



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Polácha a soudců JUDr. Lukáše Hloucha, Ph.D. a Mgr. Petra Sedláka, Ph.D. v právní věci

navrhovatelky: **H. S.**
bytem X
zastoupené JUDr. Michalem Bernardem, Ph.D., advokátem
AK Dohnal & Bernard, s. r. o.
sídlem Klokotská 103, 390 01 Tábor
proti

odpůrci: **Město Břeclav**
sídlem Nám. T. G. Masaryka 3, 690 02 Břeclav
zastoupenému Mgr. Ing. Jánem Bahýľem, advokátem
sídlem Kotlářská 29, 602 00 Brno

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Změny č. 1 Územního plánu Břeclav vydané usnesením zastupitelstva města Břeclav č. Z29/22/8/3 dne 22. 6. 2022,

takto:

- I. Návrh **se zamítá.**
- II. Navrhovatelka **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Odpůrci se náhrada nákladů řízení **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I. Návrh

1. Návrhem doručeným soudu dne 9. 8. 2022 se navrhovatelka domáhala zrušení Změny č. 1 Územního plánu města Břeclav schválené usnesením zastupitelstva města Břeclav č. Z29/22/8/3 (dále jen „změna ÚP“), která nabyla účinnosti ode dne 3. 8. 2022.
2. Svou aktivní legitimaci k podání návrhu navrhovatelka dovozuje z toho, že je vlastníkem celé řady pozemků zapsaných na listu vlastnictví č. XC které jsou přímo dotčeny záměrem koridoru pro umístění veřejně prospěšných dopravních staveb MK-33 a CS-81 a též umístěním ploch sídelní zeleně ZS-14b, ZS-14c a ZS-14d. Jedná se o pozemky p. č. XA a p. č. XB v k. ú. X. Navrhovatelka je dále vlastníkem podílu ve výši jedné třetiny dalších pozemků zapsaných na listu vlastnictví č. XD, které jsou dotčeny změnou ÚP. Navrhovatelka tvrdí, že změnou ÚP byla zkrácena na svém vlastnickém právu a právu na spravedlivý proces. Připomínky v procesu pořizování změny ÚP byly podány manželem navrhovatelky Jaroslavem Schmiedem, který byl tehdejší spoluvlastníkem dotčených pozemků. Sama navrhovatelka pak podala námitky dne 20. 12. 2021 a 27. 12. 2021, v nichž navrhovala alternativní řešení, nicméně odpůrce připomínky ani námitky neakceptoval.
3. Stran důvodů návrhu na přezkum změny ÚP navrhovatelka uvedla následující. Navrhovatelka tvrdí, že napadené opatření obecné povahy není v souladu se zákonem a že nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. Důvody nesouhlasu navrhovatelky se vztahují k plochám zeleně – zeleň sídelní ZS-14b, ZS-14c, ZS-14d a veřejně prospěšným dopravním stavbám MK-33 a CS-81 v ploše změn Z5.
4. Navrhovatelka se domáhá zrušení pouze části změny ÚP, a to právě funkčního vymezení plochy zeleně ZS-14b, ZS-14c, ZS-14d a ploch veřejně prospěšných dopravních staveb MK-33 a CS-81. Navrhovatelka uvádí tyto konkrétní důvody pro zrušení napadené změny ÚP.
5. V **prvním návrhovém bodě** navrhovatelka namítla, že vydání změny ÚP je v rozporu se zásadou proporcionality. Změna ÚP ve vztahu k jejím (dotčeným) pozemkům je dle názoru navrhovatelky v rozporu s kritériem vhodnosti a potřebnosti, kritériem minimalizace zásahů a zákazu libovůle. Konkrétně tento rozpor spočívá v tom, že koridory pro místní komunikaci MK-33 a cyklotrasu CS-81 a plochy zeleně ZS-14b, ZS-14c, ZS-14d zasahují do pozemků navrhovatelky, přičemž oproti původnímu znění územního plánu Břeclav došlo ke změně z plochy rezervy na plochu návrhovou, přestože navrhovatelka navrhovala, aby tyto plochy byly přesunuty na hranici plánovaného rychlostního koridoru, který však již dle sdělení Správy železnic ze dne 28. 2. 2022 nadále není plánován, neboť návrh modernizace respektuje stávající vedení tratě. V odůvodnění změny ÚP odpůrce argumentuje tím, že změna rezervy na návrhovou plochu se děje z důvodu „*převedení části tranzitní motorové dopravy mezi ulicemi Lidická a Stromořadní, aniž by narušila kvalitu obytného prostředí. Řešení, které je zakotveno v současně platném Územním plánu Břeclavi, považuje jeden z vlastníků pozemků v lokalitě Padělký za nedostatečné, a proto podal proti této části ÚP žalobu ke krajskému soudu.*“ Navrhovatelka odkázala na námitky podané původním spoluvlastníkem dotčených pozemků J. S., které byly odpůrcem zamítnuty, přičemž odpůrce nesprávně vycházel z toho, že navrhovatelka se nevyjádřila (viz k tomu rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2010, sp. zn. 1 Ao 5/2010). Vypořádání námítky je tak nezákonné a zasahuje do jejího práva na spravedlivý proces.

6. Na uvedené tvrzení navrhovatelka navazuje **ve druhém návrhovém bodě**, kde odkázala podrobně na znění společné námítky ze dne 20. 12. 2021, která se týkala DK-33a v trase navržené v ÚP Břeclav až po cca 300 metrů vzdálený kruhový objezd a poté její odklonění směrem k hranici budoucí vysokorychlostní železniční trati (dále jen „VRT“) a podél ochranného pásma VRT pokračování ke křižovatce ulice Stromořadní s ulicí Na Zahradách. Tuto námitku pořizovatel odmítl s tím, že by tato varianta dvakrát křížila koridor územní rezervy pro vysokorychlostní trať železnice RDZ05 a uvedl, že *„koridor územní rezervy RDZ05 tedy není ani nemůže být změnou č. 1 ÚP Břeclav měněn.“* Koridor územní rezervy pro vysokorychlostní trať RDZ05 však s ohledem na Studii proveditelnosti VRT Praha – Brno schválené dne 25. 1. 2022 v katastru B. respektuje stávající vedení tratě. Navíc je třeba podotknout, že navrhovatelka a další osoby nežádaly zrušení zmíněného koridoru VRT, ale přesun plochy dopravní infrastruktury tak, aby vedl podél ochranného pásma koridoru VRT. Pořizovatel dále odmítl uvedenou námitku s tím, že by zasahovala též do koridoru vysokotlakých plynovodů podzemního zásobníku plynu (TEP02), který má však být dle informací navrhovatelky také zrušen, a uvedl, že má za to, že navržené řešení bylo voleno *„tak, aby co nejvíce respektovalo limity v území a přitom vedlo ještě k rozumnému cíli – tj. k propojení ul. Stromořadní s ulicí Lidická, a to s ohledem na dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území.“* Dle názoru navrhovatelky však takové řešení nevede k souladu veřejných a soukromých zájmů, když značně omezuje navrhovatelku na jejích vlastnických právech, což pořizovatel nijak nereflektoval.
7. **Ve třetím návrhovém bodě** navrhovatelka dále namítla, že vyhodnocení vlivů napadeného OOP na životní prostředí bylo v rozporu s právními předpisy. V rámci aktualizace SEA k veřejnému projednání byl zjištěn významný negativní vliv navrženého OOP na krajinný ráz a ZPF, konkrétně v lokalitě Z5. Dle názoru navrhovatelky by už taková skutečnost měla znemožnit vydání napadeného OOP. V rámci Vyhodnocení vlivů napadeného OOP na životní prostředí (tzv. SEA) aktualizovaného v roce 2020 po společném jednání s ohledem na zjištěný negativní vliv lokality změny Z5 u plochy sídelní zeleně ZS bylo navrženo opatření: *„u ploch zeleně sídelní ve změně Z 5 (lokality záboru ZPF 172, 173, 174) vyloučit negativní vliv na VKP niva.“* a u plochy dopravní infrastruktury bylo navrženo opatření: *„u plochy dopravní infrastruktury ve změně Z 5 (lokalita záboru ZPF 171) vyloučit negativní vliv na VKP niva“.* Opatření navržená v aktualizaci SEA však nebyla do změny ÚP nikterak zakotvena a významný negativní vliv změny ÚP tedy nadále zůstává.
8. Navrhovatelka dále namítá, že v rozporu s § 10g zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 100/2001 Sb.“), nebyla aktualizace SEA z roku 2020 posouzena příslušným úřadem, tj. v daném případě Krajským úřadem Jihomoravského kraje, odborem životního prostředí. Dle názoru navrhovatelky měl Krajský úřad Jihomoravského kraje, odbor životního prostředí, vydat nesouhlas s návrhem změny ÚP, a to s ohledem na zjištěný významný negativní vliv změn na krajinný ráz a ZPF a též z toho důvodu, že nebyla zapracována opatření navržená v SEA.

II. Vyjádření odpůrce

9. Odpůrce předně uvádí, že návrh navrhovatelky vnímá jako nelegitimní snahu o zásah do práva na samosprávu (viz k tomu nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 938/22), přičemž zdůraznil, že územní samospráva nenese odpovědnost za případná pochybení státní správy při pořizování územního plánu. Odpůrce má za to, že snaha navrhovatelky směřuje k

destabilizaci jím plánovaného rozvoje, a to zejména tím, že by znemožnila zlepšení dopravní obslužnosti území s dopadem i na již existující zástavbu. Současně odpůrce konstatuje, že se v průběhu pořizování navrhovatelkou předloženými alternativami řešení zabýval, avšak nemohl je akceptovat pro jejich rozpor s platnou a účinnou nadřazenou územně plánovací dokumentací, která je pro něho závazná. Odpůrce dodal, že v případě aktualizace nadřazené územně plánovací dokumentace (ZÚR JMK) může navrhovatelka požádat odpůrce o změnu územního plánu do podoby, která by jejím zájmům více konvenovala.

10. Odpůrce nijak nezpochybnil aktivní legitimaci navrhovatelky a zásah do jejích práv, ovšem poukázal na celkový kontext změny ÚP, který vyznívá pro navrhovatelku výrazně pozitivně. Dotčení navrhovatelkou rozporovanými plochami je potřebné uvážit i v kontextu ostatního zasažení, které je částečně důvodem pro jí rozporované dotčení. Změnou ÚP v dílčí části Z5, která je nejlépe viditelná z koordinačního výkresu samotné změny (II.1.B), či téhož výkresu úplného znění územního plánu, došlo k upuštění od vymezení ploch veřejných prostranství pro dopravní infrastrukturu dělicích návrhové plochy S-31, BV-28a, BV-28b a BV-24b, v nichž navrhovatelka vlastní rozsáhlé pozemky.
11. Dílčí změna Z5 tudíž navrhovatelku nejenom omezuje, ale také na druhé straně rozšiřuje nad jejími pozemky plochy s rozdílným způsobem využití smíšeným obytným (S) a bydlením (BV). Odpůrce ke zvolenému řešení uvedl, že územní plán nadále nepředjímá dopravní skelet posledně uvedených ploch a bude na vlastnících, jak si územní rozvoj uvedených ploch mezi sebou dohodnou, včetně rozdělení nákladů a výnosů využití jejich pozemků. Předmětný přístup odpůrce je v souladu s principy územního plánování a také s étosem nového stavebního zákona, který upouští od institutu dohody o parcelaci a ponechává více svobody při rozhodování jednotlivým vlastníkům. Dílčí změna Z5 tudíž navrhovatelku nejenom omezuje, ale obsahuje i veřejnoprávní regulaci v její prospěch.
12. Odpůrce postupoval v souladu s vyhláškou č. 501/2006 Sb., která v § 7 odst. 2 in fine, po obcích společně s vymezováním zastavitelných ploch bydlení, rekreace či smíšených obytných požaduje vymezování ploch veřejných prostranství, a to s využitím odlišným od pozemní komunikace. S ohledem na posledně uvedené odpůrce vymezoval na východním okraji návrhových ploch zástavby a podél vymezeného koridoru dopravy pás ploch zeleně – zeleně sídelní ZS-14a, ZS-14b, ZS-14c a ZS-14d. Velikost vymezených ploch sídelní zeleně považuje odpůrce za účelnou a odpovídající požadavkům § 3 odst. 1 in fine této vyhlášky. Posledně uvedené plochy sídelní zeleně, podélně oddělující návrhové plochy, v nichž odpůrce předpokládá umístování staveb pro bydlení, významně sníží pocitování potenciálních negativních externalit v podobě hluku (poklesem v důsledku vzdálenosti) a znečištění ovzduší (v podobě izolující zeleně) z budoucí místní komunikace umístované v koridoru DK-33. Umístění návrhem napadených ploch sídelní zeleně, v logicky souvislé podobě a v nezbytném rozsahu vede k naplnění podmínek pro vymezování zastavitelných ploch bydlení (BV) a smíšených obytných (S) a současně ochrání takto vymezovaných ploch a jejich budoucích obyvatel před negativními externalitami budoucí místní komunikace.
13. Odpůrce souhlasí s tvrzením navrhovatelky, že napadenou změnou územního plánu vytváří situaci, která pro navrhovatelku může skončit náhradou za vyvlastnění částí pozemků potřebných pro realizaci místní komunikace MK-33 a cyklostezky CS-81 v dopravním koridoru DK-33. Zvolené řešení považuje odpůrce za férové, nediskriminační a jediné možné z hlediska dosažení vytčeného cíle. Jak plyne z listu vlastnictví odpůrce v daném území (č. 10001 pro k. ú. Břeclav) a jeho promítnutí v katastrální mapě, v předmětném území odpůrce nedisponuje vlastními pozemky, kterými by mohl vést na východním okraji (návrhových)

zastavitelných ploch severojižním směrem nezbytné místní komunikace. Odpůrci tak nezbyvá, než navrhnout na pozemcích třetích osob i nezbytnou dopravní infrastrukturu. Navržený severojižní dopravní koridor (DK) je z pohledu odpůrce navržen přiměřeně. S ohledem na celkovou dopravní koncepci města obsahuje nejenom místní komunikaci (MK), ale i cyklostezku (CS). Za posledně uvedeného stavu vlastnických práv v území je zjevné, že odpůrce nemohl zvolit variantu dopravního koridoru, která by se v území mohla obejít bez zásahu do práv třetích osob. Přiklonění k zásahu do práv navrhovatelky odpůrce jednoznačně vedla pouze skutečnost, že dopravní koridor a k němu přilehlé plochy sídelní zeleně se nachází na samotném východním okraji (návrhových) zastavitelných ploch, z nichž profituje i navrhovatelka.

14. K rozhodnutí o námitkách navrhovatelky či jejího manžela odpůrce uvádí, že z pohledu na vydanou změnu č. 1 Územního plánu Břeclav jako celek je jasně seznatelné, jakými úvahami byl odpůrce při vymezování napadené regulace veden, a že zvolil zcela přiměřený způsob regulace. Požadavky navrhovatelky stran obsahu odůvodnění rozhodnutí o námitkách považuje odpůrce za přehnaný formalismus. Pokud navrhovatelka vyčítá odpůrci, že jí bylo v odůvodnění rozhodnutí adresně sděleno, že jí předkládaná varianta dopravního řešení odporuje nadřazené územně plánovací dokumentaci, nelze z pohledu odpůrce o této věci nadále racionálně polemizovat. ZÚR JMK jsou pro odpůrce závazné. Na posledně uvedeném nic nemění tvrzení navrhovatelky, která tvrdí, že některé koridory ze zásad územního rozvoje nemají být pro odpůrce „relevantní“. Odpůrce má procesně za to, že navrhovatelka stran tvrzení neplatnosti nadřazené územně plánovací regulace soudu nepředložila žádný důkaz, který by její tvrzení podpořil. Odpůrce k mylnosti tvrzení navrhovatelky poukázal na výřez z úplného znění výkresu A1/I.2 výkresu ploch a koridorů nadmístního významu, jak je k dispozici zde <http://zameryup.kr-jihomoravsky.cz/zur2020/>. Ze všech výše uvedených důvodů odpůrce navrhl, aby soud návrh zamítl. Ze strany odpůrce v žádném případě v nevyhovění námitce navrhovatelky nelze shledat libovůli.
15. K námitce nezákonného a nesprávného vyhodnocení napadené změny územního plánu na životní prostředí a nezákonnosti stanoviska dotčeného orgánu předně odpůrce uvádí, že by zásah soudu do práva na samosprávu z tohoto důvodu byl přípustný jenom ve výjimečném případě. Nicméně, odpůrce má za to, že tato námitka navrhovatelky je lichá. Z vyhodnocení předpokládaných vlivů na udržitelný rozvoj území návrhu změny č. 1 Územního plánu Břeclav neplyne u dílčí změny Z5 potřeba opatření ve vztahu k VKP Niva dle § 3 zákona č. 114/1992 Sb. Odpůrce poukázal na body 6.8. a bod 13 Vyhodnocení vlivu změny ÚP na životní prostředí. Z tohoto dokumentu ve vztahu k dílčí změně Z5 nevyplýval žádný požadavek či informace, který by mohl mít vliv na zvolené řešení. Stran vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území změny č. 1 územního plánu je podle názoru odpůrce relevantní nikoliv posouzení jenom dílčí změny, ale změny územního plánu jako celku. Závěr tohoto vyhodnocení (bod F, str. 37) vypovídá o tom, že změna ÚP je přínosem pro zlepšování a soulad územních podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území.
16. S ohledem na vše shora uvedené odpůrce navrhl zamítnutí návrhu v celém rozsahu.

III. Replika navrhovatelky

17. K tvrzení odpůrce, že navrhovatelka byla změnou č. 1 územního plánu převážně pozitivně dotčena a s ohledem na všechny jí vlastněné pozemky jí byl k prospěchu, navrhovatelka

uvádí, že uplatněný návrh na zrušení obecné povahy se týká dílčí změny Z5, ploch veřejné dopravní infrastruktury a ploch zeleně, která negativně zasáhla do jejích práv, přičemž tento zásah navrhovatelka též odůvodnila (a to i v průběhu řízení o změně č. 1 územního plánu). Skutečnost, že změnou č. 1 územního plánu byly ovlivněny i další pozemky v jejím vlastnictví, je dle názoru navrhovatelky zcela irrelevantní. Předmětem návrhu na zrušení opatření obecné povahy je zrušení v části vymezení plochy zeleně a plochy veřejné dopravní infrastruktury, nikoliv tedy další plochy zmiňované odpůrcem. Je třeba zdůraznit, že navrhovatelka při projednávání změny územního plánu žádala o přesun dopravní infrastruktury tak, aby vedla podél ochranného pásma koridoru VRT, nikoliv o její zrušení, jak mylně uvádí odpůrce.

18. K odpůrcem tvrzené „totální kolizi“ se záměry ZÚR JMK navrhovatelka dále uvedla, že zrušením předmětných ploch ZS-14b, ZS-14c, ZS-14d, MK-33 a CS-81 k žádné takové kolizi nedojde, přičemž lze uvést, že do protipovodňového opatření (POP 04) zasahují i jiné komunikace např. stávající železniční trať. Současně navrhovatelka k vyjádření odpůrce, že vymezené plochy zeleně *„významně sníží počítování potenciálních negativních externalit v podobě hluku (poklesem v důsledku vzdálenosti) a znečištění ovzduší (v podobě izolující zeleně) z budoucí místní komunikace umístované v koridoru DK-33“*, dodala, že je žádá zrušit současně s koridorem veřejné dopravní infrastruktury MK-33 a CS-81, s nímž přímo souvisí.
19. Stran tvrzené neplatnosti nadřazené územní plánovací dokumentace (ZÚR JMK) navrhovatelka poukázala na odpůrci jistě známou skutečnost, že bude z územní rezervy vypuštěn zmíněný koridor. K tomu navrhovatelka dodává, že dne 3. 10. 2023 se bude konat veřejné projednání návrhu Aktualizace č. 3 ZÚR JMK pořizovaného na základě rozhodnutí zastupitelstva Jihomoravského kraje o pořízení aktualizace č. 3 ZÚR JMK zkráceným postupem ze dne 15. 12. 2022 na základě návrhu oprávněného investora (Správa železnic, s. o.), přičemž předmětem Aktualizace č. 3 je vymezení koridoru pro vysokorychlostní trať (VRT) Praha – Brno v úseku hranice kraje – Brno, koridoru VRT Brno – Břeclav v úseku Šakvice – Rakvice a úpravy koridoru územní rezervy RDZ05 VRT Šakvice – Břeclav – hranice ČR/Rakousko (-Wien).
20. Návrhová plocha pro tento liniový záměr je tedy vedena zcela jinou stopou a současně je vypuštěna předmětná územní rezerva. Je tedy možné koridory a plochy ZS-14b, ZS-14c, ZS-14d, MK-33 a CS-81 posunout tak, jak navrhovala navrhovatelka ve svých námitkách. V tomto ohledu navrhovatelka k důkazu poukázala na veřejnou vyhlášku KÚ Jihomoravského kraje ze dne 28. 8. 2023 č. j. JMK 127778/2023 obsahující výkres ploch a koridorů.
21. Navrhovatelka dále nesdílí odpůrcův výklad dokumentace SEA, neboť podle jejího názoru z ní zcela jasně vyplývá zjištěný negativní vliv, přičemž podmiňuje akceptaci návrhu změny ÚP stanovenými opatřeními (bod 13), což se týká i sporné plochy Z5. V souhrnu navrhovatelka setrvala na petitu svého návrhu a uplatnila právo na náhradu nákladů řízení.

IV. Podmínky řízení

22. Předtím, než soud přistoupil k meritornímu posouzení návrhu, zabýval se naplněním podmínek řízení. Těmi jsou v řízení vedeném podle části třetí, hlavy druhé, dílu sedmého s. ř. s. existence předmětu řízení (tj. opatření obecné povahy), aktivní legitimace navrhovatele a formulace závěrečného návrhu, to vše v souladu s podmínkami vyplývajících z ustanovení § 101a a § 101b s. ř. s.

23. Napadená změna ÚP je co do formy opatřením obecné povahy [§ 55 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)], které bylo schváleno usnesením zastupitelstva města Břeclav č. Z29/22/8/3 ze dne 22. 6. 2022. Veřejná vyhláška, již byla změna ÚP oznámena a doručena, byla vyvěšena dne 19. 7. 2022. Změna ÚP nabyla účinnosti ke dni 3. 8. 2022. Návrh je tedy včasný (byl podán ve lhůtě podle § 101b odst. 1 s. ř. s. od nabytí účinnosti změny ÚP).
24. Aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy či jeho části je podle § 101a odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Aktivní procesní legitimace navrhovatele se zakládá pouhým tvrzením dotčení na jeho právech (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, ve věci *obec Vysoká nad Labem*, body 31, 34 a 37). Věcná aktivní legitimace je odvozena od hmotněprávního postavení navrhovatele ve vztahu k napadené regulaci poměrů v území.
25. Navrhovatelka svou aktivní legitimaci k podání návrhu odvozovala z vlastnictví či dřívějšího spoluvlastnictví pozemků zapsaných na listech vlastnictví č. XC a č. XD vedených pro k. ú. X. Tato skutečnost nebyla mezi účastníky sporná. Soud tedy vycházel z toho, že navrhovatelka prokázala vlastnictví řady nemovitých věcí v katastrálním území odpůrce a že věrohodně tvrdila zkrácení svých subjektivních práv. Konkrétně pak dva pozemky, které navrhovatelka označila v návrhu, tj. pozemky p. č. XA a p. č. XB v k. ú. X se nacházejí přímo na trase sporného koridoru MK-33 (místní komunikace – součást plánovaného tzv. malého silničního obchvatu Břeclavi) a CS-81 (koridor pro cyklostezku) v návrhové ploše Z5-Padělky. Dále se těchto pozemků dotýká (resp. jimi prochází) pás plánované sídelní zeleně (plochy ZS-14a – ZS-14b – ZS-14c). Navrhovatelka tedy byla k podání návrhu aktivně procesně legitimována.
26. Pasivně legitimovaným je ten, kdo napadené opatření obecné povahy vydal, tedy obec, jejíž zastupitelstvo dané opatření obecné povahy vydalo (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120). V předmětné věci je odpůrcem město Břeclav. Podmínky řízení tak byly v dané věci naplněny, proto soud přistoupil k věcnému přezkumu napadeného opatření obecné povahy v intencích podaného návrhu.

V. Ústní jednání

27. Soud ve věci nařídil jednání na den 30. 10. 2023, které proběhlo za účasti zástupců navrhovatelky a odpůrce. Krajský soud při jednání označil předmět přezkumu a vyslechl stanoviska účastníků. Zástupce navrhovatelky zdůraznil, že ze aktuálního stavu projednávání aktualizace ZÚR JMK je zřejmé, že územní rezerva pro koridor VRT RDZ-05 ve stávajícím vedení bude zrušena. Zástupce odpůrce zdůraznil, že koridor místní komunikace není možno vést jinudy, neboť odpůrce v lokalitě nevlastní pozemky. Plochy sídelní zeleně (ZS-14a, ZS-14b, ZS-14c) souvisí z povahy věci s plochami dopravy. Zdůraznil dále závaznost územní rezervy pro koridor RDZ-05, kterou byl odpůrce při vydání změny ÚP povinen respektovat.
28. Dále krajský soud shrnul podstatný obsah správního spisu a vyhodnotil jednotlivé důkazní návrhy, které navrhovatelka vznesla v návrhu a v replice. Po vyjádření obou stran krajský soud shledal jako nesporné sdělení Správy železnic ze dne 28. 2. 2022 vztahující se

k projednání Studie proveditelnosti vysokorychlostní tratě Brno – Břeclav – Wien, a dále také veřejnou vyhlášku Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 28. 8. 2023 vztahující se k nařízenému veřejnému projednání návrhu aktualizace č. 3 ZÚR JMK. Zástupce navrhovatelky na provedení těchto důkazů netrval, a proto je soud neprovedl. Byl proveden důkaz sdělením starosty města Břeclavi ze dne 23. 9. 2022 vypovídající o tom, že rada města Břeclav rozhodla o zpracování vyhledávací studie propojení ulic Lidická – Stromořadí. Zástupce navrhovatelky navrhoval též provedení důkazu blíže neoznačeným dokumentem svědčícím o tom, že odpůrce při veřejném projednání aktualizace č. 3 ZÚR JMK nepodal námitky. Tento dokument však zástupce odpůrce neměl k dispozici a ani jej nedokázal blíže označit, tudíž soud tento důkaz ani provést nemohl. Zástupce navrhovatelky nerozporoval tvrzení zástupce odpůrce, že alternativní trasa koridoru místní komunikace předestřená navrhovatelkou a jejím manželem v jejich námitkách se dotýká územní rezervy RDZ-05 v té podobě, jak vyplývala z platných a účinných ZÚR JMK k datu vydání napadené změny ÚP.

29. Jelikož další důkazní návrhy nebyly vzneseny, krajský soud dokazování ukončil. V konečných návrzích účastníci setrvali na svých procesních návrzích. Krajský soud po přerušení jednání přikročil k vyhlášení rozsudku.

VI. Posouzení věci krajským soudem

30. Soud přezkoumal napadené opatření obecné povahy v rozsahu uplatněných návrhových bodů (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že návrh **není důvodný**.
31. Podle § 172 odst. 4 správního řádu platí, že k návrhu opatření obecné povahy může kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, uplatnit u správního orgánu písemné připomínky nebo na veřejném projednání ústní připomínky. Správní orgán je povinen se připomínkami zabývat jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění. Podle odst. 5 téhož ustanovení pak platí, že vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, nebo, určí-li tak správní orgán, i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, mohou podat proti návrhu opatření obecné povahy písemné odůvodněné námitky ke správnímu orgánu ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho zveřejnění. Zmeškání úkonu nelze prominout. O námitkách rozhoduje správní orgán, který opatření obecné povahy vydává. Jestliže by vyřízení námítky vedlo k řešení, které přímo ovlivní oprávněné zájmy některé osoby jiným způsobem než návrh opatření obecné povahy, a není-li změna zjevně též v její prospěch, zjistí správní orgán její stanovisko. Rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, se uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy (§ 173 odst. 1). Proti rozhodnutí se nelze odvolat ani podat rozklad. Změna nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námitkách může být důvodem změny opatření obecné povahy.
32. Předmětem přezkumu v této věci je část změny ÚP vymezená navrhovatelkou, v níž je regulována změna v ploše Z5 - Padělky týkající se převedení koridoru pro tzv. malý silniční obchvat Břeclavi – silniční spojky mezi ulicemi Lidická – Stromořadí v lokalitě Z5 - Padělky. Změnou ÚP došlo k převedení územní rezervy pro tento záměr do režimu návrhu.

Tento koridor je trasován přímo přes pozemky navrhovatelky pozemky p. č. 2920/15 a p. č. 3712/72 v k. ú. Břeclav.

33. Předně krajský soud uvádí, že přezkum daného opatření obecné povahy provedl přiměřeně na základě algoritmu, který vymezil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98: „*Algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy (§ 101d odst. 1 a 2 s. ř. s.) spočívá v pěti krocích; za první, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání ultra vires); za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium); za páté, v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality.*“
34. Na základě uvedeného algoritmu tedy krajský soud přistoupil k přezkoumání napadené změny územního plánu, přičemž naplnění prvních dvou kroků považoval za nesporné, neboť zastupitelstvo města Břeclav je oprávněno vydávat v samostatné působnosti územní plán a jeho změny v souladu s ust. § 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona, přičemž nebylo shledáno pochybení ani ve vztahu k výkonu dané pravomoci v mezích zákonem stanovené působnosti (věcné, osobní, místní a časové). V rámci posouzení, zda byly splněny také zbývající kroky algoritmu soudního přezkumu, poté již krajský soud vycházel z návrhových bodů, které byly proti napadenému územnímu plánu vzneseny a kterými je při přezkumu napadeného opatření obecné povahy vázán.
35. K **prvnímu návrhovému bodu**, který se týká vypořádání vznesených námitek, krajský soud uvádí následující. Ze správního spisu jednoznačně vyplývá, že navrhovatelka i její manžel J. S. byli v procesu projednávání návrhu změny ÚP aktivní a podali několik námitek i připomínky. Předmětných ploch a koridorů v nich navrhovaných se týkají jak námitky J. S. ze dne 17. 8. 2020, kde se již objevuje nesouhlas s návrhem dopravních koridorů DK-33 a DK-34 s tím, že je zde obsažen nesouhlas s návrhem veřejných prostranství VP-13a a VP-13b a VP-13c a VP-13d. Této námitce bylo právě v části týkající se veřejných prostranství zčásti vyhověno (plocha VP-13a), a ve zbývajícím rozsahu (plochy VP-13b, VP-13c a VP-13d) byla zamítnuta. Již v tomto podání se hovoří o dvou alternativních variantách vedení propojení trasy obchvatu mezi ulicemi Lidická – Stromořadní, a to přesun trasy směrem k hranici budoucí VRT a podél ochranného pásma VRT pokračování ke křižovatce ulice Stromořadní s ulicí na Zahradách. Námitky podané již navrhovatelkou osobně dne 20. 12. 2021 byly obsahově obdobné a týkaly se zejm. ploch VP-13b a VP-13c a VP-13d.
36. Tyto námitky již byly zamítnuty, přičemž pořizovatel odůvodnil jak svůj závěr o ponechání ploch veřejných prostranství (VP-13b a VP-13c a VP-13d) v návrhu změny ÚP, tak se věnoval i oběma alternativním návrhům na vedení silničního obchvatu lokalitou Z5-Padělký. K první variantě uvedl, že „*Tato trasa by 2x křížila koridor územní rezervy pro vysokorychlostní trat železnice RDZ05 a zasahovala by do koridorů vysokotlakých plynovodů podzemního zásobníku plynu, jenž je v předmětné lokalitě vymezen v souladu se ZÚR JMK (záměr TEP02).*“ Jak soud ověřil, tyto koridory vyplývaly z platných a účinných ZÚR JMK k datu vydání změny ÚP, přičemž smyslem vymezení těchto koridorů je znemožnit budoucí zásahy do jimi regulovaného území za účelem zachování funkčního vymezení těchto ploch k dopravním či průmyslovým účelům (srov. výkresu A1/I.2 výkresu ploch a koridorů nadmístního významu, jak je k dispozici zde <http://zameryup.kr-jihomoravsky.cz/zur2020/>). Krajský soud považuje toto zdůvodnění za zcela

přezkoumatelné a racionální. Je třeba vnímat, že trasa navrhovaných komunikací MK-33 a CS-81 (veřejně prospěšných staveb) by se logicky vzdálila nejen pozemkům navrhovatelky, ale také zástavbě, k jejíž dopravní obsluze má mj. sloužit.

37. Ke druhé variantě navržené v námitkách ze dne 20. 12. 2021 pak pořizovatel uvedl, že po úpravách trasy obchvatu je navrženo „*silniční propojení ul. Lidická s ul. Stromořadí, kdy ulice Na Zvolenci je na toto propojení napojena prostřednictvím plochy VP-13b (prodloužení ul. Na Zvolenci severovýchodním směrem), která však není předmětem změny č. 1 ÚP Břeclav (platný ÚP Břeclav již tuto plochu obsahuje) a stávající komunikací vedoucí zejména po pozemku p. č. 3712/42 v k. ú. Břeclav ve vlastnictví Města Břeclav (vedený v KN jako ostatní plocha – ostatní komunikace). Všechna další možná navrhovaná propojení z navrhované komunikace MK-33, která v předchozích fázích projednávání procházela plochami zeleně ZS byla zrušena (odstraněna), čímž bylo vyhověno dříve vzneseným požadavkům.*“
38. V poslední námitce ze dne 27. 12. 2021, která byla odůvodněna velmi spoře a v níž navrhovatelka opětovně namítla, že nesouhlasí s tím, aby plocha ZS-14d, ZS-14c a ZS-14b a CS-81 byla vedena jako veřejně prospěšná stavba a aby byla tato plocha komunikace a ochranného pásu zeleně přesunuta z jejích pozemků na hranici plánovaného VRT koridoru trati Brno – Břeclav. V odůvodnění této námítky pořizovatel uvedl, že „*plochy označené ZS-14d, ZS-14c, ZS-14b nejsou zahrnuty do veřejně prospěšných staveb. Dále uvádíme, že trasa místní komunikace, byť vedená jako územní rezerva, v platném ÚP Břeclav se na předmětných výše uvedených pozemcích p. č. 2920/15 a 3712/72 v k. ú. Břeclav nezměnila. V rámci změny č. 1 se změnila územní rezerva komunikace na návrh a byla přemístěna trasa cyklostezky zevnitř zastavitelných ploch (souvislost s podanou žalobou na řešení VP-13a) do těsného sousedství místní komunikace označ. MK-33. Takto bylo řešení v předmětném úseku (na pozemcích ve vlastnictví p. Schmiedové) zveřejněno v rámci společného jednání (§ 50), veřejného projednání (§ 52) a opakovaného veřejného projednání (došlo pouze k nepatrné úpravě spočívající v odstranění zamýšleného propojení místní komunikace MK-33 s komunikací mezi plochami v platném ÚP Břeclav označ. RS-01/Pz a RS. V předchozích fázích projednávání (§ 50 a 52) podatelka návrhové plochy zeleně, navrhovanou cyklostezku a místní komunikaci MK-33 nepřipomínkovala.*“
39. Krajský soud k tomu uvádí, že tato formulace poslední věty evidentně neodpovídá obsahu správního spisu, z něhož plyne, že jak v první fázi veřejného projednání návrhu změny ÚP, tak i ve fázi opakovaného projednání upraveného návrhu změny ÚP, byly ze strany navrhovatelky uplatněny námitky. Těmi krajský soud chápe i v první fázi projednávání uplatněné námitky manžela navrhovatelky J. S. (viz k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169). Na rozdíl od navrhovatelky však krajský soud nevnímá tuto formulaci izolovaně od kontextu celého odůvodnění napadené změny ÚP. Formulace, kterou navrhovatelka napadá, tedy není věcně správná, ale přesto nezakládá nepřezkoumatelnost celého rozhodnutí o této námitce. I přes uvedené nesprávné konstatování byla vznesená námitka navrhovatelky odůvodněna v celém rozsahu, a to náležitě podrobně i srozumitelně. Nedošlo tedy k žádnému zásahu do právní sféry navrhovatelky. Krajský soud tedy v nepřesnosti vyjádření rozhodnutí o námitkách nespatřuje nepřezkoumatelnost ani nezákonnost, nýbrž chybu způsobenou složitostí procesu přípravy a projednání změny ÚP v řízení o vydání opatření obecné povahy, a také tím, že navrhovatelka podávala i jiné námitky než jen ty, které jsou nyní předmětem sporu.
40. Pokud navrhovatelka spojila tyto námitky s obecně formulovanou námitkou nepřiměřenosti trasování sporného koridoru místní komunikace a cyklostezky ze strany

odpůrce, s tím, že změna ÚP ve vztahu k jejím (dotčeným) pozemkům je dle názoru navrhovatelky v rozporu s kritériem vhodnosti a potřebnosti, kritériem minimalizace zásahů a zákazu libovůle, krajský soud uvádí následující. Konkrétně navrhovatelka spatřuje rozpor v tom, že koridory pro místní komunikaci MK-33 a cyklotrasu CS-81 a plochy zeleně ZS-14b, ZS-14c, ZS-14d zasahují do pozemků navrhovatelky, přičemž oproti původnímu znění územního plánu Břeclav došlo ke změně z plochy rezervy na plochu návrhovou, ačkoliv navrhovatelka předestřela alternativní trasu, která by do jejího vlastnického práva nezasáhla.

41. Krajský soud obecně uvádí, že při aplikaci principu proporcionality jako (zákonem výslovně nedefinovaného) kritéria přezkumu opatření obecné povahy je třeba důsledně vycházet z obecné zásady *judicial self-restraint* (tzv. zdrženlivosti). Jak uvádí i komentářová literatura (viz k tomu Jirásek, J. In. Soudní řád správní, Online komentář. 3. vydání. C. H. Beck, 2016, přístupné na Beck-online), zvláštní obezřetnosti a zdrženlivosti jsou správní soudy povinny v případech, kdy posuzují návrhy na zrušení opatření obecné povahy vydaná samosprávnými celky, a to s ohledem na jejich ústavně zaručené právo na samosprávu v čl. 101 Ústavy ČR a riziko narušení ústavně zakotvené dělby moci. Zásah soudu (zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části) musí být přiměřený závažnosti důvodů svědčících pro takový zásah a soud by k němu měl přistoupit jen tehdy, byl-li zákon porušen v nezanedbatelné míře (nález ÚS ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, rozsudek NSS ze dne 12. 11. 2013, sp. zn. 2 AOs 3/2013). Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120 (přístupné na www.nssoud.cz) dospěl při vymezení uplatnění zásady proporcionality při přezkumu opatření obecné povahy na úseku územního plánování, že „*veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu).*“
42. V případě posuzované změny ÚP krajský soud zvažoval kritéria proporcionality, která navrhovatelka namítla, tedy vhodnost, potřebnost a minimalizaci zásahu do jejích práv. V dané věci je třeba si uvědomit i kontext lokality, jejíž regulace je předmětem sporu, tedy severovýchodní část území odpůrce (k. ú. X). Již geografické rozložení intravilánu a extravilánu dotčeného území, jakož i dominantní krajinné prvky (ze severu přitékající řeka Dyje a sousední Přírodní park údolí Dyje), determinují reálné možnosti odpůrce naplánovat silniční obchvat přetížené příjezdové komunikace Lidická vedoucí do centra Břeclavi zcela jinou cestou. Krajský soud s odpůrcem zcela souhlasí, že při realizaci tohoto cíle (dopravního koridoru spojujícího severní a jižní část zastavěného území města Břeclav) bylo nezbytné využít lokalitu Z5 Padělky, která je z východu ohraničena železniční tratí Brno – Břeclav. Zároveň krajský soud reflektuje cíle této regulace (bod D textové části změny ÚP), které jsou odpůrcem dostatečně vysvětleny a zdůvodněny – tedy odvést část dopravy z příjezdové komunikace ulice Lidická směřující do cílového prostoru stávající i budoucí zástavby ve východní části intravilánu města Břeclav. Zvolená trasa dopravního koridoru DK-33 a DK-34, potažmo plánované veřejně prospěšné stavby MK-33 a CS-81, tomuto cíli odpovídají jako vhodné prostředky. Pás sídelní zeleně oddělující těleso komunikace od okolní krajiny lze rovněž vnímat jako vhodný doplněk z hlediska pestrosti krajinného rázu lokality, ale kompenzací příp. nepříznivých vlivů dopravy na okolí.
43. Z hlediska potřebnosti tohoto vedení plánované komunikace a souvisejících ploch zeleně (ZS-14a,b,c) lze odkázat na to, co je uvedeno v rozhodnutí o námitkách (zejm. k poslední

námítce navrhovatelky ze dne 27. 12. 2021). Alternativní varianta předestřená navrhovatelkou nejen že kříží trasu koridorů RDZ-05 (vysokorychlostní trať) a TEP02 (plynovod) tak, jak byly předvíhány platnými a účinnými ZÚR JMK (viz odůvodnění ke druhému návrhovému bodu), ale také nerespektuje vytčené cíle regulace. Je zcela logické, že by vytčené cíle nemohla naplnit trasa dopravního koridoru vedoucí mnohem dále na východ od zastavěných ploch bydlení a smíšených ploch, k nimž má dovádět cílovou dopravu prostřednictvím napojení komunikacemi III. a IV. třídy. Alternativní trasa tedy sleduje pouze ochranu vlastnického práva navrhovatelky, ale nikoliv cíle regulace dotčeného území vytčené odpůrcem. Za této situace je zásah do jejího vlastnického práva odůvodněný i potřebný. Jak je v napadené změně ÚP také pregnantně zdůvodněno, odpůrce by při snaze vyhovět navrhovatelce musel zasáhnout místo toho do vlastnického práva jiných soukromých vlastníků, což navrhovatelka sama nerozporovala. Za této situace nebylo z hlediska odpůrce při pořizování změny ÚP možno minimalizovat zásah do práv navrhovatelky, neboť to vylučuje ochrana ostatních soukromých i veřejných zájmů.

44. Ke **druhému návrhovému bodu** krajský soud uvádí následující. Pokud navrhovatelka namítala, že s ohledem na probíhající přípravy změn ZÚR JMK bude koridor územní rezervy pro vysokorychlostní trať RDZ05 trasován jinak než byl zakreslen v platných a účinných ZÚR JMK s ohledem na Studii proveditelnosti VRT Praha – Brno schválenou dne 25. 1. 2022 v katastru Břeclavi respektující stávající vedení tratě, lze k tomu uvést následující.
45. Podle ustanovení § 101b odst. 3 s. ř. s. platí, že při přezkoumání opatření obecné povahy vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy. Pod hypotézu této právní normy lze podřadit i otázku platnosti rozhodné územně plánovací dokumentace vyššího stupně, již je obec při vydání změny územního plánu vázána. V tomto případě se jedná o úpravu regulace vztahů v území obsaženou v ZÚR JMK ve znění platném a účinném ke dni vydání změny ÚP, tedy ve znění aktualizace č. 2. Krajský soud je oprávněn přezkoumat napadenou změnu ÚP pouze v tomto rozsahu. K eventuálním pozdějším změnám závazné územně plánovací dokumentace vyššího stupně, resp. chystaným změnám, není možno přihlížet. V případě namítané Studie proveditelnosti VRT jde o dokument, který byl odpůrci nesporně znám již v době vydání napadené změny ÚP. Tento dokument však nic nezměnil na obsahu tehdy platných a účinných ZÚR JMK, které v předmětné oblasti předpokládaly vedení koridoru VRT RDZ-05 jinou cestou. Za této situace tím byl odpůrce (i pořizovatel) změny ÚP vázán. Pokud tedy byla varianta vedení předmětné cyklostezky CS-81, která by křížila koridor RDZ-05 a vedla v blízkosti ochranného pásma tohoto koridoru, vyhodnocena jako nevhodná, nemůže k tomu krajský soud z pohledu zásad územního plánování nic vytknout. Soulad územního plánu či jeho změny s nadřazenou územně plánovací dokumentací je jednou ze stěžejních zásad této činnosti (srov. ustanovení § 53 odst. 4, § 54 odst. 6 stavebního zákona, dále k tomu kupř. rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2014, č. j. 6 AOs 2/2013-95).
46. Jakkoliv není v judikatuře i navazující doktríně zcela jednoznačná shoda na tom, zda soulad s vyšší územní plánovací dokumentací náleží k právnímu stavu či skutkovému stavu v době vydání napadeného opatření obecné povahy (např. rozsudek NSS ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 AOs 2/2010-185, dále také rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2014, č. j. 6 AOs 2/2013-95), jisté je, že i tuto otázku musí soud hodnotit zásadně podle situace, jaká tu byla v době schválení územního plánu nebo jeho změny.

47. Pokud navrhovatelka tvrdí, že ona a ostatní podatelé námitek nepožadovali zrušení zmíněného koridoru VRT RDZ-05, ale přesun plochy dopravní infrastruktury tak, aby vedl podél ochranného pásma koridoru VRT, lze k tomu uvést, že tento návrh nevychází z celkově zvolené koncepce realizace silničního obchvatu Břeclavi prostřednictvím propojení ulic Lidická – Stromořadní. Soudu ve správním soudnictví pak nepřisluší role výběru nejvhodnější varianty uspořádání vztahů v území. Nejde tu ani o samotnou reálnou uskutečnitelnost takové varianty propojení, již obecně jistě nelze zcela vyloučit, ale o zvážení celkové vhodnosti, účelnosti a přiměřenosti zvoleného řešení, což přísluší odpůrci jako nositeli práva na samosprávu, jejímž projevem je i regulace vztahů v území obce. Krajský soud je toho názoru, že odpůrce v napadené změně ÚP dostatečně racionálně a logicky zdůvodnil, proč neakceptuje variantu navrhovatelky a ostatních podatelů námitek. Zároveň dostatečně nastínil možná kompenzační opatření, která by měla zamezit možným externalitám zvoleného řešení, jichž se navrhovatelka a ostatní dotčení vlastníci obávali (zejm. dopravní přetížení ulice Na Zvolenci). Zásadní argumenty, které spočívají v kolizi s koridorem VRT a ochranným pásmem TEP-02, lze považovat za takovou racionální argumentaci. Jak již krajský soud vysvětlil výše, trasa koridoru dopravní infrastruktury a umístění místní komunikace v bližší vzdálenosti od stávající i plánované zástavby má svou nespornou logiku z hlediska tzv. cílové dopravy do této části města Břeclav.
48. Mezi účastníky je nesporné (a plyne to i z předloženého vyjádření Správy železnic ze dne 28. 2. 2022), že byla zpracována Studie proveditelnosti, která byla Ministerstvem dopravy schválena dne 25. 1. 2022, na niž navrhovatelka poukazovala již ve svých námítkách. Podle této studie má koridor železniční tratě Praha – Brno – Břeclav respektovat v katastru obce Břeclav stávající vedení traťového koridoru. Z toho podle názoru krajského soudu plyne pouze tolik, že oproti regulaci VRT koridoru v ZÚR JMK ve znění aktualizace č. 2 dojde pravděpodobně ke změně, která bude muset být zohledněna v aktualizaci ZÚR JMK. Jak již soud vysvětlil, k této změně nelze přihlídnout při přezkumu zákonnosti změny ÚP, a to ani při vědomí toho, že Studie proveditelnosti již byla známa v době vydání změny ÚP, neboť v době vydání tohoto opatření obecné povahy nebyla součástí závazné verze ZÚR JMK. Po přijetí a nabytí účinnosti případné aktualizace ZÚR JMK pak bude na obcích, aby změně krajské regulace území přizpůsobily své územní plány, odpůrce nevyjímaje.
49. Ke **třetímu návrhovému bodu**, v němž navrhovatelka zpochybnila soulad hodnocení SEA (Vyhodnocení vlivu na životní prostředí - upravený návrh k veřejnému projednání. Brno, 2018 Aktualizace 2020), krajský soud uvádí následující. V tomto dokumentu se v bodě 6.1 uvádí k plochám bydlení (a obdobně ke smíšeným plochám v bodě 6.3 a plochám zeleně ZS v bodě 6.8) ve změnové ploše Z5, že „*lokality záboru ZPF 176, 177, 178 jsou navrženy ve VKP niva. Tyto plochy mohou mít i významný negativní vliv na krajinný ráz. Změna Z 8 je navržena ve VKP niva.*“ Stran jednotlivých složek ochrany životního prostředí se uvádí, že realizace záměrů na těchto plochách bude mít pozitivní vliv především na odtokové poměry (zadržení vody v krajině, zpomalení odtoku z území, následně i na povrchové vody v krajině) a podzemní vody (zvětšení vsaku). Za předpokladu vhodných opatření se nepředpokládá ovlivnění odtokových poměrů podzemních a povrchových vod. Na to navazuje v bodě 8.1 doporučení u ploch bydlení a u ploch smíšených obytných, jakož i u ploch smíšené zeleně ve změně Z 5 (lokality záboru ZPF 176, 177, 178) a u změny Z 8 vyloučit v následných řízeních negativní vliv na VKP niva. Totéž se doporučuje i u ploch DK (dopravní infrastruktury) v téže lokalitě. V tabulce vyhodnocení vlivů (bod 4) na VKP ze zákona v ploše Z5 je hodnocen negativní vliv jako významný (-1).

50. Podle § 3 zákona č. 114/1992 Sb., v platném znění, se v tomto území za VKP považují lesy, rašeliniště, vodní toky, rybníky, jezera, *údolní nivy* a dále jiné části krajiny, které příslušný orgán ochrany přírody zaregistruje podle § 6 zákona. V řešeném území se nacházejí z obecně vyjmenovaných významných krajinných prvků vodní toky, rybníky, údolní nivy, lesní porosty. Veškeré zásahy a změny ve VKP je nutno projednat s příslušným orgánem ochrany přírody.
51. Závěrečné stanovisko obsažené v části 13. hodnocení SEA vyznívá tak, že z hlediska komplexního zhodnocení návrhu změny ÚP vzhledem k současnému a výhledovému stavu jednotlivých složek životního prostředí a s přihlédnutím ke všem souvisejícím skutečnostem, lze konstatovat, že návrh změny ÚP je akceptovatelný při uskutečnění následujících opatření, mezi něž náleží vyloučení negativního vlivu v následných řízeních na VKP Niva.
52. Krajský soud uvádí, že v případě VKP Niva se jedná o významný krajinný prvek ex lege, tedy nikoliv o konkrétní registrovanou přírodní hodnotu. Při pohledu na katastrální území obce Břeclav je jasné, že všechny záměry v tomto území mají přímý či nepřímý vliv na údolní nivu Dyje, v níž se Břeclav nachází. Na severozápadní hranici intravilánu města Břeclav se pak rozpíná Přírodní park Niva Dyje s vyšším stupněm ochrany přírody, jehož se však předmětné sporné záměry v území přímo nedotýkají. Smyslem hodnocení SEA není znemožnit případné změny v dopravní a občanské infrastruktuře území, ale upozornit na to, že je třeba v dalších řízeních o umístění a povolování staveb kompenzovat tento vliv přijetím vhodných opatření. Pokud odpůrce poukazuje na skutečnost, že hodnocení SEA vyznělo pro navrhované změny v území vesměs pozitivně, je třeba mu přisvědčit. Výtka negativního vlivu na VKP Niva se týkala hlavně záboru ZPF a vlivu na krajinný ráz, což je logické a plyne to z povahy věci v případě každého dopravního koridoru či plochy bydlení.
53. Co se týká namítaného hodnocení obsaženého ve stanovisku Krajského úřadu Jihomoravského kraje (SEA) k návrhu OOP do společného jednání ze dne 4. 12. 2019, č. j. JMK 173412/2019, je třeba říci, že na něj po opakovaném veřejném projednání návrhu změny ÚP navázalo koordinované stanovisko Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 19. 8. 2020 (obsahující i část věnovanou stanovisku SEA), z něhož nevyplývá žádný negativní závěr k akceptovatelnosti změny ÚP jako celku. Ohledně změny ÚP tedy nebylo vydáno nesouhlasné stanovisko SEA.
54. Krajský soud nesdílí námitku navrhovatelky, že Krajský úřad Jihomoravského kraje měl vydat ohledně návrhu negativní (tj. nesouhlasné) stanovisko SEA. Doporučení obsažená v hodnocení SEA se týkají dalších řízení ohledně posuzovaných záměrů v území, a nikoliv řízení o vydání stanoviska SEA či dokončení řízení o vydání změny ÚP. Na tomto místě lze souznít s připomínkou odpůrce, že podle názoru Ústavního soudu případná vnitřní rozpornost či nejednoznačnost tohoto stanoviska vydaného krajským úřadem v přenesené působnosti nemůže jít bez dalšího k tíži obce vydávající územní plán v samostatné působnosti, tj. realizující své ústavně zaručené právo na samosprávu. Obec může vycházet z předpokladu platnosti a správnosti tohoto stanoviska, vydaného krajským úřadem při výkonu státní moci (viz k tomu náleží Ústavního soudu ze dne 18. 8. 2023, sp. zn. IV.ÚS 938/22). Ani v tomto ohledu krajský soud tedy neshledal pochybení odpůrce, pro něž by musela být změna ÚP zrušena pro nepřezkoumatelnost či nezákonnost.
55. Co se týká důkazních návrhů obsažených v replice navrhovatelky, týkají se připravované aktualizace č. 3 ZÚR JMK, tedy skutečností nastalých a probíhajících aktuálně až po vydání změny ÚP (zejm. veřejnou vyhlášku KÚ Jihomoravského kraje ze dne 28. 8. 2023, č. j. JMK

127778/2023 o veřejném projednání návrhu této aktualizace). Navrhovatelka na jejich dokazování netrvala, přičemž mezi účastníky o těchto skutečnostech není sporu. Jak již krajský soud zdůvodnil, tyto skutečnosti navíc nemohly mít vliv na posouzení přezkoumatelnosti a zákonnosti změny ÚP.

VII. Závěr a náklady řízení

1. Vzhledem k tomu, že napadené opatření obecné povahy v soudním přezkumu obstálo, krajský soud podle § 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s. návrh zamítl.
2. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Navrhovatelka neměla ve věci úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že přestože obvykle ve správním soudnictví není „profesionálním“ správním orgánům přiznávána náhrada nákladů řízení za právní zastoupení, výjimku z tohoto pravidla tvoří agenda přezkoumávání opatření obecné povahy, v níž na straně odpůrce často stojí malé obce, které nemají potřebný odborný aparát (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS, bod 29).
3. Krajský soud úspěšnému odpůrci nepřiznal náhradu nákladů řízení, neboť odpůrce je městem s obecním úřadem s rozšířenou působností, které má cca 25 tis. obyvatel. Nelze jej proto považovat za malou obec bez příslušného úředního aparátu a s malým obecním rozpočtem.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Brně dne 30. října 2023

JUDr. Petr Polách, v. r.
předseda senátu