

### INFORMACE O VYDANÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISECH

#### SBÍRKA ZÁKONŮ 2018

##### Částka 33 – čís. 66

Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, ve znění vyhlášky č. 63/2013 Sb.  
Účinnost od 20. dubna 2018.

*Právní předpisy vybral:  
Mgr. Pavel Machata, MMR*

### INFORMACE Z VYBRANÝCH ROZHODNUTÍ SOUDŮ Z OBLASTI ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

#### Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. 12. 2017 č. j. 65 A 3/2017-931

#### OPATŘENÍ OBCENÉ POVAHY, ZÁSADY ÚZEMNÍHO ROZVOJE, ÚZEMNÍ REZERVA, VYHODNOCENÍ UDRŽITELNÉHO ROZVOJE

§ 36 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů  
§ 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů  
§ 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 20. 12. 2017 č. j. 65 A 3/2017-931 zamítl návrh 41 navrhovatelů (obce, spolky, fyzické osoby) na zrušení opatření obecné povahy – Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje ze dne 5. 10. 2016 (návrh jednoho navrhovatele byl odmítnut). Z rozsudku Krajského soudu v Brně vyplývá:

Navrhovatelé poukázali na to, že odpůrce opakuje dlouhodobě stejná nebo obdobná pochybení, pro která vždy byla předcházející opatření zrušena a navíc ji nově i zneužil institut územních rezerv a rozhodl o zavlečení tranzitní dálkové dopravy přímo do intravilánu města Brna. Jako nejpodstatnější námitky navrhovatelé uvedli to, že

- a) ZÚR JMK jsou v rozporu s cíli a úkoly územního plánování a se zákonným účelem zásad územního rozvoje,
- b) části dle judikatury Nejvyššího správního soudu samostatně nepřezkoumatelné PÚR, které závazně determinovaly správní uvážení odpůrce při vymezení jednotlivých částí koncepce dopravní infrastruktury JMK, byly při vydání Politiky územního rozvoje ČR (dále též PÚR) a její aktualizace schváleny v rozporu s právními předpisy,
- c) ZÚR JMK neobsahují konkrétní a proveditelná opatření, směřující k co nejrychlejší nápravě existujícího protiprávního stavu nadlimitního zatížení životního prostředí na území Jihomoravského kraje,
- d) ZÚR JMK nerespektují zákonnou povinnost vytvářet předpoklady pro výstavbu,
- e) ZÚR JMK jsou v důsledku excesivního využití, resp. zneužití, institutu územní rezervy, v rozporu se zákonným požadavkem na zajištění komplexního řešení účelného využití a prostorového uspořádání území a jsou v tomto směru ZÚR JMK zároveň vnitřně rozporné,
- f) napadené ZÚR JMK neobsahují vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů dopravní koncepce, kterou zakotvují, a to z části v důsledku zneužití institutu územní rezervy, a z části proto, že ZÚR JMK vůbec nevymezují klíčové dopravní záměry, a to celý obchvat Břeclavi (součást silnice I/55 mezinárodního významu, resp. D55) a část obchvatu Znojma (součást kapacitní silnice S8 dle PÚR) – použití specifické formy „salámové metody“,
- g) ZÚR JMK ve významném rozporu se svým zadáním pro většinu klíčových záměrů kapacitních silnic vymezuje územní rezervy a zároveň neplní požadavek na řešení v zadání identifikovaných „hygienických závad“,
- h) nedošlo k vymezení koncepce páteřní silniční infrastruktury jako celku a provedení komplexního vyhodnocení a srovnání existujících alternativních koncepcí rozvoje dopravní infrastruktury Jihomoravského kraje není v ZÚR JMK přezkoumatelně odůvodněno, čímž je nezákonně a neproporcionálně zasahováno do práv dotčených obcí na samosprávu a do vlastnických práv ostatních navrhovatelů,
- i) v ZÚR JMK nejsou dostatečně vypořádány námitky a připomínky navrhovatelů,
- j) koridory a územní rezervy pro záměry kapacitních silnic D43, „Jihozápadní tangenty“, D52/JT, D52 obchvatu Břeclavi a S8 byly vymezeny bez řádného vyhodnocení jejich vlivů, zejména kumulativních a synergických, v kontextu celkové koncepce rozvoje dopravní infrastruktury Jihomoravského kraje,

- k) stanoviska Ministerstva životního prostředí (MŽP), Krajské hygienické stanice Jihomoravského kraje (KHS JMK), Ministerstva dopravy (MD) a Agentury ochrany přírody a krajiny ČR (AOPK) jsou nepřezkoumatelná,
- l) ačkoli v návrhu ZÚR JMK byly po jeho veřejném projednání provedeny podstatné úpravy, nekonalo se jeho opakované veřejné projednání.

Jednotlivé body byly podrobně rozvedeny v části IV. návrhu v kapitolách rubrikovaných sub. 1 až sub. 16 (dále je proveden jen „výběr“ z odůvodnění rozsudku krajského soudu k vybraným návrhovým bodům; pozn. rozsudek má 161 stran).

#### **Návrhový bod IV. 2 – Nezákonost PÚR a její aktualizace a jejich dopad na nezákonost ZÚR JMK**

K námitce navrhovatelů, že vzhledem ke skutečnosti, že právní uvážení krajů, je determinováno rozhodnutím vlády – Politikou územního rozvoje (PÚR), jejíž vymezení koridorů je pro ně závazné, musí být i PÚR v rozsahu, v jakém je závazná pro ZÚR JMK soudně přezkoumatelná se samotnými ZÚR JMK (zda byly dodrženy zákonné požadavky, včetně posouzení vlivů na udržitelný rozvoj území), uvádí krajský soud následující.

PÚR z roku 2008 (dále jen „PÚR 2008“) pořízená Ministerstvem pro místní rozvoj postupem podle § 31 až 35 a § 186 stavebního zákona byla přijata vládou na jejím jednání dne 20. 7. 2009 usnesením č. 929. V souladu se shora uvedeným byly (a jsou) součástí schválené PÚR 2008, části 5 označené jako „Koridory a plochy dopravní infrastruktury“ i body 106 a 121, které vymezují koridory rychlostních silnic R52 a R43 následujícím způsobem:

„(106) R52

*Vymezení:*

*Pohořelice-Mikulov-Drasenhofen / Rakousko (E461).*

*Důvody vymezení:*

*Zkvalitnění silničního spojení Brno – Vídeň. Vazba na rakouskou silniční síť. Součást TEN-T.“*

„(121) R43

*Vymezení: Brno – Svitavy/Moravská Třebová (E 461).*

*Důvody vymezení: Provázání silničních tahů D1 a R35. Zkvalitnění silničního spojení Brno – Svitavy/Moravská Třebová. Součást TEN-T.*

*Úkoly pro ministerstva a jiné ústřední správní úřady: Prověřit proveditelnost rozvojového záměru.*

*Zodpovídá: Ministerstvo dopravy v součinnosti s Ministerstvem životního prostředí a kraji Jihomoravským a Pardubickým.*

*Termín: rok 2010“.*

Usnesením vlády ze dne 15. 4. 2015 č. 276 (o Aktualizaci č. 1 Politiky územního rozvoje České republiky) byla PÚR 2008 aktualizována, přičemž jisté změny doznal i bod 121, kdy vypadl variantní koncový bod Svitavy, jakož i úkoly ohledně prověření proveditelnosti záměru (byly splněny):

„(121) R43

*Vymezení: Brno – Moravská Třebová (E 461).*

*Důvody vymezení: Provázání silničních tahů D1 a R35. Zkvalitnění silničního spojení Brno – Moravská Třebová. Součást TEN-T.“*

Krajský soud dospěl k závěru, že takto vymezené koridory dopravní infrastruktury nemohou být předmětem soudního přezkumu, stejně jako jim zásadně nemůže být PÚR jako celek. Navrhovatelé citují či uvádějí řadu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, jež v zásadě vylučují soudní přezkum PÚR (viz níže), přesto se nyní pokoušejí do jejího přezkumu takřkajíc „vlomit“ v rámci řízení o návrhu na zrušení ZÚR JMK.

Samostatnou přezkoumatelností PÚR soudem se již podrobně zabýval jak Nejvyšší správní soud, tak Ústavní soud, a to zejména v usnesení NSS ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009-59, č. 2009/2010 Sb. NSS a na něj navazujícím usnesení pléna Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/10. NSS v uvedeném usnesení jednoznačně vyslovil, že PÚR není opatřením obecné povahy a není tak soudně přezkoumatelná (v režimu § 101a a násl. s. ř. s.). Jediným příkladem, kdy by tato situace teoreticky přicházela v úvahu, by bylo v případě, kdy by byly cíle územního plánování v PÚR vymezeny natolik konkrétně, že by již bylo nutné hovořit o konkrétní přesně vymezené regulaci určitého území; potom by bylo možné dovolat se přezkumu PÚR v rámci návrhu na zrušení zásad územního rozvoje či jeho části a v té části, ve které by PÚR vykazovala takovou míru konkrétnosti, která by překračovala základní rámec jejího zákonem vymezeného obsahu, by nebyla ve vztahu k pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a rozhodování v území závazná (opět viz usnesení NSS ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009-59). O takový případ však v nyní posuzované věci nejde. Ani v případě koridorů dopravní infrastruktury, na něž se návrh zaměřuje, totiž nelze hovořit o takové míře konkretizace, která by překročila rámec koncepčního (strategického) dokumentu.

Vztahem PÚR a zásad územního rozvoje v otázce vymezení dopravních koridorů se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ve věci sp. zn. 1 Ao 7/2011, kde uvedl, že dopravní a technická infrastruktura je v PÚR vymezena skrze plochy a koridory, a tyto záměry jsou tak podrobeny vyšší míře podrobnosti oproti ostatním regulovaným prvkům, neboť v případě dopravní a technické infrastruktury je takováto regulace podmíněna specifickými potřebami při jejím plánování (včetně např. koordinace se sousedními státy). Takto vymezené koridory pak pronikají do nižších stupňů územně plánovacích nástrojů, které je mohou pouze zpřesňovat. Pořizovatel zásad územního rozvoje se musí pokusit tyto koridory zpřesnit tak, aby byly realizovatelné, shodně jako následně pořizovatelé územních plánů. Míra podrobnosti jejich vymezení může být v PÚR v případě určení koncových bodů relativně vysoká, ovšem ve zbylé části by měla v souladu se smyslem PÚR jen obecně určovat základní směr (body 38–51 rozsudku). Nadto právě i s odkazem na citované závěry devátého senátu Nejvyššího správního soudu ohledně závaznosti PÚR v bodě 597 odůvodnění uvedl, že vymezení určitého koridoru v PÚR nutně neznamená, že by daný koridor musel být v celém rozsahu vyznačen i v zásadách územního rozvoje.

V případech, kdy míra konkrétnosti nepřekračuje základní rámec PÚR si lze zkrácení práv navrhovatelů představit až tehdy, pokud by zásady územního rozvoje v rozporu se shora uvedenými záměry zanesené v PÚR převzaly automaticky a neposuzovaly by jejich dopady (viz výše). V řízení o zrušení zásad územního

ho rozvoje podle § 101a s. ř. s. proto lze namítat to, zda a jakým způsobem kraj převzal záměry uvedené v PÚR, zda posuzoval jejich realizovatelnost a dopady (včetně vlivu na životní prostředí) a hodnotil všechny v úvahu přicházející varianty; nelze však namítat nezákonnost samotné PÚR. PÚR nestanoví ani konkrétní realizační trasy dopravních koridorů, ani je nestanoví jednou provždy. Jde ostatně o koncepční dokument, pro který je typický určitý vývoj v čase s ohledem na vyhodnocení proveditelnosti záměru či z důvodu, že tento záměr ztratil strategický republikový význam. Není proto nic zvláštního, pokud jsou určité záměry upraveny [viz R43 a vypuštění koncového alternativního bodu (města) Svitavy. Srov. Těž rozsudek NSS ve věci sp. zn. 1 Ao 7/2011, bod 594] či přímo vypuštěny z důvodu, že při následném posouzení záměru bude shledána jejich nerealizovatelnost [viz vypuštění koridoru R55 v části obchvatu Břeclavi. Lze odkázat také na rozsudek NSS ve věci sp. zn. 1 Ao 7/2011, body 598–601, jenž toto vypuštění popisuje, přičemž nijak nenaznačuje, že by byl tento postup jakkoli nesprávný, resp. že by měl jakýkoli dopad do práv tehdejších stěžovatelů] nebo proto, že ztratí charakter strategické záměru (srov. např. bod 140 aktualizace č. 1, měnící čl. 89 PÚR 2008 a rozsudek zdejšího soudu ze dne 7. 9. 2015, č. j. 64 A 2/2015-85).

Soud vyjádřil podiv nad tím, s jakou lehkostí navrhovatelé pominuli evropský, resp. mezinárodní rozměr PÚR. Vyjadřují se primárně a v zásadě izolovaně k variantám řešení koridorů na území ČR a pomíjí konsekvence dopravních koridorů i na sousední státy (zde: Rakousko), které samozřejmě na koridory vymezené v ČR musí navazovat. Stejně tak navrhovatelé nijak nereflktují skutečnost, že silnice R52 (nyní dálnice D52) již v podstatné části své celkové trasy existuje (z Brna do Pohořelic) a je logické tuto existující trasu také využít. Konečně, vzhledem ke shora uvedenému nemohl krajský soud blíže věcně posoudit ani údajný rozpor PÚR s evropským právem, který navrhovatelé namítali, konkrétně tvrzené nedodržení požadavku na zmírnění dopadů dopravy na městské aglomerace a nezohlednění důrazu evropských dokumentů (nařízení EP a Rady č. 1315/2013, o hlavních směrech Unie pro rozvoj transevropské dopravní sítě, dříve rozhodnutí EP a Rady č. 1692/96/ES) na SEA posuzování. Pokud jde o evropský přesah a problematiku TEN-T, soud jen ve stručnosti uvádí, že rozhodnutí č. 1692/96/ES i nařízení č. 1315/2013 jsou pro členské státy samozřejmě závazné. Požadavky stanovené nařízením jsou v členských státech také přímo použitelné (viz čl. 60 uvedeného nařízení); úpravy tohoto nařízení (závazků členských států) se proto v zásadě mohou dovolávat i jednotlivci (na rozdíl od dřívějšího rozhodnutí č. 1692/96/ES – viz bod 587 rozsudku 1 Ao 7/2011). To však závěry o přezkoumatelnosti PÚR soudem nijak nemění, neboť nařízení č. 1315/2013 musí být samozřejmě zohledněno i v rámci zásad územního rozvoje. Veřejnost tedy není nijak omezena v možnosti se předmětného nařízení dovolávat, a to právě při přezkumu zásad územního rozvoje.

#### **Návrhový bod IV. 6 – Nedostatky ve vyhodnocení ZÚR JMK na životní prostředí a udržitelný rozvoj**

Podle navrhovatelů napadené ZÚR JMK – stejně jako ZÚR JMK 2011, zrušené Nejvyšším správním soudem rozsudkem ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526 – neobsahují vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů dopravní koncep-

ce, kterou zakotvují. Odpůrce se zneužitím institutu územní rezervy pokusil dle navrhovatelů vyhnout ucelenému prověření realizovatelnosti dopravní koncepce obsažené v ZÚR JMK. Kumulativní a synergické vlivy zároveň nejsou v souladu se zákonem vyhodnoceny ani ve vztahu k těm záměrům, pro něž ZÚR JMK vymezují „návrhové“ koridory. K neúplnému posouzení kumulativních a synergických vlivů dopravní koncepce a záměrů, vymezených v ZÚR JMK došlo i proto, že tyto zásady vůbec nevymezují klíčové dopravní záměry, a to celý obchvat Břeclavi (součást silnice I/55 mezinárodního významu, resp. D55) a část obchvatu Znojma (součást kapacitní silnice S8 dle PÚR). Postup odpůrce lze dle navrhovatelů označit jako specifickou formu „salámové metody“, jež má vést k napřed částečnému a poté formou aktualizace ZÚR JMK úplnému vymezení odpůrcem prosazované koncepce páteří silniční sítě („Koncepční scénář C“), aniž by tato koncepce jako celek byla posouzena z hlediska svých vlivů na udržitelný rozvoj území, životní prostředí a veřejné zdraví, včetně kumulativních a synergických vlivů a aniž by byla stanovena kompenzační opatření.

Zákonný rámec posuzování kumulativních a synergických vlivů na životní prostředí je dán ustanoveními § 32 odst. 1, 36 odst. 1 a § 40 odst. 2 stavebního zákona a také přílohou ke stavebnímu zákonu, která obsahuje rámcový obsah vyhodnocení vlivů politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje a územního plánu na životní prostředí pro účely posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí. Příloha č. 5 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů, pak vymezuje „Obsah vyhodnocení předpokládaných vlivů zásad územního rozvoje a územního plánu na udržitelný rozvoj území“ tak, že se hodnotí vlivy, které lze rozumně předpokládat, a to v rozsahu, podrobnosti a míře konkrétnosti, jakou má pořizovaná územně plánovací dokumentace. Vlivy se stanoví odborným odhadem, přičemž hodnocení obsahuje také vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na zlepšování územních podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společnosti obyvatel území a jejich soulad. Jednotlivými částmi vyhodnocení pak jsou: Vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na životní prostředí zpracované podle přílohy stavebního zákona, pokud příslušný úřad uplatnil požadavek na toto vyhodnocení. Vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, pokud orgán ochrany přírody významný vliv na tato území nevyloučil. Vyhodnocení vlivů na skutečnosti zjištěné v územně analytických podkladech. Případné vyhodnocení vlivů na jiné skutečnosti ovlivněné navrženým řešením, avšak nepodchycené v územně analytických podkladech, například skutečnosti zjištěné v doplňujících průzkumech a rozborech. Vyhodnocení přínosu zásad územního rozvoje k naplnění priorit územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území obsažených v politice územního rozvoje nebo v zásadách územního rozvoje.

Právně-teoretické zakotvení institutu posuzování kumulativních a synergických vlivů zásad územního rozvoje na životní prostředí v českém právním řádu (i s přesahem do evropského práva) opakovaně provedl Nejvyšší správní soud, přičemž zdejší soud zcela odkazuje zejména na body [57] až [73] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526.

Z judikatury Nejvyššího správního soudu lze shrnout, že pro zjištění, zda odpůrce řádně posoudil kumulativní a synergické vlivy je třeba provést šestikrokový test, ve kterém se zkoumá, jestli odpůrce splnil následující požadavky: 1) nejprve řádně zjistit skutkový stav (stav životního prostředí v řešeném území), 2) vytipovat charakteristiky životního prostředí, které by mohly být kumulativními a synergickými vlivy významně ovlivněny, a vytipovat konkrétní lokality, v nichž by mohly kumulativní a synergické vlivy vznikat a působit, 3) zohlednit a zhodnotit kumulativní a synergické vlivy při posuzování variant řešení, 4) popsat použitou metodologii, 5) navrhnout kompenzační opatření, která zabrání vzniku nebo minimalizují působení kumulativních a synergických vlivů a 6) stanovit pravidla sledování těchto vlivů. Nejvyšší správní soud také v uvedených rozsudcích zdůraznil, že povinností stěžovatele je kumulativní a synergické vlivy v zásadách územního rozvoje nejen identifikovat, ale také vyhodnotit. Požadavky, které krajský soud bude klást na posouzení kumulativních a synergických vlivů zásad územního rozvoje na životní prostředí v tomto soudním řízení jsou tedy vymezeny výše uvedenou judikaturou. Zdejší soud zdůrazňuje, že nebude v souladu s citovanou judikaturou hodnotit odbornou stránku věci, neboť takový přezkum mu nepřísluší. Soud zohlední, že zásady územního rozvoje musí být natolik obecné, aby umožnily obcím prostřednictvím územních plánů konkrétnější a specifičtější vymezení užití jednotlivých ploch v území. Soud tedy toliko přezkoumával to, jestli odpůrce dodržel zákonný (a judikaturou dotvořený) rámec, který je zejména vymezen výše uvedenými šesti body, kterých se ze systematických důvodů bude zdejší soud při posuzování vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů zásad územního rozvoje na životní prostředí držet.

K bodu 1 testu, k řádně zjištěnému stavu životního prostředí v řešeném území soud ověřil, že údaje o současném stavu životního prostředí v řešeném území a jeho předpokládaném vývoji ve vztahu k ochraně ovzduší vychází z dat platných k roku 2012 (srov. bod A.3.1. vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území). Soud při otázce zjišťování skutkového stavu týkající se ochrany ovzduší a vzhledem k tvrzení navrhovatelů o soustavném porušování imisních limitů na území Jihomoravského kraje si musel položit otázku, do jaké míry je tvrzené porušování imisních limitů vlastně důležité, resp. co má být cílem posouzení ZÚR JMK v otázce týkající se ochrany ovzduší. Při odpovědi na tuto otázku vycházel opětovně z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, a v souladu s ním konstatoval, že posuzování imisních limitů znečištění ovzduší a nejvyšších přípustných hodnot hluku stanovených příslušnými právními normami má své místo především v územním řízení v rámci realizace konkrétního záměru (ve vztahu k hluku srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2012, č. j. 1 As 135/2011-246). Právě v této fázi je příslušný stavební úřad ve spolupráci s dotčenými orgány povinen vzít v potaz limity využití území, mezi něž patří i imisní limity znečištění ovzduší a nejvyšší přípustné hodnoty hluku, a nepřipustit umístění takové stavby, která by způsobila překročení těchto limitů v daném území [srov. § 90 písm. e) stavebního zákona]. Územní řízení lze tedy označit za jeden z nejdůležitějších momentů, v němž se velmi rigorózně (prostřednictvím závazných veřejnoprávních limitů) projevuje princip přípustné míry

znečišťování životního prostředí, podle něž území nesmí být zatěžováno lidskou činností nad míru únosného zatížení. Naproti tomu na úrovni zásad územního rozvoje je třeba k tomuto principu, jakož i k příslušným ustanovením zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, a zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, přistupovat odlišně. Z povahy věci (jsou-li zásady územního rozvoje brány jako koncepční plánovací nástroj) není možné, aby území, na němž jsou překračovány veřejnoprávní limity imisí znečištění ovzduší a nejvyšší přípustné hodnoty hluku, bylo a priori vyloučeno z dosahu regulace zásad s argumentací, že další zatěžování území je nepřipustné. To by ve svém důsledku muselo vést k nulovému rozvoji v některých oblastech, přičemž nelze vyloučit ani zhoršování situace v důsledku absence koncepčního řešení zatíženého území. To je v rozporu se samotným smyslem zásad územního rozvoje, které musí vymezit plochy a koridory nadmístního významu (§ 36 odst. 1 stavebního zákona) a nemohou se při úvahách o jejich vymezení vyhnout územím nadlimitně zatíženým. Kromě toho vymezení plochy či koridoru nelze ztotožňovat s umístěním stavby. To neznamená, že by zásady územního rozvoje měly kompletně abstrahovat od překračování imisních limitů znečištění ovzduší či nejvyšších přípustných hodnot hluku na území konkrétního kraje. Ochrana přípustné míry znečišťování životního prostředí ve vztahu k ovzduší a hluku se na úrovni zásad územního rozvoje odehrává primárně prostřednictvím stanovisek dotčených orgánů a prostřednictvím institutu vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Všechny tyto dokumenty a skutečnosti z nich vyplývající má odpůrce zohlednit při řešení účelného a hospodárného uspořádání území kraje v zásadách územního rozvoje (§ 36 odst. 1 stavebního zákona). Pokud tak neučiní, jedná fakticky sám proti sobě: stavební úřad totiž není v územním řízení oprávněn umístit stavbu, v důsledku jejíhož provozu by v daném území došlo k překročení imisních limitů znečištění ovzduší a nejvyšších přípustných hodnot hluku. Pokud by taková situace nastala a znečištění či hluk by nebylo možno snížit pod přípustnou mez ani kompenzačními opatřeními, vedlo by to k nerealizovatelnosti záměru a ve svém důsledku i k neproveditelnosti zásad územního rozvoje a k nutnosti jejich změny a nalezení jiného řešení.

Navrhovatelé zajisté mohou namítat, že odpůrce při přijímání zásad územního rozvoje odhlédl od překračování imisních limitů znečištění ovzduší a nejvyšších přípustných hodnot hluku v řešeném území, resp. že se nevypořádal se stanovisky dotčených orgánů či s vyhodnocením vlivů na udržitelný rozvoj území a námitkami v tomto ohledu vedenými. Nemohou však úspěšně tvrdit, že vymezení koridorů nových staveb silniční infrastruktury v území, v němž jsou limity či hodnoty překračovány, samo o sobě představuje rozpor se zákazem zatěžování tohoto území lidskou činností nad míru únosného zatížení.

Soud tak na jednu stranu nemůže přijmout tezi, že by se zásady územního rozvoje mohly dostat do rozporu s imisními limity znečištění ovzduší či s nejvyššími přípustnými hodnotami hluku, na druhou stranu provedeným výkladem nemínil aprobovat přístup, který by na základě zásad územního rozvoje bez dalšího umožňoval umísťovat do nadlimitně zatíženého území další stavby, nebo který by v rámci motto „kdo dřív přijde, ten dřív mele“ umožnil umísťovat bez uvážení jakékoliv stavby až do naplnění maximálního stanoveného limitu

nebo hodnoty, s tím, že ostatní stavby budou nerealizovatelné. Zde právě vystupuje do popředí role zásad územního rozvoje coby koncepce, jež vyžaduje holistický pohled na věc. V průběhu pořizování zásad by mělo být koncepčně prověřeno, zda plánované záměry mají vůbec šanci být v budoucnu realizovány (např. i z pohledu budoucího zatížení území), a preventivně tak bránit vynakládání energie a peněz na projekty zcela nesmyslné, nerealizovatelné či (veřejnoprávně) nepovolitelné, nebo na projekty směřující k použití nezákonných praktik typu salami-slicing (salámová metoda).

Po shora uvedeném úvodním vymezení se krajský soud posoudil bodu 1 testu, tj. hodnocení otázky, jestli byl ve vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území řádně zjištěn stav životního prostředí v řešeném území a neměl na základě předložených listin žádných pochybností o tom, že ve vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území byl řádně zjištěn stav životního prostředí v řešeném území, a že takto vymezený stav životního prostředí na území Jihomoravského kraje mohl být bezpochyby dále v průběhu pořizování ZÚR JMK posuzován. Bod 1 testu tedy byl podle soudu ze strany odpůrce zcela naplněn.

Krajský soud se pak dále zabýval posouzením bodu 2 testu, tedy, zda odpůrce vytipoval charakteristiky životního prostředí, které by mohly být kumulativními a synergickými vlivy významně ovlivněny, a jestli vytipoval konkrétní lokality, v nichž by mohly kumulativní a synergické vlivy vznikat a působit. Soud opětovně vycházel z předloženého vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a konstatuje následující. Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území obsahuje část A.4 (na str. 128–134), která je nazvaná „*Charakteristiky životního prostředí, které by mohly být uplatněním Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje významně ovlivněny*“ a také obsahuje část A.5 (na str. 134–144), která se jmenuje „*Současné problémy a jevy životního prostředí, které by mohly být uplatněním Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje významně ovlivněny*“. V těchto částech odpůrce nejprve jednoznačně vytipoval obecně problematické charakteristiky životního prostředí a poté také uvedl, u kterých konkrétních lokalit, by mohlo docházet ke vzniku kumulativních a synergických vlivů. Takovéto vymezení provedené odpůrcem zdejší soud považoval za zcela dostatečné.

K hlavní námitce navrhovatelů, že ZÚR JMK ve vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území vůbec nevymezují klíčové dopravní záměry, a to celý obchvat Břeclavi (součást silnice I/55) a část obchvatu Znojma (součást kapacitní silnice S8 dle PÚR), se soud shodl se závěrem odpůrce, že v případě obchvatu Břeclavi se nejedná o takový záměr, který by měl znaky nadregionálního či dokonce mezistátního charakteru, a proto, že by měl být tento záměr nutně upraven v územně plánovací dokumentaci na úrovni krajských zásad územního rozvoje, o čemž svědčí zejména ten fakt, že předmětný záměr není ani součástí PÚR. Ochrana životního prostředí byla (je) zajištěna prostřednictvím posouzení záměru v procesu přijímání územního plánu města Břeclavi, v průběhu proběhnuvšího územního řízení a bude bezpochyby předmětem zájmu také v řízení stavebním. Soud se neshodl s argumentací navrhovatelů, že odpůrce zneužil specifickou formu „salámové metody“, protože o zneužití „salámové metody“ by se jednalo tehdy, kdyby odpůrce záměrně vynechal např. jeden úsek dálnice za tím

účelem, aby jej nemusel hodnotit v procesu vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, a vznikla by situace, kdy by jeden kus dálnice končil tzv. „v polích“, přičemž zase „v jiných polích“ by dálnice pokračovala a v tomto „mezikuse polí“ by např. žil zvláště chráněný druh živočicha. Obchvat Břeclavi rozhodně není tímto případem, jelikož tento toliko odvádí tranzitní dopravu z centra Břeclavi, což ostatně nelze (podle přesvědčení zdejšího soudu) jinak, než kvitovat s povděkem, a současně je navázán na stávající existující síť dopravních cest. Výše uvedený závěr soudu je pak zcela souladný s právním závěrem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, který otázku (ne)vymezení obchvatu Břeclavi také posuzoval.

Na základě všeho výše uvedeného zdejší soud shledal, že požadavky kladené judikaturou k bodu 2 testu, který musí být odpůrcem naplněn, aby došlo k řádnému posouzení kumulativních a synergických vlivů na životní prostředí (k nutnosti, aby odpůrce vytypoval charakteristiky životního prostředí, které by mohly být kumulativními a synergickými vlivy významně ovlivněny, a jestli vytypoval konkrétní lokality, v nichž by mohly kumulativní a synergické vlivy vznikat a působit), odpůrce splnil, jeho postup je přezkoumatelný a zákonný a po věcné stránce podle přesvědčení zdejšího soudu správný.

Soud se dále bude muset zabývat posouzením bodu 3 testu, tedy otázkou, zda odpůrce zohlednil a zhodnotil kumulativní a synergické vlivy při posuzování variant řešení. V části A.6. (na str. 144–222) ZÚR JMK nazvané „*Zhodnocení stávajících a předpokládaných vlivů navrhovaných variant Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje, včetně vlivů sekundárních, synergických, kumulativních, krátkodobých, střednědobých a dlouhodobých, trvalých a přechodných, kladných a záporných*“ se nachází kompletní zhodnocení kumulativních a synergických vlivů, které je přehledně a velmi podrobně provedeno v 11 výtčených oblastech [Vyhodnocení priorit územního plánování kraje pro zajištění udržitelného rozvoje; Vyhodnocení rozvojových oblastí a rozvojových os a specifických oblastí; Vyhodnocení specifických oblastí; Vyhodnocení zpřesnění vymezení ploch a koridorů vymezených v politice územního rozvoje a vymezení ploch a koridorů nadmístního významu, včetně ploch a koridorů veřejné infrastruktury, územního systému ekologické stability a územních rezerv; Vyhodnocení upřesnění územních podmínek koncepce ochrany a rozvoje přírodních, kulturních a civilizačních hodnot; Vyhodnocení stanovení cílových charakteristik krajiny; Vyhodnocení vymezení ploch a koridorů, ve kterých se ukládá prověření změn jejich využití územní studií; Vyhodnocení stanovení pořadí změn (etapizace); Souhrnné vyhodnocení vlivů ploch a koridorů na sledované složky životního prostředí; Územní rezervy; Vyhodnocení vlivů přesahujících hranice kraje]. Dále se v předloženém vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nachází část A.7. (na str. 222–227) nazvaná „*Porovnání zjištěných nebo předpokládaných kladných a záporných vlivů podle jednotlivých variant řešení a jejich zhodnocení. Srozumitelný popis použitých metod vyhodnocení včetně jejich omezení*“, kde jsou podle názoru zdejšího soudu na základě objektivních kritérií (s jasně popsanou metodikou získaných dat) přezkoumatelně a zákonně vyhodnoceny jednotlivé varianty vedení problematických páteřních komunikací D43 a D52. Krom těchto údajů soud také shle-

dává, že předložené vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území obsahuje přílohu 2 označenou jako „Hodnocení záměrů“, kde se na celkem 924 stranách nachází vskutku důkladný rozbor jednotlivých (v zásadách územního rozvoje) obsažených záměrů formou přehledných tabulek s tím, že u každého jednotlivého záměru je uveden jeho popis, stávající funkce, hodnoty a limity vymezeného koridoru/plochy, dále je zde uvedena charakteristika identifikovaných vlivů na jednotlivé sledované složky práva životního prostředí (které vyhodnocují skutková zjištění obsažená v části A.3. vyhodnocení vlivů) a to z hlediska dotčení přímého, sekundárního, synergického, kumulativního, krátkodobého, střednědobého, dlouhodobého, trvalého, přechodného, kladného či záporného a také je zde obsaženo posouzení sekundárního (podmíněného) působení mezi jednotlivými oblastmi (složkami životního prostředí) navzájem. Soud důsledně zkontroloval jednotlivé záměry, jak jsou vymezeny v příloze 2 vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, a na tomto místě musí jednoznačně shledat, že postup zvolený odpůrcem při zohlednění a zhodnocení kumulativních a synergických vlivů je zcela přezkoumatelný, odůvodněný a zákonný, dalo by se říct dokonce příkladně, jednotlivé záměry jsou podrobeny důslednému posouzení a to včetně navržených opatření ke snížení a zmírnění negativních vlivů, a postup odpůrce bez jakýchkoliv pochyb naplňuje požadavky vyjádřené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526.

Je třeba zdůraznit, že vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území obsahuje také část B (na str. 263–285) nazvanou „Vyhodnocení vlivů Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje na evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti“, ve které je kromě uvedení údajů o evropsky významných lokalitách a ptačích oblastech, také provedeno Vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na lokality NATURA 2000 (tj. evropsky významné lokality a ptačí oblasti). Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území obsahuje také přílohu B1 (celkem 14 str.), ve které je formou tabulky shrnuto hodnocení vlivů ZÚR JMK na evropsky významné lokality a ptačí oblasti. Soud vycházel z premisy, že ochrana zvláště chráněných území NATURA 2000 (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 nahrazena směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. 11. 2009 o ochraně volně žijících ptáků) 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. 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 pořízení 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 zesílená ochrana životního prostředí je pak 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 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. rozsudek Soudního dvora EU ze dne 13. 1. 2005, ve věci C-117/03, Società Italiana Dragaggi SpA a další proti Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti a Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia a dále též rozsudek ze dne 14. 9. 2006, ve věci C-244/05, Bund Naturschutz in Bayern eV a další proti Freistaat Bayern).

Po zhodnocení závěrů ZÚR JMK ve vztahu k lokalitám NATURA 2000 se zohledněním v předchozím odstavci vymezených premis, soud konstatoval, že odpůrce jednak správně vymezil jako dotčené evropsky významné lokality a ptačí 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. Podle soudu došlo zcela správně k vyhodnocení možných kumulativních a přeshraničních vlivů, které je opět přesvědčivě odůvodněno. Na základě takto provedeného posouzení došel pořizovatel k závěru, že ZÚR JMK nemají významný negativní vliv na celistvost evropsky významných lokalit a ptačích 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 EIA. 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.

Soud považuje nad rámec konstatoval, že také část A.9. Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (na str. 229–232) ZÚR JMK je velmi přehledně zpracováno (formou tabulky) zhodnocení způsobu zapracování vnitrostátních cílů ochrany životního prostředí do ZÚR JMK, a to vždy k jednotlivým složkám životního prostředí, a to zohledněním stanovených referenčních cílů v ZÚR JMK. Na základě všeho výše uvedeného soud k bodu 3 testu uzavřel, že podle jeho přesvědčení ZÚR JMK i z hlediska zohlednění a zhodnocení kumulativních a synergických vlivů při posuzování variant řešení bez problémů stojí.

Soud se dále zabýval posouzením bodu 4 testu, tedy tím, zda byla řádně popsána použitá metodologie, a také posuzoval to, jestli použitá metodologie byla zvolena vhodně vzhledem

k očekávanému cíli, tedy k posouzení kumulativních a synergičtých vlivů. Na základě předloženého vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území soud konstatoval, že z metodologického hlediska je způsob zpracování této dokumentace příkladný. Metodické vysvětlení zpracování jednotlivých kapitol vyhodnocení vlivů včetně tabulárních a grafických příloh je uvedeno v příloze 1 (na celkem 24 stranách) vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, včetně (v opodstatněných případech) úvah, které zpracovatele vedly ke zvolenému způsobu zpracování vyhodnocení. Zde soud považuje zejména za nutné zdůraznit způsob bodového hodnocení významnosti vlivu na životní prostředí u jednotlivých záměrů (str. 14–15 přílohy 1), a to formou tzv. Likertovy škály, který byl stanoven následovně (viz následující tabulka). Tento způsob hodnocení významnosti vlivu na životní prostředí shledal soud z jeho pohledu za objektivně nejvhodnější. V otázce týkající se hodnocení variant koridorů dopravní infrastruktury vymezených v rámci ZÚR JMK je metodický postup tohoto hodnocení uveden v části A.7.1. Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (na str. 223–227), kde zpracovatel vycházel z jím definovaných 18 zásad, podle kterých jednotlivé záměry hodnotil. Soud zdůraznil, že zejména existenci tzv. katalogu parametrů (na str. 224–226), ve kterém je přehledně uvedena váha jednotlivých parametrů [které jsou specifické pro každý jednotlivý chráněný zájem (tzv. skupinu) – obyvatelstvo; lidské zdraví a ovzduší; biologická rozmanitost, flóra, fauna, krajina; voda (povrchové a podzemní vody), půda zemědělská a lesní; horninové prostředí; kulturní dědictví včetně dědictví architektonického a archeologického] rozdělením příslušného počtu bodů přidělených dané skupině; a dále katalog použitých parametrů v členění dle skupin a kritérií včetně bodového hodnocení jejich vah.

Ve vztahu k oblastem NATURA 2000 byla metodologie upřesněna v části B.4.2. (s. 280), která stanovila stupnici pro hodnocení významnosti vlivů záměrů obdobně, jak soud již uvedl výše u „nenaturových“ záměrů (formou tzv. Likertovy škály).

Na základě takto stanovené metodologie došlo k samotnému posouzení. Takto stanovená metodologie je podle právního názoru soudu jednoznačně zákonná, transparentní a odůvodněná a zdejší soud neměl k použité metodologii výhrad a konstatoval, že i v bodu 4 testu ZÚR JMK obstály.

Dalším bodem testu (bod 5), který soud posuzoval, bylo to, zda odpůrce navrhl kompenzační opatření, která zabrání vzniku nebo minimalizují působení kumulativních a synergičtých vlivů. Soud konstatoval, že ze samotného smyslu předmětné právní úpravy je zřejmé, že kompenzační opatření se stanovují pouze tam, kde dochází ke zhoršení stavu životního prostředí, a to buď na lokální či i nadmístní úrovni (tedy ve výše uvedených tabulkách takové záměry, které mají negativní hodnocení). Soud při posouzení této otázky vycházel také z obecné premisy, kterou stanovil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, podle které: „Zákon, a tím méně soud, nepožaduje po odpůrci na úrovni ZÚR přesná a technicky konkrétní kompenzační opatření na tu kterou část záměru, u něž dochází ke kumulaci vlivů. Pro účely stavebního zákona postačuje např. uložení povinnosti kompenzovat popsané a zhodnocené kumulativní vlivy ve vztahu ke konkrétně uvedeným předpokládaným porušením

sloužek životního prostředí. Současné či alternativně je možno uvést příklady takových opatření, ať už technického, plánovacího nebo třeba i fiskálního rázu.“ Přesně v intencích výše uvedeného právního názoru kasačního soudu soud kompenzační opatření posoudil a zjistil, že z předloženého vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území vyplývá, že se v části A.8. (na str. 227–228) nachází popis navrhovaných opatření pro předcházení, snížení nebo kompenzaci všech zjištěných nebo předpokládaných závažných záporných vlivů na životní prostředí s tím, že v této části jsou uvedeny zejména tři kategorie opatření. U každého jednotlivého kompenzačního opatření pak je stanovena také jeho (předpokládaná) účinnost. Jako typický příklad kompenzačního opatření lze uvést: „Zamezit průjezdu tranzitní nákladní dopravy přes přílehlou zástavbu (objížďení placených úseků).“ Kompenzační opatření v širším smyslu se pak nacházejí také v části A.11. vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (na str. 233–243) nazvané „Návrh požadavků na rozhodování ve vymezených plochách a korydorech z hlediska minimalizace negativních vlivů na životní prostředí“, kde je uloženo i pro navazující procesy a postupy veřejného stavebního práva (územní plánování, územní rozhodování a procesy podle stavebního řádu) striktně dodržovat požadavky ochrany životního prostředí, přičemž orgány vykonávající veřejnou moc na tomto úseku jsou povinny tyto požadavky respektovat.

Kompenzační opatření nabývají na významu také v případě lokalit NATURA 2000. Je na tomto místě nutné zdůraznit, že u žádného zásahu do oblasti NATURA 2000 nebyl shledán v napadených zásadách územně rozvoje významně negativní vliv („-2“) na dotčenou lokalitu, přičemž tento závěr odpůrce soud již výše shledal jako zákonný. Vzhledem k této skutečnosti není třeba provádět kompenzační opatření podle článku 6.4 směrnice č. 92/43/EHS (směrnice o stanovištích), resp. dle transponované české právní úpravy podle ustanovení § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny. Nicméně i v případě pouze mírně negativních vlivů („-1“) je třeba určitá kompenzační opatření stanovit (srov. ve východiscích např. závěr Soudního dvora EU ve věci C-43/10, Nomarchiaki Aftodioiki Aitolokarnanias a další, podle kterého: „Členský stát zajistí veškerá kompenzační opatření nezbytná pro zajištění ochrany celkové soudržnosti sítě NATURA 2000“), nicméně tato kompenzační opatření mají být stanovena toliko rámcově a koncepčně, přesně ve smyslu výše citovaných závěrů Nejvyššího správního soudu vyjádřených v rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526. Podle právního názoru soudu je zřejmé, že i ve vztahu k oblastem NATURA 2000 odpůrce výše uvedené premisy naplnil, jak opětovně vyplývá jednak z částí A.8. a A.11., tak také z přílohy 2 vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a ostatně i z části B.4.3. nazvané „Doporučení pro eliminaci a zmírnění vlivů“, kde jsou tato opatření i ve vztahu k oblastem NATURA 2000 vymezena. U oblasti NATURA 2000 pak o to více nabývají na významu navazující procesy a postupy veřejného stavebního práva, kde bezpochyby budou konkrétní kompenzační opatření dále uvedena a rozvedena, přičemž k tomu jsou příslušné orgány ZÚR JMK i výslovně zavázány. Na základě všeho výše uvedeného zdejší soud shledává, že odpůrce navrhl kompenzační opatření, která zabrání vzniku nebo minimalizují působení kumulativních a synergičtých vlivů, a to i vzhledem k oblasti NATURA 2000 a tím pádem ZÚR JMK obstojí také v kroku 5 stanoveného testu.

Posledním krokem testu je bod 6, kdy soud musel ověřit, zda odpůrce stanovil pravidla sledování kumulativních a synergičtých vlivů (a to pro futuro). Z předloženého vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území soud shledává, že se v části A.10. (na str. 232–233) nazvané jako „Návrh ukazatelů pro sledování vlivu Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje na životní prostředí“ nachází obecné vymezení zdroje dat, které budou sloužit pro sledování zásahů do jednotlivých složek životního prostředí (např. v případě ovzduší se jedná o data Českého hydrometeorologického ústavu, v případě lidského zdraví data Krajské hygienické stanice Jihomoravského kraje či např. v případě půdy o data Výzkumného ústavu meliorací a ochrany půdy, v.v.i.). Tato východiska jsou rozvedena v příloze 2 označené jako „Hodnocení záměrů“ (již viz výše řečené), kde je u jednotlivých záměrů vždy uveden návrh ukazatelů pro sledování vlivu pro každou sledovanou oblast (složku) životního prostředí, a to i se zohledněním kumulativních a synergičtých vlivů. Takovému nastavení pravidel pro budoucí sledování kumulativních a synergičtých vlivů nelze podle soudu nic vytknout.

Jak vyplývá z všeho výše uvedeného, posuzované vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území z hlediska posuzování kumulativních a synergičtých vlivů na životní prostředí podle názoru soudu obstálo v šestikrokovém testu přezkumu, který si zdejší soud stanovil na základě zákonné úpravy a v souladu s rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu (zejména podle rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, a ze dne 31. 1. 2013, č. j. 4 AOs 1/2012-105). Krajský soud učinil jednoznačný závěr, že v ZÚR JMK byly zcela zákonně, přezkoumatelně a odůvodněně hodnoceny jak stávající, tak i předpokládané vlivy ZÚR JMK, včetně vlivů sekundárních, synergičtých, kumulativních, krátkodobých, střednědobých, dlouhodobých, trvalých, přechodných, kladných a záporných v souladu s přílohou stavebního zákona. Nad rámec stavebního zákona zpracovatel hodnotil také vlivy přímé, jež nejsou v příloze stavebního zákona uvedeny, přičemž tento postup soud ocenil, jelikož v souladu se zpracovatelem pokládá za důležité s ohledem na zákonem požadované hodnocení vlivů sekundárních (tj. nepřímo působících) jednoznačně definovat a vyhodnotit, které vlivy působí přímo. 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/požadavek) v ZÚR JMK definován nebo vymezen.

#### **Návrhový bod IV. 8 – Nevymezení koncepce páteřní silniční infrastruktury jako celku a nesrovnání variant koncepcí jako neproporcionální zásah do práv dotčených obcí**

V návrhovém bodě 8.1 navrhovatel sdružil několik námitek, které jsou založeny jednak na tvrzené nepřezkoumatelnosti odůvodnění napadených ZÚR. Je třeba zdůraznit, že řada z těchto námitek zaznívá rovněž v jiných kontextech návrhu, takže krajský soud na určitých místech pouze odkázal na argumentaci, kterou již uvedl na jiném místě odůvodnění rozsudku. Krajský soud při posuzování těchto námitek vychá-

zel z ustálené judikatury správních soudů ohledně povinnosti přezkoumatelně odůvodnit vydané opatření obecné povahy. Nedostatek rozhodovacích důvodů způsobuje jeho nepřezkoumatelnost.“ (viz k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136).

Prvním okruhem námitek je zpochybnění rozhodnutí odpůrce o volbě výběru celkové koncepce rozvoje dopravní infrastruktury. Navrhovatelé zejm. tvrdí, že scénář C je označován za nejlepší – „konceptní a vyvážený“, ačkoliv neřeší nadlimitní zatížení území imisemi a hlukem. Důsledkem výběru tohoto scénáře je to, že o ZÚR směřuje k zavlékání tranzitní dopravy do urbanizovaných území, což je v rozporu se zákonem zakázaným zatěžováním území nad míru únosného zatížení i se základními cíli a úkoly územního plánování. Ve výsledku navrhovatelé směřují k tomu, že měl být odpůrcem vybrán scénář B (tzv. alternativní scénář), a to na základě podrobnějšího srovnání této možnosti se scénářem C včetně ekonomických aspektů obou variant.

Krajský soud nesdílel názor navrhovatelů, že se odpůrce nevypořádal s dalším zatížením již nyní dopravou silně dotčených oblastí, ale naopak pečlivě a podrobně analyzoval možné varianty řešení. Opřel svůj názor o dostatečné podkladové materiály a na základě nich a v souladu s jejich doporučeními vybral řešení. Problematika imisí a hlukového zatížení je otázkou, která byla hodnocena v rámci podkladových studií, stanoviska MŽP ze dne 5. 1. 2016 (kapitola A.6.7), jakož i ve stanovisku Krajské hygienické stanice ze dne 20. 5. 2015. Oba dokumenty konstatují, že předmětné záměry jsou problematické z hlediska vlivu na zdraví obyvatelstva, a to mj. z hlediska hluku a imisí, a proto jejich realizace bude podmíněna realizací řady technických opatření k ochraně dotčené zástavby. Doporučují proto realizaci protihlukových opatření k minimalizaci negativních vlivů předmětných záměrů na zdraví obyvatelstva. Krajský soud připomíná i další názor KHS JMK uvedený na s. 17 předmětného stanoviska, podle něhož lze předpokládat, že v návaznosti na závěry prověření územní studie bude možno pro předmětné plochy a koridory následně vymezené podle ustanovení § 36 odst. 1 stavebního zákona aktualizací ZÚR JMK stanovit podmínky respektující nutnost eliminace, resp. minimalizace potenciálních zdravotních rizik pro populaci vystavenou rizikovým faktorům životních podmínek.

Krajský soud vycházel z přesvědčení, že není a nemůže být jeho úkolem přezkoumat správnost volby dopravního scénáře pro území Jihomoravského kraje. Krajský soud byl toho názoru, že tzv. alternativní koncepce Ing. Strnada byla odpůrcem při odůvodňování hodnocena stejně podrobně a ze stejných pohledů jako ostatní dopravní scénáře. Zároveň odpůrce jednoznačně a nezaměnitelně vymezil důvody, pro něž považoval tuto dopravní koncepci za vhodnější, přičemž zmínil i ekonomické aspekty. Scénář B je v návaznosti na podkladovou studii hodnocen jako velice ekonomicky náročný, přičemž ani z hlediska účinnosti odvedení dopravy v porovnání s ostatními scénáři nevykazoval vyšší účinnost.

Podle názoru soudu se odpůrce dostatečně zabýval otázkou dopravní intenzity dotčených komunikací. Opět je patrné, že odůvodnění je vystavěno na celostním posouzení modelového zatížení jednotlivých páteřních silničních koridorů, přičemž



u jednotlivých záměrů a variant se pak odpůrce věnoval konkrétním datům. Podle názoru krajského soudu tato konstrukce zcela vyhovuje logice výstavby zásad územního rozvoje coby koncepčního dokumentu územního plánování kraje. Podkladová studie Zhodnocení potencionálu území a modelových stavů silniční sítě Jihomoravského kraje a Model silniční dopravy pro síť JMK (HBH Projekt, 2014 – dále jen „Model silniční dopravy 2014“ obsahuje v části „Etapa C – Interpretace modelových stavů“ vyhodnocení jednotlivých scénářů (modelů) z hlediska navýšení či poklesu intenzity dopravy na jednotlivých páteřních komunikacích. Studie zdůvodňuje tento závěr použitím metody řezů (profilů) u jednotlivých konkrétních místech trasování těchto komunikací, kde je sledována intenzita dopravního zatížení v množství vozidel za jednotku času (24 hod.).

Krajský soud konstatoval, že odpůrce adekvátně vyhodnotil závěry podkladové studie Model silniční dopravy 2014 ve vztahu k jednotlivým scénářům dopravní koncepce JMK z pohledu intenzity dopravy. Krajský soud neshledal, že by se odpůrce dopustil dezinterpretace či falzifikace poznatků plynoucích z těchto podkladů. Krajský soud dále zdůrazňuje, že je třeba odlišit vyhodnocení dopravní vytiženosti v obecné rovině (tzn. na úrovni fungování celého systému kraje) od podrobnějšího detailního zkoumání jednotlivých variant, které byly vymezeny ZÚR v souladu s § 36 stavebního zákona jako územní rezervy, tj. dálnice D43 v úsecích D1 – Kuřim, návazně Kuřim – Lysice a tzv. Jihozápadní tangenta (JZT), a které budou předmětem podrobnějšího hodnocení intenzity dopravy v rámci plánované aktualizace ZÚR JMK. Odpůrce tedy sám uvádí, že nebylo možno využít podklad k vyhodnocení otázky, zda v některé z uvedených lokalit nedojde vlivem záměru k nárůstu zátěže nad legislativou stanovené limity (s. 399 odůvodnění ZÚR). Krajský soud zde ovšem poukazuje na své závěry uvedené k námitkovému bodu 6, tj. na kapitulu III.D rozsudku, kde mj. dovodil, že vymezení koridorů nových staveb silniční infrastruktury v území, v němž jsou limity či hodnoty překračovány, samo o sobě představuje rozpor se zákazem zatěžování tohoto území lidskou činností nad míru únosného zatížení.

Pokud navrhovatelé namítali, že odpůrce použil při vydání ZÚR JMK tzv. salámovou metodu – tzn. nezákonnou praxi typu salami-slicing, aby prosadil totéž řešení, které bylo obsahem již zrušených ZÚR z roku 2011, krajský soud uvádí následující. Jak již soud na několika místech odůvodnění tohoto rozsudku uvedl, posuzuje napadené opatření obecné povahy z pohledu celostního. Namítané „rozkrájení“ či „rozdělení“ regulované materie na části za účelem obcházení smyslu a účelu zákona (tzn. jednání in fraudem legis) krajský soud testoval jak v kapitole věnované tzv. kumulativním a synergičtým vlivům, tak i k otázce vymezení územních rezerv. Tato námitka v kontextu tvrzené nepřezkoumatelnosti zdůvodnění páteřních koridorů tedy ve své podstatě pouze dalším opakováním leitmotivu celého návrhu. Soud pouze ve stručnosti opakuje, že právní úprava zásad územního rozvoje nevylučuje možnost vyloučení některých dílčích záměrů k dodatečné regulaci (viz k tomu např. § 39 odst. 6 stavebního zákona), a zároveň přímo počítá s možným využitím územních rezerv. Krajský soud nepovažuje za obcházení zákona cestou tzv. salámové metody (viz k tomu např. rozsudek Nejvyššího

správního soudu ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-53), pokud odpůrce jednoznačně rozhodl o scénáři dopravní infrastruktury Jihomoravského kraje, což učinil, avšak v rámci tohoto svého rozhodnutí si ponechal prostor pro výběr variant řešení dílčích úseků páteřních komunikací, které jsou problémové z hlediska dodržování hygienických limitů i z hlediska dotčení některých obcí vyšší intenzitou dopravy.

Vymezením koridorů pro záměry D52 Pohofelice – Mikulov, dálniční napojení D52/JT Rajhrad – Brno – Chrlice a D43 (Lysice – Sebranice – hranice kraje) nedošlo podle názoru krajského soudu k narušení nutné celistvosti zvoleného řešení na úrovni zásad územního rozvoje. To vše ovšem platí za předpokladu, že ve lhůtách stanovených odpůrcem dojde k pořízení příslušných územních analytických podkladů, které umožní odpůrci ve lhůtě 3 let aktualizovat ZÚR a rozhodnout o zbývajících částech silniční páteřní infrastruktury.

Určitou korunou námitek navrhovatelů vznesených v rámci bodu 8.1 je finální závěr navrhovatelů o vnitřní rozpornosti argumentace odpůrce v rámci ZÚR JMK. Navrhovatelé poukazují na to, že odpůrce se vyjádřil tak, že jednotlivé záměry jsou spolu „jednoznačně spjaté“, zatímco na druhé straně rozhodl svévolně v rozporu se zadáním odložit rozhodnutí o podstatné části dopravní infrastruktury o několik let. Odpůrce se k tomu ve svém vyjádření vyslovil tak, že nelze zaměňovat záměnu neurčení přesné trasy jedné komunikace, která je součástí koncepce, za neexistenci koncepce jako celku. Krajský soud k tomu mimo jiné uvedl, že navrhovatelé zde opět na základě repetitivního mechanismu znovu namítají to, co již bylo tvrzeno v námitkovém bodě věnovaném územním rezervám, ochraně ovzduší (kumulativním a synergičtým vlivům). Krajský soud tedy opakuje, že se ztotožňuje s názorem odpůrce, že vynětí těchto variantně vymezených záměrů dopravní infrastruktury není na závažnou koncepčnímu poslání zásad územního rozvoje. Pokud pak odpůrce z argumentu „jednoznačné spjatosti všech záměrů v území“ dovozuje ve výsledku nutnost odložení konečného koncepčního rozhodnutí o některých z nich, jde o *contradictio in adiecto* pouze zdánlivě. Tvrzení o jednoznačné spjatosti je výchozí premisou této úvahy, zatímco tvrzení o nutnosti podrobnějších poznatků je jejím závěrem. Podmínkou racionality této argumentace je, že územní studie ve smyslu § 30 stavebního zákona přinese skutečně podrobnější data, která pomohou odpůrci zodpovědět otázku, která z variant vedení D43 v úseku D1 – Kuřim bude z hlediska dopravní účinnosti a kumulativních a synergičtých vlivů nejhodnější.

Druhým okruhem námitek jsou tvrzení navrhovatelů směřujících ke zpochybnění zachování požadavku proporcionality a minimalizace zásahu do práv navrhovatelů ze strany odpůrce v důsledku vydání ZÚR JMK. V zájmu přehlednosti soud provedl výčet těchto námitek:

- neproporcionální zásah do práv obcí, na jejichž území jsou vymezeny součástí koncepčního scénáře C;
- ZÚR JMK znemožňují navrhovatelům, aby v záměrech místního významu vytvářeli předpoklady pro výstavbu dopravní infrastruktury místními územními plány; příkladem tohoto omezení je situace navrhovatelů č. 7 a č. 10 města Modřice a obce Ostopovice v důsledku vymezení územních rezerv pro jihozápadní tangentu;

- neproporcionální zásah vůči navrhovatelce č. 29) v důsledku vymezení územní rezervy pro dálnici D43 v Brně-Bystřici (koridor RDS01-A) a do práv navrhovatelů č. 6 a 13 v důsledku územní rezervy koridoru pro D43;
- v důsledku absence celkového vyhodnocení vlivů koncepce dopravní infrastruktury zvolené ZÚR JMK nelze posoudit dodržení kritérií potřebnosti, minimalizace zásahů do práv dotčených osob a úměrnosti následků těchto zásahů sledovaným cílům,
- autorizované posouzení vlivů na veřejné zdraví (studie MUDr. J. Volfa, 2014) nepovažuje zvolenou koncepci dopravní infrastruktury za souladnou s požadavkem minimalizace zásahu.

Krajský soud zdůraznil, že v tomto návrhovém bodě byl již vzneseným tvrzením navrhovatelů pouze přidělen další rozměr hodnocení, a to hledisko proporcionality. Tím krajský soud předznamenával i způsob, jakým tyto námitky jednotlivě, ale zejm. v souvislostech s ostatními částmi návrhu posoudil. Za účelem maximální úspornosti již tak hypertrofovaného odůvodnění krajský soud využil i v této kapitole metodu odkazů na jiná místa své argumentace.

K posuzování proporcionality (přiměřenosti) opatření obecné povahy stanovil NSS v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005 [740/2006 Sb.NSS] následující test. Proporcionalitu soud vnímá dvěma způsoby – v jejím užším a širším smyslu. Proporcionalitou v širším smyslu soud chápe obecnou přiměřenost právní regulace. Mezi základní atributy právního státu patří přiměřenost práva, a z tohoto důvodu je úkolem mimo jiné právě i soudní moci přispívat svojí rozhodovací činností k rozumnému uspořádání společenských vztahů. Soud se proto v rámci přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem věnuje též otázkám, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem (kritérium potřebnosti), zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů); v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu). Jelikož principy a zásady jsou takovým typem normativní regulace, která neplatí způsobem „všechno nebo nic“, nýbrž s určitou mírou intenzity, je třeba při jejich aplikaci vždy poměřovat, do jaké míry je možno danému principu a řešení z něho plynoucímu přiznat účinky v dané věci. Principy se v právním řádu vyskytují v komplementárních vztazích, tzn. ačkoliv mezi nimi dochází k přirozené kolizi, lze ji řešit na bázi oslabení principu či zásady, která je s jiným principem či zásadou v kolizi. Metodou aplikace jakékoli zásady či principu je tedy tzv. vážení (angl. balancing).

Při aplikaci principu proporcionality jako (zákonem výslovně nedefinovaného) kritéria přezkumu opatření obecné povahy je třeba důsledně vycházet z obecné zásady judicial self-restraint (tzv. zdrženlivosti). Jak uvádí i komentářová literatura (viz k tomu Jirásek, J. In. Soudní řád správní, Online komentář. 3. vydání. C. H. Beck, 2016, přístupné na Beck-online), zvláštní omezitelnosti a zdrženlivosti jsou správní soudy povinny v případech, kdy posuzují návrhy na zrušení opatření obecné

povahy vydaná samosprávnými celky, a to s ohledem na jejich ústavně zaručené právo na samosprávu v čl. 101 Ústavy ČR a riziko narušení ústavně zakotvené dělby moci. Zásah soudu (zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části) musí být přiměřený závažnosti důvodů svědčících pro takový zásah a soud by k němu měl přistoupit jen tehdy, byl-li zákon porušen v nezanedbatelné míře (nález ÚS ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, rozsudek NSS ze dne 12. 11. 2013, sp. zn. 2 Aos 3/2013).

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120 (přístupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)) dospěl k vymezení uplatnění zásady proporcionality při přezkumu opatření obecné povahy na úseku územního plánování, že „veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu).“

Ve vazbě na různé existující modalidy principu proporcionality je třeba korektiv zdrženlivosti, který obzvláště ožívá v kontextu samosprávných opatření obecné povahy, potřeba vykládat tak, že princip proporcionality je při přezkumu takových opatření obecné povahy, jako jsou zásady územního rozvoje, nutno vnímat spíše jako příkaz k vyloučení extrémní disproportionality zvolených řešení, nikoliv jako tzv. přísný test proporcionality prováděný při nejčastěji abstraktní kontrole norem Ústavním soudem ČR tam, kde jsou shledány podmínky pro jeho uplatnění. Zásah soudu přichází do úvahy jen tam, kde přijaté řešení je zjevně excesivní a dostává se tak mimo meze jinak poměrně širokého uvážení, jež obcím při výkonu práva na samosprávu náleží (viz k tomu rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, č. 968/2006 Sb. NSS, dále také odpůrcem odkazovaný rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 14. 3. 2016, č. j. 50 A 6/2015-155).

Krajský soud považoval za vhodné vymezit teoretická a ústavní východiska, z nichž posuzoval možnost dotčení těch navrhovatelů, kteří jsou obcemi, v jejich právu na samosprávu. Právo na samosprávu obcí zaručené Ústavou ČR (čl. 8 a 101) je třeba vnímat jako právo základní, které však může být omezeno na základě zákona a v jeho mezích. Od výkonu práva na samosprávu je třeba také odlišit postavení obce jako vlastníka pozemků, neboť při výkonu svého vlastnického práva jde daleko spíše o projev její soukromoprávní subjektivity, než o realizaci práva na samosprávu. V případě územního plánování jde zajisté o činnost, kterou obec buď sama realizuje ve své samostatné působnosti (v případě územního plánu, regulačního plánu obce atd.), anebo o činnost, v níž je obec dotčeným subjektem ve vztahu k jinému vykonavateli veřejné moci (krají, státu). Ústava ČR sama výslovně garantuje ochranu práva na územní samosprávu před ingerencí státní moci, k níž může docházet jen způsobem stanoveným zákonem a na ochranu zákona (čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR). Naproti tomu, vzhledem k „lako-nické“ ústavní úpravě územní samosprávy chybí výslovná garance výkonu územní samosprávy obcí vůči výkonu samosprávy vyšších územních samosprávných celků.

Krajský soud považoval za zřejmé, že každý zásah do práva na samosprávu provedený zákonem musí splňovat požadavek proporcionality, a to nejen zásah provedený zákonem, tedy ze strany moci (viz k tomu např. nálezy Ústavního soudu ČR ze dne 27. 9. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 51/06, a ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13), ale i ze strany veřejně mocenského působení jiného územního samosprávného celku. Je však třeba zdůraznit, že vzhledem k uvedenému se jedná o kolizi vzniklou na půdorysu téhož základního práva, které svědčí dvěma různým typům územních veřejnoprávních korporací, jejichž zájmy v území se mohou logicky lišit. Jelikož obec je vždy součástí kraje jako vyššího územního samosprávného celku, a každý občan obce je zároveň občanem kraje, lze uvažovat o tom, že v této kolizi nemůže dojít k praktickému vyprázdňení uplatnění práva na samosprávu ve vztahu k obci jako menšímu územnímu společenství obyvatel (svazku), který je z hlediska personálního zahrnut v kraji jako vyšším typu územně samosprávného společenství. Nicméně na druhé straně zde rozhodně nelze uplatnit zásadu konsumpce, neboť působnosti obcí a krajů jsou na úrovni zákonného práva vzájemně rozhraničeny. Podle ustanovení § 14 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, platí, že při výkonu samostatné působnosti kraj spolupracuje s obcemi; nesmí přitom zasahovat do jejich samostatné působnosti.

V případě územního plánování na úrovni kraje cestou vydání zásad územního rozvoje je obec jako územní veřejnoprávní korporace subjektem, který je nepochybně pojmově dotčen při výkonu svého práva na samosprávu, neboť může své územně-plánovací kompetence realizovat pouze v rámci stanoveném zásadami územního rozvoje a v souladu s nimi. Vydání zásad územního rozvoje je ovšem rovněž výkonem územní samosprávy, jejímž nositelem a vykonavatelem je v tomto případě kraj jako vyšší územní samosprávný celek (srov. čl. 104 Ústavy ČR). Rozhraničení kompetencí v územním plánování je zde dáno § 6 až § 7 stavebního zákona. V tomto ohledu je třeba zejména reflektovat, že cílem územního plánování je mj. dosáhnout určité koheze (soudržnosti) společenství obyvatel území, tedy vytvoření určité jednotné vize územního uspořádání kraje. To znamená, že zájmy územních samosprávných společenství nemohou být řešeny pouhou cestou nadřazenosti hierarchicky vyšších zájmů větších společenství, ale proporcionalním vyvážením se zájmy obecních společenství občanů. Hledisko proporcionality se zde ovšem pro účely soudního přezkumu redukuje vzhledem k závěrům uvedeným výše na vyloučení zřejmě disproportionality zvoleného územního řešení, nikoliv přísného posouzení legitimacy, potřebnosti, vhodnosti a přiměřenosti zvoleného územních záměrů. Zjevnou disproportionality je pak třeba chápat takovou nepřiměřenost zvoleného řešení, která by i bez podrobného vážení v rámci kritéria přiměřenosti v užším slova smyslu vedla k závěru o nezákonnosti zásad územního rozvoje. Lze podpůrně v obecné rovině ohledně postavení kraje coby samosprávné korporace při vydávání zásad územního rozvoje poukázat na závěry vyplývající z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 Ao 2/2011-134, v němž je zdůrazněna úloha konceptu právního státu a z něho vyplývajících principů pro výklad práva na samosprávu obcí a krajů vzhledem k limitům uplatnění tohoto druhu veřejně mocenského působení. Ke konkrétní rovině vznesených námitek je v první řadě nutno poukázat na již několikrát vyřčený závěr, že volba koncepčního scénáře C byla

zcela řádně zdůvodněna a podložena, přičemž k posouzení konkurujících dopravních scénářů ze strany odpůrce při pořizování ZÚR JMK došlo. Pokud navrhovatelé vztahují své dotčení na právu na samosprávu k vymezení tzv. územních rezerv v katastrálních územích svých obcí, krajský soud uvedl, že může být takový zásah shledán nezákonným, resp. neproporcionálním jen v případě evidentní nadbytečnosti konkrétní územní rezervy, zjevně excesivního (plošného) rozsahu konkrétní územní rezervy či excesivního počtu územních rezerv pro jediný záměr, potažmo v případě absence odůvodnění potřebnosti či na první pohled nepřiměřeného rozsahu konkrétní územní rezervy (potažmo na první pohled nepřiměřeného počtu územních rezerv pro jediný záměr). Jak krajský soud na jiných místech v odůvodnění rozsudku dovodil, k takovému zásahu ze strany odpůrce do práv navrhovatelů nedošlo.

V návrhovém bodě 9 navrhovatelé sdružili několik námitek, které jsou založeny jednak na tvrzené nepřezkoumatelnosti odůvodnění ZÚR JMK. Je třeba zdůraznit, že řada z těchto námitek zazněla rovněž v jiných kontextech návrhu, takže krajský soud na určitých místech pouze odkázal na argumentaci, kterou již uvedl na jiném místě odůvodnění rozsudku. Krajský soud úvodem této části svého odůvodnění shrnul rozhodnou právní úpravu a judikaturu vztahující se k otázce přezkoumatelnosti odůvodnění rozhodnutí o námitkách.

V první skupině námitek navrhovatelé například uvedli, že navrhovatelé č. a–c, g–k a n) uplatnili v souladu s § 39 odst. 2 stavebního zákona námitky proti návrhu ZÚR JMK. Navrhovatelé odkazují především na společné námitky obcí Blahovice, Dolní Dunajovice, Jinačovice, Modřice, Moravany, Nebovidy, Ostopovice, Ponětovice a Želešice k návrhu ZÚR JMK ze dne 14. 6. 2016 (dále jen „společné námitky obcí“). Tyto námitky nebyly dle přesvědčení navrhovatelů vypořádány v souladu s výše uvedenými požadavky, tzn. zejm. s judikaturou Nejvyššího správního soudu (rozsudky NSS ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010-133, nebo ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644).

Krajský soud z obecného pohledu konstatoval, že odůvodnění vznesených námitek je na dostatečné úrovni podrobnosti, je srozumitelné a je provázáno s relevantními podklady, o něž se opírá samotné odůvodnění ZÚR JMK. Krajský soud tedy nepřezkoumatelnost ani pro nedostatek důvodů, tím méně pro nesrozumitelnost v této pasáži odůvodnění rozhodnutí o námitkách neshledal.

Druhý důvod nepřezkoumatelnosti odůvodnění rozhodnutí o námitkách spatřovali navrhovatelé v tom, že je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost (vnitřní rozpornost), protože v dané oblasti, kde odpůrce neměl podle svého tvrzení dostatečné množství informací k tomu, aby učinil rozhodnutí o všech hlavních dopravních koridorech, vyzmizel některé záměry ve formě „návrhových“ koridorů. Konkrétně navrhovatelé rozporovali argumentaci odpůrce uvedenou na s. 401 odůvodnění ZÚR JMK, hovořící o systémové provázanosti jednotlivých koridorů, s tím, že odpůrce za takové situace nemohl odůvodněně rozhodnout o vymezení koridoru jednoho z klíčových záměrů, tj. dálnice D52/JT Rajhrad – Brno–Chrlice, a dále také namítli nepřezkoumatelnost odůvodnění námitek č. 8 a č. 15. Všechny tyto námitky napadají parciálně

ni vymezení koridorů dopravní infrastruktury. Obecně k tomu krajský soud uvedl, že odpůrce nepochybně měl z hlediska kompletnosti podkladů citovaných v ZÚR JMK dostatečné informace k tomu, aby vymezil území, kterého se bude dotýkat územní studie nadřazené a silniční síť, k jejímuž zpracování bylo přistoupeno. Právě tohoto problému se týká i argumentace uvedená na str. 401, neboť zdůvodňuje, proč odpůrce přistoupil k zadání jedné komplexní územní studie namísto zadání vícero územních studií na jednotlivé varianty dosud nestanovených úseků koridorů plánované dálniční a silniční sítě. Argument „systémovou provázaností“, který zde odpůrce v odůvodnění zmiňuje, se tedy váže ke zdůvodnění volby postupu zpracování jedné územní studie, nikoliv otázky, zda je možné oddělit varianty vedení D43 od jiných plánovaných koridorů. Krajský soud v tomto postupu neshledal žádnou vnitřní rozpornost a podotkl, že tuto konstrukci vytvářejí tendenci interpretací odůvodnění kapitoly G sami navrhovatelé, neboť záměrně modifikují kontexty, v nichž argumenty odpůrce skutečně zazněly.

Navrhovatelé dále vyjádřili mimo jiné nesouhlas s vypořádáním námítky č. 21 týkající se postupu KHS JMK při vydání jejího stanoviska, která podle názoru navrhovatelů nebyla přezkoumatelně vypořádána. V této námitce navrhovatelé napadli správnost a zákonnost stanoviska KHS JMK ze dne 20. 5. 2015, č. j. KHSJM 22575/2015/odbor/HOK, sp. zn. S-KHSJM 30943/2012, které je podle jejich názoru v rozporu s posláním a účelem orgánu ochrany veřejného zdraví. Namítali, že toto stanovisko akceptuje řešení, které nezlepšuje stav ochrany veřejného zdraví, ale naopak konzervuje současný nevyhovující stav či dokonce podporuje zhoršení vlivů na veřejné zdraví, zejména další nárůst hluku a nadměrných emisí škodlivin v ovzduší. V této námitce opětovně a znovu navrhovatelé zpochybňují využití institutu územních rezerv a kumulaci negativních vlivů v oblastech na jih od Brna.

Krajský soud k tomu mimo jiné uvedl, že pokud navrhovatelé napadali správnost a zákonnost tohoto stanoviska z výše vyloučených důvodů, nejde o otázky, které by mohly být předmětem přezkumu správního soudu, neboť jde o odborné posouzení otázek veřejného zdraví. Z hlediska namítané nepřezkoumatelnosti uvedené námítky navrhovatelů krajský soud podotýká, že pokud odpůrce z citovaného stanoviska vycházel, je logické, že vypořádal předmětnou námitku tak, že odkázal na odůvodnění předmětného stanoviska. Ve zbytku odpůrce především dále poukázal na odůvodnění námitek č. 1 a 2, a na jiná místa odůvodnění rozhodnutí o námitkách, která se věnují tzv. salámové metodě. Odpůrce zdůraznil, že v Brně a okolním území (OB3 metropolitní rozvojové oblasti Brno) dochází k vysoké koncentraci požadavků na změny využití území a jejich vzájemnou prostorovou a funkční koordinaci, vzniká kumulace více potenciálních záměrů. Územní rozvoj tohoto prostoru je proto třeba prověřit (včetně vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území) a koordinovat, a to v podrobnějším měřítku, než umožňují ZÚR JMK. V ZÚR JMK je proto za účelem podrobného a komplexního posouzení variant nadřazené dálniční a silniční sítě v jádrovém území OB3 metropolitní rozvojové oblasti Brno a ve vnitřním prostoru Brna navržena „Územní studie nadřazené dálniční a silniční sítě v jádrovém území OB3 metropolitní rozvojové oblasti Brno“.

Krajský soud neshledal, že by bylo citované stanovisko KHS JMK odpůrcem jakkoliv dezinterpretováno. KHS JMK ve výroku předmětného stanoviska vyjádřila souhlas s návrhem ZÚR JMK, přičemž svůj souhlas váže na splnění stanovených podmínek. Co se týká územních rezerv, KHS JMK je evidentně nepovažovala za zásadní překážku pro vyslovení souhlasu s návrhem ZÚR JMK, nicméně v odůvodnění zmiňuje (s. 17 a 19), že představují „jistou míru nejistoty“, ovšem zdůraznila strategický význam ZÚR JMK ve vztahu k vymezení ploch a koridorů pro další z hlediska vlivů na obyvatelstvo a lidské zdraví neméně důležité záměry. Minimalizaci nejistot lze podle KHS JMK důvodně předpokládat především v aktualizaci ZÚR JMK v návaznosti na závěry, které vyplývají z územní studie. Ke kumulativním a synergickým vlivům KHS JMK uvedla, že je třeba trvat na realizaci kompenzačních opatření stanovených i pro oblast Brno-jih.

#### **Návrhové body IV. 5, IV. 10 a IV. 11 námítky proti zneužití institutu územních rezerv a proti vymezení územních rezerv pro záměry silniční infrastruktury**

Krajský soud úvodem, než soud přikročil k posouzení jednotlivých námitek směřujících vůči vymezení územních rezerv pro záměry silniční infrastruktury, podrobně rozebral charakter institutu územní rezervy. Především poukázal na zásadní diametrální odlišnost účinků vymezení územní rezervy a koridoru silniční infrastruktury. Od toho se pak odvíjí zcela jiný rozsah soudního přezkumu opatření obecné povahy u těchto dvou institutů.

Podle § 36 odst. 1 věty třetí až páté stavebního zákona zásady územního rozvoje mohou vymežit 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. Jak uvedl Nejvyšší správní soud například ve svém rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011- 526 (bod 158 rozsudku), vymezení územní rezervy nepředstavuje stavební závěru, byť se jí v některých ohledech může zdánlivě podobat. V území je i nadále možno činit změny, ovšem s výjimkou těch, které by znemožnily či podstatně ztížily budoucí využití území způsobem, pro nějž má být území prověřeno. Je na navazujících stupních územně plánovací dokumentace, aby zpřesnily územní rezervu způsobem, jímž dojde k vyvážení mezi konkrétními potřebami rozvoje a „vyblokovaním“ části území pro případnou realizaci záměru. Je na odpovědnosti obcí, aby územní rezervu ve své územně plánovací dokumentaci zpřesnily tak, aby procházela v dostatečném odstupu od současného zastavěného území obce.

Územní rezerva je tedy prostorem, jehož případné budoucí využití pro uvažovaný záměr se má teprve prověřit. Podkladem pro vymezení územní rezervy tedy nemusí být konkrétní územní studie vyhodnocující jednotlivé varianty určitého záměru. Stejně tak nemusí být v dané fázi zpracován zcela konkrétní projekt realizace záměru. Samotná územní rezerva je toliko dočasným opatřením pro případ, že dané území bude

prověřeno pro účel zvažovaného záměru s pozitivním výsledkem. Teprve poté mohou být činěny kroky k využití územní rezervy pro zvažovaný záměr.

Prvním takovým krokem, proti němuž lze brojit (proti dopadům samotného záměru), je aktualizace zásad územního rozvoje, bez níž nemůže být daný záměr realizován. To potvrzuje dosavadní judikatura (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526) a nyní také výslovně stavební zákon ve svém § 36 odst. 1 větě páté. Měli by územní rezerva sloužit pouze k prověření realizovatelnosti záměru v daném místě, přičemž nezbytným krokem pro jeho realizaci je následná změna územní rezervy na koridor, je zcela zřejmé, že až v rámci aktualizace zásad územního rozvoje bude na místě požadovat podrobnější a preciznější podklady pro stanovení koridoru a zároveň vysvětlení, proč nemá být realizována jiná varianta.

Územní rezerva do práv vlastníků dotčených nemovitostí zasahuje, nicméně toliko dočasným omezením jejich vlastnických práv, a to pouze omezením v možnosti realizovat záměry, které by mohly znemožnit či podstatně ztížit budoucí využití území. Jedná se tedy o odlišný zásah oproti situaci, kdy by byl do zásad územního rozvoje namísto územní rezervy zapracován přímo koridor silniční infrastruktury. Vymezení územní rezervy vůbec nemusí předcházet konkrétnímu využití území a ani budoucí využití zcela nepředjímá. Po jeho prověření může být učiněn závěr, že koridor silniční infrastruktury bude vhodně umístit na jiném místě. Veškeré námitky, které by brojily proti možnému koridoru silniční infrastruktury a jeho možným důsledkům v místě, kde je stanovena zatím pouze územní rezerva pro takový koridor, by bylo nutno odmítnout jako předčasné. Samotná územní rezerva totiž nevyvolává účinky jako koridor silniční infrastruktury a neomezuje dané území stejným způsobem. Námitky proti možnému koridoru zůstávají všem dotčeným osobám zachovány pro proces aktualizace zásad územního rozvoje, mělo-li by v rámci něj dojít ke změně územní rezervy na koridor.

Samotná územní rezerva nemůže způsobit například zhoršení životního prostředí, negativní dopad na zdraví osob či trvalou změnu využití území (tudíž trvalý zásah do vlastnických práv či do práva na samosprávu obcí). Námitky tohoto charakteru proto nelze uplatňovat, neboť by se zcela mijely s možnými účinky územní rezervy, a nemohly by proto z povahy věci vést ke zrušení opatření obecné povahy v části, v níž je vymezena územní rezerva.

Ve světle výše uvedeného se soud zabýval jednotlivými tvrzenými důsledky územních rezerv pro koridory silniční infrastruktury, které podle navrhovatelů způsobují nezákonnost ZÚR JMK. Tyto tvrzené důsledky soud rozčlenil do dvou kategorií. První kategorií tvoří důsledky, které podle navrhovatelů každá jednotlivá územní rezerva přímo vyvolává v místě umístění územní rezervy (tj. přímé účinky územní rezervy). Druhou kategorií pak tvoří důsledky, které vyvolává tvrzené nadužívání či zneužívání institutu územní rezervy nikoliv nutně pouze ve vazbě na území přímo dotčené územní rezervou (tj. nepřímé účinky územní rezervy). Nejprve se soud zabýval námitkami, jimiž navrhovatelé brojí proti některým územním rezervám s ohledem na jejich dopady na území, v němž byly

vymezeny. Do této kategorie spadají tvrzení o zásahu do práv navrhovatelů v důsledku nesprávnosti vymezení některých územních rezerv, v důsledku neproporcionálního omezení jejich práva na samosprávu územními rezervami

Navrhovatelé tvrdí dotčení svých práv v důsledku nesprávnosti vymezení některých územních rezerv – D43 ve variantě Německé (Bystrcké) a Jihozápadní tangenty. Nesprávnost (nezákonnost) územní rezervy pro dálnici D43 ve variantě Německé (Bystrcké) v úseku Troubsko/Ostrovačice – Kuřim – Lysice spatřují navrhovatelé v tom, že realizace dálnice v této trase není možná z důvodu nadlimitního znečištění ovzduší. Námitce nesprávnosti vymezení územní rezervy pro dálnici D43 ve variantě Německé (Bystrcké) z důvodu nadlimitního znečištění ovzduší proto soud nepřisvědčil. Totéž platí o námitce, že chybí objektivní srovnání jednotlivých variant dálnice D43. Právě pro toto posuzování a srovnávání byly územní rezervy vymezeny. Námitky tohoto charakteru bude možné uplatnit nejdříve poté, co bude některá z územních rezerv převedena na koridor (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 2/2012-53), k čemuž ani nemusí dojít. Územní rezervu nelze považovat ani za nedostatečně odůvodněnou, jak tvrdí navrhovatelé. Územní rezerva je řádně odůvodněna v kapitole G.4.4. odůvodnění ZÚR JMK Navrhovatelé spatřují nedostatek v tom, že není podrobněji zdůvodněna realizovatelnost této varianty. K tomu je ovšem nutno zopakovat, že podrobněji bude realizovatelnost teprve zkoumána, proto ani není možné, aby byla před takovým zkoumáním realizovatelnost zdůvodněna v navrhovatelí požadovaném rozsahu již při vymežování územní rezervy.

Za této situace soud konstatoval, že daná územní rezerva nikterak excesivně nezasahuje do práv navrhovatelů. Zásah, který je prováděn z ústavně legitimních důvodů a s minimálními dopady do právní sféry vlastníků dotčených nemovitostí, jako v tomto případě, jsou navrhovatelé povinni strpět (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120).

Navrhovatelé napříč celým návrhem namítali nadužívání či zneužívání institutu územních rezerv, vyhnuli se posouzení kumulativních a synergických vlivů v důsledku užití institutu územních rezerv, respektive neposouzení celkové koncepce páteřní dopravní infrastruktury v důsledku užití institutu územních rezerv. Na základě těchto námitek mají navrhovatelé za to, že jsou tyto územní rezervy vymezeny nezákonně, respektive že je nezákonně vymezena celá dopravní koncepce, potažmo určité koridory navazující na územní rezervy. Rozpor se zákonem je spatřován v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, v rozporu se zákonným účelem zásad územního rozvoje a podobně.

K těmto námitkám soud nejprve v obecné rovině poznamenal, že v rámci návrhu na zrušení opatření obecné povahy se nelze domáhat ochrany proti nečinnosti odpůrce. Přezkum se omezuje na posouzení toho, zda zásady územního rozvoje jako celek či jeho jednotlivé části splňují kritéria stanovená v § 101d odst. 2 s. ř. s. Soud nemůže z pohledu těchto kritérií posuzovat něco, co v zásadách územního rozvoje není vůbec upraveno. Nemůže proto posuzovat, zda by bylo

vhodné v zásadách územního rozvoje konkrétním způsobem regulovat určitou plochu či koridor. Nemá v takovém případě ostatně ani možnost zrušit zásady územního rozvoje v určité části, neboť je de facto napadána část, která neexistuje (neexistující koridor).

#### **Návrhový bod IV. 13 – Nezákonost vymezení koridoru pro záměr dálnice D52 Pohořelice – Mikulov**

Navrhovatelé však ve svém návrhu k tomuto bodu brojí mimo jiné také proti tvrzenému neposouzení koncepčních variant záměru a nezákonnému výběru z variant koridoru D52 Pohořelice – Mikulov předložených zastupitelstvu kraje. Tento návrhový bod směřuje ke skutečnosti, že, na základě výsledků prověřování koncepčních scénářů a v souladu s výše uvedenými dokumenty byly v návrhu ZÚR JMK pro společné jednání ve smyslu § 37 stavebního zákona vymezeny dvě varianty koridoru kapacitní silnice R52 (dnešní D52) ve spojení Pohořelice – Mikulov, a to: varianta „Základní ŘSD“ (DS04 A) a varianta „Alternativní, západní“ (DS04 B). V přechodovém místě na hranici ČR / Rakousko byl koridor dálnice D52 stabilizován v invarianční stopě v návaznosti na postupně realizovanou a připravovanou A5. Tyto dvě varianty jsou, jak vyplývá z předložené spisové dokumentace, již dlouhodobě zvažovanými možnostmi umístění předmětného koridoru mezi Pohořelicemi a Mikulovem.

Krajský soud shledal postup odpůrce jako souladný taktéž s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, podle kterého je při výběru výsledné varianty záměru krajský úřad povinen respektovat základní cíle a úkoly územního plánování, tj. směřovat k udržitelnému rozvoji území spočívajícím ve vyváženém vztahu tří základních pilířů: příznivého životního prostředí, hospodářského rozvoje a soudržnosti společnosti obyvatel území. Přesně těmito aspekty se odpůrce při svém rozhodování řídil, jak je patrné z předložené spisové dokumentace. Skutečnost, že byl výběr výsledné varianty ve smyslu § 38 odst. 2 stavebního zákona předmětem zasedání zastupitelstva Jihomoravského kraje dne 28. 1. 2016, které usnesením č. 2302/16/Z24 schválilo jako nejvhodnější variantu „Základní ŘSD“, a že poté na základě výběru varianty zastupitelstvem Jihomoravského kraje je upravena dokumentace pro veřejné projednání návrhu ZÚR JMK právě s ohledem na toto rozhodnutí, shledal tak soud z důvodů uvedených výše jako souladnou se zákonem.

#### **Návrhový bod IV. 16 – Nezákonost stanovisek dotčených orgánů (nezákonost stanoviska SEA)**

V rámci bodu 16. návrhu na zrušení ZÚR JMK navrhovatelé namítali, že stanoviska dotčených orgánů, která jsou ve smyslu ust. § 4 odst. 2 písm. a) a b) stavebního zákona, ve znění pozdějších předpisů, závazným podkladem při pořizování ZÚR JMK, jakožto opatření obecné povahy, jsou nezákonná. V tomto kontextu poukazovali na skutečnost, že z hlediska právní úpravy obsažené ve zvláštních právních předpisech musí být stanoviska dotčenými orgány dostatečně odůvodněna, a to zejména ve vztahu k posouzení ochrany těch veřejných zájmů, k jejichž ochraně jsou zákonem povolo-

vány. Za tímto účelem je nezbytné, aby dotčené orgány předně spolehlivě zjistily skutkový stav věci, neboť jen tehdy lze jejich závěry o přípustnosti či nepřípustnosti opatření obecné povahy považovat za přezkoumatelné. K tomu však dle názoru navrhovatelů v projednávané věci nedošlo, když jsou ZÚR JMK v současné podobě jednoznačně v rozporu s požadavky na udržitelný rozvoj území, resp. nesměřují k nápravě existujícího protiprávního stavu zatížení životního prostředí na daném území, neboť do brněnské aglomerace a blízkého okolí zavlékají další dopravní zatížení. I přes tuto skutečnost však dotčené orgány vydaly souhlasná stanoviska, čímž rezignovaly na ochranu veřejných zájmů, které mají chránit, a v důsledku přispěly k realizaci záměru, které nevyhnutelně povedou ke zhoršení kvality životního prostředí.

Není úkolem soudu přezkoumávat odborné závěry, které byly učiněny k tomu odborně způsobilými osobami či orgány veřejné moci, ale zaměřit se toliko na otázky související s jejich přezkoumatelností neboli posouzením, zda mají všechny zákonem stanovené požadavky a zda vycházejí z dostatečně zjištěného skutkového stavu věci. Zdejší soud pro zdůraznění opětovně připomíná, že stejným způsobem se ostatně vyjádřil také Nejvyšší správní soud ve svém, již několikrát citovaném, rozsudku ze dne 31. 1. 2013, č. j. 4 AOs 1/2012-105, („je třeba dbát zásady minimalizace soudních zásahů do územně plánovací dokumentace. Podle této zásady soud toliko přezkoumává, zda posouzení má zákonem požadované náležitosti, zda je srozumitelné a logicky konzistentní a zda bylo zohledněno v navazujících rozhodovacích procesech. Správní soudy nejsou povolány k tomu, aby hodnotily odbornou stránku věci, neboť takový přezkum jim nepřísluší; odborné posouzení věci a volba konkrétního řešení je na pořizovateli územně plánovací dokumentace a osobách, které k tomu disponují odpovídajícím vzděláním a erudicí a které pořizovatel zpracováním odborných podkladů pověřil. Je proto namístě, aby správní soudy při přezkumu opatření obecné povahy tohoto typu postupovaly obzvláště obezřetně.“). Tento právní názor lze dle krajského soudu nepochybně vztáhnout rovněž na přezkoumání jednotlivých závazných stanovisek, která byla v dotčených oblastech pořizena za účelem posouzení daného opatření obecné povahy.

Navrhovatelé ve více ohledech namítali nezákonost stanoviska Ministerstva životního prostředí ze dne 5. 1. 2016, č. j. 85166/EVN/15, které bylo vydáno v rámci procesu posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí (SEA), a to v režimu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, který ve svém ust. § 10i zohledňuje specifickou povahu ZÚR JMK jakožto nástroje územního plánování a součásti územně plánovací dokumentace v režimu stavebního zákona. Navrhovatelé považují dané stanovisko SEA za vnitřně rozporuplné, a to zejména s ohledem na skutečnost, že na jednu stranu identifikuje aktuální problémy ve smyslu překračování imisních limitů, resp. nedořešení souvisejícího dopravního přetížení města Brna a jeho okolí v obsahu ZÚR JMK, ale přitom s tímto stavem souhlasí. K tomu krajský soud uvádí, že předně posuzoval, zda proces hodnocení SEA, resp. posouzení vlivů ZÚR JMK na životní prostředí, obsahuje všechny náležitosti, které jsou rámcově stanoveny v příloze ke stavebnímu zákonu, označené jako „Rámcový obsah vyhodnocení vlivů politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje a územního plánu na životní prostředí

pro účely posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí (Část A vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území)“. V tomto ohledu dospěl krajský soud po prostudování příslušných podkladů k závěru, že všechny uvedené body (1. až 12.) dané přílohy byly do hodnocení SEA zahrnuty.

Navrhovatelé mimo jiné zpochybnili, že MŽP je oprávněno formulovat ve stanovisku SEA podmínku, aby byl návrh na aktualizaci ZÚR JMK proveden do tří let od jejich vydání, neboť se jedná o nepřipustný zásah do práva kraje na samosprávu. Krajský soud k tomu uvedl, že z hlediska této úvahy by bylo možné považovat za zásah do práva na samosprávu v podstatě jakoukoliv podmínku stanovenou v daném stanovisku. Je třeba vycházet z dikce ust. § 10i odst. 1 ZoPV, který sice ve vztahu k zásadám územního rozvoje odkazuje na právní úpravu obsaženou ve stavebním zákoně, ale současně zakotvuje přiměřenou aplikaci ust. § 10g ZoPV, které stanovuje, že: „Příslušný úřad může ve svém stanovisku vyjádřit nesouhlas s návrhem koncepce z hlediska možných negativních vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví, dále může navrhnout jeho doplnění, popřípadě navrhnout kompenzační opatření a opatření ke sledování vlivů provádění koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví.“ Stanovení konkrétních podmínek, za kterých je vydáno souhlasné stanovisko navíc výslovně předpokládá také právní úprava obsažená ve stavebním zákoně, který ve svém ust. § 4 odst. 6 stanovuje, že: „Stanoví-li dotčené orgány ve svém závazném stanovisku podmínky, jsou příslušné kontrolovat jejich dodržování.“ Krajský soud v tomto ohledu nepochybuje o tom, že požadavek na urychlené zpracování územní studie a také aktualizace ZÚR JMK spa-

dá pod oprávnění ovlivňovat pořizování ZÚR ve smyslu výše citovaného ustanovení zákona, neboť sleduje ochranu životního prostředí, resp. bezodkladné snižování dopravního zatížení a souvisejícího znečištění ovzduší. Krajský soud tedy v žádném případě nezpochybnil ústavně zaručené právo územně samosprávných celků na samosprávu, jak je zakotveno v čl. 8 Ústavy České republiky, do kterého lze v demokratickém právním státě zasáhnout pouze v případě, pokud to ochrana zákona nepochybně vyžaduje (srov. nález Ústavního soudu ze dne 27. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11). V daném případě se však o takový zásah nejedná, neboť samotný proces podání návrhu a aktualizace ZÚR JMK zůstává v kompetenci příslušných orgánů a není postupem MŽP dotčen.

Zcela závěrem poté, co jednotlivé návrhové body neshledal důvodnými, připomněl soud i závěry doktríny a to, že „Zásahy soudu do územně plánovací dokumentace z hlediska materiálního kritéria musí být vyhrazeny jen pro těžká pochybení v procesu jejich schvalování, která se mohla promítnout do sfér subjektivních práv fyzických či právnických osob, dále pak, že soudy neposuzují vhodnost zvolených řešení (ale pouze jejich zákonnost, protože zde nejsou proto, aby vydávaly nové územní plány), a konečně existuje-li rovnováha mezi zájmy, které by měly být zohledněny při určení funkčního a prostorového uspořádání území, tak soudy do takto nastoleného stavu nejsou oprávněny zasahovat.“

Na základě vypořádání veškerých návrhových bodů dospěl krajský soud k závěru o nedůvodnosti podaného návrhu, a proto jej ve smyslu § 101 odst. 2 věty druhé s. ř. s. zamítl.

*Soudní rozhodnutí vybrala a připravila:  
Česká společnost pro stavební právo*

