



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a Mgr. Sylvy Šiškeové v právní věci navrhovatele: **P. F. N.**, zast. Mgr. Lenkou Kotulkovou, advokátkou se sídlem Kopečná 241/20, Brno, proti odpůrci: **Jihomoravský kraj**, se sídlem Žerotínovo nám. 3, Brno, zast. JUDr. Petrem Fialou, advokátem se sídlem Helfertova 2040/13, Brno, za účasti osob zúčastněných na řízení:

- 1) **Ing. J. D.**,
- 2) **Město Kuřim**, se sídlem Jungmannova 968/75, Kuřim,
- 3) **Obec Ratíškovice**, se sídlem U Radnice 1300, Ratíškovice,
- 4) **Obec Lelekovice**, se sídlem Hlavní 75/7, Lelekovice,
- 5) **Obec Česká**, se sídlem Česká 26, p. Lelekovice,
- 6) **Obec Sudoměřice**, se sídlem Sudoměřice 322,
- 7) **Město Mikulov**, se sídlem Náměstí 1, Mikulov,
- 8) **Městys Černá Hora**, se sídlem nám. Míru 50, Černá Hora,
- 9) **Město Miroslav**, se sídlem nám. Svobody, 1/1, Miroslav,
- 10) **Město Moravská Třebová**, se sídlem nám. T. G. Masaryka 29, Moravská Třebová,
- 11) **Město Rousínov**, se sídlem Sušilovo náměstí 84/56, Rousínov,
- 12) **Obec Zbýšov**, se sídlem Zbýšov 7,
- 13) **Obec Lesní Hluboké**, se sídlem Lesní Hluboké 46,
- 14) **Obec Vísky**, se sídlem Vísky 96,
- 15) **Obec Vanovice**, se sídlem Vanovice 132,
- 16) **Obec Vranov**, se sídlem Vranov 24,
- 17) **Město Jevíčko**, se sídlem Palackého nám. 1, Jevíčko,
- 18) **Město Rosice**, se sídlem Palackého náměstí 13, Rosice,
- 19) **Město Kunštát**, se sídlem nám. Krále Jiřího 106, Kunštát,
- 20) **Obec Maršov**, se sídlem Maršov 71,
- 21) **Obec Městečko Trnávka**, se sídlem Městečko Trnávka 5,
- 22) **Obec Hradčany**, se sídlem Tišnovská 131, Hradčany,
- 23) **Město Znojmo**, se sídlem Obroková 1/12, Znojmo,
- 24) **Městys Ostrovačice**, se sídlem náměstí Viléma Mrštíka 54, Ostrovačice,
- 25) **Město Břeclav**, se sídlem nám. T. G. Masaryka 42/3, Břeclav,
- 26) **Ing. Jaromíra Vítková**, senátorka,
- 27) **Město Vracov**, se sídlem náměstí Míru 202, Vracov,
- 28) **Obec Říčany**, se sídlem nám. Osvobození 340, Říčany,
- 29) **Městys Křtiny**, se sídlem Křtiny 26,

- 30) Obec Újezd u Černé Hory, se sídlem Újezd u Černé Hory 108, Lipůvka,
- 31) Obec Chudčice, se sídlem Chudčice 220,
- 32) Obec Lažánky, se sídlem Lažánky 14,
- 33) Obec Holubice, se sídlem Holubice 61,
- 34) Obec Čebín, se sídlem Čebín 21,
- 35) Dobrovolný svazek obcí **Ždánický les a Politaví**, se sídlem Jiráskova 502, Bučovice,
- 36) Obec Kuchařovice, se sídlem 8. Května 211, Kuchařovice,
- 37) Město Boskovice, se sídlem Masarykovo nám. 4/2, Boskovice,
- 38) Svazek obcí pro výstavbu rychlostní komunikace **R43**, se sídlem Masarykovo nám. 4/2, Boskovice,
- 39) Město Židlochovice, se sídlem Masarykova 100, Židlochovice,
- 40) Město Pohořelice, se sídlem Vídeňská 699, Pohořelice,
- 41) EG.D, a. s., se sídlem Lidická 1873/36, Brno,
- 42) Statutární město Brno, se sídlem Dominikánské náměstí 196/1, Brno,
- 43) Obec Bílovice nad Svitavou, se sídlem Těsnohlídkovo náměstí 1000, Bílovice nad Svitavou,
- 44) Obec Dobšice, se sídlem Brněnská 70, Dobšice,
- 45) RNDr. K. T.,
- 46) Povodí Moravy, s. p., se sídlem Dřevařská 11, Brno,
- 47) Městys Svitávka, se sídlem Hybešova 166, Svitávka,
- 48) Městys Nedvědice, se sídlem Nedvědice 42,
- 49) Město Blansko, se sídlem nám. Svobody 32/3, Blansko,
- 50) Obec Šaratice, se sídlem Náves 83, Šaratice,
- 51) Obec Borotín, se sídlem Borotín 200,
- 52) Ing. O. P.,
- 53) Obec Dolní Bojanovice, se sídlem Hlavní 383, Dolní Bojanovice,
- 54) Obec Radějov, se sídlem Radějov 130,
- 55) Obec Veverské Knínice, se sídlem Veverské Knínice 260,
- 56) Mikroregion Bílý potok, svazek obcí **Lažánky-Maršov-Braníškov-Svatoslav**, se sídlem Lažánky 14, Veverská Bítýška,
- 57) Obec Moravské Knínice, se sídlem Kuřimská 99, Moravské Knínice,
- 58) Obec Božice, se sídlem Božice 380,
- 59) Obec Břežany, se sídlem Břežany 103,
- 60) Obec Předklášteří, se sídlem náměstí 5. května 1390, Předklášteří,
- 61) Obec Březina, se sídlem Březina 24,
- 62) Obec Závist, se sídlem Závist 2, Lipůvka,
- 63) Obec Lažany, se sídlem Lažany 129, Lipůvka,
- 64) Obec Perná, se sídlem Perná 294,
- 65) Obec Morkůvky, se sídlem Morkůvky 113,
- 66) Městys Veverská Bítýška, se sídlem náměstí Na městečku 72, Veverská Bítýška,
- 67) ČEPS, a. s., se sídlem Elektrárenská 774/2, Praha 10,
- 68) Obec Moravský Písek, se sídlem Velkomoravská 1, Moravský Písek,
- 69) Obec Petrov, se sídlem Petrov 113,
- 70) Obec Braníškov, se sídlem Braníškov 41, Veverská Bítýška,
- 71) Město Kyjov, se sídlem Masarykovo nám. 30/1, Kyjov,
- 72) Obec Železné, se sídlem Železné 79, Pohořelice,
- 73) Město Hodonín, se sídlem Masarykovo nám. 1, Hodonín,
- 74) Město Ivančice, se sídlem Palackého nám. 196/6, Ivančice,

pokračování

- 75) Obec Týnec, se sídlem Náves 1, Týnec,
- 76) Obec Podolí, se sídlem Podolí 1,
- 77) Obec Kuřimské Jestřabí, se sídlem Kuřimské Jestřabí 50,
- 78) Obec Lipůvka, se sídlem Lipůvka 146,
- 79) Město Veselí nad Moravou, se sídlem tř. Masarykova 119, Veselí nad Moravou,
- 80) Obec Dolní Loučky, se sídlem Dolní Loučky 208,
- 81) Občanské sdružení pro obchvat Znojmo, z. s., se sídlem Leska Horní 3701/19, Znojmo,
- 82) Správa železniční dopravní cesty, státní organizace, se sídlem Dlážděná 1003/7, Praha 1,
- 83) Město Strážnice, se sídlem náměstí Svobody 503, Strážnice,
- 84) Obec Vnorovy, se sídlem Hlavní 750, Vnorovy,
- 85) Mgr. Ing. D. S.,
- 86) Občanské sdružení pro realizaci silničního obchvatu města Kuřimi, se sídlem Tyršova 16/3, Kuřim,
- 87) Obec Rozdrojovice, se sídlem Na Dědině 7,
- 88) Obec Troubsko, se sídlem Zámecká 8, Troubsko,
- 89) Spolek Spokojené Díly z. s., se sídlem Foglarova 1817/57, Kuřim,
- 90) Spolek Pěkný jih z. s., se sídlem Moravanská 159/86, Brno-jih-Přízřenice,
- 91) Doc. RNDr. P. F., CSc.,
- 92) JUDr. Z. J.,
- 93) Mgr. et Ing. P. K.,
- 94) J. P.,
- 95) J. K.,
- 96) Mgr. Z. K.,
- 97) F. K.,
- 98) V. P.,
- 99) Ing. L. P.,
- 100) H. P.,
- 101) PhDr. M. S.,

ad 91), 93), 98) a 99) zast. Mgr. Lenkou Kotulkovou, advokátkou se sídlem Kopečná 241/20, Brno, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje ze dne 5. 10. 2016, o kasační stížnosti navrhovatele P. F. N. a osob zúčastněných na řízení 91), 93), 98) a 99) proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 2. 8. 2022, č. j. 65 A 3/2017–2056,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Navrhovatel a osoby zúčastněné na řízení 91), 93), 98) a 99) **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Odpůrci **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

- IV. Ostatní osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

[1] Předmětem řízení je zákonnost opatření obecné povahy - Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje, vydaných usnesením zastupitelstva Jihomoravského kraje dne 5. 10. 2016, č. j. 2891/16/Z 29, které nabylo účinnosti dne 3. 11. 2016 (dále též „ZÚR JMK“).

II. Dosavadní průběh řízení

[2] Krajskému soudu v Brně (dále též „krajský soud“ nebo „soud“) byl dne 10. 7. 2017 doručen návrh na zrušení ZÚR JMK podaný 43 fyzickými osobami, spolky a obcemi. O tomto návrhu rozhodl krajský soud rozsudkem ze dne 20. 12. 2017, č. j. 65 A 3/2017-931, mj. tak, že návrh navrhovatele P. F. N. výrokem II. odmítl, výrokem V. mu nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení a výrokem VII. mu vrátil zaplacený soudní poplatek.

[3] Navrhovatel proti tomuto rozsudku brojil kasační stížností. Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“ nebo „kasační soud“) rozsudkem ze dne 16. 11. 2018, č. j. 2 As 354/2018-20, rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. 12. 2017, č. j. 65 A 3/2017-931, ve výroku II. o odmítnutí návrhu navrhovatele P. F. N. a ve výrocích V. a VII. zrušil a věc mu v této části vrátil k dalšímu řízení. Důvodem zrušení části rozsudku krajského soudu byla nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Podle názoru Nejvyššího správního soudu krajský soud pouze převzal argumentaci z jeho usnesení ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 Ao 1/2012-62, aniž by reflektoval a vypořádal nová tvrzení, jimiž navrhovatel dokládal svou aktivní legitimaci. Uložil proto krajskému soudu, aby se návrhem znovu zabýval a zvážil, zda nejsou dány důvody pro aktivní legitimaci navrhovatele spočívající v možnosti významného projevu vlivů i mimo regulované území, a to také ve světle rozsudku SDEU ve věci C-205/08 (*Umweltanwalt von Kärnten*).

[4] Krajský soud proto usnesením ze dne 12. 12. 2018, č. j. 65 A 3/2017-1137, řízení přerušil a vyčkal rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasačních stížnostech ostatních navrhovatelů. Ty byly zamítnuty rozsudkem NSS ze dne 30. 5. 2019, č. j. 2 As 122/2018-512 (dále též „předchozí kasační rozsudek“). Proti němu podaná ústavní stížnost byla odmítnuta usnesením Ústavního soudu ze dne 28. 4. 2020, sp. zn. IV. ÚS 2682/19. Poté krajský soud usnesením ze dne 28. 1. 2021, č. j. 65 A 3/2017-1216, rozhodl o pokračování v řízení, v němž jednal jako s navrhovatelem pouze s P. F. N., neboť o návrzích ostatních navrhovatelů bylo již pravomocně rozhodnuto. Návrh P. F. N. pak zamítl rozsudkem ze dne 2. 8. 2022, č. j. 65 A 3/2017-2056, napadeným touto kasační stížností (dále též „napadený rozsudek“).

III. Napadený rozsudek krajského soudu

[5] Krajský soud úvodem napadeného rozsudku čítajícího 96 stran poukázal na skutečnost, že podání účastníků řízení (návrh, vyjádření k návrhu, replika, duplika atd.),

pokračování

která jsou součástí soudního spisu, obsahují stovky stran textu, a proto se omezil na stručnou rekapitulaci podstatných bodů návrhu a vyjádření k němu, přičemž ke konkretizaci přistoupil v rámci vypořádání návrhových námitek. K návrhu uvedl, že jím navrhovatel primárně brojí proti základní koncepci plánovaného rozvoje páteřní silniční infrastruktury Jihomoravského kraje, která je v odůvodnění ZÚR JMK označena jako „*Koncepční scénář C – Rozvojový – Generel dopravy JMK, R43 v Bystrcké stopě*“, a jejím jednotlivým součástí – koridorům záměrů silniční infrastruktury, a to zejména pro zneužití nového znění § 36 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavebního zákona), když zneužitím institutu územních rezerv odpůrce účelově obešel závěry vyplývající z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526 (dále jen „rozsudek č. j. 1 Ao 7/2011-526“; poznámka NSS: jedná se o rozsudek NSS, jímž byly zrušeny ZÚR JMK z roku 2011). Za další klíčové námitky soud označil tvrzený rozpor s požadavkem udržitelného rozvoje území pro absenci konkrétních a proveditelných opatření směřujících k nápravě existujícího protiprávního stavu nadlimitního zatížení životního prostředí na území kraje a porušení práva dotčených obcí na samosprávu blokadí území pro záměry s neověřenou proveditelností. Krajský soud rovněž konstatoval vyjádření odpůrce brojícího proti aktivní legitimaci navrhovatele a vymezil, které osoby zúčastněné na řízení ZÚR JMK podpořily a které stojí na straně navrhovatele.

[6] Krajský soud k projednání návrhu konal dne 22. 7. 2022 ústní jednání, při němž prováděl dokazování listinami předloženými navrhovatelem (*Aide Memoire* a na něj navazující *dopis Rakouského velvyslanectví v Praze*) a předloženými odpůrcem (*Povolení spolkového ministra dopravy, inovace a technologie podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí 2000 a Lesního zákona 1975, Určení průběhu silnice podle Spolkového zákona o silniční dopravě 1971 a dopis Ministerstva životního prostředí adresovaný Spolkovému ministerstvu zemědělství, životního prostředí a vodního hospodářství*). Ostatní důkazní návrhy zamítl, což odůvodnil.

[7] Při vlastním posouzení důvodnosti návrhu krajský soud předeslal, že postupoval ve struktuře návrhu a návrhové okruhy řešil jako celky s přesahem do jednotlivých návrhových bodů, přičemž tam, kde dospěl k závěru o nedůvodnosti návrhových bodů jako celku již v obecném testu, tak k jejich individuálnímu vypořádání v kontextu jednotlivých záměrů nepřistupoval. Poukázal na to, že původní návrh na zrušení opatření obecné povahy byl v nyní vedeném řízení podán několika navrhovateli, v daném rozsudku však považoval za správné zabývat se jen návrhovými body, které se týkají navrhovatele P. F. N. V první řadě řešil jeho aktivní legitimaci ve smyslu závazného právního názoru vysloveného v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2018, č. j. 2 As 354/2018-20. Popsal vlastnictví (spoluvlastnictví) nemovitostí navrhovatele na území obce S. v Rakousku, přímo hraničící s Českou republikou, s územím Jihomoravského kraje, tedy bezprostředně s územím, které je regulováno ZÚR JMK; připustil proto přeshraniční vlivy v dotčeném území ve smyslu usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, či rozsudku téhož soudu ze dne 11. 6. 2009, č. j. 3 Ao 2/2009-93.

[8] Dále se krajský soud zabýval tím, které návrhové body se nynějšího navrhovatele týkají, přičemž bral v úvahu jeho vyjádření k pokračování v řízení podané dne 31. 3. 2021, které označil za omezující původní návrh. Konstatoval tři návrhové body uplatněné v původním návrhu, a to návrhový bod 13 [nezákonnost vymezení koridoru pro záměr

silnice D52 (poznámka NSS: ve vyjádřeních i dokumentech alternativně užíváno i označení R52) v úseku Pohořelice - Mikulov], návrhový bod 14 [nezákonnost (ne)vymezení části koridorů silnic č. 55 a č. 40 (obchvatu Břeclavi)] a návrhový bod 16.1.4 [neprovedení řádného mezistátního (přeshraničního) vyhodnocení SEA]. Navrhovatel se však cítil dotčen také aspekty vyjádřenými v dalších návrhových bodech, z doplňujícího podání se jednalo o body 1, 2, 4, 6, 9, 10, 12, 13, 14, 15 a 16.1. Při přezkoumání zákonnosti postupu odpůrce krajský soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy, přičemž ZÚR JMK byly vydány usnesením zastupitelstva Jihomoravského kraje ze dne 5. 10. 2016 a nabyly účinnosti dne 3. 11. 2016.

[9] Před vypořádáním rozhodných návrhových bodů se krajský soud vymezil vůči podáním osob zúčastněných na řízení tak, že je vázán obsahem a důvody návrhu a předmět přezkumu nelze rozšiřovat o další návrhové body těmito osobami, které měly možnost podání vlastního návrhu, čehož také neúspěšně využily.

[10] K jednotlivým návrhovým bodům zaujal krajský soud následující závěry:

Návrhový bod 2 - Nezákonnost Politiky územního rozvoje (dále jen „PÚR“) a její aktualizace

[11] Krajský soud s odkazem na § 31 odst. 1, 3, a 4 stavebního zákona vymezil účel a závaznost PÚR a s odkazem na § 32 odst. 1 stavebního zákona a její obsah včetně vyhodnocení vlivů na životní prostředí ve smyslu § 32 odst. 2 stavebního zákona uvedl, že PÚR není územně plánovací dokumentací, ale upravuje republikové priority územního plánování. Přitom PÚR z roku 2008 (dále též „PÚR 2008“) byla přijata vládou dne 20. 7. 2009 usnesením č. 929 a závazně vymezila mj. rychlostní silnice R52 a R43, což soud v rozsudku konkrétně popsal včetně aktualizace provedené usnesením vlády ze dne 15. 4. 2015, č. 276. Uzavřel, že koridory takto vymezené nemohou být předmětem soudního přezkumu, stejně jako jím zásadně nemůže být PÚR jako celek. K tomu poukázal zejména na usnesení NSS ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009-59, č. 2009/2010 Sb. NSS, a na něj navazující usnesení pléna Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/10, z nichž citoval. Ve vztahu k nemožnosti soudního přezkumu vymezení koridorů dopravní infrastruktury v PÚR pak poukázal na rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2013, č. j. 4 Aos 2/2012-82, a usnesení Ústavního soudu ze dne 24. 2. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 22/14. Současně krajský soud vyloučil i možnost přezkumu PÚR jako podkladového aktu s odkazem na rozsudek NSS ze dne 30. 5. 2019, č. j. 2 As 122/2018-512.

Návrhový bod 6 - Vyhodnocení vlivu ZÚR JMK na životní prostředí a udržitelný rozvoj, kumulativní a synergické vlivy včetně vyhodnocení ovzduší a návrhový bod 14 - Nezákonnost (ne)vymezení částí koridorů silnic č. 55 a č. 40 (obchvatu Břeclavi)

[12] K těmto návrhem a jeho doplněním propojeným bodům krajský soud uvedl, že dále souvisí i s návrhovými body 6, 10, 11, 12 a 13. Poté poukázal na skutečnost, že součástí ZÚR JMK je i Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (dále též „vyhodnocení“ nebo „VVURÚ“), přičemž v části A.3 obsahující vyhodnocení vlivů na životní prostředí (SEA) se popisují a vyhodnocují zjištěné a předpokládané vlivy (návrhu) zásad územního rozvoje na životní prostředí a přijatelné alternativy naplňující cíle těchto zásad. Obsahem posouzení SEA je také hodnocení CEA (*Cumulative Environmental Assessment*), tedy posuzování kumulativních a synergických vlivů na životní prostředí. Z toho plyne povinnost krajského

pokračování

úřadu kromě environmentálních vlivů zohledňovat také další dva pilíře územního plánování (hospodářský rozvoj a soudržnost společenství obyvatel) a měl by odůvodnit, jaká hlediska při výběru té či oné varianty upřednostnil. Krajský soud poukázal na zákonný rámec posuzování kumulativních a synergických vlivů na životní prostředí a jeho jednotlivé části a na aspekty plynoucí z judikatury NSS, konkrétně na rozsudky č. j. 1 Ao 7/2011-526, č. j. 2 Aos 4/2013-54, č. j. 4 Aos 1/2013-125, č. j. 8 Aos 3/2013-118, č. j. 9 Aos 5/2013-73, č. j. 9 Aos 6/2013-44, č. j. 8 Aos 5/2013-87 a č. j. 4 Aos 1/2012-105 (publ. pod č. 2848/2013 Sb. NSS). Z judikatury dovedl nezbytnost provedení šestikrokového testu, ve kterém se zkoumá, jestli odpůrce splnil následující požadavky: 1) řádně zjistit skutkový stav (stav životního prostředí v řešeném území), 2) vytipovat charakteristiky životního prostředí, které by mohly být kumulativními a synergickými vlivy významně ovlivněny a vytipovat konkrétní lokality, v nichž by mohly kumulativní a synergické vlivy vznikat a působit, 3) zohlednit a zhodnotit kumulativní a synergické vlivy při posuzování variant řešení, 4) popsat použitou metodologii, 5) navrhnout kompenzační opatření, která zabrání vzniku nebo minimalizují působení kumulativních a synergických vlivů a 6) stanovit pravidla sledování těchto vlivů.

[13] K bodu 1) testu poukázal na zjištění obsažená v ZÚR JMK a zabýval se jejich vlivem na postavení navrhovatele spoluvlastnického nemovitosti na území Rakouska, když z rozsudku NSS č. j. 1 Ao 7/2011-526 plyne význam těchto skutečností v regulovaném území s tím, že zjištěné překračování limitů znečištění ovšem nemůže znamenat vyloučení dalšího rozvoje území. Samotné vymezení záměru nemá stejný význam jako při rozhodování o konkrétním umístění stavby. Navrhovatelův poukaz na nerespektování požadavků směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/49/ES ze dne 25. června 2002, o hodnocení a řízení hluku ve venkovním prostředí, označil krajský soud za nepřipustné rozšíření návrhových bodů. Krajský soud netvrdil, že by zásady územního rozvoje měly kompletně abstrahovat od překračování imisních limitů znečištění ovzduší či nejvyšších přípustných hodnot hluku na území konkrétního kraje. Shrnuje, že úkolem soudu je zjistit, jestli řešení uvedené v přijatých ZÚR JMK je z koncepčního hlediska řešením zlepšujícím stav ovzduší na území Jihomoravského kraje, nebo zda se jedná o řešení, které stav (zejména v některých lokalitách) zhoršuje; pak soud musí ověřit, jestli za tímto účelem byla v přijatých ZÚR JMK koncipována přiměřená kompenzační opatření. Pokud jde o zjištění stavu životního prostředí, poukázal na Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (str. 65 – 128) nazvané „Údaje o současném stavu životního prostředí v řešeném území a jeho předpokládaném vývoji, pokud by nebyly uplatněny Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje“ a jeho komplexní pojednání o jednotlivých složkách životního prostředí včetně shrnutí největších aktuálních problémů v části A.12.2. (str. 245 – 251 VVURÚ).

[14] K bodu 2) testu krajský soud konstatoval část A.4 (str. 128 – 134) a část A.5 (str. 134 – 144) VVURÚ obsahující vytipování obecně problematické charakteristiky životního prostředí a lokalit, u nichž by mohlo docházet ke vzniku kumulativních a synergických vlivů. K hlavní námitce navrhovatele, že ZÚR JMK ve vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území vůbec nevymezují klíčové dopravní záměry, a to celý obchvat Břeclavi (součást silnice I/55) a část obchvatu Znojma (součást kapacitní silnice S8 dle PÚR), krajský soud poukázal na rozsudek NSS č. j. 1 Ao 7/2011-526, který vypuštění obchvatu Břeclavi ze ZÚR JMK akceptoval. V rozvojovém záměru R55 „Břeclav – st. hranice“ podle účinné PÚR byla silnice R55 jako silnice nadmístního významu vedena toliko v úseku Olomouc – Přerov

a dále Napajedla - Uherské Hradiště – Hodonín – D2. Proto se krajský soud přiklonil k názoru odpůrce, že obchvat Břeclavi není záměrem, který by musel být součástí ZÚR, přičemž ochrana životního prostředí byla (je) zajištěna prostřednictvím posouzení záměru v procesu přijímání územního plánu města Břeclavi v průběhu proběhnuvšího územního řízení a bude bezpochyby předmětem zájmu také v řízení stavebním. K obchvatu Znojma krajský soud poukázal na vypořádání v dalších bodech a uzavřel, že požadavky kladené judikaturou k bodu 2) testu byly splněny.

[15] Ve vztahu k posouzení bodu 3) testu krajský soud vycházel z části A.6 VVURÚ (str. 144 - 222). Kompletní zhodnocení kumulativních a synergických vlivů označil za přehledně a velmi podrobně provedené v 11 vytčených oblastech, což popsal a shledal, že postup zvolený odpůrcem při zohlednění a zhodnocení kumulativních a synergických vlivů je zcela přezkoumatelný, odůvodněný a zákonný, dalo by se říct dokonce příkladný; jednotlivé záměry jsou podrobeny důslednému posouzení, a to včetně navržených opatření ke snížení a zmírnění negativních vlivů, a postup odpůrce bez jakýchkoliv pochyb naplňuje požadavky vyjádřené v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 7/2011-526. Připomněl, že vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území obsahuje také část B (str. 263 – 285) obsahující Vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na lokality NATURA 2000 (tj. evropsky významné lokality a ptačí oblasti). Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území obsahuje také příloha B1, ve které je formou tabulky shrnuto hodnocení vlivů ZÚR JMK na evropsky významné lokality a ptačí oblasti. Uzavřel, že odpůrce správně vymezil jako dotčené evropsky významné lokality a ptačí oblasti všechny lokality ležící na území Jihomoravského kraje včetně nově zařazených do národního seznamu, přičemž dále byly identifikovány dotčené přeshraniční lokality na Slovensku a v Rakousku a vlivy řádně vyhodnotil.

[16] Metodologii podle bodu 4) testu krajský soud rovněž označil za příkladnou, přičemž konstatoval bodový způsob vyhodnocení formou tzv. Likertovy škály uvedený v tabulce, z níž citoval. Odkázal na konkrétní stránky vyhodnocení obsahující jednotlivá hlediska a zjištěné parametry pro každý jednotlivě chráněný zájem.

[17] K bodu 5) testu se krajský soud zabýval návrhem kompenzačních opatření zabraňujících nebo minimalizujících působení kumulativních a synergických vlivů, a to komplexně v rámci celých ZÚR JMK, nikoliv k námitkám pro jednotlivé koridory (což ponechal k hodnocení v rámci dalších návrhových bodů), přičemž odkázal na rozsudek NSS, č. j. 1 Ao 7/2011-526, z něhož citoval. Popis navrhovaných opatření shledal v části A.8 (str. 227 – 228) vyhodnocení, a to jak opatření koncepčních, tak i společných a projektových, a to v rozsahu odpovídajícím požadavkům rozsudku NSS č. j. 1 Ao 7/2011-526.

[18] K bodu 6) testu krajský soud ověřil, zda odpůrce stanovil pravidla sledování kumulativních a synergických vlivů (a to *pro futuro*); toto našel v dostatečném rozsahu v části A.10 VVURÚ (str. 232 – 233) a v jeho příloze 2.

[19] Krajský soud poté učinil jednoznačný závěr, že v ZÚR JMK byly zcela zákonně, přezkoumatelně a odůvodněně hodnoceny jak stávající, tak i předpokládané vlivy ZÚR JMK, včetně vlivů sekundárních, synergických, kumulativních, krátkodobých, střednědobých, dlouhodobých, trvalých, přechodných, kladných a záporných, a to

pokračování

v souladu s přílohou stavebního zákona. Shledal, že vyhodnocení vlivů na sledovaná témata (složky) životního prostředí vychází z řádné identifikace potenciálních vlivů a z expertního odhadu jejich rozsahu a významnosti. Míra podrobnosti hodnocení včetně kvantifikace jejich rozsahu a významnosti odpovídá míře podrobnosti, v jaké je konkrétní jev (záměr/požadavek) v ZÚR JMK definován nebo vymezen.

Návrhový bod 9 – Nedostatečné a nepřezkoumatelné vypořádání uplatněných připomínek

[20] Návrhový bod 9 směřující do kapitoly M odůvodnění ZÚR JMK našel krajský soud až ve vyjádření k pokračování v řízení a v doplnění k vyjádření k pokračování v řízení doručeném krajskému soudu dne 2. 9. 2021, tedy po zákonné koncentraci řízení. Přesto se k nim krajský soud stručně vyjádřil. Poukázal na rozhodná zákonná ustanovení upravující význam připomínek a postup při jejich vypořádání. Konkrétně ve vztahu k připomínce o nemožnosti seznámení se ZÚR JMK v Rakousku konstatoval předání dokumentace příslušným orgánům sousedních států s nabídkou konzultací, o něž rakouská strana neprojevila zájem. Odpůrce se podle jeho názoru řádně zabýval i ostatními navrhovatelovými připomínkami.

Návrhový bod 10 – Nezákonnost vymezení koridoru a územních rezerv pro záměr dálnice D43

[21] Krajský soud prvně obecně přiblížil charakter institutu územní rezervy ve smyslu § 36 odst. 1 věty třetí až páté stavebního zákona a rozsudku NSS č. j. 1 Ao 7/2011-526. Blokaci území do doby podrobnější dokumentace označil krajský soud za legitimní důsledek institutu územní rezervy, přičemž důvodnost její existence je třeba pravidelně sledovat a nejpozději po uplynutí čtyř let od vydání zásad územního rozvoje nebo od jejich aktualizace musí dojít k vyhodnocení provedeného prověření územní rezervy pro účely zvažovaného záměru a územní rezerva musí být využita nebo zrušena. Námitky proti možným důsledkům v místě rezervy proto soud označil za předčasné. Ve vztahu k rezervě také nelze namítat zhoršení životního prostředí či jiné negativní dopady, neboť nejde o trvalý zásah do vlastnických práv. Nesprávné vymezení územních rezerv může být jejich přímým účinkem, navrhovatel však ve svých námitkách poukazuje na vlivy, které územní rezerva sama o sobě mít nemůže, neboť slouží právě k posouzení vhodnosti jednotlivých variant. Přitom vymezení územní rezervy v zatíženém území nevylučuje její využití při eliminaci zátěže vhodnými opatřeními. Dostatečným soud shledal i odůvodnění konkrétních územních rezerv. Ve vytvoření územních rezerv krajský soud nehledal ani nepřímé vlivy ve smyslu nadužívání či zneužívání tohoto institutu. Za nemožný soud označil navrhovatelův požadavek na zrušení územních rezerv a vymezení koridoru, neboť takový zásah do role územně plánovacího orgánu mu nepřísluší a nedomnívá se, že by nevymezení celkové koncepce silniční infrastruktury formou koridorů představovalo absenci takové koncepce. Ze všech podkladů i ze samotných ZÚR JMK je patrné, že odpůrce pracuje s jasnou koncepcí silniční infrastruktury, pouze v několika částech nechává dále prověřit, která z variant té dané dílčí části je realizovatelná a vhodnější. Využití územních rezerv nepředstavuje popření odpůrcem prosazované koncepce silniční infrastruktury, pouze možné oddálení její celkové realizace. Nepřisvědčil námitce, že by podstatná část celkové koncepce páteřní silniční infrastruktury byla stanovena formou územních rezerv. Přiměřenost rozsahu využití územních rezerv nelze hodnotit jen z pohledu porovnání množství či rozsahu nově stanovených územních rezerv a nově stanovených koridorů. Je

nutno mít na paměti, že koncepce vychází primárně z využití stávajících komunikací (a počítá případně s jejich zkapacitněním). Územní rezervy jistě vyžadují určité posouzení realizovatelnosti záměru v daném místě, na které však nelze klást stejné nároky jako na posouzení předcházející vymezení koridoru silnice. Už vůbec pak nelze požadovat, aby toto obecné posouzení zahrnovalo právě posouzení vhodnosti variant, neboť by to popřelo smysl územních rezerv jako možnosti variant.

[22] Krajský soud se dále samostatně zabýval otázkou zneužití institutu územních rezerv za účelem vyhnutí se posouzení kumulativních a synergických vlivů; uvedl, že ze zákona plyne, že v případě územní rezervy není potřeba provádět posouzení kumulativních a synergických vlivů, což je logickým a legitimním odrazem charakteru územní rezervy. Územní rezervy samotné (s odhlédnutím od záměrů, pro něž byly vymezeny) v zásadě nemohou mít negativní dopady na životní prostředí, neboť toliko zakazují některé změny v území, a tím konzervují dosavadní stav. Jejich posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí by tedy postrádalo smysl. Stanovením územní rezervy se posouzení vlivů na životní prostředí (včetně posouzení kumulativních a synergických vlivů) v určité části pouze odkládá a bude provedeno po aktualizaci ZÚR JMK a po přeměně některé z územních rezerv na koridor. Krajský soud nepřisvědčil navrhovateli v názoru, že by užití institutu územních rezerv bylo v rozporu s požadavkem komplexního posouzení Jihozápadní tangenty jako součásti souboru staveb. Jedná se o požadavek stanovený do budoucna pro případné vymezení koridoru Jihozápadní tangenty, nikoliv požadavek ve vztahu k záměrům koridorů DS04 a DS14.

Nezákonnost vymezení koridoru pro záměr dálnice D43

[23] Krajský soud zdůraznil, že trasa koridoru dálnice D43 navržená nyní jako záměry DS02 a DS03 byla již v některých souvislostech předmětem zkoumání Nejvyššího správního soudu v jeho rozsudku č. j. 1 Ao 7/2011-526, kterým byly zrušeny původní ZÚR JMK 2011, proto na něj odkázal. Nesouhlasil s námitkou rozporu koridorů DS02 a DS03 s usnesením vlády č. 741 ze dne 21. 7. 1999 a č. 147 (správně č. 145) ze dne 14. 2. 2001, neboť odůvodnění ZÚR JMK v části G na str. 164 - 168 odkazuje na celou řadu vládních dokumentů, které s výstavbou D43 (resp. dříve R43) počítaly. Je zcela nerozhodné, že se nejednalo o „schválení“ koncepce či změny koncepce. Daná část odůvodnění pouze rekapituluje historický vývoj plánování D43. V tuto chvíli považoval krajský soud za rozhodující, že pro ZÚR JMK byl tento záměr závazně zakotven v bodě 121 PÚR.

[24] Dále krajský soud poukázal na přílohu č. 2 VVURÚ obsahující vyhodnocení SEA, které uznal za dostatečně odůvodněné, naprosto přezkoumatelné a zcela zákonné. Opakovaná tvrzení navrhovatele, že není provedeno řádné vyhodnocení vlivů na lidské zdraví, proto označil za nepravdivé. Jakkoliv má být plánovaná intenzita dopravy na komunikaci D43 samozřejmě vyšší, nelze její vlivy vůbec srovnávat s vlivy stávající silnice II. třídy. Mnohonásobně vyšší intenzita dopravy v takovém případě automaticky nemůže znamenat mnohonásobně vyšší hluchost a prašnost, neboť se jedná o komunikace umístěné v odlišné vzdálenosti od obytných oblastí a je počítáno s kompenzačními opatřeními.

Návrhový bod 12 – Nezákonnost vymezení koridoru pro záměr dálnice D52/JT Rajhrad – Brno-Chrlice

pokračování

[25] I zde krajský soud zdůraznil, že trasa koridoru D52/JT Rajhrad – Brno-Chrlice (tzv. Jižní tangenty) byla již v některých souvislostech zkoumána NSS v jeho rozsudku č. j. 1 Ao 7/2011-526, z něhož citoval. Doplnil, že záměr je v této části pečlivě posouzen, o čemž svědčí zejména příloha č. 2 VVURÚ, kde se nachází mj. komplexní posouzení záměru koridoru DS14 – tedy stavby dálnice D52/JT Rajhrad – Brno-Chrlice. Vyzdvihl také to, že v posouzení SEA týkající se tohoto koridoru jsou jednoznačně specifikována navrhovaná opatření k vyloučení, snížení, zmírnění nebo kompenzaci negativních vlivů, která jsou závazná pro další fáze územního plánování, ale také pro procesy územního rozhodování a stavebního řízení. Konstatoval, že realizace koridoru D52/JT Rajhrad – Brno-Chrlice (tzv. Jižní tangenty) přispěje ke zlepšení dopravních podmínek v řešeném území, a to zejména stran uspořádání a využití území s cílem minimalizace negativních vlivů na veřejné zdraví a životní prostředí.

Návrhový bod 13 - Nezákonnost vymezení koridoru pro záměr dálnice D52 Pohořelice – Mikulov – hranice ČR/Rakousko

[26] I trasa koridoru D52 Pohořelice – Mikulov byla již předmětem zkoumání NSS v jeho rozsudku č. j. 1 Ao 7/2011-526, z něhož krajský soud cituje. Navazuje na tento rozsudek názorem, že při plánování mezinárodních dopravních staveb jsou jednotlivé státy často vázány mezinárodními dohodami. Bez možnosti zahrnout tyto trasy do územně plánovací dokumentace pro celé území státu by stát neměl nástroj, jak těmto dohodám při respektování vnitrostátní regulace dostát. Krajský soud zdůraznil, že v souladu s nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1315/2013 o hlavních směrech Unie pro rozvoj transevropských dopravních sítí je dálnice D52 zařazena do sítě TEN-T, u které se předpokládá zajištění potřebných parametrů sítě a odstranění úzkých míst. Dálnice D52 je zařazena do kategorie sítě TEN-T Core, u které se počítá s dokončením realizace do roku 2030. Seznam koridorů hlavní sítě je pak stanoven v části I. Přílohy Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1316/2013, kterým se realizuje Nástroj pro propojení Evropy, přičemž Baltsko – jadranský koridor je na území ČR vytyčen jako Katowice – Ostrava – Brno – Wien. Tímto posledním aktem bylo potvrzeno vedení Baltsko - jadranského koridoru. Dálnice D52 ve finální podobě na úseku „Pohořelice – Mikulov – Drasenhofen/Rakousko (E461)“ je zahrnuta v PÚR jako koridor kapacitní silnice. Usnesením vlády ČR č. 713/2010 Sb., o změně usnesení vlády ze dne 9. června 2008, č. 735, k přípravě a výstavbě kapacitní pozemní komunikace Pohořelice – státní hranice s Rakouskou republikou je potvrzeno propojení rychlostní silnice R52 na území České republiky a dálnice A5 na území Rakouské republiky na česko-rakouské státní hranici mezi městy Mikulov a Drasenhofen. Poloha přechodového místa mezi R52 a A5 na česko-rakouské hranici byla stvrzena Dohodou mezi Rakouskou spolkovou vládou a vládou České republiky o propojení rakouské dálnice A5 a české rychlostní silnice R52 podepsanou 23. ledna 2009 ve Vídni. Dokument vymezuje místo propojení české a rakouské dálniční sítě v katastrálním území obcí Mikulov a Drasenhofen. Dálnice D52 je také koncepčně zakotvena v Dopravní sektorové strategii (2. fáze) a obsažena v Prioritě 3 Rozvoj páteřní infrastruktury a dopravního napojení kraje v dokumentu „Aktualizace strategické vize Strategie Jihomoravského kraje 2020“. Přitom první úsek dálnice A5 na rakouské straně byl otevřen již dne 31. ledna 2010, a to v délce 23,5 km mezi obcemi Eibesbrunn a Schrick. Jako druhý byl 8. prosince 2017 otevřen úsek Schrick – Poysbrunn o délce 25 km. Obecně známou skutečností je také ten fakt, že z úseku Poysbrunn – státní hranice ČR bude přednostně vystavěn dvoupruhový obchvat

Drasenhofenu. Jeho dostavba na čtyřproudou dálnici a realizace posledního zbytku dálnice A5 bude provedena dle obecně známých vyjádření rakouských i českých politiků až v souvislosti se stavbou české D52, nicméně z koncepčního hlediska je poloha dálnice A5 na rakouské straně zcela jednoznačná a neměnná.

[27] Podle právního názoru krajského soudu je zcela evidentní, že zásady územního rozvoje musí z povahy věci reagovat na objektivní podobu území, a tedy brát v úvahu záměry, které byly již dříve předmětem určitých (zejména faktických) procesů a postupů, a to i v rámci přeshraničního přesahu. Jestliže je Česká republika součástí společenství států dobrovolně sdružených do Evropské unie a sama na sebe převzala závazek vybudovat dálnici D52 jako součást sítě TEN-T Core, u které se počítá s dokončením realizace do roku 2030 a současně je poloha dálnice D52 Pohořelice – Mikulov dána PÚR a tím, že na jedné straně je fakticky v území zafixována MÚK (mimoúrovňová komunikace) Pohořelice jih s návazností na již provozovaný úsek D52 Rajhrad – Pohořelice a na druhé straně je napojovací bod dlouhodobě dohodnutý s Rakouskou stranou v katastrálním území obcí Mikulov a Drasenhofen a je stabilizován, pak požadavek navrhovatele na zcela „jiné koncepční vedení dálniční sítě“ ze své podstaty nesmyslný a alternativní dopravní koncepce nemohou obstát. Podle názoru krajského soudu se odpůrce zcela řádně zabýval koncepčními variantami dálničního spojení Brna a Vídně. Skutečnost, že byl výběr výsledné varianty ve smyslu § 38 odst. 2 stavebního zákona předmětem zasedání zastupitelstva Jihomoravského kraje dne 28. 1. 2016, které usnesením č. 2302/16/Z24 schválilo jako nejvhodnější variantu „Základní ŘSD“, a že poté na základě výběru varianty zastupitelstvem Jihomoravského kraje byla upravena dokumentace pro veřejné projednání návrhu ZÚR JMK právě s ohledem na toto rozhodnutí, shledává tak krajský soud z důvodů uvedených výše jako souladnou se zákonem.

[28] Ve vztahu k záměru D52 Pohořelice – Mikulov krajský soud odkázal na argumentaci uvedenou k návrhovým bodům 6, 14 a 16.1. Ke vztahu k umístění koridoru v územních rezervách a k neposouzení těchto územních rezerv poukázal na vypořádání návrhového bodu 10 (nezákonnost vymezení koridoru a územních rezerv pro záměr dálnice D43). K tvrzené nezákonnosti vyhodnocení SEA ve vztahu k záměru D52 Pohořelice – Mikulov uvedl, že ze všech podkladů založených v předložené spisové dokumentaci, tak i z textace a odůvodnění ZÚR JMK (včetně zpracovaného vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území) jednoznačně vyplývá, že samotná realizace záměru dálnice D52 ve své komplexnosti přispěje z koncepčního hlediska celého Jihomoravského kraje ke zlepšení dopravních podmínek v řešeném území a k převedení tranzitní dopravy mimo obytnou zástavbu a poukázal na přílohu č. 2 VVURÚ, kde se nachází mj. komplexní posouzení záměru koridoru DS04 (tedy stavby dálnice D52 Pohořelice – Mikulov). K vymezení koridoru D52 Pohořelice – Mikulov ve vztahu k oblastem NATURA 2000 pak soud shledal, že ve vyhodnocení vlivů tohoto záměru na oblasti NATURA 2000 je v příloze B vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území správně identifikováno, že koridorem dotčenými lokalitami jsou Ptačí oblast Pálava, Ptačí oblast Střední nádrž vodního díla Nové Mlýny a Evropsky významná lokalita Mušovský luh. Vyhodnocení SEA pak na základě stanovení metodiky, kterou soud shledal jako souladnou se zákonem, určilo v příloze B vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, že koridor D52 Pohořelice – Mikulov má na dotčené oblasti NATURA 2000 vliv „-1“, tedy potenciálně mírně negativní vliv, na nějž bylo reagováno konkrétními opatřeními. Míru podrobností zpracování ochrany oblastí NATURA 2000 krajský soud označil za dostatečnou.

pokračování

[29] Požadavek navrhovatele, aby byla silnice II/395 vymezena jako samostatný koridor, krajský soud označil za neodůvodněný, jelikož v ZÚR JMK se vymezují plochy a koridory nadmístního významu (§ 36 odst. 1 stavebního zákona), za což bez dalšího silnici druhé třídy, která má sloužit toliko jako doprovodná komunikace dálnice D52, považovat nelze.

[30] K námitce chybného dopravního modelování pro hraniční přechod Mikulov/Drasenhofen a jeho důsledkům krajský soud odkázal na vypořádání návrhových bodů 6 a 14. K samotné modelaci uvedl, že je vždy obtížné předvídat rozvoj v období následujících 15 – 40 let a je zcela pochopitelné, že se jednotlivé modely ve svých údajích rozcházejí. Také je třeba uvést, že je v dnešní době rychlého pokroku velmi těžké odhadnout, jestli vozidla v roce 2035 budou opravdu takovou zátěží pro životní prostředí jako v současnosti (ve smyslu mobilních zdrojů znečištění ovzduší), a to z důvodu intenzivního rozvoje alternativních pohonů (nejen rozmachu elektromobilů), ale také s ohledem na stálý legislativní i společenský tlak na snižování emisí produkovaných v silniční dopravě konvenčními motory [zde poukázal např. na nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 715/2007 ze dne 20. června 2007 o schvalování typu motorových vozidel z hlediska emisí z lehkých osobních vozidel a z užitkových vozidel (Euro 5 a Euro 6) a z hlediska přístupu k informacím o opravách a údržbě vozidla, ve znění pozdějších předpisů]. Poukázal i na vliv budoucího bratislavského okruhu D4 a propojení D3 ze Žiliny do Polska, které vytvoří plánovanou paralelní trasu v rámci evropských koridorů pro vztah Rakousko – Polsko. Dospěl tak k názoru, že realizace záměru koridoru dálnice D52 v celé její délce přispěje ke zlepšení dopravních podmínek v řešeném území a převedení tranzitní dopravy mimo obytnou zástavbu. Skutečnost, že D52 v úseku po Pohořelice je realizována a A5 po státní hranici v Rakousku je před svým dokončením; z toho plyne jednoznačná nenahraditelnost této trasy.

Návrhový bod 15 - Nezákonnost vymezení koridoru kapacitní komunikace S8

[31] Krajský soud posuzoval koridor kapacitní silnice S8 v souvislostech rozhodování o vymezení obvodu města Znojma tak jak historicky probíhalo ve vazbě na přijímání územních plánů v oblasti města Znojma a na přijímání ZÚR JMK. Přeložka silnice I/38 je dlouhodobě projektovanou stavbou v určité fázi realizace, jakkoliv tato může probíhat komplikovaně a může být předmětem samostatných soudních řízení, a zároveň je od této přeložky dlouhodobě odvíjeno dopravní řešení v daném místě, což se objevilo již v rozsudku NSS rušícím předcházející ZÚR JMK z roku 2011, přičemž se zde odrazilo, že v mezidobí byl přijat nový územní plán města Znojma, který opakovaně prošel soudním přezkumem a byl shledán souladným se zákonem. Navrhovatel v podstatě brojí proti závěrům rozsudku krajského soudu ze dne 20. 12. 2017, č. j. 65 A 3/2017-931, který byl akceptován v kasačním řízení rozsudkem NSS ze dne 30. 5. 2019, č. j. 2 As 122/2018-512. Krajský soud nepovažuje vymezení koridoru za neúplné i za situace, že ZÚR JMK neobsahují část koridoru S8, neboť silnici I/38 je třeba vnímat jako jeden celek, ačkoliv v důsledku soudních zásahů do územního plánování byla následně rozdělena na území Jihomoravského kraje do dvou úprav dvou nástrojů územního plánování, a to do územního plánu města Znojma a ZÚR JMK; konkrétně odkázal na kapitolu G.4 odůvodnění ZÚR JMK. Při invariantnosti koridoru I/38 logicky nemůže odůvodnění zásad obsahovat bližší důvody volby.

[32] Krajský soud poukázal na to, že vymezení silnice I/38 soudy opakovaně posuzovaly v rámci přezkumu územního plánu města Znojma, který byl schválen před účinností ZÚR JMK. Návrh respektuje již realizovanou část přeložky v severovýchodní části řešeného území o délce 765 m. Dokončení přeložky I/38 je pro Znojmo v oblasti dopravních staveb prioritou stejně jako zkapacitnění silnice I/53. Základem pro vymezení plochy pro přeložku silnice I/38 jsou podklady předané ŘSD ČR (Ředitelství silnic a dálnic) ke sledovanému rozvojovému záměru rozvoje dopravní infrastruktury z období 2009–2012. Řešení přitom odpovídá rozsudku NSS zrušujícímu ZÚR JMK z roku 2011.

[33] Krajský soud proto uzavřel, že v době absence vyšší formy územně plánovací dokumentace je možné umístit stavby nadmístního významu prostřednictvím územního plánu, a to zejména za situace, kdy je takový záměr uveden v PÚR, a dále, že přeložka silnice I/38 je územním plánem města Znojma koncipována a schválena jako součást koridoru S8 ve smyslu PÚR.

[34] Krajský soud nepřisvědčil navrhovateli tvzení, že nebyl hodnocen vliv koridoru na lokality NATURA 2000, a že se odpůrce nezabýval variantním řešením vedení koridoru S8 ve variantě tzv. velkého obchvatu a invariantní řešení bylo přijato s ohledem na aktuální stav obchvatu Znojma tak, jak bylo uvedeno výše ve vazbě na územní plán města Znojma. Přijaté řešení je obdobné jako v případě předcházejících ZÚR JMK 2011, které v této části byly Nejvyšším správním soudem shledány jako vyhovující. Soud nijak nepopírá skutečnost, že koridory budou zasahovat do lokalit NATURA 2000, což nepochybně ani sám odpůrce. Nicméně z VVURÚ jasně vyplývá, že se odpůrce zásahy do lokalit NATURA 2000 zabýval, vyhodnotil je a zabýval se i kompenzačními opatřeními.

[35] Krajský soud upozornil, že námitky obecně směřující proti koridoru S8 reálně míří proti trasování silnice I/38 přes město Znojmo a dopadu této silnice a následně zprostředkovaně celého koridoru na tuto aglomeraci; k tomu poukázal na závěry rozsudku NSS sp. zn. 4 As 253/2016 ohledně hodnocení vlivu silnice I/38 na životní prostředí ve městě Znojme. Dopad silnice I/38, resp. její přeložky a tím pádem i koridoru S8 na zatížení města Znojma imisemi z dopravy byl obdobně hodnocen jak při tvorbě ZÚR JMK, tak i při tvorbě územního plánu města Znojma. Soud proto nemá důvod odchýlit se od závěrů, které v této souvislosti přijal Nejvyšší správní soud ve shora citovaném rozsudku, a uzavřel, že vliv koridoru S8 na ovzduší ve městě Znojme byl odpůrcem hodnocen dostatečně.

Návrhový bod 16.1 – Nezákonnost stanoviska SEA MŽP

[36] Krajský soud konstatoval, že argumentace navrhovatele se soustřeďuje zejména na provedení mezistátního (přeshraničního) vyhodnocení SEA, okrajově však namítá také skutečnosti týkající se nezákonnosti stanoviska Ministerstva životního prostředí ze dne 5. 1. 2016, č. j. 85166/EVN/15, které bylo vydáno v rámci procesu posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí (SEA), a to v režimu zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, který ve svém § 10i zohledňuje specifickou povahu zásad územního rozvoje jakožto nástroje územního plánování a součásti územně plánovací dokumentace v režimu stavebního zákona. Odmítl přezkoumávat odborné závěry a zaměřil se toliko na otázky související s přezkoumatelností stanovisek, tj. s posouzením, zda mají všechny zákonem stanovené náležitosti a zda vycházela z dostatečně zjištěného skutkového stavu věci. Opřel se o závěry rozsudku NSS č. j. 4 AOs 1/2012-105 a hodnotil, zda proces

pokračování

hodnocení SEA, resp. posouzení vlivů ZÚR JMK na životní prostředí, obsahuje všechny náležitosti, které jsou rámcově stanoveny v příloze ke stavebnímu zákonu, označené jako „*Rámcový obsah vyhodnocení vlivů politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje a územního plánu na životní prostředí pro účely posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí (Část A vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území)*“. V tomto ohledu dospěl krajský soud k závěru, že všechny uvedené body (1. až 12.) dané přílohy byly do hodnocení SEA zahrnuty.

Ostatní námitky krajský soud posoudil následovně:

[37] Ve vztahu k souhlasu Ministerstva životního prostředí s vymezením územních rezerv a neřešením nadlimitního zatížení území krajský soud poukázal na to, že územní rezervy jsou standardním nástrojem územního plánování - dočasným opatřením. Přisvědčení navrhovatelovým výhradám by tento institut v podstatě eliminovalo. Ze stanoviska Ministerstva životního prostředí nevyplývá, že územní rezervu lze vymezovat bez dalšího a zcela libovolným způsobem. Naopak MŽP jasně s odkazem na judikaturu uvedlo, že nadměrné užívání územní rezervy by bylo problematické z hlediska posouzení vlivů na životní prostředí (str. 6 stanoviska SEA), přičemž záměr převedený do územní rezervy musí být dodatečně řádně posouzen. Stanovisko SEA vychází ze skutečnosti, že odpůrcem zvolená koncepce páteřní dopravní sítě je nastavena způsobem, který není z hlediska ochrany životního prostředí zcela bezproblémový, ale jejím hlavním důsledkem bude také odvedení podstatné části dopravního zatížení z brněnské aglomerace, zejména komunikací D43 v úseku D1 – Kuřim a Jihozápadní tangentou. V této souvislosti MŽP rovněž stanovilo explicitně požadavek, aby byla neprodleně provedena územní studie nadřazené dálniční a silniční sítě ve vztahu k jádrovému území Metropolitní rozvojové oblasti OB3 Brno, která je dopravně i imisně nejzatíženější lokalitou kraje. MŽP tedy nijak nezpochybnilo zásadní problém související s dopravním přetížením brněnské aglomerace a naopak na více místech stanoviska SEA zdůraznilo potřebu jeho urychleného řešení. Krajský soud se neztotožnil ani s námitkou, že stanovisko SEA je v rozporu s předchozími stanovisky MŽP ze dne 6. 9. 2012, č. j. 68226/ENV/12, a ze dne 15. 1. 2010, č. j. 916/ENV/20. Námitky navrhovatele označil za odpovídající jeho odlišné preferenci řešení dopravní koncepce.

[38] Krajský soud obecně přisvědčil názoru navrhovatele o nepřipustnosti tzv. salámové metody, k čemuž argumentoval rozsudkem NSS č. j. 1 Ao 7/2011-526. Poté konkrétně rozebral dopravní koncepci a provázanost jednotlivých úseků. Uvedl, že provedení obchvatu Znojma i Břeclavi je odůvodněno v rámci vypořádání námitek proti nim směřujícím.

[39] K neprovedení vyhodnocení vlivů návrhu ZÚR JMK na veřejné zdraví poukazuje na VVURÚ a skutečnost, že jeho jednotlivé části byly zpracovány odborníky z daných oblastí, aniž by byla povinnost jejich jména uvádět u každé části dokumentace. Vyhodnocení dopadů ZÚR JMK na lidské, resp. veřejné zdraví je součástí odůvodnění daného opatření obecné povahy. Krajský soud se neztotožnil ani s námitkou neúplnosti a nekomplexnosti posouzení vlivů na veřejné zdraví a poukázal na konkrétní části VVURÚ. Nepovažoval za vadu neuvedení metodiky hodnocení - tuto námitku navrhovatele označil za nekonkrétní.

[40] Krajský soud neuznal důvodnou ani námitku neprovedení mezistátního posouzení návrhu ZÚR JMK ve vztahu k Rakousku jakožto smluvnímu státu Úmluvy o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících území států (Espoo úmluva). Podmínky plynoucí z § 37 odst. 4 stavebního zákona a čl. 7 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES, o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí („směrnice SEA“) považoval za splněné. K zaslání potřebných dokumentů ze strany Ministerstva životního prostředí došlo sdělením ze dne 24. 7. 2015, č. j. 51845/ENV/15. V textu tohoto sdělení je výslovně uvedeno, že se vztahuje k již citovanému čl. 7 SEA, ale také, že je jeho součástí návrh ZÚR JMK a VVURÚ. Na závěr sdělení Ministerstvo životního prostředí vyzývá k uplatnění vyjádření, zda si Rakousko přeje účastnit se mezistátních konzultací k návrhu Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje. Sdělení je adresováno „*Bundesministerium für Land und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft*“, tedy Spolkovému ministerstvu zemědělství, životního prostředí a vodního hospodářství. Nabídka spolupráce je doložena i ve vztahu k Dolnímu Rakousku. Rakouská strana neprojevila zájem o konzultace, což nelze klást k tíži odpůrci.

[41] Pokud navrhovatel v návrhu na pokračování řízení vytýkal odpůrci ignorování autorizovaných posouzení (koncepce RNDr. Kostkana - 2015, MUDr. Volfa, Ph.D. - 2014, doc. RNDr. Martiše - 2015), poukázal krajský soud na dobu jejich vyhotovení. K požadavku na seznámení s dokumentem „Hodnocení vlivů dle § 45i zákona č. 114/1992 Sb., v platném znění, záměru - rychlostní silniční spojení Brna s Vídní na základě podkladů k záměrům: R52 Pohořelice - Mikulov, I/55, Břeclav - obchvat, R55 - úsek obchvat Břeclavi a návrhu ÚP VÚC Břeclavska“, Mgr. Ondřej Volf - 2007, poukázal na názor NSS o jeho nerelevantnosti, a k dokumentu „Posouzení koncepcí páteřní silniční sítě pro Jihomoravský kraj v kontextu TEN-T a PÚR ČR“, Ing. M. Strnad - 2012, uvedl, že bylo v původním návrhu na zrušení opatření obecné povahy navrhováno ve vztahu k nevypořádání námitek jiných navrhovatelů, o jejichž návrhu již bylo zdejším soudem rozhodnuto v rozsudku ze dne 20. 12. 2017, č. j. 65 A 3/2017-931 (viz jeho body 318 a následující). Tato studie byla do spisu založena po vydání rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne č. j. 1 Ao 7/2011-526, kde se v bodě [143] praví: „*Tzv. alternativní dopravní koncepce Ing. Strnada je v podstatné části založena právě na neexistenci rychlostní komunikace R52 a realizaci spojení Vídně s Brnem přes Břeclav a dále spojení Vídně s Prahou přes Znojmo. Tím se tato koncepce dostává do evidentního rozporu s obsahem PÚR 2008, a proto nemohla v rámci pořizování ZÚR aspirovat na postavení komplexní alternativy řešení koridorů dopravní infrastruktury nadmístního významu. Alternativní koncepce dle návrhu Ing. Strnada je tedy v podmínkách platné politiky územního rozvoje nerealizovatelná.*“ Odpůrce se s ní také vypořádal v odůvodnění kapitoly L zásad (rozhodnutí o námitkách).

[42] Krajský soud následně shrnul, že se výslovně zabýval především návrhovými body 1.4, 2, 6, 9, 10, 12, 13, 14, 15 a 16.1, přičemž v ostatních bodech původního návrhu pro stručnost odkázal na svůj rozsudek ze dne 20. 12. 2017, č. j. 65 A 3/2017-931, ve kterém rozhodl o totožném návrhu jiných navrhovatelů, přičemž nepovažoval za vhodné tam učiněné závěry na tomto místě opakovat, a to především s ohledem na to, že navrhovatelem je nyní občan Rakouska a problematika řešená ve zbývajících návrhových bodech se nedotýká jeho práv. Poukázal na to, že závěry tohoto rozsudku byly potvrzeny v kasačním řízení rozsudkem NSS ze dne 30. 5. 2019, č. j. 2 As 122/2018-512, a krajský soud nepochybuje o jejich správnosti. Uzavřel doktrinárním názorem, že „(z)ásahy soudu do územně plánovací dokumentace z hlediska materiálního kritéria musí být vyhrazeny jen pro

pokračování

těžká pochybení v procesu jejich schvalování, která se mohla promítnout do sfér subjektivních práv fyzických či právnických osob, dále pak, že soudy neposuzují vhodnost zvolených řešení (ale pouze jejich zákonnost, protože zde nejsou proto, aby vydávaly nové územní plány), a konečně existuje-li rovnováha mezi zájmy, které by měly být zohledněny při určení funkčního a prostorového uspořádání území, tak soudy do takto nastoleného stavu nejsou oprávněny zasahovat.“ V tom odkázal na publikaci [KADEČKA, Stanislav. MAREK, David (eds). Nový správní řád v praxi krajských úřadů II. Sborník z 2. a 3. zimní konference/workshopu. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 271 s. ISBN 978-80-7380-250-9. s. 188.]. Ze všech těchto důvodů návrh zamítl.

IV. Kasační stížnost a vyjádření odpůrce

IV.1 Kasační stížnost

[43] Všichni stěžovatelé napadají rozsudek krajského soudu v plném rozsahu z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Nezákonost spatřují v nesprávném posouzení právní otázky, zda jsou dány důvody ke zrušení ZÚR JMK, vady řízení v tom, že soud nevyhověl některým důkazním návrhům, z nichž by bylo zřejmé, že jeho rozsudek nemá oporu ve spise, a nepřezkoumatelnost v tom, že mezi návrhovými body uvedenými v návrhu a ve vyjádřeních navrhovatele a rozsudkem krajského soudu není shoda, a dále v tom, že soud vůbec neposoudil námitky osob zúčastněných na řízení. Stěžovatelé shrnují dosavadní průběh řízení s tím, že poté, co bylo rozhodnuto o návrhu ostatních původních navrhovatelů (rozsudek krajského soudu č. j. 65 A 3/2017-931, výrok II., rozsudek NSS č. j. 2 As 122/2018-512, usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 2682/19), upřesnil navrhovatel ve vyjádření „1“ z 29. 3. 2021, že návrhem napadá ZÚR JMK jako celek, neboť je dotčen celou v ní uvedenou dopravní koncepcí a upravil tak i svůj závěrečný návrh. Podáním „2“ ze dne 2. 9. 2021 doplnil své první vyjádření týkající se neprovedení řádného mezistátního/přeshraničního vyhodnocení SEA ZÚR JMK a judikaturu, která dokládá, že pro tuto vadu bylo opakovaně soudy rozhodnuto o zrušení územního rozhodnutí pro obchvat Mikulova dálnicí D52. Dalším podáním „3“ navrhovatel poukázal na tři dílčí aspekty práva Evropské unie, a to směrnici Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES, o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí, směrnici 2002/49/ES o hodnocení a řízení hluku ve venkovním prostředí (dále jen „směrnice o hodnocení hluku“) a směrnici Evropského parlamentu a Rady 2008/96/ES ze dne 19. listopadu 2008, o řízení bezpečnosti silniční infrastruktury (dále jen „směrnice o bezpečnosti“). Navrhovatel tedy ve svých vyjádřeních podrobně specifikoval svůj návrh a návrhové podbody; nejednalo se tedy o nové návrhové body.

[44] Osoby zúčastněné na řízení 91, 93, 98, a 99 (stěžovatelé 2, 3, 4 a 5) podali před jednáním krajského soudu podrobné doplnění svého vyjádření a zúčastnili se jednání soudu, přičemž rozsudek vyhlášený dne 2. 8. 2022 nebyl zaznamenán pomocí zvukového záznamu ani protokolován, a vzhledem k tomu, že rozpor mezi ústním vyhlášením a písemným vyhotovením může založit zákonný důvod ke zrušení rozsudku, je třeba podobný postup považovat za závažnou vadu.

[45] Krajský soud neúměrně zúžil předmět řízení a uvedl, že se zabýval návrhovými body v omezeném rozsahu ve vztahu ke stěžovateli 1.

[46] Stěžovatelé uvádějí, že své kasační důvody vnímají celostním pohledem a na to navazují důvody pro předložení předběžných otázek Soudnímu dvoru Evropské unie.

[47] Za zásadní považují otázku, zda je v souladu s právem (z hlediska předpisů České republiky i Evropské unie) závazně v ZÚR JMK vymezit určitou podobu dopravní koncepce kraje (tedy vzájemně propojených koridorů kapacitních dopravních staveb) bez jejího komplexního a objektivního vyhodnocení jako celku a bez jejího srovnání se známými rozumnými variantami pořizované koncepce jako celku, které bude provedeno zejména věcně i procesně správným procesem SEA, a to v rámci veřejně probíhajícího pořizování/projednávání koncepce.

[48] Stěžovatelé jsou názoru, že k takovému vyhodnocení a srovnání nikdy nedošlo. Dopravní koncepce není pouhým „součtem“ jednotlivých komunikací, ale jedná se o těsně propojený systém, což se projeví i na úrovni negativních vlivů. Návrh koncepce jako celku předurčuje i úroveň negativních vlivů na jednotlivých komunikacích. Z toho plyne oprávnění navrhovatele uplatnit výše shrnutou základní námitku - nevyhodnocení rozumných variant řešení – a to i ve vztahu k dopravní koncepci Jihomoravského kraje jako celku; oporu k tomu spatřuje v rozsudku NSS č. j. 1 Ao 7/2011-526.

[49] Stěžovatelé jsou názoru, že Směrnice SEA byla nesprávně transponována, čehož si byl krajský soud vědom, neboť se tím zabýval v jiném svém rozsudku ze dne 26. 10. 2021, č. j. 67A 6/2021-133, kde ovšem tento problém relativizoval. Potvrzením nesprávného znění směrnice SEA je i oficiální oprava vydaná v Úředním věstníku Evropské Unie C 271/20 ze dne 14. 7. 2022, kterou citují.

[50] Krajský soud tedy neprovedl posouzení souladu s platnou evropskou legislativou, směrnicí SEA, a to přesto, že na nesoulad byl upozorněn v doplnění argumentace stěžovatelem 1 a při jednání soudu. Odmítnutí zabývat se touto otázkou (bod 410 napadeného rozsudku) nelze akceptovat, neboť rozpory s právními předpisy lze uplatňovat po celou dobu řízení; rozšíření žaloby o další žalobní body nelze zaměňovat s konkretizací či upřesněním žalobních bodů, které je možné i po lhůtě k podání žaloby, což plyne z četné judikatury, na níž poukazují (rozsudky NSS č. j. 3 Afs 26/2018-141, č. j. 2 Azs 134/2005-43, publ. pod č. 685/2005 Sb. NSS, či č. j. 7 Afs 110/2009-88). Stěžovatelé v tomto směru odkazují například na návrhový podbod 8.1 (ve vztahu k celkové koncepci páteří silniční infrastruktury – viz str. 117 původního návrhu, 4. odstavec) nebo na návrhové podbody 13.1 a 13.3.1 (ve vztahu k vymezení koridoru dálnice D52, resp. dálničního spojení Brna a Vídně). Rovněž návrhový bod 14. a návrhový podbod 15.2 s tímto aspektem věci bezprostředně souvisí. Za této situace tedy není nepřipustným rozšířením návrhových bodů, pokud stěžovatel 1 v průběhu řízení rozšířil právní argumentaci výslovným odkazem na čl. 5 odst. 1 směrnice SEA a z něj vyplývající požadavky (viz mj. i část II bod 1 z doplnění návrhové argumentace stěžovatele 1 ze dne 17. 7. 2022). Další právní aspekty pak obsahuje doplnění návrhové argumentace ze dne 17. 7. 2022. Stěžovatel 1 rovněž v průběhu řízení argumentoval existencí jiných rozumných variant např. vycházející ze studie Ing. M. Strnada (08/2012), z autorizovaného posouzení O. Volfa (2006) a návazného posouzení V. Kostkana (2015). To vše potvrzuje nedostatek skutkových zjištění. Stěžovatelé tak setrvávají na tom, že krajský soud v napadeném rozsudku pominul, že v ZÚR JMK nebylo provedeno posouzení varianty předmětné koncepce dle autorizovaného dopravního projektanta

pokračování

Ing. Strnada (08/2012) akcentující nejkratší a logické trasy spojení milionových metropolí Vídně, Prahy a průmyslové oblasti Katowicka s využitím tras s obchvaty Břeclavi i Znojma a s potlačením tranzitu přes území města Brna (bez jeho zatížení komunikací D52 od jihu a D43 od severu). Toto krajský soud neshledal jako právní vadu; věc tedy nesprávně právně posoudil, což tímto stěžovatelé napadají.

[51] Stěžovatelé dále namítají, že krajský soud v napadeném rozsudku pominul, že ani schválená dopravní koncepce nebyla jako celek posouzena procesem SEA. K jejímu vytvoření došlo až v průběhu pořizování ZÚR JMK tím, že pořizovatel ustoupil od původního záměru vymezit celou koncepci páteřní silniční dopravy na území Jihomoravského kraje návrhovými koridory a řadu úseků návrhových koridorů nahradil variantními územními rezervami, čímž vznikla koncepce z hlediska vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví zcela odlišná.

[52] Stěžovatelé tedy shrnují a namítají, že krajský soud v napadeném rozsudku pominul, že odpůrce nejenže neposoudil rozumné varianty, jak stanoví závazná směrnice SEA, ale ani neprovedl posouzení výsledné varianty koncepce, která nesplňuje podmínku, že se jedná o variantu rozumnou. Rovněž toto opomenutí spolu s dalšími vadami dovedlo soud k nesprávnému právnímu posouzení otázky, zda je dán důvod ke zrušení napadených ZÚR JMK.

[53] Protože se krajský soud nezabýval řádně obsahem opravy českého znění směrnice SEA, pominul i podmínky dopadající na PÚR, aby se PÚR vůbec mohla v částech D43 a D52 stát závaznou pro zahrnutí v uvedených trasováních do zadání ZÚR JMK s odůvodněním, že se jedná o rozumné varianty dle PÚR.

[54] Vzhledem k výše uvedenému stěžovatelé shrnují, že posouzení SEA k napadeným ZÚR JMK je procesně i věcně závažným způsobem vadné a krajský soud věc nesprávně právně posoudil. Už jen fakt, že varianty koncepce jako celek nebyly v SEA vůbec posouzeny, je zásadním pochybením. To, že k úpravě SEA nedošlo ani po zásadní změně, kdy původně plné vymezení i jen páteřní dopravní infrastruktury Jihomoravského kraje bylo dramaticky zúženo odložením podstatné části původně vymezované koncepce, je také naprosto kritickým pochybením. Napadené ZÚR JMK tak byly vydány s velmi rozsáhlými, avšak věcně i procesně vadnými dokumenty Vyhodnocení SEA. Nevyhodnocení schvalované koncepce v SEA je nepominutelnou vadou a zásadním důvodem pro zrušení napadených ZÚR JMK jako celku. To však krajský soud v napadeném rozsudku nijak nerefletoval.

[55] Pokud jde o stav výstavby kapacitních komunikací v Rakousku, stěžovatel 1 poukázal navíc na skutečnost, že dálnice A5 aktuálně končí cca 10 km od hranice ČR a směrem k hranici ČR v současnosti následuje pouze původní dvoupruhová komunikace známá jako B7, ke které byl připojen dvoupruhový obchvat obce Drasenhofen. Téměř celá existující dálnice A5 je pro varianty „Mikulov“ a „Břeclav“ společná. Možnosti realizace „varianty Břeclav“ tedy stav výstavby v Rakousku v žádném případě nebrání. Navíc krajský soud v souladu s § 101b odst. 3 s. ř. s. při přezkumu ZÚR JMK vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jejich vydání, tedy v roce 2016, a v té době neexistoval ani dvoupruhový obchvat obce Poysdorf, jeho výstavba nebyla ani započata.

[56] V obecné rovině obdobná argumentace platí i ve vztahu k nevymezení obchvatu Břeclavi jako nadmístního záměru a jako součásti sítě kapacitních komunikací v rámci ZÚR JMK; vždy půjde o stavbu přímo napojenou na dálnici D55, jejímž prostřednictvím se na tyto mezinárodně významné dopravní koridory napojí další regionálně (nadmístně) významné komunikace. Krajský soud zcela ignoroval i doložení, že odpůrce sám aproboval, že se jedná o komunikaci nadmístní. Stěžovatelé jsou názoru, že i „politické“ rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými musí být činěno při naplnění ústavního požadavku zákonnosti, legitimacy a proporcionality a při zachování ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy veřejné moci, jak plyne z rozsudku NSS č. j. 1 As 337/2018-48.

[57] V tomto základním kontextu, a s ohledem na specifické postavení stěžovatele 1 jako dotčeného vlastníka nemovitostí v sousedním státě, mají zásadní význam rovněž v návrhu namítané vady přeshraničního posouzení SEA pro ZÚR JMK. Právě účast rakouské veřejnosti a vyjádření rakouských úřadů mohly významně přispět ke zpochybnění tvrzení odpůrce o „nerozumnosti“ řešení, jehož součástí by byla varianta spojení Brna a Vídně s využitím obchvatu Břeclavi. S ohledem na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2021, č. j. 10 As 36/2021-77, stěžovatelé konstatují, že bez ohledu na obsah vyjádření rakouských orgánů k „nabídce konzultací“ k návrhu ZÚR JMK bylo nepochybně „objektivní“ vadou procesu SEA, že tento nebyl veden jako přeshraniční, tedy s umožněním plnohodnotného zapojení rakouské veřejnosti.

[58] Krajský soud v některých bodech napadeného rozsudku uvádí nesprávné právní názory, že požadavky PÚR musí ZÚR JMK respektovat jako závazné jen v takové míře, v jaké se nedostávají do rozporu s obecně závaznými právními předpisy, a že řešení, které by se při podrobnějším prověření ukázalo v rozporu s těmito předpisy, není možné z PÚR převzít. Tohoto přístupu se ovšem odpůrce ani krajský soud nedrží, neboť variantu dopravní koncepce podle Ing. Strnada opakovaně některé rozsudky soudů odmítly (výhradně) s odůvodněním, že není v souladu s PÚR. Z tohoto hlediska stěžovatelé považují napadený rozsudek za nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, neboť v něm obsažené závěry o (ne)závaznosti PÚR pro obsah ZÚR JMK jsou ve vzájemném rozporu.

[59] S výše uvedenou základní námitkou neposouzení rozumných alternativ dopravní koncepce souvisí i původní návrhové námitky směřující vůči tomu, že nebyly řádně kvantifikovány a tedy ani vyhodnoceny vlivy varianty dopravní koncepce obsažené ve vydaných ZÚR JMK, a že tato varianta je v rozporu s požadavky udržitelného rozvoje území, neboť ZÚR JMK neobsahují konkrétní a proveditelná opatření směřující k co nejrychlejší nápravě současného protiprávního stavu nadlimitního zatížení životního prostředí. Dle krajského soudu přitom na jedné straně není překračování zákonných limitů v dotčeném území překážkou výběru varianty, která zcela nepochybně přivede do takto zatíženého území další významnou zátěž, na druhé straně podle soudu není ani za této situace povinností odpůrce posoudit jinou variantu řešení, která k těmto důsledkům nevede, přičemž „nerozumnost“ této varianty je odůvodněna pouze politickým rozhodnutím vlády a zastupitelstva kraje.

[60] K této již dříve v řízení uplatněné argumentaci stěžovatel 1 v dalším průběhu řízení doplnil ve svém vyjádření ze dne 17. 7. 2022 že Vyhodnocení SEA pro návrh ZÚR JMK dále

pokračování

nerespektovalo požadavky směrnice o hodnocení a řízení hluku ve venkovním prostředí, což krajský soud nevypořádal, čímž založil nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[61] Stejně tak stěžovatelé odmítají názor krajského soudu o nepřípustnosti rozšíření návrhového bodu ve vztahu k mezistátnímu posuzování. Problematika vlivů na území Rakouska, a to jak přímo ze zdrojů zatěžování prostředí situovaných v České republice, tak vzniku negativních vlivů na území Rakouska změnami organizace dopravy v České republice majícími přímý vliv na typy a množství mobilních zdrojů znečištění (intenzita automobilové dopravy) v blízkosti nemovitostí stěžovatele 1, byly podstatným argumentem již odůvodnění jeho aktivní legitimace a jednou z klíčových součástí původního návrhu.

[62] Krajský soud také zcela pominul námitky nedostatečnosti posouzení vlivů na životní prostředí z hlediska aktuálního znění stavebního zákona, tj. dopad existence § 55 odst. 3 stavebního zákona (viz doplnění odůvodnění stěžovatelem 1 v části V.3 jeho vyjádření z 29. 3. 2021). Krajský soud se o této zásadní otázce nezminil a ani odkaz na toto ustanovení zákona se v celém napadeném rozsudku nevyskytuje. Tím je založena mimo jiné nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů.

[63] Všechny výše uvedené vady ZÚR JMK souvisí s neposouzením jedné z existujících rozumných koncepčních variant rozvoje dopravní infrastruktury Jihomoravského kraje. Důsledkem těchto vad je schválení řešení, které vede mimo jiné k významnému zatížení nemovitostí stěžovatele 1 nárůstem objemu tranzitní dálkové dopravy. S ohledem na tyto vady představují ZÚR JMK a v nich obsažená koncepce (také) vůči stěžovateli 1 akt nepřípustné svévole veřejné moci. Krajský soud tento stav v rámci napadeného rozsudku aproboval.

[64] Krajský soud vůbec neposoudil nesoulad národní legislativy s právně nadřazenou legislativou Evropské unie a zejména vadami v pořizování ZÚR JMK s dopady do právní sféry stěžovatele 1. Navrhovatel se domnívá, že již krajský soud měl předložit Soudnímu dvoru Evropské unie předběžné otázky, a že jeho argumentace odmítající toto provést (viz např. bod 410 napadeného rozsudku) je lichá. Povinnosti předložit předběžnou otázku se může soud zprostit jen pokud je výklad práva Evropské unie (ve svém kontextu) jednoznačný, resp. nečiní problémy (*acte clair*) nebo kdy výkladová nejasnost již byla překonána judikaturou Soudního dvora Evropské unie (*acte éclairé*).

[65] Proto stěžovatelé navrhuji, aby Nejvyšší správní soud předložil Soudnímu dvoru Evropské unie několik předběžných otázek k tomu, jak vykládat evropské právo, přičemž tyto otázky formuluje pro případ, že by Nejvyšší správní soud považoval výklad v kasační stížnosti citovaných ustanovení právních předpisů Evropské unie ve vztahu ke zde projednávaným otázkám za sporný.

[66] Ve vztahu k výkladu čl. 5 odst. 1 směrnice SEA se krajský soud namítanou povinností aplikovat toto ustanovení na koncepci jako celek, tj. na ZÚR JMK jako celek, nezabýval. Tím je napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Jeho úvahy v bodě 306 napadeného rozsudku nejsou vypořádáním namítané povinnosti aplikovat toto ustanovení. Krajský soud zde odkazuje jen na koridory jedné ze dvou částí vymezené dálnice D52, úsek Pohořelice – Mikulov, a zcela pomíjí další koridory jako např. dálnici D52 v úseku Rajhrad

– Brno-Chrlice II (označovanou v ZÚR JMK jako D52/JT) nebo vymezené části dálnice D43 a kapacitní silnici S8. Krajský soud zde uvádí mimoběžnou argumentaci přílohou stavebního zákona, což je principálně v rozporu s jádrem tvrzení stěžovatele 1 o nedostatečně provedené transpozici směrnice SEA. I následné tvrzení krajského soudu, že „(o)bsahem vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na životní prostředí je zhodnocení variant tehdy, jestliže podle zadání zásad je pořizovatel povinen varianty zpracovat“, má opět jádro problému. Jádrem namítané části čl. 5 odst. 1 směrnice SEA je v tom, jak má být zpracováno zadání koncepce (zde ZÚR JMK), tj. že mají být posouzeny „rozumné varianty“.

[67] Obdobně nesprávně krajský soud postupuje v bodě 410 napadeného rozsudku. Zde se krajský soud primárně odmítá námitkou rozporu s čl. 5 odst. 1 směrnice SEA vůbec zabývat a uvádí, že se jedná o nepřipustné rozšíření návrhového bodu.

[68] V obecné rovině stěžovatelé v této souvislosti poukazují na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 10. 9. 2015, *Dimos Kropias Attikis*, C-473/14, jehož odst. 50 zní: „(p)řítom s ohledem na účel směrnice 2001/42, kterým je zajistit vysokou úroveň ochrany životního prostředí, musí být ustanovení omezující oblast působnosti této směrnice, a zejména ustanovení definující opatření, která jsou zamýšlena touto směrnicí, vykládána široce (rozsudek *Inter Environnement Bruxelles a další*, C-567/10, EU:C:2012:159, odst. 37). Jakákoli výjimka z těchto ustanovení, nebo jejich omezení, proto musí být vykládána restriktivně“; obdobně viz také rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 7. 6. 2018, C-160/17). Ačkoliv se citovaná judikatura týká jiných aspektů směrnice SEA, jsou stěžovatelé přesvědčeni, že obdobným způsobem (tedy „široce“) je třeba vyložit i povinnost vyhodnotit koncepci ve zprávě o vlivech na životní prostředí ve smyslu čl. 5 odst. 1 směrnice SEA, tedy podle českého práva, ve vztahu k návrhu ZÚR JMK, a to ve vyhodnocení SEA podle § 37 odst. 1 stavebního zákona a § 10i zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

[69] Stejný závěr vyplývá i z metodického dokumentu Evropské komise k implementaci směrnice SEA, na který odkázali navrhovatelé na str. 2 - 3 doplnění návrhové argumentace stěžovatele 1 ze dne 17. 7. 2022, podle něhož je studium alternativ důležitým prvkem posouzení a směrnice požaduje jejich komplexnější posouzení než směrnice EIA.

[70] Pokud jde o požadavky směrnice Rady č. 92/43/EHS (čl. 6 odst. 4), krajský soud se k problematice související s touto směrnicí vyjádřil v bodě 122 svého rozsudku, kde bez přezkoumatelného odůvodnění odmítl námitku stěžovatele 1 související se zásahem do prioritních stanovišť NATURA 2000. Podobně je tomu v bodě 288 napadeného rozsudku. Zde uvedené tvrzení krajského soudu, že „navrhovatel nemůže prostřednictvím návrhu na zrušení opatření obecné povahy brojit proti pravomocnému rozsudku krajského soudu“ je jednak věcně nepřiléhavé vzhledem k návrhu, a za situace, že o této věci nebylo ani prvostupňovým ani kasačním soudem rozhodnuto, bez opory ve spisovém materiálu.

[71] K požadavkům nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1315/2013 [čl. 30 písm. e), o obchvatech městských oblastí, resp. čl. 36 o vyhodnocení SEA] se krajský soud v napadeném rozsudku také nijak konkrétně nevyjádřil.

[72] Podle přesvědčení stěžovatelů krajský soud nesprávně uvážil o právních otázkách, jaké požadavky na posouzení variant dopravních koncepcí pro Jihomoravský kraj vyplývají z čl. 5 odst. 1 směrnice SEA a čl. 6 odst. 4 směrnice Rady č. 92/43/EHS, a to mj. v kontextu

pokračování

požadavků čl. 30 písm. e) a čl. 36 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1315/2013 a Směrnice Rady č. 92/43/EHS (čl. 6 odst. 4). Pokud by krajský soud citovaná ustanovení práva Evropské unie vyložil správně, musel by dojít k závěru, že povinností odpůrce, resp. pořizovatele, bylo zpracovat návrh ZÚR JMK obsahující výše uvedenou rozumnou variantu dle Ing. Strnada (ze dne 26. 8. 2012), což byl dokument předložený k návrhu zadání ZÚR JMK, a to ve lhůtě pro připomínky stanovené odpůrcem.

[73] Ve vztahu k povinnému posouzení hlukové zátěže stěžovatel 1 rovněž namítal nesprávné vyhodnocení SEA a jeho dopady. K námitkovým bodům 1, 3, 4, 6, 12 a 16 doplnil své odůvodnění o právní oporu, kterou jeho návrhovým bodům poskytuje směrnice o hodnocení hluku.

[74] K této již dříve v řízení uplatněné argumentaci stěžovatelé nyní doplňují, že Vyhodnocení SEA pro návrh ZÚR JMK dále nerespektovalo požadavky závazné směrnice o hodnocení hluku, která závazně stanoví přípustné metodiky posuzování hlučnosti z dopravy. Kvantitativní hodnocení má být podle čl. 5 odst. 3 citované směrnice o hodnocení hluku provedeno formou numerických, tj. kvantitativních, hlukových indikátorů a metod hodnocení (viz čl. 5 a 6 a přílohy této směrnice). Proto i pro hodnocení hlučnosti v rámci územního plánování (akustické plánování v rámci Vyhodnocení SEA) bylo závazné použití indikátorů dle citované směrnice. Vzhledem k tomu, že v České republice nebyl naplněn čl. 14 směrnice o hodnocení hluku ukládající členským státům Evropské unie povinnost uvést v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí nejpozději do 18. července 2004, je možné se dovolávat přímo těchto ustanovení předmětné směrnice. Vyhodnocení SEA pro ZÚR JMK, konkrétně jeho části týkající se posouzení vlivů ZÚR JMK na obyvatelstvo a lidské zdraví (kapitola A.5), má dopady i do práv navrhovatele; požadavkům práva Evropské unie vyhodnocení nevyhovuje. V případě pochybností, zda je tento závěr správný, měl krajský soud zvážit předložení odpovídající předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie k závaznosti stanovení kvantitativních hlukových indikátorů, a zda jejich hodnocení v době pořizování napadených ZÚR JMK mělo vycházet ze směrnice o hodnocení hluku.

[75] K povinnému hodnocení dle směrnice o bezpečnosti stěžovatel 1 rovněž namítal nesprávné vyhodnocení SEA a jeho dopady. Zde stěžovatel 1 příkladmo odkázal na návrhový bod 13.4, ke kterému toto rozšíření odůvodnění doplnil. Zejména se jedná o rozpor s neprovedeným posouzením dle čl. 3 směrnice o bezpečnosti, který vyžaduje provedení hodnocení dopadů na bezpečnost silničního provozu u projektů infrastruktury, a to ve fázi počátečního plánování před schválením projektu infrastruktury. Silnice sítě TEN-T a k nim přiřazené doprovodné silnice jsou nadmístními záměry, což znamená, že již na úrovni zásad územního rozvoje musí být ve vztahu k nim zejména vymezeny plochy pro mimoúrovňové křižovatky a posouzen způsob jejich vzájemného napojení a varianty návrhu koncepce pak musí být vyhodnoceny hodnocením dopadů na bezpečnost silničního provozu dle čl. 3 směrnice o bezpečnosti. Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v § 18g a násl. ve znění platném v době pořizování ZÚR JMK (a to i podle důvodové zprávy k novelizaci citovaného zákona zákonem č. 152/2011 Sb.), transponoval do národní legislativy pouze postupy podle čl. 4 směrnice o bezpečnosti, ale netransponoval postupy podle jejího čl. 3 a pominul i Přílohu I. k této směrnicí. Transpozice předmětné směrnice tedy nebyla v době pořizování ZÚR JMK úplná. V případě pochybností, zda je

správný stěžovatelův závěr, že při pořizování ZÚR JMK, kde se vymezují např. mimoúrovňové křížovky a úrovně křížení pro nadmístní komunikace, mělo být provedeno posouzení bezpečnosti v souladu s výše citovanými ustanoveními směrnice o bezpečnosti, a krajský soud „by měl“ zvážit předložení odpovídající předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie. Pro případ, že by NSS považoval výklad uvedený stěžovateli v kasační stížnosti za sporný, formulují návrh textace sedmi předběžných otázek k předložení Soudnímu dvoru Evropské unie.

[76] Závěrem stěžovatelé uvádějí, že setrvávají na požadavku zrušení napadeného rozsudku i zrušení ZÚR JMK, případně, pokud by kasační soud nepovažoval za nutné rušit celé napadené opatření obecné povahy, pak navrhuje, aby zvolil eventuální petit zúžený na vymezený páteří systém návrhových koridorů, což specifikují.

IV.2 Vyjádření odpůrce ke kasační stížnosti

[77] Odpůrce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se zcela ztotožňuje se závěry krajského soudu a v odůvodnění rozsudku ani v postupu soudu nespátřuje žádná pochybení ani nedostatky, pro které by bylo třeba napadený rozsudek zrušit; řízení před soudem podle jeho názoru proběhlo zcela v souladu s právními předpisy. Navrhuje proto zamítnutí kasační stížnosti.

V. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[78] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tím, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobami oprávněnými, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, stěžovatelé jsou zastoupení advokátkou a kasační stížnost splňuje obsahové náležitosti § 102, § 105 a § 106 s. ř. s.

[79] Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů. Stěžovatelé napadají rozsudek krajského soudu z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

V.1 Námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku a vad řízení před krajským soudem

[80] Předně je třeba se zabývat kasačním důvodem podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku a vadami v postupu soudu při vyhlášení rozsudku, neboť nezbytnost zrušení napadeného rozsudku z těchto důvodů by mohla bránit věcnému přezkumu.

[81] Nepřezkoumatelnost rozsudku může spočívat v jeho nesrozumitelnosti nebo v nedostatku důvodů, a to důvodů skutkových. Stěžovatelé ji spatřují v tom, že nebyly vypořádány veškeré návrhové body, přičemž za součást návrhu označují i tři následná vyjádření stěžovatele 1 k původnímu návrhu a vyjádření osob zúčastněných na řízení. Krajský soud k nim podle jejich názoru přistoupil restriktivně.

[82] Stěžovatelé se jako navrhovatelé podíleli na návrhu podaném 43 navrhovateli dne 10. 7. 2017. Návrh směřoval proti ZÚR JMK jako celku. Stěžovatel 1 jako navrhovatel v bodě 34) návrhu své dotčení vyjádřil ve vztahu ke svému spoluvlastnictví označených

pokračování

pozemků a rodinného domu na území obce S. v Rakousku přímo hraničící s územím regulovaným ZÚR JMK, přičemž jeho dům se nachází cca 400 m od dosud nerealizované rakouské dálnice A5, která by navazovala na dálnici D52, která je součástí ZÚR JMK. Konkrétně své dotčení spatřoval v nárůstu hlukové a imisní zátěže spojené se zvýšením dopravního provozu, ve zvýšení množství znečišťujících látek splachovaných z transevropského koridoru v míře ohrožující zdroj pitné vody a potok a v negativním dotčení lesních porostů včetně bažantnice. V návrhu pak byly všemi navrhovateli uplatněny tyto konkrétní návrhové body a podbody:

(1) Rozpory ZÚR JMK s cíli a úkoly územního plánování a se zákonným účelem zásad územního rozvoje, 1.1 rozpor s principem legitimního očekávání a neřešení nadlimitního zatížení části území kraje, 1.2. neplnění základního cíle územního plánování vytvářením předpokladů pro výstavbu, 1.3. zneužití institutu územních rezerv, 1.4. nevyhodnocení vlivů na životní prostředí a udržitelný rozvoj, 1.5. nedostatečné odůvodnění nevymezení úplného systému koridorů páteřní silniční infrastruktury a vnitřní rozpornost odůvodnění, 1.6. shrnutí v označení úsilí odpůrce za prosazení určité dopravní infrastruktury bez ohledu na zákonná omezení a limity;

(2) Nezákonnost PÚR a její aktualizace a jejich dopad na zákonnost ZÚR JMK, 2.1. vady obsahu a projednání PÚR, 2.2. nedostatky vyhodnocení SEA pro návrh PÚR, 2.3. nezákonnost vymezení koridoru R52 v PÚR, 2.4. nezákonnost vymezení koridoru R43 v PÚR, 2.5. rozpory vymezení těchto koridorů s legislativou EU, 2. 6. nezákonnost aktualizace PÚR ve vztahu k R55 a R43 a vnitřní rozpornost PÚR po aktualizaci ZÚR;

(3) Nečinnost odpůrce při nápravě protiprávního stavu zatížení životního prostředí, 3.1. nezbytná územně plánovací opatření k nápravě, 3.2. rozpor výchozí dopravní koncepce s požadavkem udržitelného rozvoje území;

(4) Rozpor s požadavkem na vytváření předpokladů pro výstavbu;

(5) Rozpor s požadavkem na zajištění komplexního řešení účelného využití a prostorového uspořádání území v důsledku zneužití institutu územních rezerv;

(6) Nevyhodnocení vlivů na životní prostředí a udržitelný rozvoj z hlediska vlivů kumulativních a synergických v jižní oblasti brněnské aglomerace - 6.1., v jihozápadní oblasti brněnské aglomerace a návazné oblasti bystrcko/němčké varianty koridoru D43 - 6.2., a v jihovýchodní oblasti brněnské aglomerace - 6.3.;

(7) Rozpor ZÚR JMK se schváleným zadáním;

(8) Rozpor vymezení koncepčního scénáře C a územních rezerv pro záměry dopravní infrastruktury s principem proporcionality;

(9) Nedostatečné a nepřezkoumatelné vypořádání námitek navrhovatelů;

(10) Nezákonnost vymezení koridoru a územních rezerv pro záměr dálnice D43, 10.1. nezákonné rozdělení na územní rezervy a návrhové koridory, 10.2. absence posouzení

známých variant a ignorování republikových souvislostí dle PÚR, 10.3. nesprávné odůvodnění návrhových koridorů, 10.4. nesprávné vymezení územní rezervy ve variantě Německé (Bystrcké), 10.5. nesprávné vyhodnocení vlivů návrhových koridorů DS02 a DS03 na životní prostředí a veřejné zdraví;

(11) Nezákonné vymezení územní rezervy pro Jihozápadní tangentu;

(12) Nezákonnost vymezení koridoru pro záměr dálnice D52/JT Rajhrad – Brno-Chrlice a vyhodnocení jeho vlivů na udržitelný rozvoj území, 12.1. nezákonnost k tomu se vztahující části vyhodnocení SEA;

(13) Nezákonnost vymezení koridoru pro záměr dálnice D52 Pohořelice – Mikulov, 13. 1. neposouzení koncepčních variant dálničního spojení Brna a Vídně, 13.2. nezákonnost vyhodnocení SEA ve vztahu k záměru D52 Pohořelice - Mikulov, 13.3. rozpor vymezení koridoru s podmínkami NATURA 2000, včetně neposouzení variant a nezákonnosti výběru, 13.4. nezákonné vymezení doprovodné komunikace k dálnici D52 Pohořelice - Mikulov, 13. 5. chybné dopravní modelování pro hraniční přechod Mikulov/Drasenhofen;

(14) Nezákonnost nevymezení části koridorů silnic č. 55 a č. 40 (obchvatu Břeclavi);

(15) Nezákonnost vymezení koridoru kapacitní komunikace S8, 15.1. rozpor s PÚR a požadavkem celistvosti koridoru, 15.2. neposouzení variant obchvatu Znojma, 15.3. nedostatečné posouzení kumulativních a synergických vlivů, 15.4. nedůvodná argumentace záměrem přeložky silnice I/38;

(16) Nezákonnost stanovisek dotčených orgánů, 16.1 stanoviska SEA MŽP a jeho souhlasu s vymezením územních rezerv, nesouhlas se salámovou metodou vymezování dopravních staveb, s nevyhodnocením vlivů ZÚR JMK na veřejné zdraví, s neprovedením mezistátního vyhodnocení SEA, 16.2. nezákonnost stanoviska MŽP z hlediska ochrany ovzduší, 16.3 nezákonnost stanoviska KHS JMK z hlediska ochrany veřejného zdraví, 16.4. nezákonnost stanoviska Ministerstva dopravy k dopravní koncepci, 16.5. nezákonnost stanoviska Agentury ochrany přírody a krajiny z hlediska zvláště chráněných územích;

(17) Provedení změn návrhu ZÚR JMK po veřejném projednání.

[83] O tomto návrhu bylo, jak výše uvedeno, rozhodnuto rozsudkem krajského soudu č. j. 65 A 3/2017-931, jímž byl návrh stěžovatele 1 odmítnut a ve vztahu k ostatním navrhovatelům zamítnut. NSS ovšem rozsudek krajského soudu v části odmítající návrh stěžovatele 1 zrušil a v této části věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení; ten následně rozhodl o přerušení řízení a posléze o pokračování v řízení s navrhovatelem P. F. N. (stěžovatelem 1). Stěžovatel 1 poukazuje na tři svá doplnění návrhu. Dle soudního spisu tak učinil následovně. Podáním ze dne 29. 3. 2021 **setrval na svém původním návrhu s tím, že doplňuje důvody tak, že se nejedná o totožný návrh, jako byl ve vztahu k ostatním navrhovatelům již zamítnut (část I., str. 3 podání)** [zdůraznil NSS]; přitom poukázal na judikaturu, z níž plyne přípustnost opakovaného návrhu na zrušení opatření obecné povahy, pokud se důvody obou návrhů liší. Svě dotčení shledává v blízkosti regulovaného území, které, ač za hranicemi, jeho nemovitosti ovlivňuje. Návrhem napadá ZÚR JMK jako celek, neboť je podle jeho názoru třeba přihlížet k vysoké koncentraci dopravy na území

pokračování

Jihomoravského kraje. Konkrétně namítá: (1) nedostatečné vypořádání námitek uplatněných v průběhu projednání, (2) neposouzení variant spojení Brna a Vídně a neaplikovatelnost mezivládní dohody o R52 a A5 – V.1, (3) neprovedení mezistátního vyhodnocení SEA ve vztahu k přeshraničním vlivům - V.2, (4) nedostatečné posouzení vlivů na životní prostředí z hlediska aktuálního stavebního zákona, (5) nezákonnost vymezení koridoru D52 Pohořelice - Mikulov s ohledem na ochranu lokalit NATURA 2000, (6) absenci kvantitativního vyhodnocení SEA, absenci dopravního modelu pro schválenou dopravní koncepci, (7) nedostatečné vyhodnocení vlivů D52 Pohořelice - Mikulov a doprovodné komunikace II/395 Pohořelice - Mikulov, (8) nedostatečné vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů D52 v úseku D52/JT Rajhrad – Chrlice, (9) rozpor vymezení koridorů pro dálnici D52 s PÚR a zásadní rozdílnost ZÚR JMK z roku 2011 a 2016, (10) nezákonnost nevymezení části koridorů silnic č. 55 a č. 40 - obchvat Břeclavi, (11) nezákonnost vymezení koridoru kapacitní silnice S8, včetně neposouzení variant obchvatu města Znojma, (12) ignorování autorizovaných posouzení odpůrcem a neposouzení věci soudem (studie *Volf, Kostkan* atd). Doplnění návrhu je v jednotlivých bodech podrobně rozvedeno, přičemž opakovaně výslovně kritizuje závěry, které k návrhovým bodům zaujal krajský soud v rozsudku č. j. 65 A 3/2017-931. Závěrem tohoto doplnění návrhu požaduje zrušení ZÚR JMK jako celku, případně zrušení jeho podstatných výslovně uvedených částí. Podáním ze dne 2. 9. 2021 navazujícím na první podání stěžovatel 1 polemizuje se závěry uvedenými v rozsudku krajského soudu č. j. 65 A 3/2017-931 k neprovedení mezistátního vyhodnocení SEA, přičemž je označuje za nesprávné a neúplné, stejně tak jako vyjadřuje nespokojenost s posouzením vypořádání svých námitek uplatněných při projednání Zásad a kritizuje neúplnost dokumentu *Aide Memoire*. Ve třetím doplnění ze dne 17. 7. 2022 stěžovatel 1 poukázal na nesplnění požadavku posouzení rozumných variant dle čl. 5 odst. 1 směrnice SEA, přičemž za „rozumnou variantu“ v jejím smyslu označuje dopravní koncepci Ing. Strnada. Konkrétně poukazuje na škodlivý vliv koridoru z hlediska ochrany a celistvosti evropsky významné lokality Mušovský luh, Ptačí oblasti Pálava, Střední nádrže Vodního díla Nové mlýny a lokality Slanisko v trojúhelníku. K tomu poukazuje na čl. 6 odst. 4 směrnice Rady č. 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Konstatuje i shodné závěry posouzení Mgr. Ondřeje Volfa z roku 2007 o vlivu na území NATURA 2000. Vytýká dále nesplnění požadavku na provedení akustického plánování dle směrnice 2002/49/ES o hodnocení hluku ve venkovním prostředí a neprovedení bezpečnostního hodnocení dle směrnice o bezpečnosti zejména ve vztahu k mimoúrovňovým křižovatkám a úrovnovým křížením, což konkretizuje na doprovodnou komunikaci II/395 Pohořelice - Mikulov k dálnici D52 Pohořelice - Mikulov.

[84] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že stěžovatel 1 ve svém prvním doplnění původního návrhu ze dne 29. 3. 2021 označil svůj návrh za nikoliv totožný s původním návrhem, tj. za návrh nový (viz odst. 83 výše) a že v dalších podáních na toto doplnění navazoval a je doplňoval. Stěžovateli 1 lze obecně přisvědčit v názoru, že není vyloučeno věcné projednání nového návrhu na zrušení opatření obecné povahy v případě, kdy bylo o jiném návrhu rozhodnuto, pokud stojí na jiných důvodech. Předpokladem však je, že tento nový návrh splňuje požadavky projednatelnosti, tedy mj., že je podán v zákonné lhůtě. Podle § 101 odst. 1 písm. b) s. ř. s. „(n)ávrh lze 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 nabízející

rozhodnutí.“ Novela soudního řádu správního, která změnila lhůtu k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, je účinná od 1. 1. 2018. ZÚR JMK nabyly účinnosti dne 5. 10. 2016, původní návrh byl soudu podán dne 10. 7. 2017. První ze stěžovatelem 1 namítaných doplnění návrhu (označené za odlišný návrh) bylo soudu podáno dne 29. 3. 2021, další pak dne 2. 9. 2021 a dne 17. 7. 2022. Na opožděnost těchto podání přitom nemá vliv přechodné ustanovení zákona č. 225/2017 Sb., čl. XXXVIII, podle něhož se běžící řízení o zrušení opatření obecné povahy dokončí podle dosavadních předpisů; vztahuje se totiž jen k průběhu již zahájeného řízení. Krajský soud první z doplnění vnímal jako omezující (což nepochybně bylo proto, že obsahuje alternativu výroku požadující zrušení i jen vybraných částí ZÚR JMK), další pak jako opožděná, přičemž nerefletoval stěžovatelovo tvrzení o „novosti“ návrhu, případně o jeho odlišnosti od návrhu, který byl vůči ostatním navrhovatelům již zamítnut. Vyjádření stěžovatele 1 citované v odst. 83 přitom nelze vnímat jinak nejen pro jeho znění, ale i pro odkazovanou judikaturu vztahující se k možnosti podání nového návrhu. Stěžovatel byl ovšem jedním z navrhovatelů v původním návrhu, a tedy navrhovatelem uplatňujícím shodnou návrhovou argumentaci (shrnutou výše v odst. 82). Nedůslednost krajského soudu při posuzování doplnění návrhu však neměla vliv na jeho věcné vyřízení, neboť krajský soud věc fakticky posoudil v mezích původního návrhu a přípustné doplňující právní argumentace.

[85] Všichni stěžovatelé v bodě [43] doplnění kasační stížnosti krajskému soudu vytýkají nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku proto, že se soud nijak nevyjádřil k námitce nedostatečnosti posouzení vlivů na životní prostředí z hlediska dopadu aktuálního znění § 55 odst. 3 stavebního zákona, přičemž toto ustanovení se dokonce v rozsudku vůbec nenachází. Této námitce lze obtížně porozumět, neboť aktuální znění § 55 odst. 3 stavebního zákona se týká postupu po zrušení územního plánu nebo jeho části, a navíc se aktuální znění liší od toho, které platilo v době pořizování ZÚR JMK, které bylo pro odpůrce rozhodné. Není však třeba se smyslem námítky zabývat v kontextu s označeným doplněním návrhu, které jak výše uvedeno, je třeba považovat za opožděné. Krajský soud sice měl zmínit, proč nepovažuje za potřebné námitku výslovně řešit, ale skutečnost, že tak neučinil, nemá vliv na přezkoumatelnost či zákonnost napadeného rozsudku.

[86] Ve vztahu k námitkám, že krajský soud pochybil zúžením rozsahu věcného zkoumání návrhu, proto Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nebyl naplněn.

[87] Všichni stěžovatelé dále spatřují pochybení krajského soudu v tom, že se řádně nezabýval argumentací osob zúčastněných na řízení, přičemž ze soudního spisu je zřejmé, že stěžovatelé 2, 3, 4 a 5 skutečně v červenci roku 2022 předložili soudu obsáhlá obdobná vyjádření (č. l. 1740 - 1756, 1780 - 1796, 1815 - 1831, 1833 - 1849 soudního spisu). Stěžovateli 1 ochrana práv jiných subjektů (tedy osob zúčastněných na řízení) nepřísluší. Ostatní stěžovatelé byli součástí skupiny původních navrhovatelů, přičemž o jejich návrhu již bylo věcně rozhodnuto rozsudkem krajského soudu ze dne 20. 12. 2017, č. j. 65 A 3/2017-931, a v kasačním řízení rozsudkem ze dne 30. 5. 2019, č. j. 2 As 122/2018-512. V důsledku vyloučení stěžovatele 1 z původního řízení a zrušení rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí jeho návrhu, se tito navrhovatelé následně přihlásili jako osoby zúčastněné na řízení o návrhu stěžovatele 1 a krajský soud jim toto postavení přiznal. Ze strany stěžovatelů 2, 3, 4 a 5 je tak přípustné namítat pochybení soudu spočívající v opomenutí jejich vyjádření, pokud takovým postupem mohla být dotčena jejich práva osob zúčastněných na řízení. Toto

pokračování

postavení jim však nezakládá právo na nové posouzení jejich návrhových důvodů původních či nově uplatněných. Osoba zúčastněná na řízení podle § 34 odst. 3 s. ř. s. „*má právo předkládat písemná vyjádření, nahlížet do spisu, být vyrozuměna o nařízeném jednání a žádat, aby jí bylo při jednání uděleno slovo*“. Osoba zúčastněná na řízení hájí ve sporu svá vlastní práva, nemůže však disponovat s předmětem řízení, nemůže vznášet vlastní žalobní body ani vymezovat rozsah soudního přezkumu; její postavení je subsidiární ve vztahu k postavení účastníka řízení. Rozsah soudního přezkumu je dán návrhem a soud, který se má vypořádat i s důvody uplatněnými osobou zúčastněnou na řízení, je tak povinen učinit pouze v mezích daných návrhem navrhovatele, o jehož návrhu se jedná, tedy v daném případě v rozsahu, jímž byl ZÚR JMK přímo dotčen stěžovatel 1, pokud je současně dáno i jejich přímé dotčení. Krajský soud proto nepochybil, pokud se výslovně nevypořádal s vyjádřeními stěžovatelů podanými jimi jako osobami zúčastněnými na řízení, pokud překračují přípustnou argumentaci stěžovatelem 1 uplatněnou v návrhu a vztahující se k dotčení jeho práv.

[88] K tomu je třeba posoudit toto možné dotčení stěžovatele 1 zásadami. Ten v návrhu uvedl, že napadá ZÚR JMK jako celek, přičemž své dotčení konkretizoval na str. 47 - 48 návrhu poukazem na spoluvlastnictví nemovitostí na území obce S. v Rakousku hraničící s Českou republikou v místě regulovaném ZÚR JMK, přičemž tehdy nedokončená navazující rakouská dálnice A5 se nachází cca 400 metrů od jeho domu. Poukázal na nárůst objemu nákladní dopravy, která obec i jeho nemovitosti zatíží znečišťujícími látkami a hlukem. Za vhodnější označil stávající dopravní trasu po dálnici D55 ve směru Břeclav - Přerov - Olomouc, která je dopravně výhodnější než trasa přes dopravně zatíženou oblast Brna. Odkázal na skutečnost, že k návrhu ZÚR JMK podal připomínky.

[89] Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. je oprávněn podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí ten, kdo tvrdí, že jím byl zkrácen. O procesní aktivní legitimaci stěžovatele 1 k podání návrhu tak není sporu a jeho tvrzení nasvědčují i legitimaci věcné. Ostatně to bylo důvodem, proč NSS předchází rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí návrhu stěžovatele 1 zrušil. Neznačená to ovšem, že je dotčen ZÚR JMK v plném rozsahu.

[90] Soudní řád správní, jak výše uvedeno, umožňuje napadení opatření obecné povahy jako celku i napadení jeho jednotlivých částí. Stejně tak v případě napadení takového opatření jako celku může soud rozhodnout o zrušení jen jeho části, je-li od celku oddělitelná. Pro napadení ZÚR JMK tak není podstatné, že vymezuje jednu významnou komunikaci, která je součástí mezistátního komunikačního propojení, ale to, zda některé z jejích částí jsou schopny samostatné existence a jsou nahraditelné jiným dopravním řešením; přitom se nemusí jednat o řešení komplexní alternativou, jež byla v řízení zvažována. Je pravdou, že NSS v předchozím kasačním rozsudku nevymezoval dotčení jednotlivých navrhovatelů/stěžovatelů a řešil ZÚR JMK jako celek pohledem všech uplatněných námitek; bylo tomu tak proto, že počet dotčených osob byl vysoký a ta která část ZÚR JMK se vždy některých z nich dotýkala. Pokud jde o stěžovatele 1, nelze dospět k závěru, že je dotčen celou ZÚR JMK, ale toto dotčení přichází v úvahu v části vymezující komunikaci maximálně v úseku Pohořelice - státní hranice, neboť její vlivy jsou s to zasáhnout do jeho práv. Míra dotčení stěžovatele 1 má pak význam pro okruh kasačních námitek a bude následně vyjádřena vždy ve vztahu k té které z nich.

[91] V mezích dotčení stěžovatele 1 zásadami jsou pak přípustná vyjádření osob zúčastněných na řízení před krajským soudem, pokud je přítomno i jejich dotčení; od toho se pak odvíjí i přípustnost jejich kasačních námitek. Pochybnosti jsou ohledně stěžovatelů 2 a 3. Stěžovatel 2 své dotčení v návrhu spojoval jednak s vlastnictvím nemovitostí v místě svého bydliště, které je mimo okruh dotčení stěžovatele 1, navíc však měl postavení zástupce veřejnosti v širším okruhu, který není nezbytné blíže zkoumat z důvodů dále uvedených. Stěžovatel 3 spojoval v návrhu své dotčení s vlastnictvím nemovitostí v místě svého bydliště, které je mimo okruh dotčení stěžovatele 1; měl sice také postavení zástupce veřejnosti, ovšem veřejnosti rovněž spojené s místem jeho bydliště – obcí Chrudichromy. Jak však bylo výše konstatováno, vyjádření stěžovatelů 2, 3, 4 a 5 jako osob zúčastněných na řízení před krajským soudem byla obdobná, jejich kasační námitky se shodují, a takto jsou brány v potaz.

[92] Na tomto místě lze uzavřít, že vymezil-li se krajský soud v závěru napadeného rozsudku vůči některým návrhovým bodům a pouze odkázal na svůj předchozí rozsudek, nejedná se o důvod nepřezkoumatelnosti rozsudku. Stejně tak není tvrzená námitka nepřezkoumatelnosti naplněna opomenutím nově argumentovaných vyjádření osob zúčastněných na řízení přesahujících původní návrh stěžovatele 1 a rozsah jeho dotčení zásadami. Nepřezkoumatelnost rozsudku není dána ani tím, že krajský soud odůvodnění nestrukturoval podle pořadí námitek uplatněných v žalobě; argumentační logika je zcela na krajském soudu. Pokud pak u některé ze základních návrhových námitek neshledal důvodnost, pak není na újmu přezkoumatelnosti to, že nehodnotil v ní obsažené „podnámitky“. Za důvod nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku Nejvyšší správní soud nepovažuje ani skutečnost, že krajský soud místy akceptoval stávající stav (např. napojení na rakouskou komunikaci D5), pokud při posouzení zákonnosti vycházel ze skutkového stavu v době přijímání ZÚR JMK a stávající stav zmínil jako potvrzení předpokladů, z nichž bylo v procesu přijímání zásad vycházeno. Stěžovateli výslovně označené důvody nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku tedy nejsou dány a NSS neshledal ani jiné, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[93] Stěžovatelé poukazují na vady v postupu soudu spočívající v tom, že krajský soud neprovedl některé jimi navrhované důkazy, což mělo za následek nepřezkoumatelnost rozsudku. Je pravdou, že všichni stěžovatelé se domáhali u soudu provedení jimi navrhovaných důkazů, přičemž soud při jednání provedl důkaz pouze listinami vztahujícími se k součinnosti českých a rakouských orgánů. Ostatní návrhy vypočetl v odst. 17 - 42 napadeného rozsudku, a podrobně vyhodnotil, proč ten který důkaz neprovedl. Navrhované důkazy posoudil v jednotlivých skupinách. Jednak šlo o návrhy důkazů listinami, kterými disponoval i odpůrce a nebylo třeba je považovat za sporné mezi stranami, dále pak o důkazy, které byly součástí spisových podkladů, které soud hodnotil v rámci jednotlivých námitek, a tedy bylo jejich provedení před soudem nadbytečné. Vyloučil rovněž důkazy, které měly směřovat proti zákonnosti PÚR s odůvodněním, že ta není předmětem soudního přezkumu, jako celek byla rovněž součástí spisu včetně aktualizace z roku 2015, a navíc se jedná o akt veřejně známý. U řady návrhů pak odmítl jejich relevanci.

[94] Podle § 52 odst. 1 s. ř. s. „soud rozhodne, které z navržených důkazů provede, a může provést i důkazy jiné“. Soud tedy není povinen provést všechny důkazy navržené účastníkem řízení nebo osobou zúčastněnou na řízení. Pokud však soud důkaznímu návrhu nevyhoví,

pokračování

musí vyložit, z jakých důvodů navržené důkazy neprovedl. Nepřezkoumatelnost rozsudku však zakládá pouze stav, kdy soud toto neučiní (k tomu srovnej rozsudek NSS č. j. 5 Afs 147/2004-89, či nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 61/94). V daném případě však soud o důvodech neprovedení navržených důkazů obsáhle pojednal a jeho důvody ob stojí. Nelze přehlédnout, že návrhy nesměřují k provedení důkazů správním orgánem opomenutých, ale k jejich přehodnocení. Ani zde tedy NSS neshledal vady v postupu soudu ani nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[95] Kromě výslovně vyčtených důvodů nepřezkoumatelnosti stěžovatelé tuto zmiňují napříč kasační stížností jako součást některých námitek směřujících proti zákonnosti právního hodnocení, v tom případě bude řešena v jejich rámci.

[96] Stěžovatelé dále poukazují na vadu v postupu krajského soudu, který nenahrával vyhlášení napadeného rozsudku, a na důsledky stavu, kdy je písemné vyhotovení rozsudku v rozporu s ústním vyhlášením. V první řadě je třeba zdůraznit, že ačkoliv stěžovatelé poukazují na judikaturu týkající se rozporu mezi ústním vyhlášením rozsudku a jeho písemným vyhotovením, nekonkretizují, že by v daném případě k takovému rozporu došlo. K otázce způsobu vyhlášení rozsudku krajského soudu je ze soudního spisu zřejmé, že byl vyhlášen dne 2. 8. 2022, přičemž vyhlášení byli přítomni zástupci navrhovatele i odpůrce a jedna osoba zúčastněná na řízení. Vyhlášení rozsudku nebylo soudem nahráváno a byl o něm sepsán pouze jednoduchý protokol. Podle § 49 odst. 12 s. ř. s. se rozsudek vyhláší ústně, proběhlo-li ve věci jednání a při vyhlášení je přítomen alespoň jeden účastník nebo osoba zúčastněná na řízení anebo veřejnost. Podle odst. 13 téhož ustanovení se jednání a další úkony při nichž soud jedná s účastníky nebo provádí dokazování, zaznamenávají ve formě záznamu. Záznam se uchovává na trvalém nosiči dat, který je součástí spisu. Není-li pořízení záznamu možné nebo stanoví-li tak zákon, sepisuje se o úkonech, při nichž soud jedná s účastníky, provádí dokazování, nebo vyhláší rozhodnutí, protokol. V daném případě tedy měl být pořízen záznam na trvalém nosiči dat, který měl být součástí spisu, přičemž v pořízeném protokolu není zaznamenána žádná skutečnost pořízení záznamu bránící. Krajský soud tedy při vyhlášení rozsudku pochybil, pokud o něm nepořídil zvukový záznam na trvalý nosič dat. Další otázkou však je, zda tato vada má vliv na zákonnost rozhodnutí, přičemž je podstatné, že z ničeho neplyne, že by mezi ústním vyhlášením a písemným vyhotovením rozsudku nebyl soulad. Pokud by rozsudek byl pouze z tohoto důvodu zrušen, pak by nic nebránilo krajskému soudu rozhodnout znovu zcela shodně a pouze by vyhlášení nového rozsudku při podmínkách § 49 odst. 13 s. ř. s. nahrával na zvukový nosič; takový důsledek by byl jistě absurdní. Lze tak uzavřít, že dané pochybení v postupu soudu není vadou mající vliv na zákonnost napadeného rozsudku.

V.2 Věcné kasační námitky

[97] Nejvyšší správní soud podobně jako soud krajský nesdílí názor o nezbytnosti vypořádávat kasační námitky v pořadí daném žalobou či kasační stížností a bude postupovat podle jejich určité logické hierarchie, a to v návaznosti na strukturu rozsudku krajského soudu.

V.2.a) Kasační námitka nezákonnosti Politiky územního rozvoje a jejího dopadu na ZÚR JMK

[98] Politika územního rozvoje podle § 31 odst. 1 stavebního zákona „určuje ve stanoveném období požadavky na konkretizaci úkolů územního plánování v republikových, přeshraničních a mezinárodních souvislostech, zejména s ohledem na udržitelný rozvoj území, a určuje strategii a základní podmínky pro naplňování těchto úkolů“. Podle odst. 3 téhož ustanovení ji pořizuje ministerstvo pro celé území republiky a schvaluje ji vláda. Podle odst. 4 téhož ustanovení je závazná pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území. Obsah PÚR stanoví § 32 odst. 1 stavebního zákona a její součástí je i vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. V tomto vyhodnocení se popíšu a zhodnotí zjištěné a předpokládané závažné vlivy politiky územního rozvoje na životní prostředí a přijatelné alternativy naplňující cíle politiky územního rozvoje. Uplatňování politiky územního rozvoje je ministerstvem sledováno postupem podle § 35 stavebního zákona, přičemž v případě potřeby může být PÚR aktualizována. Krajský soud v napadeném rozsudku z těchto ustanovení vycházel, přičemž konstatoval judikaturu, z níž je zřejmá závaznost PÚR pro další akty územního plánování, a judikaturu, podle níž nemůže být předmětem samostatného přezkumu. V odůvodnění napadeného rozsudku NSS neshledává tvrzený rozpor, který měl spočívat v tom, že soud na jedné straně závaznost PÚR limituje souladem s obecně závaznými předpisy, a na druhé straně ji označuje za závaznou přesto, že podle stěžovatelů v souladu s právními předpisy není, a ačkoliv sám možnost hodnocení PÚR připouští.

[99] Krajský soud v odst. 60 – 84 napadeného rozsudku jednak vymezuje obsah PÚR z roku 2008 schválené vládním usnesením č. 929 dne 20. 7. 2009 a cituje zejména z přílehlavého rozsudku NSS sp. zn. 9 Ao 3/2009, č. 2009/2010 Sb. NSS, ve spojení s usnesením pléna Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/10; reflektuje rovněž aktualizaci PÚR z roku 2015. Teoreticky připouští hodnocení obsahu PÚR za situace, kdy by ta vymezovala cíle územního plánování natolik konkrétně, že by v podstatě regulovala území na úrovni jiných aktů územního plánování, což však v daném případě neshledal. Krajskému soudu lze přisvědčit, že orgány, pro něž je PÚR závazná, určitým způsobem PÚR hodnotí a zabývají se proveditelností jí stanovených záměrů; v těchto mezích k jejímu obsahu přihlíží i soud při přezkumu zásad územního rozvoje. Výjimku ze závaznosti PÚR by bylo možno shledat např. v případě, že by její obsah byl natolik excesivní a nereálný, že by z ní nebylo možno vycházet, což vyslovil NSS již v rozsudku zrušujícím ZÚR JMK z roku 2011. Úkolem odpůrce tak bylo zpřesnění obsahu PÚR, posouzení realizovatelnosti jí vytyčených záměrů, což měl podloženo odbornými stanovisky a vyhodnocením vlivů zásad na udržitelný rozvoj. Jak již NSS uvedl v rozsudku ze dne 30. 5. 2019, č. j. 2 As 122/2018-512, „(d)úvodem k nerespektování politiky při přípravě zásad by byla pouze její nerealizovatelnost, nikoliv možnost jiného, podle stěžovatelů vhodnějšího, řešení.“ Krajský soud konkretizoval své závěry i ve vztahu k vymezení konkrétních koridorů dopravní infrastruktury a vymezil se i proti názoru o možnosti posuzování PÚR jako podkladového aktu, opět s poukazem na již uvedenou judikaturu NSS. K námitce nesouladu s nařízením EP a Rady č. 1315/2013, o hlavních směrech Unie pro rozvoj transevropské dopravní sítě (včetně porovnání s předchozím nařízením č. 1692/96/ES) krajský soud pojednal o jejich závaznosti a přímé použitelnosti, ovšem uzavřel, že se jedná o dokument obsahující principy, nikoliv absolutně závazná pravidla a nelze dospět k závěru o nezbytnosti vyloučení městských aglomerací z dopravních tras. NSS navíc připomíná, že dotčení městských aglomerací se práv stěžovatele 1 (a od jeho práv odvozeného postavení ostatních stěžovatelů) nijak nedotýká. Nejvyšší správní soud hodnocení předmětných návrhových bodů krajským soudem sdílí a nenachází v něm ani stěžovateli tvrzenou rozpornost.

pokračování

V.2.b) Kasační námitka nedostatku posouzení dopravní koncepce

[100] Tato kasační námitka je poměrně obsáhlá a zahrnuje v sobě argumentaci směřující proti podstatné části odůvodnění napadeného rozsudku bez bližší specifikace jeho jednotlivých částí. Obsahuje zejména výhrady proti nedostatku komplexního vyhodnocení koncepce ve srovnání s jinými rozumnými variantami řešení, a to za současného nedostatečného vyhodnocení zvolené varianty, výhrady proti posouzení těchto nedostatků krajským soudem a výhrady proti jeho názoru na nezbytnost vypořádání doplňujících návrhových námitek směřujících proti nerespektování evropských směrnic. Posouzení těchto otázek krajským soudem bylo velmi podrobné a obsáhlé a bylo již výše shrnuto. Nejvyšší správní soud znovu opakuje, že aktivní věcnou legitimaci stěžovatele 1, od níž je odvozeno i postavení ostatních stěžovatelů jako osob zúčastněných na řízení, neshledává vůči celé ZÚR JMK, ale pouze vůči její výše vymezené části, a dále, že s ohledem na formulaci jím uvozeného „doplňování“ návrhu jako návrhu nového a odlišného, považuje za rozhodný obsah původního návrhu. O tom bylo v minulosti ve vztahu k ostatním současným stěžovatelům již pravomocně rozhodnuto jak krajským soudem, tak v kasačním řízení Nejvyšším správním soudem. Ten sice předchozím rozsudkem č. j. 2 As 122/2018-512 posuzoval kasační stížnosti jiných navrhovatelů, ty však směřovaly proti zmíněnému rozsudku krajského soudu řešícímu obsahově shodný návrh. Proto Nejvyšší správní soud považuje za nezbytné vyjít z tehdejšího svého posouzení rozhodných námitek pokud se vztahují i ke stěžovateli 1; podklady pro rozhodnutí se od minulého kasačního řízení totiž nezměnily.

[101] Nejvyšší správní soud v předchozím kasačním rozsudku poukázal zejména na cíle územního plánování plynoucí z § 18 odst. 1 a 2 stavebního zákona a na závěry svého rozsudku ze dne 21. 10. 2019, č. j. 6 Ao 3/2009-76, který cíle územního plánování pojal jako zajištění souladu mezi výstavbou a požadavky udržitelného rozvoje území, koordinaci veřejných a soukromých zájmů v horizontálních i vertikálních rovinách; veřejný zájem stavebním zákonem nedefinovaný ovšem neztotožnil se zájmem většiny. Vyšel z chápání zásad územního rozvoje jako poměrně obecného územně plánovacího nástroje stanovujícího plochy nadmístního významu a určujícího způsob jejich využití, který je ovšem závazný pro další postup v územním plánování a stavebním řízení, což plyne např. z rozsudku NSS ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010-133. Z tohoto pohledu musí být zájmy na posouzení potřeby výstavby v poměru se zájmem na udržitelném rozvoji území váženy již v jejich rámci; i to je důvod, proč podléhají soudnímu přezkumu. K tomu citoval ze svých rozsudků ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103: „(v) procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku“, a ze dne 2. 6. 2011, č. j. 2 Ao 3/2011-150, podle něhož „(v) olba konkrétní podoby využití určitého území nebude výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu (zde zásad), v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, (...) omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými

pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky.“ Posouzení všech těchto hledisek v rámci územního plánování, tedy i v rámci zásad územního rozvoje, plyne v první řadě ze zpracování vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, jehož součástí je také vyhodnocení vlivů na životní prostředí, včetně posouzení vlivu na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast.

[102] Nedostatek, resp. neúplnost vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, byl jedním ze stěžejních důvodů, pro které byly tímto soudem zrušeny zásady z roku 2011. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011–526, akceptoval, že se zásady mnohdy hraničním způsobem dotýkaly životního prostředí v dané oblasti, ovšem postrádal dostatečné vyhodnocení dopadu kumulativních a synergických vlivů na životní prostředí, kompenzaci dopadů a sledování jejich dalšího vývoje. Předchozí kasační rozsudek konstatoval průběh řízení po zrušení zásad z roku 2011, kdy k novému zadání byl v roce 2014 pořízen nový návrh ZÚR a bylo zpracováno první Vyhodnocení vlivů ZÚR JMK na udržitelný rozvoj území. K tomuto návrhu byla v roce 2015 opatřena stanoviska dotčených orgánů, např. stanovisko Ministerstva dopravy vyjadřující se mj. k hlediskům silniční dopravy i k vymezeným územním rezervám, u nichž např. vzneslo požadavek na rozšíření koridorů rezerv, či stanovisko Ministerstva životního prostředí obsahující výhrady k obecnosti vyhodnocení SEA a požadující jeho dopracování. Projednání návrhu zásad bylo zahájeno v březnu roku 2015; na projednání navazovalo postupné předkládání stanovisek/námitek/připomínek/požadavků dotčených obcí. V jejich rámci bylo několika obcemi předloženo „Posouzení dopravních koncepcí pro Jihomoravský kraj z hlediska relevantních aspektů jejich dopadů – vlivů na veřejné zdraví a životní prostředí, zpracovatel MUDr. Jaroslav Volf, Ph.D., rok 2014“. Ze studie plyne závěr o nadměrné zátěži jednotlivých složek životního prostředí při pokračování koncepce dopravní infrastruktury v linii vytyčené zásadami z roku 2011 (linie „oficiální“). Dále bylo předloženo „Posouzení dopravních koncepcí pro Jihomoravský kraj z hlediska relevantních aspektů jejich dopadů na veřejné zdraví a životní prostředí“, zpracovatel doc. RNDr. Miroslav Martiš, CSc., duben 2015, který oficiální koncepci považuje za více zatěžující než alternativní koncepci („koncepce Strnad“). Předloženo bylo i „Posouzení vlivů dopravních koncepcí JMK (návrhů rozvoje páteřní silniční sítě) z hlediska střetů s lokalitami soustavy NATURA 2000“, zpracovatel RNDr. Vlastimil Kostkan, Ph.D., únor 2015; ze studie plyne, že realizaci oficiální koncepce by došlo k závažnějším významným negativním dopadům na stav lokality než při realizaci alternativní koncepce. Do spisu byla založena studie Ing. Strnada včetně optimalizace variant Ing. Kalčíka z roku 2014. Několik šanonů pak zabírají připomínky veřejnosti (občanů, zástupců veřejnosti, sdružení, spolků, občanských iniciativ) podané v roce 2015. Z vyhodnocení stanovisek a vyjádření dotčených orgánů a z některých připomínek vzešly požadavky na úpravu návrhu ZÚR JMK. Upravený návrh byl znovu zveřejněn včetně Vyhodnocení vlivů zásad na udržitelný rozvoj území. Byla předložena další stanoviska dotčených orgánů, přičemž veřejná projednání probíhající v červnu 2016 byla zdrojem dalších stanovisek/námitek/připomínek/požadavků. Opětovně a vícenásobně byly obcemi předloženy studie doc. RNDr. Miroslava Martiše, CSc., MUDr. Jaroslava Volfa, Ph.D., a RNDr. Vlastimila Kostkana, Ph.D., verze z roku 2015, s obdobným vyústěním vůči navrhované dopravní koncepci. Vyhodnocení vlivů ZÚR JMK na udržitelný rozvoj území z března 2016 doznalo po projednání menších změn v konečné verzi ze září 2016. Vyhodnocení sumarizuje podklady, z nichž vycházelo, a to národní dokumenty, republikové strategie a koncepce i krajské koncepční a strategické dokumenty,

pokračování

přičemž u každého jednotlivě hodnotí jeho význam pro ZÚR JMK. Proces projednávání byl ukončen usnesením zastupitelstva odpůrce ze dne 5. 10. 2016 ověřujícím soulad ZÚR JMK s Politikou územního rozvoje, stanovisky dotčených orgánů, rozhodujícím o podaných námitkách a vydávajícím zásady formou opatření obecné povahy.

[103] VVURÚ z roku 2016 tedy netrpí deficity vytýkanými předchozím rozsudkem tohoto soudu zrušujícím ZÚR JMK z roku 2011. Vyhodnocení obsahuje rozbor stávající situace i předpokladů budoucího vývoje v jednotlivých oblastech životního prostředí ovlivňujících lidské zdraví, a to jak za situace, že by koncepce ZÚR JMK nebyla přijata, tak za situace jejího přijetí včetně přijetí opatření ke snížení negativních vlivů. Zhodnocení předpokládaných vlivů je provedeno v mezích přímých i sekundárních vlivů, synergických a kumulativních vlivů, to vše ve vztahu k předpokládanému působení v čase. Součástí vyhodnocení je i posouzení vlivů na oblasti NATURA 2000. ZÚR JMK se souladem s cíli a úkoly územního plánování obecně zabývají v kapitole A stanovící priority územního plánování Jihomoravského kraje pro zajištění udržitelného rozvoje, konkrétněji pak v dalších částech. Zásady počítají s tím, že na některá území bude třeba vypracovat územní studii a že jsou stanoveny územní rezervy, jejichž využití bude předmětem dalšího řízení. Zásady pak v části II.D obsahují informace o výsledcích vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území včetně výsledků vyhodnocení vlivů na životní prostředí. Krajský soud v odst. 96 napadeného rozsudku vytyčil šestikrokový test rozhodný pro posouzení, zda odpůrce řádně posoudil kumulativní a synergické vlivy a následně se podrobně naplněním jednotlivých kroků zabýval, jak bylo shrnuto výše. V obecné poloze lze uzavřít, že krajský soud při rozhodování o souladu ZÚR JMK s cíli a úkoly územního plánování neopomenul žádné z rozhodných kritérií.

[104] Nejvyšší správní soud ve svém předchozím kasačním rozsudku dospěl k závěru, že rozsah shromážděných podkladů nezbytných pro přijetí zásad územního rozvoje vycházel z jejich účelu vytčeného v § 36 odst. 1 stavebního zákona a že proces přijímání zásad a jejich projednání poskytl dostatečný prostor pro jejich zpochybnění cestou stanovisek, námitek či připomínek, které byly váženy a vypořádány. Skutečnost, že pořizovatel zásad podle názoru stěžovatelů dostatečně nereflektoval jejich argumentaci či předkládané doklady, neznamená, že byly podklady pro vydání zásad neúplné.

[105] Stěžovatelé v této věci stejně jako stěžovatelé v předchozím kasačním řízení shledávají ZÚR JMK rozporné s požadavky udržitelného rozvoje území, k čemuž se NSS již vyjádřil v části III.E.c) předchozího kasačního rozsudku. Vycházel ze znění § 18 odst. 1 stavebního zákona včetně povinností plynoucích z § 19 odst. 1 písm. m) téhož zákona k vytváření podmínek pro ochranu území podle zvláštních právních předpisů před negativními vlivy záměrů na území a povinnosti navrhnout kompenzační opatření. K posouzení vlivů záměru na udržitelný rozvoj území se podle § 19 odst. 2 stavebního zákona zpracovává právě vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, jehož součástí je vyhodnocení vlivů na životní prostředí v mezích přílohy ke stavebnímu zákonu včetně posouzení vlivu na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast, přičemž tato povinnost plyne i z § 36 odst. 1 a 2 stavebního zákona.

[106] V daném případě Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území ze září 2016 v části A předně shrnuje údaje o současném stavu životního prostředí a jeho předpokládaném

vývoji, pokud by nebyly uplatněny ZÚR JMK. Na úseku ovzduší konstatuje podrobné údaje o stávající emisní situaci včetně zatížení automobilovou dopravou a vývoj koncentrací škodlivých látek, ve vztahu k hlukové zátěži se zabývá zdroji i limity, ve vztahu k lokalitám NATURA 2000 vymezuje její součásti a dotčení záměrem; obdobně se zabývá i ostatními složkami životního prostředí a dalšími dotčenými zájmy. Následně vymezuje charakteristiky životního prostředí, které by mohly být významně ovlivněny uplatněním zásad. Např. ve vztahu k ovzduší konstatuje zvýšené dotčení v souvislosti s nárůstem silniční dopravy ve vymezených koridorech. Na druhé straně předpokládá zlepšení situace, a tedy i imisní zátěže v souvislosti se snížením dopravní zátěže v obytné zástavbě. Konstatuje, že v oblastech, v nichž v souvislosti s realizací zásad dojde k prohloubení problémů, je třeba aplikovat kompenzační opatření. Samostatnou kapitolu tvoří popis navrhovaných opatření pro předcházení, snížení nebo kompenzaci všech zjištěných nebo předpokládaných závažných záporných vlivů na životní prostředí, přičemž tato opatření jsou členěna na koncepční, společná a projektová. Stejně tak VVURÚ stanoví hlediska pro sledování vlivů ZÚR JMK na životní prostředí na území Jihomoravského kraje. Příloha 2 VVURÚ pak v tabulkovém zobrazení vyhodnocuje záměr a jeho vlivy včetně vyjádření jejich významu, jeho popisu a dále v tabulkách k navrhovaným opatřením k popisu vlivu přiřazuje opatření k jeho zmírnění a kompenzační opatření včetně vyhodnocení jejich účinnosti. Zásady v části II. kapitole D. obsahují informace o výsledcích vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území včetně výsledků vyhodnocení vlivů na životní prostředí, kde je zdůrazněna nezbytnost dořešení situace v jádrovém území OB3, a konstatovány jsou jak pozitivní vlivy zásad, tak i jejich vlivy negativní, které bude třeba minimalizovat provedením opatření navrhovaných zpracovatelem SEA. ZÚR JMK hodnotí podmínky realizace vytyčených záměrů, předpokládají řešení silně zatížených dopravních tahů a nezakrývají problematické skutečnosti. Např. ve vztahu k silnici R52 v rámci požadavků na uspořádání a využití území stanoví mezi úkoly pro územní plánování zpřesnění koridoru se zajištěním minimalizace dopadů na obytnou zástavbu, zajištění splnění hlukových limitů, minimalizaci vlivů na lokality soustavy NATURA 2000 atd. Prověření podmínek realizace záměrů lze spatřovat ve zpracování vyhodnocení vlivů obsahujících srovnání stávajícího stavu s předpokládaným zatížením; zásady přitom obsahují určitá opatření, která nepochybně budou muset být upřesňována a konkretizována v rámci navazující územně plánovací činnosti. Na zásady budou navazovat územní plány, územní a stavební rozhodnutí, což u každé následující formy územně plánovací dokumentace a rozhodování předpokládá vždy vyšší formu konkretizace.

V.2.c) Kasační námitka zneužívání územních rezerv

[107] Stěžovatelé v této kasační námitce brojí i proti nekomplexnosti řešení, což spatřují ve zneužívání institutu územních rezerv. Krajský soud se jimi velmi podrobně zabýval v odst. 186 - 260 napadeného rozsudku. Je pravdou, že ZÚR JMK s rezervami počítají, ovšem zejména v oblastech do práv stěžovatele 1 nezasahujících. Obecně tak lze poukázat na hodnocení provedené krajským soudem a na závěry, které k územním rezervám zaujal NSS v předchozím kasačním rozsudku [část III.G.c)]. Předně zmínil požadavek komplexnosti řešení v územním plánování stanovený v § 18 odst. 2 stavebního zákona včetně respektování řady hledisek v tomto ustanovení vyjmenovaných, které je nutno dodržet při vymezování zastavitelných ploch. Konstatoval, že územně plánovací dokumenty jakéhokoliv druhu nejsou neměnným aktem, naopak zákon ukládá orgánům územního plánování prověřování a posuzování potřeb v území (§ 19 odst. 2 stavebního zákona), přičemž v daném případě jsou

pokračování

územní rezervy vytvářeny současně s přijímaným územně plánovacím dokumentem. I to však NSS uznal za souladné se stavebním zákonem, neboť ten s jejich tvorbou takto počítá. Podle § 36 odst. 2 stavebního zákona *„(z)ásady územního rozvoje mohou vymezit plochu nebo koridor a stanovit jejich využití, jehož potřebu a plošné nároky je nutno prověřit (dále jen „územní rezerva“). V územní rezervě jsou zakázány změny v území [§ 2 odst. 1 písm. a)], které by mohly stanovené využití podstatně ztížit nebo znemožnit. Změnit územní rezervu na plochu nebo koridor umožňující stanovené využití lze jen na základě aktualizace zásad územního rozvoje. Ve vztahu k rezervám se přitom neposuzují vlivy na životní prostředí. Stejně tak stavební zákon v témže ustanovení předpokládá možnost, aby zásady územního rozvoje ve vybraných plochách nebo koridorech uložily prověření změn jejich využití územní studií.*

[108] ZÚR JMK vymezuje plochy a koridory nadmístního významu, přičemž územní rezervy pro silniční dopravu popisuje na s. 137 – 154 a na s. 271 – 273, kde vymezuje plochy a koridory, u nichž se předpokládá prověření změn jejich využití územní studií. Odůvodnění ZÚR JMK se územními rezervami zabývá dílčím způsobem v rámci jednotlivých součástí silniční dopravy, samostatně pak v části G.4.4. věcným popisem stávající situace a možnostmi řešení; z toho pak ve vztahu ke konkrétním koridorům dovozuje potřebu územních rezerv a vymezuje jejich rozsah. Kromě výše zmíněných popisných částí zásad je rozsah územních rezerv zřejmý z mapových podkladů, zejména z výkresu ploch a koridorů nadmístního významu včetně územního systému ekologické stability.

[109] Institut územních rezerv je institutem zákonným. Úměrností rozsahu územních rezerv se NSS rovněž zabýval v předchozím kasačním rozsudku, a to z hlediska, zda nejsou vymezeny příliš široce, což by popíralo smysl zásad jako komplexního řešení, či příliš úzce, což by bylo již jasným a nezměnitelným řešením a v podstatě parcelací záměru. Jakkoliv rozsah územních rezerv celkově není zanedbatelný, ve vztahu k celému záměru však NSS naznal, že územní rezervy nejsou užity v nepřiměřeném rozsahu. Z důvodů, které lze v odůvodnění ZÚR JMK dohledat, je zřejmé, že odpůrce sledoval záměr komplexního řešení území, přičemž vzal v úvahu, že jeho určitou další variantnost je třeba blíže podložit podrobnějším zjišťováním stavu prostřednictvím územní studie. Záměr v území je sice zřejmý, nicméně v území rezerv není jednoznačně daný; nelze proto dovodit, že byl záměr dopravní koncepce rozdělen na více a méně problematické části s jednotnou linií, a že by po konečném řešení méně problematických částí území byly v území rezerv možné jediné trasy, které by pak byly zdůvodněny tím, že s ohledem na již schválenou část to „jinudy nejde“. Možná variantnost řešení v území rezerv tak vylučuje závěr, že odpůrce užil tzv. salámovou metodu. Potenciální zvýšení zatížení životního prostředí tedy bude dále zkoumáno, přičemž skutečnost, že jde již nyní o vysoce zatížená území, bude třeba vážit při výběru variant a způsobu provedení, jakož i při stanovení zmírňovacích a kompenzačních opatření.

[110] Vymezení územních rezerv znamená, že konečné řešení dopravní koncepce je tím oddáleno. Na druhé straně sama skutečnost, že podklady pro celkové vyřešení dopravní koncepce bylo možné učinit dříve, nemůže být důvodem ke zrušení zásad. Mimo to, pokud by nebylo využito institutu územních rezerv, byl by proces přijímání ZÚR JMK pravděpodobně delší; časové hledisko spojené s vymezením územních rezerv proto nelze považovat za rozhodující. Vzal-li Nejvyšší správní soud v předchozím kasačním rozsudku za rozhodnou pravděpodobnost aktualizace zásad podle § 36 odst. 2 stavebního zákona, jejichž

součástí musí být řešení územních rezerv, je v současné době zřejmé, že k tomu skutečně došlo a územní rezervy se řešily či řeší, což je NSS zřejmé z toho, že je u něj vedeno již několik sporů jich se týkajících. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v území vytyčených rezerv skutečně byla zjištěna a zdůvodněna potřeba podrobnějšího posouzení pro výběr konkrétní trasy, přičemž využití rezerv nepopírá zbývající část ZÚR JMK a nečiní je nerealizovatelnými jako celek. Bez ohledu na stávající aktualizaci zásad dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že využití institutu územních rezerv v daném rozsahu za daných podmínek bylo akceptovatelné a že krajský soud tento závěr dostatečně zdůvodnil.

[111] Krajský soud se v odst. 198 napadeného rozsudku zabýval konkrétními námitkami směřujícími proti vymezení trasy dálnice D43 formou územní rezervy a Nejvyšší správní soud obdobné námitky hodnotil ve svém předchozím kasačním rozsudku v části III.L.c) na základě poznatků z přílohy 3 VVURÚ obsahující upozornění SEA, čemu je nutné věnovat pozornost při dalším prověřování. ZÚR JMK se potřebou územních rezerv zabývají v části G.4.4. Ve vztahu ke koridoru D43 hodnotí varianty „Bystrcká“, „Bitýšská“ a „Optimalizovaná MŽP - Ing. Kalčík“ a koncepční scénáře A, B, C, D, přičemž k vítěznému koncepčnímu scénáři C rozvíjí možnosti variant a podvariant, ovšem s tím, že s ohledem na zatížení dané oblasti je třeba zpracovat územní studii. Obdobně je popsán postup ve vztahu k Jihozápadní tangentě včetně výsledků modelového zatížení a zdůvodnění, proč nelze jednoznačně rozhodnout o její variantě, či o jejím možném vypuštění, a je nezbytné podrobnější zkoumání územní studií.

[112] Při posouzení dostatečnosti tohoto postupu a jeho zdůvodnění vycházel Nejvyšší správní soud z rozhodných ustanovení stavebního zákona již výše citovaných, a to z § 19 o úkolech územního plánování, z § 36 odst. 1 a 2 o účelu zásad územního plánování a možnosti územních rezerv, u nichž se neposuzují vlivy na životní prostředí. Postoj k územním rezervám již Nejvyšší správní soud vyjádřil výše. Není důvod k odlišnému posouzení vůči jednotlivým záměrům. Pouze ve vztahu k jednotlivému záměru se jeví územní rezerva v jiném poměru než územní rezervy jako celek k celým zásadám. I tak tento soud nepovažuje užití územních rezerv za nepřipustnou tzv. salámovou metodu, protože ani z této dílčí části neplyne, že by předem byla dána jednoznačná trasa záměru, která by byla rozdělena na sporné a nesporné části. Územní rezervy předpokládají možnosti variant a bez znalosti současně aplikovaných kompenzačních opatření nelze jednoznačně tvrdit, že jakákoliv z možných variant bude znamenat výhradně zvýšení zátěže. Přípustnost územních rezerv pak plyne např. z rozsudků tohoto soudu sp. zn. 3 As 206/2015 či sp. zn. 7 As 3/2012.

V.2.d) Kasační námitka nedostatečného vyhodnocení vlivů na životní prostředí

[113] Kasační stížnost vytýká rozsudku krajského soudu akceptování nedostatečného vyhodnocení vlivů ZÚR JMK na životní prostředí a udržitelný rozvoj. To krajský soud posoudil zejména v bodech 307 – 326 napadeného rozsudku, přičemž tato otázka se prolíná i jeho jinými částmi. Konkrétně vyzdvihl, že ZÚR JMK dostatečně vyhodnocují vlivy na udržitelný rozvoj území, a že realizace dálnice D52 ve své komplexnosti přispěje ke zlepšení dopravních podmínek Jihomoravského kraje především převedením tranzitní dopravy mimo obytnou zástavbu. Upozornil na to, že zásady nejsou konečným řešením, ale základem pro další územně plánovací činnost spojenou s posuzováním EIA. Krajský soud se výslovně zabýval i koridorem DS04 (úsek Pohořelice - Mikulov) z hlediska variant řešení

pokračování

a podkladů, z nichž jsou zřejmé výhody i nevýhody té které z nich. Toto hodnocení krajského soudu se prolíná i s hodnocením koridoru Pohořelice - Mikulov - státní hranice výslovně obsaženým v odst. 287 – 306 napadeného rozsudku. Brojí-li stěžovatelé proti posouzení zasažení oblastí NATURA 2000, odkazuje krajský soud na závěry rozsudku NSS zrušujícího zásady z roku 2011, který akceptoval invariantnost posuzování SEA. K namítaným oblastem Ptačí oblast Pálava, Střední nádrž vodního díla Nové Mlýny a Mušovský luh konstatoval číselně vyjádřený vliv dotčení vybranou variantou odpovídající potenciálně mírně negativnímu vlivu a také zdůvodnil, proč se v době pořizování ZÚR JMK nebylo nutno zabývat lokalitou Slanisko v trojúhelníku, což ovšem stěžovatelé nevzali v úvahu. Poukázal i na opatření, která byla ve vztahu ke zjištěným negativním vlivům ve vyhodnocení SEA obsažena k jejich minimalizaci. K tomu lze poukázat i na podložení závěrů ZÚR JMK stanovisky dotčených orgánů, která krajský soud hodnotí vždy v rámci určitého návrhového bodu. Stanoviska rovněž byla předmětem posouzení v předchozím kasačním rozsudku v části III. Q. c). NSS tam podrobně zmínil respektování stanoviska Agentury ochrany přírody a krajiny CHKO Pálava, Krajské hygienické stanice ze dne 25. 5. 2015, stanoviska Ministerstva dopravy ze dne 22. 5. 2015, sp. zn. 291/2015-910-UPR a Agentury ochrany přírody a krajiny ze dne 24. 8. 2016. Stanovisko MŽP ze dne 5. 1. 2016, č. j. 85166/ENV/15, vydané podle § 10g zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, sice vymezuje jako určitý deficit nedořešení dopravního přetížení města Brna a jeho bezprostředního okolí, ale akceptuje záměr provedení územní studie v této oblasti a s tím související vymezení územních rezerv, byť současně upozorňuje na riziko jejich nadužívání. Za stěžejní považuje rychlé řešení stavu, a tedy zahájení aktualizace dříve než v limitu stavebního zákona. Stanovisko vychází ze závěru, že po provedeném procesu SEA lze ZÚR JMK pohledem možných negativních vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví hodnotit jako přijatelné. Jde tedy o stanovisko souhlasné s vytyčením požadavků na aktualizaci zásad do 3 let od jejich vydání, na koordinaci s územním plánem města Brna a s konkrétními požadavky na zpřesnění koridorů; jeho výhrady se tedy vztahují zejména k oblasti stěžovatele 1 se nedotýkající. NSS nyní jako v předchozím kasačním rozsudku uzavírá, že veškerá napadená stanoviska byla soudem hodnocena v mezích, jež soudu přísluší posuzovat.

[114] Nejvyšší správní soud se vyhodnocením vlivů ZÚR JMK na životní prostředí a udržitelný rozvoj dále zabýval i v části III. H. c) svého předchozího kasačního rozsudku, kde vycházel z § 19 odst. 2 stavebního zákona a z § 1 odst. 1 a 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, přičemž z jeho § 10i odst. 2 se odvíjí ingerence Ministerstva životního prostředí do vymezení rozsahu vyhodnocení. Podle § 32 odst. 2 stavebního zákona je vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území součástí politiky územního rozvoje. Vyhodnocení vlivů se podle § 36 odst. 1 téhož zákona také zpracovává současně s návrhem zásad územního rozvoje, vyjma území vymezených jako územní rezervy. Zmíněná příloha stavebního zákona určuje rámcový obsah mj. vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje, dále je pak obsah vyhodnocení stanoven v příloze 5 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti.

[115] NSS zdůraznil, že VVURÚ obsahuje vyhodnocení vlivů ZÚR JMK na životní prostředí i hodnocení záměrů ve struktuře předepsané výše zmíněnými předpisy, přičemž obsahuje souhrn zjištění o stávajícím zatížení podle jednotlivých složek životního prostředí

či jiných chráněných zájmů a vyhodnocení vlivů předpokládaných, a to ve vztahu ke konkrétním záměrům. Pokud jde o vyhodnocení vlivů na území plánovaných rezerv, je zde konstatováno, že vyhodnocení bude provedeno po prověření využití rezerv v rámci aktualizace zásad, přičemž v příloze 3 VVURÚ je uveden souhrn informativních údajů k územním rezervám s vytyčením problémů, které bude třeba řešit. VVURÚ je podkladem pro zásady a v jeho rámci není prostor pro rozbor studií předložených v rámci námitek či připomínek v průběhu řízení. S nimi se pak musí vypořádat ZÚR JMK jako se zpochybněním územně plánovacích podkladů. Pokud jde o koncepci Ing. Strnada, zabývá se jí odůvodnění ZÚR JMK na s. 151 - 153 při hodnocení koncepčního záměru B. I; zde NSS připomněl krajským soudem respektované závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011–526, který vyslovil: *(h)odnocení CEA (Cumulative Environmental Assessment, posuzování kumulativních a synergických vlivů na životní prostředí) je podle bodu 5 přílohy ke stavebnímu zákonu z roku 2006 součástí hodnocení SEA (Strategic Environmental Assessment, posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí). Obsah tohoto hodnocení musí zahrnovat alespoň 1) popis vhodné metodologie, 2) zjištění a popis stavu životního prostředí a složek, které by mohly být negativně ovlivněny, 3) identifikaci a popis možných kumulativních a synergických vlivů, 4) posouzení těchto vlivů, 5) vymezení kompenzačních opatření a 6) stanovení pravidel monitorování kumulativních a synergických vlivů.*

[116] Podobně jako ve svém předchozím kasačním rozsudku NSS i zde uzavírá, že krajský soud v napadeném rozsudku podrobně vyhodnotil veškerá hlediska a uvedl, proč neakceptoval námítky stěžovatelů. Není úkolem soudu provádět podrobná odborná hodnocení střetávajících se argumentů o možném zatížení dotčeného území; postačí, že zkoumal úplnost územně plánovacích podkladů, z nichž zásady vycházejí; to plyne z konstantní judikatury tohoto soudu (např. rozsudky ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010–133, a ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016–198). Poukázat lze v této souvislosti i na nález Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 4/18, a to jak na vyjádření o vlivech moderní lidské společnosti (zde vytvářením hluku), tak i na možnosti soudu při posuzování odborných technických otázek.

V.2.e) Kasační námitka nedostatečného odůvodnění ZÚR JMK

[117] Pokud stěžovatelé shrnují výhrady proti přezkoumatelnosti odůvodnění koncepce páteřní silniční infrastruktury, zabýval se přezkoumatelností odůvodnění ZÚR JMK krajský soud v napadeném rozsudku průběžně ve vztahu k jednotlivým řešeným námitkám (např. odst. 123 ve vztahu ke kumulativním a synergickým vlivům na oblast NATURA 2000, či v odst. 124 k vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území), přičemž v úplnosti a propracovanosti odůvodnění neshledal závady, naopak i vyzdvihl podrobnost argumentace. Nejvyšší správní soud v předchozím kasačním rozsudku v části III. J. c) předeslal, že zásady jako opatření obecné povahy musí obsahovat odůvodnění (§ 173 odst. 1 správního řádu), včetně dalších náležitostí plynoucích z § 40 odst. 1 a 2 stavebního zákona. Poukázal na § 36 odst. 4 stavebního zákona a náležitosti obsahu zásad územního rozvoje stanovené zvláštním předpisem, jímž je příloha č. 4 vyhlášky č. 500/2006 Sb. Vzhledem k tomu, že odpůrce posuzoval varianty řešení, bylo třeba, aby v souladu s § 38 odst. 2 stavebního zákona vybral ke schválení nejvhodnější variantu. V kontextu všech těchto ustanovení mělo odůvodnění zásad obsahovat varianty, z nichž pořizovatel vybíral, včetně uvedení jejich stěžejních hledisek, a dále bylo třeba, aby se s jejich klady a zápory vypořádal.

pokračování

[118] Krajský soud vycházel ze skutečnosti, že ZÚR JMK obsahují zdůvodnění přijatého řešení koncepce dopravy v části G. 4. 1., kde poukazují na dokument „Zhodnocení potenciálu území a modelových stavů silniční sítě Jihomoravského kraje“ – etapy A, B, C, konstatující 14 scénářů, z nichž vzešly čtyři koncepční scénáře A - D. Tyto scénáře následně charakterizoval, přičemž u scénáře B konstatoval, že vychází z koncepce „Strnad“ a dalších. U koncepce C odkázal na podklad v Generelu dopravy Jihomoravského kraje a dokumentace Ministerstva dopravy a ŘSD. Na základě modelování zatížení (vycházejícího z předpokladu zatížení budoucích let), které je popsáno, provedl podrobné vyhodnocení jednotlivých scénářů, z nichž jako rozvojovou variantu založenou na dlouhodobém koncepčním přístupu označil variantu C, což rovněž dále podrobně rozebral. Porovnání jednotlivých koncepčních scénářů uvádí i ve srovnávací tabulce na s. 161 a 162.

[119] Posouzením věcných výhrad stěžovatelů proti vítězné variantě v porovnání s alternativními variantami a jejich srovnáním se krajský soud zabýval v odst. 296 – 303 napadeného rozsudku, přičemž úvodem upozornil na skutečnost, že se odpůrce posouzením variant důkladně zabýval v průběhu celého procesu přijímání ZÚR JMK. Krajský soud jednotlivé alternativy konkrétně popsal včetně dopravního zatížení jimi dotčených oblastí. Z koncepčních scénářů vzešly nakonec dvě varianty koridoru kapacitní silnice D52 ve spojení Pohořelice - Mikulov, a to varianta „Základní ŘSD“ (DS04A) a varianta „Alternativní západní“ (DS04B), přičemž přechodový hraniční úsek byl stabilizován invariantně tak, aby navazoval na plánovanou a postupně realizovanou rakouskou komunikaci A5. Závěr krajského soudu o dostatečných podkladech pro výběr varianty dopravní koncepce považuje Nejvyšší správní soud za podložený. Stěžovatelé ovšem považují za rozporné s mezinárodními směrnicemi, že tyto alternativy nebyly podrobeny komplexnímu vyhodnocení ve smyslu čl. 5 odst. 1 Směrnice SEA, a nesouhlasí se závěrem krajského soudu prezentovaným zejména v odst. 410 napadeného rozsudku. Zde krajský soud poukázal na skutečnost, že tato výhrada byla uplatněna až v doplňujícím podání stěžovatele 1 ze dne 17. 7. 2022, tedy opožděně. Krajský soud poukázal na transpozici směrnice do českého právního řádu, rozhodný článek citoval a vyšel z toho, že NSS již v rozsudku č. j. 1 Ao 7/2011-526 a dalších konstatoval, že povinnost zpracovatele k posouzení vlivů na životní prostředí ve vztahu k variantním návrhům koncepce dána nebyla. Citoval ze svého předchozího rozsudku ze dne 26. 10. 2021, č. j. 67 A 6/2021-133, podle něhož je volba stopy komunikace nadmístního významu v hrubých rysech otázkou politického rozhodnutí. Zdůvodnil, proč nepovažoval za nutné položit v tomto směru předběžnou otázku SDEU, a to ani v případě, že by tento návrh nebyl opožděný. Zdůraznil, že žádná z navržených alternativních koncepcí nemůže aspirovat na označení „rozumná alternativa“, neboť se nejednalo o komplexní řešení koridorů dopravní infrastruktury, a navíc odporující PÚR. Stěžovatelé proti tomu argumentují nepřesností překladu směrnice SEA účinného v době přijímání ZÚR JMK, což je zřejmé z oficiální opravy v Úředním věstníku EU dne 14. 7. 2022. Změna textu spočívala v tom, že namísto povinnosti posouzení možných významných vlivů na životní prostředí vztažených i k rozumným náhradním řešením je tato povinnost vztažena k rozumným variantám. Za tu považují stěžovatelé alternativu Ing. Strnada z roku 2012, zejména proto, že jde o alternativu, která by s využitím obchvatu Břeclavi a Znojma potlačila tranzit přes území města Brna (viz konkretizace v odst. 19, 23 a 24 kasační stížnosti).

[120] Stěžovatelé podání stěžovatele 1 ze dne 17. 7. 2022 považují pouze za zpřesnění právní argumentace obsažené již v původním návrhu, přičemž ve prospěch přípustnosti doplnění poukazují na judikaturu vztahující se k § 72 odst. 1 s. ř. s. a k žalobním bodům (odst. 14 kasační stížnosti). Podle § 101b odst. 1 s. ř. s. ve znění účinném v době podání návrhu musel návrh na zrušení opatření obecné povahy obsahovat návrhové body, z nichž muselo být patrné z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné. Obsahoval-li návrh stanovené náležitosti, nebylo podle odst. 2 téhož ustanovení možné návrhové body rozšiřovat. Rozšíření návrhu o nové návrhové body tedy přípustné není, ovšem není vyloučeno, aby byla uplatněná návrhová argumentace rozhojněna. Proto je podstatný obsah původního návrhu. Stěžovatelé poukazují na jeho bod 8.1. vztahující se ke koncepci Ing. Strnada jako konkurující oficiální koncepci stahující dopravu do jádra kraje – Brna a brněnské oblasti a k bodu 13. 1. opět vymezujícím střet koncepcí ve vztahu k zatížení brněnské oblasti. Jimi poukazované části bodu 13. vytýkají neposouzení koncepčních variant a jejich řádné nevyhodnocení a rozebírají studie hodnotící zatížení jednotlivými variantami; bod 14. vytýká nevymezení částí koridorů silnic č. 55 a č. 40 (obchvatu Břeclavi); bod 15. 2 neposouzení obchvatu Znojma jako části kapacitní komunikace S8. Jakkoliv tyto návrhové body kriticky vnímají posuzování alternativy vypracované Ing. Strnadem, nelze z nich seznat, že by konkrétně vytýkaly nepodrobení alternativ posuzování vlivů na životní prostředí ve smyslu směrnice SEA, přičemž i v základním vymezení alternativ v bodě 3.2 návrhu tuto označují jako koncepci odvádějící tranzitní dopravu mimo centrum kraje. Argumentace stěžovatele 1 v podání ze dne 17. 7. 2022 je tedy novým návrhovým bodem, který byl uplatněn opožděně, nehledě na to, že z původní návrhové argumentace plyne cíl odtížení brněnské oblasti, což je oblast, jejíž zatížení nezasahuje do práv stěžovatele 1. Pokud krajský soud jako důvod, proč nelze alternativní koncepci Ing. Strnada považovat za rozumnou, uvedl pouze to, že není v souladu s PÚR, lze k tomu dodat, že odpůrce se porovnáním alternativ zabýval podrobně a výběr vítězné alternativy odůvodnil. Dalším důvodem, proč k podání ze 17. 7. 2022 nepřihlížet, je i skutečnost, že doplnění původního návrhu ze dne 31. 3. 2021, jak výše uvedeno v odst. 83, stěžovatel 1 označil za návrh „nový“. Z uvedených důvodů nepovažuje NSS závěr krajského soudu za nezákonný a neshledal ani důvod mu vytknout, že nepoložil předběžnou otázku. Považují-li stěžovatelé za nezbytné, aby tak učinil NSS (část V.3. odst. 74, body 1, 2, 5 a 6 kasační stížnosti), je NSS známo, že předběžná otázka týkající se výkladu čl. 5 směrnice SEA a rozsahu posuzování alternativních řešení byla SDEU již položena jiným státem (věc C-727/22). Za situace, kdy by její zodpovězení nemělo význam pro posouzení zákonnosti ZÚR JMK v mezích přípustných a včasných návrhových bodů, nevidí důvod přerušit toto kasační řízení a vyčkat rozhodnutí SDEU.

[121] Stěžovatelé brojí proti posouzení krajského soudu vztahujícímu se k jednotlivým úsekům dálnice D52 či ke komunikacím s ní souvisejícím. Zde považuje NSS za rozhodné, zda se jedná o komunikace, jejichž trasa zasahuje do práv stěžovatele 1. Krajský soud se podrobně v odst. 277 – 286 zabýval vymezením koridoru pro záměr dálnice D52/JT Rajhrad – Brno-Chrlice, která je ovšem zcela mimo možnost dotčení stěžovatele 1 a tím i ostatních stěžovatelů. Stejně je třeba vážit o dílčí námitce týkající se charakteru komunikace II/395, (doprovodná komunikace D52 ve směru Pohořelice – Velká Bíteš). Stejně tomu je i u posouzení obchvatu Břeclavi a trasy silnic č. 55 a 40 (odst. 110 – 117 napadeného rozsudku). Zde je třeba připomenout, že návrh brojil zejména proti nezařazení obchvatu Břeclavi do ZÚR JMK, což bylo posuzováno již předchozími rozsudky NSS vztahujícími se k ZÚR JMK (č. j. 1 Ao 7/2011-526, č. j. 2 As 122/2018-512), vždy se

pokračování

závěrem, že takový postup odpůrce nebyl nezákonný. Krajský soud rovněž poukázal na skutečnost, že v mezidobí byla provedena změna PÚR, která dokonce rozvojový záměr „R55-Břeclav - státní hranice“ vypustila. Samotný obchvat Břeclavi pak odvádí tranzitní dopravu z centra města a je navázán na stávající dopravní síť. Lze tak jen poukázat na část III.O.c) předchozího kasačního rozsudku NSS, podle níž obchvat Břeclavi nebyl součástí PÚR a jedná se o řešení místního problému; ostatně obchvat sám byl již předmětem soudního přezkumu. Podobně NSS uvážil i o námitkách proti posouzení kapacitní silnice S8 (část I/38) a obchvatu Znojma, čímž se krajský soud zabýval v odst. 118 napadeného rozsudku, kde odkázal na další části jeho odůvodnění. Jeho závěry nejsou v rozporu se závěry předchozího kasačního rozsudku NSS bodu III.P.c) a rozsudku téhož soudu ze dne 28. 6. 2017, č. j. 4 As 253/2016-45. Výchoiskem bylo, že je možné na základě územního plánu umístit i stavby nadmístního významu, a to zejména, jde-li o záměr plynoucí z PÚR. Ve vztahu ke směřování koridoru S8 a silnice I/38 poukázal na zásady, v nichž bylo zdůvodněno, že intenzita dopravy nebude modelově dosahovat hodnot opravňujících zařazení do kategorie „R“. Vyhodnocení vlivů koridoru přitom vycházelo z existence obchvatu Znojma. Ve všech těchto případech však je třeba zdůraznit územní vzdálenost od místa bydliště a nemovitostí stěžovatele 1, z nichž je zřejmá nemožnost zásahu do jeho práv. Pokud se těmito námitkami věcně zabýval krajský soud, ve vztahu ke stěžovateli 1 tak učinil mimo rámec jeho možného dotčení. Poskytnutí více práv navrhovateli však není důvodem ke zrušení napadeného rozsudku.

[122] Stěžovatelé rovněž vytýkají napadenému rozsudku nesprávnost vypořádání námitek týkajících se hlukové zátěže. Vycházejí z toho, že jejich doplnění o argumentaci nerespektování směrnice 2002/49/ES navazovalo na původní návrhové námitky uvedené v bodech 1, 3, 4, 6, 12 a 16. V těchto návrhových bodech ovšem je pouze obecně zmíněno řádné neřešení hlukové zátěže a chybějící protihluková opatření v rámci výhrad vůči posuzování negativních vlivů (body 1, 3, 4 a 6), v bodě 6 v rámci výhrad k trase Rajhrad – Brno-Chrlice, v bodě 16 v rámci výhrad vůči stanoviskům dotčených orgánů. V žádném případě zde není vytknuto, že hluková zátěž měla být posuzována jiným způsobem – pokud by tomu tak bylo, bylo by možné nerespektování zmíněné směrnice považovat za zpřesnění původní argumentace či zpřesnění právní argumentace. Za dané situace však jde o nový návrhový důvod, a proto ani nelze akceptovat návrh na položení předběžné otázky uvedený v části V.3 odst. 3 kasační stížnosti.

V.2.f) Kasační námitka nedostatečné mezinárodní součinnosti

[123] Kasační stížnost namítá nedostatečné mezistátní posouzení a nedostatečnou součinnost s rakouskými orgány, což se nepochybně stěžovatele 1 dotýká. Krajský soud v odst. 292 napadeného rozsudku podrobně popsal, že dálnice D52 jako součást sítě TENT T je v souladu s nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1315/2013 o hlavních směrech Unie pro rozvoj transevropských dopravních sítí zařazena do kategorie TENT T Core s plánem dokončení do roku 2030. Poukázal i na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1316/2013 vytvářející Nástroj pro propojení Evropy Baltsko-jadanským koridorem, vymezujícím základní trasu na území České republiky a propojení s Rakouskem na úseku D52 Pohořelice - Mikulov - Drasenhofen. Takto byla vládou zahrnuta do PÚR, přičemž na mezistátní úrovni to bylo stvrženo Dohodou mezi vládami obou zemí uzavřenou 23. 1. 2009 ve Vídni. Krajský soud dále v odst. 233 napadeného rozsudku konstatuje úseky

dálnice A5 otevřené před a v době projednávání ZÚR JMK se závěrem, že ani skutečnost, že úsek Schrick - Poysbrunn má být dokončen až v návaznosti na dostavbu D52, nic nemění na tom, že poloha dálnice A5 je jednoznačně daná. ZÚR JMK těmito dokumenty byla vázána. Argumentaci namítající nerespektování Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/96/ES o řízení a bezpečnosti silniční infrastruktury označil v odst. 289 za opožděnou. Stěžovatelé ji naopak považují za pouhé rozvedení návrhu, konkrétně jeho bodu 13. 4. Ten se vztahoval k nezákonnému vymezení doprovodné komunikace k dálnici D52, konkrétně k chybnému vymezení koridoru silnice II/395. Ze znění návrhu tedy není patrné, že by byla vytýkána hlediska upravená danou směrnicí, nehledě na to, že se jedná o komunikaci mimo dopad na stěžovatele 1 (směr Velká Bíteš). Závěru krajského soudu tedy není co vytýkat a současně NSS nevidí důvod k položení navržených předběžných otázek uvedených v části V. 3 bod 4 kasační stížnosti, neboť jejich zodpovězení nemá význam pro posouzení zákonnosti napadeného rozsudku v mezích přípustně a včas uplatněných návrhových bodů.

[124] K samotné součinnosti s Rakouskem krajský soud, jak výše uvedeno, prováděl při jednání důkazy, jimiž doplnil skutečnosti zřejmé ze spisu (dokument *Aide memoir* a na něj navazující dopis rakouského velvyslanectví, Povolení spolkového ministra dopravy, inovace technologie podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a Lesního zákona 1975, Určení průběhu silnice podle Spolkového zákona o silniční dopravě 1971 a dopis Ministerstva životního prostředí adresovaný Spolkovému ministru zemědělství, životního prostředí a vodního hospodářství).

[125] K požadavku na přeshraniční posouzení se krajský soud vyjádřil v odst. 404 - 409 napadeného rozsudku tak, že proběhlo v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES, o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí a s Espoo úmluvou. Krajský úřad postupoval ve spolupráci s ministerstvy podle § 37 odst. 4 stavebního zákona, který zajišťuje realizaci čl. 7 směrnice SEA. Ministerstvo životního prostředí zaslalo dokumenty s nabídkou přeshraničních konzultací rakouské straně – Spolkovému ministerstvu zemědělství, životního prostředí a vodního hospodářství dne 24. 7. 2015, přičemž na čl. 7 směrnice SEA výslovně odkázalo a vyzvalo k vyjádření zájmu o mezistátní konzultace ve vztahu k ZÚR JMK. Rakousko o ně neprojevovalo zájem. Podle odůvodnění ZÚR JMK (s. 413 - 422) probíhaly průběžné konzultace mj. s Dolním Rakouskem, které ve vztahu k nabídce konzultací sdělilo, že disponuje dostatečnými informacemi a jeho postoj je zřejmý i z korespondence založené ve spise. Se závěrem krajského soudu, že odpůrci nelze vytýkat nezajištění aktivní účasti rakouské strany, lze souhlasit. Nelze ani přisvědčit kolizi s rozsudkem NSS č. j. 10 As 36/2021-77, neboť v daném případě měl navrhovatel možnost své připomínky v řízení uplatnit, jak dále uvedeno. K mezinárodním souvislostem se NSS také již vyjádřil v části III.N.c) svého předchozího kasačního rozsudku.

V.2.g) Kasační námitka nedostatečného vypořádání námitek/připomínek

[126] Ze spisu plyne, že stěžovatel 1 uplatnil v roce 2016 u odpůrce obsáhlé podání, které označil jako „námitky“. Vytýkal jimi nezveřejnění návrhu a posouzení SEA pro dolnorakouskou veřejnost, neprovedení přeshraničního posouzení SEA, nenabídnutí konzultací rakouské straně a nedostatečnost informací poskytnutých Ministerstvem zahraničních věcí rakouské straně. Požadoval objasnění průběhu zasedání zastupitelstva Jihomoravského kraje konaného v lednu 2016 a průběhu zasedání vlády České republiky

pokračování

v říjnu 2010 údajně zasahujícího do tras hlavních dopravních koridorů před dokončením ZÚR JMK. Přeshraniční projednávání bylo ukončeno z důvodu řady námitek z rakouské strany včetně intervencí v roce 2005 a vyjádření politiků z roku 2008. Brojil rovněž proti nedostatku projednání alternativních tras spojení s Vídní, přičemž posouzení na rakouské straně mělo vycházet z neúplných informací. Poukazoval na nerespektování vytyčení trasy PÚR schválené v roce 2009. Nechápal zavlečení dálkové dopravy do oblasti Brna a Prahy namísto využití kapacitní komunikace S8 a požadoval písemné vysvětlení preference napojení trasy D52 - A5 navzdory její ekonomické nevýhodnosti. Odpůrce o jednotlivých výhradách pojednal jako o připomínkách v části „II Odůvodnění - 5. část“ pod č. 102 - 119; každou z nich podrobně vypořádal, žádné z nich však nevyhověl, což zdůvodnil. Ve vztahu k opomenutí rakouské strany poukázal na předání dokumentace prostřednictvím MZV s nabídkou konzultací, na které by pak mohlo navazovat přeshraniční posouzení ve smyslu směrnice SEA. Požadavky této směrnice byly ze strany odpůrce naplněny prostřednictvím procedury SEA, což je v souladu s právní úpravou včetně směrnice SEA. Pokud jde o konzultace, nebyl o ně ze strany Rakouska projeven zájem. Odpůrce dále zodpověděl i dotaz na předmět jednání zastupitelstva, na nějž byl tázan, oproti tomu odmítl objasnění předmětu jednání vlády v říjnu 2010, neb mu to nepřísluší. Stejně tak nemohl poskytnout informace o kontaktech českých a rakouských politiků. K projednávání EIA dokumentace odkázal na kompetenci Ministerstva životního prostředí, ve vztahu k PÚR pak na kompetenci Ministerstva pro místní rozvoj. Odmítl tvrzení o nerespektování PÚR a zmínil její aktualizaci a zpřesnění trasy včetně využití koridoru kapacitní silnice S8. Ve vztahu k mezivládní dohodě uzavřené mezi Českou republikou a Rakouskou republikou v r. 2009 odkázal na její akceptaci zrušujícím rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 7/2011-526.

[127] Krajský soud v odst. 173 - 184 napadeného rozsudku předně výše citované podání označil za připomínky a zabýval se jimi navzdory tomu, že stěžovatel 1 uplatnil výhrady vůči jejich vypořádání až v opožděném doplnění návrhu (s ohledem na to se uvedenou kasační námitkou zabývá i kasační soud). Krajský soud poukázal na definici subjektů oprávněných k podání námitek vyplývající z § 39 odst. 2 stavebního zákona, která se na stěžovatele 1 nevztahuje. Totéž ustanovení však umožňuje každému v téže lhůtě (7 dnů ode dne veřejného projednání) uplatnit připomínky k návrhu a vyhodnocení. Oprávnění k podání připomínek plyne i z § 172 odst. 4 správního řádu, přičemž správní orgán je povinen se jimi zabývat a vypořádat se s nimi v odůvodnění opatření obecné povahy. Krajský soud správně poukázal na východiska plynoucí z rozsudků NSS ze dne 15. 9. 2020, č. j. 4 Ao 5/2010-48, a ze dne 20. 6. 2022, č. j. 2 As 81/2016-157, a podrobně probral vypořádání jednotlivých připomínek. Z výše uvedené citace ZÚR JMK je zřejmé, že odpůrce jednotlivé připomínky posoudil obsáhle, věcně a nikoliv formálně. Závěr krajského soudu je správný.

V.3 Kasační námitka nedostatečně zjištěného skutkového stavu

[128] Kasační stížností byl vznesen i kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., tedy, že skutkové podklady byly nedostatečné nebo vadné, a proto že opatření obecné povahy mělo být krajským soudem zrušeno. Požadavek úplnosti skutkových podkladů ve vztahu k opatření obecné povahy znamená, že to musí mít oporu v dostatečných podkladech, přičemž v průběhu řízení vyvstalé rozpory musí být vypořádány. Tento kasační důvod

stěžovatelé blíže nespecifikují a lze ho spojit jednak s výhradami proti neprovedení navržených důkazů soudem, jednak s výtkami proti úplnosti posuzování podmínek pro vydání zásad. K neprovedení důkazů krajským soudem se NSS vyjádřil výše v odst. 93 – 94 při vypořádání kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Rozsah podkladů nezbytných pro přijetí zásad územního rozvoje vychází z jejich účelu, jímž je podle § 36 odst. 1 stavebního zákona účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezení ploch nebo koridorů nadmístního významu a stanovení požadavků na jejich využití, přičemž současně s návrhem zásad územního rozvoje se zpracovává vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Postup při přijímání zásad územního rozvoje předpokládá shromáždění řady podkladů, jejich projednání v rámci jednotlivých fází procesu a následně jejich vyhodnocení. Tyto požadavky byly odpůrcem splněny. Je třeba poukázat na skutečnost, že důvodem zrušení předchozích zásad Nejvyšším správním soudem v roce 2012 byl nedostatek tehdejšího „vyhodnocení vlivů“, které bylo následně zpracováno nově, přičemž podklady, které již v soudním přezkumu obstály, odpůrce doplnil aktuálními a dalšími. Skutečnost, že pořizovatel zásad podle názoru stěžovatelů dostatečně nerefletoval jejich argumentaci či předkládané doklady neznamená, že byly podklady pro vydání zásad neúplné. NSS tedy v mezích uplatněných kasačních důvodů neshledal nedostatky, které měly krajský soud vést ke zrušení ZÚR JMK ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

VI. Závěr a náklady řízení

VI.1 Závěr

[129] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že žádná z uplatněných kasačních námitek neodůvodňuje závěr o naplnění označených kasačních důvodů. Rozsudek krajského soudu velmi podrobně a přezkoumatelně posoudil návrh na zrušení ZÚR JMK v mezích návrhových bodů, které byly stěžovatelem 1 řádně a včas uplatněny. Přitom dotčení stěžovatele 1 pojal dokonce širěji, než jak je vnímáno NSS jako odpovídající tomu, že stěžovatel 1 žije na území jiného státu a je tedy dotčen pouze tou částí trasy D52, která bezprostředně ústí na státní hranici a která tak může svými vlivy zasáhnout jeho nemovitosti. Ve vztahu k ostatním stěžovatelům již bylo výše vysvětleno, že postavení osob zúčastněných na řízení je závislé na postavení stěžovatele 1, pokud s ním lze spojit jejich vlastní dotčení zásadami. Podobně jako ve svém předchozím kasačním rozsudku ani nyní Nejvyšší správní soud neshledal pochybení krajského soudu ve věcném posouzení procesu přijímání ZÚR JMK a jejich obsahu. Vycházel-li krajský soud z doktríny, podle níž jsou zásahy soudu do územně plánovací dokumentace opodstatněné pouze v případě těžkých pochybení v procesu jejich schvalování, která by se mohla promítnout do sfér subjektivních práv fyzických a právnických osob, přičemž soudy nejsou oprávněny zasahovat do určení funkčního a prostorového uspořádání, lze mu v tom přisvědčit. Tento postoj má oporu např. v nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1699/11 (územní plán města Rokytnice nad Jizerou), v němž Ústavní soud vyslovil, že rozhodování o rozvoji spravovaného území patří mezi základní práva územní samosprávy. Na druhé straně z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010-133, plyne, že složitost procesu předcházejícího vydání zásad územního rozvoje nemůže sama o sobě legitimizovat případnou nezákonnost ve vztahu k veřejným subjektivním právům dotčených osob. Zásady územního rozvoje představují v množině opatření obecné povahy vydávaných podle stavebního zákona akt relativně abstraktního charakteru. Míra možného dotčení práv je proto obecně nižší, než v případě např. územního či regulačního plánu. Tato

pokračování

skutečnost ale neznámá, že lze odkázat navrhovatele s ochranou jejich práv až na následná řízení v procesu územního plánování, protože zásady jsou závazné pro další postupy v územním plánování a rozhodování. V rozsudku ze dne 21. 11. 2018, č. j. 2 As 81/2016-157, pak tento soud vyslovil, že při přijímání zásad se uplatňují postupy právní a odborné, přičemž konečnou fázi lze označit za politickou, neboť jsou schvalovány zastupitelstvem kraje, které svým projevem vůle předurčuje podobu kraje jako územně samosprávného celku (odst. 52, obdobně odst. 240). Posouzení zákonnosti procesu přijímání zásad a posouzení jejich obsahu tak musí respektovat všechny tyto přístupy a nalézt vyvážený závěr. Respektování práva na samosprávu jistě neznámá, že soud akceptuje nezákonné zásady, na druhé straně tato nezákonnost musí být významná. Pokud tedy ZÚR JMK ne vždy dostatečně zdůvodňují přijaté řešení, které ovšem není nezákonné, nelze to považovat za důvod pro jejich zrušení. Nejvyšší správní soud akceptoval posouzení krajského soudu, který označil podklady ZÚR JMK za dostačující a samotné zásady za zákonné. Tento závěr NSS zaujal již v předchozím kasačním rozsudku a samostatné pozdější projednání návrhu ve vztahu k jednomu z původních navrhovatelů neznámá, že při něm lze účinně uplatnit polemiku s předchozím kasačním rozsudkem v širší výrazně překračující možné dotčení tohoto navrhovatele.

[130] Vzhledem k tomu, že nebyl naplněn žádný z uplatněných kasačních důvodů a Nejvyšší správní soud neshledal ani žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlížet z moci úřední, kasační stížnost podle § 110 odst. 1 in fine s. ř. s. zamítl. O věci rozhodoval za podmínek § 109 odst. 2 s. ř. s. bez jednání.

VI.2 Náklady řízení

[131] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé neměli v tomto kasačním řízení úspěch, proto jim podle odst. 1 cit. ustanovení právo na náhradu nákladů řízení nepřisluší. Úspěšný odpůrce náhradu nákladů řízení nepožadoval, soud proto nemusel hodnotit, zda by mu jako správnímu orgánu mělo být přiznáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47). Ostatní osoby zúčastněné na řízení právo na náhradu nemají podle § 60 odst. 5 s. ř. s., neboť jim nebyla soudem uložena žádná povinnost spojená s náklady.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. listopadu 2023

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu