



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Milana Podhrázkého v právní věci navrhovatelů: **a) P. S., , b) Občanské sdružení Dolní Dunajovice proti R 52, z. s.**, se sídlem Hlavní 130, Dolní Dunajovice, oba zastoupeni Mgr. Lenkou Kotulkovou, advokátkou se sídlem Kopečná 241/20, Brno, proti odpůrcům: **1) město Mikulov**, se sídlem Náměstí 158/1, Mikulov, zastoupené Mgr. Ing. Jánem Bahýřem, advokátem se sídlem Kotlářská 912/29, Brno, **2) Jihomoravský kraj**, se sídlem Žerotínovo náměstí 449/3, Brno, zastoupený JUDr. Petrem Fialou, advokátem se sídlem Helfertova 2040/13, Brno, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Děti Země – Klub za udržitelnou dopravu**, se sídlem Cejl 866/50, Brno, o návrhu na zrušení částí opatření obecné povahy – Územní plán Mikulov – vydaného zastupitelstvem města Mikulov dne 22. 12. 2020, v částech vymezení ploch Z74, Z75 a Z87, a návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje – vydaného zastupitelstvem Jihomoravského kraje dne 5. 10. 2016, v části vymezující koridor DS04 dálnice D52 Mikulov – Mikulov – hranice ČR/Rakousko, včetně souvisejících staveb, o kasační stížnosti navrhovatelů proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 20. 4. 2022, čj. 67 A 2/2022-93,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. 4. 2022, čj. 67 A 2/2022-93, **se** ve výrocích I., III., IV. a VI. **ruší** a v tomto rozsahu **se** věc **v r a c í** krajskému soudu k dalšímu řízení.
- II. Kasační stížnost **se** v rozsahu, kterým napadá výrok II. a V. rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 20. 4. 2022, čj. 67 A 2/2022-93, **z a m í t á**.

O d ů v o d n ě n í :

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Navrhovatelé se domáhají zrušení částí opatření obecné povahy (dále jen „OOP“). Konkrétně se jedná o Územní plán Mikulova (dále jen „ÚP Mikulov“). Zastupitelstvo odpůrce 1) jej vydalo dne 22. 12. 2020. Navrhovatelé konkrétně požadují zrušení části ÚP Mikulov v rozsahu ploch Z74, Z75 a Z87. Spolu s tímto návrhem navrhovatelé podali i návrh na zrušení části OOP Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje (dále jen „ZÚR JMK“). Zastupitelstvo odpůrce 2) je vydalo dne 5. 10. 2016. V tomto návrhu žádají navrhovatelé zrušení ZÚR JMK v rozsahu části vymezující koridor DS04 pro záměr dálnice D52 Mikulov – hranice ČR/Rakousko, včetně souvisejících staveb.

[2] Plocha Z74 představuje koridor pro záměr plánované dálnice D52. Plocha Z75 představuje koridor pro záměr silnice č. I/40 Mikulov – Sedlec (dále jen „propojka na Sedlec“). Plocha Z87 je rovněž plochou dopravní infrastruktury, konkrétně pro záměr parkoviště plánovaného golfového areálu (plochy K31-K45).



Obrázek 1 a 2: Převzato z hlavního výkresu grafické části ÚP Mikulov, označení ploch Z74 a Z75 doplnil NSS

[3] Navrhovatelé podali návrh na zrušení těchto částí OOP ke Krajskému soudu v Brně. Krajský soud výrokem I. v záhlaví uvedeného rozsudku zamítl návrh v rozsahu týkajícím se ÚP Mikulov. Návrh týkající se ZÚR JMK výrokem II. téhož rozsudku odmítl. Proti tomuto rozsudku krajského soudu podali navrhovatelé (dále jen „stěžovatelé“) kasační stížnost.

pokračování

II. Společný návrh na zrušení zásad územního rozvoje a územního plánu a vada řízení

Posouzení věci krajským soudem

[4] Krajský soud ve svém rozsudku uvedl, že incidenční návrh (§ 101a odst. 1 věta druhá s. ř. s.) na zrušení ZÚR JMK není přípustný. Tento závěr vyplývá z judikatury, dle které „návrh na zrušení zásad územního rozvoje (...) nelze podat společně s návrhem na zrušení územního plánu nebo jeho části“ (rozsudek NSS z 17. 3. 2022, čj. 2 As 373/2019-50, *Tehov*, body 26-34). Zároveň ZÚR JMK nabyly účinnosti dne 3. 11. 2016, a proto, pokud by krajský soud návrh na zrušení jejich části posoudil jako samostatný abstraktní návrh, by byl návrh opožděný (návrh byl podán dne 20. 1. 2022). Krajský soud současně poznamenal, že s ohledem na nepřipustnost tohoto návrhu nepovažoval za nutné překračovat lhůtu stanovenou pro rozhodnutí podle § 101d odst. 2 *in fine* s. ř. s. a vyčkávat na avizovanou repliku stěžovatelů k vyjádření odpůrce 2).

Kasační argumentace stěžovatelů

[5] Stěžovatelé s těmito závěry krajského soudu nesouhlasí.

[6] Předně tvrdí, že je krajský soud zkrátil na jejich právech, jestliže nevyčkal na repliku k vyjádření odpůrce 2), jejíž podání stěžovatelé krajskému soudu oznámili. Replika byla krajskému soudu doručena téhož dne, kdy byl vydán napadený rozsudek, tj. 20. 4. 2022. Krajský soud tento postup odůvodnil nepřipustností návrhu na zrušení části ZÚR JMK. Tím však omezil možnost stěžovatelů bránit svá práva.

[7] Existence rozsudku *Tehov* navíc neznamená, že toto právní hodnocení se stalo neměnným. Krajský soud měl dát stěžovatelům prostor pro podání repliky v situaci, kdy odpůrce podává svá vyjádření v neobvykle dlouhé době. V takovém případě má totiž soud převažující informace pouze od jedné ze stran sporu. Lhůta pro vydání rozsudku je lhůtou pořádkovou, přičemž v tomto případě by měl převážet princip rovnosti zbraní. Dle rozsudku NSS z 22. 12. 2020, čj. 8 As 193/2018-102, bod 22, představuje nezaslání vyjádření účastníka (v citovaném rozsudku osoby zúčastněné na řízení) protistraně pochybení krajského soudu.

[8] Dále stěžovatelé brojí proti závěru o nepřipustnosti jejich návrhu na zrušení části ZÚR JMK. Odpůrce 2) se v řízení u krajského soudu nesprávně odvolával na rozsudek Krajského soudu v Brně z 1. 7. 2020, čj. 63 A 2/2021-93, dle kterého byl návrh na zrušení části ZÚR JMK také posouzen jako nepřipustný. Tam uvedené závěry jsou však dle stěžovatelů nesprávné. Ve skutečnosti byl tento návrh posouzen jako opožděný. Stěžovatelé rovněž nesouhlasí se závěry rozsudku Krajského soudu v Brně z 5. 4. 2022, čj. 63 A 6/2021-159. V tomto případě krajský soud opět odmítl incidenční přezkum z důvodu opožděnosti, jelikož předmětem jeho přezkumu měly být ZÚR JMK, které nabyly účinnosti roku 2016. Návrh ve věci však byl podán i proti aktualizaci ZÚR JMK z roku 2020, přičemž tato aktualizace věcně navazovala na originální ZÚR JMK z roku 2016 jejich úpravami.

[9] Stěžovatelé nesouhlasí se závěry rozsudku *Tehov*, který dle jejich názoru svým teleologickým výkladem popřel jasné znění s. ř. s. Pokud jazykový výklad tohoto ustanovení

poskytuje vyšší ochranu základních práv, nesmí být aplikován teleologický výklad, který vede k omezení soudního přezkumu. Nejvyšší správní soud v rozsudku *Tehov* uvedl, že „návrh na zrušení zásad územního rozvoje lze podat toliko se žalobou, tj. ve lhůtě pro společně podávanou žalobu.“ Tato formulace však není v souladu s ustanovením § 101a odst. 1 větou druhou s. ř. s., které připouští incidenční přezkum nejen na základě žaloby, ale i jiného návrhu. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku také příliš zjednodušuje problematiku územního plánování tvrzením, že „zásady územního rozvoje jsou závazným podkladem, s nímž musí být např. územní plány v souladu.“ Úkolem územních plánů je zpřesnění zásad územního rozvoje, tzn. že při pořizování územních plánů dochází k užití zásad územního rozvoje.

[10] O povinném užití zásad územního rozvoje při pořizování územního plánu svědčí také postup při posuzování vlivů na životní prostředí, tj. posouzení vlivů koncepce na životní prostředí - tzv. SEA - § 10a a násl. zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o posuzování vlivů“).

[11] Dříve se záměry vymezené v zásadách územního rozvoje pouze přejímaly do územních plánů, aniž by se opětovně posuzovaly v SEA pro územní plán. Z pokynu Ministerstva pro místní rozvoj (*Metodické sdělení ke způsobu uplatnění § 55 odst. 3 stavebního zákona z 30. 9. 2021, čj. MMR-73310/2021-81*) však vyplývá, že posouzení SEA nelze pominout v situacích, kdy jde změnu územního plánu s významnými dopady na životní prostředí, zejména s vlivem na předmět ochrany, evropsky významnou lokalitu či ptačí oblast.

[12] Tato situace v tomto případě nastala. ZÚR JMK nevyhodnotily vliv dálnice D52 na ptačí oblast Pálava ani na prioritní stanoviště. ZÚR JMK přitom byly při tvorbě ÚP Mikulov užity. Stěžovatelé proto nesouhlasí se závěry rozsudku krajského soudu 63 A 6/2021-159 (resp. rozsudku *Tehov*), dle kterého regulace zavedená zásadami územního rozvoje „oživá“ již nabytím účinnosti těchto zásad územního rozvoje. Stěžovatelé mají naopak za to, že regulace zakotvená v zásadách územního rozvoje je realizovatelná, tedy „oživá“, až po jejím zpřesnění v územním plánu. Je také nutno dodržovat unijní právo, což vyplývá i z citovaného pokynu MMR.

[13] Pokud by incidenční přezkum zásad územního rozvoje nebyl možný spolu s přezkumem územního plánu, tak by tím byl porušen veřejný zájem na procesní ekonomii a co nejrychlejším odstraněním vad těchto OOP. Zásady územního rozvoje by se staly na mnoho let nezrušitelnými, byť by jejich vady byly při tvorbě územních plánů zjevné. Stěžovatelé by museli čekat na vydání územního rozhodnutí a pak proti němu podat žalobu spolu s incidenčními návrhy na zrušení územního plánu i zásad územního rozvoje. To negativně povede k oddálení stavební činnosti.

[14] Stěžovatelé navrhují, aby NSS prostřednictvím rozšířeného senátu přehodnotil závěry rozsudku *Tehov*, neboť jsou v rozporu s ustanovením § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s.

Druhé doplnění kasační stížnosti:

pokračování

[15] Stěžovatelé svoji kasační stížnost znovu doplnili podáním z 4. 8. 2023. V ní navrhují, aby soud přerušil toto kasační řízení, jelikož Ústavní soud v době doručení tohoto podání rozhoduje o ústavní stížnosti, kterou byl napaden rozsudek NSS z 4. 4. 2023, čj. 7 As 98/2022-64, *Kníničky*. Rozhodnutí Ústavního soudu v této věci totiž může mít vliv i na toto kasační řízení, jelikož rozsudek *Kníničky* se zabýval otázkou incidenčního návrhu na zrušení části ZÚR JMK.

[16] Stěžovatelé poukazují na znění § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s., podle něhož *pokud je podle zákona současně (navrhovatel) oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovou žalobou či jiným návrhem*. Na rozdíl od rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu (rozsudek *Kníničky*) se stěžovatelé domnívají, že v těchto sporech by měl převážet jazykový výklad citovaného ustanovení. Dle stěžovatelů by se totiž měla přezkoumávat jak návazná věc (zde územní plán), tak i **užitá věc** (zde zásady územního rozvoje). Ostatně, zásady územního rozvoje jsou **užity** při zpracovávání územních plánů. Nadstandardní výkladové metody, které jdou nad rámec jazykového výkladu, nemohou omezit přístup k soudu, resp. je nutno zvolit ten výklad, který nejméně zasahuje do základních práv (rozsudek NSS z 29. 6. 2007, čj. 4 As 37/2005-83, č. 1324/2007 Sb. NSS).

[17] Opačný názor, tj. že z důvodu řetězení a obcházení lhůt nelze přezkoumávat územní plán a současně incidenčně zásady územního rozvoje, pak vede k odepření spravedlnosti. Zákon totiž nevyžaduje, aby se v případě řízení podle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. jednalo o věc účastníka. Tato OOP, byť „obecné povahy“, mají totiž značný individuální rozměr. Přezkum jakéhokoliv OOP se váže ke konkrétnímu území a dotýká se individuálních práv individuálně určených osob. Územně plánovací dokumentace (dále jen „ÚPD“ - část třetí, hlava III, díl 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, dále jen „stavební zákon“) může i vůči bezprostředně sousedícím pozemkům stanovit odlišný režim užívání. Proto není obecným opatřením typu umístění dopravního značení či protiepidemiologických pravidel.

[18] Individuální charakter OOP zdůrazňuje jak judikatura [nález ÚS z 17. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS. 2239/07, usnesení rozšířeného senátu NSS z 17. 6. 2010, čj. 1 Ao 1/2010-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, anebo usnesení rozšířeného senátu NSS z 13. 9. 2016, čj. 5 As 194/2014-36, *Buchlovice*, č. 3470/2016 Sb. NSS], tak ale i samotný stavební zákon. Ten v § 2 odst. 1 písm. g) definuje plochu jako *část území tvořenou jedním či více pozemky nebo jejich částí*. I když bývá soudní přezkum ÚPD označován jako abstraktní, tak i přesto vykazuje významné incidenční prvky, jelikož soudy pro zrušení těchto OOP vyžadují konkrétní zásah do konkrétních práv stěžovatele.

[19] Každý soudní přezkum ÚPD je tak přezkumem individuálním. O právech jedince je totiž rozhodováno již na úrovni ÚPD, nikoliv až ve správním (územně-stavebním) řízení. Ochranu práv subjektů dotčených ÚPD nelze kompenzovat až v následných povolovacích řízeních (rozsudek NSS z 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006-74, č. 968/2006 Sb. NSS, anebo nález ÚS z 17. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07). V OOP se totiž rozhoduje také o individuálních subjektivních právech. Individualizace těchto OOP se projevuje např. v povinnosti obce při tvorbě územního plánu se vypořádat s námitkami vlastníků dotčených nemovitostí. ÚPD je

tedy dostatečně konkrétní, aby při jejím vydání mohla vzniknout incidenční situace. Výklad soudů, který omezuje aplikaci § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. pouze na individuální správní akty, tak nemá oporu v zákoně.

[20] Užitá a návazná ÚPD, spolu se svými aktualizacemi, tvoří jeden normativní celek. Důležitý je tak výsledný stav regulace, přičemž některé aspekty (i její vady – bod 15 usnesení *Buchlovice*) regulace území se projeví až v její pozdější aktualizaci. Jestliže by soud považoval takový incidenční návrh za vadný, tak by měl stěžovatele vyzvat k odstranění těchto vad. Soudy proto také musejí přezkoumávat ÚPD celostně, aby mohly spolu s negativním následkem odstranit i jeho příčinu, která tak bude do budoucna eliminována. Ostatně správní soudnictví je založeno na principu, že spolu s vadným aktem je nutno přezkoumat i jeho podklad. Princip legality a přístupu k soudu by tak měl převážet nad principem právní jistoty, na základě kterého správní soudy dovodily restriktivní pojetí incidenčního přezkumu.

[21] Stěžovatelé dále argumentují závěry návrhu Nejvyššího správního soudu Ústavnímu soudu na zrušení zákona z 17. 6. 2010, čj. 1 Ao 1/2010-156. K tomu NSS doplňuje, že se jednalo o návrh na zrušení části III., hlavy II., dílu 7. s. ř. s., tj. na zrušení těch částí s. ř. s. týkajících se přezkumu OOP. Ústavní soud o tomto návrhu rozhodl nálezem z 24. 7. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 34/10, kterým shledal tato ustanovení s. ř. s. ústavně-konformními. Dle stěžovatelů Ústavní soud nezaujal stanovisko k některým argumentům Nejvyššího správního soudu, a tedy je neodmítl. Následně se však Nejvyšší správní soud od závěrů svého návrhu oddálil, takže v této oblasti neexistuje ustálená judikatura.

[22] Soudní přezkum OOP původně nebyl omezen žádnou lhůtou, přičemž usnesení *Buchlovice* konstatovalo, že lhůta pro přezkum OOP podle § 101b odst. 1 s. ř. s. není absolutní. Toto usnesení nicméně dezinterpretovalo nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 34/10. Dle Nejvyššího správního soudu totiž Ústavní soud shledal lhůtu pro přezkum OOP ústavně konformní. Ústavní soud však ve skutečnosti shledal jako ústavně konformní právní úpravu, která lhůtu pro podání návrhu na přezkum OOP ještě nestanovovala. K tomu NSS doplňuje, že soudní řád správní ve znění do 31. 12. 2011 nestanovoval lhůtu, ve které lze navrhnout přezkum OOP. Následně ve znění do 31. 12. 2017 stanovoval tuto lhůtu na 3 roky ode dne, kdy napadené OOP nabylo účinnosti. Ve znění od 1. 1. 2018 je pak tato lhůta stanovena na 1 rok ode dne, kdy napadené OOP nabylo účinnosti.

[23] Zatímco z návrhu Nejvyššího správního soudu na zrušení zákona z 17. 6. 2010, čj. 1 Ao 1/2010-156, vyplývá, že OOP má blíže k individuálnímu správnímu aktu než k obecnému předpisu, tak následná judikatura (rozsudek *Tehov* a nyní přezkoumávaný rozsudek krajského soudu) toto východisko rozporuje a dává přednost právě principu právní jistoty. Abstraktní a incidenční přezkum jsou totožné v tom ohledu, že v obou případech budou zrušeny pouze ty části OOP, které navrhovatel napadá. Zrušením návazného OOP bez přezkumu užitého OOP nemusí být daná vada věcně vyřešena, což vede k nepřipustné zmatečnosti. Současná rozhodovací praxe umožňuje územním samosprávným celkům, aby problematické záměry rozdělovaly do více aktualizací své ÚPD a tím se vyhnuly celostnímu přezkumu svých záměrů. Současná rozhodovací praxe je navíc v rozporu s Aarhuskou úmluvou (č. 124/2004 Sb. m. s.), dle které musí být účast veřejnosti umožněna v co nejranější fázi povolovacího procesu.

pokračování

Vyjádření odpůrce 2)

[24] Odpůrce 2) se ve svém vyjádření ke druhému doplnění kasační stížnosti ztotožňuje se závěry krajského soudu. Argumentace stěžovatelů je v tomto kasačním řízení obdobná jako argumentace stěžovatelů ve věci *Kníničky*, a proto by měl Nejvyšší správní rozhodnout stejně. Odpůrce 2) rekapituluje závěry rozsudku *Tehov* a ztotožňuje se s nimi, jelikož v těchto případech by měl převážet princip právní jistoty. Opačná interpretace by vedla k časově neomezenému přezkumu zásad územního rozvoje. Stěžovatelé se mohli domoci abstraktního přezkumu ZÚR JMK podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s., tj. podat návrh na zrušení do jednoho roku ode dne nabytí jejich účinnosti. Tuto možnost však nevyužili, přičemž dle zásady *právo přeje bdělým* platí, že stěžovatelé nemohou profitovat ze své předchozí pasivity. Ustálená judikatura jasně konstatuje, že v režimu § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. se nelze domáhat zrušení zásad územního rozvoje spolu se zrušením územního plánu.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[25] Kasační argumentace stěžovatelů z velké části míří proti závěrům rozsudků *Tehov* a *Kníničky*. Z těchto rozsudků vyplývá, že incidenční přezkum OOP musí být svázán s žalobou proti rozhodnutí správního orgánu, případně s nečinností či zásahovou žalobou (§ 79 a § 82 s. ř. s.). Takový přezkum však nesmí být svázán s přezkumem jiného OOP (body 27 a 29 rozsudku *Tehov*). Stěžovatelé naopak argumentují, že za věc, ve které bylo OOP užito (§ 101a odst. 1 věta druhá s. ř. s.), je možné považovat též „hierarchicky nižší“ OOP. Takové OOP (zde územní plán) totiž „individualizuje“ pravidla obsažená v nadřazené OOP (zde zásady územního rozvoje).

[26] Jako individuální správní akty jsou chápány ty akty správních orgánů, které konstitutivně či deklaratorně určují práva a povinnosti individuálně, konkrétně určených subjektů. Nejčastějším příkladem individuálního správního aktu je správní rozhodnutí (§ 9 a § 67 správního řádu). Tyto akty se tedy týkají jmenovitě určených subjektů.

[27] Naopak OOP bývají řazeny do skupiny tzv. smíšených správních aktů. Jejich smíšenost je dána tím, že se sice vztahují (typicky) ke konkrétně vymezenému území a stanovují relativně konkrétní práva a povinnosti, jak s tímto územím zacházet. Tato práva a povinnosti se však týkají potenciálně nekonečného množství subjektů, které mohou mít k danému území nějaký právní vztah. Jako příklady OOP lze uvést právě ÚPD, památkové rezervace či zóny (§ 6a zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči) anebo omezení vstupu z důvodu ochrany přírody (§ 64 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny). Pravidla zavedená v OOP tak jinými slovy sice „ulpívají“ na konkrétním území, nicméně zavazují potenciálně kohokoliv, kdo bude mít k tomuto území relevantní právní vztah. Nejvyšší správní soud tak nemůže přisvědčit argumentaci stěžovatelů, dle které se charakter OOP podobá spíše charakteru individuálních správních aktů než tzv. normativních správních aktů (tj. vyhláškám a nařízením). Jde totiž o pojmově odlišné formy činnosti veřejné správy. Tím ovšem Nejvyšší správní soud netvrdí, že ZÚR nemají vliv na právní sféru konkrétních subjektů či na režim konkrétních pozemků. Tak tomu je však například i v případě právních předpisů, které přímo stanoví určitá pravidla chování, která již

nepotřebují konkrétní individualizaci. Subjekt, jehož právní sféry se ZÚR dotýká, však musí podat návrh na jeho přezkum v řádné lhůtě. Stěžovatelé nemohou využít ÚP Mikulov jako můstek k přezkumu ZÚR JMK (bod 29 rozsudku *Tehov*).

[28] Současná soudní rozhodovací praxe tak dává přednost principu právní jistoty a bdělé ochrany svých práv před principem procesní ekonomie, který akcentují stěžovatelé. Právě tento přístup, na rozdíl od argumentace stěžovatelů, vede k relativní právní jistotě stavebníků alespoň na úrovni regulace území kraje (bod [13] tohoto rozsudku). Právo na přístup k soudu nebylo v tomto případě odepřeno, jelikož stěžovatelé měli možnost podat návrh na zrušení části ZÚR JMK, byť v omezené lhůtě. Jak uvádí judikatura, *„zákonná lhůta má s ohledem na široký okruh adresátů OOP povahy významnou úlohu. Slouží nejen k ochraně právní jistoty účastníků řízení, ale všech adresátů OOP. Tomu odpovídá i právní úprava, podle níž nelze její zmeškání prominout“* (bod 34 rozsudku *Kníničky*).

[29] Preferování principu právní jistoty nad principem procesní ekonomie či materiálně celostního přezkumu nebylo zpochybněno ani Ústavním soudem, který usnesením z 28. 8. 2023, sp. zn. II. ÚS 1429/23, odmítl ústavní stížnost proti rozsudku *Kníničky* (bod [15] tohoto rozsudku). V tomto usnesení Ústavní soud konstatoval, že *„v situaci, kdy již nelze podat abstraktní návrh na zrušení OOP, se nabízí jen podání incidenčního návrhu, který je však podmíněn existencí správního rozhodnutí“* (bod 13 usnesení Ústavního soudu). Dále Ústavní soud uvedl, že *„nemožnost napadat incidenčně podkladové OOP a za "meritorní akt" považovat rovněž OOP, judikatura vyloučila“* (bod 14 usnesení Ústavního soudu). Toto usnesení Ústavního soudu tak shledalo současnou rozhodovací praxi jako ústavní. Na této rozhodovací praxi správně stojí i rozsudek krajského soudu 63 A 2/2021-93 (jeho závěry byly potvrzeny rozsudkem NSS z 9. 10. 2023, čj. 5 As 248/2021-89) anebo rozsudek krajského soudu 63 A 6/2021-159. Nejvyšší správní soud tak souhlasí se závěry krajského soudu, že návrh stěžovatelů na zrušení části ZÚR JMK je nepřipustný. Nejvyšší správní soud rovněž neshledává rozpor ve své judikatuře, kvůli kterému by nyní projednávanou věc měl předložit rozšířenému senátu. Také neshledává důvod, proč by se od této ustálené judikatury měl v dané věci odchýlit. Nejvyšší správní soud proto nepostoupil věc rozšířenému senátu.

[30] Pokud tedy stěžovatelé mají za to, že ZÚR JMK se např. nezabývaly vlivem záměru dálnice D52 na chráněná území, tak mohli na tento problém upozornit v procesu přijímání ZÚR JMK, případně při jejich následném soudním přezkumu. Celostní přezkum ÚPD, kterého se dovolávají stěžovatelé (bod [20] tohoto rozsudku), má z výše uvedených důvodů podobu „pouhého“ posouzení, zda je hierarchicky nižší ÚPD v souladu s nadřazenou ÚPD a s relevantními právními předpisy. Stěžovatelé mají také za to, že současná rozhodovací praxe umožňuje obcím, aby problematické záměry pouze „rozkouskovaly“ do několika aktualizací svých územních plánů (bod [23] tohoto rozsudku). Stěžovatelé ovšem pomíjí, že v rámci každé takové aktualizace mají dotčené subjekty možnost hájit svá práva. Mohou se jak účastnit fáze přípravy aktualizace zásad územního rozvoje i změny územního plánu (odstavec [31] tohoto rozsudku), tak se i domáhat následného přezkumu takové aktualizace.

[31] Nelze proto přisvědčit ani námitce, že současná rozhodovací praxe porušuje Aarhuskou úmluvu, jestliže nedává veřejnosti možnost se účastnit těchto územně-plánovacích procesů. Výše popsaná rozhodovací praxe totiž nemá vliv na skutečnost, že veřejnost může proti návrhům zásad územního rozvoje i územního plánu vznášet námitky

pokračování

či připomínky (§ 39 odst. 2 a § 52 odst. 2 a 3 stavebního zákona). Dotčená veřejnost se může též zúčastnit veřejného projednání takového návrhu (§ 39 odst. 1 a § 52 odst. 1 stavebního zákona).

[32] Nejvyšší správní soud se rovněž nemůže ztotožnit s argumentací stěžovatelů, že usnesení *Buchlovice* dezinterpretuje závěry nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/10 ve vztahu ke lhůtě pro podání návrhu na přezkum OOP (bod [22] tohoto rozsudku). Toto usnesení v bodě 13 explicitně uvádí, že „Ústavní soud se dosud nevyjadřoval k otázce, zda lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy zakotvená představuje lhůtu nepřekročitelnou, resp. zda by takové řešení obstálo v testu ústavnosti.“ Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu si tak evidentně byl vědom toho, že Ústavní soud v tomto nálezu posuzoval znění s. ř. s., které ještě tuto lhůtu neobsahovalo.

[33] K námitce, že v tomto ohledu neexistuje ustálená rozhodovací praxe (bod [21] tohoto rozsudku), musí Nejvyšší správní soud uvést, že návrh na zrušení zákona z 17. 6. 2010, čj. 1 Ao 1/2010-156, brojil proti s. ř. s. z toho důvodu, že ve svém znění do 31. 12. 2011 nezakotvoval žádnou lhůtu pro podání návrhu na přezkum OOP. Meritem nyní projednávaného případu je však otázka, zda je přezkum územního plánu možný spolu s přezkumem zásad územního rozvoje. Odkaz stěžovatelů na tento návrh na zrušení zákona se tedy mívá s meritem nyní projednávané věci.

[34] Závěrem se Nejvyšší správní soud zaobíral námitkou stěžovatelů, že krajský soud měl vyčkat na jejich repliku k vyjádření odpůrce 2) (bod [6] tohoto rozsudku). Replika k vyjádření odpůrce 1) byla krajskému soudu doručena dne 19. 4. 2022. V této replice stěžovatelé uvedli, že připravují i repliku k vyjádření odpůrce 2), která by krajskému soudu měla být doručena přibližně dne 25. 4. 2022. Ve skutečnosti stěžovatelé podali krajskému soudu tuto druhou repliku již den poté, tj. dne 20. 4. 2022 přibližně v 15 h. Jelikož návrh na zrušení částí ÚP Mikulov a ZÚR JMK byl podán dne 20. 1. 2022, tak krajský soud musel o tomto návrhu rozhodnout do 20. 4. 2022, což také učinil (§ 101d odst. 2 věta poslední s. ř. s.).

[35] Stěžovatelé tedy krajskému soudu sdělili, že plánují podat tuto druhou repliku okolo 25. 4. 2022. V takovém případě krajský soud logicky nemohl očekávat, že tato druhá replika nakonec bude podána již dne 20. 4. 2022. To současně byl poslední den lhůty, ve které krajský soud musel o návrhu rozhodnout, přičemž soudy se obecně musí vyhýbat zbytečným průtahům v řízení. Nejvyšší správní soud si je vědom liknavého a ne příliš profesionálního přístupu odpůrců v rámci řízení vedeného u krajského soudu. Navzdory tomu, že krajský soud musel rozhodnout v omezené lhůtě devadesáti dnů, totiž odpůrci zaslali svá vyjádření a odpůrce 1) svůj správní spis až po třetí výzvě krajského soudu a pod hrozbou zrušení napadených částí OOP pro nepřezkoumatelnost (přípisy z 18. 3. 2022, čj. 67 A 2/2022-71 a čj. 67 A 2/2022-72). To však na postupu krajského soudu nemohlo nic změnit. Byl-li krajský soud i tak schopen rozhodnout v zákonné lhůtě, nelze mu v tomto ohledu nic vyčítat.

[36] Stěžovatelé nadto k meritu své druhé repliky, tj. možnosti současného přezkumu ÚP Mikulov a ZÚR JMK a neposouzení koncepčních variant silničního spojení Brna a Vídně, poskytli komplexní argumentaci již ve svém návrhu (body III.2. a IV.2.1 návrhu z 20. 1.

2022). Krajskému soudu tudíž již byl právní náhled stěžovatelů na tyto otázky znám, resp. není pravdou, že by krajský soud měl převažující informace pouze od jedné strany sporu. Argumenty stěžovatelů, které se týkaly vymezení obchvatu Břeclavi v rámci ZÚR JMK, pak byly pro toto řízení irelevantní.

[37] Zároveň platí, že jelikož byl návrh stěžovatelů na zrušení části ZÚR JMK odmítnut jako nepřijatelný, tak se krajský soud skutečně nemusel touto druhou replikou stěžovatelů více zabírat. Odpůrce 2) se ve svém vyjádření z 20. 3. 2022 zejména soustředil právě na otázku současného přezkumu územního plánu a zásad územního rozvoje. Protiargumenty stěžovatelů vznesené v replice by přitom neměly vliv na zvrácení závěrů, které k této otázce zastává ustálená judikatura (bod [29] tohoto rozsudku). Odpůrce 2) se mimo to pouze stručně vyjádřil ke koridoru pro silnici na Pohořelice, že jeho konkrétní řešení ponechal nižším stupňům územního plánování či povolovacím řízením. Nicméně i k otázce silnice na Pohořelice stěžovatelé poskytli, dle názoru Nejvyššího správního soudu, komplexní argumentaci již ve svém návrhu v bodě IV.1.1 návrhu z 20. 1. 2022.

III. Samostatný koridor pro silnici na Pohořelice

Posouzení věci krajským soudem

[38] Krajský soud shledal jako nedůvodnou námitku, dle které měl ÚP Mikulov samostatně vymezit koridor pro doprovodnou silnici č. II/395 Pohořelice-Mikulov (dále jen „silnice na Pohořelice“) K tomu NSS poznamenává, že v katastrálním území Mikulova by tato silnice měla být vytvořena pouze změnou kategorizace již existující silnice č. I/52. Nově vybudované úseky silnice na Pohořelice, jakožto doprovodné komunikace pro záměr dálnice D52, by měly vzniknout až v katastrálním území obce Bavory a dále severně od něj.

[39] ZÚR JMK dle krajského soudu neukládají ÚP Mikulov, aby vymezil nový koridor pro tuto silnici. ZÚR JMK pouze ukládají vymezit koridory pro záměry dálnice D52 a propojky na Sedlec. ÚP Mikulov přitom skutečně tento záměr v plochách Z74 a Z75 zpřesňuje. Samostatným vymezením takového koridoru by se ÚP Mikulov naopak mohl dostat do rozporu se ZÚR JMK, neboť takový koridor by bylo třeba považovat za plochu nadmístního významu [2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona]. Silnice na Pohořelice by totiž přesahovala katastrální území několika obcí (rozsudek NSS z 19. 12. 2012, čj. 6 Ao 4/2010-88). Neexistence samostatného koridoru pro tuto silnici tedy nezaložila rozpor ÚP Mikulov se ZÚR JMK. Odpůrce 1) ostatně vysvětlil, že vymezení samostatného koridoru pro tuto silnici nakonec nebylo třeba, přičemž s tímto postupem Krajský úřad Jihomoravského kraje souhlasil (pozn. NSS: stanovisko krajského úřadu podle § 50 odst. 7 stavebního zákona). Pro dopravní obsluhu území totiž bude dostatečná stávající silnice č. I/52, tj. budoucí silnice na Pohořelice.

Kasační argumentace stěžovatelů

[40] Stěžovatelé namítají, že krajský soud nesprávně vycházel z toho, že ZÚR JMK vymezují koridor pouze pro dálnici D52. Ve skutečnosti však jde o jeden koridor pro dvě komunikace (dálnici D52 a souběžnou silnici na Pohořelice). ÚP Mikulov tak měl v rámci koridoru stanoveným v ZÚR JMK (DS04) vymezit dva samostatné koridory pro dálnici D52

pokračování

a silnici na Pohořelice. To se však nestalo. Vymezení dvou samostatných koridorů v rámci územního plánu by pak bylo problematické pouze tehdy, pokud by přesahovaly společný/sdílený koridor vymezený v zásadách územního rozvoje.

[41] Krajský soud nesprávně posoudil otázku toho, co se rozumí pod pojmem „zpřesňování“ (§ 43 odst. 3 stavebního zákona). Krajský soud totiž uvedl, že zpřesňování nelze chápat jako oprávnění (povinnost) obce upravovat si *podle svých představ* koridory nadmístního významu v rozporu se zásadami územního rozvoje (bod 39 rozsudku krajského soudu). Krajský soud nicméně v jiném svém rozsudku z 26. 10. 2021, čj. 67 A 6/2021-133, bod 190, konstatoval, že územní plán musí *zpřesnit (zmenšit)* v podrobnějším měřítku koridor vymezený v zásadách územního rozvoje. Závěr citovaného rozsudku představuje také správnou interpretaci § 43 odst. 3 stavebního zákona. Tento závěr, tj. že územní plán má příslušné koridory spíše zmenšovat, vyplývá i z metodického doporučení Ministerstva pro místní rozvoj *Vymezení koridorů veřejné dopravní a technické infrastruktury v územním plánu* (doporučení z 2021, čj. MMR-63322/2021-81, strana 15, dále jen „metodické doporučení MMR“). Zmenšování ploch takových koridorů v rámci územních plánů je ostatně ustálenou praxí, jelikož zásady územního rozvoje se obvykle pořizují v měřítku 1:100 000, kdežto územní plány v měřítku 1:5000. Zpřesnění v ÚP Mikulov by mohlo být provedeno například jako podélné rozdělení koridoru DS04 na dva koridory, jeden pro dálnici D52 a druhý pro silnici na Pohořelice. Nelze ani vyloučit překryv takových koridorů, které se pak zakreslují průhledně jako překryvové koridory (viz metodické doporučení MMR na str. 7).

[42] Územní plány skutečně nemohou takové koridory upravovat *podle svých představ*, jak tvrdí krajský soud. Územní plány totiž musí dodržovat limity stanovené zásadami územního rozvoje a také stanovisky dotčených orgánů. Zatímco zásady územního rozvoje obecně vymezují koridory pro záměry nadmístního významu, tak územní plány regulují každý m². Vzhledem k tomu, že ZÚR JMK zahrnuje i silnici na Pohořelice, tak ÚP Mikulov trpí vadou, pokud tuto silnici ani jednou ve svém výroku nezmínil. V tomto ohledu krajský soud nesrozumitelně odkázal na závěry nálezu Ústavního soudu z 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15, který pojem „zpřesňování“ nijak nedefinuje.

[43] Argument odpůrce 1), že potřeba samostatně vymezit v ÚP Mikulov koridor pro silnici na Pohořelice nakonec nevyvstala, je nesprávný. Rozsudek krajského soudu je v tomto ohledu vnitřně rozporný, jestliže v bodě 47 uvedl, že „*doprovodná silnice na Pohořelice je součástí koridoru Z74 a má se jednat o doprovodnou stavbu.*“ Tato silnice nicméně ve výroku ÚP Mikulov není ani jednou zmíněna a tuto silnici nelze zařadit mezi tzv. doprovodné stavby (strana 3 doporučení MMR ve spojení s § 2 odst. 9 stavebního zákona). Stavební zákon nedává obcím možnost uvážení, zda stavbu takové silnice zahrnou do svých územních plánů. Souhlasné stanovisko ohledně souladu ÚP Mikulov a ZÚR JMK tak neprokazuje správnost ÚP Mikulov, ale spíše pochybení Krajského úřadu Jihomoravského kraje v jeho stanovisku.

[44] Odkaz krajského soudu v bodě 42 jeho rozsudku na rozsudek NSS z 27. 10. 2011, čj. 2 Ao 6/2011-210, se jeví jako nepřiléhavý. Ve zmiňovaném případě se totiž jednalo o dobu účinnosti zásad územního rozvoje, nikoliv o soulad územního plánu se zásadami územního rozvoje. Krajskému soudu rovněž nepřísluší posuzovat odborné otázky, jestliže v bodě 42 také uvedl, že stávající silnici I/52 není potřeba nahrazovat, jelikož ta dostatečně obslouží

dotčené území. Stejně tak krajský soud degraduje silnici na Pohořelice na pouhou součást dálnice D52, byť se jedná o silnici regulérně plnící svoji dopravní funkci. Ostatně, silnice II. třídy jsou hierarchicky nejvyšší kategorií nadmístních komunikací, které jsou vymezovány zásadami územního rozvoje. Pojmenování silnice na Pohořelice jako „doprovodnou komunikaci k dálnici“ není právním termínem a vyjadřuje pouze jednu z možných funkcí této silnice. Pokud krajský soud odkázal v odůvodnění na svůj rozsudek z 20. 12. 2017, čj. 65 A 3/2017-931, tak měl naopak shledat povinnost vymezit silnici na Pohořelice v ÚP Mikulov. Odkazovaný rozsudek totiž zdůrazňuje, aby záměry zakotvené v zásadách územního rozvoje byly územním plánem konkrétněji vymezeny. Silnice na Pohořelice musí mít svůj samostatný zpřesňující koridor také proto, neboť je potřeba zajistit její následnou kontinuitu v katastrálním území obce Bavory (body [58] a [66] tohoto rozsudku).

[45] Odpůrci se k tomuto okruhu námitek nevyjádřili.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[46] Nejvyšší správní soud konstatuje, že ZÚR JMK ve vztahu ke koridoru DS04 uvádějí, že tento koridor má sloužit k vymezení záměru dálnice D52, mimoúrovňových křižovatek a všech souvisejících staveb (bod 426 textové části ZÚR JMK). Tento koridor má mít na šířku 200 m, včetně doprovodné komunikace (bod 82 textové části ZÚR JMK). Silnice na Pohořelice má severně od katastrálního území Mikulova vést v těsné blízkosti dálnice D52 a má doplňovat její účel v podobě zajištění lokální dopravní obslužnosti.

[47] ZÚR JMK se silnicí na Pohořelice (resp. silnicí č. I/52 či č. II/395) ve své textové části dále konkrétněji nezaobírají. Krajský soud v tomto ohledu logicky ocitoval bod 83 textové části ZÚR JMK, který skutečně stanovuje úkoly územního plánování pouze ve vztahu k dálnici D52. Nejvyšší správní soud proto musí souhlasit se závěrem krajského soudu, že ZÚR JMK nestanoví úkol pro „nižší“ ÚPD, aby vymezila samostatný koridor pro silnici na Pohořelice, byť ta místně i účelově zjevně souvisí s dálnicí D52. Soulad návrhu ÚP Mikulov a ZÚR JMK pak shledal i Krajský úřad Jihomoravského kraje (stanovisko podle § 50 odst. 7 stavebního zákona z 10. 7. 2018, čj. JMK 85373/2018, strana 21 odůvodnění č. 1 ÚP Mikulov).

[48] Nejvyšší správní soud na tomto místě připomíná, že v katastrálním území Mikulov se nové úseky silnice na Pohořelice umísťovat a fakticky stavět nemají. Tato silnice má totiž vzniknout pouhou změnou kategorizace již existující silnice č. I/52 v úseku od Mikulova po benzínovou pumpu v Bavorech. ÚP Mikulov tedy pro takovou silnici nemusí vymezovat koridor, neboť tato silnice již je v území pevně a jasně „zasazena“, a je také zakreslena jako již existující. V případě záměrů dálnice D52 či propojky na Sedlec naopak bylo nutno koridory vymezit, neboť trasa budoucí liniové stavby není ještě přesně stanovena a její umístění bude předmětem až dalších řízení. Proto se také koridory vymezují pro záměry dopravní či technické infrastruktury, které se mají teprve umístit [§ 2 odst. 1 písm. i) stavebního zákona]. Pro silnici na Pohořelice proto nemusí být v ÚP Mikulov vymezován samostatný koridor. Tato již existující silnice proto také nemusela být vymezena v textové části výroku ÚP Mikulov, neboť tato část území Mikulova má být využívána ke stejným účelům jako doposud, tj. k silniční dopravě. Nejvyšší správní soud pak v jiném řízení dospěl

pokračování

k závěru, že silnice na Pohořelice nemusí být mít samostatný koridor ani v katastrálním území Pohořelic (rozsudek NSS z 9. 10. 2023, čj. 5 As 248/2021-89, bod 46).

[49] Nejvyšší správní soud se nemůže ztotožnit s argumentací stěžovatelů, která dezinterpretuje závěry krajského soudu. Krajský soud ve vztahu k ustanovení § 43 odst. 3 stavebního zákona uvedl, že *„toto ustanovení nevyjadřuje nic jiného než hierarchii nástrojů územního plánování,“* kterou *„nelze chápat jako oprávnění (...) obce upravovat si podle svých představ koridory nadmístního významu (...) v rozporu se ZÚR JMK.“* Krajský soud netvrdí, že si obce mohou takové koridory upravovat podle svých představ. Krajský soud pouze konstatuje, že samostatným vymezením koridoru nadmístního významu pro silnici na Pohořelice by se ÚP Mikulov mohl dostat do rozporu se ZÚR JMK, neboť takový koridor není v ZÚR JMK vymezen.

[50] Krajským soudem zmíněný náleží Ústavního soudu z 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15, pak akcentuje právě to, aby nižší ÚPD byla v souladu s vyšší ÚPD (bod 29 nálezu). To je ostatně závěr, který zdůrazňují i stěžovatelé. Stěžovatelé mají pravdu v tom, že tento náleží se nezabývá tím, jakým konkrétním způsobem má nižší ÚPD zpřesnit záměry zakotvené ve vyšší ÚPD. Nic takového ovšem krajský soud z tohoto nálezu nedovozoval, uvedl ho pouze k zásadě hierarchie nástrojů územního plánování. Ostatně otázka zpřesňování koridoru, tj. zda se má skutečně jednat o zmenšování, není v souvislosti se silnicí na Pohořelice relevantní. Tato silnice totiž je v katastrálním území Mikulova již umístěna a reálně postavena.

[51] Podobně i krajským soudem zmiňovaný rozsudek NSS z 27. 10. 2011, čj. 2 Ao 6/2011-210, je na nyní projednávanou věc přílehlavý. Tento rozsudek opět akcentuje pravidlo vyplývající ze stavebního zákona, tj. že obec musí získat stanovisko krajského úřadu, které potvrdí soulad územního plánu se zásadami územního rozvoje: *„Otázku souladnosti změny územního plánu s územně plánovací dokumentací vydávanou krajem přitom nemůže pořizovatel ani zastupitelstvo města Hlučína posoudit samo, jak bylo učiněno, nýbrž je třeba vždy nejprve získat stanovisko krajského úřadu v dané věci.“* Krajským soudem citovaný rozsudek z 20. 12. 2017, čj. 65 A 3/2017-931, pak sice v bodě 457 (krajský soud nesprávně uvedl jako bod 497) konstatuje, že vymezení silnice na Pohořelice *„bude úkolem územních plánů a dalších nástrojů územního plánování, územního rozhodování a stavebního řádu, u kterých je dána vysoká míra konkretizace jednotlivých záměrů.“* Tento závěr je ovšem aplikovatelný pro ta katastrální území, ve kterých se silnice na Pohořelice má teprve umísťovat a postavit, a proto je třeba její umístění i dále konkretizovat. Pro katastrální území Mikulova postačuje, že silnice na Pohořelice, jakožto již existující silnice, je vymezena v grafické části ÚP Mikulov.

[52] Stěžovatelé dále namítají, že se krajský soud nemohl zabývat odbornou otázkou, zda silnice na Pohořelice zajistí dostatečnou dopravní obslužnost Mikulova. Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovateli v tom, že soudy by si obecně neměly samy bez náležitých podkladů činit své úsudky o odborných otázkách. Nejvyšší správní soud má nicméně za to, že krajský soud, spíše než že by uváděl svoji odbornou úvahu, parafrázoval závěry odpůrce 1) ohledně budoucí využitelnosti stávající silnice č. I/52, resp. budoucí silnice na Pohořelice. Sám odpůrce 1) totiž tuto dostatečnost konstatoval ve svém vyjádření (bod 17 věta čtvrtá až šestá rozsudku krajského soudu). Ostatně celý bod 42 rozsudku krajského soudu má spíše rekapitulační charakter, ve kterém se krajský soud jen vyjádřil ke stavebnímu záměru odpůrce 1).

[53] Závěrem se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou vnitřní rozpornosti rozsudku krajského soudu. Ten totiž v bodě 47 svého rozsudku uvedl, že silnice na Pohořelice „je součástí navrženého koridoru Z74“. V tomto ohledu Nejvyšší správní soud dává za pravdu stěžovatelům, že plocha Z74 představuje pouze koridor pro záměr dálnice D52 a že silnice na Pohořelice se v něm nenachází. Tato nepřesnost ovšem nezakládá vnitřní rozpornost v rámci stěžejního závěru, že silnice na Pohořelice nemusela být vymezena v samostatném koridoru. Vnitřní rozpornost tímto není založena ani v rámci stěžejních argumentů krajského soudu, že ZÚR JMK neukládá nižší ÚPD, aby vymežila samostatný koridor pro silnici na Pohořelice a také, že samostatným vymezením takového koridoru by se ÚP Mikulov naopak mohl dostat do rozporu se ZÚR JMK.

IV. Soulad ÚP Mikulov a ZÚR JMK ve vztahu k šíři koridoru pro záměr dálnice D52 a ke koridoru pro záměr propojky na Sedlec

Posouzení věci krajským soudem

[54] Krajský soud shledal jako nedůvodné rovněž ty námitky, které se týkaly šíře koridoru pro dálnici D52 vymezeného plochou Z74. Tento koridor má podle stěžovatelů na mnoha místech překračovat šířku 200 m, kterou jako maximální stanovily ZÚR JMK. Krajský soud předeslal, že je vázán rozsahem a důvody návrhu. Vzhledem k obecnosti argumentů stěžovatelů nebylo krajskému soudu zřejmé, jak by případný nesoulad ÚP Mikulov a ZÚR JMK mohl zasáhnout do jejich veřejných subjektivních práv. Krajský soud připustil, že na určitých místech v blízkosti rodinného domu stěžovatele a) koridor skutečně překračuje šíři 200 m. V místě přímého kontaktu s plochou stěžovatele a) však koridor Z74 limit 200 m splňuje. Stěžovatelům podle krajského soudu tedy zřejmě jde až o oblast jižněji od plochy stěžovatele a). Tam (až po spojení s plochou Z75) koridor Z74 opravdu začíná limit 200 m překračovat. Již to, o jakou část koridoru vymezeného plochou Z74 stěžovatelům jde, ale musel krajský soud dovozovat. Krajský soud však již nemůže za stěžovatele domýšlet, proč toto nijak extrémní překročení maximální šíře koridoru porušuje jejich práva.

[55] Krajský soud v tomto ohledu považoval za rozumnou argumentaci odpůrce 1), který doplnil (rozšířil) plochu v okolí dálnice D52 pro zaručení místních spojení protínajících tuto dálnici a pro účely propojky na Sedlec. Překročení maximální šířky koridoru tak není dle krajského soudu nijak svévolné. Zrušení plochy Z74 z tohoto důvodu by s ohledem na to, jak je konstruován návrhový bod, bylo přepjatým formalismem. Šířky sousedících ploch Z74 a Z87 pak nelze sčítat dohromady, jelikož se jedná o nezávislé záměry. Krajský soud tak nesdílí obavy stěžovatelů, že by ÚP Mikulov způsoboval kvůli šíři plochy Z74 právní nejistotu pro budoucí územní či vyvlastňovací řízení. Stěžovatelé nevysvětlují, z jakého důvodu by tato otázka měla být problematická.

[56] Dále se krajský soud zabýval námitkou, dle které plocha Z75 nemůže být vymezena v ÚP Mikulov, jestliže není obdobně vymezena v ZÚR JMK jako nadřazeném OOP. Vymezení plochy Z75 v ÚP Mikulov tak odporuje ustanovení § 43 odst. 1 stavebního zákona. Zároveň ÚP Mikulov neobsahuje odůvodnění potřeby vymežit tuto plochu, čímž porušuje přílohu č. 7 část II vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech,

pokračování

územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti (dále jen „plánovací vyhláška“).

[57] Krajský soud zrekapituloval části odůvodnění ÚP Mikulov, které se zabývají plochou Z75 a konstatoval, že naplňují smysl části II odst. 1 písm. c) přílohy č. 7 plánovací vyhlášky. Jasně z nich plyne potřeba vymežit plochu Z75, resp. potřeba záměru propojky na Sedlec, aby se díky ní odlehčila dopravní zátěž silnic č. I/52 a I/40, které procházejí zastavěnými částmi Mikulova. Plocha Z75 je jednou ze záležitostí nadmístního významu, přičemž pro naplnění požadavků plánovací vyhlášky postačuje, aby tyto nadmístní záležitosti byly popsány jako celek, nikoliv v rámci výčtu jednotlivých nadmístních záměrů. Krajský úřad Jihomoravského kraje ostatně ve svém stanovisku tuto plochu z ÚP Mikulov nevyloučil (§ 43 odst. 1 poslední věta stavebního zákona).

Kasační argumentace stěžovatelů

[58] Stěžovatelé upozorňují, že ZÚR JMK stanoví pro koridor dálnice D52 (ve „standardních“ úsecích mimo křižovatky) maximální šířku 200 m. Tuto šíři ÚP Mikulov nemohl překročit. Zároveň ÚP Mikulov nedoložil, zda jsou v rámci koridoru DS04 skutečně realizovatelné oba záměry dálnice D52 i silnice na Pohořelice, která nadto není v ÚP Mikulov ani zmíněna. Přitom povinnost prokázat uskutečnitelnost záměru vyplývá z § 18 odst. 1 stavebního zákona. K této otázce se krajský soud nevyjádřil, čímž své rozhodnutí zatížil nepřekoumatelností. Záměr silnice na Pohořelice musí být samostatně vymezen také proto, že vede až na hranici s katastrálním územím obce Bavory, přičemž pro přesné zajištění kontinuity silnice v obci Bavory je třeba koridor této silnice vymežit samostatně (bod [40] a násl. tohoto rozsudku).

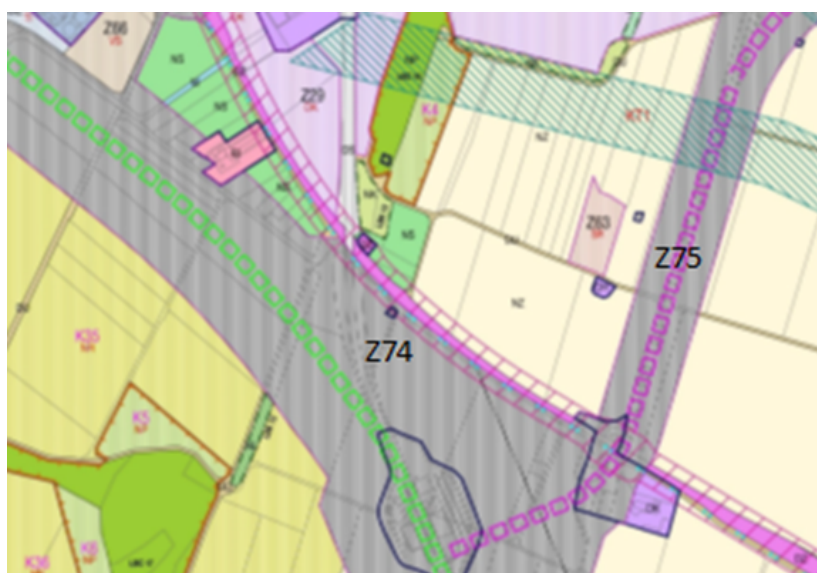
[59] ZÚR JMK výslovně vymezují místa, na kterých přesahuje koridor pro dálnici D52 šíři 200 m. Typicky se jedná o místa křižovatek. ÚP Mikulov však maximální šířku 200 m překračuje i na těch místech, která nejsou v ZÚR JMK výslovně stanovena jako zvláštní, např. právě z důvodu umístění křižovatky, nýbrž se jedná o „standardní“ úseky dálnice. Tato místa stěžovatelé označili již v řízení před krajským soudem. K tomuto návrhovému bodu se ovšem krajský soud nevyjádřil.

[60] Šíře koridoru (plochy Z74) pro dálnici D52 je navíc značně zvětšena o plochu Z87, jejíž záměr není v ÚP Mikulov srozumitelně popsán. Krajský soud nesprávně opomněl, že dle závěrů Ministerstva životního prostředí (dále jen „MŽP“), na které odkázal krajský úřad ve svém stanovisku pro ÚP Mikulov, se jedná o plochu sloužící pro dálnici D52. Do šíře koridoru pro dálnici D52 tak musí být započítána i plocha Z87. Zároveň plocha Z87 není nijak vymezena v ZÚR JMK. Krajský soud v tomto ohledu také nesprávně posoudil otázku zásahu do právní sféry stěžovatelů. Právní zájem stěžovatelů ohledně šíře koridoru pro dálnici D52 je zjevný. Stěžovatel a) bydlí v těsné blízkosti záměru dálnice D52 a stěžovatel b) hájí ochranu životního prostředí a veřejného zdraví, přičemž dálnice D52 bude mít na tyto zájmy významný vliv.

[61] Ačkoliv je plocha Z87 vymezena pro dopravní účely (stanovisko krajského úřadu ji považuje za součást dálnice D52), nebyly její vlivy v rámci posouzení SEA řádně zhodnoceny. Jelikož toto posouzení pro plochu Z87 neexistuje, neměl krajský soud podklad

k tomu, aby mohl zpochybnit stanovisko krajského úřadu k ÚP Mikulov, že se širší plochy Z74 a Z87 nemají počítat. Krajský soud vycházel z něčeho, co nemá oporu ve spisech, čímž založil nepřezkoumatelnost svého rozsudku.

[62] Krajský soud nesprávně posoudil právní zájem stěžovatelů na zrušení plochy Z74. Krajský soud jim sice dal zapravdu, že plocha Z74 překračuje šíři 200 m, nicméně neshledal jejich právní zájem na zrušení této plochy. Přitom její rozšíření za limity stanovené v ZÚR JMK neoprávněně zabírá území v rámci CHKO Pálava, čímž je naplněn zájem stěžovatele b) na ochraně přírody. Zásah do právní sféry stěžovatele a) je dán blízkostí záměru dálnice D52. Koridor o větší šíři z principu umožňuje širší stavební využití, a tedy významnější vlivy na životní prostředí či na pohodu bydlení. ÚP Mikulov nijak neodůvodňuje, proč plocha Z74 natolik zasahuje do pozemku stěžovatele a) (viz obrázek níže – červená plocha BI, již protíná šedá plocha Z74), resp. proč ÚP Mikulov neshledal řešení s minimalizací zásahu do nemovitosti stěžovatele a). Do právní sféry stěžovatelů bylo zasaženo již vymezením koridoru transevropské dálnice jako celku.



Obrázek 3: Převzato z hlavního výkresu grafické části ÚP Mikulov, označení ploch Z74 a Z75 doplnil NSS

[63] Ve druhém doplnění kasační stížnosti stěžovatelé uvedli, že v Úředním věstníku Evropské unie byla zveřejněna oprava českého překladu směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (dále jen „směrnice o posuzování“). Tato oprava umožňuje stěžovatelům upřesnit jejich argumentaci. Stěžovatelé proto navrhují Nejvyššímu správnímu soudu, aby Soudnímu dvoru EU položil předběžnou otázku. Ta se týká posuzování tzv. rozumných řešení (čl. 5 odst. 1 směrnice o posuzování). Závěry stěžovatelů jasně vyplývají z textu této směrnice. Tato otázka se týká možných tras dálnice D52 a může mít vliv i na zrušení části územního plánu Pohořelic:

Je možné vykládat požadavek čl. 5 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42, o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí, aby se ve zprávě o vlivech na životní prostředí určily, popsaly a posoudily možné významné vlivy na životní prostředí vyplývající z provádění plánu nebo programu a „rozumné varianty“ („rozumná řešení“) tak, že

pokračování

se v územně plánovací dokumentaci (v plánu nebo programu ve smyslu čl. 2 písm. a) směrnice SEA) zahrnující konkrétní kapacitní silniční spojení sice uvedou obě známé varianty, avšak dojde jen k posouzení jedné z nich? Nebo je nutné nejprve ve zprávě o vlivech na životní prostředí určit, popsat a posoudit obě známé „rozumné varianty“, a to na stejné úrovni detailnosti, a teprve následně může být o věci, při respektování požadavků právních předpisů, rozhodnuto?

[64] Ve vztahu k ploše Z75 (tj. koridoru pro propojku na Sedlec) stěžovatelé uvádějí, že krajský soud si nemůže činit úvahy o tom, jaké možné uspořádání komunikací bude lepší (zda se spokojit se současnou trasou silnic č. I/52 a I/40 či zda vybudovat propojku na Sedlec). Krajský soud měl pouze posoudit soulad ÚP Mikulov a ZÚR JMK. Stěžovatelé připouští, že i nadmístní záměry mohou být zakotveny v územním plánu, nejsou-li zakotveny v zásadách územního rozvoje. V takovém případě však musí územní plán obsahovat výčet takových záměrů, resp. odůvodnění takového územního plánu musí být strukturováno tak, aby naplnilo požadavky části II přílohy č. 7 plánovací vyhlášky. Závěry krajského soudu by naopak vedly k chaotickým odůvodněním územních plánů, které by tak popřely účel plánovací vyhlášky. Zároveň v odůvodnění ÚP Mikulov zveřejněném po jeho veřejném projednání chybí odkaz na § 43 odst. 1 stavebního zákona, což krajský soud nesprávně opomněl.

[65] Odpůrce 2 ve svém vyjádření ke kasační stížnosti konstatoval, že tato předběžná otázka by Soudnímu dvoru EU neměla být položena, neboť její zodpovězení není pro toto řízení relevantní.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[66] Nejvyšší správní soud shledává jako nedůvodné ty námitky stěžovatelů, které souvisejí se silnicí na Pohořelice (bod [58] tohoto rozsudku). K otázce, zdali jsou v koridoru DS04 (resp. v případě ÚP Mikulov plochy Z74) uskutečnitelné oba záměry dálnice D52 i silnice na Pohořelice, se krajský soud vyjadřovat nemusel. Silnice na Pohořelice se v katastrálním území Mikulova nenachází v koridoru DS04 (Z74). Ten na území Mikulova slouží pouze pro budoucí umístění trasy dálnice D52 či mimoúrovňových křižovatek. Proto se touto uskutečnitelností nemusel zabývat ani ÚP Mikulov. Co se týče napojení silnice na Pohořelice na hranici s katastrálním územím obce Bavory, tak i tato otázka je irelevantní, jelikož tato silnice existuje i v katastrálním území obce Bavory, tj. v tomto ohledu nemají obce Mikulov a Bavory důvod ke koordinaci své ÚPD.

[67] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkami ohledně širě koridoru pro záměr dálnice D52, tedy plochou Z74. Stěžovatelé na straně 45 svého návrhu z 20. 1. 2022 uvedli, že plocha Z74 překračuje maximální šíři 200 m jednak v okolí ploch Z68 a Z69 a naproti nim. Na straně 46 pak uvedli, že k tomuto překročení šíře dochází i vedle plochy Z87 a naproti u plochy Z67 a také vedle plochy Z66 a v „bezprostřední blízkosti rodinného domu stěžovatele a)“. Stěžovatelé tato svá tvrzení opřeli o snímky příslušných částí hlavního výkresu ÚP Mikulov.

[68] Krajský soud k této námitce v bodě 49 svého rozsudku uvedl že ho váží rozsah a důvody návrhu. Navrhovatelé poukazují na jimi vnímaný formální rozpor ÚP Mikulov se

ZÚR JMK v otázce maximální možné šíře daného koridoru, která mohla činit 200 m. Jen ve vztahu k stěžovateli a) návrh bez dalšího zmiňuje, že se tento rozpor objevuje v bezprostřední blízkosti jeho rodinného domu. Tento návrhový bod ovšem blíže nevysvětluje, jak konkrétně se tvrzené překročení limitu 200 metrů projevuje v jejich právní sféře. S ohledem na to, jak jsou formulovány námitky, není krajskému soudu jednoznačně zřejmé, jak měl případný nesoulad ÚP Mikulov se ZÚR JMK zasáhnout do jejich veřejných subjektivních práv.

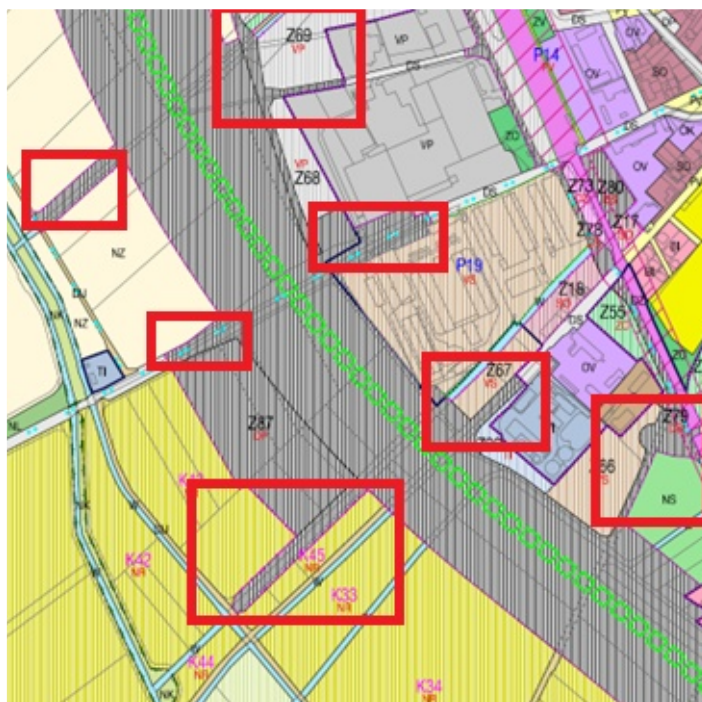
[69] Krajský soud v bodě 50 svého rozsudku dále uvedl: *„Jak plyne z hlavního výkresu, koridor vymezený plochou Z74 je v přímém kontaktu s plochou individuálního bydlení (BI) navrhovatele a). Shora, z levého boku a zespodu ji koridor vymezený plochou Z74 z půlky ‚obepíná‘. Navrhovatel a) si na tento přímý kontakt ovšem nijak nyní nestěžuje. V daném místě přímého kontaktu s plochou navrhovatele a) navíc koridor Z74 všude limit 200 metrů splňuje, což krajský soud ověřil z hlavního výkresu. Navrhovatelé vidí problém až v místech ‚v bezprostřední blízkosti rodinného domu‘ navrhovatele a). Jak plyne z hlavního výkresu, jde jim proto zřejmě až o oblast jižněji od plochy navrhovatele a). V daných místech a dále až po místa spojení s plochou Z75 již koridor Z74 opravdu začíná limit 200 metrů překračovat. Aby ovšem mohla argumentace navrhovatelů mít úspěch, museli by jít o dost dále a vysvětlit soudu, v čem toto překročení šířky stanovené ZÚR JMK porušuje jejich práva. Již to, o jakou část koridoru vymezeného plochou Z74 navrhovatelům zřejmě jde, musel krajský soud dovozovat. V čem větší šířka koridoru – která navíc nepřekračuje v daných místech stanovený limit nijak extrémně – omezuje právní sféru navrhovatelů, to však již krajský soud za ně domýšlet nemůže.“*

[70] Krajský soud závěrem v bodě 51 svého rozsudku uvedl: *„Krajskému soudu navíc připadá rozumné vysvětlení města Mikulov, které zmiňuje, že doplnilo plochu dopravní infrastruktury v přímé návaznosti na plochu pro dálnici D52. Zaručí tím zachování místních spojení, protínajících záměr dálnice D52. Plocha vzniklá spojením ploch Z74 a Z75 má svůj smysl a legitimní účel. Za dané situace a s ohledem na to, jak navrhovatelé konstruují svůj návrhový bod, krajský soud souhlasí s městem Mikulov, že by navrhovatelé požadovaný zásah do ÚP Mikulov pro překročení hranice 200 metrů, jež není nijak extrémní či svévolné, byl přepjatým formalismem.“*

[71] Nejvyšší správní soud nejprve nemůže souhlasit s krajským soudem v tom, že by za stěžovatele musel dovozovat, na kterých místech podle jejich tvrzení překračuje koridor Z74 šíři 200 m. Stěžovatelé na stranách 45 a 46 svého návrhu totiž tato místa popisují a k tomuto popisu přikládají snímky příslušných míst hlavního výkresu ÚP Mikulov. Krajský soud se přesto zabýval pouze místy, ve kterých koridor Z74 přímo sousedí s nemovitostí stěžovatele a) a místy jižněji od jeho nemovitosti. Nijak se však nezabýval „výběžky“ koridoru Z74 v okolí ploch Z68 a Z69 a naproti nim, vedle plochy Z87 a naproti u plochy Z67 a vedle plochy Z66 (plocha Z79), ačkoliv na tyto výběžky stěžovatelé výslovně v návrhu upozorňovali. Tyto „výběžky“ jsou pro přehlednost níže vyznačeny na obrázku č. 4. Rozsudek krajského soudu je z tohoto důvodu nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, neboť návrhový bod vypořádává pouze z části. Nelze současně mít za to, že argumentace krajského soudu, kterou uvádí ve vztahu místu nacházejícím se jižněji od nemovitosti stěžovatele a), tj. místu, kde dochází k propojení ploch Z74 a Z75, by pokrývala i ostatní v návrhu označená místa. V dalším řízení se proto krajský soud tímto návrhovým bodem bude zabývat i z pohledu míst, kde dochází k „výběžkům“ vyznačeným obrázku č. 4.

pokračování

[72] Krajský soud, který v nyní přezkoumávaném rozsudku tyto výběžky nehodnotil, bude muset v dalším řízení především posoudit, za jakým účelem byly tyto výběžky v ÚP Mikulov vymezeny. Konkrétně posoudí, zda se jedná o výběžky pro záměry, které budou dopravní součástí tělesa dálnice D52 či zda se jedná o stavby, které budou muset v důsledku stavby tělesa dálnice D52 vzniknout (např. odvodňovací kanály či mosty pro okolní komunikace). V tomto ohledu by odpůrce 1) měl důvod vzniku těchto výběžků v řízení před krajským soudem náležitě a konkrétně osvětlit, hodlá-li své opatření obecné povahy obhájit. Krajský soud se také bude zabývat otázkou, zda šedá plocha (šedá na hlavním výkresu ÚP Mikulov), která se nachází mezi plochou Z66 a nemovitostí stěžovatele a), je skutečně výběžkem koridoru Z74 nebo samostatnou plochou.



Obrázek 4: Převzato z hlavního výkresu ÚP Mikulov, vyznačení „výběžků“ doplnil NSS

[73] Protože se krajský soud k návrhovému bodu týkajícím se otázky šíře koridoru v ÚP Mikulov částečně vyjádřil (ve vztahu k místu, kde dochází k propojení ploch Z74 a Z75), může se Nejvyšší správní soud touto částí jeho argumentace zabývat. Jde o oddělitelnou část rozsudku.

[74] Krajský soud vyšel z toho, že v těchto místech koridor limit 200 metrů opravdu začíná překračovat, ovšem nijak extrémně. Stěžovatelé však nevysvětlili, jak takové překročení omezuje jejich právní sféru. Vysvětlení odpůrce současně považuje za rozumné.

[75] Jde-li nejprve o zásah do právní sféry stěžovatelů, je k tomu třeba uvést následující. Rozšířený senát NSS v usnesení z 29. 5. 2019, čj. 2 As 187/2017-264, č. 3903/2019 Sb. NSS, uvedl: „Aktivní věcná legitimace navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je dána, pokud soud dospěje ke skutkovému a právnímu závěru o skutečném vztahu úpravy obsažené v napadené části opatření obecné povahy a právní sféry navrhovatele a zároveň

o podstatné nezákonnosti napadené regulace obsažené v opatření obecné povahy posuzované z hlediska kompetenčních, procesních i hmotněprávních předpisů.“

[76] Opačně tedy platí, že aktivní věcná legitimace nebude dána, pokud soud dospěje k závěru, že není dán skutečný vztah úpravy obsažené v napadené části opatření obecné povahy a právní sféry stěžovatelů. Žádný takový závěr ovšem krajský soud neučinil, respektive takový závěr dostatečně a srozumitelně neodůvodnil. V tomto směru pouze stěžovatelům vytkl, že k tomuto vztahu nic neuvedli. Opomíjí však, že navrhovatelé podrobně odůvodnili svoji aktivní procesní legitimaci, tedy uvedli myslitelná tvrzení o dotčení jejich právní sféry (strana 36–37 návrhu). Stěžovatel a) například uvedl, že uskutečněním dopravních staveb v blízkosti jeho domu dojde k ohrožení pohody bydlení, zhoršení životního prostředí či významnému snížení hodnoty jeho nemovitosti. Stěžovatel b), jakožto spolek, jehož hlavním posláním je ochrana přírody a krajiny, pak poukázal na místní vztah k regulované lokalitě, předmět jeho činnosti (zaměření na ochranu kvality bydlení, veřejného zdraví a životního prostředí) a dobu jeho působení. Tato tvrzení přitom krajský soud z pohledu jejich pravdivosti nijak nezpochybnil. Současně krajský soud nevysvětlil, na základě čeho má za to, že úprava obsažená v napadené části ÚP Mikulov nezasahuje do právní sféry navrhovatelů. To je však podmínkou pro to, aby mohl konstatovat, že navrhovatelé nemají aktivní věcnou legitimaci, tedy že jejich návrh není důvodný. Nejvyšší správní soud k tomuto poznamenává, že větší šíře koridorů obecně může vést např. také k rozšíření možností, kam konkrétně bude moci být budoucí těleso záměru umístěno. Možnost budoucího umístění dálnice D52 blíže k nemovitosti stěžovatele a), pro kterou by byly dány předpoklady díky širšímu koridoru, by do jeho právní sféry jistě zasáhla. Nejvyšší správní soud tímto nijak nepředjímá, zdali výše popsaná možnost [tj. přiblížení tělesa dálnice k nemovitosti stěžovatele a)] v důsledku širšího koridoru v místech jižně od nemovitosti stěžovatele a) je vůbec reálná. Tuto úvahu uvádí pouze pro dokreslení toho, jaký vliv na právní sféru navrhovatelů může mít šíře koridoru dopravní infrastruktury. Krajský soud se přitom možnými faktickými důsledky tohoto rozšíření koridoru, a tedy možnými zásahy do právní sféry stěžovatele a), nezabýval. Jde-li o stěžovatele b), pak je třeba poukázat na bod 44 usnesení RS čj. 2 As 187/2017-264, ve kterém rozšířený senát uvedl: *„Pokud Ústavní soud uložil Nejvyššímu správnímu soudu respektovat v případech existence „vztahu k lokalitě“ aktivní (procesní) legitimaci spolků k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, bylo by nesmyslné, aby takové návrhy byly potom automaticky zamítány proto, že nebylo prokázáno, že by napadená regulace porušovala konkrétní subjektivní hmotné veřejné právo navrhovatele.“* V nyní projednávané věci by muselo být prokázáno, že širším koridorem dálnice, který je vymezen v blízkosti, resp. v části chráněné krajinné oblasti, za žádných okolností nemůže dojít k zásahu do práva na životní prostředí. Pouze v takovém případě by mohl krajský soud konstatovat, že chybí aktivní věcná legitimace, aniž by se musel zároveň zabývat otázkou zákonnosti napadené regulace. Ani v tomto případě však krajský soud žádnou konkrétnější úvahu neučinil.

[77] Nejvyšší správní soud dále připomíná, že aktivní věcná legitimace není dána, tedy návrh není důvodný, pokud lze učinit závěr o zákonnosti napadené regulace obsažené v opatření obecné povahy. Krajský soud se však této otázky, která ale byla podstatou návrhového bodu, pouze dotkl s tím, že zrušení plochy Z74 pro překročení šíře 200 m by bylo přepjatým formalismem. K tomu, zda v ÚP Mikulov došlo k nezákonnému rozšíření koridoru oproti ZÚR JMK, či nikoli, se nicméně přímo nevyjádřil. Poukazoval sice na to,

pokračování

že širší plocha vzniklá spojením ploch Z74 a Z75 má své opodstatnění, vůbec se ale již nezabýval otázkou, zda toto rozšíření nevyplývá již ze ZÚR JMK, resp. z možné mimoúrovňové křižovatky, jejíž vznik ZÚR JMK na těchto místech mohou plánovat. Také k této otázce se krajský soud bude muset vyjádřit v dalším řízení.

[78] Nejvyšší správní soud obecně souhlasí se stěžovateli v tom, že v rámci zpřesňování koridorů přejatých ze zásad územního rozvoje nesmí v územních plánech docházet rozšiřování těchto koridorů. V opačném případě by šlo o nesoulad územního plánu se zásadami územního rozvoje. Územní plány, jakožto „nižší ÚPD, musejí být se zásadami územního rozvoje v souladu nejenom např. svým účelem, ale i svým rozměrem. Toto zpřesňování přitom nemusí nutně vést ke zúžení koridoru v územním plánu, neboť již koridor zakotvený v zásadách územního rozvoje může být vzhledem k prostorovému kontextu natolik úzký, že jeho další zúžení již nemusí být (vzhledem např. ke stavebně-technickým požadavkům na dálnice) ani možné. Otázkou, zda k nesouladu ÚP Mikulov se ZÚR JMK skutečně došlo, se však Nejvyšší správní soud konkrétně zabývat nemůže. To je úkol pro krajský soud.

[79] K otázce toho, proč ÚP Mikulov zakotvuje plochu Z74 v takové blízkosti od nemovitosti stěžovatele a), Nejvyšší správní soud konstatuje, že plocha Z74 pouze přejímá plochu DS04, která byla takto stanovena v rámci ZÚR JMK. Umístění samotné dálnice D52 pak bude předmětem následných povolovacích řízení, ve kterých se budou posuzovat všechny relevantní aspekty jejího umístění či kompenzačních (např. protihlukových) opatření, tedy i zájem stěžovatele a). Dálnice nepochybně může mít negativní vliv na životní prostředí. Nicméně stanovení jejích rozměrů a umístění tak, aby co nejméně zasahovala do životního prostředí či pohody bydlení stěžovatele a), je primárně úkolem pro následná povolovací řízení.

[80] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval plochou Z87, jejíž šíře by se dle stěžovatelů měla počítat se širší plochy Z74. Stěžovatelé tvrdí, že dle MŽP slouží plocha Z87 pro účely dálnice D52, a proto s ní (s plochou Z74) tvoří jeden celek. K tomuto závěru skutečně dochází stanovisko Krajského úřadu Jihomoravského kraje z 28. 2. 2017, čj. JMK 29526/2017: „*K návrhovým plochám Z87 (...) a Z74 (...), které tvoří souvislý celek, MŽP doporučuje udělit souhlas (s odnětím ze zemědělského půdního fondu), protože se jedná o veřejně prospěšnou stavbu dálnice D52 (...).*“

[81] Z textové části výroku ÚP Mikulov (strany 17, 46 a 63) plyne, že plocha Z87 má vymezit záměr parkoviště pro budoucí golfové hřiště, které má být vybudováno jihozápadně od plánované trasy dálnice D52. Z grafické části ÚP Mikulov pak vyplývá, že toto parkoviště nebude s dálnicí D52 dopravně propojeno, neboť se v tomto místě neplánuje vybudování žádného sjezdu z dálnice D52. Záměr tohoto parkoviště tedy s dálnicí D52 nijak funkčně nespojuje, resp. plochy Z74 a Z87 spolu souvisejí pouze tak, že se nacházejí hned vedle sebe.

[82] Z umístění těchto ploch však Nejvyššímu správnímu soudu nevyplývá, vzhledem k jejich odlišnému, nezávislému využití, nutnost, aby se šíře těchto ploch počítaly. Plocha Z87 nemusela být zaznamenána v ZÚR JMK v podobě jiné plochy či rozšíření plochy DS04, neboť tento záměr parkoviště nepředstavuje doprovodnou stavbu vůči dálnici D52. Plochu

Z87 zároveň nelze považovat za tzv. plochu nadmístního významu [§ 36 odst. 1 ve spojení s § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona].

[83] V kontextu posouzení uvedeného v bodech [81] a [82] tohoto rozsudku se formulace výše citovaného stanoviska krajského úřadu, resp. MŽP, jeví jako nešťastná. Z návrhu ÚP Mikulov ve spojení se ZÚR JMK je jednak zjevné, že záměr na ploše Z87 není nijak dopravně propojen se záměrem dálnice D52. Zároveň z jiných stanovisek vyplývá, že krajský úřad (resp. MŽP) musel být seznámen se Změnou č. 8 (resp. Změnou č. 8.04) Územního plánu sídelního útvaru Mikulov z roku 2011, která vymezovala plánovaný golfový areál včetně parkoviště, tj. plochy Z87 (např. stanovisko z 28. 2. 2017, čj. JMK 29526/2017, strana 8, anebo stanovisko z 2. 11. 2017, čj. JMK 156570/2017, strana 1). Správním orgánům tedy muselo být známo, že plocha Z87 není plochou, která by dopravně souvisela s plochou Z74. Nejvyšší správní soud má za to, že jako *související celek* posuzovaly správní orgány plochy Z87 a Z74 pouze ve vztahu ke stanovisku ohledně ochrany zemědělského půdního fondu (§ 5 odst. 2 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu). Toto společné posouzení bylo možné právě proto, že tyto plochy spolu sousedí a také proto, že plocha Z87 a část plochy Z74 se nachází na stejném půdním bloku (na *stejném poli*), tedy spolu zjevně souvisejí právě z hlediska zemědělského využití.

[84] Jelikož plochy Z87 a Z74 se vztahují k odlišným záměrům, tak také jejich SEA posouzení je logicky posuzovalo samostatně. SEA se tak zabývá vlivem plochy Z87, resp. parkoviště, v kontextu plánovaného golfového areálu, neboť s ním také funkčně souvisí (strany 58 a 83 SEA z listopadu 2016 či strany 23 a 26 doplnění SEA z října 2018). Nejvyšší správní soud v tomto ohledu neshledává nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, jelikož stěžovatelé ve svém návrhu z 20. 1. 2022 nenamítali nedostatky posouzení SEA vůči ploše Z87. V bodě IV.1.4 svého návrhu se věnují pouze interpretaci stanoviska krajského úřadu a sčítání šíře ploch Z87 a Z74.

[85] Nejvyšší správní soud se rovněž zabýval námitkami týkajícími se plochy Z75 (tj. plochy pro propojku na Sedlec). Stěžovatelé upozorňují, že se krajský soud nesprávně zabýval odbornou otázkou, jaké uspořádání silnic bude do budoucna vhodné. Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovateli v tom, že soudy by si obecně neměly činit úvahy o otázkách, které přesahují jejich odbornou kompetenci. Krajský soud si nicméně, dle Nejvyššího správního soudu, v tomto ohledu žádnou odbornou úvahu neučinil. V bodě 59 svého rozsudku konstatoval, že je logické, aby pro plynulost tranzitní dopravy a nižší dopravu zastavenými částmi Mikulova vznikla propojka na Sedlec. Nejvyšší správní soud považuje za obecnou, nikoliv odbornou, úvahu právě tu skutečnost, že vybudování obchvatů měst zpravidla vede k výše zmíněným jevům. Krajský soud zároveň nijak nevybočil ze smyslu připravovaného záměru propojky na Sedlec, neboť tato je skutečně jako část obchvatu Mikulova zamýšlena.

[86] Stěžovatelé dále namítají, že ÚP Mikulov nesplnil formální požadavky, které na územní plány klade plánovací vyhláška ve vztahu k popisu tzv. záležitostí nadmístního významu, které nejsou zakotveny v zásadách územního rozvoje. Dle této vyhlášky má odůvodnění územního plánu *obsahovat výčet záležitostí nadmístního významu, které nejsou řešeny v zásadách územního rozvoje (...), s odůvodněním potřeby jejich vymezení* [příloha č. 7 část II odst. 1 písm. c) plánovací vyhlášky].

pokračování

[87] Nejvyšší správní soud připouští, že z této formulace plánovací vyhlášky vyplývá, že územní plán by patrně měl obsahovat jakýsi seznam, vyjmenování, těchto záležitostí nadmístního významu. Teoreticky by takový výčet měl přispět ke snazší orientaci v územních plánech. ÚP Mikulov nicméně i bez takového výčtu jasně popisuje a zdůvodňuje potřebu vybudování propojky na Sedlec jakožto záměru nadmístního významu, který je v ZÚR JMK zahrnut jako plocha DS17 (strany 127 a 137 odůvodnění č. 1 ÚP Mikulov).

[88] Stěžovatelé namítají, že odůvodnění ÚP Mikulov by mělo ve vztahu k ploše Z75 obsahovat také odkaz na § 43 odst. 1 stavebního zákona. Toto ustanovení v poslední větě uvádí, že *záležitosti nadmístního významu, které nejsou řešeny v zásadách územního rozvoje, mohou být součástí územního plánu, pokud to krajský úřad ve stanovisku podle § 50 odst. 7 z důvodu významných negativních vlivů přesahujících hranice obce nevyloučí*. Nejvyššímu správnímu soudu však není zřejmé, proč by odůvodnění ÚP Mikulov mělo tento odkaz vůbec obsahovat. Jak správně zmínil krajský soud, krajský úřad neshledal v tomto ohledu rozpor návrhu ÚP Mikulov se ZÚR JMK. Odůvodnění ÚP Mikulov nicméně zmiňuje, že plocha Z75 vychází z plochy DS17, kterou pro propojku na Sedlec stanovují právě ZÚR JMK (strany 127 a 137 odůvodnění č. 1 ÚP Mikulov).

[89] Nejvyšší správní soud se závěrem zabýval předběžnou otázkou, jejíž položení Soudnímu dvoru EU mu stěžovatelé navrhuji (bod [63] tohoto rozsudku). Než vnitrostátní soud položí předběžnou otázku, tak taková otázka *musí vyvstat a její posouzení musí být nezbytné i pro rozhodnutí v původním vnitrostátním řízení* (čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie, srov. též rozsudek NSS z 4. 7. 2007, čj. 3 As 22/2006-138, č. 1321/2007 Sb. NSS).

[90] Předběžná otázka, kterou stěžovatelé navrhuji položit, se týká možných tras dálnice Brno-Vídeň, jelikož v minulosti nebylo postaveno najisto, zda tato dálnice povede v okolí Mikulova či v okolí Břeclavi. Varianta, dle které dálnice Brno-Vídeň povede v okolí Mikulova, byla nicméně vybrána již v roce 2008 (Politika územního rozvoje z roku 2008, bod 106). S touto trasou počítají a dále ji zpřesňují i ZÚR JMK z roku 2016. Nejvyšší správní soud proto považuje navrhovanou předběžnou otázku za takovou otázku, která v tomto řízení ani nemohla vyvstat. Ostatně sami stěžovatelé uvádějí, že tato otázka se týká ZÚR JMK a územního plánu Pohořelic. Přitom přezkum ZÚR JMK je z tohoto kasačního řízení vyloučen a přezkum územního plánu Pohořelic byl předmětem jiného kasačního řízení (sp. zn. 5 As 248/2021).

[91] Nejvyšší správní soud tedy shledal důvodnými část kasačních námitek směřujících do závěrů krajského soudu týkajících se šíře koridoru pro záměr dálnice D52 a jeho vlivu na právní sféru stěžovatelů.

V. Zahrnutí již existujících silnic v posouzení kumulativních vlivů

Posouzení věci krajským soudem

[92] Krajský soud se zabýval také námitkami, které sporovaly posouzení vlivů ÚP Mikulov na životní prostředí (posouzení SEA). Krajský soud nejprve uvedl, že silnice č. I/52

a I/40 nemusely být předmětem posouzení SEA, jelikož nepředstavují nový zdroj znečištění a již na místě existují. Představují tzv. pozadí, které hraje roli pro přípustnost přivedení nového zdroje odhadovaného zvýšení imisí. Tento argument stěžovatelé nevyvrátili. Podobně nebylo potřeba vyhodnotit vlivy silnice na Pohořelice, jelikož tu ÚP Mikulov nemusel samostatně vymezit (bod [38] tohoto rozsudku). Proto se posouzení SEA nemuselo zabývat ani kompenzačními opatřeními pro tyto silnice.

Kasační argumentace stěžovatelů

[93] Krajský soud učinil nesprávný závěr o tom, že v rámci posouzení SEA nemusely být do hodnocení kumulativních vlivů zahrnuty i již existující silnice č. I/52, I/40, II/421 a II/414. Tyto komunikace jsou a budou zdroji znečištění v rámci Mikulova. Přitom judikatura (rozsudek NSS z 21. 6. 2012, čj. 1 Ao 7/2011-526, *ZÚR JMK 2011*, č. 2698/2012 Sb. NSS) uvádí, že kumulativní vlivy je nutno posoudit celkově pro stav současný a stav předpokládaný. Posouzení SEA nicméně neobsahuje ani zhodnocení, ani následná kompenzační opatření. Stěžovatelé rovněž nesouhlasí s názorem krajského soudu, že závěry rozsudku *ZÚR JMK 2011* se nedají vztáhnout na územní plány (citovaný rozsudek se týkal zásad územního rozvoje). Kumulativní vlivy navíc nejsou vyhodnoceny vůči hluku z dálnice D52.

[94] Odpůrci se k tomuto okruhu námitek nevyjádřili.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[95] Nejvyšší správní soud úvodem konstatuje, že stěžovatelé ve svém návrhu krajskému soudu na zrušení části OOP nenamítali, že se posouzení SEA nezabývalo kumulativním vlivem silnic č. II/421 a II/414 (bod IV.1.7 návrhu z 20. 1. 2022). V tomto rozsahu tedy stěžovatelé námitku u krajského soudu neuplatnili, ačkoliv mohli. Nejvyšší správní soud proto považuje v této části námitku o kumulativních vlivech za nepřípustnou a dále se těmito silnicemi nebude zabývat (usnesení NSS z 26. 5. 2021, čj. 8 Afs 278/2019-42, bod 12).

[96] Jde-li o přípustnou část této kasační argumentace, považuje Nejvyšší správní soud předně za příléhavý odkaz stěžovatelů na rozsudek *ZÚR JMK 2011*. Byť se tento rozsudek právně-teoretickým zakotvením institutu posuzování kumulativních a synergických vlivů na životní prostředí zabýval v rámci přezkumu zásad územního rozvoje, jsou jeho obecné závěry a východiska použitelné i v rámci přezkumu územního plánu. Základní zákonný rámec vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území včetně posuzování kumulativních a synergických vlivů na životní prostředí je ostatně zakotven v § 19 odst. 2 stavebního zákona, který se týká jak zásad územního rozvoje, tak územního plánu. Také příloha ke stavebnímu zákonu (k § 19 odst. 2 stavebního zákona) obsahující rámcový obsah vyhodnocení vlivů na životní prostředí platí shodně jak pro vyhodnocování vlivů zásad územního rozvoje, tak územního plánu. Jestliže tedy rozsudek *ZÚR JMK 2011* konstatuje, že posouzení kumulativních vlivů v sobě musí zahrnovat i již existující zdroje imisí (body 63 a 64), lze tento závěr aplikovat i na územní plány. Argument krajského soudu, že tento rozsudek se pohybuje ve větší míře obecnosti zásad územního rozvoje, kvůli které neřeší specifickou situaci obdobnou této věci, je proto nepřiléhavý a je třeba jej korigovat. Stěžovatelům totiž odkazem na tento rozsudek šlo o východiska, která mají platit pro posuzování kumulativních vlivů a

pokračování

mají pravdu v tom, že ta skutečně musí být společná. Větší míra obecnosti zásad územního rozvoje oproti územnímu plánu se může projevit při aplikaci těchto východisek, tedy v tom, u jakých záměrů a v jaké míře konkrétnosti budou tyto vlivy hodnoceny, nikoli však v tom, že by posouzení kumulativních vlivů v sobě nemuselo zahrnovat i již existující zdroje imisí. Může se totiž lišit to, jaké relevantní vlivy na úrovni zásad územního rozvoje či územního plánu budou přicházet v úvahu, a to buď z důvodu vzájemné vzdálenosti či vzájemné ovlivnitelnosti.

[97] I přes tuto korekci dílčího závěru krajského soudu však jeho závěr o nedůvodnosti daného návrhového bodu ob stojí. Posouzení SEA vypracované pro ÚP Mikulov totiž uvádí, že v posouzení kumulativních vlivů *„se vychází z popisu stavu životního prostředí zejména ze stavu jednotlivých lokalit, který byl zpracován na základě terénního šetření“* (kapitola 6, strana 60 posouzení SEA ve spojení s kapitolou 3 o současném stavu životního prostředí, strana 45-50). Ve vztahu k silnicím č. I/52 a I/40 posouzení SEA následně posuzuje jejich budoucí, předpokládaný vliv (např. na hlučnost – strany 62 a 63, nebo na půdu – strana 67 posouzení SEA).

[98] Formulace krajského soudu, že tyto silnice *„nemusely být předmětem posouzení SEA, protože nejsou novým zdrojem znečištění. Již jsou v místě přítomné a tvoří tzv. pozadí, které hraje roli jen pro přípustnost přivedení nového zdroje odhadovaného navýšení imisí“* se v tomto ohledu může jevit jako nepřesná. Jde však ve výsledku o správnou úvahu. Úkolem posouzení kumulativních vlivů je totiž porovnání již existujícího stavu, respektive na jeho základě stavu přepočteného na výhledové, budoucí hodnoty, se stavem, který předpokládá navrhovaná ÚPD. Z toho vyplývá, že i vliv již existujících silnic je zohledněn v rámci posuzování kumulativních vlivů. Jestliže se zvýšení vlivu existujících komunikací nepředpokládá, tak se míra jejich předpokládaného vlivu zohlední jen jako vypočtený „základ“, ke kterému se dále „přičítá, připočítává“ vliv z teprve plánovaných záměrů, jak již správně uvádí krajský soud. Imise z již existujících silnic tak mají v kumulativním posouzení význam potud, že jejich součet s imisemi plánovaných záměrů nesmí překročit zákonem stanovené limity. V tomto ohledu tedy Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že posouzení SEA pojalo již existující silnice jako základ pro další výpočty, resp. není pravdou, že by tyto silnice opomnělo (strana 78 posouzení SEA).

[99] Posouzení SEA se kumulativními vlivy těchto silnic tedy konkrétně zabývalo, a to vlivem na hluk se zabývá na stranách 62 a 63 (*„V případě použití korekce +20 dB(A) pro starou hlukovou zátěž z dopravy na pozemních komunikacích, bude limit splněn jak pro denní dobu, tak i pro noční dobu.“*), vlivem na ovzduší na straně 64 (*„Výhledové převedení tranzitní silniční dopravy na výhledovou D52 v ploše Z74 a I/40 v ploše Z75 může přispět ke snížení imisní zátěže v okolí stávající I/52 a ve Valtické ulici. Další poznámky jsou uvedeny v dílčím hodnocení jednotlivých vybraných lokalit.“*) anebo vlivem na krajinu na straně 71 (*„Pro koridor přeložky silnice I/40 na Sedlec a Valtice byly konstatovány potenciálně významné vlivy na porosty dřevin jak pro koridor s využitím stávající Vídeňské ulice severně od celnice a železničního přejezdu, tak pro část úseku s využitím stávající silnice I/40 s doprovodným krajinnotvorně významným stromořadím.“*).

[100] Co se týče zhodnocení hluku z dálnice D52, tak ten posouzení SEA do kumulativních vlivů zahrnuje: *„Navrhované plochy dopravní infrastruktury zohledňují předpokládanou*

hlukovou zátěž a jsou navrženy v dostatečné vzdálenosti od stávající obytné zástavby“ (strana 63 posouzení SEA). Dále na straně 78 uvádí, že „zpracovatel SEA hodnocení na základě vlastních šetření a prostudování příslušných dokumentů procesu EIA pokládá výstupy procesu ve vztahu k náplni plochy za korektní a objektivní. Dochází k přesunu akustické a imisní zátěže z tranzitní dopravy důsledně mimo zastavěné území města s důsledkem poklesu dopravy na stávající silnici I/52.“

[101] Tento postup, tedy že se posouzení SEA odkáže na závěry již vypracovaného posouzení EIA (EIA – posouzení vlivů záměru na životní prostředí podle § 4 a násl. zákona o posuzování vlivů), je dle ustanovení § 10a odst. 3 zákona o posuzování vlivů možný. Podle tohoto ustanovení platí, že *posuzování vlivů záměru na životní prostředí nenabrazuje posuzování vlivů koncepce na životní prostředí. Údaje získané při posuzování vlivů záměru na životní prostředí, případně při hodnocení důsledků záměru na předmět ochrany a celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti a na stav jejich ochrany lze využít při posuzování vlivů koncepce na životní prostředí.* V dané věci jde o posouzení EIA pro záměr Rychlostní silnice R52 Pohořelice – Mikulov (Drasenhofen), kód záměru MZP032, které bylo vypracováno v letech 2003-2005. Soulad tohoto posouzení EIA s novějšími požadavky relevantních právních předpisů byl konstatován v závazném stanovisku MŽP z 23. 3. 2016, čj. 19817/ENV/16 (tzv. závazné stanovisko k ověření souladu podle čl. II bodu 1 přechodných ustanovení zákona č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů). Ačkoliv tedy SEA v tomto ohledu neobsahuje vlastní rozsáhlé poznatky, takový postup je možný. Hlukovým vlivem dálnice D52 se podrobně zabývá hluková studie (bod [122] tohoto rozsudku).

[102] Stěžovatelé dále tvrdí, že posouzení SEA vypracované pro ÚP Mikulov nenavrhuje kompenzační opatření. Podle Nejvyššího správního soudu se posouzení SEA kompenzačními opatřeními zabývá, byť pouze v obecnější míře, která odpovídá obecnosti zakotvení záměru v ÚP Mikulov. Až v rámci následných povolovacích řízení budou muset být definitivně stanoveny rozměry dálnice D52 a propojky na Sedlec a jejich vzdálenosti od zastavěných částí Mikulova. Proto až v těchto fázích územního plánování dává smysl, aby spolu s konkrétní podobou záměrů byla konkrétně určena i kompenzační opatření vůči nim. Soud považuje za legitimní, že v případech, kdy nelze na úrovni územního plánu přesně kvantifikovat míru negativního vlivu záměru na území, je tento požadavek posunut do dalších fází povolování záměru. Rovněž pro tyto navazující fáze územního plánování a rozhodování o umístění stavby do území platí složkové předpisy (např. zákon o ochraně přírody a krajiny), a nejsou tak na místě obavy stěžovatelů, že by mohlo dojít k povolení záměru bez uložení relevantních kompenzačních opatření (rozsudek ZÚR JMK 2011, body 227 a 228).

[103] Posouzení SEA se ve vztahu k dálnici D52 odkazuje na závěry posouzení EIA i ohledně kompenzačních opatření. Posouzení SEA konkrétně uvádí, že v posouzení EIA *„jsou navrhována protihluková opatření, která zpracovatel SEA hodnocení nezpochybňuje a nepokládá za nutné je podrobněji komentovat.“* Ve vztahu ke kompenzačním opatřením vůči propojce na Sedlec dodává, že *„přiblížení polohy části (úseku) plochy pro koridor I/40 (plocha Z75) obytné zástavbě u Valtické ulice a navrhované pod Valtickou ulicí bude nutno řešit protihlukovými opatřeními na základě aktuální hlukové studie, která bude součástí projektové*

pokračování

EIA na záměr výstavby této komunikace“ (strana 63 posouzení SEA). Není tedy správný závěr krajského soudu, že není problém, pokud posouzení SEA nehovoří o kompenzačních opatřeních pro posuzované komunikace. Jak plyne z výše uvedeného, kompenzační opatření byla v potřebné míře podrobnosti zvažována.

[104] Nejvyšší správní soud tedy shledává tento okruh námitek stěžovatelů jako nedůvodný, a to s dílčí korekcí některých závěrů krajského soudu. Stejně tak neshledal rozsudek krajského soudu v tomto rozsahu nepřezkoumatelným. Krajský soud se vypořádal s námitkami stěžovatelů, byť Nejvyšší správní soud musí připustit, že závěry ohledně posouzení kumulativních vlivů již existujících silnic mohl krajský soud formulovat podrobněji a precizněji.

VI. Posouzení záměru dálnice D52 vůči ochraně krajiny a panoramat města Mikulov

Posouzení věci krajským soudem

[105] K otázce ochrany krajiny a panoramatu města Mikulov citoval krajský soud z posouzení SEA a z odůvodnění rozhodnutí o námitkách proti ÚP Mikulov, jelikož se ztotožnil s jejich závěry. Posouzení SEA v tomto ohledu konstatuje, že umístění budoucích záměrů respektuje relevantní aspekty ochrany krajiny (např. prostorové uspořádání či ochranu panoramatu města). K otázce ochrany lokality „Slanisko v trojúhelníku“ krajský soud taktéž odkázal na odůvodnění rozhodnutí o námitkách. To uvádí, že v současnosti nejsou naplněny podmínky pro vyhlášení této lokality za evropsky významnou lokalitu (čl. 3 odst. 1 Směrnice Rady 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, ve spojení s § 45a zákona o ochraně přírody a krajiny) a že tato lokalita by měla být překlenuta estakádou. Argumenty stěžovatelů však proti těmto relevantním závěrům nesměřují.

[106] Krajský soud neshledal jako důvodnou ani námitku ohledně ochrany dálkového pohledu na památkově chráněný Mikulov (§ 1 odst. 2 výnosu Ministerstva kultury z 13. 4. 1982, čj. 7646/82-VI/1). Argumentace stěžovatelů totiž zůstává v tomto ohledu spíše obecná. Estakáda sice může narušit výhled na panorama Mikulova, nicméně k hledání co nejméně narušující podoby estakády má správně dojít až v rámci povolovacího řízení.

Kasační argumentace stěžovatelů

[107] V případě chráněné lokality Slanisko v trojúhelníku se krajský soud nevyjádřil k podstatě návrhového bodu, tj. k neexistenci posouzení vlivu záměru dálnice D52 na krajinu a chráněná panoramata. Krajský soud opomněl posouzení EIA, následně převzaté do posouzení SEA, které stanovuje výškové limity pro mimoúrovňové křižovatky právě za účelem ochrany panoramat. Tyto výškové limity pak musely být převzaty i do ÚP Mikulov. Krajský soud také pochybil, pokud ve vztahu k památkové ochraně Mikulova konstatoval, že ochrana městských dominant není absolutní. Dálnice D52, která má vést po vysoké estakádě (kvůli ochraně lokality Slanisko v trojúhelníku) a má být opatřena protihlukovými stěnami, nemůže splnit tyto požadavky a přitom vést v krajinných zářezech, jak určuje EIA. Tyto dva protichůdné požadavky bylo při zpracovávání ÚP Mikulov nutno posoudit z hlediska uskutečnitelnosti dálnice D52.

[108] Odpůrci se k tomuto okruhu námitek nevyjádřili.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[109] Nejvyšší správní soud nejprve konstatuje, že není pravdou, že by se krajský soud nezabýval neexistencí posouzení vlivu dálnice D52 na krajinný ráz a chráněná panoramata. V bodech 66 a 67 svého rozsudku odkázal a citoval relevantní pasáže posouzení SEA a také z rozhodnutí odpůrce 1) o námitkách. V situaci, kdy se soud plně ztotožňuje se závěry správních orgánů, může odkázat na jejich odůvodnění (rozsudek NSS z 9. 2. 2023, čj. 2 Afs 113/2022-38, bod 22). Krajský soud výslovně uvádí, že se s citovanými závěry ztotožňuje a že je považuje za dostačující odůvodnění. Krajský soud rovněž neopomněl existenci posouzení EIA, neboť jeho úvaha, ve spojení s citací v bodě 67 jeho rozsudku, zjevně vedla právě k odkázání se na posouzení EIA, resp. na „*metodické postupy pro hodnocení konkrétního projektu.*“ Stejně tak krajský soud nijak nezlehčuje památkovou ochranu Mikulova, jestliže jednu z efektivních fází jeho ochrany shledává až v povolovacím řízení.

[110] Posouzení SEA uvádí ve vztahu k ÚP Mikulov, že „*rozvojové záměry jsou umístovány s ohledem na charakter krajiny, při respektování ochrany panorama města, prostorového uspořádání a ochrany krajinného rázu. (...) V rámci koncepce ochrany a rozvoje hodnot území a koncepce uspořádání krajiny jsou stanoveny podmínky pro ochranu krajinného rázu*“ (strana 35 posouzení SEA). V rámci posuzování záměru dálnice D52 pak vychází z toho, že dotčené území je *výrazně otevřené, pohledově exponované* (strana 78 posouzení SEA). Odpůrce 1) pak ve svém rozhodnutí o námitce 6.48 (strana 49 2. části odůvodnění ÚP Mikulov), které cituje i krajský soud, uvádí, že ÚPD může definovat zastavitelné plochy a jejich případná stavebně-regulační pravidla vůči ochraně krajinného rázu (územní plán může určit maximální výšku staveb v dané lokalitě – právní věta rozsudku Krajského soudu v Brně z 8. 2. 2013, čj. 63 A 6/2012-227, č. 2885/2013 Sb. NSS). Posouzení SEA, tj. posouzení vlivu koncepce, však nemůže jít do podrobností, kterými by se mělo zabývat posouzení EIA, tj. posouzení vlivu záměru. Posouzení SEA na straně 35 také uvádí, že ÚP Mikulov respektuje závěry z posouzení EIA.

[111] Pro dálnici D52, jakožto nepochybně významný prvek v krajině, bylo posouzení záměru EIA již vypracováno. Právě posouzení EIA mělo zhodnotit, zda je dálnice D52 uskutečnitelná i navzdory dvěma protichůdným zájmům (a také zhodnotilo na straně 6 v bodě 38 stanoviska MŽP z 23. 3. 2016). Jednak kvůli ochraně lokality Slanisko v trojúhelníku by tato dálnice měla být vyzdvižena nad terén, nicméně kvůli ochraně historického panoramatu Mikulova nesmí být toto vyzdvižení příliš vysoké. ÚP Mikulov musel převzít koridor pro dálnici D52, který byl stanoven v ZÚR JMK, a dále jej zpřesnit ve vztahu k územním poměrům (musel zodpovědět na otázku, zda pro dálnici *vůbec je místo*). Není ale pravdou, že by dálnice D52 musela dle posouzení EIA vést pouze v krajinných zářezech, jak tvrdí stěžovatelé. Posouzení EIA totiž považuje vedení dálnice v krajinných zářezech toliko za přednostní řešení: „*Mimoúrovňové křižovatky řešit přednostně (v prostoru pálavských bradel s úpatími výhradně) v zářezech tak, aby se nejvyšší stavební bod křižovatky nedostával nad rostlý terén*“ (bod 38 stanoviska MŽP zmiňovaný výše).

pokračování

[112] ÚP Mikulov, jakožto *koncepce* (§ 10a zákona o posuzování vlivů), se nicméně nemůže ze své podstaty zabírat konkrétními výškovými vlastnostmi jednoho přemostění, což je zpravidla předmětem následného povolovacího řízení. Ostatně potřebná výška takového přemostění (estakády) se bude odvíjet i od konkrétního umístění dálnice v krajině, přičemž i tato záležitost je předmětem povolovacího řízení. Podobně se ÚP Mikulov, resp. posouzení SEA, nemohlo konkrétně zabývat konkrétními kompenzačními opatřeními vůči lokalitě Slanisko v trojúhelníku. Nejvyšší správní soud totiž tuto otázku chápe spíše jako podrobnou podmínku pro prostorové uspořádání stavby (§ 61 odst. 1 stavebního zákona), nikoliv jako podmínku pro využití plochy (§ 43 odst. 1 stavebního zákona). Územní plán se může zabírat právě podmínkami využití ploch, nikoliv prostorovým uspořádáním stavby, které má být předmětem regulačního plánu, případně územního rozhodnutí.

[113] Nejvyšší správní soud tedy shledává tento okruh námitek stěžovatelů jako nedůvodný. Zároveň neshledává rozsudek krajského soudu v tomto rozsahu nepřezkoumatelným. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěry krajského soudu, které se logicky vypořádávají s námitkami stěžovatelů.

VII. Posouzení hlučnosti a vlivů na ovzduší

Posouzení věci krajským soudem

[114] Stěžovatelé namítali, že samotné posouzení SEA se nezabývá otázkou hlučnosti a že odpůrce 1) si pro tyto účely nechal zhotovit *ad hoc* studii. Krajský soud ocitoval příslušnou pasáž z posouzení SEA a konstatoval, že ta se otázkou hluku sice zabývá, ale vzhledem ke své povaze přenechává konkrétní posouzení hlučnosti na zvláštní studii. Odpůrce 1) si tedy takovou studii nechal zpracovat a tím získal dostatečné podklady pro rozhodování o ÚP Mikulov. Stěžovatelé sice namítali, že tato studie trpí věcnými a procesními vadami, nicméně žádné konkrétní vady neuvedli. Stěžovatelé zmínili pouze obecně směrnici Evropského parlamentu a Rady 2002/49/ES o hodnocení a řízení hluku ve venkovním prostředí (dále jen „směrnice o hodnocení hluku“).

[115] Podobné závěry přijal krajský soud i vůči hodnocení vlivů na ovzduší. Odpůrce 1) si na základě požadavku posouzení SEA nechal zpracovat rozptylovou studii, která opět poskytla dostatečné množství informací pro rozhodování. Stěžovatelé namítají, že se mělo postupovat v souladu s obecným požadavkem na snižování množství emisí. Dle krajského soudu však stěžovatelé nepoukazují na žádné konkrétní skutečnosti, které by ÚP Mikulov v tomto ohledu porušoval. Zároveň ani nevznesli argumenty, proč by posouzení SEA nemohlo odkazovat na zvlášť zpracované studie.

Kasační argumentace stěžovatelů

[116] Hodnocení hlučnosti muselo být, dle stěžovatelů, součástí posouzení SEA. Zpracovatelé SEA mají k této činnosti oprávnění od MŽP a jsou za své posouzení SEA zodpovědní. Tito zpracovatelé jsou tak jedinými subjekty, které jsou oprávněny provést všechna relevantní hodnocení. Odpůrce 1) tak nesměl tyto zpracovatele obejít a k vyhodnocení hlučnosti si sjednat jiný subjekt. Ke kompletnímu SEA musí mít veřejnost

přístup. Nelze proto jeho neúplnost obejít jinak zpracovanou studií, která je představena až schvalujícímu zastupitelstvu města.

[117] Krajský soud se zároveň vůbec nezabýval tím, zda samostatná hluková studie byla zpracována v souladu se směrnicí o hodnocení hluku, byť nedodržení této směrnice stěžovatelé jasně namítali. Tím se krajský soud dopustil nepřezkoumatelnosti. Sám krajský soud přitom ve své rozhodovací praxi zdůraznil povinnost postupovat podle této směrnice (rozsudek Krajského soudu v Brně z 28. 2. 2022, čj. 67 A 10/2021-918).

[118] Rozsudek čj. 67 A 10/2021-918 nicméně zastává nesprávný právní názor, jestliže uvádí, že v rámci přípravy ÚPD se mohou aplikovat i jiné akustické indikátory než Lden nebo Lnight (pozn. NSS: Akustický indikátor, též hlukový ukazatel, je fyzikální veličina, která popisuje úroveň hlasitosti proměnlivého zdroje zvuku. V průběhu dne se totiž hlasitost např. dálnice odlišuje oproti její hlasitosti v noci, a proto hlukové studie obvykle zkoumají tuto hlasitost zvlášť pro den, proto Lden či Lday, a zvlášť pro noc, proto Lnoc či Lnight). Směrnice o hodnocení hluku sice připouští, aby členské státy umožnily aplikovat i jiné akustické indikátory, nicméně Česká republika žádné takové indikátory zvláštním právním předpisem nestanovila. Jelikož k transpozici směrnice o hodnocení hluku mělo dojít do konce roku 2018, tak akustické studie uskutečňované v roce 2019 a dále musí být provedeny pouze s akustickými indikátory Lden nebo Lnight. Hluková studie pořízená odpůrcem 1) nebyla zpracována v souladu s těmito indikátory, a proto je v rozporu se závaznými předpisy. Stěžovatelé sice zastávají tento závěr, nicméně v případě pochybností navrhuji Nejvyššímu správnímu soudu, aby položil Soudnímu dvoru EU tuto předběžnou otázku:

Může členský stát použít při akustickém plánování ve smyslu čl. 3 písm. u) Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2002/49/ES ze dne 22. června 2002 o hodnocení a řízení hluku ve venkovním prostředí s odkazem na čl. 5 odst. 3 této směrnice jiné hlukové indikátory, než Lden a Lnight, aniž by tuto možnost a tyto indikátory zakotvil obecně v závazném právním předpise?

[119] Stejně nesprávně posoudil krajský soud i otázku posouzení znečištění ovzduší v rámci SEA. Krajský soud se pak vůbec nevyjádřil k námitce stěžovatelů, že při zpracovávání ÚP Mikulov je nutno postupovat v souladu se základním požadavkem na obecné snižování úrovně znečištění.

[120] V druhém doplnění kasační stížnosti stěžovatelé navrhuji Nejvyššímu správnímu soudu, aby Soudnímu dvoru EU položil další předběžnou otázku týkající se výkladu jak směrnice o posuzování, tak i směrnice o hodnocení hluku:

Je možné vykládat požadavek čl. 5 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42, o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí, a požadavek na provedení akustického plánování ve smyslu čl. 3 písm. u) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/49 ze dne 25. června 2002 o hodnocení a řízení hluku ve venkovním prostředí tak, aby se ve zprávě o vlivech na životní prostředí určily, popsaly a posoudily možné významné vlivy na životní prostředí vyplývající z provádění plánu nebo programu, ve vztahu k variantám konkrétního mezinárodního silničního spojení, a přitom nebyl doložen postup dle metody hodnocení hluku z dopravy ve smyslu čl. 6/2 směrnice 2002/49?

pokračování

Vyjádření odpůrce 2)

[121] K navrhovaným předběžným otázkám (včetně té v bodě [63] tohoto rozsudku) odpůrce 2) konstatuje, že jejich zodpovězení není pro toto kasační řízení nezbytné.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[122] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem v závěru, že posouzení SEA se zabíralo posouzením hlučnosti. Zabývá se hlukem z dálnice D52 (strany 63 a 78 posouzení SEA) i hlukem z propojky na Sedlec (strana 79 posouzení SEA). ÚP Mikulov však určil, že zhodnocení hlučnosti a případných protihlukových opatření by mělo vzniknout v rámci samostatné hlukové studie (strany 58 až 61 ve spojení se stranou 109 odůvodnění ÚP Mikulov). Tato studie, která byla zpracována nad rámec požadavků zákona, což nelze považovat za nezákonný postup, je součástí správního spisu a odpůrce 1) se na ni odkazuje např. na stranách 36 a 126–127 odůvodnění ÚP Mikulov, část rozhodnutí o námitkách a vypořádání připomínek. Ačkoli tato studie není zveřejněna na webových stránkách odpůrce 1), lze se s ní seznámit skrze správní spis. Nejvyšší správní soud nemůže přistoupit na argumentaci stěžovatelů, že by se odpůrce 1) snažil obejít zákonné požadavky na posuzování vlivů tím, že si objednal zpracování samostatné hlukové studie. Posouzení SEA aprobovalo závěry posouzení EIA, které se týkaly zhodnocení hluku (strana 78 posouzení SEA), resp. uvádí, že dálnice D52 bude mít pozitivní vliv na akusticky chráněné prostory. Ze strany 62 posouzení SEA zároveň vyplývá, že i ta se posouzením hluku zabývala.

[123] Stěžovatelé namítají, že se krajský soud nezabýval tím, zda tato hluková studie byla vypracována v souladu se závaznými právními předpisy. Nejvyšší správní soud nejprve podotýká, že předmětem tohoto kasačního řízení není přezkum rozsudku čj. 67 A 10/2021-918, jehož závěry ohledně hlukových indikátorů stěžovatelé rozporují.

[124] Dále musí Nejvyšší správní soud konstatovat, že se krajský soud nemohl zabývat souladem hlukové studie s právními předpisy, a to z důvodu obecnosti, ve které stěžovatelé vznesli tuto námitku. Krajský soud konstatoval, že stěžovatelé „netvrdí vůbec, co přesně je tedy na hlukové studii špatné a v čem nedodržela procesní, věcné či metodické požadavky“ (bod 72 rozsudku krajského soudu). Stěžovatelé ve svém návrhu z 20. 1. 2022 uvedli, že hluková studie je „vadná, neboť nepoužila právními předpisy stanovenou metodiku vyhodnocování hlučnosti z dopravy – za základní předpis pro toto posuzování je nutno pokládat závaznou směrnici o hodnocení hluku“ (bod IV.1.9 návrhu z 20. 1. 2022). Stěžovatelé dále zmínili, že hodnocení je „dáno formou hlukových indikátorů (viz též čl. 5/3) a metod hodnocení (viz čl. 5 a 6 a přílohy této směrnice).“ Z takto obecné formulace skutečně nijak nevyplývalo, jaká metodologie byla užita, jaká metodologie měla být podle stěžovatelů správně užita a jak se užitá metodologie projevila v kontextu měření v rámci Mikulova. Soudy přitom nejsou povinny ani oprávněny domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestaly být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíraly by roli advokáta (rozsudek NSS z 4. 4. 2019, čj. 7 As 400/2018-107, bod 17).

[125] Ve své kasační stížnosti již stěžovatelé popisují vytýkaný nedostatek hlukové studie detailně. Nicméně tuto detailní argumentaci neuplatnili v řízení u krajského soudu, ačkoliv

ji uplatnit mohli. Nejvyšší správní soud proto považuje tuto námitku za nepřípustnou a dále se jí nebude zabývat. Z těchto důvodů rovněž Nejvyšší správní soud nebude Soudnímu dvoru EU pokládat předběžné otázky, které mu stěžovatelé navrhnou ohledně interpretace směrnice o hodnocení hluku. Jedná se totiž o otázky, které v tomto řízení nemohly vůbec vyvstat (viz body [89] a [90] tohoto rozsudku) a nejsou nezbytné pro toto řízení.

[126] Posouzení SEA se zabývalo i vlivy na ovzduší (ve vstupní analýze na straně 64 a v souhrnné tabulce na straně 106). Pro plánované výrobní plochy však navrhlo vypracování samostatných rozptylových studií pro navazující povolovací řízení. Ani ve vztahu k posouzení vlivů na ovzduší tedy Nejvyšší správní soud neshledává, že by se odpůrce 1) jakožto pořizovatel ÚP Mikulov snažil nějak obejít zákonné požadavky na posuzování vlivů anebo že by veřejnost neměla k této studii přístup. Zároveň není pravdou, že by se krajský soud nezabýval otázkou obecného snižování úrovně znečištění. Krajský soud se touto námitkou zabýval v bodě 73 svého rozsudku, nicméně s tím závěrem, že vzhledem k její obecnosti ji nemůže dále posuzovat. Nejvyšší správní soud s tímto závěrem krajského soudu souhlasí, neboť z formulace „*při zpracování návrhu ÚP Mikulov je nutno postupovat v souladu se základním požadavkem na snižování úrovně znečištění i znečišťování vnějšího ovzduší. Zpracovatelé jsou povinni navrhnout a zdůvodnit takové řešení, které je z hlediska ochrany ovzduší a ostatních zákonem chráněných obecných zájmů nejvýhodnější*“, kterou stěžovatelé převzali ze stanoviska Krajského úřadu Jihomoravského kraje, skutečně nevyplývá, co konkrétně měl ÚP Mikulov upravit jinak anebo jakým záměrem se ÚP Mikulov konkrétně nezabýval, ačkoliv měl (bod IV.1.10 návrhu z 20. 1. 2022).

[127] Nejvyšší správní soud tedy shledal tento okruh námitek stěžovatelů jako nedůvodný. Krajský soud, byť za hojného použití citací z ÚP Mikulov, srozumitelně vyvrací argumentaci stěžovatelů. Nejvyšší správní soud zároveň souhlasí s krajským soudem, že stěžovatelé mnohdy zůstávali ve svém návrhu příliš obecní.

VIII. Naturové hodnocení

Posouzení věci krajským soudem

[128] K otázce naturového hodnocení (stanoviska orgánu ochrany přírody ohledně předmětu ochrany, evropsky významné lokality či ptačí oblasti podle § 45i odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny) stěžovatelé uvedli, že toto hodnocení ve vztahu k dálnici D52 nespécificky odkazuje na posouzení EIA pro dálnici D52. Plochou Z87 se pak posouzení SEA nezabývá vůbec a propojkou na Sedlec nedostatečně ve vztahu ke kompenzačním opatřením.

[129] Krajský soud k tomu uvedl, že tyto tři plochy nebylo nutno hodnotit společně, jelikož se jedná o vzájemně nepodmíněné záměry. Ve vztahu k dálnici D52, resp. k ploše Z74, krajský soud odcitoval relevantní část tohoto hodnocení a konstatoval, že toto hodnocení sice pracovalo se závěry posouzení EIA, avšak zároveň přináší i vlastní zjištění a dochází ke konkrétním věcným závěrům. Stěžovatelé jej považují za nespécifické a nepřesvědčivé, nicméně stále argumentují příliš obecně.

pokračování

[130] Krajský soud dal stěžovatelům zapravdu v tom, že toto hodnocení se nezabývá plochou Z87. Dle krajského soudu se však nejedná o vadu, která by měla vliv na zákonnost vymezení této plochy v ÚP Mikulov. Stěžovatelé opět nezdůvodňují, jaký má tato vada vliv na jejich právní sféru. Zároveň z rozhodnutí o námitkách vyplývá, že tato plocha je navrhována na intenzivně využívaném celku orné půdy, tedy mimo přírodní biotopy. Lze ale doporučit podrobnější regulativy pro tuto plochu. To podle krajského soudu ÚP Mikulov splňuje, neboť pro následující povolovací řízení stanoví povinnost řešit podmínky ochrany CHKO a oblasti Natura 2000 – ptačí oblast Pálava. Ve vztahu k propojce na Sedlec pak krajský soud odkázal na odůvodnění rozhodnutí o námitkách, dle kterého nemůže zpracovatel naturového hodnocení navrhopat kompenzační opatření. Touto pravomocí disponuje orgán ochrany přírody.

[131] K námitce stěžovatelů ohledně neexistence souhlasu Evropské komise se zásahem do ptačí oblasti Pálava (§ 45i odst. 10 zákona o ochraně přírody a krajiny) krajský soud opět odkázal na odůvodnění rozhodnutí o námitkách. Z něj vyplývá, že se v posuzované lokalitě nevyskytuje žádný z tzv. prioritních druhů. Prioritní přírodní stanoviště pak tímto záměrem nebudou dotčena vůbec [pozn. NSS: evropsky prioritní druhy a stanoviště - čl. 1 písm. d) a h) směrnice o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin].

Kasační argumentace stěžovatelů

[132] Naturové hodnocení neobsahuje reálné zhodnocení vlivů dálnice D52. Pouze nespécificky odkazuje na posouzení EIA. Dle stěžovatelů musí být záměry ploch Z74, Z75 a Z87 posuzovány společně. Je totiž nutno hodnotit jejich celkový vliv na území, který v rámci jednotlivě posuzovaných záměrů možná obstojí, nicméně při zhodnocení jejich celkového vlivu se mohou ukázat jako nepřipustné. Naturové hodnocení v tomto případě zejména čerpá z posouzení EIA, které však bylo vydáno již v roce 2005 (bod [101] tohoto rozsudku), což zakládá pochybnost o jeho aktuálnosti a použitelnosti. Svá zjištění zpracovatel SEA nijak detailně nepopisuje. Zároveň je to zpracovatel naturového hodnocení, kdo má v první řadě navrhnout kompenzační opatření a teprve pak má tuto záležitost posuzovat orgán ochrany přírody.

[133] Krajský soud sice dává stěžovatelům zapravdu v tom, že naturové hodnocení se nezabývalo plochou Z87. Neodůvodňuje však, proč tato vada nezakládá v tomto rozsahu nezákonnost ÚP Mikulov. Ohledně závěru krajského soudu, že stěžovatelé neprokázali k otázce plochy Z87 svůj právní zájem, odkazují stěžovatelé na své předchozí úvahy (bod [60] tohoto rozsudku). Krajský soud tvrdí, že pro ÚP Mikulov postačuje pouze stanovení povinnosti, aby v následných povolovacích řízeních byla zohledněna blízká chráněná území. Dle stěžovatelů se však jedná o pouhé odsunutí řešení tohoto aspektu do té fáze územního plánování, kdy už má být tento aspekt vyřešen.

[134] Naturové hodnocení odkazuje na pozemky parc. č. 7855, 7868 a 7856 (pozn. NSS: Pozemky parc. č. 7855 a 7856 se nacházejí severně v sousedství s areálem hraničního přechodu Mikulov. V těsné blízkosti těchto pozemků má vést dálnice D52. Pozemek parc. č. 7868 alespoň v době rozhodování o této kasační stížnosti v katastrálním území Mikulova neexistuje.). Vzhledem k plánované propojce na Sedlec zde dochází k významným střetům

s chráněným územím, přičemž z tohoto důvodu by zde rovněž měla být uvedena kompenzační opatření a jasné vyhodnocení.

[135] Krajský soud ani odpůrce 1) nevypořádali námitku stěžovatelů, že konkrétně vyjmenovaná stanoviště jsou chráněna společně s tamější ptačí populací. Krajský soud namísto toho konstatoval, které typy prioritních stanovišť se v zastavitelné ploše nenacházejí, čímž ale nehodnotil ptačí oblast Pálava, na kterou je nutno hledět jako na celek. Pro řádné vypořádání námítky stěžovatelů musel odpůrce a) doložit, kde se v rámci této oblasti nacházejí prioritní stanoviště a jaký vliv na tato stanoviště a v okolí žijící ptactvo budou mít změny vyplývající z ÚP Mikulov. Ptactvo totiž může být rušeno hlukem a světlem produkovaným z dálnice D52, byť sama tato dálnice žádné prioritní stanoviště neprotíná.

[136] Odpůrci se k tomuto okruhu námitek nevyjádřili.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[137] Nejvyšší správní soud úvodem připomíná, že smyslem naturového hodnocení je vyloučení či zmírnění vlivu koncepce (ÚP Mikulov) na předmět ochrany či celistvost evropsky významné lokality či ptačí oblasti. Předmětem ochrany je konkrétní rostlinný či živočišný druh, který se pojí s danou evropsky významnou lokalitou či ptačí oblastí a který je dle zákonodárce potřeba zvláště chránit (popis těchto lokalit a oblastí včetně seznamů jejich předmětů ochrany je k dispozici v Digitálním registru Ústředního seznamu ochrany přírody). Naturové hodnocení tedy má posuzovat vlivy ploch a záměrů na tyto předměty ochrany a má navrhnout minimalizaci těchto vlivů.

[138] Tyto předměty ochrany vyjmenovává i přezkoumávané naturové hodnocení (strana 27 a násl. ve vztahu k evropsky významným lokalitám a strana 32 ve vztahu k ptačím oblastem). Ve vztahu k plochám Z74 a Z75 naturové hodnocení konstatuje, že záměry dálnice D52 a propojky na Sedlec budou mít vliv na biotopy tůňka obecného a pěníce vlašské. Tyto záměry totiž protínají ptačí oblast Pálava. Naturové hodnocení dostatečně pojmenovává, jak budou jejich biotopy ovlivněny a navrhuje zcela konkrétní kompenzační opatření, včetně např. i výsadby konkrétních druhů keřů vhodných pro tyto ptáky. Nejvyšší správní soud v tomto ohledu nicméně souhlasí se závěry krajského soudu, že kompenzační opatření by měla být stanovena orgánem ochrany přírody, nikoliv zpracovatelem naturového hodnocení (bod 78 rozsudku krajského soudu ve spojení s § 45i odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny, podle něhož *kompenzační opatření podle odstavce 4 pro účely koncepce, včetně návrhu opatření k jejich zajištění, stanoví v případě existence naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu podle odstavce 4 nebo důvodů týkajících se veřejného zdraví, veřejné bezpečnosti nebo příznivých důsledků nesporného významu pro životní prostředí podle odstavce 5 orgán ochrany přírody*). Naturové hodnocení zároveň vyžaduje, aby při následných povolovacích řízeních byl proveden i aktuální biologický průzkum. Naturové hodnocení pak dodává, že plochy Z74 a Z75 nezasahují do žádné evropsky významné lokality.

[139] Na základě výše uvedeného se tedy Nejvyšší správní soud nemůže ztotožnit se závěry stěžovatelů, že by naturové hodnocení neobsahovalo reálné posouzení ploch Z74 a Z75 a že by nenavrhovalo kompenzační opatření. Naturové hodnocení samo zkoumalo přítomnost

pokračování

zvláště chráněných ptáků (strany 35 až 48). Naturové hodnocení připouští riziko fyzického střetu projíždějících vozidel s chráněnými ptáky, jakož i riziko hlukového a světelného rušení, tj. rušení pohybem osob, rušení prováděnými stavebními pracemi i vlastním provozem na komunikaci. Doporučuje technická opatření, která povedou k tomu, aby míra vlivu na chráněné jedince byly preventivně řešena dle podmínek stanovených v posouzení EIA (doplněním rozptýlené výsadby konkrétních druhů keřů vhodných pro tyto ptáky na nově vzniklé, resp. obnažené svahy tělesa komunikace. Uskutečnění plánovaných záměrů pak ještě podmiňuje dalšími studiemi (strana 40 a 41). Nedůvodná je i námitka, že naturové hodnocení čerpá z již neaktuálních podkladů, neboť aktuálnost posouzení EIA, ze kterého naturové hodnocení čerpalo, byla konstatována stanoviskem MŽP z 23. 3. 2016 (bod [101] tohoto rozsudku). Naturové hodnocení se také správně zabývalo celkovým vlivem na jednotlivé předměty ochrany (tj. jednotlivé zvláště chráněné druhy ptáků), tedy zásah celého ÚP Mikulov na tyto druhy ptáků (strany 46 a 47). V tomto ohledu tak Nejvyšší správní soud musí korigovat závěr krajského soudu v bodě 75 jeho rozsudku, že v naturovém hodnocení není potřeba posuzovat napadené plochy společně. Navzdory tomuto dílčímu korektivu však Nejvyšší správní soud dochází vůči tomuto okruhu námitek ke stejnému stěžejnímu závěru, že naturové hodnocení v soudním přezkumu ob stojí.

[140] Rovněž není pravdou, že by se naturové hodnocení nezabývalo vlivem plochy Z87. Tato plocha byla vyhodnocena tak, že nemá vliv na evropsky významnou lokalitu či na biotop ptačí oblasti, a proto se na ni nevztahuje další, konkrétnější popis vlivu (strany 17 až 19 naturového hodnocení). I vyjádření, že daná plocha nemá vliv na evropsky významnou lokalitu či na biotop ptačí oblasti, je třeba považovat za způsob vyhodnocení. Je tedy třeba vysvětlit závěr krajského soudu, který uvedl, že naturové hodnocení plochu Z87 nepokrývá. Naturové hodnocení totiž tuto plochu nepominulo, pouze ji vyhodnotilo jako nevýznamnou, a proto se touto plochou podrobněji nezabývá. Totéž ve vztahu k ploše Z87 ve skutečnosti konstatoval také krajský soud, a to na základě podobné argumentace, byť založené na citaci rozhodnutí o námitkách, ve kterém se uvádí, že plocha Z87 je navrhována na intenzivně využívaném celku orné půdy mimo jakékoli přírodní biotopy a biotopy předmětů ochrany ptačí oblasti Pálava (bod 77 rozsudku krajského soudu), a nikoli na samotném naturovém hodnocení. Nejvyšší správní soud musí ještě reagovat na poznámku krajského soudu, dle kterého stěžovatel b) neprokázal v této otázce dotčení své právní sféry. Tato poznámka není přílehavá, jak plyne již z výše uvedených závěrů, které ve vztahu k otázce aktivní věcné legitimace Nejvyšší správní soud vyslovil v souvislosti s námitkami týkajícími se šíře koridoru pro záměr dálnice D52 (body [75] až [78]). Protože se ale krajský soud námitkou, že se naturové hodnocení nezabývalo vlivem plochy Z87 věcně zabýval, není na místě nepřilehavou zmínku o chybějícím vysvětlení o dopadu do právní sféry kvalifikovat jako další důvod, pro který by měl být rozsudek krajského soudu zrušen.

[141] Nejvyššímu správnímu soudu dále není zřejmé, proč by se naturové hodnocení mělo více zabývat pozemky parc. č. 7855, 7868 a 7856. Jak uvádí naturové hodnocení, tyto pozemky jsou součástí plochy Z74 a jako její součást také tyto pozemky budou řešeny (strany 9 a 10 naturového hodnocení). V blízkosti těchto pozemků by patrně měla vzniknout křižovatka dálnice D52 a propojky na Sedlec, přičemž až konkrétní podoba této křižovatky může vést ke stanovení konkrétních kompenzačních opatření.

[142] Závěrem Nejvyšší správní soud konstatuje, že se odpůrce 1) i krajský soud zabývali otázkou ochrany ptačí populace. Rozhodnutí o námitkách (bod 4.11 odůvodnění č. 2 ÚP Mikulov), které krajský soud citoval v bodě 79 svého rozsudku uvádí, že „žádný z ptačích druhů, které jsou předmětem ochrany ptačí oblasti Pálava, není zařazen mezi druhy prioritní.“ Nejvyšší správní soud musí na tomto místě připomenout, že naturové hodnocení se zabývá pouze specifickými, nikoliv všemi druhy ptáků. Druhy ptáků, které jsou předmětem ochrany ptačí oblasti Pálava (strany 32 a 33 naturového hodnocení), mohou být odlišné od tzv. prioritních druhů, které jsou zakotveny v přílohách směrnice o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin.

[143] Podobně i ve vztahu k prioritním stanovištím 91E0* a 91G0*, které stěžovatelé v návrhu z 20. 1. 2022 zmiňují, odpůrce 1) a krajský soud uvádějí, že tyto stanoviště se nenacházejí mj. ani v rámci přezkoumávaných ploch Z74, Z75 a Z87. Odpůrce 1) nemusel v rozhodnutí o námitce dokládat, kde se tato prioritní stanoviště nacházejí, neboť jejich umístění zjevně vyplývá z naturového hodnocení (strany 27-29), podobně jako vliv záměrů na ně (strana 34 a násl. naturového hodnocení). K úplnosti nicméně odpůrce 1) mohl na naturové hodnocení odkázat.

[144] Nejvyšší správní soud tedy shledal tento okruh námitek stěžovatelů jako nedůvodný. Stejně tak neshledává v tomto rozsahu nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu i navzdory dílčím korekcím některých jeho závěrů [otázka věcné legitimace stěžovatele b) či otázka společného posuzování ploch v rámci naturového hodnocení]. Nejvyšší správní soud ovšem souhlasí s krajským soudem, že stěžovatelé mnohdy zůstávali ve svém návrhu velmi obecní.

IX. Splnění úkolů, které pro ÚP Mikulov byly vytyčeny v rámci ZÚR JMK

Posouzení věci krajským soudem

[145] ÚP Mikulov dle názoru stěžovatelů nesplnil úkoly územního plánování, které byly vytyčeny v rámci ZÚR JMK. Krajský soud tomuto názoru nepřisvědčil. S odkazem na své předchozí závěry uvedl, že ÚP Mikulov zpřesnil koridor pro dálnici D52 a optimalizoval její trasu (bod [39] tohoto rozsudku). ÚP Mikulov se taky správně zaměřil na otázky ohledně hluku (bod [114] tohoto rozsudku), respektuje ochranu blízké CHKO Pálava a ptačí oblasti Pálava (bod [131] tohoto rozsudku). ÚP Mikulov též vymezením ploch Z74 a Z75 naplňuje úkol o koordinaci územního plánování s okolními obcemi.

[146] Krajský soud se také neztotožnil s námitkou, že ÚP Mikulov nesplnil podmínky stanovené v posouzení SEA vypracovaném pro ZÚR JMK. Tyto podmínky stanovují povinnost optimalizace trasy dálnice D52 ve vztahu k obytné zástavbě či pro zajištění průchodnosti území. Krajský soud k tomu konstatoval, že některé tyto podmínky ÚP Mikulov naplnil a některé z nich bude možno naplnit až po vybudování dálnice D52. Nedůvodná je i námitka, že posouzení SEA se nezabývalo silnicí na Pohořelice, jelikož tuto komunikaci nemusel ÚP Mikulov vymezit (bod [38] tohoto rozsudku).

Kasační argumentace stěžovatelů

pokračování

[147] Krajský soud nijak nevyvrátil námitku stěžovatelů, že ÚP Mikulov ani nezmínil úkoly, které mu pro územní plánování stanovily ZÚR JMK. Krajský soud se v tomto ohledu dopouštěl spíše tendenčního postoje než nezávislého posouzení věci. V rámci ÚP Mikulov jednak nedošlo k optimalizaci trasy záměru dálnice D52. Plocha Z74, tj. koridor pro dálnici D52, byla v ÚP Mikulov oproti ZÚR JMK naopak ještě rozšířena (body [58], [59] a [62] tohoto rozsudku). ÚP Mikulov dále nenaplnil cíl ohledně minimalizace dopadů dálnice D52 na obytnou zástavbu. Muselo by být učiněno nějaké opatření, které by prokazatelně vedlo ke snížení negativních vlivů dálnice D52, nikoliv jen zpřesněním jejího koridoru, s čímž se spokojil krajský soud.

[148] Dále se dle stěžovatelů ÚP Mikulov vůbec nezabýval úkolem ohledně hlukových limitů. Stěžovatelé v tomto ohledu odkazují na své přechozí závěry (bod [116] tohoto rozsudku) a konstatují, že ani samostatně zpracovaná hluková studie neměla žádný vliv na optimalizaci koridoru dálnice D52 z hlediska hluku. ÚP Mikulov se také nezabýval minimalizací vlivů na CHKO Pálava. Krajský soud uvedl, že ÚP Mikulov označuje III. a IV. zónu CHKO Pálava jako hranici pro plochy Z74 a Z75. Tento závěr je nesprávný, jelikož tyto plochy naopak zasahují do III. zóny CHKO Pálava, a dokonce se nacházejí v těsné blízkosti I. a II. zóny. Stejně tak se ÚP Mikulov nezabýval minimalizací vlivů na ptačí oblast Pálava, přičemž krajský soud se k této námitce *de facto* nevyjádřil, čímž založil nepřezkoumatelnost svého rozsudku.

[149] Posouzení SEA vypracované pro ZÚR JMK stanovilo, aby byl a) koridor pro dálnici D52 optimalizován za účelem minimalizace vlivů na obytnou zástavbu, b) zamezen průjezd tranzitní dopravy zastavěnými oblastmi a c) zajištěna protihluková opatření a dostatečná průchodnost území. ÚP Mikulov se nicméně nezabýval ani těmito opatřeními. Krajský soud k tomu uvedl, že ÚP Mikulov optimalizoval trasu dálnice D52, s čímž však stěžovatelé nesouhlasí. Zpracovatel územního plánu se musí vypořádat s opatřeními, která jsou navrhována v SEA, přičemž je musí do územního plánu zahrnout anebo odůvodnit, proč je nezahrnul.

[150] Dle krajského soudu nemuselo SEA posuzovat i vlivy silnice na Pohořelice, jelikož ta nemusela být v ÚP Mikulov vymezena (bod [92] tohoto rozsudku). Stěžovatelé s tímto závěrem nesouhlasí, jelikož silnice na Pohořelice musela být v ÚP Mikulov vymezena. Krajský soud se obecně mýlí v tom, že posouzení SEA netrpí vadami.

[151] Odpůrci se k tomuto okruhu námitek nevyjádřili.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[152] Nejvyšší správní soud úvodem konstatuje, že ÚP Mikulov vyjmenovává priority, které pro území Jihomoravského kraje stanovují ZÚR JMK (strana 44 odůvodnění ÚP Mikulov, resp. strana 41 posouzení SEA). V seznamu těchto priorit je mj. zmíněn i úkol o vytvoření podmínek pro vybudování dálnice D52 (body 1 a 3 na straně 44 odůvodnění ÚP Mikulov), úkol o respektování požadavků na ochranu veřejného zdraví (body 12 a 13 na straně 44 odůvodnění ÚP Mikulov), o zajištění prostupnosti krajiny (bod 10 na straně 44 odůvodnění ÚP Mikulov) anebo úkol o ochraně životního prostředí (body 13-15 na straně 45 odůvodnění ÚP Mikulov). Není tedy pravdou, že by ÚP Mikulov nevyjmenovával úkoly,

keré měl naplnit dle ZÚR JMK. Tyto úkoly nejsou doslova převzaty tak, jak jsou pojmenovány v ZÚR JMK, nicméně věcně jsou totožné s úkoly, které zmiňují stěžovatelé a které jsou v rámci ZÚR JMK skutečně stanoveny.

[153] Otázkou, zda ÚP Mikulov náležitě optimalizoval koridor DS04, se bude krajský soud v rozsahu návrhových bodů zabývat v dalším řízení (body [67] až [72] tohoto rozsudku). ÚP Mikulov se ovšem zabýval hlukovými limity ve vztahu k záměru dálnice D52 (bod [122] tohoto rozsudku).

[154] Co se týče minimalizace zásahů dálnice D52 do obytné zástavby, tak ta by skutečně měla být precizně řešena až ve fázi následných povolovacích řízení, neboť až v této fázi je možno definitivně umístit těleso dálnice D52 při zvážení všech relevantních faktorů, tedy i vlivů na obytnou zástavbu. Taktéž se až v této fázi má rozhodovat o kompenzačních, např. protihlukových opatřeních, která budou reagovat na konkrétní umístění či rozměry tělesa dálnice D52. Minimalizace zásahů do obytné zástavby je nicméně v případě ÚP Mikulov dána již tím, že v sobě zakotvuje právě plochy pro dálnici D52 a propojku na Sedlec, které by měly odvést dopravu, a tedy i hluk a znečištění, pryč ze zastavěných částí Mikulova. Z toho vyplývá i naplnění cíle ohledně omezení transitzní dopravy zastavěnými částmi Mikulova, neboť ta by logicky měla být odkloněna právě vybudováním dálnice D52 a propojky na Sedlec, kdy obě tyto komunikace mají sloužit právě jako obchvat Mikulova. ÚP Mikulov se ve vztahu k dálnici D52 také zabýval protihlukovými opatřeními (strana 63 posouzení SEA) anebo prostupností krajiny (strana 35 posouzení SEA).

[155] ÚP Mikulov se rovněž zaobíral minimalizací vlivů na CHKO Pálava, resp. na ptačí oblast Pálava, které se *de facto* územně překrývají. ÚP Mikulov považuje za limity pro záměr dálnice D52 a propojky na Sedlec právě III. a IV. zónu CHKO Pálava (strana 127 odůvodnění ÚP Mikulov). ÚP Mikulov se omezením vlivu na tato chráněná území zabýval (strany 45 a 57 odůvodnění ÚP Mikulov). Není rovněž pravdou, že by se krajský soud nezabýval touto otázkou, neboť bodě 82 svého rozsudku zmínil, že „*odůvodnění ÚP Mikulov pak označuje III. a IV. zónu CHKO Pálava i Naturu 2000 (tj. evropsky významné lokality a ptačí oblasti) - ptačí oblast Pálava za limity pro napadené plochy Z74 a Z75, což lze vnímat jako projev snahy minimalizovat vliv na ně.*“ Nejvyšší správní soud tedy neshledal, že by krajský soud posoudil návrh stěžovatelů zaujatě.

[156] Závěrem Nejvyšší správní soud konstatuje, že posouzení SEA se zabývalo i vlivy silnice na Pohořelice. Posouzení SEA obsahuje zhodnocení vlivů této silnice na hluk, ovzduší či půdu (strana 63 a násl. posouzení SEA). Krajský soud netvrdil, že silnice na Pohořelice vůbec nemusela být předmětem posouzení vlivů. Krajský soud pouze uvedl, že tato silnice byla posuzována z pozice již existující silnice jako „základ“, ke kterému se dále připočítávají vlivy z teprve plánovaných záměrů (bod [98] tohoto rozsudku). Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že posouzení SEA jak v tomto ohledu, tak i ohledech posuzovaných výše, netrpí vadami, které stěžovatelé namítají.

[157] Nejvyšší správní soud tedy shledává tento okruh námitek stěžovatelů jako nedůvodný. Zároveň v tomto ohledu neshledává rozsudek krajského soudu jako nepřezkoumatelný. Krajský soud z větší části logicky odkázal na své úvahy, které popsal

pokračování

v jiných částech svého rozsudku, neboť tyto úvahy věcně a úzce souvisely s tímto okruhem námitek.

X. Závěr a náklady řízení

[158] S ohledem na výše uvedené (body [67] až [77] tohoto rozsudku) Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu ve výroku I., kterým byl zamítnut návrh na zrušení ÚP Mikulov v částech vymezení ploch Z74, Z75 a Z87, podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, ve kterém je krajský soud vázán shora vysloveným právním názorem (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Tento právní názor lze shrnout tak, že v dalším řízení bude zapotřebí zabývat se tvrzeným nesouladem ÚP Mikulov se ZÚR JMK, pokud jde o šíři koridoru pro záměr dálnice D52, a to jak ve vztahu k dílčím „výběžkům“, tak ve vztahu k místu, kde dochází ke spojení ploch Z74 a Z75. Výroky III., IV. a VI. o náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud zrušil jako výroky závislé na výroku I.

[159] V rozsahu, kterým byl kasační stížností napaden výrok II. o odmítnutí návrhu na přezkum části ZÚR JMK a závislý výrok V. [o náhradě nákladů řízení odpůrce b)] je kasační stížnost nedůvodná. V tomto rozsahu proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[160] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně 26. června 2024

Jitka Zavřelová
předsedkyně
senátu