



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci navrhovatelů:

- a) obec **Blažovice**, se sídlem Nádražní 242, Blažovice,
- b) obec **Dolní Dunajovice**, se sídlem Zahradní 613, Dolní Dunajovice,
- c) obec **Jinačovice**, se sídlem Jinačovice 83, Kuřim,
- d) obec **Lubě**, se sídlem Lubě 15, Černá Hora,
- e) obec **Malá Lhota**, se sídlem Malá Lhota 38, Černá Hora,
- f) obec **Malhostovice**, se sídlem Malhostovice 75, Tišnov 3,
- g) město **Modřice**, se sídlem náměstí Svobody 93, Modřice,
- h) obec **Moravany**, se sídlem Vnitřní 49/18, Moravany u Brna,
- i) obec **Nebovidy**, se sídlem Nebovidy 78, Moravany u Brna,
- j) obec **Ostopovice**, se sídlem U Kaple 260/5, Ostopovice,
- k) obec **Ponětovice**, se sídlem Ponětovice 63, Šlapanice u Brna,
- l) obec **Skalička**, se sídlem Skalička 10, Tišnov 03,
- m) obec **Troubsko**, se sídlem Zámecká 8, Troubsko,
- n) obec **Želešice**, se sídlem ul. 24. dubna 16, Želešice,
- o) **Spolek Spokojené Díly z.s.**, se sídlem Foglarova 1817/57, Kuřim,
- p) **Spolek Pěkný jih z.s.**, se sídlem Moravanská 159/86, Brno-jih-Průzřevenice,
- q) **Doc. RNDr. P. F., CSc.**,
- r) **Ing. J. F.**,
- s) **JUDr. Z. J.**,
- t) **Mgr. et Ing. P. K.**,
- u) **Ing. J. K.**,
- v) **J. P.**,
- w) **J. Š.**,
- x) **Mgr. B. T., Ph.D.**,
- y) **Mgr. Z. C.**,
- z) **JUDr. Z. H.**,
- aa) **H. Ch.**,
- ab) **J. K.**,
- ac) **E. K.**,
- ad) **Mgr. Z. K.**,
- ae) **F. K.**,
- af) **M. L.**,

- ag) P. F. N.,
- ah) V. P.,
- ai) Ing. L. P.,
- aj) Mgr. V. P.,
- ak) V. P.,
- al) P. P.,
- am) H. P.,
- an) PhDr. M. S.,
- ao) J. F.,
- ap) J. F.,

navrhovatelka z) zastoupena JUDr. Milanem Švejdou, Ph.D., advokátem se sídlem Marie Steyskalové 38, Brno, ostatní zastoupení Mgr. Pavlem Černým, advokátem se sídlem Údolní 33, Brno,

proti odpůrci: **Jihomoravský kraj**, se sídlem Žerotínovo nám. 3, Brno, zastoupený JUDr. Petrem Fialou, advokátem se sídlem Helfertova 2040/13, Brno,

za účasti osob zúčastněných na řízení:

1. Ing. J. D.,
2. **Město Kuřim**, se sídlem Jungmannova 968/75, Kuřim,
3. **Obec Ratíškovice**, se sídlem U Radnice 1300, Ratíškovice,
4. **Obec Lelekovice**, se sídlem Hlavní 75/7, Lelekovice,
5. **Obec Česká**, se sídlem Česká 26, p. Lelekovice,
6. **Obec Sudoměřice**, se sídlem Sudoměřice 322,
7. **Město Mikulov**, se sídlem Náměstí 1, Mikulov,
8. **Městys Černá Hora**, se sídlem nám. Míru 50, Černá Hora,
9. **Město Miroslav**, se sídlem nám. Svobody 1/1, Miroslav,
10. **Město Moravská Třebová**, se sídlem nám. T. G. Masaryka 29, Moravská Třebová,
11. **Město Rousínov**, se sídlem Sušilovo náměstí 84/56, Rousínov,
12. **Obec Zbýšov**, se sídlem Zbýšov 7,
13. **Obec Lesní Hluboké**, se sídlem Lesní Hluboké 46,
14. **Obec Vísky**, se sídlem Vísky 96,
15. **Obec Vanovice**, se sídlem Vanovice 132,
16. **Obec Vranov**, se sídlem Vranov 24,
17. **Město Jevíčko**, se sídlem Palackého nám. 1, Jevíčko,
18. **Město Rosice**, se sídlem Palackého náměstí 13, Rosice,
19. **Město Kunštát**, se sídlem nám. Krále Jiřího 106, Kunštát,
20. **Obec Maršov**, se sídlem Maršov 71,
21. **Obec Městečko Trnávka**, se sídlem Městečko Trnávka 5,
22. **Obec Hradčany**, se sídlem Tišnovská 131, Hradčany,
23. **Město Znojmo**, se sídlem Obroková 1/12, Znojmo,
24. **Městys Ostrovačice**, se sídlem náměstí Viléma Mrštíka 54, Ostrovačice,
25. **Město Břeclav**, se sídlem nám. T. G. Masaryka 42/3, Břeclav,
26. Ing. J. V.,
27. **Město Vracov**, se sídlem náměstí Míru 202, Vracov,
28. **Obec Říčany**, se sídlem nám. Osvobození 340, Říčany,
29. **Městys Křtiny**, se sídlem Křtiny 26,
30. **Obec Újezd u Černé Hory**, se sídlem Újezd u Černé Hory 108, Lipůvka,
31. **Obec Chudčice**, se sídlem Chudčice 220,

pokračování

32. **Obec Lažánky**, se sídlem Lažánky 14,
33. **Obec Holubice**, se sídlem Holubice 61,
34. **Obec Čebín**, se sídlem Čebín 21,
35. **Dobrovolný svazek obcí Ždánický les a Politaví**, se sídlem Jiráskova 502, Bučovice,
36. **Obec Kuchařovice**, se sídlem 8. Května 211, Kuchařovice,
37. **Město Boskovice**, se sídlem Masarykovo nám. 4/2, Boskovice,
38. **Svazek obcí pro výstavbu rychlostní komunikace R43**, se sídlem Masarykovo nám. 4/2, Boskovice,
39. **Město Židlochovice**, se sídlem Masarykova 100, Židlochovice,
40. **Město Pohořelice**, se sídlem Vídeňská 699, Pohořelice,
41. **E.ON Distribuce, a.s.**, se sídlem F. A. Gerstnera 2151/6, České Budějovice,
42. **Statutární město Brno**, se sídlem Dominikánské náměstí 196/1, Brno,
43. **Obec Bílovice nad Svitavou**, se sídlem Těsnohlídkovo náměstí 1000, Bílovice nad Svitavou,
44. **Obec Dobšice**, se sídlem Brněnská 70, Dobšice,
45. **RNDr. K. T.**,
46. **Povodí Moravy, s.p.**, se sídlem Dřevařská 11, Brno,
47. **Městys Svitávka**, se sídlem Hybešova 166, Svitávka,
48. **Městys Nedvědice**, se sídlem Nedvědice 42,
49. **Město Blansko**, se sídlem nám. Svobody 32/3, Blansko,
50. **Obec Šaratice**, se sídlem Náves 83, Šaratice,
51. **Obec Borotín**, se sídlem Borotín 200,
52. **Ing. O. P.**, zastoupen Mgr. Pavlem Černým, advokátem se sídlem Údolní 33, Brno,
53. **Obec Dolní Bojanovice**, se sídlem Hlavní 383, Dolní Bojanovice,
54. **Obec Radějov**, se sídlem Radějov 130,
55. **Obec Veverské Knínice**, se sídlem Veverské Knínice 260,
56. **Mikroregion Bílý potok, svazek obcí Lažánky-Maršov-Braníškov-Svatoslav**, se sídlem Lažánky 14, Veverská Bítýška,
57. **Obec Moravské Knínice**, se sídlem Kuřimská 99, Moravské Knínice,
58. **Obec Božice**, se sídlem Božice 380,
59. **Obec Břežany**, se sídlem Břežany 103,
60. **Obec Předklášteří**, se sídlem náměstí 5. května 1390, Předklášteří,
61. **Obec Březina**, se sídlem Březina 24,
62. **Obec Závist**, se sídlem Závist 2, Lipůvka,
63. **Obec Lažany**, se sídlem Lažany 129, Lipůvka,
64. **Obec Perná**, se sídlem Perná 294,
65. **Obec Morkůvky**, se sídlem Morkůvky 113,
66. **Městys Veverská Bítýška**, se sídlem náměstí Na městečku 72, Veverská Bítýška,
67. **ČEPS, a.s.**, se sídlem Elektrárenská 774/2, Praha 10,
68. **Obec Moravský Písek**, se sídlem Velkomoravská 1, Moravský Písek,
69. **Obec Petrov**, se sídlem Petrov 113,
70. **Obec Braníškov**, se sídlem Braníškov 41, Veverská Bítýška,
71. **Město Kyjov**, se sídlem Masarykovo nám. 30/1, Kyjov,
72. **Obec Železné**, se sídlem Železné 79, Pohořelice,
73. **Město Hodonín**, se sídlem Masarykovo nám. 1, Hodonín,
74. **Město Ivančice**, se sídlem Palackého nám. 196/6, Ivančice,
75. **Obec Týnec**, se sídlem Náves 1, Týnec,
76. **Obec Podolí**, se sídlem Podolí 1,
77. **Obec Kuřimské Jestřabí**, se sídlem Kuřimské Jestřabí 50,
78. **Obec Lipůvka**, se sídlem Lipůvka 146,
79. **Město Veselí nad Moravou**, se sídlem tř. Masarykova 119, Veselí nad Moravou,

80. **Obec Dolní Loučky**, se sídlem Dolní Loučky 208,
 81. **Občanské sdružení pro obchvat Znojmo, z.s.**, se sídlem Leska Horní 3701/19, Znojmo,
 82. **Správa železniční dopravní cesty, státní organizace**, se sídlem Dlážděná 1003/7, Praha 1,
 zastoupena JUDr. Jindřichem Vítkem, Ph.D., advokátem se sídlem Šafaříkova 201/17, Praha 2,
 83. **Město Strážnice**, se sídlem náměstí Svobody 503, Strážnice,
 84. **Obec Vnorovy**, se sídlem Hlavní 750, Vnorovy,
 85. **Mgr. Ing. D. S.**,
 86. **Občanské sdružení pro realizaci silničního obchvatu města Kuřimi**, se sídlem
 Tyršova 16/3, Kuřim,
 87. **Obec Rozdrojovice**, se sídlem Na Dědině 7, Rozdrojovice,

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje ze dne 5. 10. 2016, v řízení o kasačních stížnostech navrhovatelů a) – f), h) – q), s) – u), x) – z), aa), ab), ad), ae), al) – ao) a kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení 52), proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 20. 12. 2017, č. j. 65 A 3/2017 – 931,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnosti **se zamítají**.
- II.** Stěžovatelé **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech.
- III.** Odpůrci **se** náhrada nákladů řízení o kasačních stížnostech **nepřiznává**.
- IV.** Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Usnesením zastupitelstva Jihomoravského kraje ze dne 5. 10. 2016 bylo vydáno opatření obecné povahy – Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje, jež nabylo účinnosti dne 3. 11. 2016 (dále též „ZÚR JMK“, nebo „zásady“). Opatření bylo napadeno návrhem všech navrhovatelů, jímž bylo požadováno jeho zrušení jako celku.

[2] O návrhu rozhodl Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 20. 12. 2017, č. j. 65 A 3/2017 – 931, takto:

- I. Návrh na zrušení opatření obecné povahy – Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje ze dne 5. 10. 2016, navrhovatelů a) až af) a navrhovatelů ah) až ap) se zamítá.
 II. Návrh na zrušení opatření obecné povahy – Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje ze dne 5. 10. 2016, navrhovatele ag) – P. F. N., se odmítá.
 III. Navrhovatelé nemají právo na náhradu nákladů řízení.
 IV. Odpůrci se nepřiznává náhrada nákladů řízení proti navrhovatelům a) až af) a navrhovatelům ah) až ap).
 V. Odpůrce nemá právo na náhradu nákladů řízení proti navrhovateli ag) – P. F. N.

pokračování

VI. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

VII. Navrhovateli ag) – P. F. N., bude po právní moci tohoto rozsudku vrácen zaplacený soudní poplatek ve výši 5.000 Kč, a to z účtu Krajského soudu v Brně ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám zástupce navrhovatele Mgr. Pavla Černého, advokáta ve Frank Bold advokáti, s.r.o., se sídlem Údolní 33, Brno.

[3] Krajský soud v napadeném rozsudku předně zkoumal podmínky řízení a aktivní legitimaci navrhovatelů, poté posoudil důkazní návrhy. Předmět řízení vymezil pohledem námitek uplatněných v návrhu na zrušení ZÚR JMK, které shrnul do dvanácti hlavních bodů, zahrnujících v sobě návrhové námitky ad 1) - 17); blíže je konkretizoval a rozpracoval v kapitolách obsahujících jejich vypořádání. Před posouzením důvodnosti návrhových námitek ozřejmil důvody, pro které o návrhu rozhodl bez jednání a proč neprovedl navržené důkazy. V bodech III.C. - III.N. rozsudku pak vypořádal návrhové body v pořadí jejich souslednosti a významu v procesu přijímání ZÚR JMK. Dospěl k závěru, že návrhové body nejsou důvodné.

II. Kasační stížnosti

[4] Ve dnech 4. 4., 5. 4., 6. 4. a 9. 4. 2018 byly proti tomuto rozsudku krajského soudu podány kasační stížnosti navrhovatelů a) – f), h) – q), s) – u), x) – z), aa), ab), ad), ae), ag), al) – ao) a kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení 52). Tyto kasační stížnosti, vyjma kasační stížnosti navrhovatele ag), výslovně směřují proti výroku I. a mimo kasační stížnosti zúčastněné osoby i proti výroku III. výše označeného rozsudku krajského soudu. Napadají tedy zamítavý výrok rozsudku krajského soudu a případně i s ním spojený výrok o náhradě nákladů řízení. Kasační stížnost navrhovatele ag) proti odmítnutí jím podaného návrhu směřující proti výroku II., III. a VII. byla vyloučena k samostatnému řízení usnesením tohoto soudu ze dne 11. 10. 2018, č. j. 2 As 122/2018 – 396, a bylo o ní rozhodnuto rozsudkem tohoto soudu ze dne 16. 11. 2018, č. j. 2 As 354/2018 – 20, tak, že byla odmítnuta ve vztahu k napadenému výroku III. a byly zrušeny výroky II., V. a VII. citovaného rozsudku krajského soudu a v této části byla věc tamnímu soudu vrácena k dalšímu řízení. Tento rozsudek se nijak nedotýká kasačních stížností ostatních stěžujících si navrhovatelů a osoby zúčastněné na řízení, neboť jejich podstatou je správnost právního závěru krajského soudu o zákonnosti Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje (výrok I. napadeného rozsudku) a s tímto věcným výrokiem související výroky o náhradě nákladů řízení (výroky III., IV. a VI. napadeného rozsudku).

[5] Navrhovatelé a) – f), h) – q), s) – u), x), y), aa), ab), ad), ae), ag), al) – ao) a osoba zúčastněná na řízení 52) (dále též „první skupina stěžovatelů“) uplatnili kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb. (dále jen „s. ř. s.“). Tytéž kasační důvody uplatnila ve své kasační stížnosti i navrhovatelka z) [dále též „stěžovatelka z)“], která je v doplnění kasační stížnosti ze dne 18. 7. 2018 omezena na důvody podle písm. a) a d) cit. ustanovení. První skupina stěžovatelů tedy namítá, že skutková podstata, z níž vycházel odpůrce, nemá oporu ve spise, protože měl krajský soud napadené zásady zrušit, všichni stěžovatelé [tj. první skupina stěžovatelů i stěžovatelka z)] pak namítají, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázky a že je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů a vadný pro nesprávné vyhodnocení důvodnosti navržených důkazů a pro jejich neprovedení. Všichni stěžovatelé požadují, aby kasační soud napadený rozsudek krajského soudu a případně i ZÚR JMK zrušil.

[6] Kasační stížnosti byly podány osobami, které byly účastníky soudního řízení či osobou na něm zúčastněnou, jsou podány včas, všichni stěžovatelé jsou zastoupeni advokáty a kasační

stížnosti po doplnění obsahují zákonné náležitosti. Kasační stížnosti jsou přípustné a projednatelné. Rozsudek čítá 160 stran, přičemž i podané kasační stížnosti a vyjádření k nim jsou velmi obsáhlé. Proto Nejvyšší správní soud při posouzení důvodnosti kasačních stížností bude postupovat podle uplatněných kasačních námitek jednotlivých kasačních stížností, poukáže na vyjádření odpůrce k nim (případně na další vyjádření), konstatuje rozhodné argumenty z odůvodnění napadeného rozsudku, přičemž v rámci každé z nich zmíní podstatné skutečnosti ze ZÚR JMK (je-li to na místě) a poté u každého z kasačních důvodů provede dílčí vyhodnocení jeho důvodnosti poměřením s rozhodnou právní úpravou. Nakonec pak vyhodnotí kasační stížnosti jako celek. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že se jedná o kasační přezkum, jehož smyslem není vlastní vypořádání námitek uplatněných v procesu přijímání ZÚR JMK či v řízení před krajským soudem, ale zákonnost postupu a rozhodnutí krajského soudu, zejména pak posouzení, zda byl důvodný jeho závěr o tom, že ZÚR JMK ob stojí a není důvod k jejich zrušení.

III. Kasační důvody

III. A. kasační důvod nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu

III. A. a) obsah kasačních námitek a vyjádření k nim

[7] První skupina stěžovatelů v doplnění kasační stížnosti ze dne 19. 6. 2018 poukazuje na skutečnost, že její návrh na zrušení ZÚR JMK obsahoval 17 základních návrhových bodů včetně další dílčí argumentace, zejména ve vazbě na stávající míru zátěže životního prostředí v daném území. Krajský soud se v části rozsudku III.C. – III.N. zabýval návrhovými body odlišně od struktury návrhu a nerespektoval vzájemnou návaznost návrhových bodů. Stěžovatelé si jsou vědomi judikatury, která nevyžaduje konkrétní odpovědi na všechny položené otázky, i toho, že nepřezkoumatelnost nespočívá v pouhé nižší míře přehlednosti rozsudku. Za nepřezkoumatelný je však třeba považovat rozsudek nezabývající se podstatou stěžejních návrhových námitek, jejich vzájemnými souvislostmi, případně zkreslující námitky a vypořádávající je v jejich zkreslené podobě. Nepřezkoumatelný je i rozsudek ve svých závěrech se odchylojící od obsahu spisu či od skutečností, které by byly prokazatelné provedením navržených důkazů. To vše shledávají u napadeného rozsudku.

[8] Za nedostatečně vypořádané považuje první skupina stěžovatelů následující návrhové body:

- a) ZÚR JMK jsou jako celek v rozporu s cíli a úkoly územního plánování a s požadavky vytváření předpokladů pro výstavbu a udržitelný rozvoj území,
- b) nezákonnost Politiky územního rozvoje (dále též „PÚR“) z roku 2009 včetně její aktualizace z roku 2015,
- c) odpůrce nevymezil v ZÚR JMK územně plánovací opatření směřující k ukončení protiprávního stavu nadlimitního zatížení části dotčeného území,
- d) ZÚR JMK v rozporu se základním cílem územního plánování vymezuje koridory dopravních staveb, které jsou zjevně nerealizovatelné,
- e) územní rezervy se sice neposuzují z hlediska vlivů na životní prostředí a evropsky významné lokality a ptačí oblasti, nicméně v ostatních složkách vyhodnocování vlivů na udržitelný rozvoj území se stanovené využití územních rezerv posuzuje, což se nestalo,
- f) nebyly řádně vyhodnoceny kumulativní a synergické vlivy ve vztahu k nejvíce zatíženým územím,
- g) nepřezkoumatelnost vypořádání variant koncepcí v ZÚR JMK,

pokračování

- h) zkršení návrhového bodu nesprávného vymezení územní rezervy pro dálnici D43 ve variantě „Německé“,
- i) nesprávné vypořádání námítky směřující proti vyhodnocení vlivů návrhových koridorů DS02 a DS03 dálnice D43,
- j) nepřezkoumatelnost závěru o námítce proti vymezení územní rezervy pro „jihozápadní tangentu“,
- k) opomenutí vypořádání námítky nedostatku kompenzačních opatření u vymezení koridoru DS14 pro dálnici D52/JT Rajhrad – Chrlice II.,
- l) nedostatečně vypořádání závěrů autorizované studie MUDr. J. V., Ph.D., o vlivu dopravní koncepce na veřejné zdraví a životní prostředí,
- m) opomenutí dílčích námitek proti nevymezení obchvatu Břeclavi v ZÚR JMK,
- n) nezohlednění námítky poukazující na údaje o opakovaném překračování imisních limitů polévatého prachu ve Znojme a námítky variantních řešení,
- o) nevypořádání nezákonnosti a vnitřní rozpornosti stanovisek dotčených orgánů.

[9] První skupina stěžovatelů proto ve vztahu k návrhovým bodům 1, 3, 4 jako celkům a k výše uvedeným specifickým námítkám považují napadený rozsudek za nepřezkoumatelný ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[10] Stěžovatelka z) v doplnění kasační stížnosti obsáhle poukazuje na podmínky své aktivní legitimace, kterou krajský soud nezpochybňoval, její kasační námítky jsou zčásti shodné s námítkami první skupiny stěžovatelů, ovšem odlišuje se od nich tvrzením, že by byla dotčena na svých právech všemi variantami dopravní infrastruktury v daném území. Nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu spatřuje v obecnosti vypořádání návrhových bodů a v nerespektování jejich provázanosti. Krajský soud podle jejího názoru neposoudil námítku, že ZÚR JMK neřeší protiprávnost nadlimitního zatížení území. Nedostatek vyhodnocení negativních vlivů pak vylučuje i vyhodnocení účinnosti kompenzačních opatření. Krajský soud akceptoval neprovedení vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů, ač to bylo důvodem, proč Nejvyšší správní soud předchozí zásady v roce 2012 zrušil. Krajský soud se dále nezabýval tvrzenou účelovostí použití územních rezerv, jejichž využití bylo excesivní; to dále rozvíjí v replice na vyjádření odpurce podané dne 4. 2. 2019.

[11] Ke kasačním stížnostem se vyjádřily některé z osob zúčastněných na řízení. Osoba zúčastněná na řízení 67) podáním ze dne 23. 7. 2018 poukázala na své vyjádření k návrhu a doporučila kasačnímu soudu zdrženlivost při úvaze o zrušení ZÚR JMK, neboť je třeba respektovat i zájmy ostatních subjektů, jichž se zásady dotýkají. Osoba zúčastněná na řízení 46) ve svém podání ze dne 18. 7. 2018 označila námítky proti nedostatečnosti vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů za obecně použitelné vůči jakémukoliv návrhu a vyzvala kasační soud k užití zásady přiměřenosti, neboť návrh zásad se netýká jen komunikační sítě, ale i dalších otázek rozvoje kraje, které jsou navzájem provázány. Zrušením zásad by byly zablokovány např. protipovodňové stavby či revitalizační opatření, což odporuje veřejnému zájmu. Osoba zúčastněná na řízení 1) v podání ze dne 25. 7. 2018 označila rozsudek krajského soudu za obtížně srozumitelný co do vztahu námitek a jejich vypořádání. Názorově se ztotožnila s první skupinou stěžovatelů. Osoba zúčastněná na řízení 82) uvedla ve vyjádření ze dne 23. 8. 2018, že se ztotožňuje se závěry napadeného rozsudku a vypořádání návrhu považuje za důsledné. Návrh na zrušení zásad byl podle ní excesivní co do rozsahu požadavku na jejich zrušení jako celku. Osoba zúčastněná na řízení 42) uvedla ve svém vyjádření ze dne 3. 5. 2019, že pořizuje nový územní plán města Brna a bez existence ZÚR JMK nemůže v této činnosti rádně pokračovat. Nepřijetí územního plánu do r. 2022 by pro město mělo fatální důsledky. Město na základě ZÚR JMK připravuje projekt realizace

protipovodňových opatření, přičemž předpokládané náklady této akce jsou 5 miliard Kč. Poukazuje i na další investiční akce, v nichž by bez ZÚR JMK nemohlo pokračovat, což by zmařilo stávající značné investice.

[12] Odpůrce ve svých vyjádřeních ke kasačním stížnostem ze dne 29. 10. 2018 a ze dne 15. 11. 2018 označil napadený rozsudek za dostatečně odůvodněný a za přezkoumatelný. Uvedl, že soud při přezkumu územně plánovací dokumentace musí respektovat pravidla vycházející z nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 30/06 a sp. zn. III. ÚS 1669/11, v nichž tento soud zdůraznil právo samosprávných celků na samosprávu při rozhodování o rozvoji svého území. Vymezil rovněž oprávnění soudu zrušit takové opatření jen na případy, kdy mezi protizákonností jednání územní samosprávy a napadeným opatřením existuje bezprostřední vztah. Zásah soudu tedy musí být z tohoto hlediska přiměřený. Krajský soud podle jeho názoru dostal těmito zásadám. Ve vztahu ke konkrétním kasačním námitkám poukázal na své vyjádření k návrhu a označil jej za součást svého vyjádření ke kasační stížnosti.

[13] První skupina stěžovatelů replikovala podáním ze dne 27. 11. 2018, přičemž ve vztahu k vlastní námitce nepřezkoumatelnosti rozsudku znovu zdůraznila, že krajský soud řadu návrhových námitek ignoroval či je vypořádal povrchně. Na tom setrvala i stěžovatelka z) v replice ze dne 4. 2. 2019.

[14] Odpůrce reagoval podáním ze dne 18. 4. 2019, v němž zdůraznil, že si stěžovatelé pletou zásady územního rozvoje s programem zlepšování kvality ovzduší. Jejich argumentace o zatížení města Brna je nepřipadná, neboť město stojí na straně odpůrce a zrušení ZÚR JMK si nepřje. Město Brno je v Jihomoravském kraji dominantním zdrojem a cílem veškerého dění, a tedy i dopravy, což vede k nutnosti zkapacitnění dopravních komunikací do této oblasti vedoucí. Odpůrce sice mohl vyčkat úplnosti podkladů a zásady pojmout komplexněji, to by ovšem zdrželo a blokovalo opatření, která jsou nezbytná a jejichž provedení nic nebrání; příkladmo poukazuje na projekty plynovod Moravia, technické infrastruktury elektrické energie, transformovny Rohatec, modernizace koridorů železniční a vodní dopravy, atd). Zrušení ZÚR JMK by bylo zásahem do těchto projektových prací či už stávajících realizací.

III. A. b) rozsudek krajského soudu

[15] Krajský soud, jak výše uvedeno v odst. 3, pro vypořádání návrhových bodů zvolil postup, při němž na ně neodpovídal v pořadí a konkrétním vymezení uvedeném v návrhu, ale sám stanovil okruhy problémů, které považoval za podstatné z hlediska posloupnosti řízení o přijímání zásad a rozhodné zákonné úpravy, přičemž návrhové body byly součástí těchto okruhů. Výčet vypořádaných problémových okruhů je shrnut v obsahu napadeného rozsudku na jeho s. 162 – 164.

III. A. c) posouzení důvodnosti námitek nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud při posuzování přezkoumatelnosti rozhodnutí vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, uveřejněný pod č. 34 ve svazku č. 3 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu, nález Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, uveřejněný pod č. 85 ve svazku č. 8 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces, jakož i pojem právního státu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli

pokračování

při rozhodování, je i povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví pak i podle ustanovení § 54 odst. 2 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud nepominul ani náleze Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06 (dostupný na www.nalus.usoud.cz), v němž tento soud vyslovil, že „*odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena*“. Ostatně Ústavní soud v nálezu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. US 1534/08, také konstatoval, že: „*(s)oudy jsou povinny své rozhodnutí řádně odůvodnit; jsou povinny též vysvětlit, proč se určitou námitkou účastníka řízení nezabývaly (např. proto, že nebyla uplatněna v zákonem stanovené lhůtě). Pokud tak nepostupují, porušují právo na spravedlivý proces garantované čl. 36 odst. 1 Listiny*“. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu plynou obdobné závěry. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz např. rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS, všechna v tomto rozsudku citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 - 58, rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74). Podobně je např. již zmíněným rozsudkem č. j. 2 Ads 58/2003 - 75 vymezena nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost. K nepřezkoumatelnosti rozsudků správních soudů i rozhodnutí správních orgánů je pak Nejvyšší správní soud povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). V daném případě je ovšem nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu stěžovateli namítána, a to z několika důvodů.

[17] K námitce, že se krajský soud nedržel souslednosti návrhu na zrušení zásad, je třeba vycházet z rozhodného ustanovení § 101d odst. 1 s. ř. s., podle něhož je soud při rozhodování o opatření obecné povahy vázán rozsahem a důvody návrhu. Ovšem skutečnost, že se krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku odchyluje od struktury podaného návrhu na zrušení zásad, sama o sobě jeho nepřezkoumatelnost nezakládá. Co do strukturovanosti totiž návrh není pro soud závazný. Povinností soudu je skutkové a právní posouzení věci ve vztahu k rozhodným ustanovením zákona, přičemž požadavek na přezkoumatelnost rozhodnutí vyžaduje i vypořádání návrhových bodů. To však neznamená, že je soud povinen dopodrobna pojednat o každé v něm tvrzené námitce či „podnámitce“, zejména za situace, kdy je návrh značně rozsáhlý a námitky se v něm opakují, prolínají či zacházejí do podrobností způsobem nezasahujícím svým významem konečné rozhodnutí. Soud provádí přezkum opatření obecné povahy v mezích judikaturou vytýčeného algoritmu, vycházejícího z § 101d odst. 2 s. ř. s., tj. zkoumá: 1) pravomoc správního orgánu k vydání opatření obecné povahy, 2) meze jeho působnosti, 3) zákonnost postupu při vydání opatření, 4) soulad opatření obecné povahy se zákonem, 5) proporcionalitu přijatého řešení (k tomu srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS).

[18] Soustředěné výhrady první skupiny stěžovatelů jsou uvedeny výše v odst. 8 pod body a) - o); a podle jejich podrobnějšího vymezení v kasačních stížnostech o nich bude následně postupně pojednáno; v této části kasačního rozsudku nikoliv posouzením správnosti právních závěrů krajského soudu, ale pohledem přezkoumatelnosti jejich vypořádání v napadeném rozsudku krajského soudu.

[19] ad 8/a) Konkrétně ve vztahu k návrhovému bodu 1. vytýkajícímu rozpor ZÚR JMK s cíli a úkoly územního plánování v propojení s výtka v návrhovém bodě 3. o neřešení protiprávního

stavu zatížení životního prostředí kraje, krajský soud skutečně v odst. 662 rozsudku odkázal na vypořádání v rámci jiných částí rozsudku. To ale konkretizoval v odst. 664 - 673, přičemž se nejedná o pouhé bezobsažné odkazy, ale jsou v nich shrnuty konkrétní závěry k těmto návrhovým bodům se vztahující.

[20] ad 8/b) U návrhového bodu 2. stěžovatelé brojí proti tomu, že nebyly vypořádány jejich námitky proti PÚR, s poukazem na nemožnost jejich soudního přezkumu, přičemž byl pouze okrajově zmíněn názor na některé z nich. Stěžovatelé nevyvracejí obsáhlou judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu uvedenou a citovanou v odst. 100 - 106 napadeného rozsudku, z níž plyne, že PÚR není opatřením obecné povahy a nepodléhá soudnímu přezkumu. Pokud se krajský soud dále vyjádřil k charakteristice PÚR a jejího vztahu k zásadám územního rozvoje, nelze mu vytýkat, že se nezabýval všemi námitkami proti zákonnosti PÚR, nemůže-li ta být předmětem soudního přezkumu.

[21] ad 8/c) V návrhovém bodu 3. stěžovatelé tvrdili nedostatečná opatření k ukončení nadlimitního zatížení území a v rozsudku postrádají vyhodnocení polemiky mezi vyjádřeními navrhovatelů a odpůrce v průběhu soudního řízení ve vztahu k imisní zátěži území Jihomoravského kraje, zejména okolí Brna, znečišťujícími látkami. Krajský soud se touto otázkou zabýval v části III.D. rozsudku, přičemž zde konstatoval vyjádření účastníků řízení a učinil k dané otázce závěry. Vycházel však prvotně z podkladů shromážděných v procesu přijímání zásad.

[22] ad 8/d) Stěžovatelé považují za nevypořádanou podstatu návrhového bodu 4. směřujícího proti vytváření nerealizovatelných koridorů dopravních staveb. Návrhový bod konkrétně brojí proti trase dálnice D52/JT Rajhrad – Brno Chrlice a dálnice D52 Pohořelice – Mikulov - hranice ČR/Rakousko. Krajský soud v napadeném rozsudku opakovaně zdůraznil, že není úkolem soudu posuzovat vhodnost té které trasy dopravních staveb, ale zabývat se zákonnými podmínkami pro vymezení zvolené trasy. To učinil ve více souvislostech, zejména pak v části III.H. rozsudku včetně konstatování dlouhodobě zvažovaných možností umístění dopravního koridoru, mezinárodních souvislostí a závěru o nenahraditelnosti zvolené trasy ve vztahu ke všem zjištěným okolnostem (odst. 463 napadeného rozsudku).

[23] ad 8/e) Stěžovatelé v rozsudku zcela postrádají vyjádření k části argumentace uvedené v návrhovém bodě 6., s. 98, kde ve vztahu k územním rezervám uvedli, že se sice nemusí posuzovat vlivy na životní prostředí a evropsky významné ptáčí lokality, ovšem posuzování ostatních obligatorních složek vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území je nezbytné. Z toho dovozovali nezákonné posouzení vlivů ZÚR JMK jako celku, neboť stanovení rezerv nemůže sloužit k vyloučení z posuzování vlivů. Tento návrhový bod úzce souvisí s vyhodnocením vlivů ZÚR JMK na životní prostředí provedeným v části III.D. rozsudku, přičemž ve vztahu k územním rezervám se krajský soud vyjádřil k dotčení životního prostředí v části III.G.1.2., kde dopady označil za toliko dočasné. Je tedy zjevné, že krajský soud proto, že územní rezervy nepovažoval za konečný zásah do práv, ale toliko za souhrn možných verzí, o nichž bude teprve v budoucnu rozhodováno, nehodnotil jejich dopady do tvrzených práv. Opomenutí této dílčí námitky tedy bylo výrazem její nerozhodnosti pro rozsudek za stávající situace.

[24] ad 8/f) Na předchozí kasační námitku navazuje tvrzení, že v témže návrhovém bodě stěžovatelé poukazovali na nedostatky při vyhodnocení synergických a kumulativních vlivů na životní prostředí a udržitelný rozvoj ve vztahu ke specifikovaným nejvíce zatíženým územím. Stěžovatelé považují za nedostatečný odkaz soudu v odst. 199 a 200 napadeného rozsudku. Tam je uveden odkaz na část III.G. (rozsah dotčení na právech územními rezervami) a III.I. (vymezení koridoru pro záměr dálnice D 52/JT), to vše opět jako v předchozím bodě

pokračování

ve smyslu zatímního nedostatku vlivu na práva v daném čase. Ve vztahu k záměru DS36 a DS10 pak soud označil podklady zásad za dostatečné. Nejde tedy o námitky soudem opomenuté.

[25] ad 8/g) Stěžovatelé nejsou spokojeni se způsobem, jakým krajský soud pojednal o návrhové námitce nedostatečného vypořádání jimi předložených odborných studií, neboť je označil za podklady k alternativnímu dopravnímu scénáři B, aniž by se vypořádal s argumentací v nich obsaženou a zpochybňující správnost varianty C. Tato námitka je v návrhu obsažena v návrhovém bodě 8, např. na str. 119 - 120. Krajský soud se jí zabýval v části III.E.1.c), kde navrhovatelé předložené podklady konkretizoval, ovšem ztotožnil se s odpůrcovým závěrem, že se jedná o podklady jiné alternativy, přičemž uvedl, že výběr vhodné alternativy soudu nepřísluší. K nerozhodnosti jednoho z podkladů (studie „V.“) poukázal na předchozí závěr Nejvyššího správního soudu v rozsudku rušícím zásady z r. 2011, který jí tehdy nepřisvědčil. Krajský soud dospěl k závěru, že samostatné posouzení argumentace obsažené v navrhovatelé předložených studiích nebylo v rámci odůvodnění výběru koncepce namístě a odůvodnění zásad proto není nepřezkoumatelné. Námitka nebyla opomenuta, krajský soud ji v dané souvislosti posoudil tak, že vyhodnocení požadované navrhovatelé nebylo pro odůvodnění zásad nezbytné. Stěžovatelé označené podklady sám krajský soud bere v úvahu v dalších částech rozsudku, např. v části III.E.1.a), a dále opakovaně tam, kde je argumentováno srovnáváním alternativních koncepcí, neboť stěžovatelé preferovaná alternativa Ing. S. na nich stojí.

[26] ad 8/h) Stěžovatelé považují způsob vypořádání návrhové námitky vymezení územní rezervy pro dálnici D43 ve variantě „Německé“ za zkreslující konkrétně v tom, že krajský soud nemožnost realizace posuzoval jen z hlediska nadlimitního znečištění ovzduší. Námitka ovšem směřovala k nesplnění povinnosti vymezení takové varianty budoucí podoby kapacitní dopravní infrastruktury, která by vedla ke snížení zátěže nadlimitně zatížených oblastí. Je pravdou, že jejich návrhová námitka 10.4. směřovala proti nezákonnému vymezení této územní rezervy z širšího hlediska, byť konkrétní argumentace na s. 133 návrhu preferuje pohled znečištění ovzduší. Krajský soud ji sice zjednodušeně shrnul v odst. 351 rozsudku, ovšem vypořádal ji v dalších částech právě poukazem na předčasnost posuzování tam, kde konkrétní umístění bude předmětem dalšího řízení, neboť jde o územní rezervy, u nichž zatím není zřejmé, kudy koridor, a zda vůbec, povede. Tento závěr lze jistě vztáhnout k veškeré navrhovatelé v návrhu uplatněné argumentaci k této problematice.

[27] ad 8/i) Stěžovatelé brojí proti vyhodnocení vlivů návrhových koridorů DS02 a DS03 a dálnice D43 na životní prostředí a veřejné zdraví formou odkazů na jiné části rozsudku v jeho odst. 485. V návrhu byly specifikovány vlivy v některých konkrétních oblastech s tím, že nesprávné závěry ZÚR JMK vycházejí z nesprávných tvrzení vyhodnocení SEA. Krajský soud v citovaném bodě poukázal na části III.L.1. a III.D. rozsudku. V prvním z nich hodnotil tvrzenou nezákonnost stanoviska SEA Ministerstva životního prostředí a ve druhém pak celkově vliv ZÚR JMK na životní prostředí a udržitelný rozvoj, kumulativní a synergické vlivy včetně vyhodnocení stavu ovzduší. Jde o hodnocení komplexní, které lze vztáhnout na hodnocené území jako celek.

[28] ad 8/j) Návrhový bod 11 se týkal tvrzené nezákonnosti zdůvodnění vymezení územní rezervy pro „jihozápadní tangentu“, pročez údajně nebylo možné jednoznačně rozhodnout o výběru výsledné alternativy. Přitom v další fázi řízení lze zkoumat jen potřebnost a plošné nároky. Krajský soud se vymezením územní rezervy v této oblasti zabýval v části III.G.2.a), odst. 359 – 361 rozsudku. Vyjádřil se zde k podkladům zásad, které podle něho nevylučují

kteroukoliv z těchto variant, přičemž poukázal na spekulativnost tvrzení navrhovatelů o vývoji znečištění v potencionálně dotčených místech.

[29] ad 8/k) Ve vztahu k námitkovému bodu 12.1. zabývajícím se nezákonností vymezení koridoru DS14 dálnice D52/JT Rajhrad - Chrlice II. stěžovatelé postrádají odpověď na svá tvrzení o nedostatku reálných kompenzačních opatření ve vyhodnocení SEA, zejména těch, která by odvedla především tranzitní dopravu z nadlimitně zatížených území. Kompenzační opatření ale krajský soud rozebíral nejprve komplexně ve vztahu k celým ZÚR JMK v odst. 194 - 196 napadeného rozsudku. Vycházel přitom z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526 (rozsudek zrušující předchozí zásady z r. 2011), zejména z tam vyjádřeného názoru, že na úrovni zásad územního rozvoje nemohou být přesná a technicky konkrétní kompenzační opatření dána k té které části záměru a postačuje např. uložení povinnosti kompenzovat popsané a zhodnocené kumulativní vlivy ve vztahu ke konkrétně uvedeným předpokládaným porušeným složkám životního prostředí. Již tímto odkazem dal krajský soud najevo, že navrhovatelé požadují přijetí a vyhodnocení kompenzačních opatření ve větší podrobnosti, než plyne ze zákona či z judikatury. Poté krajský soud poukázal na koncepční, společná a projektová opatření obsažená ve vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a jejich předpokládanou účinnost.

[30] ad 8/l) Podle stěžovatelů nebyly řádně vypořádány závěry autorizované studie MUDr. J. V., Ph.D., o vlivu dopravní koncepce na veřejné zdraví a životní prostředí. Krajský soud sice v odst. 438 rozsudku odkázal na návrhový podbod 13.3.1., ale současně i na podbod 13.3.2., jímž se jako jediným následně zabýval. Opomněl tedy návrhový podbod 13.3.1. i argumentaci týkající se zásahů do prioritních typů stanovišť. To bylo stěžovateli v označeném podbodu uplatněno (s. 148 - 149 návrhu), a to ve vztahu k nedostatečnému vyhodnocení variant dálničního spojení v rámci komplexního srovnání existujících koncepcí rozvoje dopravní infrastruktury Jihomoravského kraje. Podbod 13.3.2. pak navazoval označením výběru variant nezákonným. Krajský soud se návrhovým bodem 13. zabýval v části III.H. rozsudku, přičemž hodnocení koncepčních variant označil za řádné v odst. 437 a 438 rozsudku; při provázanosti obou stěžovateli označených podbodů lze závěry k oběma rovněž vysledovat v odst. 439 – 444, byť autorizovaná studie MUDr. J. V., Ph.D., zde výslovně zmíněna není. Krajský soud zde ovšem staví na závěrech předchozího rozsudku Nejvyššího správního soudu a na podkladech zvolené varianty dopravní koncepce.

[31] ad 8/m) Za nezákonné stěžovatelé považovali také nevymezení obchvatu Břeclavi v ZÚR JMK, neboť se podle nich nejednalo o záležitost místního významu, ale o součást celého 140 km dlouhého koridoru určeného především dálkové tranzitní dopravě. Krajský soud v odst. 140 - 144 rozsudku vycházel z toho, že již v předchozím rozsudku Nejvyššího správního soudu byla tato otázka posouzena se závěrem, že vypuštění obchvatu Břeclavi z návrhu zásad nebylo nezákonné, přičemž z odůvodnění tohoto rozsudku citoval zejména, že nevymezení obchvatu Břeclavi nevede ke ztrátě funkčnosti koridoru rychlostní komunikace. Dále vycházel z toho, že v mezidobí od vydání citovaného rozsudku nedošlo ke změně Politiky územního rozvoje, na jejímž základě by bylo nutné obchvat Břeclavi do ZÚR JMK zahrnout, zabýval se důvody tohoto nezahrnutí a celkově uzavřel nutností respektovat záměry již dříve projednané při respektování vzájemných souvislostí; zde odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2016, č. j. 6 As 174/2015 - 72.

[32] ad 8/n) Stěžovatelé namítají nevypořádání návrhového podbodu 15.1. o odpůrcově opomenutí údajů o opakovaném překračování imisních limitů polévatého prachu ve městě Znojmě a nevypořádání dílčích námitek návrhového podbodu 15.2. o neposouzení variant

pokračování

obchvatu Znojma jako části koridoru kapacitní komunikace S8; krajskému soudu též vytýkají opomenutí námitky obsažené v podbodu 15.3. o nedostatečnosti posouzení vlivů koridoru S8, zejména kumulativních a synergických. Krajský soud se zabýval vyhodnocením kumulativních a synergických vlivů v rámci šestikrokového testu (odst. 126 an.), ve vztahu k vymezení koridoru kapacitní komunikace S8 a k lokalitě Znojma pak konkrétně v části III.K. Zde zdůraznil, že obchvat Znojma je dlouhodobě projektovanou stavbou v určité fázi realizace, což respektoval i Nejvyšší správní soud v předchozím rozhodnutí. Navíc byl obchvat předmětem samostatného soudního řízení, z něhož vyšel jako zákonný. Zabýval se i sloučením koridoru rychlostní silnice S8 se silnicí I/38 a nepřisvědčil stěžovatelům v tom, že by se odpůrce nezabýval variantou velkého obchvatu Znojma, ani v tom, že by nevyhodnotil vlivy na danou lokalitu. Ve vztahu k překračování imisních limitů vzal za své i závěry Nejvyššího správního soudu z předchozího rozsudku zrušujícího zásady z r. 2011 a z rozsudku ze dne 28. 6. 2017, č. j. 4 As 253/2016 - 45 (obchvat Znojma), z něhož obsáhle citoval.

[33] ad 8/o) Stěžovatelé nakonec mají za to, že se krajský soud řádně nezabýval návrhovými body 16. brojícím proti nezákonnosti stanovisek dotčených orgánů k návrhu ZÚR JMK a proti vnitřní rozpornosti stanoviska SEA. Návrhový bod 16. na straně 172 – 194 návrhu podrobil rozsáhlé kritice jednotlivá stanoviska včetně stanoviska SEA. Krajský soud se k tomu vyjádřil v části III.L. rozsudku, přičemž vycházel z toho, že není úkolem soudu přezkoumávat odborné názory v nich vyjádřené (odst. 524). Zkoumal proto, zda proces SEA obsahoval všechny náležitosti plynoucí z přílohy ke stavebnímu zákonu, a dospěl k závěru, že tomu tak bylo. Stejně tak se zabýval jednotlivými stanovisky dotčených úřadů.

[34] K bodu III.A.c) tohoto rozsudku tak lze shrnout následovně. Jak už bylo výše zmíněno, návrh na zrušení ZÚR JMK byl značně rozsáhlý, přičemž jeho argumentace byla provázaná a místy se opakující. Je proto akceptovatelné, že napadený rozsudek krajského soudu reagoval na ty jeho argumenty, které byly podstatné z hlediska procesu přijímání zásad a jejich obsahu. Plyne-li tedy z přehledu vypořádání návrhových bodů určitá dílčí nedůslednost, neznamená to, že rozsudek z hlediska přezkoumatelnosti neobstojí. Z odůvodnění rozsudku jsou patrné všechny skutečnosti, které soud považoval za podstatné pro hodnocení zákonnosti procesu přijímání zásad a zásad samotných a jeho závěr je těmito důvody dostatečně podložen. Jak plyne z nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, „(j)e-li z rozhodnutí krajského soudu zřejmé, jak naložil s námitkami účastníků řízení a jakými úvahami se soud řídil, nebude každé dílčí pochybení soudu v odůvodnění jeho rozhodnutí znamenat jeho nepřezkoumatelnost. Nereaguje-li soud na určitou argumentaci žalobce, ovšem jinak je zřejmé, jak s danou námitkou ve výsledku naložil, neznamená tento drobný procesní nedostatek nepřezkoumatelnost soudního rozhodnutí. Není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora jeho názorů je sama o sobě dostatečná“. Stejně tak nálezu Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08, stanoví, že „(p)ovinnost řádným a přezkoumatelným způsobem odůvodnit rozhodnutí soudu neznamená, že na každý argument strany musí být v odůvodnění rozhodnutí podrobně reagováno“. V daném případě Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený rozsudek krajského soudu má logickou strukturu a hodnocení důvodnosti návrhových bodů má návaznost. Rozsudek se vypořádává se všemi rozhodnými návrhovými body a skutečnostmi podstatnými pro rozhodnutí. Kasační soud neshledal, že by krajský soud uplatněné návrhové body jakkoliv zkreslil či je zkresleně vypořádal ani že rozsudek neměl oporu v podkladech zásad či v jejich obsahu. Proto nepřisvědčil námitkám stěžovatelů, které ostatně spíše směřují proti výsledku než proti způsobu vyhodnocení jednotlivých bodů návrhu na zrušení ZÚR JMK. Nejvyšší správní soud současně sám neshledal žádný důvod, pro který by měl rozsudek zrušit jako nepřezkoumatelný nad rámec kasačních tvrzení.

III. B. kasační důvod vad v postupu soudu

III. B. a) obsah kasačních námitek a vyjádření k nim

[35] První skupina stěžovatelů tyto vady spatřuje jednak v rozhodnutí krajského soudu bez jednání, jednak v neprovedení navržených listinných důkazů, které navrhovatelé označili k výzvě krajského soudu podáním ze dne 23. 11. 2017. S rozhodnutím bez jednání tito stěžovatelé souhlasili jen za situace, že by krajský soud dospěl k závěru, že není nutné provádět dokazování, neboť by byl názoru, že vyhovění návrhu je možné jen na základě návrhových tvrzení a skutečností obecně známých o stavu překračování přípustných limitů zatížení dotčeného území. Krajský soud rozhodl bez jednání, ovšem podle jejich názoru na základě chybných a nepřezkoumatelných důvodů pro neprovedení navržených důkazů. Opakovaně označil některé listiny za nesporné, aniž se zabýval tím, zda jejich obsah podporuje návrhová tvrzení. Stejně tak vyloučil některé navržené důkazy jako nadbytečné, přesto že šlo o důkazy zpochybňující podklady, z nichž vycházel odpůrce. Některé návrhy byly posouzeny odkazem na jiné části rozsudku, aniž se ty k návrhům vztahovaly. Důkazy směřovaly rovněž k závěru, že skutkový stav nebyl v procesu přijímání zásad řádně zjištěn.

[36] Stěžovatelka z) poukazuje na skutečnost, že navrhovala spolu s ostatními navrhovateli provedení řady důkazů ve vztahu k prokázání nerealizovatelnosti záměrů vymezených územními rezervami pro dálnici D43 prokazující současný stav zátěže životního prostředí v území dotčeném řešením dopravní infrastruktury; soud tyto návrhy nesprávně označil za nadbytečné. V důsledku neprovedení důkazů neposoudil řádně správnost skutkového stavu, z něhož vycházel odpůrce, a sám také nevycházel z úplně a správně zjištěného skutkového stavu.

[37] Ke kasační námitce neprovedení důkazů se ze zúčastněných osob výslovně vyjádřila jen zúčastněná osoba 1) tak, že si krajský soud odmítnutím důkazních návrhů zjednodušil pozici pro zamítnutí návrhu, aniž by svůj názor musel poměřit s označenými důkazy.

[38] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 15. 11. 2018 uvedl, že úvahy krajského soudu o nepotřebnosti navržených důkazů jsou zcela konzistentní. Odpůrce si byl v daném případě vědom skutečnosti, že pro zodpovědné rozhodnutí zastupitelstva o výběru variant trasování vybraných koridorů silničních dopravních staveb v urbanizovaném území brněnské metropolitní oblasti (OB3) je třeba podklady sjednotit a zpracovat je ve větší podrobnosti, než je jinak pro vymezení zásad územního rozvoje dostačující. Odpůrce k tomu využil možnosti pořídit územní studii a také naplánoval aktualizaci ZÚR JMK na podkladě výsledků této územní studie. Na této studii se intenzivně pracuje tak, aby byl dodržen požadavek Ministerstva životního prostředí o předložení návrhu aktualizace do tří let od účinnosti ZÚR JMK. V takovém postupu odpůrce nespátrával zkrácení práv navrhovatelů. V podání ze dne 18. 4. 2019 pak poukázal na již vypracovanou územní studii a na zahájení aktualizace ZÚR JMK.

[39] První skupina stěžovatelů na první odpůrcovo vyjádření replikovala podáním ze dne 27. 11. 2018 tak, že odpůrce se ve svém vyjádření k této kasační námitce mýjí s kasační stížností, která mířila na neprovedení důkazů prokazujících stav znečištění ovzduší a další relevantní skutečnosti a na nedostatečné zdůvodnění, proč nebyly důkazy provedeny.

III. B. b) rozsudek krajského soudu

pokračování

[40] Rozsudek krajského soudu byl vydán bez nařízení jednání, což soud zdůvodnil souhlasem účastníků řízení. Pokud jde o návrhy důkazů, stěžovatelé na konkrétní důkazy odkazovali v návrhu na zrušení zásad v jeho jednotlivých kapitolách, přičemž souhrn důkazů uvedli v příloze návrhu. Tam na pěti listech konkretizovali tři skupiny důkazů: skupina A) obsahuje přehled dokumentů předložených navrhovateli v listinné podobě (celkem 14 dokumentů – zejména text zásad, doklady k tvrzení o dotčení navrhovatelů zásadami, posouzení koncepce či hodnocení vlivů Ing. S., RNDr. K., Ph.D., MUDr. V., Ph.D., doc. RNDr. M., CSc., stanovisko SEA z r. 2009 a z r. 2015); skupina B) obsahuje přehled dokumentů předaných v digitální podobě (celkem 25 dokumentů – zejména stanoviska MŽP z r. 2009, hodnocení tras z r. 2000, hodnocení vlivů – „V. 2007“, studie zatížení území, dohoda o vypořádání připomínek MŽP, hlukové výjimky z let 2005 - 2016, rozhodnutí o povolení překročení hlukových limitů, stanovisko AOPK - Správy ChKO); skupina C) obsahuje odkazy na internetové stránky Ministerstva pro místní rozvoj a tam zejména na Politiku územního rozvoje z r. 2009 a z r. 2015 včetně zprávy o jejím uplatňování. Další přílohou byl výčet dokladů, které měl soud k důkazu vyžádat od odpůrce (2,5 strany výčtu dokladů z průběhu řízení o přijetí zásad).

[41] Rozsudek krajského soudu se zabýval důkazními návrhy v části III.B. odst. 61 – 94. V první řadě konstatoval, že navrhovatelé i odpůrce souhlasili s rozhodnutím věci bez jednání, přičemž uvedl, že současně navrhli provedení řady důkazů. Poté soud zdůvodnil po jednotlivých skupinách navržených důkazů, proč jich není v soudním řízení třeba. Za součást podkladů odpůrce označil Grafickou přílohu z generelu dopravy JMK pro variantu C/scénář A, a Zadání „Územní studie nadřazené dálniční a silniční síť v jádrovém území OB3 metropolitní rozvojové oblasti Brno“. Listiny vztahující se k prokázání předpokládané intenzity dopravy v úseku R52 Mikulov - státní hranice označil za vypořádané v kapitole zabývající se intenzitou dopravy, stejně tak jako „výsledky sčítání dopravy v ČR z roku 2016 (...)“. K 33 návrhům k současné zátěži životního prostředí soud uvedl, že jsou nadbytečné vzhledem k tomu, že se odpůrce otázkou této zátěže dostatečně zabýval, nehledě na to, že většina stěžovateli navržených důkazů vznikla až dodatečně po ukončení zjišťování podkladů; zde dále konstatoval, že rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526, zrušující zásady z r. 2011, uzavřel, že umístění silničních koridorů v nadlimitně zatížené oblasti není v rozporu se zákonem. I v případě těchto důkazů poukázal na hodnocení stavu v příslušných kapitolách svého rozsudku. Důkazy směřující vůči Politice územního rozvoje (11 listin) vyloučil z dokazování z důvodu nemožnosti jejich hodnocení v rámci tohoto řízení, přičemž konstatoval seznámení s PÚR a jejími aktualizacemi. Návrhy důkazů k nečinnosti odpůrce při nápravě protiprávního stavu zatížení životního prostředí označil soud za nadbytečné ve vztahu k jejich rozvedení v rámci jednotlivých námitek; konkrétně zde zmínil „Posouzení koncepce páteřní komunikační sítě v Brněnské aglomeraci“ Ing. S. z r. 2011. Stejně tak označil za vypořádanou ekonomickou výhodnost jednotlivých variant návrhů. K navrženému důkazu výsledků sčítání dopravy v České republice z roku 2016 a smlouvy o dílo na zpracování ZÚR JMK odkázal na konkrétní odstavce rozsudku, v nichž byl význam těchto listin hodnocen. Návrhy důkazů vztahujících se k dopravní politice označil soud za nesporné, případně za nadbytečné ve vztahu k vypořádání konkrétních návrhových důvodů. Naopak za předčasné označil dokumenty, které se měly vztahovat k vymezeným územním rezervám. Stejně tak ostatní navržené důkazy soud odmítl provést z obdobných důvodů, tedy že jsou vypořádány v konkrétních věcných kapitolách, či že jde o informace účastníkům či veřejnosti dostatečně známé, přičemž účastníci se pouze rozcházejí v hodnocení významu těchto listin.

III. B. c) závěr k námitkám vad v postupu soudu

-projednání návrhu bez nařízení jednání

[42] K tvrzené vadě projednání věci krajským soudem bez nařízení jednání z jeho spisu plyne, že účastníkům řízení poskytl poučení o možnosti rozhodnout o návrhu bez nařízení jednání podle § 51 s. ř. s., vyzval je k vyjádření a poučil je o následcích nepodání vyjádření (č. l. 774 – 776 soudního spisu). Odpůrce k výzvě sdělil, že ač původně jednání vyžadoval, nyní souhlasí s projednáním věci bez nařízení jednání. Všichni stěžovatelé sdělili, že souhlasí s rozhodnutím o věci samé bez nařízení jednání, pokud soud dojde k závěru, že není nutné dokazování a je možné rozhodnout na základě spisu (č. l. 842 soudního spisu). Projednání věci je zásadou soudního řízení zajišťující právo na spravedlivý proces. Zákon ovšem umožňuje, aby soudy nemusely nařizovat jednání při dodržení stanovených podmínek. V první řadě je to v případech, kdy zákon s takovým postupem výslovně počítá (§ 76 s. ř. s.), nebo v případech, kdy s takovým postupem soudu účastníci řízení výslovně či formou nevyjádření se k výzvě soudu souhlasí (§ 51 s. ř. s.). Pokud by byl souhlas podmíněný, např. tím, že návrhu bude soudem vyhověno, nejednalo by se o souhlas. Takto první skupina stěžovatelů také formuluje svou kasační výtku. Své vyjádření k výzvě krajského soudu ovšem zkresluje, neboť fakticky svůj souhlas nevázala na úspěch v řízení, ale na situaci, kdy soud nazná, že není třeba provádět dokazování. Samotná skutečnost, že navrhovatelé požadovali provést v řízení důkazy, důvodem k nařízení jednání není, což plyne z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2016, č. j. 7 As 93/2014 – 48 (publ. pod č. 3380/2016 Sb. NSS), podle něhož „(n)avrhně-li účastník v řízení o žalobě provedení důkazů před správním soudem dle § 71 odst. 1 písm. e) s. ř. s., nelze takový návrh považovat za nesouhlas s rozhodnutím bez jednání ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s.“. Lze tak učinit dílčí závěr, že vyjádření navrhovatelů k rozhodnutí věci bez nařízení jednání ani návrh na provedení důkazů nebylo překážkou v rozhodnutí soudu bez jednání.

[43] Bez ohledu na postoj účastníků řízení by možnost rozhodnout bez jednání byla vyloučena, pokud by v řízení bylo třeba provádět dokazování; to totiž soud provádí při jednání (§ 77 odst. 1 s. ř. s.). V rámci dokazování může soud podle § 77 odst. 2 s. ř. s. zopakovat důkazy provedené správním orgánem nebo je doplnit, pokud to je pro jeho rozhodnutí nezbytné. Je to soud, kdo rozhoduje o tom, zda a které důkazy v řízení provede; pokud ovšem nevyhoví důkazním návrhům, je povinen to zdůvodnit (k tomu srovnej rozsudky tohoto soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004 – 89, publ. pod č. 618/2005 Sb. NSS, a ze dne 11. 2. 2016, č. j. 7 As 254/2015 – 30, a náleží Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2002, sp. zn. IV. ÚS 582/01). Proto je možné uzavřít otázku zákonnosti postupu soudu projednáním návrhu bez nařízení jednání až po posouzení nezbytnosti provádění dokazování.

-neprovedení navržených důkazů

[44] Pokud jde o námitku vadného postupu krajského soudu neprovedením navržených důkazů, je třeba poukázat na znění § 101b odst. 3 s. ř. s., podle něhož soud přezkoumává návrh na zrušení opatření obecné povahy ve vztahu ke skutkovému a právnímu stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy. Ke skutkovému stavu v tomto okamžiku také musí směřovat důkazní návrhy, tedy musí se jednat o důkazy, které v té době existovaly; lze ovšem výjimečně připustit i další důkazy, které účastník řízení neměl v rozhodné době k dispozici a které by pro rozhodnutí o zásadách měly význam např. proto, že vyvracejí podklady zásad do té míry, že v dané podobě vůbec neměly být vydány.

[45] Všichni stěžovatelé považují neprovedení navržených důkazů za chybu v postupu soudu a mají výhrady k důvodům, které soud k jejich neprovedení vedly. Příkladem poukazují na skutečnost, že krajský soud odmítl provést důkaz materiálem s názvem „Grafická příloha z generelu dopravy JMK pro variantu C/scénář A“ s odůvodněním, že jde o listinu odpůrce. Ve skutečnosti nešlo o listinu odpůrce, ale o listinu vytvořenou na zakázku odpůrce externím

pokračování

dodavatelem. Předpoklad soudu, že význam této listiny je mezi účastníky nesporný, je mylný, neboť stěžovatelé jí hodlali prokázat význam variantního řešení. Krajským soudem opakovaně užitý argument, že navrhovaný důkaz je listinou odpůrce, a proto mezi účastníky nesporným, sám o sobě nemůže dostatečně zdůvodnit neprovedení důkazu. Stejně tak poukaz na dostatečné podklady opatřené v průběhu projednávání ZÚR JMK neobstojí, neboť proces byl velmi dlouhý a zásady byly přijaty až v roce 2016. Odkazy rozsudku na věcné vypořádání té které návrhové námítky neobstojí, neboť to se nevypořádává se všemi k té které námítce směřujícími důkazy. Kasační důvod vady v postupu soudu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zde první skupina stěžovatelů navíc spojuje s kasačním důvodem podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. – namítá tedy nedostatečné zjištění skutkového stavu.

[46] Po posouzení potřeby provedení důkazů v soudním řízení je třeba zabývat se podklady ZÚR JMK. Tomu je třeba předeslat, že původně byly Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje vydány usnesením zastupitelstva Jihomoravského kraje ze dne 22. 9. 2011, č. 1552/11/Z25. Nejvyšší správní soud je však rozsudkem ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526, zrušil, vyjma části koridoru TE 42 „*borkovod z elektrárny Dukovany, hranice kraje - Brno*“ (v této části byl návrh odmítnut). Nejvyšší správní soud s ohledem na tehdejší právní úpravu rozhodoval o návrhu na zrušení zásad věcně, nikoliv v kasačním řízení. Důvody tohoto rozsudku pak měly rozhodující význam pro další postup odpůrce, a to jak důvody, pro které byly zásady zrušeny, tak i závěry shledávající některé námítky tehdejších navrhovatelů nedůvodnými. Zejména je třeba zdůraznit, že Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku konstatoval, že Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území v rozporu se směrnicí SEA obsahuje pouze zjištění a popis životního prostředí a jeho složek v dotčeném území, postrádá však vyhodnocení dopadu kumulativních a synergických vlivů na životní prostředí, stejně tak jako pravidla jejich sledování. Z toho pak vyplynul i nedostatek kompenzačních opatření (odst. 56 – 90 cit. rozsudku). Opomenutí těchto nedostatků vyhodnocení pak soud vytkl stanovisku Ministerstva životního prostředí, které jinak shledal dostačujícím (odst. 233). Nejvyšší správní soud v tamním rozsudku dále vyzvedl nutnost respektování imisních limitů, ovšem odlišil jejich význam v rámci koncepce územního rozvoje (zásad) a v rámci konkrétního územního řízení. Akceptoval invariantnost návrhu zásad, přičemž vážil alternativní koncepci Ing. S. včetně V. autorizované studie. Pohledem návrhových námitek soud označil za dostačující, vyjma dílčích nedostatků, odůvodnění zásad; stejně tak uznal dostatečným vypořádání námitek a připomínek vznesených v průběhu projednání návrhu zásad, když ovšem v další části rozsudku vytkl odpůrci omezení možnosti vyjádření při veřejném projednání návrhu. Důvodem pro zrušení zásad z roku 2011 tak byl nedostatek vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a nedostatky související s výběrem varianty záměru R43 Kuřim – Černá Hora na základě usnesení zastupitelstva odpůrce ze dne 16. 12. 2010.

[47] Odpůrce po zrušení zásad z roku 2011 zadal dne 18. 3. 2013 nový návrh zadání ZÚR JMK, přičemž návrh ZÚR JMK byl zpracován v říjnu 2014. Tehdy bylo také zpracováno první Vyhodnocení vlivů ZÚR JMK na udržitelný rozvoj území. K tomuto návrhu byla v roce 2015 opatřena stanoviska dotčených orgánů, např. stanovisko Ministerstva dopravy vyjadřující se mj. k hlediskům silniční dopravy i k vymezeným územním rezervám, u nichž např. vzneslo požadavek na rozšíření koridorů rezerv, či stanovisko Ministerstva pro životní prostředí obsahující výhrady k obecnosti vyhodnocení SEA a požadující jeho dopracování. Projednání návrhu zásad bylo zahájeno v březnu roku 2015; na projednání navazovalo postupné předkládání stanovisek/námitek/připomínek/požadavků dotčených obcí. V jejich rámci bylo několika obcemi předloženo „Posouzení dopravních koncepcí pro Jihomoravský kraj z hlediska relevantních aspektů jejich dopadů – vlivů na veřejné zdraví a životní prostředí, zpracovatel MUDr. J. V., Ph.D., rok 2014. Ze studie plyne závěr o nadměrné zátěži jednotlivých složek životního prostředí při pokračování koncepce dopravní infrastruktury v linii vytyčené

zásadami z r. 2011 (linie „oficiální“). Dále bylo předloženo „Posouzení dopravních koncepcí pro Jihomoravský kraj z hlediska relevantních aspektů jejich dopadů na veřejné zdraví a životní prostředí, zpracovatel doc. RNDr. M. M., CSc., duben 2015, který oficiální koncepci považuje za více zatěžující než alternativní koncepci („koncepte S.“). Předloženo bylo i „Posouzení vlivů dopravních koncepcí JMK (návrhů rozvoje páteří silniční sítě) z hlediska střetů s lokalitami soustavy NATURA 2000“, zpracovatel RNDr. V. K., Ph.D., únor 2015; ze studie plyne, že realizací oficiální koncepce by došlo k závažnějším významným negativním dopadům na stav lokality než při realizaci alternativní koncepce. Z předložených posudků je zřejmé, že jejich autoři spolupracovali, což výslovně uvádějí a vzájemně na sebe odkazují. Do spisu byla založena studie Ing. St. včetně optimalizace variant Ing. K., z r. 2014. Několik šanonů pak zabírají připomínky veřejnosti (občanů, zástupců veřejnosti, sdružení, spolků, občanských iniciativ) podané v roce 2015. Z vyhodnocení stanovisek a vyjádření dotčených orgánů a z některých připomínek vzešly požadavky na úpravu návrhu ZÚR JMK. Upravený návrh byl znovu zveřejněn včetně Vyhodnocení vlivů zásad na udržitelný rozvoj území. Byla předložena další stanoviska dotčených orgánů, a veřejná projednání probíhající v červnu 2016 byla zdrojem dalších stanovisek/námitek/připomínek/požadavků. Opětovně a vícenásobně byly obcemi předloženy studie doc. RNDr. M. M., CSc., MUDr. J. V., Ph.D., a RNDr. V. K., Ph.D., verze z roku 2015, s obdobným vyústěním vůči navrhované dopravní koncepci. Vyhodnocení vlivů ZÚR JMK na udržitelný rozvoj území z března 2016 doznalo po projednání menších změn v konečné verzi ze září 2016 (dál též „VVURÚ“). Vyhodnocení sumarizuje podklady, z nichž vycházelo, a to národní dokumenty, republikové strategie a koncepce i krajské koncepční a strategické dokumenty, přičemž u každého jednotlivě hodnotí jeho význam pro ZÚR JMK. Proces projednávání byl ukončen usnesením zastupitelstva odpůrce ze dne 5. 10. 2016 ověřujícím soulad ZÚR JMK s Politikou územního rozvoje, stanovisky dotčených orgánů, rozhodujícím o podaných námitkách a vydávajícím zásady formou opatření obecné povahy.

[48] Rozsah podkladů nezbytných pro přijetí zásad územního rozvoje vychází z jejich účelu, jímž je podle § 36 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona (dále jen „stavební zákon“) *účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezení ploch nebo koridorů nadmístního významu a stanovení požadavků na jejich využití. (...), přičemž současně s návrhem zásad územního rozvoje se zpracovává vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území.* Postup při přijímání zásad územního rozvoje předpokládá shromáždění řady podkladů, jejich projednání v rámci jednotlivých fází procesu a následně jejich vyhodnocení. V rámci tohoto procesu je prostor k jejich zpochybnění cestou stanovisek, námitek či připomínek, přičemž orgán pořizující opatření obecné povahy tyto musí vypořádat. Zde je prostor pro to, aby byly váženy argumenty. Skutečnost, že pořizovatel zásad podle názoru stěžovatelů dostatečně nerefletoval jejich argumentaci či předkládané doklady, neznamená, že byly podklady pro vydání zásad neúplné. Tyto podklady jsou také součástí spisové dokumentace soudu předkládané k projednání návrhu, a požadavek, aby si je soud vyžádal, je nadbytečný. Seznámení se s podklady ZÚR JMK pak je samozřejmým postupem soudu při posuzování důvodnosti návrhu; z jeho argumentace v odůvodnění rozsudku je dostatečně zřejmé, že tak krajský soud v daném případě také učinil. Krajský soud v rozsudku kategorizoval podané důkazní návrhy a podle jednotlivých kategorií zdůvodnil jejich nadbytečnost včetně poukazu na bližší vypořádání v rámci řešení konkrétních návrhových bodů. Je nepodstatné, pokud označil za dokument odpůrce něco, co bylo pro něho vytvořeno jiným orgánem. Znalost podkladů účastníky řízení svůj význam má a není třeba, aby krajský soud prováděl při jednání důkazy jim známé jen proto, že navrhovatelé tomu kterému důkazu přiřkládají jiný význam či z něho dovozují jiné závěry než odpůrce. Stejně tak nejsou podstatné důkazní návrhy zaměřené vůči Politice územního rozvoje, která nebyla předmětem soudního řízení. Ve své podstatě jsou důkazní návrhy navrhovatelů soustředěním podkladů, které podle nich zpochybňují zásadami prosazenou variantu dopravní koncepce poukazem na její vliv na jednotlivé složky

pokračování

životního prostředí a na jejich stávající a předpokládané zatížení. To jsou ovšem problémy, které ZÚR JMK řeší na základě dostatečných podkladů a při znalosti výhrad navrhovatelů.

[49] Proces přijímání zásad územního rozvoje je rozsáhlý a dlouhodobý. V jeho průběhu je opatřováno značné množství podkladů, samotné zásady jsou v daném případě obsáhlé, stejně tak jako veškerá učiněná podání. Smyslem soudního přezkumu je posouzení zákonnosti tohoto procesu i zásad samotných v mezích návrhových bodů, není jím přenesení procesu projednávání zásad do řízení před soudem; to je podpořeno i tím, že zákon zde podrobil soudní řízení velmi krátké lhůtě (§ 101d odst. 2 s. ř. s.).

[50] Pokud jde o zdůvodnění neprovedení důkazů, Nejvyšší správní soud se shoduje s krajským soudem v tom, že není třeba provádět důkazy, které jsou účastníkům známe a jejichž obsah soud rovněž zná z podkladů shromážděných v průběhu procesu přijímání opatření obecné povahy. Stejně tak lze přisvědčit závěru, že není třeba provádět další důkazy k tvrzením již uplatněným a doloženým současně předloženými studii či jinými podklady. Stěžovatelé spíše svými návrhy chtěli docílit přehodnocení významu předmětných listin. Ustálená judikatura Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu (zmíněna příkladmo výše v odst. 43) vyžaduje řádné zdůvodnění, proč soud odmítá provedení důkazu, to však za situace, že tyto důkazy nejsou zjevně nadbytečné (k tomu dále srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2011, č. j. 5 As 62/2010 - 126, či nálezy Ústavního soudu ze dne 24. 4. 2004, sp. zn. I. ÚS 733/01). Jak bylo výše popsáno, stěžovatelé se do soudního řízení snažili vnést důkazní řízení v nepřiměřeném rozsahu, přičemž navržené důkazy byly většinou součástí podkladů opatřených a vypořádaných již v rámci procesu přijímání ZÚR JMK, nově navržené pak byly podporou jimi již dříve uplatněné argumentace. Přitom krajský soud při rozhodnutí vycházel ze znalosti podkladů opatřených jak odpůrcem, tak předložených navrhovatelí v procesu přijímání zásad, což projevil v rámci posouzení konkrétních námitek. Vypořádání důkazních návrhů krajským soudem proto považuje kasační soud za dostatečné.

[51] Tím ani druhý důvod, pro který bylo namítáno pochybení soudu spočívající v rozhodnutí bez nařízení jednání, neobstojí a celkově lze uzavřít, že Nejvyšší správní soud neshledal vadu v postupu krajského soudu, a tedy ani důvodnost námítky vady řízení podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[52] Jak již bylo výše konstatováno, výhrady proti neprovedení důkazů byly propojeny s námítkou nedostatečného zjištění skutkového stavu v průběhu procesu pořizování ZÚR JMK. Tuto námítku však navrhovatelé opírají jen o neprovedení jimi navržených důkazů krajským soudem a dále o nesoulad podkladů odpůrce s podklady opatřenými a předkládanými navrhovatelí. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. přichází v úvahu jen tam, kde skutková podstata, z níž vycházel správní orgán, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo pokud byl v řízení porušen zákon způsobem ovlivňujícím zákonnost rozhodnutí. Ve vztahu k opatření obecné povahy to znamená, že to musí mít oporu v dostatečných podkladech, přičemž v průběhu řízení vyvstalé rozpory musí být vypořádány. Je třeba poukázat na skutečnost, že důvodem zrušení předchozích zásad Nejvyšším správním soudem byl nedostatek tehdejšího „vyhodnocení vlivů“, které bylo následně zpracováno nově, přičemž podklady, které již v soudním přezkumu obstály, odpůrce doplnil aktuálními a dalšími. Nejvyšší správní soud v mezích uplatněných kasačních stížností neshledal nedostatky, které krajský soud měly vést ke zrušení ZÚR JMK pro nedostatek shromážděných podkladů. Této kasační námítce proto nepřisvědčil.

Úvodem k posouzení věcných kasačních důvodů směřujících proti správnosti posouzení právních otázek ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.:

[53] V následujících částech III.C. - III.R. tohoto rozsudku je pojednáno o kasačních důvodech směřujících proti správnosti právního posouzení krajským soudem, přičemž struktura kasačního rozsudku odpovídá vymezení námitek v kasační stížnosti první skupiny stěžovatelů blížící se struktuře návrhu na zrušení zásad. Kasační stížnost stěžovatelky z) se v části s touto kasační stížností překrývá, pokud má odlišnou argumentaci, je při vypořádání samostatně citována. Odpůrce obecně ke kasačním stížnostem uvedl, že jeho vyjádření respektuje možnosti soudu se s ním seznámit, podrobnou argumentaci k četným a obsáhlým námitkám stěžovatelů považuje za zbytečně zatěžující a opakující se polemiku, která se mívá s účelem soudního řízení. Proto se ve vztahu k jednotlivým námitkám zaměřuje na jejich věcnou podstatu, tj. na to, zda ZÚR JMK skutečně trpí takovými nedostatky, aby musely být (byť v části) zrušeny. Odpůrce také vyslovil konkrétní pochybnost k aktivní legitimaci některých stěžovatelů ve vztahu ke konkrétním záměrům ZÚR JMK. K tomu Nejvyšší správní soud konstatuje, že odpůrce nepodal kasační stížnost, jíž by se domáhal přezkumu této otázky v kasačním řízení, stěžovatelé vycházejí z posouzení své aktivní legitimace krajským soudem. Při přezkumu tak rozsáhlého projektu, jako jsou zásady územního rozvoje kraje, není u každého z navrhovatelů dáno dotčení ke všem jeho záměrům. Návrh také nebyl podán strukturovaně tak, aby bylo zřejmé, kteří navrhovatelé které námitky vznášejí, ale jako jejich souhrn k tomu kterému problému, a tak byly také krajským soudem vypořádány. Případný nedostatek dotčení na právech některého z navrhovatelů ve vztahu k některému dílčímu záměru na rozhodnutí o důvodnosti návrhu ničeho nemění. Nejvyšší správní soud proto tento přístup krajského soudu akceptoval.

III.C. Kasační námitka nesprávného posouzení rozporu ZÚR JMK s cíli a úkoly územního plánování

III. C. a) obsah kasační námitky a vyjádření k ní

[54] Stěžovatelé jsou názoru, že byla nesprávně posouzena jejich stěžejní námitka, že ZÚR JMK jako celek jsou v rozporu s cíli a úkoly územního plánování pro nedostatek konkrétních a proveditelných opatření zajišťujících nápravu nadlimitního zatížení životního prostředí na území Jihomoravského kraje a že nevychází z vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů. Stěžovatelé připouštějí vzájemnou provázanost podaného návrhu, která opodstatňovala postup krajského soudu, který přistoupil k souhrnnému posouzení. Opomenuta však zůstala námitka, že ZÚR JMK nerespektují předpoklady pro výstavbu a udržitelný rozvoj území, a to zejména zneužitím institutu územních rezerv. V tom se s první skupinou stěžovatelů ztotožňuje i stěžovatelka z).

[55] Odpůrce ve svých vyjádřeních ke kasační stížnosti uvedl, že postupoval v mezích stanovených stavebním zákonem. Nepovažuje za možné, aby vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů zahrnovalo do podrobností veškeré jednotlivé záměry a jejich kombinaci. Soudu nepřísluší odborné hodnocení zásad, ale pouze kontrola dodržení zákonných náležitostí, srozumitelnosti, logické konzistentnosti a zohlednění v navazujících procesech. Odpůrce je názoru, že byl oprávněn vymežit doplnění stávající silniční infrastruktury způsobem obsaženým v ZÚR JMK a že tak učinil se zohledněním potřeb území, jejich rizik a nejistot za současného smysluplného dopravního řešení. Zkrácení na veřejných subjektivních právech nepřekročilo míru přiměřenou poměrům. Ve vztahu k tvrzením stěžovatelky z) odpůrce zaujímá názor, že ztotožňuje dotčení koridorem s dotčením budoucí stavbou, které však bude násobně nižší, dokonce až v míře stěžovatelčinu nemovitost nezatěžující.

III. C. b) rozsudek krajského soudu

[56] Krajský soud v napadeném rozsudku poukázal na skutečnost, že sami navrhovatelé tento návrhový bod považují za shrnující konkrétní námitky prolínající celým návrhem. Vypořádání návrhového bodu proto provedl odkazem na příslušné části odůvodnění rozsudku, z nichž citoval závěr k jednotlivým námitkám, což vyústilo v závěr o jejich nedůvodnosti. Pro posouzení, zda byly řádně vyhodnoceny synergické a kumulativní vlivy, vytýčil šestikrokový test, jímž zkoumal: 1) zda byl řádně zjištěn stav životního prostředí, 2) zda byly vytipovány charakteristiky a lokality, v nichž by synergické a kumulativní vlivy mohly působit, 3) zda byly tyto vlivy posuzovány při výběru variant, 4) jaká byla použita metodologie, 5) zda byla navržena kompenzační opatření, 6) zda byla stanovena pravidla sledování těchto vlivů. Přitom např. vážil střet stávajícího a předpokládaného zatížení území se zájmem na umístění dalších staveb do území s tím, že samotné vymezení silničních koridorů nadmístního významu není v rozporu s principem přípustné míry znečišťování životního prostředí, a pokud konkrétní řešení tento stav zhorší, jsou nutná kompenzační opatření, která ZÚR JMK byla rovněž posuzována. Stejně tak se zabýval námitkou zneužití územních rezerv, které označil za legální institut, při jehož užití se pouze přesouvá těžiště posouzení do fáze aktualizace zásad.

III. C. c) posouzení důvodnosti kasační námitky Nejvyšším správním soudem

[57] Podle § 18 odst. 1 stavebního zákona je cílem územního plánování vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích. Podle odst. 2 téhož ustanovení územní plánování zajišťuje předpoklady pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Za tím účelem sleduje společenský a hospodářský potenciál rozvoje. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 10. 2019, č. j. 6 Ao 3/2009 – 76, cíle územního plánování pojal jako zajištění souladu mezi výstavbou a požadavky udržitelného rozvoje území, koordinaci veřejných a soukromých zájmů v horizontálních i vertikálních rovinách. Veřejný zájem, stavebním zákonem nedefinovaný, ovšem neztotožnil se zájmem většiny.

[58] Zásady územního rozvoje jsou poměrně obecným územně plánovacím nástrojem, neboť stanovují plochy nadmístního významu a určují způsob jejich využití; jsou ovšem závazné pro další postup v územním plánování a stavebním řízení (k tomu srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010 – 133). Z tohoto pohledu musí být zájmy na posouzení potřeby výstavby v poměru se zájmem na udržitelném rozvoji území váženy již v jejich rámci; i to je důvod proč podléhají soudnímu přezkumu. Jak vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 – 103: „(v) procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásadami. Obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku. Stejně tak v rozsudku ze dne 2. 6. 2011, č. j. 2 Ao 3/2011 – 150, zaznělo, že „(v)olba konkrétní podoby využití určitého území nebude výsledkem něčeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu (zde zásad), v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, (...) omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly

územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky.“ Posouzení všech těchto hledisek v rámci územního plánování, tedy i v rámci zásad územního rozvoje, plyne v první řadě ze zpracování vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, jehož součástí je také vyhodnocení vlivů na životní prostředí včetně posouzení vlivu na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast.

[59] Nedostatek, resp. neúplnost vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území byl také jedním ze stěžejních důvodů, pro které byly tímto soudem zrušeny zásady z roku 2011. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526, akceptoval, že se zásady mnohdy hraničním způsobem dotýkaly životního prostředí v dané oblasti, ovšem postrádal dostatečné vyhodnocení dopadu kumulativních a synergických vlivů na životní prostředí, kompenzaci dopadů a sledování jejich dalšího vývoje. VVURÚ z roku 2016, které bylo posledním vyhodnocením před vydáním ZÚR JMK, deficity vytýkanými předchozím rozsudkem tohoto soudu netrpí. Vyhodnocení obsahuje rozbor stávající situace i předpokladů budoucího vývoje v jednotlivých oblastech životního prostředí ovlivňujících lidské zdraví, a to jak za situace, že by koncepce ZÚR JMK nebyla přijata, tak za situace jejího přijetí včetně přijetí opatření ke snížení negativních vlivů. Zhodnocení předpokládaných vlivů je provedeno v mezích přímých i sekundárních vlivů, synergických a kumulativních vlivů, to vše ve vztahu k předpokládanému působení v čase. VVURÚ předpokládají zpracování další územní studie ve vztahu k metropolitní rozvojové oblasti Brno. Součástí vyhodnocení je i posouzení vlivů na oblasti NATURA 2000. Podrobněji je VVURÚ předmětem posouzení soudu v rámci související konkrétní námitky ad) III.H. tohoto rozsudku. ZÚR JMK se souladem s cíli a úkoly územního plánování obecně zabývají v kapitole A stanoví priority územního plánování Jihomoravského kraje pro zajištění udržitelného rozvoje (...), konkrétněji pak v dalších částech. Zásady počítají s tím, že na některá území bude třeba vypracovat územní studii a že jsou stanoveny územní rezervy, jejichž využití bude předmětem dalšího řízení. Zásady pak v části II.D. obsahují informace o výsledcích vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území včetně výsledků vyhodnocení vlivů na životní prostředí. Rovněž posouzení konkrétních dotčení jednotlivých oblastí, stejně jako rozsah využití územních rezerv bude kasačním soudem provedeno následně ve vztahu k cíleným kasačním námitkám. V obecné poloze však lze uzavřít, že krajský soud při rozhodování o souladu ZÚR JMK s cíli a úkoly územního plánování neopomenul žádné z rozhodných kritérií.

III. D. Kasační námitka nezákonnosti Politiky územního rozvoje a jejího dopadu na ZÚR JMK

III. D. a) obsah kasační námitky a vyjádření k ní

[60] První skupina stěžovatelů poukazuje na rozpor v judikatuře Nejvyššího správního soudu, z níž část vylučuje PÚR ze soudního přezkumu a preferuje její závaznost v navazujících řízeních, a část k její závaznosti přistupuje volněji. Ve svůj prospěch cituje z usnesení tohoto soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009 – 59, jež je vstřícnější k případnému nerespektování závaznosti PÚR tam, kde by její respektování nebylo v návazných aktech uskutečnitelné. Z toho stěžovatelé dovozují možnost přezkumu PÚR v rámci přezkumu zásad, kterou dále vidí i v konstatování Nejvyššího správního soudu v předchozím zrušujícím rozsudku, že „*zákonost PÚR 2008 navrhovatelé nenapadají*“. Jsou názoru, že pokud by PÚR nepodléhala soudnímu přezkumu, nebylo by toto konstatování potřebné. Z toho první skupina stěžovatelů dovozuje, že v rámci přezkumu ZÚR JMK musí být zkoumána i PÚR, tedy její konkrétní regulace promítající se do zásad. Proto nesouhlasí s tím, že veškerou jejich tímto směrem vedenou návrhovou argumentaci krajský soud neposuzoval.

pokračování

[61] Odpůrce ve svém vyjádření zdůrazňuje, že Politika územního rozvoje vůbec nebyla předmětem soudního přezkumu a žádný z navrhovatelů netvrdil v návrhu na zrušení ZÚR JMK plausibilní dotčení tímto dokumentem. Stěžovatelé jimi poukazovanou judikaturu účelově interpretují ve svůj prospěch. Sám pak uvádí odkaz na několik soudních rozhodnutí, z nichž plyne výluka ze soudního přezkumu, přičemž za klíčové považuje usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/10, z něhož cituje. Odpůrci by navíc ani nebylo možno vytýkat slepé převzetí záměrů plynoucích z PÚR, neboť její záměry prověřil a zpřesnil. I když neuznává možnost soudního přezkumu PÚR, věcně podotýká, že stěžovatelé brojí vůči v ní vymezeným koridorům R52 a R43, což činí na základě tzv. „autorizovaných studií“, které však nejsou územně plánovacími podklady ani nebyly zadány orgány veřejné správy. Odpůrce proto nebyl povinen zdůvodňovat, proč z nich nevycházel.

III. D. b) rozsudek krajského soudu

[62] Krajský soud v napadeném rozsudku konstatoval, že Politika územního rozvoje z roku 2008 byla pořízena Ministerstvem pro místní rozvoj postupem podle § 31 - 35 stavebního zákona a byla přijata vládou dne 20. 7. 2009 usnesením č. 929. Součástí PÚR jsou i koridory a plochy dopravní infrastruktury včetně konkrétního vymezení koridorů rychlostních silnic R52 a R43, které popisuje. Aktualizace PÚR provedená usnesením vlády ze dne 15. 4. 2015, č. 276 pouze okrajově zasáhla do vymezení koridoru rychlostní silnice č. 43. Dále krajský soud uzavřel, že PÚR nemůže být předmětem soudního přezkumu, což plyne z konstantní judikatury správních soudů a z usnesení pléna Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/10. Zohlednil přitom i usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009 – 59, označené stěžovateli. Ačkoliv krajský soud odmítl soudní přezkum PÚR v rámci tohoto řízení, vyjádřil se „na okraj“ k charakteru a významu PÚR v daném případě včetně mezinárodních souvislostí.

III. D. c) posouzení důvodnosti kasační námítky Nejvyšším správním soudem

[63] Politika územního rozvoje podle § 31 odst. 1 stavebního zákona „určuje ve stanoveném období požadavky na konkretizaci úkolů územního plánování v republikových, přeshraničních a mezinárodních souvislostech, zejména s ohledem na udržitelný rozvoj území, a určuje strategii a základní podmínky pro naplňování těchto úkolů“. Jedná se tedy o koncepční a strategický nástroj územního plánování. Podle odst. 3 téhož ustanovení politiku územního rozvoje pořizuje ministerstvo pro celé území republiky a schvaluje ji vláda. Podle odst. 4 téhož ustanovení je politika územního rozvoje závazná pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území. Jedná se tedy o dokument, který je závazný pro orgány veřejné správy. Obsah politiky územního rozvoje stanoví § 32 odst. 1 stavebního zákona tak, že a) stanoví republikové priority územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území, b) vymezuje oblasti se zvýšenými požadavky na změny v území z důvodů soustředění aktivit mezinárodního a republikového významu nebo které svým významem přesahují území jednoho kraje, to je rozvojové oblasti a rozvojové osy, c) vymezuje oblasti se specifickými hodnotami a se specifickými problémy mezinárodního a republikového významu nebo které svým významem přesahují území jednoho kraje, d) schematicky vymezuje plochy a koridory dopravní a technické infrastruktury mezinárodního a republikového významu nebo které svým významem přesahují území jednoho kraje, e) stanoví ve vymezených oblastech, plochách a koridorech kritéria a podmínky pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v území a pro jejich posuzování, zejména s ohledem na jejich budoucí význam, možná obložení, rozvoj, útlum, preference a rizika, f) stanoví úkoly podle § 31. Podle § 32 odst. 2 stavebního zákona je součástí politiky územního rozvoje i vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Ve vyhodnocení vlivů na životní prostředí se popíšu a vyhodnotí

zjištěné a předpokládané závažné vlivy politiky územního rozvoje na životní prostředí a přijatelné alternativy naplňující cíle politiky územního rozvoje. Uplatňování politiky územního rozvoje je ministerstvem sledováno postupem podle § 35 stavebního zákona, přičemž v případě potřeby může být PÚR aktualizována.

[64] Konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010 – 133, či ze dne 21. 11. 2018, č. j. 2 As 81/2016 - 157) i Ústavního soudu (usnesení ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/10), nepovažuje politiku územního rozvoje za opatření obecné povahy způsobilé soudního přezkumu podle § 101a s. ř. s. Ústavní soud přitom v uvedeném usnesení posuzoval ústavní stížnost podanou proti usnesení Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 9 Ao 3/2009, jímž podporují svůj názor stěžovatelé. Soud jím odmítl návrh směřující proti Politice územního rozvoje z r. 2008 proto, že nejde o opatření obecné povahy a nepodléhá soudnímu přezkumu. Tam také v první řadě vyslovil, že „(ú)koly vyplývající z Politiky územního rozvoje nepochybně směřují k orgánům vykonávajícím působnost na úseku územního plánování. Ty musí prověřit realnost či proveditelnost záměrů vyjádřených v Politice“. Možnost posuzování PÚR teoreticky připustil pouze pro případy, kdy by PUR extendovala ze svých mezí co do míry konkrétnosti závazných limitů. Tento soud již v rozsudku ze dne 21. 11. 2018, č. j. 2 As 81/2016 – 157, o dopadu zmíněného usnesení tohoto soudu uvážil tak, že tento požadavek je nepochybně nutno vztáhnout k dalším fázím územního plánování, tedy k pořízení a vydání zásad územního rozvoje, územního plánu, regulačního plánu a při rozhodování v území; zde dále vychází ze svého předchozího rozsudku ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 – 103. Pokud stěžovatelé argumentují zněním rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526, kde bylo konstatováno, že Politika územního rozvoje nebyla napadena, lze toto vyjádření vnímat jen ve významu, že nebylo na místě hodnotit to, zda je, či není předmětem přezkumu.

[65] Úkolem odpůrce při posuzování souladu zásad s PÚR bylo zpřesnění jejího obsahu, přičemž vycházel z realizovatelnosti jí vytyčených záměrů, což měl podloženo odbornými stanovisky a vyhodnocením vlivů zásad na udržitelný rozvoj. Důvodem k nerespektování politiky při přípravě zásad by byla pouze její nerealizovatelnost, nikoliv možnost jiného, podle stěžovatelů vhodnějšího, řešení. Krajský soud by pak v takovém případě v rámci přezkumu zásad mohl vážít, zda nebyl dán důvod k tomu, aby odpůrce PÚR obsahující nepřijatelný a nerealizovatelný extrém v dané části nerespektoval. Jen v té míře by se mohl PÚR zabývat, k čemuž ovšem nebyl dán důvod. Odmítnutí přezkumu PÚR krajským soudem nebylo v rozporu se zákonem.

III. E. Kasační námitka nečinnosti odpůrce při nápravě protiprávního stavu zatížení životního prostředí – rozporu s požadavky udržitelného rozvoje území

III. E. a) obsah kasační námitky a vyjádření k ní

[66] Stěžovatelé namítají, že bylo povinností odpůrce v souladu se základními cíli územního plánování a s příkazy právních předpisů chránících jednotlivé složky životního prostředí respektovat současnou nadměrnou úroveň jejich zatížení a vymezit v ZÚR JMK veškerá možná územně plánovací opatření směřující k ukončení tohoto protiprávního stavu. Stěžovatelé jsou názoru, že řada záměrů svou realizací povede ke zhoršení existujícího stavu zejména v důsledku tranzitní nákladní dopravy. Problém spatřují v nedostatku podkladů hodnotících stav znečištění ovzduší, kterým krajský soud nevěnoval pozornost a návrhové námitky zkreslil poukazem na to, že navrhovatelům jde jen o prosazení koncepce Ing. S. Stěžovatelé na ni však poukazovali právě z hlediska prokázání nadlimitního zatížení území oficiální koncepcí dopravní

pokračování

infrastruktury. Nedostatek opatření přitom odpůrci vytýkal Nejvyšší správní soud již v rozsudku zrušujícím zásady z roku 2011.

[67] Odpůrce ve svém vyjádření poukázal na existenci vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů, které je odborným podkladem pro ZÚR JMK, které soudu přísluší hodnotit jen co do existence a úplnosti. Popírá absenci potřebných opatření, ve vztahu k ochraně ovzduší zejména zmiňuje Program zlepšování kvality ovzduší aglomerace Brno z května r. 2016. Mezi opatřeními ke snížení emisí jsou i opatření územně plánovací, která jsou součástí řešení ZÚR JMK. Záměry obsažené v ZÚR JMK sice nebudou mít výhradně pozitivní vlivy, veškeré vlivy však byly prověřeny a vyhodnoceny. Navrhovatelé se domáhali zrušení pouze tří koridorů (dostavby D52, obchvat Znojma, obchvat Břeclavi), ovšem pouze ve vztahu k dostavbě D52 namítají konkrétní zhoršení situace; jinak je horším řešením právě jimi prosazovaná varianta. Stěžovatelé navíc zcela opomíjejí, že znečištění z dopravy není dominantním druhem znečištění ovzduší; odpůrce současný stav nijak nebagatelizuje, pouze mu přikládá význam, který mu náleží.

III. E. b) rozsudek krajského soudu

[68] Krajský soud k této námitce skutečně v první řadě poukázal na skutečnost, že tvrzení navrhovatelů je výrazem preferencí dopravní koncepce Ing. S.; to mu s ohledem na formulace na s. 83 či s. 89 návrhu nelze vytýkat. Návrh ovšem obsahoval i další výtky nedostatku kompenzačních opatření ve vztahu k nadměrně zatíženým oblastem, zejména ve vztahu k Brnu. Krajský soud konstatuje, že s výtky, které jsou podstatou této námítky, se vypořádal v jiných kapitolách rozsudku, na které odkazuje. Tam posuzoval vyhodnocení vlivů zásad na životní prostředí včetně posouzení SEA se zdůrazněním, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526, akceptoval, že vymezení koridorů v nadlimitně zatížené oblasti není v rozporu s přípustnou mírou znečišťování životního prostředí. Na to navázal názorem, že zejména v rámci územního plánu bude třeba dbát na respektování limitů v oblasti znečišťování ovzduší a hlukové zátěže. Ve vztahu k přijatým opatřením konstatoval přílohu 2 VVURÚ a v ní obsažený podrobný rozbor záměrů a jejich vlivů včetně kompenzačních opatření a pravidel sledování vlivů, přičemž z těchto opatření příkladmo cituje (odst. 150). Samostatně pak krajský soud rozebral hodnocení vlivů ve vztahu ke zvláště chráněným oblastem NATURA 2000 včetně důvodů této zvláštní ochrany, vymezení těchto oblastí, přičemž akceptoval vymezená opatření s ohledem na zjištění pouze mírně negativního vlivu ZÚR JMK na toto území. Krajský soud, který ve vztahu k tomuto návrhovému důvodu v rozsudku mj. odkázal na jeho jiné části, se v těchto skutečně zabýval stavem životního prostředí a kompenzačními opatřeními v rámci posuzování jiných námitek. Tak tomu je např. v části III.D. odst. 126 – 133, v části III.H. odst. 414, 449, byť zde jsou závěry k záměru dálnice D43 plynoucí z posouzení kumulativních a synergických vlivů ovlivněny vztahem k územním rezervám, v části III.I. odst. 472, kde soud ve vztahu ke koridoru DS14 (stavba dálnice D52/JT Rajhrad – Brno – Chrlice) konstatoval kompenzační opatření výslovně stanovená jako podmínka využití koridoru, v části III.J. odst. 493, konstatující existenci kompenzačních opatření, která jsou specifikována k vyloučení, snížení, zmírnění nebo kompenzaci dopadů na obce v okolí záměru, a která byla závazně stanovena pro další fáze územního plánování, či v části III.K., kde ve vztahu k obchvatu Znojma cituje rozhodné závěry ze stávající judikatury, zabývající se vlivy záměru na toto území.

III. E. c) posouzení důvodnosti kasační námítky Nejvyšším správním soudem

[69] Požadavek udržitelného rozvoje území plyne z § 18 odst. 1 stavebního zákona a k zajištění tohoto cíle při zpracování zásad územního rozvoje stanoví § 19 odst. 1 písm. m)

téhož zákona povinnost vytvářet podmínky pro ochranu území podle zvláštních právních předpisů před negativními vlivy záměrů na území a navrhopvat kompenzační opatření. K posouzení vlivů záměru na udržitelný rozvoj území se pak podle § 19 odst. 2 stavebního zákona zpracovává vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, jehož součástí je vyhodnocení vlivů na životní prostředí v mezích přílohy ke stavebnímu zákonu včetně posouzení vlivu na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast. Povinnost zpracování vyhodnocení vlivů na životní prostředí ve vztahu k přijetí zásad územního rozvoje dále plyne z § 36 odst. 1 stavebního zákona, přičemž odst. 2 téhož ustanovení předpokládá i možnost uložit prověření změn ve vybraných plochách nebo koridorech území územní studií. Předmětem zkoumání krajského úřadu před vydáním zásad je mj. soulad s cíli a úkoly územního plánování, přičemž součástí odůvodnění zásad musí být mj. základní informace o výsledcích vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území včetně výsledků vyhodnocení vlivů na životní prostředí [§ 40 odst. 1 písm. b), odst. 2 písm. a), b) stavebního zákona].

[70] V daném případě Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území ze září 2016 v části A předně shrnuje údaje o současném stavu životního prostředí a jeho předpokládaném vývoji, pokud by nebyly uplatněny ZÚR JMK. Na úseku ovzduší konstatuje podrobné údaje o stávající emisní situaci včetně zatížení automobilovou dopravou a vývoj koncentrací škodlivých látek, ve vztahu k hlukové zátěži se zabývá zdroji i limity, ve vztahu k lokalitám NATURA 2000 vymezuje její součásti a dotčení záměrem; obdobně se zabývá i ostatními složkami životního prostředí a dalšími dotčenými zájmy. Následně vymezuje charakteristiky životního prostředí, které by mohly být významně ovlivněny uplatněním zásad. Např. ve vztahu k ovzduší konstatuje zvýšené dotčení v souvislosti s nárůstem silniční dopravy ve vymezených koridorech. Na druhé straně předpokládá zlepšení situace, a tedy i imisní zátěže v souvislosti se snížením dopravní zátěže v obytné zástavbě. Konstatuje, že v oblastech, v nichž v souvislosti s realizací zásad dojde k prohloubení problémů, je třeba aplikovat kompenzační opatření. Samostatnou kapitolu tvoří popis navrhovaných opatření pro předcházení, snížení nebo kompenzaci všech zjištěných nebo předpokládaných závažných záporných vlivů na životní prostředí, přičemž tato opatření jsou členěna na koncepční, společná a projektová. Stejně tak VVURÚ stanoví hlediska pro sledování vlivů ZÚR JMK na životní prostředí Jihomoravského kraje. Příloha 2 VVURÚ pak v tabulkovém zobrazení vyhodnocuje záměr a jeho vlivy s vyjádřením významu vlivu, jeho popisu a dále v tabulkách k navrhovaným opatřením k popisu vlivu přiřazuje opatření k jeho zmírnění a kompenzační opatření včetně vyhodnocení jejich účinnosti.

[71] Zásady v části I. obsahují kapitolu vymezující plochy a koridory, v nichž se ukládá prověření změn jejich využití územní studií. Cílem územní studie nadřazené dálniční a silniční síti v jádrovém území OB3 metropolitní rozvojové oblasti Brno je mj. i prověření a upřesnění umístění z hlediska vlivů na životní prostředí a lidské zdraví v návaznosti na stávající systém, což je dále konkretizováno, obdobně jsou vymezeny cíle druhé předpokládané studie. Zásady výslovně nepředpokládají kompenzační opatření podle § 37 odst. 8 stavebního zákona (poznámka NSS: správně má být odst. 7, neboť v době vydání zásad platilo odlišné znění cit. ustanovení) v návaznosti na § 45i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Tato ustanovení se týkají evropsky významných lokalit a ptačí oblasti, u nichž tento závěr odpovídá skutečnosti, že nebyly zjištěny možné významně negativní vlivy na tyto oblasti. Zásady v části II. kapitole D. obsahují informace o výsledcích vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území včetně výsledků vyhodnocení vlivů na životní prostředí, kde je zdůrazněna nezbytnost dořešení situace v jádrovém území OB3, a konstatovány jak pozitivní vlivy zásad, tak i jejich vlivy negativní, které bude třeba minimalizovat provedením opatření navrhovaných zpracovatelem SEA.

pokračování

[72] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že se krajský soud v napadeném rozsudku s tímto návrhovým důvodem vypořádal dostatečně a že jeho argumentace má oporu ve VVURÚ i v ZÚR JMK, které se zatížením životního prostředí dostatečně zabývají.

III. F. Kasační námitka rozporu ZÚR JMK se základním cílem územního plánování na vytváření předpokladů pro výstavbu

III. F. a) obsah kasační námitky a vyjádření k ní

[73] První skupina stěžovatelů namítá, že tímto návrhovým bodem sledovala upozornění na skutečnost, že ZÚR JMK v rozporu se základním cílem územního plánování nevytváří předpoklady pro výstavbu, neboť nelze vymezovat koridory dopravních staveb, jež jsou vyloučeny pro závažné zatížení životního prostředí v daném území. Závěry krajského soudu stěžovatelé považují za nesprávné, neboť tento cíl nemůže být naplněn jen samotnou existencí územně plánovací dokumentace, ale může být naplněn, jen pokud zásady vymezují plochy a koridory pro záměry, které jsou realizovatelné. Tak tomu podle stěžovatelů není, neboť zásady neřeší střety koncepce s překročením limitů přípustného zatížení území. Neobstojí ani poukaz na koncepční charakter zásad, neboť tím krajský soud zkrsluje podstatu daného návrhového bodu. Stěžovatelé akceptují, že navazující územně plánovací dokumentace bude zpřesňovat zásady, ovšem ty jsou prvním územně plánovacím dokumentem, který vymezuje propojený systém koridorů páteřní silniční sítě. Realizovatelnost zásad přitom měla být odpůrcem řádně prověřena, což se nestalo.

[74] Odpůrce k realizovatelnosti dopravní koncepce upozorňuje na skutečnost, že stěžovatelé staví veškerou argumentaci na jimi upřednostňovaném řešení, podle tzv. Alternativní dopravní koncepce Ing. S., vzniklé na základě nedoložených hypotéz v letech 2007 – 2012. Řešení spočívající v odklonu tranzitní dopravy z Brněnské aglomerace by ovšem znamenalo odlišné propojení od dnes rozestavěné dálnice A5 v Rakousku, která tam byla stanovena spolkovým zákonem z roku 1999. Mimo to vymezované koridory navazují na stávající dopravní síť, kterou doplňují a nemohou od ní odhlédnout. Zásady územního rozvoje jsou koncepčním dokumentem, obsahujícím nejen koridory, ale obecnou regulaci dalšího území kraje.

III. F. b) rozsudek krajského soudu

[75] Krajský soud při hodnocení tohoto návrhového bodu opět poukázal na závěry vyslovené již v jiných částech rozsudku. Konkrétně pak uvedl, že hodnocený cíl zásad územního rozvoje je naplněn už tím, že stanovují podmínky pro výstavbu, a tento cíl nemůže být popřen odlišnou představou navrhovatelů o výstavbě, která by podle nich měla být jiná a jinde. Porušení zákona by bylo možné shledat jen při evidentní nemožnosti provedení záměrů, což dáno není. Samo vymezení záměrů v nadlimitně zatížené oblasti podle soudu není v rozporu s principem předběžné opatrnosti, principem přípustné míry znečištění životního prostředí, resp. emisními limity znečištění ovzduší a nejvyššími přípustnými hodnotami hluku. Zásady jako koncepční dokument nemohou předjímat detailní charakteristiky všech záměrů včetně důsledků přijatých kompenzačních opatření v míře podrobnosti, která se předpokládá u stavebního řízení. Provedení přesných výpočtů zatížení celého území Jihomoravského kraje nelze v rámci koncepčního dokumentu po pořizovateli požadovat.

III. F. c) posouzení důvodnosti kasační námitky Nejvyšším správním soudem

[76] Vytváření předpokladů pro výstavbu je jedním z cílů územního plánování podle § 18 odst. 1 stavebního zákona. Zásady územního rozvoje jsou skutečně koncepčním územně plánovacím nástrojem nadmístního významu s poměrně vysokou mírou obecnosti, nicméně lze přisvědčit stěžovatelům v názoru, že nemohou plánovat stavby neproveditelné. Zde je ovšem třeba podotknout, že krajský soud nevyslovil, že by daný cíl byl naplněn pouhým vydáním zásad, aniž by toto hledisko bral v úvahu. Vycházel z toho, že na základě stávajících podkladů není realizace plánovaných staveb vyloučena, přičemž v rámci další územně plánovací dokumentace mohou být podklady upřesněny natolik, aby toto hledisko mohlo být znovu váženo.

[77] Zásady územního rozvoje v daném případě obsahují vymezení svých cílů, přičemž hodnotí podmínky pro realizaci jimi vytyčených záměrů včetně konkrétních staveb. Stěžovatelé brojí zejména proti vymezení koridorů dopravní infrastruktury, které zásady koncipují v zájmu stabilizovaného, provázaného a funkčního systému jednotlivých segmentů dopravy, a to v návaznosti na infrastrukturu sousedních států. Ve vztahu k silniční dopravě, jejíž řešení je stěžovateli vyostřeně vnímáno, vychází koncepce z toho, že zvolená varianta umožňuje etapizaci v návaznosti na rozvoj území realizovatelný za podmínky splnění požadovaných normativních hodnot a hygienických limitů a zajišťující vyvážený a udržitelný rozvoj kraje. Zásady předpokládají řešení silně zatížených dopravních tahů a nezakrývají problematiku skutečnosti. Např. ve vztahu k silnici R52 (poznámka NSS: dokumenty i účastníci užívají alternativně označení „R52“ a „D52“) v rámci požadavků na uspořádání a využití území stanoví mezi úkoly pro územní plánování zpřesnění koridoru se zajištěním minimalizace dopadů na obytnou zástavbu, zajištění splnění hlukových limitů, minimalizaci vlivů na lokality soustavy NATURA 2000, atd. Prověření podmínek realizace záměrů lze spatřovat ve zpracování vyhodnocení vlivů obsahujících srovnání stávajícího stavu s předpokládaným zatížením; zásady přitom obsahují určitá opatření, která nepochybně budou muset být upřesňována a konkretizována v rámci navazující územně plánovací činnosti. Na zásady budou navazovat územní plány, územní a stavební rozhodnutí, což u každé následující formy územně plánovací dokumentace a rozhodování předpokládá vždy vyšší formu konkretizace. Nejvyšší správní soud proto přisvědčil závěrům krajského soudu, že ZÚR JMK neobsahují záměr staveb objektivně vyloučených, a tedy že v dané fázi nelze konstatovat, že by byly v rozporu s cílem vytváření předpokladů pro výstavbu.

III. G. Kasační námitka rozporu ZÚR JMK se základním cílem územního plánování na zajištění komplexního řešení uspořádání území a zneužití institutu územních rezerv

III. G. a) obsah kasační námítky a vyjádření k ní

[78] První skupina stěžovatelů namítá, že nebyl dodržen požadavek na komplexní řešení účelného využití a prostorového upořádání území, a to zejména v důsledku excesivního nadužívání až zneužívání institutu územních rezerv. Územní rezervy jsou totiž vymezeny pro podstatnou část území a některé koridory dopravních záměrů existují pouze jako rezervy, aniž by byla tato potřeba jakkoli zdůvodněna. Není tak vymezena návaznost dopravního řešení; to se týká koridoru dálnice D52 i dálnice D43. Tímto způsobem je také obcházena povinnost výběru variantního řešení. Využití územních rezerv v daném případě znamená nerespektování jejich zákonného účelu a vylučuje celkové posouzení dopravní koncepce, jejíž výběr tak postrádá opodstatnění. Podle stěžovatelů neobstojí argumentace krajského soudu, že k aktualizaci zásad dojde nejpozději do čtyř let; odpůrce totiž již měl s ohledem na délku doby, v níž byly zásady zpracovávány, dostatek času na to, aby je řešil komplexně. Jsou-li záměry vymezeny v nadlimitně zatíženém území, nelze očekávat, že by upřesnění užitých rezerv nepřineslo zhoršení situace;

pokračování

naopak řešením je jediné odvedení dopravy z těchto území. Stěžovatelé stav zátěže popsali velmi podrobně a neobstojí tvrzení odpůrce, že pro komplexní zpracování nemá dostatek podkladů. Tento postup má dopad i do vyhodnocení negativních vlivů v zatížených lokalitách, které tím nemůže být úplné.

[79] Stěžovatelka z) považuje užití územních rezerv v daném rozsahu za stěžejní problém. Z VVURÚ i z příloh 1 a 2 k SEA jednoznačně plyne, že byly kvantifikovány vlivy jednotlivých izolovaných záměrů, z čehož plyne možnost seznat vlivy kumulativní, a to alespoň ve formě hrubého odhadu. Nedostatek vyhodnocení pak nutně musel mít za následek nepřijetí smysluplných kompenzačních opatření. Po zrušení zásad z roku 2011 namísto vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů pro oblast Troubska, které by vedlo k účinným opatřením, byly zde vymezeny územní rezervy, které současný protiprávní stav prohloubí.

[80] Odpůrce ke kasační stížnosti první skupiny navrhovatelů poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, který v rozsudku ze dne 27. 1. 2016, č. j. 3 As 206/2015 – 61, vyslovil, že „*ustanovení stavebního zákona ani jiného právního předpisu nikterak nebrání vymezení vícera územních rezerv*“ a současně označil námitky vůči jedné z variant řešení za předčasné. Ve vztahu k trvání omezení územní rezervou poukázal na rozsudek tohoto soudu ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 AOS 2/2012 - 53, podle něhož je nezákonným zásahem do práv dotčených vlastníků nemovitostí až neúměrně dlouhodobé zachování územní rezervy, nikoliv její zapracování do územně plánovací dokumentace. V rozsudku ze dne 25. 9. 2015, č. j. 4 As 81/2015 – 120, pak tento soud označil za neúměrnou podmínku pro provedení územní studie v délce šesti let. Územní rezerva není popřením kontinuity územního plánování, jde o zatímní opatření pro účely prověření budoucího využití území. Územní rezervy umožňují výběr z možných variant či podvariant. Ke kasační stížnosti stěžovatelky z) odpůrce namítá, že aktualizace dat je nezbytná právě proto, aby bylo možno je porovnat v čase. Neposouzení vlivů rezerv je logické, neboť není-li rozhodnuto o umístění stavby, nelze posuzovat její vlivy. Účelem územních rezerv je toliko ochrana před jiným využitím pozemku dříve, než bude rozhodnuto o koridoru. Odpůrce využil nástroj umožněný mu zákonem, a to pořízení územní studie, na niž naváže aktualizací zásad územního rozvoje; zde je vázán požadavkem Ministerstva životního prostředí, aby tak učinil do tří let od vydání ZÚR JMK. Odpůrce ke svému vyjádření ze dne 18. 4. 2019 připojil abstrakt územní studie nadřazené dálniční a silniční síti v jádrovém území OB3 metropolitní rozvojové oblasti Brno a odkázal na veřejnou dostupnost jejího úplného znění na webových stránkách odpůrce.

[81] Stěžovatelka z) replikovala, že odpůrce se vymezením územních rezerv vyhnul povinností stanoveným Nejvyšším správním soudem v rozsudku zrušujícím zásady z r. 2011 a odkázal tím účastníky s jejich obranou do fáze aktualizace zásad. Postup odpůrce považuje za účelový a omezující tím její práva.

III. G. b) rozsudek krajského soudu

[82] Krajský soud se návrhovým bodem směřujícím vůči užití institutu územních rezerv zabýval v části III.G. napadeného rozsudku. Předně tento institut akceptoval jako zákonný, jehož smyslem je vymezení prostoru, u něhož je třeba teprve prověřit budoucí využití. Poté budou aktualizovány zásady a vytyčeno konkrétní umístění koridoru. Z toho plyne, že až v této fázi je třeba vyžadovat konkrétnější podklady. Územní rezerva představuje omezení výstavby, což samo o sobě už je zásahem do práv dotčených osob. Je žádoucí, aby toto omezení trvalo po co nejkratší dobu. Proto také musí být sledováno uplatňování zásad formou zpráv, přičemž první by měla být předložena zastupitelstvu kraje do čtyř let od vydání zásad. Ve fázi

vymezování územní rezervy nejsou v úplnosti známy dopady na životní prostředí, a nelze tak tvrdit, že využití těchto rezerv je vyloučeno pro nadlimitní zatížení území. Předpoklady stěžovatelů o vývoji zatížení a zejména znečištění ovzduší označil krajský soud za spekulativní. Odpůrce v zásadách pracuje s jasně vymezenou koncepcí a užití institutu rezerv v několika částech nemá za následek nekomplexnost řešení; výsledek prověření využití rezerv neznámá popření koncepce, pouze oddálení celkové realizace. Provedení územní studie by mělo zajistit, aby se odpůrce vyvaroval nedostatků, které mu byly vytýkány Nejvyšším správním soudem při zrušení zásad z r. 2011. Samotná skutečnost, že si odpůrce mohl dostatečné podklady opatřit dříve, nemůže zamezit, aby tak ještě mohl učinit. Krajský soud nepovažuje vytvoření rezerv za samoučelné a neodůvodněné; tvrzení stěžovatelů v tomto směru označil za nekonkrétní a nepodložené. Nepovažuje rovněž za porušení zákona, pokud vymezení rezerv není v zásadách blíže odůvodněno. Stejně tak nevnímá užití rezerv za projev tzv. salámové metody, neboť záměr nebyl účelově rozdělen na koridor a rezervy v rozporu s cílem zákona, v obou případech jde o přípustné formy postupu, stejně tak je přípustná jejich kombinace. I zde krajský soud shledal v argumentaci stěžovatelů pouze snahu o popření vybrané alternativy dopravní infrastruktury. Nedostatek posouzení kumulativních a synergických vlivů má sice nepřímý negativní účinek na dotčené osoby, přímo se však účinky mohou projevit až v navazujícím řízení. Toto posouzení ve vztahu k rezervám zákon nevyžaduje, což logicky plyne z toho, že vymezení rezerv ještě tyto dopady nemá. Krajský soud nevyločil, že by vymezený koridor obstál i v případě nevyužití rezerv, což by eliminovalo jejich negativní vliv na území. Za reálnější alternativu označil, že rezervy se stanou součástí záměru komunikace, což vyžaduje posouzení vlivů zahrnujících celou řešenou koncepci. Proto již ve stadiu vymezování rezerv musí být dány určité podklady, z nichž je zřejmé, že tento další postup nebude vyloučen. Splnění těchto podmínek dále krajský soud vážil ve vztahu k jednotlivým koridorům a neshledal důvody pro závěr o nereálnosti využití rezerv. Rovněž zdůraznil, že teprve v souvislosti s jejich přeměnou bude možno s ohledem na posouzení vlivů stanovit konkrétní kompenzační opatření.

III. G. c) posouzení důvodnosti kasační námitky Nejvyšším správním soudem

[83] Požadavek komplexnosti řešení v územním plánování obecně plyne z § 18 odst. 2 stavebního zákona a předpokládá respektování řady hledisek v tomto ustanovení vyjmenovaných, které je nutno dodržet při vymezování zastavitelných ploch. Územně plánovací dokumenty jakéhokoliv druhu nejsou neměnným aktem, naopak zákon ukládá orgánům územního plánování prověřování a posuzování potřeb v území (§ 19 odst. 2 stavebního zákona). V daném případě však územní rezervy nejsou tvořeny v situaci, kdy by jejich potřeba vznikla následně, jsou vytvářeny současně s přijímaným územně plánovacím dokumentem. I s tím však stavební zákon ve vztahu k zásadám územního rozvoje počítá v § 36 odst. 2, podle něhož *(z)ásady územního rozvoje mohou vymezit plochu nebo koridor a stanovit jejich využití, jehož potřebu a plošné nároky je nutno prověřit (dále jen „územní rezerva“). V územní rezervě jsou zakázány změny v území [§ 2 odst. 1 písm. a)], které by mohly stanovené využití podstatně ztížit nebo znemožnit. Změnit územní rezervu na plochu nebo koridor umožňující stanovené využití lze jen na základě aktualizace zásad územního rozvoje.* Ve vztahu k rezervám se přitom neposuzují vlivy na životní prostředí. Stejně tak stavební zákon předpokládá možnost, aby zásady územního rozvoje ve vybraných plochách nebo koridorech uložily prověření změn jejich využití územní studií (§ 36 odst. 2).

[84] ZÚR JMK vymezuje plochy a koridory nadmístního významu, přičemž územní rezervy pro silniční dopravu popisuje na s. 137 – 154, na s. 271 - 273 vymezuje plochy a koridory, u nichž se předpokládá prověření změn jejich využití územní studií. U územní studie v jádrovém území OB3 metropolitní rozvojové oblasti Brno je uvedeno, že jejím cílem je podrobné a komplexní posouzení variant nadřazené dálniční síti, a cíle a úkoly této územní studie jsou dále

pokračování

konkretizovány. Odůvodnění ZÚR JMK se územními rezervami zabývá dílčím způsobem v rámci jednotlivých součástí silniční dopravy, samostatně pak v části G.4.4. věcným popisem stávající situace a možnostmi řešení; z toho pak ve vztahu ke konkrétním koridorům dovozuje potřebu územních rezerv a vymezuje jejich rozsah. K nezbytnosti územní studie v OB3 metropolitní rozvojové oblasti Brno konstatuje odůvodnění ZÚR JMK v části G.9. vymezené rezervy a cíl studie, přičemž konstatuje jednotlivé koncepční scénáře řešení, a to i ve vztahu k jejich vítězné variantě C, kde je možných několik podvariant, které jsou dále popisovány. Kromě výše zmíněných popisných částí zásad je rozsah územních rezerv zřejmý z mapových podkladů, zejména z 1.2. výkresu ploch a koridorů nadmístního významu včetně územního systému ekologické stability.

[85] Krajskému soudu lze přisvědčit v názoru, že institut územních rezerv je zákonný. K posouzení zbývá, zda s ohledem na rozsah rezerv nebyl tento institut zneužit, a zda samotné zásady jako celek nepopírá. Zneužití by teoreticky bylo možno shledat jak v nepřiměřeně širokém, tak v nepřiměřeně úzkém vymezení rezerv. Příliš široký rozsah územních rezerv by totiž popíral smysl zásad spočívající v určitém celistvém vymezení záměru v území a v jejich důsledku by se zásady jevíly jako nejasné či neuskutečnitelné. Na druhé straně by bylo vadou, pokud by územní rezervy pro určitý záměr byly vymezeny natolik úzce, že by bylo předem jasné, že existuje pouze jedno řešení trasy či umístění stavby v rámci rezervy. To by totiž znamenalo, že je pouze část jasného záměru odsunuta, a že je záměr jako celek nepřipustně parcelován (tzv. salámová metoda). Stěžovatelé namítají nepřiměřeně široký rozsah rezerv a současně užití tohoto institutu podřazují tzv. salámové metodě. Z podkladů je zřejmé, že ve vztahu k dopravním koridorům rozsah územních rezerv skutečně není zanedbatelný. Nejvyšší správní soud je však názoru, že v daném případě nejde o důvod ke zrušení zásad. Územní rezervy ve vztahu k celému záměru nejsou v nepřiměřeném rozsahu, byť ve vztahu k jeho části řešící dopravní infrastrukturu je tento poměr výraznější. Z důvodů, které lze v odůvodnění ZÚR JMK dohledat, je zřejmé, že odpůrce sledoval záměr komplexního řešení území, přičemž vzal v úvahu, že jeho určitou další variantnost je třeba blíže podložit podrobnějším zjišťováním stavu prostřednictvím územní studie. Záměr v území je sice zřejmý, nicméně v území rezerv není jednoznačně daný; nelze proto dovodit, že byl záměr dopravní koncepce rozdělen na více a méně problematické části s jednotnou linií, a že by po konečném řešení méně problematických částí území byly v území rezerv možné jediné trasy, které by pak byly zdůvodněny tím, že s ohledem na již schválenou část to „jinudy nejde“. Možná variantnost řešení v území rezerv tak vylučuje závěr, že odpůrce užil tzv. salámovou metodu. Potenciální zvýšení zatížení životního prostředí tedy bude dále zkoumáno, přičemž skutečnost, že jde již nyní o vysoce zatížená území, bude třeba vážít při výběru variant a způsobu provedení, jakož i při stanovení zmírňovacích a kompenzačních opatření.

[86] Vymezení územních rezerv skutečně znamená, že konečné řešení dopravní koncepce je tím oddáleno. Na druhé straně sama skutečnost, že podklady pro celkové vyřešení dopravní koncepce bylo možné učinit dříve, nemůže být důvodem ke zrušení zásad. Mimoto, pokud by nebylo využito institutu územních rezerv, byl by proces přijímání ZÚR JMK pravděpodobně delší; časové hledisko spojené s vymezením územních rezerv proto nelze považovat za rozhodující. Ostatně i odpůrcem odkazovaný rozsudek tohoto soudu sp. zn. 4 As 81/2015 akceptoval 6 let jako hraniční dobu pro pořízení územní studie. To ovšem neznamená, že rezervy mohou trvat jakkoliv dlouho, neboť na jedné straně blokují území jakémukoliv využití a na druhé straně odsouvají konečné řešení záměru a zvyšují nejistotu v oblasti mnohem širší, než jaká bude nakonec konkrétně zasažena. Nejvyšší správní soud při zkoumání této otázky přihlížel k tomu, že ZÚR JMK v souladu se stavebním zákonem (§ 36 odst. 1) předpokládají změnu územních rezerv v rámci aktualizace zásad. Nejvyšší správní soud ověřil na veřejně přístupných webových

stránkách odpůrce, že v lednu tohoto roku byla zpracována „Zpráva o uplatňování zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje v období 10/2016 – 12/2018. Ta v části F.1. obsahuje požadavky pro zpracování návrhu aktualizace č. 1 Zásad a v části I. pak obsahuje vyhodnocení stanovisek orgánů ochrany přírody a MŽP, vyjádření dotčených osob a připomínek obcí, oprávněných investorů a veřejnosti. Vzhledem k tomu, že se jedná o veřejně přístupný dokument, nepovažoval Nejvyšší správní soud za nezbytné provádět jím důkaz v nařízeném jednání. Odpůrce tedy v souladu se zněním § 36 odst. 2 stavebního zákona přistoupil k aktualizaci ZÚR JMK postupem podle § 42 téhož zákona, v němž budou mít stěžovatelé postavení plynoucí z dotčení jejich práv a výsledek postupu bude podléhat soudnímu přezkumu. Pokud jde o v odst. 80 zmíněný abstrakt územní studie nadřazené dálniční a silniční síť v jádrovém území OB3 metropolitní rozvojové oblasti Brno, Nejvyšší správní soud tento dokument nepovažoval za důkaz, jehož provedení by v tomto řízení bylo třeba, a nepřihlížel k němu. Je tedy třeba při posouzení zákonnosti ZÚR JMK vycházet pouze z toho, zda podmínky pro užití rezerv byly splněny a zda jejich využití není eliminací zásad jako celku. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v území vytyčených rezerv skutečně byla zjištěna a zdůvodněna potřeba podrobnějšího posouzení pro výběr konkrétní trasy, přičemž využití rezerv nepopírá zbývající část ZÚR JMK a nečiní je nerealizovatelnými jako celek. Bez ohledu na stávající aktualizaci zásad dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že využití institutu územních rezerv v daném rozsahu za daných podmínek bylo akceptovatelné a že krajský soud tento závěr dostatečně zdůvodnil.

III. H. Kasační námitka nevyhodnocení vlivů ZÚR JMK na životní prostředí a udržitelný rozvoj

III. H. a) obsah kasační námítky a vyjádření k ní

[87] První skupina stěžovatelů namítá, že nebyly řádně vyhodnoceny vlivy ZÚR JMK, zejména vlivy kumulativní a synergické. Tento nedostatek spatřují ve vztahu k transevropskému Baltsko-jadranskému koridoru, dálnici D52 Pohořelice – Mikulov a D52/JT Rajhrad – Brno – Chrlice a k městu Brnu samotnému, či k oblasti Znojma či Břeclavi. Všude tam zasahují dosud nevymezené záměry. Vyhodnocení SEA se vůbec nevyrovnává se závěry odborných studií RNDr. M. M., CSc., MUDr. J. V., Ph.D., a RNDr. V. K. Stěžovatelé se v návrhu konkrétně zabývali obsahem kapitol D. a G. odůvodnění ZÚR JMK a poukázali na jejich nedostatky, stejně tak jako na nedostatky kapitoly 6 vyhodnocení SEA. Nedostatky se přitom týkají oblastí vysoce zatížených. V takových plochách musí být váženy všechny možné varianty. Krajský soud k vyhodnocení využil šestikrokového testu, což stěžovatelé nezpochybnují, ale tento test nemůže překlenout nevypořádání uplatněných návrhových bodů či odsunutí tohoto problému do fáze územního řízení. Stěžovatelka z) je názoru, že vyhodnocení vlivů neobsahuje vyhodnocení jejich kumulace, resp. synergie, přičemž kteroukoliv zvolenou alternativou dojde k dotčení jejího práva na příznivé životní prostředí.

[88] Odpůrce ve svém vyjádření tvrdí, že VVURÚ splnilo svůj účel v rozhodovacím procesu, přičemž se mohlo vztahovat jen na vytyčené záměry; umožňuje ovšem invariantní řešení silničního koridoru či podvarianty. Z důvodů předběžné opatrnosti budou některé záměry prověřeny podrobněji. Zejména k území v okolí Brna jsou nezbytné podrobnější informace, aby bylo možné jednotlivé varianty mezi sebou srovnávat. Odpůrce nemůže pracovat s nepodloženými odhady; tvrzení stěžovatelů o alternativním řešení stojí podle něho na krkolomných a vnitřně rozporných interpretacích. Ke kasační stížnosti stěžovatelky z) poukazuje na skutečnost, že vymezení koridoru nelze ztotožňovat s umístěním stavby, která bude zasahovat plochu násobně nižší, nehledě na to, že si vědomě pořídila nemovitost v sousedství

pokračování

dálnice D1 spojené s hlukovou zátěží. Stěžovatelka z) kritizuje nedostatek kompenzačních opatření v lokalitě staveb již zkolaudovaných, jichž se nové záměry netýkají. Stěžovatelka z) zcela pomíjí, že dříve soustředěná doprava bude rozptýlena do více koridorů a na větší území, což bude mít kladný vliv na plynulost dopravy a spolu s protihlukovými opatřeními i na stav životního prostředí.

III. H. b) rozsudek krajského soudu

[89] Krajský soud se kumulativními a synergickými vlivy zabýval v rámci posouzení návrhových bodů směřujících vůči vyhodnocení vlivů na životní prostředí a udržitelný rozvoj nejprve v části III.D. rozsudku včetně posouzení vyhodnocení SEA a CEA. Vymezil zákonný rámec posuzování kumulativních a synergických vlivů, s tím, že byl respektován. Dále poukázal na stávající judikaturu Nejvyššího správního soudu, z níž citoval. Zejména zdůraznil, že z rozsudku tohoto soudu ze dne 31. 1. 2013, č. j. 4 AOs 1/2012 – 105, plyne, že při vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů nelze trvat na tom, aby byly všechny výslovně zapracovány do zásad územního rozvoje v kombinaci s každým záměrem a je dostačující, pokud se tak stane pouze tam, kde to je relevantní s ohledem na povahu a rozsah záměrů. Soudu pak přísluší zkoumat pouze, zda posouzení má zákonné náležitosti, je srozumitelné a logicky konzistentně zohledněno v navazujících rozhodovacích procesech. Vytýčil šestikrokový test posouzení kumulativních a synergických vlivů a podrobně rozebral dodržení všech jeho součástí se závěrem o jejich naplnění. Zabýval se i otázkou nadměrně zatížených území, kde zdůraznil, že realizovatelnost je třeba posuzovat i s přihlédnutím ke kompenzačním opatřením. Zdůraznil, že obchvat Břeclavi i obchvat Znojma byly předmětem samostatného soudního posouzení. Ve vztahu ke studiím, jimiž navrhovatelé podporují správnost svých názorů, se krajský soud vyjádřil tak, že není jeho úkolem posuzovat vhodnost té které koncepce a správnost jimi uváděných odborných údajů. Vztahu k předloženým studiím se věnoval v části III.E.1. rozsudku tak, že byly v průběhu řízení o zásadách předloženy a plyne z nich, že alternativa „S.“ má být z hlediska dopadů na životní prostředí šetrnější. Krajský soud poukázal na závěry Nejvyššího správního soudu v předchozím rozsudku, který odmítl důkaz studií Mgr. O. V. z r. 2007 s tím, že PÚR nepředpokládá variantní řešení dopravních koridorů. Odpůrce se předloženými studiemi zabýval a přijal k nim závěry, což krajský soud označil za dostatečné.

III. H. c) posouzení důvodnosti kasační námítky Nejvyšším správním soudem

[90] Pro potřeby posouzení vlivů záměru na udržitelný rozvoj území se podle § 19 odst. 2 stavebního zákona zpracovává vyhodnocení, jehož součástí je vyhodnocení vlivů na životní prostředí v mezích přílohy ke stavebnímu zákonu včetně posouzení vlivu na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast. Povinnost posuzovat vlivy záměrů na životní prostředí a veřejné zdraví dále plyne z § 1 odst. 1, 3 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, přičemž z jeho § 10i odst. 2 se odvíjí ingerence Ministerstva životního prostředí do vymezení rozsahu vyhodnocení. Podle § 32 odst. 2 stavebního zákona je vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území součástí politiky územního rozvoje. Vyhodnocení vlivů se podle § 36 odst. 1 téhož zákona také zpracovává současně s návrhem zásad územního rozvoje, vyjma území vymezených jako územní rezervy. Zmíněná příloha stavebního zákona určuje rámcový obsah mj. vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje, dále je pak obsah vyhodnocení stanoven v příloze 5 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti.

[91] VVURÚ obsahuje vyhodnocení vlivů ZÚR JMK na životní prostředí i hodnocení záměrů ve struktuře předepsané výše zmíněnými předpisy, přičemž obsahuje souhrn zjištění o stávajícím zatížení podle jednotlivých složek životního prostředí či jiných chráněných zájmů a vyhodnocení vlivů předpokládaných, a to ve vztahu ke konkrétním záměrům. Pokud jde o vyhodnocení vlivů na území plánovaných rezerv, je zde konstatováno, že vyhodnocení bude provedeno po prověření využití rezerv v rámci aktualizace zásad, přičemž v příloze 3 VVURÚ je uveden souhrn informativních údajů k územním rezervám s vytýčením problémů, které bude třeba řešit. VVURÚ je podkladem pro zásady a v jeho rámci není prostor pro rozbor studií předložených v rámci námitek či připomínek v průběhu řízení. S nimi se pak musí vypořádat ZÚR JMK jako se zpochybněním územně plánovacích podkladů, což bude blíže rozvedeno v části III.K. tohoto rozsudku. Pokud jde o koncepci Ing. S., zabývá se jí odůvodnění ZÚR JMK na s. 151 - 153 při hodnocení koncepčního záměru B. Poukazují-li stěžovatelé na své návrhové výhrady vůči části D. a G. odůvodnění ZÚR JMK, obsahovaly jednak námitky proti celistvosti posouzení vlivů, konkrétně pak byly kritikou nevyhodnocení vlivů v území vymezených rezerv a závěrů k jednotlivým oblastem, především ve vztahu k území Brna a dalším zatíženým oblastem, a to opět na podkladě studií uvedených výše. Krajský soud se v napadeném rozsudku s těmito námitkami vypořádal. Postupoval v souladu se závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526, který vyslovil: *(b)odnocení CEA (Cumulative Environmental Assessment, posuzování kumulativních a synergických vlivů na životní prostředí) je podle bodu 5 přílohy ke stavebnímu zákonu z roku 2006 součástí hodnocení SEA (Strategic Environmental Assessment, posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí). Obsah tohoto hodnocení musí zahrnovat alespoň 1) popis vhodné metodologie, 2) zjištění a popis stavu životního prostředí a složek, které by mohly být negativně ovlivněny, 3) identifikaci a popis možných kumulativních a synergických vlivů, 4) posouzení těchto vlivů, 5) vymezení kompenzačních opatření a 6) stanovení pravidel monitorování kumulativních a synergických vlivů.* Veškerá tato hlediska podrobně posoudil a není skutečně jeho úkolem, aby provedl odborné vyhodnocení střetávajících se argumentů o možném zatížení dotčeného území; postačí, že zkoumal úplnost územně plánovacích podkladů, z nichž zásady vycházejí; to plyne z konstantní judikatury tohoto soudu (např. rozsudky ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010 – 133, ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016 – 198). Poukázat lze v této souvislosti i na nálezy Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 4/18, a to jak na vyjádření o vlivech moderní lidské společnosti (zde vytvářením hluku), tak i na možnosti soudu při posuzování odborných technických otázek.

III. I. Kasační námitka rozporu ZÚR JMK se schváleným zadáním

III. I. a) obsah kasační námítky a vyjádření k ní

[92] Stěžovatelé v návrhu tvrdili, že vydané ZÚR JMK se závažným způsobem odchylojí od zadání. Především zastupitelstvo v návrhu neschválilo, že by klíčová část zásad měla být řešena rezervami. Zadání také předpokládalo, že by měla být využita již existující Územní studie aglomeračních vazeb města Brna a jeho okolí (s. 8 zadání). Také nebyl splněn požadavek řešit „hygienické závady“ zatížení části území kraje imisemi a hlukem ze silniční dopravy. Zpřesněn měl být koridor R43 v trase Brno – Svitavy/Moravská Třebová vymezený v PÚR a měl být prověřen koridor jihozápadní tangenty, obchvat města Břeclavi z hlediska nadmístního významu a zpřesněn koridor dopravního spojení ve směru severozápad-jihovýchod, vymezený jako S8 v PÚR. Obchvat Břeclavi nebyl vymezen vůbec a koridor S8 nespojitě. Podle krajského soudu však zadání není natolik závazné, aby bylo detailně dodržováno. Opomíjí tak podstatu zadání a jeho zákonný účel. Nelze ani respektovat jeho závěr, že se v průběhu pořizování může ukázat nerealizovatelnost některého záměru, a akceptovat, že se tomu odpůrce vyhnul využitím institutu rezerv. Tím popřel svou vlastní prejudikaturu, v níž vyslovil, že zadání územního plánu je primární fází rozhodování zastupitelského orgánu územní samosprávy o distribuci zátěže

pokračování

v území (rozsudek ze dne 29. 5. 2012, č. j. 63 A 1/2012 – 54). Základní obecné rozhodnutí zastupitelstva proto musí být ve výsledné územně plánovací dokumentaci respektováno.

[93] Odpůrce k této kasační námitce uvádí, že Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 1 Ao 7/2011 - 526, vyslovil, že proces pořizování územně plánovací dokumentace je dynamický, obsah návrhu se proměňuje v čase, tak jak proces prochází jednotlivými fázemi, a že ze stavebního zákona nelze dovodit příkaz, aby návrh zásad byl identický s obsahem schváleného zadání. K tomu odpůrce dodává, že v zadání nelze konkretizovat, zda a jak bude záměr vymezen, ani jak bude řešena určitá část území. Podkladové studie nejsou součástí zásad a není nezbytná jejich průběžná aktualizace. V daném případě projektant vyhodnotil jako účelné provedení územní studie aglomeračních vazeb města Brna. V souladu se zadáním byl prověřen záměr obchvatu Břeclavi a informace, proč není obsažen v zásadách, je uvedena na s. 43 v kapitole B., konkrétně tomu tak bylo proto, že jde o řešení místního problému vymezené v územním plánu Břeclavi a bylo o něm samostatně rozhodnuto územním plánem. Záměr S8 byl vymezen Politikou územního rozvoje a v ZÚR JMK je obsažen v kapitole D.1.2. bodech 88 – 92, a to v textové části i v odůvodnění zásad. Stejně tak byl projektantem prověřen koridor pro velký městský okruh v Brně (bod 434, kap. H.4.) a s. 385 - 388 odůvodnění. Odpůrce proto považuje zadání za respektované.

III. I. b) rozsudek krajského soudu

[94] Krajský soud se tvrzeným rozporem ZÚR JMK se schváleným zadáním zabýval v části III.N.4. napadeného rozsudku. Námitky označil za opakující se z jiných částí, a tak již vypořádané. Obecně pak uvedl, že proces pořizování územně plánovací dokumentace je dynamický a proměňuje se v čase. K tomu poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 – 169. Není v rozporu se zákonem, pokud je v zadání předpokládán úsek koridoru řešen rezervami. Zadání nemůže pořizovatele zavázat k vymezení konkrétního záměru v jednoznačné formě, neboť teprve v procesu pořizování se ukáže, který záměr je realizovatelný a který nikoliv. Záměr je pak v procesu logicky zpřesňován a vymezován.

III. I. c) posouzení důvodnosti kasační námitky Nejvyšším správním soudem

[95] Pořízení návrhu zásad územního rozvoje předpokládá § 37 odst. 1 stavebního zákona, a to na základě zadání. To je třeba vnímat jako vytýčení hlavních cílů a požadavků na jejich řešení. Zadání zásad je zpracováno s přihlédnutím k existujícím územně analytickým podkladům a k požadavkům obcí a sousedních krajů, přičemž nelze odhlédnout ani od skutečnosti, že před jeho projednáním měl odpůrce zkušenost a poznatky z procesu přijímání předchozích zásad z r. 2011, soudem zrušených. Zadání také obsahuje výčet problémů a požadavků na jejich řešení. Ze stavebního zákona ani z jiného právního předpisu ovšem neplyne závaznost zadání, což je logické vzhledem k tomu, že teprve v procesu přípravy zásad se ověří skutečná proveditelnost daných požadavků. V daném případě se do zásad promítla i skutečnost, že některé zadání bylo vyřešeno v rámci samostatné územně plánovací dokumentace (např. obchvat Břeclavi). Proces přijímání zásad územního rozvoje předpokládá vyhodnocení výsledků projednání podle § 38 odst. 1 a § 39 odst. 4 stavebního zákona, což obojí může vést k přepracování návrhu. Krajský úřad pak podle § 40 odst. 1 stavebního zákona zkoumá soulad návrhu zásad územního rozvoje s politikou územního rozvoje, s cíli a úkoly územního plánování a s požadavky zákona a zvláštních právních předpisů; zjištěné rozpory mohou vést k návrhu na zamítnutí návrhu zásad (odst. 4). Zastupitelstvo kraje podle § 41 odst. 2 stavebního zákona rovněž ověřuje soulad návrhu s PÚR a dále se stanovisky dotčených orgánů nebo výsledkem

řešení rozporů se stanoviskem ministerstva. Rozhodujícím orgánem, který schvaluje zásady, je zastupitelstvo kraje. Schválení a vydání zásad územního rozvoje je výrazem jeho politické vůle a není jistě vyloučeno, aby při schvalování přihlíželo k více hlediskům, než mu ukládá zákon, tedy i k případnému nesouladu se zadáním. V daném případě dílčí odchýlení od zadání respektovalo a zjevně tak akceptovalo jeho důvodnost. Krajským soudem zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Ao 5/2010, který ve vztahu k územnímu plánu vyslovil, že „(p)roces pořizování změny územního plánu je dynamický, její obsah se proměňuje v čase tak, jak tento proces prochází jednotlivými fázemi. Z § 50 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 nelze dovodit příkaz, aby návrh změny územního plánu byl identický s obsahem schváleného zadání, nýbrž toliko pokyn, aby návrh ze schváleného zadání vycházel“, je využitelný i ve vztahu k zásadám územního rozvoje. Posouzení námitky krajským soudem tak není v rozporu se zákonem.

III. J. Kasační námitka nepřezkoumatelného odůvodnění koncepce páteřní silniční infrastruktury

III. J. a) obsah kasační námitky a vyjádření k ní

[96] První skupina stěžovatelů v návrhovém bodě 8. v první řadě poukázala na nepřezkoumatelnost odůvodnění ZÚR JMK ve vztahu ke koncepci rozvoje dopravní infrastruktury Jihomoravského kraje, kdy ZÚR JMK na jedné straně akceptují existenci dvou koncepcí, ale neprovádí jejich komplexní a objektivní srovnání; zcela totiž pomíjí hlediska environmentální a ekonomická. Odpůrce vymezením koridorů pro záměry dálnice D52 bez dostatečných důvodů vytvořil situaci, v níž ani jiná varianta než C nemohla být uskutečněna. Krajský soud převzal argumentaci obsaženou v ZÚR JMK, aniž se zabýval tím, že se stěžovatelé nedomáhali posouzení vhodnosti vybraného řešení, ale poukazovali na to, že podklady pro uskutečněnou volbu nebyly úplné a přesvědčivé. Krajský soud podsouvá stěžovatelům preferenci scénáře B (alternativní koncepce Ing. S.), ve skutečnosti však za pomoci této studie poukazovali na nedostatky zvolené koncepce. Krajský soud také neakceptoval námitku prosazení této koncepce za použití salámové metody. Stěžovatelé považují odůvodnění ZÚR JMK za vnitřně rozporné, když na jedné straně uznávají vzájemné sepětí a podmíněnost všech složek a na druhé straně ignorují posouzení koncepce dříve, než bude uvedena v ZÚR JMK. Vymezení koridorů a územních rezerv je v rozporu se zásadou proporcionality, kterou soud vykládá tak, že v podstatě tento pátý bod přezkumného algoritmu vyprazdňuje, neboť zásadu zdrženlivosti staví nad posouzení proporcionality. Ochranu práv dotčených osob také nelze přesouvat až do fáze územního plánování, neboť k omezení vlastnického práva dochází už ve fázi přijímání zásad. Námitky je třeba koncentrovaně uplatnit vždy v probíhající fázi, s čímž stavební zákon počítá. Stěžovatelé nesouhlasí ani s názorem, že územní rezervy jsou nepřijatelné, jen jsou-li užity v nepřiměřeném rozsahu. Princip proporcionality vyžaduje užití nejšetnějšího řešení vedoucího k zamýšlenému cíli, včetně vyloučení libovůle; nezákonné rezervy tak jsou ty, které nejsou rozumně zdůvodněny. I tento přístup je v rozporu s principem proporcionality. Krajský soud se řádně nevypořádal ani s námitkou, že v důsledku odložení realizace části koridoru nelze zjistit vhodnost zvolené koncepce.

[97] Odpůrce k výběru dopravní koncepce poukazuje na skutečnost, že všechny verze (A, B, C, D) byly modelovány v mapách potenciálu rozvoje kraje a bylo hodnoceno, jakým způsobem jsou schopny zajistit dopravní vazby v území i mimo kraj. Byla srovnávána dopravní účinnost jednotlivých variant. Za opakovaný mýtus stěžovatelů označuje tvrzení, že ZÚR JMK přivádějí dálkovou tranzitní dopravu na území Brněnské aglomerace po transevropském Baltsko-jadranském koridoru; tento koridor byl totiž zřízen již v roce 2006 společným memorandem vlád České republiky, Polska, Slovenska, Rakouska a Itálie. ZÚR JMK

pokračování

do něho pouze zasazují koridor pro dostavbu dálnice D52. Koridor tak funguje více než 10 let, přičemž v Brně vede zcela nepatřičně Vídeňskou ulicí. Stěžovatelé účelově zaměňují neurčení trasy jedné komunikace za neexistenci koncepce. Ekonomickou otázku stěžovatelé shrnují do zásad „co je levnější, je ekonomičtější“, přičemž studie „S.“ uvádí v obou svých alternativách určité částky rozdílu nákladů mezi koncepcemi, aniž je zřejmé, co bylo jejich podkladem. K tvrzenému nedostatku proporcionality uvádí, že pojetí naplnění cíle ZÚR JMK je jím vnímáno jinak než stěžovateli; ti totiž mají vlastní a jediný cíl, a to odvést silniční nákladní tranzitní dopravu z Brna a jeho okolí. Jejich návrh se přitom neopírá o relevantní informace, přitom informace, které se jim nehodí, zamlčují. Opakovaně poukazují na nadužívání institutu územních rezerv, aniž by toto tvrzení bylo čímkoliv podloženo. Jako proporcionalní musí být shledáno řešení, které s nejmenším možným zásahem do práv jednotlivců ještě vede k vytyčenému legitimnímu cíli. ZÚR JMK reflektují nadřizenou PÚR, zpřesňují ji, respektují mezinárodní koridory a řeší je spolu s místními zájmy tak, aby zásah do práv obcí a občanů byl co nejmenší. Koridory dopravní a technické infrastruktury se vyhýbají zastavěným a rozvojovým územím obcí a územních rezerv využívají v rozsahu, aby byl zajištěn předpokládaný záměr. Odpůrce má zájem, aby záměr odpovídal změnám v území, které budou prověřeny teprve územní studií. Žádné zásady nepřicházejí do prázdného území, ale rozvíjejí stávající stav, a v navrženém řešení musí počítat s určitým imisním zatížením.

III. J. b) rozsudek krajského soudu

[98] Krajský soud posuzoval způsob výběru celkové koncepce dopravní infrastruktury v části III.E.1. rozsudku. Dospěl k závěru, že odpůrce vyhodnotil všechny čtyři možné koncepční scénáře na základě podkladové dokumentace. Nepovažoval se za oprávněného vyjadřovat se k jejich vhodnosti či nevhodnosti (zde odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2013, č. j. 4 AOs 1/2012 - 105), ale pouze k přezkoumatelnosti záměru. Označil vybrané řešení za dostatečně podložené analýzami, s tím, že v zatížené oblasti jižního Brna bude varianta vybrána následně na základě výsledku územní studie. Podle krajského soudu se žádný potenciální záměr nemůže vyhnout zvýšenému riziku ohrožení zdraví obyvatelstva a kvality životního prostředí v trase silničních koridorů. Vymezení trasy proto musí tendovat k maximálnímu možnému snížení rizik, což je ZÚR JMK respektováno. Za důsledně hodnocenou považuje i alternativu Ing. S., přičemž podle jeho názoru ekonomická náročnost této alternativy není spojena s významnější účinností. K námitce, že postup odpůrce vykazuje znaky tzv. salámové metody, zopakoval svůj postoj k užití územních rezerv, stejně jako ke stavu znečištění ovzduší. Krajský soud se zabýval i studiemi MUDr. V., RNDr. K. a Mgr. V., jimž odpůrce přisoudil podpůrnou úlohu ve vztahu ke koncepci B. K rozporu s principem proporcionality vymezil judikaturní kritéria tohoto principu včetně požadavku na korektiv zdrženlivosti s ohledem na právo na samosprávu. Z tohoto dovodil uměřené trvání na principu proporcionality ve vztahu k samosprávě, tedy za důvod k zásahu soudu označil jen zjevný exces při výkonu jejich práv, přičemž ovšem bral současně v úvahu, že toto právo je i na straně obcí, které jsou navrhovatelé. Porušení principu proporcionality v postupu odpůrce neshledal.

III. J. c) posouzení důvodnosti kasační námítky Nejvyšším správním soudem

[99] Zásady územního rozvoje jsou opatřením obecné povahy a jako takové musí obsahovat odůvodnění (§ 173 odst. 1 správního řádu), další náležitosti nad tento rámec plynou z § 40 odst. 1 a 2 stavebního zákona. Podle § 36 odst. 4 stavebního zákona náležitosti obsahu zásad územního rozvoje stanoví zvláštní předpis, jímž je příloha č. 4 vyhlášky č. 500/2006 Sb. Posuzoval-li odpůrce varianty řešení, pak bylo třeba, aby v souladu s § 38 odst. 2 stavebního zákona vybral ke schválení nejvhodnější variantu. V kontextu všech těchto ustanovení je třeba,

aby odůvodnění zásad obsahovalo varianty, z nichž pořizovatel vybíral, včetně uvedení jejich stěžejních hledisek, a aby se s jejich klady a zápory vypořádal.

[100] ZÚR JMK obsahuje zdůvodnění přijatého řešení koncepce dopravy v části G. 4. 1., kde poukazuje na dokument „Zhodnocení potenciálu území a modelových stavů silniční sítě Jihomoravského kraje“ – etapy A, B, C, kde konstatuje 14 scénářů, z nichž vzešly čtyři koncepční scénáře A - D. Tyto scénáře následně charakterizuje, přičemž u scénáře B konstatuje, že prioritně vychází z koncepce „S.“ a dalších. U koncepce C konstatuje podklad v Generelu dopravy Jihomoravského kraje a dokumentace Ministerstva dopravy a ŘSD. Na základě modelování zatížení (vycházejícího z předpokladu zatížení budoucích let), které je popsáno, provádí podrobné vyhodnocení jednotlivých scénářů, z nichž jako rozvojovou variantu založenou na dlouhodobém koncepčním přístupu označuje variantu C, což rovněž dále podrobně rozebírá. Porovnání jednotlivých koncepčních scénářů uvádí i ve srovnávací tabulce na s. 161, 162. Scénář C dále popisuje co do konkrétních podmínek. Závěr krajského soudu o dostatečných podkladech pro výběr varianty dopravní koncepce považuje Nejvyšší správní soud za podložený.

[101] Stěžovatelé s touto námitkou spojují i otázku proporcionality řešení. Tu jako pátý krok přezkumného testu opatření obecné povahy vytyčil rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98. Krajský soud naplnění principu proporcionality vážil pohledem usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, který ve vztahu k územnímu plánu připustil, že při dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu může dojít k omezení vlastníka či jiného nositele věcných práv k pozemkům či stavbám v území, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; současně ovšem vyslovil, že při dodržení těchto zásad není důvodem ke zrušení územního plánu ani to, že omezení tuto spravedlivou míru přesáhlo. Krajský soud velmi podrobně posuzoval míru zásahu do práv a poměřoval ji s principem zdrženlivosti vůči samosprávným aktům. Jeho závěr není absolutní preferencí principu zdrženlivosti, která by nebyla přijatelná. Vážil všechny dopady ZÚR JMK, které nejsou soustředěny pouze k otázce koncepce silniční dopravní sítě, přičemž akceptoval, že v nejzatíženějších oblastech bude znám obsah zatížení v úplnosti až po vypracování územní studie a řešení v rámci aktualizace zásad. Jeho postoj k územním rezervám, jak výše uvedeno, Nejvyšší správní soud akceptoval.

III. K. Kasační námitka nedostatečného a nepřezkoumatelného vypořádání uplatněných námitek

III. K. a) obsah kasační námítky a vyjádření k ní

[102] Stěžovatelé v návrhu poukázali především na společné námítky obcí Blažovice, Dolní Dunajovice, Jinačovice, Modřice, Moravany, Nebovidy, Ostopovice a Želešice ze dne 14. 6. 2016 a jejich vypořádání. Odpůrce zejména nezodpověděl, proč je třeba pořizovat územní studie a proč prověření nebylo provedeno dříve. Neměl-li odpůrce dostatek informací k posouzení všech hledisek, nemůže být jakýkoliv závěr podložený. Krajský soud stejně jako odpůrce nevysvětlil, jak je možné, že v téže oblasti odpůrce vymezuje koridor a současně tvrdí, že nemá dostatek informací, aby jej mohl vymezit. Nebyly vypořádány námítky směřující proti postupu Krajské hygienické stanice a nebyla odůvodněna údajná rozpornost koncepce Ing. S. nebo ignorování autorizovaných studií Mgr. V. (2007), RNDr. K., Ph.D., a MUDr. V., které byly předány spolu s připomínkami k návrhu ZÚR JMK v roce 2015. Krajský soud způsob vypořádání považoval za dostatečný, přičemž opakovaně pomíjel podstatu výhrad. Ve vztahu k námitkám proti stanovisku KHS bylo povinností odpůrce vyžádat si od ní vyjádření k těmto námitkám, což odpůrce neučinil, a krajský soud v tom nespatoval pochybení. Krajský soud také

pokračování

považoval za jasné, že se odpůrce seznámil s předloženými autorizovanými studiemi, ale nepovažoval za nutné, aby to bylo v zásadách výslovně uvedeno. Ve studiích nešlo jen o vytýčení vhodnější alternativy, ale i o výhrady proti realizovatelnosti zvolené alternativy C. Nepříjatelny je i závěr krajského soudu, že odpůrce nebyl povinen se předloženými studiemi zabývat.

[103] Odpůrce ve svém vyjádření uvedl, že při zpracování ZÚR JMK byly studie preferující koncepci Ing. S. vzaty za podklad pro vypracování jednoho ze scénářů rozvoje nadřazené silniční sítě kraje. Základním problémem této studie je, že navrhuje silniční síť na základě slovních hypotéz. Matematické hypotézy zahrnující celý kraj nejsou ve studiích doloženy, popřípadě se odvolávají na model, který řeší jen určitou část kraje. Zpracovatel zásad také předkládající obce upozornil na nedostatky a požadoval dopracování studií, na což navrhovatelé sdělili, že požadavkem obcí nebylo, aby studie byla vnímána jako alternativní varianta dopravní koncepce, ale že k ní mělo být při zpracování přihlíženo. Kraj tedy z předložené koncepce vycházel ve variantě B, v níž předloženou studii dopracoval, což stěžovatelé opět napadají zjevně ve snaze sabotovat zpracování ZÚR JMK. Pro modelování dopravy vycházel zpracovatel ze čtyř základních scénářů, přičemž následné modelování studie Ing. S. (scénář B) odvádí z brněnské aglomerace pouze 3 % všech vozidel a 5 % těžkých vozidel ve srovnání s vítěznou koncepcí, navíc tak činí za předpokladu nedokončení dálnice Brno – Vídeň, která slouží i pro vnitrokrajskou dopravu. V neodvedení silniční dopravy z průtahových komunikací scénář B významně, o více než 16 %, zaostává za účinností zvoleného rozvojového scénáře C.

III. K. b) rozsudek krajského soudu

[104] Krajský soud se tímto návrhovým bodem zabýval v části III.F. rozsudku, kde označil rozhodnutí o námitkách za relativně samostatný individuální správní akt, který je z hlediska svého vyjádření konzumován v opatření obecné povahy; zde poukázal zejména na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2016, č. j. 4 As 217/2015 – 182, podle něhož je rozhodnutí o námitkách součástí odůvodnění opatření obecné povahy a podkladem pro výsledné řešení. Společné námitky výše označených obcí považoval za dostatečně vypořádané v kapitole L. zásad. Odpůrce také zdůvodnil, proč považoval za nezbytné pořízení územní studie. Zdůvodnění označil za dostatečné a vyslovil pochopení pro důvody vedoucí ke zpracování studie. Rozhodnutí o námitkách považuje krajský soud za logické, přičemž ve vztahu ke konkrétním úsekům dopravní infrastruktury odkazuje na jiné části svého rozsudku či na odůvodnění zásad.

[105] Ve vztahu k výhradám proti postupu KHS při vydávání jejího stanoviska konstatoval vypořádání námitek v ZÚR JMK, z něhož citoval. Problémy, které navrhovatelé mají s tímto stanoviskem, jsou odborného charakteru, a proto nemohou být předmětem soudního přezkumu. Krajský soud nepovažoval vypořádání námitek ani za vnitřně rozporné z důvodů, že na jedné straně považuje za potřebnou další studii a na druhé straně má dostatek podkladů k přijetí dopravní koncepce. Pokud jde o vypořádání se s koncepcí Ing. S., má za to, že Nejvyšší správní soud v rozsudku zrušujícím zásady z roku 2011 vyslovil, že tato koncepce je v rozporu s PÚR, neboť nepočítá s rychlostní komunikací D52. Je pravda, že tehdy posuzoval starší studii, neboť současná byla mezi podklady ZÚR JMK založena v roce 2012, což odůvodnění zásad zmiňuje v kapitole L., kde je o ní také pojednáno. Z toho je také zřejmé seznámení se s touto studií, ač v kapitole G. není zmíněna. Krajský soud sám pak k této studii uvádí, že ač slovně odkazuje na rozsudek tohoto soudu zrušující zásady z r. 2011, je s ním v rozporu. Nejvyšší správní soud v označeném rozsudku totiž výslovně uvedl, že nebyly zjištěny žádné překážky pro plánovaný záměr koridoru R52 a nebyl důvod tento záměr ze zásad vypustit. Na tom nic nezměnila ani aktualizace PÚR i nadále počítající s napojením na rakouskou dálniční síť přes Mikulov –

Drasenhofen. Studii „S.“ krajský soud označil za pouze kosmetickou úpravu alternativního scénáře B, který byl odpůrcem odmítnut. Krajský soud přisvědčil i správnosti názoru odpůrce na studie MUDr. V. a RNDr. K. porovnávající dopravní koncepce z hlediska vlivu na veřejné zdraví. Studie vytvořené na objednávku navrhovatelů k podpoře alternativní koncepce dopravního scénáře byly dostatečně vypořádány v kontextu ostatních námitek. Tím považoval povinnosti odpůrce za řádně splněné.

III. K. c) posouzení důvodnosti kasační námítky Nejvyšším správním soudem

[106] Možnost podání námitek proti návrhu opatření obecné povahy plyne z § 172 odst. 5 správního řádu, ve vztahu k zásadám územního rozvoje z § 39 odst. 2 stavebního zákona; o námitkách musí být rozhodnuto. V daném případě ZÚR JMK obsahuje rozhodnutí o námitkách v části L. odůvodnění na s. 445 – 934, kde podrobně popisuje i obsah 26 námitek výše označených obcí, které pak vyhodnocuje na s. 467 – 501, samostatně ve vztahu k obci Ostopovice na s. 523 - 558. Ke studiím jimi předloženým v procesu přijímání zásad konstatuje, že se nejedná o podkladové studie k zásadám, ale pouze o pomocné dokumenty. Fakticky se ale k argumentům v nich obsaženým vyjadřuje v rámci vypořádávání některých námitek, v nichž se střetávají údaje stěžovatelů s údaji pořizovatele, případně v rámci hodnocení jednotlivých koncepčních variant, které se ve vyhodnocení opakují ve vztahu k různým námitkám (např. na s. 479 je uveden závěr, že alternativní koncepce Ing. S. je v podmínkách platné PÚR nerealizovatelná, což se dále rozvádí i ve vztahu ke studiím MUDr. V. a RNDr. K.). Krajskému soudu lze přisvědčit v závěru, že z posouzení námitek je zřejmé, že pořizovateli byl obsah těchto studií znám, byť je výslovně samostatně nehodnotí. Ani výtka, že není vypořádána námitka nesouladu v tvrzení o dostatku podkladů pro vypracování zásad, není důvodná. Vypořádání konstatuje stav zjištěných skutečností, přičemž soud nespatřuje rozpor v tom, že pro část záměru, který bude prozatím řešen vytvořením územních rezerv, bude stav podrobněji prověřen územní studií. Stejně tak Nejvyšší správní soud nečiní žádný závěr ve vztahu k zásadám proto, že toto prověření mohlo být učiněno dříve.

[107] Pokud se jedná o stanovisko KHS, poukazují stěžovatelé na § 37 odst. 5 stavebního řádu, podle něhož musí být návrh vyhodnocení podle odst. 1 téhož ustanovení projednán mj. s krajskou hygienickou stanicí, která se k němu může vyjádřit do 30 dnů od jednání, přičemž toto stanovisko má obsahovat připomínky k zajištění vyváženého vztahu územních podmínek udržitelného rozvoje a k výběru varianty řešení. Dále stěžovatelé poukazují na znění § 39 odst. 4 stavebního zákona, podle něhož výsledky projednání včetně návrhu na rozhodnutí o námitkách krajský úřad zašle dotčeným orgánům a vyzve je k uplatnění stanoviska do 30 dnů; nepodání stanoviska je vyjádřením souhlasu s návrhem. Stanovisku KHS ze dne 20. 5. 2015 stěžovatelé ve svých námitkách zejména vytýkali, že akceptuje stav, který nezlepšuje ochranu veřejného zdraví, naopak konzervuje stávající nežádoucí stav a narůst hluku a emisí škodlivin do ovzduší, a to v rozporu se svým předchozím stanoviskem předloženým při přijímání zásad z r. 2011. Tento postoj stěžovatelé označili za nepřijatelný.

[108] Krajská hygienická stanice je orgánem ochrany veřejného zdraví [§ 77 odst. 1, § 82 odst. 2 písm. i) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví] a jako taková je dotčeným správním orgánem vydávajícím stanovisko, které není správním rozhodnutím a je podkladem pro územně plánovací dokumentaci. Stanovisko KHS ze dne 20. 5. 2015 je založeno mezi podklady, vyslovuje souhlas s návrhem zásad, přičemž současně uplatňuje i některé připomínky. Stanovisko se velmi podrobně vyjadřuje k jednotlivým částem návrhu. Na s. 15 konkrétně poukazuje i na svá předchozí stanoviska se závěrem, že jejich požadavky byly již naplněny. Odůvodnění vypořádání této námítky v ZÚR JMK ze stanoviska KHS cituje a hodnotí námítky jako

pokračování

nedůvodné. Návrh rozhodnutí o námitkách byl KHS zaslán a ta sdělila dne 24. 8. 2016, že s vypořádáním všech námitek a připomínek souhlasí. Pokud jde o postoj krajského soudu k námitce směřující vůči stanovisku KHS, nelze mu vytknout, že neprovedl odborné posouzení, neboť to mu skutečně nepřísluší, není ani na místě tvrdit, že námitkami bylo stanovisko KHS zpochybněno do té míry, že by bylo třeba, aby se KHS k tomu vyjadřovala, a námitku nesouladu s předchozími stanovisky lze považovat za vypořádanou přímo v textu stanoviska. Hodnocení tohoto návrhového bodu krajským soudem není nezákonné.

III. L. Kasační námitky nezákonného vymezení koridoru a územních rezerv pro záměr dálnice D43 a pro „jihozápadní tangentu“

III. L. a) obsah kasačních námitek a vyjádření k nim

-ve vztahu k územní rezervě pro záměr D43

[109] První skupina stěžovatelů specifikuje rozsah svých návrhových námitek ve vztahu ke koridorům DS02 a DS03 pro úsek dálnice D43, a to zejména ve vztahu k nezákonnému rozdělení na koridory a územní rezervy. Krajský soud nerespektoval, že návrh odděloval argumentaci k této otázce a argumentaci k nesprávnému vyhodnocení vlivů navrhovaných koridorů dálnice D43 na životní prostředí a veřejné zdraví. Krajský soud se k těmto námitkám vyjadřoval fragmentárně na různých místech rozsudku přesto, že jde o komplexní problematiku. O vymezení dálnice D43 bylo rozhodnuto pouze z menší části, což je výrazem nepřipustné metody „salámování“. Stěžovatelé nepovažují daný postup za užití dvou instrumentů územního plánování, ale za rozdělení koridoru jednoho záměru a k tomu poukazují na judikaturu o nepřipustnosti tzv. salámové metody, z níž citují (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2009, č. j. 9 As 88/2008 - 301). Rozdělení jednoho záměru pak znamená, že nedošlo k řádnému vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů v rámci SEA. Na problém „salámové“ metody upozornilo i stanovisko MŽP z 5. 1. 2016, stejně tak jako na návaznost na oblasti s překračovanými limity. Odpůrce si byl problémů zjevně vědom, jinak by nepostupoval cestou územních rezerv. Krajský soud se rovněž nezabýval tím, že se ZÚR JMK odchýlily od PÚR, která předpokládala variantní řešení dálnice D43. Krajský soud nebral v úvahu povinnosti plynoucí pro územní plánování z § 19 odst. 1 písm. c) stavebního zákona. Celou svou argumentaci odvodil od toho, že se pro územní rezervy neprovádí vyhodnocení vlivů na životní prostředí. Jejich vymezení v nadlimitně zatíženém území však znamená, že rezervy jsou vytvořeny pro nerealizovatelný záměr, jak se stalo vymezením záměru dálnice D43 ve variantě „Německé (Bystrcké)“. Krajský soud bagatelizuje negativní stupně hodnocení vlivů přesto, že měly být nepřekročitelnou překážkou přípustnosti vymezení úseků DS02 a DS03. Odložení části realizace je výrazem tzv. salámové metody. Vyhodnocení vlivů pouze přiznává, že dojde k negativním vlivům, ale kvalitativně ani kvantitativně je nespecifikuje ani neposuzuje.

[110] Stěžovatelka z) rovněž obsáhle brojí proti územním rezervám pro dálnici D43, které považuje za účelové a umístované do území, ve kterém jsou překračovány limity znečištění ovzduší, a to ve snaze vyhnout se závěrům rozsudku Nejvyššího správního soudu zrušujícího zásady z r. 2011.

- ve vztahu k územní rezervě pro „jihozápadní tangentu“

[111] V návrhovém bodu 11. navrhovatelé poukazovali na to, že nebyl respektován názor Nejvyššího správního soudu vyslovený v rozsudku zrušujícím předchozí zásady z r. 2011. Konkrétně, že koncepce představuje holistický pohled na svět, tedy všechny plánované záměry musí být prověřeny co do jejich realizovatelnosti. To podle stěžovatelů vyžaduje i prověření

územních rezerv. Krajský soud uznal, že stanovisko SEA vychází ze skutečnosti, že zvolená koncepce páteřní dopravní sítě není z hlediska ochrany životního prostředí zcela bezproblémová, ale preferoval, že odvede podstatnou část dopravního zatížení z brněnské aglomerace zejména komunikací D43 a jihozápadní tangentou (dále též „JZT“). To je ale v rozporu s realitou, neboť jihozápadní tangenta odtud dopravu neodvádí, ale vede přes území řady obcí k dálnici D1 na území městské části Brno – Bosonohy. V ZÚR JMK zcela schází alespoň hrubé posouzení realizovatelnosti záměru v daném místě. Závěr krajského soudu je proto nesprávný a nepřezkoumatelný.

[112] Stěžovatelka z) rovněž poukazuje na zvýšení hluchnosti a prašnosti v dané lokalitě a možnosti řešení v rámci územní rezervy podle ní nemohou v dané oblasti vést k příznivější změně, zejména s ohledem na vysoký nárůst vozidel včetně těžké nákladní dopravy.

[113] Odpůrce k těmto námitkám uvedl, že komunikace D43 nemá v důsledku užití územních rezerv vymezeno cca 2/5 své trasy, ovšem tento úsek má několik možných koridorů k prověření v rámci rezervy, stejně tak ve vztahu k „JZT“ označil postup cestou prověření variant územních rezerv za souladný se zákonem a s judikaturou (zde poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2016, č. j. 3 As 206/2015 - 61). Ve vyjádření ze dne 18. 4. 2019 doplnil, že ZÚR JMK obsahují ekvivalentní územní rezervy pro vedení D43 přes Bystrc i přes Boskovickou brázdu a není pravdou, že by byla vybrána varianta „bystrcká“, proti níž stěžovatelé brojí.

III. L. b) rozsudek krajského soudu

[114] Těmito návrhovými body se krajský soud zabýval zejména v části III.G. a III.J. napadeného rozsudku. Jeho závěry k využití institutu územních rezerv již byly citovány výše.

- ve vztahu k námitce proti územním rezervám záměru D43

[115] Konkrétně k vymezení územní rezervy pro dálnici D43 ve variantě „Německé (Bystrcké)“ uvedl, že nejsou plně známy dopady na životní prostředí a nelze předem předpokládat, že budou výlučně negativní, neboť nelze predikovat kompenzační opatření. Stejně tak nemůže být blíže zdůvodněna realizovatelnost trasy v územní rezervě, když není známo její vytyčení. Krajský soud byl rovněž názoru, že celková koncepce silniční infrastruktury je dostatečně jasná, pouze v několika částech nechává prověřit, která z možných variant je vhodnější a realizovatelnější. Rezervy tak nejsou popřením koncepce, ale pouze oddálením celkové realizace. Postoj k vyhodnocení vlivů na životní prostředí plyne přímo ze zákona, u územních rezerv není jasné ani to, zda vůbec budou využity. U záměrů DS02 a DS03 skutečně jsou některé vlivy hodnoceny stupněm -2, jde však o vlivy přechodné, které se změní při realizaci dálnice D43 v úplnosti, tj. po napojení na dálnici D1. Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj bylo ve vztahu k územním rezervám provedeno v základní rovině, což bude změněno v rámci aktualizace zásad. Navrhovatelé také zpochybňují pouze jednu z variant dálnice D43 (Německé/Bystrcké), kterou hodnotí příloha 3 VVURÚ. Trasování koridoru D43 považuje krajský soud za souladné s PÚR přesto, že ta již nepožaduje prověření varianty „směr Svitavy“, která stejně nebyla vybrána jako vhodná a v souladu s PÚR s vedením trasy na Moravskou Třebovou. Stejně tak krajský soud označil za dostatečné hodnocení záměrů DS02 a DS03 v příloze 2 VVURÚ. Nakonec poukázal na skutečnost, že navrhovatelé vůbec nezohledňují předpokládaná kompenzační opatření.

- ve vztahu k územní rezervě pro „jihozápadní tangentu“

[116] Zde krajský soud uvedl, že nemá za to, že by územní rezervy pro záměr tangenty RDS08-A (varianta „Modřická“) a RDS08-B (varianta „Želešická“) byly vymezeny v rozporu

pokračování

se zákonem, neboť nelze v daném okamžiku říct, že by některá z nich byla zcela vyloučena. Vymezení územních rezerv je prvním krokem k prověření a posouzení vlivů na životní prostředí. Přitom stávající stav zatížení může být snížen řadou opatření míru zatížení snižujících, které příkladmo označil. Vymezení rezervy v ZÚR JMK označil za řádně zdůvodněné.

III. L. c) posouzení důvodnosti kasačních námitek Nejvyšším správním soudem

[117] Z podkladů Nejvyšší správní soud zjistil, že VVURÚ obsahuje v příloze 3 informativní údaje k územním rezervám, a to včetně předmětných úseků. V závěru ke každému sledovanému území (či složce životního prostředí) je uvedeno upozornění SEA, čemu je nutné věnovat pozornost při dalším prověřování. ZÚR JMK se potřebou územních rezerv zabývají v části G.4.4. Ve vztahu ke koridoru D43 hodnotí varianty „Bystrcká“, „Bítýšská“ a „Optimalizovaná MŽP - Ing. K.“ a koncepční scénáře A, B, C, D, přičemž k vítěznému koncepčnímu scénáři C rozvíjí možnosti variant a podvariant, ovšem s tím, že s ohledem na zatížení dané oblasti je třeba zpracovat územní studii. Obdobně je popsán postup ve vztahu k jihozápadní tangentě včetně výsledků modelového zatížení a zdůvodnění, proč nelze jednoznačně rozhodnout o její variantě, či o jejím možném vypuštění, a je nezbytné podrobnější zkoumání územní studií. Při posouzení dostatečnosti tohoto postupu a jeho zdůvodnění vycházel Nejvyšší správní soud z rozhodných ustanovení stavebního zákona již výše citovaných, a to z § 19 o úkolech územního plánování, z § 36 odst. 1, 2 o účelu zásad územního plánování a možnosti územních rezerv, u nichž se neposuzují vlivy na životní prostředí. Postoj k územním rezervám již Nejvyšší správní soud vyjádřil výše v části III. G. c). Není důvod k odlišnému posouzení vůči jednotlivým záměrům. Pouze ve vztahu k jednotlivému záměru se jeví územní rezerva v jiném poměru než územní rezervy jako celek k celým zásadám. I tak tento soud nepovažuje užití územních rezerv za nepřijatelnou tzv. salámovou metodu, protože ani z této dílčí části neplyne, že by předem byla dána jednoznačná trasa záměru, která by byla rozdělena na sporné a nesporné části. Územní rezervy předpokládají možnosti variant a bez znalosti současně aplikovaných kompenzačních opatření nelze jednoznačně tvrdit, že jakákoliv z možných variant bude znamenat výhradně zvýšení zátěže. Toto posouzení není v rozporu se stěžovateli odkazovaným rozsudkem tohoto soudu sp. zn. 9 As 88/2008, který označil za nepřijatelnou „salámovou“ metodu, pokud v řízení o umístění stavby nebyly všechny související stavební objekty posouzeny společně, neboť se nejedná o srovnatelný skutkový stav. V této věci, jak již bylo opakovaně zmíněno, není využití územních rezerv předem jednoznačně dané. Přípustnost územních rezerv pak plyne např. z rozsudků tohoto soudu sp. zn. 3 As 206/2015 či sp. zn. 7 AOs 3/2012.

III. M. Kasační námitka nezákonného vymezení koridoru pro záměr dálnice D52/JT Rajhrad – Brno - Chrlice

III. M. a) obsah kasační námítky a vyjádření k ní

[118] První skupina stěžovatelů v návrhovém bodě 12. především namítala, že realizací záměru bude přivedena další dálková tranzitní doprava na území města Brna, což by zásadně zhoršilo již existující nadlimitní imisní a hlukovou zátěž tohoto území. Krajský soud poukazuje na předchozí rozsudek Nejvyššího správního soudu, ovšem nepřiléhavě, protože tato část záměru v zásadách z roku 2011 byla vymezena odlišně; k porovnání uvádí dvě mapky, z nichž jsou odlišnosti patrné. Stěžovatelé nesouhlasí s tím, že krajský soud označil vyhodnocení vlivů na životní prostředí za velmi pečlivé, neboť tím připomínky k tomuto záměru ignoroval. Chybí zde jakékoliv posouzení očekávatelné úrovně znečištění ovzduší, zejména spojené s nárůstem tranzitní dopravy, a to přesto, že navrhovatelé toto v návrhu podloženě tvrdili. Přitom se jedná o záměr, který není řešen variantně, a v dalším návazném územně plánovacím

řízení nelze předpokládat nějaké zásadní změny. Záměr představuje zkoncentrování tranzitní dopravy do masivně zatíženého koridoru a jediným správným řešením je dopravu odtud odvést.

[119] Odpůrce se k této kasační námitce výslovně nevyjádřil.

III. M. b) rozsudek krajského soudu

[120] Krajský soud se návrhovému bodu vytykajícímu nezákonnost při vymezení tohoto koridoru věnoval v části III.I. rozsudku a především odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu zrušující zásady z r. 2011. Dále konstatoval význam záměru v propojení ostatních komunikací a pro řešení stávající krajně nevhodné trasy vedoucí po městské komunikaci. Výslednou variantu označil za dostatečně podloženou konkrétními studiemi. Nepovažoval za podstatné, že tato spojující tangenta mezi dálnicemi D52 a D2 není vymezena v PÚR; zde se rovněž opřel o předchozí rozsudek Nejvyššího správního soudu, z něhož citoval závěr ve vztahu k jižní tangentě, že nejde o koridor republikového, ale pouze nadmístního významu. Samotné vymezení v ZÚR JMK pak není v rozporu se schválenou PÚR. Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území označil rovněž za řádně podložené.

III. M. c) posouzení důvodnosti kasační námitky Nejvyšším správním soudem

[121] Krajskému soudu lze přisvědčit, pokud oporou svého hodnocení v této části učinil rozsudek Nejvyššího správního soudu zrušujícího zásady z r. 2011, který např. v odst. 334 akceptuje invariantnost dálnice D52 a konstatuje nemožnost převzetí koncepce Ing. S., která je v této části v rozporu s PÚR. Stěžovatelé ovšem poukazují na rozdílné vedení koridoru v nových zásadách, které je zjevné z mapového srovnání na s. 63 kasační stížnosti. Je pravdou, že tomu krajský soud nevěnoval pozornost (ostatně návrh na zrušení ZÚR JMK na této argumentaci nestál). Podstatné tedy je, zda konstatování závěrů předchozího rozsudku Nejvyššího správního soudu je nepřipadné pro stěžovatele namítanou odlišnou trasu koridoru (resp. jeho jiné řešení). Pohledem stěžovní argumentace uplatněné vůči tomuto koridoru tomu tak není; namítané důsledky pro dané území jsou obdobné. Ze strany krajského soudu se také nejednalo o prostý odkaz na předchozí rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, ale záměrem se dále podrobněji zabýval, a to v jeho aktuálním koridoru. Krajský soud rovněž přiléhavě odkazoval na VVURÚ (část A) posuzující vlivy na životní prostředí, které ani tento soud nepovažuje za nedostatečné.

III. N. Kasační námitka nezákonného vymezení koridoru pro záměr dálnice D52 Pohořelice – Mikulov

III. N. a) obsah kasační námitky a vyjádření k ní

[122] Podstatou návrhového bodu 13. byla nezákonnost vymezení koridoru DS 04 pro dálnici D52 Pohořelice - Mikulov - hranice ČR/Rakousko, který je spojen s přivedením další dálniční tranzitní dopravy na území města Brna zhoršující již existující nadlimitní zatížení. Stěžovatelé nesouhlasí s tím, že z rozsudku Nejvyššího správního soudu zrušujícího zásady z r. 2011 plyne, že neexistuje překážka vymezení tohoto koridoru. Navrhovatelé svou námitku podpořili autorizovanými posouzeními Ing. S. z r. 2012, MUDr. J. V. z r. 2014 a RNDr. V. K. z r. 2015. Tyto důkazy krajský soud ignoroval a nezabýval se potřebou územně plánovacích opatření, která by negativní vlivy v oblasti snížila. Krajský soud při vymezení Baltsko-jadranského koridoru vůbec nevzal v úvahu, že existuje i vymezení koridoru přes Žilinu a Bratislavu, tedy značně vzdáleného od Brna. Kromě toho specifikace tras podle měst neznamená, že je koridor musí protínat, ale že z nich musí být dostupný. Stejně tak nelze říci,

pokračování

že jde o koridor vymezený PÚR, neboť mapové vymezení se provádí až na úrovni zásad. Stěžovatelé dále odmítají závaznost vládního usnesení, neboť vládě nepřísluší rozhodovat o vymezení koridorů kapacitních dopravních komunikací, stejně tak jako Dohody mezi Rakouskou spolkovou vládou a vládou České republiky z 23. 1. 2009 o propojení rakouské A5 a české R52; ta ani nebyla ratifikována parlamentem, a proto nemá aplikační přednost před právními předpisy. Navíc rozpory mezi stanovisky ministerstev dopravy a životního prostředí měly být řešeny expertní komisí ČR a Rakouska, z čehož ovšem nevzešlo žádné řešení; rakouská strana pak svým jednostranným rozhodnutím vytýčila dálnici A5 k hranici u obce Drasenhofen. Soud proto neměl činit spekulativní závěry o jednoznačné povinnosti reagovat na postup Rakouska výstavbou D52 přes brněnskou aglomeraci. ZÚR JMK tak trpí nedostatkem variantního vyhodnocení a není pravdou, že se jím ZÚR JMK zabývají. Neexistuje žádný dopravní model dokládající očekávaný vývoj dopravy v území řešeném ZÚR JMK. Stěžovatelé nesouhlasí s vyjádřením krajského soudu, že záměr bude upřesňován v dalším navazujícím řízení, protože při vymezení koridoru někde jen o šíři 200 m k tomu nebude prostor (zde poukazují na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2015, č. j. 8 AOs 5/2013 – 87). Pořizovatel stejně jako krajský soud také ignorovali požadavek Správy CHKO Pálava na variantní posouzení koridorů. Přitom existovaly varianty, které by nenarušily lokality soustavy NATURA 2000 a CHKO Pálava. Hodnocení variant v ZÚR JMK krajským soudem je nepřesné a z toho plyne i jeho nesprávné právní posouzení návrhových námitek. Stěžovatelé rovněž upozorňovali na nesoulad mezi textovou a grafickou částí ZÚR JMK ve vztahu k doprovodné komunikaci k dálnici D52, a to silnice č. II/395, ovšem soud ji nepovažoval za součást komunikace nadmístního významu, ale za související stavbu s D52. To je ovšem v rozporu s definicí silnic II. třídy v § 5 odst. 2 písm. b) zákona č. 13/1997 Sb. o pozemních komunikacích. Krajským soudem zmíněná Technickoekonomická studie v úseku R52 Pohořelice - státní hranice ČR/Rakousko je, jak si stěžovatelé sami zjistili, variantní a doprovodná komunikace v ní v některých místech nemůže být součástí koridoru D52. Stěžovatelé jsou názoru, že již na úrovni zásad musí být brány v úvahu zákonné požadavky projevující se v navazující územně plánovací činnosti. Pokud jde o modelaci budoucího dopravního zatížení, akceptuje krajský soud neposouzení a nevyhodnocení předpokládaného stavu. Ze všech těchto důvodů považují stěžovatelé vymezení koridoru DS04 pro záměr D52 Pohořelice – Mikulov za nezákonné.

[123] Odpůrce se k této kasační námitce výslovně nevyjádřil.

III. N. b) rozsudek krajského soudu

[124] Krajský soud posuzoval zákonnost vymezení koridoru pro záměr dálnice D52 Pohořelice - Mikulov v části III.H. rozsudku. I zde zahájil argumentaci poukazem na závěry Nejvyššího správního soudu při posuzování zásad z r. 2011, v nichž byly obdobné námitky navrhovatelů shledány nedůvodnými a realizace koridoru D52 v daném území nebyla vyloučena. Zdůraznil, že o mezinárodním koridoru nemohou rozhodovat jednotlivé obce ani kraje, jinak by stát nemohl dostát svým závazkům. Dálnice D52 je součástí sítě TENT T, kategorie TENT – T Core, u níž má být realizace dokončena do roku 2030. Seznam koridorů je stanoven v části I. přílohy Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU), přičemž Baltsko-jadranský koridor je na zemi ČR situován v trase Katowice – Ostrava – Brno - Wien. To bylo akceptováno vládou a na základě tohoto byla dálnice D52 v dané trase obsažena v PÚR. Dále podrobně konkretizuje způsob určení místa přechodu mezi ČR a Rakouskem, přičemž dálnice A5 je téměř dostavěná. ZÚR JMK musí brát v úvahu záměry, které byly součástí určitých mezinárodních procesů a závazků. Požadavky navrhovatelů na zcela jiné řešení označil krajský soud za absurdní. Dále popisuje podstatu všech posuzovaných koncepčních scénářů,

příčemž koncepční rozvojový scénář B („Ing. S.“) by vyžadoval kromě dílčích změn i změnu trasování transevropské sítě TENT T, což je prakticky nerealizovatelné. V koridoru Pohořelice - Mikulov byly zvažovány dvě varianty, z nichž jedna byla vybrána usnesením zastupitelstva Jihomoravského kraje ze dne 28. 1. 2016 ve smyslu § 38 odst. 2 stavebního zákona. Projektant pak na základě dostatečných podkladů rozpracoval variantu základní (ŘSD), přičemž soud znovu odkazuje na právní názory Nejvyššího správního soudu, že není nutné variantní plánování koridorů. Ve vztahu k podkladům a navrhovateli předloženým studií poukázal na již provedené hodnocení v rámci jiných námitek a zopakoval svůj závěr, že odvedení tranzitní dopravy mimo dopravní zástavbu přispěje ke zlepšení dopravních podmínek i stavu životního prostředí, přičemž definitivní umístění včetně dalšího vyhodnocení vlivů nastane v rámci územního plánování. Podobně odkázal i na hodnocení námitek vztahujících se k oblasti NATURA 2000, vycházející z vyhodnocení SEA zaznamenávající zde potencionálně mírně negativní vliv, což bylo spojeno s navržením konkrétních opatření k jejich minimalizaci. Zabýval se i námitkou širě koridoru, která je výrazně menší než v jiných případech, ovšem akceptoval to právě s ohledem na oblasti NATURA 2000 a na objektivní podmínky dané oblasti. Nakonec se zabýval modelováním stojícím na odhadech do budoucnosti 15 - 40 let, což samo o sobě přináší nepřesnosti a odchylky mezi modely; ty proto nemohou diskvalifikovat samotné vyhodnocení SEA.

III. N. c) posouzení důvodnosti kasační námítky Nejvyšším správním soudem

[125] ZÚR JMK se tímto úsekem dálnice zabývají v bodech 82, 83 návrhu a v části G.4. odůvodnění. Skutečnosti uvedené v rozsudku krajského soudu mají oporu v podkladech zde uvedených na s. 168 – 173. K obsáhlé argumentaci stěžovatelů stran závaznosti vládních či mezistátních dokumentů je třeba konstatovat, že z ní nelze ničeho vytěžit. Odpůrce tento proces v odůvodnění ZÚR JMK sice popisuje, stejně tak jako se zabývá mezinárodními souvislostmi, podstatné však je, že trasa mezinárodního propojení je ve vztahu k území České republiky takto pojata v Politice územního rozvoje, která není předmětem soudního přezkumu a která je pro tvorbu zásad rozhodující. Není proto třeba blíže rozvádět, zda měl, či neměl být respektován postup rakouské strany, ani není na místě hodnotit, zda by propojení Polska a Rakouska přes Slovensko bylo vhodnější. Z hlediska zatížení životního prostředí Jihomoravského kraje by nejspíše i bylo, nicméně to není jediné hledisko, které je třeba vážít. Budování mezistátní dálniční sítě musí respektovat potřebu mezinárodní koordinace a shody. Pokud jde o variantnost možných řešení koridoru na území České republiky, pak i zde jsou podrobně rozebrány výsledky modelování a závěry z toho plynoucí ve vztahu k jednotlivým koncepčním scénářům, z nichž krajský soud podrobně citoval. Odkaz v kasační stížnosti na rozsudek tohoto soudu sp. zn. 8 Aos 5/2013 v souvislosti s šířkou koridoru zde nehraje žádnou roli; soud se v něm zabýval rozsahem koridoru o šíři 200 m pouze z toho hlediska, že v tam posuzovaných zásadách byl koridor vymezen nejasně a sporně. Pokud jde o dílčí spor o charakter komunikace II/395, je pravdou, že krajský soud ji vyloučil z komunikací nadmístního významu a označil ji za doprovodnou komunikaci k D52, nicméně, i kdyby její význam byl zásadnější, je třeba přihlížet ke skutečnosti, že i jako doprovodná komunikace byla součástí posouzení procesu SEA, což krajský soud zdůraznil. Nedostatek bližšího rozboru sám o sobě nemůže být důvodem ke zrušení rozsudku krajského soudu či zásad. Z hlediska ZÚR JMK se jedná o záležitost menšího významu a lze přisvědčit krajskému soudu, že nelze pomíjet další zpřesňování v rámci navazující územně plánovací dokumentace. Ve vztahu ke stanovisku AOPK - CHKO Pálava se krajský soud dostatečně vyjádřil k rozdílům mezi koncepcemi, kdy součástí jejich hodnocení byla i tzv. nulová varianta nezasahující oblast NATURA 2000, z čehož plyne, že stanovisko bráno v úvahu bylo. Nejvyšší správní soud tak shrnuje, že se krajský soud podrobně vypořádal s návrhovými námitkami a jeho argumentace je dostatečná.

pokračování

III. O. Kasační námitka nevymezení části koridorů silnic č. 55 a č. 40 (obchvatu Břeclavi)

III. O. a) obsah kasační námitky a vyjádření k ní

[126] Stěžovatelé považovali za nesprávné, že ze ZÚR JMK byl vynechán a samostatně řešen jeden funkční celek přestože byl nadmístního, resp. republikového významu. Na to nemůže mít vliv ani to, že v PÚR od r. 2015 úsek silnice č. 55 „Břeclav – hranice ČR“ nebyl obsažen. Krajský soud se jejich námitkami v tom směru nezabýval. Tento postup je také v rozporu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu zrušujícího zásady z r. 2011.

[127] Odpůrce ve vztahu k této kasační námitce poukazuje na skutečnost, že ZÚR JMK zdůvodňuje, proč v nich není obchvat Břeclavi obsažen, tj. že jeho primárním účelem bylo odvedení tranzitní dopravy z města, tedy dosažení místních cílů.

III. O. b) rozsudek krajského soudu

[128] Krajský soud se tímto návrhovým bodem zabýval v části III.D. rozsudku, kde citoval z rozsudku Nejvyššího správního soudu zrušujícího zásady z r. 2011. Ověřil, že v tomto směru nedošlo ke změně PÚR, z níž by plynula povinnost do nových zásad obchvat Břeclavi zahrnout. Vymezil tyto změny s konkretizací ve vztahu k silnici R55, které se daného území nedotýkají. Odůvodnění ZÚR JMK pak v tomto směru označil za dostatečné, neboť možnost zahrnutí obchvatu do ZÚR JMK byla pořizovatelem prověřována se závěrem, že se jedná o místní dopravní problém řešený územním plánem a územním rozhodnutím (zde poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2016, č. j. 6 As 174/2015 – 72).

III. O. c) Posouzení důvodnosti kasační námitky Nejvyšším správním soudem

[129] Krajskému soudu lze přisvědčit v názoru, že již rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 - 526, v odst. 195 konstatoval, že obchvat Břeclavi není upraven v PÚR, a proto nebylo nezbytné jej zahrnout do zásad. Přitom bral v úvahu skutečnost, že obec není oprávněna vymezit v územním plánu koridor nadmístního významu, který není uveden v nadřazené územně plánovací dokumentaci. Uzavřel, že nevymezení obchvatu Břeclavi nezakládá nezákonnost zásad. Stěžovatelé polemizují s názorem, že obchvat Břeclavi je řešením místního dopravního problému. Územní plány vycházejí ze zásad územního rozvoje - pokud v nich řešení obsaženo není, mohou obce rozvíjet plochy svého území dle vlastního uvážení. Místní řešení jistě může mít svým významem přesah i do území sousedních obcí, což je součástí procesu přijímání územního plánu. Stejně tak je možné, že při tvorbě zásad se stane místní řešení překážkou koncepce plánované zásadami a pak musí místní řešení nadmístnímu ustoupit. Stejně tak je ovšem možné, že místní řešení je pohledem zásad vhodné či alespoň akceptovatelné, a pak není třeba, aby se jím zásady zabývaly, pouze je berou v úvahu. Tomu také odpovídá rozbor na s. 43 odůvodnění ZÚR JMK. Není tedy nezákonné, pokud obchvat Břeclavi nebyl řešen v rámci ZÚR JMK.

III. P. Kasační námitka nezákonnosti vymezení koridoru kapacitní komunikace S8

III. P. a) obsah kasační námitky a vyjádření k ní

[130] První skupina stěžovatelů považuje vymezení koridoru kapacitní komunikace S8, resp. jeho části označené jako silnice I. třídy I/38, v PÚR za rozporné se zákonem, konkrétně

s požadavkem na celistvost koridoru, a dále z důvodu neposouzení variant záměru obchvatu z hlediska kumulativních a synergických vlivů. Krajský soud nevzal v úvahu, že tento záměr byl nově vymezen v PÚR z roku 2009. Pokud jde o obchvat Znojma, Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 8. 2016, č. j. 4 As 88/2016 – 35, nevyločil možnost, aby obchvat Znojma byl v zásadách vymezen jinak než v územním plánu, který by pak bylo třeba změnit. Krajský soud nepřihlížel k opakovanému překračování imisních limitů ve Znojmě. Koridor nepovažoval za neúplně vymezený, ačkoliv ZÚR JMK neobsahovaly část koridoru s nadmístním významem. Stěžovatelé nepovažují za podstatné, že územní plán města Znojma předcházal vydání zásad, územní plán totiž pro ně není závazný. Krajský soud se nezabýval námitkou nedostatečného vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů s poukazem na řízení o územním plánu, kde však byly vzneseny odlišné námitky. Stejně tak hodnocení zatížení dopravou vychází z nesprávné predikce intenzity dopravy a údaje uvedené v rozsudku nejsou podloženy. Krajský soud neporovnal reálnou účinnost obchvatu Znojma ve vztahu ke koncepci B a C a odmítl se zabývat důkazy o překračování imisních limitů, ač míra znečištění je ohrožující pro zdraví občanů.

[131] Odpůrce uvádí, že v souladu se zadáním ZÚR JMK byl záměr I/38 zpřesněn, což je v nich zdůvodněno.

III. P. b) rozsudek krajského soudu

[132] Krajský soud řešil tento návrhový bod v části III.K. rozsudku. Prvně vymezil, že námitky směřují proti tomu, že koridor je vymezen bez obchvatu Znojma, tedy nikoliv celistvě. Vycházel z historických souvislostí územního plánování, zejména ze skutečnosti, že obchvat Znojma je dlouhodobě projektovanou stavbou v určité fázi realizace, jakkoliv byl předmětem soudních řízení. Z toho důvodu byl také koridor plánován invariantně. Ze skutečnosti, že koridor S8 neobsahuje část týkající se obchvatu Znojma, krajský soud nedovodil neúplnost zásad. ZÚR JMK se zabývají i tím, že obchvat Znojma je vymezen v souladu s nimi a umožňuje vzájemné napojení koridorů. Nakonec poukázal na důsledky plynoucí ze soudních rozhodnutí zabývajících se územním plánem města Znojma schváleným před účinností ZÚR JMK. Ačkoliv rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2016, č. j. 4 As 88/2016 - 35, zrušil rozsudek krajského soudu, vyjádřil, že obec může ve svém územním plánu řešit pro ni relevantní záležitosti republikového významu vyplývající z platné PÚR, které dosud nebyly řešeny a konkretizovány v zásadách územního rozvoje, pokud takovou možnost nevyločil krajský úřad ve svém stanovisku. Krajský soud poté citoval ze svého následného rozsudku ze dne 10. 11. 2016, č. j. 63 A 6/2015 - 371, aprobovaného v kasačním řízení rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2017, č. j. 4 As 253/2016 - 45. Na jejich podkladě uzavřel, že v době absence vyšší územně plánovací dokumentace je možné na základě územního plánu umístit i stavby nadmístního významu, a to zejména, jde-li o záměr plynoucí z PÚR. Ve vztahu ke směšování koridoru S8 a silnice I/38 poukázal na zásady, v nichž bylo zdůvodněno, že intenzita dopravy nebude modelově dosahovat hodnot opravňujících zařazení do kategorie „R“. Vyhodnocení vlivů koridoru přitom vycházelo z existence obchvatu Znojma.

III. P. c) Posouzení důvodnosti kasační námitky Nejvyšším správním soudem

[133] V daném případě byl obchvat Znojma řešen samostatně územním plánem, a to před přijetím ZÚR JMK. Obecně tu tedy platí to, co bylo ke vztahu zásad územního rozvoje a územního plánu řečeno výše ad III. O. c). Ve vztahu k obchvatu Znojma je třeba poukázat na rozsudky tohoto soudu, z nichž citoval krajský soud. V rozsudku ze dne 31. 8. 2016, č. j. 4 As 88/2016 – 35, zrušujícím rozsudek krajského soudu zrušující územní plán města

pokračování

Znojma, tento soud vyslovil, že princip hierarchie územního plánování je třeba vnímat v souvislosti s principem flexibility, plynoucí z toho, že veškerá územně plánovací dokumentace je pravidelně vyhodnocována a podléhá změnám. Z § 54 odst. 5 stavebního zákona zde soud dovodil, že územní plány obcí mohou obsahovat řešení záležitostí nadmístního významu, a to i za situace, kdy dosud nejsou vymezeny v zásadách územního rozvoje. Nejvyšší správní soud zde výslovně akceptoval, že vydáním územního plánu v tomto případě nebyl porušen zákon. Na tento rozsudek navazoval rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2017, č. j. 4 As 253/2016 – 45, v němž soud uvedl, že vyhodnocení vlivů na životní prostředí, ač trpí určitou nedůsledností, je třeba vnímat jako celek, a nikoliv z něj účelově vytrhávat některé části, přičemž ve vztahu ke kvalitě ovzduší i hlukové situaci zdůraznil, že obchvat odvede dopravu z hustě obydleného území, a poukázal na provedené hodnocení EIA, konkrétní vyhodnocení synergických a kumulativních vlivů a na závěry dotčených orgánů o převažujícím pozitivním vlivu přeložky silnice I/38. Na to uzavřel, že „*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*“. ZÚR JMK se silnicí I/38, obchvat Znojma, zabývají v části D. návrhu, kde předpokládají zpřesnění koridoru této silnice (bod 92) a v části G.4. odůvodnění, kde je konstatována existence stavebního povolení obchvatu Znojma a jeho částečná realizace a jsou rozebírány možnosti koncepčních scénářů a výsledky modelování se zdůvodněním výsledné koncepce C v daném území. Zásady tedy vycházejí z určitých skutečností, přičemž posuzují i jiné alternativy. Územní plán města Znojma jistě není závazný pro územně plánovací dokumentaci vyššího typu, nic však nebrání tomu, aby v jejím rámci byl tento územní plán respektován, pokud je se záměry zásad souladný; zásady tento soulad prověřovaly a zdůvodňují výsledný postup; pokud tomu krajský soud přisvědčil, není jeho závěr nezákonný.

III. Q. Kasační námitka nezákonnosti stanovisek dotčených orgánů

III. Q. a) obsah kasačních námitek a vyjádření k nim

[134] První skupina stěžovatelů považuje stanoviska dotčených orgánů za nezákonná s tím, že tato jejich nezákonnost měla přímý vliv na podobu výsledné koncepce rozvoje dopravní infrastruktury. Stanovisko SEA Ministerstva životního prostředí ze dne 5. 1. 2016 upozornilo na riziko nadužívání územních rezerv, z čehož krajský soud reprodukoval, že se jedná o souhlas s odložením dopravního zatížení města Brna na základě zpracování územní studie. Ve skutečnosti se ale nejedná o odložení dopravního zatížení, neboť i díky torzu dopravní koncepce k němu dochází napojením na stávající komunikace. Krajský soud užívá v argumentaci přijatelnější termíny, jako že aktuální stav ovzduší a hlukové zátěže není vyhovující, ač stanovisko hovoří o plošném překračování imisních limitů, což je konstatováním protiprávního stavu. Krajský soud nepodloženě obhajuje koncepci dopravní struktury ZÚR JMK přesto, že si je vědom zatížení, které přinese a nebere v úvahu část zásad, o níž dosud není rozhodnuto. Není pravdou, že bude odvedena doprava z brněnské aglomerace, naopak varianty v mezích územních rezerv jsou uvnitř ní. Krajský soud nerozpoznal, že stanovisko MŽP je vnitřně rozporné a přispívá k nezákonnosti ZÚR JMK. Stanovisko MŽP je dále rozporné i ve vztahu k územním rezervám, protože na jedné straně preferuje vymezení koridoru D43 jako celku, na druhé straně připouští rezervy. Krajský soud při posouzení také zaměnil posouzení vlivů na veřejné zdraví s posouzením vlivů na ovzduší nebo na obyvatelstvo, což neumožňuje kontrolu, zda posouzení vlivů na veřejné zdraví bylo provedeno autorizovanou osobou. Nebylo řádně provedeno ani mezistátní vyhodnocení SEA, což kasační stížnost vztahuje k navrhovateli P. F. N. V návrhu byla nezákonnost namítána i ve vztahu ke stanovisku Krajské hygienické stanice Jihomoravského kraje z hlediska ochrany veřejného zdraví. Tvzení krajského soudu o obsahu stanoviska nereaguje na návrhové body a

nevyvrací je. Stěžovatelé v návrhu dále namítali nezákonnost stanoviska Ministerstva dopravy k dopravní koncepci, což soud řešil odkazy na jiné části rozsudku. Stanovisko akceptoval přesto, že např. požadovalo vymezení koridorů variant D43 v celkové šířce 100 m, což je zjevně věcně chybný požadavek, jemuž odpůrce ani nemohl vyhovět, a jako chybný jej označil. Krajský soud také v rozporu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu zrušujícím zásady z r. 2011 odsunul zohlednění ochranných pásem do stadia územního plánování. Stanovisko Agentury ochrany přírody a krajiny z roku 2012 z hlediska zásahu do zvláště chráněných území požadovalo, aby dopravní koncepcí nebyla zasažena chráněná krajinná oblast Pálava, která je současně lokalitou soustavy NATURA 2000, ovšem tento požadavek byl v pozdějším stanovisku změněn. Krajský soud to akceptoval na základě svého přesvědčení, že stanovisko nemusí obsahovat výčet všech záměrů.

[135] Odpůrce se k této námitce výslovně nevyjádřil.

III. Q. b) rozsudek krajského soudu

[136] Krajský soud se námitce nezákonnosti stanoviska SEA MŽP věnoval v části III.L.1. a 2. rozsudku. Uvedl, že není jeho úkolem přezkoumávat odborné závěry, které byly učiněny odborně způsobilými osobami či orgány veřejné moci. Seznal, že proces hodnocení SEA proběhl v souladu se zákonem a nepovažuje za rozporné vyjádření souhlasu a současné označení problémů. Neviděl rozpor ani v upozornění na rizika nadužívání rezerv a současný souhlas s odložením řešení dopravního zatížení města Brna. Neshledal stanovisko MŽP rozporným s jeho předchozími stanovisky a vyloučil, že by jím byl dán souhlas k tzv. salámové metodě územního plánování. Chybou není ani to, že stanovisko akceptovalo samostatné posouzení obchvatu Břeclavi a Znojma, a srovnává to s aktualizací PÚR, která zařazení dopravního řešení v daných územích nevyžadovala. K výhradám vůči VVURÚ v oblasti hodnocení veřejného zdraví poukazuje na zpracovatele vyhodnocení zajišťujícího jeho odbornou úroveň, což bylo také s navrhovatelem řešeno v průběhu projednání námitek. VVURÚ v několika částech vlivy na veřejné zdraví hodnotí (3. kap, s. 81, s. 128) a tyto části je třeba vnímat komplexně, nikoliv dílčím způsobem. Stanovisko MŽP z r. 2015 poukazovalo na nežádoucí stav ovzduší zejména v jižní části města Brna, ale na také potřebu vyvedení dopravy ze zastavěného území. K tomu bude sloužit i zpracování územní studie.

[137] Ve vztahu ke stanovisku Krajské hygienické stanice Jihomoravského kraje z hlediska ochrany veřejného zdraví uvedl v části III.L.3. rozsudku, že z něho je zřejmé, že se ztotožňuje s údaji zjištěnými jako podklad pro ZÚR JMK. Poukázal na části VVURÚ řešící problematiku hlukového zatížení i záměry v metropolitní rozvojové oblasti OB3 Brno včetně územních rezerv.

[138] Ke stanovisku Ministerstva dopravy k dopravní koncepci uvedl v části III.L.4., že nepovažuje za chybu akceptaci nevymezení obchvatu Břeclavi a Znojma, stejně tak jako akceptaci územních rezerv.

[139] Stanovisko Agentury ochrany přírody a krajiny je podle krajského soudu jedním z podpůrných podkladů, které se posuzují společně, zejména s výsledky hodnocení SEA. Stanovisko nelze považovat za nezákonné proto, že neobsahuje vyjádření ke všem záměrům.

III. Q. c) posouzení důvodnosti kasační námítky Nejvyšším správním soudem

pokračování

[140] Podle § 4 odst. 2 stavebního zákona orgány územního plánování postupují ve vzájemné součinnosti s dotčenými orgány chránícími veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů. Dotčené orgány vydávají: a) závazná stanoviska pro rozhodnutí a pro jiné úkony stavebního úřadu nebo úkony autorizovaného inspektora podle tohoto zákona, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak, b) stanoviska, která nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jejichž obsah je závazný pro politiku územního rozvoje a pro opatření obecné povahy podle tohoto zákona. Přitom stanoviska vydávaná k zásadám územního rozvoje (§ 36 an. téhož zákona) mají závaznou povahu. Před hodnocením je třeba, podobně jak to učinil krajský soud, poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2013, č. j. 4 AOs 1/2012 – 105, z něhož plyne, že soudu ve vztahu k těmto stanoviskům přísluší právo pouze hodnotit, zda mají zákonné náležitosti, jsou srozumitelná a logicky konzistentní, a zda byla v navazujících procesech zohledněna; soudy tedy nejsou povolány k tomu, aby samy vybíraly „správné“ varianty či rozhodovaly kudy která komunikace povede, nýbrž aby kontrolovaly zákonnost výběru či rozhodnutí.

[141] Posouzení důvodnosti kasačních námitek následuje ve struktuře jednotlivých napadených stanovisek.

[142] Stanovisko MŽP ze dne 5. 1. 2016, č. j. 85166/ENV/15, vydané podle § 10g zákona č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí, vymezuje jako určitý deficit nedořešení dopravního přetížení města Brna a jeho bezprostředního okolí. Akceptuje záměr provedení územní studie v této oblasti a s tím související vymezení územních rezerv, byť současně upozorňuje na riziko jejich nadužívání. Za stěžejní považuje rychlé řešení stavu, a tedy zahájení aktualizace dříve než v limitu stavebního zákona. Stanovisko vychází ze závěru, že po provedeném procesu SEA lze ZÚR JMK pohledem možných negativních vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví hodnotit jako přijatelné. Stanovisko je stanoviskem souhlasným s vytyčením požadavků na aktualizaci zásad do 3 let od jejich vydání, na koordinaci s územním plánem města Brna a s konkrétními požadavky na zpřesnění koridorů.

[143] Ze stanoviska je dostatečně patrné, že MŽP jej vydávalo při vědomí stávajícího zatížení řešeného území a že bralo v úvahu vliv vytyčení územních rezerv. Skutečnost, že užití tohoto institutu ve velkém rozsahu považuje za rizikové, neznamená, že tím popírá jejich užití v daném případě či že by tím hodlalo akceptovat nepřijatelnou parcelaci záměru (tu zde prostě nespatřuje). Nejvyšší správní soud tomuto názoru stěžovatelů již výše nepřisvědčil a logicky proto nemůže shledávat takové pochybení ani v tomto stanovisku; nepovažuje jej tudíž za vnitřně rozporné. MŽP ve stanovisku toleruje užití rezerv za podmínky jejich urychleného řešení cestou zpracování územní studie a aktualizace zásad. Polemika stěžovatelů s názorem krajského soudu ohledně výběru dopravní koncepce navazuje na již dříve uplatněné a posouzené výhrady; i kasační soud vyslovil, že jednotlivé koncepce byly v procesu přijímání zásad dostatečně váženy a výběr realizované koncepce je zdůvodněn.

[144] Z části III.L.1.c) napadeného rozsudku, kterou soud věnuje námitkám vůči neprovedení řádného hodnocení vlivů ZÚR JMK na veřejné zdraví, neplyne, že by krajský soud tento institut zaměňoval s posouzením vlivů na ovzduší nebo na obyvatelstvo, a nelze to dovodit ani ze skutečnosti, že místo pojmu „veřejné zdraví“ je užito pojmu „lidské zdraví“. Nejvyšší správní soud sdílí jeho názor o návaznosti a provázanosti VVURŮ, v němž tato otázka nebyla opomenuta a stejně tak závěr o prokázání odbornosti zpracovatelů jejich souhrnným vymezením v úvodu dokumentu bez konkrétního přiřazení k jednotlivým oblastem.

[145] Výhrady vůči nedostatku mezistátního posouzení SEA stěžovatelé výhradně spojují se stěžovatelem N., o jehož kasační stížnosti bylo rozhodováno samostatně (viz výše odst. 4).

[146] Pokud jde o výhrady vůči odbornému obsahu stanovisek Krajské hygienické stanice ze dne 20. 5. 2015, č. j. KHSJM 22575/2015/odbor/HOK, a ze dne 13. 6. 2016, č. j. KHSJM 32826/2016/odpor/HOK, stěžovatelé jim v návrhu vytýkali, že KHS jimi rezignovala na své poslání a nekriticky přebírala obsah zásad. Stanoviska byla souhlasná. Lze přisvědčit závěru krajského soudu, že není nezákonné, aby dotčený orgán vycházel z hodnocení obsaženého ve VVURÚ, pokud se s ním ztotožňuje, a případně doplnil vlastní názory či závěry pro úsek, na němž mu přísluší chránit určité zájmy. Krajský soud poukázal na analýzy provedené jak v rámci VVURÚ, tak i v rámci hodnocení SEA, s nimiž stanoviska souzní, přičemž konkrétní výtky vůči tvrzenému zneužívání institutu územních rezerv či zatížení brněnské oblasti řešené územní studií již byly vyhodnoceny jako nedůvodné. Výhrady stěžovatelů jsou výrazem toho, že odlišný názor krajského soudu pro ně není přesvědčivý, protože zřejmě preferují vlastní podklady a názory na řešení dopravní koncepce.

[147] Stanovisku Ministerstva dopravy ze dne 22. 5. 2015, sp. zn. 291/2015-910-UPR stěžovatelé vytýkají souhlas s dalším dopravním zatížením území a s vymezením územních rezerv, přičemž poukazují na chybné vymezení požadované šíře koridoru D43. Tato chyba byla, jak ostatně uvádějí i stěžovatelé, odhalena a napravena při projednání stanoviska (viz. s. 85 odůvodnění zásad) a zásady z původního požadavku nevycházejí. Jinak ovšem nelze než konstatovat, co již bylo opakovaně uvedeno: byla-li zvolená dopravní koncepce včetně užití územních rezerv shledána zákonnou, lze těžko vytýkat nezákonnost stanovisku, které k tomu vyjádřilo souhlas. Stěžovatelé také vytýkají krajskému soudu, že v této části se také přiklonil k tomu, že ochranná pásma nemusí být konkrétně vymezena již ve fázi zásad. Jím konstatované ustanovení § 36 odst. 1 stavebního zákona skutečně vyžaduje, aby v nich byly mj. vymezeny základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje a vymezeny plochy nebo koridory nadmístního významu. Územně plánovací dokumentace má různé úrovně a každé z nich odpovídá určitá míra konkretizace; logicky čím nižší územně plánovací dokumentace, tím vyšší míra konkretizace. Krajský soud v odst. 576 rozsudku neodsunul tvorbu ochranných pásem plně do fáze územního plánu či rozhodnutí, pouze vyslovil, že až tam je pro vymezení koridoru podstatná potřebná šíře ochranného pásma. ZÚR JMK by tak bylo možno vytýkat pouze, pokud by s nimi nepočítaly či pokud by bylo vyloučeno jejich provedení, což stěžovatelé netvrdí.

[148] Agentura ochrany přírody a krajiny podle 78 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny vykonává státní správu v ochraně přírody a krajiny na zákonem vymezených územích a jako takový orgán podle § 45i téhož zákona vydala k ZÚR JMK kladné stanovisko. Stejně tak se k ZÚR JMK kladně vyjádřila ve stanovisku ze dne 24. 8. 2016. Pokud v roce 2012 požadovala prověření variantního řešení, není vyloučeno, aby po seznámení s důvody výběru dopravní koncepce na tomto požadavku netrvala; nelze přehlédnout značnou dobu, v níž proces přijímání zásad pokračoval. Stěžovatelé také v návrhu svůj názor na ochranu oblasti NATURA 2000 podporovali poukazem na jimi opatřené podklady, které byly brány v úvahu při posuzování alternativ dopravní koncepce. Skutečnost, že agentura netrvala na dopravní koncepci míjející chráněná území, neznamená, že jde o stanovisko nepřezkoumatelné či nezákonné.

pokračování

[149] Veškerá napadená stanoviska byla soudem hodnocena v mezích, jež soudu přísluší posuzovat. Lze uzavřít, že obsah stanovisek se neprojevil nezákonností zásad a závěr krajského soudu byl v tomto směru správný.

III. R. Kasační námitka nezákonnosti změn návrhu ZÚR JMK po jeho veřejném projednání

III. R. a) obsah kasační námitky a vyjádření k ní

[150] První skupina stěžovatelů poukazovala v návrhu, že po veřejném projednání ZÚR JMK došlo ke změnám, z nichž řada měla charakter podstatných úprav ve smyslu § 39 odst. 5 stavebního zákona. Změny však nebyly projednány. Krajský soud je za podstatné nepovažoval, ač došlo ke změně 28 koridorů dopravních staveb na základě stanoviska odboru dopravy krajského úřadu odpůrce. Krajský úřad ovšem vůbec není dotčeným orgánem pro dálnice a silnice I. třídy, tím je výlučně Ministerstvo dopravy; to s navrženými změnami podle krajského soudu souhlasilo při vypořádání jeho stanoviska na jednání s pořizovatelem podle § 39 odst. 2 stavebního řádu. Takový dokument však mezi podklady není. Odpůrce poukazuje na vyjádření Ministerstva dopravy ze dne 7. 9. 2016; jde o vyjádření datované po zákonné lhůtě a je označeno spisovou značkou odpovídající spisovým značkám krajského úřadu, nikoliv ministerstva. Krajský soud však toto pochybení přešel. Odůvodnění ZÚR JMK také nepřezkoumatelně užívá termínu související stavby. V návrhu byla namítnuta podstatná úprava ZÚR JMK spočívající ve vymezení plochy MÚK Mikulov-jih, která spočívala ve značném posunu bez vyjádření dotčených orgánů a bez opakovaného projednání návrhu. Argumentace krajského soudu o důvodech posunu by byla akceptovatelná, jen pokud by došlo k novému projednání a po vyhodnocení v rámci SEA. Krajský soud si přisvojil hodnocení, k němuž nebyl oprávněn, a dovedl, že se ve vztahu k chráněné oblasti nic nemění.

[151] Odpůrce ve svém vyjádření k této kasační námitce uvádí, že se ztotožňuje s jejím posouzením krajským soudem. Změny, které byly po projednání návrhu provedeny, nebyly podstatné. Stěžovatelé nejsou ochotni vnímat ZÚR JMK jako celek. Tvrdí totiž, že k podstatné změně došlo doplněním slovního spojení „*včetně souvisejících staveb*“ u koridorů dopravní infrastruktury; přitom šlo o redundandní doplnění, neboť bylo od počátku obsaženo v požadavcích na uspořádání a využití území a v úkolech obsažených v části B textové části. Související stavby nemohou být vždy součástí koridoru vymezeného pro komunikaci, ale někdy si vyžádají vlastní koridor. Pokud je to možno, je vhodnější, aby byly součástí koridoru hlavní stavby, neboť nedejde ke střetu s jinými zájmy. Stanovené koridory nevyčerpají předvídatelnou šířku pro ně vymezeného koridoru a je žádoucí do nich umístit i související stavby. K tomu poukazuje na konkrétní výroky ZÚR JMK. Při vymezení plochy MÚK Mikulov došlo k úpravě na základě námitky města Mikulova; přitom se nejedná o změnu plochy MÚK či jejich nájezdových ramp, jak tvrdí stěžovatelé, ani o posun koridoru.

III. R. b) rozsudek krajského soudu

[152] Krajský soud v části III.M. rozsudku připomněl, že tyto námitky směřují vůči třetímu kroku přezkumného algoritmu, tedy k posouzení zákonnosti postupu. Změny, k nimž došlo po projednání, krajský soud nepovažoval za podstatné změny, tedy za změny, které by měly nový vliv na chráněné zájmy. Odpůrci vytkli, že posouzení charakteru změn neprovedl, ovšem to samo o sobě nepovažoval za nezákonnost, ale za dílčí nedostatek odůvodnění. Konkrétně se zabýval doplněním formulace „*včetně souvisejících staveb*“ (III.M.2. rozsudku), přičemž odpůrce v zásadách konstatuje, že tak učinil na základě požadavku Ministerstva dopravy ze dne 7. 9. 2016

(č. j. JMK35662/2016). Tento požadavek byl obsažen ve stanovisku Ministerstva dopravy ze dne 22. 5. 2015, na které navazuje stanovisko Krajského úřadu JMK ze dne 9. 6. 2016. Dále se krajský soud zabýval výkladem pojmu „*související stavby*“ ve smyslu § 2 odst. 1 písm. i) stavebního zákona, přičemž poukázal i na rozsudek Nejvyššího správního soudu zrušující zásady z r. 2011, z něhož plyne možnost zpřesnění vymezeného koridoru. Vyslovil, že liniové stavby vyžadují při realizaci existenci dalších doprovodných stavebních objektů, které jsou pod rozlišovací úrovní obecnosti zásad a je na místě je do nich pojmout tímto shrnujícím způsobem. Související stavbu pak vyložil obdobně, jak byl do 31. 12. 2017 vymezen soubor či provozní soubor ve vyhl. č. 500/2006 Sb., a obdobně, jako je nově chápán soubor staveb, či stavba hlavní a vedlejší. Krajský soud v zakomponování souvisejících staveb do vymezení koridorů, s nimiž se logicky počítalo již v návrhu, aniž to takto bylo výslovně uvedeno, neshledal podstatné změny. Nakonec poukazuje na skutečnost, že Ministerstvo dopravy dne 9. 8. 2016 vyslovilo souhlas s výsledkem projednání námitek. Plocha MÚK Mikulov byla změněna k požadavku města Mikulov a smyslem bylo získat dostatečně variabilní a potřebný prostor pro napojení silnice I/40 v úseku Mikulov - Sedlec a uvést návrh do souladu s tahovou studií. Tato varianta byla doporučena i ve stanovisku SEA. Změnou se z hlediska CHKO Pálava nic nemění, neboť plocha celého koridoru v tomto úseku je její součástí. Změna také nevyžadovala nová stanoviska, neboť byla pokryta stávajícími. Změnu krajský soud označil za precizaci návrhu ZÚR JMK.

III. R. c) posouzení důvodnosti kasační námítky Nejvyšším správním soudem

[153] Proces projednávání zásad územního rozvoje plyne zejména z § 39 stavebního zákona. Pro posouzení důvodnosti kasační námítky je třeba rozlišovat postup podle jeho odst. 4 a 5. Podle § 39 odst. 4 stavebního zákona „*(k)rajský úřad vyhodnotí výsledky projednání a zpracuje s ohledem na veřejné zájmy návrh rozhodnutí o námítkách a návrh vyhodnocení připomínek. Návrhy doručí dotčeným orgánům a ministerstvu a vyzve je, aby k nim ve lhůtě do 30 dnů od obdržení uplatnily stanoviska. Pokud dotčený orgán nebo ministerstvo neuplatní stanovisko v uvedené lhůtě, má se za to, že s návrhy souhlasí. Pokud je to nezbytné, krajský úřad zajistí úpravu návrhu zásad územního rozvoje v souladu s výsledky projednání.* Podle § 39 odst. 5 stavebního zákona, „*(d)ojde-li na základě veřejného projednání k podstatné úpravě návrhu zásad územního rozvoje, krajský úřad si vyžádá stanovisko Ministerstva životního prostředí a stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny. Ministerstvo životního prostředí ve stanovisku uvede, zda podstatná úprava vyžaduje posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí, popřípadě stanoví podrobnější požadavky podle § 10i zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Upravený návrh a případně upravené nebo doplněné vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území se v rozsahu těchto úprav projedná na opakovaném veřejném projednání; přitom se postupuje obdobně podle odstavců 1 až 3. Stanoviska dotčených orgánů, námítky a připomínky lze uplatnit nejpozději při opakovaném veřejném projednání, jinak se k nim nepřiblíží.*“ K úpravám návrhu zásad tedy na základě vyhodnocení námitek a připomínek může dojít, ovšem to, zda má být dále postupováno podle odst. 4, nebo 5 cit. ustanovení, je podstatné, zda jsou do návrhu zapracovány změny, které mají charakter podstatných změn. Stěžovatelé zejména zdůrazňují skutečnost, že do textu návrhu ZÚR JMK byla v řadě případů doplněna formulace „*včetně souvisejících staveb*“. Krajský soud tyto případy konkretizoval a uvedl podrobnou úvahu k výkladu pojmu „*podstatná změna*“, s níž se lze ztotožnit; ostatně stěžovatelé nenabízejí konkurující výklad, pouze podle nich související stavby tento charakter mají. Stejně tak Nejvyšší správní soud přisvědčuje úvaze krajského soudu o významu pojmu „*související stavby*“ pro zásady.

[154] Výše konstatované zpřesnění textu zásad bylo navrženo již ve stanovisku Ministerstva dopravy ze dne 22. 5. 2015, č. j. 291/2015-910-UPR/2, kde ministerstvo na s. 2 a 3 rozebírá

pokračování

jednotlivé záměry v oblasti silniční dopravy a uzavírá požadavkem na jejich vymezení „*vš. všech staveb souvisejících*“. Krajský úřad Jihomoravského kraje, odbor dopravy, se k zásadám vyjadřoval opakovaně (dne 23. 3. 2015, 15. 6. 2016, 7. 9. 2016), a to pouze ve vztahu k silnicím II. a III. třídy. Je tak zřejmé, že pokud ZÚR JMK, které doplnění textu v bodě D. 69. „*včetně souvisejících staveb*“ na s. 202 odůvodnění opřely o požadavek krajského úřadu, odboru dopravy, tak učinily nejspíše chybně (záměnou orgánu, který vznesl požadavek). To je ovšem vadou odůvodnění, neznamená to, že by tato změna byla provedena svévolně. To by ostatně Ministerstvo dopravy zaznamenalo a učinilo předmětem svého stanoviska ze dne 9. 8. 2016, zn. 520/2016-910-UPR/2, jímž sdělilo souhlas s výsledkem projednání námitek a připomínek. Ve vztahu k posouzení charakteru provedených změn je třeba konstatovat i to, že pojistkou proti podřazení podstatných úprav návrhu změnám nepodstatným je i Ministerstvo životního prostředí, které se rovněž kladně vyjádřilo k vypořádání námitek a připomínek a nejspíše by nepřehlédlo, pokud by byl na místě postup podle § 39 odst. 5 stavebního zákona, v němž má významnou úlohu. Není pravdou, že krajský soud přešel pochybení spočívající v nesprávném zdůvodnění doplnění návrhu o výše zmíněný text. Záměnu ve stanoviscích se pokusil vysvětlit a zdůvodnění změny v zásadách označil za nedostatečné, aniž by v tom ovšem shledal důvod ke zrušení zásad; v tom se s ním tento soud ztotožňuje.

[155] Pokud jde o posun ve vymezení plochy „MUK Mikulov“ v bodě 82 zásad, konkrétně vymezení „*plocha proměnlivé šíře vymezená obalovou křivkou dvou kružnic o poloměrech 180 m*“ namísto „*okruh o poloměru 180 m*“, lze ve shodě s krajským soudem poukázat na zdůvodnění o nezbytnosti zpřesnění koridoru v odst. 83 zásad a na skutečnost, že to vycházelo z usnesení Zastupitelstva Jihomoravského kraje ze dne 28. 1. 2016, které schválilo variantu komunikace D52 „Základní ŘSD“. Tato varianta byla předmětem hodnocení SEA, přičemž původní i takto upravený záměr neznámá změnu ve vztahu k zásahu do chráněné krajinné oblasti. Krajský soud cituje jak z vyjádření AOPK (odkazujícího na stanovisko Regionálního pracoviště Jižní Morava ze dne 24. 8. 2016), tak i ze stanoviska MŽP ze 14. 6. 2016, přičemž z nich je patrné, že veškeré změny považují za dílčí a neovlivňující dotčené evropsky významné lokality. Pokud krajský soud tuto změnu vyhodnotil jako nepodstatnou a jeho názor má oporu v podkladech, na něž poukázal, nelze tvrdit, že k takovému posouzení nebyl oprávněn. Závěr o tom, zda tvrzení stěžovatelů nasvědčuje podstatné změně návrhu či nikoliv, přitom byl rozhodující pro jeho rozhodnutí.

[156] Celkově tak lze shrnout, že označené změny zásad nebyly podstatnou změnou návrhu vyžadující jeho opakované projednání podle § 39 odst. 5 stavebního zákona a krajský soud nepochybil, pokud z tohoto důvodu zásady nezrušil.

IV. Závěr a náklady řízení

IV. A. Závěr

[157] Nejvyšší správní soud dospěl k souhrnnému závěru, že nebyl naplněn žádný z uplatněných kasačních důvodů. Rozsudek krajského soudu podrobně a přezkoumatelně posoudil návrh na zrušení ZÚR JMK v mezích návrhových bodů, přičemž vycházel z dostatečných podkladů shromážděných v procesu jejich přijímání. Pokud krajský soud nepojednal o některých dílčích návrhových námitkách či podnámitkách, pak s ohledem na rozsah věci a celkové posouzení procesu přijímání zásad a jejich obsahu to nepovažoval kasační

soud za pochybení, které by bylo důvodem ke zrušení napadeného rozsudku pro jeho nepřezkoumatelnost.

[158] Nejvyšší správní soud neshledal pochybení krajského soudu ani ve věcném posouzení procesu přijímání ZÚR JMK a jejich obsahu. Vycházel-li z doktríny, podle níž jsou zásahy soudu do územně plánovací dokumentace opodstatněné pouze v případě těžkých pochybení v procesu jejich schvalování, která by se mohla promítnout do sfér subjektivních práv fyzických a právnických osob, přičemž soudy nejsou oprávněny zasahovat do určení funkčního a prostorového uspořádání, lze mu v tom přisvědčit. Tento postoj má oporu např. v nálezů Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1699/11 (územní plán města Rokytnice nad Jizerou), v němž tento soud vyslovil, že rozhodování o rozvoji spravovaného území patří mezi základní práva územní samosprávy. Na druhé straně z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010 – 133, plyne, že „složitost procesu předcházejícího vydání zásad územního rozvoje nemůže sama o sobě legitimizovat případnou nezákonnost ve vztahu k veřejným subjektivním právům dotčených osob. ZÚR představují v množině opatření obecné povahy, vydávaných podle stavebního zákona, akt relativně abstraktního charakteru. Míra možného dotčení práv je proto obecně nižší než v případě např. územního či regulačního plánu. Tato skutečnost ale nemůže vést k tomu, aby Nejvyšší správní soud odkázal navrhovatele s ochranou jejich práv až na následná řízení v procesu územního plánování. ZÚR jsou totiž závazné pro další postupy v územním plánování a rozhodování“. V rozsudku ze dne 21. 11. 2018, č. j. 2 As 81/2016 – 157, pak tento soud vyslovil, že při přijímání zásad se uplatňují postupy právní a odborné, přičemž konečnou fázi lze označit za politickou, neboť jsou schvalovány zastupitelstvem kraje, které svým projevem vůle předurčuje podobu kraje jako územně samosprávného celku (odst. 52, obdobně odst. 240). Posouzení zákonnosti procesu přijímání zásad a posouzení jejich obsahu tak musí respektovat všechny tyto přístupy a nalézt vyvážený závěr. Respektování práva na samosprávu jistě neznamená, že soud akceptuje nezákonné zásady, na druhé straně tato nezákonnost musí být významná. Pokud tedy ZÚR JMK ne vždy dostatečně zdůvodňují přijaté řešení, které ovšem není nezákonné, nelze to považovat za důvod pro jejich zrušení. Nejvyšší správní soud akceptoval posouzení krajského soudu, který označil podklady ZÚR JMK za dostačující a samotné zásady za zákonné. Za kritickou námitku kasační soud považoval rozsah územních rezerv, nicméně dospěl k závěru, že nevylučují účinnost zásad jako celku a umožňují doplnění podkladů pro vytyčení některých částí dopravních koridorů v nejzatíženějších územích včetně posouzení nezbytných kompenzačních opatření. I v tom proto závěr krajského soudu akceptoval.

[159] Vzhledem k tomu, že nebyl naplněn žádný z uplatněných kasačních důvodů a Nejvyšší správní soud neshledal ani žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlížet z moci úřední, kasační stížnosti podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl. O věci rozhodoval za podmínky § 109 odst. 2 s. ř. s. bez jednání.

IV. B. Náklady řízení

[160] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé neměli v tomto kasačním řízení úspěch, proto jim podle odst. 1 cit. ustanovení právo na náhradu nákladů řízení nepřísluší. Úspěšný odpůrce náhradu nákladů řízení nepožadoval, soud proto nemusel hodnotit, zda by mu jako správnímu orgánu mělo být přiznáno (srovnej usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 – 47). Osoby zúčastněné na řízení právo na náhradu nemají podle § 60 odst. 5 s. ř. s., neboť jim nebyla soudem uložena žádná povinnost

pokračování

spojená s náklady [vyjma zúčastněné osoby 52)], na kterou se jako na stěžovatele vztahuje odst. 1 cit. ustanovení.

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

V Brně dne 30. května 2019

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu