



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci navrhovatelů: **a) M. D., b) K. P., c) Obalový servis s. r. o.,** se sídlem Průmyslová 223, Třebíč, **d) FERRUM s. r. o.,** se sídlem Chelčického 260, Moravské Budějovice, **e) BAUSTOFF + METALL BRNO, s. r. o.,** se sídlem U dálnice 836, Modřice, **f) Metalšrot Tlumačov a. s.,** se sídlem Mánesova 510, Tlumačov, **g) Ing. J. P., h) H. C., ch) R. S., i) Obchvat Třebíče, z. s.,** se sídlem Nová 32, Třebíč, všichni zastoupeni Mgr. Vítězslavem Dohnalem, advokátem se sídlem Klokotská 103, Tábor, proti odpůrci: **Kraj Vysočina,** se sídlem Žižkova 57, Jihlava, **za účasti: I) Elektrárna Dukovany II, a. s.,** se sídlem Duhová 1444/2, Praha, **II) ENERGOREGION 2020,** se sídlem Masarykovo nám. 104, Náměšť nad Oslavou, **III) ENERGETICKÉ TŘEBÍČSKO,** se sídlem Karlovo nám. 104/55, Třebíč, **IV) město Třebíč,** se sídlem Karlovo nám. 104/55, Třebíč, zastoupeno Mgr. Ing. Jánem Bahýľem, advokátem se sídlem Kotlářská 912/29, Brno, **V) Ředitelství silnic a dálnic České republiky,** se sídlem Na Pankráci 56, Praha, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelů a), b), c), f), g) a ch) proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 17. 9. 2020, č. j. 67 A 3/2020 - 250,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Osobám zúčastněným na řízení **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Shora označeným rozsudkem Krajský soud v Brně (dále též „krajský soud“) zamítl návrh navrhovatelů, kterým se domáhali zrušení opatření obecné povahy – Aktualizace č. 6 Zásad územního rozvoje Kraje Vysočina, vydaného zastupitelstvem Kraje Vysočina dne 14. 5. 2019 usnesením č. j. 0229/03/2019 ZK, a to v části vymezující „*obchvat I/23 Třebíč*“,

včetně napojení na silnici I/23“ (dále též „opatření obecné povahy“, „OOP“, či „aktualizace“).

[2] Krajský soud se nejprve zabýval přípustností návrhu a splněním dalších podmínek řízení. Zejména uvedl, že aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech vydaným opatřením obecné povahy. Aktivní legitimace navrhovatelů se tak zakládá pouhým tvrzením dotčení na jejich právech, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Podle krajského soudu lze potencialitu zásahu do subjektivních práv úspěšně dovozovat prakticky u každého vlastníka nemovitostí umístěných v území regulovaném zásadami územního rozvoje, obdobně jako v případě územního plánu, jemuž jsou zásady územního rozvoje nadřazeny. Navrhovatelé a) až g) jsou přitom vlastníky nemovitostí ve východní části obchvatu, kteří budou zasaženi tím, že na jejich pozemcích je vymezen koridor pro umístění obchvatu. Navrhovatelé h) a ch) jsou pak vlastníci nemovitostí určených k bydlení v oblasti Borovina, tedy oblasti, přes kterou v budoucnu povede nákladní i osobní doprava. Podle § 36 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále též „stavební zákon“) zásady územního rozvoje stanoví zejména základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezují plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití, zejména plochy nebo koridory pro veřejně prospěšné stavby, veřejně prospěšná opatření, stanoví kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v jejich využití. Zásady územního rozvoje tak v zásadě omezují vlastníka nemovitostí v takto určených plochách v jeho právu užívat nemovitost jiným než stanoveným způsobem (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 - 526, a ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 Ao 1/2012 - 62). Pakliže označení navrhovatelé tvrdí, že aktualizace není souladná se zákonem, a tvrdí dotčení svého vlastnického práva a práva podnikat, resp. dotčení práva na ochranu zdraví a práva na příznivé životní prostředí, tak soud nemá o jejich aktivní legitimaci pochybnosti. Z pohledu včasnosti návrhu je pak podstatné, že aktualizace nabyla účinnosti dne 14. 6. 2019 a návrh byl podán k soudu poslední den jednoroční lhůty (14. 6. 2020), tedy včas. V návrhu je současně uvedeno, z jakých skutkových a právních důvodů považují navrhovatelé příslušnou část opatření obecné povahy za nezákonnou. Pokud navrhovatelé předepisují, že neuplatnili připomínky proti návrhu napadeného opatření obecné povahy, tak jak plyne z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116, ani tato skutečnost je nezbavuje práva podat návrh na jeho zrušení k soudu; návrh nemůže soud pro nedostatek aktivity navrhovatele v předcházejících fázích správního řízení odmítnout pro nedostatek procesní legitimace. Krajský soud neshledal ani žádný jiný důvod pro nepřipuštění návrhu k věcnému přezkumu. Při věcném posouzení OOP pak krajský soud vycházel z tzv. pětikrokového algoritmu (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, a ze dne 24. 7. 2013, č. j. 2 Aos 1/2013 - 138) a návrh důvodným neshledal. Krajský soud nepřisvědčil námitkám poukazujícím na vady v procesu předcházejícím vydání OOP, jakož ani námitkám poukazujícím na nepřezkoumatelnost a vady OOP. Krajský soud neshledal, že by OOP bylo vnitřně rozporné, či že by odporovalo podkladům založeným ve spisu. Důvodnými neshledal soud ani námitky poukazující na nezákonnost OOP. Podle krajského soudu se odpůrce zabýval všemi otázkami, které mu ukládá zkoumat právní úprava (§ 18 a násl. stavebního zákona) a ty správně posoudil. Hodnotil i dopad aktualizace do vlastnického práva a práva na

pokračování

podnikání, resp. do hmotných statků. Jeho postup nelze považovat ani za rozporný s právní úpravou Evropské unie, resp. judikaturu Soudního dvora Evropské unie (rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 14. 3. 2013 ve věci C-420/11). Důvodné neshledal krajský soud ani námitky poukazující na nedostatečné porovnání nulové varianty (tj. zachování stavu před aktualizací) a schválené (aktivní) varianty. Podle názoru krajského soudu odůvodnění aktualizace, jakož i další související podklady (Vyhodnocení vlivů na životní prostředí a Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území) řádně odůvodňují výběr zvolené (aktivní) varianty. Uvedené dokumenty přitom hodnotí i dopad obchvatu na jednotlivé složky životního prostředí a chráněné zájmy. Důkladně porovnávají stávající stav (nulovou variantu) a stav budoucí (aktivní variantu), přičemž hodnotí i pozitiva a negativa obou variant vč. dopadů na dotčené části města Třebíče. Krajský soud konečně nepřisvědčil ani námitkám poukazujícím na rozpor aktualizace s Politikou územního rozvoje České republiky (dále též „politika územního rozvoje“) a se Zásadami územního rozvoje Kraje Vysočina (dále též „zásady územního rozvoje“). Ani další námitky neshledal soud důvodnými, a návrh proto zamítl. Rozsudek krajského soudu (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je v plném znění dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

II.

[3] Proti rozsudku krajského soudu podali navrhovatelé a), b), c), f), g) a ch) (dále též „stěžovatelé“) kasační stížnost z důvodů obsahově podřaditelných pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Z hlediska věcného vypořádání kasační stížnosti identifikoval Nejvyšší správní soud následující okruhy námitek stěžovatelů, které pro přehlednost uspořádal takto. V prvním okruhu námitek stěžovatelé zejména namítali, že nedošlo k řádnému vyhodnocení dopadů OOP do jejich práv (zejména do vlastnického práva, do práva na podnikání) a do jejich hmotných statků (nemovitosti stěžovatelů). Stejně tak nebyly řádně vyhodnoceny dopady na zaměstnanost (dopad do stávající průmyslové zóny v Třebíči). Na dotčení uvedených práv poukazovali stěžovatelé již v návrhu, krajský soud jejich argumentaci však nepřisvědčil. Podle stěžovatelů nebylo provedeno náležité posouzení dotčení uvedených práv ve smyslu § 18 a § 19 odst. 2 stavebního zákona a bodu 6 přílohy ke stavebnímu zákonu nazvané *„Rámcový obsah vyhodnocení vlivů politiky územního rozvoje, územního rozvojového plánu, zásad územního rozvoje a územního plánu na životní prostředí pro účely posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí“* (dále též „příloha ke stavebnímu zákonu“). Krajský soud pochybil i poukazem na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 14. 3. 2013 ve věci C-420/11. Nepřípadná je i navazující argumentace o souladnosti postupu odpůrce s právem EU. Ve druhém okruhu námitek stěžovatelé namítali, že ze strany odpůrce nedošlo k řádnému porovnání nulové varianty (ponechání komunikace v současné trase) a schválené varianty. Nebyly posouzeny ani důsledky schválené varianty ve smyslu § 10b odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon č. 100/2001 Sb.“), § 19 odst. 2 stavebního zákona a bodu 7 přílohy stavebního zákona. Ve třetím okruhu kasačních námitek pak tvrdili, že OOP není souladné s politikou územního rozvoje a se zásadami územního rozvoje. K tomu zejména uvedli, že již v návrhu poukazovali na konkrétní části politiky územního rozvoje a zásad územního rozvoje, se kterými je napadené OOP v rozporu. Krajský soud však i přesto

namítanou rozpornost neshledal. Stěžovatelé trvají na tom, že napadené OOP je v rozporu s body 23, 24 a 79 politiky územního rozvoje a body 7, 61 a 62 zásad územního rozvoje, v důsledku čehož nemůže obstát. Podle stěžovatelů je nadto odůvodnění OOP vnitřně rozporné. Uvedená rozpornost panuje i mezi OOP a dalšími relevantními dokumenty - Vyhodnocení vlivů na životní prostředí a Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Dále pak stěžovatelé poukazovali na nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu. Krajský soud řádně nevypořádal všechny uplatněné námitky. Z uvedených důvodů stěžovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a současně aby zrušil i OOP a dále aby přiznal stěžovatelům právo na náhradu nákladů řízení před soudy obou stupňů.

III.

[4] Nejvyšší správní soud zaslal kasační stížnost k vyjádření odpůrci. Odpůrce podal ke kasační stížnosti stručné vyjádření, ve kterém se ztotožnil s rozsudkem krajského soudu. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatelů zamítl.

[5] Nejvyšší správní soud zaslal kasační stížnost i osobám zúčastněným na řízení (§ 34 a násl. s. ř. s.). Osoba zúčastněná na řízení V - Ředitelství silnic a dálnic ČR - podala ke kasační stížnosti vyjádření, ve kterém neshledala uplatněné námitky důvodnými. Podle osoby zúčastněné na řízení OOP neodporuje politice územního rozvoje ani zásadám územního rozvoje. V souladu s právní úpravou odpůrce postupoval i při porovnání aktivní a nulové varianty, jakož i v dalších otázkách. Poukázala i na neaktivitu stěžovatelů v procesu přijímání OOP a důsledky z toho plynoucí. Nepodáním připomínek k otázce přiměřenosti zásahu do práv stěžovatelů napadeným opatřením obecné povahy se stěžovatelé sami zbavili možnosti, aby jejich připomínky byly náležitě vypořádány správním orgánem.

IV.

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

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami poukazujícími na nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, bylo-li by současně napadené rozhodnutí skutečně nepřezkoumatelné.

[9] Zdejší soud při posuzování nepřezkoumatelnosti rozsudků krajských soudů vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nálezy ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1996 Sb. ÚS, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, č. 85/1997 Sb. ÚS), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví podle § 54 odst. 2 s. ř. s.). To potvrzuje i navazující judikatura

pokračování

Ústavního soudu, např. náleze ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, č. 64/2007 Sb. ÚS, v němž Ústavní soud vyslovil, že „*odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena*“. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, konstatoval, že pokud „*z odůvodnění napadeného rozsudku městského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsany skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.*“. Nepřezkoumatelností z důvodu nesrozumitelnosti se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, podle něhož lze „*za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody.*“

[10] Kasační soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu a dospěl k názoru, že není nepřezkoumatelný. Z jeho odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu soud vyšel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Z rozsudku krajského soudu jednoznačně vyplývají důvody, které krajský soud vedly k zamítnutí návrhu. Podle názoru Nejvyššího správního soudu se přitom krajský soud řádně vypořádal se všemi nosnými námitkami, vč. námitek poukazujících na dotčení práv stěžovatelů, na nedostatečné posouzení nulové a aktivní varianty, jakož i na rozpor OOP s politikou územního rozvoje a se zásadami územního rozvoje (viz dále). Podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze hovořit ani o tom, že by se odůvodnění krajského soudu míjelo s podstatou námitek obsažených v návrhu. Krajský soud důkladně vypořádal jádro uplatněné argumentace. Postup krajského soudu odpovídá konstantní judikatuře, podle níž není povinností správního soudu reagovat na každý dílčí argument uplatněný v podání a ten obsáhle vyvrátit; úkolem soudu je uchopit obsah a smysl argumentace a vypořádat se s ní (podpůrně srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 201/04, I. ÚS 729/2000, I. ÚS 116/05, IV. ÚS 787/06, III. ÚS 989/08, III. ÚS 961/09, IV. ÚS 919/14). Např. v nálezu ze dne 12. 2. 2009 vydaném pod sp. zn. III. ÚS 989/08 Ústavní soud uvedl, že „*Není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná*.“ (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014 - 43). Nejvyšší správní soud dodává, že nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016 - 24, a ze dne

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

[11] K dalším námitkám soud předesílá, že opatření obecné povahy č. 1/2008 - Zásady územního rozvoje Kraje Vysočina - schválilo Zastupitelstvo Kraje Vysočina usnesením ze dne 16. 9. 2008. Uvedené zásady byly opakovaně aktualizovány. Předmětem soudního přezkumu je šestá aktualizace (kterou vydalo zastupitelstvo kraje Vysočina dne 14. 5. 2019), již byly schváleny čtyři koridory obchvatů v Kraji Vysočina (Třebíče, Brtnice, Slavětice a Zašovic). Soud dodává, že označené zásady územního rozvoje a jejich aktualizace již byly podrobeny soudnímu přezkumu ze strany Nejvyššího správního soudu (viz rozhodnutí ze dne 3. 7. 2009, č. j. 5 Ao 1/2009 - 186, a ze dne 4. 5. 2018, č. j. 8 As 128/2017 - 54).

[12] Stěžovatelé u Krajského soudu v Brně napadli šestou aktualizaci zásad v části vymezující „*obchvat I/23 Třebíč, včetně napojení na silnici I/23*“. Soud je při rozhodování ve věcech opatření obecné povahy důsledně vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d s. ř. s. a rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 77/2015 - 35, č. j. 6 As 176/2015 - 31, č. j. 6 As 106/2017 - 26). Níže uvedené odůvodnění rozsudku je proto třeba vztahovat pouze k uvedené části aktualizace (která byla přezkoumána v rozsahu uplatněných námitek).

[13] Nejvyšší správní soud z předloženého spisu zjistil, že aktualizace byla přijata z řady důvodů, zejména pak z důvodu neúnosné dopravní situace na stávajícím průjezdním úseku silnice I/23 zastavěným a hustě obydleným územím města Třebíče, z důvodu vytvoření přímého silničního spojení Jihočeského a Jihomoravského kraje bez průjezdních úseků skrze centra měst (vč. města Třebíče), resp. z důvodu vytvoření trasy umožňující přepravu nadrozměrných a těžkých nákladů technologického vybavení pro výstavbu nových bloků Jaderné elektrárny Dukovany. OOP přitom fakticky vymezuje 150 metrů široký koridor pro umístění budoucího obchvatu I/23 Třebíče vč. napojení na silnici I/23.

[14] Zásady územního rozvoje, resp. jejich aktualizace vydávané rovněž ve formě OOP, jsou zvláštním správním aktem smíšené povahy, jenž má relativně abstraktní charakter. Jde o správní akt dílem právní, dílem odborné a ve výsledku politické povahy, který stanoví základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezí plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití a kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v jejich využití (blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016 - 198, či usnesení Ústavního soudu k zásadám územního rozvoje Jihomoravského kraje - usnesení ze dne 28. 4. 2020, sp. zn. IV. ÚS 2682/19).

pokračování

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

[16] Z rozhodovací praxe zdejšího soudu se dále podává, že k hodnocení přiměřenosti regulace obsažené v opatření obecné povahy vydávaného samosprávou je třeba přistupovat s nejvyšší opatrností a zdrženlivostí. Je třeba ji posuzovat v kontextu práva obcí a krajů na samosprávu, které inherentně zahrnuje i právo uspořádat své územní poměry podle vlastních představ. Již v rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, zdejší soud uvedl, že v rámci územního plánování *„vždy jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nesčíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsaných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto „vejde“ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou.“* (obdobně viz i rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008 - 88, ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011 - 42, ze dne 28. 3. 2013, č. j. 1 AOs 3/2012 - 59, ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011 - 42, ze dne 12. 5. 2016, č. j. 6 As 174/2015 - 72, ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016 - 198, ze dne 27. 7. 2017, č. j. 1 As 15/2016 - 85).

[17] Z uvedené a další judikatury Nejvyššího správního soudu dále vyplývá, že nikoliv každé porušení zákona vede k nutnosti zrušení opatření obecné povahy. Vždy je třeba zvažovat intenzitu porušení právních předpisů: Např. v rozsudku ze dne 12. 5. 2016, č. j. 6 As 174/2015 - 72, soud uvedl, že: *„V řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. soud hodnotí*

opatření obecné povahy jako celek. K jeho zrušení by měl přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku. Zrušení napadeného opatření obecné povahy nastupuje tehdy, když pochybení správního orgánu překročila mez, kterou je možno vzhledem k celkové komplikovanosti řízení a s přihlédnutím k povaze rozhodované věci považovat za ještě přijatelnou. K překročení takové meze může dojít jediným závažným pochybením stejně jako větším počtem relativně samostatných (povětšinou procesních) pochybení, která by mohla být jednotlivě vnímána jako marginální, ale ve svém úhrnu představují podstatný zásah do veřejných subjektivních práv stěžovatelů.“ Obdobně viz rozsudky ze dne 16. 3. 2020, č. j. 1 As 245/2019 - 38, ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 AOs 3/2013 - 36, ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 - 103, ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 - 644 atp.

[18] Uvedená východiska přebírá i judikatura vztahující se k soudnímu přezkumu zásad územního rozvoje a jejich aktualizací (k tomu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016 - 198). Z další judikatury zabývající se soudním přezkumem aktualizace zásad územního rozvoje pak vyplývá, že změna záměru neotevívá soudům cestu k přezkumu zákonnosti záměrů v celém jejich rozsahu, nýbrž pouze v rozsahu jejich změn, tedy v rozsahu aktualizace (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2017, č. j. 1 As 15/2016 - 85).

[19] Nejvyšší správní soud vázán výše uvedenými limity soudního přezkumu přistoupil k posouzení uplatněných kasačních námitek a shledal, že žádná z uplatněných kasačních námitek neměla potenciál vyvolat zrušení rozsudku krajského soudu.

[20] K námitkám, ve kterých stěžovatelé opakovali argumentaci, která byla obsažena již v návrhu, soud konstatuje, že kasační stížnost je opravný prostředek proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu (§ 102 s. ř. s.). Nejvyššímu správnímu soudu nepřisluší v kasačním řízení opětovně přezkoumávat napadený správní akt v rozsahu přezkumu provedeném krajským soudem. Předmětem přezkumu může být proto toliko to, zda rozhodnutí krajského soudu k námitkám uvedeným v kasační stížnosti obстоjí. Nejvyšší správní soud je přitom povolán pouze k přezkumu v rozsahu vymezeném stěžovatelem. Řízení o kasační stížnosti je totiž ovládáno zásadou dispoziční. Obsah, rozsah a kvalita kasační stížnosti předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011 - 95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014 - 20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009 - 99, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007 - 46, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008 - 60, ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016 - 198 atp.).

[21] Např. v posledně uvedeném rozsudku se Nejvyšší správní soud zabýval rozsahem přezkumu v případě obdobně koncipované kasační stížnosti směřující proti rozsudku městského soudu, ve kterém byla rovněž posuzována aktualizace zásad územního rozvoje. Nejvyšší správní soud zejména uvedl, že kasační stížnost je mimořádným opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí soudu (zde městského soudu), přičemž jak vyplývá ze spisu, ten již ochranu poskytl posouzením předmětného návrhu. Důvody

pokračování

kasační stížnosti se proto musí odvíjet zejména od tvrzeného pochybení krajského (městského) soudu, který se měl vadným, resp. nezákonným způsobem vypořádat s návrhovými body směřujícími proti napadené části zásad územního rozvoje (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). *„Jinými slovy, stěžovatelé jsou povinni tvrdit některý z důvodů podle § 103 odst. 1 s. ř. s. týkající se řízení vedeného městským soudem anebo rozhodnutí soudu, nikoliv napadené části zásad územního rozvoje jako takové. Uvedení konkrétních důvodů kasační stížnosti není možné bez dalšího nabrání zopakováním návrhových bodů či argumentace předestřené v řízení u městského soudu (jakkoliv propojené s obecným tvrzením, že se s argumentací městský soud vypořádal „nedostatečně anebo nezákonně“). Stěžovatelé napadli rozsudek městského soudu z důvodů, které výslovně nepodřadili pod žádný z důvodů podle § 103 odst. 1 s. ř. s. Lze však učinit závěr, že rozsudek městského soudu je napadán z důvodů podle písm. a), b) a d) citovaného ustanovení. Zároveň je ovšem třeba zdůraznit, že kasační stížnost stěžovatelů z převážné části spočívá právě v opakování argumentace předestřené v řízení před městským soudem. Spíše než o tvrzení konkrétních pochybení městského soudu se tak jedná o výtky proti obsahu napadené části zásad územního rozvoje či postupu jejího pořizování. Těmi se již velmi pečlivě a podrobně zabýval městský soud v napadeném rozsudku. Kasační argumentaci stěžovatelů by tedy z převážné části bylo možné vypořádat pouhým zopakováním závěrů městského soudu.“*

[22] I v dané věci by bylo lze řadu námitek vypořádat pouhým zopakováním argumentace krajského soudu. Jak již bylo výše uvedeno, krajský soud se řádně zabýval uplatněnými námitkami brojícími proti OOP. Důkladně posoudil námitky poukazující na rozpornost OOP s politikou územního rozvoje a zásadami územního rozvoje, na dotčení práv stěžovatelů, na absenci řádného odůvodnění zvolené varianty, jakož i další námitky mířící do předmětné aktualizace. Nejvyšší správní soud se přitom s jeho argumentací zcela ztotožnil; považuje ji za správnou a plně odpovídající právní úpravě, judikatuře a obsahu správního spisu. Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud na hodnocení krajského soudu v plném rozsahu odkazuje a jako takové ho i přebírá. Nad jeho rámec a k jednotlivým kasačním námitkám dodává následující.

[23] V prvním okruhu námitek stěžovatelé namítali, že nedošlo k řádnému vyhodnocení dopadů OOP do jejich práv, resp. do hmotných statků ve smyslu § 18 a § 19 odst. 2 stavebního zákona a bodu 6 přílohy ke stavebnímu zákonu.

[24] K tomu soud předesílá, že překážkou přijetí OOP není zásah do vlastnických či jiných práv. Ten lze připustit při splnění podmínek, jejichž komplex lze souhrnně označit za zásadu subsidiarity a minimalizace takového zásahu (podpůrně viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120. V právní větě uvedeného usnesení rozšířený senát uvedl, že *„za předpokladu dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu může územním plánem (jeho změnou) dojít k omezením vlastníka nebo jiného nositele věcných práv k pozemkům či stavbám v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnu-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a tento je povinen strpět je bez náhrady.“* Uvedený právní závěr rozšířený senát zdejšího soudu odůvodnil následovně. *„Územní plán reguluje možné způsoby využití určitého území. V tomto smyslu představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotyční vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. [...] Zásahy do vlastnického práva [...] musí mít zásadně*

výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona. [...] Omezení v podobě územního plánu je v obecné rovině uvedené podmínky schopno zpravidla splňovat. V první řadě má v principu legitimní důvody – územní plánování je prostředkem k harmonizaci poměrů na území jím regulovaném a umožňuje sladit veřejný zájem (včetně veřejného zájmu přesahujícího dimenze regulovaného území) s individuálními zájmy týkajícími se daného území. Znamená to tedy, že vlastníci dotčení územním plánováním jsou zásadně povinni – za předpokladu, že i další shora uvedené podmínky budou splněny – strpět i bez svého souhlasu omezení, která pro ně vyplývají z územního plánu, nepřesáhnou-li určitou míru, v rámci níž lze taková omezení po každém vlastníkovi bez dalšího spravedlivě požadovat (spravedlivou míru). Jaká míra to bude, je nutno posoudit vždy v konkrétním případě s přihlédnutím k rozhodným okolnostem [...] V některých případech dosažení ústavně legitimních a zákonem stanovených cílů územního plánování nebude možné dosáhnout způsobem, který by se každého jednotlivého z vlastníků pozemků a staveb na územním plánem regulovaném území dotkl toliko ve spravedlivé míře; v takovém případě je přípustný i zásah přesahující tuto míru, přičemž ani zde k jeho provedení není nutný souhlas dotčeného vlastníka. Přípustnost takového zásahu i proti vůli vlastníka je dána jeho ústavně legitimním a zákonem stanoveným cílem a splněním dalších podmínek, jejichž komplex lze souhrnně označit za zásadu subsidiarity a minimalizace takového zásahu (zásadou subsidiarity a minimalizace zásahů do vlastnických a jiných věcných práv při tvorbě územního plánu musí být, jak výše uvedeno, ostatně vedena veškerá omezení vyplývající z územního plánu, tedy i omezení nepřesahující spravedlivou míru; v opačném případě by se jednalo o ústavně nepřípustný, neboť v rozporu s čl. 4 odst. 4 LZPS jsoucí zásah).“ (důraz přidán). Uvedené lze přiměřeně vztáhnout i na aktualizaci zásad územního rozvoje - rozsudky zdejšího soudu ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016 - 198, ze dne 4. 5. 2018, č. j. 8 As 128/2017 - 54.

[25] Krajský soud dovodil, že stěžovatelé předmětné výhrady (stran dotčení vlastnického práva, práva na podnikání, zásahu do stávající průmyslové zóny atp.) neuplatnili v řízení o aktualizaci. Řízení o aktualizaci zásad se aktivně neúčastnili (žádné námitky či připomínky nepodali), výsledek aktualizace napadli pouze návrhem, který podali u Krajského soudu v Brně v poslední den lhůty; OOP nabylo účinnosti dne 14. 6. 2019, přičemž podle § 101b odst. 1 s. ř. s. bylo lze návrh podat do 1 roku ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. U krajského soudu byl předmětný návrh podán dne 14. 6. 2020. Uvedené skutečnosti stěžovatelé nezpochybňují ani v kasační stížnosti. Ani zde netvrdí, že by se proti OOP bránili v procesu jeho přijímání, resp. že by správní orgán jejich připomínky nerefletoval. Je přitom logické, že uvedená pasivita se musela logicky projevit i v textu odůvodnění aktualizace. Pokud totiž stěžovatelé neuplatnili své konkrétní výhrady v procesu aktualizace zásad před správním orgánem, nelze vytýkat správnímu orgánu, že se k nim konkrétně nevyjádřil (podpůrně viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 2/2010 - 116, či rozsudky ze dne 18. 4. 2019, č. j. 9 As 65/2019 - 29, ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 - 43, ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013 - 29, ze dne 3. 12. 2014, č. j. 7 As 186/2014 - 49, ze dne 30. 1. 2018, č. j. 2 As 315/2015 - 113, ze dne 2. 8. 2018, č. j. 10 As 33/2018 - 39, ze dne 20. 9. 2018, č. j. 10 As 366/2017 - 60).

pokračování

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

[27] Podle § 18 a násl. stavebního zákona je cílem územního plánování vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích. Územní plánování zajišťuje předpoklady pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Za tím účelem sleduje společenský a hospodářský potenciál rozvoje. Orgány územního plánování postupem podle tohoto zákona koordinují veřejné i soukromé záměry změn v území, výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území a konkretizují ochranu veřejných zájmů vyplývajících z tohoto zákona a zvláštních právních předpisů. Územní plánování ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví. Přitom chrání krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti. S ohledem na to určuje podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajišťuje ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků. Zastavitelné plochy se vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území.

[28] Úkoly územního plánování jsou pak vymezeny v § 19 stavebního zákona. Patří mezi ně zejména a) zjišťovat a posuzovat stav území, jeho přírodní, kulturní a civilizační hodnoty, b) stanovovat koncepci rozvoje území, včetně urbanistické koncepce s ohledem na hodnoty a podmínky území, c) prověřovat a posuzovat potřebu změn v území, veřejný zájem na jejich provedení, jejich přínosy, problémy, rizika s ohledem například na veřejné zdraví, životní prostředí, geologickou stavbu území, vliv na veřejnou infrastrukturu a na její hospodárné využívání, d) stanovovat urbanistické, architektonické a estetické požadavky na využívání a prostorové uspořádání území a na jeho změny, zejména na umístění, uspořádání a řešení staveb a veřejných prostranství, e) stanovovat podmínky pro provedení změn v území, zejména pak pro umístění a uspořádání staveb s ohledem na stávající charakter a hodnoty území a na využitelnost navazujícího území, f) stanovovat pořadí provádění změn v území, g) vytvářet v území podmínky pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, a to především přírodě blízkým způsobem, h) vytvářet v území podmínky pro odstraňování důsledků náhlých hospodářských změn, i) stanovovat podmínky pro obnovu a rozvoj sídelní struktury, pro kvalitní bydlení a pro rozvoj rekreace a cestovního ruchu, j) prověřovat a vytvářet v území podmínky pro hospodárné vynakládání prostředků z veřejných rozpočtů na změny v území, m) vytvářet podmínky pro ochranu území podle zvláštních právních předpisů před negativními vlivy záměrů na území a navrhopat kompenzační opatření, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak, n) regulovat rozsah ploch pro využívání přírodních zdrojů atp. Úkolem územního plánování je také posouzení vlivů politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje nebo územního plánu na udržitelný rozvoj území.

[29] Konkrétně se zásadám územního rozvoje věnuje § 36 a násl. stavebního zákona. Podle uvedeného ustanovení zásady územního rozvoje stanoví zejména základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezí plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití, zejména plochy nebo koridory pro veřejně prospěšné stavby, veřejně prospěšná opatření, stanoví kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v jejich využití. Současně s návrhem zásad územního rozvoje se zpracovává vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, resp. vyhodnocení vlivů na životní prostředí, ve kterém se uvedou a vyhodnotí zjištěné a předpokládané závažné vlivy zásad územního rozvoje na životní prostředí a přijatelné alternativy naplňující cíle zásad územního rozvoje.

[30] Proces přijímání zásad územního rozvoje je popsán v § 37 a násl. stavebního zákona. Podle tohoto ustanovení návrh zásad územního rozvoje pořídí krajský úřad na základě zadání nebo zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje. K návrhu zásad územního rozvoje krajský úřad zajistí vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Krajský úřad oznámí místo a dobu společného jednání o návrhu zásad územního rozvoje a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území jednotlivě nejméně 15 dnů předem dotčeným orgánům, ministerstvu a sousedním krajům. Dotčené orgány vyzve k uplatnění stanovisek ve lhůtě 30 dnů ode dne jednání, ve stejné lhůtě mohou sousední kraje uplatnit připomínky. K později uplatněným stanoviskům a připomínkám se nepřihlíží. Krajský úřad doručí návrh zásad územního rozvoje a vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území veřejnou vyhláškou. Do 30 dnů ode dne doručení může k návrhu a vyhodnocení každý uplatnit u krajského úřadu písemné připomínky. K později uplatněným připomínkám se nepřihlíží. Podle § 38 a násl. stavebního zákona pak krajský úřad vyhodnotí výsledky projednání návrhu zásad územního rozvoje a zajistí řešení případných rozporů. Následně zajistí svolání veřejného projednání, po kterém vyhodnotí výsledky projednání a zpracuje s ohledem na veřejné zájmy návrh rozhodnutí o námitkách a návrh vyhodnocení připomínek.

[31] Podle § 40 stavebního zákona krajský úřad přezkoumává soulad návrhu zásad územního rozvoje zejména: a) s politikou územního rozvoje a územním rozvojovým plánem, b) s cíli a úkoly územního plánování, c) s požadavky tohoto zákona a jeho prováděcích právních předpisů, d) s požadavky zvláštních právních předpisů a se stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů, popřípadě s výsledkem řešení rozporů. Součástí odůvodnění zásad územního rozvoje je kromě náležitostí vyplývajících ze správního řádu zejména a) výsledek přezkoumání, b) základní informace o výsledcích vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území včetně výsledků vyhodnocení vlivů na životní prostředí, c) stanovisko podle § 37 odst. 6, d) sdělení, jak bylo toto stanovisko zohledněno, s uvedením závažných důvodů, pokud některé požadavky nebo podmínky zohledněny nebyly, e) komplexní zdůvodnění přijatého řešení včetně vybrané varianty. Podle § 41 stavebního zákona následně krajský úřad předloží zastupitelstvu kraje návrh na vydání zásad územního rozvoje s jejich odůvodněním. Zastupitelstvo kraje si před vydáním zásad územního rozvoje ověří, zda-li nejsou v rozporu s politikou územního rozvoje, se stanovisky dotčených orgánů nebo výsledkem řešení rozporu a se stanoviskem ministerstva.

pokračování

[32] Aktualizace zásad územního rozvoje je pak upravena v § 42 stavebního zákona. Při aktualizaci zásad územního rozvoje na základě schválené zprávy o jejich uplatňování se v měněných částech postupuje obdobně podle ustanovení § 36 až 41 stavebního zákona. Krajský úřad zajistí vyhotovení úplného znění zásad územního rozvoje po vydání poslední aktualizace a toto vyhotovení po nabytí účinnosti aktualizace opatří záznamem o účinnosti. Aktualizace zásad územního rozvoje včetně zkráceného postupu pořízení aktualizace se zpracovává, projednává a vydává v rozsahu měněných částí.

[33] Z odůvodnění OOP vyplývá, že se odpůrce důkladně zabýval souladností aktualizace s výše uvedenými částmi stavebního zákona, přičemž své závěry dostatečně odůvodnil (srov. rozsudky ze dne 30. 5. 2019, č. j. 2 As 122/2018 - 512, ze dne 21. 10. 2019, č. j. 6 Ao 3/2009 - 76). K souladnosti s § 18 stavebního zákona viz např. str. 27 a násl. odůvodnění OOP, k souladnosti s § 19 stavebního zákona viz např. str. 30 a násl. odůvodnění OOP, k souladnosti s dalšími ustanoveními stavebního zákona viz např. str. 33 a násl. odůvodnění OOP. Odpůrce hodnotil i vlivy aktualizace, včetně vlivů sekundárních, synergických, kumulativních, krátkodobých, střednědobých a dlouhodobých, trvalých a přechodných, kladných a záporných (bod 6 přílohy ke stavebnímu zákonu). Je přitom pravdou, že explicitně nehodnotil vliv aktualizace na nemovitosti ve vlastnictví stěžovatelů. Jak již však bylo výše uvedeno, stěžovatelé na dotčení nemovitostí v procesu přijímání OOP nepoukazovali, v důsledku čehož nelze odpůrci vytýkat, že se jím výslovně nezabýval (viz výše shrnutou judikaturu k důsledkům pasivity navrhovatelů v procesu územního plánování). Soud dodává, že explicitní povinnost zkoumat dotčení jednotlivých nemovitostí nevyplývá ani ze stěžovateli označených ustanovení stavebního zákona - § 18, § 19, § 36 a násl. (shora z tohoto důvodu podrobně rekapitulovány). Uvedená ustanovení neukládají odpůrci ani výslovnou povinnost zkoumat vliv na zaměstnanost, na průmyslovou zónu atp. To stejné platí i pro bod 6 přílohy ke stavebnímu zákonu. Uvedený bod ukládá provést: *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.* Dotčením uvedených hodnot se přitom odpůrce dostatečně zabýval. Na str. 61 až 73 podrobně hodnotil vliv na obyvatelstvo, lidské zdraví, faunu, flóru, půdu, klima atp. Lze dodat, že odpůrce se zabýval i dopadem aktualizace do hmotných statků (k tomu viz např. str. 72 a str. 93 odůvodnění OOP, str. 25 Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, str. 81 a násl. Vyhodnocení vlivů na životní prostředí). Z textu odůvodnění OOP, resp. přiložených listin přitom vyplývá, že bylo zkoumáno i to, zda aktualizace vytváří předpoklady pro trvale udržitelný rozvoj spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území, resp. byl zkoumán soulad mezi environmentálním, hospodářským a sociálním pilířem společnosti (viz str. 74 a násl.). Z textu OOP dále vyplývá, že byl hodnocen i soulad aktualizace se stanoviskem Ministerstva životního prostředí a dalších dotčených orgánů. Nad rámec uvedeného soud dodává, že není objektivně možné, aby byl v rámci aktualizace zásad územního rozvoje posuzován vliv na každý jednotlivě určený hmotný statek v daném území (např. vliv na každou jednotlivou

nemovitost). Takovou jednoznačnou povinnost právní úprava ani nestanoví, přičemž to nelze dovodit ani z účelu zásad územního rozvoje, jímž je stanovit základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezit plochy nebo koridory nadmístního významu a stanovit požadavky na jejich využití (k účelu zásad územního rozvoje a k povinnostem jejich pořizovatelů viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 7. 2009, č. j. 5 Ao 1/2009 - 186, ze dne 4. 5. 2018, č. j. 8 As 128/2017 - 54, ze dne 16. 2. 2016, č. j. 3 As 195/2015 - 55, ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016 - 198, ze dne 27. 7. 2017, č. j. 1 As 15/2016 - 85, či usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 4. 2020, sp. zn. IV. ÚS 2682/19).

[34] Není rovněž pravdou, že by odpůrce řádně neposuzoval pozitiva a negativa stávajícího a zvoleného řešení a jejich důsledky. Z hlediska pozitiv mj. akcentoval, že realizace obchvatu vyvolá: snížení dopravní zátěže, zvýšení bezpečnosti silničního provozu, snížení počtu úrazů a úmrtí v důsledku dopravních nehod, zlepšení hlukové a imisní situace, zlepšení kvality prostředí v zástavbě; realizace koncepce bude mít pozitivní vliv na veřejné zdraví a kvalitu života v dotčených sídlech. K negativům pak mj. uvedl, že vlivem změny v komunikačním systému nelze vyloučit zatížení obyvatel v blízkosti nové trasy a v navazujících úsecích (hluk, emise, bezpečnost). Na rozdíl od průjezdných úseků historickým centrem města se však tyto nepříznivé vlivy dají účinně řešit efektivními technickými, organizačními a kompenzačními opatřeními. Odpůrce přitom zkoumal i konkrétní vlivy na životní prostředí a územní rozvoj, k tomu viz ve spisu založené Vyhodnocení vlivů na životní prostředí a Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj. I ty přitom odůvodňují výběr zvoleného řešení a jeho důsledky (z hlediska jimi řešených záležitostí).

[35] Soud přitom nepopírá, že by si bylo lze představit ještě podrobnější vyhodnocení naplnění jednotlivých zákonných ustanovení (§ 18 a násl. stavebního zákona). Jak již však bylo výše uvedeno, soud je oprávněn přistoupit ke kasaci OOP pouze v případě, že došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku; ke zrušení opatření obecné povahy lze přistoupit, když pochybení správního orgánu překročila mez, kterou je možno vzhledem k celkové komplikovanosti řízení a s přihlédnutím k povaze rozhodované věci považovat za ještě přijatelnou (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2020, č. j. 1 As 245/2019 - 38, či usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120). O takovou situaci se však s ohledem na všechny výše uvedené důvody v daném konkrétním případě nejedná. Krajský soud proto nepochybil, pokud nepřisvědčil stěžovatelům v námitkách dovozujících porušení označených ustanovení stavebního zákona.

[36] Jako případný vyhodnotil Nejvyšší správní soud i podpůrný poukaz krajského soudu na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 14. 3. 2013 ve věci C-420/11. To stejné platí i pro navazující argumentaci krajského soudu. Krajský soud s poukazem na uvedený rozsudek a směrnici Rady 85/337/EHS ze dne 27. 6. 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí a směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. 12. 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, dovodil, že posuzování vlivu koncepce na hmotný majetek zahrnuje hodnocení majetkové újmy v rozsahu, v jakém se

pokračování

jedná o přímý hospodářský důsledek vlivů koncepce na životní prostředí. S poukazem na obsah návrhu a argumentaci stěžovatelů následně krajský soud dovodil, že argumentace stěžovatelů uvedeným směrem nesměruje; stěžovatelé se obávají, že OOP povede k vyvlastnění či dotčení jejich majetku, proti čemuž se již nebudou moci v navazujících fázích bránit. Jak však správně uvedl krajský soud, taková argumentace je nepřipadná. Nejvyšší správní soud již výše uvedl, co je cílem zásad územního rozvoje, resp. jejich aktualizace, a jaké otázky lze v zásadách územního rozvoje řešit. Cílem zásad je stanovit základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezit plochy nebo koridory nadmístního významu a stanovit požadavky na jejich využití. Právní úprava přitom počítá s tím, že na zásady územního rozvoje budou navazovat další fáze (řízení), ve kterých dojde ke zpřesnění uvedených požadavků. V těchto fázích přitom bude možno zkoumat i dopad na jednotlivé dotčené nemovitosti či statky. Trasa obchvatu přitom bude zpřesňována v navazujících řízeních. I v případě, že by přitom došlo k přímému zásahu do vlastnického práva konkrétního stěžovatele, poskytuje současná právní úprava nástroje, jak se proti tomu bránit (v případě stěžovateli akcentovaného vyvlastnění viz např. čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod a zákon č. 84/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě).

[37] Ve druhém okruhu námitek stěžovatelé namítali, že ze strany odpůrce nedošlo k řádnému porovnání nulové varianty (ponechání komunikace v současné trase) a schválené (aktivní) varianty, resp. důsledků schválené varianty ve smyslu § 10b odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb., § 19 odst. 2 stavebního zákona a bodu 7 přílohy stavebního zákona.

[38] Podle § 10b odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb.: *Posuzování koncepce zahrnuje zjištění, popis a zhodnocení předpokládaných přímých a nepřímých vlivů provedení i neprovedení koncepce a jejích cílů, a to pro celé období jejího předpokládaného provádění.* Podle § 10i odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb. se přitom mj. při posuzování vlivů zásad územního rozvoje na životní prostředí postupuje podle stavebního zákona. Podle § 19 odst. 2 stavebního zákona je úkolem územního plánování také posouzení vlivu politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje nebo územního plánu na udržitelný rozvoj území. Pro účely tohoto posouzení se zpracovává vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Jeho součástí je také vyhodnocení vlivů na životní prostředí s náležitostmi stanovenými v příloze k tomuto zákonu. Podle bodu 7 přílohy ke stavebnímu zákonu (nazvané Rámcový obsah vyhodnocení vlivů politiky územního rozvoje, územního rozvojového plánu, zásad územního rozvoje a územního plánu na životní prostředí pro účely posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí) má vyhodnocení obsahovat porovnání zjištěných nebo předpokládaných kladných a záporných vlivů podle jednotlivých variant řešení a jejich zhodnocení, resp. srozumitelný popis použitých metod vyhodnocení. Po důkladném posouzení obsahu spisu Nejvyšší správní soud neshledal, že by došlo k porušení uvedených ustanovení v intenzitě vyvolávající nutnost zrušení OOP.

[39] Kasační soud předně v souladu s krajským soudem konstatuje, že ve spisu založené podklady (odůvodnění OOP, resp. Vyhodnocení vlivů na životní prostředí a Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území) řádně porovnávají stávající stav (nulovou variantu) a stav budoucí (aktivní variantu) a hodnotí pozitiva a negativa obou variant vč. dopadů na dotčené části města Třebíče. Stran dopadů na životní prostředí odkazuje soud zejména na

obsáhlé odůvodnění obsažené v dokumentu Vyhodnocení vlivů na životní prostředí. V prvních dvou bodech je obsaženo shrnutí cílů aktualizace a zhodnocení vztahu aktualizace k cílům ochrany životního prostředí. V bodě třetím uvedeného dokumentu je podrobně popsán současný stav životního prostředí v řešeném území, jakož i jeho předpokládaný vývoj, pokud by nebyla uplatněna aktualizace zásad územního rozvoje. V navazujících bodech je pak provedena charakteristika složek životního prostředí, které by mohly být aktualizací významně ovlivněny (ovzduší, voda, půda, fauna, flóra, obyvatelstvo atp.). V bodě šestém se hodnotí stávající a předpokládané vlivy navrhovaných variant aktualizace zásad územního rozvoje, včetně vlivů sekundárních, synergických, kumulativních, krátkodobých, střednědobých a dlouhodobých, trvalých a přechodných, kladných a záporných. V bodě 7 je pak provedeno porovnání zjištěných nebo předpokládaných kladných a záporných vlivů podle jednotlivých variant řešení a jejich zhodnocení a popis použitých metod vyhodnocení včetně jejich omezení. V bodě 8 je obsažen popis navrhovaných opatření pro předcházení, snížení nebo kompenzaci všech zjištěných nebo předpokládaných závažných záporných vlivů na životní prostředí, rovněž vč. popisu použitých metod. Navazující body se pak věnují zhodnocení způsobu zpracování vnitrostátních cílů ochrany životního prostředí do územně plánovací dokumentace a jejich zohlednění při výběru variant řešení, ukazatelům pro sledování vlivu aktualizace na životní prostředí a minimalizaci negativních vlivů na životní prostředí. V uvedeném dokumentu byl hodnocen i dopad pro stěžovateli akcentovanou oblast Borovina. Např. v bodě 6.1.3. dokumentu Vyhodnocení vlivů na životní prostředí se uvádí, že: *„Příznivé vlivy na centrální část města, dosud zatíženou průjezdní dopravou po I/23, budou mít dopady na větší počet obyvatel než případné nepříznivé vlivy přeložky v oblasti Borovina, kde zasáhnou menší počet obyvatel a kde se (na rozdíl od centra města) dají nepříznivé vlivy účinně řešit efektivními technickými, organizačními a kompenzačními opatřeními. Vliv je identifikován jako neutrální až mírně pozitivní přímý a trvalý“*. Dále se v uvedeném dokumentu mj. uvádí, že díky obchvatu dojde ke zlepšení emisní i imisní situace v zástavbě města Třebíče podél stávajícího vedení trasy I/23 oproti současnému stavu, dojde k rozdělení dopravy do více směrů a k odvedení tranzitní dopravy mimo zástavbu a tím ke zklidnění dopravní situace ve městě; charakter vlivu emisí do ovzduší bude spíše synergický ke stávající imisnímu zatížení dotčeného území. Ostatně z obdobných východisek vychází i samotné odůvodnění OOP. To se přitom rovněž zabývalo rozdíly mezi nulovou a aktivní variantou a jejich důsledky (viz výše). Souhrnně tak považuje soud předmětné hodnocení za odpovídající výše uvedené právní úpravě. Byl popsán stávající a budoucí stav, zhodnocena pozitiva a negativa obou variant. Byl hodnocen vliv aktivní varianty na jednotlivé složky životního prostředí, byly porovnány zjištěné, resp. předpokládané kladné a záporné vlivy a ty byly zhodnoceny, přičemž byly uvedeny i hodnotící metody. Soud přitom neshledává nic iracionálního ani na důvodech aktualizace. Předmětné důvody aktualizace (zlepšení dopravní situace, vytvoření přímého spojení mezi krajskými městy atp.), považuje soud za racionální. Lze si samozřejmě představit ještě důkladnější hodnocení, popř. podrobnější porovnání (např. formou přehledných tabulek, jak požadovali stěžovatelé), zvolený způsob však ve vztahu ke konkrétním okolnostem dané věci nelze považovat za nedostačující. Na základě uvedeného soud uzavírá, že neshledal porušení shora označených ustanovení v intenzitě vyvolávající nutnost zrušení OOP.

pokračování

[40] Ve třetí skupině námitek stěžovatelé poukazovali na rozpornost OOP s body 23, 24 a 79 politiky územního rozvoje a s body 6, 7, 61 a 62 zásad územního rozvoje.

[41] Nejvyšší správní soud jim nepřisvědčil.

[42] V bodě 23 politiky územního rozvoje (na který poukazovali stěžovatelé) se uvádí, že je třeba: Podle místních podmínek vytvářet předpoklady pro lepší dostupnost území a zkvalitnění dopravní a technické infrastruktury s ohledem na prostupnost krajiny. Při umísťování dopravní a technické infrastruktury zachovat prostupnost krajiny a minimalizovat rozsah fragmentace krajiny; je-li to z těchto hledisek účelné, umísťovat tato zařízení souběžně. Zmírňovat vystavení městských oblastí nepříznivým účinkům tranzitní železniční a silniční dopravy, mimo jiné i prostřednictvím obchvatů městských oblastí, nebo zajistit ochranu jinými vhodnými opatřeními v území. Zároveň však vymezovat plochy pro novou obytnou zástavbu tak, aby byl zachován dostatečný odstup od vymezených koridorů pro nové úseky dálnic, silnic I. třídy a železnic a tímto způsobem důsledně předcházet zneprůchodnění území pro opravní stavby i možnému nežádoucímu působení negativních účinků provozu dopravy na veřejné zdraví obyvatel (bez nutnosti budování nákladných technických opatření na eliminaci těchto účinků). V bodě 24 politiky se pak ukládá vytvářet podmínky pro zlepšování dostupnosti území rozšiřováním a zkvalitňováním dopravní infrastruktury s ohledem na potřeby veřejné dopravy a požadavky ochrany veřejného zdraví, zejména uvnitř rozvojových oblastí. Možnosti nové výstavby je třeba dostatečnou veřejnou infrastrukturou přímo podmínit. Vytvářet podmínky pro zvyšování bezpečnosti a plynulosti dopravy, ochrany a bezpečnosti obyvatelstva a zlepšování jeho ochrany před hlukem a emisemi, s ohledem na to vytvářet v území podmínky pro environmentálně šetrné formy dopravy (např. železniční, cyklistickou).

[43] Uvedené části politiky územního rozvoje tedy primárně ukládají zmírňovat vystavení městských oblastí nepříznivým účinkům tranzitní dopravy, mimo jiné právě prostřednictvím obchvatů. Již z toho vyplývá, že politika neobsahuje absolutní zákaz zřizování obchvatů, jak nesprávně tvrdili stěžovatelé. To nelze dovodit ani z dalších částí bodu 23 či bodu 24 politiky. Nutno dodat, že stěžovatelé mohli případné výhrady uplatnit v procesu aktualizace, to však neučinili. Nejvyšší správní soud přitom souhlasí s krajským soudem i v tom, že mezi OOP a politikou územního rozvoje nepanují rozpornosti, pro které by OOP nemohlo obstát. Odpůrce se souladem s uvedenými částmi politiky územního rozvoje zabýval (v části věnující se republikovým prioritám územního plánování), přičemž jeho hodnocení považuje soud za úplné a přesvědčivé. Odpůrce v odůvodnění OOP k bodům 23 a 24 politiky zejména uvedl, že vymezením obchvatu Třebíče budou vytvořeny podmínky pro zlepšení dopravní dostupnosti a obslužnosti druhého největšího města Kraje Vysočina. Navržený obchvat Třebíče je zároveň součástí plánovaného zkapacitnění a zlepšení technických parametrů silnice I/23 spojující Jihočeský kraj s Jihomoravským krajem, resp. spojující krajská města České Budějovice a Brno. Vymezení obchvatu je pak také základním předpokladem pro umožnění přepravy nadrozměrného a těžkého nákladu do prostoru Dukovan, pro případ dostavby jednoho nebo dvou bloků Jaderné elektrárny Dukovany. Důvodem pro vymezení obchvatu je odvedení tranzitní dopravy, v současné době vedené přes zastavěná území měst Třebíče a Brtnice a obcí Zašovice a Slavětín, mimo intenzivně urbanizované obydlené území

dotčených měst a obcí a tím eliminace současných nežádoucích negativních účinků provozu dopravy na veřejné zdraví obyvatel sídel. Odvedení tranzitní automobilové dopravy ze zastavěných území města Třebíče a Brtnice a obcí Zašovice a Slavětice přispěje ke zlepšení prostupnosti a propustnosti komunikačního systému dotčených měst a obcí pro veřejnou hromadnou dopravu, jakož pro dopravu pěší a cyklistickou. Uvedené posouzení nepovažuje soud za rozporné s cíli politiky územního rozvoje obsaženými v bodech 23 a 24. Cílem uvedených bodů je vytvářet předpoklady pro zkvalitnění dopravy, pro zvyšování bezpečnosti a plynulosti dopravy, ochrany a bezpečnosti obyvatelstva a zlepšování jeho ochrany před hlukem a emisemi atp., k čemuž předmětný obchvat zcela jistě směřuje. Výše uvedené lze vztáhnout i na další stěžovateli akcentované body politiky územního rozvoje (body 79 a 80). Ty rovněž směřují k zajištění vyšší kvality dopravy a k minimalizování konfliktů s ochranou přírody a krajiny, tedy sledují podobné cíle jako OOP. K uvedené stížní argumentaci soud dodává, že stěžovatelé vytrhávají dílčí části politiky a ty konfrontují se zněním OOP. Na souladnost uvedených dokumentů je však třeba nahlížet v širších souvislostech, přičemž je třeba přihlížet i k cílům uvedených dokumentů a jejich jednotlivých ustanovení. Izolované nahlížení by vedlo k nemožnosti vydání jakéhokoliv opatření obecné povahy.

[44] Právě uvedené lze uvést i k tvrzené rozpornosti mezi OOP a body 6, 7, 61 a 62 zásad územního rozvoje. Podle bodu 6 a 7 zásad územního rozvoje je třeba se při vytváření podmínek pro péči o přírodní, kulturní a civilizační hodnoty na území kraje, které vytvářejí image kraje a posilují vztah obyvatelstva kraje ke svému území, soustředit mj. na zachování a citlivé doplnění výrazu sídel a nenarušovat cenné městské i venkovské urbanistické struktury. Dále je třeba se při vytváření podmínek pro stabilizaci a vyvážený rozvoj hospodářských činností na území kraje zvláště ve vymezené rozvojové oblasti a vymezených rozvojových osách soustředit zejména na posílení kvality života obyvatel a obytného prostředí, tedy navrhopat příznivá urbanistická a architektonická řešení sídel či na zachování funkční a urbanistické celistvosti sídel a dále se soustředit na zachování funkční a urbanistické celistvosti sídel. Podle bodu 61 a 62 zásad územního rozvoje je pak třeba vytvářet v rámci vymezení dopravních ploch a koridorů nadmístního významu podmínky pro omezení zátěže sídel dopravou; resp. připravit a realizovat stavby dopravní infrastruktury, které přispějí k eliminaci negativních vlivů na životní prostředí sídel, a při upřesňování koridorů dopravní infrastruktury v územně plánovací dokumentaci respektovat kulturní a civilizační hodnoty, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví; přírodní a krajinné hodnoty; a skladebné části územního systému ekologické stability a pozitivní charakteristiky krajinného rázu.

[45] Podle názoru Nejvyššího správního soudu z označených bodů zásad územního rozvoje nevyplývá rozpornost s OOP v intenzitě, pro kterou by bylo třeba přistoupit ke zrušení OOP. Uvedené body zásad ukládají zejména vytvářet podmínky pro péči o přírodní, kulturní a civilizační hodnoty na území kraje, posilovat kvalitu života obyvatel a obytného prostředí, vytvářet podmínky pro omezení zátěže sídel dopravou, resp. realizovat stavby dopravní infrastruktury, které přispějí k eliminaci negativních vlivů na životní prostředí sídel. Uvedené body tedy v zásadě směřují ke stejným cílům, které si předsevzalo i OOP. Soud dodává, že z uvedených bodů zásad nevyplývá ani jednoznačný zákaz zřizovat předmětný obchvat, jak tvrdili stěžovatelé. Nejvyšší správní soud si přitom plně uvědomuje důsledky obchvatu ve vztahu k části Borovína a k dalším koridorem

pokračování

dotčeným oblastem, resp. rozsah dotčených práv. K tomu však nezbyvá než odkázat na výše citovanou právní úpravu a judikaturu, a dodat, že jak odůvodnění OOP, tak i související dokumenty (Vyhodnocení vlivů na životní prostředí a Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území) se uvedenými otázkami zabývaly. Aktivní variantu shledaly jako vhodnější z řady důvodů, zejména pak z důvodu dopadů stávajícího řešení dopravy na hustě obydlené centrum města Třebíče (kde žije velké množství obyvatel), přičemž posuzovaly i dopady na nově dotčené části (vč. oblasti Borovina). Uvedené dokumenty obsahují i opatření pro předcházení, snížení nebo kompenzaci takových dopadů. Např. z Vyhodnocení vlivů na životní prostředí vyplývá, že dotčení nových oblastí bude možno řešit (na rozdíl od průjezdných úseků historickými částmi města) efektivními technickými, organizačními a kompenzačními opatřeními. Jak tedy správně uvedl krajský soud, ze spisu plyne, že k narušení přírodních a civilizačních hodnot, k narušení cenné městské urbanistické struktury umístěním koridoru mj. do oblasti Boroviny, zhoršení kvality života obyvatel a obytného prostředí, k narušení funkční a urbanistické celistvosti sídel, k oddělení částí města od jeho zbytku, k narušení přístupnosti přírodních oblastí města pro jeho obyvatele a k přenesení zátěže z jedné části sídla do částí jiných, buď nedojde, a pokud ano, tak je vyhodnoceno, do jaké míry se tak stane, zda je takový zásah únosný a zda i přesto je vliv a přínos koridoru pozitivní. Současně uvedené dokumenty obsahují, na úrovni obecnosti zásad územního rozvoje, opatření pro předcházení, snížení nebo kompenzaci takových zásahů. Na podkladě argumentace stěžovatelů tedy soud neshledal, že by OOP odporovalo politice územního rozvoje či zásadám územního rozvoje natolik, že by bylo třeba OOP zrušit. V podrobnostech odkazuje soud na body 114 a násl. odůvodnění rozsudku krajského soudu.

[46] Nejvyšší správní soud současně neshledal, že by OOP bylo zásadně vnitřně rozporné. Zásadní rozpornosti nepanují ani mezi odůvodněním OOP a Vyhodnocením vlivů na životní prostředí a Vyhodnocením vlivů na územní rozvoj. Podobně jako krajský soud i Nejvyšší správní soud hodnotí obsah uvedených dokumentů (ve vztahu k tvrzenému dotčení) jako nerozporný směřující k výše uvedeným legitimním cílům (snaha o eliminaci dopravního zatížení města Třebíč, snaha o vytvoření přímého silničního spojení Jihočeského a Jihomoravského kraje bez průjezdných úseků silnice zastavěnými územími měst atp.). Soud dodává, že je právem samosprávy uspořádat své územní poměry podle vlastních představ, přičemž do postupů samosprávy lze zasahovat pouze omezeně; nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci. Jak uvedl zdejší soud např. v rozsudku ze dne 16. 3. 2020, č. j. 1 As 245/2019 - 38: „*Rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území (...) je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu daného územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci.*“ Obdobně viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 - 103, č. 2552/2012 Sb. NSS, bod 114, ze dne 28. 3. 2013, č. j. 1 AOs 3/2012 - 59, ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008 - 88, ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011 - 42, ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016 - 198, ze dne 27. 7. 2017, č. j. 1 As 15/2016 - 85.

[47] Ani na základě žádné další argumentace stěžovatelů soud neshledal, že by došlo k porušení právní úpravy v intenzitě, pro kterou by bylo třeba zrušit rozsudek krajského soudu a návazně i OOP. Jak již soud opakovaně uvedl, ke zrušení územně plánovacího opatření obecné povahy může soud přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku. Např. v rozsudku ze dne 16. 3. 2020, č. j. 1 As 245/2019 - 38, Nejvyšší správní soud uvedl, že ke zrušení OOP by měl soud přistoupit, „pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku. Zrušení napadeného opatření obecné povahy nastupuje tehdy, když pochybení správního orgánu překročila mez, kterou je možno vzhledem k celkové komplikovanosti řízení a s přihlédnutím k povaze rozhodované věci považovat za ještě přijatelnou. K překročení takové meze může dojít jediným závažným pochybením stejně jako větším počtem relativně samostatných (povětšinou procesních) pochybení, která by mohla být jednotlivě vnímána jako marginální, ale ve svém úhrnu představují podstatný zásah do veřejných subjektivních práv stěžovatelů.“ Obdobně viz usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 4. 2020, sp. zn. IV. ÚS 2682/19.

[48] Na podkladě uplatněné argumentace a skutečností, ke kterým je povinen přihlížet *ex offio* (srov. např. § 109 odst. 3 s. ř. s.) Nejvyšší správní soud takové porušení právních předpisů neshledal. V podrobnostech odkazuje kasační soud na rozsudek krajského soudu, jehož nosné závěry s ohledem na věcnou správnost a podobnost návrhové a stížní argumentace přebírá. Z tohoto důvodu nemohl shledat případnou ani polemiku stěžovatelů s argumentací krajského soudu.

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

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

[51] Výrok ve vztahu k osobám zúčastněným na řízení vychází z § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí

pokračování

vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů hodných zvláštního zřetele jí může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V daném řízení osoby zúčastněné na řízení neplnily žádné povinnosti, které by jim soud uložil, přičemž nebyly shledány ani žádné důvody hodné zvláštního zřetele. Žádné náklady řízení nadto ani neuplatnily. Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že osobám zúčastněným na řízení se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 13. dubna 2021

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu