



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců Mgr. Petra Pospíšila a JUDr. Evy Lukotkové v právní věci navrhovatele **M. S.**, zastoupeného Mgr. Pavlem Černým, advokátem se sídlem Brno, Údolní 567/33, proti odpůrci: **město Znojmo**, se sídlem Znojmo, Obroková 1/12, zastoupenému Mgr. Romanem Klimusem, advokátem se sídlem Brno, Heršpická 813/5, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) o. s. OBCHVAT**, IČ 26606119, se sídlem Znojmo, Stojanova 766/7, **II) J. D.**, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2014 – Územní plán Znojmo, vydaného usnesením zastupitelstva města Znojma ze dne 23. 6. 2014, č. 145/2014, v částech vymezujících plochy a koridor pro přeložku silnice I/38,

t a k t o :

- I. Opatření obecné povahy č. 1/2014 – Územní plán Znojmo, vydané usnesením zastupitelstva města Znojma ze dne 23. 6. 2014, č. 145/2014, **se** v částech vymezujících plochy a koridor pro přeložku silnice I/38, **z r u š u j e** dnem právní moci tohoto rozsudku.
- II. Odpůrce **je p o v i n e n** zaplatit navrhovateli na náhradě nákladů řízení částku 29 684 Kč, a to k rukám jeho advokáta Mgr. Pavla Černého do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Návrh

[1] Včas podaným návrhem se navrhovatel domáhal zrušení výše označeného opatření obecné povahy – územního plánu Znojmo (dále též „ÚP Znojmo“), v částech vymezujících plochy a koridor pro přeložku silnice I/38, neboť jimi byl zkrácen na svých veřejných subjektivních právech.

[2] Ke své *aktivní legitimaci* navrhovatel konstatoval, že je majitelem nemovitostí v předmětné ploše pro dopravu a rovněž nemovitostí k této ploše přiléhajících. Současně označil konkrétní dotčené nemovitosti v katastrálním území Znojmo-město, jejichž je vlastníkem. Komunikace byla vymezena jako veřejně prospěšná stavba, navrhovatel by tak mohl být zbaven vlastnického práva k nemovitostem ležícím přímo v jejím koridoru. Ve vztahu k některým pozemkům již byla v minulosti vydána rozhodnutí o jejich vyvlastnění, tato však byla následně zrušena. Některé z pozemků pak spadají do ochranného silničního pásma plánované přeložky komunikace I/38, a to buď částečně – pokud by tato zůstala pouze běžnou silnicí I. třídy [§ 30 odst. 2 písm. b) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů], anebo úplně – pokud by tato byla vzhledem k závaznosti Politiky územního rozvoje České republiky schválené dne 20. 7. 2009 usnesením vlády č. 929 (dále též „PÚR ČR“) realizována jako kapacitní komunikace S8 [§ 30 odst. 2 písm. a) zákona o pozemních komunikacích]. Nemovitosti užívané navrhovatelem k trvalému bydlení by byly nepochybně významně zasaženy znečištěním ovzduší z nové komunikace. Tyto nemovitosti spadají do oblasti reprezentativnosti výsledků měření stanice Českého hydrometeorologického ústavu (dále též „ČHMÚ“) ve Znojmě, přičemž výsledky měření z této stanice již dnes dokládají opakované a významné překračování zákonem stanovených limitů znečištění ovzduší. Současně by došlo i ke snížení pohody bydlení vlivem hluchnosti z nové komunikace. Realizace uvedeného záměru by s vysokou pravděpodobností vedla rovněž ke snížení tržní ceny všech uvedených nemovitostí navrhovatele. Došlo by také k zásahu do práv navrhovatele na ochranu soukromí, zdraví a na příznivé životní prostředí.

[3] Co se týče obsahu návrhu samotného, navrhovatel dále popsal proces pořizování ÚP Znojmo, zatížení životního prostředí v dotčeném území, jakož i vymezení kapacitní komunikace S8 v PÚR ČR, a to i ve znění její aktualizace schválené dne 15. 4. 2015 usnesením vlády č. 276. Jednotlivé návrhové body pak navrhovatel tematicky rozčlenil.

I.a) Nezákonnost vymezení koridoru pro přeložku silnice I/38 coby kapacitní komunikace S8 dle PÚR ČR při neexistenci Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje

[4] Navrhovatel předně uvedl, že v odůvodnění ÚP Znojmo je koridor přeložky silnice I/38 označen za součást či upřesnění koridoru kapacitní silnice S8 definovaného v PÚR ČR. Při vymezení ploch pro dopravu pro přeložku silnice I/38 coby kapacitní silnice S8 dle PÚR ČR však nebyl respektován judikatorně potvrzený požadavek zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném ke dni vydání napadeného opatření obecné povahy (dále též „stavební zákon“), aby k vymezování koridorů pro záměry

nadmístního významu v územních plánech obcí docházelo až poté, co budou takovéto koridory vymezeny v nadřazených zásadách územního rozvoje příslušného kraje.

[5] Podle PÚR ČR má být kapacitní silnice S8 mimořádně důležitou silniční komunikací mezinárodního významu a součástí kapacitního silničního spojení ve směru sever–jih přes celou ČR s napojením na Rakousko [„*Havlíčkův Brod–Jihlava–Znojmo–Hatě–hranice ČR/Rakousko (Wien)*“]. Aktualizace PÚR ČR prodloužila vymezení kapacitní komunikace S8 dále k severu až k Mladé Boleslavi. Záměr přeložky silnice I/38 dle ÚP Znojmo je tak součástí záměru republikového, resp. mezinárodního významu „kapacitní silnice S8“, vymezeného v PÚR ČR.

[6] Územní plán ovšem nijak nedokládá, na základě čeho byl při pořizování ÚP Znojmo koridor přeložky silnice I/38 coby části kapacitní silnice S8 vymezen přes správní území města Znojma. Odkazy na vymezení kapacitní silnice S8 v PÚR ČR samy o sobě nemohou odůvodňovat zákonnost vymezení části koridoru kapacitní komunikace S8 v územním plánu jakékoli obce, dokud tento koridor není vymezen v příslušných zásadách územního rozvoje. Politika územního rozvoje je závazná pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje a územních plánů. Provést vyhodnocení potřebnosti a porovnat možné varianty řešení jejích jednotlivých záměrů je úkolem krajských úřadů. Vymezení ploch a koridorů rozvojových záměrů v politice územního rozvoje je přitom pouze rámcové. Z obecného vymezení koridoru silnice S8 v PÚR ČR nelze určit správní obvody obcí, které mají být tímto koridorem dotčeny.

[7] Z právní úpravy územního plánování plyne jednak hierarchická struktura jednotlivých „úrovní“ nástrojů územního plánování, resp. územně plánovací dokumentace, jednak omezení přípustného obsahu jednotlivých „úrovní“ (stupňů) územně plánovací dokumentace. Pokud neexistují zásady územního rozvoje a nemohou plnit funkce, které vyplývají z § 36 odst. 3 stavebního zákona, nemohou splnění těchto funkcí „suplovat“ územní plány obcí. Obec mj. nemůže koordinovat vymezení koridoru liniové dopravní stavby na území více sousedních obcí. Pokud se o to mimo rámec svých kompetencí fakticky pokouší, zasahuje tím do práv sousedních obcí. K tomu došlo i vymezením koridoru S8 v ÚP Znojmo, neboť se v něm předpokládá či předjímá vymezení koridorů pro navazující části příslušných záměrů na území sousedních obcí.

[8] Smyslem hierarchické struktury nástrojů územního plánování je zajistit, aby záměry, jejichž význam a vlivy přesahují hranice jedné obce (případně kraje) byly primárně vyhodnoceny a vymezeny v „nadřazeném“ nástroji územního plánování a teprve pak, v souladu s ním, převzaty do „navazujících“ stupňů územně plánovací dokumentace. Tyto závěry opakovaně potvrdila rovněž judikatura Nejvyššího správního soudu. Z toho plyne, že v územních plánech obcí nelze při neexistenci zásad územního rozvoje vymezovat koridory dopravní infrastruktury mezinárodního, republikového a nadmístního významu. Kapacitní silnice S8 je nepochybně záměrem dopravní infrastruktury nejen nadmístního významu, ale i významu republikového a mezinárodního. Je tedy nutné, aby ke zpřesnění vymezení koridoru tohoto záměru došlo v Zásadách územního rozvoje Jihomoravského kraje (dále též „ZÚR JMK“). Související ZÚR JMK, vydané dne 22. 9. 2011, ovšem byly zrušeny rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, a nové dosud vydány nebyly.

[9] Dostatečným odůvodněním vymezení přeložky silnice I/38 (kapacitní silnice S8) v ÚP Znojmo pak nemůže být ani skutečnost, že v území již existuje 765 m dlouhý úsek komunikace, a to ani pro lokalitu, kde se tento krátký a nikdy nepoužitý úsek komunikace nalézá. Po nabytí účinnosti nového stavebního zákona a po vydání PÚR ČR v roce 2009 bylo povinností krajů vymezit koridory komunikací mezinárodního, republikového a nadmístního významu v zásadách územního rozvoje jednotlivých krajů. Toto vymezení se musí odehrát na základě odborného posouzení všech známých variant trasování koridorů a jejich strategického posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví (SEA). Tento zákonný proces neproběhl a nemůže jej suplovat odkaz na existenci krátkého a nepoužívaného úseku silnice, který ani na jednom ze svých konců není napojen na silniční síť.

[10] Proti vymezení koridoru přeložky silnice I/38 podal navrhovatel námitky. Pořizovatel se s nimi vypořádal odkazem na § 43 odst. 1 stavebního zákona. Toto ustanovení však na výše uvedených názorech nic nemění. Zastupitelstvo Jihomoravského kraje dne 28. 2. 2013 schválilo zadání nových ZÚR JMK, v nichž je obsažen mj. požadavek prověřit, zpřesnit a vymezit koridory silniční sítě nadmístního (republikového a krajského) významu, zejména, koridory kapacitních silnic, přičemž je zde výslovně uvedena kapacitní silnice S8. Tímto postupem Jihomoravský kraj potvrdil, že trasu koridoru S8 bude řešit v nových ZÚR JMK. Krajský úřad přitom nemůže koordinovat vymezování koridorů pro silnice zahrnuté do PÚR ČR jinak než porušením zásad územního rozvoje.

[11] Aplikace § 43 odst. 1 ve spojení s § 50 odst. 7 stavebního zákona z věcného hlediska vůbec nepřichází v úvahu u liniových staveb a dalších záměrů, které je třeba koordinovat na území více obcí. Právě z tohoto důvodu je zapotřebí jejich vymezení sjednotit na „vyšší úrovni“ územního plánování. Opačný postup by byl zcela nesmyslný a odporoval by obecným zásadám územního plánování (zejména požadavku komplexního řešení využití území a koordinace záměrů změn v území).

[12] Podmínku stanovenou v § 43 odst. 1 *in fine* stavebního zákona pro postup krajského úřadu navíc nelze interpretovat tak, že souhlas k aplikaci toho ustanovení je možný „mlčením“ krajského úřadu. Jakékoli stanovisko orgánu veřejné moci musí být řádným způsobem odůvodněno, resp. nesmí být výsledkem libovůle. Pokud tedy krajský úřad při posouzení návrhu územního plánu dojde k závěru, že určitý záměr nadmístního významu nemá významné negativní vlivy na sousední obce, je povinen tento svůj závěr dostatečně odůvodnit. Není rovněž přípustné, aby krajský úřad umožnil obci vymezit ve svém územním plánu nadmístní záměr, který by prokazatelně byl spojen s negativními vlivy, přesahujícími hranice této obce.

[13] Vedle již uvedeného se současně v případě kapacitní silnice S8 jedná o záměr republikového (případně mezistátního), nikoli pouze nadmístního významu. Ustanovení § 43 odst. 1 a § 50 odst. 7 stavebního zákona tak na předmětný záměr nelze aplikovat i z tohoto důvodu.

[14] Schválené zadání ÚP Znojmo v části e) „požadavky na řešení veřejné infrastruktury“ ostatně neobsahovalo požadavek na vymezení koridoru S8 ani na vymezení přeložky silnice I/38. To právě vzhledem ke skutečnosti, že tento záměr musí být nejprve vymezen v ZÚR JMK. Ve vztahu k přeložce silnice I/38 pak zadání výslovně požadovalo její převzetí z návrhu

ZÚR JMK, tedy z nadřazené územně plánovací dokumentace. K vymezení daného koridoru v ÚP Znojmo tak došlo i v rozporu se zadáním ÚP Znojmo.

I.b) Nezákonnost vyhodnocení vlivů ÚP Znojmo na životní prostředí

[15] Navrhovatel namítl, že posouzení vlivů návrhu ÚP Znojmo na životní prostředí a veřejné zdraví nezohlednilo skutečnost, že na území města Znojma opakovaně dochází k významnému překročení zákonných limitů znečištění ovzduší. Nově navrhovaný dopravní záměr nebyl dostatečně zhodnocen z hlediska jeho vlivu na prašnost a hluknost. Absentuje též zákonem požadované posouzení synergických a kumulativních vlivů záměru na veřejné zdraví.

[16] Ve vztahu k uvedené problematice navrhovatel v první řadě uvedl, že životní prostředí na území města Znojma je zatěžováno mnoha faktory. K vlivům, jejichž působení má negativní dopad nejen na přírodu, ale zejména na obyvatelstvo a na lidské zdraví, patří zvláště znečištění ovzduší prachovými částicemi (zejména suspendovanými částicemi velikostní frakce PM_{10} a $PM_{2,5}$) a dalšími typy znečišťujících látek [benzo(a)pyren, přízemní ozón a oxidy dusíku] a dále hluková zátěž. V řešené oblasti dochází k překračování limitů únosného zatížení území uvedenými typy zátěže, přičemž převažujícím zdrojem tohoto nadlimitního zatížení je silniční doprava. Částice jemného („polétavého“) prachu jsou běžně nesený ve vzduchu do vzdálenosti několika kilometrů od zdroje, který je vygeneroval. Emisemi prachových částic z provozu na hlavních dopravních tazích jsou dotčeni nejen obyvatelé bydlící v těsné blízkosti takovýchto silnic, ale i lidé bydlící ve vzdálenosti několika kilometrů od silnice. Možné znečištění je proto nutné důsledně a odpovědně řešit při vymezování tras nových významných silnic v územně plánovacích dokumentacích.

[17] Reprezentativnost měřicí stanice ČHMÚ ve Znojmě (tj. oblast, pro kterou mají naměřená data z této stanice svoji relevanci) činí minimálně 4 km. To potvrzuje, že při nasycení atmosféry jemným prachem frakce PM_{10} a $PM_{2,5}$ nestačí posunout zdroj prašnosti (např. koridor se silniční dopravou) o pouhé stovky metrů, aby se situace s nadlimitním znečištěním ovzduší pro město Znojmo vyřešila. Prašnost měřená na měřicí stanici ve Znojmě reprezentuje kumulativní vlivy několika zdrojů znečišťování, tj. součet prašnosti generované uvnitř města Znojma (včetně prašnosti z dopravy) a prašnosti tzv. „pozaďové“. Kumulativní vlivy různých zdrojů znečištění ovzduší, zahrnující dopad několik kilometrů vzdálené silnice I/38, lze ovšem zaznamenat i v měřicí stanici v Kuchařovicích, která je víceméně již ve volné krajině, a měla by registrovat převážně jen prašnost „pozaďovou“.

[18] Zákonné limity prašnosti ohledně částic polétavého prachu frakce PM_{10} (Příloha 1 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění účinném ke dni vydání napadeného opatření obecné povahy, *Imisní limity a povolený počet jejich překročení za kalendářní rok*) byly ve Znojmě překročeny opakovaně a významně. K překročení ročního limitu 35 dnů s nadlimitním denním průměrem znečištění ovzduší ($50 \mu\text{g}\cdot\text{m}^{-3}$) došlo dle měření stanice ve Znojmě např. v letech 2011 (39 dnů), 2010 (48 dnů), 2006 (70 dnů), 2005 (87 dnů), 2004 (65 dnů). Pro roky 2010 a 2011 tuto skutečnost ostatně potvrzuje i Vyhodnocení vlivů ÚP Znojmo na životní prostředí. Významné byly též maximální denní hodnoty znečištění. Např. v roce 2011 byl denní limit překročen až na 266 % a v roce 2006 až na 346 %. Ani v ostatních letech nebyla situace o mnoho lepší. V roce 2007 scházely do limitu 35 dnů pouhé 3 dny,

nicméně nejvyšší překročení denního limitu bylo na 206 %. Podobně v roce 2013 bylo nejvyšší překročení denního limitu na 232 %.

[19] Vzhledem k limitu „35 dnů“ se pro popis stavu znečištění používá i údaj o tzv. 36. nejvyšší hodnotě. Na stanici v Kuchařovicích byla v roce 2010 pro prachové částice PM_{10} zjištěna 36. nejvyšší hodnota denní koncentrace $47 \mu g.m^{-3}$ a v roce 2011 to bylo $45 \mu g.m^{-3}$. Obě hodnoty se blíží denní limitní hodnotě, a tedy je zjevné, že překročení zákonného limitu z hlediska četnosti překročení denních imisních limitů nejenže hrozí i v obci Kuchařovice, ale že se v celém prostoru mezi stanicemi ČHMÚ ve Znojmě a v Kuchařovicích nachází oblast zatížená výrazně negativními kumulativními vlivy ze znečištěného ovzduší.

[20] Navrhovaný koridor přeložky silnice I/38 (kapacitní silnice S8 dle PÚR ČR) je v ÚP Znojmo vymezen cca v polovině vzdálenosti mezi oběma těmito měřicími stanicemi, tedy v prostoru, kde by umístění nové kapacitní komunikace zjevně vedlo k překročení zákonem stanovených limitů znečištění ovzduší. Za takových podmínek by nebylo možné novou komunikaci do tohoto území umístit. Nutno přitom zdůraznit, že tato nově navrhovaná komunikace, často označovaná jako „obchvat Znojma“, nemá vlastnosti plnohodnotného obchvatu města. Nevede totiž pouze ve volné krajině. Naopak jsou zde kritické lokality trasování, jako je např. průtah prakticky propojenými městskými částmi Znojmo-město a Znojmo-Přímětice. Vymezení koridoru předmětné komunikace je také v těsném kontaktu s krajskou nemocnicí ve Znojmě. Dále k jihu na území města Znojma v blízkosti hranice správních území města Znojma a obce Dobšice je její koridor vymezen těsně (ve vzdálenosti maximálně několika desítek metrů) od rodinných domů. Podobě je tomu i v návazném území v obci Dobšice.

[21] Krajský úřad v koordinovaném stanovisku ze dne 10. 11. 2009, č.j. JMK 141994/2009, k zadání ÚP Znojmo uplatnil požadavek na vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí (dále též „SEA“). Ve vztahu k novým zdrojům znečištění krajský úřad upozornil, že při zpracování návrhu územního plánu je nutno respektovat zájmy ochrany ovzduší dotčených lokalit. Nadlimitní úroveň znečištění ovzduší na území města Znojma, však byla ve vyhodnocení SEA i ve „stanovisku SEA“ krajského úřadu ze dne 20. 9. 2013, č. j. JMK 86244/2013, ignorována. Stejně tak byla ignorována skutečnost, že realizace záměru přeložky silnice I/38 ve vymezeném koridoru by vedla k dalšímu navýšení znečištění ovzduší v území, kdy již v současnosti toto znečištění překračuje zákonem stanovené nejvyšší přípustné limity.

[22] Vyhodnocení SEA i stanovisko SEA krajského úřadu se ve vztahu k záměru přeložky silnice I/38 rovněž nedostatečně zabývaly navýšením hlukové zátěže, požadavkem na posouzení kumulativních a synergických vlivů a otázkou kompenzačních opatření.

[23] Ve vyhodnocení SEA se na řadě míst objevuje tvrzení, že „*nebyly zjištěny žádné zásadní negativní vlivy*“. K tomuto tvrzení přitom ve vztahu k plochám dopravní infrastruktury ve vyhodnocení schází jakékoli konkrétní odůvodnění, jež by bylo založeno na objektivním hodnocení současného stavu zatížení dotčeného území a vlivů nově plánovaných záměrů, zejména záměru přeložky silnice I/38. Je přitom zřejmé, že mezinárodní kapacitní komunikace o předpokládané intenzitě dopravy cca 20 tisíc vozidel denně, po níž má být

vedena i dálková nákladní kamionová doprava, nemůže být bez významných negativních vlivů, a to zejména z hlediska znečištění ovzduší a hlučnosti.

- *nedostatečnost posouzení z hlediska znečištění ovzduší*

[24] Vyhodnocení SEA potvrzuje, že ve Znojmě byly opakovaně překročeny zákonné limity znečištění ovzduší, pokud jde o částice PM10, uvádí se zaznamenání nadlimitní četnosti v letech 2010 a 2011. K překročení zákonných limitů prašnosti přitom dle údajů ČHMÚ došlo i v dřívějších letech.

[25] Na str. 35 vyhodnocení SEA je zmíněno vyvedení dopravy na přeložku I/38, avšak zcela chybí jakékoli posouzení nové situace, vzniklé v prostoru této přeložky.

[26] Stejně problematické formulace s absencí posouzení důsledků vymezení přeložky jsou ve vyhodnocení SEA na str. 44–45. Na str. 45 vyhodnocení SEA je uveden odkaz na posouzení EIA z roku 1994, jež proběhlo pro záměr „*Silnice I/38 obchvat Znojma I. a II. stavba*“ podle tehdy platného zákona č. 244/1992 Sb. Tento zákon ovšem neobsahoval požadavek na posouzení vlivů záměru na veřejné zdraví. Zákon rovněž neodpovídal právní úpravě posuzování vlivů na životní prostředí podle příslušných právních předpisů Evropské unie. Odkazy na tento zákon a na 20 let staré posuzování záměru přeložky I/38, který za uplynulá léta doznal i podstatné změny v trasování, jsou proto zcela nepřiléhavé.

[27] Konstatování o vyvedení části dopravy z centra města není doprovázeno klíčovou informací, k jakým vlivům na znečištění ovzduší dojde v území, kde je nově vymezen koridor přeložky silnice I/38. Tato absence vyhodnocení stavu zatížení území, v němž je nově vymezena kapacitní komunikace, je sama o sobě zásadní vadou vyhodnocení SEA, která odůvodňuje zrušení napadené části ÚP Znojmo.

[28] Tento nedostatek není napraven ani hodnocením jednotlivých ploch navrhovaných lokalit bydlení od str. 57 vyhodnocení SEA. Lze poukázat na návrhové lokality 11, 23, 25, 28, které se nalézají v těsné blízkosti (několika desítek metrů) od nově navrženého koridoru pro přeložku silnice I/38. Tyto plochy pro bydlení jsou zcela absurdně hodnoceny jako bezproblémové z hlediska znečištění ovzduší (vlivy jsou hodnoceny stupněm „0“ – „potenciální indiferentní vliv“). Stejně absurdní hodnocení stupněm „0“ je uvedeno pro lokalitu 31 v prostoru nemocnice Znojmo, která se nachází těsně u plánované křižovatky přeložky silnice I/38 se silnicí II/399 (podle následných dokumentací Ředitelství silnic a dálnic se jedná o mimoúrovňovou křižovatku). Ve vyhodnocení SEA pak není vůbec zmíněna a tedy ani vyhodnocena plánovaná mimoúrovňová křižovatka (dále též „MÚK“) Suchohrdelská (křížení přeložky silnice I/38 se silnicí II/413), kde je plocha pro dopravu vymezena těsně u rodinných domů. Tyto domy jsou pouhých několik metrů za hranicí správního území města Znojma na území obce Dobšice, což nijak neodůvodňuje jejich nezohlednění v rámci vyhodnocení SEA.

[29] V lokalitách nacházejících se v přímém kontaktu nebo v těsné blízkosti koridoru přeložky silnice I/38 nepochybně vzniká nový zdroj znečištění. Podle metodiky na str. 88 vyhodnocení SEA tedy tyto lokality měly být hodnoceny stupněm „-1“ (potenciální mírně negativní vliv). Výše zmíněné lokality však jsou přesto ve vyhodnocení SEA z hlediska vlivu

na ovzduší a klima hodnoceny stupněm „0“ (potenciální indiferentní vliv). Takové hodnocení je zjevně nesprávné. Reálné situaci by odpovídalo hodnocení stupněm „-2“ (potenciální negativní vliv), nebo ještě přesněji konstatování, že z důvodu pravděpodobnosti překročení zákonných limitů znečištění ovzduší není budoucí umístění záměru právně možné.

[30] Vyjádření k očekávanému nárůstu znečištění ovzduší v důsledku realizace záměru přeložky silnice I/38 ovšem není obsaženo ani ve stanovisku SEA krajského úřadu ze dne 20. 9. 2013, č. j. JMK 86244/2013. Krajský úřad konstatoval, že průjezdná doprava je překládána do nové trasy, ale nijak se nevyjádřil ke stavu znečištění ovzduší, který nastane v území přilehlém ke koridoru této nové dopravní stavby. Naprostá nedostatečnost vyhodnocení důsledků vymezení a následné realizace uvedeného záměru z hlediska vlivů na ovzduší při současné absenci posouzení očekávatelné úrovně znečištění ovzduší v této oblasti je pak patrná i z formulace týkající se soustředění nových zastavitelných ploch centrální části do oblasti vymezené navrženou přeložkou silnice I/38.

[31] Ve vyhodnocení SEA chybí jakékoli zhodnocení zátěže, konkrétně nárůstu znečištění ovzduší, k němuž by došlo v důsledku plánovaného záměru přeložky silnice I/38, a vlivů této zátěže na lidské zdraví a obyvatelstvo v přilehlých lokalitách. V tomto ohledu byl ÚP Znojmo vydán v rozporu s článkem 5 odst. 1 směrnice SEA a body 3., 4., 5., 6. a 7. Přílohy stavebního zákona, současně je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

- *nedostatečnost posouzení z hlediska hlučnosti*

[32] Ve vztahu k posouzení vlivů napadených částí ÚP Znojmo na hlukovou zátěž dotčeného území je situace obdobná jako v případě posouzení vlivů na znečištění ovzduší. Hlukové mapy prezentované na straně 38 vyhodnocení SEA dokládají překročení hlukových limitů v prostoru okolo stávající komunikace I/38. Hlučnost z komunikace existující v současnosti je tedy významná a „nadlimitní“, jedná se o významný negativní vliv. Ve vyhodnocení SEA ani v odůvodnění ÚP Znojmo však není nikde uvedeno, jaké jsou očekávané dopady a vlivy nového zdroje hlučnosti v území, tj. přeložky silnice I/38 jako součásti kapacitní komunikace S8. Očekávaná hluková zátěž není ani hrubě odhadnuta a vyhodnocena ve vztahu k limitům uvedeným v nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací. Koridor komunikace přitom prochází obydleným územím, konkrétně městskými částmi Znojmo-město a Znojmo-Prímětice.

[33] Tento nedostatek není napraven ani hodnocením jednotlivých ploch navrhovaných lokalit bydlení od str. 57 vyhodnocení SEA. Lokality 11, 23, 25, 28, které se nalézají v těsné blízkosti (desítek metrů) od nově navrženého koridoru pro přeložku silnice I/38 jsou zcela absurdně hodnoceny i z hlediska vlivů na obyvatelstvo a veřejné zdraví, tedy mj. z hlediska hlukové zátěže, stupněm „0“ (potenciální indiferentní vliv). Stejně hodnocení stupněm „0“ je uvedeno i pro lokalitu 31 v prostoru nemocnice Znojmo. Vůbec není hodnocen ani vliv MÚK Suchohrdelská. V lokalitách nacházejících se v přímém kontaktu nebo v těsné blízkosti koridoru přeložky silnice I/38 nepochybně vzniká nový zdroj hlučnosti. Podle metodiky na str. 88 vyhodnocení SEA tedy tyto lokality měly být hodnoceny stupněm „-1“ (potenciální mírně negativní vliv). Hodnocení vlivů na obyvatelstvo a veřejné zdraví v těchto lokalitách stupněm „0“ je tak zjevně nesprávné. Reálné situaci by odpovídalo hodnocení stupněm „-2“

(potenciální negativní vliv), nebo ještě přesněji konstatování, že z důvodu pravděpodobnosti překročení zákonných limitů hlučnosti není budoucí umístění záměru právně možné.

[34] Vyjádření k očekávanému nárůstu hlučnosti v důsledku realizace záměru přeložky silnice I/38 není obsaženo ani ve „stanovisku SEA“ krajského úřadu. Toto stanovisko neobsahuje ve vztahu k hlukové zátěži žádné konkrétní údaje, pouze na str. 4 odkazuje na potřebu prokázat v navazujících řízeních, zda celková hluková zátěž na hranici funkční plochy nepřekročí hodnoty stanovených hygienických limitů hluku pro chráněný venkovní prostor a chráněné venkovní prostory staveb. Tento přístup krajského úřadu je nepřijatelný z hlediska požadavků na obsah vyhodnocení SEA, shrnutých v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526.

[35] Ve vyhodnocení SEA chybí jakékoli zhodnocení nárůstu hlukové zátěže, k němuž by došlo v důsledku plánovaného záměru přeložky silnice I/38, a vlivů této zátěže na lidské zdraví a obyvatelstvo v přilehlých lokalitách. V tomto ohledu byl ÚP Znojmo vydán v rozporu s článkem 5 odst. 1 směrnice SEA a body 3., 4., 5., 6. a 7. Přílohy stavebního zákona, současně je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

- *neposouzení kumulativních a synergických vlivů*

[36] Koridor pro záměr přeložky silnice I/38 dále nebyl posouzen ani z hlediska jeho kumulativních a synergických vlivů s jinými záměry. Obsah vyhodnocení SEA ani odůvodnění ÚP Znojmo v tomto směru neodpovídá požadavkům právních předpisů na řádné posouzení kumulativních a synergických vlivů. V této souvislosti navrhovatel odkázal na body [57] až [90] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, který se sice týkal zásad územního rozvoje, tytéž požadavky je ovšem nutno vztáhnout i na posouzení vlivů návrhu územního plánu. Z uvedeného rozsudku plyne, že k řádnému posouzení kumulativních a synergických vlivů nestačí jejich identifikace, ale tyto vlivy je třeba skutečně reálně vyhodnotit za využití celé škály postupů daných přílohou stavebního zákona.

[37] Nebyly-li tedy v daném případě řádně identifikovány, popsány a vyhodnoceny ani jednotlivé dílčí vlivy záměru přeložky silnice I/38 (vlivy na znečištění ovzduší a hlukovou zátěž), nemohou být současně splněny ani požadavky na posouzení kumulativních a synergických vlivů. Řádné posouzení těchto vlivů je přitom pro otázku přípustnosti vymezení uvedené komunikace v ÚP Znojmo zcela zásadní. V daném území byly v minulých letech opakovaně překračovány imisní limity znečištění ovzduší prachovými částicemi PM₁₀, případně byly naměřeny hodnoty těsně pod imisními limity. Celé území mezi stanicemi ČHMÚ ve Znojmě a v Kuchařovicích je tedy významně negativně zatíženo znečištěním ovzduší, přičemž jde o důsledek znečištění z více zdrojů (kumulativní vlivy). Plánovaná přeložka silnice I/38 je vymezena cca v polovině vzdálenosti mezi oběma měřicími stanicemi, zavedení další dopravy do tohoto území by nutně vedlo k nárůstu znečištění ovzduší.

[38] Ve vyhodnocení SEA se nachází část textu s názvem „Kumulativní a synergické vlivy“, zde ovšem není uveden žádný konkrétní údaj o kumulativních a synergických vlivech na znečištění ovzduší a hlučnost, jejichž zdrojem je doprava. Dále se v textu nachází odkaz detailnější hodnocení u jednotlivých lokalit v kapitole 5.2, tato kapitola se však těmito vlivy

nezabývá. Mělo jít zřejmě o odkaz na kapitolu 6.2. Zde se sice prakticky u všech lokalit vyskytuje formulace „*kumulativní a synergické vlivy*“, ale tyto buď nejsou reálně vyhodnoceny, nebo jsou zcela ignorovány. Konkrétně lze odkázat na lokality 11, 23, 25, 28, 31 a lokalitu MÚK Suchohrdelská.

- *absence kompenzačních opatření*

[39] Bodům 8. a 11. Přílohy stavebního zákona ve vyhodnocení SEA odpovídají kapitoly 8. a 1. na str. 92–94 a 99–102. Ve vztahu k vymezení koridoru pro přeložku silnice I/38 a k výše popsaným vlivům tohoto záměru na životní prostředí a veřejné zdraví však vyhodnocení SEA ani samotný ÚP Znojmo žádná kompenzační opatření ani požadavky pro minimalizaci negativních vlivů neobsahuje. Zatímco ve vztahu k hlukové zátěži si lze takováto opatření alespoň teoreticky představit, například v podobě protihlukových stěn nebo speciálních typů asfaltového povrchu vozovky, pro nadlimitní znečištění ovzduší nelze žádné funkční kompenzační (zmírňující) opatření pro záměr kapacitní komunikace v předmětném koridoru ani teoreticky identifikovat.

[40] Jediným řešením ve vztahu k těmto vlivům je vymezení koridoru pro přeložku silnice I/38 v takovém území, kde kumulativní vlivy tohoto a dalších záměrů nepřesáhnou zákonem stanovené nejvyšší přípustné hodnoty. Vzhledem k informacím o znečištění ovzduší tímto územím nemůže být žádná část území města Znojma. V úvahu přichází pouze území vzdálené od území dnes již nadlimitně zatíženého. Nejbližším územím k prověření je území východně od urbanizovaných oblastí obcí Dobšice, Suchohrdly a Kuchařovice.

[41] Z PÚR ČR přitom nevyplývá, přes území kterých konkrétních obcí mají být záměry v ní obsažené, včetně kapacitních komunikací, vedeny. Cílem PÚR ČR je pouze rámcově vymezit, jaké oblasti mají být těmito komunikacemi dopravně spojeny. Tedy ani slovo „Znojmo“ ve vymezení použitém v PÚR ČR neznámá, že kapacitní komunikace musí probíhat přes území města Znojma.

[42] Podle čl. 76 PÚR ČR, ve znění její Aktualizace schválené v roce 2015, mají grafická schémata, případně údaje o technických parametrech záměru, pouze orientační význam. Koridory v grafickém schématu „Doprava silniční“ v Aktualizaci PÚR ČR jsou pásy území o šíři více než deseti kilometrů. Z toho jasně vyplývá, že skutečné vymezení koridorů (o šíři stovek metrů) v území je ponecháno na zásadách územního rozvoje a další jejich zpřesnění pak má být provedeno územními plány obcí.

[43] Prověřit a následně vymezit koridor pro kapacitní komunikaci S8 (včetně jejího úseku tvořícího obchvat města Znojma), který při současné realizaci kompenzačních opatření a požadavků na minimalizaci negativních vlivů umožní dodržení zákonných limitů zatížení území, je proto nutné na úrovni ZÚR JMK. Teprve poté je následně možné navrhnout a případně upřesnit podrobnější kompenzační opatření a požadavky na úrovni územních plánů dotčených měst a obcí.

[44] Existující alternativou je tzv. „velký obchvat“ města Znojma. Tato je zmiňována v odůvodnění návrhu aktuálně pořizovaných ZÚR JMK, a to v souvislosti s tzv. alternativní dopravní koncepcí kraje dle Ing. S. z roku 2012 (zveřejněno v dubnu 2015).

I.c) Nedostatečné vypořádání připomínek a námitek navrhovatele a absence rozhodnutí zastupitelstva o námitkách navrhovatele

[45] Navrhovatel dále namítl, že v jednotlivých fázích pořizování návrhu ÚP Znojmo podával jak připomínky, tak námitky, tyto však nebyly řádně vypořádány a v rozporu se zákonem o nich ani nebylo formálně rozhodnuto.

- připomínky navrhovatele k návrhu územního plánu pro společné jednání

[46] V rámci projednávání návrhu ÚP Znojmo navrhovatel podal připomínky dle § 50 odst. 3 stavebního zákona, které se týkaly posouzení vlivů návrhu územního plánu na životní prostředí. Krajský úřad některé z těchto připomínek vypořádal a jejich vypořádání uvedl v příloze ke stanovisku SEA. S tímto vypořádáním ovšem nelze souhlasit.

[47] Bod K34 připomínek se týkal nevyhodnocení vlivu přeložky silnice I/38 z hlediska hlučnosti. Krajský úřad poukázal na vyhodnocení jednotlivých lokalit. Pro lokality 11, 23, 25, 28, 31 a lokalitu MUK Suchohrdelská však vlivy nárůstu hlučnosti na tyto lokality vyhodnoceny nebyly. Nelze souhlasit ani s tvrzením krajského úřadu, že nová trasa silnice I/38 je umístěna tak, že leží buď v dostatečné vzdálenosti od obytné zástavby či jiných hlukově chráněných prostor nebo její prostorové vymezení počítá s vybudováním protihlukových opatření a ponechává pro ně potřebný prostor. Výše uvedené lokality rozhodně neleží v dostatečné vzdálenosti od vymezeného koridoru přeložky silnice I/38 (kapacitní komunikace).

[48] Krajský úřad též odkázal na možnost vybudování protihlukových opatření. Ve vyhodnocení SEA jistě nemohou být protihluková opatření popsána detailně, ale je nutné prokázat, že je reálně možné, aby protihluková opatření zamezila nadlimitnímu zatížení území. Touto otázkou se však vyhodnocení SEA vůbec nezabývá. Navíc v něm není ani „hrubým způsobem“ popsán a vyhodnocen vliv přeložky silnice I/38 na hlukovou zátěž dotčených lokalit. Vypořádání připomínky navrhovatele je tedy v rozporu s obsahem vyhodnocení SEA.

[49] Pod bodem K35 připomínek pak navrhovatel poukázal na nevyhodnocení vlivu přeložky I/38 z hlediska znečištění ovzduší. Krajský úřad uvedl, že vyhodnocení vlivu navrhovaného řešení je uvedeno v jednotlivých kapitolách, v rámci kapitoly 4 jsou stručně specifikovány jednotlivé složky životního prostředí s ohledem na jejich možné ovlivnění řešením navrhovaným v rámci územního plánu. S tím nelze souhlasit. V kapitole 4 není obsaženo žádné konkrétní vyhodnocení vlivu přeložky silnice I/38 na znečištění ovzduší v dotčených lokalitách. Nelze souhlasit ani s tvrzením krajského úřadu, že nová trasa silnice I/38 je umístěna tak, že leží v dostatečné vzdálenosti od obytné zástavby či jiných ploch s větší koncentrací obyvatelstva. Lokality 11, 23, 25, 28, 31 a lokalita MUK Suchohrdelská přitom rozhodně neleží v dostatečné vzdálenosti od navrhovaného koridoru přeložky silnice I/38, neboť prakticky v přímém dotyku s koridorem navrhované komunikace jsou rodinné domy.

- *námítky navrhovatele k návrhu územního plánu pro veřejné projednání*

[50] K upravenému návrhu ÚP Znojmo podal navrhovatel dne 27. 12. 2013 v rámci řízení podle § 52 stavebního zákona námítky. Svoje podání výslovně označil jako námítky a uvedl rovněž, že je vlastníkem konkrétních dotčených nemovitostí. Pořizovatel ÚP Znojmo chybně zařadil tyto námítky mezi podané připomínky. Zastupitelstvo města Znojma proto o námitkách navrhovatele v rámci odůvodnění opatření obecné povahy vůbec nerozhodlo. Tím odpůrce vůči navrhovateli porušil § 172 odst. 5 správního řádu.

[51] Nelze přitom souhlasit ani s věcným vypořádáním námitek coby připomínek. Vypořádání zde není provedeno přímo ve vztahu k námitkám navrhovatele. Je zde uveden pouze odkaz na připomínky jiného subjektu, označené jako „připomínka 5“. Tato „připomínka“ (ve skutečnosti jde o soubor připomínek) je vypořádána na str. 129–165 Vyhodnocení připomínek. Ani zde však nejsou námítky navrhovatele věcně vypořádány a není o nich rozhodnuto. Na str. 129 tohoto dokumentu se dále uvádí, že připomínky ke konceptu byly vyhodnoceny v rámci přípravy Pokynů ke zpracování územního plánu Znojmo, reakce na tyto připomínky je obsažena v kapitole 4.5 Pokynů. Tato kapitola však není součástí žádného zveřejněného dokumentu.

[52] Odpůrce si rovněž nevyžádal stanovisko příslušných dotčených orgánů k námitkám navrhovatele. Směřují-li přitom námítky do oblasti kompetence dotčeného orgánu, je podmínkou řádného vypořádání takovéto námítky její předložení příslušnému dotčenému orgánu společně s výzvou k podání vyjádření, které je nezbytným podkladem pro rozhodnutí o takovéto námitce a jehož obsah musí být zohledněn v odůvodnění rozhodnutí o námitce. Na odůvodnění rozhodnutí o námitkách je třeba klást stejné požadavky jako v případě jiných správních rozhodnutí. V první řadě se jedná o požadavek přezkoumatelnosti rozhodnutí. Způsob, jakým odpůrce naložil s námitkami navrhovatele ze dne 27. 12. 2013, uvedeným požadavkům nevyhovuje. Z tohoto důvodu je i opatření obecné povahy nepřezkoumatelné.

I.d) *Nevymezení mimoúrovňových křižovatek ve výroku ÚP Znojmo*

[53] Vymezení koridoru přeložky silnice I/38 ve výroku textové i grafické části neobsahuje žádné mimoúrovňové křižovatky. V textové části odůvodnění územního plánu je však uvedeno, že v místě existující křižovatky se silnicí II/408 se počítá s mimoúrovňovým propojením této silnice s přeložkou silnice I/38. K otázce, zda je nutné v rámci vymezení ploch a koridorů pro dopravní stavby v územně plánovací dokumentaci specifikovat, jestli křižovatka bude úrovňová nebo mimoúrovňová, se již vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526 (bod [267]). Podle něj je vymezení mimoúrovňových křižovatek v zásadách územního rozvoje závazné. Je tedy rovněž nezbytné, aby byly všechny mimoúrovňové křižovatky seznatelně vymezeny i v územním plánu obce. Tento požadavek je odůvodněn i odlišnými dopady realizace mimoúrovňové křižovatky na dotčené území a jeho zátěž než v případě křižovatky úrovňové. Nevymezení mimoúrovňových křižovatek přeložky silnice I/38 ve výroku textové i grafické části ÚP Znojmo je tedy nezákonné.

I.e) Nesoulad grafické a textové části ÚP Znojmo

[54] Podle textové části výroku ÚP Znojmo jsou jednotlivé funkční plochy označovány jednopísmenným identifikátorem, např. plochy pro dopravu písmenem „D“. Tyto identifikátory mají srozumitelně označovat vymezené funkční plochy v textové i grafické části územního plánu. Plochy pro přeložku silnice I/38 (tedy plochy pro dopravu) však v grafické části územního plánu nejsou označeny identifikátorem D.

[55] Dále navrhovatel uvedl, že plochy, v nichž ÚP Znojmo vymezuje nové (návrhové) využití odlišné od využití stávajícího, jsou v hlavním výkresu označeny ohraničující linií s černými trojúhelníky jako „rozvojová lokalita“. Plochy dopravy pro přeložku silnice I/38 však takto označeny nejsou.

[56] V nesouladu s textovou částí výroku je pak i vymezení ploch „*veřejně prospěšných staveb dopravní infrastruktury s možností vyvlastnění*“ v grafické části výroku. Podle textové části výroku ÚP Znojmo je pro přeložku silnice I/38 použit kód VD01. Tento kód je možné nalézt na několika místech výkresu veřejně prospěšných staveb. Kód VD01 tedy není jednoznačně spojen pouze s jednou plochou, ale je použit opakovaně, přestože to není v textové části územního plánu nijak vysvětleno. Každé vymezené ploše v území, a zejména ploše pro veřejně prospěšnou stavbu s možností vyvlastnění, musí odpovídat jeden konkrétní kód v textové části. Vymezení ploch a koridorů pro takovéto záměry musí být zcela jednoznačné. Tato vada je zásadní, neboť se vztahuje k záměru, pro nějž by podle ÚP Znojmo mohlo dojít k vyvlastnění části jeho pozemků. Rozpor mezi textovou a grafickou částí sám o sobě zpochybňuje obsah územního plánu i podle Nejvyššího správního soudu. Napadený územní plán je v tomto ohledu nepřezkoumatelný pro svou nesrozumitelnost.

II. Vyjádření odpůrce

[57] Odpůrce navrhl, aby soud návrh na zrušení předmětných částí opatření obecné povahy zamítl.

[58] Odpůrce v zásadě nerozporoval faktický popis procedury vedoucí k vydání ÚP Znojmo, jak ji popsal navrhovatel. Zdůraznil ovšem, že v procesu pořizování územního plánu byl v souladu s tehdy platnou legislativou pořízen a projednán koncept územního plánu (projednávání od 1. 8. 2011 do 22. 9. 2011). Na základě výsledků projednání konceptu byly vyhotoveny Pokyny pro zpracování návrhu územního plánu, které byly schváleny Zastupitelstvem města Znojma dne 21. 2. 2012. V té době byly vydány a byly platné ZÚR JMK. Uvedené dokumentuje, jak složité bylo pořízení ÚP Znojmo ve vazbě na ZÚR JMK, které byly v průběhu pořizování územního plánu připravovány, vydány, devět měsíců platné a nakonec zrušeny soudem.

[59] K aktivní legitimaci navrhovatele odpůrce uvedl, že v současnosti nelze postavit najisto, že pozemky parc. č. 4058/2 a 4058/1 (které vznikly oddělením pozemků parc. č. 5883/40 a 5883/39) budou zasaženy ochranným pásmem v šířce 100 m. Tvrzení navrhovatele je v tomto ohledu založeno na spekulacích a není podloženo relevantními důkazy. Podle připravené dokumentace zasáhne ochranné pásmo jen přibližně polovinu předmětných

pozemků. Není též důvodné předpokládat, že v případě pozemků parc. č. 3874 a 3875, na kterých se nachází stavba rodinného domu navrhovatele a k němu přilehlá zahrada, a které se nacházejí v lokalitě vzdálené vzdušnou čarou přibližně 500 m od vymezených ploch dopravy, dojde k jejich zvýšenému zasažení poléťavým prachem a dalšími škodlivinami z dopravy. Mezi domem navrhovatele a plánovanou komunikací je navíc ještě další obytná zástavba. Navrhovatel též oproti procesu pořizování územního plánu zcela tendenčně rozšířil argumentaci o další důvody nepřesahující ovšem rovinu spekulace. Například v námitkách k veřejnému projednání uváděl, že je majitelem pouze pozemků parc. č. 5883/40 a 5883/39 a ostatní pozemky v této fázi řízení vůbec nezmiňoval, přesto nyní tvrdí, že jsou tyto zásadně územním plánem ohroženy.

[60] K jednotlivým částem návrhu pak odpůrce uvedl následující.

II.a) Nezákonost vymezení koridoru pro přeložku silnice I/38 coby kapacitní komunikace S8 dle PÚR ČR při neexistenci Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje

[61] Odpůrce v první řadě konstatoval, že PÚR ČR nevymezuje pro kapacitní komunikaci S8 nový koridor, ale její koridor sleduje trasu silnice I/38, která je třetí nejdelší silnicí I. třídy v České republice a stabilní součástí její silniční sítě. Nově se řeší např. její přeložky (obchvaty) kolem měst. O jejím republikovém i mezinárodním významu není pochyb.

[62] Záměr přeložky silnice I/38 pak není v rozporu se zákonem, jestliže je trasa této přeložky (plocha dopravní infrastruktury) vymezena v souladu s platnou PÚR ČR. Podle § 31 odst. 4 stavebního zákona je politika územního rozvoje závazná i pro pořizování a vydávání územních plánů. I přes neexistenci ZÚR JMK tak bylo nezbytné zajistit soulad předmětného územního plánu s PÚR ČR. Hierarchie nástrojů územního plánování platí i v případě absence jednoho ze stupňů této struktury, jak dokládá rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 63 A 5/2015.

[63] Vymezit plochu (koridor) přeložky silnice I/38 v ÚP Znojmo i při neexistenci ZÚR JMK pak bylo možno i z dalších důvodů. Trasa silnice I/38 (v PÚR ČR jde o koridor kapacitní silnice S8) je řešena z územně plánovacího hlediska od roku 1989, kdy byl schválen Územní plán velkého územního celku okresu Znojmo. V průvodní zprávě k tomuto územnímu plánu je uvedeno, že silnice č. I/38 Jihlava – Znojmo – státní hranice je zařazena do vybrané cestní sítě jako hlavní s označením H-38. Je zároveň součástí mezinárodní evropské cestovní sítě s označením E-84. Je řešen též obchvat sídla Znojmo, který převezme všechnu tranzitní osobní i nákladní dopravu ze směru Jihlava, Pohořelice, státní hranice a dále převezme část dopravy ze silnic druhé třídy, čímž se značně zlepší současná dopravní situace ve městě a zároveň se zmenší negativní vlivy dopravy na životní prostředí ve městě.

[64] V ZÚR JMK platných od 22. 9. 2011 do 21. 6. 2012 byla vymezena osa nadmístního významu N-OS1 Znojemská, v návaznosti na trasu koridoru dopravy republikového významu S8 (silnice I/38), jako záměr přeložky silnice I. třídy I/38 Blížkovice (hranice kraje) – Znojmo – Hatě – hranice ČR/Rakousko (jehož součástí je obchvat města Znojma). ZÚR JMK zpřesňovaly koridor kapacitní silnice S8 dle PÚR ČR vymezením koridoru přeložky silnice I. třídy v části ve dvoupruhovém a v části ve čtyřpruhovém uspořádání. Zrušení ZÚR JMK tedy návrh řešení ÚP Znojmo nijak výrazně neovlivnilo. Trasa přeložky silnice I/38 byla

řešena již v předchozí nadřazené územně plánovací dokumentaci a v souladu s touto dokumentací byla zařazena i do územních plánů dotčených obcí, což potvrdil i Nejvyšší správní soud (č. j. 5 Ao 7/2011-40 ze dne 18. 1. 2012). Všechny přeložkou silnice I/38 (obchvatem) dotčené obce měly tento záměr zakotven v platné územně plánovací dokumentaci: Zrušením ZÚR JMK nedošlo ke zrušení územních plánů obcí ani jejich částí, nejedná se tak o nový záměr.

[65] Pro potřebu navazujících řízení a vlastní realizaci je trasa přeložky týkající se Znojma (obchvat Znojma) členěna na 3 stavby. Část první stavby byla v době zahájení prací na novém územním plánu města Znojma již zrealizována. Pro úsek druhé stavby bylo vydáno platné územní rozhodnutí, jež musí být územním plánem respektováno. Všechny pozemky dotčené druhou stavbou jsou již majetkoprávně vypořádány. Ke stavbě obchvatu Znojma již byla vydána i stavební povolení, a to na stavby „*SILNICE I/38 Znojmo, obchvat, 1. stavba – 2. etapa*“ (stavba byla realizována v roce 2008), „*Silnice I/38 Znojmo, obchvat, 2. stavba, 1. etapa*“, a „*Silnice I/38 Znojmo, obchvat, 2. stavba, 2. etapa*“. Dále jsou pravomocná stavební povolení na další související stavby (přeložky inženýrských sítí, účelové komunikace) a některé z těchto staveb se realizují. V této situaci nebyl důvod tuto stavbu, respektive koridor pro ni, z projednávaného návrhu územního plánu vyřadit kvůli zrušení ZÚR JMK.

[66] Pro úplnost odpůrce uvedl též nejdůležitější termíny v procesu pořizování ÚP Znojmo. Zdůraznil, že proces pořizování ÚP Znojmo byl zahájen dne 23. 6. 2009. V době zpracování, projednání a schválení zadání územního plánu byl v platnosti Územní plán velkého územního celku okres Znojmo. Koncept ÚP Znojmo byl zpracován v době projednávání ZÚR JMK. Pokyny pro zpracování návrhu ÚP Znojmo byly schváleny v době platnosti ZÚR JMK. Návrh ÚP Znojmo byl zpracován v době platnosti ZÚR JMK. Projednání návrhu proběhlo v době, kdy ZÚR JMK již nebyly platné. Dokumentace pro veřejné projednání byla upravena a zrušení ZÚR JMK se promítlo především do textové části.

[67] Odpůrce zdůraznil, že i po zrušení ZÚR JMK řeší ÚP Znojmo některé záležitosti nadmístního významu, a to ty, které mohly být vymezeny na základě již existujících podkladů. Tyto záležitosti nadmístního významu přitom mohly být dle § 43 odst. 1 stavebního zákona součástí územního plánu, neboť krajský úřad ve svém stanovisku ze dne 22. 8. 2013 (č. j. JMK 86243/2013) podle § 50 odst. 7 stavebního zákona řešení těchto záležitostí z důvodů významných negativních vlivů přesahující hranice obce nevyloučil. Současně dospěl k závěru, že ÚP Znojmo respektuje širší územní vazby.

[68] Poukázal-li navrhovatel na již existující 765 m dlouhý úsek předmětné komunikace, opomněl uvést, že tato stavba byla řádně povolena („*SILNICE I/38 Znojmo, obchvat, 1. stavba – 2. etapa*“). Tvrzení navrhovatele, že po nabytí účinnosti nového stavebního zákona a po vydání PÚR ČR bylo povinností krajů vymezit koridory komunikací mezinárodního, republikového a nadmístního významu v jednotlivých zásadách územního rozvoje neznámá, že se všechny dříve prověřené záměry zruší a budou se hledat nová řešení. Přeložka silnice I/38 v okolí Znojma je v území stabilizovaná. Jedinou námitku brojící proti trase přeložky podal navrhovatel a odpůrce se s ní řádně vypořádal. V odůvodnění byly podrobně rozebrány důvody, pro něž je v ÚP Znojmo vymezen koridor přeložky I/38, i když je záležitostí nadmístního významu.

[69] K odkazu navrhovatele na obsah zadání nových ZÚR JMK odpůrce uvedl, že je potřeba důsledně odlišovat zadání od vydaných zásad územního rozvoje. Přeložka silnice I/38 je záležitostí nadmístního významu, která není řešena v zásadách územního rozvoje, proto bylo možné aplikovat poslední větu § 43 odst. 1 stavebního zákona.

[70] Požadavek na přeložku silnice I/38 pak lze nalézt hned v několika kapitolách zadání ÚP Znojmo. Je odkazováno mimo jiné též na Generel dopravy města Znojma z roku 2008, který je územně plánovacím podkladem. Trasa obchvatu v tomto generelu je totožná s trasou vymezenou v územním plánu města Znojma a obcí Dobšice, Kuchařovice, Nový Šaldorf – Sedlešovice a Suchohrdly. Zadání územního plánu bylo projednáno s dotčenými orgány a organizacemi v roce 2009. Ministerstvo dopravy požadovalo, aby v rámci zpracování konceptu byly dopravní vztahy a územní stabilizace přeložky silnice I/38 projednány s Ředitelstvím silnic a dálnic ČR (dále též „ŘSD“). ŘSD následně ve svém vyjádření potvrdilo, že v rámci modernizace tahu silnice I/38 v úseku Jihlava – Znojmo – státní hranice je zajišťována stavba obchvatu města Znojma, rozdělená do tří staveb.

[71] Proces pořizování ÚP Znojmo významně komplikovaly objektivní okolnosti – příprava, vydání a zrušení ZÚR JMK, jakož i změny stavebního zákona. Nebylo proto možné, ale ani nezbytné, aby vydaný územní plán byl identický s jeho zadáním. Jak ovšem plyne z kapitoly 9 Odůvodnění ÚP Znojmo (*Vyhodnocení splnění požadavků zadání*), ÚP Znojmo je zpracován v souladu s dohodnutým a schváleným zadáním. Soulad neznamená, že je návrh se zadáním identický, postačí, aby návrh ze schváleného zadání vycházel.

II.b) Nezákonnost vyhodnocení vlivů ÚP Znojmo na životní prostředí

[72] V době zpracování a následného projednání vyhodnocení SEA již imisní limity (pro PM_{10}) ve městě Znojme byly plněny, přesto pro vyhodnocení celkového vlivu byly využívány výsledky měření a modelování delšího období (aktuálního pětiletí), které zahrnovaly i roky, kdy k překročení došlo. Celkové vyhodnocení bylo prováděno také na základě znalosti polohy citovaných měřících stanic a místních podmínek, tedy např. údajů o intenzitách dopravy v okolí stanic atd.

[73] Argumentace navrhovatele, že v důsledku realizace obchvatu dojde k navýšení znečištění ovzduší, je zavádějící. Realizace obchvatu či jiné přeložky stávající komunikace sama o sobě negeneruje novou dopravu a tedy nevzniká nový (další) zdroj znečišťování ovzduší. Dojde pouze ke změně místa distribuce daných škodlivin, případně může v menší míře dojít k mírnému poklesu emise v důsledku zvýšení plynulosti silničního provozu. Není ovšem možné tvrdit, že stávající imisní zátěž vyvolaná dopravou zůstane zachována a ještě se navýší emisemi z nového obchvatu. Obdobný závěr je přitom platný i pro problematiku hlukové zátěže.

[74] Dopravní stavby rozsahu jako obchvat města Znojma podléhají procesu EIA, tedy detailnějšímu posouzení, než se provádí v rámci SEA. Dosud zpracované dokumentace pro proces EIA pro jednotlivé úseky obchvatu měl zpracovatel SEA k dispozici a při celkovém vyhodnocení SEA Znojmo je využil. S ohledem na koncepční úroveň územního plánu a tedy možnost budoucích změn detailů technického řešení konkrétních staveb byly výsledky vyhodnocení prezentovány v obecnější rovině.

[75] Akcentace konkrétního využití některých návrhových ploch ve vztahu k ochraně ovzduší je pak nadbytečná. Konstrukce imisních limitů dle zákona o ovzduší nerozlišuje, zda dotčené území je či není obydleno – imisní limit platí všude stejně.

[76] Naopak v případě hlukové zátěže platná legislativa rozeznává hlukově chráněný a nechráněný prostor. Na úrovni územního plánování nelze doložit konkrétní technické řešení jednotlivých staveb, neboť dosud neexistuje. V rámci SEA je uplatněn požadavek plnění limitů a je požadováno detailní řešení protihlukové ochrany v navazujících stupních přípravy staveb.

[77] Pokud jde o synergické vlivy, navrhovatel i zde podsouvá představu, že k dosavadní špatné kvalitě ovzduší se přidá nové znečištění vyvolané obchvatem. Realita však taková není, což vyplývá i z dokumentací zpracovaných v rámci procesu EIA pro navrhovaný obchvat. K podrobnosti vyhodnocení synergických vlivů odpůrce podotkl, že územní plánování je prováděno v obecnější rovině než projektování konkrétní stavby a že tedy i vlastní vyhodnocení musí být obecnější než vyhodnocení v rámci EIA.

[78] Samotný návrh obchvatu je ve své podstatě opatřením pro zlepšení kvality životního prostředí v intravilánu města Znojma. Odvádí především tranzitní dopravu z centra města a snižuje tak dopravní intenzity a tedy i dopravou produkované negativní vlivy na životní prostředí a veřejné zdraví. Vedle toho jsou v rámci vyhodnocení SEA u stavby obchvatu předpokládána taková stavebně technická zabezpečení, že stavba sama o sobě bude plnit všechny legislativou požadované limity, jinak by její realizace byla nepřípustná. Kompenzační opatření vyplývající ze zákona o ovzduší se trasy obchvatu prakticky netýkají, neboť v době zpracování SEA nebyla trasa obchvatu vedena přes plochy definované § 11 odst. 6 zákona o ovzduší.

[79] Vymezený koridor umožňuje provedení standardních protihlukových opatření (stěny, tubus atd.), v některých úsecích je prostor i pro výsadbu ochranné zeleně coby kompenzačního opatření pro snižování znečištění ovzduší. Detailní návrh takovýchto opatření a jejich posouzení je možné až v další fázi přípravy konkrétní stavby, nikoli v rámci územního plánování. Současně i návrhy na přemístění trasy obchvatu mimo katastr města nejsou předmětem územního plánu a tedy ani posuzování. Je navíc otázkou, zda by obchvat ve větší vzdálenosti od města byl ještě schopen vůbec plnit funkci obchvatu.

II.c) Nedostatečné vypořádání připomínek a námitek navrhovatele a absence rozhodnutí zastupitelstva o námitkách navrhovatele

- připomínky navrhovatele k návrhu územního plánu pro společné jednání

[80] Připomínky navrhovatele podané k návrhu ÚP Znojmo v rámci společného jednání byly vypořádány dostatečně a vyhodnocení SEA bylo vypracováno s podrobností odpovídající koncepční úrovni ÚP Znojmo. Dopravní stavby v rozsahu podobném znojemskému obchvatu podléhají procesu posuzování EIA, ve kterém jsou následně posuzovány detailně. Projektové dokumentace jednotlivých částí obchvatu, které byly rovněž podkladem, obsahují potřebná technická opatření – v části trasy obchvatu v blízkosti lokalit jmenovaných navrhovatelem jsou např. vyprojektovány protihlukové stěny.

[81] K připomínce navrhovatele označené jako K34 odpůrce odkázal na části textu vyhodnocení SEA týkající se významu a vlivů navrženého obchvatu, emisí škodlivin do ovzduší a hluku, protihlukové ochrany a odstupu od obytné zástavby (kapitoly 3.8., 4.7., 5.8. SEA). Na str. 45 vyhodnocení SEA jsou dokumentovány a rozebírány další pozitivní vlivy přeložky silnice I/38. V kapitole 6.1.7. nazvané „Plochy dopravy“ je pak uvedeno, že z hlediska vlivu na životní prostředí nebyly zjištěny žádné zásadní negativní vlivy, ani nebyl identifikován stav životního prostředí vylučující umístění. U jednotlivých záměrů je předpokládáno detailnější posouzení v rámci procesu EIA. Jednotlivé lokality zastavitelných ploch jsou vyhodnoceny jako přípustné v kapitole 6.2.1. vyhodnocení SEA.

[82] Z hlediska podrobností známých ve fázi posuzování návrhu ÚP Znojmo nebyly zjištěny ani střety vylučující navrhované funkční využití řešených ploch dopravní infrastruktury z hlediska předpokládaných vlivů na obyvatele a veřejné zdraví (hluk, znečištění ovzduší).

[83] Odůvodnění připomínek žalobce bylo ve všech fázích konzultováno se zpracovatelem vyhodnocení SEA a dotčenými orgány. Na základě těchto konzultací bylo závěrečné odůvodnění doplněno. Návrh rozhodnutí o námitkách a návrh vyhodnocení připomínek pak byl v souladu s § 53 odst. 1 stavebního zákona doručen všem dotčeným orgánům s výzvou k uplatnění stanoviska k těmto návrhům.

- *námítky navrhovatele k návrhu územního plánu pro veřejné projednání*

[84] Je nesporné, že odpůrce nesprávně zařadil námítka žalobce podané k návrhu ÚP Znojmo dne 27. 12. 2013 v rámci řízení podle § 52 stavebního zákona mezi připomínky. Obsahově stejné podání totiž obdržel od dvou dalších subjektů. Vypořádáním námitek se však odpůrce zabýval velmi podrobně a komplexně. Podání navrhovatele tedy bylo věcně vypořádáno. S podáním navrhovatele omylem vyhodnoceným jako připomínka se tak odpůrce vypořádal obdobně jako s námitkou. Podobný případ byl akceptován Nejvyšším správním soudem.

[85] Námitky navrhovatele byly věcně koncipovány jako připomínky k celé stavbě obchvatu. O tom, že je navrhovatel vlastníkem pozemku v trase stavby a že se jedná o námitku, je zmínka pouze v názvu podání. Ve zbývajících částech obsáhlého textu již žádná přímá vazba na pozemky navrhovatele není zřejmá. V textu „Vyhodnocení připomínek“ je na str. 129 odkazováno na Pokyny ke zpracování návrhu ÚP Znojmo, což plyne z tehdy platné právní úpravy. Tyto Pokyny se předkládaly ke schválení Zastupitelstvu města Znojma. Tímto způsobem byly i zveřejněny, přestože povinnost zveřejnit je nevyplývala z žádného předpisu. Pokyny byly součástí usnesení zastupitelstva a byly dostupné na vyžádání. Stejně tak byly k dispozici u pořizovatele. Odpůrce v textu Vyhodnocení připomínek tedy pouze odkázal na existenci Pokynů a dále uvedl, že vypořádání připomínek ke konceptu je ve Vyhodnocení připomínek obsaženo.

II.d) Nevymezení mimoúrovňových křižovatek ve výroku ÚP Znojmo

[86] Plocha dopravní infrastruktury pro umístění stavby přeložky silnice I/38 je vymezena tak, že v částech, kde není pro umístění stavby vydáno územní rozhodnutí, je plocha

vymezena v celé šířce předpokládaného ochranného pásma. Ve výroku textové a grafické části ÚP Znojmo není navrženo technické řešení křižovatek, neboť to není předmětem územního plánu. Územní plán pouze vymezuje plochy, ve kterých je možné stavbu umístit. To se týká samozřejmě i dopravních staveb.

[87] V odůvodnění územního plánu může být technické řešení uvedeno, pokud je v době zpracování územního plánu známo. Vymezení ploch dopravní infrastruktury včetně mimoúrovňových křižovatek v ÚP Znojmo vychází ze závazných podkladů různé hierarchické úrovně. Závazným podkladem je Generel dopravy Jihomoravského kraje z roku 2006. Tento oborový dokument obsahuje komplexní návrh řešení rozvoje dopravy a dopravní infrastruktury v kraji s návrhem priorit. V řešeném území vymezuje koridor pro přeložku silnice I/38, jež je součástí silničního koridoru S8, stejně jako koridory silnic II. a III. tříd. Podrobnější vymezení koridoru přeložky silnice I/38, resp. homogenizace silnice I/53 vychází z podkladů předaných ŘSD ČR ke sledovanému rozvojovému záměru rozvoje dopravní infrastruktury z období 2009–2012.

[88] V textu Odůvodnění ÚP Znojmo (kap. 9.2, str. 84) odpůrce uvedl, že do výkresu je zakreslena pouze plocha odpovídající obalové křivce křižovatky, bez zakreslení konkrétního technického řešení. Tak tomu bylo u všech ostatních křižovatek v celém územním plánu. Text na str. 48 Odůvodnění ÚP Znojmo je odůvodněním potřeby vymezení dostatečné plochy pro budoucí řešení křižovatky na základě uvedené studie. Projektant i zpracovatel SEA ve vztahu k přeložce silnice I/38 čerpal z Generelu dopravy Jihomoravského kraje; Generelu krajských silnic Jihomoravského kraje, a územně analytických podkladů města Znojma a Jihomoravského kraje.

II.e) Nesoulad grafické a textové části ÚP Znojmo

[89] Navrhovatelem předestřený nesoulad grafické a textové části ÚP Znojmo není natolik zásadní, aby vedl ke zrušení části ÚP Znojmo. Tento nesoulad nemůže vzhledem ke své povaze způsobit nejistotu budoucích vztahů.

[90] V grafické části ÚP Znojmo (v hlavním výkresu a ve výkresu koordinačním) jsou plochy s rozdílným způsobem využití označeny jednak barvou, jednak kódem složeným z velkého písmene, které stejně jako barva vyjadřuje právě způsob využití, a pokud je to třeba malým písmenem (vyjadřuje prostorové uspořádání zástavby), číslicí (vyjadřuje výškovou úroveň zástavby) nebo dalším malým písmenem (pro podrobnější specifikaci způsobu využití). Plochy dopravní infrastruktury jsou vyjádřeny světle fialovou barvou – stav plně, návrh šrafovaně – kódem těchto ploch je písmeno D. Žádný předpis nestanoví, jak by měly být jednotlivé plochy značeny. Není ani předepsáno, že by bylo třeba používat barvu i kód. Písmeno D u plochy dopravní infrastruktury pro přeložku silnice I/38 v hlavním výkresu uvedeno skutečně není. Vypovídací hodnotu grafické části ÚP Znojmo to však nikterak nesnižuje. Podle barvy lze tuto plochu snadno a bez potíží správně identifikovat.

[91] Obdobně je tomu i v případě ohraničení rozvojových ploch speciální čarou (černými trojúhelníky). Ani zde žádný předpis neurčuje, jaký způsob grafického vyjádření použít. V daném případě nejsou koridory pro liniové stavby, na rozdíl od ostatních rozvojových ploch, lemovány speciální čarou.

[92] Pokud jde o nesoulad mezi textovou a grafickou částí ve vymezení ploch „veřejně prospěšných staveb dopravní infrastruktury s možností vyvlastnění“. Kód VD01 byl použit pro plochu pro veřejně prospěšnou stavbu přeložka silnice I/38. Tak je to uvedeno v tabulce „Veřejně prospěšné stavby dopravní infrastruktury s možností vyvlastnění“ na str. 44 textové části ÚP Znojmo. Stejně tak je v grafické části územního plánu ve výkresu č. 3 (veřejně prospěšné stavby) tento kód použit pro plochu vymezenou pro veřejně prospěšnou stavbu přeložka silnice I/38. Plocha je logicky přerušena v místě, kde je již přeložka silnice realizována a není tedy potřeby vyvlastnění. Dále je přerušena v místech, kde prochází mimo správní území města Znojma. Plocha se tedy skládá se čtyř částí, ale nejedná se o čtyři různé plochy, proto jsou všechny části označeny stejným kódem.

III. Replika a další podání navrhovatele

– Replika k vyjádření odpůrce

[93] V replice k vyjádření odpůrce navrhovatel v první řadě uvedl, že o jeho aktivní legitimaci nemůže být žádných pochyb. Koridor přeložky silnice I/38 je vymezen přímo přes jeho pozemky parc. č. 5883/40 a parc. č. 5883/39 v katastrálním území Znojmo-město. Je v plném souladu se zákonem, pokud navrhovatel odůvodňuje zásah do svých práv napadenou částí ÚP Znojmo ve vztahu ke všem pozemkům, které v dotčeném území vlastní. Nepřípadné je také zpochybňování dopadů vymezení koridoru přeložky silnice I/38 na pozemky navrhovatele parc. č. 4058/2 a parc. č. 4058/1 bezprostředně k němu přiléhající. I případný dopad ochranného pásma na polovinu pozemků je dopadem zásadním. Při hodnocení dopadů vymezení daného koridoru v ÚP Znojmo coby součásti koridoru kapacitní komunikace S8 ovšem nelze vycházet z podkladů pro územní řízení týkající se silnice I. třídy (s ochranným pásmem 50 m). Komunikace zahrnuté do PÚR ČR nejsou běžnými silnicemi I. třídy, ale komunikacemi kapacitními. Článek 78 PÚR ČR rozlišuje rozvojové dopravní záměry písmeny „D“ a „R“. Rozvojové záměry týkající se nových kapacitních silnic, u kterých parametry teprve budou stanoveny, jsou označeny písmenem „S“. Teprve zásady územního rozvoje určí, zda konkrétní nová kapacitní komunikace bude typu „D“ nebo „R“. V obou těchto případech se přitom uplatní ochranné pásmo o šíři 100 m od osy přilehlého jízdního pásu.

[94] Ve vztahu k pozemkům navrhovatele parc. č. 3874 a parc. č. 3875 pak odpůrce zcela opomíjí mechanismus šíření polévatého prachu, jehož významné negativní dopady se projevují i ve vzdálenostech několika kilometrů. Podle tzv. metody HDM-4, používané při hodnocení návrhů nových komunikací i z hlediska dopadu prašnosti z plánované komunikace na území, je emisemi z provozu na kapacitních komunikacích zasaženo území o celkové šíři cca 3 km. Zpochybňování těchto dopadů na nemovitosti užívané navrhovatelem k bydlení ve vzdálenosti 500 m od vymezeného koridoru tudíž není případné. Koridor přeložky I/38 je navíc k uvedeným nemovitostem navrhovatele přibližně dvakrát blíže než současná silnice I/38. Již dnes se přitom uvedené nemovitosti navrhovatele nacházejí v oblasti reprezentativnosti výsledků měření stanice ČHMÚ Znojmo. Je zřejmé, že při realizaci přeložky silnice I/38 by zatížení znečištěním ovzduší nad úroveň zákonných limitů dále vzrostlo.

[95] Dále navrhovatel konstatoval, že ZÚR JMK byly vydány až dne 22. 9. 2011, tedy v poslední den doby projednávání konceptu ÚP Znojmo. Účinnosti pak ZÚR JMK nabyly až po uplynutí této doby. V době veřejného projednání tak koncept ÚP Znojmo nebyl v souladu s požadavky stavebního zákona. Pokyny pro zpracování návrhu ÚP Znojmo byly schváleny v době účinnosti ZÚR JMK. Po zrušení ZÚR JMK soudem dne 21. 6. 2012 však, bez ohledu na tuto skutečnost, pokračoval proces pořizování návrhu ÚP Znojmo, aniž by došlo k úpravě Pokynů, které odkazovaly na již neexistující ZÚR JMK.

[96] Nové zadání ZÚR JMK schválené dne 28. 2. 2013 obsahuje úkol zpřesnit koridor kapacitní komunikace S8 v PÚR ČR. V návrhu ZÚR JMK zveřejněném v dubnu 2015 však není obsažen ucelený koridor silnice S8, resp. přeložky silnice I/38. Koridor této dopravní stavby, který by odpovídal koridoru přeložky silnice I/38 vymezenému v ÚP Znojmo, tak nejenže není do dnešního dne schválen na úrovni ZÚR JMK, ale není ani obsažen v aktuálním návrhu této územně plánovací dokumentace. Na rozdíl od ZÚR JMK z roku 2011 přitom není v aktuálním návrhu obsažena ani existující část silnice I/38 a koridor této silnice je v něm neúplný, resp. přerušovaný. Zrušené ZÚR JMK obsahovaly v článku 57 záměr „D7“, definovaný jako „přeložka silnice I. třídy I/38 Blížkovice (hranice kraje) – Znojmo – Hatě – hranice ČR/Rakousko“. Od zrušení ZÚR JMK nedošlo k výstavbě žádné části výše uvedené přeložky je návrh výroku doposud neprojednaných ZÚR JMK odlišný; obsahuje v článcích 77-80 tři záměry „DS07“, „DS08“ a „DS09“, přičemž mezi koridory záměrů DS07 a DS08 není návaznost.

[97] Tvrzení odpůrce, že koridor pro kapacitní silnici S8 v PÚR ČR sleduje trasu silnice I/38, navrhovatel označil za zavádějící. Kapacitní komunikace S8 je novým záměrem republikového a mezinárodního významu, který před vydáním PÚR ČR nebyl v žádném nástroji územního plánování vymezen. Tato skutečnost je zřejmá i z čl. 78 PÚR ČR. Z obecného vymezení koridoru silnice S8 v PÚR ČR navíc nelze určit správní obvody obcí, které mají být tímto koridorem dotčeny. Z ničeho tedy nevyplývá, že by koridor komunikace S8 měl procházet přes správní území města Znojma. Ostatně ministr dopravy Antonín Prachař v tiskové zprávě ze dne 3. 10. 2014 odlišil „obchvat centrální části Znojma“ a S8 jako „vzdálenější obchvat Znojma“.

[98] Krajskému úřadu Jihomoravského kraje byl jako podklad pro pořízení nových ZÚR JMK doručen autorizovaný projekt „velkého obchvatu“ vypracovaný dopravním projektantem Ing. J. K. Z tohoto projektu je zřejmé, že existuje realistická varianta trasování koridoru silnice S8 mimo správní území města Znojma (za obcemi Dobšice, Kuchařovice a Suchohrdly). V tomto případě by vzhledem k vzdálenosti od centra Znojma bylo reálné, aby nedošlo ke vzniku významných kumulativních vlivů znečištění ovzduší z provozu po současné komunikaci I/38 a komunikaci S8 jako „velkého obchvatu“ Znojma. Zadání i návrh nových ZÚR JMK osvědčuje skutečnost, že vymezení koridoru S8 si vyhradil Jihomoravský kraj.

[99] Nelze souhlasit ani s tím, že odpůrce byl oprávněn vymezit koridor silnice S8 v ÚP Znojmo na základě Územního plánu velkého územního celku okresu Znojmo z roku 1989. Tento územní plán byl zrušen přechodným ustanovením § 187 odst. 1 stavebního zákona a nebyl proto podkladem pro pořizování ÚP Znojmo. Navíc trasování obchvatu

Znojma v roce 1989 bylo podstatně odlišné od aktuálního trasování koridoru přeložky silnice I/38.

[100] Odkaz odpůrce na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 6. 8. 2015, č. j. 63 A 5/2015-115 není případný, neboť tento se zabývá vymezením územních rezerv pro koridor komunikace nadmístního, resp. republikového významu, nikoliv vymezením „návrhového“ koridoru. Pro věc není relevantní ani odkaz odpůrce na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2012, č. j. 5 Ao 7/2011-40, který se týkal vztahu Územního plánu města Znojma a obcí Dobšice, Kuchařovice, Nový Šaldorf – Sedlešovice a Suchohrdly a Územního plánu velkého územního celku okresu Znojmo z roku 1989. Ani jeden z těchto územních plánů již není platný. Napadený územní plán je prvním územním plánem města Znojma, který má v návaznosti na PÚR ČR vymežit koridor kapacitní silnice S8. Ze žádného podkladu ÚP Znojmo nevyplývá, že koridor současné silnice I/38 je nebo má být identický s koridorem nové kapacitní komunikace S8. Takovým podkladem není ani stavební povolení pro stavbu „*Silnice I/38 Znojmo, obchvat, 1. Stavba – 2. etapa*“, která byla realizována v roce 2008. Odpůrcem odkazovaný Generel dopravy města Znojma z roku 2008 pak není dokumentem, který by závazně vymezoval koridory komunikací.

[101] Vzhledem k bodu [105] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, pak není vyloučeno, že koridor komunikace S8 bude muset být vymezen jako „velký obchvat“ mimo území města Znojma, aby bylo možné tuto komunikaci územním rozhodnutím umístit.

[102] Výklad odpůrce, že dle § 43 odst. 1 poslední věty stavebního zákona mohl v ÚP Znojmo vymežit část koridoru S8, i když nebyly vydány ZÚR JMK, a přestože podle jejich aktuálního zadání bude jejich budoucím obsahem vymezení koridoru kapacitní komunikace S8, je zcela absurdní. Při jeho obecné aplikaci by nebyla vůbec zajištěna návaznost a koordinace koridorů záměrů nadmístního, republikového a mezinárodního významu v územních plánech obcí. Krajský úřad se přitom ve stanovisku ze dne 22. 8. 2013 nijak nezabýval otázkou dopadů vymezení koridoru přeložky silnice I/38 na území sousedních obcí a nijak nezduvodnil, proč by toto vymezení nemělo na sousední obce významné negativní účinky. Jihomoravský kraj nemůže rezignovat na vymezení nové kapacitní komunikace S8 v ZÚR JMK a toto vymezení jakýmkoli způsobem „delegovat“ na obce, resp. z územních plánů obcí do ZÚR JMK zpětně „přebírat“ jednotlivé části tohoto koridoru. Takovýto postup by byl v rozporu s cíli, úkoly a principy územního plánování.

[103] K zatížení životního prostředí navrhovatel zopakoval, že zákonné limity prašnosti byly ve Znojmě v minulosti opakovaně a významně překročeny. Ustanovení § 11 odst. 6 zákona o ochraně ovzduší odkazuje na odstavec 5 téhož paragrafu, který se týká podmínek pro vydání souhlasného závazného stanoviska orgánu ochrany ovzduší k umístění stavby pozemní komunikace nebo stacionárního zdroje znečištění. Nejedná se tedy o ustanovení, které by mělo být specificky zohledňováno při vydávání stanovisek orgánů ochrany ovzduší k územně plánovací dokumentaci, resp. při vydávání této dokumentace. Citovaná ustanovení navíc nemají oporu v příslušných právních předpisech EU, které zákon o ochraně ovzduší transponuje. Při pořizování územně plánovací dokumentace ovšem musí být v každém případě brány v úvahu zákonné imisní limity znečištění ovzduší a povolený počet jejich překročení za kalendářní rok, stanovené v Příloze č. 1 zákona o ochraně ovzduší.

[104] Pokud jde o vyhodnocení vlivů ÚP Znojmo na životní prostředí, odpůrce připustil, že imisní limity pro částice polévatvého prachu PM_{10} byly v minulosti překračovány, současně však tvrdil, že posléze již imisní limity byly plněny. Toto tvrzení je nesprávné. Posouzení SEA pracuje s daty do roku 2011, přitom k překročení zákonného imisního limitu pro prachové částice PM_{10} došlo i v letech 2010 a 2011. Odpůrce zároveň nedoložil, jaká konkrétní účinná opatření či jiné okolnosti vedly ke snížení úrovně znečištění ovzduší těmito znečišťujícími látkami.

[105] Vybudováním nové kapacitní komunikace by došlo ke zkoncentrování dopravy z paralelních směrů a převedení dálkové dopravy na tuto komunikaci. Tím by došlo nejen ke zvýšení intenzity dopravy, ale i ke změně složení dopravního proudu, přičemž by narůstal podíl dálkové nákladní (kamionové) dopravy. Nešlo by tedy pouze o změnu „místa“, resp. koridoru, kde dochází k emisím znečišťujících látek, ale i ke změně (navýšení) celkového množství škodlivin. Imisní limity jsou pak stanoveny různě, např. tzv. „Imisní limity vyhlášené pro ochranu zdraví lidí“ a tzv. „Imisní limity vyhlášené pro ochranu ekosystémů a vegetace“. Je zřejmé, že z hlediska ochrany veřejného zdraví je zásadní, aby imisní limity vyhlášené pro ochranu zdraví lidí byly dodrženy především v urbanizovaných oblastech. Při posuzování koncepce z hlediska dopadů na veřejné zdraví je pak nutné brát v úvahu mimo jiné počet dotčených osob a jejich typy a skupiny (osoby nemocné, děti apod.).

[106] Argumentace odpůrce, že podrobné hodnocení se bude provádět v procesu EIA pro projekt komunikace a že v procesu SEA nelze provést odhad velikosti zátěže (negativních vlivů), není správný. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, konstatoval, že alespoň hrubý odhad plánované zátěže musí být vždy možný. Tento závěr je přitom formulován pro měřítko podrobnosti zásad územního rozvoje, tím spíše tedy platí pro měřítko podrobnosti územního plánu obce.

[107] Pro zhodnocení zákonnosti postupu odpůrce, resp. příslušných dotčených orgánů, v rámci procesu SEA pro ÚP Znojmo je klíčové, zda tento proces a jeho výstupy vyhovují požadavkům Přílohy stavebního zákona, a zda přispívají k naplnění základních cílů územního plánování. Vyhodnocení SEA se proto musí s dostatečnou konkrétností zabývat otázkou, zda záměry, pro něž má územní plán vymezovat plochy a koridory, mohou být v území realizovány. Pokud by v dané oblasti byly již překročeny imisní limity nebo by jejich překročení bylo po realizaci záměru vysoce pravděpodobné, je nezbytné v rámci procesu SEA ověřit, zda a případně za jakých podmínek přichází realizace záměru vůbec v úvahu. Tomuto požadavku odpůrce nevyhověl.

[108] Na str. 29 vyhodnocení SEA je ve vztahu k celkové imisní zátěži pro období let 2007–2011 ohledně znečištění ovzduší částicemi PM_{10} uvedeno, že nejvyšší 36. koncentrace znečištění dosahovala hodnoty $49,9 \mu g \cdot m^{-3}$. Imisní limit tedy nebyl těsně překročen, ale uvedená hodnota se mu natolik blíží, že je zcela důvodné předpokládat, že při výstavbě kapacitní komunikace v zatíženém území by k překročení imisního limitu došlo i ve vztahu k pětiletým průměrům. Právně významné jsou přitom především limity stanovené v Příloze č. 1 zákona o ochraně ovzduší, kde jsou tyto limity stanoveny pro 1 kalendářní rok.

[109] Co se týče vypořádání připomínek navrhovatele k návrhu územního plánu, odpůrce ve vyjádření reagoval pouze na bod připomínek označený jako K34. Obsahem vyjádření přitom

pouze citace z vyhodnocení SEA, které však nevyhovují požadavkům na řádné odborné vyhodnocení vlivů ÚP Znojmo na životní prostředí, zejména pokud jde o hlukovou a imisní zátěž území. Jedná se o deklaratorní tvrzení bez věcného a odborného odůvodnění. Závěr o snížení zatížení území v důsledku vybudování přeložky silnice I/38 nemůže být správný, jestliže se v důsledku tohoto opatření doprava procházející městem pouze přesune z jedné obydlené oblasti do jiné, a zároveň lze v důsledku vyšší dopravní atraktivity této kapacitní komunikace předpokládat zvýšení celkové dopravní zátěže. Kromě toho není dostatečné, pokud je hodnocena jen trasa, odkud je doprava převáděna jinam, ale není hodnocena trasa, kam by nově vymezený koridor dopravu převedl.

[110] S názorem odpůrce, že dostatečně vypořádal po věcné stránce námitky navrhovatele nelze souhlasit. Mezi způsobem vypořádání námitek a připomínek je podstatný rozdíl. O námitkách podaných vlastníky staveb a pozemků dotčených návrhem řešení zastupitelstvo obce, přičemž musí rozhodnout jednotlivě o každé podané námitce. Každý člen zastupitelstva, jakožto kolektivního orgánu, by tedy měl být seznámen s obsahem každé podané námitky. Naopak o podaných připomínkách zastupitelstvo nerozhoduje. Odkázal-li odpůrce v této souvislosti na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51, nutno uvést, že jeho právní věta zcela podporuje právní názor navrhovatele. Pokud zastupitelstvo města Znojma o námitce navrhovatele vůbec nejednalo, nemůže jít pouze o formální pochybení, ale o podstatnou procesní vadu.

[111] K otázce nevymezení mimoúrovňových křižovatek ve výroku ÚP Znojmo z vyjádření odpůrce vyplývá, že k této problematice existuje více informací a podkladů, než je uvedeno v ÚP Znojmo. Ve vydaném územním plánu musí být jednoznačně identifikovatelné všechna plánovaná umístění mimoúrovňových křižovatek.

[112] Například v oblasti křížení koridoru přeložky silnice I/38 s ulicí Suchohrdelská měl územní plán jasně specifikovat, zda se bude jednat o křižování úrovně či mimoúrovňové. Tato okolnost je podstatná i pro vyhodnocení SEA, neboť negativní vlivy úrovněvého a mimoúrovňového křížení jsou významně odlišné.

[113] Existující rozpor mezi grafickou a textovou částí pak dosahuje takové intenzity, že podle územního plánu nelze jednoznačně rozhodovat.

– *Podání ze dne 2. 2. 2016*

[114] Při jednání konaném dne 21. 1. 2016 byl navrhovatel soudem vyzván k doplnění podkladů. Navrhovatel tak učinil podáním ze dne 2. 2. 2016, v jehož rámci současně uvedl, že zákonné imisní limity, tedy nejvyšší přípustné hodnoty znečištění ovzduší, stanovené v Příloze č. 1 zákona o ochraně ovzduší, jsou vyjádřením a konkretizací základního práva na příznivé životní prostředí. Zároveň se jedná o vyjádření přípustné míry zásahů do tohoto práva ve smyslu čl. 35 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a míry únosného zatížení území, resp. znečišťování životního prostředí, podle zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. Překračování těchto limitů tedy představuje protiprávní stav, v jehož důsledku zároveň dochází k zásahům do ústavně zaručených práv dotčených osob, včetně odpůrce. S těmito skutečnostmi se odpůrce v odůvodnění ÚP Znojmo nijak nevypořádal. Nutnost zohlednit míru únosného zatížení území při územním plánování přitom zdůraznily i soudy.

[115] Navrhovatel dále konstatoval, že při pořizování ÚP Znojmo byly odpůrci k dispozici údaje o nadlimitním znečištění ovzduší konkrétně v lokalitách, kde se nalézají pozemky navrhovatele. Dokládají to i údaje z územně analytických podkladů pro oblast města Znojma. V této souvislosti město Znojmo navíc provozuje veřejně přístupný mapový server, v němž lze pro každou parcelu zjistit její využití pro územní plánování, a to včetně toho, zda se parcela dle údajů Ministerstva životního prostředí nachází v oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší. Dle dat z těchto územně analytických podkladů, týkajících se jeho pozemků parc. č. 5883/40 (v koridoru přeložky I/38) a parc. č. 3874 (pozemek s rodinným domem navrhovatele) v katastrálním území Znojmo-město, jakož i pozemku osoby zúčastněné na řízení J. D. parc. č. 1051/1 v katastrálním území Dobšice, se tyto pozemky nacházejí v oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší, tedy s překročenými imisními limity. Odpůrce však tuto skutečnost nijak nezohlednil.

– Podání ze dne 4. 2. 2016

[116] Při jednání konaném dne 21. 1. 2016 byl soudem vyzván k doplnění podkladů i odpůrce. K posléze předloženým podkladům se navrhovatel vyjádřil podáním ze dne 4. 2. 2016, a to zejména ke vztahu mezi nyní napadeným ÚP Znojmo a jemu předcházejícím územním plánem platným také pro město Znojmo. Tím byl „Územní plán města Znojma a obcí Dobšice, Kuchařovice, Nový Šaldorf – Sedlešovice a Suchohrdly“ (dále též „předchozí ÚP Znojmo“), který byl přijat zastupitelstvy pěti obcí, zahrnující ovšem i území města Znojma. Posléze si jej však město Znojmo pro své území měnilo samo, čímž byla narušena koordinace mezi řešeními týkajícími se území více obcí. Vznikl tak např. problém s nenávazností linie navrženého směru vedení I/38 na správním území Znojma a na správním území obce Dobšice.

[117] V důsledku vydání ÚP Znojmo došlo ke změně dotčení právní sféry navrhovatele, neboť silnice I/38 byla vymezena rozdílně. V této souvislosti navrhovatel upřesnil, že v koridoru vymezeném v ÚP Znojmo pro přeložku silnice I/38 neleží pouze jeho pozemky parc. č. 5883/40 a parc. č. 5883/39, ale též významná část (zhruba 35 m široký pás) pozemků parc. č. 4058/2 a parc. č. 4058/1. Přitom kdekoliv v hranicích tohoto koridoru může být územním rozhodnutím komunikace umístěna. V předchozím ÚP Znojmo, ve znění jeho změny č. 5, nebyla vymezena žádná funkční plocha pro dopravu (koridor), ale pouze linie směrového vedení přeložky I/38. Změna č. 5 předchozího ÚP Znojmo (týkající se pouze území města Znojma) byla pořizována od 2. 8. 2006, tedy za účinnosti stavebního zákona č. 50/1976 Sb., a nabyla účinnosti dne 18. 4. 2008, tedy již za účinnosti stavebního zákona č. 183/2006 Sb. Podle přechodného ustanovení § 188 odst. 3 věty první stavebního zákona č. 183/2006 Sb. se v tomto případě již mělo postupovat podle „nového“ stavebního zákona, tedy i podle vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti. Žádné ustanovení právních předpisů účinných v době vydání změny č. 5 předchozího ÚP Znojmo neumožňovalo vymezit v územním plánu komunikaci pouze formou linie jejího směrového vedení.

[118] Silnice I/38 tak v předchozím ÚP Znojmo nebyla vymezena v souladu s právními předpisy, neboť v něm vůbec nebyl vymezen její koridor. Takto v rozporu se zákonem vymezený, resp. fakticky nevymezený záměr nebylo možné bez dalšího „převzít“ do nového ÚP Znojmo. Základní, ačkoli nikoli jedinou podmínkou takového „převzetí“ by totiž muselo

být jednoznačně seznatelné vymezení předmětného koridoru v předchozím ÚP. O „přenesení“ předmětného koridoru z předchozího ÚP Znojmo do ÚP Znojmo nelze ani hypoteticky uvažovat.

[119] Další zásadní odlišností je, že mezi vydáním změny č. 5 předchozího ÚP Znojmo a vydáním aktuálního ÚP Znojmo byla vládou schválena PÚR ČR. I kvůli tomu nemohou být předmětné záměry považovány za shodné. PÚR ČR vymezila i novou kapacitní komunikaci S8. U kapacitních komunikací „S“ teprve dojde ke stanovení parametrů „D“ nebo „R“. Rozdíly mezi těmito komunikacemi jsou zejména rozdíly technickými (např. šíře jízdních pruhů, existence odstavného pásu apod.), což nejsou rozdíly, které by se měly významně zohledňovat v územním plánování. Tyto technické aspekty se projevují až v územních řízeních. U těchto komunikací se však obecně předpokládají mimoúrovňová křížení, která se již v územním plánování projeví, neboť tyto záměry předpokládají velký zábor území, často kružnici o průměru až 800 m. Mimoúrovňové křižovatky přitom nemohou být v libovolných vzdálenostech, ale navrhuje se ve vzdálenostech specifikovaných závaznými normami ČSN. Dalším specifickým aspektem ovlivňujícím územní plánování je skutečnost, že tyto komunikace jsou tzv. silnicemi s omezeným přístupem. I z tohoto důvodu se proto musí současně s jejich navrhováním v územním plánování navrhovat i tzv. doprovodná silniční síť.

[120] Dále je nutno vzít v úvahu i historické souvislosti. Vstup České republiky do Evropské Unie a zařazení do tzv. Schengenského prostoru mělo naprosto zásadní vliv na změny dopravní toků dálkové, zejména nákladní dopravy, přes území státu. Tyto změny se nutně musely odrazit i v oblasti územního plánování, a to právě při vymezení koridorů dopravní infrastruktury mezinárodního významu. Na významu tak nabyla koordinace dopravní infrastruktury v zastavěném i nezastavěném území. Ve volné přírodě mohou být silnice kategorie „S“ realizovány formou modernizace stávajících komunikací, v územích intenzivně urbanizovaných to možné není. Změna č. 5 předchozího ÚP Znojmo novou závaznou koncepcí obsaženou v PÚR ČR s ohledem na dobu svého vydání nemohla respektovat. Pro ÚP Znojmo vydaný v roce 2014 však již tato koncepce byla závazná. Jestliže se tedy záměr „obchvatu Znojma“ stal podle PÚR ČR součástí kapacitní komunikace S8, čímž došlo k povýšení kategorizace této komunikace na záměr mezinárodního významu, pak se rovněž z tohoto důvodu nemohlo jednat o shodný záměr, jaký byl obsažen v předchozím ÚP.

[121] S ohledem na charakter a význam komunikace S8 vyplývající z PÚR ČR je možné tvrdit, že koridor kapacitní komunikace S8 může funkčně být i přeložkou silnice I/38 (obchvatem Znojma), avšak toto tvrzení neplatí opačně. Přeložka silnice I/38, trasovaná uvnitř intenzivně urbanizované oblasti „Znojenské aglomerace“ nemůže plnit funkci součásti kapacitní silnice S8. Vymezení koridoru pro nový záměr kapacitní silnice S8 nelze provést bez vyhodnocení jeho širších souvislostí přesahujících území města Znojma. Přeložka silnice I/38 navrhovaná v trase zvažované již několik desítek let, odpovídající situaci Znojma jako pohraničního města „u železné opony“ s téměř nulovou intenzitou dopravy do Rakouska, má v současnosti spíše charakter „vnitroměstské“ silnice než obchvatu města a součásti mezinárodní komunikace. Zadání ÚP Znojmo přitom ani neobsahovalo úkol vymezit koridor pro přeložku I/38 (či pro komunikaci S8), tato stavba měla být převzata ze ZÚR JMK. Projekt „velkého obchvatu“ města Znojma vypracovaný Ing. J. K. je znám i Jihomoravskému kraji jako pořizovateli zatím neexistujících ZÚR JMK.

[122] Koridor pro komunikaci S8 dle PÚR ČR tedy nebylo možné „přenést“ z předchozího ÚP Znojmo do ÚP Znojmo, neboť nejde o modernizaci dnešní silnice I/38, ale o nový záměr kapacitní silnice mezinárodního významu.

[123] Záměry obsažené v předchozím ÚP Znojmo ovšem nebylo možné bez dalšího „převzít“ do nového ÚP Znojmo i proto, že pro předchozí ÚP Znojmo nebylo provedeno vyhodnocení SEA. Pořizovatel ÚP Znojmo si byl této skutečnosti vědom a zahrnul koridor S8 (přeložky I/38) do vyhodnocení SEA pro návrh ÚP Znojmo. V textové části předchozího ÚP Znojmo je sice krátký text na str. 159–165 nazvaný „*Komplexní hodnocení na životní prostředí*“, tento však nelze považovat za vyhodnocení SEA požadované právními předpisy.

[124] Návrh přeložky silnice I/38 byl v předchozím ÚP Znojmo naposledy měněn jeho změnou č. 5. Konkrétně šlo o změnu 5.08, která se týkala celého úseku v délce cca 5,5 km. Krajský úřad Jihomoravského kraje původně v závěru zjišťovacího řízení ze dne 15. 9. 2006 uvedl, že změna č. 5 územního plánu bude posuzována ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů, následně však dne 27. 11. 2006 vydal nový závěr zjišťovacího řízení, v němž uvedl, že změna č. 5 územního plánu v uvedeném smyslu posuzována nebude. Vyhodnocení SEA tedy nebylo provedeno ani pro změnu č. 5 předchozího ÚP Znojmo. Toto vyhodnocení nemohlo být v žádném směru nahrazeno posouzením vlivů dílčího úseku „obchvatu Znojma“ – silnice I/38 v letech 1993–1994, tedy posouzením vlivů konkrétního záměru (EIA), které má jiný účel a význam než strategické posouzení vlivů koncepce (územního plánu). Kromě toho bylo uvedené posouzení provedeno podle dnes již zrušeného zákona č. 244/1992 Sb., tedy mimo jiné bez posouzení vlivů na veřejné zdraví. Údaje o znečištění ovzduší v předmětném území jsou navíc měřeny každodenně až od roku 2003.

[125] Vzhledem k doloženému opakovanému nadlimitnímu znečištění ovzduší v území dotčeném záměrem přeložky silnice I/38 je kontextuální vyhodnocení vlivů tohoto záměru zejména na imisní zátěž dotčeného území zcela zásadní. K tomuto vyhodnocení, byť chybnému a nezákonnému, však došlo poprvé až v rámci pořizování ÚP Znojmo.

[126] Významné rozdíly pak evidentně existují i mezi prostorovým a směrovým vedením přeložky I/38 v předchozím ÚP Znojmo a novém ÚP Znojmo. Ostatně prostorové a směrové vedení přeložky I/38 se v územně plánovací dokumentaci pro město Znojmo opakovaně měnilo. V této souvislosti lze poukázat např. na proces pořizování změny č. 8 předchozího ÚP Znojmo, jehož dílčí změna 8.13 nakonec nebyla schválena (dílčí změna měla vyřešit konflikt přeložky silnice I/38 s blízkostí obytné zástavby a současně konflikt s lokalitou NATURA 2000 v oblasti Načeratického kopce, současně však měly být upraveny také související křižovatky na území města Znojma v kilometrové vzdálenosti od Načeratického kopce). Porovnání směrového a prostorového vedení přeložky silnice I/38 dle posledního hlavního výkresu předchozího ÚP Znojmo a dle hlavního výkresu nového ÚP Znojmo dokládá, že k zapracování změn původně požadovaných ve změně č. 8.13 předchozího ÚP Znojmo došlo právě až při pořizování nového ÚP Znojmo. Z porovnání hlavních výkresů jsou viditelné významné změny mezi předmětnými liniemi trasy navrhované komunikace (v oblasti dotyku trasy s Načeratickým kopcem, v kilometrových vzdálenostech na obě strany od Načeratického kopce, v prostoru od hranice katastrálního území Mramotice po MUK Znojmo-sever). V novém ÚP Znojmo pak nejsou, na rozdíl od předchozího ÚP Znojmo, prokresleny

mimoúrovňové křižovatky. Stalo se tak na žádost ŘSD, neboť nové záměry ŘSD nejsou identické s jeho záměry z doby pořizování předchozího ÚP Znojmo.

[127] Jak uvedeno již výše, v předchozím ÚP Znojmo nebyla přeložka I/38 vymezena formou koridoru. Koridor, nově vymezený až v ÚP Znojmo, však není pouhým pásem území o stejné šíři podél čárkované linie v předchozím ÚP Znojmo, ale jedná se o nepravidelný útvar. Přitom z ÚP Znojmo není nijak seznatelné, z jakých důvodů byl takto nepravidelně tvarovaný koridor vymezen. Nelze tedy ani provést jednoznačnou korelaci mezi čárkovanou čarou (linií směrového vedení přeložky I/38 v předchozím ÚP Znojmo) a nepravidelnými plochami koridoru vymezeného v novém ÚP Znojmo.

IV. Postup soudu a jednání konaná ve dnech 21. 1. a 9. 2. 2016

[128] Soud si k posouzení důvodnosti návrhu vyžádal od odpůrce spisovou dokumentaci k napadenému opatření obecné povahy. Relevantní zjištění ze správního spisu jsou sumarizována níže v rámci vyhodnocení důvodnosti jednotlivých bodů návrhu. Pro věc je podstatné, že soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Z tohoto důvodu se nezabýval skutkovými ani právními okolnostmi, které nastaly po vydání ÚP Znojmo [takovými byly např. aktualizace PÚR ČR či návrh nových ZÚR JMK (obojí přijato v roce 2015), či rozhovor ministra dopravy Antonína Prachaře]. Naopak soud při jednání konstatoval jak obsah předložené spisové dokumentace, tak seznámenost s obsahem PÚR ČR, ZÚR JMK z roku 2011 a zadání nových ZÚR JMK. Provedl též dokazování listinami předloženými jak navrhovatelem, tak odpůrcem týkajícími se zejména stavu ovzduší

V. K přípustnosti návrhu z hlediska návrhové legitimace navrhovatele

[129] Aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy či jeho části je ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech vydaným opatřením obecné povahy. Aktivní legitimace navrhovatele se tak zakládá pouhým tvrzením dotčení na jeho právech.

[130] Otázkami spjatými s posuzováním aktivní legitimace navrhovatele se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, který v bodech 31, 34 a 37 usnesení ve věci „Územní plán obce Vysoká nad Labem“ uvedl: „Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. (...) Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení. (...) Výjimečně je též představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na

území regulovaném územním plánem tento plán (jeho změna) připouští. Typicky půjde o vlastníka pozemku sousedícího s územím regulovaným územním plánem, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho pozemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku.“

[131] V bodě 32 rozsudku ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185 (ve věci „Územní plán obce Vysoká nad Labem“, publ. pod č. 1971/2010 Sb. NSS), k tomu Nejvyšší správní soud dodal, že „*potenciální zásah do práv je myslitelný v zásadě u každého vlastníka nemovitostí umístěných v území regulovaném územním plánem. Územní plán tím, že určuje podmínky pro využití ploch s rozdílným způsobem využití, s určením převažujícího účelu využití, přípustného využití, nepřípustného využití, podmíněně přípustného využití ploch a stanoví podmínky prostorového uspořádání apod. [srov. např. bod I. odst. 1 písm. f) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., stanovící obsah územního plánu] v zásadě omezuje vlastníka nemovitostí v takto určených plochách v jeho právu užívat nemovitost jiným než takto stanoveným způsobem.“*

[132] K aktivní legitimaci navrhovatel označil konkrétní nemovitosti, některé ležící přímo v koridoru přeložky silnice I/38. Vzhledem k uvedenému se soud dále nezabýval polemikou odpůrce, zda je dána navrhovatelova legitimace i ve vztahu k nemovitostem ležícím ve vzdálenosti cca 450 m od vymezeného koridoru. Ze správního spisu pak vyplynulo, že navrhovatel řádně uplatnil proti napadenému opatření obecné povahy námítky, týkající se též vymezení předmětné plochy. Na základě těchto skutečností soud dospěl k závěru, že navrhovatel splňuje obecné podmínky aktivní návrhové legitimace dle § 101a s. ř. s.

[133] Zde je však nutno zdůraznit, že otázku aktivní návrhové legitimace navrhovatele jako podmínku přípustnosti návrhu nelze směřovat s otázkou aktivní věcné legitimace návrhu, tedy s otázkou jeho důvodnosti. Úspěch návrhu rozhodující měrou odvisí od toho, zda v řízení bude prokázáno, že navrhovatel skutečně – jak v návrhu tvrdil – byl na svých právech zkrácen přijatým opatřením obecné povahy. Návrh sám zákonodárce nekoncepoval jako *actio popularis*, ale jako nástroj k ochraně subjektivního práva. To, že návrhová legitimace je podmíněna tvrzením o zkrácení na právech, jen předznamenává, že předpokladem úspěchu v řízení samotném (věcnou legitimací) je požadavek, aby v řízení bylo prokázáno, že k takovému ukřácení na právech skutečně došlo.

VI. Algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy a jeho užití v projednávané věci

[134] Krajský soud v Brně vycházel z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (viz zejména jeho rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, ve věci „*T-Mobile Czech Republic a. s.*“, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS), podle níž soud při zkoumání důvodnosti návrhu postupuje v krocích takzvaného algoritmu přezkumu opatření obecné povahy. V prvním kroku soud zkoumá, zda napadené opatření obecné povahy bylo vydáno orgánem, který k tomu měl pravomoc. V druhém kroku se soud zabývá, zda orgán, který opatření vydal, nepřekročil zákonem stanovené meze své působnosti (věcné, osobní, prostorové a časové). V dalších krocích pak soud posuzuje zákonnost postupu odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy a otázky obsahového souladu napadeného opatření obecné povahy se

zákonem (hmotněprávními předpisy), a zkoumá i soulad opatření obecné povahy se zásadou proporcionality.

[135] Zde je však nutno zdůraznit, že při postupu podle tohoto algoritmu je soud (s nabytím účinnosti novely soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb. dne 1. 1. 2012) limitován tím, že podle § 101d odst. 1 s. ř. s. je při rozhodování vázán rozsahem a důvody návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. I přes to je zřejmé, že první dva kroky algoritmu soud činí vzhledem k jejich obsahu z úřední povinnosti (viz též odst. 28. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, ve věci „*Změny územního plánu obce Moravany*“, publ. pod č. 2215/2011 Sb. NSS).

[136] Účastníci v daném případě nijak nespoujají otázky související s pravomocí a působností odpůrce k vydání napadeného územního plánu. Ani soud nemá pochybnosti o těchto otázkách, které tvoří jádro prvního a druhého kroku algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy. Proto soud mohl přistoupit přímo ke krokům dalším.

[137] V těchto krocích je již soud vázán rozsahem a důvody návrhu. V tomto ohledu se pak návrhovými body zabýval v pořadí, v němž byly uplatněny navrhovatelem. Ještě před započítáním přezkumu napadeného opatření obecné povahy na základě návrhových bodů však soud považuje za nezbytné vymezit základní hlediska či zásady přezkumu územních plánů, ze kterých krajský soud při projednávání a rozhodování věci vycházel, tak, jak vyplývají z právní úpravy a zejména z judikatury Nejvyššího správního soudu.

[138] I v nyní souzené věci je předmětem sporu zejména rozsah zásahu do práv majitelů nemovitostí a hodnocení různých zájmů a subjektivních práv v procesu územního plánování. V tomto procesu dochází k vážení zájmů soukromých i veřejných, přičemž výsledkem musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by tak byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (srov. bod 114 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, ve věci „*Zásady územního rozvoje Hlavního města Prahy*“, publ. pod č. 2552/2012 Sb. NSS). Soudu přitom nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití. Soud může přezkoumávat pouze to, zda příslušný orgán postupoval při pořizování územního plánu a v řízení o jeho vydání v souladu se zákonem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, ve věci „*Letová dráha Letiště Praha*“, publ. pod č. 968/2006 Sb. NSS).

[139] Úlohou soudu v tomto typu řízení je bránit jednotlivce (a tím zprostředkovaně celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, nikoliv však územní plány dotvářet. Při hodnocení zákonnosti územního plánu či jeho změny se pak soud řídí zásadami proporcionality a zdrženlivosti. Ke zrušení územního plánu či jeho změny by měl proto soud přistoupit, pokud došlo k porušení zákona

v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření. Podle okolností konkrétní věci přitom může zrušit i jen část územního plánu, pokud charakter napadeného aktu takovéto rozdělení umožňuje (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, ve věci „Územní plán sídelního útvaru Jistebnice“, publ. pod č. 1462/2008 Sb. NSS).

[140] Pokud jde o soudní přezkum rozhodnutí o námitkách, uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, ve věci „Změna územního plánu obce Jesenice“, publ. pod č. 2266/2011 Sb. NSS, že z odůvodnění rozhodnutí o námitkách musí být mj. seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné, anebo vyvrácené, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné, nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené. Odůvodnění rozhodnutí o námitce je však součástí odůvodnění opatření obecné povahy, a proto je třeba je vnímat (s ostatními částmi opatření obecné povahy) ve vzájemných souvislostech.

[141] Soud považuje za nezbytné zdůraznit, že si je vědom náročnosti procesu, jehož výsledkem je vydání územního plánu. V daném případě byl postup odpůrce navíc zkomplikován nejen novelizací stavebního zákona, zejména však izochronně probíhající přípravou, vydáním a zrušením ZÚR JMK. Tyto okolnosti však neznamenají, že složitost procesu předcházejícího vydání územního plánu může sama o sobě legitimizovat případnou nezákonnost ve vztahu k veřejným subjektivním právům dotčených osob.

VI.a) Vymezení koridoru pro přeložku silnice I/38 coby kapacitní komunikace S8 dle PÚR ČR při neexistenci ZÚR JMK

[142] Navrhovatelé v první řadě brojili proti vymezení koridoru pro přeložku silnice I/38 coby kapacitní komunikace S8 dle PÚR ČR při neexistenci ZÚR JMK.

[143] K dané problematice je nutno v první řadě uvést, že obec má při vydávání územně plánovací dokumentace poměrně velmi široké možnosti regulace území, přičemž stanovená omezení nemusí pouze kopírovat omezení stanovená již právními předpisy. Územně plánovací dokumentace, vycházející z celorepublikové politiky územního rozvoje, je pak soustava nástrojů územního plánování, jimiž jsou zásady územního rozvoje (pro území kraje), územní plán (pro území obce) a regulační plán (pro část území kraje či obce). Tyto nástroje se vzájemně liší mimo jiné zejména mírou konkrétnosti regulace území. Jedním z principů územního plánování je totiž postupné nalézání a zpřesňování řešení od zjištění potřeby určité změny v území a stanovení jejího nadmístního významu v zásadách územního rozvoje, přes navazující koncepční řešení a stanovení hlavních podmínek v komplexních souvislostech v územním plánu, až po stanovení podrobných podmínek umístění, prostorového uspořádání a detailní ochranu veřejných zájmů v územním rozhodnutí nebo v regulačním plánu nahrazujícím územní rozhodnutí (*princip návaznosti* jednotlivých nástrojů územního plánování).

[144] Vedle uvedeného pak z právní úpravy (§ 31 odst. 4, § 36 odst. 5, 43 odst. 5, § 61 odst. 2 stavebního zákona) vyplývá též *princip závaznosti* vyšších forem nástrojů územního plánování vůči formám nižším. Jak ve své judikatuře rozvedl Nejvyšší správní soud (viz např. rozsudek ve věci „Územní plán obce Vysoká nad Labem“), uvedenou závaznost je nutné

chápat ve dvojím smyslu – pozitivním a negativním („*V pozitivním smyslu jsou nadřazenou územně plánovací dokumentací vymezené rozvojové plochy nadmístního významu pro územní plány obcí závazné tak, že obec je povinna tyto rozvojové plochy vymezené v nadřazené dokumentaci respektovat a vymezit je i ve svém územním plánu. V negativním smyslu jsou závazné tak, že obec ve svém územním plánu nemůže vymezit rozvojové plochy nadmístního významu, které v nadřazené územně plánovací dokumentaci obsaženy nejsou.*“).

[145] Míru rigidity plynoucí z takto požímaného principu závaznosti nástrojů územního plánování posléze zákonodárce poněkud rozvolnil. Učinil tak novelou stavebního zákona provedenou zákonem č. 350/2012 Sb., která umožnila, aby za určitých podmínek byly součástí nižší formy nástroje územního plánování i záležitosti, které nejsou obsaženy ve formě vyšší (viz nyní např. věta druhá § 36 odst. 1 či věta druhá § 43 odst. 1 stavebního zákona).

[146] Jednou z podmínek aplikace těchto ustanovení je neexistence negativního stanoviska příslušného orgánu, druhou je pak „vertikální“ omezení.

[147] Stavební zákon provádí kategorizaci záležitostí (významů, záměrů, úkolů, souvislostí) územního plánování dle jejich rozsahu, a to hierarchicky na republikové (a mezinárodní a přeshraniční), nadmístní a místní. Každé z těchto záležitostí pak odpovídá konkrétní nástroj územního plánování, který ji řeší. Podle § 31 odst. 1 stavebního zákona tak politika územního rozvoje určuje ve stanoveném období požadavky na konkretizaci úkolů územního plánování v *republikových*, přeshraničních a mezinárodních souvislostech. Zásady územního rozvoje pak stanoví zejména základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezí plochy nebo koridory *nadmístního* významu a stanoví požadavky na jejich využití (§ 36 odst. 1 stavebního zákona).

[148] Zde je nutno zdůraznit, že mezi uvedenými pojmy je třeba přísně rozlišovat, neboť se nejedná o synonyma. Z čistě jazykového hlediska by se totiž mohlo jevit, že každý záměr (význam, souvislost), který přesahuje místní poměry, je záměrem nadmístním, tedy že záměry republikové jsou pouhou podmnožinou záměrů nadmístních. Tak tomu ovšem není. Zákon mezi pojmy *nadmístní* a *republikový* zcela jednoznačně činí rozdíl. Tento rozdíl by byl patrný již po pouhé úpravě pojmosloví užitého zákonodárcem např. na *celostátní–regionální–lokální*.

[149] Z předmětné diferenciaci vychází i judikatura. Např. v bodu [140] rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, ve věci „*ZÚR JMK*“, publ. pod č. 2698/2012 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud uvedl, že „*[z]ásady územního rozvoje slouží k vymezení ploch a koridorů nadmístního významu (§ 36 odst. 1 stavebního zákona), nikoliv k vymezování ploch a koridorů mezinárodního a republikového významu. Plochy a koridory (dopravní a technické infrastruktury), které mají mezinárodní a republikový význam, musí být obsaženy v politice územního rozvoje [§ 32 odst. 1 písm. d) stavebního zákona]. Úkolem zásad územního rozvoje je pak v nadmístních souvislostech příslušného kraje zpřesnit a rozvíjet cíle a úkoly územního plánování v souladu s politikou územního rozvoje. Jinými slovy, obsahem zásad územního rozvoje je koncepce rozvoje území kraje vyjádřená ve zpřesnění ploch a koridorů vymezených v politice územního rozvoje (tedy ploch a koridorů mezinárodního a republikového významu) a dále ve vymezení ploch a koridorů nadmístního významu (s jistou mírou zjednodušení lze*

řict regionálního významu) [viz část I. odst. 1. písm. d) přílohy č. 4 k vyhlášce č. 500/2006 Sb.].“

[150] V bodu [151] pak Nejvyšší správní soud konstatoval, že „předmětem řešení v PÚR jsou koridory mezinárodního či republikového významu. [...] O plochu republikového významu se jedná tehdy, jestliže svým významem, rozsahem nebo využitím ovlivní území více krajů [viz § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona]. Koridor jihozápadní a jižní tangenty nelze považovat za koridor republikového významu. [...] je třeba dospět k závěru, že jeho charakter je toliko nadmístní ve smyslu § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona – ovlivní tedy území více obcí, nikoliv území více krajů. [...] tangenty, které spojují dvě dálnice a několik rychlostních komunikací, jsou velmi významnou stavbou. Nikoliv však celostátního významu, neboť jejich účelem je vyřešit lokální (nadmístní) problémy, které by mohly vzniknout [...]“.

[151] Hovoří-li tedy § 43 odst. 1 věta druhá stavebního zákona o tom, že součástí územního plánu mohou být též záležitosti *nadmístního* významu, které nejsou řešeny v zásadách územního rozvoje, znamená to, že obec může vymezovat toliko v zásadách územního rozvoje neřešené záležitosti nadmístního, nikoli však republikového charakteru.

[152] Tomuto výkladu odpovídá též důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb. (viz digitální repozitář Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, 6. volební období, 2010-2013, sněmovní tisk č. 573/0, www.psp.cz). V části „K bodu 48 – § 36 odst. 1“ se uvádí: „Bez novely stavebního zákona je řešení problémů republikového významu [viz § 2 odst. 1 písm. h) zákona] – např. záměru silničního obchvatu dvou obcí ležících v různých krajích, případně jiné dopravní nebo technické infrastruktury zasahující do území dvou krajů, nebo těch záměrů, které mají jednoznačně republikový význam (dílčí změna umístění dálnice na území jednoho kraje) velmi časově a procesně náročné. Nejprve je rámec pro jeho řešení nutné upravit aktualizací politiky územního rozvoje, na jejím základě aktualizací zásad územního rozvoje, teprve v souladu s nimi je pak možné zahájit projekční přípravu. Novela tento neodůvodněně složitý procesní postup odstraňuje tím, že umožňuje krajům řešit zásadami územního rozvoje záležitosti týkající se rozvoje území státu (republikového významu), a to i v případě, že nejsou obsaženy v politice územního rozvoje. Podmínkou takového postupu je, že ministerstvo nevyloučí ve svém stanovisku, že uvedené záležitosti týkající se rozvoje území státu mohou být součástí zásad územního rozvoje. Obdobně je tato úprava provedena ve vztahu územního plánu a zásad územního rozvoje v záležitostech nadmístního významu (viz novelizace § 43 odst. 1).“

[153] Část „K bodu 61 – § 43 odst. 1“ pak obsahuje souladný text: „Bez novely stavebního zákona je řešení problémů nadmístního významu [viz § 2 odst. 1 písm. h) zákona] - např. záměru silničního obchvatu dvou obcí, jiné dopravní nebo technické infrastruktury zasahující do území více obcí nebo občanského vybavení sloužícího několika obcím velmi časově a procesně náročné. Nejprve je rámec pro řešení nadmístních záměrů nebo problémů nutné upravit aktualizací zásad územního rozvoje, na jejím základě změnit územní plány dotčených obcí a teprve v souladu s nimi je pak možné zahájit přípravu pro územní řízení. Novela tento neodůvodněně složitý procesní postup odstraňuje tím, že umožňuje obcím řešit v územním plánu záležitosti nadmístního významu, a to i v případě, že nejsou obsaženy v zásadách územního rozvoje. Podmínkou takového postupu je, že krajský úřad nevyloučí ve svém

stanovisku k územnímu plánu, že uvedené záležitosti nadmístního významu mohou být součástí územního plánu.“

[154] I z důvodové zprávy tedy zcela jednoznačně plyne, že novelizace stavebního zákona neměla umožnit obcím řešit v jejich územních plánech záležitosti týkající se rozvoje území státu (republikového významu) neobsažené v zásadách územního rozvoje.

[155] Politika územního rozvoje České republiky (schválená dne 20. 7. 2009 usnesením vlády č. 929/2009) v čl. (8) uvádí, že „*vymezuje oblasti, osy, koridory a plochy s ohledem na prokázané potřeby rozvoje území státu, které odůvodňují v souladu s § 5 stavebního zákona zásah do působnosti orgánů krajů a obcí v záležitostech týkajících se jejich územního rozvoje, a jestliže je důvodné pro tyto oblasti, osy, koridory a plochy stanovit kritéria a podmínky pro rozhodování o změnách v nich*“.

[156] Dle její kapitoly 5 *Koridory a plochy dopravní infrastruktury*, subkapitola 5.1 *Východiska*, čl. (76) „[...] Účelem vymezení koridorů dopravy v Politice územního rozvoje ČR je ochrana ploch pro umístění např. pozemních komunikací, drah, vodních cest a letišť, které mají vliv na rozvoj území České republiky, svým významem přesahují území jednoho kraje a umožní propojení základní sítě dopravních cest na území České republiky a se sousedními státy.“ Podle čl. (78) „[v] oddílu ‚silniční doprava‘ jsou označeny písmenem ‚D‘ a ‚R‘ rozvojové záměry navazující na existující, případně rozestavěné části příslušných silnic, u kterých již byly parametry stanoveny. Rozvojové záměry týkající se nových kapacitních silnic, u kterých parametry teprve budou stanoveny, jsou označeny písmenem ‚S‘.“

[157] V oddílu *Silniční doprava* je v čl. (117) jako jeden z koridorů kapacitních silnic definován též koridor označený S8 [„*Vymezení: Havlíčkův Brod–Jihlava–Znojmo–Hatě–hranice ČR/Rakousko (Wien). Důvody vymezení: Dopravní propojení ve směru severozápad-jihovýchod, s napojením na Rakousko, zkvalitnění mezinárodní silnice E 59 (–Wien)–hranice Rakousko/ČR–Znojmo–Jihlava–D1 a dále posílení vnitrostátní vazby Jihlava–Havlíčkův Brod s návazností na silniční síť ve směru Čáslav–Kutná Hora–Kolín–D11–Poděbrady–Nymburk s napojením na R10 u Mladé Boleslavi do Liberce. Kritéria a podmínky pro rozhodování o změnách v území: Při rozhodování a posuzování záměrů na změny v území přednostně sledovat posílení obsluhy území zejména v kraji Vysočina při minimalizaci dopadu na životní prostředí.*“].

[158] ZÚR JMK, vydané dne 22. 9. 2011 a účinné do 21. 6. 2012, v čl. (57) upřesňovaly koridor S8 vymezený v PÚR ČR takto: „*Silnice I/38. ZÚR JMK zpřesňují koridor kapacitní silnice S8 Havlíčkův Brod – Jihlava – Znojmo – Hatě – hranice ČR / Rakousko (Wien), vymezený v PÚR ČR 2008, vymezením koridoru D7 přeložky silnice I. třídy I/38 Blížkovice (hranice kraje) – Znojmo – Hatě – hranice ČR / Rakousko v úseku hranice krajů Vysočina / JMK – Znojmo (MÚK I/38 x I/53) ve dvoupruhovém uspořádání S11,5/90, v úseku Znojmo (MÚK I/38 x I/53) – hranice ČR / Rakousko ve čtyřpruhovém uspořádání S24,5/100 (veřejně prospěšná stavba) takto: Vedení koridoru: Blížkovice (hranice krajů Vysočina / JMK) – Pavlice – Olbramkostel – Znojmo; Znojmo – Chvalovice – Hatě – hranice ČR / Rakousko. Šířka koridoru: hranice krajů Vysočina / JMK – Znojmo (sever) – 300 m; Znojmo (křížení s III/4121) – Znojmo (MÚK I/38 x I/53) – 200 m; Znojmo (MÚK I/38 x I/53) – Hatě (hranice ČR / Rakousko) – 300 m. Plocha MÚK: v úseku hranice krajů Vysočina / JMK – Znojmo (po*

MÚK I/38 x I/53) součást koridoru, MÚK Znojmo východ, MÚK Znojmo jih – kružnice o poloměru 400 m.“

[159] Odpůrce při pořizování ÚP Znojmo ve vztahu k přeložce silnice I/38 vycházel ze ZÚR JMK. V zadání se předpokládá převzetí staveb ve vymezených plochách a koridorech dopravní infrastruktury, a to i I/38 Blížkovice – Hatě včetně MÚK a všech souvisejících staveb, z návrhu ZÚR JMK.

[160] Posléze ovšem Nejvyšší správní soud ke dni 21. 6. 2012 zrušil ZÚR JMK, což odpůrce vystavilo dilematu ohledně jeho dalšího postupu. Odpůrce se rozhodl tak, že v ÚP Znojmo předmětnou komunikaci vědomě a zcela explicitně vymezil jako součást (zpřesnění) koridoru kapacitní silnice S8 dle PÚR ČR – viz textová část Odůvodnění ÚP Znojmo str. 7 („Z Politiky územního rozvoje ČR 2008 [...] vyplývá pro řešené území vymezení dopravního koridoru kapacitní silnice S8 – jedná se o dopravní propojení ve směru severozápad-jihovýchod s napojením na Rakousko /Havlíčkův Brod–Jihlava–Znojmo–Hatě–hranice ČR/Rakousko - Wien/. Územní plán vytváří územní podmínky pro tento dopravní koridor a na území města jej zpřesňuje.“), str. 25 („Z Politiky územního rozvoje ČR 2008 vyplývá pro řešené území vymezení dopravního koridoru kapacitní silnice S8 – jedná se o dopravní propojení ve směru severozápad-jihovýchod s napojením na Rakousko /Havlíčkův Brod–Jihlava–Znojmo–Hatě–hranice ČR/Rakousko – Wien/, jejíž součástí je silnice I/38.“), str. 30 („Územní plán upřesňuje koridor S8 vymezený Politikou územního rozvoje ČR 2008 pro zkvalitnění mezinárodní silnice Wien-Znojmo-Jihlava a posílení vnitrostátní vazby. S ohledem na minimalizaci dopadu na životní prostředí byla vymezena na základě podrobnějších podkladů plocha pro přeložku silnice I/38 (obchvat města). Navržená plocha respektuje již realizovanou část přeložky v severovýchodní části řešeného území o délce 765 m. Dokončení přeložky I/38 je pro Znojmo v oblasti dopravních staveb prioritou stejně jako zkapacitnění silnice I/53. Podkladem pro vymezení plochy pro přeložku silnice I/38 jsou podklady předané ŘSD ČR ke sledovanému rozvojovému záměru rozvoje dopravní infrastruktury z období 2009–2012.“), str. 46 („V řešeném území vymezuje koridor pro přeložku silnice I/38, jež je součástí silničního koridoru S8 [...]“), str. 47 („Koncepte dopravní infrastruktury města tedy vychází z potřeb vlastního města, současně ale reaguje na širší vztahy v regionu, resp. na území České Republiky. Předložené řešení předpokládá: dobudování silniční infrastruktury nadměstského významu o přeložky silnice I/38 jako součásti silničního koridoru S8 [...]“).

[161] Tak ovšem nemohl učinit, pokud koridor S8 dle PÚR ČR nebyl předtím upřesněn příslušnými zásadami územního rozvoje, zde ZÚR JMK. Jak uvedeno výše, ZÚR JMK byly zrušeny ke dni 21. 6. 2012 a teprve poté došlo k vydání ÚP Znojmo.

[162] Odpůrce obdržel stanovisko Krajského úřadu Jihomoravského kraje dle § 50 odst. 7 stavebního zákona ze dne 22. 8. 2013, č. j. JMK 86243/2013, podle něhož krajský úřad posoudil návrh územního plánu z hlediska souladu s politikou územního rozvoje s tím, že z PÚR ČR vyplývá pro území řešené ÚP Znojmo vymezení dopravního koridoru kapacitní silnice S8 – přeložky silnice I/38 a dopravní propojení ve směru severozápad-jihovýchod s napojením na Rakousko a splnění obecných republikových priorit územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území. Konstatoval, že ÚP Znojmo je v souladu s PÚR ČR. Současně pak nevyloučil, aby záležitosti nadměstního významu, které nejsou řešeny zásadami

územního rozvoje, byly z důvodu negativních vlivů přesahujících hranice správního území města Znojma součástí územního plánu.

[163] Toto stanovisko však z výše uvedených důvodů nemohlo být podkladem umožňujícím odpůrci vymezit v ÚP Znojmo koridor republikového významu, který nebyl upřesněn zásadami územního rozvoje.

[164] Ve vztahu ke stanovisku krajského úřadu lze přitom nad rámec důvodů tohoto rozsudku přisvědčit žalobci, který poukazoval na jeho nedostatečné, resp. chybějící odůvodnění. Zde je třeba uvést, že krajský úřad se ve stanovisku k aplikaci § 43 odst. 1 poslední věty stavebního zákona nevyjádřil výslovně, ale pouze mlčky. Tedy jeho závěr, že z důvodu významných negativních vlivů přesahujících hranice obce nevylučuje, aby záměr přeložky silnice I/38 mohl být součástí ÚP Znojmo, aniž by byl řešen zásadami územního rozvoje, lze dovodit pouze z toho, že k této problematice neuvedl ničeho. Takový přístup je ovšem z hlediska transparentnosti veřejné správy minimálně pochybný, a to zejména u liniové stavby daného rozsahu. Vhodnost odůvodnění dotčeného závěru pak byla v daném případě akcentována i tím, že Zastupitelstvo Jihomoravského kraje dne 28. 2. 2013 schválilo nové zadání ZÚR JMK (přičemž jejich pořizovatelem je právě krajský úřad), v nichž je pod označením I/38 uveden explicitní požadavek na zpřesnění koridoru „*pro dopravní propojení ve směru severozápad – jihovýchod Havlíčkův Brod – Jihlava – Znojmo – Hatě – hranice ČR/Rakousko (Wien) vymezený jako S8 v PÚR*“ (str. 11 zadání ZÚR JMK). Jestliže tentýž pořizovatel cca půl roku po schválení zásad bez bližšího vysvětlení (ve stanovisku) umožní zpřesnění předmětného koridoru na území města Znojma jeho územním plánem, jedná se o postup, který právě pro jeho chybějící odůvodnění vzbuzuje rozpaky.

[165] K věci samé je pak na tomto místě nutno zdůraznit jednu podstatnou okolnost. Jí je právě shora podrobně popisovaná skutečnost, že odpůrce přeložku silnice I/38 vymezil s tím, že se jedná o upřesnění koridoru kapacitní silnice S8 zakotveného v PÚR ČR. Tím přeložce silnice I/38 určil novou kvalitu. Na zákonnost takového jejího vymezení v ÚP Znojmo tedy nemůže mít vliv, že příslušné plochy v zásadě odpovídají linii přeložky silnice I/38, jak byla stanovena v dřívější územně plánovací dokumentaci (buť navrhovatel v tomto ohledu poukázal na dílčí změny jejího vedení), přijaté ještě před vydáním PÚR ČR. Pokud by přitom odpůrce předmětné silnici (resp. její ploše) novou kvalitu nepřiznal, mohla mít na posouzení věci podstatný vliv zásada kontinuity územně plánovací dokumentace.

[166] V této souvislosti je pak nutno ve stručnosti odmítnout tvrzení navrhovatele ohledně údajné nezákonnosti předchozího ÚP Znojmo, resp. jeho změny č. 5, a to zejména poukazem na rozsudek ze dne 18. 1. 2012, č. j. 5 Ao 7/2011-40, jímž Nejvyšší správní soud zamítl návrh, kterým se předsedkyně spolku (občanského sdružení) vystupujícího v nyní souzené věci jako osoba zúčastněná na řízení domáhala zrušení předchozího ÚP Znojmo „*ve znění změn přijatých opatřeními obecné povahy včetně změny č. 5 v části vymezení ploch a trasy komunikace ,obchvat silnice I/38-1. stavba‘ a ,obchvat silnice I/38 – 2. stavba‘ se všemi jejími objekty a souvisejícími stavbami včetně napojení na stávající silniční síť, včetně všech souvisejících ochranných pásem*“.

[167] Na traktovaném důvodu pro zrušení napadeného části ÚP Znojmo pak ničeho nemění ani skutečnost, že část předmětné komunikace je již fakticky vybudována (srov. např.

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, č.j. 9 Ao 1/2010-84, ve věci „*rychlostní silnice R43*“).

[168] Namítl-li pak v uvedených souvislostech odpůrce, že hierarchie nástrojů územního plánování platí i v případě absence jednoho ze stupňů této struktury, a to s poukazem na rozsudek zdejšího soudu ze dne 6. 8. 2015, č. j. 63 A 5/2015-116, ve věci „*Územní plán města Kuřim*“ (kasační stížnost proti tomuto rozsudku zamítl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 27. 1. 2016, č.j. 3 As 206/2015-61), nutno konstatovat, že v daném případě musel odpůrce při vymezování koridorů či ploch pro plánovaný obchvat města taktéž reagovat na zrušení ZÚR JMK, situaci však řešil poněkud odlišně od odpůrce v nyní projednávané věci, totiž vymezením formou územních rezerv. Takový přístup byl soudy aprobován na podkladě jak zákonných ustanovení, tak aktuální judikatury (viz též např. bod [27] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2011, č. j. 6 Ao 2/2011-27, ve věci „*Územní plán obce Perná*“).

[169] I přes závěr o zrušení předmětné části napadeného opatření obecné povahy z výše uvedených důvodů se soud zabýval i dalšími návrhovými body. Jejich vypořádání se sice může jevit jako do jisté míry pouze akademické pojednání, přesto je soud považoval za nutné. Současně ovšem musel z logiky věci odhlížet od nezákonnosti shledané v části VI.a) tohoto rozsudku. Zároveň ale k vypořádání těchto dalších návrhových bodů přistoupil obecnějším způsobem.

VI.b) Vyhodnocení vlivů ÚP Znojmo na životní prostředí

[170] Pokud jde o otázku vyhodnocení vlivů ÚP Znojmo, i v této problematice soud vycházel z judikatury Nejvyššího správního soudu. Zde je třeba uvést, že některé z citovaných judikátů se týkají přezkumu zásad územního rozvoje, tedy nadřazeného stupně územně plánovací dokumentace, ve všech použitých případech ovšem zdejší soud nepochyboval o přenositelnosti závěrů Nejvyššího správního soudu i pro účely přezkoumání územního plánu.

[171] V bodě [102] již výše citovaného rozsudku ve věci „*ZÚR JMK*“ tak Nejvyšší správní soud uvedl, že „*posuzování imisních limitů znečištění ovzduší a nejvyšších přípustných hodnot hluku stanovených příslušnými prováděcími předpisy má své místo především v územním řízení v rámci realizace konkrétního záměru [...]. 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 [...]. 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.*“

[172] Parafrázoval-li pak zdejší soud text bodu [103] citovaného rozsudku, dospěl k závěru, že pokud je územní plán brán 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 územního plánu s argumentací, že další zatěžování území je nepřípustné. 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. Navíc vymezení plochy či koridoru nelze ztotožňovat s umístěním stavby. Samo vymezení záměru nemůže mít vliv na stav ovzduší či hlukovou situaci v určité oblasti. Není totiž jisté, zda a jak bude takový záměr skutečně v budoucnu realizován, a to například i z důvodu překročení únosného zatížení životního prostředí, které bude zjištěno v rámci územního řízení a procesu EIA. Jinak řečeno, vymezení koridorů a ploch v územním plánu se nemůže z povahy věci dostat do rozporu s imisními limity znečištění ovzduší či nejvyššími přípustnými hodnotami hluku. To na rozdíl od rozhodnutí o umístění stavby, které již míří k bezprostřední realizaci záměru, a tedy i k případnému zásahu do stavu ovzduší a hluku.

[173] Uvedené samozřejmě neznamená, že by územní plán měl zcela abstrahovat od překračování imisních limitů znečištění ovzduší či nejvyšších přípustných hodnot hluku na území konkrétní obce. Tato problematika by měla být v první řadě zachycena a popsána v územně plánovacích podkladech, z nichž územní plán vychází.

[174] Dle § 19 odst. 1 písm. m) stavebního zákona musí i územní plán vytvářet podmínky pro ochranu území podle zvláštních právních předpisů před negativními vlivy záměrů na území a navrhopvat kompenzační opatření. Součástí územního plánu je pak mimo jiné vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Ochrana přípustné míry znečišťování životního prostředí ve vztahu k ovzduší a hluku se tedy na úrovni územního plánu odehrává primárně prostřednictvím stanovisek dotčených orgánů a prostřednictvím vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Všechny tyto dokumenty a skutečnosti z nich vyplývající by měl odpůrce zohlednit při řešení účelného a hospodárneho uspořádání území obce. Pokud tak neučiní, jedná fakticky sám proti sobě.

[175] Navrhovatel tedy mohl namítat, že odpůrce při přijímání územního plánu nepřihlížel k předpokládanému překračování imisních limitů znečištění ovzduší a nejvyšších přípustných hodnot hluku v řešeném území, resp. že se nevypořádal s námitkami v tomto ohledu vedenými, nemohl však úspěšně tvrdit, že vymezení předmětného koridoru nové stavby silniční infrastruktury v území, v němž jsou limity či hodnoty překračovány nebo v nichž takové překračování limitů očekává, samo o sobě představuje rozpor se zákazem zatěžování tohoto území lidskou činností nad míru únosného zatížení.

[176] Na vymezování jednotlivých záměrů v územním plánu je nicméně třeba nahlížet celostním způsobem, a to zvláště tehdy, je-li zamýšleno vícero záměrů v již zatížené (imisemi, hlukem apod.) části území. Při stanovení požadavků na uspořádání a využití území a úkolů pro územní plánování ve vztahu k určitému záměru tedy musí být zohledněna jak současná zátěž území, tak i veškeré plánované záměry, kumulace jejichž vlivů by mohla mít negativní vliv na ovzduší a hlukovou situaci v dané oblasti. V případě zjištění takových vlivů by měla být též koncipována přiměřená kompenzační opatření.

[177] K uvedenému nutno uvést, že nelze dospět k závěru, že by odpůrce nijak nereflektoval problematiku znečištění ovzduší a hluku. Dle názoru soudu byl skutkový stav v tomto ohledu zjištěn a ve vyhodnocení SEA popsán dostatečným způsobem. Důvodem nezákonnosti pak není ani skutečnost, že jako referenční rámec týkající se ovzduší byly brány v potaz hodnoty naměřené v letech 2007–2011. Odpůrce nikterak nezastíral, že v některých oblastech

docházelo k překračování limitů znečištění ovzduší. Samo o sobě pak není v rozporu se zákonem ani skutečnost, že hodnoty, které se sice blížily k limitním hodnotám, ale nepřekročily je, hodnotil tak, že nedošlo k překročení limitů.

[178] Slabinou vyhodnocení SEA, potažmo celého obsahu územního plánu, je ovšem skutečnost nedostatečného vyhodnocení dopadu navrhované stavby přeložky silnice I/38 na lokality, v nichž má být nově umístěna. Ve vyhodnocení SEA, jakož i v odůvodnění ÚP Znojmo, je ve vztahu k této stavbě pouze opakovaně poukazováno na pozitivní efekt, jehož bude dosaženo odkloněním tranzitní dopravy z centra města (z dosavadní komunikace I/38). Soud tento závěr nikterak nerozporuje a shledává jej plně logickým. Avšak informace o tom, zda toto převedení části dopravy do jiné části města zde nebude vyvolávat dopady negativní, již nikde v označených dokumentech uvedeno není. A stejně tak logickým je současně tvrzení navrhovatele, že u takto vyvedené tranzitní dopravy lze očekávat dopad týkající se zejména složek ovzduší a hluku. Jak uvedl sám odpůrce, u těchto vlivů dojde k distribuci zátěže jinam. Alespoň hrubý odhad této zátěže v nově určených lokalitách však ve vyhodnocení SEA chybí.

[179] Obdobně lze hovořit o posouzení synergických a kumulativních vlivů souvisejících s předmětným záměrem. Podle bodu 6 přílohy stavebního zákona, náleží do rámcového obsahu vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí pro účely posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí „*zhodnocení stávajících a předpokládaných vlivů navrhovaných variant politiky územního rozvoje nebo územně plánovací dokumentace, včetně vlivů sekundárních, synergických, kumulativních, krátkodobých, střednědobých a dlouhodobých, trvalých a přechodných, kladných a záporných; hodnotí se vlivy na obyvatelstvo, lidské zdraví, biologickou rozmanitost, faunu, floru, půdu, horninové prostředí, vodu, ovzduší, klima, hmotné statky, kulturní dědictví včetně dědictví architektonického a archeologického a vlivy na krajinu včetně vztahů mezi uvedenými oblastmi vyhodnocení.*“

[180] Nejvyšší správní soud v rozsudku „ZÚR JMK“ judikoval, že „*hodnocení CEA (Cumulative Environmental Assessment), posuzování kumulativních a synergických vlivů na životní prostředí je podle bodu 5 přílohy ke stavebnímu zákonu z roku 2006 součástí hodnocení SEA. Obsah tohoto hodnocení musí zahrnovat alespoň 1) popis vhodné metodologie, 2) zjištění a popis stavu životního prostředí a složek, které by mohly být negativně ovlivněny, 3) identifikaci a popis možných kumulativních a synergických vlivů, 4) posouzení těchto vlivů, 5) vymezení kompenzačních opatření a 6) stanovení pravidel monitorování kumulativních a synergických vlivů.*“

[181] Dále pak Nejvyšší správní soud uvedl, že „*[v] souladu se zásadou minimalizace soudního zásahu soud přezkoumá, zda posouzení má uvedené náležitosti (zda bylo řádně provedeno), zda je srozumitelné a logicky konzistentní; samotnou odbornou obsahovou stránkou se však nezabývá. Soud ověří též to, zda byly výsledky CEA zohledněny v navazujících rozhodovacích procesech*“ (body [63] a [72]). Shrnuje též, že „*úkolem odpůrce bylo nejen kumulativní a synergické vlivy identifikovat, ale též vyhodnotit (popsat možné konkrétní dopady na konkrétní složky životního prostředí, zvážit, zda neexistuje jiné lepší řešení, a zohlednit hodnocení těchto vlivů při výběru varianty záměru) a v případě jejich akceptace stanovit pro realizaci záměrů konkrétní podmínky (kompenzační opatření), které by kumulativní a synergické vlivy minimalizovaly, a dále stanovit pravidla jejich sledování*“ (bod [90]).

[182] V rozsudku ze dne 31. 1. 2013, č. j. 4 AOs 1/2012-105, publ. pod č. 2848/2013 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud judikoval, že „nelze trvat na tom, aby ve vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů byly výslovně zapracovány veškeré záměry obsažené v zásadách územního rozvoje a jejich možné hromadné a skupinové vlivy na životní prostředí v kombinaci s každým dalším záměrem, který je v zásadách územního rozvoje vymezen, nýbrž je dostačující, pokud dojde ke zhodnocení kumulativních a synergických vlivů pouze mezi záměry, kde relevantní vlivy tohoto druhu vůbec přicházejí v úvahu, a to buď s ohledem na povahu a rozsah záměrů, k jejichž kombinaci dochází, nebo v důsledku zjištění učiněných v rámci řádně prováděného procesu pořizování zásad územního rozvoje. Při přezkumu vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů konkrétního záměru v kombinaci s dalšími záměry vymezenými v zásadách územního rozvoje 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 nepřisluší; 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 obzvlášť obezřetně.“

[183] Ze spisové dokumentace se podává, že hodnocení kumulativních a synergických vlivů na životní prostředí bylo v napadeném opatření obecné povahy provedeno na str. 89 vyhodnocení SEA. Jedná se o poměrně stručné vyhodnocení, které svým rozsahem ani nedosahuje jedné strany textu. K záměru přeložky silnice I/38 zde pak uvedeno již výše citovaný závěr o poklesu dopravy v centru města. Dále je odkazováno na posouzení synergických či kumulativních vlivů v kapitole 5.2. popisující jednotlivé lokality (jak správně podotkl navrhovatel, zjevně se má jednat o odkaz na kapitolu 6.2.). Zde je však posouzení synergií a kumulací vlivů plynoucích ze přeložky silnice I/38 a z jiných zdrojů popsán pouze rámcově (většinou se ani nepředpokládá), případně je odkazováno na případně následující proces EIA (viz např. lokality 7, 15, 21, 22, 28, 31). Takový přístup hodnocení vlivů spojených se záměrem přeložky silnice I/38 soud přijal s jistým podivem. Jak plyne ze samotného územního plánu, předmětná stavba je jedním z nejdůležitějších záměrů týkajících se rozvoje města a usměrnění dopravních toků. Nejedná se tudíž o okrajovou stavbu, jejíž dopad by mohl být oprávněně *a priori* vnímán jako marginální.

[184] I pokud jde o stanovená kompenzační opatření, je vyhodnocení SEA poměrně vágní. Zde v zásadě obстоjí obecně uváděný důraz na protihluková opatření s tím, že vymezené plochy dopravy umožňují jejich následnou faktickou realizaci.

VI.c) Problematika vypořádání připomínek a námitek navrhovatele a rozhodnutí zastupitelstva o námitkách navrhovatele

[185] Navrhovatel dále brojil proti způsobu vypořádání jeho připomínek a námitek. Připomínkami navrhovatele k návrhu se zabýval krajský úřad ve stanovisku SEA ze dne 25. 7. 2013, č. j. JMK 86244/2013. Soud závěry krajského úřadu považuje za dostačující a přezkoumatelné.

[186] Pokud jde o žalobcovy námitky ze dne 27. 12. 2013, nutno uvést, že ani odpůrce nečiní spornou skutečnost, že tyto posoudil coby připomínky. Jinak řečeno, o námitkách navrhovatele nebylo formálně rozhodnuto, čímž došlo k porušení § 172 odst. 5 správního řádu. Jak plyne ze strany 167 textové části Odůvodnění ÚP Znojmo [část V.5 Vyhodnocení připomínek podaných k návrhu územního plánu ve veřejném projednání (podle odst. 3 § 52 stavebního zákona)], odpůrce „připomínky“ navrhovatele vypořádal odkazem na v zásadě totožné připomínky jiného subjektu, označené jako „připomínka č. 5“. Tyto jsou pak vypořádány na str. 129–165 textové části Odůvodnění ÚP Znojmo. Na str. 129 odpůrce též uvedl, že připomínky ke konceptu byly vyhodnoceny v rámci přípravy Pokynů ke zpracování územního plánu Znojmo, reakce na tyto připomínky je obsažena v kapitole 4.5 Pokynů. Zde je nutno k námitce navrhovatele uvést, že Pokyny jsou součástí předložené spisové dokumentace a navrhovatel tak do nich mohl nahlížet.

[187] K uvedenému je třeba dále uvést, že z čistě procesního hlediska lze dospět k závěru, že odpůrce se námitkami navrhovatele *de facto* zabýval, a to poměrně podrobně. Podání navrhovatele tedy lze hodnotit jako vypořádané, byť po formální stránce vadně. Podobný případ byl ovšem skutečně již dříve akceptován Nejvyšším správním soudem, jak správně poukázal odpůrce. V rozsudku ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51, uvedl: „*Podstatné pro posouzení, zda určité podání je možno kvalifikovat jako námitku či pouze jako připomínku však není kvalita či obsahové náležitosti takového podání, nýbrž to, kdo takové podání učinil. Pokud jsou tedy výhrady proti územnímu plánu vneseny vlastníkem pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch, popřípadě zástupcem veřejnosti (§ 52 odst. 2 nového stavebního zákona), musí k nim být bez dalšího přistoupeno jako k námitkám. V posuzované věci tak odpůrce neučinil, nelze však přehlédnout, že i přes toto formální pochybení o výhradách navrhovatele v odůvodnění opatření obecné povahy věcně projednal. Toto pochybení odpůrce pak nemělo žádný vliv na možnost navrhovatele domáhat se soudní ochrany v řízení dle části třetí hlavy druhé dílu sedmého s. ř. s. [...].*“ Tak tomu bylo i v nyní souzené věci.

VI.d) Vymezení mimoúrovňových křižovatek ve výroku ÚP Znojmo

[188] Co se týče problematiky mimoúrovňových křižovatek týkajících se přeložky silnice I/38, nutno dát za pravdu navrhovateli, že textová i grafická část ÚP Znojmo neobsahuje explicitní vymezení mimoúrovňových křižovatek. Jinak řečeno z těchto částí územního plánu nelze „vyčíst“, zda jednotlivá křížení přeložky I/38 s ostatními dopravními komunikacemi jsou předpokládána jako úrovňová nebo mimoúrovňová.

[189] Až v textové části odůvodnění územního plánu je uvedeno (str. 48): „[...] V místě existující křižovatky se silnicí II/408 se počítá s mimoúrovňovým propojením obou silničních tahů. Další pokračování přeložky silnice I/38 využívá mezi Kasárnami a Znojmem stávající trasu silnice I/38. Dále je trasa přeložky vedena jižně od Přímětice a východně od areálu nemocnice. Křižovatky se silnicemi jsou řešeny jako mimoúrovňové se dvěma rampami. [...]“ Dále pak strana 84 obsahuje text: „Pro přeložku komunikace I/38 v úseku od hranice k. ú. Mramotice po MÚK Znojmo je vyznačena plocha dopravní infrastruktury v šířce 200 m s rozšířením o plochu pro umístění MÚK silnice I/38 a II/408 podle studie, kterou pořizovateli předalo ŘSD ČR OPS Brno. V souvislosti s tím byla upravena přilehlá návrhová plocha komerční vybavenosti. Do výkresu je zakreslena pouze plocha odpovídající obalové křivce

křižovatky, bez zakreslení konkrétního technického řešení. Plocha dopravní infrastruktury pro umístění stavby přeložky silnice I/38 je vymezena tak, že v částech, kde není pro umístění stavby vydáno územní rozhodnutí, je plocha vymezena v celé šířce předpokládaného ochranného pásma.“

[190] Nutno uvést, že přístup odpůrce je v tomto ohledu poněkud nesrozumitelný (odpůrce v určitých lokalitách předpokládá mimoúrovňové křížení, přesto je neznázorní v grafické části; na úrovni územního plánu přitom není nutno trvat na zobrazení konkrétního technického řešení, jež ostatně ani ještě nemusí být známo), přesto nelze dospět k jednoznačnému závěru o jeho nezákonnosti. Jinak řečeno, z informací uvedených v textové části lze dovodit umístění předpokládaných mimoúrovňových křížení a zároveň v grafické části je vymezena plocha dopravy v rozsahu umožňujícím jejich pozdější realizaci. Poněkud jinou otázkou je ovšem případné posouzení, zda úrovňové či mimoúrovňové křížení má rozdílné dopady na jednotlivé složky životního prostředí.

[191] Nutno dodat, že v ZÚR JMK byly mimoúrovňové křižovatky znázorněny graficky. Avšak ZÚR JMK byly zrušeny a odpůrce tak jimi při vydávání ÚP Znojmo nebyl vázán.

VI.e) Soulad grafické a textové části ÚP Znojmo

[192] Pokud jde o problematiku údajného nesouladu grafické a textové části ÚP Znojmo, soud se ztotožnil s názorem odpůrce, že se nejedná rozporů natolik zásadní, které by měly samy o sobě vést ke zrušení části ÚP Znojmo. Jak též uvedl odpůrce, v grafické části ÚP Znojmo jsou plochy s rozdílným způsobem využití označeny jednak barvou, jednak kódem složeným z velkého písmene, popř. dále malým písmenem, číslicí nebo dalším malým písmenem. Plochy dopravní infrastruktury jsou vyjádřeny světle fialovou barvou – stav plně, návrh šrafovaně – kódem těchto ploch je písmeno D. Písmeno D u plochy dopravní infrastruktury pro přeložku silnice I/38 v hlavním výkresu však skutečně není uvedeno. To však nic nemění na tom, že předmětnou plochu lze bez obtíží identifikovat dle použité barvy. Grafická část ÚP Znojmo je tedy stížena vadou, která však nemá vliv na jeho zákonnost.

[193] Obdobně je tomu i v případě ohraničení rozvojových ploch černými trojúhelníky. Koridory liniových staveb skutečně nejsou, na rozdíl od ostatních rozvojových ploch, znázorněny touto speciální čarou. I zde je však intenzita tohoto pochybení poměrně nízká.

[194] Pokud jde o nesoulad mezi textovou a grafickou částí ve vymezení ploch „*veřejně prospěšných staveb dopravní infrastruktury s možností vyvlastnění*“. Kód VD01 byl použit pro plochu pro veřejně prospěšnou stavbu přeložka silnice I/38 (viz str. 44 textové části ÚP Znojmo). Stejně tak je v grafické části územního plánu ve výkresu č. 3 (veřejně prospěšné stavby) tento kód použit pro plochu vymezenou pro veřejně prospěšnou stavbu přeložka silnice I/38. Je-li tato plocha z logických příčin přerušena (např. v místě, kde je již přeložka silnice realizována a není tedy potřeby vyvlastnění, či v místě, kde je vedena mimo správní území města Znojma), není v rozporu se zákonem, ani s prostým požadavkem srozumitelnosti grafického znázornění, pokud je v relativně samostatných částech označena tímž kódem, aby bylo patrné, že se jedná o tentýž záměr.

VII. Závěr

[195] Po přezkoumání napadeného opatření obecné povahy soud, vázán rozsahem návrhu a uplatněnými návrhovými body, dospěl k závěru o úspěšnosti návrhu, tedy o tom, že tvrzení, která založila aktivní návrhovou legitimaci navrhovatele, byla pravdivá. V souladu s § 101d odst. 2 s. ř. s. soud proto předmětné části napadeného opatření obecné povahy zrušil ke dni právní moci tohoto rozsudku.

VIII. Náhrada nákladů řízení

[196] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

[197] Navrhovatel dosáhl v řízení o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy plného úspěchu, a proto má právo na náhradu nákladů řízení vůči odpůrci. Odměna navrhovatelova advokáta a náhrada hotových výdajů byla stanovena podle § 35 odst. 2 s. ř. s. a vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. V daném případě se jednalo o šest úkonů právní služby (převzetí a příprava zastoupení, návrh, replika k vyjádření odpůrce ze dne 14. 1. 2016, účast na jednání před soudem dne 21. 1. 2016, podání ze dne 4. 2. 2016, účast na jednání před soudem dne 9. 2. 2016) a šest režijních paušálů, ve výši 6 x 3 100 Kč a 6 x 300 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d), g), § 13 odst. 3 advokátního tarifu], tedy celkem 20 400 Kč. Protože právnická osoba zřízená podle zvláštních právních předpisů upravujících výkon advokacie, jejímž společníkem je navrhovatelův advokát, je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení o částku 4 284 Kč, odpovídající dani, kterou je zmíněná právnická osoba povinna z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Náhrada za zaplacený soudní poplatek činí 5 000 Kč. Celkem tedy byla navrhovateli vůči odpůrci přiznána náhrada nákladů ve výši 29 684 Kč. K jejímu zaplacení soud určil přiměřenou lhůtu.

[198] Soud naopak navrhovateli nepřiznal náhradu za úkon označený jím ve vyčíslení nákladů ze dne 9. 2. 2016 jako „*sepis podání ze dne 2. 2. 2016 – doplnění podkladů na výzvu soudu*“. Obsah podání ze dne 2. 2. 2016 v argumentační linii navrhovatele pro věc nepřineslo nic nového, ať již po stránce právní či skutkové. Materiálně se tak nejednalo o důvodně provedený úkon právní služby ve smyslu § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu a § 60 odst. 1 s. ř. s. (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2010, č. j. 7 Afs 56/2010-59). Samotné doplnění podkladů na výzvu soudu pak nelze považovat za úkon právní služby ve smyslu § 11 odst. 1, 2 advokátního tarifu, ani za úkon, který by některému z tam uvedených úkonů svou povahou či účelem odpovídal.

[199] Výrok o náhradě nákladů řízení osob zúčastněných na řízení se opírá o § 60 odst. 5 s. ř. s. V dané věci soud osobám zúčastněným na řízení neuložil žádnou povinnost, současně

pak neshledal důvody hodné zvláštního zřetele pro přiznání práva na náhradu jejich dalších nákladů řízení (ostatně osoby zúčastněné na řízení takové důvody ani netvrdily).

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Brně dne 9. února 2016

JUDr. Zuzana Bystřická, v.r.
předsedkyně senátu