



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců JUDr. Mariana Kokeše, Ph.D., a JUDr. Faisala Husseiniho, Ph.D., ve věci

navrhovatele

L. P.

:

zastoupený zmocněncem M. P.

proti

odpůrcům:

1) Město Pohořelice

sídlem Vídeňská 699, 691 23 Pohořelice

2) Jihomoravský kraj

sídlem Žerotínovo nám. 449/3, 602 00 Brno

za účasti:

Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu

sídlem Cejl 866/50a, 602 00 Brno

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu Pohořelice ze dne 29. 1. 2020, č. j. SZ MUPO 10379/2019, a to „*v části koridoru K-DS04*“, spojeného s návrhem na zrušení části opatření obecné povahy – Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje ze dne 5. 10. 2016

takto:

- I. Návrh na zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu Pohořelice ze dne 29. 1. 2020, č. j. SZ MUPO 10379/2019, a to „*v části koridoru K-DS04*“, **se zamítá.**
- II. Návrh na zrušení části opatření obecné povahy – Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje ze dne 5. 10. 2016, **se odmítá**
- III. Navrhovatel **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Odpůrcům **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává.**

V. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Obsah návrhu

1. Navrhovatel se svým návrhem domáhá zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu Pohořelice ze dne 29. 1. 2020, č. j. SZ MUPO 10379/2019, a to „v části koridoru K-DS04“ pro záměr dálnice D52 a plochu DS (dopravní infrastruktury – silniční doprava) v celém úseku již existující dálnice D52 (dále jen „územní plán“), spojeného s návrhem na zrušení části opatření obecné povahy – Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje ze dne 5. 10. 2016 (dále též „ZÚR JMK“).
2. Navrhovatel v podaném návrhu předně zdůrazňuje, že je vlastníkem nemovitostí – pozemků parc. č. X, X, X a rodinného domu č. p. X, vše v kat. ú. X, zapsaných na LV č. X pro obec X. navrhovatel obecně namítá, že je vymezením předmětných ploch pro dopravu a naopak nevymezením doprovodné komunikace II/395 v územním plánu zkrácen na svých právech. Konkrétně ve svých vlastnických právech a právu na příznivé životní prostředí. Dále je toho názoru, že při pořizování napadeného územního plánu došlo k rozporům s právními předpisy, stejně tak jako při pořizování nadřazené územně plánovací dokumentace, ZÚR JMK. Konkrétně zde absentuje jednoznačné vymezení silnice II. třídy, II/395 Pohořelice – Mikulov, neboť po zákonem požadovaném úkonu zpřesňování (z úrovně ZÚR JMK) měly být vedle koridoru republikového záměru dálnice D52 jednoznačně vymezeny i koridory všech nadmístních silnic a tedy nezpochybnitelně rozpoznané jak v textové, tak grafické části územního plánu. Navrhovatel v tomto ohledu namítá selhání všech dotčených orgánů územního plánování, neboť vady obsahuje i ZÚR JMK, které záměry nových komunikací a jejich trasování vymezují velmi povšechně. Dle navrhovatele je zde zjevné, že jednotlivá stanoviska ve věci vymezení II/395 jsou mezi sebou rozporná a odůvodnění napadené části územního plánu nepřezkoumatelné a nepředvídatelné, přičemž je z hlediska ochrany práv dotčených subjektů nezbytné trvat na jednoznačném vymezení obou koridorů. Navrhovatel rovněž poukazuje na rozpory nadřazené územně plánovací dokumentace a napadeného územního plánu pro dálnici D52, který se promítá i do rozporu mezi textovou a grafickou částí obou. Za nesprávné a nezákonné dále navrhovatel považuje posouzení vlivů napadeného územního plánu i ZÚR JMK na životní prostředí, které řádně nezohlednilo vliv dálnice D52 a její doprovodné komunikace II/395 Pohořelice – Mikulov. Navrhovatel poukazuje i na absenci řádného zhodnocení vlivů nově navrhovaného dopravního záměru z hlediska prašnosti a hlučnosti, na absenci zákonem požadovaného posouzení synergických a kumulativních vlivů záměru a absenci řádného zhodnocení vlivů na veřejné zdraví. V neposlední řadě navrhovatel namítá, že při pořizování napadeného územního plánu nebyly správně vypořádány jím předložené připomínky a námítky.
3. Pokud jde o napadení části ZÚR JMK, navrhovatel, s odkazem na závěry usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36, má za to, že tento návrh představuje tzv. incidenční přezkum opatření obecné povahy (dále též „OOP“) dle § 101a odst. 1 s. ř. s. V důsledku toho pak zrušení napadené části ZÚR JMK může být důvodem pro zrušení napadeného územního plánu, i pokud by soud neshledal žádný jiný důvod pro zrušení tohoto územního plánu, než právě nezákonnost napadené části ZÚR JMK. Za stěžejní zde lze označit zejména námítky navrhovatele

týkající se nejednoznačného a nezákonného vymezení koridoru pro dálnici D52 a pro doprovodnou komunikaci, absenci posouzení jejich vlivů a neposouzení variant koncepcí

II. Vyjádření odpůrce 1)

4. Odpůrce 1) se ve vyjádření k návrhu neztotožňuje s námitkami navrhovatele, tím spíše, že jsou obsahově velmi podobné námitkám, resp. připomínkám uplatněným navrhovatelem v průběhu pořizování územního plánu, které dle názoru odpůrce 1) byly řádně vypořádány, pokud se tedy týkaly napadeného územního plánu. Naopak k námitkám a připomínkám, jež se týkaly ZÚR JMK, odpůrce 1) nepřihlédl v souladu s § 52 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve v rozhodném znění (dále jen „stavební zákon“). Ze stejného důvodu se proto odpůrce nikterak nemohl vyjádřit ani k námitkám navrhovatele ve vztahu k ZÚR JMK, obsaženým v podaném návrhu. Odpůrce 1) má dále za to, že byly dodrženy právní předpisy při pořizování územního plánu. Stejně tak k němu byla řádně provedena veškerá stanoviska na posouzení vlivů.
5. Odpůrce 1) nesouhlasí s názorem navrhovatele, že by předmětný koridor K-DS04 nebyl řádně a v souladu s právními předpisy i nadřazenou územně plánovací dokumentací vymezen, neboť zcela koresponduje se způsobem vymezení koridoru pro dálnici D52 v ZÚR JMK, o jehož zákonnosti a správnosti bylo v minulosti rozhodnuto (viz rozsudky Krajského soudu v Brně ze dne 20. 12. 2017, č. j. 65 A 3/2017-931, resp. Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2019, č. j. 2 As 122/2018-512), přičemž soulad napadeného územního plánu s nadřazenou územně plánovací dokumentací byl potvrzen stanoviskem Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 26. 6. 2019, č. j. JMK 80078/2019. Samotný koridor je pak dle odpůrce řádně precizován v odůvodnění územního plánu (viz str. 14 a kapitola II.12.2 Silniční doprava). Námitky navrhovatele týkající se konkrétního způsobu vymezení se dle odpůrce již týkají konkrétního stavebního záměru, který však spadá do navazujících řízení, nikoliv do územního plánu. Odpůrce 1) odmítá i námitky navrhovatele ohledně vzájemného nesouladu textové a grafické části územního plánu a jeho nesouladu s ZÚR JMK, neboť grafické části jsou převzaty ze ZÚR JMK, přičemž grafická část jednoznačně prostorově specifikuje jednotlivé prvky v území.
6. Odpůrce 1) dále odmítá i celkové argumentační schéma navrhovatele, vycházející z přesvědčení, že v územním plánu měla být komunikace II/395 vymezena samostatně, a proto i všechna stanoviska k tomuto záměru absentují, což zakládá nezákonnost napadeného územního plánu. S tím odpůrce 1) nesouhlasí, neboť navrhovatel pomíjí skutečnost, že byla vymezena v rámci koridoru K-DS04, přičemž ve vztahu k tomuto záměru byla všechna stanoviska a posouzení učiněna řádně. Navrhovatelem uváděné záměry a alternativy považuje jen za laické domněnky, bez opory v odborných podkladech.
7. Nadto odpůrce 1) nesouhlasí ani s námitkami navrhovatele, pokud jde o napadenou část ZÚR JMK, byť nebyl jejich pořizovatelem.

III. Replika navrhovatele a další podání

8. Navrhovatel v replice k vyjádření odpůrce 1) předně upozorňuje, že se odpůrce 1) často vyjadřuje k domnělým námitkám navrhovatele, ačkoliv ty byly v návrhu koncipovány jako popis nesporných skutkových zjištění. Z hlediska věcného nicméně navrhovatel i nadále setrvává na svých stanoviscích prezentovaných v návrhu, která v replice znovu rekapituluje, přičemž ani nesouhlasné námitky odpůrce 1) je nikterak nevyvrací. Naopak dle navrhovatele v mnoha ohledech potvrzují jak vytýkané vady a nedostatky napadeného

územního plánu, tak i opodstatněnost potřeby podrobit v rámci incidenčního přezkumu napadenou část ZÚR JMK.

9. Odpůrce 1) svou argumentaci v podané duplice soustředí primárně na zpochybnění námitek navrhovatele, vycházejících z jeho domněnky o nutnosti samostatně vymezit v územním plánu koridor pro doprovodnou komunikaci II/395. Odpůrce 1) zdůrazňuje, že v pro území města Pohořelice jsou v ZÚR JMK definovány pouze návrhové koridory dopravní infrastruktury: DS04 - D52 Pohořelice - Mikulov - hranice ČR / Rakousko; DS21 - I/53 Znojmo - Pohořelice, homogenizace včetně MÚK a RDS24 - II/416 Hrušovany u Brna - Ledce - Pohořelice, přeložka. Ve výrokové části ZÚR JMK jsou u bodu (83) stanoveny úkoly pro územní plánování ve vztahu ke koridoru DS04 - D52 Pohořelice - Mikulov - hranice ČR / Rakousko. Dle odpůrce 1) je zcela evidentní, že ve vztahu k napadanému koridoru nebylo v ZÚR JMK stanoven žádný požadavek na územně plánovací dokumentaci územního plánu, který by specifikoval možnost vymezení nového, v ZÚR JMK samostatně nevymezovaného, koridoru pro doprovodnou komunikaci k D52. Samostatným vymezením koridoru pro doprovodnou komunikaci, která je evidentně nadmístním záměrem přesahující nejen území více obcí v rámci ORP, ale i hranice více ORP, pouze v napadeném územním plánu, bez opory v ZÚR JMK, by došlo k porušení hierarchie územního plánování, již mnohokrát akcentované v judikátech jednotlivých soudů. Odpůrce 1) rovněž poukazuje na vypořádání a vyhovění připomínce č. 97 („*Nesouhlasíme s návrhem, že by doprovodná komunikace k dálnici D52 byla umístěna do Nové Vsi*“) v odůvodnění územního plánu.
10. Ve své triplice navrhovatel již jen opakuje svou argumentaci z předchozích podání a setrvává na svých stanoviscích a námitkách z podaného návrhu.

IV. Posouzení věci soudem

11. Krajský soud přistoupil k posouzení podaného návrhu bez nařízení jednání, neboť navrhovatel s takovým postupem souhlasil a ostatní účastníci řízení nevyjádřili na výzvu soudu s takovým projednáním nesouhlas (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). V případě odmítnutí návrhu pak není třeba jednání nařizovat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2006, č. j. 2 Afs 86/2005-55).

IV. a) Podmínky řízení

12. Předtím, než krajský soud mohl přistoupit k meritornímu posouzení návrhu, musel se nejdříve zabývat otázkou, zda jsou v projednávané věci splněny podmínky řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008-34). Těmi jsou v řízení vedeném podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého soudního řádu správního existence předmětu řízení (tj. opatření obecné povahy), aktivní legitimace navrhovatele a formulace závěrečného návrhu, to vše v souladu s podmínkami vyplývajícími z ustanovení § 101a a § 101 b s. ř. s.
13. Pokud se týká posouzení, zda navrhovatelem napadená část Územního plánu Pohořelice je opatřením obecné povahy, krajský soud odkazuje na ustanovení § 55 ve spojení s § 43 odst. 4 stavebního zákona, dle kterého se územní plán (a tedy i jeho následné změny) vydávají formou opatření obecné povahy. Tuto skutečnost ostatně žádný z účastníků v dané věci nerozporoval. Totéž konstatování platí i pro ZÚR JMK. Další podmínkou řízení je formulace závěrečného návrhu v souladu s požadavky vyplývajícími z ustanovení § 101a s. ř. s. Navrhovatel požaduje zrušení části opatření obecné povahy, kterou dostatečně označil, a proto i závěrečný návrh považuje krajský soud za souladný s požadavky zákona.

Návrh obsahuje i náležitosti dle §101b odst. 2 s. ř. s., tedy dostatečně odůvodněné návrhové body.

14. K osobě navrhovatele a jeho aktivní procesní legitimaci krajský soud uvádí, že také tato podmínka je splněna, tvrdí-li navrhovatel zkrácení na právech v důsledku vlastnictví pozemků v území, které jsou napadeným opatřením obecné povahy regulovány. Krajský soud má za to, že tato podmínka je splněna pouze ve vztahu k části návrhu, jímž se navrhovatel domáhá zrušení územního plánu, přičemž za situace, kdy územní plán nabyt účinnosti dne 14. 2. 2020 a návrh byl podán dne 12. 2. 2021, byla splněna i podmínka včasnosti návrhu ve smyslu § 101b odst. 1 s. ř. s., věta první, dle níž *„Návrh lze podat do 1 roku ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti.“* Osobou pasivně legitimovanou je v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. o zrušení územního plánu obec, jejíž zastupitelstvo územní plán vydalo, tj. odpůrce 1).
15. Uvedené ovšem dle názoru krajského soudu neplatí ve vztahu té části návrhu, již se žalobce domáhá rovněž zrušení části ZÚR JMK.
16. Navrhovatel svoji aktivní procesní legitimaci odvozoval ze závěrů usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 194/2014-36, v němž rozšířený senát dovodil, že dle s. ř. s. je možné podat dva typy návrhů na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Prvním typem je návrh na soudní přezkum, který může podat každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen, a to ve lhůtě stanovené v § 101b odst. 1 s. ř. s. Druhým typem je návrh na incidenční přezkum dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., který je oprávněn podat jen ten, kdo je současně oprávněn podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito; tento návrh je třeba podat společně se žalobou proti rozhodnutí, nečinnosti nebo zásahu, tj. ve lhůtě pro společně podávanou žalobu, a to bez ohledu na lhůtu uvedenou v § 101b odst. 1 s. ř. s. Tento závěr rozšířeného senátu navrhovatel interpretoval tak, že jelikož byly ZÚR JMK užity jako závazný podklad pro vydání napadeného územního plánu, mohou být v rámci návrhu na zrušení územního plánu dle tzv. incidenčního přezkum také přezkoumány.
17. Krajský soud se ovšem s touto interpretací navrhovatele neztotožňuje (shodně viz rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 21. 11. 2019, č. j. 54 A 30/2019-53). Rozšířený senát totiž dovodil možnost incidenčního přezkumu opatření obecné povahy na základě návrhu podaného společně se žalobou. Takový přezkum výslovně připustil u žalob proti rozhodnutí, na ochranu před nezákonným zásahem a nečinností správních orgánů, pokud bylo opatření obecné povahy užito (aplikováno). V nyní projednávané věci jde nicméně o posouzení otázky, zda lze incidenční přezkum opatření obecné povahy umožnit společně s návrhem na zrušení jiného opatření obecné povahy či jeho části, které z něj vychází, resp. které je pro něj *ex lege* závazné. Krajský soud se proto zabýval tím, zda byly ZÚR JMK v případě vydání napadeného územního plánu užity (aplikovány) ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. Užití v tomto smyslu musí být vykládáno pouze jako aplikace práva v konkrétní věci.
18. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 21. 12. 2016, č. j. 1 As 115/2016-25, dovodil, že *„návrh na zrušení územně plánovací dokumentace nebo její části lze podat společně se žalobou nebo jiným návrhem proti územnímu rozhodnutí, stavebnímu povolení, povolení změny stavby před dokončením, dodatečnému povolení stavby, případně dalším rozhodnutím, pro jejichž vydání je rozhodným hlediskem soulad posuzovaného záměru s územně plánovací dokumentací“*. Územně plánovací dokumentace (např. územní plán) má účinky, které ji

fakticky přibližují právnímu předpisu. K jejímu užití dochází v konkrétní věci v situaci, kdy je její část podkladem pro některá rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. nebo další formy činnosti správních orgánů, pro něž je rozhodovacím kritériem soulad posuzovaného záměru s platnou územně plánovací dokumentací. Při jejím užití lze na územně plánovací dokumentaci pohlížet jako na podzákonný právní předpis, neboť při aplikaci na konkrétní případ účastníka řízení má jako regulace vztahující se na neurčitý okruh subjektů fakticky účinky podzákonného právního předpisu.“ (srov. obdobně rozsudek NSS ze dne 29. 11. 2012, č. j. 7 As 144/2012-53). Oproti tomu při procesu tvorby návrhu územního či regulačního plánu se pouze ověřuje, zda nejsou v rozporu s hierarchicky nadřazenou územně plánovací dokumentací [§ 53 odst. 4 písm. a) stavebního zákona], tedy se zásadami územního rozvoje, resp. i územním plánem u regulačního plánu. Jsou-li v rozporu, musí se bez zbytečného odkladu uvést do souladu s nadřazenou územně plánovací dokumentací, do té doby nelze dle rozporné části územního či regulačního plánu rozhodovat (§ 54 odst. 6, resp. § 69 odst. 4 stavebního zákona). Uvedený postup však nelze považovat za aplikaci práva. Nadřazená územně plánovací dokumentace je při procesu vydávání územního či regulačního plánu pouhým *ex lege* závazným podkladem, který musí být převzat do územně plánovací dokumentace nižšího stupně.

19. Z uvedeného plyne, že ZÚR JMK se při vydávání územního plánu neužijí (neaplikují) ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. a jsou pouze závazným podkladem pro vydání územního plánu. Jelikož ZÚR JMK nebyly aplikovány, nelze se domáhat jejich incidenčního přezkumu společně s návrhem na zrušení územního plánu. Z výše uvedených důvodů je návrh na incidenční přezkum ZÚR nepřipustný.
20. Samotný návrh na zrušení opatření obecné povahy či jeho části je dle § 101b odst. 1 s. ř. s. nutné podat do 1 roku od nabytí jeho účinnosti. Jelikož samostatné ZÚR JMK nabyly účinnosti již dne 3. 11. 2016, je evidentní, že navrhovatel zmeškal pro podání návrhu lhůtu, a proto je návrh na zrušení ZÚR JMK v napadené části opožděný. Pokračování v řízení o návrhu na jejich incidenční přezkum by znamenalo nepřipustné obcházení lhůty pro podání „samostatného“ návrhu na soudní přezkum ZÚR JMK zakotvené v § 101b odst. 1 s. ř. s., která již uplynula.

IV. b) Vlastní přezkum opatření obecné povahy

21. Z výše uvedených důvodů se krajský soud námitkami, v nichž navrhovatel namítal nezákonnost ZÚR JMK, věcně zabývat nemohl, a při vlastním přezkumu napadeného opatření obecné povahy se soustředil a věcně zabýval pouze toliko námitkami směřujícími proti části územního plánu. Při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je soud vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Při přezkoumání návrhu soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.).
22. Krajský soud tedy v nyní projednávané věci přezkoumal územní plán v napadeném rozsahu a v mezích uplatněných návrhových bodů (§ 101d odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že návrh navrhovatele na zrušení územního plánu „*v části koridoru K-DS04*“ **není důvodný**.
23. K charakteru věcného přezkumu považuje krajský soud za vhodné předně uvést, že navrhovatelem použité argumentační schéma činí tento přezkum poněkud složitější, neboť námitky ve vztahu k napadené části územního plánu jsou do značné míry provázány

s námitkami stran nezákonnosti ZÚR JMK. Jak navrhovatel opakovaně v návrhu uvádí, za původce namítaných vad a problémů považuje odpůrce 2) a obsah ZÚR JMK, kde absentuje řádné a jednoznačné vymezení záměru dopravní infrastruktury pro dálnici D52 a pro doprovodnou komunikaci, související s napadenou částí územního plánu – koridorem K-DS04. V této souvislosti ovšem nelze, než zdůraznit, že otázka zákonnosti ZÚR JMK, byla velmi důkladně posouzena v citovaných rozsudcích Krajského soudu v Brně ze dne 20. 12. 2017, č. j. 65 A 3/2017-931, resp. Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2019, č. j. 2 As 122/2018-512. V nich formulované závěry, jimiž byla zákonnost ZÚR JMK, včetně tedy způsobu vymezení záměru dopravní infrastruktury pro dálnici D52 a pro doprovodnou komunikaci, aprobována, představují pro nyní projednávaný návrh základní (obecné) východisko pro posouzení důvodnosti nemalé množiny dílčích námitek, v nichž navrhovatel za použití shodné argumentace namítá nezákonnost primárně ZÚR JMK a současně s tím i napadeného územního plánu proto, že zde absentuje vyhodnocení SEA a posouzení vlivů na životní prostředí pro dálnici D52 a doprovodnou komunikaci II/395, resp. že nebyly zváženy varianty koncepcí, neboť tyto otázky již byly předmětem soudního přezkumu v citované judikatuře. Shodně je třeba i odmítnout námitku navrhovatele, v níž odpůrci 1) vytýká převzetí obsahu ZÚR JMK do obsahu územního plánu, ačkoliv ZÚR JMK dle navrhovatele trpí řadou nedostatků, včetně rozporu grafické a textové části.

24. S ohledem na výše uvedené se stěžejními námitkami návrhu stávají ty, v nichž navrhovatel namítá nezákonnost napadené části územního plánu pro jeho nesoulad s nadřazenou územně plánovací dokumentací, tedy se ZÚR JMK.
25. Nutnost souladu jednotlivých nástrojů územního plánování vyplývá z právní úpravy. Stavební zákon v hlavě III zahrnuje ustanovení jednak o politice územního rozvoje (díl 2) a jednak o územně plánovacích dokumentacích (díl 3), jež představují zásady územního rozvoje (oddíl 1) a územní plán (oddíl 2). Jak zdůraznil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 12. 2021, č. j. 6 Ao 4/2010-88, „uvedené instituty jsou koncepčními nástroji územního plánování a liší se od sebe mírou své obecnosti a rozsahem území, kterým se zabývají. Politika územního rozvoje je koncepčním celostátním nástrojem, jež se zabývá otázkami územního plánování na úrovni nadregionální, celostátní a mezinárodní, přičemž jejím účelem je koordinovat mj. zájmy na využívání území státu a územně plánovací činnosti krajů a obcí. Zásady územního rozvoje jsou strategickým územně plánovacím nástrojem kraje, který je pořizuje pro celé své území; řeší tedy problematiku nadmístního významu. Zásady územního rozvoje vždy vymezují nebo (ve vztahu k politice územního rozvoje) zpřesňují vymezení mj. ploch a koridorů nadmístního významu, včetně ploch a koridorů veřejné infrastruktury, a vymezují veřejně prospěšné stavby. Územní plán je pak základním koncepčním dokumentem k usměrňování územního rozvoje obce, je zpracováván pro celé území obce. Z nastíněné posloupnosti je zřejmé, že konkrétní území je regulováno pomocí tří dokumentů, které musejí být vzájemně souladné; tento soulad je ve stavebním zákoně zajištěn zejména pomocí ustanovení § 36 odst. 5, § 53 odst. 4 písm. a) a § 54 odst. 2. Pořizovatel musí při pořizování územně plánovací dokumentace ověřit soulad svého návrhu s nadřazenou dokumentací. Též pořizovateli nadřízený orgán posuzuje soulad pořizované a nadřazené dokumentace v rámci svého stanoviska k návrhu. Podstatným je zde zejména § 50 odst. 7 stavebního zákona, dle něhož „*krajský úřad zašle pořizovateli stanovisko k návrhu územního plánu z hledisek zajištění koordinace využívání území s ohledem na širší územní vztahy, souladu s politikou územního rozvoje, územním rozvojovým plánem a s výjimkou územního plánu pro území hlavního města Prahy souladu s*

územně plánovací dokumentací vydanou krajem. Pokud nezašle stanovisko do 30 dnů od obdržení stanovisek, připomínek a výsledků konzultací, je možné územní plán vydat i bez jeho stanoviska.“

26. Nutnost dodržování uvedeného požadavku byla také opakovaně zdůrazněna i v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Kupříkladu v rozsudku ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185, konstatoval, že *„vymezení těchto ploch nadmístního významu je pro pořizování územních plánů obcí závazné 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.“* K obdobným závěrům Nejvyšší správní soud dospěl i v rozsudku ze dne 27. 10. 2010, č. j. 9 Ao 1/2010-84, či rozsudku ze dne 19. 12. 2012, č. j. 6 Ao 4/2010-88.
27. Posledně citovaný rozsudek č. j. 6 Ao 4/2010-88, který zmiňuje i navrhovatel, se ostatně týkal posouzení dřívějšího územního plánu města Pohořelice ze dne 25. 1. 1995, který byl ovšem Nejvyšším správním soudem zrušen. V tomto řízení soud posuzoval argumentaci navrhovatelů, která se z hlediska námitek nachází do určité míry v opačném gardu, než argumentace nyní posuzovaného návrhu. V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud vytýkal odpůrci, že v územním plánu vymezil koridor silnice R 52, jakožto *„plochy nadmístního významu“* ve smyslu § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona, ačkoliv v nadřazené územně plánovací dokumentaci, tj. v Územním plánu VÚC Břeclavska absentovala. Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že koridor silnice R 52 nebyl závazně zakotven v nadřazené územně plánovací dokumentaci v době, kdy odpůrce schválil svůj územní plán. Odpůrce se tak zakotvením koridoru R 52 v územním plánu obce dopustil porušení zákona, neboť vymezil koridor nadmístního významu, který neměl oporu v nadřazené územně plánovací dokumentaci.
28. Jak již bylo výše rekapitulováno, v nyní projednávaném případě naopak navrhovatel namítá nezákonnost napadené části územního plánu pro jeho nesoulad s nadřazenou územně plánovací dokumentací z toho důvodu, že v ZÚR JMK vymezený záměr dopravní infrastruktury pro dálnici D52 a pro doprovodnou komunikaci odpůrce 1) v územním plánu dostatečným způsobem „nezpřesnil“.
29. Krajský soud se nicméně s touto námitkou neztotožňuje. Jak opakovaně uvedl i odpůrce 1), podstatou této námítky a vlastně klíčovou spornou otázkou této věci je míra naplnění zákonného požadavku na konkretizaci („zpřesnění“) v ZÚR JMK vymezeného záměru dopravní infrastruktury pro dálnici D52 a pro doprovodnou komunikaci. Zatímco tedy navrhovatel má za to, že odpůrce 1) tak učinil zcela nedostatečně a v rozporu se zákonem požadované míře, když nepřistoupil k vymezení samostatného koridoru pro doprovodnou komunikaci II/395 Pohořelice – Mikulov, odpůrce 1) zvolil variantu vymezení předmětného koridoru K-DS04.
30. Z obsahu ZÚR JMK vyplývá, že pro území města Pohořelice jsou v ZÚR JMK definovány pouze návrhové koridory dopravní infrastruktury: DS04 - D52 Pohořelice - Mikulov - hranice ČR / Rakousko; DS21 - I/53 Znojmo - Pohořelice, homogenizace včetně MÚK a RDS24 - II/416 Hrušovany u Brna - Ledce - Pohořelice, přeložka. Ve výrokové části ZÚR JMK jsou u bodu (83) stanoveny úkoly pro územní plánování ve vztahu ke koridoru DS04 – D52 Pohořelice – Mikulov – hranice ČR / Rakousko, následovně: „a) Vytvořit územní podmínky

pro vedení dálnice D52 Pohořelice – Mikulov – hranice ČR / Rakousko (E461) s návazností na kapacitní silnici A5 Drasenhofen – Wien; b) Vytvořit územní podmínky pro vedení dálkové tranzitní i zdrojové a cílové dopravy pro zajištění návazností na nižší silniční infrastrukturu a zkvalitnění obsluhy území v OB3 metropolitní rozvojové oblasti Brno a navazující N-OS2 rozvojové ose Vídeňská. (...) Úkoly pro územní plánování: a) Zpřesnit a vymezit koridor dálnice D52 v součinnosti s dotčenými orgány státní správy, s ohledem na jeho přepravní funkci, požadované technické parametry a návaznost na postupně realizovanou kapacitní silnici A5 Wien – Drasenhofen; b) Zpřesnit a vymezit koridor dálnice D52 s ohledem na optimalizaci trasy v rámci koridoru s cílem minimalizace dopadů na obytnou zástavbu, zajistit splnění hlukových limitů, minimalizaci vlivů na CHKO Pálava a PR Věstonická nádrž, minimalizaci vlivů na lokality soustavy Natura 2000 EVL Mušovský luh, PO Pálava, PO Střední nádrž vodního díla Nové Mlýny, minimalizaci rozsahu záboru ZPF a PUPFL, minimalizaci vlivů na ochranná pásma vodních zdrojů I. a II. stupně. c) Zajistit územní koordinaci a ochranu koridoru dálnice D52 v ÚPD dotčených obcí.“

31. Krajský soud souhlasí s názorem odpůrce 1), že ve vztahu k napadanému koridoru nebyl v ZÚR JMK stanoven žádný požadavek na územně plánovací dokumentaci územního plánu, který by specifikoval možnost vymezení nového, v ZÚR JMK samostatně nevymezovaného, koridoru pro doprovodnou komunikaci k D52. Nadto lze přisvědčit i názoru odpůrce 1), že vymezení samostatného koridoru pro doprovodnou komunikaci, jakožto „*plochy nadmístního významu*“ ve smyslu § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona, přesahující nejen území více obcí v rámci ORP, ale i hranice více ORP, pouze v napadeném územním plánu, bez opory v ZÚR JMK, by se mohlo ocitnout v rozporu se zákonem, jak koneckonců konstatoval i Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku č. j. 6 Ao 4/2010-88. Podle § 43 odst. 3 stavebního zákona platí, že „[ú]zemní plán v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje kraje a s politikou územního rozvoje.“ Oním „zpřesňováním“ se tedy rozumí především upřesnění obecných cílů a úkolů územního plánování (§ 18 a § 19 stavebního zákona) na místní (obecní) úrovni. Citované ustanovení nevyjadřuje nic jiného než hierarchii nástrojů územního plánování (srov. také nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15). Nelze ji chápat jako oprávnění či dokonce povinnost obce upravovat si podle svých představ koridory nadmístního významu v rozporu s tím, jak byly vymezeny v zásadách územního rozvoje kraje. Zpřesnění je možné pouze tam, kde to nadřazená územně plánovací dokumentace umožňuje.
32. Z grafické části napadeného územního plánu odpůrce 1) i z odůvodnění textové části územního plánu tak plyne, že koridor K-DS04 je odvozen od nadřazených ZÚR JMK, jež zároveň, dle závazných pokynů tam uvedených, zpřesňuje. Koridor K-DS04 je jako záměr nadmístního významu odvozený od záměru pro doprovodnou komunikaci k D52 vymezeného v ZÚR JMK, tudíž byl odpůrce 1) povinen jej podle § 36 odst. 5 stavebního zákona respektovat, do územního plánu zahrnout a současně jej upřesnit. Námitku navrhovatele, že absence vymezení samostatného koridoru pro doprovodnou komunikaci II/395 Pohořelice – Mikulov zatížila napadenou část územního plánu vadou nezákonnosti, proto krajský soud neshledává za důvodnou. Pokud navrhovatel poukazuje na možný rozpor s právním názorem v citovaném rozsudku Krajského soudu v Brně č. j. 65 A 3/2017-931 (bod 497), v němž soud (při přezkumu zákonnosti ZÚR JMK) dovodil, že „*požadavek navrhovatelů, aby byla silnice II/395 vymezena jako samostatný koridor, je neodůvodněný, jelikož v ZÚR JMK se vymezují plochy a koridory nadmístního významu (§ 36 odst. 1 stavebního zákona), za což bez dalšího silnici druhé třídy, která má sloužit toliko jako*

doprovodná komunikace dálnice D52, považovat nelze. Tento záměr je již natolik konkrétní, že jeho vymezení bude úkolem územních plánů a dalších nástrojů územního plánování, územního rozhodování a stavebního řádu, u kterých je dána vysoká míra konkretizace jednotlivých záměrů“, ani tomuto tvrzení nelze přisvědčit. Krajský soud zde totiž ponechává prostor pro uvážení, jakým způsobem přistoupí a jaké nástroje územního plánování dotčené orgány zvolí pro konkretizaci záměru, vymezeného v nadřazené územně plánovací dokumentaci (zde ZÚR JMK) – *„jeho vymezení bude úkolem územních plánů a dalších nástrojů územního plánování, územního rozhodování a stavebního řádu, u kterých je dána vysoká míra konkretizace jednotlivých záměrů.“* Postup odpůrce 1) tak dle krajského soudu s tímto požadavkem koresponduje, neboť, jak sám uvádí i ve vyjádření k návrhu, konkretizace v územním plánu vymezeného koridoru K-DS04, bude předmětem dalších konkrétních navazujících řízení (územní, stavební), v nichž je rovněž nezbytné dbát na dodržování požadavku souladu daného záměru s územním plánem. Ostatně tak tomu již bylo, neboť k některým úsekům předložené dálnice D52 v části 5204 bylo vydáno negativní stanovisko odpůrce 1) ze dne 6. 1. 2021, č. j. MUPO-76920/2020/SU/BRP.

33. Stejně tak je relevantní i skutečnost, na kterou upozorňuje odpůrce 1), že tato námitka byla shodně prezentována v průběhu pořizování územního plánu v podobě připomínky č. 97 (*„Nesouhlasíme s návrhem, že by doprovodná komunikace k dálnici D52 byla umístěna do Nové Vsi“*), přičemž vyhovění uplatněné připomínce, kde je zmíněno, že jakkoliv je v textu ZÚR JMK odvoláváno na řešení výše uvedené „technicko-ekonomické studie v úseku R52 Pohořelice-státní hranice ČR/Rakousko“, je možnost vedení doprovodné komunikace centrem Nové Vsi prakticky vyloučena. Doprovodná komunikace má být vedena výhradně v rámci vymezeného koridoru K-DS04 v souběhu s D52. Krajský soud se v tomto ohledu přiklání k závěru odpůrce 1), že za tímto cílem, sledovaným navrhovatelem, nebylo nezbytné přistupovat k vymezení dalšího koridoru, který by se navíc překrýval s vymezeným K-DS04. V textové části územního plánu jsou jasně definované podmínky pro využití tohoto koridoru, které neumožňují žádný dvojí výklad.
34. Na rozdíl od navrhovatele má krajský soud rovněž za to, že pro posouzení otázky souladu územního plánu se ZÚR JMK, má citované stanovisko krajského úřadu ze dne 26. 6. 2019, č. j. JMK 80078/2019, v němž byla podle § 50 odst. 7 stavebního zákona tato otázka posuzována, zásadní význam a relevanci, neboť otázku souladnosti územního plánu s nadřazenou územně plánovací dokumentací nemůže pořizovatel posoudit sám, nýbrž je třeba vždy nejprve získat stanovisko příslušného orgánu (srov. obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2011, č. j. 2 Ao 6/2011-210). Krajský soud pro stručnost na uvedené stanovisko odkazuje s důrazem na skutečnost, že krajský úřad neshledal nesoulad s nadřazenou územně plánovací dokumentací, včetně tedy vymezeného koridoru K-DS04.
35. Krajský soud se neztotožňuje ani s námitkou navrhovatele, pokud jde o stanovisko SEA (dle § 10g a § 10i zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „zákon o posuzování vlivů“), v níž zpochybňuje způsob provedení vyhodnocení vlivů na životní prostředí posuzovaného záměru. Dle § 10i odst. 1 zákona o posuzování vlivů se při posuzování vlivů územního plánu na životní prostředí postupuje podle stavebního zákona. Dle § 47 odst. 2 stavebního zákona *„pořizovatel zašle návrh zadání územního plánu dotčeným orgánům, sousedním obcím, krajskému úřadu. [...] Do 30 dnů od obdržení návrhu zadání mohou dotčené orgány a krajský úřad jako nadřízený orgán uplatnit u pořizovatele vyjádření, ve kterém uvedou požadavky na obsah územního plánu vyplývající z právních předpisů a územně plánovacích podkladů. V téže lhůtě uplatní krajský úřad jako příslušný úřad*

u pořizovatele stanovisko, sousední obce mohou uplatnit podněty. Nejpozději 7 dní před uplynutím této lhůty doručí příslušný orgán ochrany přírody pořizovateli a příslušnému úřadu stanovisko podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny.“ Dle § 47 odst. 3 stavebního zákona „krajský úřad jako příslušný úřad ve stanovisku podle odstavce 2 uvede, zda má být návrh územního plánu posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí, případně stanoví podrobnější požadavky podle § 10i zákona o posuzování vlivů. Pokud má být návrh územního plánu posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí nebo pokud příslušný orgán ochrany přírody ve stanovisku podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny nevyloučil významný vliv na evropsky významnou lokalitu či ptačí oblast, doplní pořizovatel do návrhu zadání požadavek na vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území.“

36. I do těchto námitek se totiž dle krajského soudu promítá ono argumentační schéma navrhovatele, kdy jednak namítá vady nezákonnosti již ve vztahu k ZÚR JMK a nesprávný postup odpůrce 2), jednak odpůrci 1) vytýká, že v tomto procesu nebyl dostatečně důkladně hodnocen samostatný koridor pro doprovodnou komunikaci II/395 Pohořelice – Mikulov. Krajský soud i v tomto případě předně považuje za relevantní stanovisko krajského úřadu ze dne 18. 4. 2019, č. j. JMK 58260/2019, „*k vyhodnocení vlivu koncepce na životní prostředí – Návrh územního plánu Pohořelice*“, v němž bylo zohledněno i nemalé množství připomínek k návrhu územního plánu, přičemž krajský úřad uzavřel, že navrhovaný územní plán jako celek „*nemá potenciál vyvolat – při respektování zákonných požadavků, opatření k minimalizaci nepříznivých vlivů na životní prostředí obsažených v SEA vyhodnocení a požadavků tohoto stanoviska SEA – závazné střety s ochranou životního prostředí a veřejného zdraví a návrh ÚP lze proto považovat z hlediska vlivu na životní prostředí a veřejné zdraví za akceptovatelný.*“ Závěry tohoto stanoviska pak byly dle krajského soudu řádně promítnuty i do finální podoby územního plánu. Do tohoto hodnocení byl logicky zahrnut i předmětný koridor K-DS04 a hodnocen v rozsahu jasně definovaného způsobu využití, proto nelze přisvědčit názoru navrhovatele, že by záměr doprovodné komunikace, která má být vedena právě v tomto koridoru, nebyl součástí vyhodnocení, resp. nebyl vůbec hodnocen. Nadto je třeba poukázat i na stanoviska Krajské hygienické stanice Jihomoravského kraje v rámci projednání dle § 50 stavebního zákona (stanovisko ze dne 7. 6. 2017, č. j. KHSJMK 31334/2014/BV/HOK) a následně v rámci projednání dle § 52 stavebního zákona (stanovisko ze dne 5. 11. 2019, č. j. KHSJMK 60582/2019/BV/HOK).
37. Navrhovatel v neposlední řadě namítá, že na str. 67 v kapitole „*I. G VYMEZENÍ VEŘEJNĚ PROSPĚŠNÝCH STAVEB*“ územního plánu je v rozporu s právními předpisy umožněno umísťování a povolování staveb s přesahem mimo vymezený koridor, což ponechává prostor pro nepřípustné omezení vlastnických práv vlastníků stavbami případně dotčených pozemků. Krajský soud k tomu pouze ve stručnosti, s ohledem na obecnost a absenci bližší konkretizace této námítky, uvádí, že ani v tomto ohledu nespatřuje nezákonnost napadeného územního plánu. Z obsahu příslušného textu odůvodnění územního plánu totiž nelze v žádném případě dovozovat jakési dobrozdání pro automatické povolování a umísťování staveb s přesahem mimo koridor a tedy omezení vlastnických práv dotčených subjektů. Jak ostatně vyplývá i z textu odpůrcem 1) přiložené „*Metodiky ministerstva pro místní rozvoj z roku 2018*“, bod 3. 2. : „*Pokud vedlejší (související) stavby nejsou v době vymezování koridoru známy, je třeba zajistit, aby stanovené podmínky využití v plochách sousedících s koridorem připouštěly jejich umístění.*“ Proto lze uzavřít, že povolování a umísťování veřejně prospěšných staveb (obdobně jako u případné konkretizace v územním plánu vymezeného koridoru K-DS04) bude předmětem dalších konkrétních navazujících

řízení (územní, stavební), v nichž bude nezbytné vzít do úvahy (poměřovat) míru omezení vlastnických práv subjektů dotčených těmito stavbami, což vyplývá přímo z relevantní právní úpravy, a není nezbytné (a s ohledem na nemožnost předvídat všechny možné v budoucnu nastalé situace to je v podstatě i nemožné) to přímo a podrobně konkretizovat v samotném územním plánu.

V. Závěr a náklady řízení

38. Po přezkoumání napadeného opatření obecné povahy (části Územního plánu města Pohořelice), za zjištěného skutkového a právního stavu věci, dospěl soud k závěru, vázán rozsahem návrhu a uplatněnými návrhovými body, že návrh není důvodný, a proto jej podle § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. zamítl.
39. Návrh na zrušení ZÚR JMK shledal soud nepřipustným, proto jej dle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 101b odst. 1 s. ř. s. odmítl.
40. O náhradě nákladů řízení krajský soud rozhodl 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. Navrhovatel ve věci úspěch neměl (návrh byl jako nedůvodný zamítnut), a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrci 1), kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení příslušelo právo na náhradu nákladů řízení, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, a to zejména v relaci k působnosti a personální či materiální vybavenosti jeho městského úřadu, který byl též pořizovatelem napadeného územního plánu; zastupování advokátem tudíž nebylo v dané věci nezbytné. Běžnou součástí agendy správních orgánů, a tedy i odpůrce, je jejich povinnost hájit své správní akty, opatření či postupy i v řízení před soudy.
41. Ve vztahu mezi navrhovatelem a odpůrcem 2) nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, neboť návrh na zrušení ZÚR JMK vydaných odpůrcem 2) byl odmítnut (§ 60 odst. 3 s. ř. s.).
42. O nákladech osoby zúčastněné na řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s., neboť jí soud neuložil žádnou povinnost, s jejímž plněním by jí mohly náklady vzniknout, a zároveň neshledal existenci důvodů zvláštního zřetele hodných.

Poučení:

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.

Brno 1. července 2021

JUDr. Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu

