



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci navrhovatelů: **a) Obec Bavory**, se sídlem Bavory č. p. 9, **b) Obec Dolní Dunajovice**, se sídlem Zahradní 613, Dolní Dunajovice, **c) Ing. S. H.**, **d) A. Š.**, a **e) Ing. M. M.**, zastoupených Mgr. Ludkem Šikolou, advokátem se sídlem Dvořákova 13, Brno, proti odpůrci: **Jihomoravský kraj**, se sídlem Žerotínovo náměstí č. 3/5, Brno, v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu velkého územního celku Břeclavska, schváleného usnesením Zastupitelstva Jihomoravského kraje ze dne 9. 11. 2006 č. 921/06/Z 14, včetně obecně závazné vyhlášky Jihomoravského kraje ze dne 9. 11. 2006, kterou se vyhláší závazná část Územního plánu velkého územního celku Břeclavska,

t a k t o :

- I.** Opatření obecné povahy – Územní plán velkého územního celku Břeclavska, schválený usnesením Zastupitelstva Jihomoravského kraje ze dne 9. 11. 2006, č. 921/06/Z 14, včetně obecně závazné vyhlášky Jihomoravského kraje ze dne 9. 11. 2006, kterou se vyhláší závazná část Územního plánu velkého územního celku Břeclavska, **se zrušuje** dnem vyhlášení tohoto rozsudku.
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

**I.
Návrh**

1. Návrhem ze dne 9. 1. 2007 se navrhovatelé domáhali zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu velkého územního celku Břeclavska, který byl schválen usnesením

Zastupitelstva Jihomoravského kraje dne 9. 11. 2006. Ke své aktivní legitimaci uvedli následující:

I. a) Legitimace navrhovatelů

2. Navrhovatel a) je obcí a jeho legitimace je proto založena zákonem [§ 101a odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (s. ř. s.)]. Uskutečněním záměru rychlostní komunikace R52 by došlo k rozdělení katastru obce tímto dálničním tělesem, zhoršení životního prostředí občanů obce (zejm. zvýšením zátěže hlukem a imisemi), ke zhoršení podmínek dopravní obslužnosti, ke značnému záboru zemědělského půdního fondu obce, včetně viničných tratí a k ohrožení přírodních hodnot, k jejichž ochraně byla vyhlášena Chráněná krajinná oblast Pálava. Navrhovatel a) uplatnil námitky k územní prognóze, odpůrce je však vyřídil formálním způsobem, o dvou pak vůbec nerozhodl.
3. Navrhovatel b) je obcí a jeho legitimace je proto založena zákonem (§ 101a odst. 3 s. ř. s.). Uskutečněním záměru rychlostní komunikace R52 by byl negativně ovlivněn rozvoj jeho území a životní prostředí jeho obyvatel, došlo by rovněž ke zhoršení podmínek dopravní obslužnosti. Navrhovatel b) uplatnil námitky k územní prognóze, odpůrce o žádné z nich nerozhodl, ve všech případech pouze uvedl „*nelze uplatnit jako námitku*“. Navrhovatel b) dále uplatnil nesouhlas s vyřízením svých námitek k územní prognóze v rámci projednávání návrhu územního plánu Velkého územního celku Břeclavska (dále též „ÚP VÚC Břeclavska“). Odpůrce je vyřídil formálním způsobem, o dvou nerozhodl vůbec.
4. Navrhovatel c) je vlastníkem nemovitostí zapsaných na listu vlastnictví č. 161 pro obec a katastrální území Bavory u Katastrálního úřadu pro Jihomoravský kraj, Katastrálního pracoviště Mikulov, a to pozemků parc. č. 1205, 1206 a 1212. Tyto nemovitosti se nacházejí v bezprostředním sousedství současné trasy silnice I/52. V případě realizace záměru rychlostní silnice R52 by byla část této rychlostní silnice umístěna na části pozemků navrhovatele c) parc. č. 1204 a 1205. Jelikož je tento záměr označen jako veřejně prospěšná stavba, mohl by být navrhovatel c) podle § 170 odst. 1 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), zbaven vlastnického práva k části těchto pozemků. Nadto lze důvodně předpokládat výrazný pokles tržní hodnoty dalších částí pozemků ve vlastnictví navrhovatele c), které by nebyly předmětem vyvlastnění, již v důsledku schválení územního plánu Břeclavska obsahujícího koridor silnice R52.
5. Navrhovatel d) je spoluvlastníkem nemovitostí zapsaných na listu vlastnictví č. 166 pro obec a katastrální území Bavory, a to pozemku parc. č. 144 a 145 a rodinného domu č. p. 126, který se nachází na pozemku parc. č. 144, a dále spoluvlastníkem nemovitostí zapsaných na listu vlastnictví č. 444 pro obec a katastrální území Perná, a to pozemků parc. č. 1131/2, 1131/3, 1131/4 a 1131/5 a budovy bez č. p. (garáže), která se nachází na pozemku parc. č. 1131/3 a pozemku vedeného ve zjednodušené evidenci pod parc. č. 6248, vše zapsáno u Katastrálního úřadu pro Jihomoravský kraj, Katastrálního pracoviště Mikulov. Tyto nemovitosti, včetně uvedeného rodinného domu se nacházejí na okraji obce Bavory, ve vzdálenosti cca 400 m od plánovaného koridoru rychlostní silnice R52. Realizací tohoto záměru by došlo v blízkosti nemovitostí navrhovatele d)

k nárůstu intenzity tranzitní kamionové dopravy, a tím i hlukové a imisní zátěže. Došlo by tak k zásahu do vlastnického práva navrhovatele d) k jeho nemovitostem, jakož i do jeho práva na soukromí, zdraví a příznivé životní prostředí. Byl by rovněž omezen ve svém právu pokojně, bez rušivých zásahů překračujících míru přiměřenou poměrům, užívat uvedené nemovitosti. S vysokou pravděpodobností by realizace záměru vedla rovněž ke snížení tržní ceny těchto nemovitostí. Navrhovatel d) uplatnil námitky k územní prognóze, odpůrce o dvou z nich vůbec nerozhodl, třetí zamítl s formálním odůvodněním. Navrhovatel d) dále uplatnil nesouhlas s vyřízením svých námitek k územní prognóze v rámci projednání návrhu ÚP VÚC Břeclavska, odpůrce jej zamítl, dle názoru navrhovatele d) s nepřesvědčivým odůvodněním.

6. Navrhovatel e) je vlastníkem nemovitostí zapsaných na listu vlastnictví č. 1204 pro obec a katastrální území Troubsko u Katastrálního úřadu pro Jihomoravský kraj, Katastrálního pracoviště Brno-venkov, a to pozemků parc. č. 1456/30 a parc. č. 1456/140 a rodinného domu č. p. 586, který se nachází na pozemku parc. č. 1456/140. Tyto nemovitosti se nacházejí v těsné blízkosti (cca 100 m) od koridoru plánované tzv. „jihozápadní tangenty“, která má propojit plánované trasy rychlostních silnic R43 a R52 s dálnicemi D1 a D2. Zároveň se nachází v blízkosti dálnice D1. Realizací komunikace R52 a „jihozápadní tangenty“ by byla do bezprostřední blízkosti uvedených nemovitostí navrhovatele e) přivedena další, především tranzitní kamionová doprava ve směru od Vídně, která by dále pokračovala po dálnici D1 ve směru na Prahu a Ostravu a plánovanou rychlostní silnicí R43 směrem na Kuřim. Nutně by muselo dojít k realizaci další stavby, a to mimoúrovňové křižovatky jako křížení staveb R52, D1 a R43. Tato stavba by se opět nacházela v těsné blízkosti nemovitostí navrhovatele e). Navrhovatel e) uplatnil námitky k územní prognóze a nesouhlas s vyřízením těchto námitek v rámci projednání návrhu ÚP VÚC Břeclavska, odpůrce o těchto podáních nerozhodl.
7. Navrhovatelé ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. tvrdí, že byli schválením územního plánu Břeclavska vydaným odpůrcem zkráceni na svých právech.

I. b) Důvody návrhu

8. Hlavním důvodem podaného návrhu je, že územní plán nebyl podle navrhovatelů vydán zákonem stanoveným způsobem.
9. O pořízení ÚP VÚC Břeclavska odpůrce nerozhodl v souladu s § 17 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“). Podle tohoto ustanovení rozhoduje o pořízení územně plánovací dokumentace z vlastního nebo jiného podnětu ten orgán, který je příslušný k jejímu schválení. Takovým orgánem je v daném případě podle § 26 stavebního zákona kraj. Dne 16. 9. 2004 oznámil krajský úřad veřejnou vyhláškou zahájení projednání „Návrhu zadání (splňujícího funkci souborného stanoviska) Územního plánu velkého územního celku okresu Břeclav“. Dne 23. 9. 2004 rozhodlo zastupitelstvo Jihomoravského kraje usnesením č. 1204/04/Z 27 mimo jiné o tom, že „soublasí s pořízením ÚP VÚC okresu Břeclav“, a to „na základě projednané územní prognózy Jihomoravského kraje“. (Již samotná skutečnost, že projednávání návrhu zadání bylo

oznámeno před rozhodnutím zastupitelstva o pořízení příslušné plánovací dokumentace, představuje podle navrhovatelů rozpor se zákonem.)

10. Dne 8. 10. 2004 proběhlo v Břeclavi veřejné projednání návrhu zadání ÚP VÚC okresu Břeclav. Tento návrh však nikdy schválen a proces projednávání územně plánovací dokumentace VÚC okresu Břeclav již dále nepokračoval. Důvodem bylo to, že projednávání územní prognózy Jihomoravského kraje jako územně plánovacího podkladu, na jehož základě měl být ÚP VÚC okresu Břeclav pořízen, shledalo Ministerstvo pro místní rozvoj (MMR) nezákonným (což potvrzují sdělení ze dne 3. 12. 2004, č. j. 34458/04-63/3254, a ze dne 3. 2. 2005, č. j. 4532/2005-63/343, adresovaná krajskému úřadu).
11. Pokynům MMR odpůrce nevyhověl a proces pořizování územní prognózy Jihomoravského kraje ani zadání ÚP VÚC okresu Břeclav nikdy neuvedl do souladu se zákonem. Ani jeden z těchto procesů nebyl do dne podání návrhu nijak formálně ukončen.
12. Dne 11. 4. 2005 oznámil krajský úřad veřejnou vyhláškou projednání „*Územní prognózy Břeclavska, která je zpracována po obsahové stránce v rozsahu konceptu územního plánu velkého územního celku*“. Dne 1. 9. 2005 pak krajský úřad veřejnou vyhláškou oznámil projednání „*Návrhu zadání územního plánu velkého územního celku Břeclavska splňujícího funkci souborného stanoviska*“. V době, kdy krajský úřad oznámil projednávání těchto dokumentů a kdy byly projednávány, však neexistovalo žádné rozhodnutí příslušného orgánu podle § 17 odst. 2 stavebního zákona o pořízení územně plánovací dokumentace s označením „územní plán velkého územního celku Břeclavska“. Podle navrhovatelů tak byly uvedené dokumenty projednány v rozporu se stavebním zákonem, neboť návrh zadání územně plánovací dokumentace nelze projednávat, aniž by příslušný orgán předtím rozhodl o pořízení takové dokumentace.
13. Odpůrce se pokusil napravit výše popsaná pochybení usnesením ze dne 14. 12. 2005, č. 455/05/Z 7, kterým nejprve „*vzal na vědomí způsob pořizování Územního plánu velkého územního celku Břeclavska dle důvodové zprávy*“ a „*souhlasil se změnou názvu ÚP VÚC okresu Břeclav na ÚP VÚC Břeclavska*“ a následně schválil „*Návrh Zadání Územního plánu velkého územního celku Břeclavska splňující funkce souborného stanoviska*“. Dle navrhovatelů však tento postup nejen že nemohl odstranit nezákonnost projednávání návrhu zadání ÚP VÚC Břeclavska, ale naopak byl sám o sobě nezákonný, resp. zmatečný. Část citovaného usnesení o souhlasu odpůrce se změnou názvu ÚP VÚC okresu Břeclav na ÚP VÚC Břeclavska totiž nemohla způsobit žádné právní následky, neboť v době schválení tohoto usnesení žádný dokument s názvem ÚP VÚC okresu Břeclav neexistoval, a nebylo tudíž možné ani změnit jeho název. I po schválení uvedeného usnesení tak podle navrhovatelů pokračoval stav, kdy byla projednávána územně plánovací dokumentace, o jejímž pořízení nebylo v souladu s § 17 odst. 2 stavebního zákona rozhodnuto.
14. Navrhovatelé dále namítali, že územně plánovací dokumentace VÚC Břeclavska nebyla posouzena podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES. V době, kdy byl schválen návrh zadání územního plánu VÚC Břeclavska (jakož i v době rozhodnutí o pořízení ÚP VÚC okresu Břeclav) byl platný a účinný zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon č. 100/2001 Sb.“), podle kterého je územní plán velkého územního celku koncepcí [§ 3 písm. b), § 10 odst. 1

písm. a)]. V průběhu projednávání územního plánu velkého územního celku musel být podle tohoto zákona vždy vydán jak závěr zjišťovacího řízení podle § 10i odst. 3, tak zpracováno vyhodnocení vlivů na životní prostředí podle odst. 5 a 6 tohoto ustanovení a vydáno stanovisko příslušného úřadu podle odst. 9 tohoto ustanovení. Orgán příslušný ke schválení územního plánu byl podle odst. 11 povinen v usnesení o schválení územně plánovací dokumentace zdůvodnit, jak zohlednil podmínky vyplývající ze stanoviska. Obdobné požadavky vyplývaly i ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES, o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (směrnice SEA), zejména jejích článků 3, 4, 5 a 8. Územně plánovací dokumentace Břeclavska tak podle navrhovatelů podléhala jako koncepce ve smyslu § 10a zákona č. 100/2001 Sb. posuzování vlivů na životní prostředí podle tohoto zákona. Toto posouzení mělo proběhnout v souladu s § 10i zákona č. 100/2001 Sb., resp. směrnicí SEA.

15. Přípisem ze dne 11. 4. 2005, č. j. JMK 12926/2005 OÚPSŘ-Svo, oznámil odpůrce „zahájení projednání Posouzení vlivů Územní prognózy Břeclavska na životní prostředí“ podle zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí (dále jen „zákon č. 244/1992 Sb.“). Dne 13. 6. 2005 se konalo veřejné projednání územní prognózy ve smyslu § 14 odst. 3 zákona č. 244/1992 Sb. Z žádného ustanovení právní úpravy o posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí účinné v době zveřejnění posouzení přitom nevyplývalo, že by předmětem posouzení měly být územně plánovací podklady (územní prognózy), a to ani v případě postupu pořizovatele podle § 21 odst. 6 stavebního zákona. Bez ohledu na to byl podle navrhovatelů zjevně nezákonný jakýkoli postup podle zákona č. 244/1992 Sb. v době, kdy byl tento zákon jako celek s účinností k 1. 5. 2004 zrušen. Postup podle přechodného ustanovení čl. II bodu 2 zákona č. 93/2004 Sb. rovněž nepřicházel v úvahu, neboť proces posuzování územní prognózy Břeclavska nebyl a nemohl být zahájen před nabytím účinnosti tohoto zákona.
16. Nezákonné posouzení územní prognózy provedené podle již zrušené právní úpravy nemohlo podle navrhovatelů nahradit posouzení předmětné dokumentace podle zákona č. 100/2001 Sb. Přesto Ministerstvo životního prostředí (MŽP) v rozporu s § 10i odst. 2 zákona č. 100/2001 Sb. neprovedlo na základě návrhu zadání územního plánu Břeclavska zjišťovací řízení a nevydalo jeho závěr a krajský úřad nezajistil zpracování vyhodnocení vlivů na životní prostředí (§ 10i odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb.).
17. Navrhovatelé jsou si vědomi jisté „nekompatibility“ úpravy posuzování vlivů územně plánovací dokumentace na životní prostředí, kdy na jedné straně požaduje zákon č. 100/2001 Sb., aby bylo zpracování vyhodnocení vlivů na životní prostředí součástí konceptu řešení územně plánovací dokumentace, a na straně druhé stavební zákon ve svém § 21 odst. 6 umožňuje pořizovateli od zpracování tohoto konceptu upustit. Důsledkem této nekompatibility však podle navrhovatelů nemůže být nesplnění požadavku posouzení vlivů územně plánovací dokumentace na životní prostředí, a to včetně zpracování vyhodnocení. Pokud krajský úřad postupoval podle § 21 odst. 6 stavebního zákona, bylo podle navrhovatelů možné vyhovět požadavkům zákona č. 100/2001 Sb. pouze zpracováním vyhodnocení vlivů na životní prostředí k návrhu územního plánu.
18. Tento závěr vyplývá podle navrhovatelů ze znění § 10i odst. 10 zákona č. 100/2001 Sb. ve znění účinném do 31. 12. 2006, podle kterého „pokud návrh územně plánovací dokumentace

obsahuje variantu vyhodnocenou z hlediska vlivů na životní prostředí již v jejím konceptu řešení, návrh se znovu nevyhodnocuje“. Z uvedeného a contrario vyplývá, že pokud nebyl koncept řešení vůbec zpracován, bylo nezbytné posoudit podle zákona č. 100/2001 Sb. samotný návrh územního plánu.

19. Postup podle § 21 odst. 6 stavebního zákona v době, kdy zákon vyžadoval obligatorní posouzení vlivů dokumentace na životní prostředí, považují navrhovatelé každopádně za nevhodný, a to zejména s ohledem na problematiku posouzení možných variant konceptu řešení [§ 10i odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb., § 12 odst. 1 vyhlášky č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci (dále jen „vyhláška č. 135/2001 Sb.“)].
20. Jako zcela nezákonné se na tomto podkladě navrhovatelům jeví stanovisko MŽP ze dne 5. 5. 2006, č. j. 35885/ENV/06, o hodnocení vlivů podle § 14 zákona č. 244/1992 Sb. Toto stanovisko bylo vydáno podle zrušeného zákona, kromě toho bylo vydáno ke koncepci označené jako „*Územní plán velkého územního celku Břeclavska*“, ačkoli takováto koncepce nebyla vůbec nikdy podrobena posouzení vlivů na životní prostředí. Stanovisko MŽP tak bylo vydáno bez jakéhokoli faktického i právního podkladu.
21. Při pořizování ÚP VÚC Břeclavska nebyly dále Českou republikou dodrženy povinnosti vyplývající z čl. 7 odst. 1 směrnice SEA, podle kterého je povinností každého členského státu ES v případě, že provedení plánu nebo programu připravovaného pro jeho území může mít významný vliv na životní prostředí jiného členského státu, zaslat před jeho přijetím druhému členskému státu kopii návrhu plánu nebo programu a příslušnou zprávu o vlivech na životní prostředí (srov. rovněž § 11 a § 14a zákona č. 100/2001 Sb.). Vlivy některých záměrů, jejichž rámec stanoví ÚP VÚC Břeclavska, mohou nepochybně zasahovat i mimo území České republiky, konkrétně na území Rakouské republiky. V případě rychlostní komunikace R52 by její nejvýznamnější nepřímé vlivy na území Rakouska spočívaly ve zvýšení dopravní zátěže na komunikacích navazujících na hraniční bod rychlostní silnice R52, nesoucí s sebou nárůst hluku a znečištění ovzduší pro obyvatele v daném prostoru.
22. ÚPD VÚC Břeclavska nebyla podle navrhovatelů posouzena v souladu s právními předpisy ČR a ES upravujícími ochranu soustavy tzv. evropsky chráněných území „Natura 2000“. Podle § 45h zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon č. 114/1992 Sb.“) jakákoliv koncepce, která může samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, podléhá hodnocení jejích důsledků na toto území a stav jeho ochrany z uvedených hledisek. Podle odst. 2 tohoto ustanovení se při hodnocení důsledků koncepcí podle odstavce 1 postupuje podle zvláštních právních předpisů o posuzování vlivů na životní prostředí, pokud § 45i nestanoví jiný postup.
23. Podle § 45i odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. je v případech, kdy nelze vyloučit negativní vliv koncepce na území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, předkladatel povinen zpracovat varianty řešení, jejichž cílem je negativní vliv na území vyloučit nebo v případě, že vyloučení není možné, alespoň zmírnit. Tyto varianty musí být posouzeny v rámci procesu posouzení vlivů koncepce podle právních předpisů o posuzování vlivů na životní prostředí. Územně plánovací dokumentace měla být podle navrhovatelů takto posouzena ve stadiu konceptu řešení.

24. Podle § 45i odst. 8 zákona č. 114/1992 Sb. může orgán, který je příslušný ke schválení koncepce uvedené v § 45h, tuto koncepci schválit, jen pokud na základě stanoviska podle právních předpisů o posuzování vlivů na životní prostředí taková koncepce nebude mít negativní vliv na území evropsky významné lokality nebo ptáčích oblasti, anebo za podmínek stanovených v odstavci 9, popřípadě v odstavci 10. Z § 45i odst. 9 zákona č. 114/1992 Sb. pak vyplývá, že pokud hodnocení podle § 45i odstavce 2 prokáže negativní vliv koncepce na území Natura 2000 a zároveň neexistuje variantní řešení s menším negativním vlivem nebo bez něj, lze navrženou koncepci schválit jen z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu a za současného uložení kompenzačních opatření nezbytných pro zajištění ochrany a celistvosti území Natura 2000.
25. Podle navrhovatelů je zřejmé, že citovaná ustanovení zákona č. 114/1992 Sb. nemohla být v daném případě dodržena již proto, že územně plánovací dokumentace nebyla jako koncepce vůbec posouzena podle platné právní úpravy posuzování vlivů na životní prostředí. Napadený územní plán byl tedy podle navrhovatelů schválen v rozporu s požadavky zákona č. 114/1992 Sb. Navrhovatelé jsou dále přesvědčeni, že podle citovaných ustanovení zákona č. 114/1992 Sb. a směrnic o ptácích a o stanovištích (směrnice 79/409/EEC a 92/43/EEC) měly být posouzeny veškeré reálně existující varianty dálničního spojení Brno – Vídeň a jejich celkové vlivy na životní prostředí, a to jak na českém, tak rakouském území. Teprve po srovnání všech v úvahu připadajících variant měl odpůrce rozhodnout, která z nich může být v souladu s požadavky právních předpisů ČR a ES uskutečněna.
26. Navrhovatelé rovněž vytýkali odpůrci, že Územní prognóza Břeclavska nebyla zpracována oprávněnou osobou, tj. autorizovaným architektem. Podle § 46a stavebního zákona mohou vybrané činnosti, jejichž výsledek ovlivňuje ochranu veřejných zájmů ve výstavbě, včetně zpracování územně plánovací dokumentace, vykonávat pouze osoby, které získaly oprávnění k výkonu těchto činností podle zvláštního předpisu. Tímto předpisem je zákon č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, z jehož § 4 a § 17 vyplývá, že vypracovávat územně plánovací dokumentaci včetně územně plánovacích podkladů jsou oprávněni autorizovaní architekti. Jelikož v případě postupu podle § 21 odst. 6 stavebního zákona územní prognóza fakticky nahrazuje koncept řešení územního plánu, jsou navrhovatelé toho názoru, že zpracovatelem územní prognózy mohl být pouze autorizovaný architekt, který by odpovídal za její správnost, úplnost, proveditelnost a odbornou úroveň.
27. Názor navrhovatelů pak podporuje rovněž „*Stanovisko České komory architektů k rozsahu oprávnění autorizovaného architekta při výkonu povolání a ke způsobu označování dokumentace*“, ze dne 6. 12. 2005, č. j. 091..-2005/Pot-On, kde se mimo jiné uvádí, že pokud v konkrétním případě dochází ke „transformaci“ územně plánovacího podkladu do územně plánovací dokumentace, vztahují se na takové územně plánovací podklady „přísnější kritéria“ platná pro územně plánovací dokumentaci. Územní prognózy určené k veřejnému projednání tak musejí být označeny otiskem autorizačního razítka a uvedením jména autorizované osoby. Výše uvedený postup nebyl v daném případě dodržen, což podle navrhovatelů zakládá jeho nezákonnost.
28. Podle názoru navrhovatelů je zmatečné a nezákonné usnesení zastupitelstva o schválení územního plánu VÚC Břeclavska, neboť podklady předložené členům zastupitelstva

neobsahovaly „konečnou a úplnou verzi“ návrhu územního plánu (usnesení odkazuje na v době jeho schválení neexistující přílohy). Zastupitelstvo tak nemělo k dispozici návrh „územního plánu velkého územního celku“ ve smyslu § 35 odst. 2 písm. e) zákona o krajích, který byl usnesením zastupitelstva schválen. Verze CD-ROM rozeslaná zastupitelům (datovaná „únor 2006“) zároveň nebyla návrhem, jehož obsah by byl dohodnut s dotčenými orgány státní správy a s nímž by vyslovil souhlas nadřízený orgán územního plánování. Žádná jiná ucelená verze návrhu pak ke dni schválení usnesení odpůrce podle navrhovatelů zřejmě neexistovala.

29. Zastupitelstvo mělo rovněž schválit jako součást územního plánu část týkající se návrhu řešení požadavků civilní ochrany (CO). Tuto přílohu zastupitelé prokazatelně neměli k dispozici.
30. Odpůrce tak podle navrhovatelů zdánlivě schválil něco, co ve skutečnosti vůbec neexistovalo, z čehož podle nich vyplývá nejen nezákonnost, nýbrž i nicotnost usnesení, jímž byl napadený územní plán schválen. Postup schvalování byl navíc podle navrhovatelů v rozporu také se základními zásadami činnosti správních orgánů vyjádřenými v hlavě II správního řádu (zejm. § 2 odst. 1 a § 3), které s ohledem na znění § 1 odst. 1 a § 177 odst. 1 správního řádu na postup odpůrce v plném rozsahu dopadají, bez ohledu na znění § 28 stavebního zákona.
31. Další pochybení spatřují navrhovatelé v tom, že odpůrce podle nich protiprávně odmítal poskytovat informace veřejnosti, včetně navrhovatele b); že Ministerstvo pro místní rozvoj vydalo v rozporu se zákonem potvrzení o odstranění zjištěných nedostatků návrhu územního plánu, ačkoliv mu odpůrce nepředložil „opravený“ návrh poté, co byly předchozím stanoviskem MMR shledány v předloženém návrhu nedostatky a ačkoli závažné změny návrhu nebyly veřejně projednány; podle navrhovatelů rovněž nebylo řádně rozhodnuto o podaných námitkách a nesouhlasích s vyřízením námitek a nebyl zrušen předchozí platný územní plán VÚC pro totožné území.
32. Ze všech výše uvedených důvodů mají navrhovatelé zato, že odpůrce porušil své povinnosti vyplývající z § 21 odst. 5 a 6, § 22 odst. 4 a § 23 stavebního zákona, jakož i práva navrhovatelů a), b), d) a e).
33. Vedle vad v procesním postupu odpůrce jsou navrhovatelé přesvědčeni, že v rozporu se zákonem je rovněž obsah ÚP VÚC Břeclavska.
34. Odpůrce ani MŽP podle navrhovatelů nezohlednili některé kumulativní důsledky případné realizace silnice R52. Především se jedná o zásadní nárůst objemu zejména nákladní kamionové dopravy, a to nejen v území přímo dotčeném jeho realizací, ale rovněž v územích navazujících. Konkrétně by v souvislosti s realizací záměru byla do území jižně a jihozápadně od Brna přivedena doprava jak ve směru Vídeň – Praha, tak ve směru Vídeň – Olomouc – Ostrava. V území při jihozápadním okraji Brna jsou přitom již dnes překračovány mezní hodnoty únosného zatížení území (hluk, imise).
35. Dalším nepřímým důsledkem realizace R52 by bylo podstatné zvýšení intenzity dopravy na silnici I/40 Břeclav – Mikulov. Tato silnice prochází Lednicko – Valtickým areálem, který je zařazen do seznamu kulturních památek UNESCO. Ani tyto vlivy nebyly při schvalování napadeného územního plánu dostatečně zohledněny. Navrhovatelé v této souvislosti poukázali na stanovisko Ministerstva kultury jako dotčeného orgánu

státní správy (DOSS), které mimo jiné cituje Úmluvu o ochraně architektonického dědictví Evropy, vyhlášenou pod č. 73/2000 Sb. m. s. Toto stanovisko, podle kterého je jedinou přípustnou variantou vybudování obchvatu města Valtic jeho vedení tunelem, nebylo pořizovatelem v jeho pokynu pro úpravu návrhu plně respektováno.

36. Navrhovatelé rovněž napadli výsledek dohadovacích jednání s dotčenými orgány státní správy, resp. stanovisko MMR ze dne 20. 9. 2006, podle kterých měl být návrh územního plánu upraven tak, že namísto původně plánovaných záměrů vodní cesty Dunaj – Odra – Labe a koridorů vysokorychlostních tratí měla být příslušná území označena jako „*území speciálních zájmů*“. Tento pokyn nebyl nakonec do návrhu před jeho schválením promítnut, i kdyby se tak stalo, byl by však dle názoru navrhovatelů v rozporu se stavebním zákonem (§ 1 a § 2). Neurčitost uvedeného označení pak podle navrhovatelů nepřímo předjímá možné budoucí využití území pro původně specifikované záměry, byť tyto byly MŽP i MMR označeny, a to i ve formě „územní rezervy“, jako nepřijatelné.

II.

Vyjádření odpůrce

37. K tvrzení, podle kterého nebylo o pořízení ÚP VÚC Břeclavska rozhodnuto v souladu s § 17 odst. 2 stavebního zákona odpůrce uvedl:
38. V termínu od 8. 7. do 9. 9. 2004 byla projednávána Územní prognóza Jihomoravského kraje. Na základě podaného podnětu dospělo MMR v prosinci 2004 k závěru, že způsob vystavení textové zprávy k Územní prognóze JMK nezaručoval seznámení veřejnosti s jejím řešením jednoznačně v celém rozsahu. Odpůrce jako pořizovatel byl proto dopisem ze dne 3. 12. 2004 požádán, aby proces pořizování územní prognózy, která byla zpracována a projednána v parametrech plánu velkého územního celku, uvedl do souladu se zákonem. Na základě tohoto stanoviska odpůrce v projednávání Územní prognózy JMK nepokračoval. Tato prognóza tedy nebyla projednána a dohodována tak, aby mohlo být upuštěno od zpracování konceptu řešení, a zůstala proto územně plánovacím podkladem, na jehož projednání nejsou stavebním zákonem kladeny žádné nároky.
39. Ještě před obdržení přípisu MMR byl na základě projednané Územní prognózy JMK zahájen proces pořizování ÚP VÚC okresu Břeclav projednáním zadání splňujícího funkce souborného stanoviska. Zadání bylo sice projednáno, jelikož však nemohl být (vzhledem k výše uvedenému vývoji procesu pořizování Územní prognózy JMK) zpracován návrh ÚP VÚC okresu Břeclav, pořizovatel v procesu projednávání nepokračoval. Problematika nepokračování v procesu projednávání ÚP VUC okresu Břeclav na základě neodpovídajícím způsobem projednané Územní prognózy JMK však podle odpůrce nepředstavuje ve vztahu k předmětu návrhu, tj. ÚP VÚC Břeclavska, relevantní informace. Stavební zákon nakonec nestanoví, že proces pořízení územně plánovací dokumentace, který byl započat, musí být rovněž zakončen.
40. K procesu pořízení ÚP VÚC Břeclavska pak odpůrce uvedl: Strategie územně plánovací dokumentace Jihomoravského kraje byla přijata usnesením zastupitelstva ze dne 23. 9. 2004, č. 1204/04/Z 27, a znamená dokončení územního plánu velkého územního celku okresu Znojmo, pořízení ÚP VÚC okresu Břeclav a pořízení územního plánu Brněnské regionální aglomerace, vymezené územím okresů Blansko, Vyškov (vyjma

vojenského újezdu Březina), Brno – venkov a Brno – město na základě projednané Územní prognózy JMK. Ve smyslu § 17 odst. 2 stavebního zákona projevuje příslušný orgán – v daném případě zastupitelstvo kraje – při rozhodování o pořízení územního plánu velkého územního celku svou vůli a dává tím pokyn pořizovateli, co má pořídit. Jde tedy *de facto* o zadání úkolů pořizovateli. Z výše uvedeného usnesení zastupitelstva JMK je tedy podle odpůrce zřejmé, že zastupitelstvo svou vůli pořídit ÚP VÚC vymezený územím okresu Břeclav projevilo, i když v samotném usnesení zmiňovaný § 17 odst. 2 stavebního zákona konkrétně uveden není. Podle odpůrce jde však pouze o formální věc, neboť pro počátek procesu je směrodatná vůle zastupitelstva projevená v jeho rozhodnutí územní plán velkého územního celku pořídit.

41. Pro pořízení ÚP VÚC okresu Břeclav zvolil odpůrce postup spočívající ve zpracování a projednání Územní prognózy Břeclavska a dále v projednání návrhu zadání ÚP VÚC Břeclavska splňujícího funkce souborného stanoviska a návrhu ÚP VÚC Břeclavska. Z důvodu neuznání Územní prognózy JMK a v souvislosti s tím i neuznání projednání návrhu zadání ÚP VÚC okresu Břeclav se odpůrce vrátil „o krok zpět“ a v souladu se zákonem projednal Územní prognózu Břeclavska, která byla jako dílčí územní prognóza vyčleněna pro území okresu Břeclav z Územní prognózy JMK. Proces byl nazván transformací (vyčlenění Územní prognózy Břeclavska v hranicích území okresu Břeclav z Územní prognózy JMK).
42. Protože nebylo z výše uvedených důvodů dokončeno projednání zadání ÚP VÚC okresu Břeclav, byla podaná stanoviska, připomínky a podněty k zadání pořizovatelem vyhodnoceny a akceptovatelné připomínky obcí, podněty občanů, stanoviska dotčených orgánů a podněty správců sítí byly následně zohledněny v Územní prognóze Břeclavska.
43. V dubnu 2005 bylo zahájeno veřejné projednání Územní prognózy Břeclavska. Po projednání Územní prognózy Břeclavska bylo zahájeno projednání návrhu zadání ÚP VÚC Břeclavska splňujícího funkce souborného stanoviska a následně schválen ÚP VÚC Břeclavska.
44. Pokud jde o změnu názvu dokumentace, byl tento vyvolán záměrem obcí spadajících do působnosti obce s rozšířenou působností Pohořelice přejít pod statistickou jednotku Brno – venkov. Protože však zejména problematika rychlostní silnice R52 je společným územním problémem obcí Mikulov a Pohořelice, bylo ponecháno původní územní vymezení, název byl ale změněn z okresu Břeclav na Břeclavsko, neboť označení „okres Břeclav“ by mohlo být zavádějící s ohledem na uvedený přechod obcí spadajících do působnosti Pohořelice pod jinou statistickou jednotku. Stále se však jedná o totéž územní vymezení předmětného územního plánu, o jehož pořízení bylo rozhodnuto usnesením zastupitelstva dne 23. 9. 2004.
45. Odpůrce proto nesouhlasí s tvrzením navrhovatelů, podle kterého nebylo o pořízení ÚP VÚC Břeclavska rozhodnuto v souladu s § 17 odst. 2 stavebního zákona. Pro úplnost odpůrce poukázal na usnesení zastupitelstva JMK ze dne 15. 12. 2005, č. 455/05/Z 7, kterým zastupitelstvo vzalo na vědomí způsob pořizování Územního plánu velkého územního celku Břeclavska dle důvodové zprávy, souhlasilo se změnou názvu ÚP VÚC okresu Břeclav na ÚP VÚC Břeclavska, upustilo v souladu s § 21 odst. 6 stavebního zákona na návrh Odboru územního plánování a stavebního řádu Krajského úřadu JMK od zpracování konceptu Územního plánu velkého územního celku Břeclavska, protože řešení bylo prověřeno Územní prognózou Břeclavska a schválilo v souladu s § 20 odst. 7

a § 21 odst. 5 a 6 stavebního zákona Návrh Zadání Územního plánu velkého územního celku Břeclavska splňující funkce souborného stanoviska včetně návrhu Rozhodnutí o námitkách podaných v rámci projednávání Územní prognózy Břeclavska. Tento postup byl zcela v souladu se zákonem, o čemž svědčí rovněž stanovisko MMR ze dne 22. 11. 2005, č. j. 38756/05-63/2811.

46. K výtce navrhovatelů, podle níž nebyla územně plánovací dokumentace posouzena podle zákona č. 100/2001 Sb., resp. směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES, odpůrce uvedl:
47. Z § 12 vyhlášky č. 135/2001 Sb. vyplývá, že pouze koncept řešení (v daném případě územní prognózu) je možné zpracovat ve variantách nebo alternativách. Územní prognóza Břeclavska tyto varianty obsahovala, vzhledem k postupu podle § 21 odst. 6 stavebního zákona byla řádně projednána. Součástí muselo být i řádné projednání posouzení vlivů na životní prostředí.
48. Proces posuzování vlivů na životní prostředí se řídí příslušnými ustanoveními stavebního zákona. Vzhledem k tomu, že v daném případě bylo upuštěno od zpracování konceptu řešení, je odpůrce toho názoru, že § 10i zákona č. 100/2001 Sb. nebyl na jeho postup aplikovatelný.
49. Při vědomí možnosti různého výkladu právních předpisů a s ohledem na zabezpečení zákonnosti procesu pořizování ÚP VÚC Břeclavska dohodl odpůrce na několika ústních jednáních jednotlivé kroky procesu pořizování s MŽP a MMR. Pro Územní prognózu Břeclavska byla učiněna se zástupci MŽP písemná dohoda, podle níž posouzení vlivů Územní prognózy JMK na životní prostředí dle zákona č. 244/1992 Sb. je využitelné pro proces posouzení vlivů Územní prognózy Břeclavska na životní prostředí, které vznikne vyčleněním pro řešené území s tím, že budou zpracovány připomínky MŽP a odboru životního prostředí krajského úřadu a že toto posouzení bude projednáno podle zákona č. 244/1992 Sb.
50. MŽP odpůrci sdělilo, že jeho nároky na obsah a kvalitu vyhodnocení jsou totožné v procesech prováděných podle zákona č. 244/1992 Sb. i zákona č. 100/2001 Sb. K otázce aplikace zákona č. 244/1992 Sb. na zpracování vyhodnocení vlivů Územní prognózy Břeclavska na životní prostředí uvedlo, že příslušné odbory MŽP považují tento postup za přípustný. O zpracování Územní prognózy JMK bylo rozhodnuto v březnu 2003, tj. v době platnosti zákona č. 244/1992 Sb. V roce 2004 pak byly posouzeny tři variantní modely rozvoje Územní prognózy JMK, z nichž zastupitelstvo JMK vybralo jeden, který byl dopracován do parametru konceptu územního plánu. Tento model pak byl znovu podrobněji hodnocen z hlediska vlivů na životní prostředí. Posouzení vlivů Územní prognózy JMK na životní prostředí bylo odevzdáno dne 30. 6. 2004.
51. Posouzení vlivů Územní prognózy Břeclavska na životní prostředí je podle odpůrce dalším dokumentem vypracovaným v procesu posuzování vlivů Územní prognózy JMK na životní prostředí. Zpracovávat nové posouzení vlivů Územní prognózy Břeclavska na životní prostředí a zahajovat tedy na základě Návrhu zadání ÚP VÚC Břeclavska zjišťovací řízení dle zákona č. 100/2001 Sb. nepovažovalo MŽP za hospodárné a účelné.

52. Vzhledem k tomu, že Územní prognóza Břeclavska vychází z Územní prognózy JMK, u níž byl první formální přípravný akt učiněn před datem 21. 7. 2004, nevznikla podle MŽP ani povinnost podrobit plány a programy přeshraničnímu posuzování, jak je uvedeno v čl. 13 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES.
53. Konečně odpůrce nesouhlasí s názorem navrhovatelů, podle kterého mělo být (vzhledem k postupu podle § 21 odst. 6 stavebního zákona) vyhodnocení vlivů na životní prostředí zpracováno k návrhu ÚP VÚC Břeclavska. Takto podle odpůrce postupovat nelze, neboť návrh územního plánu již musí být vždy invariantní.
54. Pokud jde o výtky navrhovatelů týkající se nedodržení zákonné procedury ve vztahu k soustavě evropsky chráněných území Natura 2000, poukázal odpůrce na platné znění namítaných ustanovení zákona č. 114/1992 Sb., a to včetně poznámek pod čarou. Poznámka 19d) u § 45h odst. 1 a § 45i odst. 2 zákona č. 114/1992 totiž odkazuje na zákon č. 244/1992 Sb.
55. Vzhledem ke zvolenému postupu podle § 21 odst. 6 stavebního zákona je pak podle odpůrce nesmyslné provádět zjišťovací řízení, zda lze vyloučit významný vliv koncepce na lokality Natura 2000 ve smyslu § 45i zákona č. 114/1992 Sb. až ve fázi projednání návrhu zadání, neboť již bylo provedeno ve vztahu k Územní prognóze Břeclavska. K návrhu ÚP VÚC Břeclavska pak vydalo MŽP souhlasné stanovisko (ze dne 5. 5. 2006, č. j. 35885/ENV/06), ve kterém se rovněž zabývá otázkou vlivu ÚP VÚC Břeclavska na území evropsky významných lokalit a ptačích oblastí. Stanovisko bylo s MŽP dohodnuto ve smyslu § 22 odst. 2 stavebního zákona.
56. Co se týká variantního posouzení, byly v případě rychlostní silnice R52 v rámci projednání Územní prognózy Břeclavska posuzovány varianta 1x (včetně varianty 1 jako její subvarianty) a varianta 2. Ve vyhodnocení vlivů Územní prognózy Břeclavska na lokality Natura 2000 mohou být posuzovány pouze ty záměry, které jsou součástí jejího řešení.
57. Odpůrce rovněž nesouhlasí s názorem navrhovatelů, že Územní prognóza Břeclavska nebyla zpracována oprávněnou osobou. Podle § 17 písm. a) a § 18 písm. c) zákona č. 360/1992 Sb. může územně plánovací podklady zpracovávat jak autorizovaný architekt, tak autorizovaný inženýr. Stavební zákon pak mezi vybrané činnosti ve výstavbě nezahrnuje zpracování územně plánovacích podkladů. Společnost URABNISMUS, ARCHITEKTURA, DESIGN – STUDIO, spol. s r. o., která Územní prognózu Břeclavska zpracovala, je nicméně právnickou osobou, která je způsobilá zpracovávat územně plánovací dokumentaci, a tudíž i územně plánovací podklad. Podle § 6 Profesionálního a etického řádu České komory architektů pak razítko slouží výhradně k označování územně plánovací dokumentace a nelze jej používat k jiným účelům. Zneužití razítka může být důvodem pro zahájení disciplinárního řízení.
58. Podle stanoviska MMR je územní prognóza vždy územně plánovacím podkladem, není právně závazná a nenahrazuje koncept řešení, pouze umožňuje upustit od jeho zpracování. Stanovisko České komory architektů, na které odkazují navrhovatelé, proto podle MMR vykazuje závažné nedostatky, neboť ztotožňuje územní prognózu s konceptem řešení, což je v rozporu se zněním § 21 odst. 6 stavebního zákona.

59. K námitce zmatečnosti a nezákonnosti usnesení zastupitelstva o schválení územního plánu VÚC Břeclavska se odpůrce vyjádřil takto:
60. Pořizovatel podle odpůrce předložil zastupitelstvu text návrhu ÚP VÚC Břeclavska, do kterého ještě nebyly zapracovány veškeré úpravy požadované ze strany MMR jako nadřízeného orgánu s tím, že tyto úpravy, s nimiž bylo zastupitelstvo seznámeno (a odstranění jejichž nedostatků bylo ze strany MMR před samotným schválením ÚP VÚC Břeclavska potvrzeno – viz. dopis MMR ze dne 19. 10. 2006, č. j. 38484/06 – 84/709), budou do textu předmětného návrhu dopracovány po jeho schválení, neboť pořizovatel nemohl předjímat vůli zastupitelstva, zda takto upravený návrh schválí či nikoli. Zastupitelstvo s tímto postupem předložení ÚP VÚC Břeclavska souhlasilo a následně přijalo usnesení, kterým byl v této podobě Návrh ÚP VÚC Břeclavska schválen a jímž bylo rovněž rozhodnuto o námitkách a nesouhlasech s vyřízením námitek. Tento postup je podle odpůrce jak v mezích stavebního zákona a jeho prováděcí vyhlášky [§ 8 odst. 1 písm. n)], tak zákona o krajích.
61. Co se týká přílohy CO, tato je součástí Krizového plánu Jihomoravského kraje, který je jako celek včetně příloh chráněn ve smyslu ustanovení zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a změně některých zákonů, jako zvláštní skutečnosti. Samostatná příloha CO tak nebyla vystavena k veřejnému projednání, byla však projednána s Hasičským záchranným sborem (HZS), který je v daném případě dotčeným orgánem státní správy. Stanovisko HZS pak bylo součástí přílohy Zprávy o projednání návrhu ÚP VÚC Břeclavska. Po osobním jednání se zástupci MMR byla příloha CO rovněž vyžádána tímto ministerstvem a jemu dne 4. 10. 2006 poskytnuta.

III. Replika navrhovatelů

62. Přípisem ze dne 16. 2. 2009 podali navrhovatelé k vyjádření odpůrce následující repliku:
63. Navrhovatelé jsou přesvědčeni, že odpůrcem uváděné skutečnosti a tvrzení nevyvracejí obecné hodnocení postupu pořizování ÚP VÚC Břeclavska jako chaotického, zmatečného a nezákonného. Navrhovatelé proto setrvávají na popisu skutkového stavu podle svého návrhu.
64. K údajnému „vyčlenění“ či „transformaci“ Územní prognózy Břeclavska, resp. posouzení jejích vlivů na životní prostředí z Územní prognózy JMK navrhovatelé uvedli, že žádný relevantní právní předpis platný v rozhodné době tyto termíny neznal a jim odpovídající postup neumožňoval. S odkazem na ústavní princip vázanosti výkonu veškeré veřejné moci zákonem tedy podle nich nemohlo jít o postupy zákonné, tím méně pak „napravující“ nezákonnosti popsané v návrhu.
65. Co se týká otázky neposouzení územně plánovací dokumentace VÚC Břeclavska podle zákona č. 100/2001 Sb., argumentace odpůrce podle navrhovatelů svědčí především o nevhodnosti postupu podle § 21 odst. 6 stavebního zákona případech, na které se vztahovaly požadavky § 10i zákona č. 100/2001 Sb. I kdyby pak byl správný názor odpůrce, že za dané situace bylo nezbytné posoudit z hlediska vlivů na životní

prostředí již územní prognózu, mělo toto posouzení proběhnout nepochybně v režimu zákona č. 100/2001 Sb., a nikoli zákona č. 244/1992 Sb.

66. Obsah dohody odpůrce s MŽP o „využitelnosti“ posouzení vlivů Územní prognózy JMK pro proces posouzení vlivů Územní prognózy Břeclavska, resp. o „vyčlenění řešeného území“ je pak podle navrhovatelů zjevně protiprávní, a to již z toho důvodu, že žádný zákon uzavření podobné dohody neumožňoval. Tím spíše nemohla být v souladu se zákonem dohoda o postupu podle zrušeného právního předpisu.
67. Za zcela nepřijatelný pak navrhovatelé označili tvrzení odpůrce, podle kterého vzhledem k upuštění od zpracování konceptu řešení není na daný postup aplikovatelný § 10i zákona č. 100/2001 Sb. Bez ohledu na nejasnosti vyplývající z postupu podle § 21 odst. 6 stavebního zákona je podle navrhovatelů zcela zřejmé, že § 10i zákona č. 100/2001 Sb. se na předmětnou územně plánovací dokumentaci vztahoval a odpůrce i MŽP byli povinni podle něj postupovat.
68. Pokud jde o neposouzení vlivů územně plánovací dokumentace VÚC Břeclavska na území Natura 2000 zákonem stanoveným postupem, odmítli navrhovatelé odkaz odpůrce na poznámky pod čarou k § 45h a § 45i zákona č. 114/1992 Sb. Jednak jsou poznámky pod čarou nenormativní povahy, jednak nezákonný byl samotný postup podle zákona č. 244/1992 Sb. (viz výše). Navrhovatelé jsou i nadále přesvědčeni o nekompatibilitě postupu podle § 21 odst. 6 stavebního zákona s požadavky § 45h a § 45i zákona č. 114/1992 Sb.
69. Posouzení subvariant možného vedení rychlostní silnice R52 pak nemůže být podle navrhovatelů argumentem proti podstatě jimi vznesené námitky, totiž neprovedení variantního posouzení alternativ možných koridorů spojení Brna a Vídně.
70. Za nesprávné považují navrhovatelé rovněž vyjádření odpůrce k námitce nezpracování dokumentace oprávněnou osobou, tj. autorizovaným architektem. Navrhovatelé nesouhlasí s názorem odpůrce, že na územní prognózu nejsou stavebním zákonem kladeny takřka žádné požadavky. Uvedené podle nich neplatí v případě, kdy odpůrce postupoval podle § 21 odst. 6 stavebního zákona. Snaží-li se pak odpůrce bagatelizovat stanovisko České komory architektů, poukázali navrhovatelé na to, že podle § 23 odst. 6 zákona č. 360/1992 Sb. je této komoře svěřen výkon veřejné správy mimo jiné v souvislosti s ochranou veřejných zájmů v oblasti výstavby, architektury a územního plánování.
71. Požadavek autorizace pro projektanta, který vypracovává územní prognózu, pokud tato bude transformována na koncept řešení územně plánovací dokumentace, navíc požaduje metodický list samotného odboru územního plánování a stavebního řádu krajského úřadu odpůrce ze dne 11. 4. 2005 pod bodem 2.1.1. (dostupný na www.kr-jihomoravsky.cz).
72. Co se týká tvrzené zmatečnosti a nezákonnosti usnesení o schválení napadeného územního plánu, trvají navrhovatelé i nadále na svém stanovisku, že postup, jenž odpůrce zvolil, je v rozporu s požadavky § 26 odst. 1 stavebního zákona a § 35 odst. 2 písm. e) zákona o krajích. Pochybnost o tom, zda, resp. v jaké konkrétní podobě byl návrh schválen, nebyla podle jejich názoru rozptýlena.

73. Zákon podle navrhovatelů nedává jednoznačnou odpověď na otázku, jakého rozsahu mohou případné úpravy podle § 8 odst. 1 písm. n) vyhlášky č. 135/2001 Sb. být. S ohledem na práva dotčených orgánů a veřejnosti však podle jejich názoru může jít spíše o drobné a technické, nikoli podstatné změny návrhu. Bez ohledu na charakter změn je však podle navrhovatelů zřejmé, že jakékoli případné změny v návrhu územně plánovací dokumentace provedené zastupitelstvem by se musely vztahovat k čistopisu návrhu a z usnesení zastupitelstva by muselo být naprosto jasné, v jakých částech a jakým způsobem má být tento návrh případně změněn. O takovou situaci však podle navrhovatelů v žádném případě nešlo.
74. Zastupitelstvo schválilo návrh, který byl ve stavu zcela zjevně nedokončeném, tj. vyslovilo souhlas s tím, aby již údajně schválený návrh byl do konečné podoby upraven *ex post*, po formálně konečném rozhodnutí příslušného orgánu o jeho schválení. Takový postup nemůže být podle navrhovatelů ospravedlněn jakkoli široce vykládaným oprávněním zastupitelstva činit v textu předloženého návrhu úpravy či změny. Podle názoru navrhovatelů musí být naopak v okamžiku přijetí usnesení o schválení návrhu územního plánu zcela jasné a jednoznačné, co bylo schváleno. V této souvislosti odkázali na rozsudek zdejšího soudu ze dne 30. 10. 2008, č. j. 9 Ao 2/2008-62, podle kterého je požadavek na srozumitelnost a transparentnost schvalovaných a vydávaných změn zcela samozřejmým a zásadním předpokladem pro dodržení zákonem stanoveného postupu.
75. Problematika civilní ochrany pak byla podle navrhovatelů s ohledem na znění písm. k) části 1.B. Přílohy č. 2 vyhlášky č. 135/2001 Sb. povinnou a nedílnou součástí návrhu územního plánu (forma byla v kompetenci pořizovatele). Proto také MMR jako nadřízený orgán požadoval ve svém stanovisku ze dne 20. 9. 2006 její doplnění. Za těchto okolností je podle navrhovatelů zcela nepřijatelné, že předmětná příloha nejen že nebyla projednána s dotčenými orgány státní správy (s výjimkou neprokázaného předání k posouzení Hasičskému záchrannému sboru) a s veřejností, ale nebyla ani k dispozici členům zastupitelstva, kteří tak měli schválit – jako nedílnou součást návrhu územního plánu definovanou v jeho zadání – přílohu, kterou nikdy neviděli. Argumentaci údajnou ochranou této přílohy ve smyslu zákona č. 240/2000 Sb. proto považují navrhovatelé s ohledem na veřejnou povahu územně plánovací dokumentace za absurdní.

IV.

Relevantní právní úprava

76. Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.
77. Podle § 101a odst. 3 s. ř. s. může návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí, vydaného krajem, podat též obec.
78. Podle § 3 odst. 2 písm. c) stavebního zákona tvoří územně plánovací podklady *územní prognóza*, která slouží k prověření možností dlouhodobého rozvoje území na základě rozboru územně technických podmínek, stavu životního prostředí území, demografických a sociologických podkladů a ekonomických předpokladů rozvoje území.

79. Podle § 20 odst. 1 stavebního zákona navrhne orgán územního plánování, který pořizuje územně plánovací dokumentaci, („pořizovatel“) její hlavní cíle a požadavky pro její vypracování v *zadáání* na základě přípravných prací, vyhodnocení dokumentů zpracovaných pro dané území a průzkumů a rozborů území.
80. Podle § 21 odst. 1 stavebního zákona zajistí pořizovatel na základě schváleného zadání územně plánovací dokumentace zpracování *konceptu řešení* územně plánovací dokumentace.
81. Podle § 21 odst. 2 stavebního zákona se koncept řešení projednává na veřejném jednání. Jeho součástí je odborný výklad, který zajistí pořizovatel. Místo a dobu konání veřejného jednání pořizovatel oznámí veřejnou vyhláškou nejméně 30 dnů předem a zajistí, aby byl v této lhůtě koncept řešení vystaven k veřejnému nahlédnutí. Dotčené orgány státní správy a nadřízený orgán územního plánování vyrozumí pořizovatel o veřejném jednání ve stejné lhůtě jednotlivě a vyzve je, aby sdělily svá stanoviska nejpozději do 30 dnů ode dne veřejného jednání. Ve stejné lhůtě může každý uplatnit své připomínky. Ke stanoviskům a připomínkám podaným po této lhůtě se nepřihlíží.
82. Podle § 21 odst. 3 stavebního zákona zašle pořizovatel oznámení o veřejném jednání při projednávání konceptu řešení územního plánu velkého územního celku každému dotčenému orgánu územního plánování, který může podat své námitky do 30 dnů ode dne veřejného jednání.
83. Podle § 21 odst. 4 stavebního zákona mohou vlastníci pozemků a staveb, jejichž práva jsou dotčena konceptem řešení regulačního plánu, územního plánu obce a veřejně prospěšnými stavbami, které jsou vymezeny v konceptu řešení územního plánu velkého územního celku, podat své námitky do 30 dnů od veřejného jednání. K námitkám podaným po uvedených lhůtách se nepřihlíží.
84. Podle § 21 odst. 5 stavebního zákona zpracuje pořizovatel na základě výsledků projednání konceptu řešení *souborné stanovisko* s pokyny pro dokončení návrhu územně plánovací dokumentace. Souborné stanovisko dohodne s dotčenými orgány státní správy, které uplatnily stanoviska ve stanovené lhůtě. Pořizovatel je předloží spolu s vyjádřením nadřízeného orgánu územního plánování ke schválení (§ 26). Součástí souborného stanoviska je návrh rozhodnutí o podaných námitkách. Obcím a vlastníkům, kteří podali včas námitky, sdělí pořizovatel do 30 dnů od schválení souborného stanoviska, že bylo námitkám vyhověno, nebo důvody, pro které námitkám vyhověno nebylo.
85. Podle § 21 odst. 6 stavebního zákona může být od zpracování konceptu řešení územního plánu obce a regulačního plánu na návrh pořizovatele při schválení zadání upuštěno, jestliže bylo řešení prověřeno urbanistickou studií projednanou podle odstavců 2 a 4. *Od zpracování konceptu řešení územního plánu velkého územního celku může být na návrh pořizovatele při schválení zadání upuštěno, jestliže řešení bylo prověřeno územní prognózou projednanou podle odstavců 2, 3 a 4. Zadání musí splňovat v těchto případech funkce souborného stanoviska podle odstavce 5.*
86. Podle § 22 odst. 1 stavebního zákona musí být *návrh* územně plánovací dokumentace vystaven u pořizovatele, popřípadě na dalších určených místech po dobu 30 dnů k veřejnému nahlédnutí, což oznámí pořizovatel veřejnou vyhláškou. Ve lhůtě do 15 dnů od posledního dne vystavení návrhu může každý uplatnit své připomínky.

87. Podle § 23 odst. 1 stavebního zákona předloží pořizovatel schvalujícímu orgánu zprávu o projednání územně plánovací dokumentace spolu s vyhodnocením všech stanovisek a připomínek a s návrhem na rozhodnutí o námitkách a o nesouhlasech s vyřízením námitek.
88. Podle § 25 odst. 1 stavebního zákona posuzuje návrh územně plánovací dokumentace před schválením nadřízený orgán územního plánování s ohledem na uplatnění zájmů přesahujících území kraje nebo obce, koordinaci využívání navazujících území a z hlediska souladu obsahu návrhu a postupu při jeho projednání s tímto zákonem a s ostatními právními předpisy.
89. Podle § 26 odst. 1 stavebního zákona schvaluje územní plány velkých územních celků pro svá území kraj.
90. Podle § 10i odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb. se při posuzování vlivů územně plánovací dokumentace na životní prostředí postupuje podle stavebního zákona a v rozsahu stanoveném tímto ustanovením; předkladatelem je pořizovatel územně plánovací dokumentace.
91. Podle § 10i odst. 2 zákona č. 100/2001 Sb. provede příslušný úřad zjišťovací řízení na základě návrhu zadání územně plánovací dokumentace a podle kritérií uvedených v příloze č. 8 k tomuto zákonu.
92. Podle § 10i odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb. ukončí příslušný úřad zjišťovací řízení písemným závěrem, který je součástí stanoviska dotčeného orgánu státní správy k návrhu zadání územně plánovací dokumentace.
93. Podle § 10i odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb. pokud příslušný úřad v závěru zjišťovacího řízení stanoví nutnost posuzování vlivů na životní prostředí, *upřesní současně obsah a rozsah vyhodnocení vlivů na životní prostředí, včetně požadavků na zpracování možných variant konceptu řešení územně plánovací dokumentace.*
94. Podle § 10i odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb. pokud závěr zjišťovacího řízení stanoví nutnost posuzování vlivů na životní prostředí, je *nedílnou součástí konceptu řešení územně plánovací dokumentace vyhodnocení vlivů na životní prostředí zpracované osobou k tomu oprávněnou podle § 19.*
95. Podle § 10i odst. 6 zákona č. 100/2001 Sb. je zpracovatel vyhodnocení vlivů na životní prostředí povinen zpracovat toto vyhodnocení úplně, objektivně, v souladu se závěrem zjišťovacího řízení a přiměřeně v rozsahu přílohy č. 9 k tomuto zákonu.
96. Podle § 10i odst. 9 zákona č. 100/2001 Sb. vydá příslušný úřad na základě veřejného projednání konceptu řešení územně plánovací dokumentace, vyjádření k němu podaných a na základě návrhu souborného stanoviska stanovisko k vyhodnocení vlivů na životní prostředí.
97. Podle § 10i odst. 10 zákona č. 100/2001 Sb. pokud návrh územně plánovací dokumentace obsahuje variantu vyhodnocenou z hlediska vlivů na životní prostředí již v jejím konceptu řešení, návrh se znovu nevyhodnocuje.

98. Podle § 10i odst. 11 zákona č. 100/2001 Sb. je schvalující orgán povinen ve svém usnesení o schválení územně plánovací dokumentace zdůvodnit, jak zohlednil podmínky vyplývající ze stanoviska k vyhodnocení vlivů na životní prostředí. Toto usnesení je povinen zveřejnit.
99. Podle § 45h odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. podléhá jakákoliv koncepce nebo záměr, který může samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, hodnocení jeho důsledků na toto území a stav jeho ochrany z uvedených hledisek.
100. Podle § 45h odst. 2 se při hodnocení důsledků koncepcí a záměrů podle odstavce 1 postupuje podle zvláštních právních předpisů o posuzování vlivů na životní prostředí, pokud § 45i nestanoví jiný postup.
101. Podle § 45i odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. je ten, kdo zamýšlí pořídit koncepci nebo uskutečnit záměr uvedený v § 45h odst. 1 („předkladatel“), povinen jejich návrh předložit orgánu ochrany přírody ke stanovisku, zda může mít samostatně nebo ve spojení s jinými významný vliv na území evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast. *Územně plánovací dokumentace se předkládá v etapě zadání.* Orgán ochrany přírody vydá stanovisko do 15 dnů ode dne doručení žádosti; to neplatí pro stanovisko k návrhu zadání územně plánovací dokumentace, kde se postupuje podle zvláštních právních předpisů. Tímto stanoviskem není dotčeno zjišťovací řízení podle zvláštního právního předpisu.
102. Podle § 45i odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. jestliže orgán ochrany přírody svým stanoviskem podle odstavce 1 významný vliv podle § 45h odst. 1 nevyloučí, musí být daná koncepce nebo záměr předmětem posouzení podle tohoto ustanovení a zvláštních právních předpisů. Nelze-li vyloučit negativní vliv koncepce nebo záměru na takové území, musí předkladatel zpracovat varianty řešení, jejichž cílem je negativní vliv na území vyloučit nebo v případě, že vyloučení není možné, alespoň zmírnit. *Územně plánovací dokumentace se posuzuje ve stádiu konceptu řešení.*
103. Podle § 45i odst. 9 zákona č. 114/1992 Sb. pokud hodnocení podle odstavce 2 prokáže negativní vliv na území Natura 2000 a neexistuje variantní řešení s menším negativním vlivem nebo bez něj, lze navrženou koncepci nebo záměr schválit, případně řešení v rámci územně plánovací dokumentace přijmout jen z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu a za současného uložení kompenzačních opatření nezbytných pro zajištění ochrany a celistvosti území Natura 2000 postupem podle odstavce 11.
104. Podle § 45i odst. 11 zákona č. 114/1992 Sb. stanoví kompenzační opatření ve smyslu odstavce 9 rozhodnutím orgán ochrany přírody na základě dožádání orgánu příslušného ke schválení koncepce nebo záměru. Uložení a zajištění kompenzačních opatření je v tomto případě důvodem pro přerušení řízení vedeného příslušným orgánem veřejné správy. V případě stanoviska ke konceptu řešení územně plánovací dokumentace orgán ochrany přírody navrhne kompenzační opatření v rozsahu a podrobnosti odpovídající příslušnému druhu územně plánovací dokumentace. O uložení kompenzačních opatření nebo o kompenzačních opatřeních, která jsou součástí schválené územně plánovací dokumentace, informuje příslušný orgán ochrany přírody neprodleně Ministerstvo životního prostředí. Ministerstvo životního prostředí o uložení a provedení kompenzačních opatření informuje Komisi.

V.
Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

V. a)
Aktivní legitimace k podání návrhu

105. Navrhovatelé a) a b) jsou aktivně legitimováni k podání návrhu ze zákona – srov. § 101a odst. 3 s. ř. s. výše.
106. U navrhovatelů c), d) a e) pak Nejvyšší správní soud vycházel zejména z usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, www.nssoud.cz, které se otázkou aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podrobně zabývalo (byť ve vazbě na stavební zákon z roku 2006). Rozšířený senát zde vycházel ze znění § 101a odst. 1 s. ř. s., podle něhož je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen. Podle rozšířeného senátu tedy musí navrhovatel v první řadě „*tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena*“. V případě územních plánů pak musí 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*“. Rozšířený senát dále dovodil, že navrhovatelem může být zásadně jen taková osoba, která má „*přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno*“. Bude jí tedy vlastník (spoluvlastník) pozemku nebo jiné nemovité věci (nebo jiných majetkových hodnot majících povahu obdobnou nemovitým věcem – tedy bytů a nebytových prostor, viz § 118 odst. 2 občanského zákoníku) a oprávněný z věcného práva k takovýmto věcem (majetkovým hodnotám).
107. Výjimečně je pak podle rozšířeného senátu představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, „*tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán (jeho změna) připouští*“. Typicky půjde podle rozšířeného senátu o vlastníka pozemku sousedícího s územím regulovaným územním plánem, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho pozemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku.
108. Z výše uvedeného vyplývá, že posuzování aktivní legitimace k podání návrhu se v případě opatření obecné povahy rozpadá do dvou pomyslných stadií. Jednak je to aktivní procesní legitimace v pravém slova smyslu, vyplývající z tvrzení o tom, že byl navrhovatel zkrácen na svém vlastnickém či jiném věcném právu k nemovitostem, jež se nacházejí v území regulovaném opatřením obecné povahy; jednak je to posouzení, zda je vůbec myslitelné, aby byla subjektivní práva navrhovatele právě napadeným opatřením obecné povahy dotčena. Toto druhé stadium posuzování (svou povahou již na pomezí věcné legitimace) je významné jednak z hlediska možného uplatnění § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tj. odmítnutí návrhu v případě, že by byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou, jednak pro vymezení předmětu řízení, tzn. pro určení, kterými z podaných námitek se bude Nejvyšší správní soud následně věcně zabývat, a kterými nikoli.

109. Z dřívější judikatury Nejvyššího správního soudu pak vyplývá, že osobou zjevně neoprávněnou k podání návrhu ve smyslu § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. je osoba s nedostatkem procesní legitimace a jen ve zcela zjevných případech s nedostatkem legitimace věcné, který musí být zjistitelný bez pochyb okamžitě, zpravidla již z návrhu samotného. O takový případ půjde například tehdy, jestliže žalobce (navrhovatel) tvrdí porušení práva, jehož již pojmově vůbec nemůže být nositelem (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 6. 1995, sp. zn. 6 A 56/94) nebo tehdy, pokud napadeným rozhodnutím vůbec nebylo rozhodováno o jeho právech či povinnostech, jejichž zkrácení tvrdí (usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 20. 10. 1994, č. j 6 A 255/93 – 18).
110. Veden výše podanými úvahami dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že z navrhovatelů c), d) a e) je osobou zjevně neoprávněnou k podání návrhu navrhovatel e), navrhovatelé c) a d) jsou pak aktivně legitimováni, a to spolu s navrhovatelem a) a b), dotčení na svých právech pak mohou být v souhrnu vytyčením koridoru rychlostní silnice R52 a zásahem do území soustavy Natura 2000.
111. Navrhovatel e) je vlastníkem pozemků v katastrálním území Troubsko. Tzv. jihozápadní tangenta sice navazuje na plánované silnice R52 a R43, leží však mimo hranice území regulovaného napadeným opatřením obecné povahy, a nebyla tudíž předmětem jeho úpravy. Troubsko pak leží cca 30 km od hranic řešeného území a vliv takřka jakékoli aktivity realizované na tomto území (v úvahu reálně připadá pouze R52), natož bezprostřední, lze proto podle názoru Nejvyššího správního soudu jednoznačně vyloučit. Nejvyšší správní soud proto ve vztahu k navrhovatelé e) považuje návrh za podaný osobou zjevně k tomu neoprávněnou ve smyslu § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.
112. Navrhovatelé c) a d) jsou vlastníky nemovitostí v území řešeném napadeným územním plánem, přičemž tvrdí, že jsou tímto opatřením obecné povahy přímo zkráceni na svých právech. Aktivní procesní legitimace je tudíž v jejich případě dána.
113. Pokud jde o otázku reálnosti dotčení na právech navrhovatelů c) a d), dospěl Nejvyšší správní soud k následujícím závěrům:
114. Navrhovatel c) je vlastníkem pozemků, které se nacházejí v bezprostředním sousedství současné trasy silnice I/52 a v případě realizace záměru rychlostní silnice R52 by její část byla umístěna na těchto jeho pozemcích. Námitky navrhovatele c) tedy budou podléhat přezkumu Nejvyšším správním soudem v tomto rozsahu.
115. U navrhovatele d) sice není podle názoru Nejvyššího správního soudu situace zcela jednoznačná, neboť nemovitosti v jeho vlastnictví neleží přímo na trase koridoru plánované rychlostní silnice R52 ani s tímto koridorem bezprostředně nesousedí. Vzhledem k tomu, že námitky navrhovatele d) jsou v plném rozsahu „konzumovány“ námitkami navrhovatele a), Nejvyšší správní soud se dále touto otázkou nezabýval a pro účely probíhajícího řízení vycházel z toho, že ani u navrhovatele d) není z povahy věci vyloučeno, aby výstavbou rychlostní silnice R52 na svých právech dotčen byl.
116. Vzhledem k charakteru navrhovatelů a) a b) (obce) a k jejich geografické poloze, jakož i k umístění pozemků ve vlastnictví navrhovatelů c) a d) dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že napadený územní plán bude přezkoumávat z hlediska zákonnosti vytyčení koridoru rychlostní silnice R52 a zásahu do území soustavy Natura 2000,

neboť pouze tato část napadeného opatření obecné povahy může reálně zasáhnout do jejich práv.

V. b) Správní spis

117. Ze správního spisu zjistil Nejvyšší správní soud tyto pro posouzení věci rozhodné skutečnosti:
118. Dne 30. 6. 2004 oznámil Krajský úřad Jihomoravského kraje veřejnou vyhláškou „projednání Územní prognózy Jihomoravského kraje, která je zpracována v parametrech konceptu územního plánu velkého územního celku“, přitom odkázal na § 21 odst. 6 stavebního zákona. K veřejnému projednání došlo v srpnu 2004.
119. Dne 16. 9. 2004 oznámil krajský úřad veřejnou vyhláškou zahájení projednání „Návrhu zadání (splňujícího funkci souborného stanoviska) Územního plánu velkého územního celku okresu Břeclav“.
120. Dne 23. 9. 2004 schválilo zastupitelstvo Jihomoravského kraje usnesení č. 1204/04/Z 27 nazvané „Strategie pořizování územně plánovací dokumentace Jihomoravského kraje“, podle kterého zastupitelstvo souhlasí s dokončením územního plánu velkého územního celku okresu Znojmo, s pořízením ÚP VÚC okresu Břeclav a pořízením územního plánu Brněnské regionální aglomerace, vymezené územím okresů Blansko, Vyškov (vyjma vojenského újezdu Březina), Brno - venkov a Brno – město na základě projednané Územní prognózy JMK.
121. Postup krajského úřadu prošetřilo následně na základě stížností Ministerstvo pro místní rozvoj. MMR dospělo k závěru, že způsob vystavení textové zprávy k Územní prognóze JMK nezaručoval seznámení veřejnosti s jejím řešením jednoznačně v celém rozsahu. Přípisem ze dne 3. 12. 2004, č. j. 4532/2005-63/343, MMR vyzvalo odpůrce, aby proces pořizování územní prognózy uvedl do souladu se stavebním zákonem.
122. Odpůrce v projednávání Územní prognózy JMK nepokračoval, rozhodl se projednat Územní prognózu Břeclavska, která byla jako dílčí územní prognóza vyčleněna pro území okresu Břeclav z Územní prognózy JMK. Proces byl nazván transformací.
123. Součástí správního spisu je záznam z pracovního jednání k Územní prognóze okresu Břeclav konaného dne 14. 3. 2005 na Ministerstvu životního prostředí. Na jednání bylo dohodnuto, že vyhodnocení SEA k Územní prognóze Jihomoravského kraje je využitelné pro proces SEA k Územní prognóze okresu Břeclav. Tento postup byl předem konzultován s legislativním odborem MŽP, z jehož přípisu ze dne 9. 12. 2004 vyplynulo, že se tento odbor domnívá, „že proces SEA vyhodnocený ve vztahu k Územní prognóze Jihomoravského kraje by měl být v souladu s procesem SEA v případě ÚP VÚC Břeclavska a tudíž použitelný“. Na jednání bylo dále dohodnuto, že konečné stanovisko k SEA vydá MŽP až k návrhu ÚP dle § 14 zákona č. 244/1992 Sb. po předložení vyhodnocení vlivů na území evropsky významných lokalit a ptačích oblastí.

124. Dne 11. 4. 2005 oznámil krajský úřad veřejnou vyhláškou ve smyslu § 21 odst. 6 stavebního zákona projednání „*Územní prognózy Břeclavska, která je zpracována po obsahové stránce v rozsahu konceptu územního plánu velkého územního celku*“ s veřejným projednáním dne 13. 6. 2005. Současně krajský úřad přípisem ze dne 11. 4. 2005, č. j. JMK 12926/2005 OÚPSŘ-Svo, oznámil „*zabájení projednání Posouzení vlivů Územní prognózy Břeclavska na životní prostředí*“ podle zákona č. 244/1992 Sb. s veřejným projednáním dne 13. 6. 2005. Samostatně dne 13. 5. 2005 oznámil krajský úřad „*zveřejnění a zabájení projednání Vyhodnocení vlivů územní koncepce Břeclavska na soustavu NATURA 2000 – Ptáčí oblasti a Evropsky významné lokality*“ podle zákona č. 114/1992 Sb. k územní prognóze Břeclavska s veřejným projednáním dne 13. 7. 2005.
125. K územní prognóze podali navrhovatelé a), b), d), námitky podle § 21 odst. 4 a 6 stavebního zákona.
126. Dne 1. 9. 2005 oznámil krajský úřad podle § 20 odst. 2 a § 21 odst. 6 stavebního zákona projednání „*Návrhu zadání územního plánu velkého územního celku Břeclavska splňujícího funkci souborného stanoviska*“ s veřejným jednáním ve dnech 19. – 22. 9. 2005 na Městských úřadech v Pohořelicích, Mikulově, Břeclavi a Hustopečích.
127. Dne 15. 12. 2005 schválilo zastupitelstvo usnesení č. 455/05/Z 7, podle kterého v souladu s § 35 odst. 2 písm. d) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, a) bere na vědomí způsob pořízování Územního plánu velkého územního celku Břeclavska dle důvodové zprávy, b) souhlasí se změnou názvu ÚP VÚC okresu Břeclav na ÚP VÚC Břeclavska, c) upouští v souladu s § 21 odst. 6 stavebního zákona na návrh Odboru územního plánování a stavebního řádu Krajského úřadu Jihomoravského kraje od zpracování konceptu Územního plánu velkého územního celku Břeclavska, protože řešení bylo prověřeno Územní prognózou Břeclavska, d) schvaluje v souladu s § 20 odst. 7 a § 21 odst. 5 a 6 stavebního zákona Návrh Zadání Územního plánu velkého územního celku Břeclavska splňující funkce souborného stanoviska dle přílohy č. 22a zápisu včetně návrhu Rozhodnutí o námitkách podaných v rámci projednávání Územní prognózy Břeclavska.
128. Dne 13. 3. 2006 oznámil krajský úřad ve smyslu § 22 odst. 1 stavebního zákona projednání „*Návrhu Územního plánu velkého územního celku Břeclavska*“. Navrhovatelé b), d), e), uplatnili v souladu s § 22 odst. 4 stavebního zákona k návrhu územního plánu námitky.
129. Dne 5. 5. 2006 vydalo Ministerstvo životního prostředí pod č. j. 35885/ENV/06 souhlasné stanovisko o hodnocení vlivů podle § 14 zákona č. 244/1992 Sb. k návrhu ÚP VÚC Břeclavska s těmito podmínkami: vyjmutí vodní cesty D-O-L (varianta „A“ i „B“) z návrhu; vyjmutí vysokorychlostní trati, úseku Brno – Vídeň, Podivín – Bratislava; u silnice I/40 v úseku Sedlec – Valtice bude severní hranice koridoru silnice respektovat jižní hranici EVL Slanisko u Nesytu a u silnice II/414 je nutno eliminovat významné negativní vlivy na území Natura 2000 realizací zmírňujících opatření, tj. posunem trasy a vhodnými technickými opatřeními (jež byla navržena ve Vyhodnocení vlivů územní prognózy Břeclavska na lokality soustavy Natura 2000). Zmírňující opatření musí být v odpovídající podrobnosti navržena v ÚP VÚC. Pokud by nebyly uvedené podmínky souhlasného stanoviska naplněny, nebylo by možné návrh ÚP VÚC Břeclavska ve stávajícím znění schválit z důvodu rozporu s § 45i zákona č. 114/1992 Sb.

130. Dne 9. 11. 2006 schválilo zastupitelstvo JMK usnesení č. 921/06/Z 14, kterým v souladu s § 35 odst. 2 písm. e) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, a) vzalo na vědomí Zprávu o projednání návrhu Územního plánu velkého územního celku Břeclavska, která tvoří přílohu č. 6a zápisu, b) rozhodlo o námitkách podaných v rámci projednání návrhu Územního plánu velkého územního celku Břeclavska a o nesouhlasech s vyřízením námitek podaných v rámci projednání Územní prognózy Břeclavska tak, jak je o každém z nich jednotlivě uvedeno v návrhu rozhodnutí o námitkách podaných v rámci projednání návrhu Územního plánu velkého územního celku Břeclavska a návrhu rozhodnutí o nesouhlasech s vyřízením námitek podaných v rámci projednání Územní prognózy Břeclavska, který tvoří přílohu A Zprávy o projednání návrhu Územního plánu velkého územního celku. Zpráva o projednání návrhu Územního plánu velkého územního celku Břeclavska je přílohou č. 6a zápisu, c) schválilo Územní plán velkého územního celku Břeclavska podle předloženého návrhu Územního plánu velkého územního celku Břeclavska, který bude upraven ve smyslu Zprávy o projednání návrhu Územního plánu velkého územního celku Břeclavska, která tvoří přílohu č. 6a zápisu, a d) vymezilo Závaznou část Územního plánu velkého územního celku Břeclavska, která tvoří přílohu č. 6b zápisu.
131. Součástí správního spisu je pak mimo jiné také korespondence MŽP s Ekologickým právním servisem, konkrétně přípis Ing. H., ředitelky odboru posuzování vlivů na životní prostředí a IPPC, Mgr. P. Č. ze dne 9. 12. 2005, č. j. 10052/ENV/710/05, podle kterého má oznamovatel možnost upustit od zpracování konceptu řešení podle 21 odst. 6 stavebního zákona. Krajský úřad JMK zpracoval Územní prognózu Břeclavska v rozsahu konceptu a její součástí muselo být i řádně projednané posouzení vlivů na životní prostředí. Proces posuzování vlivů na životní prostředí se řídí příslušnými ustanoveními stavebního zákona. Vzhledem k tomu, že v daném případě bylo od zpracování konceptu řešení upuštěno, není podle MŽP § 10i zákona č. 100/2001 Sb. na daný postup aplikovatelný.
132. MŽP nadto nepovažuje za hospodárné a účelné zpracovávat nové posouzení vlivů na životní prostředí ÚP VÚC Břeclavska a tedy zahajovat na základě návrhu zadání zjišťovací řízení dle zákona č. 100/2001 Sb., neboť dotčené území již bylo posouzeno z hlediska vlivů na životní prostředí. Obsahová a věcná stránka posouzení je totožná jak v procesech posouzení prováděného dle zákona č. 244/1992 Sb., tak i podle zákona č. 100/2001 Sb.
133. K otázce aplikace zákona č. 244/1992 Sb. na zpracování vyhodnocení Územní prognózy Břeclavska na životní prostředí MŽP uvedlo, že tento postup považuje za přípustný, neboť územní prognóza Břeclavska je tvořena výsečí Územní prognózy JMK, která zde slouží jako územně plánovací podklad. Součástí Územní prognózy JMK je vyhodnocení vlivů na životní prostředí, jehož výšeč je logicky součástí Územní prognózy Břeclavska.

V. c)
Posouzení námitek

134. Nejvyšší správní soud podle své ustálené judikatury (srov. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publikovaný pod č. 740/2006 Sb. NSS) postupuje při zkoumání

důvodnosti návrhu v pěti krocích takzvaného algoritmu přezkumu opatření obecné povahy. V prvním kroku soud zkoumá, zda napadené opatření obecné povahy bylo vydáno orgánem, který k tomu měl pravomoc. V druhém kroku se soud zabývá tím, zda orgán, který opatření obecné povahy vydal, nepřekročil zákonem stanovené meze své působnosti (věcné, osobní, prostorové a časové). V třetím kroku soud posuzuje zákonnost postupu odpůrce při vydávání opatření obecné povahy. Ve čtvrtém kroku se pak soud zaměřuje na otázky obsahového souladu napadeného opatření obecné povahy se zákonem, tedy s hmotněprávními předpisy. Poslední krok přezkumu spočívá nakonec ve zkoumání souladu opatření obecné povahy se zásadou proporcionality. Soud při přezkumu postupuje od prvního kroku k dalším s tím, že pokud u některého z kroků algoritmu shledá důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, aplikací dalších kroků se již věcně nezabývá, ledaže by to povaha konkrétní věci vyžadovala.

135. Otázky související s pravomocí a působností odpůrce k vydání napadeného územního plánu navrhovatelé nespороvali a ani Nejvyšší správní soud v tomto ohledu žádné pochybnosti nemá. Proto přistoupil přímo k třetímu kroku algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy, tj. zkoumání toho, zda bylo opatření obecné povahy vydáno zákonem stanoveným způsobem. K tomuto kroku se rovněž váže naprostá většina v návrhu uplatněných námitek.
136. První navrhovatelé uplatněná námitka spočívala v tvrzené neexistenci rozhodnutí podle § 17 odst. 2 stavebního zákona ve vztahu k územně plánovací dokumentaci Břeclavska. Zde je na místě uvést, že charakter, podobu ani obsah rozhodnutí o pořízení územně plánovací dokumentace stavební zákon nijak nedefinuje. Přesto je podle názoru Nejvyššího správního soudu zřejmé, že půjde o takové rozhodnutí příslušného orgánu, ze kterého bude možno seznat jeho záměr územně plánovací dokumentaci pro určité území pořídit. Za takový dokument lze v souzené věci považovat usnesení zastupitelstva JMK ze dne 23. 9. 2004, č. 1204/04/Z 27, nazvané „*Strategie pořizování územně plánovací dokumentace Jihomoravského kraje*“, podle kterého zastupitelstvo mimo jiné „*soublasí s pořizováním ÚP VÚC okresu Břeclav*“.
137. Nejvyšší správní soud přisvědčuje navrhovatelům v tom, že toto rozhodnutí mělo logicky předcházet oznámení krajského úřadu o zahájení projednání Návrhu zadání ÚP VÚC okresu Břeclav, neboť k této územně plánovací dokumentaci se v dané době „Strategie“ vztahovala. Předmětem posouzení je však v projednávané věci výstup procesu pořizování Územního plánu VÚC Břeclavska a ve vztahu k němu je již chronologická návaznost rozhodnutí o pořízení územně plánovací dokumentace a samotného procesu jejího přijímání dána.
138. Není přitom podle názoru Nejvyššího správního soudu podstatné, zda se v rozhodnutí o pořízení územně plánovací dokumentace uvádí „*okres Břeclav*“, či „*Břeclavsko*“, důležitý je onen jasně seznatelný záměr pořídit územně plánovací dokumentaci pro určité konkrétní území. Tento z výše citovaného usnesení zastupitelstva Jihomoravského kraje seznatelný je, přičemž důvody změny v označení daného území odpůrce ve svém vyjádření uspokojivě vysvětlil. První námitka navrhovatelů tedy není důvodná.
139. V další námitce směřující proti postupu pořizování napadeného územního plánu navrhovatelé formulovali své výhrady proti procesu posouzení vlivů na životní prostředí. Navrhovatelé spatřovali pochybení především v tom, že územně plánovací dokumentace

nebyla posouzena podle zákona č. 100/2001 Sb., resp. směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES.

140. Argumentace odpůrce k tomuto bodu je – přes místy opodstatněné názory – poněkud nekonzistentní. Na jednu stranu odpůrce tvrdí, že pořizování ÚP VÚC Jihomoravského kraje a ÚP VÚC Břeclavska tvoří jediný navazující proces, z čehož pro oblast posuzování vlivů dovozuje dostatečnost postupu pouze podle zákona č. 244/1992 Sb., na druhou stranu konstruuje důvody, proč nebylo vhodné či dokonce možné postupovat podle zákona č. 100/2001 Sb., přestože byl již v době pořizování ÚP VÚC Břeclavska účinný, což nasvědčuje tomu, že postup podle § 10i zákona č. 100/2001 Sb. minimálně alespoň teoreticky zvažoval. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že argumentaci odpůrce nelze dát ve výsledku za pravdu, vzhledem ke strukturovanosti problému však považuje za nutné provést jeho rozbor postupným pojednáním o jednotlivých právních otázkách klíčových pro posouzení věci. Za rozhodné považuje odpovědi na následující otázky: 1) určení právního režimu posuzování vlivů na životní prostředí při pořizování územně plánovací dokumentace; 2) využitelnost SEA provedené k Územní prognóze Jihomoravského kraje v procesu pořizování ÚP VÚC Břeclavska a 3) vztah § 21 odst. 6 stavebního zákona a § 10i zákona č. 100/2001 Sb.

Ad 1) Určení právního režimu posuzování vlivů na životní prostředí

141. Podle odpůrce navazuje proces pořizování ÚP VÚC Břeclavska plynule na proces pořizování ÚP VÚC Jihomoravského kraje. Od původního záměru pořídit posléze uvedený územní plán došlo v případě Břeclavska ke změně pouze v tom ohledu, že bylo větší území zúženo na území menší, jinak jde v zásadě stále o tentýž „projekt“. Byla-li proto provedena SEA k Územní prognóze Jihomoravského kraje, byla fakticky provedena také k území, které bylo následně vyčleněno jako Břeclavsko, a nebylo tudíž na místě (hospodárné a účelné) provádět nové posuzování vlivů. Zákon č. 244/1992 Sb. přitom nestanovil, kdy v rámci pořizování územně plánovací dokumentace má být posuzování vlivů provedeno, nic proto nebránilo jeho realizaci již ve stadiu územní prognózy zpracovávané v rozsahu konceptu řešení.
142. Nejvyšší správní soud připouští, že tato argumentace má do jisté míry svou logiku. Přesto je toho názoru, že výklad odpůrce, potažmo Ministerstva životního prostředí, je přece jen příliš extenzivní. Zejména totiž vyvolává otázku, který okamžik je nutno považovat za počátek procesu pořizování územně plánovací dokumentace a jak tedy stanovit právní režim posuzování vlivů na životní prostředí.
143. Pokud by se Nejvyšší správní soud přiklonil k názoru odpůrce, vedlo by to k nanejvýš neurčitému závěru, podle něhož by jakákoli územně plánovací dokumentace svým rozsahem menšího územního celku „vyčleněná“ z někdy v minulosti zamýšlené územně plánovací dokumentace pro větší územní celek byla vždy pouhým pokračováním kdysi zahájeného procesu a pokud jde o posuzování vlivů (bylo-li již jednou provedeno), aplikovalo by se právo platné a účinné v době přijetí rozhodnutí o pořízení územně plánovací dokumentace pro onen větší územní celek. Takovou myšlenku je podle názoru Nejvyššího správního soudu třeba odmítnout, neboť by vnašela do oblastí výkonu veřejné správy krajní nejistotu a navíc – jak bude rozebráno níže – svou podstatou odporuje zásadě legality tak, jak je zakotvena v Ústavě ČR a Listině základních práv a svobod.

144. Nejvyšší správní soud je naopak toho názoru, že každou územně plánovací dokumentaci je nutno považovat za zcela autonomní dokument, což ostatně zřetelně vyplývá z úpravy stavebního zákona, který předpokládá pro přijetí každé jednotlivé územně plánovací dokumentace samostatnou proceduru od rozhodnutí o jejím pořízení až po schválení jejího výsledného návrhu. První závěr vyvracející tezi odpůrce je tedy ten, že proces přijímání každé územně plánovací dokumentace je nutno vnímat odděleně a za jeho počátek je třeba vzít rozhodnutí příslušného orgánu o jejím pořízení. Irelevantní je z tohoto pohledu skutečnost, zda již dříve byl zamýšlen, či dokonce zahájen proces pořizování územně plánovací dokumentace k většímu územnímu celku, jehož je tento menší územní celek součástí. Pro určení právního režimu posuzování vlivů na životní prostředí bylo tedy v projednávaném případě rozhodné datum schválení usnesení o pořízení územního plánu pro území Břeclavska, tj. 23. 9. 2004. Z uvedeného pak vyplývá, že bylo povinností odpůrce, potažmo Ministerstva životního prostředí, postupovat podle zákona č. 100/2001 Sb., resp. tento zákon na danou územně plánovací dokumentaci aplikovat.

Ad 2) Využitelnost SEA provedené k Územní prognóze Jihomoravského kraje

145. Úvodem k dalšímu textu je třeba připomenout, že ÚP VÚC Břeclavska je koncepcí ve smyslu § 10a odst. 1 písm. a) zákona č. 100/2001 Sb. ve znění zákona č. 93/2004 Sb., neboť splňuje podmínku rámce pro povolení záměrů podle přílohy č. 1 tohoto zákona, a jako takový tedy podléhá posuzování vlivů na životní prostředí ze zákona. K provedení zjišťovacího řízení je příslušné podle § 21 písm. d) zákona č. 100/2001 Sb. Ministerstvo životního prostředí; zjišťovací řízení má v těchto případech podobu tzv. scopingu, tzn. neurčuje již, zda vůbec bude daná koncepce dále posuzována, jeho úkolem je upřesnit obsah a rozsah vyhodnocení vlivů koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví. Součástí závěru zjišťovacího řízení může být rovněž požadavek na zpracování v úvahu připadajících variant koncepce. Jediným podkladem zjišťovacího řízení je v případě územně plánovací dokumentace návrh jejího zadání, které je oznámením *sui generis* (§ 10d odst. 2, § 10i odst. 2 zákona č. 100/2001 Sb.). Pro zahájení zjišťovacího řízení je tedy rozhodným okamžikem doručení návrhu zadání Ministerstvu životního prostředí podle § 20 odst. 3 stavebního zákona.
146. Dále je k této otázce na místě uvést, že podle § 10b odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb. mohou být při posuzování koncepce využity údaje z jiného posuzování, pokud odpovídají údajům podle tohoto zákona. Zákon tak připouští využití údajů z jiných zdrojů, resp. výstupy jiných posuzování v oblasti udržitelného rozvoje, ve zřejmé snaze zabránit opakování procesu posuzování v případě, že je daná koncepce součástí určité struktury. Typicky byl-li tedy daný záměr posouzen například v rámci „hierarchicky vyšší“ koncepce, nemusí již být posuzován v procesu nacházejícím se na stupni nižším.
147. Také od této naposledy uvedené „procesní ekonomie“ zakotvené v zákonu č. 100/2001 Sb. odvíjí odpůrce, jakož i Ministerstvo životního prostředí, legitimizaci svého postupu. Mají za to, že opětovné provádění SEA v rámci procesu pořizování územního plánu VÚC Břeclavska by nebylo hospodárné a účelné, neboť již dříve byla pro dané území provedena v rámci Územní prognózy Jihomoravského kraje, tedy při zpracování koncepce jejíž je VÚC Břeclavska součástí. Z uvedených důvodů Ministerstvo životního prostředí rozhodlo neprovádět zjišťovací řízení podle zákona č. 100/2001 Sb. s odůvodněním, že obsah posouzení je totožný jak podle zákona č. 244/1992 Sb., tak i podle zákona č. 100/2001 Sb. Navíc dle prezentovaného názoru

zjišťovací řízení ani nemohlo být provedeno, protože krajský úřad postupoval podle § 21 odst. 6 stavebního zákona, a § 10i zákona č. 100/2001 Sb. tudíž nebyl na daný případ aplikovatelný.

148. Byť Nejvyšší správní soud v zásadě souhlasí s první tezí výše nastíněné argumentace, tj. že zásadu hospodárnosti, jak byla shora popsána, je nutno vzít v projednávaném případě v úvahu, je současně toho názoru, že způsob, kterým byla v daném případě uplatněna, trpí vážnými nedostatky. Zejména je v této souvislosti nutno rozlišovat mezi rovinou faktickou a rovinou právní. Byť totiž obecně může platit, že odpůrce „pouze“ upustil od představy pořídit územní plán pro celý Jihomoravský kraj a rozhodl se naplnit tento původní záměr postupně v jednotlivých krocích zpracováním územně plánovací dokumentace pro menší územní celky v rámci tohoto kraje, z právního hlediska je – jak bylo uvedeno výše – nutno vnímat každou územně plánovací dokumentaci jako zcela samostatnou koncepci a návaznost v odpůrcem dovozaném smyslu zde tedy není možné nalézt. Předně je proto třeba znovu odmítnout premisu odpůrce spočívající v tvrzení, že pořizování ÚP VÚC Břeclavska navazuje na dříve zahájený proces pořizování ÚP VÚC Jihomoravského kraje. Fakticky tomu tak býti mohlo, z hlediska stavebního zákona však pro takové vnímání nelze nalézt oporu.
149. Z uvedeného pak vyplývá, že jakékoli „navazování“ nepřipadá v úvahu ani u procesů posuzování vlivů na životní prostředí. Každý takový proces je totiž „existenčně“ svázan s určitou konkrétní územně plánovací dokumentací, jinými slovy jedná se o proces akcesorický k procesu pořizování té které územně plánovací dokumentace. Není-li zde rozhodnutí o pořízení územně plánovací dokumentace (návrh jejího zadání), nemůže probíhat ani žádné posuzování vlivů. Jakési „vyčlenění“ části výsledků posuzování realizovaného k jedné koncepci při přijímání koncepce jiné a její převzetí bez předepsané procedury proto nelze akceptovat, neboť odporuje samotné podstatě a smyslu posuzování vlivů na životní prostředí tak, jak je koncipován právní úpravou.
150. Od postupu, který zvolil odpůrce po dohodě s Ministerstvem životního prostředí, je pak nutno odlišit možnost *využití* výstupů SEA provedené v rámci zpracování jedné koncepce při pořizování koncepce jiné. Uvedené rozlišení přitom není pouze akademické či formální. Zatímco „převzetí“ SEA již jednou provedené k odlišné koncepci bez dalšího je svou podstatou protiprávní (postrádá oporu v zákoně), pro využití takové SEA předvídá zákon podrobně upravenou proceduru. Zákonné využití dříve zpracované SEA je tedy přípustné, o způsobu a míře takové využitelnosti však musí být řádně rozhodnuto ve zjišťovacím řízení.
151. Důvodem je zde skutečnost, že obsah a rozsah posouzení se mohou (a standardně budou) u jednotlivých koncepcí lišit. Pokud by se pak překrývaly, může tomu tak být pouze částečně. Nelze nakonec vyloučit, že příslušný orgán dospěje k závěru, že předmětem posouzení mají být i další v úvahu připadající varianty, které ve vztahu k oné jiné koncepci posuzovány nebyly. Zjišťovací řízení, které určí, zda a nakolik lze již jednou zpracované posouzení vlivů použít, včetně případných požadavků na posouzení variant řešení, které dosud předmětem posouzení nebyly, je tedy podmínkou využití údajů z jiného posuzování ve smyslu § 10b odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb.
152. Tato podmínka využitelnosti SEA zpracované k Územní prognóze Jihomoravského kraje v daném případě splněna nebyla, neboť Ministerstvo životního prostředí dospělo

k závěru, že – s ohledem na hospodárnost a účelnost – není třeba zjišťovací řízení zahajovat. Je zřejmé, že úvaha Ministerstva životního prostředí není správná. Ministerstvo životního prostředí zde totiž „zaměnilo příčinu a následek“. Zájem na hospodárnosti a rychlosti procesů pořizování územně plánovací dokumentace není důvodem pro upuštění od zjišťovacího řízení. Naopak, ve zjišťovacím řízení se mimo jiné rozhoduje o tom, nakolik lze v daném konkrétním případě tyto zásady hospodárnosti a účelnosti uplatnit a na jejich základě v určité míře či dokonce úplně od dalšího posuzování vlivů na životní prostředí upustit.

153. Vzhledem k tomu, že v době, kdy byl Návrh zadání ÚP VÚC Břeclavska Ministerstvu životního prostředí doručen (2. 9. 2005), byl již zákon č. 100/2001 ve znění zákona č. 93/2004 Sb. více než rok platný a účinný, bylo povinností Ministerstva životního prostředí zjišťovací řízení podle tohoto zákona provést. Poukaz na již jednou zpracovanou SEA, byť i pro totéž území, ovšem ve vztahu k jiné ÚPD, nemohl na tomto závěru cokoli změnit, natož odůvodnit závěr, že zjišťovací řízení není třeba zahajovat. Proto pokud Ministerstvo životního prostředí dovodilo, že lze v daném případě postupovat podle již zrušeného zákona č. 244/1992 Sb., jednalo v rozporu se zásadou legality zakotvenou v čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Ad 3) Vztah § 21 odst. 6 stavebního zákona a § 10i zákona č. 100/2001 Sb.

154. Za nesprávný je pak třeba označit rovněž názor, podle kterého postup podle § 21 odst. 6 stavebního zákona vylučoval aplikaci § 10i zákona č. 100/2001 Sb.
155. K této otázce Nejvyšší správní soud předesílá, že zákon č. 100/2001 Sb. vychází ve svém § 10i výlučně ze standardní posloupnosti jednotlivých kroků procesu pořizování územně plánovací dokumentace tak, jak je zakotvena ve stavebním zákoně, tj. od zadání přes koncept a souborné stanovisko až po návrh územního plánu. Svými pravidly se pak proces posuzování vlivů na životní prostředí přizpůsobuje logice tohoto postupu, tzn. umísťuje zjišťovací řízení časově do fáze zadání a vyhodnocení vlivů do fáze zpracování konceptu řešení, neboť pouze v posléze uvedeném stadiu pořizování územně plánovací dokumentace lze pracovat s vícero možnými variantami řešení, a ve zjišťovacím řízení je tak možné vznést požadavek na posouzení vlivů jednotlivých variant. S možností postupu podle § 21 odst. 6 stavebního zákona zákon č. 100/2001 Sb. zjevně nepočítá.
156. Tento nesoulad v právní úpravě bylo jistě nutno překlenout, ovšem takovým způsobem, který by zachoval smysl a účel obou zákonů. Odpůrce ve spolupráci s Ministerstvem životního prostředí však takto nepostupovali.
157. Smyslem posuzování vlivů koncepcí je posoudit vlivy plánů a programů na životní prostředí ještě v průběhu jejich přípravy tak, aby nedocházelo zbytečně ke škodám na životním prostředí, resp. aby bylo ještě před definitivním schválením koncepce možné kompetentně rozhodnout o tom, která(é) z možností řešení připadajících v úvahu předpokládají šetrnější přístup k životnímu prostředí a které přístup méně šetrný. Je tedy zcela oprávněný závěr, podle něhož je fáze zpracování konceptu řešení výlučným a jediným stadiem pořizování územně plánovací dokumentace, ve kterém lze smyslu a účelu zákona č. 100/2001 Sb. dostát, neboť pouze v této části celého – nepochybně velmi složitého a náročného – procesu je (může být) pracováno s více variantami v úvahu připadajících řešení.

158. Dále je třeba připomenout, že zákon č. 50/1976 Sb. se stal součástí právního řádu o 25 let dříve než zákon č. 100/2001 Sb., tedy v době, kdy posuzování vlivů na životní prostředí nebylo institucionálně zakotveno.
159. Jediný logický závěr, ke kterému lze podle názoru Nejvyššího správního soudu na podkladě výše uvedeného dospět, je, že možnost postupu podle § 21 odst. 6 stavebního zákona nebyla od 1. 5. 2004 u koncepcí podléhajících posuzování vlivů dána, neboť byla vyloučena právě požadavky vyplývajícími ze zákona č. 100/2001 Sb.
160. Opačný závěr by nutně vždy vedl k praktické nemožnosti podmínkám zde uvedeným vyhovět, neboť jediná fáze procesu pořizování územně plánovací dokumentace, ve které lze posoudit případné požadavky na zpracování variant řešení, by z tohoto procesu „vypadla“. Ve stadiu zpracování prognózy by totiž bylo ještě „příliš brzy“ (neboť zjišťovací řízení se provádí „na základě návrhu zadání“) a kdykoli poté by bylo naopak vždy již „příliš pozdě“ (neboť návrh zadání splňující funkci souborného stanoviska je již invariantní). Smysl nové právní úpravy posuzování vlivů by tak mohl být kdykoli zcela popřen, a to „pouhým“ rozhodnutím pořizovatele využít možnosti postupu podle § 21 odst. 6 stavebního zákona. Takový závěr je podle názoru Nejvyššího správního soudu neobhajitelný.
161. Pro výše uvedený názor hovoří rovněž aktuální právní úprava stavebního zákona z roku 2006. Podle § 55 odst. 2 tohoto zákona může zastupitelstvo obce „*v rozhodnutí o pořízení změny územního plánu upustit od zadání i konceptu územního plánu*“, ovšem pouze „*v případech, kdy se nezpracovává vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území*“. Rovněž nový stavební zákon tedy zakotvuje – pokud jde o změnu územního plánu – možnost jakéhosi „zkráceného řízení“ obdobného dřívějšímu postupu podle § 21 odst. 6 stavebního zákona z roku 1976, upuštění od počátečních stadií vydávání změn územního plánu však výslovně vylučuje v případech, kdy je nutno zpracovávat vyhodnocení vlivů na životní prostředí (udržitelný rozvoj).
162. Lze tedy shrnout, že 1) každá územně plánovací dokumentace je samostatným dokumentem, který je výsledkem samostatného procesu předvídaného stavebním zákonem; pro stanovení právního režimu posuzování vlivů na životní prostředí je proto určující datum rozhodnutí o pořízení té které územně plánovací dokumentace; 2) dopadá-li na proces pořizování územně plánovací dokumentace určitého územního celku zákon č. 100/2001 Sb. ve znění zákona č. 93/2004 Sb., pak o případné využitelnosti SEA uložené v územně plánovacích podkladech většího územního celku zahrnujícího také jeho území musí být rozhodnuto ve zjišťovacím řízení podle § 10i tohoto zákona, a 3) postup podle § 21 odst. 6 stavebního zákona z roku 1976 nebyl od 1. 5. 2004 u koncepcí podléhajících posuzování vlivů možný s ohledem na úpravu zákona č. 100/2001 Sb.
163. Výše uvedená pochybení jsou sice především procedurálního charakteru, svojí povahou však významně ovlivňují zákonnost napadeného opatření obecné povahy. Výsledky zjišťovacího řízení podle § 10i zákona č. 100/2001 Sb., které v daném případě neproběhlo, totiž nelze v žádném případě předjímat, zejména pak zůstává otevřená otázka variantního posouzení silničního spojení Brno-Vídeň z hlediska vlivů na životní prostředí, která potenciálně ovlivňuje rozhodnutí o volbě výsledného koridoru. K tomu je nutno pro úplnost podotknout, že ustanovení § 14 z.č.244/1992 Sb., podle něhož byla zpracována SEA pro Územní prognózu Jihomoravského kraje, z níž vycházel odpůrce

při zpracování SEA pro Územní prognózu Břeclavska, požadavek na případné variantní řešení územně plánovací dokumentace neobsahovalo. V postupu, který odpůrce zvolil na základě konzultace s Ministerstvem životního prostředí, je proto podle názoru Nejvyššího správního soudu nutno spatřovat podstatné porušení zákonem stanoveného způsobu vydání napadeného územního plánu ve smyslu § 101d odst. 1 s. ř. s. Je totiž zřejmé, že s ohledem na možný odlišný výsledek celého procesu posuzování vlivů na životní prostředí mohla uvedená pochybení mít zásadní dopad i do hmotných práv navrhovatelů. Již tyto důvody by byly dostačující k tomu, aby Nejvyšší správní soud napadený územní plán zrušil.

164. Přesto považuje Nejvyšší správní soud za vhodné vyjádřit se rovněž k další námitce s předchozí obsahově související, a to neposouzení územně plánovací dokumentace VÚC Břeclavska v souladu s právními předpisy ČR a ES upravujícími ochranu soustavy evropsky chráněných území Natura 2000. Rovněž v tomto ohledu je totiž nutno přisvědčit navrhovatelům, a to z obdobných důvodů, jako tomu bylo v předcházející otázce.
165. Také pokud jde o hodnocení důsledků koncepcí na evropsky významné lokality a ptačí oblasti totiž zákon vyžaduje zvláštní postup, podrobně upravený v § 45h a § 45i zákona č. 114/1992 Sb. Rovněž zde se pak, stejně jako u zákona č. 100/2001 Sb., vychází ze standardní návaznosti jednotlivých stadií zpracování územně plánovací dokumentace. Podle § 45i odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. je zpracovatel povinen předložit návrh územně plánovací dokumentace orgánu ochrany přírody ke stanovisku „*v etapě zadání*“. V případě, že orgán ochrany přírody ve svém stanovisku nevyloučí významný vliv koncepce na evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, musí být tato předmětem posouzení podle citovaného ustanovení a zákona č. 100/2001 Sb. Územně plánovací dokumentace se posuzuje opět „*ve stádiu konceptu řešení*“.
166. Oproti zákonu č. 100/2001 Sb. dále zákon č. 114/1992 Sb. navíc výslovně vyžaduje, aby – v případě, že nebude možné vyloučit „*negativní vliv*“ koncepce na evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti – byly předkladatelem zpracovány varianty řešení, jejichž cílem bude negativní vliv na území vyloučit nebo v případě, že vyloučení není možné, alespoň zmírnit.
167. Zatímco požadavek na zpracování variant řešení se v režimu zákona č. 100/2001 Sb. odvíjí od výsledků zjišťovacího řízení – a je tedy na úvaze příslušného orgánu, zákon č. 114/1992 Sb. vyžaduje variantní zpracování a posouzení vždy, dojde-li orgán ochrany přírody k závěru, že nelze vyloučit negativní vliv územně plánovací dokumentace na evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. Lze tedy konstatovat, že pokud jde o evropsky významné lokality a ptačí oblasti je zájem na variantním zpracování a posouzení koncepce ještě o poznání naléhavější.
168. Součástí správního spisu je stanovisko Krajského úřadu Jihomoravského kraje, Odboru životního prostředí, k Územní prognóze Břeclavska ze dne 25. 3. 2005, ve kterém se konstatuje, že nelze vyloučit významný vliv Územní prognózy Břeclavska na 35 navrhovaných evropsky významných lokalit a 4 ptačí oblasti. Následně nechal odpůrce vypracovat „*Vyhodnocení vlivů na lokality soustavy Natura 2000*“ (ve smyslu § 45h a § 45i zákona č. 114/1992 Sb.). Podle zákona č. 100/2001 Sb. postupováno nebylo, neboť by to podle odpůrce (Ministerstva životního prostředí) nebylo hospodárné a účelné, došlo by k duplicitě vyhodnocení etc., etc. Ve svém vyjádření k návrhu odpůrce

dále uvedl, že v rámci projednání Územní prognózy Břeclavska byl koridor R52 posuzován variantně.

169. Rovněž tento postup odpůrce (Ministerstva životního prostředí) byl v rozporu se zákonem. Předně je třeba vztáhnout vše, co bylo uvedeno výše ke vztahu § 21 odst. 6 stavebního zákona a § 10i zákona č. 100/2001 Sb., i na vztah § 21 odst. 6 stavebního zákona k §§ 45h a 45i zákona č. 114/1992 Sb. Jak již bylo uvedeno, také zákon č. 114/1992 Sb. kopíruje běžnou posloupnost jednotlivých fází zpracování územně plánovací dokumentace, a postup podle § 21 odst. 6 stavebního zákona je proto v případě aplikace § 45i zákona č. 114/1992 Sb. nutno posoudit jako nepřipustný.
170. Z toho pak vyplývá, že povinností odpůrce bylo postupovat standardně od zadání přes koncept až po návrh územního plánu, ve fázi zadání předložit územně plánovací dokumentaci orgánu ochrany krajiny a s ohledem na jeho stanovisko dále postupovat podle zákona č. 100/2001 Sb.
171. Vzhledem k tomu, že orgán ochrany krajiny v daném případě konstatoval pouze to, že nelze vyloučit významný vliv koncepce na evropsky významné lokality a ptačí oblasti - a tedy nikoli „*negativní vliv*“ – výslovný požadavek zákona na zpracování koncepce ve variantách na danou věc nedopadal (čímž ovšem není dotčeno ust. § 45i odst. 9 zákona č. 114/1992 Sb.). Přesto považuje Nejvyšší správní soud za nutné odmítnout na tomto místě argumentaci odpůrce, podle níž koridor R52 byl variantně posouzen, neboť trasa Brno – Mikulov byla zpracována a posouzena v několika variantách. Skutečnost, že koridor v této trase byl zpracován ve variantách sama o sobě nic nemění na tom, že silniční propojení Brna s Vídní variantně posouzeno nebylo.
172. Ve skutečnosti, že odpůrce nepostupoval podle zákona č. 100/2001 Sb., byť mu to výslovně ukládal rovněž § 45i zákona č. 114/1992 Sb., tedy Nejvyšší správní soud spatřuje další důvod pro zrušení napadeného územního plánu.
173. Obstat přitom nemůže ani obrana odpůrce postavená na poznámce pod čarou u § 45i zákona č. 114/1992 Sb., jež odkazuje na zákon č. 244/1992 Sb. Část čtvrtá (Natura 2000) byla do zákona č. 114/1992 Sb. vložena zákonem č. 218/2004 Sb. s účinností od 8. 4. 2004. Zákon č. 244/1992 Sb. byl zrušen zákonem č. 93/2004 Sb. s účinností od 1. 5. 2004. Pomine-li Nejvyšší správní soud nenormativní povahu poznámky pod čarou jako takové, stále nelze dospět k jinému závěru, než že dovolávaný odkaz byl relevantní pouze po dobu účinnosti zákona č. 244/1992 Sb., tedy dobu necelého jednoho měsíce od 8. 4. 2004 do 30. 4. 2004. V době rozhodné pro posouzení věci, tj. počínaje 23. 9. 2004, kdy byla schválena „*Strategie pořizování územně plánovací dokumentace Jihomoravského kraje*“, již nebylo možné se na tento odkaz odvolávat, neboť jediným předpisem upravujícím posuzování vlivů na životní prostředí byl od 1. 5. 2004 pouze zákon č. 100/2001 Sb.
174. Pokud jde o námitku týkající se autorizace zpracovatele Územní prognózy JMK, považuje Nejvyšší správní soud tuto vzhledem k výše uvedeným závěrům za irelevantní. Pokud bylo totiž uzavřeno, že postup podle § 21 odst. 6 stavebního zákona nebyl v daném případě přípustný, ztrácí vypořádání této námitky další smysl. Přesto se Nejvyšší správní soud přiklání k názoru, že územní prognóza zůstává územně plánovacím podkladem bez ohledu na to, zda byla či nebyla zpracována v rozsahu konceptu řešení, a tudíž striktně vzato se na ni požadavky platné pro zpracování územně

plánovací dokumentace nevztahují. S ohledem na záměr zpracovat územní prognózu v rozsahu konceptu řešení bylo nicméně respektování těchto požadavků nanejvýš vhodné.

175. Stejně tak otázkou okolností schválení napadeného plánu není nutno se zabývat za situace, kdy Nejvyšší správní soud shledal významná pochybení v zákonem stanoveném postupu pořizování územního plánu již v samotném jeho počátku.
176. Co se nakonec týká námitek proti obsahu napadeného územního plánu (neurčitost vymezení „území speciálních zájmů“, rozpor s požadavky ochrany území Natura 2000, rozpor koridoru R52 se zákonem), jednalo by se o čtvrtý krok algoritmu přezkumu opatření obecné povahy zmiňovaný v úvodu, ke kterému již v projednávané věci nebylo zapotřebí přistupovat.

VI. Závěr

177. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadené opatření obecné povahy bylo vydáno v rozporu se zákonem. Navrhovatelé navrhli zrušení celého opatření obecné povahy. Byť je Nejvyšší správní soud tímto návrhem v zásadě vázán, mohl by svým rozhodnutím zrušit pouze část (části) opatření obecné povahy, pokud by to povaha věci a zjištěných vad umožňovala a takové rozhodnutí bylo dostačujícím k poskytnutí adekvátní ochrany hmotných práv navrhovatelů. V daném případě dospěl ovšem Nejvyšší správní soud k závěru, že provázanost úpravy sporného koridoru silničního propojení Brna s Vídní s dalšími prvky infrastruktury obsaženými v územním plánu je natolik těsná, že takovéto oddělení části vadné od částí, které by vadami stíženy nebyly, není dost dobře možné. Nejvyšší správní soud proto vyhověl podanému návrhu v plném rozsahu a v souladu s § 101d odst. 2 s. ř. s. zrušil celý napadený územní plán.

VII. Náklady řízení

178. O nákladech rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 101d odst. 5 s. ř. s., tj. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 25. listopadu 2009

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu