



Vyvěšeno dne: 9. 12. 2024

Svěšeno dne: 23. 12. 2024

Lucie Prokopová

ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**

**JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Martiny Küchlerové v právní věci navrhovatelek: **a) Městská část Praha-Suchdol**, se sídlem Suchdolské nám. 734/3, Praha-Suchdol, **b) Městská část Praha-Nebošice**, se sídlem Nebošická 128, Praha-Nebošice, a **c) Ing. Andrea Smejtková, Ph.D.**, bytem Na Rybářce 121/33, Praha-Suchdol, všechny zastoupené Mgr. Pavlem Černým, advokátem se sídlem Údolní 567/33, Brno, proti odpůrci: **Středočeský kraj**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, zastoupený advokátem doc. JUDr. Janem Brodčem, LL.M., Ph.D., se sídlem Rubešova 162/8, Praha 2, zaúčasti osob zúčastněných na řízení: **I) Ředitelství silnic a dálnic ČR, s. p.**, se sídlem Na Pankráci 546/56, Praha 4, zastoupené JUDr. Janem Marečkem, advokátem se sídlem Na Švihance 1476/1, Praha 2, a **II) Letiště Praha, a. s.**, se sídlem K Letišti 1019/6, Praha 6, zastoupené JUDr. Janem Mikulášem, Ph.D., advokátem se sídlem Opletalova 1525/39, Praha 1, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – 2. aktualizace Zásad územního rozvoje Středočeského kraje, schválené usnesením Zastupitelstva Středočeského kraje č. 022-13/2018/ZK ze dne 26. 4. 2018, v části, jíž se vymezuje plocha pro záměr veřejně prospěšné stavby D300 – Plocha rozvoje letiště Praha/Ruzyně (Letiště Václava Havla), o kasační stížnosti navrhovatelek a) a b) proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 30. 6. 2023, čj. 54 A 68/2019-269,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Navrhovatelky **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Odpůrci **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**
- IV.** Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Navrhovatelky se společným návrhem podle § 101a s. ř. s. domáhají zrušení opatření obecné povahy (dále jen „OOP“) č. 022-13/2018/ZK – Zásady územního rozvoje (dále jen „ZÚR“) Středočeského kraje, Aktualizace č. 2 ze dne 26. 4. 2018 (dále jen „aktualizace ZÚR č. 2“). Konkrétně se domáhají zrušení tohoto OOP v rozsahu vymezení plochy D300 – plocha rozvoje letiště Praha/Ruzyně – Letiště Václava Havla (dále jen „plocha D300“).

Plocha D300 směřuje k rozšíření areálu tohoto letiště na jeho západní straně, v katastrálních územích Hostivice a Dobrovíz. Cílem tohoto rozšíření je jednak prodloužení již existující vzletové dráhy RWY 06/24 o 285 m na celkových 4000 m (dráha severně od terminálu letiště) a také výstavba nové dráhy RWY 06R/24L, která by křižovala dráhu RWY 12/30 a vedla by paralelně s dráhou RWY 06/24 (jižně od terminálu letiště).



Zdroj obrázku č. 1: [cs.wikipedia.org](https://cs.wikipedia.org) [umístění dráhy RWY 06R/24L (bod R4) je pouze orientační]; obrázek je připojen pouze pro základní orientaci v prostoru letiště



Zdroj obrázku č. 2: Koordinační výkres aktualizace ZÚR č. 2 (plocha D300 je modrá; katastrální hranice jsou růžové)

[2] Krajský soud v Praze rozsudkem z 24. 6. 2020, čj. 54 A 68/2019-123, ve znění opravného usnesení z 14. 12. 2020, čj. 54 A 68/2019-160, aktualizaci ZÚR č. 2 v napadeném rozsahu zrušil. Proti tomuto prvnímu rozsudku krajského soudu podal odpůrce a také obě osoby zúčastněné na řízení (dále jen „OZNR“) kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud rozsudkem z 24. 2. 2023, čj. 8 As 98/2020-235, kasačním stížnostem vyhověl, první rozsudek krajského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud nepřisvědčil krajskému soudu v jeho závěru,

pokračování

že podklady pro hodnocení kumulativních a synergických vlivů záměru D300 se záměry jinými jsou nedostatečné. Připustil však, že některá hodnocení kumulativních a synergických vlivů mohou být nejasná. Zavázal proto krajský soud, aby dal odpůrci dostatečný prostor k obhájení aktualizace ZÚR č. 2.

[3] Krajský soud, vázán výše popsaným právním názorem Nejvyššího správního soudu, rozhodl po novém projednání věci (při kterém vyslechl zpracovatele odborných podkladů a provedl listinné důkazy) v záhlaví uvedeným rozsudkem tak, že návrh na zrušení části OOP zamítl.

[4] Krajský soud v úvodu nyní napadeného rozsudku popsal dosavadní průběh řízení a závazný právní názor Nejvyššího správního soudu. Dále popsal doplňující skutková zjištění, která vyplynula ze soudního jednání. Poté se krajský soud zabýval vlivem plochy D300 na ovzduší. Tento okruh námitek shledal nedůvodným. Dále se zabýval kumulativním vlivem ploch D300 a D208 na hluk (tato část posouzení krajského soudu je podrobněji popsána v bodě [8] a násl. Tohoto rozsudku). Poté se krajský soud zabýval kumulativním vlivem ploch D300 a D010, a to rovněž na hluk (tato část posouzení krajského soudu je podrobněji popsána v bodě [33] a násl. Tohoto rozsudku), vlivem možného prodloužení již existující vzletové dráhy (více popsáno v bodě [54] a násl. Tohoto rozsudku) a také se zabýval závěry studie, kterou vypracoval Ing. Josef Drahota (více popsáno v bodě [55] a násl. Tohoto rozsudku). Napadená aktualizace ZÚR č. 2 se, dle krajského soudu, dostatečně zabývala vlivem dopravy osob a nákladů na letiště a z něj. Krajský soud se dále zabýval otázkou uskutečnitelnosti záměru D300 (tato část posouzení krajského soudu je popsána v bodě [78] a násl. Tohoto rozsudku).

[5] V rámci posouzení zbývajících námitek shledal krajský soud navrhaná kompenzační opatření jako dostatečná. Krajský soud nezkoumal, zda se aktualizace ZÚR č. 2 zabývala v souladu s tzv. Pařížskou klimatickou dohodou (sdělení č. 64/2017 Sb. m. s., o sjednání Pařížské dohody, přijaté v Paříži dne 12. prosince 2015) svým vlivem na klima, neboť tuto námitku uplatnily navrhovatelky pozdě. Krajský soud shledal podklady pro vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území (dále jen „VVURÚ“) dostatečně aktuální. K otázce proporcionality krajský soud konstatoval, že vzhledem k argumentaci navrhovatelek mu není zřejmé, jaké alternativní či méně invazivní řešení by považovaly za dostatečné. Co se však týče alternativy v podobě rozvoje jiných letišť v České republice tak, aby nebyla mezinárodní doprava koncentrována pouze na ruzyňském letišti, tak tento relativně konkrétní argument navrhovatelky nevznesly proti veřejnému návrhu aktualizace ZÚR č. 2, ale až ve svém návrhu na zrušení této aktualizace, tedy pozdě.

[6] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podaly navrhovatelky a) a b) (dále „stěžovatelky“) společnou kasační stížnost. V této stížnosti sporují způsob, jakým krajský soud vypořádal následující otázky: 1) vyhodnocení kumulace vlivů ploch D300 a D208 (bod [11] a násl. Tohoto rozsudku); 2) vyhodnocení kumulace vlivů ploch D300 a D010 (bod [36] a násl. Tohoto rozsudku); 3) prodloužení stávající letové dráhy a studie Ing. Josefa Drahoty (bod [58] a násl. Tohoto rozsudku) a 4) uskutečnitelnost záměru (bod [84] a násl. Tohoto rozsudku).

[7] V průběhu řízení o kasační stížnosti stěžovatelky podaly návrh na vydání předběžného opatření, které odůvodnily zahájením řízení o umístění stavby paralelní stavby RWY 06R/24L. O tomto návrhu Nejvyšší správní soud již nerozhodoval, protože ve lhůtě, kterou mu pro vydání tohoto rozhodnutí stanoví zákon, rozhodl ve věci tímto rozsudkem.

## II. Vyhodnocení kumulace vlivů ploch D300 a D208

*Posouzení krajským soudem*

[8] Ve svém prvním rozsudku krajský soud shledal, že VVURÚ postrádalo vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů záměru D300 se záměrem D208 z hlediska hluku [pozn. NSS: Plocha D208 je koridor pro plánovanou odbočku železniční tratě č. 120 (trat' Praha – Kladno). Tato odbočka, začínající mezi obcemi Jeneč a Hostivice, by měla propojit trat' č. 120 s novou zastávkou Letiště Praha Ruzyně/Praha – Letiště Václava Havla]. Nejvyšší správní soud nicméně ve svém zrušujícím rozsudku tento závěr značně korigoval. Krajský soud tak s ohledem na právní názor Nejvyššího správního soudu v novém řízení zkoumal vzájemnou polohu těchto ploch a dopad této polohy na jejich kumulativní vlivy. Koridor D208 je situován jihozápadně od plochy D300, a to na území obce Hostivice. Vzhledem k této vzájemné poloze nemohou být stěžovatelky, dle krajského soudu, dotčeny na svých právech, a to ze dvou důvodů.

[9] Za prvé, jestliže se koridor D208 nachází jihozápadně od plochy D300, tak potenciálně dotčenými subjekty mohou být pouze ty obce či majitelé těch nemovitostí, které se v tomto jihozápadně situovaném území nacházejí. Tento směr hluku vyplývá i ze stěžovatelkami přiloženého mapového portálu Středočeského kraje, kde se území dotčené hlukem, které je na mapě znázorněno žlutými kruhy, nachází právě jihozápadně. Tento hluk se tedy netýká ani jedné ze stěžovatelek, neboť jejich katastrální území [a nemovitost navrhovatelky c)] se nacházejí severovýchodně od plochy D300, tj. přesně na opačné straně. Ani případná neexistence hodnocení hluku by tedy nemohla zasáhnout do právní sféry stěžovatelek.

[10] Za druhé, v území zabíraném plochou D208 se nenachází žádná obytná zástavba. Z bodů 42 a 43 zrušujícího rozsudku NSS přitom vyplývá, že „*při hodnocení hluku třeba vždy zohledňovat existenci zastavěného území, neboť hlukové limity nejsou uplatňovány celoplošně. (...) Hluková zátěž je tedy, s ohledem na nastavená kritéria, v jiných než výše uvedených prostorech nevýznamná, resp. relevantní vlivy tohoto druhu mimo výše uvedené prostory nepřichází do úvahy. Za takové situace nelze trvat na tom, aby ve VVURÚ bylo bez dalšího výslovně zpracováno hodnocení kumulativních a synergických vlivů na obyvatelstvo z hlediska hluku, jde-li o záměry D300 a D208*“. Hodnocení hlukové zátěže má tedy smysl jedině v prostorech vymezených v § 30 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví [pozn. NSS: jde o a) chráněný venkovní prostor, b) chráněné vnitřní prostory staveb a c) chráněné venkovní prostory staveb – definice těchto prostor je obsažena v § 30 odst. 3 zákona o ochraně veřejného zdraví]. Neexistenci hodnocení hlukové zátěže mimo tyto prostory proto nelze považovat za pochybení, což je případ právě plochy D208, která se nachází mimo tzv. chráněné prostory. Ke stejnému závěru logicky dochází i kapitola 6. VVURÚ. Na stěžovatelkami předkládaném náhledu z mapového portálu Středočeského kraje se zastavěná území obcí částečně protínají s výsečí žlutých kruhů, která mají zobrazovat hlukové zatížení. Pokud ovšem stěžovatelky současně tvrdí, že tato modelace byla provedena dle *Metodického doporučení pro vyhodnocení vlivů PÚR ČR a ZÚR na životní prostředí* z února 2015 (dále jen „metodika MŽP“), která má toliko nezávazný a doporučující charakter, pak po odpůrci nelze požadovat, aby území uvnitř žlutých kruhů podrobil detailnějšímu zkoumání.

#### *Obsah kasační stížnosti*

[11] Podle stěžovatelek ve VVURÚ nebyly řádně zhodnoceny kumulativní vlivy plochy D300 zejména s železničním koridorem D208 a s dálničním koridorem D010 (bod [36] a násl. Tohoto rozsudku). Judikatura stanovila tzv. šestikrokový test toho, jak se mají tyto vlivy hodnotit (rozsudek NSS z 21. 6. 2012, čj. 1 Ao 7/2011-526, č. 2698/2012 Sb. NSS, *ZÚR Jihomoravského kraje*). V rámci řádného posouzení kumulativních a synergických vlivů je třeba 1) zjistit skutkový stav; 2) vytipovat potenciálně dotčené charakteristiky životního prostředí; 3) vytipovat potenciálně dotčené lokality; 4) zhodnotit vlivy jednotlivých variant řešení; 5) popsat užitou metodologii a 6) navrhnout kompenzační opatření. Ze zmiňovaného rozsudku rovněž vyplývá, že toto posouzení musí vycházet z nejhroší možné varianty záměrů a musí zahrnovat již existující zdroje negativních vlivů.



pokračování

[12] Nedošlo tedy ke zhodnocení kumulativních vlivů ploch D300 a D208. Ve svém prvním rozsudku přitom krajský soud konstatoval, že kumulativní vlivy těchto ploch by měly být zhodnoceny. Ve svém zrušujícím rozsudku pak Nejvyšší správní soud uložil krajskému soudu, aby zhodnotil, zda vliv těchto ploch významně zasahuje do zastavěných (obydlených) území. Nejvyšší správní soud tedy vyzdvihl důležitost tohoto zhodnocení. Stěžovatelky v dalším řízení prokázaly, že se tyto kumulativní vlivy projevují v zastavěném území obcí Hostivice, Jeneč, Houstoně, Dobrovíz a Kněževěs. Koridor D208 se nachází v sousedství plochy D300, což samo o sobě nasvědčuje potřebě vyhodnotit jejich kumulativní vlivy. Podle metodiky MŽP mají být vlivy na obyvatelstvo, tedy i hluková zátěž, hodnoceny pro plochy zástavby v rámci čtyř vzdáleností: 100 m, 500 m, 1 000 m a 2 000 m (str. 140 metodiky). Obytná zástavba, a tedy i chráněné prostory ve smyslu § 30 odst. 3 zákona o ochraně veřejného zdraví, se v obci Hostivice nachází ve vzdálenosti cca 657 m od koridoru D208 a v obci Jeneč ve vzdálenosti cca 895 m. Ve vzdálenosti do 2 km od koridoru D208 se nachází téměř celé zastavěné území Hostivic a Jeneče a části zastavěného území obcí Dobrovíz a Kněževěs. Hluková zátěž z koridoru D208 tedy zřejmě musí být považována, ve vztahu k zastavěnému území a chráněným prostorám, za významnou. VVURÚ přitom neobsahuje žádné konkrétní vysvětlení, proč k posouzení těchto kumulativních vlivů nedošlo.

[13] Krajský soud shledal, že stěžovatelky nejsou v této otázce aktivně procesně legitimovány, neboť jejich katastrální území se nacházejí mimo výše uvedené oblasti. Tento závěr je ovšem v rozporu s judikaturou, dle které pro existenci aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení OOP postačí logicky konsekventní tvrzení o možnosti dotčení právní sféry navrhovatele napadeným OOP (usnesení rozšířeného senátu NSS z 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS). Stěžovatelky jsou aktivně legitimovány i věcně (z právních vět usnesení rozšířeného senátu NSS z 29. 5. 2019, čj. 2 As 187/2017-264, č. 3903/2019 Sb. NSS, *Dobřejšovice – Čestlice*), resp. napadená část aktualizace ZÚR č. 2 zasahuje do jejich právní sféry, neboť stěžovatelky jsou dotčeny hlukem a znečištěním z letecké dopravy. V bodech 13-20 svého prvního rozsudku krajský soud uvedl, že dle podkapitoly 6.1 VVURÚ limitní izofona pro noční hluk ve směru připravované vzletové dráhy se nově dotýká i zástavby na území stěžovatelek (pozn. NSS: izofona je pro účely tohoto přezkumu definována jako hranice, která odděluje území s nadlimitním a podlimitním hlukovým zatížením). Je proto dána jejich procesní i věcná aktivní legitimace. Tímto nedostatečným vyhodnocením kumulativních vlivů nebyly naplněny požadavky, které na takové vyhodnocení klade zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) či zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o posuzování vlivů“). Ve smyslu usnesení *Dobřejšovice – Čestlice* jsou stěžovatelky těmito vadami dotčeny, i když se samy o sobě netýkají jejich katastrálních území.

[14] Nesprávný je též závěr krajského soudu, že se v oblasti koridoru D208 nenachází zastavěné území, a proto hodnocení hlukové zátěže nemusí být vyžadováno. Krajský soud ve vztahu k této otázce vůbec nevzal v úvahu stěžovatelkami předložené důkazy a metodiku MŽP. Dle metodiky MŽP se hlukový vliv na obyvatelstvo posuzuje až do vzdálenosti 2 000 metrů od hranice koridoru určeného pro kapacitní dopravní stavbu. Koridor D208 je pro zastavěné území obcí Hostivice, Jeneč, Houstoně, Dobrovíz a Kněževěs významným zdrojem hluku, stejně jako plocha D300. Z judikatury přitom vyplývá, že správní orgán se nemůže odchýlit od zavedené praxe popsané v metodickém pokynu ústředního správního orgánu, neboť takový postup by představoval nepřipustnou libovůli (rozsudek NSS z 16. 8. 2010, čj. 2 Afs 53/2010-63). Kumulativní vlivy těchto ploch tedy měly být zhodnoceny vůči výše vyjmenovaným obcím. Odpůrce přitom nijak nezdůvodnil, proč kumulaci těchto vlivů nepředpokládá. Odpůrce zároveň vycházel z nedostatečně a nesprávně zjištěného skutkového stavu.

*Vyjádření odpůrce*

[15] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti připomněl, že stěžovatelky nepodaly při pořizování aktualizace ZÚR č. 2 žádné připomínky či námitky, resp. tyto uplatňují až v soudním přezkumu. V bodech 40 a 41 zrušujícího rozsudku NSS je uvedeno, že ve VVURÚ se hodnotí jen ty vlivy, které lze rozumně předpokládat, a to v takové míře konkrétnosti, jakou má pořizovaná územně plánovací dokumentace. V případě VVURÚ je tedy třeba respektovat míru jeho obecnosti. Postačuje, pokud dojde k posouzení těch vlivů, které vůbec přicházejí v úvahu a u kterých je to rozumné. Pokud se tedy zpracovatel VVURÚ některými vlivy nezabývá, tak to nutně nemusí zakládat vadu VVURÚ. V řízení před krajským soudem byly všechny pochybnosti objasněny.

[16] K otázce zhodnocení kumulativních vlivů ploch D300 a D208 odpůrce připomíná, že závěr krajského soudu není postaven pouze na nedostatku aktivní procesní legitimace stěžovatelek, nýbrž krajský soud se tímto návrhovým bodem zabýval i věcně. Plocha D208 byla zpracovatelem VVURÚ vyhodnocena jako výběžek podstatně významnějšího koridoru D209. Plocha D208 navíc vede mimo zástavbu, a proto je přidáný vliv této plochy vůči vlivu plochy D300 již zanedbatelný. Tento závěr vyplývá z provedených důkazů, např. z mapových podkladů či výpovědi RNDr. Krajíčka (pozn. NSS: na některých místech rozsudku krajského soudu nepřesně označován jako RNDr. Krajčík). Odkaz stěžovatelek na metodiku MŽP je v tomto ohledu nepřiléhavý. V odkazovaných částech této metodiky se o hluku vůbec nepojednává. Tato metodika je pouze pomůckou, dle které by měl postup pro daný případ stanovit sám zpracovatel SEA. Zpracovatelem metodiky MŽP je sám RNDr. Krajíček, který v nyní projednávané věci kumulaci hluků výslovně vyloučil. Tato metodika je tedy pouze doporučením, jejíž porušení nemůže samo o sobě znamenat porušení právní povinnosti (rozsudek Krajského soudu v Praze z 12. 3. 2021 čj. 55 A 58/2019-346, bod 128). RNDr. Krajíček ve své výpovědi taktéž vysvětlil, že záměry D300 a D208 jsou uskutečnitelné a proč nebyla metodika MŽP v nyní projednávané věci použitelná.

*Vyjádření OZNŘ I)*

[17] OZNŘ I) ve svém vyjádření ke kasační stížnosti úvodem připomněla, že posuzování vlivů ZÚR jako koncepce (SEA) je u záměrů typu dopravních staveb, vzhledem k obsahu a měřítku ZÚR, pouze modelové, tj. bez znalosti konkrétních parametrů záměrů a jejich technického provedení. To má vliv na obsah a kvalitu tohoto posouzení. ZÚR při vymezení koridorů dopravních staveb slouží pouze k „rezervaci“ tohoto území, ne k umístování konkrétních staveb. Teprve při posuzování konkrétního stavebního záměru (EIA) lze reálně záměr posoudit. Postačuje, pokud dojde ke zhodnocení kumulativních a synergických vlivů pouze mezi záměry, u kterých relevantní vlivy vůbec přicházejí v úvahu.

[18] Krajský soud se otázkou posouzení kumulativních vlivů ploch D300 a D208 zabýval správně (viz vyjádření odpůrce v bodě [17] tohoto rozsudku, neboť vyjádření OZNŘ I) je v tomto rozsahu totožné s vyjádřením odpůrce).

*Vyjádření OZNŘ II)*

[19] OZNŘ II) ve svém vyjádření ke kasační stížnosti úvodem připomněla, že při hodnocení obsahu VVURÚ je třeba respektovat míru jeho obecnosti, která je dána tím, že se jedná o podkladový akt. Vyhodnocují se jen ty vlivy, které lze rozumně předpokládat. Z důvodu obecnosti a koncepčnosti ZÚR po nich nelze požadovat zcela přesná a technicky konkrétní řešení či kompenzační opatření. Taková konkretizace má nastat až v navazujících fázích územního plánování.

pokračování

[20] Krajský soud dokázal zdůvodnit, že katastrální území stěžovatelek se nachází mimo území kumulativního vlivu ploch D300 a D208. Stejně tak krajský soud správně uvedl, že plnění hlukových limitů se má posuzovat pouze pro ty prostory, které jsou vyjmenovány v § 30 odst. 3 zákona o ochraně veřejného zdraví. RNDr. Krajíček, který je autorem VVURÚ i metodiky MŽP, ve své výpovědi vysvětlil, že hodnocení ve vzdálenostech 500–2000 m se používá výlučně tehdy, jestliže neexistují přesnější údaje o vyhodnocení vlivů. Tyto údaje však vůči plochám D300, D208 a D209 existují, a proto se tato část metodiky MŽP v nyní projednávané věci nepoužije. Odkaz stěžovatelek na usnesení *Dobřejovice – Čestlice* o aktivní věcné legitimaci je nepřiléhavý, neboť krajský soud výslovně došel k závěru, že jejich právní sféra nebyla v tomto rozsahu dotčena. Krajský soud totiž dokázal vysvětlit, že zájmová území stěžovatelek se nachází jinde než skutečně dotčená území. Stěžovatelky nemohou argumentovat závěry prvního rozsudku krajského soudu, neboť ten byl zrušen.

*Posouzení Nejvyšším správním soudem*

*Aktivní procesní legitimace*

[21] Nejvyšší správní soud se úvodem zabýval okruhem námitek ohledně aktivní procesní legitimace stěžovatelek. Krajský soud dospěl v bodě 47 nyní napadeného rozsudku k závěru, že stěžovatelky nemohou být aktivně procesně legitimovány, neboť jejich katastrální území se nacházejí na opačné straně areálu letiště, než se má nacházet plánovaná trať na ploše D208. Dle krajského soudu totéž vyplývá i z argumentace stěžovatelek, neboť kruhy o poloměru 2 000 m zasahují pouze do katastrálních území vyjmenovaných obcí (bod [12] tohoto rozsudku), ne ale do území stěžovatelek.

[22] Nejvyšší správní soud úvodem připomíná, že zatímco se v rámci aktivní procesní legitimace zkoumá přípustnost návrhu na zrušení (části) OOP, tak v rámci aktivní věcné legitimace se zkoumá důvodnost tohoto návrhu. Jak vyplývá z odůvodnění dále, krajský ani Nejvyšší správní soud aktivní věcnou legitimaci stěžovatelek neshledaly.

[23] Co se týče aktivní procesní legitimace, tak tou se v teoretické rovině již v minulosti zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu. Dovodil, že „splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení. Obecné podmínky přípustnosti návrhu podle § 101a a násl. S. ř. s. tedy lze formulovat jen ve velmi abstraktní rovině, neboť splnění podmínek § 101a odst. 1 s. ř. s. je v podstatné míře závislé na tom, jaké opatření obecné povahy je napadeno“ (usnesení rozšířeného senátu čj. 1 Ao 1/2009-120 zmiňované v bodě [13] tohoto rozsudku, bod 34). „V případě územních plánů musí navrhovatel především plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace“ (bod 35 výše citovaného usnesení rozšířeného senátu). „Aktivní procesní a věcná legitimace v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy jsou komplementární pojmy, mezi nimiž existuje vzájemná souvztažnost (...), tedy tvrzení (o zkrácení na právech) – jeho pravdivost (zkrácení na právech)“ (usnesení *Dobřejovice – Čestlice*, bod 35).

[24] Stěžovatelky ve svém návrhu na zrušení části OOP ze 3. 9. 2019 uvedly, že jejich návrh je přípustný. Odkázaly se na posouzení SEA, dle kterého bylo také území hl. m. Prahy zahrnuto do řešených území, a také se odkázaly na VVURÚ, dle kterého bude mít postavení nové vzletové dráhy negativní vliv na katastrální území stěžovatelek (strany 2 a 3 návrhu). Svoji aktivní procesní legitimaci tak stěžovatelky dokázaly odůvodnit velmi konkrétně, a to navíc s odkazy na podklady samotného OOP. V nyní projednávané otázce přitom nejde o napadení plochy D208, nýbrž

o napadení plochy D300 a vyhodnocení jejího kumulativního vlivu s plochou D208. Pakliže stěžovatelky vysvětlily, že záměr na ploše D300 může v kumulaci s ostatními záměry vést k výraznému překročení imisních limitů, a proto by hodnocení těchto kumulativních vlivů mělo být učiněno (strana 24 návrhu), tak aktivní procesní legitimace stěžovatelek byla zjevně dána. Nejvyšší správní soud na tomto místě opakuje, že u aktivní procesní legitimace se nezkoumá pravdivost, ale myslitelnost. Je přitom myslitelné, že hluk z několika blízkých dopravních staveb se může kumulovat.

[25] Krajský soud se tedy s tímto rozsahem námitek neměl vypořádat tím, že shledal neexistenci aktivní procesní legitimace stěžovatelek. Navzdory této korekci úvah krajského soudu však Nejvyšší správní soud nepřistoupil ke zrušení nyní napadeného rozsudku krajského soudu. Krajský soud se otázkou kumulativního vlivu ploch D300 a D208 totiž zabýval i věcně v rámci svého „druhého“ rozhodovacího důvodu (bod 48 nyní napadeného rozsudku). S těmito závěry se pak Nejvyšší správní soud věcně ztotožnil.

#### *Kumulativní vliv posuzovaných ploch a metodika MŽP*

[26] Nejvyšší správní soud úvodem připomíná, že první rozsudek krajského soudu byl zrušen. Navíc, jak krajský soud sám uvedl v bodě 11 nyní napadeného rozsudku, s výjimkou otázek řešených ve zrušujícím rozsudku NSS přistoupil k vypořádání ostatních námitek stejně jako ve svém prvním rozsudku (s výjimkou dílčích korekcí v reakci na argumentaci stěžovatelek či vývoj judikatury). Ačkoliv se tedy stěžovatelky argumentačně odkazují na závěry prvního rozsudku krajského soudu, tak předmětem tohoto kasačního přezkumu je nyní napadený rozsudek krajského soudu. Předmětem tohoto přezkumu není ani rozsudek krajského soudu z 12. 6. 2013 čj. 50 A 8/2013-129, ve kterém krajský soud již jednou zrušil část ZÚR Středočeského kraje, a to právě v rozsahu plochy D300. Kasační stížnost proti tomuto rozsudku zamítl Nejvyšší správní soud rozsudkem z 17. 4. 2014, čj. 9 A os 5/2013-73.

[27] Ve svém zrušujícím rozsudku Nejvyšší správní soud zavázal krajský soud k tomu, aby posoudil kumulativní vliv ploch D300 a D208 ve vztahu k tzv. chráněným prostorám podle § 30 odst. 3 zákona o ochraně veřejného zdraví. V jiných, než těchto chráněných, prostorách je hluková zátěž irelevantní. Za tímto účelem měl proto dát krajský soud prostor odpůrci, aby svá zjištění či postupy vysvětlil. Krajský soud totiž ve svém prvním rozsudku ustál na nesprávném závěru, že kumulativní vliv na hluk nebyl u těchto ploch zjevně hodnocen (bod 70 a násl. Zrušujícího rozsudku NSS).

[28] Z výše popsaného závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu vyplývá, že sousedství posuzovaných ploch není samo o sobě důvodem pro to, aby nutně muselo dojít k hodnocení jejich kumulativního vlivu na hluk. Sousedství posuzovaných ploch sice může vést k tomu, že vliv posuzovaných ploch se bude kumulovat. Podmínkou k hodnocení kumulativního hluku nicméně je odpověď na otázku, zda se tento hluk může projevit v tzv. chráněných prostorách, neboť až v nich může mít negativní vliv na obyvatelstvo.

[29] Dle výkladu metodiky MŽP, který zastávají stěžovatelky, se má vliv hluku záměru na obyvatelstvo zkoumat až do vzdálenosti 2 000 m od tohoto záměru. Metodika MŽP skutečně na straně 140 popisuje, že vlivy na obyvatelstvo (tedy i hluk) by se v ZÚR měly hodnotit ve vzdálenostech 100, 500, 1000 a 2000 m od osy koridoru. Toto odstupňování má pak vliv na váhu (význam) daného vlivu. Jak ale metodika MŽP uvádí na straně 3: „*Předložený návrh (metodika MŽP) nebrání autorizovaným osobám (AO) použít pro vyhodnocení vlivů PÚR nebo ZÚR vlastní, odlišné postupy, za předpokladu dodržení minimálního obsahového standardu, který specifikoval NSS v odst. [72] výše citovaného judikátu (konkrétně rozsudku ZÚR Jihomoravského kraje).*“ Metodika MŽP tedy sama o sobě konstatuje, že je pouze inspirativní a že vznikla v reakci na závěry rozsudku ZÚR



pokračování

*Jihomoravského kraje*, jehož závěry však autorizované osoby mohou aplikovat i odlišně oproti metodice MŽP. Závěr o tom, že metodika MŽP má pouze inspirativní charakter, vyplývá také z rozsudku krajského soudu z 12. 3. 2021, čj. 55 A 58/2019-346, bodu 128: „(Metodika MŽP) je v první řadě toliko doporučujícím pokynem, což plyne nejen z jeho názvu, ale i str. 3. Porušení metodického doporučení proto samo o sobě nemůže znamenat porušení právní povinnosti.“ Citovaný rozsudek krajského soudu byl potvrzen rozsudkem Nejvyššího správního soudu z 4. 4. 2023, čj. 7 As 88/2021-88. Ačkoli se Nejvyšší správní soud závazností metodiky výslovně nezabýval, dospěl k závěru, že odpůrce provedl dostatečné posouzení vlivů, včetně hluku. Ze shora uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud nemůže přistoupit na argumentaci stěžovatelek, že metodika MŽP zakládá zavedenou praxi, od které se nelze odchýlit. Tato metodika není závazná. Skutečnost, že se vyjmenované obce (bod [12] tohoto rozsudku) nacházejí ve vzdálenosti do 2 000 m od plochy D208, tedy sama o sobě nemusí být důvodem pro to, aby došlo k vyhodnocení jejího kumulativního vlivu s plochou D300.

[30] Od metodiky MŽP se tedy lze odchýlit. RNDr. Krajíček (ostatně jeden ze zpracovatelů této metodiky) ve své výpovědi uvedl, že v nyní projednávané věci se od metodiky MŽP skutečně odchýlil, co se zhodnocení plochy D208 týče. Argumentoval tím, že 1) existoval dostatek podkladů pro vyhodnocení; 2) vliv plochy D208 je zanedbatelný oproti ploše D209 (trať č. 120), z níž plocha D208 tvoří výběžek a 3) tato plocha vede mimo zástavbu. RNDr. Krajíček také vysvětlil, že metodika vznikla primárně pro ty případy, kdy nebudou k dispozici dostatečné podklady, resp. kdy bude k dispozici pouze záměr koridoru, jehož vlivy bude třeba zhodnotit. Stěžovatelky v kasační stížnosti namítají, že vliv plochy D208 je dostatečně významný na to, aby musel být zkoumán. Tento závěr nicméně staví na metodice MŽP, a to i přes vysvětlení krajského soudu, které aproboval Nejvyšší správní soud, že tato metodika není závazná (bod 48 poslední věta nyní napadeného rozsudku).

[31] Stěžovatelky namítají, že jejich závěr o významnosti vlivu plochy D208 vyplývá i z dalších jimi předložených důkazů. Konkrétně však neuvedly, o jaké důkazy se jedná. Jde-li o obrázek na straně 4 doplnění kasační stížnosti, tak ten je pouze grafickou podporou argumentu, že se má postupovat podle metodiky MŽP, neboť zobrazuje kruhy o poloměru 2 000 m, které zasahují do zastavěných území vyjmenovaných obcí (bod [12] tohoto rozsudku). Stěžovatelky přitom nespoují konstatování RNDr. Krajíčka, že plocha D208 vede mimo zastavěné území a že tím primárním zdrojem hluku je plocha D209. Nejvyšší správní soud tedy nemůže přitakat závěru stěžovatelek, že kumulativní vliv ploch D300 a D208 nebyl řádně zhodnocen a že je v rozporu se stavebním zákonem či zákonem o posuzování vlivů.

[32] Nejvyšší správní soud nad rámec výše uvedeného připomíná, že plánovaná železnice na ploše D208 by celkově měla měřit 4 km, přičemž 3,2 km z této délky by mělo vést tunelem (bod 76 zrušujícího rozsudku NSS, ve spojení se stranou 8 hlukové studie k vyhodnocení EIA záměru *Kolejové napojení Letiště Václava Havla Praha do odbočky Jeneček*, kód záměru: MZP427). Dle této studie by tak na výrazné většině dotčených míst nemělo dojít k překročení hlukových limitů (strana 21 odkazované studie).

### III. Vyhodnocení kumulace vlivů plochy D300 a koridoru D010

#### *Posouzení krajským soudem*

[33] Ve svém prvním rozsudku krajský soud shledal, že VVURÚ se nezabývalo kumulativním vlivem ploch D300 a D010 [pozn. NSS: Plocha D010 je v ZÚR Středočeského kraje z roku 2011 definována jako *koridor rychlostní silnice R7 (dálnice D7): rekonstrukce stávajícího úseku Praha/Tuchoměřice – Makotřasy; rozšíření na čtyřpruh – Jemníky – hranice kraje vč. nového obchvatu Lotouše; doplnění a rekonstrukce mimoúrovňových křižovatek (Aviatická, Makotřasy a Kněževy)*]. Nejvyšší správní

soud nicméně ve svém zrušujícím rozsudku shledal, že VVURÚ se touto otázkou zabývalo na straně 203, nicméně definitivní závěr o jednoznačnosti, srozumitelnosti a logičnosti tohoto hodnocení by měl nejprve učinit krajský soud v dalším řízení. Jelikož však stěžovatelky nevznesly tuto otázku v procesu přijímání aktualizace ZÚR č. 2, tak tuto otázku lze zkoumat pouze z hlediska její zákonnosti, nikoliv proporcionality. Krajský soud proto ocitoval příslušnou pasáž na straně 203 VVURÚ (bod 51 nyní napadeného rozsudku) a zaměřil se na to, zda je závěr této pasáže úplný, srozumitelný a logický.

[34] Na základě výpovědi RNDr. Krajíčka krajský soud shledal, že citovaná pasáž ob stojí. Z této výpovědi vyplývá, že nově předpokládaná izofona již v sobě zahrnuje hluk z dálnice D7, přičemž již nyní jde o hlukově nadlimitně zatížené území. Pokud by však v budoucnu mělo na tomto území dojít k jakýmkoliv stavebním změnám, pak každá taková změna v sobě bude muset zahrnovat opatření vedoucí ke snížení hluku takovým způsobem, aby nová hluková zátěž odpovídala zákonným limitům. Jakákoliv změna v prostoru dotčeném hlukem z dálnice D7 tak buďto bude muset přijmout opatření k eliminaci stávajícího hluku, nebo tuto změnu nebude vůbec možné povolit. V takovém případě má proto krajský soud za to, že umístování dalších záměrů do dotčeného území nepovede k navýšení tamější hlukové zátěže, resp. každý nový záměr bude podmíněn tím, aby snižoval současný nadlimitní hluk. Citovaná pasáž VVURÚ tedy dává smysl, navíc v kombinaci s navrhovanými kompenzačními opatřeními. Ze stejného důvodu nebylo třeba činit ani odhad budoucí hlukové zátěže, jak namítají stěžovatelky.

[35] Z výpovědi RNDr. Krajíčka rovněž vyplývá, že při koncipování tvaru navržené izofony bylo čerpáno z dokumentace, která byla podkladem pro přípravu stanoviska EIA 2011 (pozn. NSS: Jedná se o posouzení EIA pro záměr nové vzletové dráhy RWY 06R/24L. Kód záměru: MZP090. Platnost tohoto posouzení byla v roce 2016 prodloužena stanoviskem Ministerstva životního prostředí – bod 2 nyní napadeného rozsudku krajského soudu. Toto posouzení je platné do října 2026). Při přípravě VVURÚ tedy nebyly pouze mechanicky přebírány údaje ze stanoviska EIA 2011, jak tvrdí stěžovatelky. Stanovisko EIA 2011 muselo být bráno v potaz jako jeden z tehdy dostupných podkladů, avšak jeho přímá využitelnost se ukázala ve výsledku jako nízká. Pro případné stavby zasahující do koridoru D010 se stejně bude muset připravit nové posouzení EIA. Krajský soud souhlasí s tím, že v případě prodloužení vzletové dráhy bude zapotřebí buďto zcela nové stanovisko EIA, případně prodloužení platnosti již existujícího stanoviska EIA 2011.

#### *Obsah kasační stížnosti*

[36] Stěžovatelky nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že odpůrce, resp. zpracovatel VVURÚ, nemusel učinit kvantitativní odhad budoucí hlukové zátěže. Tento závěr je v rozporu s judikaturou a nemá oporu ve spise. Tvrzení krajského soudu, resp. RNDr. Krajíčka, že „*koncepte nově předpokládané izofony v sobě zahrnuje i hlukovou zátěž z dálnice D7, ve vztahu k níž se již počítá s tím, že jde o nadlimitně zatížené území*“, je nepodložené a nesprávné. Izofona je převzata z EIA 2011 a vymezuje pouze území dotčené předpokládaným hlukem ze stávající dráhy. Nebere ovšem v potaz její nyní navrhované prodloužení. Izofona tedy nezahrnuje kumulativní vlivy ploch D300 a D010. Stěžovatelky v této souvislosti odkazují na kapitulu 4.1.2 VVURÚ (stranu 131), dle které „*vlivy záměru na veřejné zdraví již byly velmi detailně vyhodnoceny v rámci dokumentace EIA k tomuto záměru. Pro charakterizaci vlivů záměru D300 na zdraví obyvatel byly proto převzaty závěry z již provedeného hodnocení*“ (...). Dále odkazují na stranu 175, kde se uvádí: „*Vyhodnocení vlivů záměru na zdraví obyvatel bylo provedeno v rámci Dokumentace vlivů záměru na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb. (posouzení EIA). Jeho závěry lze považovat za platné, a proto jsou použity i pro charakterizaci vlivů záměru D300 na obyvatele v tomto dokumentu.*“ Stěžovatelky dále zdůrazňují, že RNDr. Krajíček není odborníkem v oblasti hodnocení vlivů hluku, jeho výpověď proto neprokazuje, že vyhodnocení kumulativních vlivů záměru D300 a D010 bylo provedeno úplně, srozumitelně a logicky.

pokračování

[37] Nesprávná je také úvaha krajského soudu, že budoucí záměry v daném území „*v sobě budou muset zahrnovat opatření vedoucí ke snížení stávající hlukové zátěže takovým způsobem, aby limity hlukové zátěže odpovídaly právním předpisům*“. Tato úvaha totiž dochází k závěru, že se v území, které již je nadlimitně zatěžováno hlukem, uplatňují mírnější (resp. fakticky nulové) požadavky na vyhodnocení kumulativních vlivů hluku ve srovnání s územím, kde k překračování hlukových limitů nedochází. V území, které již je nadlimitně zatíženo, podle tohoto přístupu postačí ve „vyhodnocení“ kumulativních vlivů tuto skutečnost konstatovat a stanovit pro budoucí záměry podmínku, aby toto zatížení snížily. Takový přístup je porušením tzv. šestikrokového testu, který vyplývá z rozsudku ZÚR Jihomoravského kraje (bod [11] tohoto rozsudku). Z tohoto odkazovaného rozsudku též vyplývá, že musí být vždy možný alespoň hrubý odhad plánované zátěže, tj. je nesprávný závěr krajského soudu, že VVURÚ nemuselo obsahovat tento odhad budoucí hlukové zátěže. Ing. Drahoty (bod [58] tohoto rozsudku) vysvětlil, že hluková zátěž z prodloužené dráhy nemůže odpovídat převzaté izofoně z dokumentace EIA. Napadený závěr krajského soudu je tedy nesprávný nejen pro nezákonnost, ale také proto, že nemá oporu ve spise.

#### *Vyjádření odpůrce*

[38] Zrušující rozsudek NSS uložil krajskému soudu, aby zhodnotil, zda jsou dotčené pasáže VVURÚ logické. Odpůrce uznává, že některé z těchto pasáží skutečně nejsou formulovány šťastně. V novém řízení u krajského soudu nicméně byly tyto pasáže vysvětleny. Dle odpůrce je možné formulaci „*nejde o nárůst zátěže, neboť v daném místě dochází k překročení limitu i v současnosti*“ interpretovat jako „*nejde o nárůst zátěže, neboť dané oblasti se již nyní týkají protihluková opatření*“, včetně kompenzačních opatření a hlukového monitoringu. Z grafického znázornění na straně 202 VVURÚ vyplývá, že návrh nového ochranného hlukového pásma ustupuje oproti tomu současnému jižním směrem do méně zastavěných oblastí. Již z výše uvedeného, navíc v kombinaci s výpovědí RNDr. Krajíčka, vyplývá, že hodnocení vlivu těchto záměrů jako mírně negativních je plausibilní a logické.

[39] Podklady pro EIA 2011 byly pouze východiskem, které zpracovateli VVURÚ umožnily spolu s dalšími podklady učinit odborný odhad o dotčeném území. Toto hodnocení přitom zcela odpovídá obecnosti ZÚR. Z judikatury vyplývá, že podklady pro posouzení EIA nejsou pro posouzení SEA, resp. VVURÚ, závazné, nicméně při tvorbě posouzení SEA mohou být zohledněny a využity (rozsudek NSS z 25. 5. 2017, čj. 5 As 49/2016-198). RNDr. Krajíček, na rozdíl od Ing. Drahoty, je autorizovanou osobou podle zákona o posuzování vlivů, a tedy může činit příslušné závěry a odhady.

#### *Vyjádření OZNR I)*

[40] Sporné pasáže VVURÚ byly vyjasněny při jednání u krajského soudu. Námitky stěžovatele o užití EIA 2011 jsou nedůvodné (viz body [38] a [39] tohoto rozsudku, neboť vyjádření OZNR I) je v tomto rozsahu totožné s vyjádřením odpůrce)

#### *Vyjádření OZNR II)*

[41] Krajský soud správně došel k závěru, že sporné pasáže ve VVURÚ dokázal RNDr. Krajíček vysvětlit a že prodloužení vzletové dráhy bylo ve VVURÚ vzato v potaz. Pro účely ZÚR je relevantní, že pokud by se záměr na zkapacitnění dálnice D7 uskutečnil, pak by sice došlo k nárůstu hluku, nicméně předtím by tento záměr musel splnit hlukové limity. Musela by být tedy přijata opatření, jež jsou svou detailní povahou hluboko pod obecností ZÚR. V konečném důsledku bude příspěvek koridoru D010 ke kumulativním vlivům nulový, a to právě s ohledem na opatření, která budou muset být před vlastním povolením stavby splněna. Bez splnění příslušných hlukových limitů nebude možné stavbu provést. Hlukovou zátěž má smysl

posuzovat pouze v chráněné zástavbě, nicméně místo kumulativních vlivů ploch D300 a D010 se nachází mimo zastavěné území.

[42] Oranžová čára v VVURÚ zachycuje území, v němž již funguje určitý režim ochrany před hlukem či monitoring, neboť se jedná o území s nadlimitní hlukovou zátěží. Jde tedy o současný stav. Černou čáru (izofonu) je pak třeba vnímat jen jako předpokládanou novou hranici zvláštního hlukového pásma, nikoliv jako skutečný budoucí stav. Nový průběh této černé čáry, resp. této hranice, se tak určí až na příslušné povolovací úrovni. Při zpracování VVURÚ byly užity podklady pro EIA 2011 a bylo vzato v potaz i možné prodloužení vzletové dráhy. Pokud se pro záměr na ploše D010 bude připravovat nové posouzení EIA, tak hluk z tohoto záměru bude muset být zohledněn a vyhodnocen v podrobnějším měřítku, které ale není slučitelné s mírou obecnosti ZÚR.

#### *Replika stěžovatele*

[43] Odpůrce na jednu stranu argumentuje tím, že posouzení SEA, resp. VVURÚ, by mělo být hodnoceno s ohledem na jeho obecnost, která je adekvátní obecnosti ZÚR. Na druhou stranu však odpůrce uvedl, že podkladem pro SEA bylo neaktuální posouzení EIA 2011, tedy posouzení vlivů konkrétního záměru. Také vůči kumulativním vlivům ploch D300 a D208 odpůrce nelogicky tvrdí, že metodiku MŽP nešlo v tomto případě použít vzhledem k množství podrobnějších podkladů. Krajský soud v bodě 91 svého rozsudku výslovně odkázal na kompenzační opatření, která byla obsažena v EIA 2011. Tímto odkazem odůvodnil krajský soud to, proč shledal námitku nedostatečnosti kompenzačních opatření v SEA pro aktualizaci ZÚR č. 2 jako nedůvodnou. Krajský soud tak k posouzení EIA 2011 přistupoval jako k podkladu, který odpůrce sám učinil součástí VVURÚ. Pokud tedy odpůrce propojil posouzení EIA 2011 a SEA, nemůže současně odmítat námitku neaktuality posouzení SEA s odůvodněním, že SEA má být vypracováno ve vyšší míře obecnosti. Dle judikatury by přitom ZÚR měly být postaveny na dostatečných zjištěních, být do určité míry konkrétní a obsahovat hrubý odhad plánovaného vlivu (rozsudek ZÚR *Jihomoravského kraje*).

[44] Tím, že zpracovatel SEA podmínil uskutečnění záměru na ploše D010 přijetím protihlukových opatření, tak sám založil své závěry na přílišné podrobnosti, která neodpovídá obecnosti SEA vypracovaného pro ZÚR. Tímto způsobem totiž dosáhl závěru, že příspěvek plochy D010 ke kumulativním vlivům bude nulový. Tím však zásadně zkreslil a bagatelizoval vyhodnocení těchto vlivů v nadlimitně zatíženém území. Odpůrce ve svém vyjádření vůči kumulativnímu vlivu ploch D300 a D010 tvrdí, že návrh ochranného hlukového pásma bude ustupovat jižním směrem do méně zastavěného území. RNDr. Krajíček ovšem uvedl, že izofona je pouhou koncepcí a že výsledné ochranné hlukové pásmo může mít jiný tvar. Navíc i za hranicí této izofony může dojít ke zvýšení hlukové zátěže, tedy i v zastavěném území. SEA, resp. VVURÚ, by přitom mělo popsat nejenom nadlimitní, ale všechny významné zdroje zátěže. Úvaha zpracovatele VVURÚ, že ke kumulaci těchto vlivů má docházet mimo obydlenu zástavbu, tak je mylná. Kumulativní vlivy ploch D300 a D010 tedy nejsou v VVURÚ správně vyhodnoceny.

#### *Posouzení Nejvyšším správním soudem*

[45] Nejvyšší správní soud úvodem připomíná, že při posuzování vlivů koncepce na životní prostředí lze využít i údaje, které byly získány při posuzování vlivů záměru na životní prostředí (§ 10a odst. 3 zákona o posuzování vlivů). Zpracovatel VVURÚ, resp. SEA, tedy může jakožto podklady využít i ty údaje, které vyplývají či byly získány při zpracování EIA. Odkazy VVURÚ na EIA 2011 tak samy o sobě nezakládají jeho nezákonnost.

[46] Stěžovatelky namítají, že tyto údaje z EIA 2011 převzal zpracovatel VVURÚ bez dalšího. To má vyplývat z textu na stranách 131 a 175 VVURÚ (citace v bodě [36] tohoto rozsudku).

pokračování

Nejvyšší správní soud připouští, že citované pasáže VVURÚ skutečně lze interpretovat tak, že pouze přebírají zjištění z EIA 2011 bez dalšího. RNDr. Krajíček ve své výpovědi toto vysvětlil s tím, že EIA 2011 bylo při zpracování VVURÚ použito pouze pomocně jakožto podklad pro samostatné hodnocení, a to hodnocení v míře obecnosti SEA.

[47] Nejvyšší správní soud k tomuto konstatuje, že VVURÚ na stranách 173 a 174 prezentuje také svá zjištění ohledně hluku a shledává, že jeho zjištění jsou v tomto ohledu podobná jako zjištění EIA 2011 či ZÚR hl. m. Prahy (konkrétně ve vztahu k ZÚR hl. m. Prahy VVURÚ odkazuje na akustickou studii, „*kteřá je součástí Vyhodnocení vlivu ZÚR hl. m. Prahy aktualizace č. 1 na udržitelný rozvoj území, a která porovnává v případě rozšíření o paralelní dráhu RWY 06R/24L varianty s ponecháním současného stavu a s novou paralelní dráhou. Dle této studie není navýšení počtu ovlivněných obyvatel hlukovou zátěží oproti současnému stavu u výstavby nové paralelní dráhy tak významné jako u varianty, kdy by došlo k navýšení počtu letů na RWY 12/30, což je především způsobeno nárůstem počtu vzletu a přistání a počtem hodnocených obyvatel v rámci prováděných analýz*“). Nelze tedy přistoupit na argumentaci, že by vyhodnocení vlivů záměru na zdraví obyvatel pokud jde o hluk bylo pouze převzato z EIA 2011 bez dalšího.

[48] K tomu je třeba dodat, že od posouzení EIA již lze vyžadovat dostatečně konkrétní zjištění, která se odvíjí od relativně konkrétně stanovené podoby záměru. Pokud následně VVURÚ na straně 131 konstatovalo, že pro charakterizaci vlivů záměru D300 na zdraví obyvatel převzalo závěry z již provedeného hodnocení EIA, avšak kvantifikace nebyla s ohledem na rozsah, měřítko a zaměření hodnocení SEA provedena celoplošně, není taková úvaha vadná. Je projevem toho, že s tímiž vstupy se na úrovni dvou různých dokumentů (EIA a SEA) v rámci hodnocení pracuje s jinou mírou obecnosti.

[49] Stěžovatelky také sporují konstatování RNDr. Krajíčka, že znázorněné izofony zahrnují kumulativní hluk z ploch D300 a D010. Konkrétně uvádějí: „*Tento závěr (že izofona zahrnuje i hluk z dálnice D7) však nevyplývá a ani nemůže vyplývat z žádné části obsahu VVURÚ. Jedná se o ničím nepodložené a nesprávné tvrzení RNDr. Libora Krajíčka. (Izofona je převzata z EIA 2011, aniž by zohlednila plánované prodloužení stávající dráhy.) V žádném případě tedy tato izofona neznačňuje a nevyjadřuje důsledky 'hlukového spolupůsobení', tedy kumulativní vlivy hluku z nově vymezené plochy D300 a stávající dálnice D7. Předmětem dokumentace EIA (2011) byl zcela jednoznačně pouze hluk z provozu letiště.*“ K tomu je třeba uvést, že takové tvrzení ze strany RNDr. Krajíčka při jeho výsledku (dle zvukového záznamu, které je obsahem soudního spisu) nezaznělo. Ten naopak konstatoval, že zpětně nelze přesně zodpovědět, zda linie černé čáry znázorňující limitní izofonu zohledňuje i spolupůsobení dalších záměrů. Podle jeho názoru by však toto spolupůsobení zohledňovat neměla, neboť jde o podklad pro nové ochranné hlukové pásmo letiště. Námitka je tedy v této části postavena na nepřesném uchopení toho, co RNDr. Krajíček uvedl. Nejvyšší správní soud si je vědom, že takto výpověď RNDr. Krajíčka popsal v bodě 52 nyní napadeného rozsudku krajský soud. Je však podstatné, že své další úvahy o tom, jak byly vyhodnoceny kumulativní vlivy ploch D300 a D010, již krajský soud na této nepřesnosti nepostavil.

[50] Dále se tedy Nejvyšší správní soud zabýval otázkou kumulativního vlivu plochy D300 s plochou D010. Touto otázkou se zabýval již ve svém zrušujícím rozsudku a v jeho bodě 57 shledal, že kumulativním vlivem těchto ploch se VVURÚ zabývalo. Uložil však krajskému soudu, aby posoudil, zda je toto hodnocení úplné, srozumitelné a logické. Krajský soud v nyní napadeném rozsudku shledal, že tyto požadavky jsou naplněny. Na základě výpovědi RNDr. Krajíčka totiž dovodil, že vzhledem k již existujícímu nadlimitnímu hluku je zbytečné činit kvantitativní odhad budoucího hluku. Nové záměry v dané oblasti totiž budou muset vést ke snížení hluku anebo nebudou povoleny vůbec. Stěžovatelky vůči tomu namítají, že tento závěr krajského soudu nesprávně vede k tomu, že v již nadlimitně zatížených územích jsou požadavky na vyhodnocení kumulativních vlivů značně nižší oproti územím s podlimitním zatížením. Takový přístup je,

dle stěžovatelek, v rozporu se šestikrokovým testem podle rozsudku *ZÚR Jihomoravského kraje*, dle kterého je naopak vždy nutno učinit hrubý kvantitativní odhad budoucího zatížení.

[51] Stěžovatelky tedy své závěry opírají o bod 73 rozsudku *ZÚR Jihomoravského kraje*. Tento bod se zabývá otázkou podrobnosti vyhodnocení kumulativních vlivů a s odkazem na stanovisko Evropské komise k SEA skutečně dochází k závěru, že „alespoň hrubý odhad plánované zátěže musí být vždy možný“. Jedná se o částečnou citaci bodu 3.57. z odkazovaného stanoviska *Implementation of Directive 2001/42 on the Assessment of the Effects of Certain Plans and Programmes on the Environment* (překlad NSS: „Implementace směrnice 2001/42 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí“). Celý bod 3.57. odkazovaného stanoviska zní takto: „Many uncertainties exist, and insufficient or missing data and inadequate knowledge may make it difficult to decide whether significant effects are likely, Nevertheless, it is assumed that a rough estimation of the effects should always be possible“ (překlad NSS: „Existuje mnoho nejistot, a nedostatečné nebo chybějící údaje či nedostatečná zjištění mohou ztížit určení toho, zda je existence významných vlivů pravděpodobná. Předpokládá se ovšem, že by vždy mělo být možné učinit hrubý odhad vlivů.“).

[52] Výše citovaný bod 3.57. odkazovaného stanoviska tedy sice hovoří o tom, že hrubý odhad vlivů by měl být vždy možný. Nicméně tento odhad má význam pro zodpovězení otázky, zda je pravděpodobné, že se v dané lokalitě budou významně kumulovat imisní vlivy. RNDr. Krajíček ve své výpovědi uvedl, že hluková zátěž lokality, ve které se kumuluje vliv ploch D300 a D010, již je nadlimitní. Pravděpodobnost toho, že se zde bude významně kumulovat hluk, tedy nezpochybnil; naopak tuto významnou kumulaci potvrdil. Vysvětlil však, proč byl učiněn závěr o tom, že příspěvek záměru D010 bude nulový, tedy bude mít zanedbatelný význam ve vztahu k zástavbě. To byla nejasnost, kterou Nejvyšší správní soud identifikoval v předchozím rozsudku. Zavázal proto krajský soud k jejímu objasnění. K tomu pak RNDr. Krajíček vysvětlil, že jakákoli budoucí výstavba v rámci záměru D010 bude nutně podmíněna tím, že dojde ke snížení dosavadní nadlimitní hlukové zátěže. Proto bylo možné v rámci vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů počítat s tím, že tato zátěž nebude narůstat. Lze dodat, že tomu odpovídá i vyhodnocení vlivů záměru D010, které bylo provedeno v Příloze č. 4 Zásad územního rozvoje Středočeského kraje – Vyhodnocení vlivů ZÚR SK na životní prostředí (konkrétně v její příloze 2.1 – Plochy a koridory dopravní infrastruktury převzaté ze schválených ÚPN VÚC). Podle tohoto hodnocení se vliv tohoto záměru na obyvatelstvo hodnotí jako bez vlivu/potenciálně mírně pozitivní vliv (0/+1), což se odůvodňuje tím, že „zvýšení plynulosti a rychlosti dopravy povede k poklesu emisí oxidu uhelnatého a organických látek, je však nutno očekávat nárůst emisí Nox. Vzhledem k tomu, že v rámci rekonstrukce platí povinnost zajistit splnění hlukových limitů, lze ve výsledku očekávat i snížení hlukové zátěže. Bez protihlukových opatření (stěny, valy) však dojde naopak k nárůstu hluku vlivem vyšší rychlosti.“ I toto východisko (hluková zátěž vlivem záměru D010 nebude narůstat) se pak projevilo ve výsledném hodnocení, které se nachází v příloze č. 1 k VVURÚ, kde jsou u záměru D300 kumulativní a synergické vlivy všech posuzovaných záměrů včetně stávajících komunikací (viz písm. D na str. 25) hodnoceny jako potenciálně mírně negativní (-1). V takové situaci nepovažuje Nejvyšší správní soud, podobně jako krajský soud, za vadu, pokud VVURÚ neobsahuje přesnější kvantifikovaný odhad hlukové zátěže. Jestliže totiž VVURÚ vychází z logického předpokladu, že potenciální záměry v D010 musí s ohledem na již nadlimitně hlukově zatížené území vést ke snížení hluku, jinak nebudou povoleny, tak v takovém případě není zcela nezbytné, aby VVURÚ obsahovalo přesnější odhad kumulativní zátěže. Nyní napadený rozsudek krajského soudu tedy není v rozporu s rozsudkem *ZÚR Jihomoravského kraje*.

[53] Závěrem se Nejvyšší správní soud zabýval otázkami ohledně odbornosti RNDr. Krajíčka a závěrů Ing. Drahoty. Co se týče způsobu, jakým se krajský soud vypořádal se studií a výpovědí Ing. Drahoty, tak tím se Nejvyšší správní soud zabýval ve svém posouzení v bodě [70] a násl. Tohoto rozsudku. Co se týče odbornosti RNDr. Krajíčka, tak stěžovatelky namítají, že ten není odborníkem na hodnocení hluku. Nejvyšší správní soud k tomu může toliko konstatovat,



pokračování

že RNDr. Krajíček je tzv. autorizovanou osobou podle § 19 zákona o posuzování vlivů. Jako takový tedy může mj. i zpracovat dokumentaci či vyhodnocení vlivů připravovaných ZÚR. Z formulace v bodě 12 nyní napadeného rozsudku krajského soudu navíc vyplývá, že RNDr. Krajíček byl vyslechnut jakožto vedoucí zpracovatelského týmu společnosti Atelier T – plan, s. r. o., tj. na tvorbě VVURÚ se podílelo více osob (čtvrtá strana v úvodu VVURÚ).

#### IV. Prodloužení stávající letové dráhy a studie Ing. Josefa Drahoty

##### *Posouzení krajským soudem*

[54] Z výsledku zpracovatelského týmu RNDr. Krajíčka vyplynulo, že při přípravě VVURÚ byla vzata v úvahu též možnost prodloužení již existující vzletové dráhy na 4 000 metrů. Toto prodloužení přitom nebude mít na tvar izofony vliv. Izofona představuje pouze určitou koncepci, tedy odhad toho, kde by se mohlo nacházet budoucí ochranné hlukové pásmo, jehož finální podoba však může být odlišná. Toto vysvětlení považoval krajský soud za logické, neboť v rámci požadavků na obecnost ZÚR nelze předpokládat jednoznačné vymezení rozsahu a tvaru ochranného hlukového pásma. K tomuto přesnému vymezení dochází až na základě samostatného OOP vydaného Úřadem pro civilní letectví. Není tak vadou, pokud není do modelu předpokládané izofony bezprostředně promítnuto uvažované prodloužení vzletové dráhy. Ostatně dle judikatury postačuje, „pokud dojde ke zhodnocení kumulativních a synergických vlivů pouze mezi záměry, kde relevantní vlivy tohoto druhu vůbec přicházejí v úvahu“ (rozsudek NSS z 31. 1. 2013, čj. 4 AOs 1/2012-105, č. 2848/2013 Sb. NSS). Záměr rozšíření vzletové dráhy spolu se záměrem zkapacitnění dálnice D7 tak nemusel být v aktualizaci ZÚR č. 2 explicitně zapracován.

[55] Stěžovatelky navrhly k důkazu studii *Posudek hodnocení hlukové zátěže ve vyhodnocení SEA pro 2. aktualizaci ZÚR Středočeského kraje ve vztahu ke záměru rozšíření letiště Ruzyně (vybudování paralelní vzletové dráhy)* z 2. 6. 2023 zpracovanou akreditovanou laboratoří J\*D\*S Životní prostředí (dále jen „studie JDS“) a výslech Ing. Drahoty, tj. zpracovatele studie JDS. Specializace Ing. Drahoty sice není autorizací ve smyslu § 19 zákona o posuzování vlivů, nicméně jeho odborné závěry mohou být v tomto řízení použity jako důkaz. Existují ovšem dva věcné důvody, kvůli kterým nemohou být zjištění Ing. Drahoty použity, navzdory jeho odborným kvalitám.

[56] Prvním problémem je způsob pokládání otázek ze strany zadavatelky studie, tj. stěžovatelky a). Některé otázky jsou totiž položeny tak, že již v jejich zadání je určitá sporná či neprokázaná okolnost předkládána jako existující. Příkladem je formulace druhé otázky: „*Lze pro popis hlukové zátěže vlivem budoucí realizace záměru D 300, vymezeného v 2. aktualizaci ZÚR SK, mechanicky převzít limitní izofony  $L_{\text{avg,D}} = 60 \text{ dB}$  a  $L_{\text{avg,N}} = 50 \text{ dB}$  z dokumentace EIA z roku 2009 pro záměr „Paralelní RWY 06R/24L Letiště Praha Ruzyně“ (dále jen dokumentace „EIA“)?“ (viz str. 3 oddíl 4. Zadání studie JDS; zdůraznění textu doplněno krajským soudem). Součástí zadání druhé otázky je tedy tvrzení o mechanickém převzetí konkrétních izofon z dokumentace EIA 2011, ačkoliv z ničeho jednoznačně neplyne, zda k nějakému mechanickému přebírání údajů vůbec došlo. Z výpovědi RNDr. Krajíčka přitom vyplývá, že efektivní použitelnost podkladů k EIA 2011 byla přinejmenším pochybná. Dokonce i sám Ing. Drahota zkorigoval znění této otázky tak, že k ní přistupoval jako k otázce teoretické. Charakterem této otázky je tak devalvována hodnota následné odpovědi, a to i navzdory kvalitě této studie. Další zadané otázky zase cílí na zjištění skutečností, které nejsou obligatorní součástí vyhodnocení vlivů v rámci SEA. ZÚR nemají povinnost připustit hlukové (či jiné emisní) hodnoty jen nepřekračující konkrétní limity (třetí otázka) a ani povinnost identifikovat změny v rozložení hluku z jednoho konkrétního zdroje (první otázka). Na zjištění těchto irelevantních skutečností však cílí zadání těchto dvou otázek (pozn. NSS: všechny čtyři otázky a odpovědi na ně jsou zrekapitulovány v bodě 14 nyní napadeného rozsudku krajského soudu).*

[57] Druhým důvodem je skutečnost, že Ing. Drahoty se zaměřoval na příliš detailní otázky, které v kontextu obecnosti ZÚR či SEA nemají místo. Ing. Drahoty se zaměřoval na detailní zkoumání poznatků typu směřování přistávacího paprsku, pozici antény ILS, druhy provozovaných letadel či směry jejich vzletů a následného stáčení. Tyto poznatky mohou mít svým konkrétním charakterem význam pro řízení o umístění přistávací dráhy či jiné letištní stavby či pro proces přijímání OOP vymezujícího ochranné pásmo letecké stavby. Z právních předpisů či judikatury však nevyplývá povinnost, aby ve VVURÚ byly identifikovány tyto konkrétní nedostatky, jako např. nedostatky v provozu zamýšlené stavby (zde prodlužované vzletové dráhy) či v řešení vedoucí k odstranění důsledků tohoto provozu (zde vymezení místa konkrétního vzletu či dosedu letadla a směřování jeho letu).

#### *Obsah kasační stížnosti*

[58] Tvrzení RNDr. Krajčička o vlivu plochy D300 byla vyvrácena závěry Ing. Drahoty. Ve VVURÚ je pouze uvedeno, že nedojde k rozšíření schváleného ochranného hlukového pásma letiště, což však není ničím podloženo. Stejně tak nelze ověřit závěr, že při hodnocení vlivů bylo zohledněno možné prodloužení vzletové dráhy. Krajský soud uvedl, že izofona představuje pouze určitý odhad či koncepci, která se může změnit. V posouzení EIA 2011 je však izofona konkrétním vyjádřením hodnot hluchosti, resp. vymezením hranice území, kde budou překračovány hlukové limity, a je také základem pro vymezení hlukového ochranného pásma. EIA 2011 ovšem vychází z původní, nikoliv prodloužené délky vzletové dráhy, a také z předpokladu letového provozu z roku 2009. Tyto změny, ke kterým došlo od doby vydání EIA 2011, tak budou mít vliv na průběh izofony, resp. nebylo prokázáno, že tyto změny nepovedou ke změně průběhu izofony.

[59] Krajský soud se vůbec nezabýval námitkou, že VVURÚ se nezabývá předpokládanou hlukovou zátěží za izofonou (tj. na území předpokládané podlimitní zátěže). Stěžovatelky konkrétně upozornily na VVURÚ pro aktualizaci č. 1 ZÚR hl. m. Prahy. V tomto odkazovaném OOP je plocha nové vzletové dráhy vymezena jako území, ve kterém po vybudování této dráhy schází pouze 5 decibelů k dosažení limitní hladiny hluku.

[60] Stěžovatelky svá tvrzení doložily studií JDS. Dle této studie bude mít prodloužení stávající dráhy vliv na průběh izofony, tj. tato izofona byla ve VVURÚ stanovena nesprávně. Krajský soud ovšem závěry této studie nepřijal, s čímž stěžovatelky nesouhlasí. Druhou otázku (tj. tu citovanou v bodě [56] tohoto rozsudku) nelze považovat za návodnou. Použití slova „mechanicky“ v této otázce bylo nadbytečné a nehrálo žádnou roli. Jejím cílem bylo zjistit, zda lze vztáhnout zhodnocení izofony v EIA 2011 i pro plochu D300. Znění otázky tak není návodné. Odpověď na tuto otázku přitom dokazuje, že izofona podle EIA 2011 již není aktuální, resp. že rozdíly mezi EIA 2011 a nyní přezkoumávaným VVURÚ jsou významné. Napadená část aktualizace ZÚR č. 2 tak zároveň není založena na dostatečně zjištěném skutkovém stavu. Krajský soud se rovněž mylí v závěru, že první a třetí otázka míří na ty skutečnosti, které nejsou povinnou součástí VVURÚ. Obecně celé zadání této studie, zejména pak první otázka, směřuje ke zjištění, zda prodloužení stávající dráhy může vést k jiným vlivům, než kdyby k prodloužení nedošlo. Studie JDS dochází k závěru, že ano, což je pro přezkum VVURÚ nepochybně relevantní. Mělo by tak dojít k novému zhodnocení kumulativních vlivů.

[61] Závěr krajského soudu, že detailní poznatky studie JDS nejsou použitelné v kontextu obecnosti ZÚR, je nepodložený. Na jedné straně krajský soud vyzdvihuje odborné kvality Ing. Drahoty, avšak na straně druhé nebere jeho detailní zjištění v potaz, ačkoliv v takovém případě by krajský soud měl tato zjištění vyvrátit taktéž detailním odborným posouzením.

#### *Vyjádření odpůrce*

pokračování

[62] Argumentace stěžovatelek směřuje svou podrobností do projektové fáze EIA, nikoliv do strategické fáze SEA. Předmětem vyhodnocení vlivů byla plocha D300 v měřítku 1:100 000, nikoliv sama přistávací dráha. Plocha D300 je na území Středočeského kraje vymezena pouze ve formě dvou výběžků z jiné plochy, která je zakotvena v ZÚR hl. m. Prahy. Tyto odkazované ZÚR již úspěšně obstály v soudním přezkumu, přičemž smyslem tohoto řízení není přezkum již stabilizovaných záměrů (pozn. NSS: návrhy na zrušení příslušné části ZÚR hl. m. Prahy zamítl Městský soud v Praze rozsudkem z 12. 2. 2016, čj. 9 A 208/2015-292; kasační stížnosti proti tomuto rozsudku městského soudu zamítl Nejvyšší správní soud rozsudkem z 21. 11. 2018, čj. 2 As 81/2016-157). Argumentace stěžovatelek možným prodloužením přistávací dráhy je irelevantní. RNDr. Krajíček totiž dokázal vysvětlit, že toto případné prodloužení by nemělo na izofonu vliv. Rozdíl 285 m v délce dráhy by mohl mít svůj význam v projektové fázi. Vzhledem k měřítku ZÚR však tento rozdíl představuje pouze 2,85 mm v grafické části ZÚR, tj. prakticky bezvýznamný rozdíl. V blízkosti plochy D300 se navíc nenachází žádná významná zástavba, vůči které by mohl být hluk relevantní. Co se týče odkazu stěžovatelek na ZÚR hl. m. Prahy, tak tuto námitku uplatnily až po uplynutí lhůty k podání návrhu, tedy pozdě. Danou námitku navíc krajský soud implicitně vypořádal svou ucelenou argumentací. Krajský soud se mohl vymezit vůči zjištěním Ing. Drahoty a přitom respektovat jeho odbornost. Zpracovatel VVURÚ pouze vycházel z podkladů pro EIA 2011; neplatí, že by je převzal.

#### *Vyjádření OZNR I)*

[63] Argumentace stěžovatelek směřuje svou podrobností do projektové fáze EIA, nikoliv do strategické fáze SEA (viz bod [62] tohoto rozsudku, neboť vyjádření OZNR I) je v tomto rozsahu totožné s vyjádřením odpůrce).

#### *Vyjádření OZNR II)*

[64] Stěžovatelky nesprávně chápou důsledky prodloužení již existující dráhy o 285 m. Důsledkem prodloužení dráhy vzhledem k nadlimitnímu zvuku bude nutně jeho snížení, jelikož delší dráha zajistí dřívější možný vzlet letadla oproti současnému stavu. Pokud bude mít letadlo možnost vzletnout díky delší dráze dříve, bude naopak nad zastavěnou oblastí již ve vyšší hladině, než kdyby nebyla dráha prodloužena, čímž dojde logicky i ke snížení úrovně hluku u země v zastavěné oblasti. Současný trend, kdy se hluková zátěž letadel snižuje, totiž s sebou nese i snížení jejich výkonu, což má za důsledek potřebu delších vzletových drah. Je přitom nutno vzít v potaz, že ZÚR je pouze obecnou koncepcí, nikoliv povolením konkrétní stavby. Ing. Drahoty je odborníkem na měření, nikoliv však na hodnocení hluku, což jsou dvě odlišné disciplíny. Jeho vyjádření tak není relevantní.

#### *Posouzení Nejvyšším správním soudem*

##### *Prodloužení stávající letové dráhy*

[65] Stěžovatelky namítají, že se krajský soud nezabýval jejich námitkou ohledně hlukové zátěže za hranicí izofony, kterou se zabývala aktualizace č. 1 ZÚR hl. m. Prahy (bod [59] tohoto rozsudku). Tuto námitku lze, vzhledem ke svému charakteru, považovat za námitku nepřezkoumatelnosti. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu je vadou, ke které je Nejvyšší správní soud povinen přihlížet i bez námitek (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Přezkum rozhodnutí soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí by byla dána tehdy, pokud by krajský soud opomenul vypořádat danou námitku zcela. Lze tedy akceptovat i její implicitní vypořádání (rozsudky NSS z 15. 2. 2024, čj. 3 As 220/2023-91, bod 19, anebo z 25. 2. 2022, čj. 10 As 190/2020-39, bod 9 a tam zmiňovaná judikatura). Krajský soud přitom musí věcně

vypořádat ty námitky, které byly vzneseny včas (rozsudek NSS z 30. 5. 2024, čj. 6 Afs 66/2023-37, bod 31, z 28. 3. 2024, čj. 9 Afs 254/2023-53, bod 54).

[66] Nejvyšší správní soud ověřil, že krajský soud se touto námitkou v nyní napadeném rozsudku skutečně explicitně nezabýval. Je však také pravdou, že stěžovatelky neuplatnily tuto námitku ve svém návrhu na zrušení opatření obecné povahy z 3. 9. 2019, ačkoliv ji uplatnit mohly (usnesení o aktualizaci č. 1 ZÚR hl. m. Prahy nabylo účinnosti dne 1. 10. 2014; tato aktualizace byla následně soudně přezkoumána rozsudky z let 2016 a 2018). Tuto námitku stěžovatelky uplatnily až ve vyjádření z 22. 5. 2023. Po podání návrhu na zrušení (části) OOP, který obsahuje zákonné náležitosti, již nelze vznášet další návrhové body (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). To platí i navzdory výzvě krajského soudu z 17. 3. 2023, ve které účastníky primárně vyzval, aby případně reagovali na závěry zrušujícího rozsudku NSS a doplnili svá tvrzení či důkazní návrhy. Za této situace se tedy krajský soud touto otázkou neměl vůbec zabývat. Nejvyšší správní soud připouští, že krajský soud měl explicitně zmínit, že proč se touto námitkou nezabýval. Navzdory této vadě však Nejvyšší správní soud nepřistoupil ke zrušení nyní napadeného rozsudku, neboť tato vada by, jak je vysvětleno dále, nemohla mít vliv na závěry rozsudku krajského soudu.

[67] Nejvyšší správní soud totiž nad rámec nutného zjistil, že se krajský soud vypořádal s touto námitkou implicitně. V bodě 14 nyní napadeného rozsudku zrekapituloval krajský soud mj. i obsah třetí otázky studie JDS (bod [71] tohoto rozsudku) a odpovědi na tuto otázku. Obsahem odpovědi bylo právě i poukázání na rozdílný přístup zpracovatele aktualizace č. 1 ZÚR hl. m. Prahy, který vymezil nadlimitně zatížené území stěžovatelkou popisovaným širším způsobem, tedy s přihlédnutím k nejistotám výpočtu (strana 6 studie JDS). Na obsah této otázky a odpovědi na ni pak krajský soud reagoval v bodě 60 nyní napadeného rozsudku a shledal, že jejich obsah se míjí s povinnými náležitostmi VVURÚ, a proto na jejich závěry krajský soud nepřistoupil.

[68] Pokud jde o otázku, zda VVURÚ zohlednilo možné prodloužení již existující dráhy, tak RNDr. Krajíček ve své výpovědi uvedl, že při zpracování VVURÚ se bralo v úvahu také možné prodloužení stávající dráhy, přičemž toto prodloužení nebude mít vliv na průběh navrhované izofony. To ostatně vyplývá také ze strany 175 VVURÚ: „*Součástí záměru D300 je též rozšíření plochy letiště (...) o 285 m ve směru 24 na požadovanou celkovou délku dráhy 4000 m. V souvislosti s rozšířením nedojde k rozšíření schváleného ochranného hlukového pásma letiště, vlivy této části záměru na akustickou situaci okolní zástavby (ve smyslu navýšení hluku z leteckého provozu vlivem záměru) se nepředpokládají.*“ Při výslechu RNDr. Krajíček srozumitelně objasnil, že oranžová čára nacházející se na situační mapě k záměru D300 (str. 202 VVURÚ) označuje území, na kterém platí současné ochranné hlukové pásmo, které se vyhláší podle zvláštních předpisů. Na takto vymezeném území již funguje určitý režim ochrany před hlukem či monitoring dle platných právních předpisů, neboť hluk zde je nadlimitní. Tento stav bylo dle RNDr. Krajíčka třeba pro účely přípravy VVURÚ respektovat jako existující skutečnost. Vymezení plochy D300 a jejího budoucího vlivu pak bylo třeba ve VVURÚ zhodnotit. Tato změna je v měřítku grafického vymezení D300 vyjádřena v režimu černé elipsovité čáry. Toto její vyznačení však neznamená, že v konkrétních navazujících povolovacích řízeních bude budoucí ochranné hlukové pásmo vypadat právě takto. Elipsovitou černou čárou je totiž třeba vnímat jen jako předpokládanou koncepci, nikoliv finální budoucí stav. Na podkladě této černé čáry do budoucna vznikne nové hlukové pásmo, nicméně pro jeho přesné vymezení bude nutno provést nové podrobnější výpočty na příslušné povolovací úrovni. Prostá transpozice černé čáry ze ZÚR nebude při konkrétním vymezení ochranného pásma možná, a to už jen proto, že se ochranné pásmo musí zakreslit na úrovni katastrální mapy. Podkladem pro vymezení černé čáry byla dokumentace EIA, jež byla podkladem pro přípravu stanoviska EIA 2011, kdy tyto podklady byly zpracovatelům poskytnuty ze strany OZNR II. V rámci hodnocení přitom bylo vzato v úvahu i možné prodloužení paralelní vzletové dráhy na 4 000 metrů, ovšem s tím výsledkem, že v měřítku, ve kterém je ZÚR zpracovávána, to na vymezení linie limitní izofony v rámci ZÚR nebude mít vliv. Na základě tohoto vysvětlení lze uzavřít, že námitka

pokračování

stěžovatelek, že VVURÚ nebralo v potaz možné prodloužení stávající dráhy, tedy není důvodná. Je třeba respektovat, že úvaha o tom, že prodloužení stávající dráhy skutečně nepředpokládá vliv na průběh izofony vymezené pro účely VVURÚ, je odbornou úvahou, kterou soudům nepřisluší přehodnocovat.

[69] Stěžovatelky dále namítají, že v rámci EIA 2011 bylo hlukové zatížení popsáno mnohem detailněji oproti VVURÚ, a dokázalo tak stanovit konkrétní průběh izofony. Dle stěžovatelek tedy nelze souhlasit s krajským soudem v tom, že finální podoba izofony může být odlišná. A jelikož EIA 2011 počítalo se stávající délkou již existující dráhy (přičemž VVURÚ plně vycházelo z EIA 2011), tak prodloužení stávající dráhy logicky musí mít, dle stěžovatelek, vliv na průběh izofony. K vypořádání těchto námitek Nejvyšší správní soud nejprve odkazuje na bod [47] tohoto rozsudku. V něm se soud zabýval vztahem VVURÚ a EIA 2011, mírou jejich konkrétnosti a otázkou, zda zpracovatel VVURÚ pouze mechanicky vycházel z EIA 2011. Soud zároveň upozorňuje, že stěžovatelky nespoujají stěžejní část argumentace krajského soudu, že vymezení příslušné izofony v ZÚR nemusí být detailní, neboť tato izofona nepředstavuje budoucí ochranné hlukové pásmo. To totiž bude konkrétně stanoveno až Úřadem pro civilní letectví v rámci jím vydaného OOP. Stěžovatelky tedy nedokázaly vyvrátit vysvětlení ze strany krajského soudu, jakou míru konkrétnosti lze od ZÚR vyžadovat, resp. že obecnost ZÚR bude překonána v dalších řízeních.

*Studie Ing. Josefa Drahoty*

[70] Nejvyšší správní soud se dále zabýval kasačními námitkami, které sporují způsob, jakým krajský soud zhodnotil studii JDS. Úvodem se zabýval otázkou, zda zadání druhé otázky bylo návodné. Úplné znění této otázky je citováno v bodě [56] tohoto rozsudku. Nejvyšší správní soud na základě jejího znění musí souhlasit s krajským soudem v tom, že tato otázka je návodná. Stěžovatelka a) ji totiž postavila na předpokladu, že zpracovatel VVURÚ *mechanicky převzal* závěry z EIA 2011. Jak již konstatoval krajský soud v bodě 60 nyní napadeného rozsudku, ačkoliv se jedná o pouhý neprokázaný předpoklad stěžovatelky a), tak ta jej v této otázce staví naroveň faktu. Pakliže stěžovatelky namítají, že toto slovo bylo nadbytečné, pak soud nerozumí tomu, proč jej stěžovatelka a) při pokládání otázky vůbec použila. Z posuzovaného znění otázky totiž vyplývá, že Ing. Drahoty se neměl zabývat tím, zda zpracovatel VVURÚ přílehlavě pracoval se zjištěními z EIA 2011 jakožto s podkladem. Pouze to by mohlo být relevantní pro případné zpochybnění VVURÚ. Pro komplexní zhodnocení této problematiky by tak bylo nezbytné, aby se Ing. Drahoty zabýval nejenom kompatibilitou závěrů EIA 2011 s VVURÚ (zda lze EIA 2011 jakožto podklad převzít), ale také řádně odůvodnil, zda zpracovatel VVURÚ skutečně převzal závěry EIA 2011 bez dalšího (viz bod [73] tohoto rozsudku).

[71] Stěžovatelky dále nesouhlasí s krajským soudem v tom, že první a třetí otázka se tážou na skutečnosti, které nejsou povinnou náležitostí VVURÚ. Zejména první otázka, obecně však celé zadání, má směřovat ke zjištění, zda prodloužení dráhy povede k jinému hlukovému zatížení v porovnání se stávající délkou již existující dráhy. První otázka zní takto: „*Dojde ke změnám v rozložení leteckého hluku a příslušných (nejen) limitních izofon (...) v případě prodloužení stávající dráhy (...)?*“. Třetí z těchto otázek zní takto: „*Garantují vypočtené izofony (...), uvedené ve VVURÚ, nepřekročení hlukových limitů ve vnějším území těchto izofon?*“.

[72] Co se týče první otázky, tak Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkami, že tato otázka je relevantní pro obsah VVURÚ, resp. že se vztahuje k jeho povinným náležitostem. Tato otázka se totiž zaměřuje na faktory (zde konkrétně prodloužení již existující dráhy), které mohou mít vliv na průběh izofony. Stanovení alespoň přibližného průběhu izofony (byť ne zcela konkrétního a neměnného – viz níže) přitom lze považovat za nezbytnou součást VVURÚ, neboť stanovení alespoň přibližné izofony je důležité pro vyhodnocení vlivu takového záměru

a pro následné určení, zda je daný záměr již na první pohled nerealizovatelný (rozsudek NSS z 25. 5. 2017, čj. 5 As 49/2016-198, body 328 a 329). V tomto ohledu nelze souhlasit s krajským soudem v tom, že VVURÚ nemá „*povinnost identifikovat změny v rozložení hluku (či jiné emise) z jednoho konkrétního zdroje*“. Jedná-li se o zdroj typu přistávací dráhy či např. železnice, tak vzhledem k charakteru tohoto zdroje (letecká i železniční doprava mohou být ze své podstaty zdroji významného hluku) nelze předem vyloučit jeho značný vliv, ačkoliv stále půjde o *jeden konkrétní zdroj*. Navzdory obecnosti ZÚR nelze zcela opomíjet vlastnosti či kontext záměrů, ke kterým se přezkoumávané ZÚR vztahují.

[73] Navzdory této korekci nyní napadeného rozsudku krajského soudu však Nejvyšší správní soud nepřistoupil k jeho zrušení. Nejvyšší správní soud totiž dospěl ke stejnému stěžejnímu závěru jako krajský soud, tj. že ze studie JDS nelze vycházet, respektive, že tato studie není sto prokázat, že VVURÚ je nedostatečným podkladem pro aktualizaci ZÚR č. 2. Ve studii JDS na straně 5 dole je uvedeno: „*V kombinaci se změnou záměru (tedy plánovaným prodloužením již existující dráhy) je zcela zjevné, že postupovat při posuzování vlivů hluku na okolí letiště pouze na základě limitních izofon uvedených ve VVURÚ, je nesprávné. Takový postup neposkytuje objektivní podklad pro posouzení kumulativních a synergických vlivů záměru D300.*“ Na straně 7 dole je pak uvedeno, že Ing. Drahotu doporučuje vypracovat nový akustický model záměru D300. Na základě této citace a závěrečného konstatování má soud za to, že studie JDS dospěla k závěru, že VVURÚ nepočítalo s možným prodloužením již existující dráhy. Tento svůj závěr však studie JDS nijak nezduodňuje. To bude patrně důsledkem toho, že tato skutečnost se při zadání studie stavěla jako fakt, ačkoli šlo o neprokázaný předpoklad. Soud sice souhlasí se stěžovateli v tom, že tato studie relativně logicky vysvětluje, proč prodloužení této dráhy by mělo vést ke změně izofony (zejména na straně 4 jsou popsány důsledky, které s sebou prodloužení dráhy ponese). Tato vysvětlení ale vůbec nepracují na úrovni obecnosti vyhodnocení SEA, respektive ZÚR, pro které je vyhodnocení SEA podkladem (dále body [75] – [77]). Tento závěr proto patří na úroveň EIA.

[74] Co se týče třetí otázky, tak Nejvyšší správní soud má za to, že ji krajský soud nesprávně interpretoval. Zatímco krajský soud reagoval na tuto otázku úvahou, zda ZÚR mohou připustit i nadlimitní záměry, tak dle Nejvyššího správního soudu míří tato otázka na zjištění, zda je posuzovaná izofona stanovena s jistotou (tj. zda tato izofona kopíruje skutečnou hranici nadlimitního a podlimitního hluku). Tato otázka se totiž ptá na *garanci*, nikoliv na *připuštění*. V tomto ohledu tedy soud souhlasí se stěžovateli, že se jedná o otázku, která souvisí s průběhem izofony. Nesouhlasí s nimi však v tom, že by šlo o otázku, která by se vztahovala k obligatorním náležitostem VVURÚ. Jak totiž vysvětlil krajský soud v bodě 54 nyní napadeného rozsudku, posuzovaná izofona je pouze koncepcí, jejíž finální podoba se může lišit. Ostatně i studie JDS dospěla na straně 6 k závěru, že tato poloha izofony je pouze očekávaná. Nelze tudíž od zpracovatele VVURÚ spravedlivě požadovat, aby izofona garantovala jasnou hranici mezi nadlimitně a podlimitně zatíženým územím. Soud na tomto místě připomíná, že smyslem ZÚR je stanovení ploch a koridorů nadmístního významu, a proto ZÚR mohou regulovat také nadlimitně zatížená území. Takovou regulaci přitom nelze ztotožňovat s umístěním stavby (bod 103 rozsudku ZÚR *Jihomoravského kraje*). V tomto ohledu tak posuzovaná izofona v žádném případě negarantuje, že daný záměr bude nakonec v územním řízení povolen. Navzdory dílčí korekci argumentace krajského soudu tedy Nejvyšší správní soud dospěl ke stejnému závěru, že tato otázka směřuje k zjištění skutečností, které nejsou povinnou součástí ZÚR.

[75] Nejvyšší správní soud se závěrem zabýval otázkou, zda se Ing. Drahotu zaměřil ve své studii a výpovědi na příliš detailní poznatky. Stěžovatelky namítají, že tento závěr krajského soudu není konkrétně podložen. Nejvyšší správní soud má naopak za to, že krajský soud tento svůj závěr odůvodnil jak odkazem na konkrétní příklady poznatků (směrování přistávacího paprsku, pozici antény ILS, druhy provozovaných letadel či směry jejich vzletů a následného stáčení),



pokračování

tak i odkazem na popis konkrétních nedostatků (vymezení místa konkrétního vzletu či dosedu letadla).

[76] Nejvyšší správní soud zároveň souhlasí s krajským soudem v tom, že „detailnost“ studie JDS se míjí s „obecností“ ZÚR. Je totiž třeba rozlišovat mezi smyslem ZÚR a smyslem územního řízení. Smyslem ZÚR je prověření, zda realizaci daného záměru brání zcela zjevná překážka. Zdejší soud se v minulosti zabýval výkladem § 36 odst. 3 a § 40 odst. 4 stavebního zákona a konstatoval, že výše zmíněná překážka musí být nepřijatelným a nerealizovatelným extrémem (rozsudek z 30. 5. 2019, čj. 2 As 122/2018-512, bod 65); že realizace daného záměru musí být zcela vyloučena veřejnoprávními limity (rozsudek z 4. 4. 2023, čj. 7 As 88/2021-88, bod 41); že uskutečnění daného záměru musí být vyloučena již na první pohled (rozsudek čj. 5 As 49/2016-198 zmiňovaný v bodě [72] tohoto rozsudku). V rozsudku čj. 7 As 88/2021-88 soud konkrétně uvedl: „*Pro fázi pořizování zásad územního rozvoje postačí prověřit, zda má záměr, pro nějž se koridor vymezuje, šanci být povolen. Závěr, že tato šance existuje, znamená, že lze na úrovni zásad územního rozvoje koridor vymezit a dále jej podrobněji prověřit na úrovni územního plánu obcí a v územním řízení. (...) Smyslem prověření realizovatelnosti záměru na úrovni zásad územního rozvoje je zhodnotit na základě stávajícího stavu životního prostředí a odborného odhadu vlivů záměru na životní prostředí, zda je zcela vyloučeno, že by záměr (v některé z myslitelných podob) mohl splnit veřejnoprávní limity. Z toho však nelze dovozovat povinnost prověřit, že konkrétně definovaný záměr tyto limity splní. To je až úkolem územního řízení*“ (bod 41 citovaného rozsudku). Výše popsané závěry pramení ze skutečnosti, že ZÚR, vzhledem ke svému celostnímu charakteru (zabývají se územím celého kraje), nemohou posuzovat dané záměry v kontextu jejich konkrétních vlastností (umístění, velikost, orientace atd.). Tyto vlastnosti jsou navíc známy až v územním řízení, neboť až v něm žadatel tyto vlastnosti definuje a příslušné orgány mohou posoudit jejich soulad s předpisy.

[77] Studie JDS, zejména na straně 4, popisuje způsob, jakým se pohyb letadel projevuje na vytváření hluku. Bere v potaz rozdíly v jednotkách úhlových stupňů; rozdíly v místech, odkud mohou letadla vzletat; vliv zabezpečovací antény na úhel přistávání letadel. Na straně 7 se pak zabývá možnými technikami přistávání letadel. Nejvyšší správní soud, podobně jako krajský soud, nespornuje, že tyto poznatky se mohou uplatnit v navazujících povolovacích řízeních a že mohou mít vliv na jejich výsledek. Ostatně studie JDS prezentuje tyto poznatky srozumitelným způsobem. Tyto poznatky tak s ohledem na svoji podrobnost budou mít místo v rámci posuzování EIA, či v rámci posuzování ochranného hlukového pásma letiště. Tyto poznatky však nemohou být relevantní na úrovni ZÚR, tedy nemohou zpochybnit závěr, zda má záměr D300 šanci dostat povolení. V tomto ohledu by studie JDS musela sporovat, zda prodloužení již existující dráhy je vůbec možné. Na úrovni ZÚR přitom není spravedlivé požadovat, aby se tyto zabývaly např. možnými startovacími pozicemi letadel, jestliže se jedná o dílčí technicko – organizační otázky provozu letiště, jimž musí nutně předcházet stanovení samotné plochy.

## V. Posouzení uskutečnitelnosti záměru

### *Posouzení krajským soudem*

[78] Krajský soud uvedl, že stěžovatelky v souvislosti s otázkou uskutečnitelnosti záměru D300 odkazují na rozsudek ZÚR *Jihomoravského kraje*. Závěry tohoto odkazovaného rozsudku sice jsou na nyní projednávanou věc přílehlavé, nicméně vyzdvihované části rozsudku si stěžovatelky nevyložily správně. Citovaný bod 112 odkazovaného rozsudku skutečně hovoří o tom, že při pořizování ZÚR je třeba prověřovat, zda plánované záměry mohou být vůbec realizovány a zabránit tak vynakládání zdrojů na projekty zcela neschválné. Při těchto citacích rozsudku ZÚR *Jihomoravského kraje* však nesystematicky přecházejí do citace jiného rozsudku, konkrétně rozsudku NSS z 31. 1. 2011, čj. 1 As 135/2011-54 (pozn. NSS: krajský soud patrně zmiňuje rozsudek NSS z 31. 1. 2012, čj. 1 As 135/2011-246). Tento rozsudek se však týká otázky povolování konkrétního záměru v územním řízení. Obdobnou taktiku již stěžovatelka a)

a navrhovatelka c) neúspěšně zvolily v řízení, ve kterém krajský soud rozhodl rozsudkem čj. 55 A 58/2019-346 (bod [16] tohoto rozsudku).

[79] Z bodů 102 a 103 rozsudku ZÚR *Jihomoravského kraje* vyplývá, že imisní limity by se primárně měly posuzovat v územním řízení. Naopak na úrovni ZÚR nelze a priori vyloučit vymezení plochy s tím, že další zatěžování území je nepřípustné. ZÚR tedy mohou regulovat i již nadlimitně zatížené území, neboť zakotvení takových ploch v ZÚR se z povahy věci nemůže dostat do rozporu s imisními limity. Teprve za touto částí rozsudku ZÚR *Jihomoravského kraje* následují stěžovatelkami citované pasáže, které mj. popisují, že uvedenou citaci nelze chápat tak, že by ZÚR měly zcela přehlížet otázku překračování imisních limitů. Ani v průběhu pořizování ZÚR by nemělo být rezignováno na koncepční prověření budoucí realizovatelnosti.

[80] Z výše uvedeného vyplývá, že obecně lze v ZÚR vymezovat plochy i na těch místech, ve kterých již dochází k překračování imisních limitů. Jde totiž o ideovou koncepci, nikoliv o umístění konkrétního záměru, jehož uskutečnění nakonec nemusí být schváleno i navzdory jeho zakotvení v ZÚR. Otázka, zda záměr naplní zákonné imisní limity, spadá až do územního řízení a případného posouzení EIA. Povinnost koncepčního prověření podle rozsudku ZÚR *Jihomoravského kraje* je třeba chápat tak, že nesmí dojít k „do očí bijícím přehmatům“. V nyní projednávané věci přitom platí, že ZÚR nemohou řešit rozložení letového provozu v rámci ruzyňského letiště. Možné provozní režimy letiště, tj. zda se vůbec zvýší četnost příletů a odletů či zda tyto přílety a odlety budou schváleny jenom pro určitou denní dobu, budou předmětem územního řízení či případně tzv. verifikačního závazného stanoviska EIA. Na ploše D300 tedy lze uvažovat o rozličných konkrétních provedeních záměru, tudíž nelze automaticky konstatovat, že dojde k navýšení imisní zátěže a že záměr jistě nebude realizovatelný.

[81] Z judikatury vyplývá, že existuje možnost, nikoliv povinnost, zpracovat možné varianty řešení záměru (rozsudky čj. 9 A 208/2015-29 a čj. 2 As 81/2016-157 zmiňované v bodě [62] tohoto rozsudku). Tato povinnost však může být stanovena dotčeným orgánem či z podnětu samotného pořizovatele ZÚR. Pokud tedy v nyní projednávané věci nebyla taková povinnost stanovena, tak záměr D300 nemusel být zpracován v možných variantách řešení. Z rozsudku ZÚR *Jihomoravského kraje* rovněž vyplývá, že obecná povinnost zpracovat možné varianty řešení nevyplývá ani z pojmu „rozumná náhradní řešení“ (čl. 5 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES z 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí).

[82] Rozsudek čj. 1 As 135/2011-246 (bod [78] tohoto rozsudku) nelze vykládat tak, jak naznačují stěžovatelky, tj. že při vysoké pravděpodobnosti zamítnutí žádosti o územní rozhodnutí z důvodu překročení imisních limitů by daný záměr (plocha) nesměl být v ZÚR ani zakotven. Již existující zatíženost území imisemi nepředstavuje paušální zákaz pro vydání jakéhokoliv územního rozhodnutí, neboť vždy bude záležet na posouzení, zda se předpokládaná produkce imisí ještě vejde do zákonných limitů.

[83] Stěžovatelky se mýlí také v tvrzení, že sama existence nadlimitně zatížených území zakládá v rámci přijímání ZÚR povinnost prokazovat, že budoucí realizace záměru povede k nápravě existujícího protiprávního stavu. Stěžovatelky tak vlastně nepřímou dovozují, že v případě výskytu nadlimitně zatíženého území nemá odpůrce jinou možnost, než přijímat koncepcie směřující k nápravě stávajících poměrů. Krajský soud souhlasí s tím, že na základě zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, by orgány veřejné moci měly usilovat o minimalizaci zásahů do životního prostředí. Smyslem zmiňované povinnosti však je, aby v rámci řešené koncepce byla volena taková řešení, která v celkovém pohledu povedou ke zlepšení stavu životního prostředí, nebo v případě negativního trendu alespoň k podstatnému zpomalení zhoršování stavu životního prostředí s cílem v následujících krocích tento trend zvrátit. Lze si však představit, že cenou za zlepšení stavu

pokračování

(nebo zvrácení negativního trendu) na významném rozsahu území může být zhoršení imisní situace na malém, rozsahem dotčené populace a chráněných složek přírody, méně významném území. Pro to je však třeba vycházet z reálného stavu a nutnosti vyvažování protichůdných požadavků. Ve VVURÚ přitom není nijak skrýván současný stav imisního zatížení, resp. krajský soud neshledává, že by odpůrce nevzal současnou nadlimitní zátěž dotčeného území v potaz.

#### *Obsah kasační stížnosti*

[84] Krajský soud nesprávně interpretoval rozsudek ZÚR Jihomoravského kraje, jestliže konstatoval, že „v ZÚR nesmí dojít k vysloveným ‚přehmatům‘, při nichž by neproveditelnost koncepce byla doslova ‚do očí bijící““. V odkazovaném rozsudku se však o „do očí bijícím přehmatu“ nic neuvádí. Krajský soud nezohlednil, ačkoliv měl, bod 112 rozsudku ZÚR Jihomoravského kraje: „Soud tak na jednu stranu nemůže přijmout tezi, že by se ZÚR mohly dostat do rozporu s imisními limity znečištění ovzduší či s nejvyššími přípustnými hodnotami hluku. Na druhou stranu provedeným výkladem nemínil aprobovat přístup, který by na základě ZÚR bez dalšího umožňoval umísťovat do nadlimitně zatíženého území další stavby (...). Zde právě vystupuje do popředí role ZÚR coby koncepce, jež vyžaduje holistický pohled na věc. V průběhu pořizování ZÚR by mělo být koncepčně prověřeno, zda plánované záměry mají vůbec šanci být v budoucnu realizovány (např. i z pohledu budoucího zatížení území), a preventivně tak bránit vynakládání energie a peněz na projekty zcela nesmyslné, nerealizovatelné či (veřejnoprávně) nepovolitelné, nebo na projekty směřující k použití nezákonných praktik typu salami-slicing (salámová metoda). Na vymezení jednotlivých záměrů v ZÚR je tedy třeba nahlížet celostním způsobem, a to zvláště tehdy, je-li zamýšleno vícero záměrů v již dosti zatížené části území.“

[85] Stěžovatelky nepochybnují, že se ZÚR jako koncepční dokument nemohou dostat do rozporu s imisními limity. Jak ale vyplývá z citace výše, při pořizování ZÚR je přesto nutné prověřit koncepční uskutečnitelnost plánovaných záměrů, resp. zda vůbec mohou dodržet závazné imisní limity. K tomu mají směřovat rovněž navržena kompenzační opatření. Na straně 83 VVURÚ je uvedeno, že hluk z letiště negativně ovlivňuje prakticky všechny obce v jeho okolí. Co se týče kvality ovzduší, tak obec Horoměřice je nadlimitně zatížena, zejména benzo(a)pyrenem a prachovými částicemi (Program zlepšování kvality ovzduší zóna Střední Čechy – CZ02, vydaný Ministerstvem životního prostředí dne 26. 5. 2016, čj. 35848/ENV/16). Záměrem D300 bude ovlivněno i území stěžovatelek, ve kterém jsou již nyní dlouhodobě zaznamenávány nadlimitní hodnoty benzo(a)pyrenu a prachových částic.

[86] Pokud tedy dochází k vymezení ploch pro záměry, které mohou zvýšit imisní zátěž již nadlimitně zatíženého území, tak v odůvodnění OOP musí být podle výše citované judikatury prokázáno, že i při realizaci těchto záměrů a souvisejících opatření je možné dosáhnout stavu, kdy příslušné imisní limity nebudou překračovány. V souladu se zásadou předběžné opatrnosti je přitom třeba vycházet z nejhorší možné varianty a zohlednit i takové plánované záměry, jejichž realizace je nejistá. Jelikož však VVURÚ neobsahuje odhad výsledného kumulativního vlivu, tak je v rozporu s výše citovanou judikaturou. V rozporu s judikaturou je tedy také závěr krajského soudu, že realizovatelnost záměru se a priori předpokládá a jeho nerealizovatelnost by se musela prokázat. Uskutečnitelnost záměru musí být odůvodněna pořizovatelem ZÚR, a to především odkazem na účinná kompenzační opatření.

[87] Stěžovatelky nesouhlasí s konstatováním krajského soudu, že „cenou za zlepšení stavu na významném rozsahu území může být zhoršení imisní situace na malém, rozsahem dotčené populace a chráněných složek přírody méně významném území“, pokud by ono zhoršení mělo vést k zhoršení nad limity či k zachování již existujícího nadlimitního stavu. Právo na příznivé životní prostředí je ústavním právem každého. Jeho konkrétním projevem je právo, aby stát každému zajistil nepřekračování nejvyšších přípustných hodnot zatížení území. Popření tohoto práva, odůvodněné „prospěchem většiny“, by bylo diskriminační. Stěžovatelky přitom nevyžadují koncepci, která ihned povede

ke snížení imisí, jak uvádí krajský soud. Stěžovatelky vyžadují, aby v již nadlimitně zatíženém území vedly nové záměry ke zlepšení těchto imisí pod zákonné limity. Přestože z dokumentace EIA vyplývá dlouhodobé překračování hlukových limitů při rozšiřování letiště, nebylo ve VVURÚ doloženo rozložení hlukové zátěže po navrhovaném prodloužení stávající dráhy.

[88] Řešení obsažené v ZÚR, při zohlednění vlivů nově vymezovaných záměrů, musí jako celek směřovat k dosažení stavu, kdy zákonem stanovené limity nebudou v žádné části řešeného území překračovány (pokud jde o hlukové limity, pak alespoň ve vnitřním prostoru chráněných staveb v zastavěném území). Tento požadavek a přesvědčivé odůvodnění, že budou splněny zákonné limity, je základní podmínkou pro následné prokázání „realizovatelnosti“ jednotlivých záměrů. Tato podmínka vyplývá z § 18 a 19 stavebního zákona. Takové odůvodnění však aktualizace ZÚR č. 2 neobsahuje. Z aktualizace naopak vyplývá, že katastrální území stěžovatelek bude v důsledku realizace záměru D300 ještě více nadlimitně zatěžováno, aniž by aktualizace obsahovala opatření ke snížení této zátěže.

#### *Vyjádření odpůrce*

[89] Dle judikatury (zmiňované v bodě 70 tohoto rozsudku) by se v přezkumu ZÚR mělo toliko hodnotit, zda obsahují nepřijatelný a nerealizovatelný extrém, zda již na první pohled není možné takový záměr uskutečnit či zda je zcela vyloučeno, aby záměr mohl splnit veřejnoprávní limity. Napadené OOP zpřesnilo záměr D300, který je vymezen již v závazné Politice územního rozvoje. Dle VVURÚ jsou vlivy tohoto záměru mírně negativní a záměr je uskutečnitelný. VVURÚ zároveň stanovilo preventivní a kompenzační opatření. Z VVURÚ tedy zjevně vyplývá, že plocha D300 splňuje požadavky výše zmiňované judikatury. Jak plyne z rozsudku čj. 55 A 58/2019-346, v ZÚR mohou být kompenzační opatření vymezena obecně.

#### *Vyjádření OZNŘ I)*

[90] Z VVURÚ vyplývá, že záměr na ploše D300 je realizovatelný (viz bod [89] tohoto rozsudku, neboť vyjádření OZNŘ I) je v tomto rozsahu totožné s vyjádřením odpůrce).

#### *Vyjádření OZNŘ II)*

[91] Uskutečnitelnost záměru nemá být v ZÚR řešena vůbec. Krajský soud správně uvedl, že plocha D300 není „do očí bijícím přehmatem“. Krajský soud rozhodoval v mezích závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu.

#### *Posouzení Nejvyšším správním soudem*

[92] Nejvyšší správní soud úvodem souhlasí se stěžovatelkami v tom, že rozsudek ZÚR Jihomoravského kraje neobsahuje, ve vztahu k posuzování uskutečnitelnosti v rámci ZÚR, pojem „do očí bijící přehmat“. Ve skutečnosti se však jedná o pojem, jenž krajský soud užil v bodě 74 nyní napadeného rozsudku k popisu závěrů rozsudku ZÚR Jihomoravského kraje. V bodě 112 rozsudku ZÚR Jihomoravského kraje totiž Nejvyšší správní soud mj. uvedl: „(...) V průběhu pořizování zásad by mělo být koncepčně prověřeno, zda plánované záměry mají vůbec šanci být v budoucnu realizovány (např. i z pohledu budoucího zatížení území), a preventivně tak bránit vynakládání energie a peněz na projekty zcela nesmyslné, nerealizovatelné či (veřejnoprávně) nepovolitelné, nebo na projekty směřující k použití nezákonných praktik typu salami-slicing (salámová metoda) (...)“. Dle výše uvedené citace by ZÚR měly „selektovat“ záměry, které jsou zcela nesmyslné, neuskutečnitelné či nepovolitelné. Musí jít přitom o evidentní neuskutečnitelnost, neboť celostní přístup ZÚR k vyhodnocení uskutečnitelnosti má své limity. Důvody této omezenosti vysvětlil soud v bodě [76] tohoto rozsudku. V tomto bodě soud také zmínil svoji předchozí judikaturu, ve které, stejně jako krajský soud, shledal, že neuskutečnitelnost (faktická či právní) daného záměru musí být evidentní, což lze vyjádřit i jako „do očí bijící“.

pokračování

[93] S tím souvisí námitka, že krajský soud nezohlednil závěry bodu 112 rozsudku ZÚR *Jihomoravského kraje*. Dle tohoto bodu je totiž nutné koncepčně prověřit uskutečnitelnost plánovaných záměrů (stěžejní části jsou citovány v bodě [84] tohoto rozsudku). Jestliže má být záměr D300 umístěn do již nadlimitně zatíženého území, tak dle stěžovatelek musí být v ZÚR odůvodněno, že na základě předpokládaných opatření bude možné dosáhnout stavu, kdy tyto limity již nebudou překračovány. VVURÚ by tedy mělo učinit hrubý kvantitativní odhad vlivů a také by mělo popsat účinná preventivní opatření.

[94] Nejvyšší správní soud má nicméně za to, že krajský soud zohlednil ty aspekty, které na ZÚR klade rozsudek ZÚR *Jihomoravského kraje*. Krajský soud pojem „koncepční prověření“ vyložil právě způsobem popsaným v bodě [92] tohoto rozsudku, tedy že prověřovaná neuskutečnitelnost musí být zcela zjevná a že úplné posouzení záměru s právními předpisy je zpravidla možné až v územním řízení (tento dílčí závěr vysvětlil krajský soud citací v bodě 75 nyní napadeného rozsudku). V tomto ohledu nelze po ZÚR spravedlivě požadovat, aby prokázaly, zda plánované záměry spolu se svými kompenzačními opatřeními povedou ke snížení imisí pod příslušné limity.

[95] Nejvyšší správní soud k tomu připomíná, že ZÚR mohou k danému záměru shledat, že jeho vliv na okolí bude negativní, a přesto takový záměr mohou vymežit. To se ostatně stalo také v nyní projednávané věci, kdy plocha D300 bylo shledána přijatelnou navzdory negativnímu hodnocení (strana 175 VVURÚ) a navzdory tomu, že hluk připravované dráhy zasáhne i území stěžovatelek (strana 174 VVURÚ). VVURÚ zároveň na straně 203 upozorňuje, že záměr na ploše D300 může v kumulaci s jinými konkrétními záměry (např. na ploše D209) vést k překročení příslušných limitů. VVURÚ tedy obsahuje odhad jak samostatných, tak kumulativních vlivů plochy D300. VVURÚ přitom pracuje s nejhorší možnou variantou (strana 185). VVURÚ rovněž stanovuje řadu adekvátně obecných kompenzačních a monitorovacích opatření (strana 205, 206, 208, 211 a 213 – opatření jako výsadba izolační zeleně, zřízení protihlukových bariér či zajištění průchodnosti krajiny; k tomuto tématu rozsudek NSS čj. 2 As 81/2016-157, bod 198). Tato opatření nemohou zaručit, že plánované záměry nakonec splní imisní limity. Jedná se nicméně o opatření, u kterých lze obecně očekávat, že by mohly přispět ke snížení negativních vlivů. Soud má tedy za to, že v míře, v jaké to lze po ZÚR spravedlivě požadovat, se dostatečně zabývaly uskutečnitelností záměru D300. V tomto ohledu přitom nemůže souhlasit s námitkou stěžovatelek, že krajský soud *a priori* předpokládá uskutečnitelnost daných záměrů. Krajský soud naopak v bodě 74 nyní napadeného rozsudku jasně konstatoval, že „*koncepční vymezení plochy v území s překročenými limity ještě nemusí nutně znamenat, že koncipovaný záměr bude nakonec i schválen a povolen, stejně jako nelze vyloučit, že se budoucí záměr do zákonných limitů nakonec vejde a bude s nimi v souladu. Otázka, zda povolovaný záměr bude schopen splnit zákonem stanovené limity, spadá až do fáze územního řízení a s ním případně spojeného procesu ELA.*“ Krajský soud tedy zjevně neshledal, že by vymezení záměru v ZÚR automaticky aprobovalo jeho skutečnou realizovatelnost.

[96] Závěrem se Nejvyšší správní soud zabýval námitkami směřujícími proti této úvaze krajského soudu: „*Lze si však představit, že cenou za zlepšení stavu (nebo zvrácení negativního trendu) na významném rozsahu území může být zhoršení imisní situace na malém, rozsahem dotčené populace a chráněných složek přírody méně významném území. V tomto směru je třeba vycházet z reálného stavu a nutnosti vyvažování protichůdných požadavků, a proto není možno praktikovat absolutistický přístup prosazovaný navrhovateli, tedy přijímat výlučně koncepce směřující k okamžitému snížení negativních jevů pod úroveň zákonných limitů bez ohledu na dopady, jež by to mělo na ostatní cíle a úkoly územního plánování*“ (bod 79 nyní napadeného rozsudku).

[97] Jednak platí, že tato úvaha krajského soudu byla vytržena z kontextu bodu 79 nyní napadeného rozsudku. V tomto bodě se krajský soud, jak před uvedenou citací, tak i za ní, zabýval otázkou, zda vymezení záměru v ZÚR lze chápat jako oficiální potvrzení toho, že tento záměr sníží

dosavadní imisní zatížení daného území. Nejvyšší správní soud má za to, že výše uvedená citace v tomto ohledu představovala pouze podpůrný argument. Krajský soud totiž souhlasil se stěžovatelkami v tom, že územně plánovací dokumentace by v *celkovém* ohledu měla vést ke zlepšování stavu životního prostředí. Dle krajského soudu si proto lze představit, že v *dílčích* ohledech může dojít ke zhoršení stavu životního prostředí, jestliže to ve významném rozsahu povede ke zlepšení. Nejvyšší správní soud však zároveň souhlasí se stěžovatelkami v tom, že krajský soud mohl tuto úvahu formulovat precizněji. I zdejší soud si dokáže představit, že např. zvýšení hluku v nezastavěných oblastech může být prospěšné, pokud povede ke snížení hluku v zastavěných oblastech. Výše citované konstatování krajského soudu, že by např. oblast s menší populací mohla snášet větší zatížení než oblast s vyšší populací, však nelze chápat kategoricky, resp. je třeba jej chápat hypoteticky. Lze totiž obecně souhlasit s krajským soudem v tom, že v rámci územního plánování je mnohdy nutné vyvažovat protichůdné zájmy.

## VI. Závěr a náklady řízení

[98] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Proto ji podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[99] Nejvyšší správní soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelky nebyly v řízení o kasační stížnosti úspěšné, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Pokud jde o procesně úspěšného odpůrce, vyšel soud z úvahy, že mu nepřísluší náhrada za zastupování advokátem, neboť obhajoba vlastního OOP spadá do běžné činnosti odpůrce, obdobně jako obhajoba rozhodnutí správních orgánů (usnesení rozšířeného senátu NSS z 31. 3. 2015, čj. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS). Ačkoliv odpůrce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že požaduje náhradu nákladů řízení, tak nezdůvodnil, z jakých konkrétních důvodů přesáhlo sepsání vyjádření ke kasační stížnosti a zaslání správního spisu jeho běžnou činnost. Soud přiznává v těchto případech přiznává náhradu nákladů řízení malým obcím, které nemají odborné zázemí k obhajobě svých OOP (rozsudek NSS z 25. 11. 2024, čj. 9 As 139/2023-75, bod 57). To však není případ odpůrce jakožto kraje, který by ze své podstaty měl odborným personálem disponovat.

[100] Navrhovatelka c) nepodala kasační stížnost a v řízení o kasační stížnosti se nijak samostatně nevyjadřovala. Nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

[101] Osoby zúčastněné na řízení mají podle § 60 odst. 5 s. ř. s. v řízení o žalobě a o kasační stížnosti právo jen na náhradu nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jim soud uložil. Osobám zúčastněným na řízení v nyní projednávané věci taková povinnost soudem uložena nebyla. Nejvyšší správní soud zároveň neshledal důvody hodné zvláštního zřetele, pro které by bylo namíste jim náhradu nákladů řízení přiznat. Nemají proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně 9. prosince 2024

L. S.

Jitka Zavřelová v. r.  
předsedkyně senátu