal rovněž na to, že předmětem AZÚR SK jsou pouze koridory dálnice D3 a Václavické spojky, které však nevymezují, kudy přesně tělesa obou liniových staveb povedou, přičemž upozornil, že ke zpřesnění dochází v souladu se zákonem až na nižších stupních územního plánování. Konečně krajský soud vysvětlil i to, proč nepřijetí konkrétních kompenzačních opatření nezpůsobuje nezákonnost napadených zásad. Námitka nepřezkoumatelnosti je tedy nedůvodná.

[39] Nedůvodná je však i druhá část této námitky, v níž stěžovatelé uvádějí, že závěry, které krajský soud v souvislosti s tímto návrhovým bodem učinil, jsou v rozporu jak s judikaturou Nejvyššího správního soudu, tak i s jeho vlastní rozhodovací praxí. V této souvislosti citují z napadeného rozsudku pasáže uvedené v bodě 45 a 46: „[p]rávě řečené ovšem neznamená, že by zásady územního rozvoje měly kompletně abstrahovat od překračování imisních limitů znečištění ovzduší či nejvyšších přípustných hodnot hluku na území konkrétního kraje. Ochrana přípustné míry znečišťování životního prostředí ve vztahu k ovzduší a hluku se na úrovni zásad územního rozvoje odehrává primárně prostřednictvím stanovisek dotčených orgánů a prostřednictvím institutu vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (SEA). Všechny tyto dokumenty a skutečnosti z nich vyplývající má odpůrce zohlednit při řešení účelného a hospodárneho uspořádání území kraje v zásadách územního rozvoje (§ 36 odst. 1 stavebního zákona). Pokud tak neučiní, jedná fakticky sám proti sobě: stavební úřad totiž není v územním řízení oprávněn umístit stavbu, v důsledku jejíhož provozu by v daném území došlo k překročení imisních limitů znečištění ovzduší a nejvyšších přípustných hodnot hluku. Pokud by taková situace nastala a znečištění či hluk by nebylo možno snížit pod přípustnou mez ani kompenzačními opatřeními, vedlo by to k nerealizovatelnosti záměru a ve svém důsledku i k neproveditelnosti zásad územního rozvoje a k nutnosti jejich změny a nalezení jiného řešení. Účelem provedeného výkladu není alibisticky odkazovat navrhovatele na další fáze územního plánování či na územní řízení a bagatelizovat význam zásad územního rozvoje. 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.“

[40] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 - 526, z jehož závěrů stěžovatelé dovozují rozpor napadeného rozsudku s judikaturou Nejvyššího správního soudu, zdůraznil, že posuzování imisních limitů znečištění ovzduší a nejvyšších přípustných hodnot hluku stanovených příslušnými prováděcími předpisy má své místo

především v územním řízení v rámci realizace konkrétního záměru a že právě v této fázi je příslušný stavební úřad ve spolupráci s dotčenými orgány povinen zvážit limity využití území, mezi které patří i imisní limity znečištění ovzduší a nejvyšší přípustné hodnoty hluku, a je povinen nepřipustit umístění takové stavby, která by způsobila překročení těchto limitů v daném území. Územní řízení pak Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku označil za klíčový moment, v němž se velmi rigorózně (prostřednictvím závazných veřejnoprávních limitů) projevuje princip přípustné míry znečišťování životního prostředí, podle kterého území nesmí být zatěžováno lidskou činností nad míru únosného zatížení. Následně upozornil, že na úrovni zásad územního rozvoje je však třeba k tomuto principu i k ustanovením zákona o ochraně ovzduší a zákona o ochraně veřejného zdraví přistupovat odlišně, přičemž současně poznamenal, že území, na kterém jsou překračovány veřejnoprávní limity imisí znečištění ovzduší a nejvyšší přípustné hodnoty hluku, nelze *a priori* vyloučit z dosahu regulace zásad s argumentací, že další zatěžování území je nepřipustné. To by totiž ve svém důsledku vedlo k nulovému rozvoji v některých oblastech, což by mohlo rovněž vést i ke zhoršení situace. Nejvyšší správní soud zde také poznamenal, že vymezení koridoru nelze ztotožňovat s umístěním stavby. Samotné toto vymezení nemůže mít vliv na stav ovzduší či hlukovou situaci v určité oblasti, neboť není 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. Konstatoval přitom, že „[p]rávě uvedené ovšem neznamená, že by zásady územního rozvoje měly kompletně abstrahovat od překračování imisních limitů znečištění ovzduší či nejvyšších přípustných hodnot hluku na území konkrétního kraje. (...) Ochrana přípustné míry znečišťování životního prostředí ve vztahu k ovzduší a hluku se tedy na úrovni zásad územního rozvoje odehrává primárně prostřednictvím stanovisek dotčených orgánů a prostřednictvím VVURÚ (konkrétně hodnocení vlivů zásad územního rozvoje na veřejné zdraví, HLA). Všechny tyto dokumenty a skutečnosti z nich vyplývající by měl odpůrce zohlednit při řešení účelného a hospodárného uspořádání území kraje v zásadách územního rozvoje (§ 36 odst. 1 stavebního zákona). Pokud tak neučiní, jedná fakticky sám proti sobě: stavební úřad totiž není v územním řízení oprávněn umístit stavbu, v důsledku jejíhož provozu by v daném území došlo k překročení imisních limitů znečištění ovzduší a nejvyšších přípustných hodnot hluku. Pokud by taková situace nastala a znečištění či hluk by nebylo možno snížit pod přípustnou mez ani kompenzačními opatřeními, vedlo by to k nerealizovatelnosti záměru a ve svém důsledku i k neproveditelnosti zásad územního rozvoje a k nutnosti jejich změny a nalezení jiného řešení.“

[41] Je tedy zřejmé, že stěžovatelé judikaturu Nejvyššího správního soudu dezinterpretují, neboť krajský soud závěr, který stěžovatelé považují za rozporný s judikaturou kasačního soudu, právě z jeho judikatury převzal. Lze tedy uzavřít, že krajský soud dospěl ke správnému závěru, pokud akceptoval, že AZÚR SK jsou pouze koncepčním dokumentem, který předpokládá podrobnější hodnocení vlivu zamýšlených liniových staveb na stav ovzduší či hlukovou situaci v dané oblasti až na nižších stupních územního plánování a že odpůrce tímto postupem nepřenáší salámovou metodou zodpovědnost ve vyhodnocení těchto vlivů na územní plány obcí a územní řízení.

[42] Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku odmítl argumentaci, podle které pouhá skutečnost, že v řešeném území dochází k překračování hlukových a imisních limitů, znamená, že další zatěžování daného území je *a priori* nepřipustné. Pokud tedy jde o námitku zastaralosti hlukové a rozptylové studie, Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že je v této otázce nutné zohlednit skutečnost, že relevantnost argumentace stěžovatelů překračováním hlukových a imisních limitů v řešeném území je na úrovni ZÚR velmi výrazně limitována. Úkolem odpůrce totiž není, aby v průběhu pořizování ZÚR postavil na jisto, zda plánované záměry mohou být v budoucnu realizovány, neboť na této úrovni nemůže předjímat, v jaké konkrétní podobě, ať už z hlediska trasy či technologického provedení, bude záměr realizován. Jeho úkolem je tak pouze koncepčně tuto možnost prověřit.

pokračování

Z hlediska hlukové a imisní zátěže to znamená zjistit ve vztahu k plánovanému záměru současnou zátěž území, odborně odhadnout, nakolik bude mít kumulace vlivů ostatních plánovaných záměrů negativní vliv na ovzduší a hlukovou situaci v řešené oblasti a navrhnout kompenzační opatření. Nejvyšší správní soud přitom ze správního spisu ověřil, že odpůrce při zjišťování současného stavu ovzduší nevycházel pouze ze studií, které stěžovatelé považují za zastaralé, ale že vyšel i z hodnot klouzavého průměru koncentrací uvažovaných škodlivin za předchozích 5 kalendářních let, které zveřejňuje Ministerstvo životního prostředí. Obě studie rovněž prognózují intenzitu hladiny hluku a automobilové dopravy až do roku 2030. Nejvyšší správní soud má proto za to, že podklady použité pro zjištění současného stavu životního prostředí byly s ohledem na koncepční povahu AZÚR SK dostatečné a že tuto koncepci nelze pro aktuální imisní a hlukové zatížení dotčeného území již nyní označit za nerealizovatelnou. I třetí stěžovateli rozporovaný závěr krajského soudu o přijatelnosti podkladů použitých ke zjištění současného stavu životního prostředí je tedy správný. Námitka je proto nedůvodná.

III. D Invariantnost AZÚR SK

III. D 1 Rozsudek krajského soudu

[43] Krajský soud se neztotožnil s tvrzením stěžovatelů, že odpůrce byl povinen předložit AZÚR SK ve variantách. Při posouzení této námitky krajský soud vyšel opět z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 - 526 a s odkazem na jeho body 128-135 konstatoval, že z českého ani unijního práva nevyplývá povinnost zpracovatele předložit opatření obecné povahy ve variantách. Dále uvedl, že tuto povinnost by odpůrce měl pouze tehdy, pokud by mu ji stanovil dotčený orgán na úseku posuzování vlivů na životní prostředí, a také tehdy, pokud by takový požadavek plynul ze zadání zásad územního rozvoje. Ministerstvo životního prostředí jako dotčený orgán státní správy na úseku posuzování vlivů na životní prostředí takový požadavek odpůrci neuložil a ten neplyne ani ze zadání pořízení ZÚR, neboť ty byly pouze aktualizovány a nikoli pořizovány. Povinnost vypracovat ZÚR ve variantách pak podle krajského soudu neplyne ani z obecného požadavku na přiměřenost opatření obecné povahy, v rámci kterého mají soudy povinnost prověřit, zda opatření obecné povahy umožňuje dosáhnout sledovaného cíle, zda je tento cíl legitimní, zda jej nelze dosáhnout jiným a k adresátům šetrnějším způsobem a zda se jedná o přiměřenou regulaci. Přiměřenosti opatření obecné povahy však podle krajského soudu nelze dosáhnout pouze tím, že bude zpracováno ve variantách a je tedy běžné, že soudy konstatují přiměřenost i invariantních opatření obecné povahy.

[44] Krajský soud dále s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2011, č. j. 1 Ao 5/2011 - 43, poznamenal, že v souvislosti s požadavkem přiměřenosti opatření obecné povahy je odpůrce pouze povinen vzít možné varianty v potaz a výběr zvolené varianty odůvodnit. Této povinnosti pak odpůrce podle krajského soudu dostal tím, že na stranách 38-40 odůvodnění napadených AZÚR SK popsal genezi výběru konečné varianty trasy dálnice D3 a popsal přitom 4 různé varianty vedení koridoru dálnice D3 včetně nulové varianty, které stručně zhodnotil. Krajský soud uvedl, že stávající varianta zvolená AZÚR SK je podle odpůrce nejvhodnější, protože má méně závažné dopady na veřejné zdraví, jde-li o imise, hluk a dopravní zátěž. Také podotkl, že jde o variantu, s níž počítá vláda a územně plánovací dokumentace velkých územních celků. Takové odůvodnění zvolené varianty posoudil krajský soud jako racionální a dostačující.

III. D 2 Obsah kasační námitky

[45] Závěr krajského soudu, že požadavek na zpracování variant by musel vzejít ze zadání, považují stěžovatelé za absurdní, pokud krajský soud zároveň uzavírá, že v dané věci odpůrce rozhodl v režimu § 42 odst. 6 stavebního zákona a zadání se tak nezpracovávalo. Takový požadavek proto podle stěžovatelů ani vznesen být nemohl. Dále poukazují na to, že odpůrce hodnotil zvolený záměr na základě neaktuálních podkladů, a že pokud by nechal zpracovat aktuální hlukovou a rozptylovou studii, pak by zvolená západní varianta dopadla mnohem hůře.

III. D 3 Vyjádření odpůrce

[46] Odpůrce poukázal na závěr krajského soudu, podle kterého nebyl odpůrce povinen předložit AZÚR SK ve variantách, neboť taková povinnost nevyplyvá z unijního ani z českého práva. Krajský soud pak podle odpůrce rovněž uvedl, že tuto povinnost by odpůrce měl pouze tehdy, pokud by takový požadavek (i) plynul ze zadání ZÚR, anebo (ii) ze stanoviska dotčeného orgánu na úseku posuzování vlivů na životní prostředí. V posuzovaném případě však podle odpůrce ani jedna ze situací nenastala, a proto nebyl povinen předkládat AZÚR SK ve variantách.

III. D 4 Posouzení Nejvyšším správním soudem

[47] Otázku, zda je povinností zpracovatele předložit ZÚR ve variantách, Nejvyšší správní soud již ve své judikatuře vyřešil, na což ostatně účastníky krajský soud v napadeném rozsudku upozornil, když na jeho rozsudek ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 - 526, v podrobnostech odkázal. Stěžovatelé závěry, ke kterým Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku dospěl, nikterak nezpochybňují. Kasační soud proto neshledává žádný důvod, proč by se od nich měl v nyní předložené věci odchýlit. V souladu s nimi tedy konstatuje, že zákon odpůrci neukládá povinnost nechat ZÚR či jejich aktualizaci zpracovat ve variantách. Z relevantní právní úpravy, kterou je stavební zákon (§ 36 odst. 1 věta první) a zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (§ 10i odst. 3), vyplývá pouze povinnost *zvážit* možné varianty koridorů či ploch nadmístního významu a v ZÚR či v jejich aktualizaci výběr zvolené varianty odůvodnit. Závěry krajského soudu přijaté v této otázce tedy vycházejí jak z právní úpravy, kterou krajský soud předestřel v rámci citace relevantních pasáží výše označeného rozsudku Nejvyššího správního soudu, tak i z judikatury (srov. rozsudky ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 - 43, nebo ze dne 12. 5. 2016, č. j. 6 As 174/2015 - 72).

[48] Lze tedy souhlasit s krajským soudem, že povinnost předložit ZÚR či jejich aktualizaci ve variantách může být stanovena dotčeným orgánem na úseku posuzování vlivů na životní prostředí, nebo být součástí schváleného zadání ZÚR, avšak z unijního ani českého práva tato povinnost nevyplyvá (srov. bod 131 rozsudku NSS ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 - 526). Jelikož ani jedna ze dvou nastíněných situací nenastala, pak odpůrce nebyl povinen nechat zpracovat variantní návrh AZÚR SK. K žádné absurditě přitom přijetím tohoto závěru nedochází, neboť stavební zákon zadání návrhu v případě aktualizace ZÚR nepředpokládá (srov. § 42 odst. 6 stavebního zákona). Odpůrce se na stranách 38-40 odůvodnění AZÚR SK možnými variantami zabýval a vysvětlil, proč jako nejvýhodnější zvolil tzv. západní variantu. Tím dostal zákonným požadavkům, a proto invariantností AZÚR SK žádný veřejný zájem ani oprávněný zájem stěžovatelů neporušil.

[49] Na uvedeném nic nemění ani druhá část námitky, v níž stěžovatelé opětovně poukazují na neaktuálnost zejména hlukové a rozptylové studie s dovětkem, že pokud by odpůrce pořídil

pokračování

aktuální podklady zohledňující vliv realizovaného Silničního okruhu kolem Prahy v místě jeho napojení na dálnici D3, pak by zvolená západní varianta dopadla mnohem hůře. Podklady, které zpracovatel AZÚR SK použil pro hodnocení imisních a hlukových limitů, označil krajský soud za přijatelné. Jeho závěry Nejvyšší správní soud považuje za logické a opřené jak o jeho judikaturu, tak i o správní spis. Námitka, že AZÚR SK neměly být invariantní, je tedy nedůvodná.

III. E Zásah do zemědělského půdního fondu

III. E 1 Rozsudek krajského soudu

[50] Krajský soud se neztotožnil s názorem, že by AZÚR SK postrádala jakékoli úvahy o zásahu do zemědělského půdního fondu. Poukázal na strany 61-63 jejich odůvodnění, kde odpůrce provedl kvalifikovaný odhad záborů při průměrné šíři tělesa dálnice D3 65 metrů a tělesa Václavické spojky 30 metrů. Odpůrce konkretizoval, kolik procent zemědělské půdy v jednotlivých třídách ochrany, resp. kolik procent jakých pozemků určených k plnění funkcí lesa bude předmětem záboru a kolik hektarů zemědělské půdy a lesů mohou obě stavby zabrat s tím, že toto číslo bude dále konkretizováno v dalších fázích územního plánování a téměř jistě ještě klesne.

[51] Námitku, že AZÚR SK měla být zpracována ve variantách, aby mohlo být lépe posouzeno, zda jsou z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu nejvýhodnější, krajský soud odmítl s poukazem na bod 52 svého rozsudku, v němž podrobně vysvětlil, proč odpůrce nemá povinnost zpracovat AZÚR či ZÚR ve variantách. Uvedl také, že povinnost předložit koncepci ve variantách nelze dovodit ani z § 5 odst. 1 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále jen „zákon o ochraně zemědělského půdního fondu“), neboť navrhnout řešení, které je z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu nejvýhodnější, lze i jiným způsobem než výhradně zpracováním variant. Hodnocení provedené odpůrcem proto shledal dostatečným, a to i s ohledem na skutečnost, že dosud není jasné, kudy přesně v rámci vymezených koridorů obě dopravní stavby povedou.

[52] V bodě 55 svého rozsudku krajský soud poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu a uvedl, že odpůrce nepochybil, pokud AZÚR SK nezpracoval ve variantách, a že jeho povinností bylo pouze vzít možné varianty v potaz a zvolnou variantu odůvodnit. To odpůrce podle krajského soudu učinil na stranách 38-40 odůvodnění AZÚR SK. Krajský soud na tyto důvody zvolené varianty stručně poukázal (méně závažné dopady na veřejné zdraví, jde-li o imise, hluk a dopravní zátěž; se zvolnou variantou počítá i vláda a územně plánovací dokumentace velkých územních celků) a uzavřel, že je považuje za racionální a dostatečné. V bodě 69 svého rozsudku pak konstatoval, že odpůrce ve vyhodnocení vlivů na životní prostředí navrhl dostatečná kompenzační opatření, přičemž v souvislosti s ochranou krajiny poukázal na opatření ve formě důrazu na ochranu zemědělského půdního fondu, pozemků určených k plnění funkcí lesa, kulturních památek a krajinného rázu.

III. E 2 Obsah kasační námitky

[53] Stěžovatelé se domnívají, že krajský soud se s jejich námitkou nezákonného zásahu do ochrany zemědělského půdního fondu a námitkou rozporu s § 5 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu vypořádal zcela nepřezkoumatelným způsobem. I když ve svém odůvodnění konstatoval, že nejvýhodnější řešení lze navrhnout i jinak, než zpracováním variant, dále se již nezabýval tím, jakým způsobem je to možné a zda se tak v daném případě i stalo.

III. E 3 Vyjádření odpůrce

[54] Odpůrce uvedl, že krajský soud se jeho postupem ve vztahu k zemědělskému půdnímu fondu zabýval v bodech 97 a 98 napadeného rozsudku, přičemž jednoznačně uzavřel, že tento postup byl dostatečný, a to zejména proto, že není dosud jasné, kudy přesně v rámci napadených AZÚR SK obě stavby povedou. Odpůrce má proto za to, že kasační námitka je nedůvodná.

III. E 4 Posouzení Nejvyšším správním soudem

[55] Jak již Nejvyšší správní soud uvedl v bodě 18 tohoto rozsudku, lze za nevypořádanou mít pouze takovou námitku, na kterou krajský soud vůbec, a to ani implicitně, nereagoval. Při posouzení, zda krajský soud opomněl alespoň implicitně na námitku reagovat, je třeba vyjít z obsahu námítky uplatněné v této souvislosti v řízení před krajským soudem. Stěžovatelé zde s odkazem na § 5 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu namítali, že invariantnost AZÚR SK způsobuje nezákonný zásah do ochrany zemědělského půdního fondu, neboť neprokazuje jiný veřejný zájem převažující nad ochranou zemědělského půdního fondu. Krajský soud se otázkou, zda byl odpůrce povinen předložit AZÚR SK ve variantách, podrobně zabýval v odstavcích 52-65 napadeného rozsudku. Zde správně vysvětlil, proč pouhá skutečnost, že AZÚR SK je invariantní, nezpůsobuje její nezákonnost (v podrobnostech viz část D. 4 tohoto rozsudku), přičemž rovněž poukázal na povinnost odpůrce vzít možné varianty alespoň v potaz a výběr zvolené varianty odůvodnit. Konstatoval přitom, že odpůrce tuto povinnost splnil, neboť popsal a zhodnotil 4 různé varianty vedení koridoru dálnice D3, a následně stručně shrnul i důvody, pro které odpůrce vybranou variantu zvolil. Jedním z těchto důvodů přitom byl i méně závažný dopad záměru na veřejné zdraví. Ze stejného důvodu tuto variantu považovalo za nejvýhodnější i Ministerstvo životního prostředí, které je orgánem ochrany zemědělského půdního fondu. Tuto argumentaci považuje Nejvyšší správní soud za dostatečné vypořádání námítky nezákonného zásahu do zemědělského půdního fondu. Poukazem na méně závažné dopady záměru na veřejné zdraví se totiž krajský soud implicitně neztotožnil s námitkou stěžovatelů, že invariantnost AZÚR SK neprokazuje existenci jiného veřejného zájmu převažujícího nad ochranou zemědělského půdního fondu. Poukazem na povinnost odpůrce vzít možné varianty alespoň v potaz pak krajský soud implicitně uvedl, jakým jiným způsobem než předložením AZÚR SK ve variantách lze přijmout nejvýhodnější řešení, přičemž shrnutím důvodů, pro které odpůrce zvolil vybranou variantu, implicitně uvedl i to, že zvolená koncepce je z hlediska zvažovaných variant nejvýhodnější. Námitka je tedy nedůvodná.

III. F Absence přezkoumání souladu s Politikou územního rozvoje

III. F 1 Rozsudek krajského soudu

[56] Krajský soud poukázal na to, že odpůrce zahájil proces aktualizace ZÚR usnesením ze dne 9. 12. 2013, avšak aktualizaci Politiky územního rozvoje (dále jen „APÚR“) vláda schválila až dne 15. 4. 2015. Krajský soud proto uzavřel, že nelze odpůrci klást k tíži, že původně návrh AZÚR SK zpracoval v souladu s neaktualizovaným zněním Politiky územního rozvoje (dále jen „PÚR“). V době jejich vydání však již byla APÚR účinná. Krajský soud tedy zkoumal, zda odpůrce na změny, které APÚR přinesla, adekvátně reagoval. Shledal, že odpůrce na stranách 6-13 odůvodnění AZÚR SK vysvětlil chronologii přijímání obou dokumentů, vyjmenoval klíčové změny, vyhověl nově stanovené povinnosti vymezit v AZÚR SK koridor E55 Praha - Tábor - České Budějovice - Dolní Třebonín, vyjmenoval jednotlivé republikové priority územního plánování a uvedl, do jaké míry se nově formulované

pokračování

priority dotýkají AZÚR SK a zda jsou s nimi v souladu, načež dospěl k závěru, že AZÚR SK je s APÚR v souladu.

[57] Krajský soud poté poznamenal, že stěžovatelé pouze obecně tvrdili, že odpůrce APÚR vůbec nezohlednil, což však s ohledem na výše uvedené není pravda a námitku proto shledal nedůvodnou. Nepřisvědčil však ani námitce, že pořizovatel AZÚR SK svůj závěr o jejím souladu s APÚR učinil sám, ač k tomu nebyl oprávněn. Krajský soud poukázal na § 39 odst. 4, § 40 odst. 1 písm. a) a § 41 odst. 4 stavebního zákona (ve znění účinném do 31. 12. 2020, pozn. NSS), z nichž vyplývá, že je to právě krajský úřad, kdo je povinen zajistit soulad ZÚR či jejich aktualizace s PÚR. Pořizovatel tuto povinnost splnil a obstaral dvě vyjádření Ministerstva pro místní rozvoj. To nejprve dne 20. 2. 2015 sdělilo, že návrh AZÚR SK není v rozporu s PÚR a poté dne 27. 4. 2015 potvrdilo, že AZÚR SK není v rozporu ani s APÚR. Krajský soud proto uzavřel, že odpůrce řádně zhodnotil soulad obou aktualizovaných dokumentů.

III. F 2 Obsah kasační námitky

[58] Stěžovatelé se domnívají, že přezkoumání AZÚR SK s APÚR musí být provedeno zákonem stanoveným způsobem a nikoli pouze popisem v odůvodnění tohoto dokumentu. Pořizovatel byl proto povinen si k této otázce vyžádat nové stanovisko nadřízeného orgánu a byl rovněž povinen vyžádat změnu nebo potvrzení stanoviska SEA ze dne 23. 3. 2015. K tomu nedošlo a krajský soud z této skutečnosti vyvozuje nesprávné právní závěry.

III. F 3 Vyjádření odpůrce

[59] Podle odpůrce krajský soud správně přihlédl ke skutečnosti, že proces přijímání AZÚR SK byl zahájen již dne 9. 12. 2013, avšak APÚR vláda schválila až dne 15. 4. 2015. Krajský soud konstatoval, že odpůrce na změny, které APÚR přinesla, adekvátně reagoval. Námitku proto považuje za nedůvodnou.

III. F 4 Posouzení Nejvyšším správním soudem

[60] I Nejvyšší správní soud považuje tuto námitku za nedůvodnou. Stěžovatelé v kasační stížnosti namítají, že pořizovatel byl povinen si vyžádat stanovisko nadřízeného orgánu, zda je návrh AZÚR SK v souladu a s APÚR, což podle jejich názoru neučinil. Krajský soud však v napadeném rozsudku, konkrétně v jeho bodě 102, uvedl, že pořizovatel si obstaral stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 27. 4. 2015, které potvrzuje soulad AZÚR SK s APÚR. Jelikož stěžovatelé na tento závěr v kasační stížnosti žádným konkrétním tvrzením nereagují ani jej nezpochybňují, nemůže jejich obecná námitka, že pořizovatel tento soulad ověřil pouhým svým popisem, obstát. K námitce, že pořizovatel byl povinen vyžádat změnu nebo potvrzení stanoviska SEA, NSS uvádí, že takovou argumentaci stěžovatelé před krajským soudem neuplatnili. Jedná se proto o námitku nepřipustnou ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s.

III. G Absence potřeby dálnice D3 (včetně dopravní potřeby)

III. G 1 Rozsudek krajského soudu

[61] Krajský soud odmítl tvrzení stěžovatelů, že by odpůrce potřebnost dálnice D3 vůbec nezohlednil. Podle jeho názoru tak odpůrce učinil přezkoumatelně a komplexně, o čemž svědčí i samotná míra podrobnosti této námitky. Podle odůvodnění AZÚR SK je potřebnost této dopravní stavby dána jednak APÚR, která zahrnutí spojení v úseku Praha - Tábor - České Budějovice - Dolní Třebonín (E55) ukládá a jednak důvody shrnutými

v 7. kapitole textové části odůvodnění AZÚR SK. Krajský soud na tyto důvody poukázal, když uvedl, že dálnice D3 je stěžejní regionální, národní i mezinárodní vazba, neboť propojuje Rakousko, Tábor a České Budějovice s Prahou. Jako taková proto výrazně ulehčí dálnici D1 a silnici I/3, které tyto vazby zajišťují v současnosti. V území jižně od Prahy chybí kapacitní radiální trasa. Silnice II/105 a II/603 ji nemohou nahrazovat, neboť procházejí osídlením a nemají pro takovou dopravní zátěž odpovídající parametry. Pokud jde o správnost těchto úvah, krajský soud poznamenal, že takové hodnocení není jeho úkolem, neboť jím je pouze posoudit zákonnost napadených AZÚR SK. Připomněl v této souvislosti rovněž to, že odpůrce není povinen zpracovávat zásady územního rozvoje ve variantách.

III. G 2 Obsah kasační námitky

[62] Stěžovatelé v kasační stížnosti uvedli, že v řízení před krajským soudem namítali absenci posouzení ekonomických nákladů a přínosů dané stavby a posouzení dopravní potřeby. Absenci jakékoliv analýzy ekonomické potřeby dálnice D3 přitom potvrdil i odpůrce při vypořádání námitky, čímž tedy jednoznačně potvrzuje nepřítomnost vyhodnocení dopadů napadených AZÚR SK na ekonomický a v zásadě i na sociální pilíř. Krajský soud se k této námitce nijak nevyjádřil, proto jeho rozhodnutí považují stěžovatelé za nepřezkoumatelné.

[63] Dále poukázali na to, že v jiné části napadeného rozhodnutí krajský soud uvádí, že krajský úřad musí při přípravě zásad územního rozvoje zohlednit kromě environmentálních vlivů rovněž další dva pilíře územního plánování – hospodářský rozvoj a soudržnost společenství obyvatel, a proto by měl odůvodnit, jaká hlediska byla při výběru té či oné varianty upřednostněna. Krajský soud tedy podle stěžovatelů sám potvrzuje povinnost odůvodněného posouzení ekonomického a sociálního pilíře, což nepochybně znamená posouzení ekonomické vhodnosti záměru. Krajský soud se však zabýval pouze druhou částí námitky, a to zda odpůrce posoudil dopravní potřebnost záměru. To se však týká pouze vedení severojižního tahu od Prahy na České Budějovice, nikoli potřebnosti této varianty záměru. APÚR neodůvodňuje realizaci dálnice D3 v její západní variantě, pouze požaduje kvalitní spojení bodů Praha-Benešov-Tábor. To však napadená AZÚR SK nesplňuje, neboť město Benešov zcela mizí. Napadená AZÚR SK je proto v rozporu s cíli a úkoly územního plánování uvedenými v § 18 a 19 stavebního zákona.

III. G 3 Vyjádření odpůrce

[64] Odpůrce ve vyjádření uvedl, že stěžovatelé mu v řízení před krajským soudem vytýkali pouze absenci dopravní a ekonomické potřeby záměru. Sociální potřeba nebyla předmětem návrhu a krajský soud se jí tedy nemohl zabývat. Odpůrce má za to, že krajský soud se námitkou potřeby záměru zabýval komplexním způsobem, a to s ohledem na ekonomický i dopravní aspekt věci, včetně odkazů na napadenou AZÚR SK. Krajský soud také správně konstatoval, že se věcnou správností posouzení nemůže zabývat, neboť jeho úkolem je hodnotit pouze zákonnost napadené AZÚR SK.

III. G 4 Posouzení Nejvyšším správním soudem

[65] Nejvyšší správní soud souhlasí s odpůrcem, že námitku absence posouzení vlivu AZÚR SK na sociální pilíř udržitelného rozvoje území stěžovatelé v řízení před krajským soudem neuplatnili. Nejvyšší správní soud ji proto považuje za nepřípustnou ve smyslu 104 odst. 4 s. ř. s., což v důsledku znamená, že se jí v předložené věci nemůže zabývat. Posoudí tedy pouze otázku, zda je správný závěr krajského soudu, že odpůrce řádně posoudil vliv obou záměrů

pokračování

na ekonomický pilíř udržitelného rozvoje území a že se řádně věnoval i dopravní potřebnosti plánovaných dopravních staveb.

[66] Stěžovatelé krajskému soudu vytýkají, že akceptoval AZÚR SK, přestože v ní chybí posouzení ekonomické potřebnosti dálnice D3. Poukazují na to, že i krajský soud v napadeném rozsudku konstatoval, že je nutné při přípravě zásad územního rozvoje zohlednit kromě environmentálních vlivů také další dva pilíře územního plánování – hospodářský rozvoj a soudržnost společenství obyvatel. To však podle nich odpůrce neučinil, neboť nijak neposoudil ekonomické náklady a přínosy dané stavby.

[67] Hospodářsky udržitelný rozvoj území však nelze spojovat pouze s vyrovnaností nákladů a přínosů plánovaných záměrů, neboť ten spočívá ve využívání území způsobem, který sice sleduje prosperitu, ale který současně nevede k jeho znehodnocení a oslabení možností budoucích generací. S ohledem na skutečnost, že zásady územního rozvoje jsou natolik obecným stupněm územně plánovací dokumentace, že lze jen stěží s větší přesností kvantifikovat náklady na realizaci dopravních koridorů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 - 526), je odpůrce, resp. pořizovatel ZÚR povinen zhodnotit to, zda koncepce nepovede k ekonomickému znehodnocení území. K ekonomickému znehodnocení území přitom dochází např. odchodem produktivní složky obyvatelstva, neefektivním a dlouhodobě neudržitelným využíváním území (přičemž pro návrat k optimálnímu využívání území lze předpokládat značné dodatečné náklady), nebo krátkodobým ekonomicky výhodným využitím území, které v budoucnu přinese výraznou ekonomickou zátěž pro veřejný rozpočet (MAIER, Karel; ŘEZÁČ, Vít. *Ekonomika v území. Urbanistická ekonomika a územní rozvoj*. Praha: České vysoké učení technické v Praze, 2006. 91 s.).

[68] Nejvyšší správní soud má s ohledem na uvedená východiska za to, že odpůrce se vlivem AZÚR SK na ekonomický pilíř udržitelného rozvoje území zabýval dostatečným způsobem. Ve Vyhodnocení předpokládaných vlivů 1. Aktualizace zásad územního rozvoje Středočeského kraje na udržitelný rozvoj území (část C, D, E, F) uvedl, že rozvoj dopravní infrastruktury má nesporný vliv jak na sociální tak i ekonomické podmínky. Koncepce významně podporuje periferní prostory, jejichž potřebná stabilizace a rozvoj jsou podmíněny převážně dostupností vnějších středisek osídlení. Zlepšení dopravní obslužnosti území bude mít vliv na rozvoj center osídlení i dalších sídel ve vlivu dálnice D3, snadnější dostupnost občanské vybavenosti i míst práce, větší atraktivitu pro bydlení a rekreaci v územích bez negativního vlivu dálnice a větší atraktivitu území pro hospodářské aktivity. Průchod dálnice D3 územím znamená rovněž zlepšení podmínek pro podnikání zejména v návaznosti na mimoúrovňová křižení a sjezdy. Rizikem ovšem podle odpůrce může být nevhodná lokalizace podnikatelských areálů v krajině. Tuto problematiku však kontrolují obce a města prostřednictvím svých územních plánů. Přiložené schéma ekonomického potenciálu dálnice D3 a Václavické spojky pak podle odpůrce prokazuje, že prosperující hospodářské oblasti Jesenicko-Říčansko a Benešovsko získají nové dopravní propojení, které může být velmi atraktivní při častých problémech při průjezdu po dálnici D1. Koncepce může mít rovněž kladný vliv na podporu hospodářských aktivit v územích, která zatím z výhodné polohy netěžila (Jílovsko, Týnecko, Neveklovsko, Sedlčansko). Ačkoli odhady předpokládaných finančních nákladů na přípravu, realizaci a provoz staveb jsou známy, není v rámci územně plánovací dokumentace kraje podle odpůrce možné porovnávat tyto náklady s očekávanými ekonomickými přínosy v důsledku uvedených zlepšených podmínek, neboť tyto efekty nelze korektně vyčíslit. Lze však s velkou mírou jistoty předpokládat, že v dlouhodobém horizontu bude z pohledu celorepublikového převažovat kladný vliv i na ekonomický pilíř udržitelného rozvoje.

[69] Skutečnost, že odpůrce kladný vliv na ekonomický pilíř z dlouhodobého hlediska pouze předpokládá, jeho hodnocení nikterak nesnižuje. Obtížnost vytvoření objektivních postupů či indikátorů pro hodnocení udržitelnosti v oblasti společenských věd, tedy včetně ekonomiky, přiznává i nauka, která upozorňuje, že na rozdíl od přírodních věd nelze oddělit zkoumaný systém či strukturu (např. komunitu občanů, podniky působící v místě) od toho, kdo tento systém či strukturu zkoumá a analyzuje. Uvedené podle ní platí dokonce i tehdy, je-li rozhodování o tom, co je sociálně a ekonomicky udržitelné, založeno na uvážení místních podmínek a dosažení konsenzu mezi dotčenými obyvateli a ekonomickými subjekty. Lidské společenství je totiž velmi dobře přizpůsobivé vůči změnám prostředí, ve kterém žije, a jeho ekonomické chování velmi pohotově na tyto změny reaguje a dokáže je využít k blahobytu a faktickému zlepšení své kvality života. Lze proto jen obtížně určit reálné dopady změn v území na sociální a ekonomický pilíř udržitelného rozvoje. Je však možné sledovat alespoň některé vybrané charakteristické jevy či parametry a ty namísto pevných normativů porovnat např. se situací v jiných obdobných územích s obdobnými podmínkami nebo sledováním vybraného jevu do minulosti, což umožní posoudit trend jeho dalšího vývoje (srov. MAIER, Karel, a kol. *Udržitelný rozvoj území*. Praha: Grada Publishing, a. s., 2012, s. 16-17).

[70] To přitom odpůrce učinil. Pro porovnání vlivu radiální silniční dopravy (dálnic směřujících do centra republiky) vymezil území, které bude z nadmístního hlediska obsluhováno v budoucnosti dálnicí D3 a porovnal jeho sociálně demografické podmínky s podmínkami území, které je obsluhováno již po dobu 40 let dálnicí D1. Na základě provedené analýzy pak formuloval některá očekávání týkající se budoucího vývoje sociálně demografických charakteristik území kolem dálnice D3. Např. z *Kartogramu K01 – Podíl zastavěných a ostatních ploch k celkové výměře obce v roce 2013* učinil závěr, že dálnice D1 celkem zřetelně iniciovala zvýšené hodnoty tohoto podílu i dále od Prahy ve srovnání s koridorem budoucí D3 přes periferní jih Benešovska a přes Voticko. Exity na D1 pak podle odpůrce prokazatelně fungují jako lokalizační faktor pro výrobní a distribuční funkce. Poukázal na vznik ploch pro údržbu dálnice, stavební dvory a betonárky, a na nové využití starých zemědělských a výrobních ploch (brownfieldů). Z *Kartogramu K03 – Podíl počtu obyvatel ve věku 0-14 let na celkovém počtu obyvatel v obcích v roce 2013* učinil odpůrce závěr, že dálnice D1 „vytahuje“ bydlení dále od Prahy a že města a obce velmi periferní a dopravně odlehlá jsou typická starší věkovou strukturou – vyšším podílem seniorů. *Kartogram K04 – Index vývoje počtu obyvatel v obcích v letech 2008-2013* zase podle odpůrce ukazuje na vliv dálnice D1 na růst počtu obyvatel a dokládá, že obcím středního Posázaví, které mají vazbu na D1 již komplikovanější, naopak trvalé obyvatelstvo ubývá. *Kartogram K05 – Počet registrovaných aktivních ekonomických subjektů na 1000 obyvatel ve věku 15-64 let v roce 2013* dokumentuje pokles intenzity podnikatelské aktivity směrem od Prahy. Přestože podle odpůrce nelze vliv komunikací přeceňovat, je i zde zřetelný vliv dálnice D1, neboť i na periferním venkově je zvýšená míra aktivity v ubytovacích službách nebo v řemeslných živnostech v kombinaci s vyjížděnou za prací do center.

[71] Ačkoli krajský soud toto posouzení v napadeném rozsudku výslovně nezrekapituloval, nezpůsobuje to jeho nepřezkoumatelnost. Stěžovatelé totiž ve svém návrhu namítali, že vyhodnocení ekonomického přínosu plánované dopravní stavby je věcně potřebné zejména ve vztahu k nedostatku finančních prostředků státu a odsouvání termínu harmonogramu výstavby a že za těchto okolností jsou přesvědčeni, že koncepce měla být zpracována variantně. Krajský soud na tuto námitku reagoval konstatováním, že součástí vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území není posouzení finanční náročnosti realizace obsahu zásad územního rozvoje. Rovněž vysvětlil, proč variantní zpracování není nezbytnou podmínkou pro to, aby mohl být záměr vyhodnocen z hlediska potřeby. Je sice pravda, že tak učinil v rámci vypořádání námítky nedostatečného posouzení a vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů, to však uvedené důvody napadeného rozhodnutí nijak nesnižuje. Nelze také

pokračování

přehlédnout, že v bodě 105 napadeného rozsudku krajský soud odkazuje na kapitolu 2.1 a 7 textové části odůvodnění napadené AZÚR SK, v níž odpůrce poukazuje na konkrétní kladné vlivy plánovaných záměrů na ekonomický pilíř udržitelného rozvoje území.

[72] Pokud jde o dopravní potřebnost záměru, tu krajský soud zrekapituloval v bodě 105 napadeného rozsudku a uzavřel, že odpůrce potřebnost dálnice D3 vyhodnotil přezkoumatelně a komplexně. Stěžovatelé namítají, že APÚR neodůvodňuje realizaci dálnice D3 v její západní variantě a že požaduje pouze kvalitní spojení bodů Praha-Benešov-Tábor, což však AZÚR SK nesplňuje, neboť Benešov zcela mýjí. S tím Nejvyšší správní soud nesouhlasí, neboť napojení města Benešov na dálnici D3 AZÚR SK řeší vymezením koridoru Václavické spojky. Požadavek APÚR na kvalitní spojení měst Praha-Benešov-Tábor tedy AZÚR SK plně respektuje. Závěr krajského soudu, že odpůrce vyhodnotil potřebnost obou záměrů přezkoumatelně a komplexně, je tedy správný. Námitka je proto nedůvodná.

III. H Oprávněný investor

III. H 1 Rozsudek krajského soudu

[73] Krajský soud odkázal na § 42 odst. 6 věty první stavebního zákona a uvedl, že dojde-li ke zrušení části ZÚR nebo nelze-li podle nich rozhodovat na základě § 41 odst. 3 a 4 anebo je-li kraji podán oprávněným investorem návrh na aktualizaci ZÚR z důvodu rozvoje veřejné dopravní nebo technické infrastruktury, zastupitelstvo kraje bezodkladně rozhodne o aktualizaci ZÚR a jejím obsahu. Oprávněným investorem je podle § 39 odst. 2 stavebního zákona vlastník, správce nebo provozovatel veřejné dopravní nebo veřejné technické infrastruktury. Osoba zúčastněná na řízení, jako příspěvková organizace Ministerstva dopravy, hospodaří s dálnicemi a silnicemi I. třídy. Václavická spojka je však silnicí II. třídy. Jakkoli tedy osoba zúčastněná na řízení není ve vztahu k záměru Václavické spojky oprávněným investorem ve smyslu § 39 odst. 2 stavebního zákona, neznamená to podle krajského soudu, že odpůrce nemohl postupem podle § 42 odst. 6 stavebního zákona rozhodnout o aktualizaci ZÚR i ve vztahu k tomuto záměru. Podle uvedeného ustanovení totiž tak učiní nejen tehdy, je-li kraji podán oprávněným investorem návrh na aktualizaci ZÚR z důvodu rozvoje veřejné dopravní nebo technické infrastruktury, ale také tehdy dojde-li ke zrušení části ZÚR. K naplnění této podmínky přitom došlo, neboť krajský soud rozsudkem ze dne 14. 6. 2013, č. j. 50 A 9/2013 - 85, zrušil tu část ZÚR SK č. 4-20/2011/ZK ze dne 19. 12. 2011, která se týkala textového a grafického vymezení koridoru D005 s označením „Koridor dálnice D3“, úsek Jesenice – hranice kraje (+ 10 x MÚK) a která se také týkala textového a grafického vymezení koridoru D081 s označením „Koridor silnice II/112“, úsek Benešov-Václavice. Krajský soud s ohledem na to konstatoval, že byť osoba zúčastněná na řízení zahrnula do návrhu ze dne 5. 9. 2013 koridor Václavické spojky nesprávně, nemělo toto pochybení vliv na oprávnění odpůrce rozhodnout postupem podle § 42 odst. 6 stavebního zákona o aktualizaci ZÚR i ve vztahu k tomuto koridoru. K tomu přitom došlo usnesením odpůrce ze dne 9. 12. 2013, č. 77-9/2013/ZK.

III. H 2 Obsah kasační námitky

[74] Stěžovatelé v kasační stížnosti připustili, že dojde-li ke zrušení ZÚR či jejich části, je odpůrce oprávněn rozhodnout o jejich aktualizaci rovněž z vlastního podnětu. V předložené věci však formálním důvodem byl pouze návrh oprávněného investora a nikoli skutečnost, že došlo ke zrušení části ZÚR. AZÚR SK tedy byla pořizována nikoli z vlastního podnětu, ale na návrh osoby zúčastněné na řízení, která však ve vztahu k záměru Václavické spojky není

oprávněným investorem, jenž může odpůrci aktualizaci ZÚR navrhnout. Krajskému soudu proto stěžovatelé vyčítají nesprávné právní posouzení vznesené námitky.

III. H 3 Vyjádření odpůrce

[75] Odpůrce má za to, že stěžovatelé nezohledňují znění § 42 odst. 6 stavebního zákona. V předložené věci byla s ohledem na existenci rozsudku krajského soudu ze dne 14. 6. 2013, č. j. 50 A 9/2013 - 85, splněna hned první podmínka tohoto ustanovení a krajský soud tak danou otázku posoudil z právního hlediska zcela správně, pokud konstatoval, že odpůrce byl oprávněn rozhodnout postupem podle § 42 odst. 6 stavebního zákona o aktualizaci ZÚR i ve vztahu ke koridoru Václavické spojky.

III. H 4 Posouzení Nejvyšším správním soudem

[76] Krajský soud v napadeném rozsudku přesvědčivě a srozumitelně vysvětlil, proč pochybení osoby zúčastněné na řízení nemůže být důvodem pro zrušení AZÚR SK. Ačkoli odpůrce na titulní straně AZÚR SK jako důvod aktualizace uvedl návrh oprávněného investora dle § 42 odst. 6 stavebního zákona, v kapitole 2.2 textové části odůvodnění shrnul procesní situaci, když nejdříve poukázal na rozsudek krajského soudu, kterým byla zrušena relevantní část ZÚR SK (rozsudek krajského soudu označený v bodě 59 tohoto rozsudku) a teprve poté i na návrh oprávněného investora, přičemž konstatoval, že zastupitelstvo kraje následně svým usnesením rozhodlo o pořízení AZÚR SK podle § 42 odst. 6 stavebního zákona. Toto ustanovení přitom odpůrci ukládá povinnost bezodkladně rozhodnout o aktualizaci ZÚR, pokud 1) dojde ke zrušení části ZÚR, nebo 2) nelze-li podle nich rozhodovat s ohledem na jejich rozpor se změnou či zrušením rozhodnutí o námitkách nebo s ohledem na rozpor s PÚR či územním rozvojovým plánem, anebo 3) navrhne-li tuto aktualizaci z důvodu rozvoje veřejné dopravní nebo technické infrastruktury oprávněný investor. Rovněž v kapitole 7.1 textové části odůvodnění AZÚR SK, jež se věnuje důvodům aktualizace ZÚR SK, odpůrce odkazuje jak na návrh oprávněného investora, tak i na rozsudek krajského soudu. Je tedy zřejmé, že odpůrce o pořízení AZÚR SK rozhodl nejen na základě podnětu oprávněného investora, ale i na základě rozsudku krajského soudu, kterým došlo ke zrušení části ZÚR SK. Skutečnost, že odpůrce na titulní straně zmiňuje pouze návrh oprávněného investora, nemůže zákonnost AZÚR SK ovlivnit, neboť z jejich obsahu je zřejmé, že odpůrce své zákonné zmocnění aktualizovat AZÚR nepřekročil. Námitka je proto nedůvodná.

III. I Vyhodnocení vlivů ZÚR na životní prostředí je v rozporu s právními předpisy

III. I. 1 Rozsudek krajského soudu

[77] Krajský soud z podkladových studií (hlukové a rozptylové) zjistil, že obě prognózuji intenzitu zatížení území až do roku 2030, a konstatoval, že obě pracují s daty z roku 2007. Tyto podklady označil (jak s ohledem na stěžovatelův tvrzený nárůst automobilové dopravy na jihu Prahy, tak i na skutečnost, že odpůrce se v napadené koncepci k relativně dlouhé době mezi opatřením dat pro pořízené podklady a vlastním vydáním AZÚR SK nijak nevyjadřuje) za hraniční. I přesto jsou však podle jeho názoru přijatelné. Z judikatury Nejvyššího správního soudu totiž vyplývá, že až ve fázi realizace konkrétní stavby, tj. v územním řízení, je nutné vzít imisní a hlukové limity v potaz, neboť vymezení koridoru není umístěním stavby a samo o sobě tedy nemá vliv na imisní a hlukové zatížení území. Krajský soud proto poznamenal, že v této fázi územního plánování ještě není jisté, zda a jak bude záměr ve skutečnosti realizován, a to například i z důvodu překročení únosného zatížení životního prostředí, které bude zjištěno v rámci územního řízení a procesu EIA.

pokračování

[78] Krajský soud dále s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu uvedl, že ZÚR a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území jsou relativně samostatnými dokumenty, a proto samotná skutečnost, že určitý záměr je zohledněn ve vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, neznamená, že by musel být nutně zanesen i do textové a grafické části ZÚR. Uvedl také, že není úkolem soudu určovat, které plochy mají nadmístní význam a které nikoli a svůj závěr opřel o citaci bodu 142 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016 - 198. Následně uzavřel, že textová a grafická část AZÚR SK jsou zcela v souladu a že s odůvodněním odpůrce, z jakého důvodu nejsou samostatně vymezovány koridory pro umístění mimoúrovňových křižovatek jako samostatných veřejně prospěšných staveb, souhlasí. Uvedl také, že nevymezením určitého záměru, třeba i nadmístního významu, v AZÚR SK nemohli být stěžovatelé dotčeni na svých právech.

[79] Opatření, která odpůrce navrhl pro přecházení, zmírnění či kompenzaci záporných vlivů na životní prostředí, označil krajský soud za dostatečná. Upozornil na obecnou premisu vymezenou Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 - 526, podle které není nutné na úrovni ZÚR vymezovat přesná a technicky konkrétní kompenzační opatření na tu kterou část záměru, u níž dochází ke kumulaci vlivů, a postačí např. uložit povinnost kompenzovat popsané a zhodnocené kumulativní vlivy ve vztahu ke konkrétně uvedeným předpokládaným porušením složek životního prostředí.

III. I 2 Obsah kasační námitky

[80] Stěžovatelé namítají, že v rámci této námitky před krajským soudem uváděli, že odpůrce věcně nesprávně vyhodnotil vlivy na životní prostředí, dále že pro posouzení chyběly podkladové studie, že odpůrce nevyhodnotil synergické a kumulativní vlivy, nevymezil přiváděče plánovaných dopravních staveb a nenavrhl zmírňující opatření. Krajský soud vypořádal pouze absenci posouzení synergických a kumulativních vlivů. Ostatní návrhové body nevypořádal, domnívají se proto, že jeho rozhodnutí je nepřezkoumatelné.

[81] Dále poukazují na to, že krajský soud v napadeném rozsudku s odkazem na bod 120 a 143 AZÚR SK a s odkazem na str. 52 Vyhodnocení vlivů na životní prostředí uvádí, že pro AZÚR SK nebyly zpracovány žádné podkladové studie a že je jejich zpracování navrženo jako budoucí opatření. Tento závěr je však podle stěžovatelů nesprávný, neboť uváděné body 120 a 143 AZÚR SK nenavrhují zpracování žádných aktualizovaných studií jako budoucí opatření a podmínky stanovené ve Vyhodnocení vlivů na životní prostředí nejsou závazné.

[82] Stěžovatelé dále polemizují se závěrem krajského soudu, podle kterého žádný právní předpis odpůrci neukládá, aby pro účely posouzení synergických a kumulativních vlivů nechal zpracovat nové podkladové studie a že jeho povinností je pouze zjistit skutečný stav životního prostředí, čehož lze jistě dosáhnout i jiným způsobem. Jelikož krajský soud již dále nijak neodůvodňuje, jakým jiným způsobem toho lze dosáhnout a zda toho bylo v posuzované věci dosaženo, je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné i z tohoto důvodu.

[83] Krajský soud také podle stěžovatelů ignoruje judikaturu správních soudů, která posouzení současné aktuální zátěže území vyžaduje. V této souvislosti stěžovatelé odkazují na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2015, č. j. 8 AOs 5/2013 - 87, a ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 - 526, a na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. 12. 2017, č. j. 65 A 3/2017 - 931. Stěžovatelé mají za to, že krajský soud neměl akceptovat údaje o stavu ovzduší a hluku z let 2007, jestliže sám konstatoval, že se odpůrce k tvrzenému nárůstu automobilové dopravy na jihu Prahy v souvislosti s otevřením Silničního okruhu kolem Prahy

a k relativně dlouhé době mezi opatřeními dat pro pořízené podklady a AZÚR SK nijak nevyjadřuje. I podle Ministerstva životního prostředí a jeho metodického doporučení pro posuzování vlivů obecných koncepcí na životní prostředí musí analýza stavu území obsahovat aktuální stav složek životního prostředí. Z uvedeného pochybení pak stěžovatelé dovozují nesprávné právní posouzení věci.

[84] Namítají také nedostatečné zjištění skutkového stavu, neboť krajský soud se odmítl zabývat důkazy, kterými stěžovatelé hodlali prokázat enormní nárůst dopravy v místě záměru a s tím související překračování hygienických limitů hluku a nárůst imisního zatížení, které podkladové studie z roku 2007 nemohly postihnout. Krajský soud akceptoval „salámové“ řešení prosazování napadené koncepce a zcela nesprávně argumentuje tím, že únosné zatížení území bude zjištěno v procesu EIA. Ten však byl ukončen v roce 2012 a je postaven právě na údajích z roku 2007.

III. I 3 Vyjádření odpůrce

[85] Krajský soud se podle odpůrce vypořádal jak s otázkou chybějících podkladových studií, tak s otázkami absence vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů, přiváděčů či zmírňujících opatření. Pokud stěžovatelé kladou otázku, jaký je jiný způsob zjištění skutečného stavu životního prostředí, pak je to právě použití již existujících relevantních podkladů. Odpůrce nesouhlasí s tím, že by krajský soud věc nesprávně právně posoudil, pokud označil použité podklady za přijatelné. Má za to, že krajský soud danou otázku náležitě vypořádal, když uvedl, že nelze zohledňovat pouze data vyhotovení příslušných podkladů, ale že je nutné přihlídnout i k tomu, že podklady pracují s prognózami dalšího vývoje až do roku 2030.

III. I 4 Posouzení Nejvyšším správním soudem

[86] Nejvyšší správní soud nesouhlasí s tím, že krajský soud nijak nereagoval na námitku chybějících podkladových studií, námitku absence vymezení přiváděčů plánovaných dopravních staveb a námitku absence zmírňujících opatření. Z důvodů napadeného rozsudku, které Nejvyšší správní soud shrnul v části III. I. 1, je naopak zřejmé, že krajský soud i tyto námitky dostatečným způsobem vypořádal. Tím, že vysvětlil, proč má použité podkladové studie za přijatelné, vypořádal námitku absence podkladových studií. Vysvětlením, proč stěžovatelé nemohli být nevymezením určitého záměru třeba i nadmístního významu v AZÚR SK dotčeni na svých právech, vypořádal námitku absence vymezení přiváděčů. Konečně tím, že vysvětlil, proč přijatá kompenzační opatření navzdory jejich obecné povaze považuje za dostatečná, vypořádal i námitku absence zmírňujících opatření. Nejvyšší správní soud považuje tyto důvody za dostačující, proto napadený rozsudek není nepřezkoumatelný.

[87] Důvodná není ani námitka, že krajský soud nepravdivě uvedl, že zpracování hlukové a rozptylové studie odpůrce v AZÚR SK uložil jako budoucí kompenzační opatření. Nejde totiž o tvrzení krajského soudu, ale o rekapitulaci tvrzení stěžovatelů, kteří jím sami argumentovali ve svém návrhu na zrušení AZÚR SK (na str. 19).

[88] K námitce, že krajský soud v napadeném rozsudku nevysvětlil, jakým jiným způsobem než zpracováním nových podkladových studií lze zjistit skutečný stav životního prostředí, Nejvyšší správní soud znovu uvádí, že krajský soud srozumitelně vysvětlil, proč má za to, že podklady použité odpůrcem ke zjištění současného stavu životního prostředí jsou přijatelné. Tím implicitně vysvětlil nejen to, jakým jiným způsobem lze současný stav životního prostředí zjistit, ale i to, proč údaje v nich obsažené považuje i nadále za nosné. Nejvyšší správní soud přitom toto hodnocení nepovažuje za rozporné s judikaturou správních

pokračování

soudů, na kterou stěžovatelé odkazují, neboť požadavek z této judikatury vyplývající, aby odpůrce uvedl údaje o současném stavu životního prostředí v řešeném území a jeho předpokládaném vývoji, nelze vykládat tak, že je možné mu vyhovět pouze pořízením nových podkladových studií.

[89] Konečně krajský soud nepochybil ani tím, že neprovedl důkazy, které stěžovatelé navrhovali k prokázání tvrzení, že v místě napojení dálnice D3 na Silniční okruh kolem Prahy dochází již nyní k překračování hygienických limitů hluku a nárůstu imisního zatížení. Krajský soud srozumitelně a s patřičnými odkazy na judikaturu Nejvyššího správního soudu vysvětlil, proč překračování hlukových a imisních limitů v území nebrání vymezení dopravních koridorů v ZÚR. Navržené důkazy, i kdyby opravdu prokázaly překračování uvedených limitů, proto nemohly prokázat nezákonnost AZÚR SK, neboť ani takové území, na kterém k překračování imisních a hlukových limitů dochází, není a nemůže být vyloučeno z územní regulace. Námitka je tedy nedůvodná.

III. J Nedostatečné vypořádání námitek a připomínek

III. J 1 Rozsudek krajského soudu

[90] Krajský soud na úvod shrnul obsah návrhové námítky. Zrekapituloval, že stěžovatelé mají za to, že odpůrce vypořádal jejich námítky, které uplatnili proti návrhu napadených AZÚR SK a které se v zásadě shodovaly s žalobními body, zcela nedostatečně a nepřezkoumatelně. Šlo přitom o námítky konkrétní, podložené věcnými důvody i právní argumentací. Krajský soud takto formulovanou námitku označil za příliš obecnou, jíž lze vypořádat rovněž pouze obecně. S ohledem na obsah správního spisu následně konstatoval, že odpůrce se uplatněnými námitkami zabýval na stranách 3-39, resp. 84-88 odůvodnění AZÚR SK, přičemž na str. 4 správně poukázal na to, že v řadě vznesených námitek navrhovatelé požadují takovou míru přesnosti a podrobnosti, které nelze na úrovni zásad územního rozvoje dosáhnout. Přílišná podrobnost AZÚR SK by se totiž podle krajského soudu mohla dostat do rozporu s § 36 odst. 3 stavebního zákona, neboť se jedná pouze o koncepci, která má být zpřesňována teprve v dalších navazujících řízeních. Krajský soud uvedl, že se seznámil s vypořádáním jednotlivých námitek a že jej pokládá za přezkoumatelné. Uvedl, že nepřezkoumatelné by bylo pouze takové vypořádání, z něhož by zřetelně neplynuly důvody, proč odpůrce námitku odmítl nebo proč jí vyhověl. Takovou vadou však vypořádání žádné z námitek netrpí. Byť je odůvodnění v některých případech stručné, je v souladu s nálezem Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11. Z něj vyplývá, že požadavky na detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami uplatněnými proti ZÚR nesmí být přemrštěné. Přehnané požadavky jsou výrazem přepjatého formalismu, který ohrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů. Takové požadavky lze proto hodnotit jako nepřipustný zásah do práva na samosprávu.

III. J 2 Obsah kasační námítky

[91] Stěžovatelé nesouhlasí, že by jejich námitka byla příliš obecná. V návrhu uvedli, že konkrétní výtky nepřezkoumatelnosti vypořádání jsou uvedeny zpravidla u jednotlivých žalobních bodů. Domnívají se proto, že námitku učinili dostatečně konkrétně odkazem na jiné žalobní body. Podle konstantní judikatury správních soudů vypořádání námítky musí odpovídat konkrétnosti námítky samé. Odpůrce je povinen na konkrétní námitku reagovat dostatečně konkrétním způsobem. Krajský soud se jejich námitce dostatečně nevěnoval a jeho rozhodnutí je proto nepřezkoumatelné.

III. J 3 Vyjádření odpůrce

[92] Odpůrce poukázal na to, že stěžovatelé tuto námitku v návrhu formulovali tak, že „*konkrétní výtky nepřezkoumatelnosti jsou uvedeny zpravidla u jednotlivých žalobních bodů.*“ Takovou formulaci však nelze považovat za dostatečnou, neboť jsou-li konkrétní výtky u jednotlivých bodů uvedeny *zpravidla*, pak tomu zřejmě není ve všech případech návrhových bodů, ale pouze u některých. Z judikatury přitom plyne, že není úkolem správních soudů, aby si domýšlely obsah návrhového bodu, ani aby jej bez dalšího dovozovaly z kontextu či jiných částí podání.

III. J 4 Posouzení Nejvyšším správním soudem

[93] Před posouzením této kasační námitky Nejvyšší správní soud odkazuje na výklad v bodě 20, v němž připomněl dispoziční princip řízení před správními soudy a poukázal na povinnost navrhovatele konkretizovat důvody svého návrhu, neboť právě kvalita formulace návrhových bodů předurčuje míru podrobnosti jejich vypořádání soudem.

[94] Stěžovatelé svou námitku v návrhu opravdu formulovali větou – „*konkrétní výtky nepřezkoumatelnosti vypořádání jsou uvedeny zpravidla u jednotlivých žalobních bodů*“, přičemž v samotném návrhu vznesli celkem 13 návrhových bodů, v nichž poukazovali na nezákonnost přijaté koncepce. Ve vztahu ke způsobu vypořádání jednotlivých námitek se omezili na obecná tvrzení, že odpůrce „*námítky zamítl přesně způsobem zapovídaným níže citovanou judikaturou*“ (str. 8 návrhu), nebo že na námitku „*reaguje zcela lakonickým konstatováním, že (...)*“, což podle stěžovatelů „*nelze v žádném případě označit za adekvátní a souladné s judikaturními požadavky na vypořádání námitek k návrhu napadeného OOP*“ (str. 16 návrhu). Judikatura, z níž stěžovatelé v návrhu citovali, však neposkytuje žádné vysvětlení, proč by závěr odpůrce měl být touto judikaturou zapovězený. Samotné judikaturní požadavky na vypořádání námitek proti opatření obecné povahy pak stěžovatelé v návrhu nijak nespecifikují, a to ani odkazem na konkrétní rozhodnutí správních soudů. Není proto zřejmé, s jakými požadavky je vypořádání dané námítky v rozporu a proč. Krajský soud přitom není povinen za stěžovatele domýšlet konkrétní právní argumenty, které jejich tvrzení odůvodňují, neboť by tím popřel princip rovnosti účastníků řízení. Pokud by tak totiž učinil a ve svém rozhodnutí tvrzení stěžovatelů opřel o chybějící právní či skutkové argumenty, odepřel by tím odpůrci možnost efektivně se důvodům návrhu bránit a v řízení před krajským soudem na ně reagovat. Krajský soud proto neměl jinou možnost, než obecně formulovanou námitku, že vypořádání připomínek je zcela nedostatečné a v rozporu s právními předpisy a judikaturou správních soudů, vypořádat stručným konstatováním, že se seznámil s vypořádáním jednotlivých připomínek a že vadou nepřezkoumatelnosti vypořádání námitek netrpí.

[95] Z napadeného rozsudku je tedy zřejmé, proč krajský soud tuto námitku posoudil jako příliš obecnou a jakými úvahami se přitom řídil. Skutečnost, že stěžovatelé se závěry krajského soudu nesouhlasí, však nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí nezpůsobuje. Námitka je proto nedůvodná.

III. K. Rozpor se stanovisky dotčených orgánů, absence stanoviska orgánu ochrany veřejného zdraví

III. K 1 Rozsudek Krajského soudu

[96] Krajský soud uvedl, že svá stanoviska před společným jednáním zaslali Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo dopravy, Ministerstvo životního prostředí, Český báňský úřad,

pokračování

Ministerstvo kultury, Krajský úřad Středočeského kraje, odbor životního prostředí a zemědělství a Hasičský záchranný sbor a že součástí správního spisu jsou i potvrzení o dohodnutí stanoviska ke společnému jednání se všemi těmito orgány, podle nichž tyto orgány souhlasí s odůvodněním vypořádání připomínek, které povedl pořizovatel AZÚR SK. Krajský soud dále konstatoval, že stěžovatelé neuvedli, jaká konkrétní doporučení dotčených orgánů odpůrce nerespektoval a jejich námitku proto označil za velmi obecnou s tím, že takovou námitku lze vypořádat rovněž pouze obecně odkazem na vzájemné dohody uzavřené ještě před společným jednáním. Uvedl rovněž, že s ohledem na dispoziční zásadu soudního řízení se může vyjádřit pouze k těm údajně nevypořádaným stanoviskům, na které stěžovatelé ve svém návrhu konkrétně poukázali, byť uvedli, že jde „*například*“ o stanoviska Hasičského záchranného sboru, Ministerstva průmyslu a obchodu, Ministerstva kultury, Krajského úřadu, odboru životního prostředí a Národního památkového ústavu. Krajský soud konstatoval, že vypořádání připomínek dotčených orgánů se stalo součástí přílohy č. 4 odůvodnění AZÚR SK a že je odpůrce, s výjimkou stanoviska Hasičského záchranného sboru, vzal na vědomí. S Hasičským záchranným sborem však dle krajského soudu bylo dohodnuto, že odpůrce jím uplatněnou připomínku týkající se civilní ochrany nebude reflektovat, neboť nesouvisí s předmětem AZÚR SK. „Stanoviskem“ Národního památkového ústavu, na které stěžovatelé také příkladně poukazovali, se pak podle krajského soudu odpůrce rovněž zabýval, přestože Národní památkový ústav není dotčeným orgánem státní správy. Krajský soud uvedl, že odpůrce vzal toto „*stanovisko*“ na vědomí s tím, že bez výjimky dospěl k závěru, že zájmy státní památkové péče nebudou AZÚR SK zásadním způsobem dotčeny. S ohledem na to tedy krajský soud neshledal, že by odpůrce nerespektoval stanoviska dotčených orgánů a uvedl, že odpůrce vzal tato stanoviska na vědomí a stručně, avšak přezkoumatelně, odůvodnil, z jakého důvodu je nepokládá za relevantní ve vztahu k napadeným AZÚR SK. Odpůrci nelze vytýkat, že neopatřil stanovisko krajské hygienické stanice, neboť nemá žádné nástroje k tomu, aby předložení stanoviska na příslušném dotčeném orgánu vymohl. Krajská hygienická stanice přesto na základě výzvy k uplatnění stanoviska k návrhu rozhodnutí o námitkách a návrhu vyhodnocení připomínek zaslala stanovisko ze dne 29. 6. 2015, že s rozhodnutím o námitkách a vypořádáním připomínek souhlasí. Rovněž ze závazného stanoviska krajské hygienické stanice ze dne 31. 1. 2018, vydaného k územnímu řízení pro stavbu „D30301-0303 Praha-Václavice“, kterým krajský soud na návrh stěžovatelů provedl důkaz, plyne, že tento dotčený orgán v dalších navazujících řízeních plní své úkoly na úseku ochrany zdraví před hlukem.

III. K 2 Obsah kasační námitky

[97] Stěžovatelé mají za to, že tento jejich návrhový bod nelze vypořádat odkazem na vzájemné dohody dotčených orgánů uzavřenými ještě před společným jednáním. Stanoviska Ministerstva průmyslu a obchodu, Ministerstva kultury a Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru životního prostředí, vyžadovaly doplnění textu AZÚR SK, ke kterému však nedošlo a není ani nikde zdůvodněno, proč tomu tak není. To činí AZÚR SK nepřezkoumatelnými.

[98] Zcela zásadní vadu spatřují stěžovatelé v chybějícím stanovisku Krajské hygienické stanice Středočeského kraje k návrhu AZÚR SK. Toto stanovisko odpůrce nezajistil ani pro společné jednání, ani pro veřejné projednání. Závěr krajského soudu, že toto nelze odpůrci vyčítat, nepovažují stěžovatelé za správný. Za dané situace totiž bylo povinností pořizovatele, aby využil nástroje součinnosti a uvedené stanovisko vyžadoval. Bez něj nelze AZÚR SK považovat za souladné s § 18 a 19 stavebního zákona.

[99] Stanovisko krajské hygienické stanice ze dne 31. 1. 2018 stěžovatelé navrhovali jako důkaz k prokázání tvrzení o nerealizovatelnosti záměru a nikoli k ospravedlnění toho, že dotčený orgán na úseku veřejného zdraví reagoval až v pozdější fázi povolovacího procesu.

Krajský soud z tohoto důkazu zcela nesmyslně dovozuje, že krajská hygienická stanice aktivně střeží úkoly, které jí byly svěřeny.

III. K 3 Vyjádření odpůrce

[100] Odpůrce má za to, že krajský soud se návrhovým bodem zabýval dostatečně. Poznamenal také, že i podle krajského soudu správní spis obsahuje všechna stanoviska dotčených orgánů a že je odpůrce zohlednil a respektoval. Stěžovatelé nespecifikovali, jaká stanoviska a v jakých ohledech je odpůrce údajně neměl zohlednit. Lichá je i jejich námitka, že byl povinen využít nástrojů v rámci zásady součinnosti. Není vůbec zřejmé, co navrhovatelé pod daným obecným pojmem myslí. Odpůrce obeslal krajskou hygienickou stanici v rámci společného jednání a pozval ji i k veřejnému projednání návrhu AZÚR SK, kam se však nedostavila. Na základě výzvy odpůrce pak zaslala stanovisko ze dne 29. 6. 2015, že s rozhodnutím o námitkách a vypořádáním připomínek souhlasí. K poslední námitce stěžovatelů, že krajský soud hodnotil předložené stanovisko krajské hygienické stanice ze dne 31. 1. 2018 tendenčně a nesmyslně, odpůrce uvedl, že stěžovatelé nemohou soud zavazovat k tomu, co má z jednotlivých důkazů zjišťovat a jak má takový důkaz hodnotit.

III. K 4 Posouzení Nejvyšším správním soudem

[101] Stěžovatelé argumentují, že krajský soud nemůže jejich návrhový bod vypořádat odkazem na vzájemné dohody dotčených orgánů uzavřenými ještě před společným jednáním. Tuto kasační námitku však dále nijak neodůvodňují. Nejvyšší správní soud již v předchozích částech tohoto rozsudku vysvětlil, proč není soud povinen za stěžovatele domýšlet právní nebo skutkové důvody odůvodňující jejich jednotlivá tvrzení (srov. body 20 a 93). Stejně jako krajský soud je přitom i Nejvyšší správní soud vázán důvody kasační stížnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.), proto neexistence konkrétní argumentace, pro kterou považují postup krajského soudu za nezákonný, mu brání, aby se podrobně zabýval úvahami krajského soudu, na základě nichž dospěl k závěru, že odpůrce stanoviska dotčených orgánů odkazem na vzájemné dohody respektoval. Platí totiž, že podrobnost vypořádání vznesené námitky soudem je přímo úměrná míře, s jakou stěžovatelé danou námitku v kasační stížnosti, resp. v návrhu či žalobě sami naformulovali (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78).

[102] K této námitce proto Nejvyšší správní soud může uvést pouze tolik, že se stejně jako krajský soud seznámil s obsahem správního spisu a dospěl k závěru, že krajský soud nepochybil, pokud námitce stěžovatelů o rozporu AZÚR SK se stanovisky dotčených orgánů nevyhověl. Z přílohy č. 4 odůvodnění AZÚR SK vyplývá, že odpůrce uplatněné připomínky těchto orgánů, a to i Ministerstva průmyslu a obchodu, Ministerstva kultury a Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru životního prostředí, buď reflektoval, anebo odůvodnil, proč je reflektovat nelze. Není tedy pravda, že k doplnění textu AZÚR SK na základě stanovisek dotčených orgánů nedošlo a že odpůrce ani nevysvětlil, proč je nehodlá reflektovat.

[103] Důvodná není ani druhá část této kasační námitky, v níž stěžovatelé uvádějí, že bylo povinností odpůrce, resp. pořizovatele AZÚR SK využít nástroje součinnosti a vyžádat si pro společné jednání a veřejné projednání AZÚR SK stanovisko krajské hygienické stanice. Z § 37 odst. 2 věty druhé a třetí stavebního zákona vyplývá, že krajský úřad vyzve dotčené orgány k uplatnění stanovisek ve lhůtě 30 dnů ode dne společného jednání, přičemž k později uplatněným stanoviskům a připomínkám se nepřihlíží. Z § 37 odst. 5 stavebního zákona vyplývá, že krajský úřad vyzve dotčené orgány k vyjádření k vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území ve lhůtě 30 dnů ode dne jednání, přičemž k později uplatněným vyjádřením se nepřihlíží.

pokračování

Podle § 39 odst. 2 věty třetí a páté stavebního zákona mohou dotčené orgány uplatnit ve lhůtě 7 dnů od veřejného projednání stanoviska k těm částem řešení, které byly od společného jednání změněny, přičemž k později uplatněným stanoviskům se nepřihlíží. Z uvedeného je zřejmé, že dotčené orgány včetně krajské hygienické stanice jsou povinny uplatnit svá stanoviska v zákonné lhůtě, chtějí-li, aby se jimi pořizovatel ZÚR zabýval. Následek marného uplynutí této lhůty, spočívající v irelevantnosti později uplatněného stanoviska pro navržené územní řešení, rovněž znamená, že pořizovatel není povinen nad stanovený rámec opakovat svoji výzvu a s navazujícími postupy čekat až do doby, než se příslušný orgán vyjádří. Krajský soud, jak již Nejvyšší správní soud několikrát zdůraznil, uvedl, proč překračování hlukových a imisních limitů v území není překážkou pro jeho regulaci na úrovni ZÚR. Absence stanoviska krajské hygienické stanice proto nemůže vést k rozporu napadené AZÚR SK s § 18 a 19 stavebního zákona. Poukazem na stanovisko krajské hygienické stanice ze dne 31. 1. 2018, vydané k územnímu řízení pro stavbu „D3 0301-030 Praha – Václavice“, krajský soud pouze podpořil svůj závěr, že odpůrci nelze vytýkat, že si stanovisko tohoto orgánu v předložené věci neopatřil, neboť je zřejmé, že tento orgán může své úkoly na úseku ochrany zdraví před hlukem účinně plnit v navazujících řízeních. Jeho závěr tedy není nesmyslný. Námitka je proto nedůvodná.

III. L Výrok napadených AZÚR SK neobsahuje opatření navržená ve Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území

III. L 1 Rozsudek krajského soudu

[104] Krajský soud uvedl, že ZÚR a Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (dále jen „VVURÚ“) jsou relativně samostatné dokumenty a že v ZÚR nemusí být nutně vše, co je součástí VVURÚ. Konstatoval také, že Ministerstvo životního prostředí vydalo k návrhu AZÚR SK, včetně vyhodnocení vlivů na veřejné zdraví a soustavu Natura 2000 a dalších podkladů podle § 37 odst. 7 stavebního zákona, své stanovisko podle § 10g zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, jehož podmínky odpůrce zohlednil v bodech 5 a 9 AZÚR SK. V souladu s § 36 odst. 3 stavebního zákona přitom zahrnul pouze ta opatření, která svojí podrobností nenáleží územnímu plánu, regulačnímu plánu či dalším navazujícím rozhodnutím.

III. L 2 Obsah kasační námitky

[105] Stěžovatelé považují toto odůvodnění jak za nepřezkoumatelné, tak i za nesprávné právní posouzení věci. Namítají, že AZÚR SK jsou závazné pro nižší formy územně plánovací činnosti a že podmínky, na kterých je postaven souhlas dotčeného orgánu na úseku SEA, nejsou a nebudou přeneseny do další povolovací fáze záměru. Krajský soud se navíc nezabýval námitkou, že odpůrce tento rozpor mezi podmínkami VVURÚ a AZÚR SK v napadené koncepci nijak neodůvodnil.

III. L 3 Vyjádření odpůrce

[106] Odpůrce má za to, že příslušný návrhový bod byl příliš stručný a obsahoval pouze příkladný výčet ponechávající soudu patrně prostor proto, aby si zbytek návrhového bodu domyslel. Navrhovatelé netvrdili zásah do svých práv, a proto se nejednalo o řádný návrhový bod. Přesto se jím krajský soud zabýval a odůvodnil, proč se VVURÚ a ZÚR liší. Jeho závěry jsou proto zcela evidentně přezkoumatelné.

III. L 4 Posouzení Nejvyšším správním soudem

[107] Nejvyšší správní soud souhlasí s odpůrcem, že stěžovatelé tuto námitku ve svém návrhu formulovali velice stručně a že krajský soud se jí zabýval a přezkoumatelným způsobem odůvodnil, proč ji považuje za nedůvodnou. Krajský soud předně s odkazy na judikaturu Nejvyššího správního soudu poukázal na skutečnost, že VVURÚ a ZÚR jsou dokumenty na sobě relativně nezávislé a že ne vše, co je součástí VVURÚ, musí být nutně zahrnuto i v ZÚR. Dále uvedl, že odpůrce zohlednil podmínky stanoviska SEA v bodech 5, 9 a 10 AZÚR SK s odůvodněním, že zahrnuta byla pouze ta opatření, která jsou relevantní z hlediska podrobnosti zpracování této územně plánovací koncepce. Krajský soud tedy na námitku, že AZÚR SK neobsahují některá opatření navržená ve VVURÚ a ani tento rozpor neodůvodňují, řádně reagoval, neboť vysvětlil, proč k rozporu může dojít a rovněž konstatoval, že odpůrce tento rozpor vysvětlil. Námitka nepřezkoumatelnosti je proto nedůvodná.

[108] Posouzení této námítky je správné i po věcné stránce, neboť ZÚR mohou být schváleny i při nezahrnutí některého z požadavků a podmínek uvedených ve stanovisku SEA, jestliže takový postup schvalující orgán odůvodní (srov. § 10g odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí). To přitom odpůrce učinil, neboť nezahrnutí těch opatření, která stěžovatelé v demonstrativním výčtu v návrhu uvedli, vysvětlil jednak na str. 45 a 46 odůvodnění AZÚR SK a jednak také na str. 37 a 38 Přílohy č. 1 Rozhodnutí o námitkách podaných k návrhu AZÚR SK. Námitka nesprávného právního posouzení je proto nedůvodná.

III. M Absence řádného vyhodnocení vlivů návrhu AZÚR SK na veřejné zdraví

III. M 1 Rozsudek krajského soudu

[109] Krajský soud ze správního spisu ověřil, že se na vypracování Vyhodnocení vlivů na životní prostředí podílela držitelka osvědčení odborné způsobilosti pro oblast posuzování vlivů na veřejné zdraví podle § 19 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Poté konstatoval, že se odpůrce vlivy napadených AZÚR SK obecně zabýval v části 6.1.1 Vyhodnocení vlivů na životní prostředí a že z povahy věci se plánované záměry mohou dotknout veřejného zdraví zejména prostřednictvím znečištění ovzduší a hlukem. Krajský soud shrnul pozitiva i negativa plánovaných záměrů na veřejné zdraví a také rizika, která představují pro ovzduší i hlukovou situaci. Dále poukázal na to, že odpůrce vyjmenoval ty obce, na jejichž území mohou mít oba plánované záměry negativní vliv a že také navrhl příčinná kompenzační opatření. Následně krajský soud uzavřel, že odpůrce se otázkou ochrany veřejného zdraví zabýval způsobem přiměřeným obecnosti této územně plánovací koncepce a zdůraznil, že s ohledem na umístění obou staveb pouze v podobě koridoru, který sám o sobě nepřestavuje zásah do životního prostředí, nelze dospět k určitějším závěrům o vlivu na životní prostředí a tím méně navrhnout konkrétní opatření k jeho zmírnění.

III. M 2 Obsah kasační námítky

[110] Stěžovatelé mají za to, že i tuto námitku krajský soud vypořádal nepřezkoumatelně, neboť podstatou bylo tvrzení, že není vůbec zřejmé, kterou část Vyhodnocení vlivů na životní prostředí autorizovaná osoba zpracovala, a nikoli otázka, zda se na vypracování vůbec podílela. Tato skutečnost je přitom důležitá, neboť ve vztahu k hluku nesmí jiná než autorizovaná osoba tuto část vyhodnocení vlivů na životní prostředí zpracovávat.

pokračování

[111] Vyhodnocení vlivů na životní prostředí vycházející ze zastaralých studií nelze v žádném případě považovat za dostatečné a relevantní. Kapitola 6.1.1 Vyhodnocení vlivů na životní prostředí, obsahující pouhou jednu stranu textu, je zcela obecná. Stěžovatelé se proto domnívají, že krajský soud se dopustil nesprávného právního posouzení.

III M 3 Vyjádření odpůrce

[112] Podle odpůrce je zřejmé, že informace o autorizovaném zpracovateli hodnocení vlivů na veřejné zdraví je ve Vyhodnocení vlivů na životní prostředí uvedena na str. 2 a že krajský soud se námitkou náležitě zabýval.

III. M 4 Posouzení Nejvyšším správním soudem

[113] Napadený rozsudek není nepřezkoumatelný ani v této části. Krajský soud na námitku stěžovatelů reagoval dostatečným způsobem, pokud na základě správního spisu konstatoval, že se na vypracování Vyhodnocení vlivů na životní prostředí podílela držitelka osvědčení odborné způsobilosti pro oblast posuzování vlivů na veřejné zdraví a že toto posouzení odpovídá obecné povaze AZÚR SK. Ustanovení § 19 odst. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí ve znění účinném do 30. 12. 2015 nelze interpretovat tak, jak to činí stěžovatelé, tedy že ta část dokumentace VVURÚ, resp. SEA, která je zpracovaná osobou se zvláštním typem autorizace, musí být odděleným dokumentem, aby bylo možné ověřit, zda ji opravdu zpracovala osoba s příslušnou autorizací. Smyslem § 19 odst. 1 věty třetí zákona o posuzování vlivů na životní prostředí je totiž zvýšit obecné nároky na vyhodnocení vlivů záměru na veřejné zdraví. Podle § 19 odst. 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí ve znění účinném do 30. 12. 2015 je zpracovatel povinen posoudit dokumentaci objektivně a v plném rozsahu, přičemž zpracování dokumentů uvedených v odst. 1 je povinen zajistit držitel autorizace v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí. Z tohoto ustanovení tak vyplývá, že právě držitel autorizace v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí nese odpovědnost za zajištění zpracování částí dokumentů jinými autorizovanými osobami. Pro ověření, zda vyhodnocení vlivů záměru na veřejné zdraví zpracoval držitel příslušné autorizace, proto stačí, pokud odpovědný zpracovatel svým podpisem tuto skutečnost deklaruje. Krajský soud poukazem na konkrétní část správního spisu konstatoval, že se na vyhodnocení vlivů napadené koncepce na veřejné zdraví podílela autorizovaná osoba a vysvětlil, proč toto vyhodnocení považuje za dostatečné. Tím implicitně jako nedůvodnou odmítl i námitku, že toto vyhodnocení mělo být provedeno samostatně, aby bylo možné ověřit, zda jej zpracovala autorizovaná osoba. Jeho rozhodnutí proto ani v této části není nepřezkoumatelné.

[114] Druhou částí námítky se Nejvyšší správní soud může zabývat pouze obecně, neboť jediným argumentem, pro který stěžovatelé považují vyhodnocení vlivů na veřejné zdraví za nedostatečné, je tvrzení, že vyhodnocení této části je příliš obecné, je obsaženo na pouhé jedné straně textu a vychází ze zastaralých studií. Krajský soud vysvětlil, proč použité studie (rozptylovou a hlukovou) považuje pro vyhodnocení vlivů záměru za přijatelné. Nejvyšší správní soud, jak odůvodnil výše, se s jeho závěrem ztotožnil, údajná zastaralost proto nemůže odůvodnit nesprávné právní posouzení této otázky. Skutečnost, že vyhodnocení vlivů záměru na veřejné zdraví je stručné, nemůže bez uvedení dalších konkrétních důvodů odůvodnit tvrzení, že toto vyhodnocení je i ve vztahu k povaze ZÚR jako koncepce příliš obecné, resp. nedostačující. Krajský soud v napadeném rozsudku shrnul závěry vyhodnocení vlivů napadené koncepce na veřejné zdraví a uvedl, že s ohledem na umístění obou liniových staveb do území pouze v podobě koridorů nelze dospět k určitějším závěrům o vlivu na životní prostředí a tím méně navrhnout konkrétní opatření k jejich zmírnění. Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že odpůrce se ochranou veřejného zdraví zabýval dostatečným

způsobem, neboť vlivy na veřejné zdraví popsal, označil obce, na které bude mít koncepce negativní vliv a typově navrhl zmírňující opatření, přičemž jejich konkretizaci svěřil v souladu se stavebním zákonem nižším stupňům územního plánování. Vyhodnocení vlivů AZÚR SK na veřejné zdraví má proto i kasační soud za dostačující. Námitka je proto nedůvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[115] Ze všech uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[116] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatelé neměli ve věci úspěch, nemají proto právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrce ve věci úspěch měl a právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů by mu tedy podle § 60 odst. 1 s. ř. s. příslušelo. Z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47, publ. pod č. 3228/2015 Sb. NSS, však vyplývá, že žalované správní orgány mají, v případě že se nechají právně zastupovat, právo pouze na náhradu účelně vynaložených nákladů přesahujících jejich běžnou úřední činnost, přičemž „[p]říkladem může být řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (např. územního plánu) vydaného malou obcí, která nedisponuje odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji nezbytnými pro vedení složitějšího soudního řízení.“ Odpůrce však není malou obcí a jako vyšší územně samosprávný celek jistě disponuje vlastním odborným personálem, prostřednictvím kterého může hájit svá práva. Náklady spojené s advokátním zastoupením proto Nejvyšší správní soud nepovažuje za účelně vynaložené, a proto odpůrci náhradu nákladů řízení nepřiznal. Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu těch nákladů, které ji vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Soud jí na návrh může rovněž přiznat náhradu i dalších nákladů řízení, existují-li pro to důvody zvláštního zřetele hodné. Nejvyšší správní soud osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost neuložil, a ta proto žádnou povinnost v řízení o kasační stížnosti neplnila. Soud proto za použití § 120 s. ř. s. rozhodl tak, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 25. listopadu 2021

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu