



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jířího Pally a Mgr. Pavlíny Vrkočové v právní věci navrhovatele: **PhDr. M. S.**, zast. Mgr. Pavlem Černým, advokátem, se sídlem Údolní 567/33, Brno, proti odpůrci: **město Znojmo**, se sídlem Obroková 1/12, Znojmo, zast. Mgr. Ing. Jánem Bahýřem, advokátem, se sídlem Příkop 834/8, Brno, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) Spolek Obchvat, z. s., IČ: 26606119, se sídlem Stojanova 766/7, Znojmo a II) J. D., v řízení kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 10. 11. 2016, č. j. 63 A 6/2015 - 371,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků ani žádná z osob zúčastněných na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Přehled dosavadního řízení

[1] Odpůrce svým zastupitelstvem schválil dne 23. 6. 2014 opatření obecné povahy č. 1/2014 – Územní plán Znojmo (dále též jen „*napadený územní plán*“). Následně bylo opatření obecné povahy vydáno a dle úředního záznamu nabylo účinnosti dne 31. 7. 2014.

[2] Žalobce podal dne 22. 10. 2015 u Krajského soudu v Brně návrh, kterým se domáhal zrušení tohoto opatření obecné povahy v částech vymezujících plochy a koridor pro přeložku silnice I/38. Krajský soud rozsudkem ze dne 9. 2. 2016, č. j. 63 A 6/2015 - 219, tomuto návrhu zcela vyhověl. Z § 43 odst. 1 věty druhé stavebního zákona, ve znění účinném od 1. 1. 2013, dovodil, že lze vymezit v územním plánu v případě, že to nevyloučí stanovisko krajského úřadu, zaležitosti nadmístního (regionálního) významu, nikoli však zaležitosti

republikového (celostátního) charakteru. Politika územního rozvoje schválená usnesením vlády ze dne 20. 7. 2009, č. 929/2009, v čl. 117 vymezuje silniční koridor S8 Havlíčkův Brod – Jihlava – Znojmo – Hatě – Hranice ČR/Rakousko (Wien). Součástí koridoru S8 je silnice I/38 vedená přes území odpůrce. Odpůrce proto nemohl vymezit v územním plánu přeložku silnice I/38 jakožto součást koridoru republikového významu, neboť vymezil v napadeném územním plánu republikový koridor, aniž by byl v době vydání územního plánu zpřesněn zásadami územního rozvoje, které v této době neexistovaly, neboť byly zrušeny rozsudkem Nejvyššího správního soudu.

[3] Nejvyšší správní soud na základě kasační stížnosti odpůrce zrušil rozsudek krajského soudu ze dne 9. 2. 2016 svým rozsudkem ze dne 31. 8. 2016, č. j. 4 As 88/2016 - 35, a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Výkladem § 43 odst. 1 věty druhé a dalších ustanovení stavebního zákona dospěl k závěru, že zákon nevyklučuje vymezení nadmístních ploch či koridorů vymezených v politice územního rozvoje, přestože nejsou zároveň konkretizovány v zásadách územního rozvoje, pokud to umožní krajský úřad svým stanoviskem podle § 50 odst. 7 stavebního zákona. Krajskému soudu uložil, aby posoudil další návrhovatelem uplatněné námitky proti napadené části územního plánu.

[4] Krajský soud poté rozsudkem ze dne 10. 11. 2016, č. j. 63 A 6/2015 - 371, návrh na zrušení opatření obecné povahy zamítl. Krajský soud v tomto rozsudku, vázán závazným právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu, posoudil jako nedůvodnou námitku návrhovatele, že odpůrce nebyl oprávněn v územním plánu vymezit přeložku silnice I/38 jakožto součást koridoru republikového významu S8. Krajský soud se rovněž vyjádřil k tvrzené nezákonnosti stanoviska Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 22. 8. 2013, č. j. JMK 86243/2013, které nevyloučilo vymezení předmětného koridoru nadmístního významu v územním plánu. Krajský soud měl za to, že postup krajského úřadu, který v odůvodnění tohoto stanoviska nevysvětlil, proč vymezení nadmístního koridoru nevyloučil podle § 43 odst. 1 věty druhé stavebního zákona, je minimálně pochybný z hlediska transparentnosti veřejné správy, nicméně takovéto pochybení v daném případě nemá za následek nezákonnost napadeného územního plánu. Krajský úřad totiž vymezení nadmístního prvku nepovoluje, pouze má možnost jej vyloučit. Přeložku silnice navíc svým stanoviskem schválilo Ministerstvo dopravy. Krajský soud neshledal důvodnou ani námitku, že odpůrce se při pořizování návrhu územního plánu odchýlil od jeho schváleného zadání. Soud poukázal na to, že přeložka silnice je v zadání územního plánu zahrnuta a navazuje na předchozí územně plánovací dokumentaci.

[5] Krajský soud se dále zabýval námitkou nezákonnosti vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí. Zde soud poukázal na to, že přípustnost umístění určitého záměru s ohledem na hlukové, prachové a jiné imise spojené s tímto záměrem je posuzována zásadně v územním řízení. Úkolem územního plánu je naproti tomu především implementovat cíle a úkoly územního plánování včetně vytváření podmínek pro ochranu území před negativními vlivy záměrů podle zvláštních předpisů a návrh kompenzačních opatření [§ 19 odst. 1 písm. m) stavebního zákona]. K tomu slouží mj. i stanoviska dotčených orgánů. Obec je povinna zohlednit celek jak již existujících faktorů zatěžujících dané území, tak i nově navržené záměry, kumulaci negativních vlivů těchto prvků, a navrhnout vhodná opatření pro minimalizaci těchto negativních vlivů v území. Odpůrce problematiku znečištění ovzduší i hlukové zátěže reflektoval, přičemž ve vyhodnocení SEA skutkový stav v tomto ohledu dostatečně zjistil a popsal. Vzal v úvahu hodnoty naměřených imisí v letech 2007 až 2011, i to, že v některých oblastech docházelo k překračování maximálních povolených hodnot. Slabinu vyhodnocení SEA spatřoval soud v nedostatečném zohlednění vlivu přeložky silnice I/38 na lokality, v nichž má být umístěna.

pokračování

Sice je zmíněn příznivý efekt v podobě odklonění dopravy z centra města, avšak možné negativní vlivy na území, v němž je vymezena přeložka komunikace, zmíněny nejsou, ačkoli je lze logicky předpokládat. Co se týče vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů, bylo provedeno na str. 89 vyhodnocení. Synergie a kumulace zátěže z přeložky silnice I/38 je popsána pouze rámcově, resp. je odkázáno na následné posouzení vlivů na životní prostředí. Vyhodnocení jako kompenzaci navrhuje protihluková opatření, což podle krajského soudu ob stojí.

[6] Krajský soud uvedl, že jakkoli vyhodnocení vlivů na životní prostředí vykazuje určité nedostatky, nejsou natolik závažné, aby odůvodňovaly zrušení napadené části územního plánu. Z hlediska celkového pohledu převažuje u vymezené přeložky pozitivní vliv spočívající v odvedení dopravní zátěže ze středu města. Podrobnější posouzení vlivů přeložky na lokality, v nichž má být umístěna, bude provedeno v procesu EIA a v územním řízení. Soud přihlédl i k tomu, že přeložka byla v podstatě shodným způsobem vymezena i v předchozí územně plánovací dokumentaci. Protože se jedná o záměr přebíraný z předchozího územního plánu, nelze trvat na natolik detailním vyhodnocení vlivů na životní prostředí. I pokud by soud vymezení přeložky zrušil, odpůrce by nebyl povinen nové vyhodnocení vlivů na životní prostředí provádět vzhledem k tomu, že v mezidobí byly vydány nové zásady územního rozvoje.

[7] Navrhovatel uplatnil proti návrhu územního plánu dne 27. 12. 2013 námitky, které odpůrce vypořádal jako připomínky. Tím došlo k porušení § 172 odst. 5 správního řádu. Odpůrce se ovšem námitkami navrhovatele věcně podrobně zabýval a vysvětlil, z jakého důvodu jim nevyhověl. Procesní pochybení odpůrce proto nemá za následek nezákonnost opatření obecné povahy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 - 51). S obsahem uplatněných námitek a s návrhem jejich vypořádání odpůrce v souladu s § 53 odst. 1 stavebního zákona seznámil dotčené orgány.

[8] Z obsahu grafické i textové části nevyplývá, zda křižovatky na přeložce komunikace jsou navrženy jako úrovnňové či mimoúrovňové. To, že se jedná o křižovatky mimoúrovňové, je uvedeno pouze v odůvodnění opatření obecné povahy. K tomu krajský soud uvedl, že sice takový postup odpůrce snižuje srozumitelnost opatření obecné povahy, avšak nelze ho mít za zcela nezákonný, neboť není nutné stanovovat v územně plánovací dokumentaci, zda navržené řešení zahrnuje úrovnňové nebo mimoúrovňové křížení komunikací.

[9] Navrhovatelem namítaný nesoulad grafické a textové části územního plánu shledal krajský soud nepodstatným. Je sice pravda, že plocha koridoru pro přeložku komunikace není označena kódem D jako plocha dopravy, to však lze bez potíží zjistit na základě použitého bareveného označení. Nezákonnost územního plánu není způsobena ani tím, že plocha přeložky není ohraničena černými trojúhelníky jako ostatní rozvojové plochy. Na závadu není ani to, že celá přeložka není v grafické části vyznačena jako plocha veřejně prospěšné stavby dopravní infrastruktury s možností vyvlastnění. Takto není označena ta část koridoru, na které již byla přeložka vybudována a vyvlastnění tedy v této části logicky není zapotřebí.

II.

Kasační stížnost

[10] Proti rozsudku krajského soudu podal navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost. Nejprve polemizoval se závěry uvedenými ve zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2016, kterými se krajský soud v novém rozhodnutí ve věci řídil. Dovojuje rozdíl mezi plochami republikového a nadmístního významu, přičemž § 43 odst. 1 stavebního zákona umožňuje vymezení v územním plánu pouze oněch druhých, nikoli však těch prvních. Názor

vyslovený kasačním soudem ve zrušujícím rozsudku je v rozporu s jinými rozhodnutími Nejvyššího správního soudu. Proto stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud nyní věc postoupil rozšířenému senátu za účelem změny právního názoru vysloveného v předchozím zrušujícím rozsudku. Zároveň žádá, aby věc byla přidělena jinému senátu, popř. aby se obměnilo složení tohoto senátu, tj. aby nerozhodovali o kasační stížnosti soudci, kteří se podíleli na vydání předchozího zrušujícího rozsudku.

[11] Stěžovatel napadl i závěr krajského soudu, podle něž vady posouzení SEA jsou pouze méně závažné a nezpůsobují nezákonnost napadeného opatření obecné povahy. Pokud absentuje vyhodnocení negativních vlivů přeložky na lokality, v nichž má být nově umístěna, pak vyhodnocení vlivů na životní prostředí vůbec nenaplnilo svůj smysl. Stěžovatel nesouhlasí s trasováním „obchvatu“, který není obchvatem ve vlastním slova smyslu, neboť vede zastavěným územím v blízkosti obytných domů, nemocnice apod. Poukazuje na to, že z vyhodnocení vlivů na životní prostředí vyplývá, že ve městě na některých místech docházelo k překročování limitů prašnosti. Absurdní je vyhodnocení vlivu přeložky na navržené plochy k bydlení 11, 23, 25 a 28 a lokality 31, kde je uveden vliv 0 (potenciální indiferentní vliv). Nedostatečný je i popis kumulativních a synergických vlivů. Zde stěžovatel poukazuje na rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 - 526 (dále jen rozsudek ve věci ZÚR Jihomoravského kraje), v němž byly vysvětleny náležitosti, které musí vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů obsahovat. Tyto náležitosti však vyhodnocení ve vztahu k přeložce v posuzovaném případě neobsahuje.

[12] Ve vztahu k poukazu krajského soudu na posouzení vlivů přeložky v procesu EIA stěžovatel uvedl, že je třeba zcela odlišovat posouzení SEA v rámci pořizování územně plánovací dokumentace a posouzení EIA při povolování záměru (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 12. 2014, č. j. 8 Aos 3/2013 - 118). Vady procesu SEA proto nelze zhojit v rámci posouzení EIA. Stěžovatel též uvedl, že přeložka komunikace I/38 je budována bez toho, aby existovalo platné stanovisko EIA, resp. pro některé úseky byl vydán ve zjišťovacím řízení negativní závěr, tj. byl vyloučen významný negativní vliv záměru na životní prostředí. Stěžovatel dále nesouhlasí s názorem krajského soudu, že z § 55 odst. 3 stavebního zákona lze dovodit, že i v případě zrušení napadené části územního plánu by další postup odpůrce představoval uvedení územního plánu do souladu se zásadami územního rozvoje, a v rámci tohoto řízení se vyhodnocení vlivů na životní prostředí nezpracovává. Podle stěžovatele by postup při zrušení části územního plánu nebyl uvedením územního plánu do souladu se zásadami územního rozvoje. Nadto k novým zásadám územního rozvoje Jihomoravského kraje, které byly vydány 5. 10. 2016, nesmí být dle § 101b odst. 3 s. ř. s. přihlíženo. Přeložka silnice I/38 je v zásadách vymezena pouze jako tři oddělené části, proto ani vyhodnocení SEA nemohlo být při pořizování zásad provedeno dostatečně, aby to zhojilo vady SEA při vydávání územního plánu.

[13] Stěžovatel nesouhlasí ani s názorem krajského soudu, že souhlas krajského úřadu s vymezením nadmístního prvku v územním plánu lze udělit tacitně (srov. formulaci „nevyloučí“), aniž by to muselo být zvláště odůvodněno. Tím se krajský soud odchýlil od názoru vysloveného ve svém prvním (zrušeném) rozsudku, kde uvedl opačný názor. Stěžovatel poukázal na analogickou situaci stanoviska krajského úřadu k návrhu zadání dle § 47 odst. 3 stavebního zákona, zda má být provedeno vyhodnocení SEA. I pokud krajský úřad požadavek na vyhodnocení SEA neuplatní, musí tento závěr podle soudní judikatury odůvodnit (rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 Ao 6/2010 - 130). Stěžovatel má za to, že krajský úřad měl vyloučit vymezení přeložky, neboť má významný negativní vliv přesahující hranice obce.

pokračování

[14] Nesprávný je i závěr o zákonnosti vymezení křížení přeložky s jinými pozemními komunikacemi. Stěžovatel má za to, že je povinností odpůrce v územním plánu vymezit, zda se jedná o křížení úrovně nebo mimoúrovňové (poukazuje na rozsudek ve věci *ZÚR Jihomoravského kraje*, bod 267). Není též zřejmé, co měl krajský soud na mysli, pokud uvedl, že jinou otázkou je případné posouzení, zda úrovně či mimoúrovňové křížení má rozdílné dopady na životní prostředí. Stěžovatel též setrval na názoru, že mezi grafickou a textovou částí územního plánu ohledně vymezení přeložky existuje rozpor, který musí vést ke zrušení opatření obecné povahy. Plochy přeložky jsou vyznačeny pouze nesrozumitelným kódem VD01.

III. Vyjádření odpůrce

[15] Odpůrce ve vyjádření ze dne 12. 3. 2017 uvedl, že dne 6. 10. 2016 vydal Jihomoravský kraj nové zásady územního rozvoje, které jsou včetně vyhodnocení vlivů na životní prostředí k dispozici na internetových stránkách krajského úřadu. Tyto zásady vymezují všechny části přeložky komunikace na území odpůrce, které nebyly umístěny pravomocným územním rozhodnutím. Napadený územní plán je zcela v souladu s těmito nově vydanými zásadami územního rozvoje. Ohledně zbývajících částí obchvatu jsou vedena územní řízení, kterých se stěžovatel může účastnit a uplatňovat v nich své námítky.

[16] Odpůrce se ztotožnil s právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v předchozím zrušujícím rozsudku a uvedl, že nevidí žádný důvod pro postoupení věci rozšířenému senátu či přidělení věci jinému senátu Nejvyššího správního soudu.

[17] K námitkám proti posouzení vad vyhodnocení vlivů na životní prostředí krajským soudem odpůrce uvedl, že by námítky navrhovatele měly být poměřovány možným zásahem do vlastních práv stěžovatele. Vyhodnocení je velmi rozsáhlým dokumentem obsahujícím podrobnou zprávu o stavu a výhledu rozvoje města jako celku, takže případné dílčí pochybení nemůže mít vliv na zákonnost opatření obecné povahy. Odpůrce poukazuje, že neexistuje jednotná metodika, jak zpracovávat vyhodnocení vlivů územně plánovací dokumentace, pouze dílčí a rámcová úprava v příloze ke stavebnímu zákonu a v prováděcích vyhláškách. Odpůrce nijak nepopírá nutnost zajistit ochranu svých obyvatel před nadměrným hlukem, uvádí však, že konkrétně stěžovatel nemůže být v místě svého bydliště negativními vlivy z provozu na přeložce komunikace nijak zasažen, což bylo v minulosti prokázáno izofonami v souvislosti s původním územním plánem, který byl nahrazen napadeným územním plánem, přičemž navržený záměr přeložky komunikace se v novém územním plánu nezměnil. Stěžovatel nemůže být nadlimitně zasažen ani imisemi v podobě zhoršené kvality ovzduší, neboť logicky stavba obchvatu „rozředí“ stávající dopravní zátěž koncentrovanou v centru do většího území, dále se negativní imise sníží již samotným omezením dopravních kongescí v centru města a plynulostí dopravy na kapacitním obchvatu. Tyto skutečnosti odpůrce považuje za notoriety, které není třeba stále opakovat jen proto, že je stěžovatel odmítá přijmout. V případě, že by měl soud o skutkovém stavu pochybnosti, navrhuje odpůrce výslech dopravních expertů. Rozdělením dopravního proudu musí dojít k tomu, že se stávající imisní zátěž „rozředí“ a nebude již dosahovat nadlimitních hodnot, které v centru v některých případech byly naměřeny. Mimoúrovňové křižovatky pak nemohou mít na okolí negativnější vliv než úrovně křížení komunikací, neboť umožňují plynulejší jízdu, a tím odstraňují pomalé popojíždění a zácpy, které představují z hlediska ochrany ovzduší největší zátěž.

[18] Ohledně namítaného nesprávného posouzení kumulativních a synergických vlivů odpůrce uvádí, že je nelze předpokládat, ani stěžovatel neuvádí, jaká synergie či kumulace by v jeho

případě měla nastat. Rovněž namítané nesmyslné a nesouvislé vymezení přeložky v (nových) zásadách územního rozvoje odpůrce odmítl, neboť zásady logicky nevymezují ty části přeložky (obchvatu), které již byly pravomocně umístěny nebo dokonce vybudovány. Uvádí, že je nepravdivé tvrzení stěžovatele, podle něž v zásadách územního rozvoje chybí i úsek obchvatu, který nebyl dosud pravomocně povolen.

[19] Ohledně namítaných nedostatků stanoviska krajského úřadu dle § 50 odst. 7 stavebního zákona uvádí odpůrce, že dikce stanoviska odpovídá znění zákona, a pokud v tomto znění neobsahuje rozsáhlé odůvodnění, pak mj. i z toho důvodu, že územní plán pouze přebíral přeložku z předchozí územně plánovací dokumentace a tento záměr je kontinuálně sledován územně plánovací dokumentací na obecní i krajské úrovni. K požadavku na odůvodnění stanoviska odpůrce poukázal na rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2016, č. j. 5 As 94/2015 - 79, v němž soud uvedl, že kritéria nezmiňovaná v odůvodnění stanoviska dotčený orgán logicky nepovažoval za relevantní, a jejich neuvedení tak nezpůsobuje nezákonnost stanoviska a napadeného opatření obecné povahy. Pokud to tedy krajský úřad neuvedl výslovně v odůvodnění svého stanoviska, považoval negativní vlivy tohoto záměru na území jiných obcí za přijatelné. Úkolem krajského úřadu při posouzení návrhu územního plánu je celková koordinace širších vztahů v území, návaznost dopravních koridorů apod.

[20] K námitkám týkajícím se (ne)vymezení mimoúrovňových křížovatek odpůrce opět uvádí, že není jasné, jak by se tento případný nedostatek měl dotknout stěžovatelových práv. Namítanou nejasnost grafické části územního plánu odpůrce odmítl s tím, že o její srozumitelnosti svědčí i to, že se v ní stěžovatel zcela bezchybně orientuje.

[21] Osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

IV.

Posouzení kasační stížnosti

[22] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[23] Stěžovatel se v kasační stížnosti dovolává důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

IV. a) Nepřípustnost vymezení koridoru republikového významu

[24] Nejvyšší správní soud nejprve uvádí, že se nemůže opětovně zabývat stěžovatelem předestřenou argumentací, kterou polemizuje se závěry vyjádřenými v předchozím zrušujícím rozsudku 31. 8. 2016, č. j. 4 As 88/2016 - 35, tj. že odpůrce mohl za podmínek uvedených v § 43 odst. 1 poslední věty stavebního zákona přeložku komunikace I/38 vymežit v územním plánu i přesto, že v době jeho vydání neexistovaly zásady územního rozvoje, které by koridor obsažený v platné politice územního rozvoje zpřesnily. Brání tomu § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., podle něhož *kasační stížnost je dále nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno,*

pokračování

že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007 - 56, č. 1723/2008 Sb. NSS, uvedl: „Rozhodne-li Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. o zrušení rozsudku krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, záváže jej současně podle odst. 3 téhož ustanovení svým právním názorem pro další postup či rozhodnutí. Závazným právním názorem ve smyslu § 110 odst. 3 s. ř. s. je třeba rozumět ve zrušujícím rozsudku vyjádřený závěr o aplikaci a interpretaci práva, jež bylo nebo mělo být užito v rozhodované věci a jímž se tento soud zabýval ke kasačním námitkám, nebo jímž se zabýval nad jejich rámcem v mezích § 109 odst. 2, 3 s. ř. s. Možnost účastníků řízení napadnout nové rozhodnutí krajského soudu je pak omezena ust. § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., podle něhož je nepřijatelná kasační stížnost směřující proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud závazným právním názorem neřídil. Jak vyslovil Ústavní soud v nálezu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05, zajišťuje toto ustanovení, aby se Nejvyšší správní soud nemusel znovu zabývat věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor vyslovil, a to v situaci, kdy se nižší soud tímto právním názorem řídil“. V posuzované věci se krajský soud řídil závazným právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v předchozím zrušujícím rozsudku, kterým byl vázán, a stěžovatel ani nenamítá, že by krajský soud v tomto směru pochybil, popř. závazný právní názor vyslovený v kasačním rozsudku chybně aplikoval. Polemika stěžovatele s rozsudkem č. j. 4 As 88/2016 – 35 je tudíž zcela bezpředmětná.

[25] Ve shora citovaném usnesení rozšířeného senátu lze též nalézt důvody, proč nelze vyhovět návrhu stěžovatele na postoupení věci rozšířenému senátu. Uvádí se zde dále, že „Nejvyšší správní soud je v řízení o opětovné kasační stížnosti vázán závazným právním názorem, který sám v téže věci vyslovil v předchozím zrušujícím rozsudku, neboť i přípustnost samotné opětovné kasační stížnosti je omezena na důvody, které Nejvyšší správní soud v téže věci dosud nevyřešil [§ 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.]. Tato vázanost právním názorem je prolomena v případech změny skutkových zjištění či právních poměrů nebo dojde-li k podstatné změně judikatury, a to na úrovni, kterou by byl krajský soud i každý senát Nejvyššího správního soudu povinen respektovat v novém rozhodnutí. Takový případ nastane např. tehdy, uváží-li v mezidobí mezi prvním zrušujícím rozsudkem Nejvyššího správního soudu a jeho rozhodováním v téže věci o opětovné kasační stížnosti o rozhodné právní otázce jinak Ústavní soud, Evropský soud pro lidská práva, Evropský soudní dvůr, ale i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v řízení podle § 17 s. ř. s. nebo plénium či kolegium ve stanovisku přijatém podle § 19 s. ř. s.“ Stěžovatel neuvádí, že by ve věci výkladu § 43 odst. 1 poslední věty rozhodl odlišným způsobem Ústavní soud, Evropský soud pro lidská práva, Evropský soudní dvůr nebo rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, ani Nejvyššímu správnímu soudu taková skutečnost není známa. Postoupení věci rozšířenému senátu tudíž není možné. Revize vysloveného právního názoru v této věci může stěžovatel dosáhnout pouze cestou případné ústavní stížnosti u Ústavního soudu.

[26] Nejvyšší správní soud ostatně nesdílí názor stěžovatele, že závěry uvedené v rozsudku č. j. 4 As 88/2016 - 35 jsou v rozporu s rozhodnutími zdejšího soudu č. j. 1 Ao 1/2009 - 185, 9 Ao 3/2009 – 59 nebo 6 As 237/2015 - 47, popř. s rozsudkem ve věci ZÚR Jihomoravského kraje. Rozsudek č. j. 4 As 88/2016 – 35 byl navíc schválen plénem Nejvyššího správního soudu a publikován pod č. 3475/2016 Sb. NSS, tj. nejedná se o žádný exces z existující judikatury. Stěžovatelem dovozované rozpory s jinými rozhodnutími Nejvyššího správního soudu jsou zčásti uměle konstruované, zčásti byla starší judikatura překonána novelou stavebního zákona, jak Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 4 As 88/2016 – 35 podrobně vysvětlil.

[27] Dále Nejvyšší správní soud uvádí, že věc nebyla čtvrtému senátu přidělena náhodou, nýbrž v souladu s platným rozvrhem práce Nejvyššího správního soudu, který v bodě 4.1 Pravidel pro přidělování stanoví, že „kasační stížnost směřující proti novému rozhodnutí krajského soudu vydanému po předchozím rozsudku Nejvyššího správního soudu v téže věci se přidělí tomu soudci, který

byl soudcem zpravodajem v předchozím řízení o kasační stížnosti, o věci rozhodne senát v původním složení.“ Stěžovatel, který je zastoupen advokátem, jistě ví, že právní předpisy nezaručují účastníkovi řízení právo na volbu soudce, jehož názory by konvenovaly aktuálním zájmům účastníka (navíc v takovém případě by zákonitě taková volba byla v rozporu s volbou jiných účastníků soudního řízení, jejichž zájmy jsou zpravidla protichůdné). Ústavní pořádek naopak zaručuje účastníkům právo na rozhodnutí věci zákonným soudcem, který je určen v souladu se zákonem o soudech a soudcích podle rozvrhu práce. Věc nelze podle libovůle soudu či přání účastníků přidělovat jinému senátu, popř. jiným soudcům. O kasační stížnosti stěžovatele proto Nejvyšší správní soud rozhodl opětovně čtvrtým senátem. Pokud dva ze soudců, kteří se podíleli na vydání rozsudku č. j. 4 As 88/2016 - 35, byli nahrazeni jinými soudci, nestalo se tak proto, že by Nejvyšší správní soud vycházel vstříc přání stěžovatele, nýbrž z důvodů uvedených v rozvrhu práce (zastupování, zánik funkce soudce). Pro úplnost lze uvést, že pokud by stěžovatel tuto část své kasační stížnosti pojímal jako námitku podjatosti (byť tak nebyla formulována), byl by tak učinil po uplynutí propadné jednotýdenní lhůty od doručení poučení o složení senátu, a k takové námitce by se proto nepřihlíželo.

IV. b) Vady vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí

[28] Nejvyšší správní soud se poté věcně zabýval námitkami stěžovatele proti tomu, jak krajský soud posoudil návrhový bod, kterým stěžovatel napadal zákonnost vyhodnocení vlivů územního plánu (jeho napadené části vymezující přeložku komunikace I/38) na životní prostředí.

[29] Konkrétně stěžovatel namítá, že krajský soud správně identifikoval vady vyhodnocení vlivů na životní prostředí (nedostatečné posouzení vlivů přeložky na lokality, v nichž má být nově umístěna, pouze rámcové posouzení kumulativních a synergických vlivů a vágnost navržených kompenzačních opatření), nesprávně však usoudil, že tyto vady nejsou natolik závažné, aby vedly k nutnosti zrušit napadenou část územního plánu. Důvody, které k tomuto závěru krajský soud vedly, spočívaly dle stěžovatele v tom, že (i) primární vliv přeložky je hodnocen jednoznačně kladně, neboť dojde k snížení nadměrné automobilové dopravy v centru města, (ii) obchvat podléhá posuzování EIA, zčásti již byl realizován, zčásti pak povolen a (iii) i pokud by soud návrhu vyhověl, podle § 55 odst. 3 stavebního zákona by již odpůrce nebyl povinen vyhodnocení vlivů na životní prostředí zpracovávat, vzhledem k tomu, že v mezidobí byly vydány zásady územního rozvoje, které přeložku v části, o jejímž umístění dosud nebylo rozhodnuto, opětovně vymezily.

[30] Nejprve Nejvyšší správní soud musí uvést, že se ztotožňuje s krajským soudem, pokud tento vytknul odpůrci určité nedostatky v samotném dokumentu vyhodnocení vlivů na životní prostředí, ve kterém nejsou zcela vyčerpávajícím a přehledným způsobem popsány předpokládané vlivy obchvatu na lokality, v nichž má být umístěn, a podklady, z nichž zpracovatel vyhodnocení v této souvislosti vycházel. Podle názoru Nejvyššího správního soudu je však při posuzování obsahu vyhodnocení vlivů územně plánovací dokumentace na životní prostředí nutné zohlednit tento dokument jako celek a nikoli účelově vytrhávat některé jeho části z celkového kontextu. Dále lze (samozřejmě vždy při posouzení konkrétního případu) v zásadě tolerovat, pokud určité informace sice nejsou výslovně uvedeny ve vyhodnocení vlivů, avšak veřejnost se s nimi může seznámit z jiných podkladů zpracovávaných v souvislosti s pořizováním a projednáváním územního plánu a může se k nim ještě vyjádřit připomínkami (resp. v případě oprávněných osob je může vzít v úvahu při formulaci námitek proti návrhu územního plánu). Tak je tomu např. v případě vypořádání připomínek (vyjádření) uplatněných k vyhodnocení, které je povinnou náležitostí stanoviska SEA a které je zveřejňováno (§ 10g odst. 3 a příloha 6 bod III odrážka 5 zákona č. 100/2001 Sb.). Smyslem a účelem vyhodnocení vlivů na životní prostředí

pokračování

je totiž poskytnutí informací potřebných pro vytváření koncepčních dokumentů správním orgánům odpovědným za tuto činnost a konzultace odborných orgánů a veřejnosti v procesu přijímání těchto koncepcí (srov. bod 15 preambule směrnice 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí).

[31] V této souvislosti Nejvyšší správní soud zjistil z obsahu spisů následující skutečnosti.

[32] V části 3. popisující jednotlivé složky životního prostředí v městě Znojmo lze zjistit, že ve městě docházelo na měřicí stanici ČHMÚ k překročení limitu četnosti dosažení limitu prachových částic PM10 v letech 2010 a 2011 a v roce 2010 zde rovněž byla překročena limitní hodnota benzoapyrenu. Ze zde uvedených rozptylových studií lze rovněž usuzovat, že oblasti s nejvyšší koncentrací těchto škodlivin se nacházejí především v blízkosti stávajícího průtahu silnice I/38 městem. V závěru na str. 35 vyhodnocení se k tomu uvádí: „*Celkově z hlediska vlivu na kvalitu ovzduší pokládáme za významnější vlivy vyplývající ze změny organizace dopravy vyvolané navrhovanou realizací obchvatu silnice I/38, kdy v důsledku vyvedení části dopravy z centra města očekáváme snížení maximální zátěže (především v centru).*“

[33] V kapitole 3.8 týkající se hluku je pak uvedeno, že dle výsledků odborných průzkumů a studií je v současné době dominantním zdrojem hlukového znečištění venkovního prostoru sídelních útvarů hluk z dopravy. „*Nejvýznamnějším zdrojem dopravního hluku je v současnosti provoz na silnici I/38 procházející v současné době intravilánem města. Zprovoznění navrženého obchvatu umožní převedení tranzitní dopravy a pravděpodobně také jisté části místní dopravy na tento obchvat. V centru města lze tedy očekávat pokles zátěže vyvolané dopravou. Nově realizovaný obchvat bude muset splňovat požadavky dané stávající legislativou na protihlukovou ochranu.*“ (srov. str. 37 vyhodnocení).

[34] V bodě 5.8 (Vlivy na obyvatelstvo a veřejné zdraví) se k tomu dále píše: „*Relativně významný je vliv automobilové dopravy na kvalitu ovzduší a hlukovou zátěž obyvatelstva. Zde lze předpokládat, že k jistému zlepšení v centru města a jeho okolí dojde po dobudování přeložky silnice I/38, která převede tranzitní dopravu do méně hustě obydleného území. U nově budované komunikace již lze předpokládat zajištění dostatečného odstupu od obytné zástavby a budování protihlukové ochrany, což u stávajících tras není možné.*“ (str. 44 vyhodnocení). Na str. 45 vyhodnocení se uvádí: „*V současné době se připravuje realizace obchvatu města – silnice I/38, který umožní odvedení tranzitní dopravy z centra města. Na území města je stavba rozdělena na 3 úseky (stavby I až III), první úsek (stavba I) je již realizován, stavba druhého úseku bude pravděpodobně zahájena koncem roku 2013. Vlivy na životní prostředí byly pro stavbu I a II vyhodnoceny procesem EIA dle zákona 244/1992 Sb., souhlasné stanovisko bylo vydáno v červnu 1994, stavba III byla vyhodnocena procesem EIA dle zákona 100/2001 Sb., souhlasné stanovisko bylo vydáno v říjnu 2005. Odvedení tranzitní dopravy mimo centrum města přinese snížení negativních vlivů vyvolaných dopravou v tomto prostoru. Pokud by se tímto způsobem podařilo snížit dopravní intenzity v prostoru stávajícího tranzitu silnice I/38, lze očekávat snížení imisní zátěže škodlivinami produkovanými automobilovou dopravou, což bude významné především u benzo(a)pyrenu, jehož limitní koncentrace jsou v centru města již za stávajícího stavu překračovány.*“

[35] Vyhodnocení konečně obsahuje i popis navrhovaných opatření pro eliminaci závažných záporných vlivů na životní prostředí, na str. 93 k dopravním stavbám doporučuje: „*U nově navrhovaných dopravních staveb je vždy třeba zohledňovat požadavky protihlukové ochrany (...)*“

[36] Při posuzování, zda odpůrce zjistil dostatečně skutkový stav a veřejnost měla možnost se s těmito informacemi seznámit a vyjádřit se k nim, je třeba vzít v úvahu rovněž vypořádání obdobných připomínek uplatněných stěžovatelem v rámci procesu vyhodnocení vlivů na životní prostředí. K vyhodnocení uplatnil stěžovatel dne 19. 7. 2013 připomínky, v nichž brojil proti

tomu, že vyhodnocení dostatečně nezohledňuje negativní vlivy obchvatu na okolní lokality. Přílohou stanoviska Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 20. 9. 2013 vydaného podle § 10g a 10i zákona o posuzování vlivů na životní prostředí je vypořádání připomínek veřejnosti k vyhodnocení vlivů na životní prostředí. Na str. 16 až 26 této přílohy jsou vypořádány obsahově shodné připomínky podané stěžovatelem a dvěma spolky. Konkrétně k hlukové zátěži lokalit kolem nové trasy přeložky silnice I/38 se zde uvádí: „*V případě vyhodnocení vlivů na hlukovou zátěž v souvislosti se změnou trasování hlavního tranzitního tahu přes Znojmo – silnice I/38 je v souhrnu kladně hodnoceno vymístění tranzitní dopravy z centra, tedy z míst s relativně velkou hustotou osídlení, do nové trasy, která je umístěna tak, že leží buď v dostatečné vzdálenosti od obytné zástavby či jiných hlukově chráněných prostor či její prostorové vymezení počítá s vybudováním protihlukových opatření a ponechává pro ně dostatečný prostor. Při posuzování byly využity hlukové studie zpracované v rámci hodnocení vlivů na životní prostředí zpracované v předchozích letech a také zkušenosti s vyhodnocováním obdobných liniových staveb v jiných lokalitách.*“ (str. 19). „*Při vyhodnocení vlivu na hlukovou zátěž se vycházelo z porovnání polohy hlukově chráněných prostor v blízkosti stávající trasy a v blízkosti uvažované trasy obchvatu. Navrhovaná trasa komunikace I/38 je vedena v koridoru o šířce 100 m. V kontaktu či těsné blízkosti tohoto koridoru se až na několik výjimek prakticky nevyskytuje obytná zástavba ani jiný chráněný venkovní prostor staveb. Nejbližší plochy bydlení se nacházejí cca 80 m a více od osy navrhované trasy. Tato vzdálenost umožňuje zajištění plnění hlukových limitů v hlukově chráněných venkovních prostorech, případně umožňuje v případě potřeby vybudování protihlukových opatření. Tyto závěry potvrzuje například hluková studie zpracovaná na severní část obchvatu Znojma v rámci Oznámení záměru ‘Silnice I/38 Znojmo-Obchvat, stavba I a II’ (Ing. Pavla Židková, 2011) a Silnice I/38 Znojmo (obchvat, III. stavba) – Hatě (Doc. Ing. Petr Kučera, Ph. D. a kol, 2004).*“ (str. 21-22). K námitce, že územní plán vymezuje návrhové plochy bydlení či smíšené v těsné blízkosti koridoru přeložky, se pak lze dočíst: „*V přímém kontaktu s koridorem pro I/38 je pouze návrhová plocha 27 (B), relativně blízko je i návrhová plocha 28 (C). U obou ploch jsou vysloveně zmíněny možné negativní vlivy vyvolané blízkostí navrhované komunikace I/38. Vzdálenost obou lokalit od trasy navrhované komunikace je však významně větší, než je tomu u zástavby podél stávající tranzitní trasy. Počet dotčených obyvatel (v případě navržené trasy obchvatu) bude v součtu významně nižší.*“ (str. 22). Obdobně jsou vypořádány připomínky týkající se prachových emisí spojených s budoucím provozem přeložky. Stanovisko krajského úřadu bylo dle záznamu ve spisu zveřejněno na úřední desce odpůrce od 1. 10. 2013, dále bylo zpřístupněno na podatelně městského úřadu a na webových stránkách odpůrce.

[37] Dále je možné zohlednit i obsah samotného opatření obecné povahy (jeho návrhu). Zde na str. 32 v části 6.1 stanovící regulativy pro návrhové plochy bydlení B je obsažena podmínka, že „*Chráněné prostory v blízkosti ploch smíšených výrobních, ploch komerční vybavenosti a ploch dopravní infrastruktury stávajících i budovaných (např. lokality č. 13, 23, 26, 27, 54, 65) budou v navazujících řízeních navrhovány až na základě hlukového vyhodnocení prokazujícího, že celková zátěž nepřekročí hodnoty stanovených limitů hluku pro chráněný venkovní prostor a chráněné venkovní prostory staveb.*“ Stejná úprava je stanovena na str. 33 i pro plochy smíšené obytné C.

[38] Také je možné vyjít z odůvodnění napadeného územního plánu, z něhož lze zjistit, že zatížení silnice I/38 ve stávající trase dosahuje asi 17.000 vozidel denně (str. 48), zatížení plánované trasy obchvatu v roce 2020 je kalkulováno na 12.500 vozidel denně (dle prognózy intenzit automobilové dopravy, str. 54).

[39] Součástí odůvodnění napadeného opatření obecné povahy je též rozhodnutí o námitkách a vypořádání připomínek. Zde jsou (nesprávně jako připomínky) vypořádány rovněž námitky stěžovatele směřující právě také proti obsahu vyhodnocení vlivů na životní prostředí. Jednou z námitek uplatněných již při projednání konceptu (a vypořádaných ve schválených pokynech pro zpracování návrhu územního plánu) a zopakovaných stěžovatelem v rámci námitek proti návrhu územního plánu je právě námitka nedostatečného zjištění nepříznivých vlivů

pokračování

na území v okolí nového obchvatu. Také zde se touto námitkou odpůrce obsáhle zabýval (srov. str. 152 až 157). Odpůrce tu mj. argumentuje tím, že trasa obchvatu je dlouhodobě plánována v různých úrovních územně plánovací dokumentace, byla opakovaně posouzena z hlediska vlivů na životní prostředí a shledána přijatelnou, přičemž Ministerstvo dopravy svým stanoviskem vyloučilo možnost vyhledávání nové variantní trasy obchvatu. Přeložka je projektována na většině území města jako dvouproutdá, s výjimkou tzv. III. stavby (tj. jižní části směrem na hranice s Rakouskem). Záměr byl zčásti již projednán, povolen a dokonce i realizován. Odpůrce odkazuje na vyhodnocení vlivů tehdy platných zásad územního rozvoje na životní prostředí (následně zrušených Nejvyšším správním soudem), kde byla přeložka celkově hodnocena pozitivně z hlediska snížení celkových emisí z dopravy, byť bylo zároveň zjištěno, že obchvat bude novým zdrojem zatížení v okrajové části města. Bylo též uloženo v dalších etapách přípravy projektu věnovat zvýšenou pozornost minimalizaci vlivů zejména hlukových imisí na kvalitu obytného prostředí dotčených sídel. Dále bylo zdůrazněno, že není úkolem územně plánovací dokumentace konkrétně předjímat, za jakých technických, organizačních, popřípadě jiných protihlukových opatření budou hlukové limity splněny. Při realizaci záměru nelze připustit nesplnění požadavků právních předpisů na úseku ochrany veřejného zdraví. Dále se odkazuje na stanovisko Krajské hygienické stanice Jihomoravského kraje ze dne 22. 5. 2011, č. j. KHSJM 21415/2011 (k návrhu zásad územního rozvoje), které se obsáhle věnovalo vysvětlení metodiky predikce hlukové zátěže v procesu SEA a rozdílu mezi akustickými studiemi, včetně nejistoty výpočtu a hodnocení výsledných hodnot, a měření hluku. Konkrétní protihluková opatření tedy budou předmětem posuzování v územním a stavebním řízení. Ověření jejich účinnosti pak bude provedeno v souvislosti s kolaudací komunikace. Odpůrce závěrem citoval z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 - 62, podle něž v procesu územního plánování není možné vždy zajistit zachování nezměněných životních standardů pro všechny, jichž se územní plány týkají. Výsledkem vážení celé řady soukromých a veřejných zájmů pak může být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše uvedených zásad je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu a je realizací práva na samosprávu konkrétního územního celku.

[40] Nejvyšší správní soud má za to, že při zohlednění výše uvedených informací je třeba učinit závěr, že odpůrce i veřejnost disponovali dostatečným množstvím informací včetně předpokládaných negativních vlivů, zejména prachových a hlukových imisí, na lokality v okolí vymezené přeložky silnice I/38, že se k této problematice mohli dostatečně vyjádřit jak dotčené odborné orgány, tak i veřejnost, včetně stěžovatele. Přípomínky (popř. námitky) stěžovatele v tomto směru byly ze strany odpůrce pečlivě zváženy a vypořádány. Tím byl dle názoru soudu účel vyhodnocení vlivů na životní prostředí naplněn. Odpůrci lze ovšem vytknout určitou nepřehlednost těchto informací, které je třeba v jednotlivých dokumentech vyhledávat, ačkoli by měly být pro veřejnost snadno zjistitelné ze samotného vyhodnocení.

[41] Stručně shrnuto, zpracovatel vyhodnocení vycházel z toho, že obchvat byl vymezen již v dříve platné územně plánovací dokumentaci, a nejedná se tudíž o nově vymezovaný záměr. Na příslušné části obchvatu již proběhl proces EIA (posouzení vlivů záměru na životní prostředí), ve kterém byla posouzena z hlediska vlivů na životní prostředí již mnohem konkrétnější dokumentace záměru pro účely územního řízení, proto by bylo poněkud nadbytečné ve vyhodnocení vlivů na životní prostředí při pořizování územního plánu vyžadovat v úplnosti opakování tohoto posouzení, navíc v úrovni mnohem obecnější, než v jaké byla přeložka projednána v procesu EIA. Podle názoru Nejvyššího správního soudu lze u záměrů, které jsou dlouhodobě stabilně plánovány a do územního plánu jsou v prakticky nezměněné podobě

přebírány z dříve platné územně plánovací dokumentace, tolerovat méně detailní vyhodnocení vlivů na životní prostředí, než by tomu bylo u záměrů zcela nově vymezovaných. Jedním z důležitých principů územního plánování je totiž princip kontinuity, který umožňuje dotčeným osobám přizpůsobit své poměry záměrům soukromých či veřejných investorů v území, které byly zahrnuty do územně plánovací dokumentace. Spíše než žádoucí naopak je, aby jednou projednané a schválené záměry byly opakovaně znovu posuzovány, přehodnocovány a měněny, neboť tím dochází k zásahu do legitimního očekávání dotčených osob a k neefektivnímu vynakládání veřejných prostředků. To samozřejmě nezabavuje územní samosprávné celky povinnosti řádně vyhodnotit při schvalování nové územně plánovací dokumentace vlivy takto přebíraných záměrů zejména z hlediska případné změny poměrů v území. Výše uvedené pak platí o to více v případě záměrů, které jsou již z podstatné části povoleny v navazujících řízeních a realizovány.

[42] Zpracovatel, dotčené orgány a nakonec též odpůrce učinili závěr, že převažující vliv přeložky silnice I/38 na životní prostředí je pozitivní, neboť dojde k podstatnému snížení imisí z dopravy v centru města, přičemž určitá nová zátěž území kolem nové trasy komunikace je přijatelná, vzhledem k tomu, že jednak se týká menšího počtu obyvatel, nové trasování umožní účinné uplatnění protihlukových opatření a intenzita provozu na obchvatu bude nižší než na současné komunikaci (neboť část dopravního toku zejména místní dopravy zůstane zachována v současné trase). Samotné imise z obchvatu nebudou tedy dosahovat kritických hodnot, jakých dosahuje současné zatížení území dopravního koridoru v centru. Tyto úvahy jsou podle názoru Nejvyššího správního soudu dostatečně podloženy a ob stojí. Zároveň z vyhodnocení vyplynul požadavek na realizaci protihlukových opatření v nové trase, zejména na místech v blízkosti stávajících či navržených ploch k bydlení, který byl v samotném územním plánu důsledně proveden. Vyhodnocení tedy obsahuje návrh kompenzačních opatření, který byl odpůrcem v opatření obecné povahy respektován.

[43] Co se týče námítky týkající se posouzení kumulativních a synergických vlivů, Nejvyšší správní soud odkazuje na svůj rozsudek ze dne 31. 1. 2013, č. j. 4 AOs 1/2012 - 105, č. 2848/2013 Sb. NSS, podle kterého *„je dostačující, pokud dojde ke zhodnocení kumulativních a synergických vlivů pouze mezi záměry, kde relevantní vlivy tohoto druhu vůbec přicházejí v úvahu, a to buď s ohledem na povahu a rozsah záměrů, ke jejichž kombinaci dochází, nebo v důsledku zjištění učiněných v rámci řádně prováděného procesu pořizování zásad územního rozvoje.“* V tomto rozsudku dále soud zdůraznil, že při přezkumu vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů konkrétního záměru v kombinaci s dalšími záměry vymezenými v územně plánovací dokumentaci je třeba dbát zásady minimalizace soudních zásahů do územně plánovací dokumentace. Podle této zásady soud toliko přezkoumává, zda posouzení má zákonem požadované náležitosti, zda je srozumitelné a logicky konzistentní a zda bylo zohledněno v navazujících rozhodovacích procesech. Správní soudy nejsou povolány k tomu, aby hodnotily odbornou stránku věci, neboť takový přezkum jim nepřísluší; odborné posouzení věci a volba konkrétního řešení je na pořizovateli územně plánovací dokumentace a osobách, které k tomu disponují odpovídajícím vzděláním a erudicí a které pořizovatel zpracováním odborných podkladů pověřil. Je proto namístě, aby správní soudy při přezkumu opatření obecné povahy tohoto typu postupovaly obzvláště obezřetně.

[44] V nyní posuzované věci vyhodnocení vlivů na životní prostředí obsahuje jednak vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů na obecné úrovni (str. 89) a dále uvádí relevantní kumulativní a synergické vlivy přicházející v úvahu u jednotlivých lokalit (str. 57 až 87). U jednotlivých lokalit namítaných stěžovatelem se negativní vliv dopravy na vymezené trase přeložky silnice I/38 hodnotí: U lokality 23 se uvádí ovlivnění ploch bydlení hlukem ze silnice I/38, který může být do určité míry odcloněn plánovanou sportovní halou s tím, že plocha

pokračování

má být řešena územní studií. U plochy 25 se rovněž uvádí detailnější řešení v územní studii. Plocha 28 je výslovně hodnocena z hlediska kumulativních a synergických vlivů kumulace vlivů dopravy (křižovatka silnic I/38 a II/361) s tím, že dominantním zdrojem vlivů bude dopravní provoz na silnici I/38, pokud bude v území umístěn záměr s význačnějším vlivem na životní prostředí, je předpoklad posouzení EIA, detailně má být plocha řešena územní studií. U plochy 31 je rovněž z hlediska kumulace vlivů posuzován negativní vliv z dopravy, především provoz na silnici I/38, území má být řešeno územní studií. Rovněž plocha 11 má být řešena územní studií. Není tedy pravdou, že vyhodnocení vlivů neobsahuje žádný konkrétní údaj o kumulativních a synergických vlivech na znečištění ovzduší a hluk, jejichž zdrojem je doprava, jak uvádí stěžovatel. V ostatním je možné poukázat na to, že stěžovatel neuvádí jiné vlivy než zátěž z přeložky silnice I/38 a jejích součástí, které by měly být hodnoceny z hlediska kumulativních a synergických vlivů. Není přitom úlohou Nejvyššího správního soudu, aby v tomto ohledu možnou kumulaci vlivů sám zjišťoval či domýšlel, pokud z obsahu vyhodnocení nevyplývá a stěžovatel ji konkrétně neuvádí.

[45] Stěžovatel dále napadal úvahu krajského soudu, který aproboval poukaz zpracovatele vyhodnocení na již proběhnuvší proces posouzení vlivů záměru na životní prostředí (EIA) ve vztahu k jednotlivým částem přeložky. Stěžovatel cituje rozsudek NSS ze dne 18. 12. 2014, č. j. 8 AOs 3/2013 - 118, z něhož dovozuje, že vyhodnocení vlivů koncepce (SEA) na životní prostředí nelze nahrazovat posouzením vlivů záměru na životní prostředí (EIA). Nejvyšší správní soud předně uvádí, že v citovaném rozsudku byla řešena konkrétní situace absentujícího vyhodnocení kumulativní a synergických vlivů dvou velkých dopravních staveb v exponovaném území, které má být provedeno v rámci posouzení SEA (které jako posouzení koncepce bere v úvahu širší vztahy v území), není však srovnatelně hodnoceno v rámci posouzení EIA (srov. přílohy č. 4 a 5 k zákonu č. 100/2001 Sb.). Logicky v tomto smyslu posouzení EIA nemůže napravit deficit vyhodnocení vlivů územně plánovací dokumentace na životní prostředí. Citovaným judikátem však není vyloučena možnost využití podkladů a zjištění získaných v rámci předchozího posouzení EIA ve vyhodnocení vlivů na životní prostředí (SEA), jak tomu bylo v posuzovaném případě (srov. výše uvedenou rekapitulaci).

[46] K argumentaci stěžovatele, který dovozuje, že na záměr přeložky silnice I/38 neexistuje platné a použitelné stanovisko EIA, Nejvyšší správní soud uvádí, že posouzení otázky platnosti dříve vydaných stanovisek EIA na jednotlivé úseky komunikace není předmětem tohoto řízení a ani není rozhodné pro rozhodnutí o námitkách stěžovatele zpochybňujících vyhodnocení vlivů předmětného územního plánu na životní prostředí. Jak bylo již uvedeno výše, posouzení EIA nenahradilo vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí, pouze zpracovatel využil podkladů a zjištění z procesu EIA při zpracování vyhodnocení, což lze považovat za korektní. Mezi stranami je nesporné, že pro jednotlivé části záměru stavby (I, II a III) v minulosti byla provedena EIA, byť podle tehdy platných právních předpisů, to znamená, že byly shromážděny informace o předpokládaných vlivech záměru na životní prostředí v přílehlém území a byly konzultovány s veřejností, odbornými orgány a územní samosprávou. Pokud zpracovatel vyhodnocení vlivů některé poznatky a podklady z procesu EIA použil pro vyhodnocení SEA, mohl proti tomu stěžovatel brojit věcnými argumenty, což také učinil, a krajský úřad ve spolupráci se zpracovatelem na připomínky stěžovatele řádně reagovali, jak bylo rovněž výše uvedeno. Pro úplnost Nejvyšší správní soud podotýká, že část obchvatu označená jako stavba IV, u níž bylo závěrem zjišťovacího řízení posouzení EIA vyloučeno, se nachází na území obce Dobšice a na území odpůrce zasahuje jen nepatrnou částí.

[47] Nejvyšší správní soud pokládá za nedůvodné také námitky stěžovatele, kterými brojí proti názoru krajského soudu, že i v případě vyhovění návrhu by k nápravě zjištěných nedostatků

vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí nedošlo. V mezidobí totiž byly vydány nové zásady územního rozvoje, které koridor přeložky silnice I/38 (mj. i na území odpůrce) vymezují. Podle § 55 odst. 3 stavebního zákona totiž *dojde-li ke zrušení části územního plánu nebo nelze-li podle něj rozhodovat na základě § 54 odst. 4 a 5, zastupitelstvo obce bezodkladně rozhodne o pořízení územního plánu nebo jeho změny a o jejím obsahu. Zpráva o uplatňování územního plánu ani žádání změny územního plánu se v tomto případě nezpracovávají. V rozsahu této změny se dále postupuje obdobně podle § 43 až 45, § 50 odst. 2 až 8 a § 51 až 54; vyhodnocení vlivů změny územního plánu na udržitelný rozvoj území se při uvedení územního plánu do souladu s územně plánovací dokumentací kraje nezpracovává. Dojde-li ke zrušení celého územního plánu, při pořizování se naváže na poslední úkon, který nebyl zrušením zpochybněn.* Stěžovatel má za to, že odpůrce by byl podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán názorem soudu vysloveným ve zrušujícím rozsudku, tedy pokud by soud uložil odpůrci provést nové vyhodnocení vlivů na životní prostředí, byl by odpůrce povinen tento názor respektovat. Navíc dle stěžovatele citované ustanovení nelze aplikovat na případy zrušení (části) územního plánu soudem, nýbrž se vztahuje na případy změny územního plánu vydávané za účelem uvedení územního plánu do souladu se zásadami územního rozvoje. Podle § 101b odst. 3 s. ř. s. navíc k později vydaným zásadám územního rozvoje nelze přihlížet.

[48] Nejvyšší správní soud především zdůrazňuje, že krajský soud tuto poznámku v bodě 186 svého rozsudku uvedl spíše na okraj a nejde o nosný důvod jeho rozhodnutí. Proto argumentace § 101b odst. 3 s. ř. s. není namístě. Krajský soud uvedl, že zjištěné nedostatky vyhodnocení nejsou natolik intenzivní, aby musely vést ke zrušení územního plánu, přihlédl přitom k Ústavním soudem uložené povinnosti zdrženlivosti soudů při přezkumu opatření obecné povahy vydávaných v rámci samostatné působnosti územních samosprávných celků. Dále zdůraznil, že posuzovaná přeložka nepředstavuje v území nově vymezovaný záměr, nýbrž že byl vymezen již v dřívějších územně plánovacích dokumentacích v prakticky stejné podobě, tj. byl opakovaně veřejně projednáván, bylo provedeno posouzení EIA, zčásti byl povolen a již dokonce realizován. Právě z těchto důvodů (s nimiž se Nejvyšší správní soud výše ztotožnil) není tedy třeba trvat na tak komplexním a podrobném vyhodnocení vlivů na životní prostředí ve vztahu k tomuto záměru.

[49] K argumentům stěžovatele lze uvést, že přehlíží to, že v případě zrušení opatření obecné povahy soud nevrací věc správnímu orgánu k dalšímu řízení, v němž by byl vázán právním názorem vysloveným správním soudem. Soud ani neukládá správnímu orgánu, jak má po zrušení opatření obecné povahy dále postupovat. Je zřejmé, že rozsudek je závazný pro účastníky řízení, osoby zúčastněné na řízení a pro orgány veřejné moci (§ 54 odst. 6 s. ř. s.), nicméně jedná se o závaznost jiného druhu než je přímá závaznost kasační, která má místo v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Správní orgán po zrušení opatření obecné povahy není povinen v řízení pokračovat a znovu rozhodnout. Pokud opatření obecné povahy správní orgán opětovně vydává, bylo by ovšem v rozporu s principy demokratického právního státu, pokud by svévolně ignoroval právní názor vyslovený soudem v předchozím zrušujícím rozsudku. To nic nemění na tom, že správní orgán má po zrušení opatření obecné povahy větší volnost v tom, jak dále postupovat (může např. nové opatření obecné povahy nevydávat; vydat cestou změny územního plánu stejnou regulaci při odstranění vad shledaných soudem; i v případě zrušení pouze části územního plánu může vydat zcela nový územní plán apod.).

[50] V nyní projednávané věci by v případě zrušení napadené části územního plánu došlo k situaci, kdy by územní plán města Znojma nevymezoval přeložku silnice I/38, zatímco zásady územního rozvoje ano. V takovém případě by mohl odpůrce v rámci své diskrece zvolit postup uvedení územního plánu do souladu se zásadami územního rozvoje včetně využití § 55 odst. 3 věty třetí za středníkem stavebního zákona. Nebylo by ostatně důvodu rozlišovat mezi takovýmto

pokračování

případem na jedné straně a na druhé straně případem, kdy by přeložku územní plán vůbec nevymezoval a po vydání zásad územního rozvoje, které by přeložku vymezily a z hlediska vlivů na životní prostředí vyhodnotily, by územní plán bylo nutné uvést do souladu se zásadami územního rozvoje.

[51] Polemikou mezi účastníky ohledně toho, v jakém rozsahu zásady územního rozvoje přeložku silnice I/38 na území odpůrce vymezují a zda zde chybí vymezení některých částí, které dosud nebyly pravomocně povoleny, se Nejvyšší správní soud nezabýval. Vyžadovalo by to provádění dokazování, které není to pro účely rozhodnutí o kasační stížnosti potřebné, neboť – jak Nejvyšší správní soud uvedl výše – jednalo se spíše o poznámku na okraj rozsudku krajského soudu.

[52] Lze tedy shrnout, že ačkoli vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí ve vztahu k přeložce silnice I/38 vykazuje určité nedostatky (zejména menší přehlednost a podrobnost), Nejvyšší správní soud se ztotožnil s hodnocením krajského soudu, že se nejedná o takové vady, pro které by bylo nutné opatření obecné povahy rušit.

IV. c) Nezákonnost stanoviska krajského úřadu

[53] Další skupinou námitek stěžovatel brojí proti závěru krajského soudu, že důvodem pro zrušení opatření obecné povahy nejsou ani nedostatky stanoviska Krajského úřadu Jihomoravského kraje podle § 50 odst. 7 stavebního zákona. Podle stěžovatele chybí v tomto stanovisku odůvodnění toho, proč krajský úřad nevyloučil vymezení nadmístních prvků v územním plánu z důvodu významných negativních vlivů přesahujících hranice odpůrce (stěžovatel analogicky poukazuje na rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 Ao 6/2010 - 130, týkající se stanoviska dle § 47 odst. 3 stavebního zákona a rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009 - 150, týkající se odůvodnění závazných stanovisek). Navíc nemůže být souhlas s vymezením nadmístních prvků v územním plánu dán mlčky. Stěžovatel poukazuje na to, že krajský soud změnil posouzení této otázky v napadeném rozsudku oproti původnímu rozsudku ze dne 9. 2. 2016, ačkoli Nejvyšší správní soud jej k tomu ve svém zrušujícím rozsudku nezavázal. Nebyla dále splněna podmínka neřešení záležitosti nadmístního významu v zásadách územního rozvoje, neboť v době vydání napadeného opatření obecné povahy byl koridor přeložky silnice I/38 řešen, neboť dle schváleného zadání měly zásady zpřesnit koridor S9 vymezený v politice územního rozvoje. Rovněž nebyla splněna podmínka neexistence významných negativních vlivů přesahujících území odpůrce, neboť je logické, že takovýto záměr má vliv na území sousední obce (Dobšice).

[54] Nejvyšší správní soud k tomu ze spisu zjistil následující. Dne 22. 8. 2013 vydal Krajský úřad Jihomoravského kraje pod č. j. JMK 86243/2013 stanovisko podle § 50 odst. 7 stavebního zákona. V tomto stanovisku posoudil návrh územního plánu Znojma z hlediska zajištění koordinace využívání území s ohledem na širší územní vztahy. Uvedl, že návrh respektuje vazby na silnici I/38, pro kterou je stanoven koridor v nové obchvatové trase navazující na obce Žerůtky u Znojma a Citonice na severozápadě, Dobšice u Znojma na severovýchodě a Chvalovice na jihu směrem na rakouské hranice. Koridor vychází z již zčásti rozestavěného obchvatu v souladu s platným územním plánem města Znojma a obcí Dobšice, Kuchařovice, Nový Šaldorf-Sedlešovice a Suchohrdly. Dále krajský úřad konstatoval, že vymezení přeložky silnice I/38 je v souladu s politikou územního rozvoje. Rovněž upozornil, že zásady územního rozvoje ze dne 22. 9. 2011 byly ke dni 21. 6. 2012 zrušeny Nejvyšším správním soudem, a uvedl, že tato skutečnost je v návrhu územního plánu zohledněna.

[55] S ohledem na shora reprodukováný obsah stanoviska krajského úřadu nelze dát zapravdu stěžovateli, pokud dovozuje, že stanovisko se k přeložce silnice I/38 vůbec nevyjadřuje, nevyločení záměru lze dovést pouze z mlčení krajského úřadu a že absentuje jakékoli odůvodnění tohoto postupu krajského úřadu. Naopak, ve stanovisku je výslovně uvedeno, že krajský úřad souhlasí s vymezením přeložky silnice I/38 jakožto nadmístního (republikového) koridoru a rovněž i stručné důvody k tomuto stanovisku: jedná se o záměr, který byl vymezen shodným způsobem již v předchozí územně plánovací dokumentaci, jedná se o trasu již projednanou a zčásti realizovanou, trasování na území odpůrce navazuje na vymezení tohoto koridoru na území sousedních obcí, je v souladu s politikou územního rozvoje. Ačkoli stanovisko nepoužívá konkrétní znění obsažené v § 43 odst. 1 větě druhé, tedy že krajský úřad nevyklučuje vymezení koridoru silnice I/38 jakožto koridoru nadmístního významu, o tomto významu stanoviska krajského úřadu nemůže být žádných pochyb. Nejvyšší správní soud zde rovněž shledává stručně uvedené důvody stanoviska krajského úřadu, proto je nadbytečné zabývat se dále judikaturou, kterou stěžovatel citoval k podpoře názoru, že stanovisko krajského úřadu podle § 50 odst. 7 stavebního zákona musí být odůvodněno.

[56] Nedůvodnost námitek stěžovatele proti stanovisku krajského úřadu dále vyplývá i z vypořádání připomínek (ve skutečnosti námitek) stěžovatele proti návrhu územního plánu (připomínka č. 2, str. 130 – 133 části odůvodnění opatření obecné povahy obsahující rozhodnutí o námitkách a vypořádání připomínek). Zde odpůrce podrobně vysvětluje důvody vymezení koridoru přeložky silnice I/38 za stavu neexistence platných zásad územního rozvoje, přičemž toto odůvodnění je v souladu s důvody uvedenými stručně již ve stanovisku krajského úřadu podle § 50 odst. 7 stavebního zákona. Odpůrce mj. vysvětlil, že trasa obchvatu je vymezena již od roku 1989, kdy byl schválen územní plán velkého územního celku okresu Znojmo, tato trasa byla následně převzata a zpřesněna předchozím územním plánem, který byl v tomto ohledu též přezkoumán Nejvyšším správním soudem v rozsudku č. j. 5 Ao 7/2011 - 40, a byl shledán zákonným. V souladu s tímto dlouhodobým trasováním přeložky jsou i územní plány všech dotčených obcí a koridor vymezený napadeným územním plánem na územní plány sousedních obcí navazuje. Stavba je rozdělena na úseky, stavba I je již realizována, pro stavbu II bylo vydáno územní rozhodnutí, dotčené pozemky byly majetkoprávně vypořádány a územní plán musí toto respektovat. Pořizování územního plánu je proces dlouhodobý, v případě napadeného územního plánu byl zahájen v roce 2006 rozhodnutím zastupitelstva o pořízení nového územního plánu. Tento proces nemůže být zastaven v důsledku zrušení zásad územního rozvoje. Po zrušení zásad územního rozvoje byl návrh územního plánu upraven a byly ponechány ty prvky nadmístního významu, které mohly být vymezeny na základě již existujících podkladů. Krajský úřad svým stanoviskem podle § 50 odst. 7 stavebního zákona vymezení těchto záběrů nevyločil, proto je jejich vymezení v souladu s § 43 odst. 1 stavebního zákona. Návrh rozhodnutí o námitkách byl zaslán krajskému úřadu dle § 53 odst. 1 věty druhé stavebního zákona, aby k obsahu vypořádání mj. i této připomínky (ve skutečnosti námitky) uplatnil stanovisko. Vzhledem k tomu, že krajský úřad ve lhůtě 30 dnů neuplatnil své stanovisko, má se za to, že jeho stanovisko bylo kladné. Krajský úřad si tímto postupem přivlastnil důvody uvedené ve vypořádání této připomínky, a ty je tak třeba pokládat za důvody uvedené ve stanovisku krajského úřadu.

[57] Co se týče dalších argumentů stěžovatele, že nebyla splněna podmínka „neřešení“ záležitosti v zásadách územního rozvoje, Nejvyšší správní soud podotýká, že hlavní argumentací stěžovatele v návrhu bylo právě to, že podle jeho názoru odpůrce vymezil nezákonně v územním plánu záležitost nadmístního významu, které nebyly řešeny zásadami územního rozvoje. Nejvyšší správní soud k tomu už v předchozím zrušujícím rozsudku uvedl, že odpůrce tyto záležitosti nadmístního významu mohl vymezit v územním plánu, ačkoli nebyly řešeny v zásadách územního

pokračování

rozvoje, pokud to svým stanoviskem dle § 50 odst. 7 stavebního zákona nevyloučil krajský úřad. Pokud v době vydání územního plánu neexistovaly zásady územního rozvoje, nemohly být předmětné záležitosti nadmístního významu řešeny v zásadách územního rozvoje.

[58] Pokud pak stěžovatel uvádí, že přeložka silnice I/38 bude mít významný negativní vliv na území jiných obcí, a proto musela být krajským úřadem vyloučena, je třeba uvést, že ze zákona vyplývá možnost vyloučení vymezení záležitostí nadmístního významu v územním plánu v případě významných negativních vlivů přesahujících území obce. U záležitostí nadmístního významu se předpokládá vliv přesahující území obce [srov. § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona]. Výklad stěžovatele, tj. že by v případě negativních vlivů přesahujících hranice obce byl krajský úřad povinen vymezení takové záležitosti v územním plánu vyloučit, by směřoval k negaci § 43 odst. 1 věty druhé stavebního zákona. Navíc není zřejmé, proč by bylo třeba jednání krajského úřadu ve formě stanoviska, pokud by vymezení záležitostí nadmístního významu s významným negativním vlivem přesahujícím hranice obce zakazoval přímo zákon. Je tedy třeba toto ustanovení vykládat tak, že krajský úřad má určitou diskreci, zda v případě významných negativních vlivů přesahujících území obce vymezení takové záležitosti v územním plánu vyloučí či nikoli. Tím se zohledňuje to, že záměry nadmístního významu zpravidla mají vlivy jak pozitivní, tak negativní (vymezování záměrů, které mají pouze negativní vlivy, by nedávalo smysl). Výkon této diskrece je krajský úřad povinen přiměřeně odůvodnit, což se v posuzovaném případě stalo, jak bylo podrobně vysvětleno výše.

[59] Nejvyšší správní soud uzavírá, že i námitky stěžovatele týkající se posouzení obsahu stanoviska krajského úřadu podle § 50 odst. 7 stavebního zákona jsou nedůvodné.

IV. d) Další námitky stěžovatele

[60] Stěžovatel dále nesouhlasí i s posouzením krajského soudu stran jeho výtek týkajících se vymezení křižovatek na nové trase silnice I/38. Zatímco ve výrokové části opatření obecné povahy povaha křižovatek není specifikována, v odůvodnění se na několika místech zmiňuje mimoúrovňové křížení. To podle stěžovatele způsobuje nezákonnost opatření obecné povahy. Z rozsudku NSS ve věci ZÚR Jihomoravského kraje vyplývá, že vymezení mimoúrovňových křižovatek v zásadách územního rozvoje je závazné pro obce. Proto je dle stěžovatele nezbytné, aby územní plán vymezoval výslovně mimoúrovňové křižovatky, a to tím spíše, že v době vydání územního plánu zásady územního rozvoje neexistovaly. Zda se jedná o mimoúrovňové křižovatky, je rovněž podstatné pro vyhodnocení vlivů na životní prostředí.

[61] Nejvyšší správní soud zjistil, že v textu výrokové části opatření obecné povahy vskutku není uvedeno, zda a které křižovatky mají být navrženy jako úrovňová křížení a zda a které křižovatky mají být navrženy jako mimoúrovňové. V části 4.3 Koncepce dopravní infrastruktury na str. 17 je uvedeno: „Pro všechny stavby nadměstského významu platí, že do doby vydání územního rozhodnutí je nezbytné do územního plánu zapracovat širší koridor ploch pro dopravu a vymezit šířku dostatečně ve výkresové části. Případné vyznačení technického řešení u navrhovaných staveb dopravní infrastruktury uvedené v grafické části je pouze schématem, je orientační a bylo použito pro vyznačení potřebné šířky dopravního koridoru, není závazné a může být změněno v dalších stupních projektové dokumentace.“ (...) „Prostorové uspořádání navrhovaných křižovatek je vymezeno plochou, která odpovídá předpokládanému tvaru křižovatky, ale zároveň neznemožňuje jiné technické řešení, které umožní odpovídajícím způsobem řešit dopravní vztahy v území.“ Z uvedeného je zřejmé, že se nejedná o opomenutí odpůrce, nýbrž o záměr na úrovni územního plánu neřešit otázku technického provedení křižovatek. Odpůrce tak ponechal otázku konkrétní podoby křižovatek k řešení v rámci územního řízení.

[62] Nejvyšší správní soud má za to, že z žádného právního předpisu nevyplývá povinnost vymezit konkrétní technické řešení křižovatek pozemních komunikací (úrovňové, popř. mimoúrovňové křížení) v územním plánu. Zde je proto dána volnost obci (popř. kraji), aby v rámci své úvahy takové konkrétní technické řešení v územním plánu vymezily, popř. aby tuto otázku na úrovni územně plánovací dokumentace ponechaly otevřenou. Následně je možné konkrétní podobu tohoto technického řešení projednat v rámci územního řízení, v němž jednak musí být zohledněny výsledky posouzení vlivů na životní prostředí, jednak mají osoby, jejichž práva mohou být záměrem dotčena, možnost proti takovému řešení uplatňovat námitky, přičemž nejsou omezeny koncentrací ve smyslu § 89 odst. 2 stavebního zákona, vzhledem k tomu, že o podobě křižovatky (úrovňová, mimoúrovňová) nebylo rozhodnuto při vydání územního plánu. Osoby dotčené na svých právech v důsledku realizace takové křižovatky proto nejsou nevymezením podoby křižovatky na úrovni územního plánu nijak poškozeny.

[63] Dále je třeba podotknout, že jak bylo opakovaně uvedeno výše, podstatná část přeložky silnice I/38, včetně křižovatek, již byla v územním řízení projednána a bylo vydáno územní rozhodnutí, v němž technické řešení křižovatek bylo již závazně stanoveno. Územní plán pak musí toto řešení respektovat, což činí.

[64] Stěžovatel neuvádí, které konkrétní křižovatky by měly být v územním plánu řešeny a jakým způsobem, resp. v samotném návrhu zmiňuje pouze křižovatku se silnicí II/408, o níž je v odůvodnění opatření obecné povahy uváděno, že se u ní počítá s provedením jakožto mimoúrovňové křižovatky. Tato křižovatka se ovšem nachází ve vzdálenosti cca 3 - 4 km od nemovitostí stěžovatele a jeho dotčení na právech v důsledku konkrétní podoby technického řešení této křižovatky není myslitelné.

[65] Pokud stěžovatel argumentuje rozsudkem NSS ve věci ZÚR Jihomoravského kraje, soud má za to, že stěžovatelem citovaná část odůvodnění tohoto rozsudku (bod 267) se týká jiné otázky, tj. pozitivní a negativní závaznosti vyšší územně plánovací dokumentace pro nižší úroveň. Pokud dané mimoúrovňové křižovatky byly shledány za záležitost nadmístního významu, podle úpravy účinné do 31. 12. 2012 nemohly být v případě absence jejich vymezení v zásadách územního rozvoje vymezeny v územních plánech. Z rozsudku neplyne nic pro nyní řešenou otázku, zda z právních předpisů vyplývá povinnost v územně plánovací dokumentaci vymezit i technické řešení mimo/úrovňového křížení komunikací.

[66] K stěžovatelem namítanému rozdílu mezi úrovňovým a mimoúrovňovým křížením z hlediska vyhodnocení vlivů na životní prostředí Nejvyšší správní soud uvádí, že konkrétní posouzení větší či menší zátěže např. hlukem je závislé na konkrétním technickém řešení (např. zda mimoúrovňová křižovatka zahrnuje nadjezd nad úroveň okolního terénu nebo např. podjezd v zářezu. Konkrétní technické řešení křižovatky má vliv i na vyhodnocení vlivu záměru i na další složky životního prostředí, proto je namístě toto řešení posuzovat v rámci EIA, kdy je již tato konkrétní technická podoba křižovatky známá.

[67] Stěžovatel dále namítá rozpor mezi grafickou a textovou částí územního plánu a jejich nesrozumitelnost, což má dle něj za následek nezákonnost opatření obecné povahy. Konkrétně uvádí absenci vyznačení ploch vymezujících koridor přeložky čarou s černými trojúhelníky (jako rozvojové plochy) a dále vícenásobné použití kódu VD01, který je opakovaně používán pro různé plochy.

pokračování

[68] Nejvyšší správní soud po zhlédnutí grafické části územního plánu a jejím porovnání s textovou částí konstatuje, že stěžovatelem namítanou nejednoznačnost ani vzájemnou rozpornost neshledal. Plochy s rozdílným způsobem využití jsou jasně vyznačeny na výkresu 2.1 Hlavní výkres. Návrhové plochy dopravy jsou označeny světle fialovou barvou s bílým rastroem, přičemž navržená plocha pro přeložku silnice I/38 takto vyznačena je. Pojem rozvojová lokalita právní předpisy neznají, pokud je používán v napadeném územním plánu, z kontextu vyplývá, že se jedná o plochy vymezené pro rozvoj města především pro bydlení (tj. demografický rozvoj) a pro výrobu a obchod (ekonomický rozvoj). Nelze však usuzovat, že takto by měly být vyznačeny veškeré zastavitelné plochy, resp. plochy určené pro využití odlišné od současného určení, konkrétně pro výstavbu dopravní infrastruktury (návrhové plochy dopravy). Co se týče označení ploch pro veřejně prospěšné stavby dopravní infrastruktury, na str. 44 textové části územního plánu je jasně uvedeno, že kód VD01 se vztahuje k veřejně prospěšné stavbě „přeložka I/38“ a toto je respektováno na výkresu 3 Veřejně prospěšné stavby, kde jsou jednotlivé části plochy vztahující se k této veřejně prospěšné stavbě označeny tímto kódem. Že nejde o jedinou spojitou plochu, je nasnadě, neboť se jedná o složitý infrastrukturní záměr. Nejvyšší správní soud v tom neshledává žádné pochybení odpůrce, naopak toto označení pokládá za srozumitelné a přehledné.

V.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[69] Nejvyšší správní soud tedy shledal všechny námitky uplatněné stěžovatelem v kasační stížnosti nedůvodnými. Z tohoto důvodu kasační stížnost zamítl dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

[70] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud dle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v řízení úspěch neměl, a právo na náhradu nákladů řízení tak nemá. Odpůrci pak soud právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává, neboť mu nevznikly náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti. V této souvislosti Nejvyšší správní soud poznamenává, že se nejedná o případ malé obce, která by nedisponovala kvalifikovaným personálem pro hájení svých práv v řízení před soudem, což by byl případ, kdy by odpůrci bylo výjimečně možno náhradu nákladů řízení přiznat (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47, č. 3228/2015 Sb. NSS).

[71] Osoby zúčastněné na řízení rovněž nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim soud v řízení žádnou povinnost neuložil, ostatně dle spisu jim ani žádné náklady v řízení o kasační stížnosti nevznikly.

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

V Brně dne 28. června 2017

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu