

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Kateřiny Šimáčkové a JUDr. Bohuslava Hnízdila v právní věci navrhovatele: **V. P.**, zastoupeného Mgr. Pavlem Černým, advokátem, se sídlem Dvořákova 13, Brno, proti odpůrci: **Obec Perná**, se sídlem Perná 294, Perná, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy Územního plánu obce Perná, schváleného usnesením zastupitelstva obce Perná ze dne 27. 1. 2011, č. 4,

takto:

I. Opatření obecné povahy, územní plán obce Perná, schválené usnesením zastupitelstva obce Perná č. 4 ze dne 27. 1. 2011, **se ruší** v části vymezení ploch a trasy rychlostní silnice R52 se všemi jejími objekty a souvisejícími stavbami, včetně mimoúrovňových křižovatek s napojením na stávající silniční síť a včetně souvisejících ochranných pásem, a to dnem nabytí právní moci tohoto rozsudku.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[1] Návrhem ze dne 21. 3. 2011 se navrhovatel domáhá podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“), zrušení části opatření obecné povahy, územního plánu obce Perná (dále jen „napadené opatření obecné povahy“).

Obsah návrhu

[2] Navrhovatel k aktivní legitimaci uvedl, že je spoluvlastníkem nemovitostí, které jsou vzdáleny asi 550 metrů od současné křižovatky silnice I/52 a silnice III/42121, která spojuje obec Pernou s obcí Dolní Dunajovice. V těchto místech projekt rychlostní silnice počítá s vybudováním přeložky silnice III/42121 tak, aby procházela nad navrhovanou silnicí

R52. S ohledem na charakter krajiny v okolí silnice I/52 se navrhovatel domnívá, že hluk a emise z plánované silnice se budou snadno šířit do okolí. Hluk v blízkosti rodinného domu a dalších nemovitostí navrhovatele by představoval významný zásah do jeho vlastnického práva. Proto se navrhovatel domnívá, že schválením napadeného opatření obecné povahy byl zkrácen na svých právech ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. Nad rámec toho navrhovatel rovněž uvádí, že naplňuje definiční znaky pojmu „dotčená veřejnost" podle čl. 2 odst. 4 a 5 Úmluvy publikované pod č. 124/2004 Sb. m. s., o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, (tzv. „Aarhuská úmluva"), a proto má právo na přístup k soudnímu přezkumu podle čl. 9 odst. 3 této úmluvy.

[3] Zásadním důvodem, pro který je navrhovatel přesvědčen o nezákonnosti napadeného opatření obecné povahy, je nedodržení hierarchie územně plánovací dokumentace, neboť koridor rychlostní silnice R52 není vymezen v nadřazené územně plánovací dokumentaci. Předchozí územní plán Vyššího územního celku Břeclavska („VÚC Břeclavsko") Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 25. 11. 2009, č. j. 3 Ao 1/2007 - 210, zrušil pro rozpor se zákonem z toho důvodu, že nebylo variantně posouzeno silniční propojení Brna s Vídní. Podle navrhovatele neexistovala v důsledku tohoto rozsudku v době vydání napadeného opatření obecné povahy taková nadřazená územně plánovací dokumentace, jež by vymezovala koridor rychlostní komunikace R52. Takovou dokumentací v budoucnu mohou být Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje (dále též „Zásady územního rozvoje JMK"), jejichž návrh v současné době pořizuje Krajský úřad Jihomoravského kraje. Za této situace je vymezení jakýchkoli ploch a koridorů nadmístního významu v napadeném opatření obecné povahy, tedy i vymezení rychlostní silnice R52, bez dalšího protiprávní; a to přesto, že část této rychlostní silnice již byla vystavěna.

[4] Podle navrhovatele na uvedených závěrech nic nemění ani existence Politiky územního rozvoje, schválené usnesením vlády č. 929/2009 ze dne 20. 7. 2009, (dále jen „Politika územního rozvoje"), v níž se zmiňuje záměr vystavit rychlostní silnici R52. Politika územního rozvoje je totiž nástrojem územního plánování, jehož smyslem je určovat ve stanoveném období požadavky na konkretizaci úkolů územního plánování v republikových, přeshraničních a mezinárodních souvislostech a určovat strategii pro naplňování těchto úkolů. Politika územního rozvoje podle navrhovatele nevymezuje konkrétní koridory dopravních staveb na úrovni podrobnosti, vyhrazené zásadám územního rozvoje, a záměry obsažené v politice tak nemohou být ani do obsahu zásad územního rozvoje automaticky převzaty (navrhovatel odkázal na usnesení zdejšího soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009 - 59); tím spíše pak nemohou být převzaty do územních plánů jednotlivých obcí. Koridor R52 byl do Politiky územního rozvoje zahrnut podmínečně s odkazem na oporu v územním plánu VÚC Břeclavsko, který byl posléze Nejvyšším správním soudem zrušen. Skutečnost, že se Politika územního rozvoje odkazuje na rychlostní silnici R52, tak neznamená, že by byl koridor rychlostní silnice v Politice územního rozvoje vymezen.

[5] Navrhovatel dále uvedl, že realizace záměru rychlostní silnice R52 by přinesla řadu negativních vlivů pro životní prostředí v dotčeném území

[6] S ohledem na možnost zásahů do Chráněné krajinné oblasti Pálava, do několika maloplošných zvláště chráněných území, do evropsky významné lokality Mušovský luh a několika ptačích oblastí, jež jsou součástí soustavy chráněných území evropského významu Natura 2000, je nezbytnou podmínkou zákonného vymezení koridoru a trasy rychlostní

silnice R52 na jednotlivých úrovních územně plánovací dokumentace řádné posouzení všech variant dálničního spojení Brna a Vídně v rámci posouzení vlivů těchto koncepcí na životní prostředí podle § 10a zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, (tedy v tzv. procesu „SEA"). K takovému posouzení musí dojít v rámci pořizování zásad územního rozvoje, aby byla v územně plánovací dokumentaci vymezena jen taková varianta, která bude mít nejmenší negativní vlivy na životní prostředí a lidské zdraví, nepřesahující mez únosného zatížení území a nejmenší negativní vliv na součásti soustavy chráněných území Natura 2000. V tomto ohledu navrhovatel poukázal i na důvody, pro které byl zrušen územní plán VÚC Břeclavsko, tedy na absenci zjišťovacího řízení podle § 10i zákona č. 100/2001 Sb., v důsledku čehož zůstala otevřená otázka variantního posouzení silničního spojení Brno - Vídeň z hlediska vlivů na životní prostředí. Pro tyto účely podle Nejvyššího správního soudu (č. j. 3 Ao 1/2007 - 210) nepostačovalo variantní posouzení trasy Brno - Mikulov v rámci procesu EIA, neboť nebylo variantně posouzeno silniční propojení Brna s Vídní. Podle navrhovatele je tak nyní posouzení variant koridoru silničního spojení Brna s Vídní zcela otevřenou záležitostí, která má být řešena v nových zásadách územního rozvoje. V napadeném opatření obecné povahy je tak vymezena část trasy rychlostní silnice R52 v její „mikulovské variantě", aniž by tato varianta byla posouzena z hlediska vlivů na životní prostředí řádně jako celek. Nadto podle navrhovatele nebyla ani trasa rychlostní silnice R52 v napadeném opatření obecné povahy posouzena z hlediska svých vlivů na udržitelný rozvoj území, resp. na životní prostředí, v čemž spatřuje samostatný důvod pro jeho zrušení.

[7] Navrhovatel z uvedených důvodů navrhl zrušit napadené opatření obecné povahy v částech vymezení ploch a trasy rychlostní silnice R52 se všemi jejími objekty a souvisejícími stavbami, včetně mimoúrovňových křižovatek s napojením na stávající silniční síť a včetně souvisejících ochranných pásem.

Vyjádření odpůrce

[8] Odpůrce podal k návrhu na zrušení napadeného opatření obecné povahy vyjádření, v němž nejprve stručně shrnul proces přijímání územního plánu Obce Perná. Územní plán pořizoval Městský úřad Mikulov, odbor územního plánování a stavebního řádu, jako obecní úřad obce s rozšířenou působností. Zahájení projednání návrhu zadání územního plánu proběhlo od 6. 1. 2009 do 5. 2. 2009 v souladu s § 47 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, (dále jen „stavební zákon"). Zastupitelstvo obce schválilo návrh zadání dne 3. 3. 2009. V září 2009 byl na základě zadání územního plánu vypracován návrh územního plánu Obce Perná, a to ještě v době platnosti územně plánovací dokumentace územního plánu VÚC Břeclavsko. Po vyhodnocení projednání návrhu územního plánu požádala Obec Perná krajský úřad o posouzení územního plánu podle § 51 odst. 2 stavebního zákona. Podle odpůrce krajský úřad nemohl ve svém stanovisku ignorovat záměry Politiky územního rozvoje, neboť posoudit soulad územního plánu i z hlediska souladu s Politikou územního rozvoje mu ukládal § 51 odst. 2 stavebního zákona. Ve stanovisku bylo zdůrazněno, že v té době nebyla pro okres Břeclav platná žádná územně plánovací dokumentace vydaná krajem. Odpůrce pak rychlostní komunikaci R52 do napadeného opatření obecné povahy zahrnul na základě požadavku dotčeného orgánu - Ministerstva dopravy ČR a vyjádření Ředitelství silnic a dálnic ČR („ŘSD ČR"). ŘSD ČR předložilo i další podklady, a to zábor zemědělského půdního fondu a požadavky na přeložky dopravní a technické infrastruktury. Odpůrce vycházel i

z dokumentace a stanoviska Ministerstva životního prostředí k posouzení vlivů provedení záměrů na životní prostředí.

[9] Odpůrce pak na základě stanoviska a doporučení krajského úřadu zahájil řízení o vydání územního plánu Obce Perná podle § 52 až § 54 stavebního zákona. Následně požádal pořizovatel územního plánu o posouzení postupu při pořízení územního plánu Ministerstvo pro místní rozvoj, jež postoupilo žádost Krajskému úřadu Jihomoravského kraje. Odpůrce ve svém vyjádření citoval ze stanoviska krajského úřadu, odboru územního plánování a stavebního řádu, ze dne 23. 8. 2010, v němž krajský úřad dospěl k závěru, že obci se nabízejí tři možnosti: (a) přepracovat územní plán Obce Perná s tím, že uvedené koridory budou vypuštěny a zařazeny do územních rezerv, což by vedlo ke zvýšení nákladů na pořízení územně plánovací dokumentace a prodloužení lhůty k vydání územně plánovací dokumentace; (b) vydání stávající dokumentace s rizikem, že bude napadena u Nejvyššího správního soudu, přičemž krajský úřad podotkl, že koridor R52 je v souladu s Politikou územního rozvoje; (c) pozastavení vydání stávající dokumentace do doby vydání Zásad územního rozvoje JMK v polovině roku 2011. K těmto variantám krajský úřad dodal, že zvolení dalšího postupu náleží zastupitelstvu obce. Tím, že odpůrce zvolil jednu z variant navržených krajským úřadem, tedy schválení stávající dokumentace, postupoval v dobré víře, že nedošlo k pochybení v procesu pořízení napadeného opatření obecné povahy. Svůj postup odpůrce vysvětluje i velkými finančními náklady vynaloženými na zpracování a pořízení této územně plánovací dokumentace. Závěrem odpůrce poznamenal, že projednávané zásady územního rozvoje koridor R52 upravují shodně jako napadený územní plán a že na komunikaci R52 existuje platné posouzení vlivu na životní prostředí (EIA).

Podstatné skutečnosti plynoucí ze spisu

[10] Ze spisových materiálů předložených Nejvyššímu správnímu soudu vyplynuly následující skutečnosti. Dne 31. 1. 2008 rozhodlo zastupitelstvo obce na svém zasedání o pořízení územního plánu obce. Obsahem zadání územního plánu byly mimo jiné i stavby nadregionálního rozsahu vyplývající z Politiky územního rozvoje a z územně plánovací dokumentace vydané krajem, a to koridor pro rychlostní komunikaci R52 a koridor propojovacích plynovodů VVTL Transgas. Zadání územního plánu obce Perná bylo projednáno a schváleno zastupitelstvem obce usnesením ze dne 3. 3. 2009. Na základě tohoto usnesení byl zpracován návrh územního plánu, který byl předán k projednání v září 2009. Dne 22. 9. 2009 pořizovatel oznámil dotčeným orgánům, krajskému úřadu a Obci Perná místo a dobu konání společného jednání o návrhu územního plánu. Stanoviska dotčených orgánů byla do návrhu územního plánu zapracována. Jelikož v listopadu 2009 Nejvyšší správní soud zrušil územní plán VÚC Břeclavsko, návrh územního plánu byl v textové části upraven tak, že odkaz na územní plán VÚC byl vypuštěn. V návrhu územního plánu byla vymezena dopravní plocha komunikace R52 na základě požadavku ŘSD ČR, na základě stanoviska Ministerstva životního prostředí k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí „Rychlostní silnice R52 Pohořelice - Mikulov (Drasenhofen)“, na základě generelu dopravy Jihomoravského kraje zpracovaného IKP Consulting Engineers, s. r. o. Praha, na základě Politiky územního rozvoje a územně analytických podkladů ORP Mikulov (srov. sp. zn. STU/4801/2009/PROI, č. l. 93 správního spisu). Krajský úřad dne 9. 4. 2010 vydal stanovisko podle § 51 stavebního zákona
sp. zn. S - JMK 47967/2010. Dospěl k závěru, že „návrh ÚP Perná nemá zásadní vliv na

širší územní vztahy“. Pokud jde o soulad s Politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací vydanou krajem, konstatoval krajský úřad, že požadavek zapracovat do ÚP Pasohlávky koridor kapacitní silnice R52 vyplývá z Politiky územního rozvoje; dále, že v současnosti není pro území okresu Brno-venkov platná žádná územně plánovací dokumentace vydaná krajem a že Zásady územního rozvoje JMK nebyly doposud schváleny. Vzhledem k uvedenému krajský úřad doporučil zahájit řízení o vydání územního plánu, přičemž pořizovatele neupozornil ani na žádné nedostatky, které by bylo nutné odstraňovat.

[11] Odpůrce na základě stanoviska krajského úřadu zahájil řízení o vydání územního plánu a jeho návrh vystavil k veřejnému nahlédnutí od 30. 4. 2010 do 31. 5. 2010, což byl rovněž termín pro uplatnění připomínek a námitek. Navrhovatel podal dne 26. 5. 2010 námitku, která byla dne 31. 5. 2010 doručena na Městský úřad. Obsahem námitky byly mimo jiné také skutečnosti namítané v návrhu na zrušení napadeného opatření obecné povahy. Dne 31. 5. 2010 bylo ukončeno veřejné projednání územního plánu Perná. V červnu 2010 zastupitelstvo obce Perná rozhodlo o zastavení prací na územním plánu do doby, než bude posouzen postup úřadu územního plánování, tedy zda bylo v souladu se zákonem zapracovat do územního plánu plochy pro veřejně prospěšné stavby, a to komunikaci R52 a propojovací plynovody P2, které jsou svým charakterem stavbami nadmístního významu. Ve své žádosti úřad územního plánování konstatoval, že vzhledem k aktuální judikatuře Nejvyššího správního soudu zvažuje tři varianty dalšího postupu: (a) přepracovat územně plánovací dokumentaci a vypustit části týkající se silnice R52 a plynovodů P2; tato varianta byla vyčíslena na asi 100 000 Kč a prodloužila by lhůtu pro konečné schválení územního plánu přibližně o jeden rok; (b) schválit územní plán v současné podobě s rizikem, že bude územní plán zrušen podobně jako v jiných věcech; v tom případě by obec po zrušení soudem neměla žádnou územně plánovací dokumentaci; (c) pozastavit práce na územním plánu, než budou přijaty zásady územního rozvoje, přičemž do té doby by platil stávající územní plán. V žádosti rovněž bylo zdůrazněno, že obec připravuje bezúplatný převod pozemků z Pozemkového fondu ČR na obec a žádá o dotaci na vybudování sběrného dvora komunálního odpadu. Žádost byla adresována Ministerstvu pro místní rozvoj, které ji postoupilo Krajskému úřadu JMK. Krajský úřad JMK předestřel tři varianty dalšího postupu (tytéž, jako navrhovala obec) a konstatoval, že volba varianty náleží samotné obci (viz výše, stanovisko odpůrce). Po obdržení tohoto stanoviska se zastupitelstvo obce Perná v září 2010 rozhodlo pozastavit práce na pořízení územního plánu do doby vydání Zásad územního rozvoje JMK. V lednu 2011 toto rozhodnutí zastupitelstvo obce novým usnesením revokovalo a vydalo napadené opatření obecné povahy.

[12] Součástí napadeného opatření obecné povahy bylo též vypořádání námitek. K relevantní části námitky navrhovatele odpůrce uvedl totéž, co později ve svém stanovisku k nyní projednávanému návrhu.

Posouzení splnění podmínek řízení a aktivní legitimace

[13] Nejvyšší správní soud nejprve posuzoval, zda jsou splněny podmínky řízení, tedy, zda existuje předmět řízení (opatření obecné povahy), zda je navrhovatel aktivně legitimován a zda byl návrh formulován v souladu s podmínkami vyplývajícími z § 101a s. ř. s.

[14] Předmětem řízení je přezkum zákonnosti opatření obecné povahy, územního plánu obce Perná, vydaného usnesením zastupitelstva obce Perná č. 4 ze dne 27. 1. 2011. Podle § 43 odst. 4 stavebního zákona se územní plán vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu. Napadené usnesení zastupitelstva obce tedy představuje opatření obecné povahy přezkoumatelné Nejvyšším správním soudem.

[15] Podle judikatury zdejšího soudu se může soud zabývat návrhem podle § 101a a násl. s. ř. s. pouze na návrh vlastníka nemovitostí, který tvrdí dotčení na právech napadeným opatřením obecné povahy (usnesení ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006 - 62). Navrhovatel v procesu přijímání nového územního plánu uplatnil své námitky ve lhůtě k projednání územního plánu a umožnil obci se s těmito výhradami seznámit a reagovat na ně (rozsudek zdejšího soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 2/2009 - 54, publikovaný pod č. 2008/2010 Sb. NSS). Podle § 52 odst. 2 stavebního zákona může vznést námitky mj. vlastník pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, za jakého lze považovat i navrhovatele. Navrhovatel je spoluvlastníkem nemovitostí, a to pozemků parc. č. 502/2, 1124/5 a 1124/17 a spoluvlastníkem pozemku parc. č. 502/1 a rodinného domu nacházejícího se na tomto pozemku, které se podle něj nacházejí zhruba 500 metrů od navrženého koridoru silnice R52. „Dotčenost“ se podle judikatury zdejšího soudu nevyčerpává mechanicky vnímaným sousedstvím, i vlastník pozemku či stavby vzdálenější může výjimečně být dotčen, pokud mohou být reálně podstatně ovlivněny poměry i na tomto pozemku (stavbě) (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, publikovaný pod č. 1462/2008 Sb. NSS, a ze dne 21. 4. 2010, č. j. 8 Ao 1/2010 - 89).

[16] Nejvyšší správní soud shledal, že i v tomto případě lze navrhovatele považovat za dotčeného stavbou rychlostní silnice R52, která vede nedaleko jeho rodinného domku a dalších nemovitostí, a proto se dalšími jeho argumenty ohledně jeho aktivní legitimace pro nadbytečnost nezabýval. Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že podmínky řízení byly splněny a přistoupil k věcnému posouzení zákonnosti opatření obecné povahy.

Posouzení zákonnosti opatření obecné povahy

[17] Podle ustálené judikatury zdejšího soudu se v rámci soudního přezkumu zkoumá opatření obecné povahy v pěti krocích: za prvé, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat napadené opatření obecné povahy; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem stanovené působnosti a nejednal *ultra vires*; za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu tohoto opatření nebo jeho části se zákonem (materiální kritérium), a za páté, v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (srov. rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publikovaný pod č. 740/2006 Sb. NSS).

[18] Navrhovatel nezpochybnil pravomoc odpůrce. Naplnění první podmínky popsaného postupu přezkumu zákonnosti napadeného opatření obecné povahy, tedy skutečnost, že odpůrce měl k vydání napadeného opatření obecné povahy pravomoc, nebylo mezi účastníky řízení sporné. Podle § 6 odst. 1 stavebního zákona pro obec pořizuje územní plán obecní úřad obce s rozšířenou působností (zde obecní úřad Mikulov) a podle § 6 odst. 5 písm. a) stavebního zákona rozhoduje o pořízení územního plánu zastupitelstvo obce v samostatné působnosti. Zastupitelstvo obce Perná projednalo a schválilo napadené

opatření obecné povahy usnesením č. 4 ze dne 27. 1. 2011. Nejvyšší správní soud tedy neměl žádné pochybnosti o tom, že napadené opatření obecné povahy bylo vydáno v rámci zákonné pravomoci odpůrce.

[19] Pro účely posouzení, zda odpůrce postupoval v mezích své působnosti, Nejvyšší správní soud za takový postup považuje, pokud správní orgán prostřednictvím opatření obecné povahy upraví okruh vztahů, ke kterým je zákonem zmocněn (v rámci nichž tedy realizuje svoji pravomoc vydávat opatření obecné povahy). O vydání napadeného územního plánu rozhodlo zastupitelstvo obce, tedy orgán věcně příslušný podle § 6 odst. 5 písm. a) stavebního zákona. Místní působnost je pak určena tím, že odpůrce vydal opatření obecné povahy s takovou územní působností, která odpovídá územnímu obvodu, v němž je oprávněn vykonávat svoji pravomoc (srov. rozsudek č. j. 1 Ao 5/2010 - 169 ze dne 24. 11. 2010). Napadené opatření obecné povahy zahrnuje pouze území obce Perná, tudíž zastupitelstvo obce bylo i orgánem místně příslušným pro vydání napadeného opatření obecné povahy (srov. též § 43 odst. 4 stavebního zákona, podle něhož se územní plán vydává pro celé území obce).

[20] V rámci třetího kroku shora popsaného postupu Nejvyšší správní soud posuzuje, zda bylo napadené opatření obecné povahy vydáno zákonem stanoveným postupem, a často je součástí tohoto kroku přezkum souladu procesu územního plánování s předpisy na ochranu přírody a krajiny a se zákonem o posouzení vlivů na životní prostředí. V posuzovaném případě je zásadní žalobní námitkou navrhovatele skutečnost, že obec nemůže do územního plánu zahrnout rychlostní komunikaci, jejíž koridor byl naplánován nadřazenou územně plánovací dokumentací, která byla soudem zrušena (rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2009, č. j. 3 Ao 1/2007 - 210). Teprve v návaznosti na to navrhovatel namítá, že napadené opatření obecné povahy, územní plán obce Perná, nebyl řádně posouzen z hlediska svých vlivů na udržitelný rozvoj území, respektive na životní prostředí.

[21] Navrhovatel ve svém návrhu poukazuje na to, že negativní vlivy na životní prostředí by nastaly po celé délce silnice R52 a že na všech úrovních územně plánovací dokumentace je třeba řádné posouzení všech variant dálničního spojení Brna a Vídně v rámci posouzení vlivů těchto koncepcí na životní prostředí ve smyslu § 10a zákona o posouzení vlivů na životní prostředí. Tuto svou výhradu však navrhovatel zařazuje až za stěžejní žalobní bod spočívající v tom, že územní plán obce nemůže vymezovat žádnou dopravní stavbu nadmístního významu (tedy ani stavbu rychlostní silnice R52), pokud koridor této stavby není vymezen v nadřazené územně plánovací dokumentaci a v rámci této dokumentace řádně posouzen z pohledu ochrany životního prostředí. Nejvyšší správní soud v této souvislosti poukazuje na svou judikaturu, citovanou navrhovatelem, a to shora uvedený rozsudek č. j. 3 Ao 1/2007 - 210, jímž zrušil územní plán VÚC Břeclavsko, který předmětnou silnici R52 upravoval, právě z důvodů nedodržení zákonných postupů v oblasti posuzování vlivů záměru na životní prostředí (SEA), pro nedostatečné zvážení variantních řešení a nedostatek posouzení vlivu na evropsky chráněná území Natura 2000.

[22] V této specifické situaci tedy nezbylo Nejvyššímu správnímu soudu než se zaměřit na posouzení, zda se naplnila zásadní námitka spočívající v absenci vymezení koridoru rychlostní silnice R52 v nadřazené územně plánovací dokumentaci, ačkoli standardně tuto otázku zařazuje až do čtvrtého kroku posouzení, tedy do části přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu tohoto opatření nebo jeho části se zákonem.

Hierarchický vztah mezi jednotlivými úrovněmi územně plánovací dokumentace

[23] Nejvyšší správní soud již ve své judikatuře jednoznačně konstatoval, že *„obec nemůže ve svém územním plánu vymezit plochu nadmístního významu, která není vymezena v zásadách územního rozvoje [§ 36 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)] nebo v územním plánu velkého územního celku“* (v rozsudku č. j. 1 Ao 1/2009 - 185 ze dne 23. 9. 2009, publikovaném pod č. 1971/2010 Sb. NSS). Koridorem nadmístního významu je nesporně rychlostní silnice R52.
Nejvyšší správní soud svým výše citovaným rozsudkem č. j. 3 Ao 1/2007 - 210 zrušil Územní plán VÚC Břeclavsko, obsahující koridor silnice R52. Žádný jiný územní plán velkého územního celku či zásady územního rozvoje, obsahující koridor silnice R52 nebyl schválen, tudíž se napadená část územního plánu neopírá o žádnou závaznou nadřazenou územně plánovací dokumentaci a odkazuje se jen na Politiku územního rozvoje, která však nijak neupřesňuje a ani s ohledem na svůj charakter nemůže upřesňovat konkrétní místní určení koridoru silnice R52.

[24] Podle § 36 odst. 1 stavebního zákona: *„Zásady územního rozvoje stanoví zejména základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezí plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití, zejména plochy nebo koridory pro veřejně prospěšné stavby, veřejně prospěšná opatření, stanoví kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v jejich využití. Zásady územního rozvoje mohou vymezit plochy a koridory, s cílem prověřit možnosti budoucího využití, jejich dosavadní využití nesmí být měněno způsobem, který by znemožnil nebo podstatně ztížil prověřované budoucí využití (dále jen ‚územní rezerva‘). Součástí zásad územního rozvoje je i vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Ve vyhodnocení vlivů na životní prostředí se popíšou a vyhodnotí zjištěné a předpokládané závažné vlivy zásad územního rozvoje na životní prostředí a přijatelné alternativy naplňující cíle zásad územního rozvoje“*. Podle § 7 odst. 1 písm. a) stavebního zákona *„krajský úřad v přenesené působnosti pořizuje zásady územního rozvoje a v zákonem stanovených případech regulační plán pro plochy a koridory nadmístního významu“*.

[25] S ohledem na skutečnost, že není k dispozici žádná územně plánovací dokumentace typu zásad územního rozvoje, která by stanovila koridor silnice R52, není možné, aby obec ve svém územním plánu plánovala umístění takovéto silnice bez návaznosti na nadřízenou územně plánovací dokumentaci, která by posoudila varianty vedení silnice z pohledu vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a na životní prostředí a stanovila definitivní umístění silnice.

[26] Nejvyšší správní soud v této souvislosti odkazuje i na další svou další judikaturu k této problematice, a to rozhodnutí č. j. 1 Ao 2/2010 - 185 ze dne 18. 1. 2011, v němž konstatoval, že *„hierarchický vztah mezi jednotlivými úrovněmi územně plánovací dokumentace je vyjádřen na mnoha místech stavebního zákona z roku 2006, např. v § 54 odst. 2 a 5, a byl shodně obsažen i v předcházející právní úpravě. Obecně tedy platí, že územně plánovací dokumentace nižšího stupně nesmí být v rozporu s nadřazenou územně plánovací dokumentací.“* Nezbytnost souladu různých stupňů územně plánovací dokumentace potvrdil Nejvyšší správní soud i ve svém rozsudku č. j. 6 Ao 3/2009 - 76 ze dne 21. 10. 2009, publikovaném pod č. 2201/2011 Sb. NSS, neboť *„konkrétní území je regulováno*

pomocí tří dokumentů, které tedy musí být vzájemně souladné; tento soulad je ve stavebním zákoně zajištěn zejména pomocí ustanovení § 36 odst. 5 a § 53 odst. 4 písm. a). Pořizovatel musí při pořizování územně plánovací dokumentace sám ověřit soulad svého návrhu s nadřazenou dokumentací.“

[27] Dále Nejvyšší správní soud ve svém již výše citovaném rozsudku ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 185, konstatoval, že *„obec ve svém územním plánu nemůže vymezit rozvojové plochy nadmístního významu, které v nadřazené územně plánovací dokumentaci obsaženy nejsou* (...). *Naopak, kraj – a jenom kraj - může v zásadách územního rozvoje rozhodovat o vymezení ploch a koridorů nadmístního významu (§ 36 odst. 1 stavebního zákona), které jsou opět závazné pro územní plány obcí (§ 36 odst. 5 stavebního zákona). To, že o vymezení ploch nadmístního významu, s nimiž nadřazená územně plánovací dokumentace nepočítá, nesmí rozhodovat samostatně obec ve svém územním plánu, vyplývá i z definice plochy nadmístního významu obsažené v § 2 odst. 1 písm. h):* plocha, která svým významem, dosahem nebo využitím ovlivní území více obcí. (...)“ Pokud takovéto jednoznačné závěry přijal Nejvyšší správní soud k otázce ploch nadmístního významu, tím spíše musí takového závěry aplikovat v případě koridoru silnice, která je součástí plánovaného dálničního spojení Brno - Vídeň. Obec přece nemůže jednoznačným způsobem naplánovat vedení koridoru takovéto silnice, aniž by měla najisto postaveno, kudy uvedená silnice povede. Odpůrce v takovém případě mohl postupovat tak, že předpokládané území, které by mohlo být v budoucnu zasaženo plánovanou výstavbou rychlostní silnice, mohl zařadit do územních rezerv, což sám ve svém vyjádření připouští jako jednu z možných variant.

[28] Nejvyšší správní soud vážil, zda je dán závažný důvod, pro nějž je možné napadené opatření obecné povahy z popsaných důvodů zrušit. Vyšel přitom z úvahy, že princip hierarchie jednotlivých úrovní územně plánovací dokumentace je úhelným kamenem územního plánování, bez nějž o jakékoliv koncepčnosti nelze hovořit. Pokud územně plánovací dokumentace nižšího stupně (územní plán obce) nerespektuje nadřazenou územně plánovací dokumentaci, resp. plánuje záměry nadmístního významu, aniž by byly závazně stanoveny v dokumentaci vyššího stupně, může dojít k zásadním střetům v území a neřešitelným problémům při realizaci zájmů a staveb krajské nebo celostátní úrovně (typicky v oblasti dopravní, ochrany životního prostředí a problematiky udržitelného rozvoje území). Porušení hierarchického principu má proto zásadní dopady do procesu přijímání i na obsah opatření obecné povahy (obdobně i v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 - 185).

[29] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že napadená část územního plánu obce Perná neobstojí, neboť v době schválení územního plánu neexistovala nadřazená územně plánovací dokumentace, která by vymezovala závazně schválený koridor rychlostní silnice R52. V takové situaci je v rozporu se zákonem, aby obec ve svém územním plánu vymezila koridor nadmístního významu, neboť by tím postupovala v rozporu s § 36 stavebního zákona, který vymezení koridoru nadmístního významu svěřuje zásadám územního rozvoje.

[30] Výhrada stěžovatele k nezákonnosti vymezení rychlostní silnice R52 v územním plánu Obce Perná z hlediska předpisů o posuzování vlivů na životní prostředí pak potvrdila to, že nezbytnou podmínkou zákonného vymezení koridoru a trasy rychlostní silnice R52 je řádné posouzení všech variant silničního spojení Brna a Vídně v rámci posouzení vlivů těchto koncepcí podle § 10a zákona o posouzení vlivů na životní prostředí

a ve vztahu k potenciálním zásahům do území Natura 2000. Takovéto posouzení variant však není možné na území jediné obce, ale musí být činěno ohledně umístění silnice jako takové, což je možno jen v rámci vyššího stupně územně plánovací dokumentace, tedy zásad územního rozvoje. Proto tyto výhrady k nezákonnosti procedury přijímání plánu Nejvyšší správní soud zařadil až poté, kdy se zabýval problematikou hierarchického vztahu různých stupňů územně plánovací dokumentace v posuzovaném případě. I řešení této žalobní námitky potvrzuje nezbytnost nadmístního posouzení vlivů na životní prostředí, neboť v rámci procesu SEA podle zákona o posouzení vlivů na životní prostředí je nutné zvažování různých variant, které nelze provádět jinak než v rámci vyššího stupně územně plánovací dokumentace. Naplnění zákonné procedury přijímání územního plánu tedy také nebylo možné při nerespektování hierarchického vztahu mezi jednotlivými úrovněmi územně plánovací dokumentace.

[31] S ohledem na výše uvedenou argumentaci Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo než navrhovateli vyhovět a napadenou část opatření obecné povahy v souladu s § 101d odst. 2 s. ř. s. pro rozpor se zákonem zrušit.

[32] Podle § 101d odst. 5 s. ř. s. nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **není** přípustný opravný prostředek.

V Brně dne 20. dubna 2011

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu