



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci navrhovatelů: **a) obec Popovice**, se sídlem Popovice 2, **b) J. K.**, **c) R. K.**, všichni zastoupeni Mgr. Pavlem Černým, advokátem se sídlem Údolní 33, Brno, proti odpůrci: **Jihomoravský kraj**, se sídlem Žerotínovo náměstí 449/3, Brno, zastoupen Mgr. Ing. Jánem Bahýřem, advokátem se sídlem Kotlářská 912/29, Brno, **za účasti** osoby zúčastněné na řízení: **J. F.**, zastoupen Mgr. Pavlem Černým, advokátem se sídlem Údolní 33, Brno, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele a) a osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 22. 12. 2020, č. j. 63 A 13/2018 - 152,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Osobě zúčastněné na řízení **s e v r a c í** zaplacený soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5 000 Kč, který jí bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, a to k rukám jejího zástupce, Mgr. Pavla Černého, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Navrhovatelé se návrhem ze dne 21. 12. 2018 domáhali zrušení Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje vydaných usnesením zastupitelstva Jihomoravského kraje dne 5. 10. 2016 pod č. j. 2891/16/Z 29, a to v částech vymezujících: a) *koridor DS14 pro dálnici D52/JT Rajhrad – Chrblice II (D2)*; b) *koridor DS04 pro dálnici D52 Pohořelice – Mikulov – hranice ČR/Rakousko* (dále též „ZÚR JMK“, či „OOP“).

[2] Rozsudkem ze dne 22. 12. 2020, č. j. 63 A 13/2018 - 152, Krajský soud v Brně (dále též „krajský soud“) návrh zamítl. V odůvodnění rozsudku krajský soud zejména uvedl, že dle § 101a odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též

„s. ř. s.“) může návrh na zrušení opatření obecné povahy vydaného krajem podat též obec nacházející se na území daného kraje. Jinou podmínku pro založení aktivní legitimace zákon neobsahuje, a proto je navrhovatel a) aktivně legitimován k podání návrhu. Aktivně legitimováni jsou i další navrhovatelé. V případě navrhovatelů b) a c) jde o fyzické osoby, které uplatnily relevantní dotčení svých vlastních práv. Soud ověřil, že navrhovatelé b) a c) jsou vlastníky, případně spoluvlastníky, nemovitostí na území Jihomoravského kraje. Tvrdí-li současně tito navrhovatelé, že ZÚR JMK nejsou, pokud jde o vymezované dopravní koridory, v souladu se zákonem a nebyly vydány zákonem stanoveným způsobem, přičemž konkrétně specifikovanými nezákonnostmi byli zkráceni na právu na příznivé životní prostředí, vlastnickém právu, právu na zdraví, popř. na jiných souvisejících právech, nemá soud důvod o jejich aktivní legitimaci pro podání návrhu pochybovat (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 - 526). K osobě zúčastněné na řízení (J. F.) pak soud uvedl, že ta je vlastníkem pozemků p. č. X a X, oba v k. ú. M., a pozemku p. č. X v k. ú. Ch., které jsou dotčeny předmětným záměrem.

[3] Následně se krajský soud zabýval důvodností uplatněných návrhových bodů. K nim předně shrnul právní úpravu a obecná východiska přezkumu opatření obecné povahy ve smyslu judikatury Nejvyššího správního soudu. Dovodil, že v tomto typu řízení je úlohou soudu bránit jednotlivce před excesy v územním plánování, nikoliv však územní plány či zásady územního rozvoje dotvářet. Při hodnocení zákonitosti zásad územního rozvoje je soud povinen respektovat mj. zásadu zdrženlivosti. Ke zrušení zásad by měl přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonitost posuzovaného řízení a opatření. Krajský soud akcentoval i pasivitu navrhovatelů a osoby zúčastněné na řízení v procesu přijímání OOP, a její důsledky pro soudní přezkum (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2020, č. j. 6 As 270/2019 - 38). Optikou uvedených východisek nahlížel na danou věc, přičemž zohlednil i to, že ZÚR JMK jako celek již byly předmětem zkoumání před správními soudy a v tomto přezkumu obstály. K tomu odkázal na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. 12. 2017, č. j. 65 A 3/2017 - 931 (dále též rozsudek „sp. zn. 65 A 3/2017“), a na navazující rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2019, č. j. 2 As 122/2018 - 512 (dále též rozsudek „sp. zn. 2 As 122/2018“), kterým byly zamítnuty kasační stížnosti směřující proti označenému rozsudku krajského soudu. Dodal, že ústavní stížnosti směřující proti rozsudku sp. zn. 2 As 122/2018 odmítl Ústavní soud usnesením ze dne 28. 4. 2020, sp. zn. IV. ÚS 2682/19 (dále též usnesení „sp. zn. IV. ÚS 2682/19“). Nynější návrh je přitom v podstatných částech shodný s návrhem, který byl posuzován v uvedených rozhodnutích, krajský soud z nich proto vycházel a neshledal důvod ke zrušení OOP.

[4] Soud souhrnně shledal, že odpůrce při vydání OOP postupoval v souladu s právní úpravou. Postupoval v souladu se zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále též „stavební zákon“), jakož i v souladu s dalšími právními předpisy, mj. se zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o ochraně přírody a krajiny“, či pouze „ZOPK“). Provedl dostatečné a zákonné posouzení všech zákonných otázek stran předmětných koridorů. Provedl i dostatečné posouzení a vyhodnocení vlivů ZÚR JMK na udržitelný rozvoj území, resp. na životní prostředí vč. posouzení vlivů na území Natura 2000. Na zákonitosti OOP nic nemění ani předložený materiál „*Vyhodnocení vlivů na lokality soustavy Natura 2000, Územní prognóza Břeclavska*“, zpracovaný v květnu 2005 Mgr. Stanislavem Mudrou. Podle názoru krajského soudu bylo provedeno i dostatečné zkoumání dalších kumulativních a synergických vlivů předmětných záměrů. Ostatně, vlivem předmětných záměrů se podrobně zabývaly již rozsudek krajského soudu sp. zn. 65 A 3/2017 a rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 122/2018. V nich byly vypořádány i další námitky, které navrhovatelé opakují. Krajský soud vyhověl návrhu navrhovatelů na provedení některých důkazů. Provedl důkaz

pokračování

mj. dokumentem Ministerstva životního prostředí ze dne 17. 6. 2020, č. j. MZP/2020/560/1154, sp. zn. ZN/MZP/2020/560/137, dokumentem „*Vývoj dopravní koncepce pro JMK*“, nákrasy hlukových map pro obec Popovice, a to „*Varianta nulová – rok 2035*“, „*Varianta aktivní – S10^c*“ (denní doba) a „*Rozdíl ve variantách*“. Soud také konstatoval obsah nákrasů označených jako „*Dvě dopravní koncepce pro JMK*“, které obsahují schematické znázornění dopravních toků s ohledem na „*koncentraci tranzitní dopravy*“ a „*zavlečení do brněnské aglomerace*“ dle ZÚR JMK z roku 2011 a ZÚR JMK z roku 2016. Podle soudu uvedené dokumenty nic nemění na zákonnosti OOP. V další části rozsudku krajský soud odůvodnil, proč nevyhověl dalším návrhům na provedení důkazů (založených ve správním spisu) při ústním jednání. Podle krajského soudu nebylo nutno takové důkazy při jednání provádět. Obsahem správního spisu se ve správním soudnictví zpravidla nedokazuje a krajský soud neshledal důvody pro (mimořádný) postup spočívající v zopakování obsahu materiálů, které jsou součástí správního spisu. Krajský soud následně vypořádal i další uplatněné návrhové body, ani ty však neshledal důvodnými. Tyto dle soudu nemohly nic změnit na zákonnosti OOP. Soud uzavřel, že neshledal na podkladě uplatněné návrhové argumentace důvod ke zrušení napadeného opatření obecné povahy, a proto návrh zamítl. Rozsudek krajského soudu je v plném znění dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

II.

[5] Proti rozsudku krajského soudu podali navrhovatel a) a osoba zúčastněná na řízení (dále též „stěžovatelé“) obsáhlou kasační stížnost postavenou na důvodech obsahově podřaditelných pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Z hlediska věcného vypořádání kasační stížnosti identifikoval Nejvyšší správní soud následující okruhy námitek stěžovatelů, které pro přehlednost uspořádal takto: V prvním okruhu námitek stěžovatelé souhrnně poukazovali na nepřezkoumatelnost a vadnost závěrů rozsudku krajského soudu. Krajský soud důkladně nevypořádal všechny vznesené námítky, resp. nezabýval se veškerou vznesenou argumentací. Jeho rozsudek je proto zatížen vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. V dalším okruhu námitek poukazovali na naplnění stížního důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Podle stěžovatelů byl v řízení před odpůrcem nedostatečně zjištěn skutkový stav věci, zejména stran předmětných koridorů a jejich důsledků. Skutková podstata, z níž odpůrce v napadeném opatření obecné povahy vycházel, nemá oporu ve spisech a pro tuto důvodně vytýkanou vadu měl krajský soud OOP zrušit. V dalším okruhu námitek vytýkali stěžovatelé krajskému soudu, že na věc aplikoval nepřiléhavou judikaturu. Podle stěžovatelů neměl krajský soud vyjít ze závěrů rozsudku Krajského soudu v Brně sp. zn. 65 A 3/2017 a z navazujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 122/2018, resp. pomocí nich vypořádat uplatněné námítky. Krajský soud přehlédl odlišnosti návrhu posuzovaného v označených řízeních od návrhu posuzovaného v tomto řízení. Podle stěžovatelů krajský soud pochybil i tím, že na věc důsledně neaplikoval všechny závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 - 526 (dále též „rozsudek sp. zn. 1 Ao 7/2011“). V dalším okruhu námitek vytýkali stěžovatelé krajskému soudu postup při dokazování. Krajský soud nedostatečně a nesprávně odůvodnil neprovedení navrhovaných důkazů. Krajský soud měl stěžovateli navržené důkazy provést i přesto, že jsou součástí správního spisu. Pochybil i při vyhodnocování dalších důkazů, zejména pak přehlédl dodatek č. 1 k dokumentu „*Vyhodnocení vlivů na lokality soustavy Natura 2000, Územní prognóza Břeclavská*“. V další množině námitek stěžovatelé vytýkali odpůrci a krajskému soudu nedostatečné a nesprávné vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů. Podle názoru stěžovatelů provedené hodnocení neodpovídá právní úpravě a judikatuře Nejvyššího správního soudu a krajských (správních) soudů. V rámci Vyhodnocení vlivů návrhu ZÚR JMK na udržitelný rozvoj území (dále též „VVURÚ“) nedošlo k řádnému vyhodnocení všech kumulativních a synergických vlivů předmětných koridorů. Krajský soud pak následně uplatněné námítky nedostatečně přezkoumal. V navazujícím okruhu námitek stěžovatelé

poukazovali na nezákonnost vymezení koridorů úseku dálnice D52 Pohořelice – Mikulov s ohledem na ochranu lokalit NATURA 2000, zejména z hlediska ochrany prioritních stanovišť. Krajský soud uplatněné námitky vypořádal i zde nedostatečně a nesprávně. V další množině námitek poukazovali na rozpory mezi OOP a politikou územního rozvoje (dále též „PÚR“). Podle stěžovatelů se krajský soud řádně nevypořádal s tvrzeným rozporem mezi uvedenými dokumenty. Stěžovatelé v kasační stížnosti souhrnně polemizovali i s dalšími částmi rozsudku krajského soudu a odůvodnění OOP a dovozovali nepřipadnost tam uvedené argumentace. Dovozovali, že jak rozsudek krajského soudu, tak i OOP jsou natolik nezákonné a vadné, že je třeba přistoupit k jejich zrušení. Z uvedených důvodů stěžovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek a napadené OOP zrušil. Alternativně pak navrhli, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Požádali i o přiznání náhrady nákladů řízení.

III.

[6] Nejvyšší správní soud zaslal kasační stížnost k vyjádření odpůrci. Odpůrce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

IV.

[7] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnosti v mezích jejich rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Zásady územního rozvoje jsou opatřením obecné povahy; jedná se o zvláštní správní akt smíšené povahy, jenž má relativně abstraktní charakter. Jde o správní akt dílem právní, dílem odborné a ve výsledku politické povahy, který stanoví základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezí plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití a kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v jejich využití (blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016 - 198, a na něj navazující rozhodnutí).

[10] Postup při soudním přezkumu opatření obecné povahy byl zdejším soudem opakovaně řešen. Z této judikatury vyplývá tzv. algoritmus přezkumu opatření obecné povahy (viz např. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS, a na něj navazující rozsudky). Tento algoritmus spočívá v pěti krocích, a to zkoumání, zda za prvé, je dána pravomoc správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); za třetí, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, zda je opatření obecné povahy co do obsahu v rozporu se zákonem (materiální kritérium); a za páté v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti regulace). V rámci pátého kroku popsaného algoritmu, tj. při přezkumu proporcionality opatření obecné povahy, jsou správní soudy povinny zkoumat, zda má zásah ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod, zda je zásah činěn v nezbytně nutné míře, zda je zásah činěn nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, zda je zásah činěn nediskriminačním způsobem a zda je zásah činěn s vyloučením libovůle (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publikované pod č. 1910/2009 Sb. NSS, či rozsudky téhož soudu ze dne 16. 2. 2016, č. j. 3 As 195/2015 - 55, ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016 - 198, či ze dne 27. 7. 2017, č. j. 1 As 15/2016 - 85).

pokračování

[11] Z rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu se dále podává, že správní soudy jsou při přezkumu opatření obecné povahy povinny postupovat zdrženlivě a respektovat právo na autonomní rozhodování samosprávy. Již v rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, soud uvedl, že v rámci územního plánování *„vždy jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nesčíslné podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, 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. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsanych mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto „vejde“ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou.“* Na uvedené navázal soud v dalších rozsudcích např. v rozsudcích ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008 - 88, ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011 - 42, ze dne 28. 3. 2013, č. j. 1 AOs 3/2012 - 59. Z nich vyplývá, že při přezkumu různých forem územně plánovací dokumentace je třeba postupovat s nejvyšší opatrností a zdrženlivostí. Je totiž třeba ji posuzovat v kontextu práva kraje (či obce) na samosprávu, které inherentně zahrnuje i právo uspořádat své územní poměry podle vlastních představ.

[12] Nejvyšší správní soud se již opakovaně vyjádřil i k tomu, kdy je třeba přistoupit ke zrušení opatření obecné povahy. Např. v rozsudku ze dne 12. 5. 2016, č. j. 6 As 174/2015 - 72, uvedl, že ke zrušení opatření obecné povahy může soud přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku. Zrušení napadeného opatření obecné povahy nastupuje tehdy, když pochybení správního orgánu překročila mez, kterou je možno vzhledem k celkové komplikovanosti řízení a s přihlédnutím k povaze rozhodované věci považovat za ještě přijatelnou. *„K překročení takové meze může dojít jediným závažným pochybením stejně jako větším počtem relativně samostatných (povětšinou procesních) pochybení, která by mohla být jednotlivě vnímána jako marginální, ale ve svém úhrnu představují podstatný zásah do veřejných subjektivních práv stěžovatelů.“* Výše uvedená východiska potvrzuje i další judikatura, např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 - 644, ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 - 103, ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 AOs 3/2013 - 36, ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016 - 198, ze dne 27. 7. 2017, č. j. 1 As 15/2016 - 85, či ze dne 16. 3. 2020, č. j. 1 As 245/2019 - 38.

[13] Nejvyšší správní soud vázán výše uvedenými limity soudního přezkumu přistoupil k posouzení kasačních námitek a shledal, že žádná z uplatněných kasačních námitek nemá potenciál vyvolat zrušení rozsudku krajského soudu a návazně i ZÚR JMK.

[14] Soud předesílá, že předmětem soudního přezkumu nebyly celé zásady územního rozvoje (ZÚR), ale pouze jejich části, konkrétně část vymezující: *„koridor DS14 pro dálnici D52/JT Rajhrad – Cbrlice II (D2)“* (dále též „koridor „DS14““); a část vymezující *„koridor DS04 pro dálnici D52 Pobořelice – Mikulov – hranice ČR/Rakousko“* (dále též „koridor DS04““). Pouze v tomto rozsahu byl soud oprávněn zkoumat předmětný návrh (srov. § 101d s. ř. s. a rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 77/2015 - 35, č. j. 6 As 176/2015 - 31, č. j. 6 As 106/2017 - 26).

[15] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami poukazujícími na nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Bylo

by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, bylo-li by současně napadené rozhodnutí skutečně nepřezkoumatelné.

[16] Zdejší soud při posuzování nepřezkoumatelnosti rozsudků krajských soudů vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nálezy ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1996 Sb. ÚS, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, č. 85/1997 Sb. ÚS), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví podle § 54 odst. 2 s. ř. s.). To potvrzuje i navazující judikatura Ústavního soudu, např. nález ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, č. 64/2007 Sb. ÚS, v němž Ústavní 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*“. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, konstatoval, že pokud „*odůvodnění napadeného rozsudku městského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsany skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.*“. Nepřezkoumatelností z důvodu nesrozumitelnosti se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, podle něhož lze „*za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozzeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím závázán. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatecích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody*“.

[17] Kasační soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu a dospěl k názoru, že není nepřezkoumatelný. Z jeho odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu soud vyšel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Z rozsudku krajského soudu jednoznačně vyplývají důvody, které krajský soud vedly k zamítnutí návrhu. Podle názoru Nejvyššího správního soudu se přitom krajský soud řádně vypořádal se všemi nosnými námitkami stěžovatelů. Nelze hovořit ani o tom, že by se odůvodnění krajského soudu míjelo s podstatou námitek obsažených v návrhu. Krajský soud se zaměřil na jádro uplatněné argumentace a to dostatečně vypořádal. Ačkoliv si zcela jistě lze představit ještě důkladnější vypořádání uplatněných námitek, resp. podrobnější odůvodnění, nezakládá zvolený postup důvod ke zrušení rozsudku krajského soudu pro nepřezkoumatelnost. Postup krajského soudu odpovídá konstantní judikatuře, podle níž není povinností správního soudu reagovat na každý dílčí argument uplatněný v podání a ten obsáhle vyvrátit; úkolem soudu je uchopit obsah a smysl argumentace a vypořádat se s ní (podpůrně srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 201/04, I. ÚS 729/2000, I. ÚS 116/05, IV. ÚS 787/06, ÚS 989/08, III. ÚS 961/09, IV. ÚS 919/14). Např. v nálezu ze dne 12. 2. 2009 vydaném pod sp. zn. III. ÚS 989/08 Ústavní soud uvedl, že: „*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 správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná*.“ (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014 - 43). To platí tím spíše za situace, když již ZÚR JMK jako celek přezkoumal krajský soud a následně i Nejvyšší správní soud (viz dále). Nejvyšší správní soud dodává, že nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom,

pokračování

jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016 - 24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017 - 35). Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 76, publikované pod č. 1566/2008 Sb. NSS). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012 - 45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 - 64). Takovými vadami rozsudek krajského soudu netrpí.

[18] Stěžovatelé dále poukazovali na stížní důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení platí, že kasační stížnost lze podat z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost. Tento kasační důvod lze přiměřena aplikovat i na přezkum opatření obecné povahy (viz rozsudky zdejšího soudu ze dne 24. 10. 2019, č. j. 10 As 126/2019 - 95, ze dne 2. 4. 2020, č. j. 2 As 103/2019 - 27, ze dne 16. 2. 2016, č. j. 3 As 195/2015 - 55, ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016 - 198, ze dne 27. 7. 2017, č. j. 1 As 15/2016 - 85).

[19] Podle názoru Nejvyššího správního soudu byl skutkový stav stran předmětných koridorů a souvisejících otázek zjištěn dostatečně, přičemž při jeho zjišťování nedošlo k žádným vadám, pro které by bylo nutno přistoupit ke zrušení OOP. To nelze považovat ani za nepřezkoumatelné, nesrozumitelné, či jinak vadné v intenzitě vyvolávající nutnost jeho zrušení (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007 - 84, ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008 - 109, ze dne 28. 3. 2013, č. j. 7 As 92/2012 - 41, ze dne 16. 7. 2014, č. j. 3 As 111/2013 - 25, ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, ze dne 28. 3. 2013, č. j. 1 AOs 3/2012 - 59, ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008 - 88, ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011 - 42, ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016 - 198, ze dne 27. 7. 2017, č. j. 1 As 15/2016 - 85, ze dne 16. 3. 2020, č. j. 1 As 245/2019 - 38). Není pravdou ani to, že by nebyl řádně zjišťován vliv OOP na územní rozvoj a životní prostředí. Jak vyplývá ze spisu, odpůrce zajistil zpracování důkladného vyhodnocení vlivů ZÚR JMK na udržitelný rozvoj území, jehož součástí je i Vyhodnocení vlivů ZÚR JMK na životní prostředí (srov. str. 11 a násl. uvedeného dokumentu) a Vyhodnocení vlivů ZÚR JMK na území Natura 2000 (srov. str. 259 a násl. uvedeného dokumentu). Ty se podrobně věnují vlivům OOP na udržitelný rozvoj území a životní prostředí, vč. vlivů na tzv. prioritní stanoviště. Podrobněji k těmto otázkám viz dále. Pokud stěžovatelé namítali, že ani rozsudek krajského soudu sp. zn. 65 A 3/2017 nevycházel z dostatečně zjištěného skutkového stavu, konstatuje soud, že se jedná o pravomocný rozsudek, který obstál i v řízení před Nejvyšším správním soudem (viz řízení sp. zn. 2 As 122/2018). Ani na základě žádné další stížní argumentace Nejvyšší správní soud neshledal naplnění stížního důvodu dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[20] Stěžovatelé dále poukazovali na stížní důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení platí, že kasační stížnost lze podat i z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

[21] Jak vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu, důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je dán, pokud soud při svém rozhodování aplikoval na posuzovanou věc jiný právní předpis (normu), než který na věc dopadá, nebo pokud byl soudem sice aplikován správný právní předpis, avšak nebyl správně vyložen. O nesprávné posouzení právní otázky může jít také tehdy, pokud by byl vyvozen nesprávný právní závěr z jinak správně zjištěného skutkového stavu věci (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2011, č. j. 6 Ads 126/2011 - 124). Nejvyšší správní soud naplnění uvedeného stížního důvodu neshledal.

[22] Nejvyšší správní soud k argumentaci stěžovatelů předesílá, že kasační stížnost je opravný prostředek proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu (§ 102 s. ř. s.). Nejvyššímu správnímu soudu tak nepřísluší v kasačním řízení přezkoumávat opětovně napadený správní akt v rozsahu přezkumu provedeném krajským soudem. Předmětem přezkumu může být proto toliko to, zda rozhodnutí krajského soudu k námitkám uvedeným v kasační stížnosti ob stojí. Nejvyšší správní soud je přitom povolán pouze k přezkumu v rozsahu vymezeném stěžovatelem. Řízení o kasační stížnosti je totiž ovládáno zásadou dispoziční. Obsah, rozsah a kvalita kasační stížnosti předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (srov. např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011 - 95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014 - 20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009 - 99, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007 - 46, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008 - 60, ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016 - 198). Například v posledně uvedeném rozsudku se Nejvyšší správní soud zabýval rozsahem přezkumu v případě obdobně koncipované kasační stížnosti směřující proti rozsudku Městského soudu v Praze, ve kterém byly rovněž zkoumány zásady územního rozvoje. Nejvyšší správní soud zejména uvedl, že kasační stížnost je mimořádným opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí soudu (zde městského soudu), přičemž jak vyplývá ze spisu, ten ochranu poskytl posouzením předmětného návrhu. Důvody kasační stížnosti se proto musí odvíjet zejména od tvrzeného pochybení krajského (městského) soudu, který se měl vadným, resp. nezákonným způsobem vypořádat s návrhovými body směřujícími proti napadené části zásad územního rozvoje (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). Jinými slovy, stěžovatelé jsou povinni tvrdit některý z důvodů podle § 103 odst. 1 s. ř. s. týkající se řízení vedeného městským soudem anebo rozhodnutí soudu, nikoliv napadené části OOP. „Uvedení konkrétních důvodů kasační stížnosti není možné bez dalšího nahradit zopakováním návrhových bodů či argumentace předestřené v řízení u městského soudu (jakkoliv propojené s obecným tvrzením, že se s argumentací městský soud vypořádal „nedostatečně anebo nezákonně“). [...] [K]asační stížnost stěžovatelů z převážné části spočívá právě v opakování argumentace předestřené v řízení před městským soudem. Spíše než o tvrzení konkrétních pochybení městského soudu se tak jedná o výtky proti obsahu napadené části zásad či postupu jejího porizování. Těmi se již velmi pečlivě a podrobně zabýval městský soud v napadeném rozsudku. Kasační argumentaci stěžovatelů by tedy z převážné části bylo možné vypořádat pouhým zopakováním závěrů městského soudu.“

[23] I v nynější věci lze řadu námitek vypořádat pouhým zopakováním argumentace krajského soudu. Krajský soud se řádně zabýval uplatněnými námitkami brojícími proti OOP a ty vypořádal v souladu s právní úpravou a judikaturou Nejvyššího správního soudu. Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud na rozsudek krajského soudu v plném rozsahu odkazuje a jeho závěry přebírá. Nad jeho rámec uvádí ke konkrétním kasačním námitkám následující.

[24] Správní soudy se již zabývaly zákonností ZÚR JMK jako celku, a to mj. na základě návrhu podaného řadou obcí nacházejících se v blízkosti plánovaných či existujících komunikací. O návrhu rozhodl Krajský soud v Brně rozsudkem sp. zn. 65 A 3/2017, kterým návrhu

pokračování

nevyhověl. Uvedený rozsudek napadli navrhovatelé kasačními stížnostmi, které Nejvyšší správní soud zamítl rozsudkem sp. zn. 2 As 122/2018. V uvedených rozsudcích se přitom soudy obsáhle zabývaly zákonností ZÚR JMK jako celku vč. zvolené dopravní koncepce. Výslovně zkoumaly i zákonnost vymezení předmětných koridorů (v trase Rajhrad - Chrlice, jakož i v trase Pohořelice – Mikulov - hranice ČR/Rakousko).

[25] Uvedené rozsudky správních soudů přitom obstály i před Ústavním soudem. Usnesením sp. zn. IV. ÚS 2682/19 Ústavní soud odmítl ústavní stížnosti směřující proti uvedeným rozhodnutím (a související návrhy na zrušení § 36 odst. 1 věty páté a § 55 odst. 3 věty třetí stavebního zákona). Ústavní soud shledal závěry označených rozsudků ústavně konformními. Mj. uvedl, že rozsudek krajského soudu ve věci sp. zn. 65 A 3/2017 je „*příkladem úsilí o důkladnost budované právní argumentace a snahy po nestranném posouzení předkládané věci, jejíž závažnosti si je plně vědom. To má zásadní význam při posouzení dokumentu, jakým jsou zásady územního rozvoje kraje, neboť z povahy věci samé je u něj dáno, že nelze vyhovět zájmu všech, jelikož právě v těchto koncepčních dokumentech platí, že ‚každý chce jezdit po dálnicích, ale nikdo ji nechce mít za svým domovem‘. Podle názoru Ústavního soudu však vedlejší účastníci (a následně krajský soud a Nejvyšší správní soud v napadených rozsudcích) našly ústavně konformně přijatelné řešení dané situace v Jihomoravském kraji.*“

[26] S ohledem na uvedené nelze krajskému soudu v nyní projednávané věci vytýkat, že se o závěry výše uvedených rozsudků opíral při posouzení námitek, které byly shodné či podobné těm, které byly uplatněny již v návrhu posuzovaném ve věci sp. zn. 65 A 3/2017 a v následné kasační stížnosti projednané pod sp. zn. 2 As 122/2018. Ani Nejvyšší správní soud nevidí důvod k jinému postupu. Jedná se o pravomocné rozsudky aprobované Ústavním soudem. Krajský soud se přitom vyjádřil i k nosným námitkám, které v uvedených řízeních posuzovány nebyly, resp. zohlednil odlišnosti jednotlivých návrhů. Na podkladě relevantní právní úpravy a judikatury dostatečně zkoumal důvodnost uplatněných návrhových bodů. Správně uzavřel, že nelze souhlasit s tím, že by odpůrce při vydávání a odůvodňování OOP nedostal svým zákonným povinností, resp. že by se opomenul zabývat otázkami, které mu ukládá zkoumat právní úprava. Uvedené otázky odpůrce posoudil v souladu s předpisy chránícími zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy, přičemž se nedopustil ani žádných podstatných vad ve smyslu výše shrnuté judikatury (zejména rozsudek zdejšího soudu ze dne 12. 5. 2016, č. j. 6 As 174/2015 - 72).

[27] Podle § 18 a násl. 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. 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. Úkoly územního plánování jsou pak vymezeny v § 19 stavebního zákona. Patří mezi ně např. povinnost zjišťovat a posuzovat stav území, jeho přírodní, kulturní a civilizační hodnoty, stanovovat koncepci rozvoje území, včetně urbanistické koncepce s ohledem na hodnoty a podmínky území, prověřovat a posuzovat potřebu změn v území, veřejný zájem na jejich provedení, jejich přínosy, problémy, rizika s ohledem například na veřejné zdraví, životní prostředí, geologickou stavbu území, vliv na veřejnou infrastrukturu a na její hospodárné využívání atp. Zásady územního rozvoje jsou upraveny v § 36 a násl. stavebního zákona. Zásady územního rozvoje stanoví zejména základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezí plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití, zejména plochy nebo koridory pro veřejně prospěšné stavby, veřejně prospěšná opatření, stanoví kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v jejich využití. Současné

s návrhem zásad územního rozvoje se zpracovává vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Ve vyhodnocení vlivů na životní prostředí se vyhodnotí zjištěné a předpokládané závažné vlivy zásad územního rozvoje na životní prostředí a přijatelné alternativy naplňující cíle zásad územního rozvoje. Zásady územního rozvoje se pořizují pro celé území kraje a vydávají se formou opatření obecné povahy podle správního řádu. Zásady územního rozvoje jsou závazné pro pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území. Proces přijímání zásad územního rozvoje je pak popsán v § 37 až 41 stavebního zákona.

[28] Podle názoru Nejvyššího správního soudu se odpůrce důkladně zabýval souladností OOP s výše uvedenými relevantními částmi stavebního zákona, přičemž své závěry dostatečně odůvodnil (srov. rozsudky zdejšího soudu ze dne 30. 5. 2019, č. j. 2 As 122/2018 - 512, či ze dne 21. 10. 2019, č. j. 6 Ao 3/2009 - 76). K souladnosti s § 18, § 19, § 36 a násl. stavebního zákona viz zejména str. 72 a násl. odůvodnění OOP. K souladnosti s požadavky zvláštních předpisů viz kapitulu C.4 odůvodnění OOP. Důkladně byly hodnoceny i vlivy na udržitelný rozvoj území a na životní prostředí. K tomu srov. zejména str. 103 a násl. odůvodnění OOP a dále Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (zejména viz část A.6., resp. přílohy k tomuto dokumentu, zejména pak přílohu č. 2), ve kterých byly popsány a vyhodnoceny zjištěné a předpokládané závažné vlivy jednotlivých záměrů na životní prostředí, vč. vlivů kumulativních a synergických. Hodnocen byl vliv jednotlivých záměrů na obyvatelstvo, zdraví, ovzduší, vodu, faunu, flóru atp. Vlivy byly popsány a kvantifikovány. Nebyly přitom pominuty ani stávající zdroje hluku, imisí atp. (např. existující silniční komunikace v daném území, železniční tratě atp.) a zohledněny byly i další možné budoucí vlivy. OOP přitom obsahuje i opatření pro předcházení negativním vlivům, resp. kompenzační a jiná opatření. Byly hodnoceny i vlivy na území Natura 2000, resp. dopady na tzv. prioritní stanoviště ptactva, a to i v oblasti Pálavy a vodního díla Nové Mlýny (viz dále). Soud si samozřejmě dokáže představit ještě podrobnější hodnocení vlivů obou záměrů, ještě důkladnější zvážení možných kompenzačních opatření atp., provedené hodnocení však nepovažuje za natolik nedostačující, že by zakládalo nutnost zrušení OOP. Dílčí nedostatky (např. nevyplnění některých kolonek v tabulce „D2 Chrlice II – Brno, jib; kapacitní včetně přestavby MUK“) a podobné nedostatky nevyvolávají nutnost zrušení ZÚR JMK. Ostatně v tomto duchu se vyjádřil již krajský soud v rozsudku sp. zn. 65 A 3/2017. V něm (podobně jako krajský soud v této věci) shledal, že v ZÚR JMK byly zákonně, přezkoumatelně a odůvodněně hodnoceny jak stávající, tak i předpokládané vlivy ZÚR JMK, včetně vlivů sekundárních, synergických, kumulativních, krátkodobých, střednědobých, dlouhodobých, trvalých, přechodných, kladných a záporných. Vyhodnocení vlivů na sledovaná témata (složky) životního prostředí vychází z řádné identifikace potenciálních vlivů a z expertního odhadu jejich rozsahu a významnosti. Míra podrobnosti hodnocení včetně kvantifikace jejich rozsahu a významnosti odpovídá míře podrobnosti, v jaké je konkrétní jev (záměr) v ZÚR JMK definován nebo vymezen. Krajský soud se přitom v rozsudku sp. zn. 65 A 3/2017 zabýval výslovně i dopravními koridory. Mj. uvedl, že stejně jako u koridoru dálnice D52 Pohořelice – Mikulov (koridor DS04) i u koridoru DS14 pro záměr dálnice D52/JT Rajhrad - Brno - Chrlice byly potenciální vlivy na sledované složky životního prostředí hodnoceny v kapitole A.6.9. textové části vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a také v přílohové části této dokumentace (příloha č. 2), přičemž se jedná o pečlivé až nadstandardní hodnocení. Jak již přitom bylo výše uvedeno, tento rozsudek obstál jak v řízení o kasačních stížnostech před Nejvyšším správním soudem (viz rozsudek sp. zn. 2 As 122/2018), tak i v řízení o ústavních stížnostech před Ústavním soudem (viz rozhodnutí sp. zn. IV. ÚS 2682/19).

[29] Uvedená soudní rozhodnutí se přitom zabývala i dalšími stěžejními námitkami stěžovatelů a neshledala v ZÚR JMK žádnou zásadní nezákonnost či vadu, pro kterou by bylo třeba je zrušit. Výslovně přitom byly posuzovány i námitky poukazující na nedostatečnost odůvodnění OOP a jeho příloh (vč. předmětné přílohy č. 2), na nedostatečnost posouzení dalších

pokračování

možných variant řešení, územních rezerv, dopravního modelování atp. Byla zkoumána i celková zákonnost hodnocení vlivů na životní prostředí, resp. otázka vlivů koncepcí na životní prostředí (proces SEA). Souhrnně bylo shledáno, že odpůrce provedl náležité posouzení a vyhodnocení vlivů ZÚR JMK na udržitelný rozvoj území, resp. na životní prostředí. Vyhodnocení SEA (a to i ve vztahu k dálnici D52) bylo provedeno dostatečně a zákonně, přičemž na tom nic nemění ani předložené podklady vč. stanoviska AOPK ČR ze dne 7. 9. 2012 (viz např. část III. rozsudku ve věci sp. zn. 65 A 3/2017 a body 89 a násl. rozsudku ve věci sp. zn. 2 As 122/2018). V rozsudku sp. zn. 2 As 122/2018 se Nejvyšší správní soud vyjádřil i k souladnosti postupu odpůrce s předchozí judikaturou vč. stěžovatelem opakovaně akcentovaného rozsudku sp. zn. 1 Ao 7/2011. Mj. uvedl, že „[n]edostatek, 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 braničním způsobem dotýkaly životního prostředí v dané oblasti, ovšem postrádal dostatečné vyhodnocení dopadu kumulativních a synergických vlivů na životní prostředí, kompenzační 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. Zbodnocení předpokládaných vlivů je provedeno v mezích primárních 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 námítky 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 cílům kasačním námítkám. 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.“

[30] K doplňující argumentaci stěžovatelů soud dodává, že není názoru, že by zásady územního rozvoje musely vždy označit všechny subjekty v daném území, resp. uvést ve vztahu k nim všechna kompenzační, zmírňující či jiná opatření. Takovou jednoznačnou povinnost právní úprava nestanoví, přičemž to nelze dovodit ani z účelu zásad územního rozvoje, jímž je stanovit základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezit plochy nebo koridory nadmístního významu a stanovit požadavky na jejich využití (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 7. 2009, č. j. 5 Ao 1/2009 - 186, ze dne 4. 5. 2018, č. j. 8 As 128/2017 - 54, ze dne 16. 2. 2016, č. j. 3 As 195/2015 - 55, ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016 - 198, ze dne 27. 7. 2017, č. j. 1 As 15/2016 - 85, či usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 4. 2020, sp. zn. IV. ÚS 2682/19). V této souvislosti lze akcentovat i rozsah daného území a množství subjektů v něm se vyskytujících. Není proto objektivně možné, aby byl v rámci zásad územního rozvoje posuzován vliv na každý subjekt. Výše uvedené platí tím spíše, když se subjekt aktivně neúčastní procesu přijímání zásad územního rozvoje, resp. neuplatí žádné výhrady, požadavky na kompenzační opatření atp. To platí i pro nyní projednávanou věc (viz dále).

[31] Podobně jako v rozsudku sp. zn. 2 As 122/2018 přitom není ani v této věci Nejvyšší správní soud názoru, že by odpůrce a krajský soud nerespektovali stěžejní východiska rozsudku sp. zn. 1 Ao 7/2011, vč. nutnosti kvantitativního posouzení, postupu v souladu

se zásadou předběžné opatrnosti atp. To stejné platí i pro další stěžovatelé akcentovanou judikaturu správních soudů (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2013, č. j. 4 A os 1/2012, ze dne 17. 4. 2014, č. j. 9 A os 5/2013 - 73, ze dne 9. 5. 2019, č. j. 3 As 80/2017 - 74, či rozsudky Krajského soudu v Praze ze dne 12. 6. 2013, č. j. 50 A 8/2013 - 129, ze dne 24. 6. 2020, sp. zn. 54 A 68/2019). Obecná východiska této judikatury odpůrce respektoval. Je nutno zdůraznit, že v uvedených rozsudcích nebylo posuzováno identické OOP, resp. identická argumentace, jakou vznášeli stěžovatelé. Jak již bylo výše uvedeno, argumentace stěžovatelů se z velké části shodovala s argumentací posuzovanou v rozsudku sp. zn. 65 A 3/2017 (ve kterém byly posuzovány celé ZÚR JMK), a proto krajský soud nepochybil, pokud vyšel primárně z této prejudikatury. Krajský soud si přitom byl vědom i částečné odlišnosti argumentace řešené ve shora označených rozsudcích oproti argumentaci vznesené stěžovateli v nyní posuzované věci, resp. specifčnosti jejich návrhu (viz např. body 87 a násl. rozsudku) a tyto odlišnosti zohlednil, přičemž kasační soud neshledává na jeho argumentaci nic nezákonného či vadného. Krajský soud vypořádal i námitky poukazující na nedostatečné hodnocení důsledků uvedených záměrů (zejména přivedení další dálkové dopravy na území města Brna a do jeho okolí, vliv na existující stav imisní, hlukové a jiné zátěže tohoto území), námitky poukazující na rozpor koridorů s § 37 odst. 8 stavebního zákona a další nosné námitky (viz zejména str. 8 až 29 rozsudku). S jeho hodnocením Nejvyšší správní soud souhlasí. Ke stěžovateli akcentované složitosti odůvodnění napadeného rozsudku pak soud uvádí, že ta pramení ze složitosti a rozsáhlosti zkoumané problematiky, opakovaného přezkumu ze strany správních soudů, jakož i ze složitosti a specifčnosti argumentace stěžovatelů.

[32] V navazujícím okruhu námitek stěžovatelé obsáhle poukazovali na nedostatečnost a nesprávnost hodnocení NATURA 2000. Nejvyšší správní soud jim nepřisvědčil. Ztotožnil se s krajským soudem, že bylo provedeno dostatečné vyhodnocení vlivů na území NATURA 2000, resp. dostatečné posouzení dopadů na prioritní stanoviště ptactva (viz zejména str. 263 a násl. VVURÚ a str. 104 a násl. odůvodnění OOP). Jak přitom správně dodal krajský soud, námitky stěžovatelů obsažené v návrhu jsou v zásadě jen precizací již dříve namítané a vypořádané problematiky „rozporu vymezení koridoru pro záměr D52 Pohořelice – Mikulov s podmínkami ochrany území NATURA 2000“ (srov. část IV.2.4 nynějšího návrhu a část IV.13.3 předchozího návrhu), kterou se podrobně zabýval rozsudek ve věci sp. zn. 65 A 3/2017. V uvedeném rozsudku krajský soud mj. dovodil, že bylo provedeno důkladné vyhodnocení vlivů ZÚR JMK na evropsky významné lokality a ptačí oblasti, přičemž neshledal důvod ani k vyžádání stanoviska Komise EU, s čímž kasační soud souhlasí. Ochrana zvláště chráněných území NATURA 2000 hraje při posuzování zásad územního rozvoje zcela zásadní úlohu, neboť je při vypracování zásad územního rozvoje potřebné počítat s nutností zpracování naturového posouzení ve smyslu zákona o ochraně přírody a krajiny (srov. směrnici Rady 92/43/EHS ze dne 21. 5. 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, stejně tak srov. směrnici Rady 79/409 EHS ze dne 2. 4. 1979 o ochraně volně žijících ptáků v evropsky významných lokalitách a ptačích oblastech – dnes nahrazenou směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. 11. 2009 o ochraně volně žijících ptáků). Výsledkem naturového hodnocení by mělo být určení, zda jednotlivé záměry obsažené v zásadách územního rozvoje budou mít (významný) negativní vliv na tato chráněná území a zároveň, zda je případný negativní vliv v každém z případů vůbec určitelný. Dále platí, že v případě, kdy u některých záměrů není možné stanovit významnost jejich možného negativního vlivu na území NATURA 2000 ve fázi porovnání zásad územního rozvoje, může být pořizovatelem uložena povinnost provést hodnocení významnosti negativního vlivu v navazujících fázích územního plánování či při umístění záměrů do území (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526). Ještě intenzivnější ochrana životního prostředí je pak dána v případě, kdyby mělo dojít k negativnímu zásahu do lokality s prioritními stanovišti nebo s prioritními druhy, jelikož poté je schválení návrhu zásad územního rozvoje odůvodnitelné výhradně důvody

pokračování

ochrany veřejného zdraví, veřejné bezpečnosti nebo příznivých důsledků nesporného významu pro životní prostředí, přičemž toto řešení by muselo být důkladně odůvodněno. Jiné důvody by pak byly akceptovatelné jen s kladným stanoviskem Evropské komise. Důležitá je také ta premisa, že vliv zásad územního rozvoje na evropsky významnou lokalitu je vždy třeba posoudit i v případě, pokud tato lokalita zatím byla zařazena pouze na tzv. národní seznam (srov. rozsudky Soudního dvora EU ze dne 13. 1. 2005, ve věci C-117/03, a ze dne 14. 9. 2006, ve věci C-244/05).

[33] Na základě uvedených východisek a po posouzení spisového materiálu pak krajský soud ve věci sp. zn. 65 A 3/2017 (body 151 a násl.) dovodil, že „*odpůrce jednak správně vymezil jako dotčené evropsky významní lokality a ptáčích oblasti všechny lokality ležící na území Jihomoravského kraje včetně nově zařazených do národního seznamu, přičemž dále byly identifikovány dotčené přeshraniční lokality na Slovensku a v Rakousku. Na základě takto zjištěného skutkového stavu pak bylo provedeno vyhodnocení významnosti vlivů (na základě stanovené metodiky), přičemž pro celkem 50 ploch a koridorů byl zjištěn mírně negativní vliv „-1“ s tím, že k těmto plochám a koridorům byl uveden komentář a byla uvedena doporučení pro eliminaci a zmírnění těchto mírně negativních vlivů.*“ [...] *[S]tanovení mírně negativního vlivu „-1“ je přesvědčivě odůvodněno a doporučení pro eliminaci a zmírnění těchto mírně negativních vlivů je nastaveno realisticky a proveditelně. [...] Na základě takto provedeného posouzení došel pořizovatel k závěru, že ZÚR JMK nemají významný negativní vliv na celistvost evropsky významných lokalit a ptáčích oblastí (negativní vliv dle § 45i odst. 9 zákona o ochraně přírody a krajiny), a že pro celkem 50 ploch a koridorů byl konstatován mírně negativní vliv. Plochy a koridory obsažené v koncepci, u nichž byl konstatován mírně negativní vliv, musí být dle vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území podrobně vyhodnoceny podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny při jejich upřesnění v územních plánech, případně v rámci projektové ELA. I ve vztahu k lokalitám NATURA 2000 soud musí konstatovat, že postup zvolený odpůrcem při zohlednění a zhodnocení kumulativních a synergických vlivů na lokality NATURA 2000 je zcela přezkoumatelný, odůvodněný a zákonný a bez jakýchkoliv pochyb naplňuje jak zákonné požadavky i požadavky vyplývající z evropského práva, tak také požadavky vyjádřené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526.*“ V bodech 449 a násl. se pak krajský soud zabýval výslovně i tvrzenou nezákonností vymezení koridoru pro záměr D52 Pohořelice – Mikulov s podmínkami ochrany území NATURA 2000. K tomu uvedl, že: „*[n]avrhovatelé dále spatřují nezákonnost stanovení koridoru D52 Pohořelice – Mikulov v rozporu vymezení koridoru pro záměr D52 Pohořelice – Mikulov s podmínkami ochrany území NATURA 2000. Zdejší soud se již na jiném místě tohoto rozsudku velmi zvrubně zabíral otázkou posouzení vlivu ZÚR JMK na území NATURA 2000 (body 151 a násl. rozsudku), kdy neshledal nezákonnost postupu odpůrce při hodnocení vlivů ZÚR JMK na území NATURA 2000, protože v podrobnostech na odkazované pasáži svého rozsudku zdejší soud v podrobnostech odkazuje.*“ Nad rámec toho krajský soud dodal že: „*zásady územního rozvoje, resp. vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, přispívají k minimalizaci potenciálních negativních vlivů navrhovaným řešením koridoru dálnice D52 Pohořelice – Mikulov na předmětná dotčená území a zapracováním relevantních doporučení SEA i ve vztahu k oblastem NATURA 2000 do textové části ZÚR JMK (zejména do úkolů pro územní plánování v kapitole D. textové části) je zajištěna dostatečná ochrana životního prostředí v těchto oblastech a to jak ve smyslu zákona o ochraně přírody a krajiny, tak také ve smyslu příslušných předpisů evropského práva (srov. směrnici Rady 92/43/EHS ze dne 21. 5. 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, stejně tak srov. směrnici Rady 79/409 EHS ze dne 2. 4. 1979 o ochraně volně žijících ptáků v evropsky významných lokalitách a ptáčích oblastech – dnes nahrazena směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. 11. 2009 o ochraně volně žijících ptáků).*“

[34] Uvedené závěry pak k podobným námitkám, které vznášejí i nynější stěžovatelé, přezkoumal Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 2 As 122/2018 a neshledal na základě nich nezákonnost v intenzitě vyvolávající nutnost zrušení ZÚR JMK. Za této situace nelze krajskému soudu vytýkat, že v nyní projednávané věci výše uvedené (pravomocné) komplexní a vyčerpávající hodnocení převzal. Ani Nejvyšší správní soud nevidí důvod k jinému postupu,

a to ani na základě doplňující argumentace stěžovatelů. Stěžovatelé nepředložili žádný argument, který by mohl vést k přehodnocení výše uvedených závěrů. Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem i v tom, že nutnost přehodnocení uvedených závěrů nevyplývá z podkladů předložených stěžovateli vč. dokumentu nazvaného „*Vyhodnocení vlivů na lokality soustavy Natura 2000, Územní prognóza Břeclavska*“, zpracovaného v květnu 2005 Mgr. Stanislavem Mudrou a kol. Krajský soud správně poukázal na nedostatky uvedeného materiálu, které samy o sobě značně limitují jeho použitelnost pro danou věc. Předně se jedná o materiál vydaný v roce 2005, tedy dlouhou dobou před vydáním OOP, což snižuje vypovídací hodnotu tohoto materiálu. To znásobuje absence grafické části, z níž by bylo jasné seznatelné, jaké konkrétní oblasti se materiál týká. Krajský soud správně poukázal i na to, že z materiálu nevyplývají žádné „fatální“ negativní vlivy na předměty ochrany, které by nebyly kompenzovatelné budoucími opatřeními. S uvedeným hodnocením Nejvyšší správní soud souhlasí a dodává, že takové lze aplikovat i na předmětný dodatek č. 1 k uvedenému materiálu. Tento dodatek (který je založen ve spisu a čítá *de facto* jednu stranu A4) novelizuje materiál, který trpí výše uvedenými nedostatky, a pouze uvádí, že „*na základě nově zjištěných skutečností a na základě upřesnění poskytnutých podkladů*“ se upřesňují str. 185 a str. 187 dokumentu „*Vyhodnocení vlivů na lokality soustavy Natura 2000, Územní prognóza Břeclavska*.“ K dodatku již však nejsou přiloženy žádné relevantní listiny, které by poskytovaly oporu pro tam uvedené závěry. Nejvyšší správní soud tedy není názoru, že by na základě uvedeného materiálu (ve znění jeho dodatku) mělo dojít ke zrušení OOP. To stejné platí i pro další podpůrnou argumentaci stěžovatelů. Podle názoru Nejvyššího správního soudu odpůrce provedl řádné posouzení vlivů na prioritní stanoviště ptactva a krajský soud následně přezkoumal všechny nosné námitky a ty posoudil v souladu s právní úpravou a judikaturou (viz zejména body 56 a násl. rozsudku). Podobně jako krajský soud považuje i zdejší soud za nutné zdůraznit, že OOP zmiňuje i efektivní opatření za účelem předcházení negativních vlivů na ptactvo (a to výslovně i např. u koridoru DS04 v oblasti vodního díla Nové mlýny). Podobně odkazuje soud stran problematiky SEA a NATURA 2000 na napadený rozsudek krajského soudu a na rozsudky sp. zn. 65 A 3/2017 a sp. zn. 2 As 122/2018.

[35] Důvodným neshledal soud ani stížní bod poukazující na rozpornost OOP s PÚR. Odůvodnění OOP se dostatečně zabývá souladností s PÚR (viz zejména část C odůvodnění OOP), přičemž krajský soud následné námitky vypořádal v souladu s právní úpravou a judikaturou. Soud dodává, že souladem ZÚR JMK s PÚR se zabýval již rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 - 526, ve kterém soud konstatoval, že: „*Není pravdou, že vymezení koridoru jihozápadní a jižní tangenty v ZÚR je v rozporu se stavebním zákonem z důvodu, že koridor nebyl vymezen v PÚR. Jak soud již shora uvedl, předmětem řešení v PÚR jsou koridory mezinárodního či republikového významu. Koridorem se dle § 2 odst. 1 písm. i) stavebního zákona rozumí plocha pro umístění vedení dopravní a technické infrastruktury nebo opatření nestavební povahy. Koridor je tedy typem plochy. O plochu republikového významu se jedná tehdy, jestliže svým významem, rozsahem nebo využitím ovlivní území více krajů [viz § 2 odst. 1 písm. b) stavebního zákona]. Koridor jihozápadní a jižní tangenty nelze považovat za koridor republikového významu. Vzhledem k jeho situování uprostřed území Jihomoravského kraje, významu a využití (řešení dopravy v brněnské aglomeraci vyvolané koncentrací dopravních koridorů republikového významu) je třeba dospět k závěru, že jeho charakter je toliko nadmístní ve smyslu § 2 odst. 1 písm. b) stavebního zákona – ovlivní tedy území více obcí, nikoliv území více krajů. Soud dává navrhovatelům za pravdu, že tangenty, které spojují dvě dálnice a několik rychlostních komunikací, jsou velmi významnou stavbou. Nikoliv však celostátního významu, neboť jejich účelem je vyřešit lokální (nadmístní) problémy, které by mohly vzniknout ve městě Brně a jeho bezprostředním okolí v případě kumulace dopravy z různých směrů.“ Z uvedených závěrů pak vychází i rozsudek krajského soudu sp. zn. 65 A 3/2017, který dodává, že „*koridor D52/JT Rajhrad – Brno-Chrlice není stavbou mezinárodního a republikového významu, ale toliko stavbou nadmístního významu, jejímž hlavním cílem je řešení dopravy v brněnské aglomeraci vyvolané koncentrací dopravních koridorů republikového významu, protože není nutné, aby tento koridor byl vymezen v PÚR. [...] Námitku navrhovatelů, že vymezení koridoru dálnice D52/JT Rajhrad – Brno-Chrlice je podle nich v rozporu**

pokračování

s PÚR [...] *soud tedy shledává nedůvodnou.*“ V uvedeném rozsudku se krajský soud zabýval i dalšími tvrzenými rozpory mezi ZÚR JMK a PÚR a tyto neshledal, přičemž jeho závěry akceptoval Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 2 As 122/2018. Jejich závěry shledal následně jako ústavně konformní i Ústavní soud. Ten shledal, že se k této problematice „*dostatečně a ústavně konformně vyjádřil krajský soud v bodech 95 až 116 svého rozsudku a Nejvyšší správní soud v bodech 60 až 65 svého rozsudku*“ (viz usnesení ze dne 28. 4. 2020, sp. zn. IV. ÚS 2682/19). I stran další argumentace poukazující na rozpor ZÚR JMK s PÚR lze odkázat na výše uvedenou prejudikaturu (týkající se stejného opatření obecné povahy), v důsledku čehož jsou nepřipadné i poukazy stěžovatelů na jinou (místy mimoběžnou) judikaturu. Nejvyšší správní soud dodává, že podle jeho názoru odpůrce i v tomto ohledu dostal stěžejním východiskům rozsudku sp. zn. 1 Ao 7/2011, jakož i rozsudku sp. zn. 3 Ao 1/2007 a východiskům další relevantní judikatury správních soudů. Nutnost zrušení OOP nevyplývá ani z písemnosti odpůrce ze dne 5. 4. 2017, č. j. JMK 67231/2017, ze stanoviska Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 26. 11. 2015, č. j. MMR 28714/2015-81-2, a dalších podobných dokumentů. Žádný z nich nesvědčí o rozpornosti OOP s PÚR v takové intenzitě, že by vyvolávala nutnost zrušení OOP (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120 a na něj navazující judikaturu). Podle názoru Nejvyššího správního soudu tedy krajský soud nepochybil, pokud na základě tvrzených rozporů mezi PÚR a ZÚR JMK, nepřistoupil ke zrušení OOP. Nutnost zrušení OOP nelze dovodit ani na základě doprovodné argumentace stěžovatelů, která *de facto* požaduje přehodnocení závěrů rozhodnutí vztahujících se přímo k ZÚR JMK (rozsudek sp. zn. 65 A 3/2017 a sp. zn. 2 As 122/2018). K takovému postupu neshledává soud důvod. Jedná se o pravomocné rozsudky, se kterými se nyní rozhodující senát ztotožnil. Neshledal proto ani důvod k předložení věci rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

[36] Kasační soud neshledal ani existenci podstatných vad v dokazování před krajským soudem. Stěžovatelé namítali, že krajský soud zcela nedostatečně odůvodnil neprovedení jimi navržených důkazů (zejména Hodnocení vlivů dle § 45i zákona č. 114/1992 Sb., Mgr. O. Volf, 2007; Posouzení vlivů dopravních koncepcí JMK, RNDr. V. Kostkan, Ph.D., 2015; Posouzení dopravních koncepcí pro Jihomoravský kraj, MUDr. J. Volf, Ph.D., 2014; Posouzení koncepcí páteří silniční sítě pro Jihomoravský kraj v kontextu TEN-T a PÚR ČR, Ing. M. Strnad, 2012). Soud není názoru, že by krajský soud zcela nedostatečně odůvodnil neprovedení navrhovaných důkazů. Krajský soud se důkazními návrhy zabýval v bodech 30 až 41 rozsudku, kde mj. uvedl, z jakých důvodů neshledal důvod k provedení předmětných důkazních návrhů. Konkrétně uvedl, že výše uvedené podklady jsou součástí spisové dokumentace k ZÚR JMK (toto stěžovatelé nezpochybňují ani v kasační stížnosti), přičemž obsahem správního spisu se ve správním soudnictví zpravidla nedokazuje, což platí i pro danou věc. Nejvyšší správní soud krajskému soudu přisvědčil. Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu se obsahem správního spisu zpravidla nedokazuje (srov. např. rozsudky ze dne 27. 9. 2006, č. j. 7 Afs 39/2005 - 53, ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008 - 117, ze dne 29. 6. 2011, č. j. 7 As 68/2011 - 75, ze dne 14. 5. 2015, č. j. 7 As 83/2015 - 56). To potvrzuje i rozsudek rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 18. 12. 2018, č. j. 4 As 113/2018 - 39: „*Nutno zdůraznit, že písemnosti obsažené ve správním spise jako podkladu pro rozhodování správního soudu se nedokazují.*“ Uvedenou judikaturu aproboval i Ústavní soud (srov. rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2020, sp. zn. IV. ÚS 4141/18; usnesení ze dne 26. 3. 2015, sp. zn. I. ÚS 643/15; usnesení ze dne 8. 9. 2020, sp. zn. IV. ÚS 2090/20; či nedávné usnesení ze dne 20. 3. 2021, sp. zn. IV. ÚS 3346/20). Je pravdou, že ve výjimečných případech lze i listiny založené ve spisu provést jako důkazy při jednání, k takovému postupu však v dané věci nebyl dán důvod. K tomuto závěru vede soud zejména obsah předmětných listin, jakož i to, že těmito a dalšími podobnými důkazy se při prakticky nezměněné skutkové a právní argumentaci výslovně zabývala i dřívější judikatura správních soudů k ZÚR JMK (viz rozsudky sp. zn. 65 A 3/2017 a sp. zn. 2 As 122/2018). Krajský soud přitom řádně

odůvodnil i to, proč na zákonnosti OOP nemění nic ani další navrhované a krajským soudem provedené důkazy (např. dokumenty poukazující na zvýšení dopravní zátěže atp.), s čímž Nejvyšší správní soud souhlasí.

[37] Soud k tvrzeným nezákonnostem, resp. vadám OOP a návazně i rozsudku krajského soudu dodává, že si dokáže zcela jistě představit ještě podrobnější argumentaci, resp. ještě důkladnější posouzení obou záměrů a jejich důsledků jak ze strany odpůrce, tak i ze strany krajského soudu. V daném konkrétním případě však není názoru, že by jejich postup vedl k nutnosti zrušení rozsudku krajského soudu a následně i OOP. Jak již bylo výše uvedeno, soud je oprávněn přistoupit ke kasaci OOP pouze v případě, že došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku; ke zrušení opatření obecné povahy lze přistoupit, když pochybení správního orgánu překročila mez, kterou je možno vzhledem k celkové komplikovanosti řízení a s přihlédnutím k povaze rozhodované věci považovat za ještě přijatelnou (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2020, č. j. 1 As 245/2019 - 38, či usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120). O takovou situaci se však s ohledem na všechny výše uvedené důvody nejedná. Nejvyšší správní soud dodává, že z hlediska celkového hodnocení nemohl přehlédnout ani velmi složitou, nepřehlednou a překrývající se argumentaci stěžovatelů (místy dokonce si odporující argumentaci; např. stran východisek rozsudku sp. zn. 1 Ao 7/2011 pro danou oblast), u které soud velmi často postrádal i tvrzení o zkrácení jejich práv a důsledků pro ně, jak to požaduje judikatura (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 - 526). Soudu (na základě argumentace uvedené v návrhu a v kasační stížnosti) není zřejmé např. to, jak se „územní prognóza Břeclavská“, resp. výskyt ptactva v oblasti Pálavy konkrétně dotýká práv stěžovatelů (obec Popovice a osoba zúčastněná na řízení mající pozemky v katastru obcí M. a Ch.). To stejné platí pro tvrzené dotčení přiblížením dálnice D52 k obytné zástavbě v oblasti obce „Nová Ves“ a další podobná tvrzení. Některé stížní námitky nadto nebyly explicitně uplatněny v návrhu, což limituje jejich posouzení soudem (srov. § 109 odst. 4 a 5 s. ř. s.). Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. *in fine* brání tomu, aby stěžovatel v kasační stížnosti uplatňoval jiné právní důvody, než které uplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáváno, ač tak učinit mohl; takové námitky jsou nepřípustné. Ustanovení § 109 odst. 5 s. ř. s. naproti tomu brání tomu, aby se poté, co bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí, uplatňovaly skutkové novoty. K takto uplatněným novým skutečnostem kasační soud při svém rozhodování až na výjimky nepřihlíží (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004 - 49, ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006 - 155, ze dne 30. 3. 2012, č. j. 4 Azs 1/2011 - 89, či usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2018, č. j. 8 Azs 259/2017 - 67). Pokud by bylo v řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem připuštěno uplatnění skutkových a právních novot, vedlo by to fakticky k popření kasačního principu, na němž je řízení o tomto mimořádném opravném prostředku vystavěno (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2012, č. j. 4 Azs 1/2011 - 89). Výše uvedené lze vztáhnout např. na argumentaci poukazující na důsledky § 55 odst. 3 stavebního zákona pro dané území, či argumentaci stran odkazů na dokumenty, které byly vyhotoveny až po vydání napadeného rozsudku (stěžovatelé např. poukazovali na metodiku Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 16. 2. 2021, č. j. MMR-8267/2021-81, s názvem „Doporučený postup pořizování aktualizace ZÚR po identifikaci významného negativního vlivu na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptáčích oblastí“). Soud z opatrnosti dodává, že odpůrce postupoval v souladu se stavebním zákonem a dalšími předpisy upravujícími postup při přijímání OOP. Ostatně, souladnost ZÚR JMK s právními předpisy (vč. stavebního zákona jako celku) konstatoval i Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 2 As 122/2018 a následně i Ústavní soud. Ten neshledal případným ani návrh na zrušení § 55 odst. 3 stavebního zákona (viz usnesení ze dne 28. 4. 2020, sp. zn. IV. ÚS 2682/19). Lze dodat i to, že v bodě 69 rozsudku se krajský soud

pokračování

nevyjádřil v tom smyslu, že by bylo provedeno neúplné, resp. nezákonné posouzení SEA. Naopak toto shledal dostatečným a zákonným, s čímž Nejvyšší správní soud souhlasí. K výše uvedenému dokumentu ze dne 16. 2. 2021 pak soud z opatrnosti dodává, že se jedná o pouhou metodiku, která byla vydána několik let po schválení ZÚR JMK, a nelze tak odpůrci vytýkat, že podle ní nepostupoval.

[38] Ani na základě žádné další argumentace soud neshledal důvod ke kasaci rozsudku krajského soudu, popř. ke kasaci předmětného OOP. Správní soudy nejsou povolány k tomu, aby hodnotily odbornou stránku věci, neboť takový přezkum jim nepřísluší; odborné posouzení věci a volba konkrétního řešení je na pořizovateli územně plánovací dokumentace a osobách, které k tomu disponují odpovídajícím vzděláním a erudicí a které pořizovatel zpracováním odborných podkladů pověřil. Je proto namístě, aby správní soudy při přezkumu opatření obecné povahy postupovaly obzvláště obezřetně a zdrženlivě (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2013, č. j. 4 Aos 1/2012 - 105, či ze dne 24. 4. 2014, č. j. 4 Aos 1/2013 - 125). To platí tím spíše, když dotčené subjekty v procesu přijímání OOP byly pasivní. Stěžovatelé ani netvrdili, že by se aktivně účastnili procesu přijímání OOP, resp. z jakého vážného důvodu tak neučinili. V uvedeném procesu by zcela jistě efektivněji mohli uplatnit své výhrady proti předmětným koridorům, resp. požadovat jejich vypořádání. Stejně tak by mohli požadovat úpravu OOP tak, aby se co nejméně dotýkalo jejich práv, resp. požadovat alespoň učinění opatření za účelem snížení intenzity dotčení jejich práv (např. kompenzační opatření). Jak přitom vyplývá z judikatury, pokud je navrhovatel v procesu přijímání OOP pasivní, ovlivňuje to způsob vypořádání jeho námitek. Jestliže navrhovatel neuplatní své výhrady v procesu přijímání OOP, nelze vytýkat správnímu orgánu, že se k nim konkrétně nevyjádřil (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2013, č. j. 8 Aos 2/2012 - 59). To se samozřejmě netýká námitek poukazujících na porušení kogentních procesních či hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy, popř. námitek poukazujících na jiné zásadní vady OOP (viz rozsudky zdejšího soudu ze dne 21. 8. 2020, č. j. 6 As 270/2019 - 38, ze dne 13. 11. 2014, č. j. 7 As 181/2014 - 34, ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 - 185, ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013 - 29). Např. z prvně uvedeného rozsudku vyplývá, že jestliže navrhovatel nepodá proti napadenému opatření obecné povahy včas námítky ani připomínky může před správními soudy úspěšně namítat jen nedostatek pravomoci či příslušnosti odpůrce k vydání opatření obecné povahy nebo porušení kogentních předpisů chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy. Může jít jak o normy procesní (typicky porušení ustanovení upravujících proces přijímání územního plánu takovým způsobem, že tím odpůrce navrhovateli fakticky znemožnil nebo významně ztížil uplatnění jeho práva podat námítky nebo připomínky), tak i hmotněprávní (typicky porušení ustanovení chránících zájem na ochraně životního prostředí). Námítkami směřujícími do proporcionality přijatého řešení se správní soud při posuzování důvodnosti návrhu dle § 101d s. ř. s. nebude věcně zabývat, neboť nemůže poměřovat důležité veřejné zájmy s dotčenými právy jednotlivců v první linii tam, kde navrhovatel zůstal v procesu přijímání opatření obecné povahy pasivní. Jakkoliv je proporcionalita opatření obecné povahy jedním z hledisek pro posouzení jeho zákonnosti, vyčlenění této otázky do samostatné kategorie pro potřeby soudního přezkumu je nezbytné s ohledem na stávající zákonnou koncepci správního soudnictví, resp. správně soudního přezkumu opatření obecné povahy. Ta se totiž opírá o princip subsidiarity soudní ochrany, jež má nastoupit až po vyčerpání řádných opravných prostředků uvnitř veřejné správy. Podpůrně viz i usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 2/2010 - 116, či rozsudky téhož soudu ze dne 18. 4. 2019, č. j. 9 As 65/2019 - 29, ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 - 43, ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013 - 29, ze dne 3. 12. 2014, č. j. 7 As 186/2014 - 48, ze dne 30. 1. 2018, 9 As 65/2019, č. j. 2 As 315/2015 - 113, ze dne 2. 8. 2018, č. j. 10 As 33/2018 - 39, ze dne 20. 9. 2018, č. j. 10 As 366/2017 - 60. Jak přitom

vyplývá z výše uvedeného, Nejvyšší správní soud není názoru, že by odpůrce při vydávání a odůvodňování OOP nedostál svým zákonným povinnostem, resp. že by se opomenul zabývat otázkami, které mu ukládá zkoumat právní úprava (i bez sdělení námitek či připomínek ze strany dotčených osob).

[39] Soud souhlasí s krajským soudem i v tom, že z návrhu a z dalších podání vyplývá, že se stěžovatelé staví do pozice obecného kontrolora všech postupů odpůrce (samosprávného celku) v oblasti územního plánování. Dle judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu však platí, že je právem samosprávy uspořádat své územní poměry podle vlastních představ, přičemž do postupů samosprávy lze zasahovat pouze omezeně; nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci. Jak uvedl zdejší soud např. v rozsudku ze dne 16. 3. 2020, č. j. 1 As 245/2019 - 38: „Rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území [...] je politickou diskrečí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu daného územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci.“ Obdobně viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 - 103, č. 2552/2012 Sb. NSS, bod 114, ze dne 28. 3. 2013, č. j. 1 AOs 3/2012 - 59, ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008 - 88, ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011 - 42, ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016 - 198, a ze dne 27. 7. 2017, č. j. 1 As 15/2016 - 85.

[40] Soud přitom nikterak nepochybně intenzitu dotčení obce Popovice (což stěžovatelé dokládali řadou podkladů), jakož i druhého stěžovatele (vlastnického pozemky v dotčeném území). Ani zásah do takových práv však nemusí automaticky být překážkou přijetí OOP. Lze jej připustit při splnění podmínek, jejichž komplex lze souhrnně označit za zásadu subsidiarity a minimalizace takového zásahu (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120). Podle názoru Nejvyššího správního soudu k porušení uvedených zásad nedošlo. Z ničeho přitom nevyplývá, že by odpůrce musel setrvat na původní dopravní koncepci a nemohl by ji dále (např. po zrušení ZÚR JMK rozsudkem ve věci sp. zn. 1 Ao 7/2011) modifikovat. Jak již bylo opakovaně uvedeno, cílem územního plánování je 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, tj. směřovat k udržitelnému rozvoji území spočívajícím ve vyváženém vztahu tří základních pilířů: příznivého životního prostředí, hospodářského rozvoje a soudržnosti společenství obyvatel území. Podle názoru Nejvyššího správního soudu odpůrce postupoval v souladu s uvedeným. Z hlediska tvrzeného dotčení práv soud dodává, že v napadených částech jsou ZÚR JMK prozatím „pouze“ koncepčně vymezovány koridory pro komunikace, jejichž konkrétní trasy budou zpřesňovány v dalších řízeních (např. v rámci územního řízení), ve kterých budou moci dotčené osoby uplatňovat příslušná práva, brojit proti konkrétním záměrům atp. Jak již uvedl krajský soud v rozsudku ve věci sp. zn. 65 A 3/2017, „stanovení koncepce dálnice D52 ještě zdaleka neznamená její definitivní umístění či dokonce povolení její samotné realizace. Za tímto účelem bude potřebné ještě opětovné posuzování SEA v rámci územního plánování, tak také posuzování ELA v rámci procesu územního rozhodování, přičemž díky institutu coherence stamp (verifikačního závazného stanoviska ELA) dle §9a zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí bude záměr a jeho vliv na lidské zdraví a životní prostředí neustále sledován v rámci jeho budoucí realizace, a to i v procesech dle stavebního řádu.“ V těchto fázích přitom bude možno zkoumat i dopad na jednotlivé dotčené nemovitosti či jiné statky. I v případě, že by přitom došlo k přímému zásahu do vlastnického práva konkrétního stěžovatele v navazujících řízeních, poskytuje současná právní úprava nástroje, jak se proti tomu bránit (viz např. čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod a zákon č. 84/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo

pokračování

ke stavbě). V těchto řízeních bude lze zkoumat i dotčení práv vyplývajících ze speciálních zákonů (vč. zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, který umožňuje efektivní ochranu před překračováním imisních limitů). Pro podporu výše uvedených závěrů viz i rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 65 A 3/2017, rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 122/2018, a usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 2682/19.

[41] V souvislosti s uvedeným soud opakovaně připomíná i smysl a účel zásad územního rozvoje (kterým je stanovit základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezit plochy nebo koridory nadmístního významu a stanovit požadavky na jejich využití), jakož i omezené pravomoci správních soudů při přezkumu opatření obecné povahy. Jak již soud opakovaně uvedl, ke zrušení opatření obecné povahy může soud přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku. Např. v rozsudku ze dne 16. 3. 2020, č. j. 1 As 245/2019 - 38, Nejvyšší správní soud uvedl, že ke zrušení OOP by měl soud přistoupit, „pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku. Zrušení napadeného opatření obecné povahy nastupuje tehdy, když pochybení správního orgánu překročila mez, kterou je možno vzhledem k celkové komplikovanosti řízení a s přihlédnutím k povaze rozhodované věci považovat za ještě přijatelnou. K překročení takové meze může dojít jediným závažným pochybením stejně jako větším počtem relativně samostatných (povětšinou procesních) pochybení, která by mohla být jednotlivě vnímána jako marginální, ale ve svém úhrnu představují podstatný zásah do veřejných subjektivních práv stěžovatelů.“ Taková pochybení však Nejvyšší správní soud (na podkladě uplatněné stížní argumentace a skutečností, ke kterým je povinen přihlížet *ex officio* - srov. např. § 109 odst. 3 s. ř. s.) neshledal. Nejvyšší správní soud se plně ztotožnil s napadeným rozsudkem krajského soudu, na který v podrobnostech odkazuje. Z tohoto důvodu nemohl shledat případnou ani polemiku stěžovatelů s jeho argumentací.

[42] Z uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soudu kasační stížnost zamítl dle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. Ve věci přitom rozhodl na základě oprávnění stanoveného v § 109 odst. 2 s. ř. s. bez jednání.

[43] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelé nebyli v řízení o kasační stížnosti úspěšní, nemají tedy právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrce měl ve věci úspěch, příslušelo by mu tedy podle § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu nákladů důvodně vynaložených v řízení o kasační stížnosti. Z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47, publ. pod č. 3228/2015 Sb. NSS, však vyplývá, že žalované správní orgány mají, v případě že se nechají právně zastupovat, právo pouze na náhradu účelně vynaložených nákladů přesahujících jejich běžnou úřední činnost, přičemž „[p]říkladem může být řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (např. územního plánu) vydaného malou obcí, která nedisponuje odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji nezbytnými pro vedení složitějšího soudního řízení“. Tak tomu však v případě odpůrce není.

[44] Výrok III pak vychází z toho, že osoba zúčastněná na řízení zaplatila soudní poplatek za tutéž kasační stížnost dvakrát. Z tohoto důvodu proto soud osobě zúčastněné na řízení (stěžovateli) zaplacený soudní poplatek vrátil (§ 10 odst. 1, věty první, zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů). Zaplacený soudní poplatek bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů) k rukám zástupce osoby zúčastněné na řízení.

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

V Brně dne 10. června 2021

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu