



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdu a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci navrhovatele: **Ing. L. P.**, zast. Mgr. Luděk Šikolou, advokátem se sídlem Ovocný trh 1096/8, Praha 1, proti odpůrcům: **1) město Pohořelice**, se sídlem Vídeňská 699, Pohořelice, a **2) Jihomoravský kraj**, se sídlem Žerotínovo nám. 449/3, Brno, zast. JUDr. Petrem Fialou, advokátem se sídlem Helfertova 2040/13, Brno, **za účasti osoby zúčastněné na řízení: Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu**, se sídlem Cejl 866/50a, Brno, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 1. 7. 2021, č. j. 63 A 2/2021-93,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I.

Dosavadní průběh řízení

[1] Navrhovatel podal dne 12. 2. 2021 u Krajského soudu v Brně návrh na zrušení části opatření obecné povahy – Územního plánu Pohořelice ze dne 29. 1. 2020, č. j. SZ MUPO 10379/2019 (dále též „územní plán“), a to „v části koridoru XO“ pro záměr dálnice XE a dále „alternativně“ „v části vymezení ploch DS [dopravní infrastruktury – silniční doprava – pozn. NSS] dálnice XE se všemi jejími objekty a souvisejícími stavbami, včetně mimoúrovňových křižovatek s napojením na stávající silniční síť a souvisejících ochranných pásem“ nebo opět „alternativně“ celého územního plánu. K tomuto návrhu připojil navrhovatel dále návrh na zrušení opatření obecné povahy – Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje ze dne

5. 10. 2016 (dále též „ZÚR JMK“) „v části vymezující koridor XK dálnice XE P. – M. – hranice ČR/Rakousko, včetně souvisejících staveb“.

[2] Navrhovatel v návrhu obsáhle popsal dosavadní průběh jednotlivých řízení, která předcházela vydání napadeného územního plánu a ZÚR JMK. Proti vymezení koridoru dálnice XE (dříve plánované jako rychlostní silnice XCH) na území města Pohořelice navrhovatel brojil již v těchto řízeních. Podstatnou část návrhu tvořily odkazy na jednotlivé pasáže obou napadených opatření obecné povahy a dalších souvisejících dokumentů. Svou aktivní legitimaci k posuzovaným návrhům navrhovatel odvozoval ze skutečnosti, že je spoluvlastníkem nemovitostí – pozemků parc. č. XA, XB a XC včetně rodinného domu č. p. X, vše v k. ú. N. V. P., zapsaných na LV č. XD pro obec P., přičemž byl dotčen na svém vlastnickém právu a právu na příznivé životní prostředí vymezením koridoru dálnice XE a rovněž s ní související „doprovodnou“ komunikací XF (navrhovatel na tomto místě návrhu uváděl zjevně nesprávné označení silnice XG, která však danou oblastí vůbec neprochází) specifikovanou v ZÚR JMK. Rovněž se cítil dotčen nesouladem územního plánu se ZÚR JMK a neprovedením řádného zpřesnění koridoru dálnice XE a silnice XF. Pokud by totiž doprovodná komunikace nebyla vymezena, převzala by fakticky její funkci stávající komunikace XH, která vede přímo před jeho domem.

[3] Nezákonnost územního plánu navrhovatel spatřoval konkrétně v tom, že v něm nebyla jednoznačně vymezena silnice XF P. – M. Měl za to, že by v územním plánu měly být vymezeny koridory všech nadmístních silnic (tj. silnic I., II. a III. třídy). Dle navrhovatele při vymezení koridoru dané silnice selhaly všechny orgány územního plánování. ZÚR JMK dle navrhovatele vymezují silnici XF neurčitě, neboť odkazují na Technicko-ekonomickou studii v úseku XCH P. – st. hranice ČR/Rakousko vypracovanou pro Centrální komisi Ministerstva dopravy (dále též „technicko-ekonomická studie“), v níž je uvedeno, že silnice XF v N. V. naváže na stávající průtah. Takové řešení však neodpovídá koridoru XE vymezenému v ZÚR JMK. Daný koridor navíc dle navrhovatele není dostatečně široký, aby se v něm mohlo nacházet také ochranné silniční pásmo plánované dálnice. Odpůrce 2) tedy dle žalobce nepostupoval při vydání ZÚR JMK přesvědčivě a transparentně, přičemž ani odpůrce 1) jeho pochybení nenapravil. Navrhovatel se rovněž obával toho, že před jeho domem bude sice formálně ponechána silnice III. třídy, nově na ni však bude napojena regionální a dálková doprava z doprovodné komunikace XF. Takové řešení nebylo nikdy posouzeno z hlediska vlivů na životní prostředí. Dále navrhovatel namítal, že v územním plánu je koridor XE v místě křížení se silnicemi XI a XJ v lokalitě P. vymezen v rozporu se ZÚR JMK, neboť přesahuje šířku 200 m. Navrhovatel rovněž tvrdil, že již v grafické části ZÚR JMK byl koridor XK vymezen v rozporu s textovou částí ZÚR JMK, neboť je v místě napojení silnice XL na silnici XM širší než 200 m. Toto vzájemně rozporné vymezení převzal rovněž územní plán. Za nezákonné považoval navrhovatel rovněž to, že odpůrce 1) vymezil veřejně prospěšné stavby v územním plánu tak, že mezi ně zahrnul mj. dálnici XE a doprovodnou komunikaci, včetně souvisejících staveb, přičemž některé ze souvisejících staveb mohou být umístěny i s přesahem mimo vymezený koridor. Za nesprávné a nezákonné dále navrhovatel považoval posouzení vlivů územního plánu i ZÚR JMK na životní prostředí, které dle jeho názoru řádně nezohlednilo vliv dálnice XE a její doprovodné komunikace XF P. – M. Navrhovatel územnímu plánu rovněž vytýkal, že plocha dopravní infrastruktury byla v úseku od křižovatky silnic XM a XN na sever vymezena bez opory v ZÚR JMK a že odpůrce 1) nevypořádal řádně jeho připomínky (resp.

pokračování

námítky), neboť zamlčel, že je doprovodná komunikace k dálnici XE v ZÚR JMK označena jako silnice XF a při jejím trasování ZÚR JMK odkazují na technicko-ekonomickou studii.

[4] Důvody pro zrušení části ZÚR JMK spatřoval navrhovatel konkrétně v tom, že koridor pro dálnici XE a doprovodnou komunikaci XF je vymezen nejasně a rozporně, neboť se jedná o jeden společný koridor na existující trase silnice XM, přičemž však ZÚR JMK při vymezení doprovodné komunikace odkazují na technicko-ekonomickou studii, která počítá s průtahem středem N. V., nikoliv s vedením doprovodné komunikace vymezeným koridorem. Dále navrhovatel opět poukazoval na rozpor mezi grafickou a textovou částí ZÚR JMK, absencí posouzení vlivů XE a doprovodné komunikace na životní prostředí a neposouzení jednotlivých variant koncepcí silničního spojení mezi Brnem a Vídní.

[5] Krajský soud shora uvedeným rozsudkem rozhodl o podaných návrzích tak, že návrh na zrušení územního plánu „v části koridoru XO“ zamítl (výrok I.) a návrh na zrušení části ZÚR JMK odmítl (výrok II.). Výroky III., IV. a V. rozsudku krajský soud rozhodl o nákladech řízení.

[6] Pokud se jedná o návrh na zrušení části ZÚR JMK, konstatoval krajský soud, že navrhovatel tento návrh podal podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., tedy jako tzv. návrh incidenční. Krajský soud poukázal na to, že návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy lze spojit pouze s žalobou nebo jiným návrhem podaným ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito. S odkazem na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 21. 11. 2019, č. j. 54 A 30/2019-53, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, č. j. 7 As 144/2012-53 (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz), pak krajský soud dospěl k závěru, že se v posuzovaném případě o takovou situaci nejedná, neboť při procesu tvorby územního plánu nedochází k „užití“ ZÚR JMK ve smyslu § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., ale pouze se ověřuje, zda územní plán není v rozporu s hierarchicky nadřazenou územně plánovací dokumentací. Vzhledem k tomu, že ZÚR JMK nebyly aplikovány, nelze se domáhat jejich incidenčního přezkumu společně s návrhem na zrušení územního plánu. Návrh na incidenční přezkum ZÚR JMK tedy shledal krajský soud nepřipustným. Dále krajský soud konstatoval, že lhůta pro podání návrhu na abstraktní přezkum ZÚR JMK uplynula již před podáním posuzovaného návrhu, v tomto směru by se tedy jednalo o návrh opožděný.

[7] Krajský soud zdůraznil, že se vzhledem k výše uvedenému při posouzení návrhu na zrušení části územního plánu zabýval pouze námitkami, které směřovaly proti této části územního plánu, nikoliv námitkami týkajícími se nezákonnosti ZÚR JMK. Za stěžejní tedy krajský soud považoval námitky, v nichž navrhovatel namítá nesoulad územního plánu se ZÚR JMK. Krajský soud nepřisvědčil navrhovateli v tom, že odpůrce 1) územním plánem dostatečně nezpřesnil koridor pro dálnici XE a doprovodnou komunikaci vymezený v ZÚR JMK, neboť pro doprovodnou komunikaci nevymezil samostatný koridor. ZÚR JMK nestanovily žádný požadavek na územně plánovací dokumentaci, z něhož by vyplývala možnost vymezit v územním plánu nový, v ZÚR JMK samostatně nevymezený, koridor pro doprovodnou komunikaci k XE. Krajský soud dále poukázal na to, že doprovodná komunikace zasahuje území více obcí a jedná se tedy o plochu nadmístního významu ve smyslu § 2 odst. 1 písm. h) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v relevantním znění (dále jen „stavební zákon“). Vymezení daného

koridoru pouze v napadeném územním plánu, bez opory v ZÚR JMK, by tedy mohlo být rozporné se zákonem. Krajský soud dále uvedl, že postup odpůrce 1) neodporuje ani závěrům rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 20. 12. 2017, č. j. 65 A 3/2017-931, který se týkal přezkumu ZÚR JMK a podle něhož je doprovodná komunikace k XE natolik konkrétním záměrem, 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. V daném rozsudku krajský soud ponechal příslušným orgánům prostor pro uvážení, jakým způsobem a jakými nástroji územního plánování daný záměr konkretizují. Postup odpůrce 1) tomuto požadavku odpovídá, neboť počítá s tím, že konkretizace v územním plánu vymezeného koridoru XO bude předmětem dalších navazujících řízení. Krajský soud dále upozornil na to, že odpůrce 1) již v průběhu pořizování územního plánu reagoval na připomínku, v níž navrhovatel vyjádřil nesouhlas s tím, aby doprovodná komunikace k dálnici XE byla umístěna do N. V., tím, že navrhovatele ubezpečil, že ačkoliv text ZÚR JMK odkazuje na řešení technicko-ekonomické studie, je možnost vedení doprovodné komunikace centrem N. V. v praxi vyloučena, neboť doprovodná komunikace má být vedena výhradně koridorem XO v souběhu s XE. Krajský soud uzavřel, že za dané situace nebylo zapotřebí vymezovat další koridor, jenž by se navíc překrýval s koridorem XO. Vymezení podmínek pro využití daného koridoru v textové části územního plánu považoval krajský soud za jasné a jednoznačné. Dále krajský soud poukázal na stanovisko Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 26. 6. 2019, č. j. JMK 80078/2019, jímž krajský úřad shledal územní plán souladným s nadřízenou územně plánovací dokumentací.

[8] K námitkám zpochybňujícím způsob hodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí (SEA) a správnost stanoviska SEA krajský soud uvedl, že také v tomto případě směřuje návrh zčásti proti ZÚR JMK, přičemž navrhovatel odpůrcům vytýká nedostatečné hodnocení vlivu vymezení koridoru pro doprovodnou komunikaci XF v úseku P. – M. V této souvislosti krajský soud odkázal na stanovisko Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 18. 4. 2019, č. j. JMK 58260/2019, podle něhož navrhovaný územní plán nevykazuje při respektování zákonných požadavků, opatření k minimalizaci nepříznivých vlivů na životní prostředí obsažených ve stanovisku SEA a požadavků tohoto stanoviska závažné střety s ochranou životního prostředí a veřejného zdraví, a lze ho proto považovat z hlediska vlivu na životní prostředí a veřejné zdraví za akceptovatelný. V tomto stanovisku byl hodnocen také koridor XO, a to včetně jeho využití pro umístění doprovodné komunikace k dálnici XE. Dále krajský soud v dané souvislosti odkázal na stanoviska Krajské hygienické stanice Jihomoravského kraje ze dne 7. 6. 2017, č. j. KHSJM 31334/2014/BV/HOK, a ze dne 5. 11. 2019, č. j. KHSJM 60582/2019/BV/HOK, zpracovaná v rámci projednání dle § 50 a § 52 stavebního zákona.

[9] K námitce týkající se pasáže územního plánu, která vymezuje veřejně prospěšné stavby, krajský soud uvedl, že danou část nelze vnímat jako jakási dobrozdání pro automatické povolování a umísťování staveb s přesahem mimo koridor. Povolování a umísťování veřejně prospěšných staveb bude předmětem dalších konkrétních navazujících řízení.

II.

Obsah kasační stížnosti a dalších podání

pokračování

[10] Navrhovatel (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, kterou následně opakovaně obsáhle doplňoval a svou argumentaci rozvíjel v reakci na následný vývoj judikatury. Nejvyšší správní soud v zájmu přehlednosti a stručnosti odůvodnění tohoto rozsudku nepovažoval za vhodné rekapitulovat zvláště každé jednotlivé podání stěžovatele, kasační argumentaci tedy shrne strukturovaně podle otázek, k nimž se vztahuje, nikoliv po jednotlivých podáních, která na sebe navazují a v nich uplatněná argumentace se často opakuje.

[11] Stěžovatel napadá rozsudek krajského soudu v celém rozsahu. Ve vztahu k výroku II., jímž krajský soud odmítl jeho návrh na zrušení části ZÚR JMK, stěžovatel především uvádí, že daný návrh podal jako návrh incidenční, který není třeba podat v roční lhůtě stanovené v § 101b odst. 1 s. ř. s., nýbrž ve lhůtě pro podání žaloby nebo jiného návrhu, s níž je daný návrh spojen. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, podle něhož nelze s návrhem na zrušení části územního plánu spojit incidenční návrh na zrušení části ZÚR JMK, která byla použita při tvorbě napadené části územního plánu. Stěžovatel poukazuje na výslovné znění § 101a odst. 1 s. ř. s., který hovoří o možnosti podat návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy spolu s „žalobou nebo jiným návrhem“ ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito, nevyžaduje tedy, aby danou věcí byl individuální správní akt ani aby se jednalo o věc navrhovatele. Výklad zastávaný krajským soudem vede dle stěžovatele k odepření spravedlnosti. Argumentaci, podle níž se v případě uplatnění ZÚR JMK při tvorbě územního plánu nejedná o užití ZÚR JMK ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s., považuje stěžovatel za zavádějící a nepodloženou. Daný postup se dle stěžovatele nijak neliší např. od použití územně plánovací dokumentace v řízení o umístění stavby, ZÚR JMK tedy nejsou pouhým závazným podkladem daného územního plánu, ale územní regulací vyšší právní síly, která se při zpracování územního plánu přímo aplikuje. Stěžovatel tedy nevidí důvod neumožnit incidenční přezkum ZÚR JMK v souvislosti s přezkumem jim podřízeného územního plánu. Dle stěžovatele právě specifické spojení napadených částí ZÚR JMK a územního plánu vytváří vnitřně rozporný a nepředvídatelný stav územně plánovací dokumentace, který narušuje stěžovatelovu právní jistotu. Skutečnost, že ZÚR JMK byly v minulosti podrobeny abstraktnímu přezkumu správními soudy, není dle stěžovatele podstatná, neboť abstraktní přezkum neumožňoval postihnout vady ZÚR JMK, které se projevily až při vydávání územního plánu. Na podporu svých závěrů stěžovatel bez dalšího odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2020, č. j. 5 As 46/2019-27 (který se ovšem týkal pouze posuzování včasnosti incidenčního návrhu – pozn. NSS).

[12] V dané souvislosti stěžovatel rovněž obsáhle reagoval na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2022, č. j. 2 As 373/2019-50, který byl vydán v průběhu nynějšího řízení. V uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud vyloučil možnost spojit návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy s návrhem na abstraktní přezkum jiného opatření obecné povahy. Stěžovatel se závěry daného rozsudku nesouhlasí. Teleologický výklad zastávaný Nejvyšším správním soudem dle stěžovatele nemůže překonat výklad jazykový na úkor ochrany základních práv, respektive práva na přístup k soudu. V pochybnostech je navíc na místě soudní přezkum spíše připustit nežli vyloučit. Stěžovatel dále upozornil na to, že některé vady ZÚR JMK se mohou projevit až při konkretizaci v měřítku územního plánu, není tedy důvod, proč v takovém případě neumožnit řetězení návrhů na zrušení opatření obecné povahy. Abstraktní přezkum územního plánu bez možnosti incidenčního přezkumu ZÚR JMK dle stěžovatele není

racionální a efektivní a nechrání dostatečně práva dotčených subjektů, neboť přezkum ZÚR JMK pouze odkládá do navazujících řízení. Stěžovatel rovněž poukazuje na čl. 9 a čl. 6 odst. 4 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (publ. pod č. 124/2004 Sb. m. s.; dále jen „Aarhuská úmluva“), z nichž má vyplývat požadavek na přístup veřejnosti k soudní ochraně v co možná nejranější fázi povolovacího procesu.

[13] Obdobně stěžovatel vyjádřil nesouhlas se závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2023, č. j. 7 As 98/2022-64, který v otázce přípustnosti incidenčního přezkumu opatření obecné povahy navázal na již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2022, č. j. 2 As 373/2019-50. Stěžovatel Nejvyšší správní soud rovněž upozornil na to, že uvedený rozsudek byl napaden ústavní stížností a navrhl tedy přerušení tohoto řízení do doby, než o ní Ústavní soud rozhodne. Současně stěžovatel doplnil svou argumentaci týkající se nezákonnosti odmítnutí návrhu na zrušení části ZÚR JMK o argumenty uplatněné v dané ústavní stížnosti. Nad rámec již uvedeného stěžovatel především dodal, že systém tzv. abstraktního soudního přezkumu územně plánovací dokumentace vykazuje významné incidenční prvky, nejedná se tedy o výlučně abstraktní přezkum. Územně plánovací dokumentace se vždy vztahuje ke konkrétnímu místu a aktivní legitimace k podání návrhu na její přezkum je podmíněna dotčením individuálních subjektivních práv navrhovatele jako vlastníka nemovitosti, které se dané opatření týká. V tomto ohledu je dle stěžovatele územně plánovací dokumentace jako opatření obecné povahy svou povahou bližší správnímu rozhodnutí než právnímu předpisu. Stěžovatel v této souvislosti poukázal na judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, která připouští přímý soudní přezkum opatření obecné povahy, přičemž akcentuje dopad územně plánovací dokumentace do individuálních práv osob a vychází z toho, že ochranu práv subjektů dotčených těmito opatřeními obecné povahy nelze dostatečně kompenzovat až v následujících správních řízeních před stavebním úřadem. Od těchto východisek se dle stěžovatele výše uvedené rozsudky naopak odchylují. Stěžovatel dále poukázal na to, že za ústavně konformní byl shledán i právní stav, kdy by přezkum územně plánovací dokumentace nebyl omezen žádnou lhůtou. Také z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36, publ. pod č. 3471/2016 Sb. NSS, je dle stěžovatele patrné, že lhůta pro abstraktní přezkum opatření obecné povahy není absolutní. Vyloučení podání incidenčního návrhu na zrušení ZÚR JMK spolu s návrhem na zrušení územního plánu dle stěžovatele navíc nevyloučí řetězení přezkumu opatření obecné povahy, pouze jej odsune do dalších správních řízení.

[14] Následně v reakci na usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 8. 2023, sp. zn. II. ÚS 1429/23, jímž byla jako zjevně neopodstatněná odmítnuta ústavní stížnost proti zmiňovanému rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2023, č. j. 7 As 98/2022-64, stěžovatel uvedl, že Ústavní soud nevypořádal v úplnosti argumentaci uplatněnou v ústavní stížnosti. Na této argumentaci, kterou stěžovatel uplatnil rovněž v tomto řízení a která je shrnuta výše, stěžovatel trvá a požaduje její vypořádání. Závěry rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2022, č. j. 2 As 373/2019-50, a ze dne 4. 4. 2023, č. j. 7 As 98/2022-64, jsou dle stěžovatele navíc rozporné s názorem, který Nejvyšší správní soud vyslovil dříve v návrhu na zrušení dílu 7. hlavy II. části III. s. ř. s., podaném v řízení vedeném pod sp. zn. 1 Ao 1/2010. Stěžovatel tedy navrhuje předložení věci rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

pokračování

[15] Dle stěžovatele se krajský soud v souvislosti s odmítnutím návrhu na zrušení části ZÚR JMK dopustil rovněž procesního pochybení, když ho odmítl jako opožděně podaný návrh na abstraktní přezkum. Návrh byl jednoznačně formulován jako incidenční a pokud jej krajský soud nepovažoval za formálně bezvadný, měl stěžovatele dle jeho názoru vyzvat k odstranění případných vad návrhu dle § 37 s. ř. s. Tím, že návrh na zrušení části ZÚR JMK odmítl, krajský soud znemožnil zohlednit při posouzení zákonnosti územního plánu vady ZÚR JMK a územně plánovací dokumentace tedy nemohla být přezkoumána jako jeden celek, kterým ve skutečnosti je. Takový přístup otvírá dle stěžovatele možnost pro nežádoucí postupné vymezování problematických záměrů tzv. „salámovou metodou“. Podle stěžovatele neexistuje ani z hlediska ústavního práva žádný důvod omezovat přezkum územně plánovací dokumentace na její poslední článek.

[16] Stěžovatel krajskému soudu vytkl rovněž nevypořádání námitek týkajících se vad ZÚR JMK a znovu tyto námitky uplatnil v kasační stížnosti. Vzhledem k tomu, že v daném rozsahu byl návrh stěžovatele odmítnut a Nejvyššímu správnímu soudu tedy přísluší posoudit pouze to, zda k odmítnutí návrhu došlo v souladu se zákonem, neshledal Nejvyšší správní soud důvod tuto část kasačních námitek podrobně rekapitulovat, neboť se mýlí s předmětem tohoto řízení.

[17] Ve vztahu k výroku I. napadeného rozsudku, jímž krajský soud zamítl návrh na zrušení části územního plánu, stěžovatel uvedl, že se neztotožňuje ani s vypořádáním námitek, kterými brojil pouze proti územnímu plánu.

[18] Stěžovatel zopakoval, že územní plán nesplnil svůj úkol zpřesnit záměry vymezené ZÚR JMK, když nevymezil koridor pro doprovodnou komunikaci k dálnici XE. Dle stěžovatele tím bylo dovršeno vnitřně rozporné a nepředvídatelné řešení dopravy v N. V., které započalo již v ZÚR JMK, neboť územně plánovací dokumentace umožňuje vést doprovodnou komunikaci průtahem N. V. mimo koridor dálnice XE. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu o tom, že ZÚR JMK nestanovily požadavek na samostatné vymezení koridoru k silnici XF a že tento koridor nelze vymezit bez opory v ZÚR JMK. Dle stěžovatele nebylo třeba, aby tento samostatný koridor vymezily ZÚR JMK, nutnost jeho vymezení v územním plánu totiž vyplývá z neurčitosti ZÚR JMK ve spojení s § 43 odst. 3 stavebního zákona. Stěžovatel má za to, že s vymezením koridoru pro doprovodnou komunikaci k XE počítá také rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. 12. 2017, č. j. 65 A 3/2017-931 (konkrétně v bodě 457). V napadeném rozsudku krajský soud dle stěžovatele opět odsunul daný problém na nižší stupeň územního plánování. Stěžovatel se obává toho, že tento přístup může vyústit v to, že daná komunikace nakonec vůbec nebude vymezena a doprava bude ponechána živelnému provozu po stávajících komunikacích. Daný problém je dle stěžovatele koncepční a měl tedy být řešen již v ZÚR JMK nebo nejpozději v územním plánu. Dále stěžovatel poukázal na to, že jím zmiňovaný problém se již projevil v povolovacím procesu k dálnici XE, kde investor projekčně připravil stavbu právě tak, že by doprovodná komunikace vedla průtahem přes N. V. Městský úřad Pohořelice sice k tomuto záměru vydal nesouhlasné stanovisko, takové řešení situace však stěžovatel považuje za nedostatečné. Postup investora dle stěžovatele dokládá, že územně plánovací dokumentaci lze vykládat více způsoby, což narušuje právní jistotu stěžovatele.

[19] Dále stěžovatel namítá, že se krajský soud nezabýval jeho námitkami týkajícími se nedodržení hranic koridoru pro XE v lokalitách P. a N. V. ani vymezením části koridoru

pro dálnici XE bez opory v ZÚR JMK. Vypořádání námitek týkajících se možnosti umístit vedlejší stavby související s XE a doprovodnou komunikací mimo vymezený koridor považuje stěžovatel za nedostatečné. Krajský soud dle stěžovatele i tento problém pouze odsunul do navazujících řízení. Stěžovatel rovněž trvá na tom, že doprovodná komunikace k XE nebyla posouzena v rámci procesu SEA. Závěry krajského soudu týkající se této námítky dle stěžovatele nemají oporu ve spisové dokumentaci a jsou nepřezkoumatelné. Za nedostatečné považuje stěžovatel také vypořádání námítky, podle níž odpůrce 1) řádně nevypořádal námítky stěžovatele. Krajský soud dle stěžovatele pochybil rovněž tím, že vyšel ze stanoviska Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 26. 6. 2019, č. j. JMK 80078/2019. Stěžovatel svými námitkami směřoval také proti tomuto stanovisku, které tedy nemůže samo o sobě vyvracet jeho tvrzení.

[20] Stěžovatel uplatnil v podání ze dne 6. 9. 2023 obsáhlou argumentaci, která měla dle jeho tvrzení rozvíjet kasační námítky týkající se nesprávného posouzení namítaných vad územního plánu a neposouzení namítaných vad ZÚR JMK. Stěžovatel následně doplnil v reakci na opravu českého znění čl. 5 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES, o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (dále jen „směrnice SEA“), publikovanou v Úředním věstníku EU dne 14. 7. 2022. Podle původního znění se měly ve zprávě o vlivech na životní prostředí určit, popsat a posoudit „*možné významné vlivy na životní prostředí vyplývající z provádění plánu nebo programu a rozumná náhradní řešení s přihlédnutím k cílům a zeměpisné oblasti působnosti plánu nebo programu*“. Dle nového znění mají být určeny, popsány a posouzeny „*možné významné vlivy na životní prostředí vyplývající z provádění plánu nebo programu a rozumných variant s přihlédnutím k cílům a zeměpisné oblasti působnosti plánu nebo programu*“. Stěžovatel s odkazem na citovanou opravu znění směrnice o SEA uvádí, že obchvat N. V. je rozumnou variantou koncepce a měl tedy být v rámci SEA určen, popsán a posouzen. To se však dle stěžovatele nestalo, neboť obchvat N. V. nebyl v procesu SEA posouzen. Pro případ, že by Nejvyšší správní soud nesouhlasil s tím, že obchvat N. V. je rozumnou variantou dané koncepce ve smyslu čl. 5 odst. 1 směrnice o SEA, navrhl stěžovatel položit v tomto směru předběžné otázky Soudnímu dvoru EU. Dále stěžovatel rozvinul obsáhlou argumentaci, podle níž krajský soud dostatečně nezohlednil ani povinnost provést při vyhodnocování SEA posouzení kumulativních vlivů hlučnosti. V této souvislosti stěžovatel poukázal na několik rozsudků, v nichž se Krajský soud v Brně zabýval tím, kdy a jakým způsobem má být hodnocení hlučnosti provedeno. Stěžovatel rozvinul poměrně obsáhlou polemiku o způsobu hodnocení hluku (včetně dalšího návrhu na položení předběžné otázky Soudnímu dvoru), tato argumentace však zcela přesahuje předmět tohoto řízení a Nejvyšší správní soud tedy neshledal důvod ji zde rekapitulovat. Dále stěžovatel upozorňuje na to, že pro posouzení věci by mohla být relevantní odpověď Soudního dvora na předběžnou otázku položenou irským soudem ve věci *Friends of the Irish Environment (Projet Ireland 2040)*, C-727/22.

[21] Odpůrce 1) se ztotožnil se závěry krajského soudu, a odkázal na vyjádření, která podal v řízení před krajským soudem.

[22] Také odpůrce 2) se ztotožnil se závěry krajského soudu. Dále uvedl, že věc, o níž bylo rozhodnuto rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2023, č. j. 7 As 98/2022-64, je obdobná jako nyní posuzovaný případ, není tedy důvod, aby o ní bylo rozhodnuto jinak.

[23] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

pokračování

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[24] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[25] Nejvyšší správní soud dále přezkoumal napadený rozsudek v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[26] Stěžovatel se v posuzovaném případě domáhal zrušení části územního plánu (resp. alternativním petitum zrušení celého územního plánu města Pohořelice, k čemuž však zcela zjevně nebyl aktivně legitimován). Namítané důvody nezákonnosti územního plánu však z podstatné části pramenily z jemu nadřazených ZÚR JMK. Stěžovatel tedy k návrhu na zrušení územního plánu připojil rovněž návrh na zrušení části ZÚR JMK. V posuzované věci je především sporné, zda lze návrh na tzv. abstraktní přezkum opatření obecné povahy (územního plánu) spojit s návrhem na tzv. incidenční přezkum jiného opatření obecné povahy (zásad územního rozvoje).

[27] Obecnou aktivní legitimaci k návrhu na zrušení opatření obecné povahy upravuje § 101a odst. 1 s. ř. s.: *„Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.“* Dle § 101b odst. 1 s. ř. s. lze návrh podat do 1 roku ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout, a to ani ve vazbě na navazující správní rozhodnutí, opatření nebo jiný úkon nahrazující rozhodnutí.

[28] Výkladem daných ustanovení se Nejvyšší správní soud zabýval zejména ve zmiňovaném usnesení rozšířeného senátu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36, v němž popsal rozdíly mezi návrhem na přezkum opatření obecné povahy podaným podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. a návrhem podaným na základě druhé věty tohoto ustanovení. Rozšířený senát dospěl v uvedeném usnesení k závěru, že lhůtu pro přezkum opatření obecné povahy stanovenou v § 101b odst. 1 s. ř. s. (tehdy tříletou, dnes roční) nelze uplatňovat bezvýjimečně. Poukázal přitom na to, že důvody nezákonnosti určité části opatření obecné povahy mohou mnohdy vyjít najevo až po uplynutí této lhůty v souvislosti s individuálním správním aktem, kterým je regulace obsažená v opatření obecné povahy aplikována v konkrétním případě: *„V případě přijetí závěru, že lhůta uvedená v § 101b odst. 1 s. ř. s. je lhůtou bezvýjimečně omezující jakýkoli soudní přezkum opatření obecné povahy, by se stal soudní přezkum individuálních aktů vydaných po uplynutí tří let na základě případně objektivně nezákonného či dokonce protiústavního opatření obecné povahy pouhou formalitou. Ačkoli by soud shledal nezákonnost takového rozhodnutí vydaného na základě nezákonného opatření obecné povahy, nemohl by právům žalobce poskytnout účinnou ochranu.“* Takový závěr

shledal Nejvyšší správní soud rozporným s čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Přistoupil tedy k ústavně konformnímu výkladu soudního řádu správního:

„Soudní řád správní v dílu 7 hlavy II, který je věnován řízení o zrušení opatření obecné povahy, rozlišuje dva typy návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Prvním typem návrhu je návrh na ‚abstraktní‘ kontrolu, kterým se může domáhat zrušení opatření obecné povahy každý, kdo tvrdí, že byl opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech. Druhým typem návrhu je pak návrh na ‚incidenční‘ kontrolu zákonnosti opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., podle něhož pokud je [navrhovatel] podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatření [zákon nesprávně uvádí ‚opatřením‘; pozn. rozšířeného senátu] obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.“

Soudní řád správní zároveň upravuje pro každý z obou uvedených typů návrhu na zrušení opatření obecné povahy samostatnou lhůtu pro jejich podání. Pro návrh ‚abstraktní‘ se použije bezesporu tříletá lhůta od účinnosti opatření obecné povahy stanovená v § 101b odst. 1 s. ř. s. Pro návrh ‚incidenční‘ pak platí dle § 101a odst. 1 věty druhé na konci s. ř. s. pravidlo, že návrh na zrušení opatření obecné povahy je možno podat jen společně se žalobou proti individuálnímu správnímu aktu, ve kterém bylo opatření obecné povahy použito, tzn. takovýto návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části platí lhůta pro podání žaloby směřující proti aplikujícímu individuálnímu správnímu aktu. [...]

Rozšířený senát si je vědom i toho, že lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy byla zákonodárcem s účinností od 1. 1. 2012 zavedena v zájmu ochrany dobré víry dotčených osob v zákonnost opatření obecné povahy a stability poměrů v území, přičemž stanovení takové lhůty se Nejvyšší správní soud sám domáhal např. v rámci návrhu na zrušení dílu 7 hlavy druhé soudního řádu správního, o němž rozhodl Ústavní soud výše citovaným náleznem sp. zn. Pl. ÚS 34/10 ze dne 24. 7. 2012. Stanovení obecné lhůty pro podání návrhu na abstraktní kontrolu je jistě ústavně zcela konformní a žádoucí. Výklad přijatý rozšířeným senátem, který uznává zvláštní lhůtu pro podání incidenčního návrhu na zrušení obecné povahy, ovšem není s výše uvedeným v rozporu. Okruh osob oprávněných k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. je totiž velmi omezený, což zabraňuje nadužívání tohoto institutu a obcházení lhůty k podání návrhu na abstraktní kontrolu dle § 101b odst. 1 s. ř. s. i častým zásahům do starší územně plánovací dokumentace ze strany správních soudů. Tento výklad je tak zároveň v souladu se zásadou proporcionality a zdrženlivosti při výkonu soudní moci.“

[29] Na citované usnesení rozšířeného senátu navázal Nejvyšší správní soud mj. v již zmiňovaném rozsudku ze dne 17. 3. 2022, č. j. 2 As 373/2019-50. V něm se zabýval tím, zda lze návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy podat spolu s návrhem na zrušení jemu podřízeného opatření obecné povahy. Stejně jako v nyní posuzovaném případě se jednalo o návrh na zrušení územního plánu spojený s návrhem na zrušení zásad územního rozvoje. Nejvyšší správní soud připustil, že jazykové vyjádření užitá v § 101a odst. 1 s. ř. s. tuto možnost nevylučuje. Pro posouzení dané otázky je však zapotřebí přihlédnout ke kontextu systému přezkumu opatření obecné povahy, jak je nastaven soudním řádem správním a pravidly dovozenými judikaturou správních soudů. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že z citovaného usnesení rozšířeného senátu ze dne 13. 9. 2016,

pokračování

č. j. 5 As 194/2014-36, nelze dovozovat možnost podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. společně s jiným návrhem na zrušení opatření obecné povahy. Zásady územního rozvoje se totiž při vydávání územního plánu neužijí ve smyslu věty druhé § 101a odst. 1 s. ř. s., neboť vydání územního plánu není aplikací zásad územního rozvoje v konkrétní věci. Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku konstatoval: *„Zásady územního rozvoje jsou toliko závazným podkladem, s nímž musí být územně plánovací dokumentace nižšího stupně v souladu. Respektování nadřazené regulace obecnou, podřazenou úpravou je přirozeným, zákonem předpokládaným a zamýšleným projevem hierarchického uspořádání systému územního plánování [srov. např. § 53 odst. 4 písm. a) stavebního zákona]. Přijetím obecní regulace se v této věci na postavení stěžovatele nic nezměnilo – i z toho je zřejmé, že do jeho práv mohly zasáhnout již zásady územního rozvoje. Stěžovatel nikdy netvrdil, že obec pochybila např. nesprávným převzetím pro ni závazných pravidel; namítal toliko, že měla vyvinout úsilí k jejich změně, neboť jsou objektivně nezákonná. Pravidlo, které je součástí regulace zavedené zásadami územního rozvoje, „neožívá“ teprve vtělením do územního plánu, ale do práv zasahuje již nabytím účinnosti zásad územního rozvoje; v opačném případě by totiž byl jeho přezkum vyloučen do doby, než bude převzato nižší územně plánovací dokumentací jako její závazná součást.“* Nejvyšší správní soud shrnul, že stěžovatel de facto brojil proti zásadám územního rozvoje jakožto formalizovanému výsledku územního plánování kraje. Proti nim však mohl brojit návrhem na zrušení jejich relevantní části podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. Zdejší soud dále uvedl: *„Pokud by soud připustil možnost ‚incidenčního přezkumu‘ zásad územního rozvoje při vydání či změně územního plánu, který řeší záležitosti nadmístního významu, byl by tím fakticky popřen institut lhůty pro podání návrhu na zrušení zásad územního rozvoje podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. (abstraktní přezkum). Potenciální navrhovatel zkrácený zásadami územního rozvoje na svých právech by pak neměl důvod domáhat se v zákonné lhůtě jejich abstraktního přezkumu, neboť by proti nim mohl brojit v souvislosti s vydáním či změnou územního plánu v dotčené obci. To by však mohlo do značné míry paralyzovat územní plánování (a územní rozvoj) na krajské úrovni.“*

[30] Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku zdůraznil, že jím podaný výklad není v rozporu s právem navrhovatele na soudní ochranu. Navrhovatel mohl brojit v zákonné lhůtě proti zásadám územního rozvoje, případně je oprávněn podat žalobu proti individuálnímu správnímu aktu (např. územnímu rozhodnutí), spolu s nímž může navrhnout zrušení těch opatření obecné povahy nebo jejich částí, jež byly podkladem pro rozhodnutí, jež se jeho práv přímo dotklo (tj. územního plánu a jemu nadřazených zásad územního rozvoje). Pro úspěch takové žaloby je pak třeba, aby žalobce namítal nejen nezákonnost územního plánu nebo jeho části, ale i konkrétní nezákonnost té části nadřazené územně plánovací dokumentace, která byla jeho závazným podkladem a obec ji byla povinna převzít. Dále Nejvyšší správní soud dodal: *„Incidenční přezkum opatření obecné povahy má za cíl umožnit, aby nezákonná obecná regulace, která je závazná, nebránila navždy vydání (tuto regulaci aplikujícího) individuálního správního aktu, který nebude objektivně nezákonný. Výše nastíněný postup tedy představuje cestu, jak „vyřadit původce nezákonnosti“, tj. zrušit i závazný podklad opatření, s nímž musí být individuální akt v souladu. Hledisko efektivitativy soudního přezkumu v čase (stěžovatelem deklarovaná snaha předejít vydávání dalších nezákonných aktů na podkladě vadného podkladu) musí podle přesvědčení soudu ustoupit zásadě právní jistoty prospívající velkému množství adresátů zásad územního rozvoje. Incidenční přezkum v souvislosti s individuálním správním aktem je jemnějším nástrojem, který umožní i dlouho po uplynutí lhůty pro abstraktní přezkum odstranit z obecné regulace jen to, co vadí konkrétnímu žalobci, a účinky nikým nenapadených částí zůstanou zachovány. Je totiž třeba mít na paměti*

i to, že nezákonnost opatření obecné povahy může mít podobu např. pochybení v procesu jeho přijetí. U jinak bezvadného, zákonného výsledku vadné procedury však nepochybně s rostoucím časovým odstupem klesá zájem na jeho úplném odstranění, spojeným s neodmyslitelnými důsledky pro značné množství adresátů.“

[31] K závěrům citovaného rozsudku se Nejvyšší správní soud přihlásil také v již rovněž uváděném rozsudku ze dne 4. 4. 2023, č. j. 7 As 98/2022-64, v němž se zabýval situací, kdy navrhovatel spojil s návrhem na zrušení části aktualizace zásad územního rozvoje rovněž návrh na zrušení části samotných původních zásad územního rozvoje. Proti tomuto rozsudku byla podána ústavní stížnost, kterou však Ústavní soud usnesením ze dne 28. 8. 2023, sp. zn. II. ÚS 1429/23, odmítl jako zjevně neopodstatněnou, neboť dospěl k závěru, že odmítnutím návrhu směřujícího proti zásadám územního rozvoje nedošlo v daném případě k porušení práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

[32] Stěžovatel se závěry uvedené judikatury nesouhlasí a navrhuje předložení věci rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. Důvodem pro tento postup by však mohlo být pouze to, pokud by Nejvyšší správní soud v nyní projednávaném případě shledal rozpor ve své dosavadní judikatuře ohledně právního názoru potřebného k rozhodnutí o nynější kasační stížnosti, anebo pokud by se sám nyní rozhodující senát hodlal odchýlit od názoru již vyjádřeného v jiném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (§ 17 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud však neshledal žádnou z těchto podmínek za splněnou.

[33] Případný rozpor výše citované judikatury s názorem, který Nejvyšší správní soud vyslovil v návrhu ze dne 17. 6. 2010, č. j. 1 Ao 1/2010-156, na zrušení části III. hlavy II. dílu 7. s. ř. s., který podal podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, v žádném případě nemůže založit pravomoc rozšířeného senátu k posouzení dané otázky. Návrh na zrušení části zákona dle čl. 95 odst. 2 Ústavy totiž nepředstavuje závazné rozhodnutí soudu, ale pouhé podání, jímž se posouzení dané otázky ústavnosti předkládá Ústavnímu soudu (viz Kühn, Z., Kocourek, T.: Soudní řád správní. Komentář. Wolters Kluwer, Praha 2019, komentář k § 17, bod 15, cit. dle systému ASPI). Navíc lze poukázat na to, že daný návrh byl zamítnut nálezem Ústavního soudu ze dne 24. 7. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 34/2010.

[34] Nejvyšší správní soud rovněž neshledal (ani ve světle rozsáhlé argumentace stěžovatele) důvod odchýlit se od závěrů výše citované judikatury, setrval tedy na názoru, že návrh na zrušení zásad územního rozvoje dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. nelze podat v návaznosti na návrh na zrušení územního plánu podaný dle první věty téhož ustanovení.

[35] Usnesení ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36, v němž rozšířený senát Nejvyššího správního soudu poprvé přdestřel výklad, podle něhož zákon umožňuje podání dvou různých typů návrhů na zrušení opatření obecné povahy – návrh „abstraktní“ podaný dle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. a návrh „incidenční“ dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., je založeno na dvou výchozích premisách. První premisou bylo, že druhá věta uvedeného ustanovení nemůže být pouhou frází bez normativního obsahu (viz bod 22 uvedeného usnesení). Druhou výchozí úvahou bylo to, že lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy stanovená v § 101b odst. 1 s. ř. s. nemůže být uplatňována bezvýjimečně, neboť by znemožňovala efektivní soudní přezkum individuálních správních aktů vydaných po uplynutí této lhůty na základě nezákonného či dokonce protiústavního opatření obecné

pokračování

povahy (viz bod 16 uvedeného usnesení). Účelem incidenčního soudního přezkumu opatření obecné povahy, jehož možnost rozšířený senát dovodil z § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., je tedy poskytnout efektivní soudní ochranu osobám, jejichž práva byla dotčena aplikací nezákonného opatření obecné povahy v individuálním případě i v situaci, kdy již uplynula lhůta pro podání návrhu na jeho abstraktní přezkum. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ovšem v uvedeném usnesení zdůraznil rovněž význam lhůty stanovené v § 101b odst. 1 s. ř. s. pro ochranu dobré víry dotčených osob v zákonost opatření obecné povahy a stability poměrů v území a upozornil, že jím podaný výklad § 101a odst. 1 s. ř. s. nemá sloužit k obcházení lhůty pro podání návrhu na abstraktní kontrolu opatření obecné povahy a že respektuje zásady proporcionality a zdrženlivosti při výkonu soudní moci. V tomto duchu je tedy třeba přistupovat k posuzování přípustnosti návrhů na incidenční přezkum.

[36] Ačkoliv usnesení rozšířeného senátu v odůvodnění výslovně hovoří toliko o situacích, kdy je opatření obecné povahy aplikováno (slovy zákona „užito“) při vydání individuálních správních aktů (popř. přímo rozhodnutí), je zřejmé, že k užití opatření obecné povahy může dojít také v jiných situacích. Judikatura Nejvyššího správního soudu, která na uvedené usnesení rozšířeného senátu navázala, již ve vazbě na jeho výrok výslovně zmiňuje možnost spojit návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy rovněž se zásahovou či nečinnostní žalobou (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2019, č. j. 1 As 1/2019-32, a ze dne 15. 10. 2019, č. j. 8 As 63/2019-40, publ. pod č. 3950/2020 Sb. NSS).

[37] Poukazuje-li stěžovatel na to, že zákon počítá s možností podat návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy také společně s „jiným návrhem“, nelze než uvést, že ani tato zákonná formulace nepozbývá ve světle citované judikatury význam. Soudní řád správní (případně ve spojení se zvláštními zákony) umožňuje podat kromě žalob několik typů jiných návrhů na zahájení řízení. Kromě návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části se jedná mj. o návrhy ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda (část III. hlava II. díl 4. s. ř. s.), návrhy ve věcech politických stran a politických hnutí (část III. hlava II. díl 5. s. ř. s.) a návrhy na zrušení služebních předpisů (část III. hlava II. díl 8. s. ř. s.). V usnesení ze dne 17. 12. 2020, č. j. Nad 193/2020-28, se Nejvyšší správní soud zabýval situací, kdy tehdejší navrhovatel spojil návrh na zrušení opatření obecné povahy (mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví vydaného v souvislosti s tehdy probíhající pandemií onemocnění COVID-19) s návrhem na vyslovení neplatnosti hlasování či voleb. Tuto možnost přitom Nejvyšší správní soud nevyloučil.

[38] Z § 101a věty druhé s. ř. s. však na druhou stranu v žádném případě neplyne, že by návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy bylo možné spojit se všemi typy žalob a návrhů, které je možné podat ve správním soudnictví. Účelem incidenčního přezkumu, jak jej vymezilo opakovaně zmiňované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36, je předejít situaci, kdy navrhovatel nebude možné poskytnout efektivní soudní ochranu, neboť k porušení jeho práv dojde v důsledku aplikace opatření obecné povahy, které však již nebude možné zrušit bez ohledu na jeho nezákonnost. Taková situace by však neměla nastat v případě, kdy je primárním návrhem, s nímž má být návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy akcesoricky spojen, návrh na přezkum jiného opatření obecné povahy. V takovém případě by totiž zpravidla měla být možnost docílit zrušení obou vzájemně provázaných opatření obecné povahy návrhem na jejich incidenční přezkum podaným spolu s žalobou či jiným návrhem, jímž

bude navrhovatel brojít proti úkonu správního orgánu aplikujícího daná opatření na konkrétní věc (ať již půjde o vydání rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., nečinnost ve smyslu § 79 s. ř. s., nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. nebo například to, že mu nebude umožněno vykonat volební právo, jak tvrdil navrhovatel v případě, jehož se týkalo zmiňované usnesení Nejvyšší správního soudu ze dne 17. 12. 2020, č. j. Nad 193/2020-28). Takové použití incidenčního přezkumu opatření obecné povahy respektuje rozšířeným senátem zdůrazňovaný zájem na stabilitě poměrů v území a na ochraně dobré víry dotčených osob v zákonnost opatření obecné povahy a zásadu zdrženlivosti při soudním přezkumu veřejné správy, jelikož brání nadužívání návrhů dle § 101a věty druhé s. ř. s. k obcházení lhůty pro abstraktní přezkum opatření obecné povahy.

[39] Jak již předepsal Ústavní soud v usnesení ze dne 28. 8. 2023, sp. zn. II. ÚS 1429/23, výše uvedený výklad nepovede k odepření soudní ochrany osobám dotčeným nezákonnými opatřeními obecné povahy, ani je nepřipravuje o možnost domáhat se incidenčního přezkoumání dopadů všech na sebe navazujících opatření obecné povahy, která způsobí nezákonný zásah do jejich práv až ve vzájemné kombinaci. Toto komplexní posouzení výsledné úpravy vzniklé kombinací navazujících opatření (jehož se domáhá také stěžovatel) však bude provedeno až při její aplikaci na konkrétní případ, nikoliv opakovaně v návaznosti na vydání každého navazujícího opatření obecné povahy (viz bod 36 opakovaně zmiňovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2022, č. j. 2 As 373/2019-50). Takový přístup neodporuje ani stěžovatelem zmiňovaným požadavkům Aarhuské úmluvy, podle níž má být účast veřejnosti umožněna v počátečním stadiu rozhodování, kdy jsou ještě všechny možnosti výběru a alternativ otevřeny a kdy účast veřejnosti může být účinná. Přístup veřejnosti do řízení v jeho počáteční fázi je totiž zajištěn právě prostřednictvím abstraktního přezkumu opatření obecné povahy. Z téhož důvodu nelze považovat za relevantní ani odkazy stěžovatele na judikaturu Ústavního soudu, která upozorňuje na to, že ochranu práv subjektů dotčených územně plánovací dokumentací nelze dostatečně kompenzovat až v následných fázích, tj. ve správních řízeních před stavebním úřadem. Stěžovatel mohl návrh na abstraktní přezkum té části ZÚR JMK, o níž tvrdí, že ho zkracuje na jeho právech, podat a také tak učinit. Jeho návrh byl, vedle návrhů celé řady dalších navrhovatelů, zamítnut rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 20. 12. 2017, č. j. 65 A 3/2017-931. Kasační stížnost proti tomuto rozsudku stěžovatel, na rozdíl od některých jiných navrhovatelů v téže věci (jejichž kasační stížnosti zamítl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 30. 5. 2019, č. j. 2 As 122/2018-512), nepodal.

[40] Ke stížní argumentaci, kterou stěžovatel zpochybňuje závěry usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 8. 2023, sp. zn. II. ÚS 1429/23, a vytýká Ústavnímu soudu, že nevypořádal část uplatněných námitek, Nejvyšší správní soud pouze uvádí, že mu nepřísluší přezkoumávat závěry Ústavního soudu. Skutečnost, že se také při abstraktním přezkumu opatření obecné povahy zkoumá, zda stěžovatel plausibilně tvrdil, že byl napadeným opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech, směřuje pouze k vyloučení podávání tzv. *acciones populares*. Z této skutečnosti tedy nelze dovozovat, že je při přezkumu opatření obecné povahy na místě postupovat obdobně jako při přezkumu rozhodnutí správního orgánu nebo že abstraktní přezkum vykazuje „incidenční prvky“, jak uvádí stěžovatel.

[41] Nejvyšší správní soud tedy ani v nyní posuzované věci neshledal důvod pro to, aby se odchýlil od závěrů vyřčených v jeho rozsudcích ze dne 17. 3. 2022, č. j. 2 As 373/2019-50, a ze dne 4. 4. 2023, č. j. 7 As 98/2022-64. Tyto rozsudky neodporují výslovnému znění

pokračování

zákona, jak se domnívá stěžovatel, a k institutu incidenčního přezkumu opatření obecné povahy přistupují v souladu s východisky usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36.

[42] K námitkám týkajícím se postupu krajského soudu je především zapotřebí uvést, že krajský soud stěžovatelův návrh na zrušení části ZÚR JMK neodmítl pro opožděnost, jak stěžovatel uvádí, nýbrž pro nepřipustnost (viz body 19 a 39 odůvodnění napadeného rozsudku). Úvaha o opožděnosti návrhu na zrušení části ZÚR JMK obsažená v bodě 20 napadeného rozsudku pouze poněkud neobratně vyjadřuje, že ani kdyby soud považoval daný návrh na zrušení části ZÚR JMK za abstraktní, nemohl by se jím věcně zabývat, a to pro jeho opožděnost. Krajský soud také neměl ohledně návrhu na incidenční přezkum důvod stěžovatele vyzývat k odstranění vad návrhu, nešlo totiž o situaci předvídanou v bodě 28 usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014-36, kdy by navrhovatel v návrhu sice tvrdil nezákonnost ZÚR JMK, ale výslovně nenavrhoval jejich zrušení. Stěžovatel zrušení napadené části ZÚR JMK zcela zjevně požadoval, krajský soud však dospěl k závěru, že návrh není přípustný.

[43] Vzhledem k tomu, že krajský soud stěžovatelův návrh na zrušení části ZÚR JMK odmítl, nelze mu vytýkat, že se nezabýval argumentací týkající se nezákonnosti tohoto opatření obecné povahy či předchozích správních aktů vydaných za účelem jeho pořízení.

[44] Nejvyšší správní soud se tedy dále zabýval námitkami vztahujícími se k výroku I. rozsudku krajského soudu, jímž byl zamítnut návrh na zrušení části územního plánu města Pohořelice. Stěžovatel především namítá, že územní plán dostatečně nezpřesnil vymezení koridoru pro doprovodnou komunikaci k dálnici XE. Stěžovatel v této argumentaci zjevně vychází z toho, že územní plán umožňuje (obdobně jako ZÚR JMK) vést danou doprovodnou komunikaci nejen koridorem XO (který navíc stěžovatel považuje za příliš úzký, než aby jím mohla být vedena dálnice i s ní související doprovodná komunikace), ale rovněž průtahem N. V. Tomuto názoru však nelze přisvědčit.

[45] Z textové části územního plánu je zřejmé, že koridor dálnice XE označený jako XO je vymezen tak, že zahrnuje mj. i územní nároky na související stavby, včetně doprovodné komunikace (XF) umístěné v souběhu s dálnicí XE. V podkapitole I.C.14. textové části územního plánu je jako hlavní využití koridoru XO uvedeno: *„Koridor je určen pro umístění dálnice XE a doprovodné pozemní komunikace.“* Stejnou formulaci obsahuje také vymezení daného koridoru v kapitole I.G. textové části územního plánu, která definuje veřejně prospěšné stavby. Ani textová část odůvodnění územního plánu se od tohoto vymezení neodchyluje. Konkrétně lze odkázat na podkapitolu II.9.13. (Odůvodnění vymezení koridorů dopravní a technické infrastruktury a protizáplavových a protipovodňových opatření) obsahující opět obdobnou formulaci nebo na podkapitolu II.12.2. (Silniční doprava), v níž je uvedeno, že koridor XO je vymezen tak, že *„zahrnuje územní nároky i pro MÚK a související stavby, včetně doprovodné komunikace (XF) umístěné v souběhu s XE“*, a dále je zde citováno odůvodnění ZÚR JMK: *„V návrhu ZÚR JMK je z důvodu nezavlékání regionální dopravy do středu N. V. navrhována doprovodná komunikace v rámci koridoru pro dálnici XE. V textové části I. Návrh ZÚR JMK je navrhována šíře koridoru 200 m včetně doprovodné pozemní komunikace. V textové části II. Odůvodnění ZÚR JMK je na str. 134 uvedeno cit.: „Návaznost na silniční síť nižšího významu a obsluha území je zajištěna mimoúrovňovými křižovatkami (P.-j.), I., P., M.-s., M.-j. Součástí koridoru jsou i úseky nově*

navrhovaných doprovodných komunikací. Vymezení koridoru v šířce 200 m s rozšířením pro plochy MÚK (kruhová výseč o poloměru 180–350 m) vychází z výše zmíněné studie. Koridor včetně ploch pro MÚK je vymezen tak, že zahrnuje územní nároky pro související stavby včetně doprovodných komunikací – silnice XF, které jsou řešeny variantně v technicko-ekonomické studii jako součást stavby v souběhu s vlastní trasou XE.‘ Z grafické části ZÚR JMK a z výše uvedeného je zřejmé, že doprovodná komunikace k dálnici XE je v ZÚR JMK navrhována v souběhu s navrhovanou XE nikoliv průtahem N. V., jak se podatelé domnívají.“ Také v rámci vypořádání námitek a připomínek k územnímu plánu podaných mj. stěžovatelem odpůrce 1) výslovně vyloučil, že by doprovodná komunikace k dálnici XE mohla vést průtahem N. V. Je tedy zřejmé, že územní plán počítá v jím regulovaném území pouze s jedinou variantou vedení doprovodné komunikace k dálnici XE, a to koridorem XO, tedy v souběhu s dálnicí XE. Možnost vedení doprovodné komunikace středem N. V. územní plán v rámci vypořádání mj. stěžovatelových námitek a připomínek naopak výslovně vylučuje.

[46] Stěžovateli nelze přisvědčit, tvrdí-li, že odpůrce 1) byl povinen vymezit v územním plánu zvláštní koridor pro doprovodnou komunikaci k XE. Územně plánovací dokumentace sice nepochybně musí vykazovat přiměřený stupeň konkrétnosti, to však neznamená, že by silnice II. třídy musela mít vymezen svůj zvláštní koridor v případě, kdy má být doprovodnou komunikací, která má v zásadě kopírovat plánovanou dálnici. Za takové situace nelze vymezení společného koridoru pro tyto komunikace považovat za rozporné s účelem územního plánování. Stěžovatel danou povinnost dovozuje z jím tvrzené neurčitosti ZÚR JMK a z § 43 odst. 3 stavebního zákona, v relevantním znění, podle něhož územní 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. Koridor XO, při jehož vymezení vyšel odpůrce 1) z vymezení koridoru XO v ZÚR JMK, však není vzhledem k plánovaným stavebním záměrům vymezen nijak neurčitě. Stěžovatel naopak tvrdí, že daný koridor je příliš úzký, než aby v něm mohly být umístěny všechny plánované stavby, jen stěží mu tedy zároveň může vytýkat neurčité vymezení. Pokud již zmiňovaný rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. 12. 2017, č. j. 65 A 3/2017-931, uvádí v bodě 457, že záměr doprovodné komunikace k XE je 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*“, nelze z této formulace dovozovat, že by bylo nezbytné vymezit pro danou komunikaci v územním plánu samostatný koridor. Krajský soud toliko poukázal na to, že daný záměr bude v navazujících řízeních dále konkretizován, neurčil ovšem (a ani určit nemohl), jakým způsobem mají být ty které konkrétní nástroje použity.

[47] Lze dodat, že vymezení samostatného koridoru pro doprovodnou komunikaci, kterého se stěžovatel domáhá, by jeho tvrzené obavy z toho, že daný záměr nakonec nikdy nebude realizován a doprava související s dálnicí XE bude realizována po stávajících komunikacích, nemohlo nijak rozptýlit. Vymezení plochy či koridoru pro určité funkční využití je toliko podmínkou pro realizaci určitého stavebního záměru, nikoliv zárukou toho, že záměr bude realizován. Z tohoto pohledu tedy není rozdíl mezi tím, zda je pro doprovodnou komunikaci vymezen zvláštní koridor, nebo zda územně plánovací dokumentace počítá s jejím umístěním v rámci koridoru samotné dálnice.

[48] Uvádí-li stěžovatel, že se jím tvrzená neurčitost územně plánovací dokumentace již projevila v navazujících řízeních tím, že investor stavbu dálnice XE připravil tak, že

pokračování

doprovodná komunikace vedla průtahem přes N. V., lze pouze uvést, že sám stěžovatel poukázal na to, že Městský úřad P. vydal jako orgán územního plánování k danému záměru nesouhlasné závazné stanovisko. Z těchto skutečností nelze dovozovat neurčitost územně plánovací dokumentace, naopak je z nich patrné, že orgán územního plánování uplatňuje regulaci obsaženou v územním plánu zcela v souladu s tím, co uváděl v průběhu jeho pořizování i co uvádí odpůrce 1) v soudním řízení a čeho se koneckonců sám stěžovatel domáhá.

[49] Námitky nevypořádání některých námitek (návrhových bodů) týkajících se rozporu územního plánu se ZÚR JMK do značné míry souvisejí s námitkou, podle níž krajský soud pochybil, pokud vyšel ze závazného stanoviska Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 26. 6. 2019, č. j. JMK 80078/2019, v němž byla podle § 50 odst. 7 stavebního zákona posouzena otázka souladu územního plánu se ZÚR JMK. Právě stručným odkazem na toto stanovisko totiž krajský soud vypořádal dané námitky.

[50] Stěžovatel má za to, že jelikož v části návrhu, v níž popisoval skutkový stav věci, uvedl, že v daném stanovisku není uveden záměr doprovodné komunikace XF, měl krajský soud k návrhu přistoupit tak, že směřuje také proti danému stanovisku a neměl z něj tedy vycházet při vypořádání uplatněných námitek. Ani této argumentaci stěžovatele nelze přisvědčit. Z pouhého konstatování stěžovatele, že dané stanovisko nezmiňuje v určité své pasáži záměr doprovodné komunikace (navíc obsaženého v části návrhu, která se věnuje toliko popisu skutkového stavu věci), rozhodně nelze dovodit, že by stěžovatel zpochybňoval zákonnost či správnost zmiňovaného stanoviska krajského úřadu jako celku, nebo v něm obsažených závěrů týkajících se souladu vymezení koridoru XO v územním plánu se ZÚR JMK. Krajskému soudu tedy nelze vytýkat, pokud při posouzení dané otázky odkázal na uvedené stanovisko.

[51] Z hlediska přezkoumatelnosti vypořádání daných námitek lze dodat, že odkaz na závěry stanoviska Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 26. 6. 2019, č. j. JMK 80078/2019, jejichž správnost stěžovatel nezpochybňoval, je sice velmi stručný, avšak dostačující. Navíc není zřejmé, jakým způsobem by stěžovatelem namítané odchylky ve vymezení koridoru XO oproti koridoru XO v ZÚR JMK mohly zasáhnout do jeho práv. Daný koridor (kopírující v zásadě obchvat N. V. silnicí XM, neboť i budou dálnice XE bude v tomto úseku vedena z větší části v trase stávající silnice XM) se stěžovatelových nemovitostí umístěných v podstatě v centru N. V. přímo vůbec nedotýká, a lokality, v nichž měl být dle jeho tvrzení koridor vymezen odchýlně od ZÚR JMK, se nacházejí od stěžovatelových nemovitostí ještě dále.

[52] Stěžovatel dále namítá, že krajský soud nesprávně vypořádal námitku, podle níž územní plán umožňuje v rozporu se zákonem umísťovat vedlejší stavby dálnice XE mimo koridor vymezený v ZÚR JMK. Stěžovatel tuto námitku zakládá na skutečnosti, že v kapitole I.G. textové části územního plánu je ke koridoru XO uvedeno: „*Některé z vedlejších (souvisejících) staveb mohou být umístěny i s přesahem mimo vymezený koridor (především stavby liniové technické infrastruktury, například přeložky plynovodů a vodovodů, dále přeložky místních a účelových komunikací a cyklostezek).*“

[53] Ani tuto námitku Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou. Stěžovatel přehlíží kontext jím citované pasáže územního plánu, v níž územní plán pouze vymezuje koridory,

ve kterých jsou vymezeny veřejně prospěšné stavby a opatření, ve kterých je možné u konkrétních staveb a opatření vyvlastnit práva k pozemkům a stavbám. Krajskému soudu tedy lze přisvědčit v tom, že z daného ustanovení územního plánu nevyplývá bez dalšího souhlas s umístěním staveb souvisejících s dálnicí XE mimo vymezený koridor, ale pouze to, že stavby související s uvedenou dálnicí jsou veřejně prospěšnými stavbami, i kdyby přesahovaly mimo daný koridor. Veškeré stavební záměry související s výstavbou dálnice XE tedy projdou náležitými povolovacími procesy, v nichž bude také posouzen jejich soulad s územně plánovací dokumentací.

[54] Pokud se jedná o námitku, podle níž územní plán vymezil plochu dopravní infrastruktury od křižovatky stávajících silnic XM a XN na sever bez odpovídajícího vymezení v ZÚR JMK, lze stěžovateli přisvědčit v tom, že se krajský soud s touto námitkou nevypořádal. Nejedná se ovšem o vadu, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku. Není totiž zřejmé, jakým způsobem by se tvrzená vada územního plánu mohla dotýkat práv stěžovatele. Plocha, k níž se daná námitka váže, se nachází jihovýchodně od P. zcela mimo zastavěné území N. V., daleko od pozemků stěžovatele, přičemž pokrývá stávající, již existující, dálnici XE, která uvedenou křižovatkou v současné době končí. Tvrzení stěžovatele o tom, že v důsledku potenciálně chybného dopravního řešení může být zavlečena doprava do těsné blízkosti jeho nemovitostí je svou obecností v podstatě nic neříkající a o možnosti, že by vymezení dané plochy mohlo zasáhnout do jeho práv, nesvědčí.

[55] Vyjádřil-li stěžovatel v bodě IV.1.8 návrhu zcela obecný nesouhlas s vypořádáním některých jím vznesených námitek a připomínek, nelze než uvést, že pouhý nesouhlas se závěry správního orgánu či soudu nelze považovat za řádně formulovaný důvod návrhu. Krajský soud navíc není povinen vyjádřit se zvlášť ke každému jednotlivému uplatněnému argumentu, ale vypořádat se s obsahem a smyslem navrhovatelovy argumentace, což v napadeném rozsudku učinil. K jedinému konkrétnímu tvrzení v dané části návrhu, které se týká toho, že ZÚR JMK odkazují na technicko-ekonomickou studii, se krajský soud dostatečně vyjádřil v bodě 33 napadeného rozsudku.

[56] K rozsáhlé argumentaci týkající se opravy českého znění směrnice SEA Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovateli nelze přisvědčit v tom, že se jedná o doplnění včas uplatněných kasačních námitek. Stěžovatel sice v kasační stížnosti uplatnil mj. také stručné námítky týkající se toho, že provedené hodnocení SEA nezahrnovalo posouzení vlivů doprovodné komunikace dálnice XE, argumentace obsažená v podání stěžovatele ze dne 6. 9. 2023 však na tyto námítky nenavazuje, neboť se týká požadavků na posuzování jednotlivých variant koncepcí. Tato argumentace nerozvíjí žádné dříve uplatněné kasační námítky a vzhledem k tomu, že lhůta pro doplnění kasační stížnosti dle § 106 odst. 3 s. ř. s. uplynula dne 25. 9. 2021, nelze k této nové argumentaci již přihlédnout (navíc ani není jasné, kam touto argumentací stěžovatel míří za situace, kdy územní plán připouští sice pouze jedinou variantu vedení doprovodné komunikace, ale právě tu, jíž se stěžovatel dovolává, tedy vedení souběžně s dálnicí XE).

[57] Ani ostatními námitkami uplatněnými až v obsáhlém podání stěžovatele ze dne 6. 9. 2023 (včetně jeho návrhů na položení dalších předběžných otázek Soudnímu dvoru), které, jak již bylo konstatováno, rovněž dalece přesahují předmět tohoto řízení, jak byl vymezen včas uplatněnými kasačními námitkami, se Nejvyšší správní soud nezabýval.

pokračování

[58] Ve včasné kasační argumentaci týkající se hodnocení vlivu územního plánu na životní prostředí stěžovatel namítal, že ani na úrovni územního plánu nebyl vyhodnocen vliv dálnice XE a s ní související doprovodné komunikace na životní prostředí, přičemž krajský soud tuto námitku řádně nevypořádal. K uvedené námitce je především zapotřebí uvést, že dálnice XE a související doprovodná komunikace nebyly v územním plánu vymezeny jako samostatné záměry, nýbrž v rámci koridoru XK (k zákonnosti tohoto postupu se již Nejvyšší správní soud vyslovil výše). V rámci posouzení SEA tedy nebylo na místě posuzovat zvlášť vliv těchto konkrétních záměrů. Stanovisko SEA ze dne 18. 4. 2019, č. j. JMK 58260/2019, zjevně vzalo vymezení daného koridoru v územním plánu v potaz (výslovně ho zmiňuje např. při stanovení opatření pro předcházení, snížení nebo kompenzaci negativních vlivů na životní prostředí) a vyhodnotilo jej. Konkrétní hodnocení dopadů případných variant realizace dálnice XE a související doprovodné komunikace bude provedeno v navazujících řízeních, jejichž předmětem bude umístění těchto konkrétních záměrů a povolení jejich stavby (proces EIA). K obdobným závěrům dospěl krajský soud v bodě 36 napadeného rozsudku. Ani tuto námitku tedy Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou.

IV.

Závěr a náklady řízení

[59] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[60] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti mezi jeho účastníky rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Odpůrci měli ve věci úspěch, náleželo by jim tedy vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v řízení důvodně vynaložili. Odpůrci 1), který nebyl v řízení o kasační stížnosti zastoupen, však v tomto řízení žádné náklady nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly a odpůrce 2) byl sice zastoupen advokátem, který však podal ve věci jen velmi stručná vyjádření, navíc dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, publ. pod č. 3228/2015 Sb. NSS, bod 29) odpůrce 2) (Jihomoravský kraj) nelze považovat za ten typ správního orgánu, který by sám nedisponoval dostatečným odborným či materiálním zázemím k podání vyjádření ke kasační stížnosti (takovým správním orgánem by mohla být např. velmi malá obec či její obecní úřad); náklady právního zastoupení odpůrce 2) tedy nelze považovat ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s. za náklady v řízení důvodně vynaložené. Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud odpůrcům náhradu nákladů řízení nepřiznal.

[61] Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Vzhledem k tomu, že zdejší soud v dané věci osobě zúčastněné na řízení žádné povinnosti neuložil, rozhodl dle § 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s. tak, že tato osoba nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 9. října 2023

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu