



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Veroniky Juříčkové a soudců Jana Kratochvíla (soudce zpravodaj) a Tomáše Langáška ve věci navrhovatelů: **a) PhDr. O. M., CSc.** a **b) Mgr. V. M.**, oba zastoupeni JUDr. MUDr. Danielem Mališem, Ph.D., LL.M., advokátem, sídlem Kováků 24, Praha 5, proti odpůrci: **obec Kunžak**, sídlem nám. Komenského 74, Kunžak, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy - změny č. 4 územního plánu obce Kunžak přijaté usnesením zastupitelstva odpůrce ze dne 23. 4. 2020 č. 19, o kasační stížnosti navrhovatelů proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 30. 8. 2021, č. j. 51 A 34/2021-80,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 30. 8. 2021, č. j. 51 A 34/2021-80, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Navrhovatelé jsou vlastníci pozemků parc. č. XA, XB a XC v kat. území X, které slouží jako louka a zahrada přilehlého domu č. p. X. Navrhovatelé dle svého tvrzení tento dům využívají pro bydlení od jara do podzimu.

[2] Součástí změny č. 4 územního plánu obce Kunžak je nově vymezená plocha D1-Z4, která vede přes zmíněné pozemky navrhovatelů a v bezprostřední blízkosti jejich domu. Plocha má sloužit pro umístění přeložky silnice II/151, která vede z Kunžaku do Dačic. Tato změna územního plánu byla v napadeném opatření obecné povahy odůvodněna potřebou vyřešení dopravní závady při vjezdu do Kunžaku od Dačic. Současná

komunikace má nevhodné parametry (směrové vedení, šířku a sklon), které neumožňují bezpečný průjezd vozidel. Změna má přispět ke zvýšení bezpečnosti silničního provozu.

[3] Navrhovatelé podali u krajského soudu návrh na zrušení této části opatření obecné povahy. Namítali celkem třicet důvodů, proč je změna nezákonná a porušuje jejich vlastnické právo, právo na ochranu životního prostředí a veřejné zájmy.

[4] Krajský soud rozsudkem označeným v záhlaví podaný návrh zamítl.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření odpůrce

[5] Navrhovatelé (stěžovatelé) se proti rozsudku krajského soudu bránili mimořádně rozsáhlou kasační stížností. Zopakovali veškeré návrhové body, pro které se domnívají, že má být opatření obecné povahy zrušeno. Argumentovali, že krajský soud se s těmito námitkami vypořádal buď nedostatečně, anebo chybně. Nejvyšší správní soud pro přehlednost jednotlivé námitky uvede níže, současně s jejich věcným vypořádáním.

[6] Odpůrce ve vyjádření navrhl kasační stížnost zamítnout. Zdůraznil, že se všemi návrhovými body se již vypořádal v odůvodnění změny územního plánu.

III. Právní hodnocení

[7] Nejvyšší správní soud úvodem podotýká, že se již v minulosti zabýval kasační stížností totožných stěžovatelů, v níž namítali nezákonnost předchozí verze územního plánu obce Kunžak. I tehdejší kasační stížnost se týkala vedení komunikace č. II/151 kolem domu a pozemků ve vlastnictví stěžovatelů (plocha koridoru měla označení D1). V předchozí verzi se jednalo pouze o rozšíření a drobné úpravy trasování stávající silnice č. II/151, která vede z druhé strany domu stěžovatelů, než jak je plánováno v případě koridoru D1-Z4. V rozsudku ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-76, Nejvyšší správní soud neshledal, že by předchozí verze územního plánu byla nezákonná či nepřiměřeně zasahovala do práv stěžovatelů. Uvedl, že změny silnice č. II/151, které mají vést k odstranění dopravní závaly, jsou veřejným zájmem.

III.1 Východiska pro soudní přezkum územních plánů

[8] Dříve, než Nejvyšší správní soud přistoupil k samotnému vypořádání kasačních námitek, považuje za vhodné zopakovat obecná východiska pro soudní přezkum změny územního plánu, která jsou pro tuto věc relevantní.

[9] V otázce přezkumu opatření obecné povahy vychází dosavadní judikatura z rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, v němž Nejvyšší správní soud vymezil postup (algoritmus) soudního přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem, sestávající z následujících kroků, z nichž první tři mají povahu formálního přezkumu napadeného opatření obecné povahy a zbylé dva mají povahu materiální, při nichž soud zkoumá samotný obsah přezkoumávaného opatření obecné povahy:

1. Přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy. Správní orgán postupuje v mezích své pravomoci, pokud mu na základě zákonného zmocnění především náleží oprávnění vydávat opatření obecné povahy, jejichž

pokračování

prostřednictvím autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem.

2. Přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem stanovené působnosti. Správní orgán postupuje v mezích své působnosti, jestliže prostřednictvím opatření obecné povahy upravuje okruh vztahů, ke kterým je zákonem zmocněn, a v rámci nichž tedy realizuje svoji pravomoc vydávat opatření obecné povahy.

3. Přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (procesní postup správního orgánu při vydávání opatření obecné povahy).

4. Přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu (nebo rozporu jeho části) s hmotným právem.

5. Přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (přiměřenost právní regulace).

Podle § 101d odst. 1 soudního řádu správního je soud v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části vázán rozsahem a důvody návrhu. Výše uvedený algoritmus má tedy nadále význam pro strukturování rozhodnutí soudu. Jeho jednotlivými kroky se však soud bude zabývat pouze k uplatněným námitkám. V posuzované věci stěžovatelé v návrhu namítali nezákonnost změny č. 4 územního plánu v rámci kroků 3 až 5 shora uvedeného algoritmu.

[10] Z judikatury Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu vyplývá určitá zdrženlivost při přezkumu územního plánu obce. Schvalování územně plánovací dokumentace patří nejen do samostatné působnosti obce, ale zároveň představuje nedílnou součást ústavně garantovaného práva na samosprávu (viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, či nálezy ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17, bod 57). Pořízení územního plánu je komplikovaný proces, jehož výsledkem je konsensus mezi různými skupinovými a individuálními zájmy obyvatel přijatý v podmínkách konkrétní obce. Územně plánovací dokumentaci je třeba posuzovat v kontextu práva kraje (či obce) na samosprávu, které inherentně zahrnuje i právo uspořádat své územní poměry podle vlastních představ. Soudu tedy nepřísluší určovat, jakým konkrétním způsobem má být určité území využito, či zda je toto využití optimální (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51, ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008-88, ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011-42, či ze dne 10. 6. 2021, č. j. 7 As 20/2021-72, bod 11).

[11] Z těchto východisek vycházel i krajský soud v přezkoumávaném rozsudku. Kasační námitky, kterými stěžovatelé obecná východiska zpochybňují, nejsou důvodné.

III.2 Námitky týkající se nepřezkoumatelnosti a vnitřní rozpornosti rozsudku krajského soudu a napadeného opatření obecné povahy

[12] K tomuto okruhu námitek Nejvyšší správní soud konstatuje, že podle ustálené judikatury správních soudů nepřezkoumatelnost 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 (usnesení

rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76). Zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů nelze klást nepřiměřeně vysoké požadavky (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, bod 28). Tyto úvahy platí stejně, ba s ohledem na výše zmíněnou obecnou zdrženlivost soudů při přezkumu územních plánů o to více, i na posuzování přezkoumatelnosti územního plánu jako opatření obecné povahy.

[13] Ačkoli se krajský soud výslovně nevyjadřoval ke každému návrhovému tvrzení (či jeho doplnění), je z napadeného rozsudku jasně patrné, že se krajský soud v případě řady námitek ztotožnil se závěry odpůrce. Nepřezkoumatelné není rozhodnutí, z jehož odůvodnění lze zjistit, jaký názor soud či správní orgán zaujal ve vztahu ke skutkovým a právním otázkám, které jsou podstatné pro rozhodnutí (usnesení rozšířeného senátu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, bod 29; k významu přezkoumatelnosti soudního rozhodnutí obecně pak bod 30 tamtéž). Správnost a úplnost skutkových a právních úvah, na nichž odpůrce a krajský soud svá rozhodnutí založili, je poté otázkou zákonnosti vydaných rozhodnutí, nikoli jejich přezkoumatelnosti.

[14] V této souvislosti je nutno poznamenat, že stěžovatelův návrh má co do svého rozsahu celkem 72 stran. U tak rozsáhlého podání nelze od správního soudu očekávat reakci na každý dílčí argument v něm obsažený. Úkolem soudu je uchopit obsah a smysl argumentace a vypořádat se s ní, což může učinit i tak, že proti ní postaví vlastní ucelený argumentační systém, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí (nálezn Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68). Na druhou stranu soud nemůže opomenout vypořádat zásadní argumentaci návrhatele, kterou relevantně zpochybňuje závěry správního orgánu a která může mít vliv na rozhodnutí v meritu věci.

[15] Stěžovatelé předně namítají, že odůvodnění přeložky silnice č. II/151 je vnitřně rozporné, a sice z toho důvodu, že odpůrce na jedné straně argumentuje, že přeložka je nutná z důvodu potřeby odstranit dopravní závalu ve stávající trase. Na druhou stranu však uvádí, že po realizaci přeložky již nebude dopravní závala na stávající trase překážkou pro bezpečnost silničního provozu.

[16] Nejvyšší správní soud však v uvedeném žádný rozpor nespatřuje. Stěžovatelé opomíjejí důvod, proč odpůrce dospěl k názoru, že dopravní závaly na stávající komunikaci již nebudou ohrožovat bezpečnost silničního provozu. Po zbudování přeložky již nebude nynější úsek silnice využíván pro tranzitní dopravu, ale bude využíván jako obslužná komunikace místního charakteru (viz str. 153 odůvodnění změny č. 4 územního plánu). Stávající silnice tak již nebude nebezpečná z důvodu nízké až minimální intenzity provozu. Tuto úvahu považuje Nejvyšší správní soud za logickou a přesvědčivou. Je-li závalou úzká komunikace a nepřehlednost v zatáčkách, má míra (intenzita) provozu zásadní vliv na bezpečnost v daném úseku.

[17] Pokud odpůrce v odůvodnění opatření hovoří o homogenizaci silnice č. II/151, je z kontextu patrné, že tím má na mysli homogenizaci silnice č. II/151 jako celku. Nejedná se tedy o chybné užití tohoto pojmu, kterým se rozumí úprava stávající komunikace do parametrů odpovídajících příslušným normám. Nejvyšší správní soud nespatřuje žádný

pokračování

problém v tom, aby tento pojem, vztažený na celou silnici č. II/151, zahrnoval v některém úseku i přeložku silnice.

[18] Krajský soud tedy zcela správně uvedl, že cíl a úkol této změny územního plánu je jednoznačný: nalézt řešení, které by odstraňovalo přetrvávající dopravní závady. Ze změny územního plánu je zřejmé, že řešení bude spočívat v přeložkách, které jsou podrobně specifikovány. Stěžovatelé tedy ohledně těchto skutečností, bez ohledu na používané odborné termíny, nemohli být na pochybách. Z jejich podání je ostatně zřejmé, že na pochybách, že by se nemělo jednat o přeložku silnice, ani nebyli.

[19] Nesoulad v odůvodnění změny č. 4 územního plánu, kde na str. 154 odpůrce uvádí, že přeložka silnice nebude podléhat procesu EIA, avšak na jiných místech, že tomuto procesu podléhat bude, nečiní opatření obecné povahy nepřezkoumatelným. Zmínka na str. 154 je pouze citací názoru krajského úřadu z jeho stanoviska. Na ostatních místech odpůrce konzistentně uvádí, že přeložka bude podléhat posuzování EIA. Zda je tento názor správný, je případně otázkou zákonnosti opatření, nikoli jeho přezkoumatelnosti.

[20] Odpůrce nepominul ani argumentaci stěžovatelů, že ve vymezeném koridoru přeložky silnice se nacházejí ohrožené druhy živočichů. V této souvislosti odpůrce na str. 155 odůvodnění uvedl, že jejich ochrana bude řešena v navazujících řízeních. Tato argumentace není mimoběžná, ale relevantní. Zda je tato úvaha správná, je opět otázkou zákonnosti, nikoli nepřezkoumatelnosti napadeného opatření.

[21] Obdobné závěry platí i pro námitky stěžovatelů týkající se nepřípustného zásahu do krajinného rázu. I v tomto případě odpůrce uvedl, že posouzení bude předmětem navazujících řízení.

III.3 Námitky týkající se zjišťování skutkového stavu

[22] Stěžovatelé namítají, že skutkový stav, ze kterého odpůrce vycházel, nemá oporu ve správním spise. Tyto námitky však není na místě vypořádávat abstraktně, bez vztahu ke konkrétní nezákonnosti, kterou mají prokazovat. Otázky týkající se nedostatečně zjištěného skutkového stavu mohou mít význam pouze v rámci posuzování jednotlivých návrhových bodů týkajících se zákonnosti či přiměřenosti územního plánu. Pokud odpůrce argumentuje pro zákonnost či přiměřenost zvoleného řešení s odkazem na určité skutkové okolnosti, musejí mít tyto skutkové okolnosti nepochybně oporu ve správním spise. Těmto otázkám se však Nejvyšší správní soud bude věnovat níže právě v rámci vypořádání jednotlivých kasačních námitek zpochybňujících zákonnost či přiměřenost napadené změny územního plánu.

III.4 Odsunutí vypořádání některých námitek do dalších fází řízení

[23] Stěžovatelé dále namítali, že nebyl proveden hydrogeologický a biologický průzkum nově vymezené plochy pro stavbu přeložky silnice. Krajský soud souhlasil s odpůrcem, že dopady stavby silnice na hydrogeologické poměry a chráněné živočichy budou řešeny až v rámci územního řízení.

[24] Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že pořizování územně plánovací dokumentace je počátečním stadiem rozhodování, kdy jsou ještě možnosti výběru a alternativ otevřeny a kdy účast veřejnosti může být účinná. V okamžiku územního řízení

již není možné účinně se vyjádřit k otázce, zda bude určitá stavba realizovaná či nikoli; v této fázi již otázka nezní „zda“, ale „jak“. Účinná právní ochrana se proto musí soustředit na okamžik, kdy je o dané věci skutečně rozhodováno (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74). Rozhodující je, zda záměr vykazuje již ve fázi vymezení v územním plánu takovou míru určitosti svých vlastností, že posouzení vlivů je možné (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2014, č. j. 4 As 125/2014-66, bod 31).

[25] Pokud se jedná o dopad do hydrogeologických poměrů, nachází se ve správním spise stanovisko odboru životního prostředí Městského úřadu Jindřichův Hradec ze dne 30. 11. 2018, dle kterého si realizace stavby dopravní komunikace nepochybně vyžádá značný rozsah terénních úprav a i značný zásah do stávajících odtokových a hydrogeologických poměrů v daném území. Vodní zákon chrání povrchové i podzemní vody, vodní ekosystémy a na ně přímo závislé suchozemské ekosystémy. Z vodohospodářského hlediska bylo proto uzavřeno, že před zahájením přípravných prací bude třeba provést podrobný hydrogeologický průzkum zaměřený na vyhodnocení všech dopadů na odtokové a hydrogeologické poměry v dané lokalitě a jejím okolí. V případě nepříznivého dopadu na zájmy chráněné vodním zákonem by nebylo možné stavbu realizovat. Krajský soud však shodně s odpůrcem dovodil, že průzkumy lze provést až v územním a stavebním řízení.

[26] Z výkresové části změny č. 4 územního plánu je patrné, že koridor pro přeložku silnice je vymezen jako několikanásobně širší, než má být samotné těleso plánované silnice. Námitka stěžovatelů spočívá v tom, že stavba silnice kdekoli v rámci vymezeného koridoru může nepřípustně ovlivnit zájmy chráněné vodním zákonem. Tento jejich názor má i oporu ve zmíněném stanovisku odboru životního prostředí městského úřadu, ze kterého vyplývá, že stavba silnice ovlivní vodní poměry nejen v navrhovaném koridoru, ale i v jeho širokém okolí.

[27] V takovém případě však nelze odsouvat posouzení dopadů záměru do hydrogeologických poměrů do navazujících řízení. Již změnou územního plánu bylo totiž rozhodnuto o tom, že silnice povede právě tímto koridorem, a pokud by v tomto koridoru nebylo možno silnici postavit, skutečně nedává smysl, aby byla v územním plánu plocha koridoru pro stavbu silnice vymezena. V takovém případě by posouzení dopadů do hydrogeologických poměrů nebylo nepřípustnou podrobností v rozporu s § 43 stavebního zákona, jak uvádí krajský soud. Rozhodování o tom, kudy povede silnice, tedy zda povede právě ve vymezeném koridoru, je úkolem územního plánování, nikoli regulačního plánu či územních rozhodnutí.

[28] Krajský soud však tuto část argumentace stěžovatelů doposud nevypořádal, a v tomto ohledu je tedy jeho rozsudek nepřezkoumatelný. V novém rozhodnutí se tedy krajský soud bude zabývat tím, zda z podkladů ve správním spisu lze učinit závěr, že v rámci vymezeného koridoru lze silnici trasovat bez dopadů do hydrogeologických poměrů v území. Není-li tomu tak, dále posoudí, zda dopady stavby silnice do hydrogeologických poměrů závisí na přesném trasování silnice v rámci koridoru, či zda z jiného důvodu nelze dopady vyhodnotit bez znalostí přesných parametrů stavby. Pouze v takovém případě může obstát názor odpůrce, že tyto dopady mají být vyhodnoceny až v územním řízení.

pokračování

[29] Oproti tomu v případě dopadů do zájmů chráněných zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, je situace odlišná. Za prvé je nutno konstatovat, že vymezený koridor se nenachází v žádném chráněném území. Pokud se jedná o případný zásah do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů ve smyslu § 50 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a případnou nutnost poskytnutí výjimky podle § 56 téhož zákon, tu je na místě řešit právě až v souvislosti s územním řízením, resp. jako jeho podklad. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu právě v územním rozhodnutí se s konečnou platností stanoví mj. stavební pozemek, na němž má být stavba umístěna, jakož i podmínky pro umístění stavby na něm, tedy i požadavky na ochranu životního prostředí. Má-li být stavba umístěna v místě s výskytem zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin, musí povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny předcházet rozhodnutí o umístění stavby (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2014, č. j. 1 As 176/2012-140, bod 97).

[30] Nejvyšší správní soud nepominul, že odpůrce v odůvodnění změny územního plánu argumentoval i tím, že dopady do těchto zájmů budou posouzeny v územním řízení v rámci procesu posuzování EIA.

[31] Podle § 4 odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), posuzování podle tohoto zákona podléhají záměry uvedené v příloze č. 1, a to buď obligatorně (kategorie I) nebo zjišťovacímu řízení (kategorie II). Podle bodu 49 Přílohy č. 1 je záměrem, na který tento zákon dopadá v kategorii II silnice od délky 2 km.

[32] V nyní posuzovaném případě je přeložka silnice naplánována v délce cca 1 000 m, jak je patrné z délky vymezeného koridoru na hlavním výkresu změny č. 4 územního plánu. Nejde tedy o záměr, který by podléhal posuzování vlivů na životní prostředí v rámci procesu EIA podle § 4 odst. 1 písm. c) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Podlimitní záměry podléhají posuzování podle tohoto zákona, pouze pokud se nacházejí ve zvláště chráněném území nebo jeho ochranném pásmu podle zákona o ochraně přírody a krajiny. To však není tento případ.

[33] Podstatné ovšem je, že krajský soud na nutnost provedení EIA v rámci územního řízení neodkazuje. Přitom je to právě jeho rozhodnutí, které Nejvyšší správní soud přezkoumává.

III.5 Územní studie

[34] Stěžovatele dále namítají, že pro přeložku silnice nebyla zpracována územní studie ve smyslu § 30 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Podkladem pro rozhodnutí o přeložení silnice, které odpůrce opakovaně zmiňuje v odůvodnění změny územního plánu, byla studie z roku 2009. Ta však, což odpůrce nerozporuje, není územní studií ve smyslu § 30 stavebního zákona. Podle krajského soudu nezpracování územní studie není vadou. S tímto závěrem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje.

[35] Podle § 25 stavebního zákona územně plánovací podklady tvoří územně analytické podklady, které zjišťují a vyhodnocují stav a vývoj území a územní studie, které ověřují možnosti a podmínky změn v území; slouží jako podklad k pořizování politiky územního rozvoje, územně plánovací dokumentace, jejich změně a pro rozhodování v území.

[36] Ustanovení § 30 odst. 1 stavebního zákona poté blíže vymezuje územní studii. Územní studie navrhuje, prověřuje a posuzuje možná řešení vybraných problémů, případně úprav nebo rozvoj některých funkčních systémů v území, například veřejné infrastruktury, územního systému ekologické stability, které by mohly významně ovlivňovat nebo podmiňovat využití a uspořádání území nebo jejich vybraných částí.

[37] Citovaná ustanovení vymezují, co jsou územně plánovací podklady. Nijak z nich však nevyplývá, jak dovozují stěžovatelé, že územní plán lze pořizovat nebo činit jeho změny toliko na základě územní studie. Územní studie není povinně pořizovaným územně plánovacím podkladem. Podle § 30 odst. 2 stavebního zákona pořizovatel pořizuje územní studii v případech, kdy je to uloženo územně plánovací dokumentací, a sice z vlastního nebo jiného podnětu. Její pořízení tedy záleží na rozhodnutí pořizovatele jako orgánu územního plánování s výjimkou, kdy pořízení ukládá územně plánovací dokumentace.

[38] V daném případě pořízení územní studie pro řešení dopravní situace v obci Kunžak, jak správně připomněl krajský soud, územně plánovací dokumentace nevyžadovala. Rozhodnutí o jejím pořízení tedy bylo na rozhodnutí orgánu územního plánování, který její provedení nezažal.

[39] Nejvyšší správní soud nepochybně, že pořízení územní studie se v dané situaci může jevit jako vhodné. Ostatně již v rozsudku ze dne 20. 1. 2010, č. j. 1 Ao 2/2009-86, bod 28, v této souvislosti uvedl, že „(...) považuje za nesprávné, aby vhodnost území pro využití určitým způsobem byla územní studií prověřována až poté, kdy je toto využití území závazně stanoveno územním plánem (...). Postup odpůrce by měl být spíše opačný: vhodnost území pro určité využití by měl prověřit případně i prostřednictvím územní studie ještě předtím, než závazně stanoví využití území vydáním územně plánovací dokumentace“. Nelze ovšem opomenout, že v citovaném případě pořízení územní studie vyžadoval jeden z dotčených orgánů. K tomu však v nyní posuzovaném případě nedošlo. Byť se tedy pořízení územní studie, která by prověřila možná řešení problému nevyhovující současné silnice č. II/151, může v nyní posuzovaném případě jevit jako vhodné, neznamená to, že bylo také nutné. Její nepořízení tedy nepředstavuje vadu, která by mohla způsobit nezákonnost změny územního plánu.

III.6 Námitky spočívající v neprovedení SEA

[40] Stěžovatelé rozporují, že v daném případě nebyla provedena SEA, a to na základě nedostatečně odůvodněného stanoviska Krajského úřadu Jihočeského kraje, odboru životního prostředí, zemědělství a lesnictví.

[41] Podle § 10i odst. 2 věty poslední zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, při pořizování územního plánu stanoví orgán kraje na základě kritérií uvedených v příloze č. 8 k tomuto zákonu případný požadavek na zpracování vyhodnocení vlivů na životní prostředí. Při pořizování územního plánu tedy není provedení SEA stanoveno. Příslušný orgán kraje může rozhodnout, že posouzení není potřebné.

[42] Z hlediska hodnocení důvodnosti této námitky je třeba uvést následující:

[43] Nyní posuzovaná přeložka silnice č. II/151 byla součástí návrhu 6. aktualizace Zásad územního rozvoje (ZÚR) Jihočeského kraje. Ministerstvo životního prostředí podle § 10i odst. 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí vydalo dne 9. 5. 2017 stanovisko, že požaduje posouzení 6. aktualizace ZÚR Jihočeského kraje z hlediska vlivů

pokračování

na životní prostředí. Podle ministerstva „ačkoliv se [u aktualizace] nejedná o zásadní změny ve vymezení stávajících koridorů, nelze z povahy věci a priori vyloučit možné negativní dopady na přírodní zdroje“. SEA byla následně provedena.

[44] V rámci vyhodnocení vlivů na životní prostředí nebyly identifikovány významné negativní vlivy na životní prostředí a veřejné zdraví. Podle zprávy SEA bude třeba zajistit odpovídající ochranu obyvatel a jednotlivých složek životního prostředí při využívání konkrétních ploch v příslušných správních řízeních (viz str. 64 zprávy SEA ve verzi z června 2017 pro společné jednání).

[45] Následně však byla přeložka silnice č. II/151 vyňata z návrhu 6. aktualizace ZÚR Jihočeského kraje z důvodu, že se nejedná o silnici nadmístního významu. Přeložka tedy již nebyla předmětem veřejného projednání aktualizace ZÚR podle § 10f zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

[46] V rámci procesu nyní posuzované změny č. 4 územního plánu obce Kunžak vydal dne 22. 12. 2017 Krajský úřad Jihočeského kraje, odbor životního prostředí, zemědělství a lesnictví, stanovisko, že pro změnu územního plánu není nutno SEA provádět.

[47] Krajský úřad odkázal na kritéria uvedená v příloze č. 8 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a zohlednil také již provedenou SEA v rámci 6. aktualizace ZÚR Jihočeského kraje. Vliv návrhu změny územního plánu na životní prostředí neshledal významný do té míry, aby bylo nutné tyto vlivy posoudit podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

[48] Nejvyšší správní soud předně podotýká, že není pravdivé tvrzení stěžovatelů, že by krajský úřad ignoroval kritéria pro zjišťovací řízení uvedená v příloze č. 8 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Na tuto přílohu krajský úřad odkazoval a zabýval se zejména mírou, v jaké navrhovaná koncepce ovlivňuje chráněné zájmy. Krajský úřad přitom nemusí posoudit všechna kritéria, ale pouze ta, která jsou v daném případě relevantní (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2016, č. j. 5 As 94/2015-79). Odůvodnění je v tomto ohledu sice stručné, to je však ještě nečiní nepřezkoumatelným. Stěžovatelé ostatně ani nenamítají, jaké konkrétní kritérium z přílohy krajský úřad opomenul a proč by mělo v daném případě jednat o kritérium zásadní.

[49] Podle Nejvyššího správního soudu je možno tuto stručnost akceptovat zejména z toho důvodu, že krajský úřad rozhodoval poté, co SEA byla na danou koncepci zpracována, a nezjistila významné negativní vlivy na životní prostředí a veřejné zdraví. To dle Nejvyššího správního soudu představuje přesvědčivý důvod pro závěr, že nové posouzení SEA na stejný záměr pouze o pár měsíců později, kdy se podmínky v území nijak nezměnily, není třeba provádět. V tomto ohledu tedy Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že nové SEA by bylo duplicitní.

[50] Tato skutečnost také vysvětluje rozdíl ve stanovisku Ministerstva životního prostředí, dle kterého SEA je nutno provádět, oproti stanovisku krajského úřadu, dle kterého nikoli. Ministerstvo ve svém stanovisku nemohlo dopad záměru na životní prostředí vyloučit. Krajský úřad však poté, co možné dopady byly v rámci SEA komplexně vyhodnoceny, je již vyloučit mohl.

[51] V tomto ohledu není podstatné, že přeložka silnice č. II/151 již nebyla součástí návrhu 6. aktualizace ZÚR Jihočeského kraje, který byl předmětem veřejného projednání.

Předmětem projednání není přímo výsledek posouzení SEA, ale návrh koncepce. Pro rozhodnutí, zda je třeba SEA provádět, mají význam kritéria uvedená v příloze č. 8 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Mezi ně nepatří, že koncepce již dříve byla či nebyla předmětem veřejného projednání.

[52] Je pravda, že závěry provedené SEA identifikovaly, že z hlediska ochrany životního prostředí je navrhovaná varianta koridoru D1-Z4 horší než stávající stav. To však nevylučuje závěr, že i tak nebyly identifikovány významné negativní vlivy na životní prostředí a veřejné zdraví. Přitom je nutno zohlednit, že závěry SEA obsahovaly hned několik projektových opatření, která budou v případných správních řízeních minimalizovat negativní vlivy na dotčené složky životního prostředí. Zohlednění těchto opatření budou moci stěžovatelé namítat v případných dalších správních řízeních (zejména v územním řízení) ohledně přeložky silnice.

[53] Krajský soud tedy správně rozhodl, že v této části není opatření obecné povahy, ani stanovisko krajského úřadu ze dne 22. 12. 2017 nepřezkoumatelné, a zároveň není vadou, že proces SEA nebyl v rámci pořizování územního plánu proveden. Správně v této souvislosti podotkl, že absence nutnosti provedení SEA byla krajským úřadem dostatečně zdůvodněna.

III.7 Ochrana kulturní památky

[54] Vymezený koridor D1-Z4 pro stavbu přeložky silnice na svém západním okraji začíná na kulturní památce barokního silničního mostu se sochou sv. Jana Nepomuckého. Tato skutečnost je zřejmá z grafické části změny č. 4 územního plánu. Z ní vyplývá, že severní část mostu je součástí vymezeného koridoru.

[55] Stěžovatelé již před krajským soudem namítali, že orgán památkové péče nebyl řádně požádán o stanovisko k danému záměru. Krajský soud však ze správního spisu ověřil, že orgán památkové péče obeslán byl. Ve svém vyjádření ze dne 8. 11. 2019 se však orgán památkové péče zabýval pouze ochranou jiné nemovité památky v okolí záměru (Vospělův mlýn). K dotčení památky barokního mostu se nijak nevyjádřil.

[56] Nejvyšší správní soud souhlasí se závěrem krajského soudu, že orgán památkové péče nebyl jako dotčený orgán v rozporu s § 47 odst. 2 stavebního zákona opomenut a že se mohl seznámit s celou dokumentací včetně grafické části. Není podstatné, že v textové části návrhu změny (shodně jako ve schválené změně územního plánu), která byla dotčenému orgánu předložena, pořizovatel uváděl, že přeložkou silnice nebudou dotčeny nemovité kulturní památky. Je na dotčeném orgánu, aby upozornil na chyby a nedostatky v návrhu odůvodnění opatření obecné povahy.

[57] Krajský soud při vypořádání rozsáhlé argumentace stěžovatelů ohledně zásahu do nemovité kulturní památky - barokního silničního mostu se sochou sv. Jana Nepomuckého pouze odkázal na odůvodnění změny územního plánu, že kulturní památky dotčeny nebudou. Podstatou námitky stěžovatelů však bylo právě to, že je toto odůvodnění chybné. Nepostačuje ani poukaz krajského soudu na kladné stanovisko orgánu památkové péče. Jak bylo řečeno výše, orgán památkové péče se nijak nevyjádřil k otázce, že koridor pro přeložku silnice je vymezen i na části barokního mostu. Tímto odkazem tedy krajský soud argumentaci stěžovatelů vůbec nevypořádal, a v této části je proto napadený rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný.

pokračování

[58] V novém rozhodnutí tedy krajský soud řádně a přezkoumatelně posoudí, zda změna územního plánu je ohledně námitek, že přeložkou silnice budou negativně dotčeny zájmy na ochraně památkové péče, přezkoumatelná. Přitom zohlední i judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle které pokud podkladové stanovisko na námitku či připomínku účastníka spadající do gesce dotčeného orgánu neodpovídá, je odpůrce povinen si vyžádat doplnění stanoviska (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2010, č. j. 8 Ao 1/2010-89, bod 68). Pokud krajský soud změnu územního plánu shledá v tomto ohledu přezkoumatelnou, bude se věcně zabývat jednotlivými námitkami stěžovatelů směřujícími proti zásahu do kulturní památky.

III.8 Rozšíření zastavitelné plochy a zábor zemědělského půdního fondu

[59] Vymezením koridoru přeložky silnice, kde se nyní nacházejí zahrady a louky, došlo k vymezení nových zastavitelných ploch. Podle § 55 odst. 4 stavebního zákona další zastavitelné plochy lze změnou územního plánu vymežit pouze na základě prokázání potřeby vymezení nových zastavitelných ploch.

[60] Krajský soud uvedl, že z odůvodnění územního plánu lze dovodit, že tato potřeba byla prokázána. Správa a údržba silnic požadovala z hlediska bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích odstranění přetrvávajících dopravních závad, přičemž dle krajského soudu není vadou, že tato argumentace uvedená v odůvodnění územního plánu není výslovně propojena s odpovědí na požadavek stanovený v § 55 odst. 4 stavebního zákona.

[61] Jak již bylo připomenuto výše, k přezkoumatelnosti územních plánů je nutno přistupovat uvážlivě. Není vadou, nevypořádá-li odpůrce explicitně dílčí námitku, lze-li z odůvodnění jako celku dovodit, jak se k námitce staví. Přesně tímto způsobem postupoval i krajský soud a Nejvyšší správní soud se s tímto postupem ztotožňuje.

[62] Pokud jde o věcné vypořádání uvedené námítky, v obecné rovině Nejvyšší správní soud s krajským soudem souhlasí. Je-li prokázána potřeba přeložit silnici, pojí se s tím i potřeba vymežit nové zastavitelné plochy. Výjimkou by byla pouze situace, kdyby přeložka silnice mohla vést přes již vymezenou zastavitelnou plochu. Taková situace však bude u liniových staveb spíše výjimečná. Otázka, zda byla prokázána potřeba vymežit novou zastavitelnou plochu, je tak v tomto případě nerozlučně svázána s otázkou, zda byla prokázána potřeba přeložky silnice. Jak ovšem Nejvyšší správní soud podrobně rozvede níže, tato otázka dosud není postavena najisto.

[63] Shodné závěry dopadají i na námitky stěžovatelů týkající se ochrany zemědělského půdního fondu. Je-li prokázána potřeba přeložky silnice přes dosud nezastavěné území, kde se nachází zemědělský půdní fond, pojí se s tím i potřeba jeho záboru ve smyslu § 5 odst. 1 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu.

III.9 Zásah do krajinného rázu

[64] Podle § 12 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zásahy do krajinného rázu, zejména umísťování a povolování staveb, mohou být prováděny pouze s ohledem na zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, harmonické měřítko a vztahy v krajině.

[65] V daném případě krajský soud poukázal na skutečnost, že zásah do veřejného zájmu na ochraně krajinného rázu shledán nebyl. Vymezený koridor D1-Z4 byl projednán s dotčenými orgány zastupujícími všechny veřejné zájmy, jejichž stanoviska byla souhlasná. Z hlediska potřeby přijetí případných opatření v oblasti vodohospodářské a ochrany přírody a krajiny dotčené orgány odkazovaly na následující podrobnější řízení.

[66] Nejvyšší správní soud považuje takové vypořádání námitek v procesu přijímání změny územního plánu za dostatečné. Odpůrce není odborníkem na ochranu životního prostředí. Pokud se dotčený orgán vyjádří tak, že proti změně územního plánu nemá námitek, je přípustné, aby obec z tohoto vyjádření vycházela a spolehla se na jeho obsah.

[67] Zároveň je podstatné, že stěžovatelům nebude odeprána možnost namítat věcnou nesprávnost názoru, že přeložka silnice krajinný ráz nepřipustně nenaruší. To však až v navazujících řízeních. Výše citovaný § 12 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny posuzování zásahů do krajinného rázu spojuje s umisťováním a povolováním staveb. Nejvyšší správní soud proto souhlasí s odpůrcem, že až v územním řízení bude na místě posuzovat soulad záměru s ochranou krajinného rázu podle § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny.

III.10 Přiměřenost

[68] V posledním okruhu námitek stěžovatelé zpochybňují přiměřenost přeložky silnice ve vztahu k zásahu do svých práv a veřejných zájmů.

[69] Nejvyšší správní soud v prvé řadě obecně souhlasí se stěžovateli, že z rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264, ve věci *Dobřejovice/Čestlice*, vyplývá, že v případě, že úprava obsažená v napadeném opatření obecné povahy skutečně negativně zasahuje do právní sféry navrhovatele, může se navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 soudního řádu správního úspěšně dovolat i porušení právních předpisů, jejichž primárním účelem je ochrana veřejného zájmu. Otázkou však bylo, ve které fázi přezkumu opatření obecné povahy se tento princip uplatní.

[70] V právě citované věci *Dobřejovice/Čestlice* rozšířený senát důsledně zmiňuje situace, ve kterých se navrhovatel domáhá „porušení právních předpisů“ určených k ochraně veřejného zájmu. V dané věci byla spornou otázkou zákonnosti stanoviska orgánu ochrany zemědělského půdního fondu. Jednalo se tedy o čtvrtý krok algoritmu přezkumu opatření obecné povahy.

[71] Oproti tomu v rámci pátého kroku je posuzovanou otázkou přiměřenost dopadů opatření obecné povahy do práv navrhovatelů. Jak Nejvyšší správní soud uvedl v již zmiňovaném rozsudku č. j. 1 Ao 1/2005-98, kde algoritmus přezkumu použil poprvé, v rámci tohoto kroku jsou zkoumány dopady opatření obecné povahy na jeho adresáty. Účelem tohoto kroku přezkumu opatření obecné povahy je zajistit, aby nedopadalo bez dostatečných důvodů zvláště tíživě na konkrétní jednotlivce. Test proporcionality byl také převzat z praxe Ústavního soudu při přezkumu namítaných porušení základních práv. Je tak metodou pro vyvažování základního práva na straně jedné a veřejného zájmu či jiného základního práva na straně druhé. Stěžovatelé tedy jistě mohou namítat porušení právních předpisů určených primárně k ochraně veřejného zájmu. To spadá do posuzování

pokračování

zákonnosti opatření obecné povahy v rámci čtvrtého kroku algoritmu. V pátém kroku se však již posuzuje pouze zásah do práv navrhovatelů.

[72] Z tohoto důvodu tedy nelze vypořádat námitky stěžovatelů, že nově vytvořený koridor pro přeložku silnice nepřiměřeně zasahuje do veřejného zájmu na úbytku obyvatel obce a hospodárném vynakládání prostředků z veřejných rozpočtů. Tyto námitky nezakládají porušení právních předpisů, a tedy je nelze přezkoumat v rámci čtvrtého kroku algoritmu. Nedotýkají se ani přímo práv stěžovatelů, proto posouzení jejich přiměřenosti není v kompetenci soudů. Jako takové je jejich posouzení plně v kompetenci samosprávných orgánů obce, jde o jejich politické rozhodnutí, za které nesou politickou odpovědnost.

[73] Na druhou stranu mezi veřejnými zájmy a zájmy soukromými není neprostupná hranice. Rozšířený senát ve výše citovaném rozsudku ve věci *Dobřejovice/Čestlice* poznamenal, že v řadě případů se veřejný zájem překrývá se společnými soukromými zájmy jednotlivců a jejich skupin (bod 41). Například právě veřejný zájem na ochraně životního prostředí se překrývá s právem jednotlivců na ochranu zdravého životního prostředí dle čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (tamtéž). Toto právo bude tedy často v případě vymezování ploch v územních plánech dotčeno (shodně nález Ústavního soudu ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. III. ÚS 3817/17, bod 56).

[74] Při vymezování obsahu práva na příznivé životní prostředí je možno vyjít z definice obsažené v § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. Podle ní je životním prostředím vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie. Jde tedy o ochranu přírodních (životních) podmínek, jež umožňují život člověka a jeho další reprodukci, jako i život dalších organismů, živočišných a rostlinných. V tomto smyslu je třeba chápat právo na příznivé životní prostředí podle čl. 35 Listiny.

[75] V rámci pátého kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy je proto na místě vzít v potaz také námitky stěžovatelů týkající se jejich práva na příznivé životní prostředí. Konkrétně námitky týkající se prevence sucha a nedostatku vody, ochrany zvláště chráněných živočichů, zastavenosti území, ochrany zemědělského půdního fondu a krajinného rázu. Mezi složky životního prostředí ve smyslu čl. 35 Listiny však již nepatří kulturní památky. Tyto námitky stěžovatelů lze tedy přezkoumat pouze co do jejich zákonitosti v rámci čtvrtého kroku algoritmu.

[76] V nyní posuzované věci přeložka silnice poměrně zásadním způsobem zasáhne do práv stěžovatelů zejména na ochranu vlastnického práva a respektování obydlí. Nově vybudovaná silnice má vést nejen obecně přes pozemky stěžovatelů, ale přímo přes jejich zahradu, která bezprostředně přiléhá k jejich rodinnému domu. Tím dochází k zásahu nejen do vlastnického práva, ale i práva na ochranu obydlí chráněného čl. 12 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Přeložka byla také územním plánem vymezena jako veřejně prospěšná stavba, pro kterou lze pozemky vyvlastnit. Na změnu územního plánu může tedy navazovat vyvlastňovací řízení. Jedná se tedy o zásah do osobních práv, kde judikatura Ústavního soudu aplikuje standardní test proporcionality bez zvláštní míry zdrženlivosti.

[77] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu již dovodil, že právo vlastnit majetek je jedním ze základních pilířů, na nichž již po staletí stojí západní civilizace a její svobodný

rozvoj. Zásahy do vlastnického práva proto 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 a při zachování zásady minimalizace zásahu (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, body 47 až 49). Jinými slovy, zásah územním plánem do vlastnického práva, a jistě to platí i pro právo na ochranu obydlí, musí splňovat podmínky testu proporcionality.

[78] Jak opakovaně vyslovil Ústavní soud, jehož praxi správní soudy přejala, princip proporcionality je metodologicky vystaven na třech krocích (viz např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 78/06, bod 23; či sp. zn. I. ÚS 1587/15, bod 27):

1. Opatření omezující základní právo je vůbec způsobilé dosáhnout sledovaného cíle (test vhodnosti).
2. Sledovaného cíle není možno ve stejné nebo podobné míře dosáhnout jinými prostředky, které by méně zasahovaly do základního práva (test potřebnosti)
3. Zásah je přiměřený, tedy závažnost zásahu do základního práva je v dané konkrétní situaci vyvážena významem sledovaného cíle, neboli oběť přinesená v podobě omezení základního práva se nedostává do nepoměru s užitkem, který omezení přineslo (proporcionalita v užším smyslu).

[79] V druhém kroku potřebnosti je nutno mít na paměti, že územní plán je komplikovaný proces, který musí zohlednit zpravidla velký počet různých skupinových a individuálních zájmů obyvatel. Cíle územního plánování vymezené v § 18 stavebního zákona vyžadují vzájemnou koordinaci veřejných a soukromých zájmů v horizontálních i vertikálních rovinách (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009-76). Je tedy možné, že územní plán zvolí jedno řešení, které bude mít negativní dopady na práva jedné skupiny osob, ale kdyby zvolil řešení jiné, došlo by zase k zásahům do práv jiné skupiny osob. Ke kroku potřebnosti tedy nelze přistupovat pouze z pohledu konkrétních navrhovatelů. Ti mohou preferovat jiné řešení, které do jejich práv nezasahuje, avšak takové řešení by zase mohlo zasáhnout do práv jiných obyvatel.

[80] Krokem potřebnosti neprojde tedy pouze takové zvolené řešení, ke kterému bude existovat reálná alternativa, která bude schopna sledovaného cíle dosáhnout ve stejné nebo podobné míře a přitom bude představovat menší zásah do práv všech obyvatel obce a nenaruší jiné veřejné zájmy.

[81] Ze samotné podstaty principu přiměřenosti plyne, že ve třetím kroku se poměřuje „něco k něčemu“. Toto posuzování přiměřenosti si lze představit jako poměřování na rovnoramenných vahách. V kontextu schvalování územních plánů se na jednu miskou vah položí míra veřejného zájmu na zvoleném řešení a právo obce na samosprávu. Na druhou miskou vah se položí tíha dopadů do práv navrhovatelů.

[82] Z právě uvedeného pro nyní posuzovaný případ mimo jiné vyplývá, že zcela zásadní je jasné vymezení cíle, který daná část územního plánu, proti které stěžovatelé brojí, sleduje. Pokud cíl není bezpochybně identifikován, není možné přiměřenost posoudit. Sledovaný cíl hraje zásadní význam v každém kroku testu proporcionality.

[83] Zásah do práv stěžovatelů byl odůvodňován nevyhovujícím stavem silnice č. II/151, a tedy potřebou zvýšení bezpečnosti silničního provozu ve spojení s dopravním významem

pokračování

této silnice. To je obecně jistě důležitý legitimní cíl, jak Nejvyšší správní soud konstatoval již v předchozím rozsudku týkajícím se totožných stěžovatelů (č. j. 6 Ao 3/2009-76).

[84] Stěžovatelé však již v návrhu před krajským soudem, stejně jako nyní v kasační stížnosti (zrušovací důvod č. 7), obsáhle argumentovali, že ve spise nemá oporu tvrzení o tom, že přeložka vyřeší dopravní závady spočívající ve velké nehodovosti na současné silnici č. II/151 a že jde o významnou silnici. Krajský soud se s touto argumentací vypořádal tak, že se „nelze ztotožnit s názorem navrhovatelů, že závěr o skutkových zjištěních ohledně dopravního významu koridoru II/151 a vlivu koridoru D1-Z4 na snížení rizika dopravních nehod nemá oporu ve spise a je v rozporu s objektivní realitou. Na základě podkladů, které jsou ve spise, takový závěr vyslovit nelze“. Odkaz krajského soudu na „výše popsané podklady“ je však nejasný. Krajský soud před touto pasáží zmiňuje pouze územní studii z roku 2009. Tato studie posuzuje varianty řešení dopravní závady a upřednostňuje variantu zvolenou nyní napadenou změnou územního plánu. Studie se však nijak nevyjadřuje k významu silnice č. II/151, ani k otázce nehodovosti na stávající silnici, včetně toho, jak bude vyřešena diskutovanými variantami. Lze připomenout, že pokud dotčená osoba vznese relevantní námitku, pořizovatel územního plánu musí již v rámci přípravy opatření obecné povahy odpovídajícím způsobem reagovat na zpochybnění skutkových zjištění, z nichž vycházel (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2020, č. j. 6 As 151/2019-53, bod 20).

[85] Otázka snížení nehodovosti po přeložce silnice je zásadní pro posuzování přiměřenosti tohoto řešení. Do základních práv stěžovatelů je zásadním způsobem zasahováno právě s odkazem na legitimní cíl zvýšení bezpečnosti silničního provozu. Proto otázka zvýšení této bezpečnosti musí být postavena najisto a opřena o relevantní důkazy ve správním spise. Nelze posoudit přiměřenost zvoleného řešení, a to v žádném kroku testu proporcionality, pokud není důkazně podloženo, v jaké míře řešení sledovaného cíle dosáhne. Bez toho nelze mít za splněný krok vhodnosti, nelze provést krok potřebnosti, ani vážení zájmů v posledním kroku. Váha veřejného zájmu na přeložce závisí právě na tom, jak moc zlepší bezpečnost silniční dopravy. To zahrnuje i posouzení, o jak významnou silnici se jedná a jaký je na ní provoz. Čím větší význam silnice a provozu na ní, tím větší bude veřejný zájem na zvýšení její bezpečnosti. Vypořádání této námítky krajským soudem je tedy nedostatečné, a rovněž v tomto ohledu je napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

[86] Důvodné však nejsou související námitky stěžovatelů, že závada na silnici č. II/151 nebude přeložkou vyřešena, neboť tato silnice stále bude v provozu. Z odůvodnění změny územního plánu je patrné, že odpůrce řešení spatřuje v tom, že hlavní proud dopravy bude sveden na nově vybudovanou přeložku. Stávající silnice bude používána jen pro místní dopravu. Jak Nejvyšší správní soud uvedl již výše, spočívá-li závada v úzké komunikaci a nepřehlednosti v zatáčkách, má míra provozu zásadní vliv na bezpečnost v daném úseku. Není tedy pravda, že závada spočívající v nebezpečí pro bezpečnost nemůže být přeložkou vyřešena. Úzká a točivá silnice nemusí být nebezpečná, je-li na ní mírná intenzita provozu.

[87] Nejvyšší správní soud proto shledal, že posouzení přiměřenosti dopadů do práv stěžovatelů nebylo krajským soudem provedeno dostatečně. Krajský soud zopakoval, že odpůrce nepřiměřený zásah neshledal (bod 62 rozsudku) nebo pouze konstatoval, že k němu nedošlo (bod 65 rozsudku). Vedle toho krajský soud odkázal na argumentaci obsaženou v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ao 3/2009-76, ve kterém však soud posuzoval přiměřenost předchozí varianty D1. Ve vztahu k přiměřenosti nyní

posuzované varianty tedy nelze z tohoto rozsudku nic dovodit. Bližší argumentace o přiměřenosti nynější změny územního plánu vůči právům stěžovatelů v rozsudku krajského soudu absentuje. Krajský soud neidentifikoval, jaká jsou dotčená práva stěžovatelů a jaká je intenzita jejich dotčení, nezabýval se podrobnou argumentací stěžovatelů týkající se vhodnosti řešení vzhledem k dosažení cíle, ani potřebností a dotčená práva stěžovatelů řádně nepoměřil s veřejnými zájmy.

[88] Vzhledem k těmto nedostatkům v rozhodnutí krajského soudu je v současné době předčasné, aby se Nejvyšší správní soud podrobně vyjadřoval k argumentaci stěžovatelů týkající se přiměřenosti. To musí nejdříve učinit krajský soud. K některým argumentům stěžovatelů však Nejvyšší správní soud přesto uvádí následující.

[89] Stěžovatelé opakovaně poukazují na to, že závada byla dostatečně řešena v rámci původního územního plánu prostřednictvím tzv. koridoru D1. Ten spočíval pouze v úpravách šířky a drobných změnách trasování současné silnice č. II/151. Tato argumentace je relevantní pro druhý krok testu proporcionality. O reálnou alternativu však půjde pouze tehdy, pokud tato varianta je schopna cíle (zvýšení bezpečnosti silničního provozu) dosáhnout ve stejné nebo obdobné míře.

[90] Nejvyšší správní soud nicméně v této souvislosti upozorňuje, že odkazy stěžovatelů na jeho předchozí rozsudek č. j. 6 Ao 3/2009-76 nejsou případné. V tomto rozsudku totiž Nejvyšší správní soud nesrovnával variantu D1 s variantou zvolenou nyní posuzovanou změnou územního plánu (D1-Z4). Pro posouzení přiměřenosti koridoru D1-Z4 tedy nelze z tohoto rozsudku vůbec nic dovozovat. Pokud nyní posuzovaná přeložka silnice je z hlediska zvýšení bezpečnosti provozu lepším řešením (zvýší bezpečnost více), varianta D1 není srovnatelným řešením, které by mohlo zpochybnit přiměřenost přeložky v rámci kroku potřebnosti. Nakonec Nejvyšší správní soud měl v citovaném rozsudku za to, že varianta D1 je schopna k řešení dopravní závady přispět „alespoň částečně“. Může tedy existovat řešení, které závadu vyřeší lépe. Argumentace odpůrce v odůvodnění změny územního plánu, že koridor D1 by závadu dokázal napravit jen z části, není nelogická. Není ani v rozporu s jeho předchozí pozicí při projednávání předchozích verzí územního plánu, že koridor D1 závadu řeší. I částečné řešení je řešení. To však nevylučuje, že bude v budoucnu nalezeno řešení, které závadu bude řešit lépe.

[91] K předchozí variantě D1, která je nyní stěžovateli preferována, byť v minulosti proti ní také brojili, lze zopakovat, že nikdo nemá subjektivní veřejné právo na to, aby poměry území, v němž se nachází jejich majetek, byly navždy konzervovány a nemohly se změnit. Územní plán je dokument, který lze změnit. Nikdo nemůže založit své legitimní očekávání na tom, že územní plán bude do budoucna neměnný. Pokud územní plán schválený v roce 2008 zvolil variantu D1, neznamená to, že tato varianta nemohla být v budoucnu nahrazena jinou. A konečně, stávající varianta přeložky silnice nemohla být tehdy zvolena také z toho důvodu, že byla v rozporu s vyšší územně plánovací dokumentací (koridor D46 vymezený územním plánem VÚC). Krajský soud tedy správně dovodil, že v procesu územního plánování není poskytována ochrana legitimního očekávání v neměnnost dříve schválené územní plánovací dokumentace.

[92] Legitimní očekávání tedy územní plán zásadně nezakládá. To však neznamená, že stěžovatelé jsou zcela bez ochrany. Pokud se územní plán změní a změna má negativní dopad na pozemky a dům vlastněný stěžovateli, jde minimálně o zásah do jejich

pokračování

vlastnického práva a práva na respektování obydlí. Takový zásah pak podléhá přezkumu přiměřenosti, jak je patrné z právě uvedené argumentace.

[93] V novém rozhodnutí proto krajský soud nejdříve posoudí, zda zvýšení bezpečnosti silničního provozu ve východní části obce Kunžak novou přeložkou má oporu ve správním spise a zda bylo či nebylo argumentací stěžovatelů relevantně zpochybněno. Pokud shledá, že správní spis obsahuje dostatečné podklady pro závěr, že přeložka silnice zvýší bezpečnost silničního provozu ve východní části obce, konstatuje splnění kroku vhodnosti a přistoupí k provedení dalších kroků testu. Při aplikaci testu proporcionality bude krajský soud vycházet pouze z toho, co bylo v rámci pořizování územního plánu prokázáno, resp. pro jaké skutkové závěry vstupující do testu proporcionality existuje ve správním spise dostatečná opora.

[94] V rámci kroku potřebnosti pak krajský soud posoudí, zda neexistuje reálná alternativa, která bude schopna sledovaného cíle (zvýšení bezpečnosti silničního provozu) dosáhnout ve stejné nebo podobné míře a přitom bude představovat menší zásah do práv všech obyvatel a nenaruší jiné veřejné zájmy. Pokud taková alternativa nebude existovat, poměří zájem na zvýšení bezpečnosti silničního provozu v této části obce se zásahem do práv stěžovatelů. Nepřiměřenost zásahu shledá, pokud by míra zvýšení bezpečnosti společně s případnými jinými veřejnými zájmy na výstavbě přeložky silnice nepřevážila dopady (jejich závažnost) do práv stěžovatelů. Přitom zohlední jak zásah do jejich vlastnického práva a obydlí, tak zásah do práva na příznivé životní prostředí (viz bod [75] výše). Zohledňovat bude samozřejmě pouze ty zájmy, u nichž je prokázáno, že do nichž přeložka silnice zasahuje.

IV. Závěr a náklady řízení

[95] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení podle § 110 odst. 1 soudního řádu správního.

[96] V dalším řízení bude krajský soud postupovat podle závazného právního názoru vysloveného v tomto rozsudku § 110 odst. 4 soudního řádu správního (viz body 28, 58, 93 a 94 výše).

[97] Podle § 110 odst. 3 soudního řádu správního o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud.

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

V Brně dne 23. března 2023

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu