ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci navrhovatelů: **a) obec Bavory**, se sídlem Bavory 9, 692 01 Mikulov na Moravě, **b) obec Blažovice**, se sídlem Nádražní 242, 664 08 Blažovice, **c) obec Dolní Dunajovice**, se sídlem Zahradní 613, 691 85 Dolní Dunajovice, **d) obec Chrudichromy**, se sídlem Chrudichromy 48, 680 01 Boskovice, **e) obec Jinačovice**, se sídlem Jinačovice 83, 664 34 Kuřim, **f) město Modřice**, se sídlem náměstí Svobody 93, 664 42 Modřice, **g) obec Moravany**, se sídlem Střední 10/28, 664 48 Moravany u Brna, **h) obec Nebovidy**, se sídlem Nebovidy 78, 664 48 Moravany u Brna, **ch) obec Ostopovice**, se sídlem U Kaple 260/5, 664 49 Ostopovice, **i) obec Ponětovice**, se sídlem Ponětovice 63, 664 51 Šlapanice u Brna, **j) obec Sudice**, se sídlem Sudice 164, 680 01 Sudice, **k) obec Tvarožná**, se sídlem Tvarožná 40, 664 05 Tvarožná, **l) obec Želešice**, se sídlem ul. 24. dubna 16, 664 43 Želešice, **m) Mgr. Z. C.**, **n) J. D.**, **o) Ing. Š. F.**, **p) Ing. L. H.**, **q) Ing. V. H.**, **r) M. Ch**, **s) V. P.**, **t) Ing. L. P.**, **u) M. Š.**, **v) Mgr. K. T.**, **w) obec Malá Lhota**, se sídlem Malá Lhota 38, 679 21 Černá Hora, **x) R. M.**, **y) JUDr. Z. J.**, **z) M. K.**, všichni zastoupeni Mgr. Pavlem Černým, advokátem, se sídlem Dvořákova 13, 602 00 Brno, proti odpůrci: **Jihomoravský kraj**, se sídlem Žerotínovo náměstí 3/5, 601 82 Brno, zastoupen JUDr. Petrem Fialou, advokátem se sídlem Mezníkova 273/13, 616 00 Brno, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje vydaných usnesením zastupitelstva Jihomoravského kraje ze dne 22. 9. 2011, č. 1552/11/Z25,

takto:

I. Návrh na zrušení opatření obecné povahy – Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje – vydaného usnesením zastupitelstva Jihomoravského kraje ze dne 22. 9. 2011, č. 1552/11/Z25 v části koridoru TE 42 „*horkovod z elektrárny Dukovany, hranice kraje – Brno*“ **se odmítá**.

II. Ve zbývající části **se** opatření obecné povahy – Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje – vydané usnesením zastupitelstva Jihomoravského kraje ze dne 22. 9. 2011, č. 1552/11/Z25, **zrušuje** dnem vyhlášení tohoto rozsudku.

III. Odpůrce **j e p o v i n e n** zaplatit navrhovatelům náhradu nákladů řízení ve výši 135.000 Kč k rukám jejich zástupce Mgr. Pavla Černého, advokáta se sídlem Dvořákova 13, Brno, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I.
Stručný obsah návrhu na zrušení opatření obecné povahy a vyjádření odpůrce

[1] Návrhem doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 22. 12. 2011 (dále též „návrh“) se navrhovatelé domáhali zrušení opatření obecné povahy – Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje, vydaných usnesením zastupitelstva Jihomoravského kraje ze dne 22. 9. 2011, č. 1552/11/Z25 (dále též „ZÚR“). Navrhovatelé brojili primárně proti vymezení koridorů staveb páteřní silniční infrastruktury ve vydaných zásadách územního rozvoje, tj. především proti vymezení koridorů pro záměr rychlostní silnice R43, pro záměry tzv. jihozápadní, jižní a jihovýchodní tangenty města Brna, pro záměr rychlostní silnice R52 Pohořelice – Mikulov, pro dílčí úseky záměru rychlostní silnice R55 a pro záměr silnice I/38 Blížkovice (hranice kraje) – Znojmo – Hatě – hranice ČR/Rakousko. Základní koncepce plánovaného rozvoje páteřní silniční infrastruktury Jihomoravského kraje (dále též „JMK“) je podle navrhovatelů jako celek nevhodná. Nadto k jejímu vymezení v ZÚR došlo v přímém rozporu se závaznými požadavky právních předpisů.

[2] Navrhovatelé v návrhu specifikovali několik okruhů důvodů, které by podle jejich mínění měly vést ke zrušení napadeného opatření obecné povahy:

A) neposouzení kumulativních a synergických vlivů,
B) rozpor ZÚR s požadavky únosného zatížení a udržitelného rozvoje území,
C) neposouzení variant řešení koncepce silniční dopravy,
D) chybné posouzení variant koridorů jednotlivých staveb dopravní silniční infrastruktury,
E) nedostatečné a nepřezkoumatelné vypořádání námitek a připomínek navrhovatelů,
F) nezákonnost postupů a stanovisek dotčených orgánů,
G) nesprávné posouzení souladu návrhu ZÚR s Politikou územního rozvoje,
H) neprovedené přeshraniční posouzení ZÚR,
CH) nedostatky veřejného projednání návrhu ZÚR,
I) rozhodování zastupitelstva mimo zákonem upravený proces,
J) rozpor vydání ZÚR s principem proporcionality.

[3] K návrhu podal odpůrce obsáhlé vyjádření ze dne 18. 1. 2012 (dále jen „vyjádření odpůrce“), v němž podrobně reagoval na jednotlivé námitky. Návrh označil za zčásti věcně nesprávný, dílem značně či záměrně nepřesný, ve zbytku nepravdivý, a tudíž jako celek nedůvodný. Odpůrce závěrem svého vyjádření navrhl, aby Nejvyšší správní soud buď návrh odmítl pro předčasnost, nebo jej v celém rozsahu zamítl pro nedůvodnost.

II.
Postup Nejvyššího správního soudu

[4] Nejvyšší správní soud obstaral příslušné správní spisy a potřebná vyjádření. Na návrh odpůrce soud řízení usnesením ze dne 19. 1. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 267, přerušil podle § 48 odst. 3 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s."), neboť usnesením ze dne 17. 1. 2012, č. j. 9 Ao 7/2011 – 378, předložil devátý senát Nejvyššího správního soudu rozšířenému senátu tohoto soudu k posouzení právní otázku okamžiku existence (účinnosti) opatření obecné povahy, a to ve věci s totožným žalovaným a s totožným napadeným opatřením obecné povahy – ZÚR. Výsledek řízení před rozšířeným senátem tudíž mohl mít vliv na řízení v projednávané věci. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu o předmětné právní otázce rozhodl usnesením ze dne 6. 3. 2012, č. j. 9 Ao 7/2011 - 489, které nabylo právní moci dne 23. 3. 2012. Následně proto předsedkyně senátu usnesením ze dne 2. 4. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 280, podle § 48 odst. 5 s. ř. s. vyslovila, že se v řízení pokračuje. Usnesení nabylo právní moci dne 13. 4. 2012.

[5] Dalším usnesením ze dne 19. 4. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 284, vyloučil Nejvyšší správní soud návrh dvou navrhovatelů k samostatnému řízení. Jednalo se o dva občany Rakouska (P. F. N. a R. V.), kteří svoji aktivní legitimaci odvíjeli od vlastnictví pozemků na území Rakouska a od možného nepřímého vlivu imisí dopravy z plánované rychlostní silnice R52, jež by se měla napojit na budoucí rakouskou dálnici A5. Poté Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 Ao 1/2012 – 62, návrh těchto dvou navrhovatelů odmítl. Dospěl totiž k závěru, že tento návrh byl podán osobami k tomu zjevně neoprávněnými, neboť již ze samotných tvrzení obou navrhovatelů bylo zřejmé, že nemohou být napadenými ZÚR přímo dotčeni ve své právní sféře.

[6] Podáním doručeným soudu dne 11. 5. 2012 navrhl odpůrce soudu další přerušení řízení. Uvedl, že dne 24. 4. 2012 podal proti shora uvedenému usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2012, č. j. 9 Ao 7/2011 – 489, ústavní stížnost, neboť se domnívá, že toto rozhodnutí zasáhlo do jeho práva na samosprávu a na zákonného soudce (u Ústavního soudu věc vedena pod sp. zn. Pl. ÚS 12/12). Jelikož řízení v projednávané věci bylo přerušeno právě z důvodu, že před rozšířeným senátem byla projednávána otázka účinnosti ZÚR, bylo podle odpůrce na místě řízení opětovně přerušit do pravomocného rozhodnutí Ústavního soudu. Navrhovatelé označili návrh odpůrce na přerušení řízení za nedůvodný, neboť i kdyby byl správný právní názor odpůrce ohledně okamžiku účinnosti ZÚR, nemělo by to žádný vliv na příslušnost soudu k projednání a rozhodnutí věci. Kromě toho navrhovatelé poukázali na rozpor dalšího přerušení řízení se zásadou procesní ekonomie a na skutečnost, že usnesení rozšířeného senátu má předběžnou povahu a nemůže samo o sobě zasáhnout do ústavně zaručených práv. Nejvyšší správní soud neshledal návrh odpůrce na přerušení řízení důvodným; pro bližší argumentaci soud odkazuje na část III./A), v níž se podrobně zabývá otázkou účinnosti ZÚR.

[7] Dne 12. 6. 2012 byla soudu doručena replika navrhovatelů k vyjádření odpůrce (dále jen „replika"). Replika v naprosté většině pouze opakovala již vyřčená tvrzení a argumenty. Pokud se v ní ojediněle objevila nová tvrzení, soud na ně reaguje v příslušné části při posuzování důvodnosti návrhu. Rovněž tak soud reaguje na dupliku odpůrce k replice navrhovatelů (dále jen „duplika"), kterou obdržel 18. 6. 2012.

[8] Nejvyšší správní soud nařídil ústní jednání ve věci na den 19. 6. 2012. Navrhovatelé i odpůrce při ústním jednání setrvali na svých stanoviscích. Zvukový záznam z jednání je připojen na č. l. 498 soudního spisu; relevantní skutečnosti přednesené při jednání a provedené důkazy

jsou zohledněny níže v rámci přezkumu podmínek řízení a při posouzení důvodnosti návrhu. V souladu se svojí ustálenou judikaturou (rozsudek ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008 – 117; veškerá rozhodnutí Nejvyššího správního soudu citovaná v tomto rozsudku jsou k dispozici na www.nssoud.cz) soud neprováděl dokazování listinami, které byly součástí správního spisu.

III.
Podmínky řízení

[9] Soud se nejprve zabýval otázkou, zda jsou splněny podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 101a s. ř. s.), kterými jsou zejména existence opatření obecné povahy, aktivní žalobní legitimace navrhovatelů a formulace závěrečného návrhu (shodně např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008 – 34).

A) Existence opatření obecné povahy

[10] Zásady územního rozvoje se v souladu s § 36 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), vydávají formou opatření obecné povahy podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. ZÚR byly vydány jako opatření obecné povahy usnesením zastupitelstva Jihomoravského kraje ze dne 22. 9. 2011, č. 1552/11/Z 25, bod 4.

[11] Judikatura Nejvyššího správního soudu již dovodila, že *opatření obecné povahy lze považovat za účinné – a tím i soudem přezkoumatelné – teprve poté, co bylo platně vyhlášeno. Pojem účinnost pak je nutno vykládat tak, že před jejím nabytím předmětné opatření obecné povahy není způsobilé vyvolat žádné právní účinky* (rozsudek ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73, publikovaný pod č. 1462/2008 Sb. NSS). V souladu s § 173 odst. 1 správního řádu nabývá opatření obecné povahy – tedy i zásady územního rozvoje – účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky, kterou bylo oznámeno.

[12] Odpůrce v této souvislosti namítl předčasnost návrhu, neboť podle něho napadené opatření obecné povahy nenabylo ještě v den podání návrhu účinnosti. Na základě § 173 správního řádu a § 20 stavebního zákona odpůrce dovodil, že je nutné za datum nabytí účinnosti ZÚR považovat patnáctý den ode dne vyvěšení vyhlášky na poslední úřední desce obce ležící v Jihomoravském kraji, za předpokladu zveřejnění obsahu úřední desky po dobu vyvěšování této vyhlášky způsobem umožňujícím dálkový přístup. Odpůrce pak uvedl výčet obcí, u nichž podle něj nebyla veřejná vyhláška oznamující vydání ZÚR řádně vyvěšena, jakož i typy různých pochybení obcí při vyvěšování. Přípisem doručeným soudu dne 8. 3. 2012 odpůrce sdělil, že ZÚR nabyly účinnosti dne 17. 2. 2012 po doručení oznámení o jejich vydání všem obyvatelům Jihomoravského kraje, a přiložil kopii záznamu o účinnosti. Odpůrce též namítl, že s ohledem na zákon č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, je k projednání věcně a místně příslušný Krajský soud v Brně. Pokud by Nejvyšší správní soud v řízení pokračoval, porušil by právo odpůrce i navrhovatelů na zákonného soudce garantované v čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

[13] Navrhovatelé k argumentaci odpůrce uvedli, že v případě vydávání zásad územního rozvoje nelze § 20 odst. 1 stavebního zákona považovat za *lex specialis* k § 25 odst. 3 správního

řádu, neboť takový výklad by vázal nabytí účinnosti zásad územního rozvoje na aktivitu stovek obcí, které by, ať již neúmyslným nesprávným postupem či obstrukčním jednáním, mohly bránit nabytí účinnosti zásad územního rozvoje, což by zároveň znamenalo oslabení právní jistoty všech osob dotčených vydáním zásad územního rozvoje. Navrhovatelé na několika případech demonstrovali obtížnost zjišťování nabytí účinnosti ZÚR, když poté, co sami v případě některých obcí ověřovali správnost vyvěšení dané vyhlášky, dospěli k rozdílným závěrům než odpůrce. Navrhovatelé dále vyjádřili názor, že zásady územního rozvoje mohou být soudem přezkoumány již v okamžiku jejich vydání, neboť od tohoto okamžiku „právně existují“, a není tak potřeba čekat na nabytí účinnosti. Pokud by soud přece jen dospěl k závěru, že ZÚR dosud skutečně nenabyly účinnosti, a není je tím pádem možno podrobit soudnímu přezkumu, jedná se o odstranitelný nedostatek podmínek řízení. Soud by v takovém případě mohl vyčkat nabytí účinnosti ZÚR a poté v soudním řízení pokračovat.

[14] Totožnou právní otázku ve věci se shodnou osobou odpůrce paralelně řešil devátý senát Nejvyššího správního soudu, který ji usnesením ze dne 17. 1. 2012, č. j. 9 Ao 7/2011 – 378, předložil k zodpovězení rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. Rozšířený senát v usnesení ze dne 6. 3. 2012, č. j. 9 Ao 7/2011 – 489, vyloučil odpůrcem prosazovanou aplikaci § 20 stavebního zákona při vydávání zásad územního rozvoje. Naopak podle rozšířeného senátu zásady územního rozvoje nabývají v souladu s § 173 odst. 1 ve spojení s § 25 odst. 3 správního řádu účinnosti *„patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky, kterou se oznamuje vydání opatření obecné povahy, na úřední desce správního orgánu, <u>který toto opatření obecné povahy vydal</u>“* (podtržení doplněno). Pro otázku účinnosti zásad územního rozvoje je tedy irelevantní vyvěšení veřejných vyhlášek na úředních deskách obcí příslušného kraje: rozhodné je vyvěšení veřejné vyhlášky na úřední desce krajského úřadu.

[15] V projednávaném případě bylo oznámení o vydání ZÚR vyvěšeno na úřední desce odpůrce dne 6. 10. 2011. Na základě názoru rozšířeného senátu je pak třeba dovodit, že ZÚR nabyly účinnosti patnáctým dnem po tomto dni, tedy dne 21. 10. 2011. Návrh na zrušení tohoto opatření obecné povahy byl Nejvyššímu správnímu soudu doručen dne 22. 12. 2011: napadené ZÚR byly tudíž v době podání návrhu účinné a přezkumu způsobilé. Námitka předčasnosti návrhu je proto nedůvodná. S ohledem na tento závěr považoval soud za nadbytečné provádět dokazování důkazními prostředky uvedenými na s. 10 a 11 vyjádření odpůrce (zejména žádost o vyvěšení veřejné vyhlášky na úředních deskách obcí, připomenutí, urgence a doručenky k této žádosti, další žádosti, přehledy obcí zpracované odpůrcem a kopie veřejných vyhlášek některých obcí).

[16] Zákon č. 303/2011 Sb. mimo jiné zrušil § 101c s. ř. s., který zakládal věcnou příslušnost k rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části výlučně Nejvyššímu správnímu soudu. Podle článku II bodu 9. této novely, se ovšem řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, v nichž nebylo rozhodnuto do dne nabytí účinnosti tohoto zákona, dokončí podle dosavadních právních předpisů. Novela nabyla účinnosti dne 1. 1. 2012. Jelikož řízení o podaném návrhu na zrušení ZÚR bylo řádně zahájeno dne 22. 12. 2011, tedy přede dnem účinnosti citovaného zákona, je k projednání a rozhodnutí této věci věcně příslušný Nejvyšší správní soud podle § 101c s. ř. s. ve znění před uvedenou novelou. Námitka odpůrce, že by o tomto návrhu měl rozhodovat Krajský soud v Brně, není důvodná.

[17] Pokud jde o návrh odpůrce na přerušení řízení z důvodu podané ústavní stížnosti, poznamenává soud k výše uvedenému ještě následující. Žádný z odpůrcem předestřených důvodů nepředstavuje obligatorní důvod pro přerušení řízení ve smyslu ustanovení § 48 odst. 1 s. ř. s., který by bránil pokračování v řízení poté, co daná věc byla rozšířeným senátem vrácena k projednání a rozhodnutí devátému senátu Nejvyššího správního soudu. I kdyby bylo rozhodnutí rozšířeného senátu v budoucnu zrušeno a jeho závěry zpochybněny, neměla by tato skutečnost žádné dopady na nyní projednávanou věc. Ke dni jednání soudu, tj. ke dni 19. 6. 2012, je totiž zcela nepochybné, že i podle výkladu zastávaného odpůrcem jsou již ZÚR účinné, neboť při použití § 20 odst. 1 stavebního zákona nabyly účinnosti dne 17. 2. 2012. Tím došlo ke splnění podmínek řízení, k jejichž existenci je Nejvyšší správní soud povinen přihlížet v každé fázi řízení. Byl-li tedy návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podán do dne 31. 12. 2011, včetně, a jsou-li ke dni jednání splněny podmínky řízení, je k projednání a rozhodnutí o tomto návrhu nepochybně dána příslušnost Nejvyššího správního soudu. Tento názor přitom sdílejí i všichni disentující soudci rozšířeného senátu. Kromě toho usnesením pléna Ústavního soudu ze dne 12. 6. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 12/12, byla odpůrcem podaná ústavní stížnost a návrh na odložení vykonatelnosti usnesení rozšířeného senátu odmítnuta jako nepřípustná. Ústavní soud konstatoval, že napadené usnesení rozšířeného senátu *„je sice formálně pravomocné, avšak řízení v předmětné věci nebylo ukončeno, neboť výrokem II bylo rozhodnuto, že věc se vrací k projednání a rozhodnutí devátému senátu Nejvyššího správního soudu.*“ Návrh odpůrce je proto před Ústavním soudem neprojednatelný. Jelikož ve věci rozhodující senát je nejen vázán právním názorem rozšířeného senátu, ale též se s ním plně ztotožňuje, neměl za této situace povinnost ani důvod pro opětovné přerušení předmětného řízení.

[18] Závěrem k této části je třeba doplnit, že dnem vyhlášení rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2012, č. j. 9 Ao 7/2011 – 559, byly zrušeny napadené ZÚR v části týkající se koridoru TE 42 „*horkovod z elektrárny Dukovany, hranice kraje – Brno*“. Rozsudek nabyl právní moci dne 10. 5. 2012. Vzhledem k tomu, že navrhovatelé svým návrhem napadají celé ZÚR, přičemž jejich výše označená část byla v mezidobí pravomocně zrušena, chybí ohledně této zrušené části ZÚR podmínka řízení, a proto bylo nutné podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. návrh v této části odmítnout (viz výrok I. rozsudku).

B) Aktivní legitimace navrhovatelů

[19] Navrhovatelé a) až l) a w) jsou obcemi a svoji aktivní legitimaci dovozují z § 101a odst. 3 s. ř. s., ve znění před novelou provedenou zákonem č. 303/2011 Sb. Kromě toho tito navrhovatelé poukazují na konkrétní dotčení svých území a obyvatel jednotlivými záměry obsaženými v ZÚR (zvýšení imisí, zábory zemědělského půdního fondu, ohrožení kulturního dědictví České republiky a přírodních hodnot, zhoršení dopravní obslužnosti, bránění v dalším rozvoji obce). Všichni uvedení navrhovatelé uplatnili v řízení o ZÚR námitky podle § 39 odst. 2 stavebního zákona.

[20] Odpůrce ve svém vyjádření aktivní legitimaci navrhovatelů a) až l) a w) nezpochybnil, pouze podotkl, že v případě mnoha obcí se na jejich území nejedná o přímé dotčení záměrem, ale toliko územní rezervou ve smyslu § 36 odst. 1 stavebního zákona.

[21] Podle § 101a odst. 3 s. ř. s. může návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí, vydaného krajem, podat též obec. Navrhovatelům a) až l) a w) tedy přísluší aktivní

legitimace k podání návrhu ze zákona a bez nutnosti tvrdit konkrétní zkrácení na právech opatřením obecné povahy (na rozdíl od navrhovatelů podle § 101a odst. 1 s. ř. s.). Soud proto jen pro úplnost podotýká, že předmětní navrhovatelé jsou podle čl. 1 ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve spojení s § 1a odst. 3 zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, a přílohou č. 1 vyhlášky č. 564/2002 Sb., o stanovení území okresů České republiky a území obvodů hlavního města Prahy, obcemi na území Jihomoravského kraje. Jejich poloha ve vztahu ke konkrétním záměrům obsaženým v ZÚR vyplývá též ze zákresu poskytnutého soudu navrhovateli, který odpůrce nezpochybnil.

[22] Navrhovatelé m) až v) a x) až z) jsou fyzickými osobami, které tvrdí, že jsou vlastníky případně spoluvlastníky nemovitostí na území Jihomoravského kraje, jež leží buď přímo v dopravních koridorech anebo v blízkosti dopravních koridorů vymezených v ZÚR. Navrhovatelé tvrdí v závislosti na své konkrétní situaci, že přijetím ZÚR byli výrazně dotčeni (zejména tím, že ZÚR neřeší současný špatný stav imisí z dopravy, ale naopak způsobí jejich nárůst, zvýšení hlukové zátěže, snížení pohody bydlení či pokles tržní hodnoty nemovitostí) a zkráceni na právu vlastnickém (včetně hrozby vyvlastnění), právu na ochranu soukromí, na zdraví a na příznivé životní prostředí, jakož i na svých procesních právech při pořizování ZÚR, které mohlo mít za následek dotčení jejich hmotných práv. Navrhovatelé o) až r), u), v), x) a y) uplatnili v řízení o ZÚR námitky podle § 39 odst. 2 stavebního zákona prostřednictvím zástupce veřejnosti.

[23] Odpůrce aktivní legitimaci těchto navrhovatelů nezpochybnil. Poukázal však na některé rozpory tvrzení navrhovatelů s realitou. Například navrhovatelka m) nesprávně uvádí, že ZÚR vylučují odklonění tranzitní dopravy z Břeclavi: naopak ZÚR u záměrů R55 a u přeložky silnice I/40 předpokládají návaznost na koridor silnice I/55 s obchvatem Břeclavi. Mnozí navrhovatelé pak podle odpůrce nesprávně zaměňují pojem „koridor“ a „trasa“ záměru. ZÚR vymezují pouze koridory záměrů (tedy široké pásy, v jejichž rámci projektant vymezí přesnou trasu záměru). Navrhovatelé dále pomíjí možný veřejný zájem na alternativním než zemědělském využití jejich pozemků; odpůrce se přitom snaží vymezováním koridorů záměrů mimo zastavěná území ochránit obyvatele sídel před nárůstem znečištění životního prostředí. Při realizaci záměrů nelze podle odpůrce využít další či jiné pozemky než právě ty, které se nacházejí mimo zastavěná území obce. K možnosti vyvlastnění nemovitostí navrhovatelů odpůrce podotkl, že přesné trasování záměrů není úkolem ZÚR, nýbrž nižších stupňů územně plánovací dokumentace. Navíc institut vyvlastnění je užíván pouze v případě, že účelu vyvlastnění nelze dosáhnout jinak, na základě zákona, ve veřejném zájmu, v minimálním rozsahu a za náhradu.

[24] Aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech vydaným opatřením obecné povahy. Aktivní legitimace navrhovatelů se tak zakládá pouhým tvrzením dotčení na jejich právech. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k tomu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120 (publikováno pod č. 1910/2009 Sb. NSS), uvedl: „*Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena.* (...) *Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení*“ (body 31 a 34 usnesení).

[25] Rozšířený senát se dále věnoval aktivní legitimaci konkrétně v případě územních plánů: „[v] *případě územních plánů musí navrhovatel především plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace (...)*". Rozšířený senát poté uzavřel, že navrhovatelem v řízení o návrhu na zrušení územního plánu nebo jeho části může být „*zásadně jen taková osoba, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno. Bude jím tedy vlastník (spoluvlastník) pozemku nebo jiné nemovité věci (nebo jiných majetkových hodnot majících povahu obdobnou nemovitým věcem – tedy bytů a nebytových prostor, viz § 118 odst. 2 o. z.) a oprávněný z věcného práva k takovýmto věcem (majetkovým hodnotám). Nebude jím však osoba, jejíž právo k dispozici věcí nemá povahu práva absolutního, nýbrž toliko relativního (zejména jím tedy nebude nájemce, podnájemce, vypůjčitel apod.)*" (body 35 a 36 usnesení). Obdobně je třeba postupovat i v případě zásad územního rozvoje coby územně plánovací dokumentace, která je územním plánům nadřazena. I zde bude pro aktivní legitimaci navrhovatele rozhodující věrohodné tvrzení o vztahu mezi právní sférou navrhovatele a územím regulovaným zásadami územního rozvoje.

[26] Rozšířený senát se ve výše označeném usnesení zabýval i možností odmítnout návrh na zrušení opatření obecné povahy z důvodu nedostatku aktivní procesní legitimace. Dospěl k závěru, že „[b]*ude-li již z obsahu samotných tvrzení navrhovatele (doplněných případně postupem podle § 37 odst. 5 věty první s. ř. s.) patrné, že i kdyby byla pravdivá, nemůže být navrhovatel (zejména pro povahu věci nebo jinou zcela zjevnou skutečnost) ve své právní sféře opatřením obecné povahy dotčen, je na místě odmítnout návrh jako nepřípustný podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.*" (bod 33 usnesení). Nejvyšší správní soud konstantně judikuje, že „*postup podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tedy odmítnutí návrhu usnesením, jestliže návrh byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou, lze vyhradit pouze případům nedostatku procesní legitimace a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace hmotné, zjistitelným bez pochyb okamžitě, zpravidla již ze žaloby samé. Pokud tomu tak není, musí soud návrh „propustit do řízení ve věci", kdy teprve, vyjde-li nedostatek aktivní legitimace najevo, bude s ohledem na tuto skutečnost rozhodnuto ve věci rozsudkem*" (rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004 – 59). V posledně citovaném rozsudku jsou uvedeny rovněž příklady nedostatku procesní legitimace (absence osoby v právním slova smyslu na místě žalobce, nedostatek tvrzení o poškozených právech, nedostatek tvrzení o tom, že napadené rozhodnutí bylo nezákonné) a zcela zjevných nedostatků legitimace hmotné (kdy žalobce tvrdí porušení práva, jehož již pojmově vůbec nemůže být nositelem). O aplikaci tohoto právního názoru rovněž v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy či jeho části svědčí např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2009, č. j. 3 Ao 2/2009 – 93, či rozsudek ze dne 25. 11. 2009, č. j. 4 Ao 3/2009 – 97.

[27] Na základě předložených výpisů z katastru nemovitostí soud ověřil, že navrhovatelé m) až v) a x) až z) jsou vlastníky, případně spoluvlastníky, nemovitostí na území Jihomoravského kraje, jejichž blízká poloha vůči záměrům obsaženým v ZÚR je patrna též ze zákresu poskytnutého soudu navrhovateli. Tvrdí-li současně tito navrhovatelé, že ZÚR nejsou, pokud jde o vymezované dopravní koridory, v souladu se zákonem a nebyly vydány zákonem stanoveným způsobem, přičemž konkrétně specifikovanými nezákonnostmi byli zkráceni na právu na příznivé životní prostředí, vlastnickém právu, právu na zdraví, popř. právu na soukromý život, nelze o jejich aktivní legitimaci pro podání návrhu pochybovat.

[28] Aktivní legitimaci nevyvracejí odpůrcem uváděné „rozpory“ tvrzení navrhovatelů s realitou či zaměňování pojmů „koridor“ a „trasa“, neboť tyto skutečnosti mohou mít vliv až na posouzení věci samé. Ani odpůrcovo bagatelizování možnosti vyvlastnění nemovitostí navrhovatelů a poukazování na další upřesnění konkrétních tras v nižších stupních územně plánovací dokumentace pak možnost dotčení právní sféry navrhovatelů zcela nevylučují. S ohledem na charakter napadeného opatření obecné povahy (zejména vymezení širokých koridorů dopravní infrastruktury celého kraje formou dálnic a rychlostních silnic), totiž nelze *a priori* vyloučit, že by jím mohlo dojít k reálnému ovlivnění poměrů nemovitostí navrhovatelů.

[29] Na aktivní legitimaci navrhovatelů m), n), s), t) a z) konečně nemá vliv ani fakt, že nepodali připomínky případně námitky prostřednictvím zástupce veřejnosti v rámci řízení o ZÚR (§ 39 odst. 2 stavebního zákona). To plyne z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116, „[s]*kutečnost, že navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 101a a násl. s. ř. s.) neuplatnil námitky či připomínky ve fázích přípravy opatření obecné povahy, jej nezbavuje práva takový návrh podat. Návrh proto nemůže soud pro nedostatek aktivity navrhovatele v předcházejících fázích řízení správního odmítnout pro nedostatek procesní legitimace.* (...) *Procesní pasivita navrhovatele ve fázích správního řízení předcházejícího přijetí opatření obecné povahy může být způsobena faktory subjektivními i objektivními. Její význam pro úspěšnost žaloby posoudí soud s přihlédnutím ke všem individuálním okolnostem případu, a to při zkoumání procesního postupu správního orgánu, při hodnocení případného rozporu opatření obecné povahy s právními předpisy, jakož i při hodnocení přiměřenosti zásahu do práv a povinností navrhovatele. Přitom je povinen vzít v úvahu práva a povinnosti těch, jimž by zrušení opatření obecné povahy podle návrhu způsobilo újmu na jejich vlastních právech.*“

C) Formulace návrhu

[30] Navrhovatelé v závěru svého podání navrhli, aby Nejvyšší správní soud vydal rozsudek, jímž by opatření obecné povahy – Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje vydané zastupitelstvem Jihomoravského kraje dne 22. 9. 2011 – zrušil dnem vyhlášení tohoto rozsudku. Petit je určitý a srozumitelný, a tudíž i poslední podmínka řízení o podaném návrhu je splněna.

IV.
Posouzení důvodnosti návrhu

[31] V otázce meritorního přezkumu opatření obecné povahy vychází ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu z pětistupňového algoritmu, vyjádřeného již v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98, publikovaného pod č. 740/2006 Sb. NSS. Tento algoritmus spočívá v pěti krocích, a to za prvé, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem (materiální kritérium); za páté, v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti právní regulace). Soud při přezkumu postupuje od

prvního kroku k dalším s tím, že pokud u některého z kroků algoritmu shledá důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, aplikací dalších kroků se již nezabývá.

[32] K prvnímu kroku algoritmu postačí konstatovat, že zastupitelstvo Jihomoravského kraje bylo na základě § 7 odst. 2 písm. a) stavebního zákona nadáno pravomocí vydat ZÚR. Napadené opatření obecné povahy bylo tedy vydáno orgánem, kterému zákon k takovéto formě výkonu veřejné moci svěřuje nezbytnou pravomoc. Navrhovatelé ostatně pravomoc odpůrce nijak nezpochybňovali.

[33] Další krok algoritmu přezkumu spočívá v posouzení otázky, zda správní orgán při vydávání napadeného opatření obecné povahy (tedy při realizaci své pravomoci) nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Rozlišovat je přitom třeba zejména působnost věcnou (okruh věcných oblastí, v rámci kterých vykonává správní orgán svoji pravomoc), působnost osobní (okruh osob, vůči kterým správní orgán působí), působnost prostorovou (na jakém území vykonává správní orgán svoji pravomoc) a za určitých okolností též působnost časovou (ta přichází do úvahy pouze v situaci, kdy má správní orgán stanovené období, ve kterém může svoji pravomoc vykonávat). Z předloženého spisu nevyplývá, že by odpůrce jednal *ultra vires* a ani navrhovatelé v tomto směru ničeho netvrdí. Ze strany zdejšího soudu proto postačuje konstatovat, že ani v oblasti působnosti odpůrce nebylo zjištěno žádné pochybení.

[34] Námitky, jež navrhovatelé vtělili do svého návrhu, se týkají třetího a čtvrtého kroku algoritmu. Jelikož u převážné většiny těchto námitek se otázky porušení procesního a hmotného práva značně prolínají, nepovažoval Nejvyšší správní soud za účelné v této věci rozlišovat mezi třetím a čtvrtým krokem algoritmu a přistoupil k posouzení všech zbývajících námitek navrhovatelů: hodnotil tedy, zda bylo napadené opatření obecné povahy vydáno v souladu se zákonem stanoveným postupem, a zároveň, zda jeho obsah není se zákonem v rozporu.

[35] Na tomto místě před rozborem jednotlivých okruhů námitek považuje soud za nutné vyjádřit se obecněji k obsahu návrhu navrhovatelů a vyjádření odpůrce a osvětlit, jakým způsobem a proč se s návrhem a vyjádřením vypořádal.

[36] Ve vztahu k návrhu lze lapidárně říci, že zvítězila kvantita nad kvalitou. Návrh čítá celkem 117 stran textu, nicméně řada tvrzení a námitek se v návrhu zcela bezúčelně opakuje, takže při řádné redakci mohly být podstatné argumenty navrhovatelů shrnuty na dvaceti či třiceti stranách. Návrh je sice strukturován a členěn na části, avšak tato „struktura“ je jen zdánlivá a orientaci v návrhu příliš nepomáhá. Je to dáno především již zmiňovaným repetitivním stylem a neujasněností toho, co chtějí navrhovatelé vlastně v té které části říci. Projevuje se to zejména v části návrhu označeném 3.2 Vady posouzení variant konkrétních dílčích úseků koridorů jednotlivých záměrů dopravních staveb, v níž navrhovatelé neustále opakují argumenty již několikrát v návrhu zmíněné. Přes tyto výhrady se Nejvyšší správní soud nakonec rozhodl respektovat „strukturu“ návrhu nejen proto, že z ní vychází odpůrce ve svém vyjádření, ale též proto, aby zamezil možným budoucím tvrzením navrhovatelů či odpůrce, že se snad s nějakou částí návrhu nedostatečně vypořádal. Opakujícími se argumenty se soud zabýval především tam, kde jsou tyto argumenty zmiňovány poprvé, popřípadě tam, kde je zřejmě jejich gró. Tam, kde se tyto námitky objevují znovu, již soud pouze odkazuje na jejich řešení na jiných místech návrhu. Zejména v části IV./D) může mít tento postup za následek určitou nepřehlednost rozsudku: tato skutečnost je ovšem přímým odrazem toho, jak byl koncipován návrh navrhovatelů.

[37] Pokud jde o vyjádření odpůrce, podotýká soud, že považuje za nevhodné výpady *ad hominem* vůči zástupci navrhovatelů, Mgr. Černému, jež se objevují na několika místech textu počínaje částí II. vyjádření. Soud se k těmto pasážím odmítá blíže vyjadřovat, neboť nemají žádný vztah k předmětu sporu a jsou pro soud nadbytečná. Poznamenává pouze, že tyto osobní útoky do určité míry svědčí o neprofesionalitě zástupce odpůrce, jež by zejména v řadách advokátů neměla mít své místo.

[38] Jelikož se návrh navrhovatelů v převážné většině týká vymezení ploch a koridorů dopravní a technické infrastruktury, považuje soud dále za nutné vyjádřit se k této problematice obecněji se zaměřením na vztah politiky územního rozvoje (dále též „PÚR“) a ZÚR. Následující text je tedy třeba vnímat jako určité „vytknutí před závorku“, z nějž soud při posuzování jednotlivých námitek dále vycházel.

[39] Míra podrobnosti, se kterou je vymezována dopravní a technická infrastruktura, se v jednotlivých nástrojích územního plánování liší od míry podrobnosti vymezení ostatních regulovaných prvků, např. územních systémů ekologické stability (dále též „ÚSES).

[40] Rozdílná míra podrobnosti vychází již z rozdílu mezi velikostí jednotlivých celků, kterými jsou dané prvky vymezovány. Zatímco ostatní prvky územního plánování jsou v nejvyšších nástrojích územního plánování vymezovány především pomocí oblastí, případně rozvojových os, určitá část dopravní a technické infrastruktury je již od nejvyšší úrovně nástrojů územního plánování vymezována pomocí ploch a koridorů.

[41] Pojem plocha a koridor jsou definovány přímo v základních pojmech uvedených v § 2 stavebního zákona, kdy koridor je specifickým druhem plochy vymezené pro umístění vedení dopravní a technické infrastruktury [§ 2 odst. 1 písm. i) stavebního zákona] a plocha je dále podrobněji definována ve vyhlášce č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území. Pojem oblast není v současné legislativě přesně definován, přesto z jazykového výkladu a z povahy, s jakou s tímto pojmem zachází ostatní předpisy [např. oblast se zhoršenou kvalitou ovzduší (dále též „OZKO“) dle zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), nebo oblasti povodí, viz vyhláška č. 393/2010 Sb., o oblastech povodí), lze dovodit, že oblast je větší celek než plocha. V případě vymezování jakýchkoliv prvků na základě oblastí se tak jedná o menší míru podrobnosti oproti vymezování ploch a koridorů.

[42] Specifická míra vymezení dopravní a technické infrastruktury se projevuje již na úrovni PÚR. Ačkoliv ta obecně vytyčuje strategické právně-politické cíle, kterých má být dosaženo, resp. ke kterým je třeba směřovat, a jejím předmětem není regulace určitého přesně vymezeného území, jak je tomu u územně plánovací dokumentace (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009 – 59, publikované pod č. 2009/2010 Sb. NSS, důvodová zpráva k návrhu stavebního zákona, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 4. volební období 2002 – 2006, sněmovní tisk č. 998, digitální repozitář, www.psp.cz), dopravní a technická infrastruktura je v PÚR vymezena skrze plochy a koridory, a tyto záměry jsou tak podrobeny vyšší míře podrobnosti oproti ostatním regulovaným prvkům.

[43] Vyšší míra podrobnosti vymezení dopravní a technické infrastruktury na úrovni PÚR je zakotvena v § 32 stavebního zákona. Toto ustanovení ve všech ostatních prvcích, které PÚR

reguluje, počítá s vymezováním na úrovní oblastí [§ 32 odst. 1 písm. a), b), c), e) stavebního zákona], případně rozvojových os [§ 32 odst. 1 písm. b) stavebního zákona]. Pouze v případě vymezení dopravní a technické infrastruktury mezinárodního a republikového významu, nebo které svým významem přesahují území jednoho kraje, zachází s mírou podrobnosti na úrovni ploch a koridorů [§ 32 odst. 1 písm. d) stavebního zákona].

[44] Specifická regulace dopravní a technické infrastruktury se dále projevuje na všech úrovních nástrojů územního plánování. Zásady územního rozvoje obecně zpřesňují a rozvíjejí cíle a úkoly územního plánování v nadmístních souvislostech území kraje v souladu s politikou územního rozvoje (§ 36 odst. 3 stavebního zákona). Konkrétně ve vztahu k dopravní a technické infrastruktuře dochází v zásadách územního rozvoje přímo k zpřesnění vymezení ploch a koridorů [§ 32 odst. 1 písm. d) stavebního zákona] vymezených v politice územního rozvoje [vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti; bod I. (Obsah zásad územního rozvoje) odst. 1 písm. d) přílohy 4]. V posledním stupni územní plán již vymezuje plochy a koridory (§ 43 odst. 1 stavebního zákona).

[45] V souladu s výše uvedeným tak dopravní a technická infrastruktura podléhá oproti ostatním regulovaným prvkům specifické regulaci, kdy její část může být již na úrovní PÚR vymezena pomocí koridorů. Vzhledem k závaznosti vyšších nástrojů územního plánování pro nižší stupně (viz § 36 odst. 5, § 43 odst. 5 stavebního zákona), tak dochází k pronikání takto vymezených koridorů do nižších stupňů územně plánovacích nástrojů, které jej mohou pouze zpřesňovat. Přestože takto vysoká míra konkretizace daných záměrů je vlastní spíše nižším nástrojům územního plánování, v případě dopravní a technické infrastruktury je podmíněna specifickými potřebami při jejím plánování.

[46] Jedna ze specifických potřeb vychází především ze skutečnosti, že pro vymezování dopravní a technické infrastruktury je nutná koordinace příslušných pořizovatelů dle úrovně významu, jakého má daný koridor dosáhnout. Dále příslušný nástroj územního plánování reguluje vždy jen dané území, pro které je vydáván. Není proto možné, aby o mezinárodním dopravním koridoru procházejícím skrze celé území státu rozhodovaly jednotlivé kraje či obce. Nelze ani pomíjet tu skutečnost, že při plánování mezinárodních dopravních staveb jsou jednotlivé státy často vázány mezinárodními dohodami. Bez možnosti zahrnout tyto trasy do územněplánovací dokumentace pro celé území státu by stát neměl nástroj, jak těmto dohodám, při respektování vnitrostátní regulace, dostát.

[47] Jedná-li se tedy o koridor mezinárodního či národního významu, musí být jeho záměr relativně konkrétně formulován již v té fázi územního plánování, která je v působnosti subjektu oprávněného o takových věcech rozhodovat, tj. vlády. Partnerem pro diskusi ohledně jeho vymezení mohou také být jen představitelé jednotlivých států. V souladu s tím jsou plochy a koridory dopravní a technické infrastruktury mezinárodního a republikového významu nebo plochy a koridory, které svým významem přesahují území jednoho kraje [§ 32 odst. 1 písm. d) stavebního zákona], vymezeny již v PÚR, jež je vydávána na základě usnesení vlády.

[48] Dalším specifikem dopravní a technické infrastruktury je její stavebně-technická povaha. Dopravní a technické stavby jsou typickými představiteli tzv. liniových staveb. Liniové stavby jsou stavby, u nichž podstatně převládá jeden rozměr, tj. délka nad šířkou a výškou; je to např. pozemní komunikace, dráha (ČSN 73 0401 Názvosloví v geodézii a kartografii). Navíc vzhledem

k jejich plánovanému významu (např. čtyřproudá dálnice) je předem známo jejich reálné provedení včetně rozměrů, ochranných pásem atd. (ČSN 73 6101). Potřeba jejího vymezení se tedy podstatně liší např. od vymezení nadregionálního biocentra či plochy smíšeně výrobní, kde není ani dopředu známo jejich reálné vytížení, a tyto plochy se budou následně v dalších územněplánovacích nástrojích dále členit a upřesňovat.

[49] Specifická stavebně-technická povaha dopravní a technické infrastruktury se projevuje i ve vzájemném průmětu jednotlivých stupňů územního plánování. Obecně mají být v nejvyšších stupních jednotlivé prvky vymezeny s velkou mírou obecnosti (např. pomocí oblastí) a tyto plochy se mají dále v nižších stupních členit a zpřesňovat dle místních podmínek. V případě koridorů a ploch dopravní a technické infrastruktury však již k dalšímu členění nedochází.

[50] V případě vymezování ploch a koridorů dopravní a technické infrastruktury je specifická i míra podrobnosti, se kterou mají být tyto koridory vymezeny v celé své ploše. Ačkoliv ostatní prvky regulované nástroji územního plánování podléhají shodné míře podrobnosti v celé své ploše, dopravní a technická infrastruktura vzhledem k výše uvedeným specifikům podléhá rozdílné míře podrobnosti v koncových bodech a v prostoru mezi nimi. V případě koncových bodů je vzhledem k charakteru těchto staveb nutné zajistit jejich přesnou návaznost. Zatímco např. průmyslové zóny na sebe mohou navazovat relativně volně, u jednotlivých úseků dálnice je nutná velmi přesná koordinace. Na těchto bodech je tedy nutná koordinace příslušných sousedících států, krajů, obcí a nelze je libovolně určovat v rámci jednotlivých nástrojů územního plánování. Toto může být zaručeno jen určením těchto bodů již na stupni toho územně plánovacího nástroje, který danou plochu či koridor poprvé vymezil. Pokud se jedná o zbylý prostor mezi těmito body, je již jen na příslušném pořizovateli, aby dle daného stupně územněplánovacího nástroje tento koridor vymezil a zpřesnil.

[51] Závěrem lze tedy shrnout, že plochy a koridory dopravních staveb mohou být v případě splnění zákonných podmínek (mezinárodní či republikový význam) vymezeny již na úrovni PÚR. Toto vymezení je závazné pro ZÚR. Pořizovatel zásad územního rozvoje se musí pokusit tyto koridory zpřesnit tak, aby byly realizovatelné, shodně jako následně pořizovatelé územních plánů. Míra podrobnosti jejich vymezení může být v PÚR v případě určení koncových bodů relativně vysoká, ovšem ve zbylé části by měla v souladu se smyslem PÚR jen obecně určovat základní směr.

A) Námitka neposouzení kumulativních a synergických vlivů

[52] Navrhovatelé namítli, že vyhodnocení vlivů ZÚR na životní prostředí a na udržitelný rozvoj území (zejména jeho kapitola A.5.10 včetně příslušného výkresu) je zpracováno nedostatečně, neboť sice identifikuje možné problémové lokality s kumulací více záměrů, avšak samotné hodnocení (ani kvalitativní, ani kvantitativní) neprovádí a neuvádí, zda je možné tyto záměry dohromady akceptovat, případně za jakých podmínek. Navrhovatelé poukazují na to, že toto vyhodnocení odpůrce neprovedl ani u tří nejzatíženějších lokalit definovaných v HIA (*health impact assessment*, hodnocení vlivů na veřejné zdraví, které je přílohou vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území), a to u lokality Modřice, lokality Bosonohy – Troubsko – Ostopovice a lokality Šlapanicko. Absence tohoto vyhodnocení se pak projevuje v samotných ZÚR a jejich odůvodnění. Odpůrce nezohlednil současné zatížení území, na němž jsou již nyní

překračovány hygienické limity; jeho závěry, že vymezované záměry jsou z hlediska hluku a znečištění ovzduší výrazně pozitivní (např. u tangent města Brna) a že dojde ke snížení zátěže obyvatel centra města Brna, jsou pak nepodložené.

[53] Navrhovatelé se k tomu dovolávali judikatury Nejvyššího správního soudu a poukazovali na porušení § 1 odst. 2, § 2 a § 10a odst. 1 písm. a) zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), článku 5 odst. 1 ve spojení s bodem f) přílohy č. 1. směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí, Úř. věst. L 197, 21. 7. 2001, s. 30 – 37, zvláštní vydání v českém jazyce: Kapitola 15 Svazek 06 s. 157 – 164 (dále jen „směrnice SEA"), bodu 5 a 7 přílohy stavebního zákona, jakož i § 11 a 12 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

[54] Odpůrce ve svém vyjádření tvrdil, že navrhovatelé zkreslují výklad právních předpisů a zamlčují jejich podstatné části, např. § 10i zákona o posuzování vlivů na životní prostředí nebo body 4 a 5 preambule a článek 5 odst. 2 směrnice SEA. Odpůrce uvedl, že metodika posuzování ZÚR na životní prostředí není dosud závazně stanovena, a proto postupoval na základě „dobré praxe". Podle názoru odpůrce je cílem posouzení zejména identifikovat možná rizika vlivů na složky životního prostředí spojená s realizací jednotlivých částí koncepce (součet částí koncepce představuje koncepci jako celek), které je nutné řešit v dalších fázích rozhodovacího procesu. Podrobnost posouzení ZÚR na životní prostředí je dána obsahem ZÚR, přičemž odkaz řešení konkrétních vlivů jednotlivých záměrů v případě jejich realizace na úroveň projektové EIA [*environmental impact assessment* (posuzování vlivů záměrů na životní prostředí), případně HIA nebo hodnocení vlivů na evropsky významné lokality (EVL) a ptačí oblasti (PO)] je logický a legitimní postup. Odpůrce interpretuje bod 5 přílohy stavebního zákona tak, že se jedná o zhodnocení rozumně zvolených variant jednotlivých záměrů (nikoli všech v úvahu přicházejících kombinací záměrů), jejichž případné budoucí umístění do území ZÚR plánují. Požadavek na vytvoření komplexních variant koncepce nelze dovodit ze stavebního zákona, zákona o posuzování vlivů ani ze směrnice SEA.

[55] ZÚR podle odpůrce obsahují hodnocení kumulativních a synergických vlivů koncepčních variant na životní prostředí v podrobnosti přiměřené povaze ZÚR. Navrhovatelé naopak zaměňují koncepci, kterou ZÚR jsou, s realizačním projektem. Nesouhlas navrhovatelů s kladným hodnocením některých záměrů (tangent města Brna) není důvodný – pro tuto oblast je zpracována kvalitní územní studie s obsáhlým souborem opatření ke snížení či kompenzaci zátěže u obyvatel, při jejichž realizaci je možné dosáhnout splnění limitů. Pokud jde o lokalitu Modřice, zde byly kumulativní vlivy vyhodnoceny v podkladové územní studii, z níž je možno vycházet a vlivy takto posoudit, což bylo provedeno. Odpůrce dále sdělil postoj zpracovatele HIA, který trvá na tom, že dostupné podklady neumožnily přesně kvantifikovat souhrnnou zátěž v lokalitách Bosonohy – Troubsko – Ostopovice a Šlapanicka a předkládané hodnocení prováděné na základě § 19 odst. 2 stavebního zákona k tomu ani není svým charakterem určeno.

[56] Nejvyšší správní soud posoudil námitku takto.

[57] Nutnost posuzování kumulativních vlivů na životní prostředí (tzv. *Cumulative Effects Assessment, CEA*, zahrnující jak vlivy kumulativní, tak synergické) je již po několik desetiletí diskutována v odborných kruzích přinejmenším v rámci Evropy, přičemž přijetí směrnice SEA na úrovni Evropské unie je považováno za příležitost vyhodnotit a řešit vlivy, na něž byl

doposud brán zřetel jen zcela okrajově a nedostatečně (viz James, E., McColl, P. T. V., Fry, Ch. *Final Report – Literature Review/Scoping Study on Cumulative Effects Assessment and the Strategic Environmental Assessment Directive*. Project Report PR SE/730/03, Environment Agency, 2003, zejm. s. I a 13 a násl. a literatura tam uvedená). Důvodem této diskuse vedoucí posléze k přijetí příslušných právních úprav je logická úvaha opírající se o narůstající důkazní materiál: nejdůležitější změny životního prostředí nemusí být důsledkem přímých účinků individuální činnosti, nýbrž důsledkem kombinace vícero menších účinků v průběhu času (James, E., McColl, P. T. V., Fry, Ch. cit. dílo, s. 7 obsahující též principy CEA).

[58] Právní rámec odrážející CEA v podmínkách České republiky tvoří v případě ZÚR stavební zákon, který promítá požadavky směrnice SEA, na nějž se Nejvyšší správní soud při dalším svém výkladu zaměří. Zdejší soud ovšem zdůrazňuje, že požadavek na posouzení kumulativních a synergických vlivů činností/záměrů na životní prostředí není v českém právním řádu ničím novým. Již před přijetím stavebního zákona byla povinnost posoudit kumulativní a synergické vlivy záměrů na životní prostředí obsažena v příloze č. 3 (část C/III.) zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, a v písm. b) bodu 2 přílohy č. 8 a v bodu 6 přílohy č. 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (č. 100/2001 Sb.).

[59] Podle § 19 odst. 2 stavebního zákona je úkolem územního plánování také vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na vyvážený vztah územních podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území (dále jen „vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území“ nebo „VURÚ“); jeho součástí je posouzení vlivů na životní prostředí zpracované podle přílohy k tomuto zákonu a posouzení vlivu na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast, pokud orgán ochrany přírody svým stanoviskem takovýto vliv nevyloučil. Bod 5 přílohy ke stavebnímu zákonu stanoví, že obsahem VURÚ musí být též zhodnocení stávajících a předpokládaných vlivů navrhovaných variant politiky územního rozvoje nebo územněplánovací dokumentace, včetně vlivů sekundárních, synergických, kumulativních, krátkodobých, střednědobých a dlouhodobých, trvalých a přechodných, kladných a záporných; hodnotí se vlivy na obyvatelstvo, biologickou rozmanitost, faunu, floru, půdu, vodu, ovzduší, klima, hmotné statky, kulturní dědictví včetně dědictví architektonického a archeologického a vlivy na krajinu včetně vztahů mezi uvedenými oblastmi vyhodnocení.

[60] Judikatura Nejvyššího správního soudu potvrdila, že „[p]*ořizování ZÚR lze považovat za optimální moment, kdy by mělo docházet k posouzení kumulativních a synergických vlivů záměrů zamýšlených v koncepci na jednotlivé složky životního prostředí. Při přijímání ZÚR je totiž ještě reálně možné efektivně se zabývat variantami řešení a reagovat tak na případná zjištění týkající se synergického působení jednotlivých záměrů*“ (viz rozsudek ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 – 664, a dále též rozsudky ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010 – 133, ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 – 103, a ze dne 20. 9. 2011, č. j. 9 Ao 4/2011 – 78). Veškerá právě citovaná judikatura se týkala posuzování Zásad územního rozvoje Hlavního města Prahy, konkrétně koridoru silničního okruhu kolem Prahy, přičemž v tomto případě odpůrce otázku kumulativních a synergických vlivů vůbec neřešil a takové posouzení neprovedl. V projednávaném případě je situace poněkud odlišná, neboť navrhovatelé nezpochybňují, že odpůrce problematiku kumulativních a synergických vlivů určitým způsobem adresoval, avšak tento způsob považují za nedostatečný.

[61] Stavební zákon ani jiný právní předpis výslovně nestanoví, co by mělo být konkrétním obsahem posouzení kumulativních a synergických vlivů záměrů v ZÚR; jednoznačně však požaduje, aby toto posouzení bylo provedeno. Ani judikatura se doposud k obsahové stránce posouzení kumulativních a synergických vlivů ZÚR blíže nevyjádřila. Za relevantní judikatorně dovozené principy lze označit princip přiměřenosti obsahu ZÚR („*ZÚR jsou sice v hierarchii územně plánovacích dokumentací relativně abstraktním aktem, jehož obsah je v dalších fázích územního plánování zpřesňován. Míra možného dotčení na právech je proto obecně nižší než v případě např. územního či regulačního plánu. Tato skutečnost ale nemůže vést k tomu, aby Nejvyšší správní soud odkázal navrhovatele s ochranou jeho práv až na následná řízení v procesu územního plánování. ZÚR jsou závazné pro další postupy v územním plánování a rozhodování, v případě liniové stavby představuje vymezení jejího koridoru zásadní krok pro její budoucí definitivní umístění*“ – rozsudek ze dne 20. 9. 2011, č. j. 9 Ao 4/2011 – 78) a princip minimalizace zásahu soudu („[p]*osuzování kumulativních a synergických vlivů ve vztahu ke konkrétním stavebním záměrům totiž zůstává činností, do které správní soudy mohou zasahovat minimálně, a to pouze z hlediska, zda kompetentní správní orgán přitom postupoval zákonem předepsaným způsobem*“ – rozsudek ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010 – 133).

[62] Při výkladu zákonného obsahu posouzení kumulativních a synergických vlivů záměrů v ZÚR je dále třeba vycházet ze standardních výkladových metod. Lexikální význam slova „kumulativní“ odpovídá přídavnému jménu „hromadný“, slovo „synergický“ pak značí „společné působení, součinnost“ (Petráčková, V., Kraus, J. a kol. *Akademický slovník cizích slov*. Academia: Praha, 1995, s. 437 a 725). Kumulativními a synergickými vlivy lze pak z hlediska gramatického rozumět účinky vzniklé v důsledku hromadného nebo společného působení. Rozdíl mezi oběma pojmy v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí je možno demonstrovat následovně: kumulativní (hromadný vliv) je dán součtem vlivů stejného druhu, např. více menších zdrojů oxidu dusičitého umístěných blízko sebe způsobí významný vliv na ovzduší „nahromaděním“ těchto emisí, přičemž při posuzování jednotlivých zdrojů izolovaně by takový vliv nemusel být shledán. Synergický (společný) vliv vzniká působením vlivů různého druhu a je od těchto vlivů odlišný, např. současné působení vícero zdrojů různých emisí (průmyslové objekty, povrchové doly, automobilová doprava, letecká doprava) může mít za následek vznik kyselých dešťů nebo kombinované vlivy na lidské zdraví (srov. Cooper, L. M. *Guidelines for Cumulative Effects Assessment in SEA of Plans*. EPMG Occasional Paper 04/LMC/CEA, Imperial College London, 2004, s. 4). Z návětí bodu 5 přílohy ke stavebnímu zákonu dále vyplývá, že posouzení kumulativních a synergických vlivů musí obsahovat zhodnocení stávajících a předpokládaných kumulativních a synergických vlivů variant záměrů v ZÚR na dále specifikované složky životního prostředí.

[63] Z hlediska logického a systematického je zřejmé, že na posuzování kumulativních a synergických vlivů zásad územního rozvoje se vztahují rovněž body 2, 3, 4, 6 a 7 přílohy ke stavebnímu zákonu, neboť bez jejich aplikace by požadavek na posouzení kumulativních a synergických vlivů byl jen prázdnou slupkou bez konkrétního obsahu. Z bodů 2 a 3 vyplývá, že pro řádné posouzení kumulativních a synergických vlivů je třeba nejprve řádně zjistit skutkový stav (slovy zákona současný stav životního prostředí v řešeném území), vytipovat charakteristiky životního prostředí, které by mohly být kumulativními a synergickými vlivy významně ovlivněny, a vytipovat konkrétní lokality, v nichž by mohly kumulativní a synergické vlivy vznikat a působit. Body 6 a 7 pak požadují zohlednění a zhodnocení kumulativních a synergických vlivů při posuzování variant řešení včetně popisu použité

metodologie a návrh kompenzačních opatření, která zabrání vzniku nebo minimalizují působení kumulativních a synergických vlivů.

[64] Z hlediska širší systematiky a principu jednotného výkladu právních norem je možné konstatovat, že v rámci českého právního řádu se s pojmy „kumulativní a synergické vlivy“ lze setkat v několika dalších předpisech, nicméně tyto pojmy v nich nejsou dále rozvíjeny. Výjimkou je zákon č. 276/2003 Sb., o Antarktidě a o změně některých zákonů, který upravuje též posuzování vlivů některých činností na životní prostředí v Antarktidě, v jehož rámci ukládá též povinnost posoudit kumulativní vlivy se zřetelem k probíhajícím a známým plánovaným činnostem (§ 15 odst. 1 zákona). Zákon o Antarktidě tak potvrzuje logický požadavek, tedy že posuzování kumulativních a synergických vlivů na životní prostředí se musí dít nejen ve vztahu k záměrům (činnostem) v území již existujícím, ale i plánovaným. Za použití základní zásady práva životního prostředí – zásady předběžné opatrnosti (§ 13 zákona o životním prostředí) – je přitom třeba vycházet z nejhorší možné varianty a zohlednit i takové plánované záměry (činnosti), jejichž realizace je v budoucnu nejistá.

[65] Účel zahrnutí požadavku na posouzení kumulativních a synergických vlivů zásad územního rozvoje sledovaný zákonodárcem vyplývá z již výše provedeného rozboru. Pouhé izolované posouzení vlivů různých záměrů umístěných nedaleko od sebe by mohlo vést k naplánování a následně k realizaci záměrů, jež ve svém souhrnu mají značně negativní vliv na jednotlivé složky životního prostředí. Proto zákonodárce již ve fázi koncepčního plánování záměrů uložil jako úkol územního plánování prověřit též možné kumulativní a synergické vlivy záměrů na životní prostředí. V této fázi je totiž ještě reálně možné plánované záměry změnit, upravit nebo od nich zcela upustit a zabránit tak nevratným škodám na životním prostředí.

[66] Právě učiněné závěry jsou plně v souladu se směrnicí SEA, jež byla českému zákonodárci podkladem pro přijetí interpretované úpravy. Článek 5 odst. 1 směrnice SEA stanoví, že pokud je vyžadováno posouzení vlivů na životní prostředí, vypracuje se zpráva o vlivech na životní prostředí, ve které se určí, popíšou a posoudí možné významné vlivy na životní prostředí vyplývající z provádění plánu nebo programu a rozumná náhradní řešení s přihlédnutím k cílům a zeměpisné oblasti působnosti plánu nebo programu. Informace vyžadované za tímto účelem jsou uvedeny v příloze I. Bod f) přílohy I směrnice SEA požaduje, aby tyto informace zahrnovaly možné významné vlivy [1] na životní prostředí, včetně vlivů na otázky jako jsou biologická rozmanitost, obyvatelstvo, lidské zdraví, fauna, flóra, půda, voda, ovzduší, klimatické faktory, hmotné statky, kulturní dědictví včetně architektonického a archeologického dědictví, krajina a vzájemný vztah mezi výše uvedenými faktory. Poznámka [1] upřesňuje, že tyto vlivy by měly zahrnovat sekundární, kumulativní, synergické, krátkodobé, střednědobé a dlouhodobé, trvalé a přechodné, pozitivní a negativní vlivy.

[67] Původní návrh směrnice SEA požadavek na posouzení kumulativních a synergických vlivů plánů na životní prostředí neobsahoval (viz návrh směrnice Rady o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí, COM/96/0511 final – SYN 96/0304, Úř. věst. C 129, 25. 4. 1997, s. 14 – 18). Hospodářský a sociální výbor coby poradní orgán unijního zákonodárce však na tento nedostatek upozornil a podal konkrétní návrh na doplnění textu směrnice, jenž přes určité nepodstatné úpravy odpovídá dnešní textaci (Úř. věst. C 287, 22. 9. 1997, s. 101 – 104, body 2.2. a 3.9.).

[68] Ačkoliv je posouzení kumulativních a synergických vlivů plánů a programů stanoveno ve směrnici SEA v poznámce pod čarou, neznamená to podle mínění soudu, že by se mělo přehlížet jako neexistující nebo pouze dobrovolné. Ke kumulativním vlivům je naopak v zásadě nutno přihlédnout vždy tehdy, mohou-li být podle okolností v jednotlivém případě významné (srov. stanovisko generální advokátky Kokott ze dne 28. 6. 2011 ve věci C-404/09 *Komise proti Španělsku*, dosud nepublikováno, body 170 – 179). Z hlediska obsahového, resp. vlastního provedení procedury CEA, lze odkázat na další ustanovení přílohy I směrnice [písm. b), c), d), g), h), i)], které jsou transponovány do výše uvedených ustanovení přílohy stavebního zákona.
[69] Význam posouzení kumulativních a synergických vlivů zdůraznil i Soudní dvůr Evropské unie (dále též „Soudní dvůr“) v jednom z dosud nečetných rozhodnutí o výkladu směrnice SEA. Soudní dvůr se zde zabýval litevským právním předpisem, který vylučoval z působnosti SEA některé plány, které se týkaly pouze jednoho druhu hospodářské činnosti. V důsledku toho neproběhlo posouzení SEA u plánu napadeného před litevským soudem, jehož cílem byla výstavba až jedenácti komplexů budov určených k chovu prasat na území jednoho okresu. Soudní dvůr konstatoval, že nelze *a priori* předpokládat (jak to činil litevský předpis), že všechny plány vyloučené tímto předpisem nemohou mít významný vliv na životní prostředí. *I kdyby několik plánů spadalo pod takové ustanovení předpisu, aniž by měly významný vliv na životní prostředí, nelze mít bez globálního posouzení za to, že je tomu tak i v případě kumulativních účinků těchto plánů* (rozsudek ze dne 22. 9. 2011, ve věci C-295/10 *Genovaitė Valčiukienė*, dosud nepublikováno, body 51 – 52).

[70] Další níže uváděná judikatura Soudního dvora se sice týká směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, Úř. věst. L 175, 5. 7. 1985, s. 40 - 48, zvláštní vydání v českém jazyce: Kapitola 15 Svazek 01 s. 248 – 256, (dále též „směrnice EIA“), nicméně panuje shoda jak mezi doktrínou, tak i v Evropské komisi, že judikatura Soudního dvora ke směrnici EIA je zpravidla přímo použitelná i ve vztahu ke směrnici SEA kvůli blízkému vztahu obou předpisů a kvůli jednotné terminologii – obě směrnice používají též shodný pojem „kumulativní vlivy“ (viz Marsden, S. *Strategic Environmental Assessment in International and European Law: A Practitioner's Guide*. London: Earthscan, 2008, s. 213; European Commission. Study concerning the report on the application and effectiveness of the SEA Directive (2001/42/EC) Final report, April 2009, http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/study0309.pdf, s. 22). K této judikatuře je pouze nutno přistupovat s vědomím, že směrnice EIA má přes shodný požadavek na posouzení kumulativních vlivů kvalitativně odlišný předmět regulace: soustředí se na posuzování konkrétních projektů a není konstruována na zohlednění širších souvislostí a na posouzení vlivů koncepčních variant plánů a záměrů ve velkém měřítku. Zde je právě dáno široké pole působnosti posuzování SEA včetně kumulativních a synergických vlivů.

[71] Soudní dvůr předně konstatoval, že *účel směrnice nelze obejít rozdělením jednoho záměru a nezohlednění kumulativního účinku více záměrů nesmí mít za praktický následek, že všechny záměry uniknou povinnosti posouzení, když jako celek mohou mít významný vliv na životní prostředí* (rozsudek ze dne 21. 9. 1999 ve věci C-392/96 *Komise proti Irsku*, Recueil s. I-5901, body 76 a 82; rozsudek ze dne 25. 7. 2008 ve věci C-142/07 *Ecologistas en Acción-CODA*, Sb. rozh. s. I-6097, bod 44; rozsudek ze dne 10. 12. 2009 ve věci C-205/08 *Umweltanwalt von Kärnten*, Sb. rozh. s. I-11525, bod 53). Soudní dvůr zastává názor, že *„jelikož posouzení vlivu na životní prostředí musí zejména vhodně identifikovat, popsat a posoudit nepřímé vlivy záměru, musí toto posouzení zahrnovat i analýzu kumulativních vlivů na životní prostředí, které může mít tento záměr, je-li posuzován společně s ostatními záměry, neboť takováto analýza je nezbytná pro zajištění toho, aby*

posouzení zahrnulo přezkum všech významných vlivů dotčeného záměru na životní prostředí“ (rozsudek ze dne 24. 11. 2011 ve věci C-404/09 *Komise proti Španělsku*, dosud nepublikováno, bod 80). Soudní dvůr přitom dodává, že taková kumulativní analýza musí být provedena před povolením záměru a nikoliv až *ex post* (*Komise proti Španělsku*, bod 83).

[72] Nejvyšší správní soud provedenou analýzu shrnuje následovně. Hodnocení CEA (posuzování kumulativních a synergických vlivů na životní prostředí) je povinnou součástí hodnocení SEA. Obsah tohoto hodnocení vyplývá z přílohy stavebního zákona a z přílohy I směrnice SEA a musí zahrnovat alespoň popis vhodné metodologie, zjištění a popis stavu životního prostředí a složek, které by mohly být negativně ovlivněny, identifikaci a popis možných kumulativních a synergických vlivů, posouzení těchto vlivů (zejména zhodnocení jejich předpokládaných dopadů na složky životního prostředí a učinění závěru, zda jsou dopady akceptovatelné, případně za jakých podmínek), vymezení kompenzačních opatření a stanovení pravidel monitorování kumulativních a synergických vlivů. V rámci hodnocení CEA je zpracovatel povinen postupovat vždy v souladu se zásadou předběžné opatrnosti – vycházet z nejhorší možné varianty a zohlednit i takové plánované záměry (činnosti), jejichž realizace je v budoucnu nejistá. V souladu se zásadou minimalizace soudního zásahu soud přezkoumá, zda posouzení má uvedené náležitosti (zda bylo řádně provedeno), zda je srozumitelné a logicky konzistentní; samotnou odbornou obsahovou stránkou se však nezabývá. Soud ověří též to, zda byly výsledky CEA zohledněny v navazujících rozhodovacích procesech (např. jako v projednávaném případě při přijímání opatření obecné povahy, viz stanovisko generální advokátky Kokott ze dne 29. 11. 2007 ve věci C-2/07 *Paul Abraham a další*, Sb. rozh. s. I-1197, bod 82).

[73] Pokud jde o podrobnost provedení posouzení kumulativních a synergických vlivů, odpůrce se brání odkazem na článek 5 odst. 2 směrnice SEA: zpráva o vlivech na životní prostředí vypracovaná podle odstavce 1 obsahuje informace, které lze rozumně vyžadovat, s přihlédnutím ke stávajícím znalostem a metodám posuzování, obsahu a úrovni podrobnosti plánu nebo programu, jeho fázi v procesu rozhodování a k rozsahu, ve kterém lze některé aspekty vhodněji posuzovat na různých úrovních, aby se zabránilo opakovanému posuzování. Odpůrce také poukazoval na to, že ve fázi pořizování ZÚR není možné na základě dostupných podkladů přesně změřit a kvantifikovat souhrnnou zátěž v oblastech kumulace více záměrů. Nejvyšší správní soud požadavek přiměřenosti obsažený ve směrnici a též dovozený výše zmiňovanou judikaturou zdejšího soudu nijak nezpochybňuje. Jestliže však mají být zásady územního rozvoje koncepčním dokumentem, kterému nadto stavební zákon přiřkl punc závaznosti pro územně plánovací dokumentaci nižšího stupně, musí tomu odpovídat i jeho obsah. Aby zásady územního rozvoje mohly plnit svoji regulační funkci, musí být postaveny na dostatečných zjištěních a musí být v určité míře konkrétní. Zdejší soud odkazuje na stanovisko Evropské komise ke směrnici SEA, s nímž se plně ztotožňuje, totiž že alespoň hrubý odhad plánované zátěže musí být vždy možný (European Commission. *Implementation of Directive 2001/42 on the Assessment of the Effects of Certain Plans and Programmes on the Environment*. Dostupný z http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/030923_sea_guidance.pdf, bod 3.57.).

[74] Ve světle těchto úvah provedl Nejvyšší správní soud přezkum napadených ZÚR.

[75] Z hlediska metodologického je zřejmé, že jednotlivé oddíly VURÚ obsahují části věnované metodologii [viz zejména s. 199 – 206 SEA, s. 18 – 21 vyhodnocení vlivů na území NATURA 2000 (dále též „NATURA“), s. 38 – 41 HIA]. Tato metodologie se ovšem zaměřuje

pouze na hodnocení vlivů jednotlivých „osamocených“ záměrů v ZÚR (jejich významnosti) na složky životního prostředí. Ve vztahu ke kumulativním a synergickým vlivům neobsahuje dvě podstatné složky: jednak způsob, jakým budou identifikovány lokality s možnými kumulativními a synergickými vlivy, jednak způsob vyhodnocení těchto vlivů. První složka nezpůsobuje ve vztahu k napadeným ZÚR zásadnější problém, neboť lze vyjít z celkem logického a odpůrcem explicitně vyjádřeného předpokladu, že „[p]*ůsobením kumulativních a synergických vlivů budou nejvýznamněji dotčena území, ve kterých je navrhován větší počet záměrů*“ (viz s. 193 SEA). Odpůrce navíc následně v souladu s touto tezí identifikuje konkrétní oblasti, v nichž lze výskyt kumulativních a synergických vlivů skutečně předpokládat. Svědek RNDr. L. K., který prováděl metodickou supervizi VURÚ, při jednání na dotaz soudu uvedl, že hodnocení kumulativních a synergických vlivů bylo zaměřeno složkově a prostorově. Zpracovatel tedy jednak vyhledal složky životního prostředí, na něž by souhrnné vlivy mohly působit, jednak vymezil prostorově kumulaci záměrů v území. K tomu sloužil výkres č. 6 obsahující zeleně ohraničená území s kumulativními vlivy a barevné terčíky vyjadřující příslušnou zasaženou složku životního prostředí. Tuto metodu identifikace by bylo možno považovat za dostačující (soud výkres č. 6 zohlednil níže v bodu [79]), byť by si nepochybně zasloužila širší popis ve VURÚ. Soud ovšem poznamenává, že kumulativní vlivy je třeba zkoumat nejen v případě většího počtu navrhovaných záměrů, ale též tehdy, je-li koncipován byť jediný záměr v území, ve kterém se již nacházejí realizované záměry a jejichž společné působení s navrhovaným záměrem by mohlo mít kumulativní nebo synergický efekt. Z dalšího textu na s. 193 a 194 SEA jednoznačně nevyplývá, zda odpůrce zohlednil i tyto případné vlivy.

[76] Závažnější je ovšem fakt, že VURÚ neobsahuje žádný postup vyhodnocení dopadu kumulativních a synergických vlivů na životní prostředí. Není totiž možné vystačit s hodnocením jednotlivých izolovaných záměrů v ZÚR, které se mohou vzájemně ovlivňovat, bez zohlednění takových vzájemných vlivů. Soud se neztotožňuje s tezí odpůrce, že „*součet částí koncepce představuje koncepci jako celek*“ (s. 33 vyjádření), tedy že stačí vyhodnotit samostatně vliv jednotlivých záměrů na životní prostředí. Tento přístup je z povahy věci vyloučen u synergických vlivů (součet vlivů jednotlivých záměrů nedává žádnou informaci o případném synergickém vlivu), ale též u vlivů kumulativních, neboť kumulací více záměrů může docházet nejen ke zvyšování, ale též ke snižování zátěže životního prostředí. Metodologii zaměřenou pouze na vyhodnocení jednotlivých izolovaných záměrů v ZÚR bez stanovení postupu hodnocení kumulativních a synergických vlivů je proto nutno označit za nedostatečnou. Svědek RNDr. L. K. při jednání před soudem tvrdil, že metodou vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů bylo výše popsané zakreslení lokalit s těmito vlivy do výkresu č. 6 společně s vyznačením barevných terčíků značících zásahy do jednotlivých složek životního prostředí. Tento postup (zakreslení vlivů do mapy) lze snad považovat za metodu identifikace lokalit s kumulativními a synergickými vlivy záměrů, nikoliv však za metodu jejich vyhodnocení. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že samotná absence tohoto postupu (metodologie) nemá přímý vliv na zákonnost ZÚR, avšak musí nutně vyvolat problémy při samotném hodnocení již identifikovaných kumulativních a synergických vlivů. Neví-li totiž odpůrce, jak bude kumulativní a synergické vlivy hodnotit, může být toto hodnocení nedostatečné, nelogické nebo může úplně absentovat, jak se ostatně ukázalo i v projednávaném případě (viz dále).

[77] Nejvyšší správní soud konstatuje, že odpůrce v rámci VURÚ dostatečně zjistil a jasně a přehledně popsal stav životního prostředí včetně jeho složek, které mohou být negativně ovlivněny (srov. s. 37 – 93 SEA, s. 5 – 17 NATURA, s. 2 – 30 HIA).

[78] Z VURÚ je patrná identifikace řady oblastí s výskytem kumulativních a synergických vlivů. V rámci SEA odpůrce identifikoval kumulativní a synergické vlivy ve vztahu k jednotlivým složkám životního prostředí (s. 193 – 195). Ve vztahu k zemědělskému půdnímu fondu (ZPF) a k půdám určeným k plnění funkce lesa (PUPFL) konstatoval, že realizace všech záměrů je spojena se záborem zemědělských půd (cca 6400 ha) a velký počet záměrů se dotýká též půd lesních (cca 1300 ha). Možnosti minimalizace záboru ZPF jsou velmi omezené, zábor PUPFL lze omezit vhodným trasováním koridorů dopravních staveb a staveb technické infrastruktury. Ve vztahu k odtokovým poměrům v území odpůrce uvedl, že kumulativní vlivy na povrchový odtok se projeví zejména v oblastech, ve kterých je navrhován větší počet silničních staveb čtyř a více pruhových. Jedná se zejména o jižní, jihovýchodní a jihozápadní oblast brněnské aglomerace. Ve vztahu k přírodním a krajinným hodnotám území odpůrce připustil, že realizací záměrů v ZÚR dojde ke zvýšení koncentrace antropogenních prvků a oslabení přírodních prvků v území, zejména v prostoru brněnské aglomerace. Působením kumulativních vlivů budou dotčeny Chráněné krajinné oblasti (dále též „CHKO“) Pálava a Bílé Karpaty, jakož i skladebné části ÚSES. K významné fragmentaci krajiny dojde v území jižně od Brna v souvislosti s realizací tří záměrů – významných dopravních staveb, které budou procházet ve směru sever – jih (R52, D2, VRT) a jež lze považovat z hlediska migrace zvěře za nepropustné bariéry. Obdobné vlivy na fragmentaci krajiny se projeví ve východní části Jihomoravského kraje v souvislosti se stavbami D43, DR39 a D1. V důsledku kumulace vlivů dojde k dotčení krajinného rázu v jižní a západní části brněnské aglomerace, v Chráněných krajinných oblastech Pálava a Bílé Karpaty a ve všech úsecích silnice R43. Odpůrce v této části odkázal též na vyhodnocení vlivů na území zařazená do soustavy NATURA 2000 (s. 31 – 32), v němž byly identifikovány následující lokality, na nichž je plánováno více záměrů: EVL Řeka Rokytná, EVL Soutok-Podluží/PO Soutok-Tvrdonicko, EVL Hodonínská Doubrava, PO Hovoransko-Čejkovicko a PO Bzenecká Doubrava – Strážnické Pomoraví. Ve vztahu k ovzduší jsou podle odpůrce ZÚR hodnoceny kladně; realizace předkládaných záměrů přispěje ke snížení emisní zátěže z dopravy v obytné zástavbě. Tato zátěž však bude přenesena do koridoru navrhovaných kapacitních silničních staveb, ve kterých naopak dojde k výraznému zvýšení koncentrací škodlivin emitovaných automobilovou dopravou. Ve vztahu k obyvatelstvu pak odpůrce citoval závěry z hodnocení HIA (s. 139 – 142), které identifikovalo tři oblasti s kumulací záměrů v území: Modřice, Bosonohy – Troubsko – Ostopovice a Šlapanicko. Odpůrce též konstatoval, že identifikované kumulativní a synergické vlivy jsou znázorněny ve výkrese č. 6.

[79] Nejvyšší správní soud ke způsobu identifikace kumulativních a synergických vlivů podotýká, že odpůrce zaujal dva rozdílné přístupy. Ve vztahu k přírodním a krajinným hodnotám území a k obyvatelstvu uvedl konkrétní lokality, konkrétní záměry a konkrétní vlivy, které přicházejí v úvahu, což považuje zdejší soud za přístup souladný se zákonem. Ve vztahu k ZPF a PUPFL, odtokovým poměrům v území a ovzduší ale jen obecně konstatoval možné negativní vlivy bez specifikace lokalit či záměrů je působících. To by samo o sobě jen těžko dostačovalo, nicméně Nejvyšší správní soud přihlédl ke zmiňovanému výkresu č. 6, z nějž jsou patrny oblasti kumulativních a synergických vlivů i složky životního prostředí, které mohou být ohroženy, a uzavřel, že skutkový stav zjištěný odpůrcem lze ještě považovat za úplný.

[80] Nejvyšší správní soud ovšem musel dát navrhovatelům plně zapravdu v tom, že ZÚR neobsahují žádné hodnocení kumulativních a synergických vlivů. Odpůrce setrval pouze u definice možných lokalit jejich výskytu, ale jejich posouzením (zhodnocením dopadů a závažnosti po stránce kvantitativní a kvalitativní) se vůbec nezabýval. Svědek RNDr. L. K.

potvrdil, že došlo pouze k identifikaci možných kumulativních vlivů, přičemž za vyhodnocení těchto vlivů považoval zakreslení těchto vlivů do výkresu č. 6. Označil-li svědek tento způsob hodnocení za primitivní, soud konstatuje, že ani takové kvality nebylo v projednávaném případě dosaženo, neboť se fakticky o žádné hodnocení nejedná. Za takové posouzení nelze považovat ani konstatování odpůrce v HIA (převzaté do SEA), že kumulace záměrů v oblastech Bosonohy –Troubsko – Ostopovice a Šlapanicko *„je považována za problém, se kterým je nutno se dále zabývat*". Odpůrce zde v podstatě přiznává, že kumulativní vlivy identifikoval, ale v rámci ZÚR se jimi nijak dále nezaobíral. Identifikované kumulativní a synergické vlivy nebyly nijak zohledněny při výběru variant či při ukládání kompenzačních opatření. Přístup zpracovatele VURÚ a odpůrce k této otázce lze bez nadsázky označit za formalistický, zcela ignorující smysl zákonné úpravy.

[81] Provedení hodnocení kumulativních a synergických vlivů neprokázaly ani výpovědi svědkyň navržených odpůrcem. K výpovědi svědkyně Ing. J. Š. z krajské hygienické stanice soud poznamenává, že se jednalo spíše o souhrn právní argumentace odpůrce. Pokud se svědkyně v několika kratších pasážích své výpovědi vyjadřovala ke skutkovému stavu věci, v podstatě jen uvedla, že v rámci hodnocení HIA byly vytipovány oblasti s výraznou kumulací záměrů, jež jsou uvedeny v kapitole 4.4.15 hodnocení HIA. Tím ovšem pouze potvrdila, že odpůrce takové lokality identifikoval; její výpověď ale nijak neprokazuje, že došlo k jejich hodnocení a dále zohlednění při tvorbě ZÚR. Odpůrce nemůže zbavit povinnosti provést vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů u ZÚR ani tvrzení svědkyně, že ve všech případech záměrů dojde k posouzení kumulace záměrů v rámci hodnocení EIA. Svědkyně Ing. V. Š., zaměstnankyně Ministerstva životního prostředí (dále též „MŽP"), uvedla, že sama nemůže říct, zda vyhodnocení bylo provedeno správně: za vyhodnocení je odpovědná autorizovaná osoba, která jej provádí. Ministerstvo životního prostředí pouze kontroluje, zda jsou splněny náležitosti vyhodnocení. V posuzovaném případě tyto náležitosti splněny byly. Podle názoru soudu ani jedno z obou tvrzení svědkyně neprokazuje, že k vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů došlo: první tvrzení pouze odkazuje na odpovědnost zpracovatele, druhé je jen zcela obecné a při konfrontaci se správním spisem nemůže obstát.

[82] Nemůže obstát též opakovaná obrana odpůrce, že neměl k dispozici dostatečná data a nebyl schopen souhrnnou zátěž kvantifikovat. Z VURÚ jednoznačně plyne, že odpůrce byl schopen kvantifikovat a zhodnotit vlivy jednotlivých izolovaných záměrů a jejich variant (viz obsáhlé hodnocení v přílohách 1 a 2 k SEA) a obstarat si k tomu potřebná data. Měl-li tedy odpůrce údaje k jednotlivým záměrům (jejich variantám), musel je logicky mít i ke kumulaci těchto záměrů. Jinou otázkou je, že si odpůrce nevypracoval žádnou metodologii, jak tato data u kumulativních a synergických vlivů vyhodnotí, což bylo již kritizováno výše.

[83] Pro názornost lze poukázat na příklad oblasti Bosonohy – Troubsko – Ostopovice, v níž se střetává záměr rozšíření dálnice D1 (D8), silnice R43 ve variantě bystrcké (D1-A) a jihozápadní tangenta (D10-A, D10-B). Odpůrce podrobně hodnotí vlivy těchto jednotlivých záměrů v SEA na s. 206 – 211, 229 – 232, v příloze 1 k SEA (s. 1, 21 – 25) a v příloze 2.2. k SEA (s. 1, 9). Hodnocení HIA pak na s. 140 uvádí, že „[v] *poměrně sevřeném prostoru mezi zástavbou uvedených sídel bude vybudována mimoúrovňová křižovatka, kterou bude dle dostupných podkladů [19] projíždět více než 100 tisíc vozidel denně*". Poznámka [19] odkazuje na Územní studii v oblasti Jihozápadně Brna, AMEC, 2008. Kromě této studie (zpracované sdružením několika společností; společnost AMEC, s. r. o., zpracovávala pouze Posouzení vlivů této studie na životní prostředí) měl odpůrce samozřejmě k dispozici celou řadu dalších podkladů, mimo jiné i Model silniční dopravy pro výhledovou síť JMK zpracovaný společností HBH Projekt spol. s r. o. v roce 2009

včetně dopravních průzkumů a dopravních modelů v této oblasti (viz též seznam podkladů v příloze č. 2 k zadání ZÚR). Sám odpůrce ve schválených Územně analytických podkladech Jihomoravského kraje (s. 91) uvádí, že v minulosti byla zpracována velká řada studií a prověřovacích dokumentací, jejichž cílem bylo vyhledat optimální a dopravně účinný koridor pro vedení kapacitní silnice R43 a jejího napojení na D1. Zcela nepochopitelně potom zní tvrzení odpůrce v HIA, že *„dostupné podklady neumožňují souhrnnou zátěž přesně kvantifikovat."* Zákon ani soud nepožadují po odpůrci exaktně přesná data, avšak, jak bylo shora uvedeno, alespoň hrubý odborný odhad zátěže a vlivů musí být vždy možný. S ohledem na množství materiálů dostupných odpůrci v tomto případě má soud za to, že odborný odhad mohl být poměrně přesný, a tudíž mohlo být provedeno i relativně přesné a věcné zhodnocení kumulativních a synergických vlivů. Mylné je rovněž dále uvedené přesvědčení odpůrce, že *„se jedná o zcela konkrétní lokální problém, který by měl být řešen v územním detailu již na úrovni konkrétní situace silničních těles a podrobného návrhu opatření k ochraně dotčených obyvatel"*. Tvrzení odpůrce, že napojení rozšířené nejdůležitější dopravní tepny v zemi na rychlostní silnici republikového významu a její propojení s nadmístní čtyřpruhovou silnicí I. třídy prostřednictvím mimoúrovňové kolektorové křižovatky je lokální problém, je zcela absurdní a soud jej nemůže přijmout. Samozřejmě že konkrétní technické řešení takového propojení bude záležitostí navazujících řízení, avšak právě ZÚR jsou tu od toho, aby odpověděly na otázku, zda taková masivní dopravní stavba má opodstatnění a zda neexistuje řešení jiné a výhodnější. K tomu ideálně může sloužit právě vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů těchto záměrů, na něž však odpůrce rezignoval.

[84] Obdobně by bylo možno pokračovat u všech dalších lokalit, v nichž odpůrce identifikoval možné kumulativní a synergické vlivy. Není to však účelné, neboť z VURÚ plyne, že odpůrce ustal u identifikace kumulativních a synergických vlivů a samo jejich vyhodnocení fakticky neprovedl.

[85] Pokud jde o navržená kompenzační opatření ve vztahu k vyhodnoceným kumulativním a synergickým vlivům, již sama skutečnost, že tyto vlivy nebyly řádně vyhodnoceny, značí, že odpůrce nemohl smysluplně přijmout účinná kompenzační opatření. Tomu odpovídá i část A.7 hodnocení SEA, která ve vztahu ke kumulativním a synergickým vlivům neobsahuje žádná konkrétní opatření. V samotných ZÚR se potom logicky problematika kumulativních a synergických vlivů odráží jen ve zcela obecné rovině. Zpravidla je totiž v části Kritéria a podmínky pro rozhodování o změnách v území u jednotlivých záměrů uvedeno *„minimalizovat negativní vlivy na veřejné zdraví (hodnocení HIA) s ohledem na posouzení očekávané zátěže při realizaci všech záměrů v dotčeném území (kumulativní vlivy)"* – viz čl. 52, 60, 66, 68, 70, 128. Bližší návod ke kompenzačním opatřením neobsahuje ani odůvodnění ZÚR, které v podstatě pouze konstatuje existenci kumulativních vlivů s tím, že pokud tato situace nebude dále řešena, mohlo by to vést až ke znemožnění realizace některých záměrů pro překročení limitů stanovených právními předpisy (srov. na s. 70, 76, 87, 90, 116). Požadavek na minimalizaci negativních vlivů záměrů na jednotlivé složky životního prostředí vyplývá bez dalšího z obecně závazných právních předpisů a jeho neustálé opakování v ZÚR svědčí pouze o tom, že se odpůrce vyhodnocením kumulativních a synergických vlivů a případnými kompenzačními opatřeními vážně nezabýval. Zákon, a tím méně soud, nepožaduje po odpůrci na úrovni ZÚR přesná a technicky konkrétní kompenzační opatření na tu kterou část záměru, u nějž dochází ke kumulaci vlivů. Pro účely stavebního zákona postačuje např. uložení povinnosti kompenzovat popsané a zhodnocené kumulativní vlivy ve vztahu ke konkrétně uvedeným předpokládaným

porušením složek životního prostředí. Současně či alternativně je možno uvést příklady takových opatření, ať už technického, plánovacího nebo třeba i fiskálního rázu.

[86] ZÚR obsahují jen dvě výjimky v tomto smyslu. První je požadavek překrytí koridoru rychlostní silnice R55 (záměr D5) v délce 11,5 km při průchodu PO Bzenecká Doubrava – Strážnické Pomoraví a řešení překrytého úseku s povrchem odpovídajícím biotopu předmětu ochrany ptačí oblasti (lelek lesní, skřivan lesní, srov. čl. 56 ZÚR). Byť zde se jedná spíše o reakci na jeden ze záměrů (D5) a nikoliv o výsledek vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů nahromaděných záměrů. Druhou výjimkou je pak čl. 19 ZÚR, který ve vztahu k oblastem Bosonohy – Troubsko – Ostopovice a Šlapanicko podmiňuje jejich územní rozvoj zpracováním podrobných akustických a rozptylových studií se zahrnutím všech záměrů a s návrhy na opatření k ochraně veřejného zdraví. K tomu Nejvyšší správní soud podotýká, že povinnost vypracovat oborové studie, případně územní studii nebo regulační plán stanovenou v ZÚR (viz § 36 odst. 2 stavebního zákona) lze za určitých okolností považovat za relevantní opatření ke kompenzaci některých negativních kumulativních a synergických vlivů. Typicky v případě, je-li na základě dostupných podkladů možný jen velmi hrubý odhad předpokládané zátěže. Zdánlivě dobrý záměr odpůrce je však zkalen skutečností, že ve zmiňovaných dvou oblastech odpůrce fakticky hodnocení kumulativních a synergických vlivů neprovedl, takže se sice povinnost provést příslušné studie může jevit jako relevantní opatření, avšak to není podepřeno analýzou předmětných vlivů. Řádně provedená analýza přitom mohla vést nejen k závěru o nemožnosti realizace takového záměru, ale případně též k potřebě jiných nebo žádných kompenzačních opatření. K tomu navíc přistupuje skutečnost, že k oblasti Bosonohy – Troubsko – Ostopovice měl odpůrce k dispozici řadu podrobných podkladů (viz výše), takže lze předpokládat, že kompenzační opatření bylo možno stanovit relativně konkrétně bez nutnosti vypracování dalších studií.

[87] Ve vztahu k oblasti Modřicka se odpůrce bránil tím, že pro tuto lokalitu byla zpracována Územní studie v oblasti jihozápadně Brna (AMEC, s. r. o., 2008). Podle odpůrce byly v této studii kumulativní a synergické vlivy posouzeny a vyhodnoceny a odpůrce z tohoto vyhodnocení vycházel. Soud provedl při jednání důkaz touto studií a dospěl k závěru, že obrana odpůrce nemůže být úspěšná především z následujících důvodů.

[88] Za prvé, zmiňovaná územní studie (zpracovaná sdružením několika společností) otázku kumulativních a synergických vlivů v podstatě nijak nereflektovala. Ojedinělou zmínku o možném synergickém vlivu želešického lomu a provozu jihozápadní tangenty na s. 80 územní studie není možné ani při nejlepší vůli považovat za dostatečné vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů, jak tvrdí odpůrce. Situaci nezachraňuje ani Posouzení vlivů územní studie na životní prostředí zpracované společností AMEC, s. r. o., o něž se odpůrce zřejmě opírá. Posouzení vlivů sice identifikuje možnou kumulaci vlivů v oblasti Popůvky – Bosonohy a želešického lomu (s. 42 a s. 5 přílohy č. 3), nicméně dále s nimi nepracuje. Konkrétně k problematice kumulace vlivů jihozápadní a jižní tangenty v oblasti Modřic – jak je identifikoval odpůrce v SEA a HIA – není uvedeno nic. Část 5 tohoto posouzení, jež by se podle svého názvu měla zabývat právě kumulativními a synergickými vlivy, sice uvádí jako jedno z kritérií kumulativní (K) a synergické (S) působení vlivu a kritérium „K“ se několikrát objevuje v hodnotící tabulce, avšak tato skutečnost není nijak dále vyhodnocena a o kumulativních a synergických vlivech případně kompenzačních opatřeních není učiněna jediná zmínka. Za druhé, již z výše provedené analýzy vyplývá, že vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů bylo neúplné a soud neshledal, že by v tomto směru nějak vybočovala oblast Modřicka.

Také zde odpůrce ustal na konstatování existence kumulativních vlivů s tím, že pro tuto oblast byla zpracována územní studie (viz k tomu s. 195 SEA a s. 139 HIA). To ovšem v žádném případě nelze považovat za vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů a návrh kompenzačních opatření, a to tím spíše s ohledem na právě popsaný obsah územní studie, která se touto otázkou v podstatě nezabývala. Za třetí, podle § 25 stavebního zákona územní studie ověřuje možnosti a podmínky změn v území; slouží jako podklad k pořizování politiky územního rozvoje, územně plánovací dokumentace, jejich změně a pro rozhodování v území. Uvedl-li soud výše, že povinnost zpracovat územní studii může být v jistých případech jedním z kompenzačních opatření, neznamená to, že předem zpracovaná územní studie zprošťuje odpůrce povinnosti posoudit kumulativní a synergické vlivy v oblasti, o níž územní studie pojednává. Naopak tato studie se musí v ZÚR v rámci hodnocení kumulativních vlivů a v přijatých kompenzačních opatřeních reálně odrazit, což se nestalo (viz obsah s. 70 – 75 odůvodnění ZÚR, čl. 66 a 68 ZÚR).

[89] Konečně pokud jde o stanovení pravidel monitoringu kumulativních a synergických vlivů ve vytipovaných oblastech, lze pouze konstatovat, že taková pravidla ZÚR ani VURÚ neobsahují (srov. část A.9 SEA, která s kumulativními a synergickými vlivy nepočítá).

[90] Nejvyšší správní soud uzavírá, že úkolem odpůrce bylo nejen kumulativní a synergické vlivy identifikovat, ale též vyhodnotit (popsat možné konkrétní dopady na konkrétní složky životního prostředí, zvážit, zda neexistuje jiné lepší řešení, a zohlednit hodnocení těchto vlivů při výběru varianty záměru) a v případě jejich akceptace stanovit pro realizaci záměrů konkrétní podmínky (kompenzační opatření), které by kumulativní a synergické vlivy minimalizovaly, a dále stanovit pravidla jejich sledování. Právě zásady územního rozvoje jsou ideální platformou pro zvážení a zohlednění kumulativních a synergických vlivů plánovaných záměrů, neboť v této fázi územního plánování je ještě dobře možné od kumulace záměrů upustit, pozměnit je nebo navrhnout vhodná kompenzační opatření. Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (konkrétně část SEA s přílohou HIA a část NATURA) tedy neodpovídá požadavkům bodu 5 přílohy stavebního zákona: napadené ZÚR tudíž vychází z neúplně zjištěného skutkového stavu (shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 – 169, publikovaný pod č. 2266/2011 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud shledal námitku navrhovatelů důvodnou.

B) Tvrzený rozpor ZÚR s požadavky únosného zatížení a udržitelného rozvoje území

[91] Navrhovatelé uvedli, že na území Jihomoravského kraje dochází dlouhodobě k překračování imisních limitů znečištění ovzduší především prachovými částicemi a rovněž k dlouhodobému překračování nejvyšších přípustných hodnot hluku. Vymezení koridorů nových staveb silniční infrastruktury podle navrhovatelů představuje rozpor se zákazem zatěžování tohoto území lidskou činností nad míru únosného zatížení (§ 11, § 12 odst. 1, § 13 zákona o životním prostředí), jakož i s § 1 odst. 1 písm. a), § 2 písm. j) a § 6 odst. 1 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), a s § 30 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, a s cíli a úkoly územního plánování podle stavebního zákona. Navrhovatelé se dovolávají též prováděcích předpisů k citovaným zákonům a příslušné evropské úpravy (směrnice Rady 96/62/ES ze dne 27. září 1996 o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší, Úř. věst. L 296, 21. 11. 1996, s. 55 – 63, zvláštní vydání v českém jazyce: Kapitola 15 Svazek 03 s. 95 – 104; a směrnice Evropského parlamentu a

Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu, Úř. věst. L 152, 11. 6. 2008, s. 1 – 44).

[92] Postup odpůrce představuje podle navrhovatelů též porušení ústavně zaručených práv osob, které jsou vystaveny důsledkům tohoto stavu a případným budoucím důsledkům realizace záměrů, které ZÚR umožňuje. Jedná se především o právo na příznivé životní prostředí, právo vlastnické, právo na ochranu zdraví a právo na ochranu soukromého a rodinného života (k němuž odkazují na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva); v případě obcí pak o právo na samosprávu. Navrhovatelé též poukázali na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 25. 7. 2008 ve věci C-237/07 *Dieter Janecek proti Freistaat Bayern*, Sb. rozh. s. I-6221. Z něj dovozují, že území, kde dochází k překračování nejvyšších přípustných limitů znečišťování ovzduší nebo kde takové překračování hrozí, nemůže být zatěžováno žádnou další činností, která by situaci dále zhoršila.

[93] Odpůrce konstatoval, že tvrzení navrhovatelů není podloženo žádnými daty, a vyjádřil přesvědčení, že realizace některého ze záměrů dopravní koncepce ZÚR bude znamenat snížení zátěže životního prostředí kvůli převedení dopravy do jiného území. Zda v nové trase dojde k překročení únosné zátěže a zda v původní trase dojde k významnému poklesu zátěže nelze na úrovni ZÚR odpovědně vyhodnotit. ZÚR podle odpůrce neumísťují velké zdroje hluku a znečištění ovzduší do nadlimitně zatíženého území, nýbrž pouze vymezují koridory vedení komunikací. Pokud jde o dotčení ústavně zaručených práv, považuje odpůrce tvrzení navrhovatelů za nekonkrétní a tuto část návrhu vnímá jen jako obecnou deklaraci přesvědčení navrhovatelů. Tvrdí-li navrhovatelé zásah do svých ústavně zaručených práv, je na nich, aby v tomto směru unesli důkazní břemeno, jinak je jejich argumentace bezdůvodná.

[94] Podle odpůrce není aplikace konkrétních účinných opatření k nápravě stávajícího nevyhovujícího stavu území předmětem řešení ZÚR, a je tedy mimo působnost pořizovatele ZÚR. Hodnocení vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví se pak dle mínění odpůrce odehrává ve strategické rovině s tím, že podrobné hodnocení je možné až v navazujících řízeních, když jsou známy technické parametry záměrů. ZÚR jako strategická koncepce nejsou určeny k monitorování hlukové zátěže a ani k návrhu konkrétních opatření k již realizovaným stavbám. Odpůrce však nerezignoval na povinnost navrhnout relevantní územně plánovací opatření, k čemuž odkázal na část A.7 VURÚ.

[95] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené ZÚR z uvedených hledisek, avšak porušení navrhovateli uváděných norem neshledal.

[96] Ustanovení § 11, 12 odst. 1 a 13 zákona o životním prostředí skutečně uvádí, že území nesmí být zatěžováno lidskou činností nad míru únosného zatížení, že přípustnou míru znečišťování životního prostředí určují mezní hodnoty stanovené zvláštními předpisy a že je třeba se ve vztahu k životnímu prostředí řídit zásadou předběžné opatrnosti. Tyto normy jsou nicméně v zákoně o životním prostředí podřazeny pod marginální rubriku „zásady ochrany životního prostředí“. Setrvalá judikatura Nejvyššího správního soudu je proto z hlediska systematického, ale zejména též obsahového, považuje za normy programové, „*které definují zásadní pojmy ochrany životního prostředí. Samy o sobě však, s ohledem na existenci jednak složkových zákonů, jednak průřezovou ochranu v podobě posuzování vlivů na životní prostředí, nezakládají soudně vymahatelná práva a povinnosti*“ (rozsudek ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 74, ve věci realizace nové letové dráhy letiště Ruzyně). Jedná se tedy o normu rámcovou,

přičemž těžiště právní úpravy leží v jednotlivých zvláštních předpisech (viz též rozsudek ze dne 15. 5. 2006, č. j. 3 Ans 8/2005 – 52).

[97] Nejvyšší správní soud výše uvedeným nemá v úmyslu zákon o životním prostředí degradovat na normu nepodstatnou či právně irelevantní. Zákon o životním prostředí má totiž silný hodnotový, a tudíž i výkladový moment: výklad a aplikace složkových zákonů o životním prostředí by se tudíž měla dít v souladu s principy a idejemi obsaženými v citovaném zákoně (jako výkladové hledisko byly ustanovení zákona o životním prostředí využity např. právě v navrhovateli citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 – 185, bod 78). Přesto však vzhledem k charakteru těchto norem nemůže být námitka jejich porušení důvodná.

[98] Nad rámec věci Nejvyšší správní soud poznamenává, že na věci nic nemění ani ústavní úprava práva na příznivé životní prostředí. Ačkoliv článek 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod přiznává toto právo každému, lze se jej v souladu s článkem 41 odst. 1 domáhat pouze v mezích zákonů, které toto ustanovení provádějí. Prováděcími zákony je přitom třeba rozumět právě složkové zákony stanovící konkrétní práva a povinnosti a nikoliv výše zmíněné programové normy zákona o životním prostředí.

[99] Navrhovatelé dále namítají porušení konkrétních ustanovení dvou složkových zákonů. Nejvyšší správní soud nemohl přisvědčit tvrzení, že došlo k porušení § 1 odst. 1 písm. a) a § 2 písm. j) zákona o ochraně ovzduší, jakož i § 30 odst. 2 a 3 zákona o ochraně veřejného zdraví. Tyto normy totiž pouze identifikují předmět zákona, resp. definují jednotlivé pojmy pro účely zákonné úpravy. Tvrzení navrhovatelů o rozporu ZÚR s únosným zatížením území se tedy s obsahem těchto norem míjí. Jelikož zdejší soud neshledal ani to, že by odpůrce v rámci ZÚR vybočil z těchto definic nebo je nerespektoval, je námitka navrhovatelů v této části nedůvodná.

[100] Dále navrhovatelé tvrdí rozpor s § 6 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší: přípustnou úroveň znečištění ovzduší určují hodnoty imisních limitů, meze tolerance a četnost překročení a hodnoty cílových imisních limitů pro jednotlivé znečišťující látky. Imisní limit nesmí být překročen více než o mez tolerance a nad stanovenou četnost překročení. Imisní limity jsou závazné pro orgány ochrany ovzduší při jejich činnosti. Z hlediska hluku pak namítají rozpor s § 30 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví: osoba, která používá, popřípadě provozuje stroje a zařízení, které jsou zdrojem hluku nebo vibrací, provozovatel letiště, vlastník, popřípadě správce pozemní komunikace, vlastník dráhy a provozovatel dalších objektů, jejichž provozem vzniká hluk (dále jen „zdroje hluku nebo vibrací“), jsou povinni technickými, organizačními a dalšími opatřeními v rozsahu stanoveném tímto zákonem a prováděcím právním předpisem zajistit, aby hluk nepřekračoval hygienické limity upravené prováděcím právním předpisem pro chráněný venkovní prostor, chráněné vnitřní prostory staveb a chráněné venkovní prostory staveb a aby bylo zabráněno nadlimitnímu přenosu vibrací na fyzické osoby.

[101] Navrhovatelé dále k této otázce odkazují na část druhou svého návrhu, v němž popisují imisní a hlukovou zátěž území regulovaného ZÚR a poukazují na překračování imisních limitů, na vyhlašování OZKO a smogové situace na území Jihomoravského kraje. Odpůrce ve svém obsáhlém vyjádření k těmto otázkám sníženou kvalitu ovzduší či hlukovou zátěž v Jihomoravském kraji potvrzuje, polemizuje však s příčinami tohoto stavu a s údaji a jejich výkladem, které uvádí navrhovatelé.

[102] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že posuzování imisních limitů znečištění ovzduší a nejvyšších přípustných hodnot hluku stanovených příslušnými prováděcími předpisy má své místo především v územním řízení v rámci realizace konkrétního záměru (ve vztahu k hluku srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2012, č. j. 1 As 135/2011 – 246, umístění stavby EPOQUE PANKRÁC – HOTEL v Praze na Pankráci, bod 45: „*do území nadlimitně zatíženého hlukem nelze bez dalšího automaticky umísťovat stavby, které sice každá jednotlivě nepřitíží svým provozem dotčenému území nijak výrazně, ale v součtu jednotlivých případů znamenají postupné a významné přitěžování již nyní existující nadlimitní zátěži v území*“). Právě v této fázi je příslušný stavební úřad ve spolupráci s dotčenými orgány povinen vzít v potaz limity využití území, mezi něž patří i imisní limity znečištění ovzduší a nejvyšší přípustné hodnoty hluku, a nepřipustit umístění takové stavby, která by způsobila překročení těchto limitů v daném území [§ 90 písm. e) stavebního zákona, podle nějž musí být záměr žadatele o územní rozhodnutí v souladu s požadavky zvláštních předpisů a stanovisek dotčených orgánů]. Územní řízení lze tedy označit za jeden z nejdůležitějších momentů, v němž se velmi rigorózně (prostřednictvím závazných veřejnoprávních limitů) projevuje princip přípustné míry znečišťování životního prostředí, podle nějž území nesmí být zatěžováno lidskou činností nad míru únosného zatížení.

[103] Naproti tomu na úrovni zásad územního rozvoje je třeba k tomuto principu, jakož i k citovaným ustanovením zákona o ochraně ovzduší a zákona o ochraně veřejného zdraví, přistupovat odlišně. Z povahy věci (jsou-li zásady územního rozvoje brány jako koncepční plánovací nástroj) není možné, aby území, na němž jsou překračovány veřejnoprávní limity imisí znečištění ovzduší a nejvyšší přípustné hodnoty hluku, bylo *a priori* vyloučeno z dosahu regulace zásad s argumentací, že další zatěžování území je nepřípustné. To by ve svém důsledku muselo vést k nulovému rozvoji v některých oblastech, přičemž nelze vyloučit ani zhoršování situace v důsledku absence koncepčního řešení zatíženého území. To je v rozporu se samotným smyslem ZÚR, které musí vymezit plochy a koridory nadmístního významu (§ 36 odst. 1 stavebního zákona) a nemohou se při úvahách o jejich vymezení vyhnout územím nadlimitně zatíženým. Kromě toho vymezení plochy či koridoru, jak správně poznamenává odpůrce, nelze ztotožňovat s umístěním stavby. Pod „vymezením“ si lze představit závazné zanesení (zakreslení, popsání) plochy či koridoru v územně plánovací dokumentaci. Samo toto vymezení záměru nemůže mít vliv na stav ovzduší či hlukovou situaci v určité oblasti. Není totiž jisté, zda a jak bude takový záměr skutečně v budoucnu realizován, a to například i z důvodu překročení únosného zatížení životního prostředí, které bude zjištěno v rámci územního řízení a procesu EIA. Jinými slovy vymezení koridorů a ploch nadmístního významu v zásadách územního rozvoje se nemůže z povahy věci dostat do rozporu s imisními limity znečištění ovzduší či nejvyššími přípustnými hodnotami hluku. To na rozdíl od rozhodnutí o umístění stavby, které již míří k bezprostřední realizaci záměru, a tedy i k případnému zásahu do stavu ovzduší a hluku. Na těchto závěrech nic nemění judikatura zdejšího soudu (rozsudky ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 – 74, ze dne 30. 10. 2008, č. j. 9 Ao 2/2008 – 62, a ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 – 664) a Ústavního soudu (nález ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07) uvedené navrhovateli v replice. Pasáže z těchto rozhodnutí zmiňované navrhovateli se týkaly otázky přístupu k soudu a aktivní věcné legitimace ve vztahu k územnímu plánování (tedy nutnosti připustit přezkum územních plánů), nesrozumitelnosti územního plánu, případně otázky posuzování kumulativních a synergických vlivů. Nijak se však nezabývaly otázkou rozporu územněplánovací dokumentace s imisními limity znečištění ovzduší či nejvyššími přípustnými hodnotami hluku.

[104] Právě řečené ovšem neznamená, že by zásady územního rozvoje měly kompletně abstrahovat od překračování imisních limitů znečištění ovzduší či nejvyšších přípustných hodnot hluku na území konkrétního kraje. Zásady územního rozvoje vychází z územně plánovacích podkladů, v nichž by tato problematika měla být zachycena a popsána (§ 25 stavebního zákona). K dílčí námitce navrhovatelů, že Územně analytické podklady Jihomoravského kraje (2011) neobsahují žádné návrhy opatření, jak se s existující nadlimitní hlukovou zátěží v území vyrovnat, soud uvádí, že takové návrhy ani obsahovat nemohou. Podle § 26 odst. 1 stavebního zákona obsahují územně analytické podklady zjištění a vyhodnocení stavu a vývoje území, jeho hodnot, omezení změn v území z důvodu ochrany veřejných zájmů, vyplývajících z právních předpisů nebo stanovených na základě zvláštních právních předpisů nebo vyplývajících z vlastností území, záměrů na provedení změn v území, zjišťování a vyhodnocování udržitelného rozvoje území a určení problémů k řešení v územněplánovací dokumentaci. Územně analytické podklady tedy slouží k rozboru a popisu situace v území, nikoliv k navrhování opatření ve vztahu k nadlimitní zátěži v území.

[105] Součástí zásad územního rozvoje je dále mimo jiné vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (§ 36 odst. 1 stavebního zákona) a stejně jako jiná územněplánovací dokumentace musí zásady územního rozvoje vytvářet podmínky pro ochranu území podle zvláštních právních předpisů před negativními vlivy záměrů na území a navrhovat kompenzační opatření [§ 19 odst. 1 písm. m) stavebního zákona]. Ochrana přípustné míry znečišťování životního prostředí ve vztahu k ovzduší a hluku se tedy na úrovni zásad územního rozvoje odehrává primárně prostřednictvím stanovisek dotčených orgánů a prostřednictvím VURÚ (konkrétně hodnocením vlivů zásad územního rozvoje na veřejné zdraví, HIA). Všechny tyto dokumenty a skutečnosti z nich vyplývající by měl odpůrce zohlednit při řešení účelného a hospodárného uspořádání území kraje v zásadách územního rozvoje (§ 36 odst. 1 stavebního zákona). Pokud tak neučiní, jedná fakticky sám proti sobě: stavební úřad totiž není v územním řízení oprávněn umístit stavbu, v důsledku jejíhož provozu by v daném území došlo k překročení imisních limitů znečištění ovzduší a nejvyšších přípustných hodnot hluku. Pokud by taková situace nastala a znečištění či hluk by nebylo možno snížit pod přípustnou mez ani kompenzačními opatřeními, vedlo by to k nerealizovatelnosti záměru a ve svém důsledku i k neproveditelnosti zásad územního rozvoje a k nutnosti jejich změny a nalezení jiného řešení.

[106] Tyto úvahy potvrzuje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2011, č. j. 8 Ao 7/2010 – 65, jehož se navrhovatelé dovolávali při jednání. Tímto rozhodnutím soud odmítl návrh na zrušení nařízení Jihomoravského kraje, které měnilo nařízení vydávající integrovaný krajský program na snižování emisí některých látek a krajský program ke zlepšení kvality ovzduší Jihomoravského kraje. Soud konstatoval, že se nejedná o opatření obecné povahy, nýbrž o právní předpis. V závěru pak mimo jiné konstatoval: *„Kromě tzv. „jiných prostředků“, jimiž se lze domáhat zajištění kvality ovzduší (např. samostatným posouzením při schvalování územně plánovací dokumentace apod.), je v České republice zaručena i dostatečná soudní ochrana, a to v podobě přezkumu Ústavního soudu, a pokud by dospěl k závěru, že se nejedná o právní předpis, tak případně i přezkumu ve správním soudnictví.“* Soud zde tedy potvrdil výše řečené: v rámci procesu pořizování zásad územního rozvoje je třeba posoudit vlivy záměrů na životní prostředí (včetně ovzduší) a závěry z posouzení zohlednit při tvorbě zásad. Z tohoto rozhodnutí však nijak neplyne, jak se patrně domnívali navrhovatelé, že zásady územního rozvoje nemohou vymezovat záměry v nadlimitně zatíženém území.

[107] Ve vztahu k položené námitce lze provedené úvahy sumarizovat takto. Navrhovatelé zajisté mohou namítat, že odpůrce při přijímání ZÚR zcela odhlédl od překračování imisních limitů znečištění ovzduší a nejvyšších přípustných hodnot hluku v řešeném území, resp. že se nevypořádal se stanovisky dotčených orgánů či s HIA a námitkami v tomto ohledu vedenými. Nemohou však úspěšně tvrdit, že vymezení koridorů nových staveb silniční infrastruktury v území, v němž jsou limity či hodnoty překračovány, samo o sobě představuje rozpor se zákazem zatěžování tohoto území lidskou činností nad míru únosného zatížení.

[108] S těmito závěry nekoliduje navrhovateli uváděná evropská právní úprava. Navrhovateli zmiňovaný článek 7 odst. 1 ve spojení s článkem 2 odst. 5 směrnice 96/62/ES obdobně jako články 13 odst. 1 a 22 odst. 2 směrnice 2008/50/ES (jež nahradila právě směrnici 96/62/ES) požadují po členských státech dodržování stanovených mezních hodnot určitých znečišťujících látek. Tato úprava byla plně transponována do zákona o ochraně ovzduší a jeho prováděcích předpisů. Z těchto směrnic neplyne nic ve vztahu k územnímu plánování a vymezování záměrů v územně plánovací dokumentaci na úrovni zásad územního rozvoje. Evropská legislativa zde zjevně plně spoléhá na postupy chránící životní prostředí včetně ovzduší při přijímání územně plánovací dokumentace, jež jsou obsažené ve směrnici SEA.

[109] Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci *Janecek*, na nějž se navrhovatelé dále odkazují (viz bod [92] shora), se týkal výkladu článku 7 odst. 3 směrnice 96/62/ES. Tento článek uložil členským státům povinnost vypracovat tzv. akční plány s uvedením opatření, která mají být přijata v případě rizika překročení mezních hodnot nebo výstražných prahových hodnot s cílem snížení tohoto rizika a zkrácení doby trvání takové situace. Soudní dvůr konstatoval, že v případě rizika překročení výstražných prahových hodnot nebo mezních hodnot přísluší jednotlivci subjektivní právo požadovat vypracování takového plánu vnitrostátními orgány (viz body 39 až 42 rozsudku). Dále k obsahu takového plánu uvedl, že členské státy stíhá pouze povinnost přijmout v rámci akčního plánu a v krátké době vhodná opatření ke snížení rizika překročení mezních hodnot nebo výstražných prahových hodnot na minimum a postupnému navrácení se na úroveň pod uvedenými hodnotami, s ohledem na skutkové okolnosti a všechny dotčené zájmy (zejm. body 44 až 47 rozsudku). Soudní dvůr tedy podal výklad jen k úzké otázce tzv. akčních plánů a nijak se nezabýval obsahem územněplánovací dokumentace a též se nevyjadřoval k otázce zatěžování území v případě překračování stanovených limitů či hodnot. Argumentace navrhovatelů tímto judikátem se proto kompletně míjí s podstatou věci.

[110] Nejvyšší správní soud uzavírá, že napadené ZÚR neporušily § 6 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší a § 30 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. Zdejší soud v této souvislosti rovněž neshledal porušení cílů a úkolů územního plánování obsažených v § 18 odst. 1, 2 a 4 a § 19 odst. 1 písm. a), b), c), e), i) a m) a odst. 2 stavebního zákona, které navrhovatelé bez bližší argumentace vyjmenovali v návrhu.

[111] Ačkoliv je tedy námitka navrhovatelů s ohledem na výše uvedené nedůvodná, soud pro přehlednost uvádí krátké shrnutí k problematice znečištění ovzduší a hluku, jak vyplývá ze samotných ZÚR i z jiných částí návrhu navrhovatelů. Pokud jde o stanoviska dotčených orgánů k ZÚR, ve vztahu k ochraně ovzduší je tímto orgánem Ministerstvo životního prostředí [§ 17 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 43 písm. l) zákona o ochraně ovzduší], ve vztahu k ochraně před hlukem je dotčeným orgánem krajská hygienická stanice (dále též „KHS“) [§ 82 odst. 2 písm. j) zákona o ochraně veřejného zdraví]. Navrhovatelé napadají zákonnost těchto stanovisek v samostatné námitce, na jejíž vypořádání níže soud pro stručnost odkazuje (viz body [216] až

[233] a bod [531] a násl.). Obdobně lze odkázat na závěry zdejšího soudu k otázce vypořádání námitek uplatněných v průběhu pořizování ZÚR, které se týkají únosného zatížení území, znečištění ovzduší a hluku (viz bod [477] a násl.). Z hlediska zpracování HIA soud konstatuje, že oblast znečištění ovzduší a hluku je v HIA zpracována obecně na s. 5 – 13 a 19 – 25, přičemž zpracovatel vychází z relevantních podkladů – analýzy Českého hydrometeorologického ústavu a Generální rozptylové studie Jihomoravského kraje (2007), resp. ze strategických hlukových map. Učiněné závěry přitom nijak nezakrývají, že v určitých částech území Jihomoravského kraje (zejména v oblasti města Brna) dochází k překračování imisních limitů znečištění ovzduší a nejvyšších přípustných hodnot hluku. Na s. 46 – 138 jsou pak vyhodnocovány vybrané záměry z hlediska znečištění ovzduší a hluku včetně jednotlivých variant. Tyto obecné i konkrétní závěry jsou pak dále zohledněny v SEA (srov. např. části A.5.9, A.6 a přílohy 1 a 2), jakož i v odůvodnění ZÚR (srov. zejm. část C.4). Nejvyšší správní soud tudíž neshledává, že by odpůrce nereflektoval problematiku znečištění ovzduší a hluku a postupoval při přijímání ZÚR v rozporu se zákonem. Oproti tomu srov. naprosto rozdílnou situaci posuzovanou v rozsudku zdejšího soudu ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 – 103, jehož se navrhovatelé nedůvodně dovolávají, kde odpůrce kompletně rezignoval na požadavky Ministerstva životního prostředí reflektovat v zásadách územního rozvoje předpokládanou hlukovou zátěž v řešené oblasti.

[112] Účelem provedeného výkladu není alibisticky odkazovat navrhovatele na další fáze územního plánování či na územní řízení a bagatelizovat význam zásad územního rozvoje. Je však třeba zásadně rozlišovat mezi zásadami územního rozvoje jako koncepcí a územním řízením jako realizací konkrétního projektu, neboť každá z těchto fází má odlišné nástroje regulace a jinou míru podrobnosti. Soud tak na jednu stranu nemůže přijmout tezi, že by se zásady územního rozvoje mohly dostat do rozporu s imisními limity znečištění ovzduší či s nejvyššími přípustnými hodnotami hluku. Na druhou stranu provedeným výkladem nemíní aprobovat přístup, který by na základě zásad územního rozvoje bez dalšího umožňoval umísťovat do nadlimitně zatíženého území další stavby, nebo který by v rámci motta „kdo dřív přijde, ten dřív mele“ umožnil umísťovat bez uvážení jakékoliv stavby až do naplnění maximálního stanoveného limitu nebo hodnoty, s tím, že ostatní stavby budou nerealizovatelné. Zde právě vystupuje do popředí role zásad územního rozvoje coby koncepce, jež vyžaduje holistický pohled na věc. V průběhu pořizování zásad by mělo být koncepčně prověřeno, zda plánované záměry mají vůbec šanci být v budoucnu realizovány (např. i z pohledu budoucího zatížení území), a preventivně tak bránit vynakládání energie a peněz na projekty zcela nesmyslné, nerealizovatelné či (veřejnoprávně) nepovolitelné, nebo na projekty směřující k použití nezákonných praktik typu *salami-slicing* (salámová metoda). Na vymezování jednotlivých záměrů v zásadách územního rozvoje je tedy třeba nahlížet celostním způsobem, a to zvláště tehdy, je-li zamýšleno vícero záměrů v již dosti zatížené části území (imisemi, hlukem apod.). To jinými slovy znamená, že při stanovení požadavků na uspořádání a využití území a úkolů pro územní plánování ve vztahu k určitému záměru musí být zohledněna jak současná zátěž území, tak i veškeré plánované záměry, kumulace jejichž vlivů by mohla mít negativní vliv na ovzduší a hlukovou situaci v dané oblasti. V případě zjištění takových vlivů by měla být též koncipována přiměřená kompenzační opatření. K nedostatkům ZÚR v tomto smyslu i ve vztahu k ovzduší a hlukové situaci viz výše bod [57] a násl. a též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2011, č. j. 9 Ao 4/2011 – 78.

[113] Jak navrhovatelé, tak i odpůrce navrhovali k této části provedení rozsáhlého dokazování (srov. s. 19 – 22 návrhu, s. 14, 21, 23 a 29 vyjádření, s. 13 dupliky). Navrhované důkazní prostředky by bylo lze rozdělit do tří skupin. První skupina měla charakter odborných

pojednání o škodlivosti určitých látek či dějů na životní prostředí nebo lidské zdraví, druhá skupina obsahovala materiály dokumentující stav životního prostředí v určitých oblastech, případně v celém Jihomoravském kraji v různých časových obdobích, třetí skupina zahrnovala komunikaci mezi Jihomoravským krajem a Ministerstvem životního prostředí ohledně způsobu vymezování oblastí se zhoršenou kvalitou ovzduší. Nejvyšší správní soud má ovšem za to, že provádění těchto důkazů by bylo zcela nadbytečné. Nemohlo by totiž ovlivnit zaujatý právní názor, tedy že samo vymezení silničních koridorů nadmístního významu v ZÚR v nadlimitně zatížené oblasti není v rozporu s principem přípustné míry znečišťování životního prostředí, resp. s imisními limity znečištění ovzduší a nejvyššími přípustnými hodnotami hluku. Ze stejného důvodu soud neprovedl výslech svědků navržených odpůrcem, a to Ing. T. H., zaměstnance Odboru životního prostředí Krajského úřadu Jihomoravského kraje, a Mgr. Jakuba Bucka, jednatele společnosti Bucek, s. r. o., kteří se měli vyjádřit k překračování únosného zatížení území, ke stavu ovzduší v Jihomoravském kraji a k opatřením směřujícím k jeho zlepšení.

[114] Z povahy věci nemůže být důvodná ani námitka porušení výše vyjmenovaných ústavně zaručených práv. K zásahu do těchto práv může dojít až ve fázi územního řízení. Nejvyšší správní soud výslovně podotýká k právu na ochranu soukromého a rodinného života, že podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva může k zásahu do tohoto práva dojít jen znečištěním životního prostředí, které musí dosahovat vysokého stupně závažnosti: článek 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.) neslouží k obecné ochraně životního prostředí [viz rozsudek ze dne 22. 5. 2003 ve věci *Kyrtatos proti Řecku* (žádost č. 41666/98, Reports of Judgments and Decisions 2003-VI, bod 52)]. Kromě toho veškerá judikatura Evropského soudu pro lidská práva prezentovaná navrhovateli se týkala dlouhodobého zatížení stěžovatelů imisemi či hlukem z konkrétních staveb a zařízení [továrny, letiště, bary a diskotéky, viz rozsudek ze dne 9. 12. 1994 ve věci *Lopéz Ostra proti Španělsku* (žádost č. 16798/90, Series A 303 – C), rozsudek velkého senátu ze dne 19. 2. 1998 ve věci *Guerra a další proti Itálii* (žádost č. 14967/89, Reports 1998-I), rozsudek velkého senátu ze dne 8. 7. 2003 ve věci *Hatton a další proti Spojenému království* (žádost č. 36022/97, Reports of Judgments and Decisions 2003-VIII), rozsudek ze dne 16. 11. 2004 ve věci *Moreno Gómez proti Španělsku* (žádost č. 4143/02, Reports of Judgments and Decisions 2004-X)]. Šlo o reálnou existující zátěž, nikoliv o vymezení záměru v koncepčním dokumentu jako v projednávané věci. Srovnání obou situací připomíná onen pověstný ovocnářský teorém o hruškách a jablkách, takže aplikace závěrů Evropského soudu pro lidská práva vyplývajících z této judikatury na řešenou otázku je nepřípadná.

C) Námitka neposouzení variant řešení koncepce silniční dopravy

C.1 Námitka neposouzení variant koncepcí rozvoje dopravní infrastruktury v rámci posouzení vlivů na životní prostředí (SEA)

[115] Navrhovatelé namítají, že v průběhu zpracování ZÚR nebyly posouzeny varianty koncepce rozvoje dopravní infrastruktury. Poukazují na to, že první zadání zásad územního rozvoje z roku 2007 obsahovalo požadavek posouzení tzv. alternativní dopravní koncepce zpracované Ing. M. S. v lednu 2007, jejímž základním východiskem je odvedení tranzitní dopravy mimo území města Brna a celé brněnské aglomerace. Druhé zadání zásad územního rozvoje z roku 2010 ovšem od tohoto požadavku upustilo.

[116] V průběhu pořizování zásad územního rozvoje na podkladě zadání z roku 2010 nedošlo k posouzení různých variant v podobě rozdílných dopravních koncepcí. Tzv. alternativní dopravní koncepce zpracovaná Ing. M. S., která představuje právě komplexní variantu řešení silniční dopravy na území kraje, odlišnou od oficiálně prosazované varianty, nebyla hodnocena vůbec. Posouzení variant bylo redukováno na hodnocení různých řešení vedení dílčích úseků hlavních (pevně stanovených) dopravních tahů. Jednotlivé dopravní stavby z hlediska obsahu ZÚR nejsou samostatnými koncepčními řešeními.

[117] Shora popsaný chybný přístup lze demonstrovat na příkladu silničního spojení Brna a Vídně. Při pořizování ZÚR byla hodnocena pouze varianta představovaná rychlostní silnicí R52 vedenou v koridoru Brno – Pohořelice – Mikulov – Drasenhofen, v jejímž rámci byly vzaty do úvahy dvě možné dílčí alternativy. Žádný alternativní návrh spojení Brna a Vídně ovšem hodnocen nebyl. Součástí tzv. alternativní dopravní koncepce je přitom návrh na propojení těchto dvou měst po existující dálnici D2 a čtyřpruhovém obchvatu Břeclavi. V replice ze dne 12. 6. 2012 navrhovatelé doplnili, že ani z rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady 1692/96/ES ze dne 23. 7. 1996 o hlavních směrech Společenství pro rozvoj transevropské dopravní sítě, Úř. věst. L 228, 9. 9. 1996, s. 1 – 103, zvláštní vydání v českém jazyce: Kapitola 07, Svazek 02. s. 364 – 466 (dále též „rozhodnutí TEN-T“) nelze dovodit, že propojení Brna s Vídní má být realizováno v rámci transevropské dopravní sítě (dále též „TEN-T“) přes Mikulov po R52. Tomuto požadavku vyplývajícímu z uvedeného rozhodnutí lze dle navrhovatelů vyhovět stejně dobře spojením Brna a Vídně přes Břeclav.

[118] Obdobně navrhovatelé poukazují na jihozápadní a jižní tangentu města Brna, u nichž byla vedle schváleného návrhu posouzena jen tzv. nulová varianta. Závěr o nepřijatelnosti nulové varianty ovšem vychází z toho, že dojde k výstavbě dalších dopravních staveb, které přivedou prostřednictvím rychlostní silnice R52 k městu Brnu další dálkovou tranzitní dopravu na trase Praha – Vídeň a Katowice – Ostrava – Olomouc – Vídeň. Pokud by ovšem byla posouzena skutečná varianta celkové koncepce dopravní infrastruktury, tj. návrh zpracovaný Ing. S., jehož důsledkem by nebylo přivedení tranzitní dopravy k městu Brnu, pak by rovněž posouzení jihozápadní a jižní tangenty (resp. tzv. nulové varianty) dopadlo jinak.

[119] Odpůrce ve svém vyjádření uvedl, že požadavek na vytvoření komplexních variant koncepce nelze dovodit ze stavebního zákona ani zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Bod 5 přílohy ke stavebnímu zákonu je třeba interpretovat tak, že se jedná o zhodnocení rozumně zvolených variant jednotlivých záměrů, nikoliv všech v úvahu přicházejících kombinací záměrů. Koncepce dopravní infrastruktury byla podrobně posuzována ve třech variantách, tj. variantě optimální, alternativní a tzv. nulové. Koncepce Ing. S. byla v zásadních principech promítnuta do varianty alternativní. V duplice odpůrce upřesnil, že neexistuje žádný rozpor mezi závaznými dokumenty a návrhem optimální koncepce. Přijetí jiné koncepce, která nemá oporu v závazné vyšší dokumentaci, není legislativně ani věcně přijatelné.

[120] Odpůrce ve svém vyjádření dále popisuje, že variantní návrh koncepce byl projednán dle § 37 stavebního zákona a poté byl upraven do invariantní podoby. Následně byl tento již invariantní návrh ZÚR projednán dle § 39 stavebního zákona. Tvrzení navrhovatelů, že nebylo provedeno srovnání variant, tedy není pravdivé a plyne z nepochopení procesu pořizování zásad územního rozvoje. Jelikož návrh ZÚR předložený k projednání dle § 39 stavebního zákona musí

být řešen invariantně, jsou v kapitole A.5 a A.6 vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území uvedena jen hodnocení výsledných variant.

[121] Odpůrce dále popírá pravdivost tvrzení navrhovatelů, že u některých záměrů nebyly uvažovány žádné varianty. Konkrétně v případě silnice I/53 Znojmo – Pohořelice se jedná o homogenizaci stávajícího stavu. Na obchvat Tuřan (silnice II/380) bylo v roce 2008 vydáno územní rozhodnutí, které je v právní moci. U záměru II/385 Hradčany – Čebín (obchvat) byla varianta srovnána s nulovou variantou.

[122] Pokud jde o posouzení koncepčních variant silničního spojení Brna a Vídně, odpůrce uvádí, že takovéto hodnocení mu nepřísluší, neboť jde o řešení republikových, přeshraničních a mezinárodních souvislostí. V duplice pak v návaznosti na to doplnil, že řešení a porovnání alternativních variant kapacitního silničního spojení Brna a Vídně je úkolem PÚR 2008. Ta přitom vymezuje koridory pro dva samostatné záměry – rychlostní silnici R52 a rychlostní silnici R55. Stanovení sítě TEN-T nelze uplatňovat dle odpůrce v rámci procesu pořizování ZÚR. Dopravní koncepce České republiky je obsažena v politice územního rozvoje České republiky 2008, schválené usnesením vlády č. 929 dne 20. 7. 2009 (dále též „PÚR 2008“).

[123] Odpůrce ve svém vyjádření dále koriguje tvrzení navrhovatelů týkající se odůvodnění nepřijatelnosti nulového řešení jihozápadní a jižní tangenty. Z odůvodnění ZÚR totiž plyne, že tzv. nulová varianta je nevhodná s ohledem na polohu, charakter zástavby a přilehlé území. Dosažení požadovaných parametrů rychlostní komunikace by si vyžádalo zásadní narušení současného uspořádání území. V návaznosti na argumentaci navrhovatelů odpůrce vysvětluje, že tangenty kolem města Brna jsou sice na sebe funkčně a dopravně navázány, ale to neznamená, že jedna bez druhé nemohou samostatně existovat. To ostatně dokládá i stanovisko odboru dopravy Krajského úřadu Jihomoravského kraje (dále též „KrÚ JMK“). Odpůrce dále popírá pravdivost tvrzení navrhovatelů, že územní rezerva DR4 (část jihovýchodní tangenty) nebyla podrobena hodnocení vlivů na životní prostředí. V této souvislosti odpůrce odkazuje na kapitolu A.5.4.5 a dále na přílohu 1.1. oddíl A, část C a přílohu 1, oddíl B, vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území. V duplice pak odpůrce označil hodnocení vlivu koridoru jihovýchodní tangenty stupněm + 2 za reálné, neboť koridor není vymezen v těsné blízkosti sídel.

[124] Nejvyšší správní soud nejprve vyložil právní rámec námitky, poté uvážil o věci samé.

[125] Z § 19 odst. 2 stavebního zákona plyne, že vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na udržitelný rozvoj území je jedním z úkolů územního plánování. Součástí tohoto vyhodnocení je i vyhodnocení vlivů na životní prostředí zpracované dle přílohy ke stavebnímu zákonu a posouzení vlivů na území zařazená do soustavy NATURA 2000.

[126] Vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na udržitelný rozvoj území se provádí vždy. Ve vyhodnocení vlivů na životní prostředí se popíšou a vyhodnotí zjištěné a předpokládané závažné vlivy na životní prostředí a přijatelné alternativy naplňující cíle zásad územního rozvoje (§ 36 odst. 1 stavebního zákona).

[127] Dle § 10i odst. 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí stanoví požadavky na obsah a rozsah vyhodnocení vlivů na životní prostředí včetně zpracování možných variant řešení dotčený orgán na úseku posuzování vlivů na životní prostředí (v případě ZÚR tedy Ministerstvo životního prostředí).

[128] Obsah vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na udržitelný rozvoj území je stanoven v příloze č. 5 vyhlášky č. 500/2006 Sb., jak plyne z § 6 odst. 3 uvedené vyhlášky, vydané na základě § 193 stavebního zákona k provedení jeho § 36 odst. 6. Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj je dle § 40 odst. 2 písm. b) stavebního zákona součástí odůvodnění zásad územního rozvoje. Příloha č. 5 vyhlášky č. 500/2006 Sb. upravuje strukturu vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na udržitelný rozvoj území, aniž by ovšem stanovila způsob či metodu, kterou má být při provádění hodnocení postupováno. Pokud jde o vyhodnocení vlivů na životní prostředí, příloha č. 5 vyhlášky č. 500/2006 Sb. odkazuje shodně jako § 19 odst. 2 stavebního zákona na přílohu stavebního zákona.

[129] Dle přílohy stavebního zákona (bod 5 a 6) je rámcový obsah vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na životní prostředí tvořen mj. zhodnocením stávajících a předpokládaných vlivů navrhovaných variant územněplánovací dokumentace na vyjmenované jevy (složky životního prostředí) a porovnáním zjištěných nebo předpokládaných kladných a záporných vlivů podle jednotlivých variant řešení a jejich zhodnocení.

[130] Pokud jde o úpravu otázky zpracování variant koncepcí posuzovaných v rámci procesu SEA, směrnice SEA neukládá požadavek, aby plány a programy byly posuzovány variantně. Pouze v čl. 5 odst. 1 stanoví, že ve zprávě o vlivech na životní prostředí, která je výstupem procesu posuzování vlivů plánů a programů na životní prostředí, se určí, popíšou a posoudí možné významné vlivy na životní prostředí vyplývající z provádění plánu nebo programu a rozumná náhradní řešení s přihlédnutím k cílům a zeměpisné oblasti působnosti plánu nebo programu. Povinnost navrhovat varianty v rámci každé SEA ovšem směrnicí uložena není. Čl. 5 odst. 1 směrnice SEA byl transponován do českého právního řádu pro účely posuzování vlivů zásad územního rozvoje na životní prostředí § 36 odst. 1 stavebního zákona (viz shora).

[131] Z výše shrnutého právního rámce této námitky dle soudu neplyne povinnost zpracovatele koncepce (zásad územního rozvoje) předložit k posouzení vlivů na životní prostředí variantní návrh koncepce (event. návrh koncepce obsahující variantní řešení jednotlivých ploch a koridorů). Povinnost zpracovat varianty návrhu koncepce (event. návrh koncepce řešící variantně jednotlivé plochy a koridory) a nechat posoudit jejich vliv na životní prostředí může být stanovena dotčeným orgánem na úseku posuzování vlivů na životní prostředí. V procesu pořizování zásad územního rozvoje se konkrétně jedná o požadavek dotčeného orgánu na vyhodnocení vlivů uplatňování zásad územního rozvoje na podmínky udržitelného rozvoje v území dle § 187 odst. 4 stavebního zákona, který musí být převzat do zadání zásad územního rozvoje. Požadavek na zpracování návrhu zásad územního rozvoje ve variantách, a to ať již ve formě vícero variantních ucelených návrhů, nebo ve formě jediného návrhu obsahujícího variantní řešení jednotlivých ploch a koridorů, může být součástí schváleného zadání zásad územního rozvoje rovněž z podnětu samotného pořizovatele. Variantní návrh zásad územního rozvoje, event. návrh obsahující variantně řešené jednotlivé plochy a koridory se tedy zpracovává tehdy, jestliže tento požadavek obsahuje schválené zadání zásad.

[132] V těchto intencích je třeba vykládat i bod 5 a 6 přílohy stavebního zákona. Obsahem vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na životní prostředí je zhodnocení variant tehdy, jestliže podle zadání zásad je pořizovatel povinen varianty zpracovat. Z těchto ustanovení rozhodně neplyne originární povinnost varianty zpracovat vždy. Ostatně Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 – 43, uvedl, že zákon neukládá povinnost u

všech koridorů nadmístního významu plánovat tyto koridory ve variantách (viz též Dvořák, L. *Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí.* České právo životního prostředí, 2010, č. 1, str. 62 a 66). Podle zákona je pouze nutno vzít možné varianty v potaz a odůvodnit výběr zvolené varianty.

[133] Ze správního spisu byly zjištěny následující skutečnosti. MŽP jakožto dotčený orgán na úseku posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí ve svém stanovisku ze dne 15. 1. 2010, zn. 916/ENV/10, k zadání ZÚR nevznesl požadavek na pořízení vícero variant ucelených návrhů ZÚR. MŽP uplatnilo pouze požadavek na zpracování variantního řešení ploch a koridorů v rámci jediného návrhu [viz s. 2 body o) a p)], aniž by ovšem specifikovalo, jaké konkrétní varianty jednotlivých ploch a koridorů mají být do návrhu ZÚR zahrnuty a vyhodnoceny jejich vlivy na udržitelný rozvoj území. Pouze na několika místech stanoviska upozornilo, že je třeba posoudit všechny varianty koridorů, které jsou známy z přípravných dokumentací, určit pořadí jednotlivých variant z hlediska vlivů na životní prostředí, ve kterém jsou jednotlivé varianty přípustné a za jakých podmínek jsou přípustné. Dopisem MŽP ze dne 15. 2. 2010, zn. 6091/ENV/10, bylo upřesněno, že obsahem požadavku je posouzení všech variant, které přicházejí v úvahu v době zpracování návrhu ZÚR.

[134] Ze zadání ZÚR, schváleného zastupitelstvem odpůrce dne 25. 2. 2010, plyne, že v návrhu ZÚR měly být variantně řešeny záměry rozvoje dopravní infrastruktury a regionální a nadregionální územní systémy ekologické stability, a to bez bližší specifikace [viz písm. e) bod G. zadání ZÚR]. V příloze č. 2 zadání ZÚR jsou vyjmenovány územněplánovací podklady, které měly být využity pro zpracování návrhu ZÚR. Mezi tyto podklady byly zahrnuty i různé studie a jejich hodnocení týkající se pozemních komunikací na území Jihomoravského kraje. Tímto způsobem byla vypořádána připomínka MŽP k návrhu zadání ZÚR.

[135] Zpracovaný návrh ZÚR, v jehož rámci byly některé koridory dopravní a technické infrastruktury řešeny ve variantách, byl poté na základě vyhodnocení vlivů na životní prostředí a soustavu NATURA 2000 (posouzení a vyhodnocení variant) a jeho projednání s ministerstvy a na základě stanovisek dotčených orgánů upraven dle § 37 odst. 4 stavebního zákona do invariantní podoby. Dotčený orgán na úseku posuzování vlivů na životní prostředí (MŽP) vydal kladné stanovisko k návrhu koncepce, nerozporoval dodržení jím uložených požadavků týkajících se rozsahu a způsobu hodnocení vlivů ZÚR na životní prostředí.

[136] Nejvyšší správní soud se s námitkou navrhovatelů, dle nichž měl návrh zásad územního rozvoje, který byl podroben posouzení vlivů na udržitelný rozvoj, zahrnovat alternativní koncepci rozvoje dopravní infrastruktury založenou na „Alternativní koncepci komunikační sítě v širším okolí brněnské aglomerace“ zpracované v lednu 2007 Ing. M. S., neztotožňuje. Tato tzv. alternativní koncepce, kterou soud provedl při jednání důkaz, nepočítá s realizací rychlostní komunikace R52 v trase Pohořelice – Mikulov – Drasenhofen. Propojení Brna a Vídně má být zajištěno prostřednictvím dálnice D2 do Břeclavi a realizací rychlostní komunikace R55 v úsek Břeclav – Poštorná. Posílen by měl být i význam rychlostní silnice R38 v úseku Hatě – Znojmo – Jihlava (- Praha). Alternativní koncepce nepočítá s provedením jihozápadní, jižní ani jihovýchodní tangenty kolem města Brna, které označuje s ohledem na plánované zkapacitnění dálnice D1, za zbytečné. Trasa vedení rychlostní komunikace R43 na Svitavy má být posunuta západněji od města Brna, tj. neprocházet městskou částí Bystrc, nýbrž vést kolem Veverské Bitýšky a ústit u Kývalky na dálnici D1.

[137] Z čl. 80 PÚR 2008 plyne, že politika územního rozvoje uložila krajům povinnost v zásadách územního rozvoje upřesnit vymezení ploch koridorů dopravní infrastruktury při respektování důvodů vymezení, kritérií a podmínek pro rozhodování. Dále zavázala obce a kraje, aby zajistily územní ochranu vymezených koridorů a ploch a při pořizování územněplánovací dokumentace postupovaly v souladu s kritérii a podmínkami pro rozhodování o změnách v území a řešily územní souvislosti vymezených koridorů a ploch. V čl. 106 PÚR 2008 byl vymezen koridor R52 v trase Pohořelice – Mikulov – Drasenhofen/Rakousko (E 461). Důvodem pro jeho vymezení je zkvalitnění silničního spojení Brno – Vídeň, vazba na rakouskou silniční síť, součást TEN-T. PÚR 2008 nestanoví ve vztahu k tomuto koridoru žádná kritéria či podmínky pro rozhodování o změnách v území, ani neukládá ministerstvům či jiným ústředním správním úřadům žádné specifické úkoly.

[138] Soud přitom vzal do úvahy rovněž text obsažený v důvodové zprávě PÚR 2008, na který navrhovatelé poukazují ve svém návrhu a z něhož plyne, že usnesení vlády č. 1064 z roku 2007 uložilo prověřit a vyhodnotit variantní řešení rychlostní silnice R52, což může přinést změnu v PÚR 2008. Až do výsledků vyhodnocení variant je nutno v PÚR 2008 zachovat ta řešení, která jsou stanovena v jiných platných dokumentech [např. u R52 – územní plán velkého územního celku (dále též „ÚPN VÚC“) Břeclavsko]. Soud k tomu poznamenává, že důvodová zpráva netvoří závaznou část PÚR a text této zprávy není s to zvrátit či snad zrelativizovat kategorické závěry obsažené v textové části PÚR 2008, která představuje její závaznou část. V obecné rovině je možné poznamenat, že PÚR 2008 není neměnným dokumentem, ba naopak její obsah je možné měnit cestou aktualizace nebo zpracování zcela nového dokumentu, jak předvídá § 35 stavebního zákona. Dokud se tak však nestane, pak je pro pořizování zásad územního rozvoje závazný obsah platné politiky územního rozvoje, resp. její textové části.

[139] Pokud jde o koridor rychlostní silnice R55 v úseku Břeclav – státní hranice, uložila PÚR 2008 v čl. 109 úkol Ministerstvu dopravy (dále též „MD“) prověřit v součinnosti s Ministerstvem životního prostředí a Jihomoravským krajem proveditelnost rozvojového záměru v tomto úseku.

[140] Soud zdůrazňuje, že politika územního rozvoje, byť nepředstavuje stupeň územněplánovací dokumentace, nýbrž je svým charakterem strategickým dokumentem, je dle § 31 odst. 4 stavebního zákona závazná pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje. Zásady územního rozvoje, které představují nejvyšší stupeň územněplánovací dokumentace, musí obsahově z politiky územního rozvoje vycházet. Zásady územního rozvoje slouží k vymezení ploch a koridorů nadmístního významu (§ 36 odst. 1 stavebního zákona), nikoliv k vymezování ploch a koridorů mezinárodního a republikového významu. Plochy a koridory (dopravní a technické infrastruktury), které mají mezinárodní a republikový význam, musí být obsaženy v politice územního rozvoje [§ 32 odst. 1 písm. d) stavebního zákona]. Úkolem zásad územního rozvoje je pak v nadmístních souvislostech příslušného kraje zpřesnit a rozvíjet cíle a úkoly územního plánování v souladu s politikou územního rozvoje. Jinými slovy, obsahem zásad územního rozvoje je koncepce rozvoje území kraje vyjádřená ve zpřesnění ploch a koridorů vymezených v politice územního rozvoje (tedy ploch a koridorů mezinárodního a republikového významu) a dále ve vymezení ploch a koridorů nadmístního významu (s jistou mírou zjednodušení lze říct regionálního významu) [viz část I. odst. 1. písm. d) přílohy č. 4 k vyhlášce č. 500/2006 Sb.].

[141] Povinností pořizovatele zásad územního rozvoje je převzít do zadání a na jeho podkladě zpracovaného návrhu zásad dle § 37 odst. 1 stavebního zákona záměry obsažené v platné politice územního rozvoje, u nichž dosud nebyla prokázána jejich neproveditelnost. Pokud se v průběhu projednávání návrhu zásad a posuzování jejich vlivů na udržitelný rozvoj území ukáže některý ze záměrů jako neproveditelný, je na pořizovateli, aby s dotčenými orgány (věcně příslušnými ústředními orgány státní správy) a Ministerstvem pro místní rozvoj (dále též „MMR“) na podkladě těchto zjištění dojednal vypuštění záměru z návrhu ZÚR (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009 – 59). V návaznosti na výsledky prověřování proveditelnosti republikových a mezinárodních záměrů v rámci pořizování ZÚR je pak třeba aktualizovat politiku územního rozvoje a promítnout tyto výsledky do jejího obsahu. Ve vztahu k dopravnímu koridoru rychlostní silnice R52 žádná takováto překážka v průběhu pořizování ZÚR zjištěna nebyla (na rozdíl od R55 v úseku Břeclav – státní hranice), a proto nebylo důvodu vypustit tento záměr z návrhu ZÚR.

[142] Z obsahu vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území vyplývá, že byly posouzeny obě trasy spojující Brno s Vídní, tedy přes Mikulov po R52 i přes Břeclav po D2 a R55, ovšem nikoliv jako alternativy, nýbrž jako dva samostatné záměry, které mohou být realizovány paralelně. Takový postup byl nezbytný s ohledem na obsah PÚR 2008 (čl. 106 a 109), která uložila odpůrci zpřesnit v ZÚR koridor rychlostní silnice R52 přes Mikulov a současně prověřit proveditelnost záměru rychlostní silnice R55 v úseku Břeclav – státní hranice. Tvrzení navrhovatelů, že z rozhodnutí TEN-T (k jeho povaze více viz body [583] až [590]) nelze dovodit, zda má být spojení Brna a Vídně realizováno přes Mikulov po R52, nebo přes Břeclav po D2 a R55, nemá pro úvahy soudu žádný význam. Soud svůj shora uvedený závěr opírá o obsah právně závazné PÚR 2008, nikoliv o rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady.

[143] V textové části PÚR 2008 a schématu č. 5, které představují závaznou část PÚR, je vymezen koridor mezinárodního významu R52 v trase Pohořelice – Mikulov – Drasenhofen (-Wien), a to bez jakýchkoliv podmínek týkajících se prověření výhodnosti jiného alternativního spojení. Odpůrce tak byl zavázán převzít do ZÚR tento koridor a dále jej v zásadách upřesnit, což také učinil. V návrhu ZÚR vytyčil dvě možné varianty koridoru splňující zadání trasy v PÚR 2008 (viz bod 54 návrhu ZÚR ve verzi určené ke společnému jednání dle § 37 odst. 2 stavebního zákona). Tzv. alternativní dopravní koncepce Ing. S. je v podstatné části založena právě na neexistenci rychlostní komunikace R52 a realizaci spojení Vídně s Brnem přes Břeclav a dále spojení Vídně s Prahou přes Znojmo. Tím se tato koncepce dostává do evidentního rozporu s obsahem PÚR 2008, a proto nemohla v rámci pořizování ZÚR aspirovat na postavení komplexní alternativy řešení koridorů dopravní infrastruktury nadmístního významu. Alternativní koncepce dle návrhu Ing. S. je tedy v podmínkách platné politiky územního rozvoje nerealizovatelná. Nelze proto odpůrci vyčítat, že v rámci pořizování ZÚR, zejména ve fázi posuzování vlivů návrhu ZÚR na udržitelný rozvoj území, nepracoval s komplexní alternativou řešení dopravní infrastruktury na území kraje vycházející ze studie Ing. S.

[144] K tomu lze dodat, že dle autora tzv. alternativní dopravní studie Ing. S. je podmínkou úspěšnosti návrhu této koncepce komunikační sítě akceptování přechodu Poštorná – Reintal rakouskou stranou (viz bod 6.6. Alternativní koncepce komunikační sítě v širším okolí brněnské aglomerace). K tomu soud na základě informace poskytnuté Ministerstvem dopravy obsažené v přípisu ze dne 4. 6. 2012, zn. 342/2012-910-IPK/2, jímž soud provedl při jednání důkaz, zjistil, že doposud byla s Rakouskou republikou uzavřena pouze dohoda o propojení rakouské dálnice A5 a české rychlostní silnice R52 mezi městy Drasenhofen a Mikulov (viz mezivládní dohoda

podepsaná dne 23. 1. 2009 ve Vídni, publ. pod č. 40/2009 Sb. m. s.). Rychlostní silnice R55 v úseku dálnice D2 – Břeclav – Poštorná se s ohledem na usnesení vlády č. 713 z roku 2010 nepřipravuje. Z usnesení vlády ze dne 6. 10. 2010 č. 713 ve spojení s usnesením vlády ze dne 9. 6. 2008 č. 735 soud dále zjistil, že vláda vyslovila souhlas s propojením rychlostní silnice R52 na území České republiky a dálnice A5 na území Rakouské republiky na česko – rakouské státní hranici mezi městy Mikulov a Drasenhofen. Dále uložila ministru dopravy pokračovat v přípravných pracích k realizaci obchvatu Břeclavi silnicí I/55 v úseku dálnice D2 – hraniční přechod Poštorná/Reintal, a to pouze ve dvoupruhovém uspořádání. Vláda tak upustila od realizace čtyřpruhového obchvatu města Břeclav, jenž měl být součástí rychlostní silnice R55. Na základě těchto skutečností dospěl soud k závěru, že dosud nebyla sjednána mezinárodní smlouva o propojení rychlostní silnice R55 a rakouské dálnice v oblasti hraničního přechodu Poštorná – Reintal a že česká strana upustila od přípravy projektu rychlostní silnice R55 v úseku Břeclav – Poštorná (-Reintal – rakouská dálniční síť). Není tedy splněn základní předpoklad podmiňující prosazení tzv. alternativní dopravní studie Ing. S. a neexistuje ani vyhlídka, že by se tak v blízké době mělo stát.

[145] Navrhovatelé se v této souvislosti odvolávají na právní názor vyřčený v rozsudku soudu ze dne 25. 11. 2009, č. j. 3 Ao 1/2007 – 210. Předmětem přezkumu v této věci byl územní plán velkého územního celku Břeclavska schválený usnesením zastupitelstva Jihomoravského kraje ze dne 9. 11. 2006. Nejvyšší správní soud celé toto opatření obecné povahy zrušil. Dospěl k názoru, že variantní zpracování koridoru R52 nelze považovat za variantní zpracování a posouzení silničního propojení Brna s Vídní (bod 171 odůvodnění rozsudku). K tomu je ovšem nutno poznamenat, že právní názor Nejvyššího správního soudu vychází z odlišného skutkového základu. Územní plán VÚC Břeclavsko byl vydán v době, kdy nebyla schválena PÚR 2008. Nejvyšší správní soud tedy při formulování svých závěrů v rozsudku č. j. 3 Ao 1/2007 – 210 logicky nemohl vzít do úvahy obsah PÚR 2008. Jak nyní soud již shora uvedl, schválená PÚR 2008 nade vší pochybnost zafixovala spojení Brna s Vídní po koridoru R52 v trase Pohořelice – Mikulov – Drasenhofen. Touto významnou změnou poměrů byl odpůrce vyvázán z právního názoru NSS. Jinými slovy to, co dříve Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 3 Ao 1/2007 – 210 uložil na bedra kraje (tedy posouzení obou koncepčně odlišných variant propojení měst Brno a Vídeň), v mezidobí rozhodla vláda České republiky v PÚR 2008, která za těchto změněných podmínek neumožnila odpůrci zvažovat, zda je vhodné spojit tato města pomocí R52. Zákonnost PÚR 2008 navrhovatelé nenapadají. Lze doplnit, že z hlediska ryze dopravního byly obě varianty propojení Brna a Vídně, tj. přes Mikulov i přes Břeclav, zhodnoceny v odůvodnění ZÚR (s. 28 – 31). Rovněž byly posouzeny vlivy obou koridorů (R52 i R55) na životní prostředí.

[146] Bez významu je též, že první zadání ZÚR obsahovalo požadavek posoudit tzv. alternativní dopravní koncepci Ing. S., neboť toto zadání muselo být v návaznosti na schválení PÚR 2008 a zrušení územního plánu VÚC Břeclavsko přepracováno a bylo zhotoveno a následně odsouhlaseno nové, tzv. druhé zadání ZÚR.

[147] Z tzv. druhého návrhu ZÚR, jak byl předložen ke společnému jednání dle § 37 odst. 2 stavebního zákona, vyplývá, že vychází ve všech ohledech, v nichž to bylo s ohledem na obsah PÚR 2008 možné, z tzv. alternativní dopravní koncepce Ing. S. Tak např. koridor rychlostní komunikace R55 v trase Břeclav – státní hranice, zpracovaný ve dvou variantách (bod 56 návrhu ZÚR a dále výkres ploch a koridorů nadmístního významu, včetně územního systému ekologické stability č. I.2), vychází v jedné z variant z tzv. alternativní dopravní koncepce Ing. S.

Stejně tak koridor rychlostní komunikace R43 spojující Brno a Svitavy navržený v několika variantách odpovídá v jedné z těchto variant návrhu vedení trasy R43 zpracovanému Ing. S.

[148] Konečně pokud jde o tangenty kolem města Brna, byla posouzena „Nulová“ varianta (tj. upuštění od vybudování tangent) a pak varianta zahrnující tangenty (a to v několika dílčích variantách – „Modřická“ a „Želešická“). Alternativní dopravní koncepce Ing. S. zavrhuje vybudování tangent (počítá tedy s „Nulovou“ variantou) z důvodu, že pokud není do plánu zahrnut koridor R52, je projektování tangent nadbytečné, neboť plně postačí zkapacitnění stávající trasy dálnice D1 procházející přes město Brno. K tomu je třeba dodat, že „Nnulová“ varianta tangent byla posouzena v rámci posuzování vlivu ZÚR na udržitelný rozvoj území. Jelikož ZÚR plně v souladu s PÚR 2008 obsahují koridor rychlostní silnice R52, který přivádí dopravu k městu Brnu, je tím do značné míry zpochybněna vhodnost „Nulové“ varianty spoléhající toliko na zkapacitnění dálnice D1. Překážky, které brání výběru „Nulové“ varianty, jsou ostatně srozumitelným a logickým způsobem uvedeny na straně 71 odůvodnění ZÚR.

[149] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že tzv. alternativní koncepce komunikační sítě zpracovaná Ing. S. nemohla být ve své komplexnosti zapracována do návrhu ZÚR a nemohly být posouzeny její vlivy na udržitelný rozvoj území. Tato tzv. alternativní koncepce jako celek je totiž v rozporu s obsahem PÚR 2008, jímž byl odpůrce při pořizování ZÚR vázán. Z tzv. alternativní koncepce tak mohly být zapracovány do návrhu ZÚR pouze dílčí návrhy, které nejsou v rozporu s PÚR 2008, tj. koridor R55 v úseku Břeclav – státní hranice, koridor R43 v úseku Kuřim – D1, nulová varianta tangent. Tyto návrhy plně v souladu se zadáním ZÚR byly do návrhu ZÚR zapracovány, byly posouzeny jejich vlivy na udržitelný rozvoj území a porovnány s ostatními variantami příslušných koridorů.

[150] Nejvyšší správní soud posoudil důkazní návrhy odpůrce, jenž požadoval provést výslech svědků Ing. M. F., Ing. V. N. a Ing. M. W., Ph.D., kteří dle něho měli potvrdit nepoužitelnost koncepce Ing. S., jako nadbytečné. Nerealizovatelnost koncepce Ing. S. totiž vyšla plně a s dostatečnou jistotou najevo již při provedení důkazu tzv. alternativní dopravní koncepcí Ing. S. a jejím srovnání s obsahem PÚR 2008, která byla součástí správního spisu. Soud proto k výslechu navržených svědků nepřikročil.

[151] Pokud pak jde o další dílčí námitky, zhodnotil je soud následovně. Není pravdou, že vymezení koridoru jihozápadní a jižní tangenty v ZÚR je v rozporu se stavebním zákonem z důvodu, že koridor nebyl vymezen v PÚR. Jak soud již shora uvedl, předmětem řešení v PÚR jsou koridory mezinárodního či republikového významu. Koridorem se dle § 2 odst. 1 písm. i) stavebního zákona rozumí plocha pro umístění vedení dopravní a technické infrastruktury nebo opatření nestavební povahy. Koridor je tedy typem plochy. O plochu republikového významu se jedná tehdy, jestliže svým významem, rozsahem nebo využitím ovlivní území více krajů [viz § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona]. Koridor jihozápadní a jižní tangenty nelze považovat za koridor republikového významu. Vzhledem k jeho situování uprostřed území Jihomoravského kraje, významu a využití (řešení dopravy v brněnské aglomeraci vyvolané koncentrací dopravních koridorů republikového významu) je třeba dospět k závěru, že jeho charakter je toliko nadmístní ve smyslu § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona – ovlivní tedy území více obcí, nikoliv území více krajů. Soud dává navrhovatelům za pravdu, že tangenty, které spojují dvě dálnice a několik rychlostních komunikací, jsou velmi významnou stavbou. Nikoliv však celostátního významu, neboť jejich účelem je vyřešit lokální (nadmístní) problémy, které by mohly vzniknout ve městě Brně a jeho bezprostředním okolí v případě kumulace dopravy

z různých směrů. Ostatně nejedná se ani o komunikace dálničního typu, jak uvádí navrhovatelé, nýbrž o koridory kategorizované jako krátké čtyřpruhové rychlostní komunikace (jihozápadní a jižní tangenta) a silnice II. třídy (jihovýchodní tangenta). Námitka navrhovatelů je tedy nedůvodná.

[152] V návaznosti na repliku navrhovatelů ze dne 12. 6. 2012 považuje soud za nezbytné ujasnit, že je třeba odlišovat dvě věci – převedení dálnice D1 do stopy jihozápadní, jižní a jihovýchodní tangenty a převedení části dopravy z dálnice D1 na nově zbudované tangenty. Byť z návrhu zadání ZÚR plyne, že odpůrce původně zvažoval převést dálnici D1 do stopy tangent, tak po nesouhlasném stanovisku Ministerstva dopravy ze dne 18. 12. 2009 byl tento záměr opuštěn. Nadále proto mají tangenty plnit pouze funkci částečného odvedení dopravy z dálnice D1 a jejího okolí a zajistit rozdělení dopravních proudů na tranzitní a zdrojové či cílové (viz např. s. 71, 74 odůvodnění ZÚR), resp. zlepšit dopravní obslužnost území se silným rozvojovým potenciálem (viz např. s. 74, 75 – 76 odůvodnění ZÚR). Klíčový význam dálnice D1 tak zůstane zachován i po realizaci ZÚR (viz bod [251] níže). To, že tangenty mají odlehčit dopravě na dosavadních, silně zatížených dopravních tepnách a optimalizovat dopravní propojení v rámci aglomerace, považuje soud za imanentní rys všech silničních staveb nově projektovaných v hustě osídlených aglomeracích.

[153] Nedůvodnou shledal soud též námitku, že tangenty kolem města Brna nebyly posouzeny jako celek, resp. jihovýchodní tangenta nebyla posouzena vůbec. Soud v textové části vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území ověřil, že jihozápadní a jižní tangenta, které obě byly navrženy ve variantách („Modřická“, „Želešická“ a „Nulová“), byly hodnoceny společně, a to z důvodů koncepční provázanosti (viz s. 229 a násl., vyhodnocení z června 2010). Navrhovatelé rovněž namítají, že závěr obsažený ve vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území, dle něhož je „Nulová“ varianta nepřijatelná, je chybný, neboť vychází z předpokladu nezbytnosti rychlostní komunikace R52. Soud k tomu poznamenává, co již bylo podrobně rozvedeno shora, že bylo povinností odpůrce převzít a zpřesnit v ZÚR dopravní koridor R52. Proto pokud právě s ohledem na vybudování rychlostní silnice R52 byla „Nulová“ varianta tangent vyhodnocena jako nepřípustná, nelze tuto úvahu považovat za neopodstatněnou a na jejím podkladě učiněný závěr za nezákonný. Rovněž tak tvrzení navrhovatelů, že v procesu pořizování ZÚR byla ignorována „Nulová“ varianta je v rozporu s obsahem správního spisu i opatřením obecné povahy. Ostatně samotné toto tvrzení navrhovatelů je rozporné, neboť na předchozí straně svého návrhu (tj. s. 51) sami uvádí, že „Nulová“ varianta vyhodnocena byla.

[154] V souvislosti s jihozápadní a jižní tangentou navrhovatelé zpochybňují hodnocení jejich vlivů na ovzduší a obyvatelstvo. Domnívají se, že hodnotit jejich vlivy jako výrazně kladné (stupněm + 2) je neopodstatněné, neboť v oblasti, jíž mají procházet, jsou dlouhodobě překračovány limity znečištění ovzduší a hlučnosti. Soud z vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území zjistil, že významně pozitivní hodnocení těchto dopravních záměrů je odůvodněno tím, že umožní odvést dopravu ze silně zatížených komunikací procházejících velkými městy. Vzhledem k tomu, že velkými městy procházejí nejvíce zatížené komunikace, jedná se současně o obchvaty, které snižují zátěž v nejvíce problémových místech (s. 167 a 170 – 171, verze z června 2010). Hodnocení HIA, které je součástí hodnocení SEA, na s. 89 – 92 uvádí, že obě varianty jihozápadní a jižní tangenty vedou oproti variantě „Nulové“ ke snížení počtu obyvatel zasažených hlukem v pásmu rušení spánku v noci i v pásmu kardiovaskulárního rizika, stejně tak jako u denního hluku. Bere se přitom do úvahy nejen odvedení dopravy z prostoru jižní části Brna, ale též nárůst zátěže u obyvatel podél nové trasy. V případě nově postavených komunikací, jimiž bude právě jihozápadní a jižní tangenta, je třeba aplikovat přísný základní

hygienický limit hluku a nelze připočítat korekci pro starou dopravní zátěž. Nově postavené pozemní komunikace tedy budou muset být řešeny takovým způsobem, aby byl základní hygienický limit hluku dodržen. Obdobně dojde k poklesu počtu obyvatel dotčených největším zatížením i v případě oxidů dusíku a prachových částic.

[155] Na základě těchto zjištění má soud za to, že při posuzování vlivů jihozápadní a jižní tangenty na ovzduší a obyvatelstvo bylo vzato v potaz nejen zlepšení podél stávajících komunikací v jižní části města Brna, ale též nové zatížení obyvatel podél trasy tangent. Byť tedy dojde k rozšíření hlukového i atmosférického znečištění na větší počet obyvatel, dojde současně k výrazné redukci počtu osob vystavených té největší zátěži, která má výrazné negativní účinky na lidské zdraví. V tomto kontextu se zdá být hodnocení vlivů tangent na ovzduší a obyvatelstvo známkou + 2 jako řádně odůvodněné. Navrhovatelé nepředložili žádné podklady, které by tyto závěry obsažené ve vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území zpochybnily.

[156] Pokud jde o jihovýchodní tangentu, ta je v ZÚR vymezena jako koridor pro dopravní infrastrukturu pouze zčásti [Chrlice – mimoúrovňová křižovatka (dále též „MÚK“) Tuřany], zčásti je vymezena jako územní rezerva DR4 (Tuřany – MÚK Tvarožná). Celá jihovýchodní tangenta je od počátku řešena invariantně, v procesu pořizování ZÚR se pouze měnil rozsah trasy, která je vymezena jako územní rezerva (původně byl do územní rezervy zahrnut jen úsek Šlapanice – MÚK Tvarožná – viz vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území z června 2010).

[157] V textové části vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území (část A.5.4.5) je uvedeno, že vymezení koridorů územních rezerv není spojeno s negativními vlivy na sledované složky životního prostředí. Plochy vymezené jako územní rezervy budou dle § 36 stavebního zákona prověřeny z hlediska možnosti budoucího využití, dosavadní způsob jejich využití nesmí být měněn způsobem, jenž by znemožnil nebo podstatně ztížil prověřované budoucí využití. Bez schválení změny ZÚR nelze do území záměr, jehož realizace v územní rezervě má být prověřena, umístit.

[158] Pro každý koridor územní rezervy byl sestaven přehled environmentálních limitů, jejichž ochrana musí být zajištěna v případě jeho budoucího využití. V případě územní rezervy DR4 pro jihovýchodní tangentu se jedná o minimalizaci rozsahu záboru zemědělského půdního fondu a ochranu kulturně historických hodnot území (viz s. 66 přílohy vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území). Takovéto hodnocení územní rezervy lze dle soudu považovat za dostatečné. K tomu je třeba podotknout, že vymezení územní rezervy nepředstavuje stavební uzávěru, byť se jí v některých ohledech může zdánlivě podobat. V území je i nadále možno činit změny, ovšem s výjimkou těch, které by znemožnily či podstatně ztížily budoucí využití území způsobem, pro nějž má být území prověřeno. Jelikož jde o územní rezervu pro koridor dopravní infrastruktury, lze z povahy věci předpokládat, že podrobnější územněplánovací dokumentací bude územní rezerva zpřesněna tím způsobem, aby vedla mimo dosud zastavěné území, tedy po pozemcích náležejících do zemědělského půdního fondu, popř. pozemcích určených k plnění funkcí lesa. Na těchto pozemcích provozované aktivity, tj. zemědělská výroba a lesní hospodaření, stejně jako stav tohoto území nemohou být vymezením územní rezervy dotčeny. Pokud jde o další rozvoj území zahrnutého do územní rezervy DR4, je na navazujících stupních územněplánovací dokumentace, aby zpřesnily územní rezervu způsobem, jímž dojde k vyvážení mezi konkrétními potřebami rozvoje a „vyblokováním“ části území pro případnou realizaci jihovýchodní tangenty. Právě tímto způsobem by měl postupovat i jeden z navrhovatelů – obec

Ponětovice -, jenž v replice poukázal na to, že územní rezerva protíná jeho zastavěné území. Je jen a pouze na jeho odpovědnosti, aby územní rezervu ve své územněplánovací dokumentaci zpřesnil tak, aby procházela v dostatečném odstupu od současného zastavěného území obce. Územní rezerva by nadto neměla mít trvalý charakter, její využití zamýšleným způsobem by mělo být v přiměřené lhůtě prověřeno a plnění tohoto úkolu uloženého ZÚR sledováno ve zprávě o uplatňování ZÚR. V návaznosti na zprávy o uplatňování ZÚR by pak mělo dojít ke zformulování konečného rozhodnutí o využití tohoto území a k aktualizaci ZÚR.

[159] Vlivy koridoru dopravní infrastruktury pro jihovýchodní tangentu D12 (Chrlice – MÚK Tuřany) jsou posouzeny v příloze 1 k vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území (s. 28). Z repliky navrhovatelů je patrný jejich nesouhlas s tím, že vlivy tohoto dopravního koridoru na obyvatelstvo (hlukovou zátěž) a ovzduší byly hodnoceny stupněm + 2. V hodnocení HIA soud ověřil, že pozitivní dopady aktivní varianty jihovýchodní tangenty na zdraví obyvatel a stav atmosférického znečištění byly zjištěny právě v rámci této části vyhodnocení, je zohledněn nejen pokles zatížení v okolí stávajících komunikací, ale též nárůst zátěže podél jihovýchodní tangenty, závěr hodnocení je odůvodněn logickým způsobem (viz s. 93 – 97, verze z června 2010). Soud je toho názoru, že závěry učiněné shora v bodě [155] ohledně hodnocení jihozápadní a jižní tangenty, lze v plném rozsahu vztáhnout i na vlivy jihovýchodní tangenty.
[160] Soud má za to, že nebylo potřebné podrobit posouzení jihozápadní, jižní a jihovýchodní tangentu jako jeden celek. Podstatné je, že byly posouzeny vlivy každé z tangent na udržitelný rozvoj území. Potřeba společného posouzení jihozápadní a jižní tangenty byla vyvolána tím, že obě byly zpracovány ve variantách. Výběr z variant mohl být proveden jen za podmínky, že oba tyto na sebe navazující úseky (jihozápadní a jižní tangenta) budou posouzeny v jednotlivých variantách společně. Naproti tomu jihovýchodní tangenta byla od počátku řešena invariantně, a proto nevznikla potřeba posoudit její vlivy v návaznosti na jihozápadní a jižní tangentu (společné posouzení všech tří tangent). Jinou otázkou však je, že předmětem posouzení každé z tangent musí být i kumulativní a synergické vlivy, k nimž může dojít v důsledku spolupůsobení všech tří tangent.

[161] Navrhovatelé dále namítají, že v případě koridorů dopravní infrastruktury I/53 (Znojmo – Pohořelice), obchvat Hradčan a Čebína a obchvat Tuřan nebyly posuzovány žádné variantní trasy. Soud již v bodech [131] a [132] shora uvedl, že ze zákona neplyne povinnost pořizovatele zásad územního rozvoje zpracovat návrh koridorů dopravní infrastruktury ve variantách. MŽP požadavek na variantní posouzení těchto konkrétních záměrů menšího významu nevzneslo. Pokud jde o dopravní koridor I/53 spojující Znojmo a Pohořelice, soud dospěl k závěru, že v případě rozvoje dopravního spojení mezi těmito městy, jehož lze docílit zkapacitněním stávající silnice I. třídy spojující tato dvě města, by bylo prověřování jiných alternativ iracionální. Na okraj lze poznamenat, že stavba komunikace tohoto typu v nově vedené trase by logicky měla na současný stav životního prostředí závažnější vlivy a vyžádala si rozsáhlejší zábor půdy než zkapacitnění stávající silnice.

[162] Pokud jde o obchvat obce Čebín v úseku Hradčany – Čebín, soud z vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území zjistil, že záměr D34 (silnice II/385) byl vskutku posuzován invariantně. Ke stejnému zjištění dospěl též ve vztahu k obchvatu Tuřan (záměr D41, silnice II/380). Soud v této skutečnosti ovšem nespatřuje porušení zákona, neboť jak již opakovaně shora uvedl, ze zákona neplyne povinnost pořizovatele ZÚR zpracovat návrh koridorů dopravní infrastruktury ve variantách. Zadání ZÚR pak požadavek na zpracování variant těchto

dopravních koridorů neobsahuje, ba naopak ve vztahu k obchvatu Hradčany – Čebín výslovně poukazuje na studii přeložky silnice II/385 (Dopravoprojekt, 2006). Navrhovatelé přitom nespecifikují, jaký akt založil odpůrci povinnost zpracovat varianty týkající se těchto konkrétních dopravních koridorů. Odpůrce ve svém vyjádření k návrhu vysvětluje, že obchvat Tuřan nebyl posouzen variantně, neboť na něj bylo vydáno pravomocné územní rozhodnutí cca v roce 2008.

[163] Soud provedl při jednání důkaz rozhodnutími Úřadu městské části města Brna Brno-Tuřany ze dne 30. 6. 2008, č. j. STU255/2008/Kl-06, a ze dne 16. 9. 2010, č. j. MČBT/5279/2010, které na výzvu soudu předložil odpůrce. Z uvedených listin soud zjistil, že dne 30. 6. 2008 nabylo právní moci územní rozhodnutí o umístění stavby „komunikační obchvat Tuřan", jehož platnost byla prodloužena až do 30. 9. 2012. Tvrzení odpůrce obsažené ve vyjádření, tedy že v roce 2008 bylo na stavbu obchvatu Tuřan vydáno pravomocné územní rozhodnutí, je pravdivé. S tím související argument odpůrce, proč nebyl tento dopravní koridor posouzen v návrhu ZÚR variantně, považuje soud za pádný. Pokud totiž bylo na určitou stavbu vydáno pravomocné územní rozhodnutí, tedy bylo ověřeno, že stavba splňuje podmínky pro umístění do území, je požadavek na variantní prověření téže stavby v návrhu ZÚR (zde se jedná o dopravní koridor) iracionální. Uvedený argument měl však být obsažen již v odůvodnění ZÚR, nikoliv teprve ve vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Tento nedostatek ovšem s ohledem na shora uvedené není takové intenzity, aby sám o sobě představoval důvod pro zrušení opatření obecné povahy, byť i jen zčásti.

[164] Z judikatury Nejvyššího správního soudu totiž plyne, že ke zrušení opatření obecné povahy by měl soud přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku. Zrušení napadeného opatření obecné povahy nastupuje tehdy, když pochybení správního orgánu překročila mez, kterou je možno vzhledem k celkové komplikovanosti řízení a s přihlédnutím k povaze rozhodované věci považovat za ještě přijatelnou. K překročení takové meze může dojít jediným závažným pochybením stejně jako <u>větším počtem</u> relativně samostatných (povětšinou procesních) pochybení, která by mohla být jednotlivě vnímána jako marginální, ale ve svém úhrnu představují podstatný zásah do veřejných subjektivních práv navrhovatelů (viz např. rozsudek ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 – 658).

[165] Navrhovatelé v neposlední řadě namítají, že při posuzování vlivů ZÚR na životní prostředí (hodnocení SEA) nebyla vyhodnocena tzv. nulová varianta, tedy varianta bez realizace záměru. Konkrétně navrhovatelé poukazují pouze na to, že nebyla vyhodnocena „Nulová" varianta v případě tangent kolem města Brna. K této konkrétní výtce soud poukazuje na to, že vlivy „Nulové" varianty tangent na životní prostředí v rámci procesu SEA byly posouzeny (viz bod [153] shora).

[166] Soud v obecně rovině poznamenává, že dle bodu 2 přílohy stavebního zákona je třeba ve vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na životní prostředí uvést údaje o současném stavu životního prostředí v řešeném území a jeho předpokládaném vývoji, pokud by nebyla uplatněna územněplánovací dokumentace (totožná norma je pro ostatní koncepce obsažena v § 10b odst. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí). Stavební zákon ukládá, aby byly zhodnoceny nejen vlivy provedení koncepce, nýbrž též vlivy jejího neprovedení (tj. tzv. nulové varianty). Smyslem tohoto postupu je získat co nejobjektivnější podklad pro zhodnocení, jaké klady a zápory přinese koncepce oproti situaci, kdyby koncepce schválena nebyla.

[167] Ve vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území je v části týkající se vlivů na životní prostředí (SEA) vyhodnocena „Nulová“ varianta ve vztahu k jednotlivým složkám životního prostředí nejprve obecně (viz část A.2, s. 49, 52, 56, 57 – 58, 67, 76, 80, 82 – verze z června 2010). V části A.5.4 jsou pak stručně popsány přínosy a možná rizika jednotlivých dopravních koridorů, byť u každého z koridorů je uveden takřka uniformní text. V části A.5.9 jsou pak identifikovány jednotlivé záměry (mj. dopravní koridory), které budou mít nejvýznamnější negativní či pozitivní vlivy na jednotlivé složky životního prostředí. V příloze 1 jsou pak tabulkově shrnuty vlivy dopravních koridorů na životní prostředí, a to s ohledem na všechny sledované složky životního prostředí. Míra vlivu je hodnocena číselně na stupnici – 2 až + 2.

[168] V příloze k oddílu A vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území, kterou tvoří hodnocení vlivů na veřejné zdraví (tzv. HIA), jsou hodnoceny i tzv. nulové varianty jednotlivých dopravních koridorů. Tomuto hodnocení přitom byly podrobeny všechny významné dopravní koridory, i některé koridory méně významné, byly-li navrženy ve variantách.

[169] Z hlediska dopravního je tzv. nulová varianta stručně zhodnocena v odůvodnění ZÚR (s. 26 – 27).

[170] Z kombinace shora uvedených obecných údajů a údajů týkajících se vlivu provedení konkrétních záměrů lze dle soudu spolehlivě dovodit, jaký vliv na životní prostředí a veřejné zdraví by měla nerealizace jednotlivých dopravních koridorů (čili jejich „Nulová“ varianta). Byť si samozřejmě lze představit lépe (přehledněji a podrobněji) zpracované hodnocení „Nulových“ variant jednotlivých dopravních koridorů, je soud toho názoru, že se jedná o posouzení dostatečné (i s ohledem na skutečnost, že ZÚR nevymezují dopravní koridory v naprosté podrobnosti). Konkrétní výhrady vztahující se k otázce posouzení „Nulové“ varianty dopravních koridorů navrhovatelé s výjimkou „Nulové“ varianty tangent, s níž se soud vypořádal v bodě [153] shora, nevznesli. Námitka je tedy nedůvodná.

[171] K tomu je vhodné pro úplnost dodat, že v případě dopravních koridorů mezinárodního či republikového významu, u nichž PÚR 2008 ukládá bez dalšího jejich převzetí a upřesnění v zásadách územního rozvoje, není třeba tzv. nulovou variantu hodnotit, neboť tato varianta by byla v rozporu s PÚR.

[172] Navrhovatelé poukazují na to, že právně přípustnou je pouze taková varianta ZÚR, která nepovede k překročení únosného zatížení území, jinak by došlo k porušení čl. 35 Listiny. Relevancí této námitky se soud zabýval shora, zejména v bodech [102] až [105].

C.2 Námitka neposouzení variant koncepcí rozvoje dopravní infrastruktury v rámci posouzení vlivů na veřejné zdraví (HIA)

[173] Navrhovatelé namítají, že v oblasti Bosonohy – Troubsko – Ostopovice dochází k významné kumulaci vlivů dopravních staveb na životní prostředí a veřejné zdraví („Bystrcká“ varianta R43, dálnice D1, jihozápadní tangenta). Již v současné době jsou přitom v této oblasti překračovány nejvyšší přípustné limity znečištění ovzduší a hlučnosti. Při realizaci alternativní dopravní koncepce by však k takové kumulaci nedošlo, naopak by z oblastí při jižním okraji

města Brna byla odvedena tranzitní doprava, což by se pozitivně promítlo do snižování zátěže tohoto území. Hodnocení vlivů ZÚR na veřejné zdraví (HIA) dospělo k závěru, že zde dochází k nejvýznamnější kumulaci jevů spojené s významným imisním a hlukovým zatížením obyvatel. Hodnocení HIA by však mělo být zpracováno tak, aby se mohlo stát plnohodnotným autorizovaným podkladem pro rozhodování o variantách nově navrhovaných záměrů dopravní infrastruktury a o nutných územněplánovacích opatřeních k nápravě stávající nadlimitní zátěže území. Na tuto povinnost však zpracovatel hodnocení HIA rezignoval. Současným zatížením území a z toho plynoucími důsledky (nepřípustnost další zátěže) se nijak nezabýval. Navrhovatelé vytýkají hodnocení HIA, že nevychází z dostupných informací o zatížení území a namísto toho nepravdivě tvrdí, že podklady pro kvantifikaci zátěže nejsou k dispozici. Nejedná se o žádný lokální problém, neboť jde o zásadní součást obecného problému vyhodnocení, srovnání a výběru z možných celkových koncepcí rozvoje dopravní infrastruktury.

[174] Odpůrce v úvodu předesílá, že povinnost vypracovat HIA v rozsahu a podrobnosti, která byla uplatněna v rámci ZÚR, není v zákoně výslovně stanovena. Část 4 hodnocení HIA jde nad rámec strategického posouzení a jejím cílem není nahradit podrobné vyhodnocení, které musí být provedeno ke každému jednotlivému záměru v rámci jeho projektové přípravy (EIA). Tvrzení navrhovatelů, že v případě tzv. alternativní koncepce by ke kumulaci záměrů dopravních staveb a jejich vlivů nedošlo, považuje odpůrce za účelově vytržené z celkového kontextu a odkazuje na další (blíže nespecifikované) body vyjádření k návrhu. Hodnocení kumulativních vlivů záměrů je obsaženo v kapitole A.5.10 SEA a kapitole 4.4.15 HIA. Odpůrce je toho názoru, že zde obsažené hodnocení je dostačující. Pro oblast Troubska, Ostopovic a Bosonoh nejsou k dispozici odpovídající podklady pro vyhodnocení kumulativních vlivů, proto projektant ZÚR navrhl se souhlasem dotčených orgánů vypracování podrobné akustické a rozptylové studie se zahrnutím všech záměrů a následně pak navržení opatření k ochraně obyvatel. Výstupy by měly být zohledněny v územní studii. Požadavek zpracování územní studie však v ZÚR obsažen není, neboť může vyplynout až ze závěrů studií rezortních. Odpůrce shrnuje, že hodnocení HIA je pro svůj účel dostatečné a adekvátní, což dokládá i pozitivní stanovisko dotčených orgánů (MŽP a Krajské hygienické stanice Jihomoravského kraje).

[175] K této skupině námitek se soud vyjádřil již v předchozí části rozsudku (viz hodnocení kumulativních a synergických vlivů, část IV./A). Soud proto na tomto místě pouze stručně opakuje, že se neztotožnil s obranou odpůrce, který poukazoval na to, že neměl dostatečné podklady pro posouzení dopadů kumulace dopravních záměrů v oblasti Troubsko – Ostopovice – Bosonohy. Zpracovatel hodnocení HIA byl schopen posoudit vlivy dílčích variant koridoru R43 v úseku D1 – Kuřim na imisní a hlukovou situaci v území (s. 46 – 55 hodnocení HIA), stejně tak jako dopady rozšíření dálnice D1 na šestipruhové uspořádání v úseku Kývalka – Holubice (s. 78 – 86 hodnocení HIA) a posouzení variant jihozápadní tangenty (s. 86 – 92). Toto hodnocení odpůrce prezentuje jako nezpochybnitelné, vycházející z dostatečně zjištěného stavu území a spolehlivých prognóz dalšího vývoje. Na druhou stranu se odpůrce snaží navodit dojem, že pro kumulativní posouzení vlivů těchto tří záměrů nemá dostatek informací. Toto tvrzení odpůrce se ve světle obsahu hodnocení HIA (jednotlivých záměrů) jeví jako účelové a značně nepravděpodobné. Měl-li zpracovatel HIA a potažmo odpůrce dostatek informací pro posouzení vlivů jednotlivých záměrů na veřejné zdraví, pak nepochybně nic nebránilo tomu, aby posoudil vlivy kumulativní. Soud si je vědom toho, že toto hodnocení by bylo možno učinit pouze v rovině kvalifikovaného odhadu, nikoliv s přesností vlastní exaktním vědám, nicméně ani o posouzení v tomto rozsahu se odpůrce nepokusil.

[176] V oblasti Troubska, Ostopovic a Bosonoh se mohla tzv. alternativní dopravní koncepce Ing. S. uplatnit, neboť v takto vymezeném místním detailu není v rozporu s PÚR 2008. PÚR 2008 totiž nestanoví, v jakém bodě má dojít k napojení koridoru rychlostní silnice R43 na dálnici D1 (resp. na komunikační síť uvnitř města Brna). Stejně tak nepředepisuje ani zanesení jihozápadní tangenty kolem města Brna do ZÚR, takže lze uvažovat o upuštění od její realizace („Nulová" varianta). PÚR 2008 neukládá ani zahrnutí záměru zkapacitnění dálnice D1 na šestipruhové uspořádání do ZÚR, tedy rovněž v tomto případě bylo lze pracovat s „Nulovou" variantou. Výše uvedené dopravní koridory byly posouzeny v procesu SEA (zahrnujícího i hodnocení vlivů na veřejné zdraví – HIA) variantně, a to včetně „Nulové" varianty, takže možné vlivy tzv. alternativní koncepce Ing. S. byly v takto vymezeném území posouzeny.

[177] Z hlediska posouzení kumulativních vlivů tří sbíhajících se dopravních záměrů v oblasti Troubsko – Ostopovice – Bosonohy se nabízelo několik různých variant kumulace záměrů. Soud dospěl k závěru, že na posouzení kumulativních vlivů dle jednotlivých variant dopravních záměrů v této oblasti nedošlo. Nejedná se přitom o požadavek nadstandardní, jak tvrdí odpůrce, nýbrž vyplývá přímo ze zákona (viz zejména bod [58] shora). Posouzení vlivů na životní prostředí (zahrnující i hodnocení HIA jako jeden ze segmentů posouzení SEA) tedy není v tomto ohledu úplné. Jestliže odpůrce provedl výběr variant shora uvedených tří dopravních záměrů sbíhajících se v této oblasti, učinil tak na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci, neboť neměl informace o tom, jaké vlivy mohou mít jednotlivé varianty kumulace dopravních záměrů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 – 169, publ. pod č. 2266/2011 Sb. NSS). Jak soud již shora uvedl, nelze se ztotožnit s názorem odpůrce, že se jedná toliko o lokální problém, který bude řešen teprve v navazující fázi územněplánovací činnosti na místní úrovni (bod [83]). Jedním z možných řešení nepříznivých dopadů kumulace vlivů tří dopravních záměrů v jedné oblasti je totiž právě výběr takových variant jednotlivých dopravních koridorů (a to včetně variant nulových), které by přispěly k minimalizaci negativních dopadů na území. Tuto možnost však odpůrce zcela pominul.

[178] S ohledem na skutečnost, že nebyl řádně zjištěn skutkový stav týkající se kumulativních a synergických vlivů v oblasti Troubsko – Ostopovice – Bosonohy, pak ani uložená kompenzační opatření nemohou obstát, a to již jen proto, že vychází z nedostatečně zjištěného skutkového stavu (viz též bod [85]). Odpůrce ve svém vyjádření poukazuje na to, že za účelem prověření podmínek v tomto území bylo dohodnuto provedení akustické a rozptylové studie. K tomuto argumentu se soud vyjádřil již v bodě [86] shora. Lze k tomu dodat, že provedení akustické a rozptylové studie poté, co již v ZÚR byly vybrány konkrétní varianty sbíhajících se záměrů, nemá v zásadě velký význam, neboť může směřovat pouze k navržení vhodných kompenzačních opatření. Pokud by však tyto studie byly zpracovány v rámci posuzování variantního návrhu ZÚR na veřejné zdraví, bylo lze výběrem vhodných variant dopravních koridorů předejít takové kumulaci a synergii negativních vlivů, k jejichž minimalizaci by bylo třeba následně užít radikálních kompenzačních (či spíše nápravných) opatření.

C.3 Námitka neposouzení variant koncepcí rozvoje dopravní infrastruktury v rámci posouzení vlivů na území zařazená do soustavy NATURA 2000

[179] Navrhovatelé dále namítají, že nezpracování variant řešení koncepce dopravní infrastruktury má za následek i porušení § 45i odst. 8 a 9, resp. 10 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále též „ZOPK"). Pro řádné posouzení vlivů koncepce na území zařazená do sítě NATURA 2000 je totiž třeba zpracovat varianty. Z vyhodnocení vlivů ZÚR na

území NATURA 2000 plyne, že hodnoceno bylo invariantní řešení. Součástí zadání pro zpracovatele hodnocení nebylo hodnocení jakýchkoliv variant řešení, a to ani dílčích záměrů, tím méně variant ucelených koncepcí dopravní infrastruktury. Tzv. alternativní dopravní koncepce nebyla z hlediska dopadů na území NATURA 2000 hodnocena. Je otázkou, zda by alternativní koncepce Ing. S. neměla v konečném důsledku menší celkové negativní vlivy na území zařazená do soustavy NATURA 2000, a nebyla tedy v souladu s § 45i odst. 9 ZOPK nejvhodnější.

[180] V této souvislosti navrhovatelé poukazují na studii zpracovanou Mgr. O. V. v roce 2007, která jako jediná porovnala vliv na území NATURA 2000 celé koncepční varianty spojení Brna a Vídně (tj. variantu spojení Brno – Mikulov – Vídeň a variantu spojení Brno – Břeclav – Vídeň). Dle této studie byla varianta R52 Pohořelice – Mikulov hodnocena jako horší v porovnání s variantou D2 – R55 obchvat Břeclavi, a to z důvodu negativního působení na EVL Mušovský luh, PO Střední nádrž Vodního díla Nové Mlýny a PO Pálava. Ve vyhodnocení vlivů ZÚR na území NATURA 2000 se uvádí, že jakákoliv varianta silničního obchvatu Břeclavi z hlediska vlivů na evropsky významnou lokalitu Soutok – Podluží by musela být hodnocena jako významně negativní. V odůvodnění ZÚR je uvedeno, že obchvat Břeclavi nemusí být v ZÚR vymezen z toho důvodu, že je na něj vydáno územní rozhodnutí. Dvoupruhový obchvat Břeclavi není zakreslen ani v grafické části pro posouzení SEA. Tímto se odpůrce protiprávně vyhýbá povinnosti provést vyhodnocení přípustnosti tohoto vymezení z hledisek uvedených v § 45i odst. 9 ZOPK. Takový postup je v rozporu s požadavky stavebního zákona na vymezení všech koridorů dopravní infrastruktury nadmístního významu ve vydaných ZÚR. Ve své replice doplnili navrhovatelé tuto argumentaci odkazem na právní názor zaujatý v rozsudku soudu ze dne 24. 4. 2012, č. j. 9 Ao 7/2011 – 559.

[181] Odpůrce ve svém vyjádření ke shora uvedené námitce nejprve poukazuje na účelovou dezinterpretaci obsahu vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území ze strany navrhovatelů. Uvádí, že dopravní koridory byly v návrhu ZÚR hodnoceny variantně a teprve po projednání dle § 37 odst. 2 stavebního zákona byl návrh upraven do invariantní podoby. Odpůrce popírá, že by odmítal provést tzv. naturové hodnocení dvoupruhového obchvatu Břeclavi. Poukazuje na to, že obchvat Břeclavi a navazující R55 v úseku Břeclav – státní hranice byly hodnoceny ve třech variantách (u všech byl zjištěn významný negativní vliv), koridor rychlostní silnice R52 byl posouzen ve dvou variantách (část byla hodnocena zcela bez vlivu na území NATURA 2000, u části nebylo možné negativní vliv kvantifikovat). MŽP upozornilo pořizovatele ZÚR, že obchvat Břeclavi vykazuje významný negativní vliv na území NATURA 2000, a proto nelze koncepci schválit bez provedení kompenzačních opatření. V návaznosti na to se pak odpůrce rozhodl tento záměr z návrhu ZÚR vypustit, neboť se nejedná o záměr nadmístního významu, je součástí územního plánu města Břeclav a bylo na něj vydáno územní rozhodnutí. V duplice odpůrce uvádí, že obchvat Břeclavi není součástí rychlostní silnice R55, ta je ukončena na dálnici D2. Navíc obchvat ve svém dvoupruhovém uspořádání nemá nadmístní význam. Dvoupruhový obchvat byl jako záměr D70-A posuzován v rámci vyhodnocení vlivů ZÚR na území zařazená do soustavy NATURA 2000.

[182] Ke studii Mgr. O. V. z roku 2007 odpůrce ve vyjádření k návrhu uvádí, že byla podkladem pro zpracování návrhu ZÚR. Vyhodnocení vlivů ZÚR na území zařazená do soustavy NATURA 2000 bylo zpracováno rovněž Mgr. V. Jelikož navrhovatelé blíže neuvádí, v čem je hodnocení vlivů rychlostní silnice R52 na území NATURA 2000 nesprávné, nemohl odpůrce uvést bližší stanovisko.

[183] Nejvyšší správní soud konstatuje, že posuzování vlivů koncepce na území zařazená do soustavy NATURA 2000, která se skládá z evropsky významných lokalit a ptačích oblastí, se na základě § 45h odst. 2 ZOPK provádí dle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a je součástí posouzení vlivů zásad územního rozvoje na udržitelný rozvoj území (viz bod B. přílohy č. 5 vyhlášky č. 500/2006 Sb.). Pokud stanovisko orgánu ochrany přírody k návrhu koncepce vydané na základě § 45i odst. 1 ZOPK nevyloučí negativní vliv koncepce na území zařazené do soustavy NATURA 2000, musí předkladatel koncepce zpracovat varianty řešení, jejichž cílem je negativní vliv na území vyloučit nebo v případě, že vyloučení není možné, alespoň zmírnit. Koncepci lze dle § 45i odst. 8 ZOPK schválit bez dalšího jen tehdy, pokud nebude mít dle stanoviska k posouzení vlivů koncepce na životní prostředí významný negativní vliv na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvosti evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. V ostatních případech lze koncepci schválit jen za podmínek upravených v § 45i odst. 9 a 10 ZOPK, které jsou pro účely posuzování zásad územního rozvoje shodně upraveny v § 37 odst. 5 stavebního zákona. Do posledně uvedeného ustanovení, stejně jako do § 45i odst. 9 ZOPK se promítá požadavek na variantní posouzení obsažený v § 45i odst. 2 ZOPK, neboť koncepci, která může mít negativní vliv na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost EVL nebo PO a u níž neexistuje variantní řešení bez negativního vlivu, lze schválit jen ve variantě vykazující nejmenší možný negativní vliv. Současně musí být uložena a zajištěna kompenzační opatření. Přísnější režim platí pro ochranu EVL nebo PO vymezených k ochraně prioritních druhů nebo prioritních typů stanovišť (shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 – 644).

[184] Ze správního spisu byly zjištěny následující skutečnosti. Krajský úřad Jihomoravského kraje ve svém vyjádření ze dne 13. 1. 2010, č. j. JMK 162643/2009, nevyloučil významný vliv na příznivý stav předmětů ochrany nebo celistvost evropsky významných lokalit a ptačích oblastí soustavy NATURA 2000. Dodal, že musí být provedeno hodnocení koncepce dle zvláštních právních předpisů. Ke stejnému závěru dospěla i Správa CHKO Pálava ve stanovisku ze dne 8. 1. 2010, zn. 01505/PA/2009/AOPK, a Správa CHKO Moravský kras ve stanovisku ze dne 6. 1. 2010, č. j. 00008/MK/2010 S/01892/MK/2009. Správa CHKO Pálava ve svém stanovisku požadovala prověřit a vyhodnotit variantní řešení silničního spojení Brno – Vídeň, a to v trase přes Břeclav (dálnice D2 – R55 Břeclav – st. hranice).

[185] V návrhu ZÚR, jak byl předložen k projednání dle § 37 odst. 2 stavebního zákona, byly některé z dopravních koridorů (z významných koridorů pak všechny) zpracovány v alespoň dvou variantách. Stavební zákon stanoví v § 37 odst. 1, že právě v této fázi zajistí krajský úřad vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, jehož součástí je i vyhodnocení vlivů koncepce na území zařazená do sítě NATURA 2000 (viz bod [183] shora). Vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území bylo zpracováno v červnu 2010 na podkladě návrhu určeného k projednání dle § 37 odst. 2 stavebního zákona a je v elektronické podobě součástí správního spisu. Poté došlo k projednání vyhodnocení vlivů tohoto variantního návrhu ZÚR na udržitelný rozvoj území s určenými ministerstvy (§ 37 odst. 4 stavebního zákona) a k projednání návrhu s dotčenými orgány, MMR a sousedními kraji. Na základě výsledku těchto jednání a obsahu stanovisek dotčených orgánů (včetně výsledků řešení rozporů) došlo dle § 37 odst. 4 stavebního zákona k úpravě návrhu ZÚR do invariantní podoby. Následně byl takto upravený návrh ZÚR posouzen MMR a předložen k veřejnému projednání dle § 39 stavebního zákona. Stavební zákon nepředpokládá, že by poté, co je zpracováno vyhodnocení vlivů návrhu ZÚR na udržitelný rozvoj území (ve verzi dle § 37 odst. 1 stavebního zákona, tj. vyhodnocení z června 2010) mělo

dojít k dalším úpravám (resp. aktualizacím) tohoto dokumentu v závislosti na změnách obsahu návrhu ZÚR. Odpůrce nicméně nechal zpracovat vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území pro každou ze tří etap pořizování ZÚR – před projednáním dle § 37 odst. 2 stavebního zákona (dokument z června 2010), před veřejným projednáním návrhu ZÚR dle § 39 stavebního zákona (dokument z února 2011) a po úpravě návrhu ZÚR dle pokynů krajského úřadu na základě § 39 odst. 4 stavebního zákona (dokument ze srpna 2011), resp. původní dokument z června 2010 byl aktualizován v návaznosti na změny návrhu ZÚR.

[186] Z návrhu navrhovatelů vyplývá, že vychází z obsahu vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území ve verzi ze srpna 2011. Z hlediska zákonných požadavků je však třeba vycházet z verze z června 2010, neboť tato verze je obsahově situována do fáze návrhu ZÚR dle § 37 odst. 1 stavebního zákona, v níž má být dle tohoto ustanovení prováděno posouzení vlivů na udržitelný rozvoj území. Navrhovatelé v replice tvrdí, že vyhodnocení vlivů návrhu ZÚR na udržitelný rozvoj území z června 2010 nelze považovat za zákonný důkaz, neboť tato verze vyhodnocení nebyla projednána s veřejností. Této argumentaci však soud nemohl přisvědčit, byť si je vědom významu, jaký má pro proces pořizování ZÚR veřejné projednání (blíže viz bod [625] a násl. tohoto rozsudku). Ze zákona jasně plyne, že vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj má proběhnout ve vztahu k návrhu ZÚR zpracovanému dle § 37 odst. 1 stavebního zákona (blíže viz bod [185] shora). Veřejné projednání vyhodnocení v této fázi pořizování ZÚR stavební zákon nepředpokládá, a proto nedostatek veřejného projednání nemůže založit nezákonnost tohoto podkladového materiálu.

[187] Z části B.4.4 vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území (verze z června 2010) plyne, že byly posouzeny vlivy variant jednotlivých dopravních koridorů na území zařazená do soustavy NATURA 2000, tyto varianty byly vzájemně porovnány a bylo zformulováno doporučení k výběru variant. V dalších verzích dokumentu Vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území, které se týkají již upraveného, invariantního návrhu ZÚR, je hodnocení vlivů variant dopravních koridorů, které byly po úpravě návrhu ZÚR z návrhu vypuštěny, uvedeno v příloze 4 oddílu B (hodnocení dále sledovaných variant koridorů je pak uvedeno v příloze 1).

[188] Námitka navrhovatelů, že hodnocení vlivů koncepce na území zařazená do soustavy NATURA 2000 bylo v rozporu s § 45i odst. 2 ZOPK provedeno invariantně, je tedy nedůvodná.

[189] Nedůvodná je též námitka poukazující na to, že předmětem posouzení měly být komplexní varianty koncepce, čili vedle schváleného návrhu i tzv. alternativní koncepce Ing. S. Ustanovení § 45i odst. 2 ZOPK ukládá zpracovat varianty, a to za účelem vyloučení, popř. alespoň zmírnění negativních vlivů koncepce na území zařazená do soustavy NATURA 2000. K dosažení tohoto účelu plně postačuje zpracovat varianty jednotlivých koridorů, jak tomu bylo v nyní posuzovaném případě. Naplnění požadavku zpracování a posouzení variant dle § 45i odst. 2 ZOPK nemůže být ztotožněno s tvorbou zcela odlišné dopravní koncepce, která by pro svůj rozpor s PÚR 2008 nemohla úspěšně projít procesem pořizování ZÚR. To je zrovna případ tzv. alternativní dopravní koncepce zpracované Ing. S. (k tomu podrobně viz zejména body [579] a [149] tohoto rozsudku).

[190] Ke konkrétní výtce navrhovatelů týkající se toho, že nebyla variantně hodnocena obě v úvahu přicházející spojení Brna a Vídně, soud uvádí, že z vyhodnocení vlivů návrhu ZÚR na udržitelný rozvoj území (konkrétně oddílu B týkajícího se vlivů na území NATURA 2000)

vyplývá, že předmětem hodnocení vlivů na území zařazená do soustavy NATURA 2000 byl jak dopravní koridor silnice R52 (v úseku Pohořelice – Mikulov), tak dopravní koridor silnice R55 (v úseku Břeclav – státní hranice). Cílem tohoto posouzení nicméně nebylo vyhodnotit, který z těchto dvou záměrů má menší negativní vlivy na území NATURA 2000, nýbrž v prvé řadě prověřit, zda jsou tyto koridory obsažené v PÚR 2008 realizovatelné s ohledem na ochranu území tvořících soustavu NATURA 2000 (viz bod [141] shora), a dále pro každý z těchto koridorů zhodnotit, která z jeho variant má nejmenší negativní vliv na území NATURA 2000. Dopravní koridor rychlostní silnice R55 v úseku Břeclav – státní hranice nebyl projektován jako alternativa spojení Brna s Vídní, nýbrž jako součást koridoru silnice R55 spojující střední a severní Moravu s Vídní (a v jeho rámci jako obchvat Břeclavi) – viz s. 59 odůvodnění ZÚR. Odpůrce tak postupoval plně v souladu s PÚR 2008, která určila, že koridory rychlostní silnice R52 a R55 musí být převzaty a upřesněny v ZÚR, přičemž ve vztahu k úseku rychlostní silnice R55 Břeclav – státní hranice PÚR 2008 výslovně zdůraznila potřebu prověřit jeho uskutečnitelnost. V rámci tohoto prověření dospěla autorizovaná osoba provádějící hodnocení vlivů ZÚR na území zařazená do soustavy NATURA 2000 k závěru, že všechny tři varianty koridoru R55 v úseku Břeclav – státní hranice, které jsou provázány se záměrem obchvatu Břeclavi (silnice I/55), budou mít významný negativní vliv na EVL a PO. S ohledem na § 37 odst. 5 stavebního zákona by z tohoto důvodu mohla být koncepce (ZÚR) schválena jen za podmínek uvedených v tomto ustanovení (tedy provedení kompenzačních opatření, shodná norma je pro ostatní typy koncepcí obsažena v § 45i odst. 8, 9 a 10 ZOPK), na což byl pořizovatel ZÚR upozorněn ve stanovisku MŽP ze dne 26. 7. 2010, zn. 64332/ENV/10. To bylo nepochybně tím hlavním důvodem, pro nějž byl koridor rychlostní silnice R55 v úseku Břeclav – státní hranice z návrhu ZÚR vypuštěn.

[191] Navrhovatelé poukazují na skutečnost, že v autorizované studii Mgr. V. z roku 2007 bylo spojení Brna s Vídní pomocí R52 přes Mikulov hodnoceno jako horší než alternativa spojení po D2 přes Břeclav. K tomu soud podotýká, že zpracovatelem vyhodnocení vlivů ZÚR na území NATURA 2000 byl rovněž Mgr. O. V. spolu s Mgr. E. Ch. Dle jejich hodnocení mají všechny tři varianty R55 v úseku Břeclav – státní hranice významný negativní vliv na území NATURA 2000, kdežto obě varianty R52 v úseku Pohořelice – Mikulov mohou mít na tato území negativní vliv, který ovšem je možné kvantifikovat až na úrovni dalšího posuzování záměru. Konkrétní výhrady proti tomuto hodnocení (proti jeho metodologii, vstupním údajům či formulaci závěrů apod.) navrhovatelé nevznášejí a soud sám neshledal důvod se touto obecnou námitkou dále podrobněji zabývat, neboť jak již několikrát shora uvedl, PÚR 2008 nastavila pro ZÚR takový rámec, že R52 a R55 (v úseku Břeclav – státní hranice) nepředstavují konkurující si alternativy, jejichž vliv na území NATURA 2000 by bylo třeba vzájemně porovnat.

[192] Soud neshledal důvody pro provedení důkazů navržených navrhovateli, a to vyhledávací studií zpracovanou v únoru 2007 J. K. (*Vyhledávací varianty trasy v parametrech R55 mezi dálnicí D2 a státní hranicí s Rakouskem*), vyhledávací studií zpracovanou v lednu 2008 společností HBH Projekt spol. s r. o. (*Vyhledávací studie Rychlostní silnice R55 Břeclav, D2 – hranice ČR/Rakousko, Reintal*) a autorizovanou studií zpracovanou v lednu 2007 O. V. (*Hodnocení vlivů dle § 45i zákona č. 114/1992 Sb., v platném znění, záměru – rychlostní silniční spojení Brna s Vídní na základě podkladů k záměrům: R52 Pohořelice – Mikulov, I/55 Břeclav – obchvat, R55 – úsek obchvat Břeclavi a návrhu ÚP VÚC Břeclavska*). Navrhovatelé hodlali těmito důkazy prokázat, že propojení Brna s Vídní přes Břeclav je výhodnější než propojení uvedených metropolí přes Mikulov. Soud ovšem dospěl k názoru, že dopravní koridory obou rychlostních silnic (R52 a R55) nejsou v PÚR 2008 sledovány jako vzájemné alternativy, a proto nebylo třeba zabývat se

vzájemným porovnáním jejich vlivů, tedy ani tuto otázku dokazovat. Z téhož důvodu soud neprovedl důkaz ani zprávou o výsledku šetření veřejného ochránce práv ze dne 3. 11. 2006, sp. zn. 2453/2006/VOP/JC. Provedení tohoto důkazu by nadto vzhledem k jeho charakteru nemohlo sloužit k načerpání poznatků o skutkovém stavu věci, což je podstatou a smyslem dokazování, nýbrž pouze k seznámení se s právním názorem veřejného ochránce práv na danou kauzu.

[193] Soud dále neprovedl důkaz ani studií zpracovanou v červenci 2008 společností DHV CR, spol. s r. o. (*Komparativní studie R52 Pohořelice – Mikulov – hranice ČR/Rakousko a R55 Břeclav (D2) – hranice ČR/Rakousko*), neboť tento důkaz byl odpůrcem navržen k prokázání jeho tvrzení, že varianta propojení Brna a Vídně s využitím rychlostní silnice R52 je výhodnější. V situaci, kdy soud dospěl k závěru, že rychlostní silnice R52 a R55 nepředstavují vzájemné alternativy, by provádění tohoto důkazu směřujícího k jejich porovnání bylo neúčelné, a tudíž nadbytečné.

[194] Tvrzení navrhovatelů, že se odpůrce vyhnul provedení hodnocení vlivů obchvatu města Břeclavi na území zařazená do soustavy NATURA 2000 je nepravdivé. Toto hodnocení v rámci posuzování vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území bylo provedeno (viz s. 30 hodnocení vlivů ZÚR na území NATURA 2000 ve verzi z června 2010 a dále s. 14 – 15 přílohy tohoto dokumentu), následně však byl tento dopravní záměr z návrhu ZÚR vypuštěn.

[195] Vypuštění záměru obchvatu Břeclavi (silnice I/55) z návrhu ZÚR neshledal soud v rozporu se zákonem, byť oficiální zdůvodnění tohoto kroku lze považovat za nevěrohodné (k pravé příčině viz bod [190] shora). Podstatné nicméně je, že obchvat Břeclavi není upraven v PÚR 2008, a proto nebylo povinností odpůrce tento záměr zahrnout do ZÚR. V případě, že by bylo možné přijmout tezi navrhovatelů, že obchvat Břeclavi naplňuje definici koridoru nadmístního významu, je nutno jeho nevymezení v ZÚR interpretovat jako upuštění od realizace tohoto záměru. Nelze se ztotožnit s vysvětlením odpůrce obsaženým v odůvodnění ZÚR (s. 68), dle něhož nebylo třeba obchvat Břeclavi vymezovat v ZÚR a postačilo jeho zanesení do ZÚR jako informativního jevu, neboť obchvat je zanesen v územním plánu Břeclavi a je na něj vydáno územní rozhodnutí. Pokud by obchvat Břeclavi vskutku byl koridorem nadmístního významu (tuto otázku není třeba pro účely nyní vedeného soudního řízení zkoumat), měla by tato skutečnost významné dopady na aplikovatelnost příslušné části územního plánu města Břeclavi. Dle § 54 odst. 5 stavebního zákona je obec povinna uvést územní plán do souladu s územněplánovací dokumentací následně vydanou krajem (tedy ZÚR). Do té doby nelze rozhodovat podle částí územního plánu, které jsou v rozporu s územněplánovací dokumentací vydanou krajem.

[196] Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že obec není oprávněna vymezit ve svém územním plánu koridor nadmístního významu, který není obsažen v nadřazené územněplánovací dokumentaci (v tomto případě ZÚR; viz rozsudek ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 185, publ. pod č. 1971/2010 Sb. NSS, nebo rozsudek ze dne 20. 4. 2011, č. j. 6 Ao 2/2011 – 27). Mělo-li by dojít z jakéhokoliv důvodu ke změně již vydaného územního rozhodnutí, je zapotřebí zkoumat soulad navrhované změny s aktuálně platným územním plánem (viz rozsudek ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 As 73/2011 – 316). V daném případě by tedy bylo třeba především posoudit, zda je územní plán města Břeclavi v části, v níž vymezuje dopravní plochu pro obchvat města, aplikovatelný či zda byly jeho účinky vydáním ZÚR v této části suspendovány. Závěrem tedy soud shrnuje, že nevymezení obchvatu Břeclavi v ZÚR

nezakládá nezákonnost navrhovateli napadeného opatření obecné povahy. Nejedná se ani o obcházení § 45i odst. 9 ZOPK, neboť předmětem posuzování nejsou jen koncepce, ale i samotné záměry (tedy stavby pozemních komunikací), a to v rámci posuzování vlivů záměru na životní prostředí (EIA), které je za podmínek stanovených v § 45h odst. 1 ZOPK spojeno s hodnocením vlivů na území zahrnutá do soustavy NATURA 2000 (viz též bod [228] níže).

[197] Na závěr této části je třeba i s ohledem na obsah repliky navrhovatelů doplnit, že závěr učiněný v bodě [195] shora není v rozporu s právním názorem vyjádřeným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2012, č. j. 9 Ao 7/2011 – 559. V právě uvedeném rozsudku dospěl zdejší soud k závěru, že na horkovod vedoucí z Jaderné elektrárny Dukovany do Brna je třeba nahlížet jako na jeden komplexní záměr nadmístního významu (funkční celek), který proto musí být v ZÚR vymezen ve své úplnosti, nikoliv jen v dílčí podobě. Dopravní infrastruktura, jíž se týká nyní projednávaný návrh, má naproti tomu odlišnou funkční strukturu, jejíž charakter nejlépe vystihuje slovní spojení „síť dopravních cest“. Samozřejmě by nebylo lze akceptovat takové řešení dopravního koridoru, které by nemělo přímou návaznost (propojení) na dosavadní dopravní síť, popř. na jiný v ZÚR zanesený, k realizaci plánovaný dopravní koridor. Řešení dopravního koridoru, které by nezaručovalo jeho funkčnost, tj. navázání na dopravní síť, by bylo v rozporu s cíli a úkoly územního plánování. To ovšem není případ koridoru rychlostní silnice R55, neboť ten nekončí „v polích“, nýbrž je doveden až k dálnici D2 u Břeclavi, na níž má být R55 napojena mimoúrovňovou křižovatkou (viz odstavec 55 výroku ZÚR). Nevymezení obchvatu Břeclavi a úseku rychlostní silnice R55 Břeclav – státní hranice v ZÚR tedy nevede k tomu, že by koridor rychlostní silnice R55 ztratil svoji funkčnost.

C.4 Námitka neposouzení variant koncepcí rozvoje dopravní infrastruktury v rámci části C. až F. vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj

[198] Navrhovatelé namítají, že oddíly C. až F. vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území neobsahují varianty řešení. Právě tato část by měla obsahovat porovnání variant řešení z hlediska socio-ekonomického. To mimo jiné znamená, že by měla být zhodnocena reálná proveditelnost s ohledem na dostupné finanční prostředky a jejich zdroj. Realizace varianty řešení rozvoje dopravní infrastruktury dle studie Ing. S. by ve srovnání s řešením obsaženým ve vydaných ZÚR přinesla úsporu 30 mld. Kč. Tento svůj propočet navrhovatelé podrobněji popsali ve své replice. Pokud by byla z důvodu nedostatku finančních prostředků realizována pouze část schválené dopravní koncepce (např. rychlostní silnice R52 bez realizace tangent jižně od města Brna), dojde v rozporu s deklarovaným cílem k dalšímu zavlečení dopravy do území jižního okraje města Brna. Navrhovatelé též upozorňují, že v důsledku kumulace negativních efektů z dopravy může dojít k vylidnění obcí na jihu Brna. Existuje tak reálné riziko, které mělo být v rámci posuzování vlivů koncepce na soudržnost společenství obyvatel zohledněno. Ovšem nestalo se tak.

[199] Odpůrce ve svém vyjádření uvádí, že vyhodnocení vlivů ZÚR z pohledu sociální soudržnosti společenství obyvatel a hospodářského rozvoje podle sledovaných jevů (sociální a ekonomický pilíř) jsou uvedeny v oddílu C, D a E. Závěrečné shrnutí (oddíl F) pak strukturu všech částí vydaných ZÚR srozumitelně objasňuje. Obsah vlastního vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území je dle odpůrce zpracován v souladu se stavebním zákonem a vyhláškou č. 500/2006 Sb.

[200] Z § 19 odst. 1 písm. j) stavebního zákona vyplývá, že cíle a úkoly územního plánování se váží k území, což dokládá slovní spojení „prověřovat a vytvářet v území“ a nikoliv prověřovat ve veřejných financích. Odpůrce nesouhlasí s tvrzením navrhovatelů, že realizací tzv. alternativní dopravní koncepce zpracované Ing. S. by došlo k úspoře 30 mld. Kč. Ministerstvo dopravy této studii vytýká, že neobsahuje dopravně-inženýrské posouzení. Investiční náklady dle této alternativní koncepce by po zapracování připomínek ministerstva dosáhly částky 33,35 mld. Kč, kdežto investiční náklady „oficiální“ varianty by činily jen 30,1 mld. Kč. Porovnáním ekonomické náročnosti alternativní koncepce Ing. S. a optimální koncepce promítnuté do ZÚR se zabýval dokument zpracovaný Ing. arch. J. F. a Ing. V. N. v září 2011 a nazvaný Posouzení koncepcí páteřní komunikační sítě v Jihomoravském kraji. Dle této studie činí reálný rozdíl v porovnávacích stavebních nákladech cca 6 % nákladů.

[201] Nejvyšší správní soud posoudil námitku následovně.

[202] Obsah vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj je obsažen v příloze č. 5 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. Obsah části C. až F. je vymezen níže uvedeným způsobem:
C. Vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na stav a vývoj území podle vybraných sledovaných jevů obsažených v územně analytických podkladech.
D. Předpokládané vlivy na výsledky analýzy silných stránek, slabých stránek, příležitostí a hrozeb v území
D.I. vliv na eliminaci nebo snížení hrozeb řešeného území
D.II. vliv na posílení slabých stránek řešeného území
D.III. vliv na využití silných stránek a příležitostí řešeného území
D.IV. vliv na stav a vývoj hodnot řešeného území
E. Vyhodnocení přínosu zásad územního rozvoje k naplnění priorit územního plánování
Popis míry a způsobu naplnění priorit územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území, jež byly schváleny v politice územního rozvoje.
F. Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území - shrnutí
F.I. Vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na vyváženost vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území, jak byla zjištěna v rozboru udržitelného rozvoje.
F.II. Shrnutí přínosu zásad územního rozvoje k vytváření podmínek pro předcházení
* zjištěným rizikům ovlivňujícím potřeby života současné generace obyvatel řešeného území,
* předpokládaným ohrožením podmínek života generací budoucích.

[203] Vyhláška ovšem nespecifikuje, zda se vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území musí ve všech svých částech vztahovat ke všem posuzovaným variantám. Vzhledem k tomu, že předmětem posouzení vlivů na udržitelný rozvoj území je návrh zásad územního rozvoje v podobě určené pro projednání dle § 37 odst. 2 stavebního zákona, dospěl soud k názoru, že obsah vyhodnocení vlivů v části C. až F. musí v úplnosti vycházet právě z této verze návrhu koncepce (tj. před jejím upravením dle § 37 odst. 4 a dle § 39 odst. 4 stavebního zákona). Návrh určený pro projednání dle § 37 odst. 2 stavebního zákona je zpravidla variantní, jak tomu ostatně bylo i v případě ZÚR, část C. až F. vyhodnocení se musí vztahovat k celé koncepci, tedy zohledňovat navržené varianty. Zpracovatel vyhodnocení si nemůže vybírat, které varianty záměrů vezme při tvorbě částí C. až F. v úvahu a které nikoliv.

[204] Na druhou stranu ovšem nelze dle soudu trvat na tom, aby v částech C. až F. vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na udržitelný rozvoj území byly výslovně

vyhodnoceny jednotlivé varianty. Je totiž třeba vzít v úvahu, že důvodem pro zpracování variantního návrhu zásad územního rozvoje je především stanovisko dotčeného orgánu na úseku posuzování vlivů na životní prostředí vydané dle § 10i odst. 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí nebo stanovisko orgánu ochrany přírody vydané dle § 45i odst. 2 ZOPK. Účelem zpracování variantního návrhu je za těchto okolností posouzení vlivů různých variant jednotlivých záměrů na životní prostředí a na území zařazená do soustavy NATURA 2000. Tato posouzení, která mají obě environmentální charakter, tvoří část A. a B. vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Naopak jevy hodnocené v části C. až F. nejsou důvodem pro zpracování variant ploch a koridorů v návrhu zásad územního rozvoje. Dále je třeba vzít do úvahy, že předmětem hodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území jsou v daném případě zásady územního rozvoje, tedy poměrně obecná koncepce, která jako celek není zpracována ve variantách, pouze jednotlivé záměry byly v rámci této koncepce navrženy variantně. Variantnost jednotlivých záměrů ovšem s ohledem na předmět částí C. až F. zpravidla nevyvolává potřebu specifického hodnocení jednotlivých variant v těchto částech.

[205] Soud má za to, že s ohledem na obsah části C. vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území není třeba tuto část zaměřit na každou variantu plochy či koridoru zvlášť. Jedná se o část, která je velmi obecná, neboť se nevztahuje k jednotlivým záměrům, pro jejichž realizaci vytváří ZÚR rámec, nýbrž koncepci jako celku. Varianty jednotlivých koridorů nejsou tak výrazně rozdílné, aby utvářely dvě zcela odlišné koncepce, takže i hodnocení pod bodem C. stačí jedno. Nadto je třeba dodat, že vliv ZÚR na environmentální jevy obsažené v územně analytických podkladech, které tvoří převážnou část jevů sledovaných v těchto podkladech, byl vyhodnocen v části A. a B., a to pro každou variantu jednotlivých záměrů zvlášť.

[206] Pokud jde o část D., provedená analýza silných stránek, slabých stránek, příležitostí a hrozeb v území (dále též „SWOT analýza“) se týká opět koncepce jako celku, variantní řešení některých dopravních koridorů nemá na její celkové vyznění zásadní vliv. Pro výsledek SWOT analýzy je podstatné především vymezení rozvojových oblastí a os a specifických oblastí, které nebyly v návrhu ZÚR řešeny variantně. Z jejího obsahu plyne, že zpracovatel vyhodnocení si byl vědom toho, že posuzovaný návrh ZÚR je ve vztahu k dopravním koridorům variantní, neboť se místy odvolává na různé varianty dopravních koridorů (viz zejména s. 4).

[207] Vyhodnocení přínosu ZÚR k naplnění priorit územního plánování obsažených v PÚR 2008, které tvoří jeho část (oddíl) E., je zcela nezávislá na variantách dopravních koridorů. Jedná se totiž o hodnocení na makroskopické úrovni, neboť republikové priority územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území jsou v PÚR 2008 vzhledem ke strategické povaze tohoto dokumentu formulovány velmi obecně. Jednotlivé varianty dopravních koridorů, které jsou vedeny ve vzdálenosti často jen pár kilometrů od sebe, jsou pro účely této části vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území pod „rozlišovací úrovní“.

[208] Část F. vyhodnocení pak představuje závěrečné shrnutí, jehož význam nelze snižovat, ale současně ani přeceňovat. Nejedná se totiž o nic jiného než syntézu závěrů, které jsou podrobněji odůvodněny a podloženy v předchozích částech vyhodnocení. Z toho důvodu není třeba v části F. opakovat dílčí závěry týkající se posouzení vlivů jednotlivých variant dopravních koridorů. Povaze ZÚR jako jednotné, relativně obecné koncepci odpovídá právě syntetické shrnutí stěžejních a základních (tím pádem tedy obecných) poznatků týkajících se uplatňování koncepce.

[209] Soud tak dospěl k závěru, že obsah vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území v oddílu C. až F. odpovídá požadavkům stanoveným vyhláškou č. 500/2006 Sb.

[210] Soud se dále zabýval námitkou navrhovatelů, dle nichž mělo být provedeno srovnání finančních nákladů na stavbu dopravních koridorů dle schválené podoby a dle tzv. alternativní koncepce Ing. S. V prvé řadě je třeba již poněkolikáté zopakovat, že tzv. alternativní dopravní koncepce Ing. S. nemohla být v návrhu ZÚR zohledněna jako celek, a to pro její rozpor s PÚR 2008. Proto nebylo namístě ani porovnávat náklady na provedení schválené koncepce dopravní infrastruktury s tzv. alternativní koncepcí Ing. S.

[211] Dále je nutno uvést, že příloha č. 5 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., která závazně stanoví obsah vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území, neukládá zpracovateli vyhodnocení vytvořit finanční rámec nezbytný k provedení koncepce, tedy kvalifikovaně odhadnout výši nákladů. Ostatně zásady územního rozvoje jsou v tomto ohledu natolik obecným stupněm územněplánovací dokumentace, že jen stěží lze s větší přesností kvantifikovat náklady na realizaci dopravních koridorů, to je možné až v navazujících fázích územního plánování a především ve fázi rozhodování v území.

[212] Povinnost zpracovat finanční rámec realizace koncepce pak neplyne ani z § 19 odst. 1 písm. j) stavebního zákona, dle něhož je jedním z úkolů územního plánování prověřovat a vytvářet v území podmínky pro hospodárné vynakládání prostředků z veřejných rozpočtů na změny v území. Z tohoto ustanovení nelze dovozovat povinnost vyhodnotit finanční nároky na realizaci jednotlivých variant dopravních koridorů. Uvedené ustanovení je třeba chápat jako požadavek na uspořádání jednotlivých záměrů v území tak, aby vynaložení finančních prostředků na jejich provedení bylo účelné a vedlo k maximální možné účinnosti na řešené problémy. Finanční nákladnost variant samozřejmě může být jedním z kritérií pro výběr výsledné varianty dopravního koridoru, a to vedle kritérií environmentálních a kritéria dopravní účinnosti a dalších. Finanční kritérium by mělo nalézt odraz především při formulování stanoviska Ministerstva dopravy k návrhu ZÚR, naproti tomu pro pořizovatele ZÚR není toto kritérium určující. K tomu je třeba uvést, že pořizovatel ZÚR je investorem pouze méně významných dopravních staveb, nikoliv těch nejvýznamnějších (dálnic, rychlostních silnic), jejichž investorem je stát prostřednictvím státního rozpočtu.

[213] Navrhovatelé poukazují na to, že pokud by v důsledku nedostatku finančních prostředků byla realizována jen část dopravních staveb, mohly by v území nastat zcela opačné efekty, než jaké koncepce předvídá. K tomu soud uvádí, že ošetření těchto rizik, které samozřejmě mohou reálně v mnoha případech vyvstat, je úkolem územního řízení a stavebního řízení.

[214] Soudržnost společenství obyvatel území lze na úrovni ZÚR, které řeší pouze vybrané územněplánovací problémy (nadmístního významu), posuzovat velmi obtížně. Tuto problematiku je možné v plném rozsahu řešit až na úrovni územního plánu, jehož obsahem jsou i prvky místního významu, které ovšem pro soudržnost společenství obyvatel mají zásadní význam (např. občanská vybavenost, školní budovy, sportoviště, kulturní zařízení, domovy sociální péče, zdravotnická zařízení). Navrhovatelé konkrétně poukazují na to, že v důsledku kumulace negativních vlivů dojde k vylidňování obcí nacházejících se jižně od města Brna. Z napadeného opatření obecné povahy ovšem plyne, že pro plánování a usměrňování územního rozvoje brněnské aglomerace, zahrnující i obce na jih od Brna, byly stanoveny takové požadavky na uspořádání a využití území, které směřují k posilování vazeb těchto obcí na město Brno,

posilování kvalitního dopravního spojení (integrovaný dopravní systém, železniční a silniční doprava), podmiňují rozvoj sídel vybudováním kanalizace a zajištěním pitné vody, podporují rozvedení dopravních proudů do koridorů schopných ochránit dotčená sídla aglomerace při maximální eliminaci negativních dopadů na životní prostředí, preferují restrukturalizaci zastaveného území obcí před jeho rozrůstáním atd. (str. 11 – 12). Z vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území plyne, že rozvojová oblast republikového významu OB3 Brno, zahrnující brněnskou aglomeraci, se vyznačuje dobrou úrovní vyváženosti vztahu územních podmínek pro zajištění udržitelného rozvoje území (část F.I). V případě povolování dopravních staveb v území, přiléhajícím z jihu k městu Brnu bude samozřejmě nezbytné dbát na to, aby nedocházelo k překračování limitů využití území, byly minimalizovány negativní vlivy na zdraví obyvatel a pohodu bydlení. Je úkolem územního plánování na nižší úrovni (územní plány příslušných obcí), aby byla přijata taková řešení, ochranná a kompenzační opatření, která by minimalizovala negativní vlivy dopravního zatížení na soudržnost společenství obyvatel území a naopak aby byla posílena soudržnost vytvořením předpokladů pro realizaci dalších záměrů.

[215] Námitka navrhovatelů je nedůvodná.

C.5 Námitka nepřezkoumatelnosti stanoviska MŽP k posouzení vlivů na životní prostředí

[216] Stanovisko Ministerstva životního prostředí k posouzení vlivů návrhu ZÚR na životní prostředí ze dne 22. 8. 2011 (dále též „stanovisko SEA“) dle navrhovatelů dokládá, že nebyly vyhodnoceny ucelené koncepce, ale jen jednotlivé úseky koridorů. Dále z něho plyne, že nedošlo k řádnému vyhodnocení a zohlednění vlivů schváleného řešení na stav znečištění ovzduší. Ze stanoviska SEA rovněž vyplývá, že z důvodu poskytnutí nedostatečných údajů o některých navrhovaných záměrech nebylo možné posoudit konkrétní míru a rozsah případného vlivu na evropsky významné lokality a ptačí oblasti. Posouzení a srovnání jednotlivých variant koridorů staveb dopravní infrastruktury z hlediska vlivů na území NATURA 2000 mělo být v plném rozsahu provedeno v rámci vyhodnocení SEA. Odůvodnění, proč se tak nestalo, považují navrhovatelé za projev libovůle. V neposlední řadě navrhovatelé tvrdí, že stanovisko SEA neobsahuje žádnou konkrétní reflexi a zhodnocení obsahu vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Stanovisko SEA je v převážné části „formulářem“, který by se mohl týkat ZÚR libovolného kraje. Proto mají navrhovatelé stanovisko SEA za nepřezkoumatelné.

[217] Odpůrce zdůrazňuje, že ve stanovisku MŽP je uvedeno, že posouzení vlivů ZÚR na životní prostředí bylo provedeno v souladu s požadavky stavebního zákona a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Věty, o něž se navrhovatelé opírají, jsou vytrženy ze stručného popisu koncepce obsaženého ve vyhodnocení. Z pátého odstavce popisu vyhodnocení plyne, že předmětem hodnocení je vlastní koncepce, tj. ZÚR. Pokud jde o vlivy na ovzduší, ty jsou jakožto součást vlivů uplatňování koncepce na obyvatelstvo vyhodnoceny ve třetím odstavci. Jestliže v navazujícím čtvrtém odstavci, který se týká vlivů na ostatní složky životního prostředí, MŽP uvedlo „s výjimkou vlivů na ovzduší“, neznamená to, že vlivy ZÚR na ovzduší posouzeny nebyly. Hodnocení vlivů ZÚR na životní prostředí, tj. včetně jeho části týkající se vlivů na území zařazená do soustavy NATURA 2000, muselo být provedeno ve vztahu ke koncepci jako celku, nikoliv k jejím dílčím záměrům. Odpůrce uzavírá, že domněnka navrhovatelů, dle nichž je stanovisko SEA obecným formulářem, není ničím podložená. Že se předmětné stanovisko vztahuje pouze k ZÚR, dokládá samo stanovisko SEA.

[218] Nejvyšší správní soud konstatuje, že v části stanoviska SEA označené jako „Stručný popis vyhodnocení“ je uvedeno, že předmětem hodnocení jsou plochy a koridory dle PÚR 2008, plochy a koridory nadmístního významu a územní rezervy. Navrhovatelé mají pravdu v tom, že posouzení vlivů ZÚR na životní prostředí je založeno na hodnocení jednotlivých koridorů (event. jejich dílčích úseků). Soud v tom však nespatřuje rozpor se zákonem. Ba naopak považuje takový postup za jediný možný, neboť pouze takto lze relativně podrobně posoudit vlivy jednotlivých záměrů, pro jejichž realizaci stanoví ZÚR předpoklady, a učinit rozhodnutí o výběru varianty. Posouzení musí být zaměřeno na vlivy všech ploch a koridorů obsažených v návrhu ZÚR, včetně jejich vzájemného ovlivňování. Koncepci jako celek lze totiž považovat za souhrn jednotlivých ploch a koridorů v jejich vzájemných souvislostech a interakci.

[219] Mělo-li by se posouzení ZÚR odehrát čistě na úrovni koncepce jako celku (makroskopicky), tj. bez hodnocení detailů koncepce představovaných jednotlivými plochami a koridory, bylo by značně povrchní a nemohlo by výraznější měrou přispět k ochraně hodnot území. V návaznosti na to je vhodné poukázat na § 10a odst. 1 písm. a) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, dle něhož jsou předmětem posuzování jen ty koncepce, které stanoví rámec pro budoucí povolení záměrů, jež podléhají posouzení vlivů na životní prostředí v procesu EIA. A dále je třeba poukázat na přílohu č 8 zákona o posuzování vlivů, v níž jsou stanovena kritéria, na jejichž základě se ve zjišťovacím řízení určí, zda územní plán má být podroben procesu posouzení vlivů na životní prostředí. I když se v případě zásad územního rozvoje zjišťovací řízení neprovádí, neboť podléhají procesu SEA vždy (přímo na základě stavebního zákona), lze na těchto kritériích demonstrovat obecný přístup ke způsobu posuzování vlivů územněplánovací dokumentace na životní prostředí. V příloze č. 8 zákona o posuzování vlivů je uvedeno, že jedním z kritérií je míra, v jaké koncepce stanoví rámec pro záměry a jiné činnosti, a to buď vzhledem k jejich umístění, povaze, velikosti a provozním podmínkám nebo z hlediska požadavků na přírodní zdroje.

[220] Z hlediska hodnocení koncepce je tedy významné, jaké záměry mají být na jejím podkladě realizovány. Mají-li být posouzeny vlivy koncepce na životní prostředí, je v prvé řadě nezbytné identifikovat vlivy jednotlivých záměrů, kvůli nimž je koncepce podrobována tomuto procesu. Na podkladě těchto dílčích poznatků týkajících se konkrétních záměrů a jejich variant je pak možné učinit abstrahující úvahy týkající se vlivů koncepce jako celku (tedy souhrnu záměrů, pro jejichž realizaci vytváří územněplánovací dokumentace předpoklady a které jsou ve vzájemné interakci i interakci se záměry již existujícími). Takto zpracovatel posouzení vlivů ZÚR na životní prostředí postupoval, hodnotil vlivy jednotlivých záměrů a na tomto podkladě pak posoudil vliv koncepce jako celku (viz podkapitola A.5.9 a kapitola A.10). Tato námitka je tedy nedůvodná.

[221] Navrhovatelé dále namítají, že ze stanoviska MŽP plyne, že předmětem posouzení vlivů ZÚR na životní prostředí nebyly vlivy na ovzduší. Soud k tomu zjistil, že v části stanoviska MŽP nadepsané slovy „Stručný popis vyhodnocení“ je uvedeno, že hodnocení vlivů na obyvatelstvo a složky životního prostředí ve všech případech vychází z identifikace potenciálních vlivů a z expertního odhadu jejich rozsahu a významnosti. Plochy a koridory jsou posuzovány především na základě své prostorové superpozice vůči průmětům environmentálních limitů. Výjimku tvoří vlivy na ovzduší. Tento text stanoviska MŽP je převzat z úvodu dokumentu Vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území – textová část.

[222] Ze shora uvedeného textu ovšem nelze dovodit, že ve vyhodnocení vlivů na životní prostředí nebyly posouzeny vlivy ZÚR na ovzduší. Pouze to znamená, že vlivy ploch a koridorů na stav ovzduší nebylo možné hodnotit metodou prostorové superpozice vůči průmětům environmentálních limitů. Ovzduší na rozdíl od ostatních složek životního prostředí a jeho dílčích prvků (lesy, vodní toky, přírodní památky, zvláště chráněná území, dobývací prostory, chráněné oblasti přirozené akumulace vod apod.) nemá statický charakter, a proto jej nelze přesně vázat na konkrétní území. K prostorovému promítnutí kvality ovzduší vůči konkrétnímu administrativně stanovenému území slouží stanovení oblastí se zhoršenou kvalitou ovzduší (§ 7 zákona o ovzduší), o čemž svědčí i příloha č. 1 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., která právě tyto oblasti řadí mezi jediné jevy související s ochranou ovzduší, které jsou sledovány v územně analytických podkladech. V rámci oblastí se zhoršenou kvalitou ovzduší, které se vymezují pro celý obvod územní působnosti daného stavebního úřadu, ovšem nedochází k vymezení konkrétní hranice oblasti, kde je překročen imisní limit pro konkrétní sledovanou znečišťující látku.

[223] O tom, že v rámci posuzování vlivů ZÚR na životní prostředí byly hodnoceny i vlivy na ovzduší, svědčí např. kapitola A.5.9 obsahující souhrnné hodnocení vlivů záměrů na ovzduší (s. 166 – 169 vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území) a dále kapitola A.6, včetně příloh oddílu A obsahujících tabulkovou část, a především příloha k oddílu A nazvaná Hodnocení vlivů na veřejné zdraví. Z obsahu vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území tedy plyne, že vliv dopravních koridorů na stav ovzduší byl předmětem posouzení. Námitka je tedy nedůvodná.

[224] Navrhovatelé rovněž napadají závěr stanoviska MŽP, které akceptovalo, že v případě několika záměrů nebyla v hodnocení stanovena míra možného negativního vlivu na území zařazená do soustavy NATURA 2000 a byl stanoven požadavek, aby ve vztahu k těmto záměrům bylo v dalších fázích provedeno tzv. naturové hodnocení dle § 45i ZOPK. Soud má za vcelku pochopitelné, že na úrovni zásad územního rozvoje nebylo možné v případě některých záměrů přesně kvantifikovat jejich možný negativní vliv na území zařazená do soustavy NATURA 2000. Hodnocení vlivů konkrétních dílčích záměrů obsažených v koncepci na celistvost evropsky významných lokalit a ptačích oblastí a na předměty ochrany (evropská stanoviště, evropsky významné druhy, volně žijící ptáci) je otázkou komplexní. K jeho provedení je nezbytné disponovat celou řadou podrobných informací o konkrétní podobě daného záměru. Tyto informace ovšem nejsou ve fázi pořizování zásad územního rozvoje k dispozici, zpracovávají se až v rámci přípravy realizace záměru, tj. pro územní řízení a jemu předcházející hodnocení vlivů záměru na území zařazená do soustavy NATURA 2000 (v rámci procesu EIA). V případě některých záměrů, např. koridor rychlostní silnice R55, měl zpracovatel naturového hodnocení k dispozici podrobnější údaje, které využil pro zpracování hodnocení vlivu ZÚR na území zařazená do soustavy NATURA 2000. Jedná se o záměry, k nimž existují podrobné přípravné studie prověřující jejich proveditelnost. Účelem procesu pořizování zásad územního rozvoje ovšem není zpracování takto podrobných studií pro všechny koridory dopravní infrastruktury.

[225] Pro kvantifikaci míry vlivu na evropsky významnou lokalitu či ptačí oblast je dále rozhodující rovněž to, pro ochranu jakých stanovišť a druhů rostlin a živočichů byly tyto oblasti vymezeny. V případě některých druhů lze s ohledem na jejich životní potřeby již na úrovni zásad územního rozvoje posoudit, zda zásah do jejich přírodních podmínek vyvolaný realizací záměru bude významně negativní či „jen“ negativní, resp. jakými konkrétními kompenzačními

opatřeními lze tento vliv minimalizovat. To je příklad dopravního koridoru rychlostní silnice R55 dotýkající se ptačí oblasti Bzenecká Doubrava – Strážnické Pomoraví, u níž bylo možno již na úrovni ZÚR s ohledem na zde chráněné druhy určit, že je třeba rychlostní silnici překrýt. Zpracovatel hodnocení vycházel z informací pocházejících z pokročilé projektové přípravy tohoto záměru.

[226] Ve všech případech ovšem takto na úrovni zásad územního rozvoje postupovat nelze. Postup zpracovatele hodnocení ZÚR na území zařazená do soustavy NATURA 2000 a potažmo ani MŽP nelze považovat za svévolný. Svědčí o tom vcelku podrobný komentář v části B.4.2 (s. 21 a násl.) vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území obsahující doporučení k minimalizaci vlivů těch záměrů, u nichž význam vlivu nebylo možno prozatím určit. Zpracovatel hodnocení zde uvedl, že u řady záměrů lze konflikt řešit vhodnou lokalizací záměru. Při hodnocení míry vlivu je třeba vzít v úvahu podíl a význam záměrem zasažené plochy z hlediska ekologických nároků stanoviště či druhu. U řady dopravních záměrů je možné minimalizovat negativní vlivy uskutečněním adekvátních opatření.

[227] Soud považuje za legitimní, že v případech, kdy nelze na úrovni zásad územního rozvoje přesně kvantifikovat míru negativního vlivu záměru na území zařazená do soustavy NATURA 2000, je tento požadavek posunut do dalších fází územního plánování a povolování záměru. Stejný postup ostatně pro tyto případy předepisuje i metodický pokyn MŽP č. 15/2007 týkající se hodnocení významnosti vlivů při posuzování podle § 45i ZOPK (publikováno ve Věstníku MŽP č. 11/2007), což jen potvrzuje výše vyřčený názor soudu, dle něhož nelze postup zpracovatele hodnocení a potažmo odpůrce považovat za svévolný. Právě hodnocení vlivů navazujících stupňů územněplánovací činnosti (územních plánů obcí, regulačních plánů) a především pak hodnocení vlivů záměrů na území NATURA 2000 ve fázi před povolováním záměru slouží k detailnějšímu posouzení míry negativních vlivů záměru, neboť teprve v těchto fázích dochází k přesné lokalizaci záměru do území (územní plán) a ke stanovení stavebně-technických parametrů záměrů (územní řízení). Stavebně-technické řešení a organizace související s prováděním stavebních prací je pak rozhodující pro posouzení míry vlivů těch stavebních záměrů, které nepředstavují úplně nový zásah do území, nýbrž v převážné míře využívají stávající silnice a spočívají v jejich rozšíření (viz např. rychlostní silnice R52 v úseku Pohořelice – Mikulov). Na okraj soud poznamenává, že skutečnost, že navržený koridor R52 využívá v převážné části stávající silnici, dostatečně vyplývá z výkresu č. 4, který je grafickou částí odůvodnění opatření obecné povahy, a ze strany 53 textové části opatření obecné povahy. Proto soud shledal návrh odpůrce na provedení důkazu dokumentem „3D vizualizace tras rychlostní silnice R55 a R52“, jímž hodlal odpůrce doložit své tvrzení, že navržený koridor rychlostní silnice R52 využívá stopu stávající pozemní komunikace, nadbytečným a neprovedl jej.

[228] Rovněž pro tyto navazující fáze územního plánování a rozhodování o umístění stavby do území platí § 45i odst. 8, 9 a 10 ZOPK, a nejsou tak na místě obavy navrhovatelů, že by z důvodu nedostatečné kvantifikace vlivů záměru na území NATURA 2000 ve fázi hodnocení zásad územního rozvoje mohlo dojít k povolení záměru bez uložení a provedení kompenzačních opatření dle § 45i odst. 9 ZOPK (ostatně ukládání kompenzačních opatření ve fázi hodnocení koncepcí je v porovnání s ukládáním kompenzačních opatření ve fázi povolování záměru praxí považováno za méně efektivní – viz Bejček, P. *Kompenzační opatření podle článku 6.4 směrnice o stanovištích.* Ochrana přírody. 2011, č. 3, s. 13 – 14).

[229] Lze ještě dodat, že možný negativní vliv nebylo možné kvantifikovat rovněž v případě několika územních rezerv. Metodika hodnocení vlivů územních rezerv na území zařazená do soustavy NATURA 2000 je značně specifická, neboť vymezení územní rezervy slouží pouze k prověření využití určité oblasti pro konkrétní záměr. Zpracovatel hodnocení zvolenou metodiku transparentně popsal a logickým způsobem odůvodnil, a lze ji tak dle soudu akceptovat.

[230] Tato námitka je tedy nedůvodná.

[231] Soud nesdílí názor navrhovatelů ani ve vztahu k přezkoumatelnosti stanoviska MŽP. V prvé řadě se nelze ztotožnit s tvrzením navrhovatelů, že stanovisko je pouze obecným formulářem, který se mohl týkat libovolného kraje. Stavební zákon, včetně jeho prováděcích právních předpisů, ani zákon o posuzování vlivů na životní prostředí nepředepisují obsah, natož pak strukturu stanoviska MŽP k vyhodnocení vlivů ZÚR na životní prostředí. MŽP tak má široký prostor při koncipování obsahu stanoviska. Lze jen přivítat, jestli MŽP koncipuje svá stanoviska k vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na životní prostředí jednotným způsobem.

[232] Stanovisko k vyhodnocení vlivů na životní prostředí bylo v nyní posuzovaném případě vydáno teprve poté, co došlo k veřejnému projednání návrhu ZÚR dle § 39 stavebního zákona (právě účast veřejnosti je základním principem procesu SEA). Ještě před tím se MŽP z pozice dotčeného orgánu na úseku hned několika složkových zákonů práva životního prostředí vyjádřilo prostřednictvím stanoviska ze dne 26. 7. 2010, které je pro pořizovatele ZÚR závazné, k obsahu variantně řešeného návrhu ZÚR i k obsahu vyhodnocení vlivů ZÚR na životní prostředí. Některé otázky navíc byly řešeny v dohodovacím řízení (jednání dne 24. 1. 2011). Je tedy vcelku pochopitelné, že ve stanovisku k vyhodnocení vlivů na životní prostředí, které bylo vydáno jako poslední v řadě, již nebylo třeba formulovat postoj ke konkrétním záměrům a postačovalo vyjádřit se v obecné rovině ke koncepci jako takové. Obsah stanoviska MŽP k vyhodnocení vlivů ZÚR na životní prostředí je dle soudu plně přezkoumatelný.

[233] Byť soud shledal navrhovateli výslovně formulované námitky proti stanovisku MŽP jako nedůvodné, musel přihlédnout k tomu, co vyšlo najevo v průběhu řízení při projednávání jiných námitek navrhovatelů. Soud již shora uvedl, že posouzení vlivů ZÚR na životní prostředí je neúplné, neboť nezahrnuje vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů. MŽP si mělo tohoto nedostatku všimnout a vyzvat odpůrce k jeho odstranění. Jestliže však namísto toho vydalo ke koncepci (ZÚR) kladné stanovisko, učinilo tak na podkladě neúplně zjištěného skutkového stavu, tedy předčasně. Tím byl proces posuzování vlivů na životní prostředí zatížen vadou, která mohla mít vliv na zákonnost stanoviska MŽP.

C.6 Námitky proti odůvodnění opatření obecné povahy ohledně výběru výsledné podoby koncepce dopravní infrastruktury

[234] Navrhovatelé namítají, že teprve v odůvodnění ZÚR jsou vymezeny tři koncepční varianty rozvoje dopravní infrastruktury („Optimální“, „Alternativní“ a „Bez rozvoje dopravní infrastruktury“). Tyto koncepční varianty měly být však vyhodnoceny v procesu SEA. Odůvodnění ZÚR nemá varianty řešení srovnávat a samostatně hodnotit, nýbrž má na základě vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a dalších podkladů zvolenou variantu

srozumitelně a přesvědčivě odůvodnit. V odůvodnění ZÚR jsou varianty koncepce nadto porovnány jen z hlediska dopravního. Z odůvodnění dále není zřejmé, jakým způsobem zpracovatel dospěl k vymezení jednotlivých koncepčních variant, což platí zejména pro tzv. „Alternativní" koncepci, jež do jisté míry vychází z koncepce Ing. S., avšak není s ní totožná. U varianty „Bez rozvoje dopravní infrastruktury" není zřejmé, na základě čeho do ní byly zařazeny dílčí dopravní stavby.

[235] Posouzení jednotlivých variant spojení Brna a Vídně provedené v odůvodnění ZÚR považují navrhovatelé za nedostatečné, ostatně v odůvodnění je uvedeno, že se jedná pouze o teoretickou odbornou rozvahu, neboť některé silnice nižšího řádu nebyly vůbec prověřeny. Z podkladu označeného jako MODEL 2010 plyne, že varianta bez R52 a se čtyřpruhovým obchvatem Břeclavi podstatně snižuje zatížení brněnské aglomerace. Tento aspekt však ZÚR ignorují, stejně jako mezinárodní význam koridoru, který má primárně sloužit k propojení Vídně s Katowicemi přes severní Moravu. Označení jedné z koncepcí za „Optimální" svědčí o tom, že hodnocení koncepcí bylo provedeno tendenčně s cílem vytvořit oporu pro oficiálně prosazovanou variantu. Zásadním kritériem pro srovnání variant koncepcí rozvoje dopravní infrastruktury měl být požadavek na odvedení tranzitní dopravy mimo území města Brna a dalších nadlimitně zatížených území.

[236] Navrhovatelé popírají opodstatněnost argumentace odpůrce založené na existenci mezinárodní dohody mezi Českou republikou a Rakouskou republikou o propojení rakouské dálnice A5 a české rychlostní silnice R52. Tato dohoda nebyla ratifikována Parlamentem, a proto nemá aplikační přednost před právními předpisy České republiky. Dohoda tak nemůže v rozporu s těmito právními předpisy (stavební zákon) determinovat vymezení koridorů staveb dopravní infrastruktury v ZÚR.

[237] V replice navrhovatelé poukázali na to, že výsledná podoba dopravní infrastruktury ve schválených ZÚR plně neodpovídá koncepci dopravní infrastruktury prověřované v MODELU 2009.

[238] Odpůrce vysvětluje, že k volbě jedné ze tří koncepcí dopravní infrastruktury došel na základě informací obsažených v dokumentu označeném „Model silniční dopravy pro výhledovou síť JMK". Nejlépe byla hodnocena „Optimální" varianta, která vycházela z požadavku nadřazených dokumentů. Tato varianta koncepce uspořádání výhledové dopravní infrastruktury pak byla posouzena z hlediska vlivů na udržitelný rozvoj území. Pro porovnání variant konkrétních záměrů v rámci této koncepce byla využita kritéria a podmínky pro rozhodování, které zohledňují základní aspekty pilířů udržitelného rozvoje území, aniž by byl některý z nich upřednostňován. Nelze tedy souhlasit s navrhovateli, že za kritérium výběru sloužila jen otázka maximalizace počtu vozidel. Tzv. alternativní koncepce by znamenala další zvýšení dopravní zátěže ve stávajících koridorech (tj. též v oblasti brněnské aglomerace), neboť kromě vyvedení tranzitní dopravy do Boskovické brázdy (16 000 vozidel) by doprava zůstala ve stávajících dopravních koridorech bez možnosti alespoň částečného rozdělení.

[239] V duplice odpůrce poukazuje na to, že dohoda mezi vládou České republiky a Rakouskou spolkovou vládou nebyla kritériem či podmínkou pro rozhodování zohledňující základní aspekty pilířů udržitelného rozvoje území. Odpůrci tak není zřejmé, jaký postup nerespektující vnitrostátní právní předpisy mají navrhovatelé na mysli. Při jednání soudu

odpůrce uvedl, že zjišťoval u Ministerstva dopravy, zda mezivládní dohoda musí být ratifikována. Dostalo se mu odpovědi, že dohoda ratifikována být nemusí.

[240] Byť se soud ke shora uvedeným námitkám, které navrhovatelé v různých formulačních obměnách při zachování jejich podstaty opakovaně vznáší na různých místech návrhu, již vyjádřil, přesto pro pořádek stručně opakuje svůj právní názor na otázku povinnosti posoudit varianty koncepce jako takové. Z odůvodnění ZÚR vyplývá, že odpůrce si nechal zpracovat modely zatížení hlavních dopravních tahů na území kraje pro tři různé koncepce dopravní sítě. Jednak pro tzv. nulovou variantu zahrnující jen drobné změny stávajícího stavu dopravní sítě, jednak pro „Alternativní" variantu, která se svým obsahem značně podobá (byť ne zcela shoduje) tzv. alternativní koncepci Ing. S., a pro „Optimální" variantu, která odpovídá podobě schválené v ZÚR. Takto vznikly studie označené jako MODEL 2009 a MODEL 2010 prověřující dopravní účinnost koncepcí jako celku. V zadání ZÚR nicméně nebylo uloženo zpracovat návrh ve třech zcela samostatných variantách a posoudit jejich vlivy na životní prostředí, tento požadavek nebyl obsažen ani ve stanovisku MŽP k návrhu zadání ZÚR (viz body [133] a [134]). Ostatně, jak plyne z níže uvedeného, požadavek na zpracování návrhu v koncepčních variantách („Optimální", „Alternativní" a „Bez rozvoje dopravní infrastruktury") by byl iracionální, neboť by byl v rozporu s PÚR 2008.

[241] Na straně 10 odůvodnění ZÚR odpůrce vysvětlil, že ZÚR reagují na všechny požadavky vyplývající z PÚR 2008 a že *„[v] souladu s PÚR ČR 2008 jsou respektovány a v územních podmínkách Jihomoravského kraje zpřesněny: (...) územní vymezení, kritéria a podmínky pro rozhodování o změnách v území a úkoly pro územní plánování pro krajem dotčené koridory a plochy dopravy: příslušný úsek koridoru kapacitní silnice R43 Brno – Svitavy/Moravská Třebová (E461), koridor kapacitní silnice R52 Pohořelice – Mikulov – Drasenhofen/Rakousko (E461), příslušný úsek koridoru kapacitní silnice R55 Olomouc – Přerov a dále Napajedla – Uherské Hradiště – Hodonín – Břeclav – hranice ČR (- Wien), (...).*" Je tak zřejmé, že PÚR 2008 vyžadovala, aby ZÚR zpřesnily koridory R43, R52 a R55, které byly rámcově vymezeny v politice územního rozvoje.

[242] Z výše zmíněných tří variant koncepce dopravní infrastruktury odpovídala obsahu PÚR 2008 pouze jedna z nich, a to „Optimální" varianta, neboť jako jediná obsahovala všechny dopravní koridory republikového a mezinárodního významu vymezené PÚR 2008 (tj. R43, R52 a R55, k tomu viz s. 19 a 20 odůvodnění ZÚR), které předurčily základní kostru těch nejvýznamnějších dopravních koridorů na území Jihomoravského kraje. Jak soud vysvětlil již shora v bodě [141], musí zadání i zpracovaný návrh ZÚR odpovídat platné politice územního rozvoje. Soulad návrhu ZÚR s politikou územního rozvoje je jedním z nejzákladnějších požadavků, jehož dodržení je podmínkou zákonnosti ZÚR jako takových [viz § 38 odst. 2 a 4, § 40 odst. 1 písm. a) a § 41 odst. 2 stavebního zákona].

[243] Tzv. nulová varianta (varianta „Bez rozvoje dopravní infrastruktury"), která neobsahovala dopravní záměry republikového a mezinárodního významu (R43, R52, R55; viz s. 26 a 27 odůvodnění ZÚR), byla proto pro rozpracování v návrhu ZÚR diskvalifikována tím, že byla v rozporu s PÚR 2008.

[244] Totéž se týká i „Alternativní" koncepce, která neobsahuje záměr rychlostní komunikace R52, jenž byl jako záměr mezinárodního významu vymezen v PÚR 2008 (viz s. 23 a 24 odůvodnění ZÚR; tímto deficitem trpí i dopravní koncepce zpracovaná Ing. S., kterou navrhovatelé tak sveřepě prosazují, viz bod [579] níže), a proto nemohla být zpracována do

podoby alternativního návrhu ZÚR. Jednotlivé dopravní záměry této „Alternativní“ koncepce ovšem v rozporu s PÚR 2008 nebyly, ve vztahu k „Optimální“ koncepci byly tvořeny odlišnými variantami dílčích úseků jednotlivých dopravních koridorů (např. rychlostní silnice R43 byla v „Optimální“ variantě tvořena dílčími záměry D1-A, D2-A, D3-A a D4-A, kdežto v „Alternativní“ variantě záměry D1-C, D2-D, D3-A a D4-B). Návrh ZÚR prověřil u těchto dopravních koridorů jak jejich variantu obsaženou v „Optimální“ koncepci, tak variantu obsaženou v „Alternativní“ koncepci, přitom zohlednil i jejich dopravní účinnost, jak byla spočítána v MODELU 2009 a MODELU 2010. Dílčí části „Alternativní“ koncepce tak posouzeny a vyhodnoceny byly.

[245] Soud shrnuje, že nebyly dány podmínky pro to, aby návrh ZÚR tvořily všechny tři samostatné, ucelené koncepce dopravní infrastruktury, a tak i požadavek navrhovatelů na odůvodnění výběru „Optimální“ varianty dopravní koncepce jako základu pro navržení jednotlivých dopravních koridorů vyznívá na prázdno. Ostatně v odůvodnění ZÚR je ve vztahu k dopravním koridorům tvořícím páteřní systém uvedeno, že jejich převzetí a upřesnění v rámci ZÚR je v souladu s PÚR 2008 (viz s. 10 a dále např. s. 32, 49, 54 odůvodnění ZÚR). Žádné další odůvodnění opírající se o porovnání vlivů variant dopravních koncepcí na životní prostředí a udržitelný rozvoj území nebylo třeba uvádět. Základem návrhu ZÚR se mohla stát ve své ucelené podobě jen „Optimální“ varianta. Proveditelnost jejích jednotlivých záměrů (resp. variant záměrů) pak byla prověřena v průběhu pořizování návrhu ZÚR a jeho projednávání s dotčenými orgány (k tomu viz též bod [141] shora).

[246] Je zcela bez významu zabývat se otázkou, zda odpůrce dostatečně vysvětlil svůj postup, proč jsou ony tři alternativní koncepce sestaveny takovým způsobem, jak jsou popsány v odůvodnění ZÚR. Tzv. nulová a „Alternativní“ koncepce dopravní infrastruktury totiž nemohly být jako celek podkladem pro zpracování návrhu ZÚR. Soud se shoduje s tvrzením navrhovatelů, že označení jedné z ucelených koncepcí dopravní infrastruktury na území kraje slovem „optimální“ z hlediska sémantického naznačuje preferenci této koncepce pořizovatelem ZÚR. Ovšem s ohledem na skutečnost, že pouze tato varianta koncepce byla v souladu s obsahem PÚR 2008, nelze postup odpůrce, který návrh ZÚR postavil právě na této koncepci dopravní infrastruktury, hodnotit jako tendenční, ale naopak jako zákonný a pragmatický.

[247] Ze shora uvedených důvodů vyhodnotil soud návrhy odpůrce na provedení výslechu svědků Ing. F., Ing. N. a Ing. W. ke způsobu posouzení jednotlivých koncepcí silniční dopravní infrastruktury, jakož i k podrobnému zdůvodnění přístupu odpůrce k vypracování a následnému posouzení alternativní silniční dopravní koncepce jako nadbytečné, a proto je neprovedl. Soud totiž dospěl k závěru, že jedinou variantou, která je v souladu s PÚR 2008, je „Optimální“ koncepce, což dostatečně plyne již z odůvodnění ZÚR a obsahu PÚR 2008, tedy ze správního spisu.

[248] Nadále tak má význam hovořit pouze o hodnocení a odůvodnění výběru výsledné varianty jednotlivých koridorů v rámci tzv. optimální koncepce, nikoliv koncepcí jako celku. Podkladem pro rozhodnutí o výběru varianty jednotlivých koridorů (či jejich úseků) bylo posouzení jejich vlivů na životní prostředí a modelování intenzit dopravy. Důvody výběru konkrétní varianty jsou u variantně řešených záměrů dostatečně popsány v odůvodnění ZÚR (zejména část C.4.1.1), přičemž v úvahu bylo vzato vždy několik rámcových kritérií, včetně doporučení obsaženého v hodnocení SEA, nikoliv pouze jejich dopravní účinnost.

[249] Pasáž z odůvodnění ZÚR věnovaná úvahám o možných způsobech propojení Brna a severní Moravy s Vídní přesahují rámec vlastního obsahu návrhu ZÚR. Zde provedené srovnání nepochybně bylo důležité z pohledu prověření dopravního významu jednotlivých řešení, tím spíše v situaci, kdy veřejnost neustávala v protestech proti R52 i po jejím zanesení do PÚR 2008 (viz s. 27 odůvodnění ZÚR). Z hlediska dopravní účinnosti byla tímto rozborem opírajícím se o data získaná z MODELU 2010 prokázána výhodnost realizace rychlostní komunikace R52 v úseku Pohořelice – Mikulov (- Drasenhofen) v porovnání s ostatními možnými alternativami propojení moravské a rakouské metropole (viz s. 28 – 30 odůvodnění ZÚR).

[250] PÚR 2008 ovšem vytvořila jasný a nadto závazný rámec ohledně spojení Brna a severní Moravy s Vídní, v němž se musel návrh ZÚR pohybovat. Jak soud již několikrát uvedl, PÚR 2008 uložila převzít do ZÚR a v jejich rámci zpřesnit dopravní koridor rychlostní silnice R52 v úseku Pohořelice – Mikulov (- Drasenhofen) a současně převzít a prověřit možnost realizace spojení pomocí R55 přes hraniční přechod Poštorná – Reintal. Tyto koridory nebyly v PÚR 2008 vymezeny jako vzájemné alternativy, nýbrž jako dva rovnocenné záměry, jejichž existence a dopravní význam obstojí vedle sebe. Na toto navázal odpůrce a koridory rychlostních silnic R52 a R55 neprojednával v návrhu ZÚR jako alternativy, tedy že by schválení jednoho koridoru vylučovalo schválení koridoru druhého (viz s. 59 odůvodnění ZÚR). Proto ani nebylo třeba provést vzájemné srovnání vlivů těchto dvou dopravních koridorů na životní prostředí a udržitelný rozvoj území. V průběhu posuzování návrhu ZÚR se nicméně ukázalo, že záměr na vybudování R55 v úseku Břeclav – státní hranice je z pohledu ochrany přírody (konkrétně lokalit zařazených do soustavy NATURA 2000) značně problematický (viz bod [190] shora), a proto došlo k jeho vypuštění z návrhu koncepce (viz bod [600] níže). Vypuštění dopravního koridoru rychlostní silnice R55 v úseku Břeclav – státní hranice tak není důsledkem toho, že by odpůrce či dotčené orgány preferovali propojení Brna s Vídní s využitím R52, nýbrž má svůj původ ve významně negativním vlivu uvedeného úseku R55 na životní prostředí.

[251] Ve své replice navrhovatelé nově poukázali na skutečnost, že výsledná podoba dopravní infrastruktury ve schválených ZÚR plně neodpovídá koncepci dopravní infrastruktury prověřované v MODELU 2009. K tomu soud uvádí, že studie označená jako MODEL 2009 byla jedním z podkladů, z nichž pořizovatel vycházel při tvorbě návrhu ZÚR. Ze správního spisu vyplynulo, že návrh ZÚR ve verzi pro projednání dle § 37 odst. 2 stavebního zákona počítal s vybudováním jihovýchodní tangenty až po mimoúrovňovou křižovatku Šlapanice. Navazující úsek po mimoúrovňovou křižovatku Tvarožná, kde by se jihovýchodní tangenta měla výhledově napojit na dálnici D1, byl vyznačen jako územní rezerva DR4. Tato zjištění tedy popírají tezi navrhovatelů, že účelem systému tangent je převedení dopravy z dálnice D1 do stopy tangent, neboť tangenty netvoří souvislou alternativní trasu, po níž by dálková doprava mohla objet město Brno od západu na východ mimo dálnici D1. Dálnice D1 tak v tomto směru bude i po realizaci ZÚR plnit nezastupitelnou roli. V návaznosti na požadavek města Brna, které požádalo o převedení smíšené výrobní plochy Tuřany a plochy „letiště Jih“ do územní rezervy, byla též další část jihovýchodní tangenty v úseku od mimoúrovňové křižovatky Tuřany po mimoúrovňovou křižovatku Šlapanice převedena do územní rezervy. Výhledově se nicméně počítá s realizací jihovýchodní tangenty v celém rozsahu, tedy poté, co bude prověřeno využití vymezené územní rezervy k tomuto účelu (viz s. 75 a 76 odůvodnění ZÚR). Výsledná podoba ZÚR se od koncepce dopravní infrastruktury, s níž pracuje MODEL 2009, odlišuje tedy pouze v tom, že jihovýchodní tangenta je plánována k realizaci jen v části, zbytek tvoří územní rezervu.

[252] Proces pořizování územněplánovací dokumentace je dynamický, obsah návrhu dokumentace se proměňuje v čase tak, jak tento proces prochází jednotlivými fázemi. Ze stavebního zákona nelze dovodit příkaz, aby návrh zásad územního rozvoje byl identický s obsahem schváleného zadání, nýbrž toliko pokyn, aby návrh ze schváleného zadání vycházel (§ 37 odst. 1, srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 – 169, publ. pod č. 2266/2011 Sb. NSS). Rovněž to neznamená, že by mělo kontinuálně s proměnou obsahu návrhu ZÚR docházet i k aktualizaci podkladových studií. Tyto podkladové studie nejsou součástí opatření obecné povahy, a tudíž nemusí reflektovat výsledný obsah zásad územního rozvoje, jsou pouze pomocnými dokumenty, které slouží k prověřování realizovatelnosti, limitů a smysluplnosti (účinnosti) jednotlivých záměrů. Samozřejmě že přepočítání modelu intenzit dopravy, které by zohlednilo realizaci jihovýchodní tangenty pouze v části, by vedlo k úpravě výsledných hodnot. Význam jihovýchodní tangenty je ovšem v porovnání s ostatními dopravními záměry zahrnutými do modelu malý, o čemž svědčí již jen to, že tato tangenta byla kategorizována jako silnice II. třídy (spočítané intenzity dopravy jsou v porovnání s jihozápadní a jižní tangentou významně nižší), jejímž hlavním smyslem je dopravně obsloužit rozvojovou oblast. Soud tedy neshledal, že by drobný rozdíl v podobě dopravní infrastruktury obsažené v ZÚR oproti podobě obsažené v MODELU 2009 měl za následek nepoužitelnost této podkladové studie pro účely pořizování ZÚR.

[253] Navrhovatelé mají pravdu v tom, že dohoda uzavřená dne 23. 1. 2009 mezi Českou republikou a Rakouskou republikou má charakter mezivládní dohody a nepodléhá ratifikaci Parlamentem (čl. 49 Ústavy *a contrario*). Tuto dohodu tak nelze podřadit pod čl. 10 Ústavy, neboť ten se vztahuje toliko na mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas. Soud ovšem nespatřuje žádný důvod, proč by obsah uvedené mezivládní dohody měl být v rozporu s vnitrostátním právním řádem. Ba naopak, soud v předchozích částech rozsudku uvedl, že v průběhu projednávání a posuzování návrhu ZÚR nebylo zjištěno, že by vymezením koridoru rychlostní silnice R52 v ZÚR došlo k porušení právních předpisů. Lze dodat, že koridor rychlostní silnice R52 nebyl zapracován do návrhu ZÚR přímo na základě mezivládní dohody, tedy z důvodu, že se jedná o mezinárodní závazek České republiky, nýbrž proto, že to uložila PÚR 2008, jejíž je tento koridor součástí.

[254] Celý výše rozebraný komplex dílčích námitek je tedy nedůvodný.

D) Tvrzené chybné posouzení variant koridorů jednotlivých staveb dopravní silniční infrastruktury

[255] Navrhovatelé kromě scházejícího posouzení ucelených koncepcí rozvoje silniční dopravní infrastruktury v JMK namítají i chybné posouzení a vyhodnocení jednotlivých dílčích variant záměrů, resp. koridorů silničních komunikací a jejich úseků v rámci vyhodnocení vlivů ZÚR na životní prostředí a udržitelný rozvoj území. V odůvodnění je pak v návaznosti na to nedostatečně, resp. chybně zdůvodněn výběr těchto jednotlivých dílčích variant. Tato námitka se zejména týká:

- posuzovaných variant jednotlivých úseků rychlostní silnice R43 (včetně přivaděče k R43 od Tišnova – silnice II. třídy II/385),
- variant tangent města Brna (včetně územní rezervy pro jihovýchodní tangentu),
- „variant“ rychlostní silnice R52 (resp. nedostatečného posouzení skutečných variant silničního spojení Brna a Vídně,

- variant jednotlivých úseků rychlostní silnice R55,
- silnice I. třídy I/40 Břeclav – Valtice,
- kapacitní silnice S8 v prostoru města Znojma.

S tím dále souvisí neúplné a nesprávné posouzení resp. vymezení mimoúrovňových křižovatek, jež mají být součástí uvedených silnic, a rovněž nesprávné vymezování koridorů některých z nich přes zastavěné území obcí.

[256] Jako obecný nedostatek týkající se všech dílčích úseků dopravních staveb navrhovatelé poukazují na tvrzení, obsažené na s. 32 odůvodnění ZÚR, podle nějž „[m]*íra podrobnosti hodnocení odpovídá měřítku ZÚR (1:100 000), dostupným podkladům a projektové dokumentaci*“. V této souvislosti odkazují na § 6 odst. 2 vyhlášky 500/2006 Sb. Z výše uvedeného navrhovatelé dovozují, že pokud by bylo pro řádné vyhodnocení vlivů některých dopravních staveb či jejich jednotlivých úseků (resp. pro ilustraci tohoto vyhodnocení v grafické části ZÚR), nezbytné použít měřítko 1:50 000, pak je to nejen možné, ale bylo povinností pořizovatele zajistit tento postup. Stejně tak je povinností zpracovatele vyhodnocení vlivů i návrhu ZÚR zajistit si nezbytné podklady pro soulad provedeného hodnocení s požadavky právních předpisů (§ 3 ve spojení s §2 odst. 1 a 4 správního řádu). V této souvislosti navrhovatelé zdůrazňují, že nelze „*mírou podrobnosti hodnocení odpovídající měřítku*“ odůvodnit nedostatečné vyhodnocení otázky, jakou dodatečnou zátěž by jednotlivé záměry pro dotčená území znamenaly (v tomto ohledu se odkazují na část. IV, bod. 1 návrhu).

[257] Dále mají navrhovatelé za to, že ZÚR obecně „viditelně“ nevymezují ani v grafické ani v textové části všechny křižovatky nadmístního významu v rámci koridorů dopravní infrastruktury nadmístního významu, přičemž se odkazují na čl. 50 textové části ZÚR. Dle navrhovatelů je možné, že v některých částech vymezených koridorů jsou tyto křižovatky „ukryty“ v nepřiměřeně širokých koridorech. Jako příklad uvádějí území obce Rozdrojovice, kde dochází ke „skokové“ změně šířky koridoru silnice R43. Dále ZÚR nevymezily napojení mimoúrovňových křižovatek na silnice I. a II. třídy.

[258] Podle odpůrce je grafická část ZÚR vydána v základním měřítku daném stavebním zákonem a prováděcími předpisy (1:100 000). Projektant měl k dispozici všechny existující podklady, nezbytné a relevantní pro řešení ZÚR, různé míry podrobnosti, odpovídající jejich připravenosti (od studií až po realizační dokumentaci). Problematická věta znamená podle odpůrce toliko, že nelze předpokládat, že hodnocení záměrů v úrovni ZÚR je *a priori* provedeno v zásadně větší podrobnosti a může zohledňovat podrobná technická či jiná řešení, která mohou mít zásadní vliv na výsledky hodnocení, případně na návrhy opatření. Detailnější hodnocení a tomu i úměrná podrobnost (EIA) je provedeno až v navazující fázi územního řízení. K využití údajů o současné zátěži a o kapacitě jednotlivých dopravních staveb odpůrce uvádí, že u procesů SEA a EIA se uplatňuje u vyhodnocení variant jednotlivých dopravních záměrů metoda použití výhledových intenzit.

[259] Odpůrce v tomto ohledu poukázal na povahu zásad územního rozvoje jako koncepčního územněplánovacího dokumentu nadmístního (regionálního) významu (§ 36 odst. 1 stavebního zákona). Dle odpůrce jsou v ZÚR plošně vymezeny všechny mimoúrovňové křižovatky včetně označení, s návazností na stávající silniční síť. Zakreslení napojení na stávající silniční síť, tj. technické řešení mimoúrovňové křižovatky včetně napojení na silnice I. a II. třídy, není z hlediska podrobnosti úkolem pro ZÚR, ale pro územní plány jednotlivých obcí. Tvrzení navrhovatelů o „ukrývání“ křižovatek do vymezených koridorů označil jako nepravdivé.

[260] Soud shledal námitky navrhovatelů, týkající se použitých měřítek u výkresů grafické části ZÚR, nedůvodnými. Dle názoru soudu je problematická věta uvedená v námitce navrhovatelů, od které odvozují obecný nedostatek hodnocení všech dílčích úseků dopravních staveb, vytržena z kontextu a celkově chybně interpretována. Jelikož je tato věta v odůvodnění ZÚR obsažena v části týkající se pouze rychlostní silnice R43, nezakládá obecné pravidlo pro všechny ostatní dopravní stavby, jak usuzují navrhovatelé. Předmětná věta ani nijak nepopírá tvrzení navrhovatelů, že je zpracovatel povinen opatřit nezbytné podklady pro samotné prosouzení záměrů. Naopak jak sama věta, tak i následný text obsahují výčet těchto podkladů různé míry podrobnosti vyhotovených v různě velkém měřítku. Zmiňovaný § 6 odst. 2 vyhlášky č. 500/2006 Sb. stanovuje měřítko, pouze pro výkresy, které jsou součástí grafické části zásad územního rozvoje. Použitelná měřítka jsou tedy obecně 1:100 000, v odůvodněných případech 1: 50 000, popřípadě 1: 200 000, pro výkres širších vztahů je stanoveno měřítko 1:500 000.

[261] Ze spisové dokumentace vyplývá, že jak textová část ZÚR, tak i jejich odůvodnění obsahují v grafické části zákonem a prováděcími předpisy předepsané výkresy, které jsou provedeny v zákonem stanovených měřítcích. Bez konkrétních námitek zdůvodňujících nutnost použití právě jiného měřítka, soud shledal použití měřítek 1:100 000, 1:200 000 a 1:500 000 v souladu právní úpravou. Jelikož navrhovatelé námitku blíže nekonkretizovali, zdejší soud neshledal, že by odpůrce na základě této věty odůvodňoval hodnocení otázky, jakou dodatečnou zátěž by jednotlivé záměry pro dotčená území znamenaly. Soud se naopak ztotožnil se názorem odpůrce, že tato věta měla pouze obecně v závěru naznačit s jakou mírou podrobnosti je v úrovni ZÚR provedeno hodnocení záměrů týkající se rychlostní silnice R43 a to odpovídající samotné míře zpracování ZÚR, dostupným podkladům a projektové dokumentaci.

[262] Soud i v řízení o zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s. ř. s. vychází ze skutkového a právního stavu, který existoval v době vydání zásad územního rozvoje (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Poukaz odpůrce vznesený při ústním jednání na připravovanou novelu stavebního zákona, dle níž zásady územního rozvoje ani VURÚ nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem územnímu plánu, je proto pro posouzení zákonnosti postupu odpůrce v této věci irelevantní.

[263] K obecnému odkazu na část IV., bod. 1 návrhu, tedy na část, kde navrhovatelé tvrdí nedostatečné posouzení synergických a kumulativních vlivů, soud plně odkazuje na bod [57] a násl. tohoto rozsudku, kde se touto otázkou zabýval.
[264] Zdejší soud se dále neztotožňuje s námitkou navrhovatelů, že lze z výše uvedeného bodu 50 textové části ZÚR či jinak dovozovat, že jsou další křižovatky nadmístního významu „ukryty“ v samotných koridorech dopravní infrastruktury.

[265] Ze spisové dokumentace byly zjištěny následující skutečnosti. Dle bodu 50 textové části ZÚR: *„Plochy a koridory jednotlivých záměrů jsou vymezeny tak, že jejich součástí jsou všechny související stavby včetně ochranných pásem vyplývajících ze zákona a všechny mimoúrovňové a úrovňové křižovatky, které svými plošnými nároky nepřesahují šíři vymezeného koridoru.“* Dále jsou v grafické a textové části ZÚR vyznačeny mimoúrovňové, mimoúrovňové kolektorové a vybrané úrovňové křižovatky, jejich pozice na příslušném koridoru a šířka koridoru je obklopující.

[266] Dle § 36 odst. 1 stavebního zákona zásady územního rozvoje vymezí plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití. V souladu s judikaturou zdejšího soudu význam mimoúrovňových křižovatek a přivaděčů zpravidla přesahuje pouhé zajištění dopravní obslužnosti konkrétního území a je tedy nutné, aby byly také vymezeny v samotných zásadách územního rozvoje (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010 – 118).

[267] Jednotlivé křižovatky jsou v souladu s tvrzením odpůrce v ZÚR zobrazeny jak v grafické, tak i textové části. Co se týká možného následného vymezení těchto křižovatek v rámci daného koridoru, je zapotřebí zmínit, že závaznost nadřazené územněplánovací dokumentace je nutno chápat jak v pozitivním, tak i v negativním smyslu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 185, publ. pod č. 1971/2010 Sb. NSS, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 9 Ao 1/2010 – 84, a ze dne 24. 4. 2012, č. j. 9 Ao 7/2011 – 559). Závaznost v pozitivním smyslu znamená, že územněplánovací dokumentace nižšího stupně musí respektovat a také vymezit vymezené plochy a koridory nadmístního významu územněplánovací dokumentací stupně vyššího. Závaznost v negativním smyslu naopak neumožňuje územněplánovací dokumentaci nižšího stupně vymezit prvky nadmístního významu, které v nadřazené územněplánovací dokumentaci obsaženy nejsou. V souladu s výše uvedeným tak nemůže dojít díky negativní závaznosti zásad územního rozvoje k tomu, aby byly později vymezeny další mimoúrovňové křižovatky nadmístního významu v rámci územněplánovací dokumentace nižšího stupně.

[268] Soud se neztotožňuje ani s druhou částí námitky týkající se nepřiměřené šíře koridorů a proměnlivosti této šířky. Šíře dané plochy či koridoru by měla být kompromisem mezi požadavkem přesného vymezení, který minimalizuje počet osob potenciálně dotčených na právech, a požadavkem ponechání dostatečného prostoru, který v nižších stupních územně plánovacích nástrojů umožňuje variantní řešení a upřesnění daného záměru. Mezi šířkou koridoru a zásahem do právní sféry tak není přímá úměra. Větší šířka koridoru naopak poskytuje nástrojům územního plánování nižšího stupně určitou volnost pro zohlednění konkrétních místních podmínek, jelikož realizace budoucí dopravní stavby nikdy nebude dosahovat celé šíře daného koridoru. Míra přesnosti vymezení ploch a koridorů ovšem nesmí překračovat svojí určitostí daný stupeň územněplánovacího nástroje, a to ani na jednu stranu.

[269] V případě napadeného koridoru se jedná o šířku 600 až 700 metrů. Vzhledem k přibližné šířce budoucí dopravní stavby včetně ochranných pásem, která bude řádově 100 metrů, je tak ponechán nižší územněplánovací dokumentaci prostor k upřesnění řádově 250 až 300 metrů od středu koridoru na obě strany. Vzhledem ke skutečnosti, že se jedná o vymezení koridoru v rámci zásad územního rozvoje, tedy nejvyššího stupně územněplánovací dokumentace, jedná se dle názoru soudu o přiměřený prostor odpovídající výše uvedenému kompromisu. Zmíněné omezení šířky koridoru v oblasti Brněnské přehrady (u obce Rozdrojovice) je pochopitelné vzhledem k objektivním podmínkám daným v tomto místě. Z jedné strany je prostor pro případné umístění dopravní stavby omezen Brněnskou přehradou a z druhé existující zástavbou. V další části koridor kopíruje již existující část dálničního tělesa. Zdejší soud v tomto ohledu poznamenává, že ačkoliv by bylo právně možné zachovat šíři koridoru 700 m i v tomto místě, reálně lze umístit danou dopravní stavbu jen v řádově užším koridoru. Zúžení koridoru v tomto místě je tak ukázkou toho, že byl zvažován výše uvedený kompromis. Zbytečně široce vymezeným koridorem, který by musel zasahovat i do prostoru hráze či vodní hladiny, by byl zahrnut větší počet pozemků i přes jasnou nemožnost umístit v tomto prostoru danou stavbu.

Navrhovatelé dále žádné konkrétní důvody, proč by měl být daný koridor příliš široký, neuvedli.

[270] Zdejší soud se ztotožnil s vyjádřením odpůrce, že zakreslení napojení na stávající silniční síť, tj. technické řešení mimoúrovňové křižovatky včetně napojení na silnice I. a II. třídy, není z hlediska podrobnosti úkolem pro zásady územního rozvoje, ale územní plány jednotlivých obcí. Ze spisové dokumentace vyplývá, že v ZÚR jsou vyznačeny mimoúrovňové, mimoúrovňové kolektorové a vybrané úrovňové křižovatky, které kříží současnou dopravní síť. K této otázce krom obecného konstatování neuvedli navrhovatelé žádné další konkrétní argumenty. Soud tedy i tuto námitku považuje za nedůvodnou.

[271] Soud se neztotožnil ani s námitkou navrhovatelů zmíněnou v návrhu a rozvedenou v replice, že základním parametrem pro vyhodnocení vlivů záměru dopravní stavby na životní prostředí a veřejné zdraví má být její kapacita a nikoliv metoda výhledových intenzit. Uváděná kapacita má být přitom dána maximálním počtem vozidel, která mohou denně jednotlivé typy komunikací využívat při splnění tzv. úrovně kvality dopravy. V této souvislosti navrhovatelé poukazují na body B.I.2. přílohy č. 3 a č. 4 zákona o posuzování vlivů a na normy ČSN 73 6102 a ČSN 73 6101.

[272] K tomu má soud za nutné poznamenat, že příloha č. 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí se zabývá náležitostmi oznámení dle tohoto zákona a v bodě B.I.2 požaduje uvést kapacitu (rozsah) předmětného záměru. Příloha č. 4 zákona o posuzování vlivů předepisuje náležitosti dokumentace a její bod B.I.2 je opětovně částí základních údajů týkajících se záměru. Z textu příloh zákona tak nijak nevyplývá navrhovateli tvrzený předpoklad. Výše uvedené přílohy na tomto místě pouze požadují uvést kapacitu (rozsah) záměru a nijak neupravují, jak tuto hodnotu zjistit.

[273] Zatímco u ostatních záměrů výše uvedená hodnota vychází z konkrétních projektovaných hodnot (např. elektrárna o určitém výkonu), u dopravních staveb je stanovení této hodnoty komplikovanější. Zatížení životního prostředí je v případě dopravních staveb způsobováno především dopravou. Tato doprava však není přímo stavitelem dopravní stavby regulovatelná a snadno předvídatelná (na rozdíl např. od výkonu elektrárny) a může se v závislosti na řadě proměnných v čase měnit (ekonomická situace, sezónní vlivy atd.). Právě ke stanovení této zátěže slouží modelování dopravy a určování výhledových intenzit, které má co nejpřesněji určit pravděpodobné vytížení.

[274] Ačkoliv právní řád přesnou metodiku posuzování vlivů koridorů na životní prostředí neupravuje, bylo by dle názoru soudu proti smyslu samotného posuzování SEA a EIA, aby se při stanovení možné zátěže vycházelo z paušálně stanoveného maximálního využití dané komunikace dle technických norem. Především s ohledem na to, že maximálního zatížení daná komunikace nemusí nikdy dosáhnout. Soud má v této souvislosti za zvláštní, že navrhovatelé vyčítají ZÚR nedostatečná zjištění a nízkou míru podrobnosti, v tomto případě však požadují založit celé posuzování pouze na základě paušálních hodnot.

[275] K důkazu předanému soudu odpůrcem při ústním jednání, obsahujícímu letecké snímky obcí v blízkosti jednotlivých koridorů rychlostních silnic s graficky vyznačeným rozvojem v různém časovém období soud poznamenává, že ve vztahu k řešené otázce nemá žádnou relevanci. Soud jen podotýká, že ZÚR mají vycházet z aktuální situace a rozvoje obcí a při

plánování dopravní infrastruktury jej zohlednit. Skutečnost, že se obce z řad navrhovatelů v uplynulých letech rozvíjely, byť třeba i směrem k nyní plánovaným dálnicím a rychlostním silnicím, jim tak jen těžko může jít k tíži.

D.1 Námitka vadného posouzení variant dílčích úseků rychlostní silnice R43

[276] Dle navrhovatelů nebyl koridor rychlostní silnice R43 vymezený v ZÚR posouzen a odůvodněn v souladu s požadavky právních předpisů (zejména s § 18, § 19 a s přílohou stavebního zákona, jakož i s § 45i ZOPK). Výrazný zásah koridoru R43 do zastavěného území (obytné zástavby) obcí není odůvodněný, proporcionální a zákonný. Svoje tvrzení opírají o následující argumenty: zaprvé nebylo zohledněno rozhodnutí TEN-T a PÚR, existují chybné údaje o vymezení v územněplánovací dokumentaci (níže část D.1.1); zadruhé nesprávnost argumentu odvedení zdrojové a cílové dopravy na R43 v Bystrcké variantě (část D.1.2), zatřetí nezohlednění existující nadlimitní zátěže území, zátěže zastavěného území a závěrů vyhodnocení vlivů na životní prostředí (část D.1.3).

D.1.1 Námitka nezohlednění rozhodnutí TEN-T a PÚR, chybné údaje o vymezení v územněplánovací dokumentaci

[277] Dle navrhovatelů je rychlostní silnice R43 součástí TEN-T vymezené rozhodnutím TEN-T, jež mimo jiné uvádí, že silniční komunikace TEN-T *„míjejí hlavní sídelní útvary na síti“*. V návaznosti na citované stanoví PÚR 2008 v bodě 23 obdobou podmínku a doplňuje, že *„nepřípustné je vytváření nových úzkých hrdel na trasách dálnic“*. S těmi podmínka se ZÚR nijak nevypořádává a výsledný koridor vede obytnou zástavbou města Brna. Navrhovatelé též polemizují s vymezením koridoru R43 v ÚPN VÚC Brněnské sídelní regionální aglomerace.

[278] K tomu odpůrce uvedl, že odůvodnění ZÚR nezpochybňuje zařazení rychlostní silnice R43 do Transevropské dopravní sítě, avšak dle jeho názoru ani rozhodnutí TEN-T ani PÚR 2008 neobsahují definice navrhovateli uváděných pojmů *„hlavní sídelní útvar, dostatečný odstup“* atd. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu se definování těchto pojmů očekává od pořizovatele konkrétní územně plánovací dokumentace a dle odpůrce ZÚR danou problematiku řeší (např. v případě koridoru R43 zahloubením a překrytím silnice v prostoru Bystrce).

[279] K výše uvedené námitce soud uvádí, že z rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady 1692/96/ES neplynou státům žádné konkrétní závazky, jichž by se vůči nim (respektive v nynějším řízení vůči odpůrci) mohl dovolávat jednotlivec. Dovozovat, že vedení koridoru rychlostní silnice R43 obytnou zástavbou města Brna (tzv. „Bystrckou“ variantou) je vyloučeno, ovšem nelze ani na základě článku 23 PÚR 2008. Soud tedy považuje námitky za nedůvodné. K bližší argumentaci lze odkázat na body [583] až [593] níže, v nichž se soud podrobně zabývá obsahově stejnou námitkou.

D.1.2 Tvrzená nesprávnost argumentu odvedení zdrojové a cílové dopravy na R43 v Bystrcké variantě

[280] Navrhovatelé zpochybňují zásadní argument pro výběr dílčí varianty rychlostní silnice R43 v úseku Troubsko/Ostrovačice(D1)–Kuřim. Dle názoru navrhovatelů je odůvodnění výběru varianty „Bystrcká“ založeno především na argumentu, že tato varianta je *„dopravně*

nejúčinnější“. Navíc odůvodnění dopravní účinnosti vychází z chybného předpokladu, že bude předmětný úsek rychlostní silnice R43 využíván až z 80 % pro dopravu směřující do a z města Brna a jen z 20 % pro dopravu tranzitní. Tím je odůvodněna „*dopravní neúčinnost*“ ostatních variant, neboť v případě jejich realizace by se „*převažující zdrojová a cílová doprava*“ přenášela na silnici I/43 a navazující velký městský okruh (dále též „VMO“) města Brna.

[281] Tyto předpoklady však má zpochybnit samotné odůvodnění ZÚR. Navrhovatelé zdůrazňují, že mimoúrovňová křižovatka v Bystrci by pro variantu „Bystrcká“ byla jediným nápojovým bodem silnice R43 na vnitřní dopravní systém města Brna. Ulice Kníničská by se tedy stala hlavním „*dálničním přivaděčem*“, a veškerá doprava směřující ze silnice R43 do města Brna by tak musela proudit právě skrze ni. Pokud by tedy „Bystrcká“ varianta měla být ve velkém rozsahu používána pro zdrojovou a cílovou dopravu města Brna a varianta „Boskovická“ nikoliv, musel by být na této ulici velký rozdíl dopravních intenzit. Oproti tomuto předpokladu se však výhledové intenzity dopravy pro rok 2030 na ulici Kníničské od sjezdu z VMO [viz tabulka na s. 36 odůvodnění ZÚR s názvem „Dopravní účinnost jednotlivých variant R43 v úseku Troubsko/Ostrovačice(D1) Kuřim“] v případě realizace variant „Bystrcké“ a „Boskovické“ zcela shodují. V případě nulové varianty se liší jen v rámci přesnosti dopravního modelování. Závěrem navrhovatelé odkazují na rozhodnutí TEN-T a zde definovaný požadavek vyhýbat se v případě plánování koridorů obytné zástavbě.

[282] Odpůrce nesouhlasí s tím, že vyhodnocení dílčích variant rychlostní silnice R43 v úseku Troubsko/Ostrovačice (D1) – Kuřim je založeno především na „*dopravní účinnosti*“. Při porovnání variant byla využita celá řada dalších kritérií (např. minimalizace negativních vlivů na veřejné zdraví, přepravní funkce) a výsledná varianta je tou nejpřijatelnější při zohlednění jak environmentálních kritérií, tak také dopravně-inženýrských a technicko-ekonomických. Odpůrce nesouhlasí s tím, že mimoúrovňová křižovatka v Bystrci bude jediným nápojovým bodem a ulice Kníničská by měla při variantě „Bystrcké“ sloužit jako dálniční přivaděč. Naopak R43 v této variantě bude obsahovat 4 nápojové body a ZÚR předpokládá, že se doprava bude přiměřeně rozdělovat do jednotlivých vstupních radiál, aniž by zatěžovala pouze jeden vstup. V této souvislosti považuje celou interpretaci modelů navrhovateli za mylnou.

[283] Soud se ztotožnil s vyjádřením odpůrce a námitku navrhovatelů, týkající se upřednostnění kritéria dopravní účinnosti oproti ostatním, považuje za nedůvodnou. Na s. 19 textové části ZÚR jsou uvedena kritéria a podmínky pro rozhodování o změnách v území, kde je kritérium „*přepravní funkce, dopravní účinnost*“ jen jedním z více rozdílných kritérií. Hodnocením a výběrem varianty koridoru pro rychlostní silnici R43 se odůvodnění ZÚR zabývá na s. 32 – 40. Na s. 37-39 odůvodnění obsahuje tabulku, ve které jsou hodnoceny z pohledu jednotlivých kritérií všechny tři varianty („Bystrcká“, „Boskovická“ a „Optimalizovaná MŽP“). Z provedeného hodnocení vyplývá, že „*dopravní účinnost*“ byla jen jedním z více kritérií, které bylo při výběru dané varianty zohledněno a v odůvodnění ZÚR řádně zdůvodněno.

[284] Soud nepovažuje za důvodnou ani námitku navrhovatelů, která zpochybňuje samotné vyhodnocení „Bystrcké“ varianty jako řešení dopravně nejúčinnějšího. Na s. 33 odůvodnění ZÚR je mimo jiné uvedeno: „*Celý dopravní systém v této koncepci umožňuje vytvořit třístupňový ochranný systém města Brna, který by měl rovnoměrně rozdělit dopravu mezi R43, VMO (silnici I/42) a malý městský okruh (MMO). (...) Obsluhu území a návaznost na nižší silniční síť ve var. „Bystrcké“ v úseku Troubsko (D1) - Kuřim zajišťují MÚK: Troubsko, Žebětín, Bystrc, Kuřim a Čebín*“.

V souladu s tím odpůrce ve vyjádření uvádí, že v případě varianty „Bystrcké“ jsou v okolí Brna 4 nápojové body MÚK Troubsko na D1 [>ul. Bítešská (Pražská radiála)>D1>R43], MÚK Žebětín [>ul. Pisárecká>Ant. Procházky>Libušino údolí>Žebětínská], MÚK Bystrc [>ul. Kníničská>Obvodová] a MÚK Čebín [>I/43 (Sportovní > Hradecká) > obchvat Kuřimi]. Na základě výše uvedeného nelze souhlasit se premisou navrhovatelů, že MÚK Bystrc by byla jediným přístupovým bodem z rychlostní silnice R43 do města Brna a ulice Kníničská by se stala *„dálničním přivaděčem“*. Neměnící se výhledové intenzity dopravy na ulici Kníničské tak nepopírají závěr dosažený v odůvodnění ZÚR, a to že rychlostní silnice R43 bude využívána až z 80 % pro dopravu směřující do a z města Brna. Naopak potvrzují, že tato doprava bude segregována v rámci všech přístupových bodů. Navíc neměnné zatížení ulice Kníničské odůvodnění ZÚR ve vyhodnocení u všech variant pořizovatel přímo uvádí, takže se nejedná o překvapivý údaj, který by byl v hodnocení opomenut.

[285] Námitku, týkající se rozhodnutí TEN-T a zde definovaného požadavku vyhýbat se v případě plánování koridorů obytné zástavbě, zdejší soud již výše v části D.1.1 týkající se právě této otázky seznal jako nedůvodnou. K bližší argumentaci lze opětovně odkázat na body [583] až [593] tohoto rozsudku, v nichž se soud otázkou podrobně zabývá.

D.1.3 Námitka nezohlednění existující nadlimitní zátěže území, zátěže zastavěného území a závěrů vyhodnocení vlivů na životní prostředí

[286] Dle navrhovatelů je jak ve vyhodnocení vlivů ZÚR na životní prostředí, tak v odůvodnění ZÚR zcela ignorována skutečnost, že koridor rychlostní silnice R43, prochází územím, kde jsou dlouhodobě překračovány nejvyšší přípustné limity zatížení území.

[287] Odpůrce k námitkám navrhovatele obecně uvádí, že ZÚR neumísťují do nadlimitně zatíženého území konkrétní stavby, ale vymezují teprve koridory pro vedení komunikací. K samotnému umístění může dojít až za splnění zákonných podmínek v oblasti hluku a ochrany ovzduší.

[288] Obsahově shodnou námitkou se zdejší soud již v tomto rozhodnutí zabýval a došel k závěru, že tato námitka není důvodná. Bylo by v rozporu se samotným smyslem zásad územního rozvoje, aby se vymezované plochy a koridory nadmístního významu (§ 36 odst. 1 stavebního zákona) vyhýbaly územím nadlimitně zatíženým. To by mohlo vést k nulovému rozvoji v daném území. Navíc samotné vymezení koridorů a ploch nadmístního významu v zásadách územního rozvoje se nemůže z povahy věci dostat do rozporu s imisními limity znečištění ovzduší či nejvyššími přípustnými hodnotami hluku. K bližší argumentaci lze odkázat na body [102] až [108] shora, v nichž se soud podrobně zabývá obdobnou námitkou.

D.1.3.1 Úsek Troubsko/Ostrovačice(D1)-Kuřim

[289] Navrhovatelé s ohledem na současný stav hlukové a imisní zátěže zejména na území městské části Brno – Bosonohy považují za zcela nedůvodné tvrzení na s. 38 odůvodnění ZÚR (tabulka, řádek 5), že varianta „Bystrcká“ je *„z hlediska imisní zátěže suspendovaných částic PM_{10} ze sledovaných variant nejpříznivější“*. Stejně tak poukazují i na s. 40 odůvodnění ZÚR, kde se bez uvedení konkrétních důvodů uvádí, že varianta „Bystrcká“ je *„z hlediska ... předpokládaných vlivů na obyvatelstvo, veřejné zdraví a složky životního prostředí hodnocena jako dopravně účinnější, bez významnějších vlivů na složky životního prostředí“*. Krom ignorování skutečnosti o existující

nadlimitní zátěži opětovně odkazují na nesprávný předpoklad, že předmětný úsek rychlostní silnice R43 bude z 80 % užíván pro dopravu směřující do města Brna, čímž bude před vlivy této dopravy uchráněn vnitřní komunikační systém města Brna. Tento mylný předpoklad je však vyvrácen údaji obsaženými v samotném odůvodnění ZÚR, jak již navrhovatelé uvedli. V této souvislosti navrhovatelé znovu poukazují na zásadní pochybení v hodnocení HIA, které v kap. 4.4.15.1 sice identifikuje „*pravděpodobně nejvýznamnější vlivy kumulace záměrů silničních staveb*“, avšak nedovozuje žádné závěry o nepřípustnosti další zátěže tohoto území. Varianta „Bystrcká“ tak měla být považována za „neproveditelnou“. Dále poukazují na to, že v souvislosti s městem Brnem nebyla vzata v úvahu myšlenka alternativní dopravní koncepce, spočívající v odvedení tranzitní dopravy z celého území města Brna, a tím dochází k ignorování Dopravní politiky ČR na léta 2005 – 2013. Dále poukazují na neodůvodněnou „skokovou“ změnu šíře koridoru R43 na území obce Rozdrojovice a možnost „skrytí“ mimoúrovňových křižovatek. Vymezení koridoru silnice R43 v úseku mezi MÚK Bystrc a MÚK Bosonohy opomnělo vedení tzv. „doprovodné komunikace“. Městská komunikace (III/3844) se stala bez náhrady silnicí s omezeným přístupem (viz. ust. § 5 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích), čímž by byla omezena možnost místního spojení.

[290] Odpůrce odmítá, že navrhovatelem citované pasáže odůvodnění ZÚR jsou neodůvodněné. Tyto pasáže vycházejí z hodnocení HIA a SEA. Citované odůvodnění návrhu varianty „Bystrcké“ je pak odvozením závěru na základě výsledku hodnocení variant dle vybraných kritérií. Dále byla do 2. návrhu ZÚR v této souvislosti doplněna podmínka minimalizace negativních vlivů na veřejné zdraví. Ke „skokové“ změně šíře koridoru R43 uvádí, že průchod trasy v Bystrci je natolik fixován, že vymezovat 600 metrový koridor by bylo zbytečné. Naopak v ostatních úsecích existuje značná variabilita možností. Skrytou křižovatku označuje jen jako pouhou fabulaci. K „*doprovodné komunikaci*“ uvádí, že spojení mezi městskými částmi Bystrc a Bosonohy musí řešit podrobnější územněplánovací dokumentace.

[291] Ze spisové dokumentace vyplývá následující. Textová část hodnocení vlivů na veřejné zdraví obsahuje na s. 46 – 55 hodnocení umístění záměru silnice R43 v úseku D1 – Kuřim a z toho vyplývající zatížení obyvatel průměrnými ročními koncentracemi suspendovaných částic PM_{10}. Shrnutí uvedené na s. 54 hodnocení HIA se plně shoduje s výsledkem uvedeným v odůvodnění ZÚR. Závěry obsažené v odůvodnění ZÚR v souladu s tvrzením odpůrce vycházejí z hodnocení HIA. Jelikož hodnocení HIA je součástí odůvodnění zásad územního rozvoje (§ 40 stavebního zákona), soud neshledal námitku týkající se nezdůvodněných tvrzení na s. 38 a 40 odůvodnění ZÚR jako opodstatněnou.

[292] Námitkou týkající se umísťování koridorů do území s existující nadlimitní zátěží se soud zabýval v bodech [102] až [108] a došel k závěru, že tato námitka není důvodná. Ve stručnosti uvádí, že by bylo v rozporu se samotným smyslem zásad územního rozvoje, aby se vymezované plochy a koridory nadmístního významu vyhýbaly územím nadlimitně zatíženým. Navíc samotné vymezení koridorů a ploch nadmístního významu v zásadách územního rozvoje se nemůže z povahy věci dostat do rozporu s imisními limity znečištění ovzduší či nejvyššími přípustnými hodnotami hluku.

[293] Soud shledal tvrzení navrhovatelů, že neměnná výhledová intenzita dopravy na ulici Kníničské popírá předpoklad, že předmětný úsek rychlostní silnice R43 bude z 80 % užíván pro dopravu směřující do města Brna, jako dezinterpretační již v bodě [284] tohoto rozsudku. Námitku tedy považuje za nedůvodnou a k podrobnějšímu odůvodnění odkazuje na tuto část.

[294] Námitkou, tvrdící pochybení v hodnocení HIA a nepřípustnosti umísťování další zátěže do již zatíženého území, se soud již několikrát výše zabýval a shledal námitku jako nedůvodnou. Ve stručnosti konstatuje, že samotné vymezení koridorů a ploch nadmístního významu v zásadách územního rozvoje se nemůže z povahy věci dostat do rozporu s imisními limity znečištění ovzduší či nejvyššími přípustnými hodnotami hluku. Pro podrobnou argumentaci odkazuje na body [102] až [108] tohoto rozsudku.

[295] Otázkou, zda neměla být posouzena alternativní dopravní koncepce, se zdejší soud zabýval podrobně v bodech [136] až [149] a tuto námitku shledal jako nedůvodnou. Došel k závěru, že alternativní koncepce odvádějící tranzitní dopravu z celého území města Brna (v této souvislosti odpůrci poukazují v návrhu konkrétně na studii Ing. S.) se dostává do evidentního rozporu s obsahem PÚR 2008 a je tedy v rámci platné politiky územního rozvoje nerealizovatelná. Nelze proto odpůrci vyčítat, že v rámci pořizování ZÚR, nepracoval s komplexní alternativou řešení dopravní infrastruktury na území kraje vycházející ze studie Ing. S. Naopak je zapotřebí poukázat, že dílčí alternativní varianty úseku Troubsko/Ostrovačice(D1)-Kuřim, které by vedly ve větším odstupu od města Brna, byly při tvorbě ZÚR zvažovány (alternativy „Boskovická“ a „Optimalizovaná MŽP). V této souvislosti soud již neprovedl důkaz Dopravní politikou ČR na léta 2005 – 2012, neboť tento důkaz byl navrhovateli navržen k prokázání výše uvedeného tvrzení, že měla být vzata v úvahu alternativní dopravní koncepce. V situaci, kdy soud dospěl k závěru, že zpracovatel neměl povinnost předložit k posouzení vlivů na životní prostředí variantní návrh koncepce a navrhovateli uváděná koncepce by byla v rozporu s PÚR, by provádění tohoto důkazu bylo nadbytečné.

[296] Námitky týkající se „skokové“ změny šíře koridoru R43 na území obce Rozdrojovice a možnost „skrytí“ mimoúrovňových křižovatek shledal zdejší soud jako nedůvodné již v úvodu této části rozsudku (body [266] až [269]) a k podrobnějšímu odůvodnění odkazuje na tuto část. Ve stručnosti rekapituluje, že jelikož jde o vymezení koridoru v rámci zásad územního rozvoje, tedy nejvyššího stupně územněplánovací dokumentace, jedná se dle názoru soudu o přiměřený prostor odpovídající výše uvedenému kompromisu. Zmíněné omezení šířky koridoru v oblasti Brněnské přehrady (u obce Rozdrojovice) je pochopitelné vzhledem k objektivním podmínkám daným v tomto místě. Dále soud uzavřel, že nemůže díky negativní závaznosti zásad územního rozvoje dojít k tomu, aby byly později vymezeny další mimoúrovňové křižovatky nadmístního významu v rámci územně plánovací dokumentaci nižšího stupně.

[297] U námitky „doprovodné komunikace“ se zdejší soud ztotožňuje s názorem odpůrce a námitku považuje za nedůvodnou. Dle § 36 stavebního zákona zásady územního rozvoje mimo jiné vymezují plochy a koridory nadmístního významu. Dle § 2 odst. 1 písm. h) téhož zákona je plochou nadmístního významu plocha, která svým významem, rozsahem nebo využitím ovlivní území více obcí nebo více městských částí na území hlavního města Prahy. Komunikace třetí třídy (č. III/3844) nacházející se na území města Brna a zajišťující v souladu s tvrzením navrhovatelů spojení mezi městskými částmi, není plochou nadmístního významu. V souladu s tím musí tuto otázku řešit územněplánovací dokumentace nižšího stupně, nikoliv zásady územního rozvoje.

D.1.3.2 Úsek Kuřim – Černá Hora

[298] Navrhovatelé tvrdí, že hodnocení v tomto úseku zcela opomenulo skutečnost, že varianta „Německá“ protíná téměř spojitě urbanizované území mezi obcemi Malhostovice a Drásov. Realizací by tak došlo k zavedení tranzitní dopravy do těsné blízkosti obou těchto obcí. V této souvislosti navrhovatelé pokazují na použití zastaralých mapových podkladů, které tuto výstavbu ještě nezobrazovaly. O této skutečnosti se VURÚ ani odůvodnění ZÚR vůbec nezmiňují. Dále poukazují na skutečnost, že z vyhodnocení EIA „*Rychlostní silnice R43 v úseku Kuřim – Svitávka*“ by na území obce Malhostovice došlo k překročení nejvyšších přípustných hodnot hluku. V rámci tohoto hodnocení EIA zmiňují expertní posouzení autorizované osoby Mgr. O. V., týkající se tohoto úseku a vlivu na území NATURA 2000, které potvrdilo, že tato varianta mohla být vyhodnocena jako varianta s významně negativními vlivy na území NATURA 2000. V následně zpracovaném posouzení vlivů záměrů z hlediska ochrany NATURA 2000 (B.) byla realizace varianty „Německá“ vyloučena. Přesto MŽP nakonec realizaci varianty německé připustilo. Pořizovatel ZÚR se problémem konfliktu s EVL „Malhostovické kopečky“ nezabýval. Předmětná EVL se nenachází mimo koridor, ale uvnitř.

[299] Dílčí varianta „Obchvatová“ měla být hodnocena chybně z toho důvodu, že tato varianta neobsahovala žádné napojení na dálnici D1. Tímto došlo k zásadnímu zkreslení hodnocení dopravního významu „Obchvatové“ varianty. V tomto ohledu odkazují na studii (K., 2009) v jejímž rámci byla navržena varianta „MŽP Optimalizovaná“. Dle navrhovatelů měly obě tyto trasy být napojeny na dálnici D1. Dále navrhovatelé nesouhlasí vymezením varianty „Německé“ přestože vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území (část SEA) doporučilo variantu „Optimalizovanou MŽP“ nebo variantu „Malhostovicku“. Tento závěr plyne i z kritéria dopadu na obyvatelstvo. Navrhovatelé poukazují na usnesení zastupitelstva č. 1204/10/Z ze dne 16. 12. 2010, kterým doporučilo zvolit alternativu „Německou“ a berou jej jako zcela irelevantní vstup politického orgánu odpůrce do procesu hodnocení a výběru variant řešení ZÚR.

[300] Podle odpůrce byla pro porovnání variant dílčích úseků použita kritéria a podmínky pro výběr variant aplikovaná na varianty vždy v rozsahu celého úseku, aniž by pro výsledné hodnocení byly z kontextu celé trasy vytrhávány určité partie. Navrhovatelem akcentovaná problematika emisí a hluku ve vztahu k uvedeným obcím je jmenovitě uvedena na s. 6 přílohy 1.1 dokumentace SEA. Co se týká nové bytové zástavby v těchto obcích, ta byla regulována územními plány, které vymezovaly dopravní plochy pro výstavbu rychlostní silnice R43 (tyto územní plány byly zrušeny rozsudky Nejvyššího správního soudu). Při zpracování ZÚR byl využit mapový podklad předaný KrÚ JMK Českým úřadem zeměměřičským a katastrálním. Dále zdůraznili, že nelze srovnávat hodnocení SEA (a obdobně HIA), které se odehrává ve strategické rovině, s hodnocením EIA, kde je posuzován již konkrétní záměr. Jestliže hodnocení EIA upozorní na nějaký problém, neznamená to, že záměr nemůže být dále sledován, musí však být navržena (v prováděcí dokumentaci pro navazující řízení) taková opatření, aby byly dodrženy podmínky stanovené v EIA. K možnému zasažení území NATURA 2000 odkazuje na s. 27 oddílu B. VURÚ, kde je mimo jiné uvedeno, že vliv musí být podrobně vyhodnocen v procesu dalšího posuzování záměrů. K variantě „Obchvatové“ uvádí, že tato varianta byla vymezena jako jedna z varovných subvariant, kdy by rychlostní silnice R43 byla ukončena napojením na stávající silnici I/43. Odkaz navrhovatelů na s. 36 odůvodnění ZÚR je chybné, neboť tato část se zabývá úsekem R43-1 Troubsko/Ostrovačice-Kuřim, nikoliv R43-2 Kuřim – Černá Hora. K variantě „Obchvatové“ odkázal odpůrce na podrobné stanovisko v rámci vyjádření k bodu 4.4. části IV. návrhu. K relevantnosti „*vstupu politického orgánu odpůrce*“ do výběru variant ZÚR odkázal odpůrce na § 7 odst. 2 a § 41 stavebního zákona. Kvůli provázanosti pořizování zásad územního rozvoje jako výkonu státní správy s následným

vydáním zásad územního rozvoje cestou samosprávného orgánu je třeba, aby pořizovatel ZÚR jako předkládající orgán znal a v mezích právních předpisů a stanovisek dotčených orgánů zohledňoval vůli politického orgánu.

[301] Nejvyšší správní soud o předložených námitkách usoudil takto.

[302] Ve spisové dokumentaci, konkrétně v příloze 1. 1. vyhodnocení SEA, v kapitole Koridory a plochy dopravní infrastruktury, je na s. 6 u variantního záměru silnice R43, D2-A (varianta „Německá“) v kolonce obyvatelstvo (hluková zátěž) v souladu s tvrzením odpůrce, uvedeno, že „*komunikace odvede část dopravní zátěže z centra dotčených obcí, avšak nově se bude přimykat k zastavěným plochám (u obcí Čebín a Malhostovice), kde bude nutné odpovídajícími protihlukovými opatřeními dodržet limity pro hlukovou zátěž*“. Nelze tak souhlasit s námitkou navrhovatelů, že ZÚR opomenulo skutečnost, že varianta „Německá“ protíná území mezi obcemi Malhostovice a Drásov.

[303] Zdejší soud k tomu poznamenává, že vzhledem k vysoké urbanizaci okolí města Brna, je téměř nemožné, aby se koridor určený pro spojení měst Brno a Svitavy zcela vyhnul veškerým zastavěným plochám. I navrhovateli namítaná varianta D2-C („Obchvatová“) se bude přimykat k jiným zastavěným plochám (dle hodnocení SEA Újezd u Černé Hory, Lažany a Lipůvka). Navíc je ve fázi územního plánování nutné brát na zřetel, že vymezení plochy či koridoru nelze ztotožňovat s umístěním stavby. Pod „vymezením“ si lze představit závazné zanesení (zakreslení, popsání) plochy či koridoru v územněplánovací dokumentaci. Samo toto vymezení záměru nemůže mít vliv na hlukovou situaci v určité oblasti. Není totiž jisté, zda a jak bude takový záměr skutečně v budoucnu realizován. (srov. body [102] až [108] tohoto rozsudku).

[304] Dle § 3 odst. 1 vyhlášky č. 500/2006 Sb. jsou mapovými podklady pro zpracování územně analytických podkladů a územně plánovací dokumentace katastrální mapa, Státní mapa, Základní mapa České republiky a Mapa České republiky. Z vyjádření odpůrce vyplývá, že vycházel z podkladů předaných Českým úřadem zeměměřičským a katastrálním. Dle názoru soudu obecně vzhledem k délce procesu tvorby zásad územního rozvoje a dynamickému procesu výstavby je pochopitelné, že mapové podklady použité pro tvorbu zásad územního rozvoje nebudou nikdy zcela aktuální. Ovšem vzhledem k míře podrobnosti, s jakou jsou v zásadách územního rozvoje záměry vymezovány, není toto samo o sobě takovou vadou, která by byla v rozporu se smyslem územního plánování. Vzhledem k dynamickému procesu výstavby a změnám v krajině obsahují všechny územněplánovací nástroje aktualizační postupy právě proto, aby na tyto změny mohly reagovat. Navíc obce jsou oprávněny podat k návrhu zásad územního rozvoje námitky. Soud na základě výše uvedeného shledal námitku jako nedůvodnou.

[305] Ve vztahu k namítané dokumentaci EIA z října 2007, zpracované pro záměr „*Rychlostní silnice R43 v úseku Kuřim – Svitávka*“ soud uvádí, že v tomto stanovisku byly i po zohlednění vlivů záměrů na zdraví obyvatelstva doporučeny varianta 1 (v ZÚR varianta „Německá“) společně s variantou 2 (v ZÚR „Optimalizovaná MŽP“). Varianta „Německá“ byla v této dokumentaci hodnocena jako realizovatelná, tudíž jejímu převzetí do ZÚR nic nebránilo. Nadto soud opakovaně poznamenává, že samotné vymezení záměru nemůže mít vliv na hlukovou situaci v určité oblasti. Námitka tedy není důvodná.

[306] K části námitek týkajících se samotného hodnocení EIA z října 2007 a „*nestandardního*“ postupu MŽP v rámci tohoto hodnocení soud uvádí, že nejsou předmětem tohoto řízení.

Hodnocení EIA je dle ustálené judikatury přezkoumatelné v rámci územního rozhodnutí (viz zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, č. j. 1 As 13/2007 – 63, publikovaný pod č. 1461/2008 Sb. NSS).

[307] Soud shledal jako nedůvodnou i námitku tvrdící, že se pořizovatel otázkou konfliktu EVL „Malhostovické kopečky" nezabýval. Na s. 2 přílohy 1 vyhodnocení vlivů ZÚR na území NATURA 2000, jsou u záměru D2-A (varianta „Německá") jako dotčené EVL uvedeny EVL Zkamenělá svatba a EVL Malhostovická pecka [pozn. soudu společně tyto EVL tvoří EVL Malhostovické kopečky]. V rámci prostorového vyhodnocení je uvedeno: *„Osa koridoru cca 100 m od EVL Zkamenělá svatba a Malhostovecká pecka"*. Ve zdůvodnění se uvádí: *„Obě EVL cca 100 m od osy koridoru. K přímému územnímu záboru nedojde, je nutné minimalizovat a vyhodnotit nepřímé vlivy související se stavbou (prašnost, emise NO_x atd.)."* Na základě výše uvedeného tak nelze souhlasit ani s námitkou, že je ignorována skutečnost, že se tyto EVL nachází uvnitř koridoru, nikoliv vně. V samotném prostorovém vyhodnocení i ve zdůvodnění je řečeno, že předmětné EVL se nacházejí 100 m od osy koridoru. K tomu soud poznamenává, že považuje za legitimní, že v případech, kdy nelze na úrovni zásad územního rozvoje přesně kvantifikovat míru negativního vlivu záměru na území zařazená do soustavy NATURA 2000, je tento požadavek posunut do dalších fází územního plánování a povolování záměru (k tomu více v bodech [224] až [229].

[308] Námitku týkající se chybného hodnocení varianty „Obchvatová" považuje zdejší soud za nedůvodnou. Soud souhlasí s vyjádřením odpůrce, že navrhovatelé chybně interpretují samotný princip varianty „Obchvatová" R43-2 v úseku Kuřim – Černá Hora. Na straně 36 odůvodnění ZÚR (na kterou navrhovatelé odkazují) je stanoveno, že varianta „Obchvatová" je řešena v poloze napojení na I/43 a VMO při neexistenci R43 v úseku D1 – Kuřim, tedy při variantě
„Bez rozvoje dopravní infrastruktury" v tomto úseku. V textové části odůvodnění ZÚR k úseku Kuřim – Černá Hora je uvedeno (s. 41), že tato varianta vychází z požadavku MŽP v rámci přípravy stavby rychlostní silnice R43 vedené ve stávajícím koridoru silnice I/43 s napojením do stávající trasy a s jejím odklonem u Ivanovic. Varianta „Obchvatová" byla vymezena v souladu se zadáním ZÚR jako jedna z varovných subvariant, kdy by rychlostní silnice R43 byla ukončena napojením na stávající silnici I/43. Kromě varianty „Obchvatová" ZÚR obsahují i variantu „Optimalizovaná MŽP", jejíž koridor je koridoru varianty „Obchvatová" velmi blízký, pouze míjí zastavěné oblasti vyskytující se na tomto úseku s výraznějším odstupem. Tato varianta je napojena na dálnici D1 skrze další úsek R43 a odpovídá navrhovateli zmiňované studii K. 2009.

[309] K námitce navrhovatelů tvrdící vstup politického orgánu odpůrce do procesu hodnocení a výběru variant řešení ZÚR se zdejší soud obsáhle vyjadřuje v části IV./I) tohoto rozsudku (konkrétně viz zejména body [663] až [665]). Soud zde mimo jiné uvádí, že doporučení zastupitelstva nemůže být způsobilým podkladem pro úpravu návrhu ZÚR ve smyslu § 37 odst. 4 stavebního zákona. Na jeho podkladě tedy krajský úřad nebyl oprávněn rozhodnout o výběru konkrétní varianty úseku dopravní komunikace a přizpůsobit mu návrh ZÚR. Jelikož samotný odkaz na výše uvedené usnesení bez dalšího nemůže ovlivnit zákonnost vydaných ZÚR je nutné zkoumat, zda každý dílčí případ výběru variant úseků dopravních koridorů v ZÚR a jejich odůvodnění byl proveden v souladu se zákonem a zda předmětné usnesení zastupitelstva skutečně negativním způsobem ovlivnilo učiněný výběr varianty.

[310] Úsekem Kuřim – Černá Hora se soud zabývá konkrétně v bodech [683] až [691] tohoto rozsudku a dochází k závěru, že odpůrce při zvolení varianty „Německé“ v předmětném úseku pochybil při výběru předmětné varianty, neboť nerespektoval požadavky kladené na volbu variant stavebním zákonem a zákonem o posuzování vlivů na životní prostředí. Tímto způsobil nezákonnost ZÚR. Kritérium dlouhodobé podpory dané varianty Jihomoravským krajem nemohlo samo o sobě upřednostnit výběr této varianty před variantou „Malhostovickou“, která z hlediska dopravně technického i z hlediska vlivů na životní prostředí vycházela nejpříznivěji. Odpůrce tedy v tomto ohledu postupoval v rozporu s veřejným zájem, neboť nad tento zájem bez řádného odůvodnění nadřadil zájem politický vyjádřený v usnesení zastupitelstva kraje, č. 1204/10/Z 20. V podrobnostech soud odkazuje na výše uvedené části rozsudku.

D.1.3.3 Úsek Černá Hora – severní hranice JMK

[311] Navrhovatelé poukazují především na to, že ZÚR neobsahují seznatelné vyhodnocení možného trasování koridoru rychlostní silnice R43 ve směru na Svitavy. Prověření této možnosti přitom vyžaduje PÚR 2008 v čl. 121. Dle navrhovatelů není možné, aby bez jakéhokoliv veřejně prezentovaného odůvodnění a pouze na základě dohody dvou zástupců ministerstev byla jedna z územních variant, jejíž prověření požaduje PÚR, prohlášena za „nevýhodnou“ a tím bylo odůvodněno, že tato varianta nebude řádně prověřena v rámci vyhodnocení vlivů variant řešení v návrhu ZÚR. V tomto ohledu odkazují na odůvodnění ZÚR (s. 46 a 49). Ve vyhodnocení vlivů (návrhu) ZÚR na životní prostředí, resp. na udržitelný rozvoj a následně v rámci řízení o návrhu ZÚR měly být vyhodnoceny a následně veřejně projednány všechny tři dílčí varianty. Koridor byl tedy i na základě výše popsaného nesprávného postupu vymezen tak, že v úseku severně od obce Svitávka výrazně zasahuje mimo jiné do obytné zástavby navrhovatelů d) a j).

[312] Odpůrce k tomu uvedl, že koridor rychlostní silnice R43 ve směru na Svitavy byl v návrhu ZÚR řešen ve variantách, tj. i ve variantě na Svitavy, informace o projednávaných variantách jsou uvedeny v kap. C.4.1. „Dopravní infrastruktura“ textu odůvodnění ZÚR. K variantě vedení R43 na Svitavy dodává, že tato má zásadní problémy s vedením přes území Pardubického kraje. Dále odkazuje na rozsudek zdejšího soudu ze dne 24. 2. 2011, č. j. 8 Ao 5/2010 – 149. V souvislosti s úkolem prověřit možnosti připojení silnice R43 v prostoru Svitavy (čl. 121 PÚR 2008) odpůrce odkazuje na vyhledávací studii „Rychlostní silnice R43 Černá Hora (Svitávka) – Svitavy (Litomyšl) R35“ vzniklou po projednání návrhu ZÚR s dotčenými orgány. Zástupci MŽP a MD se na jednání dohodli, že vyhledávací studie prokazuje nevýhodnost navržené trasy R43. Bylo doporučeno řešení, které projednaly dotčené orgány, MD a MŽP. Jejich dohodu následně potvrdilo MMR souhlasem, čímž došlo ke splnění úkolu PÚR 2008. Výsledek dohody byl promítnut do stanovisek a na základě těchto stanovisek byl determinován výběr výsledné varianty pro veřejné projednání invariantního návrhu ZÚR. Odpůrce nesouhlasí s obecným tvrzením, že na základě *„popsaného nesprávného postupu“* došlo k zásahu do obytné zástavby navrhovatelů. Trvá na tom, že postup byl správný a dotčení vlastníků lze v rámci měřítka ZÚR a šířky vymezovaného koridoru stěží dovozovat a že v rámci nižší územněplánovací dokumentace dojde k upřesnění.

[313] V čl. 121 PÚR 2008 v kapitole silniční doprava je silnice R43 vymezena *„Brno – Svitavy/Moravská Třebová (E461)“*. Dále jsou v tomto článku určeny úkoly pro ministerstva a jiné ústřední správní úřady: *„Prověřit proveditelnost rozvojového záměru. Zodpovídá: Ministerstvo dopravy v součinnosti s Ministerstvem životního prostředí a kraji Jihomoravským a Pardubickým“*.

[314] Ve vyjádření Pardubického kraje ke 2. návrhu ZÚR ze dne 2. 7. 2010 je uvedeno, že řešení koridoru pro rychlostní silnici R43 je koordinováno pouze v případě varianty D4-A (varianta „Německá“).

[315] V kapitole 9 „závěrečná doporučení“ (s. 48) vyhledávací studie Rychlostní silnice R43 Černá Hora (Svitávka) – Svitavy (Litomyšl) R35 ze srpna 2010 se uvádí: „*Výsledky vyhledávací studie prokazují, že varianta dle požadavku MŽP* [pozn. soudu směr Svitavy] *nepředstavuje oproti variantě ŘSD* [pozn. soudu směr Moravská Třebová] *žádné výrazné zlepšení, spíše naopak. Z hlediska střetů s ochranným pásmem vodních zdrojů I. a II. březovského vodovodu a dobývacím prostorem Březinka se jedná o variantu neprůchodnou. Zpracovatel studie na základě zjištěných skutečností doporučuje, aby nadále byla sledována varianta R43 dle ŘSD ČR, tj. R43 vedená směrem k připojení na R35 východně od Starého Města u Moravské Třebové.*“

[316] Ze zápisu z jednání konaného dne 16. 9. 2010 na MŽP ve věci plnění úkolu čl. 121 PÚR 2008 – prověření záměru rychlostní silnice R43 vyplývá, že zástupci MŽP a MD se dohodli, že vyhledávací studie prokazuje nevýhodnost navržené trasy R43 ve směru Svitavy a souhlasí, aby nadále byla sledována varianta dle Ředitelství silnic a dálnic (dále též „ŘSD“) „Německá“.

[317] MD vydalo dne 25. 10. 2010, sp. zn. 631/2010-910-UPR/1-Ma, stanovisko dle § 4 stavebního zákona ke 2. návrhu ZÚR a k aktualizaci Zásad územního rozvoje Pardubického kraje. V tomto stanovisku MD uvedlo, že „*připojení plánované R43 na R35 bylo v minulosti prověřeno v trase ŘSD, tzv. německé dálnice, v prostoru Starého Města u Moravské Třebové. Úkol PÚR ČR 2008 ukládá prověřit možnosti připojení u Svitav*“. MD proto zajistilo zpracování vyhledávací studie „*Rychlostní silnice R43 Černá Hora (Svitávka) – Svitavy (Litomyšl) R35*“. Po projednání studie MD a MŽP s dotčenými orgány a s organizacemi bylo odsouhlaseno další sledování trasy R43 ve směru na Staré Město (tedy varianta „Německá“). Ministerstvo dopravy ve stanovisku konkrétně uvedlo, že „*v souladu s dohodou s MŽP doplňuje stanovisko ke 2. návrhu ZÚR Jihomoravského kraje a k aktualizaci ZÚR Pardubického kraje s tím, že souhlasí, aby v obou územně plánovacích dokumentacích byla následně sledována trasa R43 ve směru na Staré Město*“.

[318] MŽP v rámci vypořádání svého stanoviska ke 2. návrhu ZÚR ze dne 24. 1. 2011 uvedlo, že „[z] *hlediska ochrany ovzduší (§43 písm. l) zákona č. 86/2002 Sb.) jsou obě varianty, tj. D4-A „Německá“ i D4-B „Diplomová práce – východní“ přijatelné*“.

[319] MMR v posouzení 2. návrhu ZÚR ze dne 11. 2. 2011, č. j. 1433/11 – 81, v závěru uvedlo, že „*ZÚR JMK upřesňují rozvojové osy a koridory dopravní a technické infrastruktury celostátního a mezinárodního významu uvedené v PÚR*“.

[320] Soud shledal s ohledem na výše uvedené námitky navrhovatelů nedůvodnými. Otázkou splnění úkolů vyplývajících z čl. 121 PÚR 2008 ve vztahu k R43 se zdejší soud zabýval již v rozsudku ze dne 24. 2. 2011, č. j. 8 Ao 5/2010 – 149, kde mimo jiné uvedl: „*V dotčeném článku* [pozn. soudu čl. 121 PÚR 2008] *je uveden pouze úkol pro ministerstva a jiné ústřední správní úřady prověřit proveditelnost záměru – koridoru R43 Brno-Svitavy/Moravská Třebová. Tím se tento článek odlišuje od dalších, které stanovují úkoly nejen pro ministerstva a ústřední správní úřady, ale také ukládají konkrétní úkoly orgánům územního plánování. Článek 121 však jim úkoly nestanovuje.*“ Z čl. 121 PÚR 2008 tak pro pořizovatele ZÚR nevyplývá povinnost variantního řešení. Tento článek stanovil úkol pouze pro MD a MŽP, neupravoval však sám dvě varianty vedení koridoru

R43, které by měly vliv na územní plánování. Ani v dalších částech PÚR 2008 tento dokument varianty R43 nezmiňuje. Variantní řešení nelze odvodit ani ze Schématu 5 - Doprava silniční, zakreslujícího záměry v silniční dopravě. K tomu soud poznamenává, že zpracovatel koncepce není obecně povinen předložit k posouzení vlivů na životní prostředí variantní řešení (podrobněji viz bod [131] výše).

[321] Na základě výše uvedeného má soud za to, že úkol uložený článkem 121 PÚR 2008 pro ministerstva a jiné ústřední správní úřady byl splněn. Garant úkolu (MD) zadal vytvořit vyhledávací studii, která měla v souladu s úkolem vyplývajícím z PÚR 2008 prověřit proveditelnost R43 směrem na Svitavy. Tato studie prověřovanou trasu nedoporučila. Následně došlo k dohodě garanta tohoto úkolu (MD) a druhého pověřeného ministerstva (MŽP). Ministerstva vydala ke 2. návrhu ZÚR potvrzující stanoviska, že i nadále bude sledovaná varianta „Německá". Soud má za nutné dále poukázat na vyjádření Pardubického kraje ke 2. návrhu ZÚR ze dne 2. 7. 2010, v němž se konstatuje, že řešení koridoru pro rychlostní silnici R43 je koordinováno pouze v případě varianty D4-A (varianta „Německá"). Bez návaznosti na pokračování silnice R43 i v Pardubickém kraji, by byl popřen samotný smysl územního plánování. Přesto v ZÚR došlo k posouzení i variant směřujících na Svitavy, ačkoliv s omezeným vstupem dat. Z odůvodnění vyplývá, že v obou částech trasy R43 je z hlediska dopravně inženýrských kritérií, předpokládaných vlivů na obyvatelstvo, veřejné zdraví a složky životního prostředí doporučena varianta „Německá". Soud na základě výše uvedeného neprovedl důkaz stanoviskem MŽP ze dne 24. 6. 1999, č. j. M/11862/1137/700/1412/OPVŽP/99, neboť tento důkaz byl navrhovateli navržen k prokázání jejich tvrzení, že měla být v rámci vyhodnocení vlivů ZÚR na životní prostředí, resp. na trvale udržitelný rozvoj prověřena i varianta v trase Brno – Svitavy. V situaci, kdy soud dospěl k závěru, že tato povinnost pořizovateli v PÚR 2008 stanovena nebyla, by provádění tohoto důkazu bylo nadbytečné.

D.1.3.4 „Přivaděč" k R43 od Tišnova

[322] Navrhovatelé ve vztahu k záměru D34 „*silnice II-385, Hradčany – Čebín, obchvat*" namítají, že plní funkci přivaděče k R43 od Tišnova, a měl proto být posouzen společně s R43, aby bylo zajištěno, že záměr D34 a záměr R43 jsou plnohodnotně navázané. Tento záměr je tak vymezen v rozporu se zadáním, aniž by byl tento postup v odůvodnění jakkoliv zdůvodněn (jediná zmínka o záměru D34 je v odůvodnění ZÚR na s. 23).

[323] Odpůrce ve vyjádření uvedl, že návrh koridoru D34 představuje obchvat silnice II/385 Čebín – Hradčany, který je zcela nezávislý na R43. V současné době proběhlo hodnocení EIA záměru a stavba je připravována k realizaci v letech 2014-2020. V příloze č. 2 zadání ZÚR v bodě c) je mj. uveden „*Souhrn návrhů Generelu krajských silnic*". V generelu je záměr uváděn jako závazný návrh Z06. Tento záměr je uveden v odůvodnění ZÚR na s. 81. Intenzity dopravy na silnici II/385 vycházejí z modelu, který zahrnuje i R43, takže požadavky na jakékoliv speciální posuzování považuje odpůrce za nedůvodné. V rámci návrhu ZÚR byly zpracovány tři varianty přeložky silnice II/385 v kombinaci s variantami R43; tyto byly komplexně posouzeny, porovnány a ve smyslu § 37 stavebního zákona projednány s dotčenými orgány (s. 82 – 85 odůvodnění ZÚR).

[324] Ze spisové dokumentace vyplývá, že v příloze č. 2 zadání ZÚR „seznam územně plánovací dokumentace, územních studií a významných oborových podkladů" je v bodě c) jako další významný oborový podklad uveden „*Souhrn návrhů Generelu krajských silnic*". Na s. 36

tohoto dokumentu v kapitole „Závazné návrhy, silniční tahy krajského významu“ je tah K29: Nedvědice – Čebín – Hradčany – Čebín, obchvat II/385 veden jako závazný návrh Z06. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že nelze souhlasit s námitkou navrhovatelů, že tento záměr je v rozporu se zadáním ZÚR.

[325] Nelze souhlasit ani s druhou částí námitky, tvrdící že koridor D34 nenachází dostatečnou oporu v odůvodnění ZÚR a jelikož je *„přivaděčem“* k R34, měl být posouzen v rámci tohoto záměru. Ve spisové dokumentaci je koridor D34 obsažen jak v grafické tak i v textové části (bod 99 – přestavba krajských tahů) ZÚR. V odůvodnění ZÚR je tento bod odůvodněn na s. 23, kde je u silnice II/385 konstatováno: *„nejvíce zatížená silnice II. třídy na území Jihomoravského kraje. Stav úseku Česká – Tišnov již v současné době naprosto nevyhovuje požadavkům na kvalitu dopravy a bezpečnost provozu. (...) Záměry D34 a D35 (prověřovány ve variantách)*“. Dále se na s. 81 – 85 mimo jiné uvádí: *„záměry vymezené v ZÚR jednotlivými koridory vybraných silnic II. třídy vycházejí z dokumentací „Generel krajských silnic Jihomoravského kraje“ a „Souhrn návrhů generelu krajských silnic. (...) Tahy krajského významu představují nadřazenou krajskou síť dopravní infrastruktury, která navazuje na síť dálnic a silnic I. třídy a zajišťuje páteřní spojení a přepravní vztahy nadmístního významu.“* Z výše uvedeného tak vyplývá, že komunikace umístěná v koridoru D34 má řešit primárně nevyhovující spojení na úseku Česká – Tišnov. V souladu s vyjádřením odpůrce tak lze souhlasit s primárním záměrem odvedení dopravy z center sídelních útvarů a tvrzením, že její stavba je nezávislá na stavbě komunikace R43. Skutečnost, že komunikace umístěná v koridoru D34 bude napojena i na komunikaci R43 neznamená automaticky, že bude plnit pouze roli „dálničního přivaděče“.

D.2 Námitka vadného posouzení variant tangent města Brna

[326] Dle navrhovatelů nebyly koridory jihozápadní, jižní a jihovýchodní tangenty vymezené v ZÚR posouzeny a odůvodněny v souladu s požadavky právních předpisů (zejména s § 18, § 19 a s přílohou stavebního zákona), a to především z následujících důvodů.

[327] Navrhovatelé předesílají, že vymezení tangent v ZÚR je provedeno v rozporu s požadavkem na vymezení koridorů dopravní a technické infrastruktury mezinárodního a republikového významu v PÚR 2008 (dále odkazují na bod. 6, IV. části návrhu).

[328] Zásadní vada posouzení vlivů jednotlivých variant tangent a odůvodnění vymezení jejich vybraných koridorů vyplývá z neprovedení koncepčních variant rozvoje dopravní infrastruktury JMK (odkaz na bod 3.1 návrhu). K závěru o nepřijatelnosti „Nulové“ varianty mohlo dojít pouze proto, že byla ignorována alternativní dopravní koncepce, která by dálkovou tranzitní dopravu odvedla mimo území brněnské aglomerace. Z tabulky na s. 72 odůvodnění ZÚR vyplývá, že „Nulová“ varianta nebyla dopravně modelována, je tedy neprůkazné, zda byla doložena potřeba vymezení tangent v ZÚR.

[329] Jak ve vyhodnocení vlivů ZÚR na životní prostředí, tak v odůvodnění ZÚR je zcela ignorována skutečnost, že koridory tangent prochází územím, kde jsou již v současné době překračovány nejvyšší přípustné limity zatížení území. Dle názoru navrhovatelů je oproti tomu nepochybně nepřípustné vymezovat v územněplánovací dokumentaci zdroje hlukové a imisní zátěže na takto nadlimitně zatížených územích (v podrobnostech odkazují na část II. bod 2 a body 1 a 2 návrhu).

[330] V této souvislosti navrhovatelé poukazují na tvrzení obsažené v tabulce na s. 72 odůvodnění ZÚR, podle nějž pro obě posuzované varianty jihozápadní tangenty platí, že *„přímé negativní vlivy nejsou známy, negativní vliv na obyvatelstvo u Nebovid minimalizován tunelovým řešením (dl. cca 290m) a kumulativní působení záměrů je i v prostoru Modřic“*. Formulace o *„kumulativním působení záměrů v prostoru Modřic“*, pak má prokazovat nesmyslnost tvrzení, že *„přímé negativní vlivy nejsou známy“*. Kromě toho je však tato formulace sama o sobě nedostatečná, neboť sice indikuje problém kumulativních vlivů v dotčeném území, ale nijak jej dále nekvantifikuje a neporovnává se zákonnými limity. Stejně tak citovaná část odůvodnění ZÚR o eliminaci těchto vlivů tunelovým řešením u Nebovid prokazuje nesmyslnost tvrzení, že přímé vlivy nejsou známy. Navíc v této souvislosti není nijak doloženo, že toto řešení vede ke skutečné eliminaci negativních vlivů.

[331] Navrhovatelé dále poukazují, že odůvodnění ZÚR samo konstatuje, že oblast, v níž je vymezen koridor jihozápadní tangenty, je *„rozvojovým urbanizovaným prostorem“* (s. 71 odůvodnění ZÚR). Přesto nebylo nijak vyhodnoceno, co by pro možnost rozvoje tohoto prostoru (zejména pro možnost jeho využívání k bydlení) znamenala fragmentace krajiny a bariéra tvořená stavbou tangenty. Území mezi dálnicí D1, rychlostní silnicí R52 a jihozápadní tangentou by tak ztratilo svůj rozvojový potenciál, zejména ve vztahu k možnostem příměstského bydlení. Navrhovatelé zde znovu poukazují na alternativní dopravní koncepci.

[332] Navrhovatelé dále zpochybňují tvrzení na s. 74 odůvodnění ZÚR, že bez realizace *„jižní tangenty není možné využít potenciál rozvojového území městských částí Brno-Chrlice, Brno-Tuřany a Šlapanic.“* Tyto části mají být dopravně přístupné z dálnic D1 a D2. Navíc prakticky celá původně plánovaná trasa jihovýchodní tangenty byla v ZÚR vymezena jako územní rezerva.

[333] Dále navrhovatelé odkazují na s. 76 odůvodnění ZÚR, kde dle jejich názoru poměrně dramaticky popisovaná situace týkající se jihovýchodní tangenty platí i pro území dotčené koridory jižní a jihozápadní tangenty a dalších staveb vymezených v ZÚR. Odůvodněno není ani to, podle jakého kritéria došlo k rozdělení jihovýchodní tangenty na část vymezenou jako součást řešení ZÚR a část vymezenou jako územní rezerva.

[334] Navrhovatelé upozorňují na nedostatečné vyhodnocení vlivů jihovýchodní tangenty na kulturní památky, konkrétně na památkovou zónu Bojiště bitvy u Slavkova.

[335] Odpůrce v části námitek, týkajících se vymezení tangent města Brna v rozporu s požadavkem na vymezení koridorů dopravní infrastruktury mezinárodního a republikového významu v PÚR 2008, odkazuje stejně jako navrhovatelé na vyjádření k IV. části bodu 6 návrhu.

[336] Odpůrce dále uvádí, že již podrobně zdůvodnil výběr koncepce řešení rozvoje dopravní infrastruktury JMK a že z této koncepce vyplývá i potřeba řešení dopravního prostoru jižně od Brna. Dopravní řešení bylo navrženo ve třech variantách (s. 71 odůvodnění ZÚR). Varianta „Nulová“ (rozšíření koridoru stávající ulice Vídeňské) nebyla vůbec v MODELU 2009 (s. 72 odůvodnění ZÚR) prověřována, neboť bylo průkazné, že je v rámci vymezené koncepce řešení rozvoje dopravní infrastruktury JMK nutné tangenty vymezit (s. 71 odůvodnění ZÚR).

[337] K námitkám týkajícím se umísťování koridorů tangent do území, kde jsou překračovány nejvyšší přípustné limity zatížení území, odkázal odpůrce především na přílohu č. 3 vyhodnocení HIA.

[338] Odpůrce nesouhlasí s konstatováním navrhovatelů, že území mezi dálnicí D1, rychlostní silnicí R52 a jihozápadní tangentou by zcela ztratilo svůj rozvojový potenciál. V tomto ohledu odkazuje na územní studii oblasti jihozápadně od města Brna a Urbanistické studie rozvojových zón letiště Brno-Tuřany, Černovická trasa a Šlapanice. Tyto studie se zabývaly stávající situací i územním rozvojem předmětného území, přičemž navrhované dopravní řešení nepřiměřeně neomezovalo územní rozvoj jmenovaných obcí. K tomu dodává, že dané území by ztratilo svůj rozvojový potenciál, kdyby dopravní řešení, a to zejména příměstská doprava, nebyla řešena vůbec.

[339] K zpochybňovanému tvrzení na s. 74 odůvodnění ZÚR, že bez realizace *„jižní tangenty není možné využít potenciál rozvojového území městských částí Brno-Chrlice, Brno-Tuřany a Šlapanic*“, odpůrce uvádí, že tato věta je vytržená z kontextu. Jižní tangenta plní i jinou funkci než napadají navrhovatelé. Městské části jsou dopravně dostupné z dálnic D1 a D2, ale řešené rozvojové plochy, zejména PZR2 a PZR1 nejsou.

[340] Odpůrce uvádí, že jako lokality s výraznou kumulací záměrů v území jsou dále hodnocena území města Modřice a území Bosonohy – Troubsko – Ostopovice. Jiná území nejsou v ZÚR jako lokality s výraznou kumulací záměrů v území vymezeny. Jihovýchodní tangenta byla ve 2. návrhu ZÚR vymezena jako dva na sebe navazující koridory (koridor D12 čtyřpruhé silnice II. třídy Chrlice(D2)-Šlapanice a koridor DR4 kapacitní (nekategorizované) spojení Šlapanice – MÚK Tvarožná. Na základě námitek města Brna a zástupců veřejnosti směřujících proti vymezení výrobních smíšených ploch (zejména PZ2), byla plocha PZ2 přeřazena mezi plochy územních rezerv. Protože v posouzení výhledového dopravního zatížení dle modelu silniční dopravy je v trase koridoru D12 Chrlice – Šlapanice patrný v prostoru křižovatky se silnicí II/380 skokový pokles dopravy, je jako návrhový v ZÚR ponechán pouze úsek Chrlice (MÚK-D2) - Tuřany (MÚK-II/380). Navazující úsek je celý převeden do územní rezervy DR4.

[341] K vyhodnocení územní rezervy jihovýchodní tangenty na krajinnou památkovou zónu Bojiště bitvy u Slavkova odpůrce konstatuje, že úkolem pro územní plánování na krajské úrovni je prověření a případně upřesnění koridorů územních rezerv pro silniční dopravu. V příloze č. 1 pod bodem 1.1. SEA jsou na s. 65 v tabulce vyhodnoceny veškeré vlivy záměrů DR4-JVT, mimo jiné minimalizace rozsahu vlivů na kulturní, historické a krajinné hodnoty území – KPZ Slavkovské bojiště. Tyto podmínky jsou promítnuty do článku 185 ZÚR v úkolech pro územní plánování.

[342] Nejvyšší správní soud posoudil předestřené námitky následovně.

[343] Námitku, týkající se vymezení tangent na úrovni zásad územního rozvoje bez vymezení na úrovni PÚR 2008, seznal soud jako nedůvodnou. Předmětem řešení politiky územního rozvoje jsou koridory mezinárodního či republikového významu, přičemž koridory tangent nelze považovat za koridory republikového významu. Shodně jako navrhovatelé odkazují na bod. 6 IV. části návrhu, zdejší soud také odkazuje na podrobné odůvodnění v bodě [151] tohoto rozsudku.

[344] Námitkou neposouzení variant koncepce dopravní infrastruktury se zdejší soud již podrobně zabýval v části IV/C/C.2 tohoto rozsudku (zejména viz body [131] a [149]). Soud

došel k závěru, že stavební zákon neukládá požadavek, aby plány a programy byly posuzovány variantně. Dále, že alternativní koncepce zpracovaná Ing. S. nemohla být ve své komplexnosti zapracována do návrhu ZÚR, neboť jako celek je v rozporu s obsahem PÚR 2008. Soud shodně jako navrhovatelé v podrobnostech odkazují na výše uvedenou část rozsudku.

[345] Zdejší soud se dále neztotožnil s námitkou navrhovatelů tvrdící, že na základě neprovedeného modelování nulové varianty je neprůkazné, zda byla doložena potřeba vymezení tangent. Ze spisové dokumentace vyplývá, že „[v]*ariantu* [pozn. soudu „Nulovou" – po ulici Vídeňské (D10-C)] *lze hodnotit z hlediska udržitelnosti rozvoje území jako zásadně negativní. V MODELU 2009 tato varianta z výše uvedených důvodů nebyla prověřována*" (s. 72 odůvodnění ZÚR). Ve VURÚ na s. 232 je v závěru uvedeno: „*Důvodem odmítnutí „nulové varianty" (D10-C) je především další zvýšení emisní a hlukové zátěže z dopravy v dotčeném území podél stávajících komunikací (dálnice D1 + ul. Vídeňská*". Z hodnocení HIA se mimo jiné podává, že „*nejméně příznivá je varianta nulová; Z tabulek je patrné* [pozn. soudu tabulky 55 a 56 na s. 91 „Zatížení obyvatel pro noční/denní hluk], *že obě varianty představují zlepšení situace v porovnání s variantou nulovou. Příznivě se zde projevuje odvedení dopravy z města Brna.*" Na základě výše uvedeného má soud za to, že potřebnost vymezení tangent je v ZÚR dostatečně odůvodněná a neprovedené modelování intenzity dopravy nemá na tento závěr vliv.

[346] Obecnou námitkou týkající se umísťování koridorů do území s existující nadlimitní zátěží se soud zabýval podrobně v bodech [102] až [110] a došel k závěru, že tato námitka není důvodná. Ve stručnosti uvádí, že samotné vymezení koridorů a ploch nadmístního významu v zásadách územního rozvoje se nemůže z povahy věci dostat do rozporu s imisními limity znečištění ovzduší či nejvyššími přípustnými hodnotami hluku. V této souvislosti navrhovatelé dále rozporují tvrzení, obsažené v tabulce na s. 72 odůvodnění ZÚR, podle nějž pro obě varianty jihozápadní tangenty platí, že „*přímé negativní vlivy nejsou známy; negativní vliv na obyvatelstvo u Nebovid minimalizován tunelovým řešením (dl. cca 290m)*" a „*kumulativní působení záměrů v prostoru Modřic*". V tomto ohledu navrhovatelé dále zmiňují současný stav hlukové a imisní zátěže v okolních obcích. Nejprve má soud za nutné poznamenat, že výše citovaná a rozporovaná tvrzení se nevztahují k posuzování vlivů hlukové a imisní zátěže (tedy především na veřejné zdraví), ale k posuzování vlivu na obytnou funkci dotčeného území. Citovaná věta je v tabulce na straně 72 odůvodnění ZÚR uvedena u kritéria č. 4 „*Minimalizace negativních vlivů na obytnou funkci dotčeného území*". Ačkoliv toto kritérium není na první pohled zcela jasné, lze především z odůvodnění týkajícího se varianty „*Nulová-po ulici vídeňská*" význam tohoto kritéria dovodit. Zmiňované kritérium hodnotí negativní vlivy narušující stávající uspořádání území s obytnou funkcí. Při přestavbě ulice Vídeňské tak, aby splňovala parametry rychlostní komunikace, by bylo zásadním způsobem narušeno současné uspořádání (např. zrušení tramvajové dopravy atd.), a tím narušeno plnění funkce pro průjezdnou a obslužnou dopravu. U zbylých variant tento či obdobný přímý negativní vliv není znám. Lze tedy uzavřít, že i přes nepřehlednost této části odůvodnění ZÚR, námitky navrhovatelů nejsou důvodné. K tomu soud dále poznamenává, že hodnocení vlivů na veřejné zdraví se týká kritérium č. 5 na s. 73 odůvodnění ZÚR, které vychází z hodnocení HIA.

[347] Námitkou tvrdící nedostatečné posouzení kumulativního působení záměrů se soud zabýval podrobně již v části IV./A) tohoto rozsudku (bod [57] a následující). Zde mimo jiné konstatoval, že úkolem odpůrce bylo nejen kumulativní a synergické vlivy identifikovat, ale též vyhodnotit (popsat konkrétní dopady na konkrétní složky životního prostředí a zvážit, zda neexistuje jiné lepší řešení) a v případě jejich akceptace stanovit pro realizaci záměrů konkrétní

podmínky (kompenzační opatření), které by kumulativní a synergické vlivy minimalizovaly, a dále stanovit pravidla jejich sledování. ZÚR ve vztahu k prostoru Modřic neobsahují žádné vlastní posouzení kumulativních a synergických vlivů. Odpůrce setrval pouze u definice možných lokalit jejich výskytu, ale jejich posouzením (zhodnocením dopadů a závažnosti po stránce kvantitativní a kvalitativní) se vůbec nezabýval. Námitku navrhovatelů tedy soud seznal jako důvodnou.

[348] Soud se neztotožnil s obecnou námitkou navrhovatelů, že v oblasti, v níž je vymezen koridor jihozápadní tangenty, nebylo vyhodnoceno, co by pro možnost rozvoje (zejména pro možnost jeho využívání k bydlení) znamenala fragmentace krajiny a bariéra tvořená stavbou tangenty. Jihozápadní tangenta byla hodnocena ve třech variantách, a to „Modřická“, „Želešická“ a „Nulová – po ulici Vídeňské“. Spisová dokumentace obsahuje v souladu se zákonnými požadavky hodnocení VURÚ jednotlivých záměrů. Odůvodnění ZÚR se hodnocení jednotlivých variant věnuje na s. 71 – 74, kdy jako nejlepší byla zvolena varianta „Modřická“. Hodnocení vlivu na obytnou funkci území bylo navíc jedním z kritérií pro výběr nejlepší varianty (kritérium č. 4 v tabulce na straně 72 odůvodnění ZÚR). Na základě výše uvedeného je soud toho názoru, že vliv stavby tangenty (a tedy fragmentace krajiny) na možnost využívání daného území k bydlení, byl v rámci odůvodnění ZÚR posouzen. Soud se dále ztotožňuje s vyjádřením odpůrce, že ztráta rozvojového potenciálu by byla naopak způsobena, kdyby dopravní řešení nebylo řešeno vůbec.

[349] V části námitky zpochybňující tvrzení na s. 74 odůvodnění ZÚR, že bez realizace *„jižní tangenty není možné využít potenciál rozvojového území městských částí Brno-Chrlice, Brno-Tuřany a Šlapanic“*, se soud ztotožňuje s vyjádřením odpůrce a to, že tato věta je v návrhu vytržená z kontextu. Předmětná věta je v odůvodnění ZÚR uvedena v části zabývající se obecně odůvodněním vymezení koridoru jižní tangenta. Z odůvodnění jako celku je zřejmé, že se nejedná pouze o spojení těchto městských částí v užším slova smyslu, ale o celkové zlepšení nedostačující dopravní infrastruktury v tomto prostoru. Výhledové intenzity dopravy vysoké zatížení potvrzují. Na tomto nemění nic skutečnost, že část trasy jihovýchodní tangenty byla v ZÚR vymezena jako územní rezerva.

[350] Zdůvodnění převedení části koridoru D12 (jihovýchodní tangenty) do územní rezervy je uvedeno na s. 75 odůvodnění ZÚR a vyplývá z něj, že převedení části koridoru je nepřímou reakcí na převedení plochy smíšené výrobní Tuřany a letiště jih do územní rezervy. Nelze tedy souhlasit s navrhovateli, že tato skutečnost opětovně vyvrací výše uvedený argument o propojení městských částí Brno-Chrlice, Tuřany a Šlapanice a není uvedeno, na základě jakého kritéria byla učiněna. Navíc i za tohoto stavu tvoří koridory jihozápadní, jižní a jihovýchodní tangenty funkční celek, mající za úkol zlepšit dopravní situaci v jižním prostoru města Brna. Soud s ohledem na výše uvedené shledal námitky jako nedůvodné.

[351] Jako nedůvodnou shledal soud i námitku, kdy dle navrhovatelů poměrně dramaticky popisovaná situace týkající se kumulace záměrů u jihovýchodní tangenty (s. 76 odůvodnění ZÚR) platí i pro území dotčené koridory jižní a jihozápadní tangenty a dalších staveb vymezených v ZÚR. Navrhovatelé však pro svá tvrzení neuvedli krom obecného konstatování žádné argumenty. V ZÚR jsou jako území s výraznou kumulací hodnocena území města Modřice a území Bosonohy-Troubsko-Ostopovice.

[352] Námitku navrhovatelů týkající se nedostatečného vyhodnocení vlivů jihovýchodní tangenty na kulturní památky, konkrétně na památkovou zónu Bojiště bitvy u Slavkova, shledal soud jako nedůvodnou. V hodnocení SEA je u opatření koridoru D12 – Jihovýchodní tangenta uveden požadavek: *„Při zpřesnění vymezení koridoru v navazující ÚPD, v rámci projektového posuzování vlivů na ŽP (SEA) a v dalších fázích projektové dokumentace věnovat zvýšenou pozornost řešení těchto problémů: Minimalizaci rozsahu vlivů na kulturní, historické a krajinného hodnoty území – KPZ Slavkovské bojiště.“* I v části zabývající se územními rezervami dopravní infrastruktury je uveden požadavek na ochranu kulturně historických hodnot území. Vzhledem k míře podrobnosti hodnocení vlivů záměrů na úrovni ZÚR má soud toto hodnocení za dostatečné.

[353] Soud se neztotožnil ani s další námitkou navrhovatelů uvedenou v replice, že výsledné dopravní řešení nemá oporu v žádném dopravním modelu, který by mu odpovídal. Toto navrhovatelé usuzují především z vyjádření odpůrce, který v souvislosti s vymezením tangent města Brna uvedl, že zadání ZÚR ze září 2007 je irelevantní a nemá k vydaným ZÚR žádnou vazbu. Odpůrce tak měl odmítnout i požadavek uvedený na s. 10 prvního zadání ZÚR, a to prověřit variantu převedení dálnice D1 do stopy tangent města Brna. MODEL 2009 vychází z předpokladu převádění dopravy z dálnice D1 na systém tangent a zároveň vychází z předpokladu vybudování celého tohoto systému. Dle názoru soudu je předmětná věta navrhovateli vytržena z kontextu a neměla zpochybnit roli tangent města Brna pro rozložení dopravy. Napadené tvrzení bylo učiněno ve vztahu k navrhované kapacitě dopravních staveb a konstatovalo, že se odpůrce při návrhu koridorů tangent necítí vázán prvním návrhem ZÚR.

[354] V odůvodnění ZÚR je na s. 71 mimo jiné u jihozápadní tangenty uvedeno, že *„společný koridor obou variant, tj. varianty „Modřické“ a varianty „Želešické“ navazuje na dálnici D1 a navrhovaný koridor rychlostní silnice R43 ve variantě „Bystrcké“ v navrhované MÚK Troubsko a invariantně směřuje do prostoru Nebovid“*. Na straně 74 odůvodnění ZÚR je u jižní tangenty řečeno: *„v návaznosti na JZT v kategorii čtyřpruhové silnice I. třídy zajišťuje kapacitní silniční propojení jižního segmentu příměstského prostoru Brna.“* Na s. 75 vzhledem k jihovýchodní tangentě: *„v kategorii čtyřpruhové silnice II. třídy, navazuje v MÚK Chrlice II (D2) na jižní tangentu. Ve směru od JZT, JT a dálnice D2 umožňuje zpřístupnění a obsluhu rozvojových prostorů Brno-Chrlice a Brno-Tuřany (včetně mezinárodního letiště Brno-Tuřany).“* Na základě výše uvedeného tangenty města Brna i v rámci napadených ZÚR spojují hlavní dálniční tahy na Prahu, Ostravu, Vídeň a Bratislavu. Nejsou tedy v rozporu s dopravními modely, ze kterých hodnocení variant vycházelo.

D.3 Námitka vadného posouzení variant koridoru rychlostní silnice R52

[355] Navrhovatelé předesílají, že vymezení rychlostní silnice R52 v ZÚR je v rozporu s PÚR 2008 a odkazují na bod 6, IV. části návrhu. Jako další vadu označují neprovedení koncepčních variant rozvoje dopravní infrastruktury, v jejichž rámci mělo dojít k porovnání alternativních variant řešení kapacitního silničního spojení Brna a Vídně. V důsledku absence tohoto koncepčního hodnocení došlo k nesprávnému vyhodnocení vlivů tohoto koridoru na území NATURA 2000 (resp. nedodržení požadavků § 45i ZOPK). V této souvislosti měla být opomenuta studie zpracovaná Mgr. O. V. Navrhovatelé se v této souvislosti dále odkazují na část 3.1.1. návrhu.

[356] Dále navrhovatelé zpochybňují tvrzení uvedené na s. 49 odůvodnění ZÚR, podle nějž „[z] *hlediska rozvoje dálnic a rychlostních silnic v ČR je rychlostní silnice R52 zakotvena v UV č. 741/1999 Sb. k Návrhu rozvoje dopravních sítí v ČR do r. 2010 a sledována k postupné realizaci*". Dle navrhovatelů je v příloze citovaného usnesení uvedeno, že vedení silnice R52 (úsek Pohořelice – státní hranice) má být řešeno *„v závislosti na výsledku jednání expertní komise ČR – Rakousko*". K žádnému takovému jednání však nedošlo.

[357] Závěr uvedený na s. 54 odůvodnění ZÚR podle navrhovatelů zcela ignoruje skutečnost, že v důsledku výstavby této rychlostní silnice by došlo k zásadnímu nárůstu objemu zejména nákladní kamionové dopravy, a to nejen v přímo dotčeném území (úsek Pohořelice – Mikulov), ale rovněž v územích navazujících, kterými by tato doprava pokračovala ve směrech hlavních dopravních tras dálničního typu. Došlo by tak k dalšímu zvýšení zátěže území, kde jsou v současné době překračovány nejvyšší přípustné limity. V tomto ohledu se odkazují část II bod 2 a body 1., 2. A 3.2.2 části IV návrhu.

[358] Dále navrhovatelé tvrdí, že odůvodnění ZÚR vůbec nevzalo v úvahu zásah do Chráněné krajinné oblasti Pálava, několika maloplošně zvláště chráněných území, Mušovského luhu, ptačích oblastí Pálava, Střední nádrž Vodního díla Nové Mlýny, biosférické rezervace UNESCO Dolní Morava.

[359] Dle navrhovatelů nelze odůvodnění uvedené na s. 50 odůvodnění ZÚR, týkající se výběru varianty, považovat za porovnání variant možného vedení koridoru rychlostní silnice R52 v rámci hodnocení ZÚR. Dle navrhovatelů dále existuje v rámci hodnocení EIA třetí varianta, s vedením rychlostní silnice směrem Nový Přerov (vycházející ze studie *„Předběžné hodnocení navržených tras z hlediska vlivů na životní prostředí*" (Löw a spol., s. r. o, 2000). V rámci hodnocení dílčích variant však nebyla vzata v úvahu.

[360] Na straně 50 – 51 jsou uváděny nepřesné a zavádějící údaje o stavu výstavby, plánování a povolování dopravní infrastruktury v Rakousku. Dle navrhovatelů nebyla schválena žádná trasa pro navazující úsek dálnice A5 od Mikulova na jih v Rakouské republice. Rakouská strana zahájila přeshraniční posuzování EIA, ale jen pro úsek v délce 9 km od obce Poysbrunn ke státní hranici. Tento proces navíc není v současné době dokončen.

[361] Dále navrhovatelé namítají, že takovéto vymezení je zároveň nutno považovat za neproporcionální zásah do práv dotčených obcí a vlastníků nemovitostí, a to jak dotčených bezprostředně koridorem rychlostní silnice R52 v úseku Pohořelice – Mikulov, tak dotčených v důsledku nárůstu vyvolané dopravní zátěže především v území na jihu brněnské aglomerace.

[362] Odpůrce ve svém vyjádření úvodem poznamenal, že s námitkami navrhovatelů se vypořádal již v rámci námitek obcí a zástupců veřejnosti a v předchozích částech svého vyjádření. Dále uvedl, že PÚR 2008 v čl. 106 vymezuje koridor pro rychlostní silnici R52 v trase Pohořelice – Mikulov – Drasenhofen/Rakousko (E461). Argumentace navrhovatelů, že R52 je vymezena v rozporu s PÚR 2008, je založena na textu důvodové zprávy PÚR 2008. V usnesení vlády č. 1064/2007 ze dne 19. 9. 2007 je MD uloženo prověřit u příslušných představitelů Rakouské republiky možnosti realizace variantního řešení silničního spojení Brno – Vídeň. Výsledkem je dohoda mezi vládou České republiky a Rakouskou spolkovou vládou o propojení české rychlostní silnice R52 a rakouské dálnice A5 na česko-rakouských hranicích mezi městy

Mikulov a Drasenhofen. Dohoda byla podepsána dne 23. 1. 2009 a vstoupila v platnost dne 16. 3. 2009. Dále odpůrce podotýká, že ZÚR se nemohou odchýlit od PÚR.

[363] V návaznosti na závěr šetření veřejného ochránce práv nechalo MD v roce 2008 zpracovat *„komparativní studii R52 Pohořelice – Mikulov – hranice ČR/Rakousko a R55 Břeclav (D2) – hranice ČR/Rakousko“*. Na základě studie byla jako nejvhodnější varianta doporučena varianta R52 Pohořelice – Mikulov – hranice ČR/Rakousko. Z hlediska opatrnosti odpůrce pořídil v rámci zpracování „Modelu silniční dopravy pro výhledovou síť JMK“ vyhodnocení alternativních koncepčních variant silničního spojení Brno – Vídeň, které bylo zohledněno v návrhu dopravní infrastruktury promítnutém v ZÚR (s. 27 – 29 odůvodnění ZÚR). Odpůrce nesouhlasí s neprovázaností záměru v úseku R55 Břeclav – st. hranice s rakouskou silniční sítí. Rakouská strana potvrdila svoje dlouhodobé stanovisko, vyjádřené již při jednání ve Valticích v roce 1999, dopisem rakouského MD z 2. 3. 2011. ZÚR prověřovaly záměr R52 ve dvou variantách. Varianta směřující k hraničnímu přechodu v obci Nový Přerov, nebyla posuzována vzhledem k tomu, že již v roce 1999 rakouská strana informovala, že s touto variantou nepočítá. Propojení České republiky s Rakouskou republikou je veřejný zájem, který musí deklarovat stát, a to v tomto případě prostřednictvím PÚR 2008. Úsek koridoru R52 Pohořelice – Mikulov – hranice ČR/Rakousko byl v ZÚR prověřen ve variantách, při vyhodnocování variant bylo postupováno v souladu se stavebním zákonem, kde se odpůrce odkazuje na vyhodnocení SEA.

[364] K námitce zatížení brněnské aglomerace tranzitní nákladní dopravou při realizaci R52 v kombinaci s realizací tangent odpůrce uvádí, že chybějící úsek R52 mezi Pohořelicemi u Brna a Mikulovem nesnižuje atraktivitu trasy natolik, aby úbytek dopravy v aglomeraci byl bez dobudování R52 zásadní. Naopak některé intenzity dopravy by se objevily na komunikacích, na kterých by se objevovat neměly (VMO, silnice II. třídy v Tuřanech, Modřicích).

[365] Dle odpůrce byly obě varianty koridoru R52 posouzeny z hlediska vlivů na životní prostředí, což dokládá textová část vyhodnocení SEA na s. 199 a tabulková část příloha 1.1. Závěry uvedeného hodnocení byly promítnuty do ZÚR v čl. 54. Odpůrce tedy nesouhlasí s názorem navrhovatelů o neposouzení v souvislosti se zásahem do CHKO Pálava, několika maloplošných zvláště chráněných území, evropsky významných lokalit a ptačích oblastí. Ke studii Mgr. O. V. (2007) uvádí, že byla jedním z mnoha podkladů v rámci pořizování ZÚR. V souladu se zákonem je součástí ZÚR Vyhodnocení vlivů ZÚR na území NATURA 2000. Zpracovatelem je autorizovaná osoba. Při posuzování variant rychlostní silnice R52 byl tento koridor hodnocen též z hlediska svých vlivů na evropsky významné lokality a ptačí oblasti v rámci tzv. naturového posouzení. V tomto ohledu je podstatné stanovisko MŽP k posouzení SEA ze dne 22. 8. 2011, č. j. 57971/ENV/11.

[366] Odpůrce nesouhlasí ani s údajně chybným tvrzením v souvislosti s usnesením vlády č. 741/1999 k návrhu rozvoje dopravních sítí v České republice do roku 2010. Jednání expertní komise se mělo konat ve Valticích a vyplynulo z něj, že rakouská strana celou trasu směřuje na přechod státní hranice v Mikulově. Odpůrce odkazuje na záznam z tohoto jednání.

[367] K navrhovateli namítaným nepřesným a zavádějícím údajům v textové části odůvodnění ZÚR odpůrce dodává, že v textové části je zmínka o přípravě navazujících úseků směrem na hranici Drasenhofen/Mikulov, což je plně v souladu s informacemi, které navrhovatelé sami uvádějí.

[368] K neproporcionálnímu zatížení odpůrce uvádí, že koridor pro rychlostní silnici R52 je navržen tak, aby jej bylo možné v rámci změn územních plánů dotčených obcí upřesnit, tj. vyhledat koridor pro záměr dle podmínek v území. Navíc až na tomto místě je vymezen přesný průmět záměrů do území.

[369] Nejvyšší správní soud k těmto námitkám uvádí následující. Námitkou tvrdící nesoulad vymezení rychlostní silnice R52 s PÚR 2008 se zdejší soud zabýval již v předchozí části rozsudku a seznal ji nedůvodnou. V textové části PÚR 2008 a schématu č. 5 je vymezen koridor mezinárodního významu R52 v trase Pohořelice – Mikulov – Drasenhofen (-Wien), a to bez jakýchkoliv podmínek týkajících se prověření jeho realizovatelnosti či prověření výhodnosti jiného alternativního spojení. Schválená PÚR 2008 tedy zafixovala spojení Brna s Vídní po koridoru R52 v uvedené trase, což bylo stvrzeno na mezivládní úrovni uzavřením dohody o propojení rakouské dálnice A5 a české rychlostní silnice R52 mezi městy Drasenhofen a Mikulov. Soud shodně jako navrhovatelé v podrobnostech odkazuje na body [141] až [145] tohoto rozsudku.

[370] Zdejší soud se námitkami týkajícími se absence provedení koncepčních variant rozvoje dopravní infrastruktury, nesplnění požadavků vyplývajících z § 45i ZOPK a opomenutí studie zpracované Mgr. O. V. zabýval již v bodech [191] a [192] tohoto rozsudku. Soud shledal všechny tyto námitky jako nedůvodné. Dle názoru soudu byly posouzeny vlivy variant jednotlivých dopravních koridorů na území zařazené do soustavy NATURA 2000. Tyto varianty byly vzájemně porovnány a bylo zformulováno doporučení k výběru variant. K naplnění povinností uvedených v § 45i odst. 2 ZOPK plně postačuje zpracovat varianty jednotlivých koridorů, jak tomu bylo učiněno i v nyní posuzovaném případě. Naplnění požadavku zpracování a posouzení variant dle § 45i odst. 2 ZOPK nemůže být ztotožněno s tvorbou zcela odlišné dopravní koncepce, která by pro svůj rozpor s PÚR 2008 nemohla úspěšně projít procesem pořizování ZÚR. Soud dále v podrobnostech odkazuje na výše uvedenou část rozsudku.

[371] Soud neshledal jako důvodnou ani námitku navrhovatelů zpochybňující tvrzení na s. 49 odůvodnění ZÚR. V zápisu z jednání expertní skupiny ve Valticích dne 7. 5. 1999 se uvádí, že česká strana informovala rakouskou stranu o doposud uvažovaném překročení hranice v oblasti obce Nový Přerov. Rakouská strana přiznala, že s uvedenou variantou dosud nepočítala a celou trasu směřuje na přechod státní hranice v dosavadní trase přes hraniční přechod Mikulov. Dále odmítla variantu směřující na státní přechod Břeclav-Poštorná jako nepřijatelnou. V příloze k usnesení vlády České republiky č. 741/1999 ze dne 21. 7. 1999, k návrhu rozvoje dopravních sítí v České republice do roku 2010, je v bodě h) uvedeno: *„vedení rychlostní silnice R52:* úsek Pohořelice - státní hranice Rakouska řešit v závislosti na výsledku jednání expertní komise ČR - Rakousko ve smyslu jednání s rakouskou stranou ve Valticích.“* Dále v usnesení vlády č. 1064/2007 ze dne 19. 9. 2007 bodu III. písm. c) je ministru dopravy uloženo *„prověřit u příslušných představitelů Rakouské republiky možnost realizace variantního řešení silničního spojení přeshraniční komunikace Brno – Vídeň.“* V dohodě mezi vládou České republiky a Rakouskou spolkovou vládou podepsanou dne 23. 1. 2009 o propojení české rychlostní silnice R52 a rakouské dálnice A5 na česko-rakouských hranicích se v čl. 2 odst. 1 uvádí: *„Propojení kapacitních pozemních komunikací se uskuteční na společných státních hranicích v katastru obce Mikulov na české straně a v katastru obce Drasenhofen na rakouské straně mezi hraničními znaky IX/72-3 (C) a IX/73-1 (Ö)“*. Dle názoru soudu tak tvrzení uvedené na s. 49 odůvodnění ZÚR není v rozporu se skutečností. Silnice R52 byla zakotvena v usnesení vlády č. 741/1999 Sb. a je dle výše uvedených dokumentů i nadále sledována k realizaci.

[372] Námitku navrhovatelů týkající se závěru odůvodnění ZÚR na s. 54, kde má být zcela ignorována skutečnost, že v důsledku výstavby rychlostní silnice R52 by došlo k zásadnímu nárůstu objemu zejména nákladní kamionové dopravy v přímo dotčeném území a v územích navazujících, považuje zdejší soud za nedůvodnou. Zdejší soud předem uvádí, že samotná existence rychlostní silnice kamionovou dopravu negeneruje. Naopak bez existence kapacitního propojení hlavních dopravních os se tranzitní kamionová doprava vyskytuje na komunikacích, na kterých by se objevovat neměla, především na komunikacích II. a III. tříd vedoucích skrze obce. Tento druh dopravy pak nepřiměřeně zatěžuje nedostatečnou dopravní infrastrukturu, a to s dopadem jak na technický stav komunikací, tak na okolní životní prostředí i na veřejné zdraví. Navrhovateli namítaný výsledný stav, že bude tato doprava pokračovat ve směrech hlavních dopravních tras dálničního typu na území České republiky, je naopak žádoucí. Soud se dále ztotožňuje s vyjádřením odpůrce, že chybějící úsek R52 mezi Pohořelicemi u Brna a Mikulovem nesnižuje atraktivitu trasy natolik, aby úbytek dopravy v aglomeraci byl bez dobudování R52 zásadní. Stále se opakující námitkou týkající se umísťování koridorů do území s existující nadlimitní zátěží se soud zabýval podrobně v bodech [102] až [110] a došel k závěru, že tato námitka není důvodná. Stejně jako navrhovatelé odkazují v podrobnostech na jiné části návrhu, soud odkazuje na výše uvedenou část rozsudku.

[373] Zdejší soud shledal námitky, že odůvodnění ZÚR vůbec nevzalo v úvahu případné zásahy do Chráněné krajinné oblasti Pálava, několika maloplošně zvláště chráněných území, Mušovského luhu, ptačích oblastí Pálava, Střední nádrž Vodního díla Nové Mlýny, biosférické rezervace UNESCO Dolní Morava, jako nedůvodné. Ze spisové dokumentace vyplývá, že se odpůrce touto otázkou zabýval. Na straně 219 VURÚ je průnik koridoru pro rychlostní silnici R52 ve variantě „Základní ŘSD“ s odpůrcem uváděnými územími jmenovitě vymezen. V závěru hodnocení VÚRU je následně uvedeno: „*Koridor var. D65-A* [pozn. soudu varianta „Základní ŘSD“] *je v rámci SEA též hodnocen jako přijatelný. Při výběru varianty pro zapracování do ZÚR se kromě podmínek uvedených v kapitole A.7 proto doporučuje zohlednit vedle environmentálních kritérií také další, především dopravně-inženýrská a technicko-ekonomická kritéria.*“ Odůvodnění ZÚR tento závěr na s. 53 přejímá. Námitkou týkající se střetu koridoru R52 a území NATURA 2000 se zdejší soud již podrobně zabýval v bodech [183] až [191] tohoto rozsudku a neshledal tuto námitku jako důvodnou.

[374] Námitku tvrdící existenci třetí varianty vedení rychlostní silnice směrem Nový Přerov, která měla být takto v hodnocení SEA zvážena, seznal soud jako nedůvodnou. Jak již bylo odůvodněno výše v této části a podrobně v bodech [141] až [145] tohoto rozsudku, daná varianta je v rozporu s PÚR 2008, a nebyl tedy důvod ji posuzovat v rámci ZÚR. Na základě výše uvedeného neshledal soud důvody pro provedení důkazu navrženého navrhovateli, a to studií „*Předběžné hodnocení navržených tras z hlediska vlivů na životní prostředí*“ zpracovanou společností Löw a spol., s. r. o. v roce 2000. Tento důkaz byl navrhovateli navržen k prokázání jejich tvrzení, že varianta vedení rychlostní silnice R52 směrem k hraničnímu přechodu Nový Přerov byla v uvedené studii vyhodnocena z hlediska vlivů na životní prostředí jako nejpříznivější. Soud ovšem dospěl k závěru, že tato trasa by byla v rozporu s PÚR 2008, a provádění tohoto důkazu by tak bylo nadbytečné.

[375] Soud se neztotožnil ani s námitkou navrhovatelů zpochybňující údaje o stavu výstavby dopravní infrastruktury v Rakousku uvedené na s. 50 – 51 odůvodnění ZÚR. Navrhovatelé v této souvislosti rozporují konkrétní tvrzení: „*Dne 31. 1. 2010 byl na rakouské straně zprovozněn*

jižní úsek dálničního spojení A5 Wien (Eibesbrunn) – Schrick, který je součástí mezivládně potvrzeného spojení Wien – Drasenhofen/Mikulov – Brno, navazující úseky směrem na hranici Drasenhofen / Mikulov jsou v přípravě. Na české straně je trasa připravena v úrovni DÚR a kladného stanoviska MŽP k hodnocení EIA …" uvedené na s. 52 odůvodnění ZÚR (nikoliv v tabulce na s. 51 jak mylně uvádí navrhovatelé). Soud je toho názoru, že obecné tvrzení *„jsou v přípravě*" není nijak v rozporu s tím, co uvádí sami navrhovatelé. Navíc tato část odůvodnění ZÚR má spíše rekapitulační povahu a volba výsledné varianty na něm není založena.

[376] Navrhovatelé též považovali vymezení koridoru rychlostní silnice R52 za neproporcionální zásah do práv dotčených obcí a vlastníků nemovitostí, a to jak dotčených bezprostředně koridorem rychlostní silnice R52 v úseku Pohořelice – Mikulov, tak dotčených v důsledku nárůstu vyvolané dopravní zátěže především v území na jihu brněnské aglomerace. Otázkou proporcionality by se však soud zabýval až v pátém kroku algoritmu (k tomu blíže viz bod [711] rozsudku).

D.4 Námitka vadného posouzení variant rychlostní silnice R55 v úsecích obchvatu Břeclavi a Rohatec – Moravský Písek

D.4.1 Obchvat Břeclavi

[377] Podle navrhovatelů bylo vymezení rychlostní silnice R55 provedeno v rozporu s článkem 109 PÚR 2008 ukládajícím prověřit proveditelnost tohoto záměru. K tomu byly pořízeny minimálně dvě vyhledávací studie (Ing. K., 2007, HBH Projekt, 2008), jakož i hodnocení dopadů na území NATURA 2000 (Mgr. V., 2007), které konstatovalo vhodnější spojení Brna s Vídní prostřednictvím silnice R55 okolo Břeclavi než po rychlostní silnici R52 přes Mikulov. Tyto skutečnosti nebyly vzaty v úvahu v rámci VURÚ. Zpracovatel ZÚR rovněž ignoroval odborné posudky doc. J. a Ing. H. z roku 2008, které potvrdily vyhledávací studii (Ing. K., 2007) a které byly uvedeny v příloze č. 23 zadání ZÚR pod body 175 a 176. V rozporu s článkem 109 PÚR 2008 byl úsek Břeclav – státní hranice zúžen z mezinárodního koridoru na regionální či místní záměr obchvatu Břeclavi, což dokládá s. 59 odůvodnění ZÚR.

[378] Dále navrhovatelé poukazují na vnitřní rozpornost článku 56 ZÚR a na neprovedení posouzení ucelených koncepčních variant rozvoje dopravní infrastruktury v rámci vyhodnocení vlivů na životní prostředí, jež mělo za následek nedostatečné porovnání alternativních variant řešení silničního spojení Brna a Vídně. Navrhovatelé též namítají nesoulad mezi výrokem a odůvodněním ZÚR ve vztahu k úseku R55 Břeclav – státní hranice: zatímco v odůvodnění ZÚR je popsáno několik variant tohoto úseku, ve výroku tato část silnice není vůbec obsažena. Ve výkresové části je uvedena jen v koordinačním výkrese mezi informativními jevy. ZÚR je proto v rozporu s § 36 odst. 1 stavebního zákona a s § 6 odst. 1 ve spojení s body I.1.d), g) a I.2.b), d) přílohy č. 4 vyhlášky č. 500/2006 Sb. Obdobný rozpor je obsažen též ve vyhodnocení SEA (s. 103). Ze s. 157 SEA plyne, že obchvat Břeclavi byl v rozporu se skutečností považován za existující stavbu, tedy za součást nulové varianty. Tento úsek rovněž není zahrnut do bodového hodnocení v příloze 1 části SEA.

[379] Ve vztahu k hodnocení vlivů na území NATURA 2000 navrhovatelé tvrdí, že varianta silnice I/55 „Obchvatová" (D70-A) se dostává do střetu s územím EVL Soutok – Podluží, přičemž není zřejmé, na základě jakých argumentů byla varianta D70-A vyhodnocena jako nejméně nepříznivá z hlediska vlivu na životní prostředí. Kvůli vypuštění koridoru D70-A ze

ZÚR je vybraná varianta silnice R55 (D66-C) hodnocena tak, jako by navazující obchvat Břeclavi (silnice I/55) neměl žádné významné negativní vlivy na území NATURA 2000.

[380] Podle navrhovatelů dále tabulka na s. 61 odůvodnění ZÚR ignoruje existenci dopravních modelů obsažených ve studiích, které byly dle zadání ZÚR obligatorními podklady pro pořizování návrhu ZÚR (Ing. S., 2007; Mgr. D., 2007; B. a kol, 2009). Tyto studie dokládají větší než v odůvodnění ZÚR uváděné intenzity dopravy na rychlostní silnici R55 (v porovnání s rychlostní silnicí R52), resp. dokládají masivní přesun dopravy na rychlostní silnici R55 v případě čtyřpruhového obchvatu Břeclavi. Rovněž studie MODEL 2010 dokazuje, že čtyřpruhový obchvat Břeclavi by měl nejvyšší dopravní intenzitu ze všech hraničních přechodů z Jihomoravského kraje do Rakouska. Navrhovatelé též namítají neobjektivní a nerealistické hodnocení na řádcích 5 a 6 tabulky na s. 63 odůvodnění ZÚR, neboť obsahuje nejlepší hodnocení pro variantu D66-C, ač tato varianta prochází nejblíže obytné zástavbě města Břeclavi.

[381] Odpůrce k tvrzenému rozporu vymezení záměru R55 s PÚR 2008 uvedl, že zmiňované studie (Ing. K., 2007; HBH Projekt, 2008; V., 2007) byly pořízeny v letech 2007, resp. 2008. PÚR 2008 však byla vládou schválena dne 20. 7. 2009 – až z ní vyplývá úkol pro ministerstva a jiné ústřední správní úřady prověřit proveditelnost rozvojového záměru v úseku R55 Břeclav – státní hranice. Tento úkol nebyl do doby vydání ZÚR splněn, a bez toho nelze řešení záměru předvídat: proto nelze hovořit o rozporu s článkem 109 PÚR 2008. Navíc na jednání dne 22. 11. 2011 byla otázka proveditelnosti tohoto záměru ministerstvy a dalšími správními orgány prověřena a bylo potvrzeno řešení odpovídající vydaným ZÚR a usnesení vlády č. 713/2010. Pokud jde o posudky doc. J. a Ing. H., ty byly podle odpůrce poskytnuty projektantovi k využití.

[382] Odpůrce neshledává vnitřní rozpornost v článku 56 ZÚR: proč tento článek nestanovuje podmínky i pro úsek Břeclav – hranice ČR (- Wien) je vysvětleno v odůvodnění ZÚR. K otázce posouzení koncepčních variant rozvoje dopravní infrastruktury odpůrce odkázal na s. 46 až 48 svého vyjádření. Navrhovateli dále tvrzený nesoulad výroku a odůvodnění ZÚR odpůrce nesdílí. Z odůvodnění jasně vyplývá, že pro úsek Hrušky – Břeclav (D2) – hranice ČR/Rakousko byla vybrána varianta D66-C, která je uvedena ve výroku ZÚR (článek 55). Protože na variantu D70-A „Obchvatová“ je již vydáno územní rozhodnutí, byl tento koridor ze ZÚR vypuštěn a trasa obchvatu se objevuje pouze v grafické části odůvodnění v koordinačním výkrese, ze kterého musí být zřejmé návaznosti ve využití území. Obchvat Břeclavi nebyl při posuzování považován za existující stavbu; varianta D70-A „Obchvatová“ byla řádně vyhodnocena jako jeden ze záměrů a byla prokázána možnost uplatnění kompenzačních opatření. K vypuštění záměru D70-A došlo až po zhodnocení všech variant a po výběru kombinace nejméně nepříznivých variant.

[383] Odpůrce souhlasí s navrhovateli, že varianta D70-A „Obchvatová“ se dostává do střetu s EVL Soutok – Podluží, nicméně, jak uvedeno výše, tento koridor byl ze ZÚR vypuštěn. Odpůrce nesouhlasí s tvrzením, že není zřejmé, na základě jakých argumentů byla doporučená varianta vyhodnocena jako nejméně nepříznivá. Odkazuje na text pod tabulkami na s. 62 – 63 a 66 – 67, jakož i na tabulku na s. 68 odůvodnění ZÚR. S ohledem na tabulku na s. 67 odůvodnění ZÚR není pravdou, že by navazující silnice I/55 kolem Břeclavi byla hodnocena, jako by neměla významné negativní vlivy na území NATURA 2000.

[384] Ohledně tabulky na s. 61 odůvodnění ZÚR a ignorování některých odborných studií odpůrce uvedl, že navrhovateli uváděné studie vykazují vyšší dopravní intenzitu na obchvatu Břeclavi z toho důvodu, že jsou založeny na tom, že nebude realizována silnice R52, což je nesprávný předpoklad. Odpůrce též nesouhlasí s údajným neobjektivním hodnocením na řádcích 5 a 6 tabulky na s. 63 odůvodnění ZÚR. Toto hodnocení je totiž úzce provázáno s tabulkou výhledových intenzit dopravy na s. 61 odůvodnění ZÚR, z níž jasně vyplývá, že intenzity varianty D66-C jsou řádově menší než intenzity u ostatních variant, tedy i vliv dopravy na obytnou funkci a veřejné zdraví musí být zákonitě příznivější než u variant s vysokou intenzitou dopravy.

[385] Nejvyšší správní soud posoudil předložené námitky takto.

[386] Otázku rozporu vymezení záměru silnice R55 s článkem 109 PÚR 2008 řeší soud komplexně níže v bodech [595] až [601]. Postačí tedy shrnout, že vymezení určitého dopravního koridoru v PÚR nutně neznamená, že by daný koridor musel být v celém rozsahu vyznačen i v ZÚR. PÚR 2008 navíc v bodě 109 stanovila povinnost prověřit, zda je úsek koridoru rychlostní silnice R55 Břeclav – státní hranice vůbec proveditelný. Jak korektně poznamenává odpůrce, plnění tohoto úkolu bylo završeno jednáním zástupců zodpovědných orgánů konaným dne 22. 11. 2011. Výstupem z jednání byl návrh přeformulovat při aktualizaci PÚR vymezení koridoru silnice R55 tak, že bude ukončen napojením na dálnici D2 u Břeclavi. Jelikož vymezení koridoru R55 v úseku Břeclav – státní hranice je v PÚR 2008 vázáno na prověření proveditelnosti tohoto záměru (a jestliže je navíc výsledkem prověření návrh na vypuštění tohoto úseku z PÚR), nemůže být vymezení koridoru R55 pouze v rozsahu Moravský Písek (hranice kraje) – Rohatec – Břeclav (D2) v rozporu s PÚR 2008.

[387] Pokud jde o navrhovateli zmiňované odborné podklady (Ing. K., 2007; HBH Projekt, 2008; Mgr. V., 2007), nelze je považovat za ono v PÚR 2008 uložené prověření proveditelnosti úseku Břeclav – státní hranice, jelikož – jak důvodně namítá odpůrce – byly vypracovány před přijetím PÚR 2008, která teprve prověření proveditelnosti tohoto úseku uložila. Kromě toho jsou navrhovatelé zjevně přesvědčení, že silnice R52 a R55 jsou vzájemnými alternativami spojení Brna s Vídní a předmětné studie podle nich prokazují, že jistá varianta silnice R55 kolem Břeclavi je výhodnější než spojení prostřednictvím R52 přes Mikulov. Nejvyšší správní soud ale opakovaně označil tuto úvahu za nesprávnou, neboť tyto rychlostní silnice podle PÚR 2008 nepředstavují alternativu téhož koridoru, nýbrž jde o dva rovnocenné záměry, jejichž existence a dopravní význam obstojí vedle sebe (viz např. bod [250] shora). Předmětné studie tedy nemohou nic změnit na vyřčeném souladu vymezení záměru R55 v ZÚR s PÚR 2008. Stejný závěr je pak třeba učinit i ve vztahu k odborným posudkům doc. J. a Ing. H., které měly potvrdit výsledky jedné z těchto studií (Ing. K., 2007). Jelikož odpůrce se studií Ing. K. prokazatelně pracoval [byla dokonce využita jako podklad pro variantu „Obchvatová – 3-HBH“ (D66-A) – viz s. 59 odůvodnění ZÚR], postrádá opodstatnění též ničím nepodložená námitka navrhovatelů, že odpůrce posledně zmiňované posudky ignoroval, neboť tyto posudky měly mít jen konfirmativní charakter vůči studii Ing. K. Z uvedených důvodů soud pro nadbytečnost dokazování těmito odbornými podklady neprováděl.

[388] Navrhovatelé se též domnívají, že v rozporu s článkem 109 PÚR 2008 byl úsek Břeclav – státní hranice zúžen z mezinárodního koridoru na regionální či místní záměr obchvatu Břeclavi. Toto tvrzení dokládají citací ze s. 59 odůvodnění ZÚR: *„V souladu s PÚR ČR 2008 nebyl v ZÚR JMK tento koridor sledován jako variantní propojení Brno – Wien, nýbrž jako varianta obchvatu*

Břeclavi v koridoru kapacitní silnice R55.“ Podle názoru soudu jde ze strany navrhovatelů o zjevné nepochopení smyslu této věty. Citovaná sentence totiž nedegraduje předmětný úsek R55 na místní záležitost, nýbrž pouze poukazuje na to, co je uvedeno v PÚR 2008. V ní je totiž tento koridor vymezen v úseku Olomouc – Přerov a dále Napajedla – Uherské Hradiště – Hodonín – Břeclav – hranice ČR (-Wien), přičemž důvodem vymezení je zajištění kvalitativně vyšší úrovně obsluhy území s vysokou koncentrací sídel a obyvatel. Účelem tohoto koridoru i vzhledem k jeho plánovanému směrování tedy primárně není spojit Brno a Vídeň, a to na rozdíl od koridoru silnice R52 (viz článek 106 PÚR 2008).

[389] K obecné námitce neprovedení posouzení ucelených koncepčních variant rozvoje dopravní infrastruktury v rámci vyhodnocení vlivů na životní prostředí soud odkazuje na část IV./C), kde se touto problematikou obsáhle zabýval. Ve stručnosti připomíná, že z právních předpisů neplyne povinnost zpracovatele koncepce předložit k posouzení vlivů na životní prostředí variantní návrh koncepce (event. návrh koncepce obsahující variantní řešení jednotlivých ploch a koridorů). Taková povinnost může být stanovena dotčeným orgánem na úseku posuzování vlivů na životní prostředí nebo v zadání zásad územního rozvoje. V zadání ZÚR nebylo uloženo zpracovat návrh koncepce ve zcela samostatných variantách a posoudit jejich vlivy na životní prostředí, tento požadavek nebyl obsažen ani ve stanovisku MŽP k návrhu zadání ZÚR. Pokud si odpůrce nechal zpracovat tři ucelené varianty dopravní sítě („Bez rozvoje dopravní infrastruktury“, „Alternativní“ a „Optimální“), nemohl následně do návrhu ZÚR promítnout variantu nulovou a alternativní, jelikož tyto dvě varianty byly v rozporu s PÚR 2008.

[390] Vnitřní rozpornost článku 56 ZÚR spatřují navrhovatelé v tom, že obsahuje následující text: „*Pro plánování a usměrňování územního rozvoje v koridoru kapacitní silnice R55 Olomouc – Přerov a dále Napajedla – Uherské Hradiště – Hodonín – Břeclav – hranice ČR (-Wien), na území JMK v koridoru Moravský Písek – Rohatec – Břeclav (D2), se stanovují tyto požadavky na uspořádání a využití území, tato kritéria a podmínky pro rozhodování o změnách v území a tyto úkoly pro územní plánování*“. V následující tabulce podle navrhovatelů v rozporu s citovanou větou není již o úseku Břeclav – hranice ČR (-Wien) žádná zmínka. Podle názoru soudu je vymezení silnice R55 v úvodu citované věty zjevně převzato z článku 109 PÚR 2008 a zahrnuje celý možný koridor této silnice. Jestliže ZÚR poté jasně stanovují, že na území Jihomoravského kraje vymezují koridor R55 pouze v úseku Moravský Písek – Rohatec – Břeclav (D2), nedává smysl, aby v navazující tabulce byly stanoveny požadavky, kritéria, podmínky a úkoly též pro úsek Břeclav – hranice ČR (-Wien). Naopak vymezení takových skutečností by mohlo znamenat rozpor mezi tabulkou a uvozujícím textem. Z odůvodnění ZÚR plyne, proč byl předmětný úsek ze ZÚR vypuštěn (byť soud je přesvědčen, že skutečný důvod byl jiný – viz bod [190]), a výše soud uvedl, proč není vypuštění této části ze ZÚR rozporné s PÚR 2008. Nejvyšší správní soud proto v předmětném článku žádnou vnitřní rozpornost neshledává.

[391] Nesoulad mezi výrokem a odůvodněním ZÚR spatřují navrhovatelé v tom, že zatímco v odůvodnění ZÚR je popsáno několik variant úseku Břeclav – státní hranice, ve výroku tato část silnice není vůbec obsažena. Nejvyšší správní soud konstatuje, že na s. 59 – 68 odůvodnění ZÚR je obsažen popis a hodnocení několika variant úseku Hrušky – Břeclav (D2) – hranice ČR/Rakousko. Nejprve jsou na s. 59 – 63 hodnoceny varianty „Obchvatová – 3-HBH“ (D66-A), „Jihovýchodní – 4-HBH“ (D66-B) a „ŘSD“ (D66-C). Z nich byla vybrána varianta „ŘSD“ (D66-C), která ovšem vede pouze v úseku Hrušky – Břeclav (D2) a je podmíněna realizací navazující přeložky dvoupruhové silnice I/55 s obchvatem Břeclavi [úsek Břeclav (D2) – hranice

ČR/Rakousko]. Z tohoto důvodu jsou dále na s. 63 – 67 odůvodnění ZÚR hodnoceny tři varianty této přeložky (obchvatu Břeclavi) – „Obchvatová“ (D70-A), „3-HBH“ (D70-B1, D70-B2) a „4-HBH“ (D70-C1, D70-C2). Z nich byla vybrána varianta „Obchvatová“ (D70-A). Poté je na s. 68 odůvodnění ZÚR uvedeno, proč byl koridor v úseku Břeclav (D2) – státní hranice ve vybrané variantě „Obchvatová“ (D70-A) ze ZÚR vypuštěn.

[392] Na základě uvedeného obsahu odůvodnění ZÚR Nejvyšší správní soud žádný nesoulad mezi výrokem a odůvodněním ZÚR nespatřuje. Úsek Hrušky – Břeclav (D2) je v ZÚR obsažen ve variantě „ŘSD“ (D66-C, viz článek 55), a proto musí být též odůvodněn v odůvodnění ZÚR včetně důvodů pro výběr této varianty. To odpůrce bezezbytku splnil. Pokud jde o úsek Břeclav (D2) – státní hranice, ten ve výroku ZÚR obsažen není a v odůvodnění ZÚR je uvedeno, proč byl ze ZÚR vypuštěn. Ani zde tedy nelze rozpor mezi ZÚR a jejich odůvodněním shledat. Obsahuje-li odůvodnění ZÚR popis a hodnocení jednotlivých variant tohoto úseku, považuje to soud za správné a důležité. Nejprve totiž došlo k výběru varianty tohoto úseku („Obchvatová“) a až poté byl tento úsek ze ZÚR vypuštěn právě z důvodů spočívajících ve vybrané variantě. Pokud by byla vybrána varianta jiná, nelze předjímat, zda by k vypuštění úseku ze ZÚR také došlo. Popis a hodnocení variant je tedy z tohoto pohledu velmi důležitý. ZÚR proto nejsou v rozporu s § 36 odst. 1 stavebního zákona ani s § 6 odst. 1 ve spojení s body I.1.d), g) vyhlášky č. 500/2006 Sb.

[393] Pochybení spatřují navrhovatelé též v tom, že úsek Břeclav (D2) – státní hranice je ve výkresové části uveden jen v koordinačním výkrese mezi informativními jevy. Ani zde se soud s námitkou navrhovatelů neztotožnil. Jestliže se odpůrce rozhodl tento záměr ze ZÚR vypustit a jestliže je toto vypuštění v souladu s PÚR 2008, není zřejmé, proč by měl být tento neexistující záměr obsažen ve výkresové části ZÚR. Napadené ZÚR tudíž nemohou být v rozporu s § 6 odst. 1 ve spojení s body I.2.b), d) přílohy č. 4 vyhlášky č. 500/2006 Sb. Důvod uvedení obchvatu Břeclavi v koordinačním výkresu není soudu příliš jasný. Podle § 2 písm. b) vyhlášky č. 500/2006 Sb. zahrnuje koordinační výkres navržené řešení, neměněný současný stav a důležitá omezení v území, zejména limity využití území. Obchvat Břeclavi, na nějž je vydáno územní rozhodnutí, avšak jenž není realizován, nespadá do žádné z uvedených obsahových náležitostí koordinačního výkresu. Soud nicméně vzal v potaz, že obchvat Břeclavi je v tomto výkrese zobrazen pouze jako jev informativní (nikoliv jako jev schvalovaný). Zakreslení obchvatu Břeclavi jako informativního jevu (u nějž odpůrce zjevně předpokládá brzkou realizaci na základě již vydaného územního rozhodnutí) v koordinačním výkrese nemůže samo o sobě podle názoru soudu způsobit nezákonnost ZÚR. Právě řečeným ovšem soud nijak nemění své závěry ve vztahu k územnímu plánu města Břeclavi v případě, že by obchvat Břeclavi byl záměrem nadmístního významu (viz body [195] a [196]).

[394] Právě ve vztahu k nadmístnímu významu obchvatu Břeclavi se navrhovatelé v replice odvolali na rozsudek zdejšího soudu ze dne 24. 4. 2012, č. j. 9 Ao 7/2011 – 559, kterým byly zrušeny ZÚR v části vymezující koridor TE 42 pro horkovod z elektrárny Dukovany. Poukázali na to, že soud v tomto případě odmítl argumentaci odpůrce, že se jedná o záměr místního významu, a tento záměr zrušil pro rozpor s požadavkem komplexnosti řešení účelného využití a prostorového uspořádání území. K otázce nadmístního významu obchvatu Břeclavi soud obdobně jako v předchozím odstavci odkazuje na body [195] a [196] rozsudku. Pokud jde o komplexnost záměru, soud podotýká, že záměr rychlostní silnice R55 končí napojením na dálnici D2 (nikoliv nesmyslně v polích) a že nevymezení obchvatu Břeclavi tudíž nemůže mít na komplexnost tohoto záměru vliv; v podrobnostech soud odkazuje na bod [197].

[395] Navrhovatelé dále poukazují na s. 103 vyhodnocení SEA (verze ze srpna 2011), na níž shledávají obdobný rozpor: jako jeden z posuzovaných koridorů je zde uveden *„koridor kapacitní silnice R55 Olomouc – Přerov a dále Napajedla – Uherské Hradiště – Hodonín – Břeclav – hranice ČR (-Wien)*“, avšak následně mezi uvedenými částmi koridoru již úsek Břeclav – hranice ČR (-Wien) jako součást některé z posuzovaných variant uveden není. Soud již uvedl, že z hlediska zákonných požadavků je však třeba vycházet z verze VURÚ (tedy i SEA) z června 2010, neboť tato verze je obsahově situována do fáze návrhu ZÚR dle § 37 odst. 1 stavebního zákona, v níž má být dle tohoto ustanovení prováděno posouzení vlivů na udržitelný rozvoj území (viz body [185] a [186]). Další aktualizace VURÚ z února 2011 a ze srpna 2011 nejsou pro posouzení zákonnosti ZÚR rozhodné. Ve vyhodnocení SEA z června 2010 je navrhovali odkazované posouzení koridoru R55 obsaženo na s. 108, kde je úsek Břeclav – hranice ČR (-Wien) uveden jako součást úseku R55-3 Hrušky – Břeclav (D2) – variantně hranice ČR/Rakousko, a to ve třech variantách. Námitka je proto nedůvodná. Stejně tak neobstojí tvrzení navrhovatelů, že tento úsek koridoru silnice R55 nebyl zahrnut do bodového hodnocení v příloze 1 části SEA. Soud zde odkazuje na přílohu 1.1 vyhodnocení SEA (verze z června 2010), kde jsou hodnoceny na s. 18 – 21 variantní záměry D66-A, D66-B a D66-C a na s. 39 – 41 variantní záměry D70-A, D70-B1,B2 a D70-C1,C2, a dále na přílohu 2.2 vyhodnocení SEA (verze z června 2010), v níž je uvedeno podrobné bodové hodnocení těchto variantně vymezených záměrů.

[396] Za vadu vyhodnocení SEA navrhovatelé považují též to, že dle jejich názoru byl obchvat Břeclavi v rozporu se skutečností považován za existující stavbu, tedy za součást nulové varianty, k čemuž odkazují na s. 157 vyhodnocení SEA (verze ze srpna 2011). Odkazovaný úsek je obsažen v totožném znění na s. 174 vyhodnocení SEA z června 2010: *„téměř ve všech případech, kdy byla posuzována nová silniční stavba (přeložka komunikace), byly přeložky ve všech variantách vyhodnoceny jako přínos oproti „nulovým variantám“ (bez realizace záměrů). Výjimku tvoří pouze obchvat Břeclavi, kde je již nulová varianta reprezentována obchvatem města a nejedná se tedy o nulovou variantu ve smyslu zachování současného stavu komunikační sítě.“* Tato pasáž je součástí obecného shrnutí hodnocení HIA k záměrům ZÚR. V hodnocení HIA na s. 116 je v rámci hodnocení záměru R55 v úseku Hrušky – Břeclav – hranice ČR uvedeno, že „[v]*arianta nulová v tomto případě nepředstavuje nerealizaci záměru, ale naopak výstavbu obchvatu Břeclavi ve dvoupruhové komunikaci.*“ Podle názoru soudu je z citovaných pasáží zjevné, že v rámci HIA byla za nulovou variantu označena varianta výstavby dvoupruhového obchvatu Břeclavi. Lze jistě diskutovat o tom, že odpůrce, resp. zpracovatel HIA, mohl k označení této varianty použít přiléhavější název a nikoliv název „nulová varianta“, který v jiných částech HIA odpovídá stavu bez realizace jakéhokoli záměru. Tento nedostatek však nemůže mít vliv na zákonnost ZÚR, pokud byl pojem „nulová varianta“ u tohoto úseku jednoznačně definován jako (budoucí) výstavba dvoupruhového obchvatu Břeclavi. Z HIA ani ze SEA rozhodně neplyne závěr konstruovaný navrhovateli, že by byl obchvat Břeclavi považován za existující stavbu.

[397] Soud se ztotožňuje s tvrzením navrhovatelů, že varianta silnice I/55 „Obchvatová“ (D70-A) se dostává do střetu s územím EVL Soutok – Podluží. Odpůrce ostatně tento fakt nijak nepopírá a lze jej bez obtíží seznat jak z tabulky na s. 67 odůvodnění ZÚR, tak i z hodnocení NATURA 2000 (verze z června 2010) na s. 21, 30 a 34 a na s. 14 přílohy č. 1 tohoto hodnocení. Podle navrhovatelů dále není zřejmé, proč byla varianta D70-A vyhodnocena jako nejméně nepříznivá z hlediska vlivu na životní prostředí. Ve vztahu k vlivům na EVL a PO soud navrhovatele odkazuje na právě citované pasáže hodnocení NATURA 2000. V nich autorizovaná osoba uvedla, že tento záměr již byl hodnocen na projektové úrovni, přičemž bylo

prokázáno, že záměr je ve veřejném zájmu, a byla navržena kompenzační opatření. Ve srovnání s ostatními variantami tohoto úseku jsou vlivy varianty D70-A hodnoceny jako menšího rozsahu. Ve vztahu k vlivům na veřejné zdraví a další složky životního prostředí lze odkázat na tabulku na s. 66 a 67 odůvodnění ZÚR a text pod touto tabulkou, kde odpůrce shrnuje důvody výběru této varianty. Ani tuto námitku tedy soud neshledává důvodnou.

[398] Za nepravdivé může soud označit tvrzení navrhovatelů, že kvůli vypuštění koridoru D70-A ze ZÚR je vybraná varianta silnice R55 (D66-C) hodnocena tak, jako by navazující obchvat Břeclavi (silnice I/55) neměl žádné významné negativní vlivy na území NATURA 2000. Poukazuje k tomu na s. 67 odůvodnění ZÚR jakož i na pasáže hodnocení NATURA 2000 uvedené v předchozím odstavci, z nichž vyplývá pravý opak. Navrhovatelé dále v této souvislosti poukazují na řádek 7 tabulky na s. 63 odůvodnění ZÚR, kde je chybně uvedeno, že varianta D66-C není ve střetu s žádnou EVL ani PO. Toto konstatování podle navrhovatelů ignoruje nezbytné pokračování tohoto koridoru, tedy obchvat Břeclavi. K tomu soud uvádí, že varianta R55 D66-C je vedena pouze v úseku Hrušky – Břeclav (D2), tedy končí na dálnici D2 a dále k Břeclavi nepokračuje. Již z toho je zřejmé, že se nemůže dostat do střetu s žádnou EVL ani PO, a tudíž je napadený text v tabulce správný. Skutečnost, že na tento záměr navazuje obchvat Břeclavi jako záměr D70-A, je pak zohledněna v tabulce na s. 67 odůvodnění ZÚR, kde je konstatován významný negativní vliv na lokality NATURA 2000.

[399] Podstatou námitky navrhovatelů týkající se ignorování některých studií ve vztahu k intenzitě dopravy a čtyřpruhovému obchvatu Břeclavi je zjevně teze převzatá ze studie Ing. S., podle níž by ke spojení Brna s Vídní mělo dojít primárně po silnici R55 kolem Břeclavi a nikoliv po silnici R52 kolem Mikulova. Nejvyšší správní soud nicméně výše uzavřel, že předmětná studie je v rozporu s PÚR 2008, stejně jako myšlenka, že koridory R52 a R55 jsou vzájemnými alternativami. Z tohoto pohledu je zcela irelevantní, jaké jsou intenzity dopravy na silnici R55 ve srovnání se silnicí R52 a už vůbec nemají tato data smysl pro tabulku na s. 61 odůvodnění ZÚR, která se zabývá výhradně intenzitami dopravy na silnici R55. Nejvyšší správní soud proto pro nadbytečnost důkaz těmito studiemi (s výjimkou studie Ing. S.) citovanými na s. 78 návrhu shora neprováděl. Bez relevance pro zákonnost ZÚR je též tvrzení navrhovatelů, že obchvat Břeclavi by se kvalifikoval pro čtyřpruhové uspořádání a že by pak měl nejvyšší intenzitu ze všech hraničních přechodů, neboť tento záměr byl ze ZÚR vypuštěn. Ze stejného důvodu se soud blíže nezabýval tvrzenou vadou tzv. MODELU 2009 – intenzity dopravy na hraničním přechodu Poštorná/Reintal uvedou navrhovateli v replice.

[400] Navrhovatelé též namítají neobjektivní a nerealistické hodnocení na řádcích 5 a 6 tabulky na s. 63 odůvodnění ZÚR, neboť obsahuje nejlepší hodnocení pro variantu D66-C, ač tato varianta prochází nejblíže obytné zástavbě města Břeclavi. Jak bylo soudem uvedeno výše, záměr D66-C končí na dálnici D2, a tedy neprochází v blízkosti města Břeclavi. Pokud měli navrhovatelé na mysli navazující obchvat Břeclavi, odkazuje soud navrhovatele na s. 66 a 67, kde byl v tabulce hodnocen společně záměr D70-A a D66-C. Dodává k tomu, že blízkost k zástavbě sama o sobě neznamená, že záměr musí mít fatální dopady na veřejné zdraví a obytnou a rekreační funkci území, nehledě na to, že všechny tři navrhované varianty řešení obchvatu Břeclavi se více či méně dostávaly do těsné blízkosti s městem. Ostatně předmětné tabulky v odůvodnění ZÚR si odpůrce nevybájil, nýbrž se jedná o převzetí výsledků z hodnocení HIA zpracovaného odborně způsobilou osobou.

D.4.2 Rychlostní silnice R55 a Ptačí oblast Bzenecká Doubrava – Strážnické Pomoraví

[401] Ve vztahu k úseku silnice R55 Rohatec – Moravský Písek poukázali navrhovatelé na metodologickou chybu, jež má spočívat v nezohlednění pokračování tohoto koridoru na území Zlínského kraje a hodnocení jen variant koridoru na území Jihomoravského kraje. V rámci hodnocení varianty „ŘSD“ (D5-A) měly být vzaty v úvahu též vlivy výstavby plánovaných obchvatů obcí a měst na stávající silnici I/55 uvedené jako územní rezervy DR15 a DR42. V případě realizace „Alternativní trasy“ (D5-B) by se podle navrhovatelů tyto obchvaty vůbec nemusely budovat.

[402] Při vyhodnocení úseku R55 Rohatec – Moravský Písek nebyly dle navrhovatelů využity všechny existující relevantní odborné podklady (Ing. K., 2007; Mgr. D., 2007). Navrhovatelé dále namítají nedostatky ve srovnání obou dílčích variant tohoto úseku v části SEA, a to konkrétně u vlivů na obyvatele a ovzduší, vlivů na povrchové a podzemní vody a vlivů na kulturní a historické hodnoty. Podle navrhovatelů tedy došlo u „Alternativní trasy“ z nepřesvědčivých a neprůkazných důvodů k navýšení negativních bodů. I přesto však má tato trasa podle VURÚ nižší negativní vliv na přírodu, krajinu a životní prostředí. Navzdory tomu zpracovatel SEA považuje obě alternativy za rovnocenné a při výběru varianty navrhuje zohlednit též dopravně-inženýrská a technicko-ekonomická kritéria. Toto doporučení podle navrhovatelů nijak neodůvodňuje, proč by se měl výběr řídit právě těmito kritérii; navíc dopravní význam obou variant je srovnatelný a z technicko-ekonomického hlediska je zjevně výhodnější „Alternativní trasa“. Odůvodnění výběru varianty „ŘSD“ na s. 58 odůvodnění ZÚR nemá podle navrhovatelů oporu v podkladech, je nepřezkoumatelné a v rozporu s § 45i odst. 8 a 9 ZOPK.

[403] K tomuto úseku odpůrce poznamenal, že Zásady územního rozvoje Zlínského kraje byly vydány již dne 10. 9. 2008 a vymezily koridor pro R55 invariantně na pravém břehu řeky Moravy podél železniční trati Přerov – Břeclav. Jelikož u ZÚR musí být zajištěna koordinace využívání území, byla u variant v rámci návrhu ZÚR posuzována pouze návaznost jednotlivých variant na území Zlínského kraje. Jihomoravský kraj má zmocnění řešit ZÚR pouze na svém území, pokud z PÚR 2008 nevyplývá úkol pro řešení problematiky ústředními orgány a více dotčenými kraji, což není tento případ. Odpůrce nesouhlasí s tvrzením navrhovatelů, že při hodnocení varianty „ŘSD“ měly být vzaty v úvahu i vlivy výstavby plánovaných obchvatů obcí na silnici I/55. Tyto obchvaty jsou vymezeny pouze jako územní rezervy a mají sloužit k ochraně území pro případ, že by nebyla realizována navržená R55 nebo pro možnost optimálního dopravního řešení po realizaci R55.

[404] Tvrzení navrhovatelů o výhodách „Alternativní trasy“ řešené ve studii Mgr. D. jsou podle odpůrce pouhé spekulace: tato studie neodpovídá vymezené koncepci rozvoje dopravní infrastruktury Jihomoravského kraje a navíc není prověřena na území Zlínského kraje v jeho vydaných zásadách územního rozvoje. Ke srovnání variant v části SEA odpůrce uvedl, že napadané rozdíly v hodnotách cca 10 % nejsou pro konečné rozhodování o výběru podstatné a navrhovateli tvrzené nedostatky srovnání nejsou důvodné, což blíže rozvedl ve vztahu k jednotlivým kritériím. K výběru varianty odpůrce odkázal na s. 55 a 58 odůvodnění ZÚR a zdůraznil, že pro výběr varianty nejsou rozhodující pouze vlastní výsledky posouzení SEA, ale i jiné skutečnosti.

[405] Nejvyšší správní soud opakovaně judikuje, že podmínkou úspěšnosti návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je, aby bylo v řízení prokázáno, že jím došlo ke zkrácení navrhovatele na jeho právech (viz rozsudek ze dne 20. 1. 2010, č. j. 1 Ao 3/2009 – 82, dále

rozsudek ze dne 5. 12. 2007, č. j. 3 Ao 4/2007 – 83, rozsudek ze dne 11. 6. 2009, č. j. 3 Ao 2/2009 – 93, rozsudek ze dne 29. 4. 2008, č. j. 4 Ao 1/2008 – 39, nebo rozsudek ze dne 17. 1. 2008, č. j. 4 Ao 3/2007 – 22). Správnost uvedeného právního názoru potvrdil rozšířený senát tohoto soudu v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116, publikovaném pod č. 2215/2011 Sb. NSS: *„úspěch návrhu rozhodující měrou odvisí od toho, zda v řízení bude prokázáno, že navrhovatel skutečně – jak v návrhu tvrdil – byl na svých právech zkrácen přijatým opatřením obecné povahy. Návrh sám zákonodárce nekoncipoval jako* actio popularis*, ale jako nástroj k ochraně subjektivního práva. To, že návrhová (procesní) legitimace je podmíněna tvrzením o zkrácení na právech, jen předznamenává, že předpokladem úspěchu v řízení samotném (věcnou legitimací) je požadavek, aby v řízení bylo prokázáno, že k takovému ukrácení na právech skutečně došlo"* (bod 33).

[406] K aktivní věcné legitimaci navrhovatelů – obcí soud v obecné rovině poznamenává, že byť zákon ve vztahu k aktivní procesní legitimaci obcí k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nepočítá s nutností tvrdit dotčení jejich právní sféry (§ 101a odst. 2 s. ř. s.), jako tomu činí u navrhovatelů podle § 101a odst. 1 s. ř. s., aktivní věcnou legitimaci obcí ve vztahu k podaným námitkám je nutné zkoumat v každém konkrétním případě individuálně. Z judikatury zdejšího soudu totiž vyplývá, že soud je povinen hodnotit, zda existuje vztah mezi právní sférou předmětné obce a územím, které je opatřením obecné povahy regulováno. Aktivní procesní legitimace vymezená v § 101a odst. 2 s. ř. s. představuje oprávnění k uplatnění pouze takových námitek, které jsou relevantní z hlediska dotčenosti předmětné obce; není na soudu, aby se zabýval jakýmikoliv námitkami navrhovatelky – obce, tedy také těmi, které směřují mimo její vlastní dotčenost zásadami územního rozvoje (srov. rozsudek ze dne 8. 2. 2012, č. j. 7 Ao 8/2011 – 75). Tomuto požadavku ostatně odpovídal rovněž obsah závěrečných řečí navrhovatelů – obcí (i navrhovatelů – fyzických osob) vznesených při ústním jednání. V nich někteří z navrhovatelů shrnuli možné dopady budoucí realizace záměrů obsažených v ZÚR na katastrální území obce, její obyvatele a celkovou pohodu bydlení (resp. na území, v němž se nacházejí nemovitosti, k nimž navrhovatelé disponují absolutním hmotným právem) a označili nejpalčivější problémy spojené s případnou realizací záměrů nacházejících se v blízkosti jejich obce.

[407] Z předložených podkladů je zřejmé, že žádný z navrhovatelů – obcí nemá své území uvnitř či v blízkosti předmětného úseku a stejně tak žádný z navrhovatelů – fyzických osob nedisponuje absolutním hmotným právem k nemovitosti uvnitř nebo v blízkosti tohoto koridoru. Nejbližší navrhovatelka m) se se svými nemovitostmi nachází vzdušnou čarou třicet kilometrů od uvedeného úseku. V této vzdálenosti je – i s přihlédnutím k obsahu námitek navrhovatelů – vyloučeno, aby byla vymezením tohoto záměru v ZÚR dotčena její právní sféra. Ani ostatní navrhovatelé neuvedli žádné relevantní tvrzení podložené důkazními prostředky, na základě něhož by bylo možno dovodit zkrácení na právech některého z nich vymezením této části koridoru silnice R55. Jelikož již z pouhých tvrzení navrhovatelů je zřejmé, že nemohou být vymezením tohoto záměru v ZÚR zkráceni na svých právech, postrádají v tomto směru aktivní věcnou legitimaci. Aniž se tedy Nejvyšší správní soud blíže zabýval jednotlivými vznesenými námitkami, dospěl k závěru, že návrh navrhovatelů je v této části *per se* nedůvodný.

D.5 Námitka vadného posouzení silnice I/38 (jako součásti koridoru kapacitní silnice S8)

[408] Navrhovatelé jsou přesvědčeni, že trasa koridoru silnice I/38 měla být v rámci ZÚR posouzena ve variantách, což se nestalo. Poukázali na dlouholetá jednání o obchvatu Znojma, z nichž mělo být pořizovateli známo, že kromě trasy procházející obydleným územím Znojma

bylo nutné posuzovat i variantu procházející mimo urbanizovaná území severně od obcí Kuchařovice a Suchohrdly. Městský úřad města Znojma byl nadto dne 16. 5. 2011 pověřen iniciovat vyhotovení územní studie za účelem vymezení územní rezervy právě v takovém koridoru. Odůvodnění ZÚR neobsahuje žádné důvody objasňující volbu vybraného koridoru.

[409] Podle navrhovatelů došlo v roce 2011 ve městě Znojmě k překračování zákonného imisního limitu koncentrace prachových částic PM_{10}. Vymezení koridoru I/38, který by způsobil další zvýšení imisní zátěže dotčeného území, je v takovém případě nepřípustné. Navrhovatelé též tvrdí, že ve VURÚ i v odůvodnění ZÚR schází jakékoliv posouzení vlivů koridoru silnice I/38 přes urbanizované území města Znojma a obce Dobšice na veřejné zdraví. Konečně navrhovatelé namítají, že v grafické části ZÚR nejsou vymezeny mimoúrovňové křižovatky u městské části Znojmo – Přímětice a na křížení se silnicí Znojmo – Suchohrdly. Tato skutečnost dle navrhovatelů zkresluje vyhodnocení vlivů této silnice na životní prostředí, resp. na veřejné zdraví. Navrhovatelé též považovali vymezení této silnice za neproporcionální zásah do svých práv, což směřuje do pátého kroku algoritmu. K tomu soud odkazuje na bod [711], kde se s námitkou nepřiměřenosti ZÚR vypořádává.

[410] Odpůrce ve svém vyjádření předně uvedl, že se s námitkami navrhovatelů vypořádal již v rámci připomínky č. 103. Dále poukázal na historii řešení trasy silnice I/38 s tím, že v roce 2000 se v rámci konceptu Územního plánu velkého územního celku okresu Znojmo řešila i varianta vzdálenější ho obchvatu města Znojma. Ministerstvo dopravy však ve svém stanovisku ke konceptu vyjádřilo s touto variantou nesouhlas a označilo ji jako neodůvodněnou a technicky nepodloženou. Varianty byly dále porovnávány při zpracování Generelu dopravy Jihomoravského kraje, přičemž na základě modelových zatížení bylo doporučeno sledovat silnici I/38 ve variantě s bližším obchvatem města Znojma. Odpůrce dále konstatoval, že tento záměr je v souladu s územním plánem města Znojma a obcí Dobšice, Kuchařovice, Nový Šaldorf – Sedlešovice a Suchohrdly schváleným v roce 2000. Na I. stavbu – 2. etapu obchvatu bylo v roce 2006 vydáno stavební povolení a stavba byla zrealizována. Vzhledem k částečné realizaci a navazujícím probíhajícím řízením by musel změnu trasování navrhnout investor stavby – Ministerstvo dopravy nebo město Znojmo, což se však v rámci veřejného projednávání 2. návrhu ZÚR nestalo.

[411] Tvrzení navrhovatelů o chybějícím vyhodnocení koridoru silnice I/38 na veřejné zdraví je podle odpůrce nepravdivé. V rámci hodnocení SEA (kapitola A.10.5) byl tento záměr hodnocen jako pozitivní, byť hodnocení připouští, že záměr bude novým zdrojem zátěže v okrajové části Znojma. V tomto ohledu hodnocení doporučuje věnovat zvýšenou pozornost minimalizaci vlivů hlukové zátěže na kvalitu obytného prostředí dotčených sídel, což bylo promítnuto do ZÚR (článek 58). Další tvrzení navrhovatelů, že v rámci koridoru silnice I/38 nejsou zakresleny mimoúrovňové křižovatky, je rovněž nepravdivé. V ZÚR jsou plošně vymezeny všechny mimoúrovňové křižovatky včetně označení s návazností na stávající silniční síť.

[412] K otázce posuzování jednotlivých záměrů v ZÚR ve variantách soud v obecné rovině odkazuje zejména na body [125] až [135] a [161]. Z nich připomíná, že ze zákona neplyne povinnost pořizovatele zásad územního rozvoje zpracovat návrh koridorů dopravní infrastruktury ve variantách. Taková povinnost může být stanovena dotčeným orgánem na úseku posuzování vlivů na životní prostředí (tedy MŽP) nebo v zadání zásad územního rozvoje. MŽP ve svém stanovisku ze dne 15. 1. 2010, zn. 916/ENV/10, k zadání ZÚR upozornilo, že je

třeba posoudit všechny varianty koridorů, které jsou známy z přípravných dokumentací, určit pořadí jednotlivých variant z hlediska vlivů na životní prostředí, ve kterém jsou jednotlivé varianty přípustné a za jakých podmínek jsou přípustné. Dopisem MŽP ze dne 15. 2. 2010, zn. 6091/ENV/10, bylo upřesněno, že obsahem požadavku je posouzení všech variant, které přicházejí v úvahu v době zpracování návrhu ZÚR. Nejvyšší správní soud tedy musel posoudit, zda varianta vzdálenějšího obchvatu města Znojma propagovaná navrhovateli přicházela v době zpracování návrhu ZÚR v úvahu. Soud k této otázce provedl dokazování listinami a výslechem svědkyně Bc. O. N., vedoucí Odboru výstavby Městského úřadu ve Znojmě, a dospěl k následujícím závěrům.

[413] Dne 27. 6. 1989 schválil Jihomoravský Krajský národní výbor Územní plán velkého územního celku okresu Znojmo. Současně vymezil závazné a směrné části územního plánu uvedené ve Směrnici pro uspořádání území velkého územního celku okresu Znojmo. V závazné části této Směrnice je na s. 5 pod písmenem D Doprava bodem 26 uveden požadavek počítat s výstavbou nezbytného obchvatu sídla Znojma ve směru státní silnice (v rámci mezinárodní silniční sítě) I/38 Jihlava – Znojmo – Vídeň ve smyslu dopravní koncepce územního plánu sídelního útvaru Znojmo. V průvodní zprávě k Územnímu plánu velkého územního celku okresu Znojmo v části G.2 písmeno a) je k silnici I/38 mimo jiné uvedeno, že je zde řešen obchvat sídla Znojma, který převezme veškerou tranzitní osobní i nákladní dopravu ze směru Jihlava, Pohořelice, státní hranice a dále převezme část dopravy ze silnic II/361, II/399 a II/413, čímž se značně zlepší současná situace ve městě a zároveň se zmenší negativní vlivy dopravy na životní prostředí ve městě. Z těchto dokumentů soud dovozuje, že v době jejich přijetí nebylo uvažováno o variantách obchvatu města Znojma (takový požadavek není jejich součástí). Nadto z výkresu „ÚPN VÚC okresu Znojmo – návrh řešení – urbanistická koncepce“, který je součástí materiálu schváleného Jihomoravským Krajským národním výborem, je čárkovanou čarou patrný plánovaný obchvat města Znojma obepínající zastavěné území. O variantě vzdálenějšího obchvatu města tedy na základě těchto dokumentů nelze uvažovat.

[414] Na uvedenou územněplánovací dokumentaci navázal Územní plán města Znojma a obcí Dobšice, Kuchařovice, Nový Šaldorf – Sedlešovice a Suchohrdly schválený v roce 2000. Ze strany 101 textové části a z grafické části je zjevné, že územní plán počítá s obchvatem vedeným okolo zastavěného území města Znojma; navrhovateli proponovaná varianta vedení obchvatu až za sousedícími obcemi Kuchařovice a Suchohrdly v územním plánu není nijak zvažována. Ani z této dokumentace tedy neplyne nutnost zvažovat obchvat města Znojma variantně.

[415] Z výslechu svědkyně Bc. O. N. dále vyplynulo, že na základě Územního plánu města Znojma a obcí Dobšice, Kuchařovice, Nový Šaldorf – Sedlešovice a Suchohrdly bylo přikročeno k realizaci obchvatu. Obchvat města Znojma rozdělil investor na tři stavby, přičemž třetí stavba se dosud na stavebním úřadě ve Znojmě neprojednávala. Druhá stavba má pravomocné územní rozhodnutí z roku 2003 a pro účely stavebního řízení je dále rozdělena na dvě etapy. První etapa má též pravomocné stavební povolení, proti stavebnímu povolení na druhou etapu bylo podáno odvolání. Na první stavbu bylo vydáno územní rozhodnutí dne 18. 4. 2005, č. 43/05, a tato stavba byla rovněž dále členěna na dvě etapy. Na druhou etapu bylo následně vydáno stavební povolení a tato část byla zrealizována.

[416] Z listinných důkazů se podává, že Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 5. 5. 2010, č. j. 31 A 28/2010 – 267, zrušil rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 10. 10. 2005, č. j. JMK 27288/2005 OÚPSŘ, a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský úřad poté

rozhodnutím ze dne 30. 8. 2010, č. j. JMK 120629/2010, sp. zn. JMK 27288/2005 OÚPSŘ, zrušil územní rozhodnutí ze dne 18. 4. 2005, č. 43/05, a věc vrátil stavebnímu úřadu ve Znojmě k novému projednání. Svědkyně Bc. O. N. k tomu dále uvedla, že investor byl poté vyzván k doložení aktualizovaných podkladů pro územní řízení o umístění první stavby obchvatu, což neučinil a řízení bylo zastaveno. Investor podal novou žádost o územní rozhodnutí pouze ve vztahu k dosud nerealizované části první stavby. Svědkyně doplnila, že stavební úřad města Znojma vydal též stavební povolení na přeložky polních cest, vysokého napětí, plynovodu a dalších objektů, které byly už také zrealizovány. V trase první i druhé stavby bylo stavebním úřadem města Znojma vydáno rozhodnutí o povolení demolic stávajících staveb, a tyto byly z devadesáti procent již odstraněny.

[417] Podle názoru Nejvyššího správního soudu z provedených důkazů plyne, že v době zpracování druhého návrhu ZÚR (červen 2010) bylo z dosavadní územněplánovací dokumentace zřetelné, že obchvat Znojma nebyl doposud zvažován variantně, přičemž navrhovateli zmiňovaná vzdálenější varianta obchvatu se v relevantní územněplánovací dokumentaci nevyskytuje. Kromě toho muselo být v této době zpracovateli známo, že části obchvatu Znojma disponují územními či stavebními povoleními, přičemž jedna část je dokonce již zrealizována. Za této situace považuje soud za rozumné, že zpracovatel návrhu ZÚR zvažoval vymezení obchvatu Znojma invariantně v koridoru sledujícím dosavadní územněplánovací dokumentaci a navazujícím na proběhlá územní a stavební řízení.

[418] Navrhovatelé při jednání předložili mapové srovnání tras obchvatu města Znojma vymezené v Územním plánu velkého územního celku okresu Znojmo z roku 1989 a v Územním plánu města Znojma a obcí Dobšice, Kuchařovice, Nový Šaldorf – Sedlešovice a Suchohrdly ve znění jeho páté změny. Z tohoto srovnání dle navrhovatelů plynou podstatné rozpory v trasování tohoto záměru. K tomu Nejvyšší správní soud poznamenává, že otázka případného rozporu těchto dvou územněplánovacích dokumentací není předmětem tohoto řízení a obtížně může mít vliv na jeho výsledek. Kromě toho tyto mapové podklady potvrzují výše uvedený závěr, totiž že v jejich rámci byla zvažována pouze varianta bližší městu Znojmu (byť se její trasování v určitých částech odlišuje). Tyto podklady nijak nepodporují tvrzení navrhovatelů, že při zpracování návrhu ZÚR bylo třeba zvažovat též vzdálenější variantu obchvatu kolem obcí Kuchařovice a Suchohrdly.

[419] Z přípravných dokumentací tedy byla známa pouze jediná varianta a s ohledem na stav rozpracovanosti této varianty obchvatu nepřicházela podle názoru soudu v úvahu varianta jiná, vzdálenější. Na tom nic nemění ani fakt, že v květnu 2010 bylo územní rozhodnutí na část obchvatu soudem zrušeno, jelikož tato část již byla realizována; lze ostatně i pochybovat, zda bylo zpracovateli toto soudní rozhodnutí v době zpracování druhého návrhu ZÚR známo. Byly tak naplněny požadavky uvedené ve stanovisku MŽP a záměr mohl být posuzován v invariantní podobě. Sama skutečnost, že o obchvatu města Znojma dlouhodobě jedná a že jsou v této věci činná občanská sdružení, nemá dle mínění soudu na uvedený závěr vliv – takto široce totiž stanovisko MŽP nemíří. Konečně ani skutečnost, že byl Městský úřad města Znojma v roce 2011 pověřen iniciovat vyhotovení územní studie za účelem vymezení územní rezervy v alternativním koridoru, nemohla odpůrci založit povinnost vypracovat návrh tohoto záměru ve variantách, neboť k tomuto pověření došlo zjevně až po zpracování druhého návrhu ZÚR. Z tohoto důvodu soud pro nadbytečnost neprováděl důkaz sdělením Městského úřadu Znojmo ze dne 10. 6. 2011, č. j. 38899/2011, který měl pojednávat o tomto pověření.

[420] Jestliže byl tedy koridor silnice I/38 zvažován invariantně, přičemž takový postup nebyl v rozporu se zákonem, logicky nemůže odůvodnění ZÚR obsahovat důvody volby koridoru. Nebylo-li z čeho vybírat, postrádá smysl uvádět důvody výběru.

[421] Ohledně překračování imisních limitů znečištění ovzduší a vymezování záměrů v nadlimitně zatíženém území soud odkazuje na body [102] až [110]. V této části rozsudku soud dospěl k závěru, že z povahy věci není možné, aby území, na němž jsou překračovány veřejnoprávní limity imisí znečištění ovzduší, bylo *a priori* vyloučeno z dosahu regulace zásad územního rozvoje s argumentací, že další zatěžování území je nepřípustné. Samo vymezení záměru totiž nemůže mít vliv na stav ovzduší v určité oblasti. Jinými slovy vymezení koridorů a ploch nadmístního významu v zásadách územního rozvoje se nemůže z povahy věci dostat do rozporu s imisními limity znečištění ovzduší. I kdyby ve městě Znojmo docházelo v roce 2011 k překračování imisních limitů znečištění ovzduší prachovými částicemi PM_{10}, nemůže tato skutečnost sama o sobě způsobit nezákonnost (resp. slovy navrhovatelů „nepřípustnost“) vymezení záměru silnice I/38 v ZÚR. Soud proto pro nadbytečnost neprováděl důkaz aktuálními údaji Českého hydrometeorologického ústavu o kvalitě ovzduší v ČR v roce 2011 – předběžným přehledem překročení imisních limitů.

[422] K námitce o absenci posouzení vlivů koridoru silnice I/38 přes urbanizované území města Znojma a obce Dobšice na veřejné zdraví soud uvádí následující. Hodnocení vlivů na veřejné zdraví (HIA) vypracované v samostatném dokumentu se podrobně věnovalo pouze některým vybraným záměrům (viz s. 38 hodnocení) a posouzení záměru silnice I/38 z hlediska hluku a znečištění ovzduší neobsahuje. Soud nicméně připomíná, že hodnocení vlivů ZÚR na veřejné zdraví je součástí SEA: skutečnost, že hodnocení záměru silnice I/38 není obsaženo v samostatném dokumentu (hodnocení HIA) ještě neznamená, že k hodnocení vlivů tohoto záměru na veřejné zdraví nedošlo. Právě naopak – na s. 21 přílohy 1.1 hodnocení SEA je tento záměr v tabulce podrobně hodnocen. Z hlediska vlivu na obyvatelstvo (hluková zátěž) je uvedeno: „*Komunikace vytvoří řadu drobných obchvatů a odvede tranzitní dopravu z centra dotčených obcí a sníží tak jejich hlukovou zátěž. Navíc výrazně ulehčí intravilánu Znojma tím, že vytvoří obchvat ve východní části města. Bude však novým zdrojem zátěže v jeho okrajové části.*“ Ve vztahu k ovzduší je uvedeno: „*Žádný překryv s oblastí se zhoršenou kvalitou ovzduší. Snížení emisní zátěže z dopravy v centrech dotčených obcí*“. Dále v rámci opatření SEA je uvedeno „*Minimalizace vlivů na kvalitu obytného prostředí dotčených sídel*“. Data z této tabulky jsou dále převzata do textové části SEA v rámci hodnocení vlivů tohoto záměru na obyvatelstvo (viz část A.5.9, s. 171 a část A.10.5, s. 264 – 265). V článku 58 výroku ZÚR je pak jako úkol pro územní plánování uvedeno zpřesnění a vymezení koridoru této silnice mimo jiné s ohledem na minimalizaci negativních vlivů na obytnou a rekreační zástavbu. Nejvyšší správní soud má na základě těchto skutečností vyplývajících ze správního spisu za prokázané, že posouzení vlivů koridoru silnice I/38 na veřejné zdraví bylo provedeno a jeho výsledky byly promítnuty do výroku, a to v podrobnosti přiměřené ZÚR. Jelikož vyhodnocení SEA je součástí odůvodnění ZÚR, není možné souhlasit s navrhovateli, že odůvodnění ZÚR vyhodnocení vlivů tohoto záměru na veřejné zdraví neobsahuje. Nejvyšší správní soud uzavírá, že se nelze ztotožnit s navrhovateli, že nadnesené otázky byly odloženy do navazujících řízení, a jejich námitka je proto nedůvodná.

[423] Navrhovatelé též napadají nevymezení dvou mimoúrovňových křižovatek v grafické části ZÚR. Nejvyšší správní soud se problematikou vymezování mimoúrovňových křižovatek v ZÚR zabýval již výše v bodech [264] až [267]. I ve vztahu k mimoúrovňovým křižovatkám na silnici

I/38 tedy soud připomíná, že závaznost nadřazené územněplánovací dokumentace je nutnou chápat jak v pozitivním tak i v negativním smyslu. Závaznost v pozitivním smyslu znamená, že územněplánovací dokumentace nižšího stupně musí respektovat a také vymezit vymezené plochy a koridory nadmístního významu územněplánovací dokumentací stupně vyššího. Závaznost v negativním smyslu naopak neumožňuje územněplánovací dokumentaci nižšího stupně vymezit prvky nadmístního významu, které v nadřazené územněplánovací dokumentaci obsaženy nejsou. Ze ZÚR (jejich textové a grafické části) ve shodě s tvrzením navrhovatelů plyne, že mimoúrovňové křižovatky u městské části Znojmo – Přímětice a na křížení se silnicí Znojmo – Suchohrdly v nich vymezeny nejsou. Tento fakt ovšem neústí v nezákonnost ZÚR ani ke zkreslení vyhodnocení vlivů silnice I/38 na životní prostředí. Jediným důsledkem je to, že v navazující územněplánovací dokumentaci jakož i při rozhodování v území nebude možno na těchto křížení vymezit a umístit mimoúrovňové křižovatky nadmístního významu. Ani tuto námitku tedy Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou.

D.6 Tvrzené chybné a neobjektivní „bodové hodnocení" jednotlivých úseků koridorů dopravních staveb

[424] Navrhovatelé tvrdí, že metodický postup hodnocení variant jednotlivých úseků koridorů dopravní a technické infrastruktury z hlediska vlivů na životní prostředí, je zcela neprůhledný, neobjektivní a z mnoha hledisek chybný. Toto má mít vliv na správnost tvrzení a údajů v dokumentu obsažených a v konečném důsledku na zákonnost ZÚR.

[425] Dle navrhovatelů v bodě 12 kapitoly A.6.1. hodnocení SEA, týkající se syntetického hodnocení variant, zcela schází *„vylučovací kritérium"*. Toto kritérium by mělo být uplatňováno za situace, kdy by hodnocená varianta byla prokazatelně zdrojem dalšího zatížení území v oblastech, kde již jsou překročeny nejvyšší přípustné limity takového zátěže. Taková varianta by měla být bez dalšího označena jako nepřípustná.

[426] Váhy „Vp" přiřazené k parametrům A1-1 až A1-4, zohledňující plochu zástavby v blízkosti koridorů, jsou podle navrhovatelů neproporcionální. Pokud je koridor veden ve vzdálenosti do 100 metrů od obytné zástavby, pak se jedná o situaci, kde je realizace z důvodu nevyhnutelného překračování nejvyšších přípustných limitů hlučnosti prakticky vyloučena. Přitom pokles váhy 7 pouze na váhu 5 při vzdálenosti do 1000 metrů je malý. Tedy hodnota váhy pro vyloučené trasování do 100 metrů od obytné zástavby musí být výrazně větší, zatímco pro vzdálenější trasování výrazně menší.

[427] Jako příklad neobjektivního hodnocení a porovnání jednotlivých dílčích variant navrhovatelé poukazují na posouzení variant „Bystrcké" (D1-A) a „Optimalizované MŽP" (D1-C/J) úseku rychlostní silnice R43 Troubsko – Kuřim (příloha 2. 2. s. 1 a 2 části SEA). V tomto případě je počet přidělených „negativních bodů" shodný při hodnotě parametru A1-1 pro plochy 8,13 hektarů jako při hodnotě téhož parametru pro plochu pouhých 0,11 hektaru. Opravou jen tohoto jednoho dílčího hodnocení by se celkový výsledek tohoto hodnocení musel dramaticky změnit. Jako druhý příklad uvádějí obchvat Břeclavi, kde stejný typ vlivu, například parametry A1-1 a A1-2, je v případě dvou nedoporučených variant charakterizován jako velký, zatímco v doporučené variantě je bez jakéhokoliv odůvodnění hodnocen pouze jako střední. V této souvislosti se navrhovatelé odkazují na opomíjený úsek obchvatu Břeclavi a z něj vyplývající zkrácení celkové délky úseku R55 Břeclav – státní hranice. Závěrem dodávají, že v příloze 1. 1. Části SEA na s. 1 je vliv na hlučnost pro variantu „Bystrckou" rychlostní silnice R43 hodnocen

stupněm 0 a vliv na ovzduší nesrozumitelně stupněm +1/-1. Dle názoru navrhovatelů jsou toto z pohledu dlouhodobých překračování limitů v oblasti Bosonoh a obce Troubsko naprosto nesprávná tvrzení.

[428] Odpůrce uvádí, že pro potřeby posouzení vlivů variantních řešení obsažených v ZÚR byla rozpracována metodika, která je popsaná v kapitole 6.1 dokumentace VURÚ. V zájmu maximální transparentnosti jsou jednotlivé kategorie hodnotících výroků popsány v přílohách 2. 1. a 2. 2. Výsledné doporučení expertního SEA týmu je pak výsledkem zvážení všech těchto aspektů.

[429] Navrhovateli navrhované *„vylučovací kritérium“* jde podle odpůrce zcela mimo metodický rámec posuzování územněplánovací dokumentace. Navrhovatel sám uvádí metodickou diskontinuitu při vymezování oblastí se zhoršenou kvalitou ovzduší, jakož i variabilitu v rozsahu těchto území v různých letech. Dalším aspektem, který nelze zohlednit, je budoucí vývoj emisních a hlukových charakteristik vozového parku. V rámci projednání ZÚR byly vyhodnoceny všechny známé a relevantní varianty záměrů v souladu se stavebním zákonem. Pokud má navrhovatel jako vylučovací kritérium na mysli stávající zátěž území, je nutné upozornit, že touto problematikou se zabývají věcně a místně příslušné orgány veřejné správy.

[430] K parametrům pro bodové hodnocení odpůrce konstatuje, že způsob vyhodnocení variant řešení není metodicky ze strany MŽP upraven. Je v souladu s běžným postupem vyhodnocení SEA i ostatních zásad územního rozvoje. Tento postup je akceptován orgánem příslušným a odpovědným za metodické vedení vyhodnocení vlivů na životní prostředí (MŽP).

[431] Míra významu zohlednění potenciálních vlivů ve vztahu k obyvatelstvu, resp. ovzduší je mimo jiné vyjádřena počtem bodů přidělených této skupině kritérií. Jelikož je této skupině kritérií přiděleno 26 z celkového počtu 100 bodů, je patrné, že je tato složka hodnocena jako velmi významná v porovnání s dalšími hodnocenými složkami životního prostředí.

[432] K příkladu hodnocení variant R43 odpůrce rekapituluje závěry hodnocení variant a doporučení SEA. Dále odkazuje na závěry textové části hodnocení (kap. A.6.2). K příkladu hodnocení variant obchvatu Břeclavi odpůrce doplňuje, že důvodem určení míry vlivů je pozice koridoru vzhledem k obytné zástavbě. Odpůrce nesouhlasí, že doporučená varianta celou trasu obchvatu Břeclavi neobsahuje a je zde vynechán úsek 10 km, kde se nachází konflikt s územím NATURA 2000. Koridor pro vedení rychlostní silnice R55 v prostoru Břeclavi byl v 2. návrhu ZÚR řešen ve třech variantách. Jako nejpřijatelnější byla v úseku Hrušky – Břeclav vybrána varianta „ŘSD“, na kterou v ZÚR navazovala varianta obchvatu Břeclavi. Jelikož je na uvedenou dvoupruhovou variantu již vydáno územní rozhodnutí řešící i možnost kompenzačních opatření, je tento koridor z výroku ZÚR vypuštěn.

[433] Stanovení parametru *„riziko vzniku vlivu“* je dle tvrzení odpůrce založeno na skutečnosti, že šířka vymezených koridorů je výrazně širší než šíře koridoru, která bude fakticky využita pro realizaci konkrétních záměrů. *„Rizikem vzniku vlivu“* jsou hodnoceny územní podmínky pro minimalizaci, resp. vyloučení vlivů k dané skupině parametrů, resp. dané složce životního prostředí.

[434] V případě, kdy vlivy na obyvatelstvo a ovzduší jsou v daném koridoru nejednoznačné, upozorňuje zpracovatel na tuto skutečnost prostřednictvím bodového hodnocení (+1/-1). V tomto úseku lze předpokládat vznik jak pozitivních, tak negativních vlivů. Ve vztahu k obyvatelstvu a ovzduší jsou naopak takto hodnoceny (-1 či -2) úseky koridorů, které se přibližují plochám obytné zástavby. Hodnocení SEA je hodnocením koncepčním, nikoliv projektovým. V rámci posouzení variant vymezených ZÚR bylo provedeno koncepční posouzení sloužící k identifikaci potenciálně negativních vlivů na životní prostředí, které mají být dále vyhodnoceny v měřítku odpovídajícímu projektové dokumentaci (EIA).

[435] Nejvyšší správní soud posoudil námitku tvrdící absenci *„vylučovacího kritéria“* jako nedůvodnou. Samotné kritérium má vyloučit ty varianty koridorů, které by byly prokazatelně zdrojem dalšího zatížení území (znečištění ovzduší, hluku apod.) v oblastech, kde jsou již překročeny nejvyšší přípustné limity takovéto zátěže, případně je zřejmé, že by k takovému překročení došlo. Navrhovatelé tedy potřebu *„vylučovacího kritéria“* odůvodňují na základě předpokladu, že do území s existující nadlimitní zátěží nelze umisťovat koridory dopravních staveb. Tento předpoklad byl již v předchozích částech rozsudku vyvrácen. Soud ve stručnosti opakuje, že samotné vymezení koridorů a ploch nadmístního významu v zásadách územního rozvoje se nemůže z povahy věci dostat do rozporu s imisními limity znečištění ovzduší či nejvyššími přípustnými hodnotami hluku. V podrobnostech soud odkazuje na body [102] až [110] tohoto rozsudku.

[436] Jako nedůvodnou seznal soud i námitku navrhovatelů týkající se přiřazení jednotlivých vah „Vp“ k parametrům A1-1 až A1-4. V podkapitole A.6.1. *„Metodický postup“* (s. 199 hodnocení SEA) je uvedeno, že metodický postup vychází mimo jiné ze zásad, kdy každý z problémových okruhů je prezentován skupinou kritérií (S_k), přičemž každé kritérium (K) je vyjádřeno konkrétními parametry (P). Jednotlivým skupinám kritérií byly týmem zpracovatelů stanoveny váhy formou rozdělení 100 bodů, počet bodů přidělených skupině kritérií (S_k) odráží význam dané složky v rámci funkcí dotčeného území. V rámci každé skupiny (S_k) jsou podle stejného principu stanoveny váhy jednotlivých parametrů (V_p) rozdělením příslušného počtu bodů přidělených dané skupině. Pro každý parametr (P) je na základě hodnoty a prostorové dispozice daného jevu („limitu“) vůči vymezenému koridoru stanovena „velikost vlivu“ a „riziko vlivu“ vyjádřené bodovým hodnocením (b_p) odvozeným z jednoduché matice rizik. Syntetické hodnocení každé varianty je dáno hodnotou (H) váženého součinu bodové hodnoty parametru (b_p) a jeho váhy (v_p). Varianta s nejnižší celkovou hodnotou H je z hlediska vlivů na životní prostředí považována za nejpřijatelnější.

[437] Navrhovatelé napadají parametry A1-1 až A1-4, které patří do skupiny kritérií (S_k) *„Obyvatelstvo a ovzduší“*, kritéria (K) *„Vlivy na obyvatelstvo“*, jimž je souhrnně přidělena váha 21 bodů. Tyto parametry zohledňují plochu zástavby ve vzdálenosti od osy koridoru a to ve čtyřech pásmech: do 100 metrů (A1-1), do 500 metrů (A1-2), do 1 000 metrů (A1-3) a do 2 000 metrů (A1-4). Těmto parametrům byly přiděleny postupně váhy o počtu bodů 7, 6, 5, 3. Z výslechu svědka RNDr. L. K. k této otázce vyplynulo, že vztažení k ose koridoru je modelové, neboť osa komunikace nemusí být umístěna přímo v ose koridoru, může být umístěna kdekoliv s diferencí v řádech 100 metrů. Dále mohou ochranná opatření dané vlivy významně eliminovat. Dle soudu je logické, že se vzrůstající vzdáleností od osy koridoru také klesá hodnota jednotlivých vah. Dále je zapotřebí přihlédnout ke skutečnosti, že v rámci zásad územního rozvoje se neumisťují konkrétní silniční stavby, ale vymezují se koridory o šířce několika set metrů a až v rámci nižších stupňů územněplánovací dokumentace dochází k upřesňování.

Samotnou otázkou proporcionality rozdělení jednotlivých bodů vah v rámci daného kritéria se soud nezabýval, neboť tato námitka zcela míří do pátého kroku algoritmu. Tento krok aplikuje zdejší soud zpravidla pouze tehdy, neshledal-li pochybení v předchozích čtyřech krocích, tak tomu ovšem v projednávaném případě nebylo (blíže viz bod [711] rozsudku).

[438] Navrhovatelé dále napadají smysl a objektivitu metodiky hodnocení variantně navrhovaných záměrů. Namítají zejména chybné hodnocení koridoru silnice R43 v úseku Troubsko (D1) – Kuřim, konkrétně porovnání varianty „Bystrcké“ (D1-A) a varianty „Optimalizované MŽP“ (D1-C/J) ve vztahu ke kritériu „vliv na obyvatelstvo“ (A1). Jak bylo již výše uvedeno, u každého parametru (P) je na základě hodnoty a prostorové dispozice daného jevu vůči vymezenému koridoru stanovena „velikost vlivu“ a „riziko vlivu“ vyjádřené bodovým hodnocením (b_p) odvozeným z jednoduché matice rizik. Výsledná hodnota bodového hodnocení (H) je tvořena až součinem hodnot (b_p) a příslušné váhy (V_p). Samotná hodnota daného parametru tak prochází skrze matrici rizik, která ji může značně zkreslit. Ze spisové dokumentace (tabulka v příloze 2. 2. na s. 1 SEA) vyplývá, že plocha zástavby ve vzdálenosti do 100 metrů od osy koridoru je v případě varianty „Bystrcké“ celkem 8,13 hektarů, v případě varianty „Optimalizované MŽP“ je 0,11 hektaru. Svědek RNDr. L. K. k této otázce při výslechu mimo jiné uvedl, že na základě porovnání kvantitativních parametrů získaných geografickou analýzou nebylo možné dospět ke správnému výsledku. Tato metodika byla ještě rozšířena o prvky rizikové analýzy, kdy se formou expertního odhadu určoval význam a pravděpodobnost vzniku vlivu. Tato metodika hodnocení byla připravena speciálně pro hodnocení zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje. Konkrétně ve vztahu k hodnocení úseku Troubsko (D1) – Kuřim a variant „Bystrcké“ a „Optimalizované MŽP“, uvedl, že velikost ploch nehraje roli.

[439] Na základě výše uvedeného dospěl soud k názoru, že rozdíl uvedených ploch je na první pohled značný. Ztotožnil se s názorem navrhovatelů, že vzdálenost silničního tělesa od zástavby zásadně ovlivňuje vliv na obyvatelstvo a hodnocení zcela pomíjející takto značný rozdíl odporuje prvkům logiky. Na tomto nic nemění výpověď svědka RNDr. L. K. Samotná matrice rizik, kde je hodnota stanovena na základě expertního odhadu, poskytuje velký prostor pro případné zkreslení konečných výsledků, i když podkladové hodnoty v celku jistě hovoří v neprospěch určité varianty. Proto vskutku mohlo v namítaném případě dojít ke zkreslení hodnocení koridoru rychlostní silnice R43. S ohledem na dále uvedené nicméně soud nemusel metodiku hodnotit detailněji.

[440] Soud nepominul, že metodika není metodikou obecně užívanou, ale byla vytvořena pro ZÚR, konkrétně její část tzv. matrice rizik. Je nutné poznamenat, že tento problém nelze primárně přičítat pořizovateli, neboť při absenci jakékoliv zákonné či alespoň metodické úpravy, nezbývá pořizovateli nic jiného než tuto metodiku vytvořit. Avšak i při absenci úpravy nelze ze strany pořizovatele rezignovat na nároky na transparentnost, objektivitu a přesvědčivost daného hodnocení. Primární odpovědnost za rozdílné a nekonzistentní metodiky hodnocení vlivů koncepcí na životní prostředí má ovšem MŽP (k pasivitě MŽP v tomto ohledu viz též bod [548]).

[441] I kdyby snad v metodice hodnocení variantně navrhovaných záměrů dle kap. A. 6. SEA došlo k pochybení naznačenému navrhovateli, nemělo by vliv na zákonnost napadených ZÚR. Stanovisko SEA totiž není jediným či determinujícím podkladem pro výběr dané varianty koridoru. Navíc i samotné hodnocení variantně navrhovaných záměrů dle kap. A.6. SEA je jen

jedním z více pokladů pro výsledné doporučení SEA a není s to samo o sobě zapříčinit doporučení chybné varianty. Kromě hodnocení dle kap. A.6. SEA byly jednotlivé variantní záměry hodnoceny shodně jako ostatní návrhy viz kapitola A.5.9. a příloha 1.1. SEA. Dále výsledné doporučení vychází z hodnocení vlivů ZÚR na ptačí oblasti a evropsky významné lokality NATURA 2000. Navrhovateli zmiňovaný vliv na obyvatelstvo byl podrobně hodnocen v rámci hodnocení HIA. V rámci tohoto hodnocení byla jako nejvhodnější také doporučena varianta „Bystrcká" (s. 55 HIA). Soud se navíc v této otázce řídil zásadou zdrženlivosti, neboť daná otázka spadá do vysoce odborné sféry.

[442] K druhému příkladu, který měl prokázat neobjektivitu bodového hodnocení a týkal se koridoru rychlostní silnice R55 v úseku Hrušky – Břeclav (D2) – hranice ČR/Rakousko, soud ve stručnosti uvádí, že v tomto případě navrhovatelé vycházejí především z toho, že daná trasa koridoru neobsahuje trasu obchvatu Břeclavi. Touto otázkou se zdejší soud již zabýval v části IV./D.4.1. tohoto rozsudku a na podrobné odůvodnění v této části rozsudku odkazuje.

[443] Námitku týkající se hodnocení varianty „Bystrcké" rychlostní silnice R43 stupněm 0 pro vliv na obyvatelstvo a vliv na ovzduší nesrozumitelně stupněm +1/-1 shledal soud jako nedůvodnou. V souladu s vyjádřením odpůrce lze při uplatnění stupně (+1/-1) v daném úseku předpokládat vznik jak pozitivních tak negativních vlivů. Podrobné odůvodnění zahrnující slovní hodnocení daných stupňů lze naleznout v kapitole A.5.9 hodnocení SEA. Stejně jako navrhovatelé v souvislosti s překračováním dlouhodobých limitů v oblasti Bosonoh a obce Troubsko odkazují na bod. 2 části návrhu, soud odkazuje na body [102] až [110] tohoto rozsudku pro podrobnější odůvodnění této otázky.

E) Námitka nedostatečného a nepřezkoumatelného vypořádání námitek a připomínek navrhovatelů

[444] V podaném návrhu navrhovatelé dále upozornili na nedostatečné a nepřezkoumatelné vypořádání jejich námitek a připomínek. Ty směřovaly především do čtyř hlavních okruhů: nevyhodnocení kumulativních vlivů, překročení únosného zatížení území, nevyhodnocení alternativních řešení rozvoje dopravní infrastruktury a nedostatky posouzení variant konkrétních dílčích úseků jednotlivých staveb.

[445] Navrhovatelé odkázali na ustálenou judikaturu zdejšího soudu a v obecné rovině konstatovali, že jejich námitky byly vypořádány zcela nedostatečně. Nebylo možné vypořádat podané námitky způsobem, že se jedná o příliš podrobné problémy, které mají být řešeny až v navazujících fázích územního plánování. Z judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 20. 9. 2011, č. j. 9 Ao 4/2011 – 78) totiž vyplývá, že není přípustné vypořádávat námitky s odkazem na pozdější stadia rozhodování, ve kterých již nebude možné zabývat se vzájemnými souvislostmi vymezení jednotlivých záměrů a následnými důsledky jejich realizace. Uplatněné námitky byly podle navrhovatelů vypořádány pouze formálně; odpůrce se jimi věcně nezabýval, pouze odkázal na podkladové dokumenty a odsunul řešení problémů do dalších fází rozhodování o záměru.

[446] Dále navrhovatelé zpochybnili postup odpůrce, který v některých případech v rozhodnutí o námitkách přistoupil k hromadnému zamítnutí námitek, např. zamítnutí celého podání zástupce veřejnosti Občanského sdružení Občané za ochranu kvality bydlení v Brně-

Bosonohách (dále též „občanské sdružení“) čítajícího 31 námitek jedním výrokem. Podle navrhovatelů musí být o každé jednotlivé námitce rozhodnuto samostatně, a je tak právně nepřípustné zamítat námitky hromadně. Nepřípadný postup zvolil odpůrce také při rozhodování o námitkách zástupkyně veřejnosti J. P. Jí uplatněných 77 námitek zamítl tak, že zamítl námitku č. 1 a ostatní námitky nebyly v rozhodnutí o námitkách ani citovány a jejich text tedy zůstal bez jakéhokoliv kontextu. Zastupitelé při rozhodování o námitkách nemohli ani tušit, o čem při schvalování rozhodnutí rozhodují.

[447] Odpůrce ve svém vyjádření oponoval, že námitky navrhovatelů byly vypořádány po stránce formální ve smyslu požadavků vyplývajících ze správního řádu a po stránce obsahové v souladu se zásadou účelného a hospodárného uspořádání území kraje. Neztotožnil se s navrhovateli, že by ve vypořádání některých námitek odkazoval na pozdější stádia rozhodování. Za pozdější stadium rozhodování totiž odpůrce nepovažuje zpřesnění záměru v územním plánu v rámci koridoru vymezeného v ZÚR (§ 43 odst. 3 stavebního zákona).

[448] Podle § 39 odst. 2 stavebního zákona mohou proti návrhu zásad územního rozvoje podat námitky pouze obce v řešeném území a obce sousedící s tímto územím (dále jen "dotčené obce") a zástupce veřejnosti. Nejpozději při veřejném projednání může každý uplatnit své připomínky a dotčené obce a zástupce veřejnosti námitky s jejich odůvodněním a současně musí vymezit území dotčené námitkou. Stavební zákon tedy v případě pořizování zásad územního rozvoje neumožňuje podat námitky každé dotčené fyzické osobě, jako je tomu v případě územního plánu, ale stanoví podmínku uplatnění námitek prostřednictvím zástupce veřejnosti, což významně ovlivňuje obsah podávaných námitek. Zástupce veřejnosti v souladu s § 23 odst. 2 stavebního zákona může podat pouze takovou námitku, na jejímž jednotném znění se shodne (tj. podá věcně shodnou připomínku k návrhu zásad územního rozvoje) určitý kvalifikovaný počet fyzických osob; jedná se minimálně o 500 občanů kraje nebo nejméně jednu desetinu občanů kterékoli obce na území kraje s méně než 2000 obyvateli nebo nejméně 200 občanů obce na území kraje. Tyto požadavky odpovídají vyšší úrovni obecnosti zásad územního rozvoje a zamezují projednávání pouze individuálních zájmů jednotlivých osob v této fázi územního plánování (blíže srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2011, č. j. 9 Ao 6/2010 – 78). Následně krajský úřad vyhodnotí výsledky projednání a zpracuje návrh rozhodnutí o námitkách (§ 39 odst. 4 stavebního zákona). O námitkách rozhoduje stejný správní orgán, který vydává opatření obecné povahy. Rozhodnutí o námitkách musí obsahovat vlastní odůvodnění a je součástí odůvodnění opatření obecné povahy (§ 172 odst. 5 správního řádu).

[449] Co se týče konkrétnosti vypořádání jednotlivých námitek, lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 – 644, publikovaný pod č. 2106/2010 Sb. NSS, podle něhož obecnost zásad územního rozvoje *„je faktorem, který do značné míry ovlivňuje charakter námitek a předurčuje nároky na obsahovou kvalitu jejich vypořádání. Vždy je však třeba trvat na přezkoumatelnosti odůvodnění. (...) Přestože lze tedy připustit poměrně obecné odůvodnění vypořádání námitky, musí z něj být patrné, jak byla konkrétní námitka vypořádána. V opačném případě je opatření obecné povahy zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti.“* Nedodržení zmiňovaných požadavků při vypořádávání námitek je tedy důvodem pro zrušení opatření obecné povahy v napadeném rozsahu pro nepřezkoumatelnost (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2011, č. j. 9 Ao 6/2010 – 78).

E.1 Přezkum rozhodnutí o námitkách podaných zástupcem veřejnosti

[450] Judikatura zdejšího soudu dovodila, že rozhodnutí o námitkách naplňuje formální znaky správního rozhodnutí (srov. usnesení ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Ao 5/2010 – 24, publikované pod č. 2244/2011 Sb. NSS). Na jeho odůvodnění je tedy nutné i v případě pořizování zásad územního rozvoje klást stejné požadavky jako v případě typických správních rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu). Z odůvodnění rozhodnutí o námitkách musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje kraj podané námitky za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje předestírané skutečnosti za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené (srov. rozsudek ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 – 169, publikovaný pod č. 2266/2011 Sb. NSS). Není možné zabývat se námitkami pouze formálně a vypořádat je jen obecnými frázemi, aniž by se zohlednila jejich podstata (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2010, č. j. 4 Ao 5/2010 – 48).

[451] Rozhodnutí o námitkách je sice vtěleno do opatření obecné povahy, je však rozhodnutím samostatným. Stavební zákon také v ustanovení § 41 odst. 3 počítá se situací, kdy následně dojde ke změně či zrušení rozhodnutí o námitkách. V rozsudku ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008 – 62, Nejvyšší správní soud připustil, že rozhodnutí o námitkách je správním aktem, jímž by, podle konkrétních okolností věci, mohlo dojít k dotčení práv obce nebo zástupce veřejnosti, kteří námitku uplatnili. Vždy je však nutno posuzovat, zda k takovému dotčení došlo již samotným rozhodnutím o námitkách, nebo až zásadami územního rozvoje, tedy následným schválením opatření obecné povahy. V případě posledně zmiňovaném by totiž k dotčení práv takového subjektu nedošlo s konečnou platností již rozhodnutím o námitkách; soudní ochrana by proto, na principu subsidiarity, byla poskytnuta až proti konečnému správnímu aktu, zde opatření obecné povahy. Případné podání žaloby proti rozhodnutí o námitkách není podmínkou, která by musela být splněna před podáním návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

[452] V této souvislosti se Nejvyšší správní soud detailněji zabýval povahou námitek podaných zástupcem veřejnosti, resp. možností fyzických osob, které podaly připomínku obsahově shodnou s textem námitky podané zástupcem veřejnosti, brojit proti způsobu vypořádání námitky zástupce veřejnosti v soudním řízení o zrušení opatření obecné povahy. Obecně platí, že ten, kdo uplatnil námitky, si má střežit svá práva sám a brojit proti nedostatečnému vypořádání své námitky v řízení před správními soudy. V případě řízení o zrušení zásad územního rozvoje však dochází ke specifické situaci. Zástupce veřejnosti, který podá námitku proti návrhu opatření obecné povahy, se může domáhat zrušení rozhodnutí o námitkách žalobou podle § 65 s. ř. s., nicméně nemůže napadat samotné opatření obecné povahy, neboť podle judikatury nedošlo k zasažení do jeho hmotných práv vydáním zásad územního rozvoje (srov. usnesení ze dne 25. 6. 2008, č. j. 5 Ao 3/2008 – 27, publikované pod č. 1679/2008 Sb. NSS. V citovaném usnesení sice soud vyslovil, že k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nejsou oprávněny ani osoby, které zástupce veřejnosti zastupoval v procesu vydání opatření obecné povahy, nicméně z celého textu odůvodnění rozhodnutí je zřejmé, že tím soud mínil výlučně takové osoby, které nebyly vydáním opatření obecné povahy na svých právech dotčeny – srov. strany 32 a 33 rozhodnutí).

[453] Naopak fyzické osoby, které jsou občany kraje a které jsou vydáním zásad územního rozvoje dotčeny na svých hmotných právech, nemohou samy uplatnit proti návrhu zásad územního rozvoje námitku (§ 39 odst. 2 stavebního zákona); svoji aktivitu při vydávání opatření obecné povahy mohou zajistit pouze prostřednictvím zástupce veřejnosti, podají-li k návrhu zásad připomínku, jež je věcně shodná s námitkou následně podanou zástupcem veřejnosti.

Takových připomínek musí být určitý kvalifikovaný počet (§ 23 stavebního zákona), aby podání učiněné zástupcem veřejnosti mělo kvalitu „námitky“ podle § 39 odst. 2 stavebního zákona. Dotčené fyzické osoby se následně mohou domáhat zrušení vydaného opatření obecné povahy v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s., nicméně striktně vzato, je jim upřena možnost brojit v tomto řízení proti způsobu vypořádání námitek podaných zástupcem veřejnosti, neboť ony samy uvedenou námitku nepodaly a nemohly tak být zasaženy jejím případným nepřezkoumatelným či nesprávným vypořádáním. Z judikatury zdejšího soudu vyplývá, že podání námitek a připomínek ve fázích přípravy opatření obecné povahy není podmínkou přípustnosti návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 101a a násl. s. ř. s.), nicméně soud tuto skutečnost posuzuje ve fázi samotného věcného projednání návrhu, tedy při posuzování důvodnosti návrhu (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116, publikované pod č. 2215/2011 Sb. NSS).

[454] Popsaný stav je plně ospravedlnitelný v řízení o zrušení územních plánů, nicméně v předmětném řízení, kdy jsou napadeným opatřením obecné povahy zásady územního rozvoje, je popsaný stav nevyhovující. Formalistický výklad relevantních ustanovení stavebního zákona a soudního řádu správního by totiž znamenal nutnost iniciace dvou na sobě nezávislých soudních řízení. V prvním z nich by zástupce veřejnosti žalobou podle § 65 s. ř. s. namítal nepřezkoumatelnost vypořádání jím podaných námitek a ve druhém by fyzické osoby dotčené na svých hmotných právech požadovaly zrušení zásad územního rozvoje. Tyto osoby by nicméně nemohly uplatnit námitky směřující proti způsobu vypořádání námitek podaných zástupcem veřejnosti, kterého ony samy zmocnily k zastupování z důvodu, že podle zákona ony samy námitku uplatnit nemohly.

[455] *Ad absurdum* by tak výsledek těchto řízení mohl znamenat na straně jedné zrušení samotného rozhodnutí o námitkách a následný postup podle § 41 odst. 3 stavebního zákona, kdy je kraji uložena povinnost uvést zásady územního rozvoje do souladu s rozhodnutím soudu a v dané části je *de facto* pozastavena účinnost zásad územního rozvoje. Současně by soud na straně druhé mohl paralelně rozhodnout o zamítnutí návrhu na zrušení zásad, pokud by jej v té samé části shledal nedůvodným co do porušení hmotných práv navrhovatele. Popsaná situace je podle soudu neudržitelná. Naznačené štěpení soudního přezkumu zásad územního rozvoje zajisté nepřispívá k efektivitě a hospodárnosti řízení a současně značně komplikuje cestu fyzických osob k zajištění zákonnosti přijímání předmětného opatření obecné povahy. Proto zdejší soud volil teleologickou interpretaci popsané právní úpravy a zohlednil rovněž požadavek na rychlost a hospodárnost soudního přezkumu zásad územního rozvoje. Uzavřel, že fyzické osoby, jež mohou být dotčeny na svých právech vydáním zásad územního rozvoje, jsou oprávněny v řízení o zrušení zásad podle § 101a a násl. s. ř. s. brojit před soudem proti způsobu vypořádání námitek podaných zástupcem veřejnosti, uplatnily-li připomínku, která se věcně shodovala s námitkou podanou zástupcem veřejnosti. K těmto závěrům ostatně dospěla *implicite* i dosavadní judikatura soudu např. ve shora citovaných rozsudcích č. j. 9 Ao 6/2010 – 78 nebo č. j. 8 Ao 2/2010 - 644.

E.2 Hromadné vypořádání námitek odpůrcem

[456] Občanské sdružení Občané za ochranu kvality bydlení v Brně-Bosonohách uplatnilo prostřednictvím předsedkyně M. Š. dne 19. 4. 2011 celkem 31 námitek. Všechny zmiňované námitky zamítl odpůrce na straně 672 rozhodnutí o námitkách jedním výrokem a následně svůj postup odůvodnil na stranách 672 – 702 tohoto rozhodnutí. Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s názorem navrhovatelů, že takový postup je bez dalšího nezákonný a že o každé

námitce musí být rozhodnuto jednotlivě. Ostatně navrhovatelé v podaném návrhu ani neupřesnili, proč by takový způsob vypořádání námitek měl být nepřípustný, jakým způsobem by mohl poškodit jejich práva nebo v jakých ohledech se příčí zákonu. Právní názor navrhovatelů o nutnosti samostatného vypořádání uplatněných námitek v rozhodnutí o námitkách nemá oporu v žádném právním předpisu; ustanovení § 172 odst. 5 správního řádu hovoří pouze o nutnosti odůvodnit rozhodnutí o námitkách, ovšem nestanoví, jakým konkrétním postupem má příslušný správní orgán o námitkách rozhodnout. Ze shora citované judikatury pak pouze vyplývá, že je nutné rozhodnout přezkoumatelným způsobem o všech podaných námitkách oprávněných subjektů (§ 39 odst. 2 stavebního zákona; srov. např. shora citovaný rozsudek č. j. 1 Ao 5/2010 – 169). Způsob rozhodování o dílčích námitkách zvolený odpůrcem podle Nejvyššího správního soudu nemůže jakkoliv zasáhnout do práv zástupce veřejnosti, který námitky uplatnil (resp. osob, za něž zástupce veřejnosti vystupuje), byly-li všechny podané námitky po materiální stránce řádně vypořádány.

[457] Správní orgán, který rozhodnutí o námitkách schvaluje, je povinen podle § 172 odst. 5 správního řádu rozhodnout o všech podaných námitkách a toto své rozhodnutí přezkoumatelným způsobem odůvodnit; volba způsobu, jakým bude o námitkách rozhodnuto, je plně na diskreci rozhodujícího správního orgánu, neboť právě on je oprávněn rozhodnout o více námitkách téhož subjektu jedním výrokem, nebo rozhodnout o obdobných námitkách více navrhovatelů jedním výrokem za podmínky, že z rozhodnutí o námitkách bude bez jakýchkoliv pochybností zjevné, jak bylo s každou dílčí námitkou naloženo a z jakých důvodů. Není nutné úzkostlivě trvat na individualizovaném vypořádání každé dílčí námitky samostatným výrokem; takový výklad nemá oporu v zákoně. Podstatné může být v daném případě pouze materiální rozhodnutí o námitce, tj. zda odpůrce o podané námitce řádným způsobem rozhodl, nikoliv forma, jakou tak učinil. Je však vhodné podotknout, že s ohledem na zásadu vstřícnosti zakotvenou v § 4 odst. 1 správního řádu je žádoucí vyhovět případnému požadavku oprávněného subjektu na vypořádání námitek odděleně po jednotlivých bodech (je-li zformulován v podaných námitkách) a vypracovat odůvodnění rozhodnutí o námitkách jednotlivě ke všem uplatněným bodům námitek a přehledným způsobem zajišťujícím snadnou orientaci v textu odůvodnění. Nerespektování tohoto požadavku oprávněného subjektu na individualizované vypořádání jeho námitek však nemá vliv na zákonnost rozhodnutí o námitkách, respektuje-li správní orgán požadavky na určitost výroku, jímž bylo o námitce rozhodnuto, jakož i požadavky na srozumitelnost, přehlednost a přezkoumatelnost odůvodnění rozhodnutí o námitkách.

[458] V projednávané věci soud v obecné rovině přezkoumal v rámci uplatněných námitek navrhovatelů, že odpůrce podrobně reagoval na všechny body námitek uplatněných občanským sdružením a dostatečně odůvodnil své závěry o zamítnutí těchto námitek. Míra precizace žalobních bodů totiž do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 – 78, publikovaný pod č. 2162/2011 Sb. NSS). Sami navrhovatelé v podaném návrhu nezpochybňovali, že by na některou dílčí námitku odpůrce opomněl v rozhodnutí o námitkách reagovat, pouze brojili proti způsobu jejich vypořádání. Postup odpůrce však z výše uvedených důvodů soud neshledal v rozporu se zákonem.

[459] Stejně tak soud nemůže souhlasit s názorem navrhovatelů, že odpůrce nepřípustným způsobem rozhodl o námitkách zástupkyně veřejnosti J. P., neboť její první námitku (ze 77

uplatněných) zamítl, zatímco o zbytku námitek rozhodnout opomněl. Z rozhodnutí o námitkách vyplývá, že námitky J. P. byly vypořádány na stranách 734 – 796 rozhodnutí. Odpůrce zde vyslovil, že text námitek uplatněných J. P. byl rozdělen do 77 bodů, nicméně vlastní námitka obsahující požadavek na vypuštění silnice R43 v „Bystrcké“ variantě z návrhu ZÚR byla obsažena pouze v prvním bodu námitek; následující body již podle odpůrce obsahovaly pouze odůvodnění této námitky. Uvedenému hodnocení odpůrce nelze podle soudu ničeho vytýkat zejména za situace, kdy sama zástupkyně veřejnosti označila své podání obsahující 77 bodů jako „*Námitka zástupce veřejnosti k návrhu Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje ve věci R43 z hlediska JMK*“ a v části podání označeném jako „text námitky“ zdůraznila požadavek na vypuštění R43 v „Bystrcké“ trase. Použitý singulár u termínu „námitka“ v celém jejím podání navozuje dojem, že sama zástupkyně veřejnosti považovala za stěžejní požadavek na vypuštění předmětné komunikace v „Bystrcké“ variantě, který následně v 77 bodech podrobně odůvodnila.

[460] Všem těmto 77 bodům se následně odpůrce v odůvodnění rozhodnutí o námitkách podrobně věnoval a řádně je vypořádal, přičemž své reakce na vytýkaná pochybení či připomínky systematicky začlenil do oddílů shodujících se svým označením s číslem bodu uplatněné námitky. Ani v tomto případě navrhovatelé nespecifikovali, jakým konkrétním způsobem by odpůrcem zvolený způsob vypořádání námitky mohl zasáhnout do jejich práv. Jeví se tak ryze formalistické a bez jakéhokoliv hlubšího významu jejich sveřepé lpění na nutnosti individualizovaného vypořádání námitek uplatněných jedním subjektem. Pro ně nejenže neexistuje opora v českém právním řádu, ale ani není patrno, jak by tento požadavek mohl ovlivnit přezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách, byly-li veškeré výtky v odůvodnění rozhodnutí o předmětných námitkách vypořádány.

[461] S ohledem na výše uvedené shledal zdejší soud námitku nesprávného a nepřípustného postupu při hromadném vypořádání námitek zástupců veřejnosti J. P. a Občanského sdružení Občané za ochranu kvality bydlení v Brně-Bosonohách nedůvodnou.

E.3 Námitky týkající se nevyhodnocení kumulativních a synergických vlivů

[462] Podle navrhovatelů odpůrce nedostatečným způsobem vypořádal námitky týkající se chybějícího hodnocení kumulativních a synergických vlivů záměrů obsažených v ZÚR. Konkrétně se jednalo o námitky obsažené v závěru Společných námitek obcí Blažovice, Modřice, Moravany, Nebodvidy, Ostopovice, Ponětovice, Tvarožná a Želešice (dále jen „Společné námitky obcí“), námitky č. 12 a 13 zástupce veřejnosti Občanského sdružení Občané za ochranu kvality bydlení v Brně-Bosonohách, námitky č. 5, 46 a 47 obce Jinačovice nebo body č. 5, 47 a 48 námitky podané zástupkyní veřejnosti J. P.

[463] Ve Společných námitkách obcí byl vysloven požadavek na vyhodnocení celkových přínosů, nákladů, dopadů a hrozeb všech navrhovaných silničních záměrů v Jihomoravském kraji souhrnně tak, aby bylo objektivně zjištěno, která z navrhovaných koncepčních variant silniční infrastruktury v kraji je nejvýhodnější z hlediska dopravního, ekonomického, environmentálního a sociálního. Dále obce požadovaly, aby byly řádně zohledněny a vyhodnoceny negativní dopady jednotlivých záměrů uvedených v ZÚR, včetně vzájemné kumulace záměrů, neboť tato část byla podle jejich názoru zpracována naprosto nedostatečně. V námitkách bylo rovněž upozorněno na skutečnost, že vyhodnocení vlivů samotných mimoúrovňových křižovatek na životní prostředí a veřejné zdraví je nedostatečné a mělo by být

posouzeno, zda je možné negativní vlivy těchto křižovatek eliminovat, případně jakými konkrétními opatřeními (srov. zejména body 2, 5 závěru nebo námitky č. 4, 13, 18 a 27 Společných námitek obcí).

[464] Vypořádání Společných námitek obcí provedl odpůrce na stranách 6 – 22 rozhodnutí o námitkách. Konstatoval, že ve stanoviscích SEA a HIA byly zohledněny jak dílčí záměry, tak jejich kumulativní vlivy a působení dopravního systému. Ze stanoviska HIA konkrétně vyplynulo, jaké jsou oblasti s výraznou kumulací záměrů (Šlapanicko a Bosonohy-Troubsko-Ostopovice) a byl vysloven požadavek na řešení situace samostatnou resortní studií. Odpůrce konstatoval, že požadavek na provedení studie nebyl do návrhu ZÚR promítnut, proto bude tato podmínka projektantem zohledněna a doplněna do ZÚR (srov. strana 10 rozhodnutí o námitkách); současně budou navržena nezbytná opatření k ochraně dotčených obyvatel. Požadavek na zpracování územní studie v oblastech s kumulací vlivů do ZÚR není zapracován, neboť její případná potřeba vyplyne ze závěrů studie resortní. Odpůrce dále uvedl, že vlastní stavba tangent je podle stanoviska SEA hodnocena kladně. Realizace záměru přispěje k odvedení tranzitní dopravy mimo silně zatížené komunikace procházející velkými městy; výstavba tangent pak bude dále prověřena v rámci procesu EIA s tím, že realizace tangent bude možná pouze v případě dodržení všech zákonem stanovených hygienických (imisních a hlukových) limitů. Podle odpůrce nebylo možné s ohledem na stávající stupeň poznání předjímat, jaká bude úroveň hlukové zátěže a kvality ovzduší v době realizace jednotlivých záměrů, neboť nebylo možné odhadnout možnosti jejich stavebnětechnických řešení.

[465] Z výše uvedeného je zřejmé, že podané Společné námitky obcí vztahující se ke kumulativním a synergickým vlivům záměrů i k překračování povolených limitů v důsledku umístění mimoúrovňové křižovatky Brno-Bosonohy byly v rozhodnutí o námitkách vypořádány s odpovídající pečlivostí a podrobností. Skutečnost, že navrhovatelé brojí proti způsobu vypořádání předmětných námitek (např. poukaz na řešení problémů lokalit s kumulací vlivů na životní prostředí resortní studií nebo v navazujících fázích řízení) svědčí spíše o nesouhlasu navrhovatelů s hmotněprávním posouzením dané otázky ve vydaných ZÚR, nicméně nezpůsobuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách. Podstatné v dané věci je, zda odpůrce v předmětné části odůvodnění rozhodnutí o námitkách odpovídajícím způsobem (srov. shora citovaný rozsudek zdejšího soudu č. j. 8 Ao 2/2010 – 644) reagoval na všechny vznesené námitky, zamítl-li všech 33 bodů podaných Společných námitek obcí jedním výrokem. Výsledné odůvodnění zamítnutí předmětných námitek je nutné chápat v jeho celistvosti a ve všech podstatných souvislostech; nelze tvrdošíjně trvat na tom, aby odpověď na námitky uvedené např. v bodě 4) byla vypořádána ve shodně označeném bodě rozhodnutí o námitkách předmětného subjektu. Pokud spolu více námitek věcně souvisí, je odpůrce oprávněn zvolit si sám způsob jejich vypořádání, tedy např. uvážit, zda každá námitka bude vypořádána samostatně nebo zda námitky spolu související budou vypořádány společně apod. Jak již bylo podrobně vysvětleno výše (srov. bod [457] shora), ze správního řádu lze dovodit požadavky na jasnost a určitost výroku, jímž je rozhodováno o námitce oprávněného subjektu, jakož i požadavky na srozumitelnost, přehlednost a přezkoumatelnost odůvodnění rozhodnutí o námitkách. Zmíněné požadavky v daném případě odpůrce respektoval, proto soud neshledal námitku nepřezkoumatelnosti vypořádání shora zmíněných Společných námitek obcí důvodnou.

[466] Námitky č. 12 a 13 občanského sdružení poukazovaly na nemožnost umístění mimoúrovňové křižovatky do lokality v městské části Brno-Bosonohy z důvodu porušování hlukových limitů již za současného stavu. Dále bylo zdůrazněno, že nebyly *„nikdy posouzeny*

primární a sekundární, kumulované a synergické, současné a budoucí, střednědobé a dlouhodobé, trvalé a nevratné vlivy“ záměru na veřejné zdraví, přestože uvedený závěr podléhá podle zákona povinnému posouzení vlivů na životní prostředí. Tyto skutečnosti měly vést podle občanského sdružení k přepracování SEA a HIA.

[467] Na tyto námitky reagoval odpůrce na stranách 689 – 691 rozhodnutí o námitkách. Co se týče porušování hlukových limitů v lokalitě, do níž má být umístěna mimoúrovňová křižovatka, odpůrce konstatoval, že problematikou vlivů na obyvatelstvo se zabýval zpracovatel SEA a HIA v podrobnosti příslušející ZÚR. Zpracovatel vycházel zejména ze stanoviska KHS JMK ze dne 10. 5. 2011, č. j. KHSJM 20599/2011, z něhož vyplývá, že v současné době nelze předjímat, jaká bude úroveň hlukové zátěže a kvality ovzduší v době realizace záměrů. Podrobné hodnocení vlivů na obyvatelstvo tak bude možné provést až v procesu realizace EIA a v územním řízení, kdy budou známy technické parametry záměru. Odpůrce se neztotožnil ani s nutností přepracovat posouzení SEA a HIA a doplnil, že správnost SEA byla potvrzena rovněž ve stanovisku Ministerstva životního prostředí ze dne 22. 8. 2011, č. j. 57971/ENV/11. V souladu s citovaným stanoviskem krajské hygienické stanice odpůrce odkázal občanské sdružení s posouzením vlivů na navazující řízení.
[468] Nejvyšší správní soud má za to, že odpůrce námitky občanského sdružení týkající se nedostatečného posouzení kumulativních a synergických vlivů vypořádal přezkoumatelným způsobem a na uplatněná tvrzení reagoval dostatečně podrobně. V rozhodnutí o námitkách odkázal na některá podkladová stanoviska, přičemž konkrétně rozvedl, jaké pasáže z předmětného stanoviska jsou relevantní pro danou problematiku, a včlenil je do odůvodnění rozhodnutí o předmětné námitce. Námitka nedostatečného a nepřezkoumatelného vypořádání předmětných námitek proto není důvodná.

[469] Obec Jinačovice ve svých námitkách ke 2. návrhu ZÚR ze dne 7. 4. 2011 uvedla, že posouzení vlivů na životní prostředí (SEA) a jeho část týkající se vlivů na veřejné zdraví (HIA) naprosto ignoruje dlouhodobé překračování zákonných limitů prašnosti v oblasti městské části Brno-Bosonohy a v přilehlých obcích; obec Jinačovice proto požádala o nápravu a o vypracování nového hodnocení vlivů na udržitelný rozvoj. Dodala, že ve stanovisku HIA bylo zamlčeno, že v oblasti Brno-Bosonohy dochází dlouhodobě k překračování maximálního přípustného počtu dnů (35) s překročením denního průměru koncentrace PM_{10} a že hlukové zatížení v této lokalitě je nadlimitní; tím je celé posouzení HIA zatíženo vážnou chybou, je nepoužitelné a musí být přepracováno (srov. námitky č. 5, 46 a 47 obce Jinačovice).

[470] Na zmíněné námitky obce Jinačovice reagoval odpůrce zejména na stranách 59 – 60 a 90 – 91 rozhodnutí o námitkách. Konstatoval, že předmětné lokality byly ve stanovisku HIA označeny za lokality s výraznou kumulací záměrů v území, proto bylo doporučeno vypracování podrobné akustické a rozptylové studie se zahrnutím záměrů a navrhnutí opatření k ochraně obyvatel žijících v dané oblasti. Správnost závěrů obsažených ve stanovisku HIA ve vztahu ke znečištění ovzduší či ke stávající hlukové zátěži potvrdilo i stanovisko KHS JMK ze dne 4. 5. 2011, č. j. KHSJM 17674/2011, stejně tak správnost zpracování SEA potvrdilo Ministerstvo životního prostředí ve stanovisku ze dne 22. 8. 2011, č. j. 57971/ENV/11. Dále odpůrce podotkl, že „[s]*třet záměrů v předmětné lokalitě lze chápat jako územní problém, který musí být řešen v územním detailu včetně návrhu opatření. Podrobné hodnocení je možné až v procesu EIA a územním řízení, kdy jsou už známy technické parametry záměru, tj. lze dokladovat předpoklad nepřekročení hygienických limitů, přičemž nedodržení limitů nelze připustit. Strategické hodnocení má naopak stanovit, která z navrhovaných variant je pro veřejné zdraví výhodnější*“ (srov. strana 59

rozhodnutí o námitkách). Zpracovatel SEA a HIA se tedy podle odpůrce problematikou vlivů na obyvatelstvo zabýval dostatečně. Pokud by se v navazujících řízeních nepodařilo eliminovat potenciální zdravotní rizika související s realizací konkrétních záměrů, bylo by nutné v rámci aktualizace zásad územního rozvoje záměry přehodnotit.

[471] Z výše uvedeného je zřejmé, že odpůrce námitky obce Jinačovice týkající se překračování imisních limitů a nedostatečného vyhodnocení kumulativních vlivů vypořádal dostatečně. Konstatoval, že popsané kumulativní vlivy v určitých lokalitách byly identifikovány, a přislíbil vypracování resortní studie k detailnějšímu vyhodnocení vlivů záměrů a sestavení návrhu příslušných opatření. Podle odpůrce jsou ZÚR strategickým dokumentem, což implikuje, že podrobnější zkoumání vlivů bude provedeno až v navazujících fázích řízení v rámci posouzení EIA. Taková odpověď je podle soudu s ohledem na požadavky kladené zákonem na vypořádání námitek (§ 172 odst. 5 správního řádu) dostačující; odpůrce na námitky obce Jinačovice řádně reagoval a odpovídajícím způsobem svůj závěr o nedůvodnosti uplatněných námitek odůvodnil. Případná věcná nesprávnost odpůrcem uvedených závěrů nemůže nijak ovlivnit závěr soudu o přezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách.

[472] Obdobně formulovala své námitky ve vztahu k překračování limitů prašnosti a hlučnosti v oblasti městské části Brno-Bosonohy a přilehlých obcích zástupkyně veřejnosti J. P. (srov. zejména body č. 5, 7, 47, 48 její námitky). Uvedla, že hodnocení SEA zcela ignoruje současný stav, kdy zákonné limity prašnosti jsou překračovány, a vyslovila požadavek na vypracování nového hodnocení SEA a HIA.

[473] Odpůrce na zmíněné výtky J. P. reagoval na stranách 739 – 740 a 770 – 773 rozhodnutí o námitkách. Shodně jako v reakci na obsahově srovnatelné námitky obce Jinačovice odpůrce shrnul, že zpracovatelé SEA a HIA se zmíněnou problematikou překračování hlukových a imisních limitů zabývali v příslušné podrobnosti a odmítl požadavek na provedení nového hodnocení SEA a HIA. Odpůrce dále zdůraznil strategický charakter hodnocení připravovaný pro ZÚR a dodal, že konkrétní rizika související s realizací staveb a možná opatření budou identifikována až v navazujících fázích řízení v rámci procesu EIA. Správnost a dostatečnost hodnocení HIA byla podle odpůrce potvrzena stanoviskem Krajské hygienické stanice Jihomoravského kraje ze dne 5. 5. 2011, č. j. KHSJM 19290/2011.

[474] Také v tomto ohledu shledal soud vypořádání předmětných bodů námitky zástupkyně veřejnosti J. P. dostatečné. Odpůrce uvedl důvody, pro které si neosvojil požadavek na provedení nového hodnocení SEA a HIA, zdůraznil strategickou povahu hodnocení provedeného pro potřeby ZÚR a doplnil, že konkrétní hodnocení bude provedeno v navazujících řízeních v rámci procesu EIA. Odůvodnění závěru o zamítnutí námitek tak vyhovuje shora vysloveným požadavkům na přezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách.

[475] Lze tak uzavřít, že odpůrce uvedené námitky týkající se kumulativních a synergických vlivů záměrů, resp. námitky týkající se porušování imisních limitů, vypořádal s náležitou pečlivostí. Není rozhodné, jakým procesním způsobem odpůrce o námitkách rozhodl (jedním výrokem o více námitkách nebo o každé dílčí námitce samostatným výrokem), pokud se podstatě námitek v rozhodnutí o námitkách řádně věnoval a pokusil se předestřenou argumentaci oprávněných osob vlastními názory rozptýlit. Pro posouzení přezkoumatelnosti vypořádání jednotlivých námitek není rozhodné, zda názor odpůrce zaujatý v rozhodnutí o námitkách má oporu v zákoně (např. že řešení určitých otázek bude provedeno v navazujících

fázích řízení), nýbrž pouze to, zda odpůrce na námitky oprávněných osob dostatečným způsobem reagoval a neopomněl se žádnou námitkou věcně zabývat. Argumentace navrhovatelů zpochybňující přezkoumatelnost vypořádání zmíněných námitek odpůrcem proto není důvodná.

[476] Ohledně správnosti vypořádání těchto námitek zdejší soud pro stručnost odkazuje na část IV./A) tohoto rozsudku, kde se danou problematikou podrobně zabýval a kde dospěl k závěru, že odpůrce kumulativní a synergické vlivy vyhodnotil nedostatečně, což mělo za následek nedostatečné zjištění skutkového stavu.

E.4 Námitky překročení únosného zatížení území

[477] Navrhovatelé dále zpochybnili přezkoumatelnost vypořádání námitek týkajících se překročení únosného zatížení území. Uváděli, že vymezení řady záměrů obsažených ve 2. návrhu ZÚR, především koridorů staveb dopravní infrastruktury, povede k další nadlimitní zátěži území, přičemž již v současné době jsou v území překračovány meze únosného zatížení. Zmíněné požadavky byly uplatněny v námitkách č. 2 a 6 obce Jinačovice, v námitce č. 4 obce Bavory, námitce č. 4 obce Dolní Dunajovice, v bodech č. 2 a 6 námitky zástupkyně veřejnosti J. P. nebo v námitkách č. 2, 6 a 7 zástupce veřejnosti Občanského sdružení Občané za ochranu kvality bydlení v Brně-Bosonohách.

[478] Obec Jinačovice ve svých námitkách č. 2 a 6 zdůraznila, že v lokalitě městské části Brno-Bosonohy a v přilehlých obcích (např. Troubsko, Ostopovice) jsou dlouhodobě překračovány zákonné limity znečištění ovzduší (včetně prašnosti) a limitní hodnoty hlučnosti, což lze doložit daty z monitorovacích stanic. Informace o překročení zákonných limitů znečištění ovzduší v dané lokalitě byly publikovány ve věstnících Ministerstva životního prostředí a měly být v návrhu ZÚR zohledněny, což se nestalo. Pokud z tohoto důvodu nelze zvažovat trasu R43 přes Brno-Bosonohy, je vyloučena i celá „Bystrcká“ trasa přes obce Rozdrojovice a Jinačovice.

[479] Vypořádáním výše uvedených námitek obce Jinačovice se odpůrce zabýval na stranách 56 – 58 rozhodnutí o námitkách. Ohledně předmětných věstníků Ministerstva životního prostředí uvedl, že tyto byly projektantovi poskytnuty jako podklad pro zpracování návrhu ZÚR (srov. příloha č. 2 zadání ZÚR). Současný nevyhovující stav ovzduší řeší podle svých kompetencí jednotlivé orgány veřejné správy. Z hlediska ochrany ovzduší vychází 2. návrh ZÚR z programu zlepšení kvality ovzduší, který musí být podle § 7 odst. 10 zákona o ochraně ovzduší v souladu s národním programem. Vlivem ZÚR na veřejné zdraví obyvatel se podle odpůrce zabývá stanovisko HIA. Jedná se o strategický dokument, proto se hodnocení vlivů na veřejné zdraví u koncepcí zpracovává ve strategické rovině. Zmiňované lokality byly v hodnocení HIA vyhodnoceny jako lokality s výraznou kumulací záměrů v území a tyto vlivy budou následně posouzeny podrobnou rezortní studií; požadavek na její zpracování bude včleněn do ZÚR. K namítané hlučnosti pak odpůrce zmínil stanovisko KHS JMK ze dne 4. 5. 2011, č. j. KHSJM 17674/2011, z něhož vyplývá, že zpracovatel SEA a HIA se problematikou hluku zabýval v podrobnosti příslušející ZÚR. Pokud by se v navazujících řízeních potenciální zdravotní rizika nepodařilo eliminovat, bylo by nutné záměry přehodnotit v rámci aktualizace zásad územního rozvoje.

[480] Z uvedeného vyplývá, že odpůrce se předestřenými námitkami obce Jinačovice zabýval a zřetelně uvedl, proč nebyly shledány důvodnými. Konstatoval, že zmiňované věstníky se staly

jedním z podkladů pro zpracování návrhu ZÚR, a dodal, že hodnocení vlivů záměrů na životní prostředí bylo podrobně zpracováno ve stanovisku HIA. Překračováním hlukových limitů se zabývala i KHS JMK. V podrobnostech odpůrce odkázal na navazující fáze řízení. Podle zdejšího soudu odpůrce dostatečně podrobně odůvodnil své rozhodnutí o zamítnutí předmětných námitek obce Jinačovice. Skutečnost, že v rozhodnutí o námitkách odpůrce odmítl provést podrobnější hodnocení zmiňovaných problémů a odkázal obec na navazující fáze územního řízení, je nutné chápat jako právní názor odpůrce na danou problematiku. Výše uvedený odkaz na řešení problémů v navazujících fázích řízení tak nemůže být chápán jako ryze formální vypořádání námitky, jak mylně tvrdí navrhovatelé. Nesouhlas s tímto právním názorem měl být primárně směřován do zpochybnění samotných ZÚR a jejich odůvodnění, neboť podle judikatury zdejšího soudu by podstatou přezkumu opatření obecné povahy podle § 101a s. ř. s. mělo být *„především posouzení zákonnosti samotného obsahu opatření obecné povahy a jeho odůvodnění“* (srov. rozsudek ze dne 24. 4. 2012, č. j. 9 Ao 7/2011 – 595). To ostatně navrhovatelé učinili a ve svém podání v rámci hmotněprávních námitek namítali i rozpor ZÚR s požadavky únosného zatížení a udržitelného rozvoje území; těmito otázkami se soud zabýval zejména v bodech [102] až [110] tohoto rozsudku, něž na tomto místě pro stručnost odkazuje.

[481] Obec Bavory v námitce č. 4 upozornila, že ZÚR včetně vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území jsou zpracovány značně nevyváženě, a to ve prospěch výstavby nových komunikací na úkor sociálního a environmentálního pilíře, včetně negativních dopadů na zdraví a pohodu obyvatel kraje. Posuzování, zda v budoucnu dojde k překročení limitů znečištění ovzduší či hluku, je nutné aplikovat v souladu s principem předběžné opatrnosti podle § 13 zákona o životním prostředí. Není-li možné dosáhnout eliminace negativních vlivů na přípustnou úroveň, nemůže být takový záměr dále prosazován v ZÚR.

[482] Zamítnutí uvedené námitky odpůrce odůvodnil na stranách 191 – 193 rozhodnutí o námitkách. Konstatoval, že účelem zásad územního rozvoje je optimalizovaný rozvoj území jak z hlediska příznivého životního prostředí, tak s ohledem na hospodářský rozvoj a soudržnost společenství obyvatel (§ 19 odst. 2 stavebního zákona). Prioritní cíle územního plánování byly stanoveny v kapitole A textové části 2. návrhu ZÚR. Dokumentace SEA vyhodnotila přípustnost, resp. nepřípustnost jednotlivých záměrů z hlediska vlivů na životní prostředí, dokumentace HIA z hlediska vlivů na veřejné zdraví. Pro porovnání variant záměrů byla využita kritéria pro rozhodování zohledňující základní aspekty pilířů udržitelného rozvoje území, aniž by byl jakýkoliv z nich upřednostňován. Dále odpůrce předestřel, že s ohledem na stávající stupeň poznání není možné v dané fázi řízení odhadnout, jaká bude úroveň hlukové zátěže a kvality ovzduší v době projednávání realizace jednotlivých záměrů, a dodal, že nelze předjímat možnosti konkrétního stavebně-technického řešení v době realizace záměru. Za těchto podmínek nebylo možné stanovit žádná specifická opatření, nicméně odpůrce zdůraznil, že v následných schvalovacích fázích budou dodržovány požadavky stanovené právními předpisy na úseku ochrany veřejného zdraví.

[483] Také v tomto případě nemá soud pochyby, že námitka č. 4 obce Bavory byla vypořádána řádným způsobem. Odpůrce zdůraznil, že ZÚR respektovaly priority územního plánování a rovnoměrné a vyvážené zastoupení všech pilířů udržitelného rozvoje území. Závěrem dodal, že dodržení zákonných požadavků na poli ochrany veřejného zdraví bude zkoumáno v následných fázích řízení v rámci schvalovacích řízení pro konkrétní záměry výstavby. Takové odůvodnění zamítnutí předmětné námitky je dostatečné. Odpůrce na dílčí argumenty obce

Bavory konkrétně reagoval a vysvětlil, z jakých důvodů neshledal předmětnou námitku důvodnou.

[484] Obdobně obec Dolní Dunajovice v námitce č. 4 upozorňovala, že ZÚR, včetně hodnocení SEA, jsou zpracovány značně nevyváženě, a to ve prospěch výstavby nových komunikací a na úkor sociálního a environmentálního pilíře, včetně negativních dopadů na zdraví a pohodu obyvatel kraje. Také stanovisko SEA podle obce marginalizuje vlivy silničních staveb na životní prostředí a veřejné zdraví a nepřiměřeně nadhodnocuje jejich údajný, ve většině případů ničím nedoložený, přínos. Obdobně jako obec Bavory, Dolní Dunajovice upozornily na nutnost aplikace principu předběžné opatrnosti ve vztahu k budoucímu překračování limitů znečistění životního prostředí, na obavu z fragmentace území či na disproporcionalitu při vytyčení cílů rozvoje území.

[485] Uvedenou námitkou se odpůrce zabýval na stranách 201 – 203 rozhodnutí o námitkách. Její zamítnutí odůvodnil obdobným způsobem jako zamítnutí námitky č. 4 obce Bavory (srov. bod [482]), neboť jejich obsah se v podstatné části shoduje a vychází z totožných východisek. Zdejší soud tak dospěl k závěru, že způsob vypořádání předmětné námitky obce Dolní Dunajovice byl dostatečný; odpůrce se zabýval veškerými podstatnými tvrzeními uváděnými v dané námitce a odpovídajícím způsobem na námitky obce reagoval. Pro stručnost odkazuje soud na své závěry ohledně přezkoumatelnosti vypořádání námitek popsané v bodě [483] tohoto rozsudku.

[486] Na nemožnost vedení komunikace R43 v lokalitě Brno-Bosonohy a přilehlých obcích pro dlouhodobé překračování zákonných limitů znečištění ovzduší včetně prašnosti upozorňovala rovněž zástupkyně veřejnosti J. P. (srov. body č. 2 a 6 její námitky). Odkazovala přitom na data z monitorovacích stanic Brno-Tuřany, Brno-Bohunice (Lány) a Brno-Bosonohy, respektive na informace publikované ve věstnících Ministerstva životního prostředí.

[487] Odpůrce vypořádal uvedené body námitky na stranách 736 – 738 rozhodnutí o námitkách. Uvedl, že předmětné věstníky Ministerstva životního prostředí byly poskytnuty projektantovi jako podklad pro zpracování návrhu ZÚR, což vyplývá z přílohy 2. návrhu zadání. Dále odpůrce reagoval na výtku související se současným nevyhovujícím stavem ovzduší v předmětné lokalitě, odkázal na hodnocení HIA zabývající se danou problematikou, zmínil Integrovaný program ke zlepšení kvality ovzduší Jihomoravského kraje a uzavřel, že ZÚR jsou strategickým dokumentem, jejichž účelem je provést hodnocení vlivů na veřejné zdraví ve strategické rovině (blíže srov. bod [479]), v němž je popsáno vypořádání obsahově obdobných námitek obce Jinačovice odpůrcem).

[488] Na základě výše uvedeného považuje soud vypořádání předmětných bodů námitky zástupkyně veřejnosti J. P. za dostatečné; odpůrce řádně reagoval na všechny aspekty dané námitky a podrobně vysvětlil, že uvedená hlediska ve 2. návrhu ZÚR náležitě zohlednil. V dalším lze odkázat na závěry soudu vztahující se k přezkoumatelnosti vypořádání námitek popsané v bodě [480] tohoto rozsudku.

[489] Občanské sdružení Občané za ochranu kvality bydlení v Brně-Bosonohách ve svých námitkách proti 2. návrhu ZÚR dále zmínilo (srov. zejména body č. 2, 6 a 7 námitek), že požadují ze ZÚR vypustit jihozápadní tangentu, R43 a mimoúrovňovou křižovatku R43 × D1 × JZT. Trasování R43, rozšíření dálnice D1 na šestipruh a vytvoření mimoúrovňové křižovatky

s napojením na jihozápadní tangentu přináší podle občanského sdružení do městské části Brno-Bosonohy celý komplex dopravních staveb, které jsou velkými zdroji znečištění hlukem, prachem a dalšími škodlivinami v ovzduší; ZÚR naprosto pomíjejí, že již dnes dochází v dané lokalitě k překračování hygienických limitů. Za uplynulých deset let odpůrce nepřijal žádná účinná opatření k nápravě nezákonné situace. Dlouhodobé překračování hygienických limitů je známo i krajské hygienické stanici, která stávající neudržitelnou situaci bagatelizuje. Podle občanského sdružení musí být krajský program pro zlepšení kvality ovzduší Jihomoravského kraje přepracován společně se stanovisky SEA a HIA. Jako vrcholná priorita by měl být do ZÚR zahrnut plnohodnotný obchvat městské části Brno-Bosonohy.

[490] Vypořádání předmětných námitek provedl odpůrce na stranách 675 – 680 a 684 – 686 rozhodnutí o námitkách. Konstatoval, že hodnocením vlivů na veřejné zdraví v lokalitě Brno-Bosonohy se zabývalo stanovisko HIA. Z něj vyplynulo, že daná lokalita je hodnocena jako oblast s kumulací záměrů, pro kterou bude nutné provést resortní studii; tato podmínka bude zapracována do ZÚR. Dodal, že územní detaily včetně návrhů konkrétních opatření budou následně řešeny v dalších řízeních. Nebude-li následně možné záměry provést v zákonem stanovených mezích, bude nutné záměr v rámci aktualizace ZÚR přehodnotit. Dále odpůrce ocitoval relevantní pasáže ze stanoviska KHS JMK ze dne 10. 5. 2011, č. j. KHSJM 20599/2011. K záměru jihozápadní tangenty dodal, že vymezení jejího koridoru je dlouhodobým záměrem prověřeným řadou územněplánovacích podkladů (Generel dopravy Jihomoravského kraje, Územní prognóza Jihomoravského kraje atd.). Předmětný záměr byl prověřen v několika variantách, přičemž jejich reálnost byla podložena Územní studií oblasti Jihozápadně města Brna a byla vybrána nejvhodnější varianta. Hodnocení HIA a SEA je zpracováno autorizovanými osobami, které odpovídají za odbornost a objektivitu hodnocení. Odpůrce zdůraznil hlavní přínosy dálnic a rychlostních komunikací. Dále popřel tvrzení občanského sdružení o nečinnosti odpůrce při zlepšování kvality ovzduší a odkázal na některé veřejně dostupné dokumenty prokazující zlepšení imisních charakteristik Jihomoravského kraje. Uvedl, že v kraji platí program snižování emisí a program zlepšení kvality ovzduší, přičemž kvalitu a rozsah zpracování posledně uvedeného programu kladně hodnotilo Ministerstvo životního prostředí v dopise ze dne 18. 9. 2009. Konečně k možnému vytvoření plnohodnotného obchvatu městské části Brno-Bosonohy odpůrce uzavřel, že podle Odboru dopravy Krajského úřadu Jihomoravského kraje není známa studie řešící trasu přeložky, jíž požaduje občanské sdružení (obchvat celé městské části); požadavek na upřednostnění přeložky však není podle odboru dopravy relevantní. V podrobnosti a měřítku ZÚR nelze navrhovat koridory bez podrobnějších podkladů. Potřebu a vymezení ploch pro případné další stavby je možné podle odpůrce posoudit a řešit až při znalosti konkrétních stavebně-technických parametrů staveb, tj. při jejich umisťování do území.

[491] Z výše citované reakce odpůrce na zmíněné námitky občanského sdružení soud dospěl k závěru, že odůvodnění zamítnutí citovaných námitek je dostatečně podrobné a bez jakýchkoli pochybností projde testem přezkoumatelnosti. Odpůrce dané námitky vypořádal přesvědčivě a konkrétně reagoval na problematiku překračování hygienických limitů v současnosti i při budoucí výstavbě mimoúrovňové křižovatky a zabýval se rovněž důvodností vymezení jihozápadní tangenty i možným plnohodnotným obchvatem městské části Brno-Bosonohy. Jak již bylo shora zmíněno, případná nesprávnost hmotněprávního posouzení daných námitek odpůrcem nemůže zvrátit závěr soudu o přezkoumatelném vypořádání předmětných námitek v rozhodnutí o námitkách.

[492] Na základě shora uvedeného Nejvyšší správní soud konstatuje, že ani v případě námitek týkajících se překračování únosného zatížení území neshledal rozhodnutí o námitkách nepřezkoumatelným. Zamítnutí všech zmiňovaných námitek bylo odpůrcem náležitě odůvodněno, vytýkané nedostatky nebyly bagatelizovány, případné odkazy na podkladové materiály byly vždy doplněny citací relevantních částí příslušných dokumentů a nelze ani tvrdit, že by reakce odpůrce na uvedené námitky byly pouze formální. Rozhodnutí o předmětných námitkách bylo odůvodněno s dostatečnou pečlivostí a plně vyhovuje požadavkům vyplývajícím ze zákona či z judikatury správních soudů.

[493] Navrhovatelé dále poukázali na skutečnost, že s ohledem na princip koncentrace obsažený ve stavebním zákoně (§ 52 odst. 4, § 89 odst. 2 stavebního zákona) bylo nutné námitky vůči nedostatečnému vyhodnocení vlivů záměrů koridorů dopravních staveb uplatnit již ve stavu pořizování ZÚR. Pokud by byly uplatněny až v následných fázích (při pořizování územního plánu nebo v územním řízení), podle zákona by se k nim nepřihlíželo. Tuto skutečnost navrhovatelé zdůraznili při ústním jednání dne 19. 6. 2012. Soud přisvědčil navrhovatelům, že ze zmíněné právní úpravy skutečně vyplývá, že k námitkám, o nichž bylo rozhodnuto při pořizování zásad územního rozvoje, se v navazujících řízeních nepřihlíží. Tím jsou však myšleny námitky věcně spadající do procesu pořizování zásad územního rozvoje, nikoliv námitky spadající svým obsahem až do následných fází řízení, o nichž pořizovatel ZÚR v rozhodnutí o námitkách konstatuje, že k nim bude přihlíženo až při pořizování územního plánu či v řízení územním. Je-li při pořizování zásad územního rozvoje oprávněná osoba odkázána na řešení dané problematiky až v navazujících fázích řízení, nejedná se o námitku, o níž bylo meritorně rozhodnuto ve smyslu § 52 odst. 4 nebo § 89 odst. 2 stavebního zákona, a správní orgán je povinen věcně o takovéto námitce rozhodnout v příslušné fázi řízení.

[494] Navrhovatelé dále v části 4.2 svého návrhu (týkající se nepřezkoumatelnosti vypořádání námitek překročení únosného zatížení území) v souvislosti s dlouhodobým překračováním limitů únosného zatížení území poukázali obecně na povinnost odpůrce vymezit v zásadách územního rozvoje veškerá dostupná územněplánovací opatření, která by mohla přispět ke snížení nadlimitní zátěže, uvedli zmíněná územněplánovací opatření a zdůraznili jejich přínos k zajištění optimalizovaného spojení hlavních cílů dopravy v brněnské aglomeraci s aglomerací v oblasti Pardubického a Královéhradeckého kraje. K tomu zdejší soud odkazuje navrhovatele zejména na část IV./B) tohoto rozsudku, v níž se věcně zabýval námitkami proti únosnému zatížení území, jakož i na další části rozsudku, které s danou problematikou souvisí.

E.5 Námitky týkající se nevyhodnocení alternativních řešení rozvoje dopravní infrastruktury

[495] Navrhovatelé zpochybnili také přezkoumatelnost vypořádání jejich námitek týkajících se porovnání a vyhodnocení koncepčních variant řešení páteřní silniční infrastruktury, případně posouzení specifik dálničního spojení Brna a Vídně. Uvedený požadavek byl obsažen v bodě č. 7, 36 a v závěru Společných námitek obcí, v námitce č. 2 obce Bavory, v námitce č. 2 obce Dolní Dunajovice nebo v námitce č. 23 zástupce veřejnosti Občanského sdružení Občané za ochranu kvality bydlení v Brně-Bosonohách. Podle navrhovatelů byly jejich námitky týkající se dané problematiky vypořádány ryze formálně a v rozporu se zákonem.

[496] Ve Společných námitkách obcí ke 2. návrhu ZÚR bylo zmíněno, že odpůrce dostatečně neposoudil řešení páteřní silniční infrastruktury obsažené v alternativní koncepci silniční dopravy zpracované Ing. S., která na danou problematiku přinesla ucelený a komplexní pohled.

Zejména nebyly vyhodnoceny dopady navrhované silniční infrastruktury na životní prostředí a veřejné zdraví, případně její sociální aspekty. Řešení zaujaté odpůrcem vyžaduje velmi vysoké finanční náklady, což je činí nevhodným.

[497] Odpůrce se vypořádáním zmíněných námitek zabýval na stranách 11 – 12 a 22 rozhodnutí o námitkách. Konstatoval, že v zadání ZÚR nebylo požadováno zpracování koncepčních variant dopravní infrastruktury. Co se týče koncepce Ing. S., ta se stala součástí přílohy č. 2 zadání ZÚR a v rámci zpracování ZÚR byla zpracovatelem prověřena a posouzena. Závěry modelování dopravy v rámci ZÚR nebyly v souladu se závěry koncepce Ing. S., proto nemohly být v ZÚR zohledněny. Nebyla rovněž prokázána úspora 30 miliard korun v případě realizace koncepce Ing. S., neboť uvedená studie uvádí vykonstruované souvislosti mezi komunikacemi, které nemají vazbu. V koncepci Ing. S. lze vysledovat absenci některých silnic, které jsou označeny jako prioritní záměry v Programu rozvoje Jihomoravského kraje do roku 2013. Závěry tohoto programu je však odpůrce povinen respektovat. Dodal, že v současné době nelze předjímat možnosti budoucího financování dílčích komunikací; financování totiž ani podle stavebního zákona není předmětem řešení ZÚR. Socioekonomická stránka ZÚR je hodnocena v části Rozbor udržitelného rozvoje území.

[498] Z výše uvedeného je zřejmé, že odpůrce v rozhodnutí o námitkách reagoval na výtku, že v ZÚR nebyla vyhodnocena alternativní koncepce Ing. S. Vyjádřil se rovněž k rozdílům ve finanční náročnosti mezi zvoleným řešením a navrhovanou koncepcí a popřel tvrzení obcí, že by socioekonomické aspekty navrhované páteřní silniční infrastruktury nebyly řešeny, neboť uvedl, v jaké části se odpůrce předmětnou problematikou zabýval. Podle soudu tak vypořádání citovaných Společných námitek obcí odpovídá požadavkům kladeným na vypořádání námitek v rámci procesu přijímání opatření obecné povahy zákonem i judikaturou, a nelze tak přisvědčit názoru navrhovatelů o nedostatečnosti a nepřezkoumatelnosti předmětných námitek.

[499] Obec Bavory v námitce č. 2 poukázala na nedostatečnost zpracování ZÚR ve vztahu k posouzení koncepčních variant silničního spojení Brna s Vídní. Z toho důvodu požádala obec o doplnění vyhodnocení s přihlédnutím k dostupným podkladům a judikatuře Nejvyššího správního soudu, které by mělo zahrnovat veškeré dopravní, environmentální a socioekonomické aspekty. Dodala, že kromě varianty přes Mikulov měla být dále posuzována varianta přes Břeclav. Za uvedené posouzení nelze podle obce Bavory považovat text na stranách 27 – 32 odůvodnění ZÚR, neboť tato pasáž neobsahuje komplexní posouzení, nezabývá se vyhodnocením dopadů na životní prostředí a veřejné zdraví a postrádá porovnání celkových nákladů jednotlivých variant včetně výdajů na související stavby a opatření. Posuzování zmíněných variant nemůže být odepřeno s poukazem na skutečnost, že existuje mezivládní dohoda mezi Českou republikou a Rakouskem nebo Deklarace zastupitelstva Jihomoravského kraje, neboť citované dokumenty nemají aplikační přednost před zákony ani sekundárními akty Evropské unie.

[500] Odpůrce odůvodnil zamítnutí výše popsané námitky obce Bavory na stranách 187 – 191 rozhodnutí o námitkách. Podrobně popsal historii přijímání PÚR 2008 a vymezení záměrů zajišťujících spojení Brna a Vídně. Uvedl, že propojení České republiky s Rakouskem je veřejným zájmem, který stát deklaroval v PÚR 2008; v souladu s tímto dokumentem národního charakteru pak byly vymezeny alternativy propojení Brna a Vídně v ZÚR. Byl zpracován Model silniční dopravy pro výhledovou síť JMK obsahující tři varianty propojení uvedených měst. K textu odůvodnění ZÚR na zmíněných stranách odpůrce poznamenal, že popisuje základní

koncepce rozvoje dopravní infrastruktury v jednotlivých modelech a variantách silniční dopravy, a proto nemůže obsahovat vyhodnocení dopadů na životní prostředí a veřejné zdraví. Zdůvodnil, že předmětný strategický dokument neřeší problematiku celkových nákladů jednotlivých variant záměrů. Závěrem uvedl, že varianty rychlostní silnice R52 a R55 byly posouzeny jak z hlediska inženýrských kritérií, tak z hlediska předpokládaného vlivu na veřejné zdraví a složky životního prostředí, což dokládá zejména stanovisko SEA.

[501] Ani ve vztahu k této námitce nemá soud pochyb, že odpůrce na argumentaci obce Bavory reagoval dostatečně. Vyčerpávajícím způsobem popsal genezi trasování spojení mezi Brnem a Vídní, která má nyní odraz v PÚR 2008. Z tohoto dokumentu odpůrce v ZÚR plně vycházel. Vypořádal se rovněž s tvrzeními obce o absenci komplexního posouzení variant a odůvodnění výběru zvolené varianty, s otázkou budoucích finančních nákladů jednotlivých variant či s otázkou hodnocení předpokládaných vlivů na životní prostředí.

[502] Na nedostatečnost posouzení variant silničního spojení Brna s Vídní, na opomenutí alternativní koncepce Ing. S. či na nutnost zohlednění finanční náročnosti zvolených variant upozornila rovněž obec Dolní Dunajovice v námitce č. 3. Dále podotkla, že odpůrce vyhodnotil možné varianty propojení Brna s Vídní zvlášť přes Mikulov a zvlášť přes Břeclav a nezabýval se jejich vzájemným posouzením.

[503] Uvedenou námitku vypořádal odpůrce na stranách 197 – 201 rozhodnutí o námitkách. Její zamítnutí odůvodnil obdobným způsobem jako zamítnutí námitky č. 2 obce Bavory (srov. bod [500]), neboť jejich obsah se víceméně překrývá a vychází z totožných východisek. Nejvyšší správní soud tedy i v tomto případě konstatuje, že způsob vypořádání předmětné námitky obce Dolní Dunajovice byl vyhovující; odpůrce se zabýval veškerými podstatnými tvrzeními předestřenými obcí v dané námitce a odpovídajícím způsobem na vznesené námitky reagoval. Pro stručnost odkazuje soud na své závěry ohledně přezkoumatelnosti vypořádání námitek popsané v bodě [501] tohoto rozsudku.

[504] Občanské sdružení Občané za ochranu kvality bydlení v Brně-Bosonohách ve své námitce č. 23 uvedlo, že v návrhu ZÚR byla ignorována autorizovaná dopravní studie Ing. S. z roku 2007 specifikovaná v zadání ZÚR; musí být proto zjednána náprava.

[505] Odpověď na tuto námitku poskytl odpůrce na straně 693 rozhodnutí o námitkách. Popsal, že při hodnocení předpokládané účinnosti navrhovaných koridorů a variant silniční infrastruktury Jihomoravského kraje vycházel odpůrce z Modelu silniční dopravy pro výhledovou síť JMK. Pro návrh koridorů silniční infrastruktury byly využity výsledky modelování dopravního zatížení výhledové sítě Jihomoravského kraje ve variantě „Optimální“, která zahrnuje všechny zásadní změny mající významný vliv na zatížení komunikační sítě. V případě zapracování všech prověřovaných variant dle modelování do ZÚR by musely být zásady zpracovány v koncepčních variantách, což by bylo v rozporu se schváleným zadáním ZÚR. Závěry modelování dopravy v rámci ZÚR neodpovídaly závěrům předmětného posouzení Ing. S., a proto nemohly být v ZÚR zohledněny.

[506] Podle soudu odpůrce i na tuto námitku občanského sdružení reagoval přezkoumatelným způsobem. Vysvětlil, že v zadání ZÚR nebyl vysloven požadavek na zpracování zásad v koncepčních variantách, a proto nemohl odpůrce vycházet z alternativní koncepce Ing. S.

Odpůrce také řádně zdůvodnil, proč nebyly pro návrh koridorů využity závěry obsažené ve studii Ing. S.

[507] Ve vztahu k námitce nepřezkoumatelnosti vypořádání námitek týkajících se alternativního řešení koncepce silniční infrastruktury tak soud uzavírá, že odpůrce zmíněné námitky vypořádal dostatečně. Rozvedl, z jakých důvodů neprováděl variantní posouzení koncepcí v rámci ZÚR, odkázal na vázanost ZÚR závěry vyslovenými v PÚR 2008, popsal, v rámci jaké varianty silničního spojení Brna s Vídní byly zohledněny východiska vyplývající ze studie Ing. S. a uzavřel, že posuzování finanční náročnosti jednotlivých variant není předmětem ZÚR. Lze proto konstatovat, že námitka nepřezkoumatelnosti a nedostatečnosti vypořádání předmětných námitek není důvodná.

E.5.1 Požadavek na zpracování koncepčních variant v návrhu ZÚR a odůvodnění výběru „Optimální“ varianty

[508] V části návrhu směřující proti nepřezkoumatelnému vypořádání námitek týkajících se nevyhodnocení alternativních řešení rozvoje dopravní infrastruktury navrhovatelé uplatnili i věcnou námitku směřující do procesu zpracování zásad územního rozvoje, v níž zpochybňovali správnost posouzení skutkového stavu odpůrcem. Nesouhlasili se závěrem odpůrce uvedeným v odpovědi na námitku č. 7 Společných námitek obcí, že zpracování koncepčních variant nebylo v zadání ZÚR požadováno. K tomu navrhovatelé dodali, že uvedený požadavek vznesli ve fázi návrhu zadání ZÚR někteří navrhovatelé (obec Bavory, obec Dolní Dunajovice, obec Jinačovice, město Modřice, obec Moravany, obec Nebovidy, obec Ostopovice, obec Ponětovice a obec Želešice). Současně byl požadavek na vyhodnocení koncepčních variant obsahem stanoviska Ministerstva životního prostředí k návrhu zadání ze dne 15. 1. 2010, č. j. 916/ENV/10.

[509] Z výše popsaného navrhovatelé dovozují, že odpůrce pochybil, pokud požadavky na vyhodnocení koncepčních variant řešení rozvoje dopravní infrastruktury do návrhu zadání nezačlenil. V souladu s dikcí § 36 stavebního zákona bylo totiž povinností odpůrce zabývat se účelným a hospodárným uspořádáním celého kraje, nikoliv pouze izolovaně dílčími úseky jednotlivých dopravních koridorů. Nebylo tedy ani nezbytné, aby požadavek na posouzení variant ucelených dopravních koncepcí byl včleněn přímo do zadání ZÚR, neboť nutnost uvedeného posouzení vyplývá přímo ze stavebního zákona a z principu hierarchie územního plánování.

[510] Navrhovatelé dále zpochybnili závěr odpůrce obsažený ve vypořádání námitek, že variantě dle studie Ing. S. nejblíže odpovídá varianta „Bez rozvoje dopravní infrastruktury“; podle jejich názoru je uvedené koncepci nejbližší varianta „Alternativní“. Způsob vypořádání námitek v rozporu se skutkovým stavem svědčí o neprofesionalitě a nedostatečnosti vypořádání citované studie. Navrhovatelé odkázali také na část 3.1 podaného návrhu a konstatovali, že v ZÚR zcela chybí vyhodnocení koncepce dopravní infrastruktury podle Ing. S. z hlediska dopravních, environmentálních a socioekonomických kritérií. Tato skutečnost předznamenává, že odůvodnění ZÚR jako celek je ve vztahu k vymezení rozvoje dopravní infrastruktury kraje nepřezkoumatelné, neboť není zdůvodněn postup, na jehož základě došlo k výběru optimální varianty páteřní silniční sítě Jihomoravského kraje.

[511] Odpůrce v této souvislosti nejprve podotkl, že zásady územního rozvoje se nemohou odchýlit od řešení závazně stanoveného v PÚR (§ 31 odst. 4 stavebního zákona). V tomto

smyslu tedy odpůrce při trasování komunikace Brno – Vídeň vycházel ze schválené politiky územního rozvoje. Dále zdůraznil, že v zadání ZÚR nebylo zpracování koncepčních variant požadováno. V souladu s § 36 stavebního zákona byla koncepce dopravní infrastruktury posouzena ve třech variantách. Požadavek na posouzení variant ucelených krajských koncepcí podle odpůrce nevyplývá ze stavebního zákona ani z přílohy č. 4 vyhlášky č. 500/2006 Sb. Koncepci Ing. S. podřadil odpůrce pod variantu „Bez rozvoje dopravní infrastruktury" vzhledem k tomu, že šlo o posouzení vybraných prvků sítě bez komplexního řešení, nikoliv o systémové řešení s vyhodnocením dopadů na silniční síť Jihomoravského kraje jako celku. Závěrem odpůrce popřel, že by odůvodnění ZÚR bylo ve vztahu k vymezení silniční infrastruktury nepřezkoumatelné. Odůvodnění výběru „Optimální" varianty vychází z Modelu silniční dopravy pro výhledovou síť JMK, jehož součástí bylo vyhodnocení alternativních koncepčních variant silničního spojení Brno – Vídeň. Tato východiska byla zohledněna v návrhu ZÚR a promítnuta do ZÚR.

[512] K požadavku na zpracování variant v návrhu ZÚR Nejvyšší správní soud odkazuje na bod [131], v němž se danou problematikou podrobněji zabýval. Na tomto místě lze pouze shrnout, že povinnost zpracovat varianty návrhu koncepce a nechat posoudit jejich vliv na životní prostředí může uložit pořizovateli buďto Ministerstvo životní prostředí podle § 10i odst. 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (jako dotčený orgán) nebo může být tato povinnost součástí schváleného zadání zásad z podnětu samotného pořizovatele. Požadavek obcí nacházejících se v regulovaném území však nemůže založit pořizovateli povinnost zpracovat koncepční varianty v návrhu ZÚR; mohl by toliko být podnětem pro pořizovatele, aby takový požadavek z vlastní vůle včlenil do zadání ZÚR, nicméně k tomu v posuzované věci nedošlo. Ze správního spisu dále vyplynulo, že Ministerstvo životního prostředí požadavek na zpracování koncepčních variant v průběhu pořizování ZÚR nevzneslo (nelze jej podle výše uvedených závěrů dovodit ze stanoviska 15. 1. 2010, č. j. 916/ENV/10) a ani navrhovatel jej z vlastní vůle do zadání ZÚR nevčlenil. Je tak bez právního významu, že některé obce posouzení koncepčních variant návrhu požadovaly, neboť pořizovatel nebyl vázán zákonem k zahrnutí takového požadavku do návrhu ZÚR. Ostatně jak již bylo vysvětleno v jiných částech tohoto rozsudku, zmíněný požadavek by byl iracionální, neboť by byl v rozporu s PÚR 2008 (srov. bod [240]).

[513] Ve vztahu k přezkoumatelnosti odůvodnění části ZÚR týkající se výběru „Optimální" varianty soud odkazuje na bod [240] a násl., kde se výše uvedenou námitkou podrobně zabýval a shledal ji nedůvodnou. Pouze koncepční varianta „Optimální" obsahovala všechny dopravní koridory republikového a mezinárodního významu vymezené PÚR 2008, které předurčily základní kostru nejdůležitějších dopravních koridorů na území Jihomoravského kraje. Proto se pouze tato koncepce mohla ve své ucelené podobě stát základem návrhu ZÚR.

[514] Nad rámec výše uvedeného lze doplnit, že pokud odpůrce nebyl povinen zpracovat návrh ZÚR v koncepčních variantách, nebylo po něm možné požadovat, aby výběr zvolené koncepční varianty v odůvodnění ZÚR vysvětloval. Odpůrce v odůvodnění ZÚR popsal zmíněné koncepční varianty rozvoje dopravní infrastruktury („Optimální", „Alternativní", „Bez rozvoje dopravní infrastruktury") na stranách 19 – 31 především z toho důvodu, že tyto varianty byly podkladem pro modelování intenzity dopravy. Výsledky modelování totiž „*byly využity při prověřování jednotlivých navrhovaných koridorů a variant, následně při výběru doporučených variant a navrhovaného řešení*" (srov. strana 19 odůvodnění ZÚR). Přehled koncepčních variant v odůvodnění ZÚR tedy měl sloužit výhradně k informaci pro následné posuzování dílčích variant dopravních staveb a odůvodnění výběru nejvýhodnější varianty, jelikož právě zmíněné

tři koncepční varianty byly podkladem pro provedené modelování dopravy. Tomuto závěru nasvědčuje i skutečnost, že odkaz na konkrétní body ZÚR je v odůvodnění zásad včleněn až před dílčí varianty úseků jednotlivých koridorů (srov. strana 32 odůvodnění ZÚR, která již obsahuje konkrétní odůvodnění k bodům 51 – 52 ZÚR); popis koncepčních variant rozvoje dopravy tak byl do odůvodnění ZÚR včleněn čistě z informativního hlediska. Výběr jednotlivých dílčích variant dopravních staveb pak byl v odůvodnění ZÚR náležitě odůvodněn.

[515] K namítanému nesprávnému označení koncepční varianty zastávané Ing. S. jako varianty „Bez rozvoje dopravní infrastruktury" namísto varianty „Alternativní" lze konstatovat, že tato otázka je pro posouzení věci zcela bezpředmětná (přiměřeně srov. bod [246]). Jak již bylo shora zmíněno, odpůrce jednak neměl povinnost zahrnout do návrhu ZÚR koncepční varianty rozvoje dopravní infrastruktury a jednak studie navrhovaná Ing. S. byla soudem vyhodnocena jako koncepce neslučitelná s PÚR 2008 (srov. bod [149]). Není tedy pro věc podstatné, zda východiska této studie byla podřazena pod variantu „Alternativní" nebo variantu „Bez rozvoje dopravní infrastruktury"; sestavení koncepčních variant a jejich označení bylo zcela na uvážení odpůrce. Podstatné v dané věci je, že odpůrce předmětnou studii vzal jako podklad pro vydání ZÚR a v rámci dílčích úseků jednotlivých staveb její závěry zohlednil.

E.6 Námitky týkající se vad posouzení variant konkrétních dílčích úseků jednotlivých staveb

[516] Závěrečný okruh námitek, u nichž navrhovatelé upozorňovali na nedostatečnost jejich vypořádání odpůrcem, pojednával o pochybeních při posouzení variant konkrétních dílčích úseků jednotlivých staveb. Tento typ námitek obsahovaly námitky obce Jinačovice, obce Sudice, občanského sdružení Občané pro ochranu kvality bydlení v Brně-Bosonohách nebo zástupkyně veřejnosti J. P. proti vymezení jednotlivých úseků koridoru rychlostní silnice R43.

[517] Obec Jinačovice ve svých námitkách ohledně trasování komunikace R43 (zejména námitky č. 11 a 12) uvedla, že nebyly řádně posouzeny známé varianty R43 jako obchvat města Brna, zvláště optimalizovaná varianta podle Ing. K. V ní je řešen plnohodnotný obchvat celého města Brna a obchvat všech obcí v blízkosti koridoru R43. Tato varianta je nejvýhodnější, neboť umožňuje nejkratší a nejpřímější spojení Brna a Boskovic a odděluje tranzitní a cílovou dopravu z hlediska brněnské aglomerace. Zmíněné přednosti neobsahuje žádná jiná trasa zvažovaná v ZÚR, což dokládá chyby, kterých se při hodnocení variant dopustil zpracovatel ZÚR a zpracovatelé SEA i HIA; tato hodnocení by proto měla být přepracována.

[518] Na výše uvedené námitky obce Jinačovice reagoval odpůrce na stranách 63 – 66 odůvodnění rozhodnutí o námitkách. Popsal kritéria použitá pro hodnocení variant koridorů R43 a stanoviska dotčených orgánů k posuzovaným variantám. Dále uvedl některá negativa zmiňované varianty, jako např. její celkovou délku, důsledky spočívající v navýšení dopravy na komunikační síti města Brna z důvodu oddálení trasy od města, absenci plnohodnotného obchvatu města Kuřim, nepříznivý rozsah záboru půdy aj. Odpůrce rovněž dodal, že avizované přednosti zmíněné varianty obec Jinačovice žádnými důkazy nedoložila a nejsou ani jednoznačně dovoditelné z dokumentace ZÚR. Zpochybněn byl rovněž přínos či reálnost požadavku na důsledné oddělení tranzitní dopravy od zdrojové a cílové dopravy do Brna. Z popsaných důvodů byla podpořena „Bystrcká" varianta, jejíž výhodnost potvrdil dopravní model.

[519] Způsob vypořádání výše uvedené námitky je podle soudu postačující. Odpůrce v rozhodnutí o námitkách popsal genezi výběru variant koridoru R43, reagoval na všechny dílčí aspekty a tvrzení obce Jinačovice, podle nichž měla být jako nejvýhodnější varianta zvolena tzv. „Optimalizovaná" varianta R43. Uvedl, z jakých důvodů nejsou její zmiňované výhody ve světle ostatních skutečností přínosem, respektive jaká pozitiva oproti citované koncepci přináší zvolená „Bystrcká" varianta. Odůvodnění zamítnutí uvedených námitek obce Jinačovice je proto přezkoumatelné.

[520] Také obec Sudice se ve svých námitkách nespokojila s trasováním koridoru R43 (zejména námitky č. 4 a 5). Uváděla, že je nepřijatelné, aby trasa R43 vedla přes Jevíčko a Moravskou Třebovou, neboť hlavní tok vede tradičně na Svitavy. Zde se odpůrce neprávem odvolal na činnost Pardubického kraje, jež však byla zatížena těžkými vadami a ignorovala vymezení R43 v PÚR 2008. Zamítnutí trasy přes Svitavy vycházelo ze stanoviska Ministerstva dopravy ze dne 25. 10. 2010, č. j. 631/2010-910-UPR/1-Ma, které však nebylo nijak odůvodněno. Jeho závěry nelze bez dalšího odůvodnění přejmout do ZÚR zvláště z důvodu, že varianty trasování musí být posouzeny veřejně při projednávání návrhu zásad územního rozvoje.

[521] Odpůrce se vypořádáním uvedených námitek zabýval na stranách 298 – 299 rozhodnutí o námitkách. Prvně uvedl, že trasování koridoru R43 v Pardubickém kraji je v souladu se závěry PÚR 2008, v níž vláda uložila Ministerstvu dopravy v součinnosti s Ministerstvem životního prostředí a dotčenými kraji prověřit možnosti připojení R43 v prostoru Svitavy. Problematikou vedení R43 v tomto úseku se zabýval rovněž Nejvyšší správní soud, který rozsudkem ze dne 24. 2. 2011, č. j. 8 Ao 5/2010 – 149, potvrdil oprávněnost vedení koridoru R43 na Moravskou Třebovou. Vymezení předmětného koridoru je tak podle odpůrce plně v souladu s PÚR 2008 a je koordinováno rovněž s navazujícím úsekem komunikace v Pardubickém kraji. Odpůrce dále popsal průběh prověřování možného připojení R43 na Svitavy Ministerstvem dopravy a vyjádřil svůj názor o přezkoumatelnosti a dostatečné odůvodněnosti stanoviska Ministerstva dopravy ze dne 25. 10. 2010. Podle něj byly v souladu s PÚR 2008 na základě požadavku Ministerstva životního prostředí posouzeny a prověřeny varianty R43 na Svitavy. Studie ovšem prokázala nevýhodnost takovýchto variant, proto následně Ministerstvo životního prostředí odsouhlasilo další sledování varianty na Moravskou Třebovou.

[522] Občanské sdružení Občané za ochranu kvality bydlení v Brně-Bosonohách ve svých námitkách ke zvolené variantě koridoru R43 poznamenalo (zejm. námitky č. 1 a 4), že trasování dané komunikace přes městskou část Brna je v přímém rozporu se závaznou legislativou Evropské unie (dále též „EU") a nesplňuje podmínky pro zařazení do transevropské sítě (TEN-T). Podle občanského sdružení dále nebyly řádně posouzeny varianty vedení trasy R43 v hodnocení SEA a HIA, ani v odůvodnění ZÚR. Chybně byla vyhodnocena optimalizovaná varianta Ing. K., která měla potenciál přispět k nápravě současného nezákonného stavu v oblasti životního prostředí zařazením plnohodnotného obchvatu města Brna.

[523] Odpůrce poskytl odůvodnění zamítnutých námitek na stranách 673 – 674 a 682 – 683 rozhodnutí o námitkách. Konstatoval, že výběr „Bystrcké" varianty R43 byl učiněn z důvodu minimalizace vlivů motorového provozu na přilehlé obytné a rekreační území, což je dáno plánovaným zahloubením a překrytím trasy v délce cca 1,48 km. Z popsaného důvodu byla předmětná varianta vyhodnocena jako nejvhodnější, a to jak z hlediska imisní zátěže PM_{10}, tak z hlediska hlukové zátěže. K namítanému rozporu vedení komunikace s normami Evropské unie, resp. PÚR 2008, odpůrce poukázal na nejednoznačnou terminologii užívanou v českém

znění TEN-T a odkázal na judikaturu zdejšího soudu k této otázce (zejm. rozsudek ze dne 20. 4. 2011, č. j. 6 Ao 1/2011 – 74). Podrobně popsal, že čl. 9 odst. 1 písm. b) TEN-T je nutné vykládat v souladu s čl. 23 PÚR 2008, který zpřesňuje, že trasy transevropské silniční sítě mají být voleny v dostatečném odstupu od obytné zástavby hlavních center. Tento požadavek byl v prostoru Bystrce řešen zahloubením a překrytím trasy v celé délce jejího průchodu městskou částí. K obecnému nesouhlasu občanského sdružení s provedeným výběrem koridoru R43 odpůrce vyjmenoval posuzované varianty R43 a poznamenal, že při porovnání variant byla zohledněna kritéria obsahující základní aspekty pilířů udržitelného rozvoje území. Zejména byla akcentována snaha o minimalizaci negativních vlivů na veřejné zdraví, přírodní hodnoty a krajinný ráz, byla zvažována rovněž přepravní funkce a dopravní účinnost dopravní infrastruktury, jakož i návaznost na silniční síť nadmístního významu. Samotné hodnocení variant a stanovisko SEA a HIA zpracovaly autorizované osoby.

[524] S ohledem na výše uvedené soud konstatuje, že také vypořádání zmíněných námitek týkajících se variant R43 provedl odpůrce přezkoumatelným způsobem. Pečlivě vysvětlil, proč podle jeho názoru není zvolená varianta v rozporu s pravidly TEN-T a jak bylo požadavkům blíže specifikovaným v PÚR 2008 vyhověno. V obecné rovině se vyjádřil i k provedenému hodnocení SEA a HIA a k výběru nejvhodnější varianty. Vzhledem k tomu, že také námitka občanského sdružení týkající se nesprávnosti hodnocení SEA a HIA byla formulována ryze obecně, považuje soud odpověď na tuto otázku odpůrcem za dostačující.

[525] Také zástupkyně veřejnosti J. P. ve svých námitkách (především body č. 12 a 13 námitky) upozornila na nedostatečné a neobjektivní posouzení variant R43. Podle ní měla být R43 řešena jako plnohodnotný obchvat celého Brna a současně jako obchvat všech obcí v blízkosti koridoru R43, kterou představuje varianta Ing. K. Uvedená varianta je naprosto nejvýhodnější, protože umožňuje nejkratší a nejpřímější spojení Brna a Boskovic a vyhovuje podmínkám evropské legislativy i čl. 23 PÚR 2008. Zajišťuje rovněž vyvedení dopravy z Čebína a Hradčan na obchvaty, přičemž citované přednosti jiná varianta R43 zvažovaná v ZÚR neobsahuje. Je tak zřejmé, že uvedená trasa měla být vyhodnocena jako nejpříznivější. Skutečnost, že tomu tak nebylo, ukazuje na pochybení zpracovatele v hodnocení SEA a HIA, proto by tato hodnocení měla být zopakována.

[526] Předmětné aspekty podané námitky odpůrce vyhodnotil na stranách 743 – 746 rozhodnutí o námitkách. Obdobně jako při vypořádání obdobných námitek obce Jinačovice zmínil veškeré posuzované varianty koridoru R43, popsal kritéria použitá pro hodnocení variant a stanoviska dotčených orgánů k posuzovaným variantám a poukázal na negativní stránky zmiňované varianty (v podrobnostech srov. bod [518] shora). Odpůrce dále reagoval na tvrzení zástupkyně veřejnosti J. P., že R43 musí být obchvatem pro všechny obce v blízkosti koridoru R43, k němuž uvedl, že daný požadavek *„nemá konkrétní oporu v žádném zákonném ustanovení a bez definování, co přesně je myšleno pod pojmem "obchvat", zcela vágní a nenaplnitelný. Stejně tak je bez definice pojmu "obchvat" neurčité a neověřitelné tvrzení, že určité vedení trasy "je důsledně řešeno jako obchvaty všech obcí na trase". Trasa R43 navržená v ZÚR JMK se samozřejmě k některým z vyjmenovaných obcí přibližuje více a k některým méně, ale vždy je vedena v poloze přípustné z hlediska vlivů na životní prostředí, a to i z hlediska vlivů na zdraví obyvatel“* (srov. strana 745 rozhodnutí o námitkách). Odpůrce dále popřel výhodnost spočívající údajně v nejkratší délce zvolené trasy, neboť podle jeho výpočtu je nejkratší právě varianta R43 v „Bystrcké“ stopě. Zpochybněno bylo dále údajné vyvedení dopravy z Čebína a Hradčan a rovněž přínos

„Optimalizované“ varianty spočívající v oddělení tranzitní dopravy od cílové a zdrojové dopravy do Brna, neboť ten je podle odpůrce dán pouze pro dopravu směřující ze severu na západ.

[527] Také v tomto případě dospěl soud k závěru, že zmiňované body námitky J. P. byly vypořádány přezkoumatelným způsobem. Pro stručnost lze odkázat i na argumentaci soudu obsaženou ve vztahu k vypořádání věcně podobných námitek obce Jinačovice (srov. bod [519] shora). Nejvyšší správní soud ovšem nemůže bez dalšího pominout „žabomyší“ válku vedenou následně mezi navrhovateli a odpůrcem ve svých vyjádřeních adresovaných zdejšímu soudu ohledně interpretace pojmu „obchvat“. Již v návrhu spílali navrhovatelé odpůrci, že výše uvedené vypořádání jejich námitky poukazující na nejasnost pojmu „obchvat“ je nepřijatelné, neboť sám odpůrce uvedený termín v ZÚR používá minimálně 300krát. Uvedený termín je přitom podle navrhovatelů notorietou a mimo jiné je použit v kapitole 4.2.2.2 Dopravní politiky České republiky pro léta 2005-2013 schválené vládou. Na to reagoval odpůrce citací definice pojmu obchvat v normě ČSN 736101 týkající se názvosloví pozemních komunikací a upozorněním navrhovatelů, že vlastní definici pojmu obchvat nelze bagatelizovat, neboť existují i jiné definice uvedeného pojmu jako např. definice obsažená v internetové encyklopedii Wikipedie. Pro posouzení přezkoumatelnosti vypořádání uvedené námitky v rozhodnutí o námitkách jsou však zjitřené antipatie navrhovatelů a odpůrce irelevantní (což ostatně sám odpůrce na straně 90 svého vyjádření uváděl). Není na místě, aby soud určoval, která ze stran si takříkajíc začala a která jen sveřepě útoky oplácí, aby nebyl pošpiněn její čistý štít. Naopak, je žádoucí zčeřené vody zklidnit a konstatovat, že spor o interpretaci této dílčí otázky nebyl pro věc v žádném smyslu podstatný. Předmětem námitky navrhovatelů bylo totiž toliko posouzení přezkoumatelnosti jejího vypořádání odpůrcem v rozhodnutí o námitkách. Kritéria kladená zákonem i judikaturou na obsah odůvodnění tohoto rozhodnutí odpůrce splnil, proto Nejvyšší správní soud také v tomto okruhu námitek týkajících se posouzení variant koridoru R43 zamítl námitku navrhovatelů jako nedůvodnou.

E.6.1 Úplnost podkladů zastupitelů Jihomoravského kraje pro rozhodování o námitkách

[528] Navrhovatelé v návrhu upozornili rovněž na skutečnost, že v podkladu pro rozhodnutí zastupitelstva o námitkách nebyl obsah výše uvedených námitek v plném rozsahu citován, z čehož dovodili, že zastupitelé neměli pro rozhodnutí o námitkách k dispozici plné znění námitek.

[529] Proti uvedené spekulaci navrhovatelů se odpůrce ohradil a konstatoval, že zastupitelé obdrželi již dne 4. 9. 2011 současně s pozvánkou na seminář k ZÚR i „Návrh opatření obecné povahy – Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje“ s přílohami na 2 CD. Na těchto datových nosičích byly naskenovány kompletní připomínky a námitky. Tato skutečnost byla zastupitelům připomenuta v dopise KrÚ JMK ze dne 9. 9. 2011, č. j. JMK 127960/2011, s nímž jim byl zaslán finální materiál pro zasedání zastupitelstva k vydání ZÚR.

[530] K této poznámce zdejší soud dodává, že pro zákonnost procesu schvalování územněplánovací dokumentace je zcela irelevantní, jaké podklady měli zastupitelé při schvalování rozhodnutí o námitkách k dispozici. Případná neúplnost podkladů je totiž ryze věcí politické odpovědnosti jednotlivých zastupitelů, respektive odrazem pečlivého a zodpovědného přístupu k výkonu jejich zastupitelského mandátu. Stejně tak by ani skutečnost, že zastupitelé kompletní podklady od pověřených zaměstnanců krajského úřadu obdrželi, nemohla prokázat fakt, že si zastupitelé dané podklady v jejich úplnosti prostudovali a seznámili se s jejich

obsahem. Na zákonnost ZÚR tedy rozsah podkladů, které zastupitelé před schvalováním rozhodnutí o námitkách obdrželi, nemá sebemenší vliv. Soud tedy neshledal tuto námitku důvodnou.

F) Tvrzená nezákonnost postupů a stanovisek dotčených orgánů

[531] Podle navrhovatelů řada stanovisek dotčených orgánů nebyla vydána na základě spolehlivě zjištěného stavu věci a absentuje v nich přezkoumatelné odůvodnění, zda a proč je řešení obsažené v návrhu ZÚR z hlediska zájmů, které tyto orgány na základě zvláštního právního předpisu hájí, přípustné či nikoli, případně za jakých podmínek (například za jakých úprav návrhu). Jestliže zejména VURÚ (především v části SEA, resp. hodnocení HIA) neobsahuje dostatečné údaje o kumulativních a synergických vlivech navrženého řešení na životní prostředí a veřejné zdraví, nevyrovnává se s otázkou „nadlimitního" zatížení části dotčeného území a neobsahuje řádné vyhodnocení variant řešení, bylo povinností příslušných dotčených orgánů, aby na tyto nedostatky upozornily a požadovaly jejich odstranění jako podmínku vydání svého stanoviska k návrhu ZÚR. Uvedené výhrady navrhovatelé výslovně vztáhli ke stanoviskům MŽP z hlediska ochrany ovzduší a ke stanoviskům Krajské hygienické stanice JMK, Ministerstva zdravotnictví (dále též „MZdr") a Ministerstva dopravy.

[532] MŽP dle navrhovatelů v prvních fázích pořizování ZÚR (ve stanovisku ze dne 26. 7. 2010) poukazovalo na závažné problémy s překračováním limitů znečištění ovzduší v oblastech dotčených řešením ZÚR. Na své původní požadavky však v následných fázích pořizování ZÚR (v písemné dohodě uzavřené s pořizovatelem ZÚR dne 24. 1. 2011) rezignovalo. „Nevypořádány" zůstaly zejména ty body stanoviska MŽP ze dne 26. 7. 2010, kde by zjevně nebylo možné dojít k dohodě mezi pořizovatelem ZÚR a MŽP, a to pro rozpor se známým stavem dlouhodobě existujícího nadlimitního zatížení území a obyvatel. V dohodě MŽP také v rozporu se svým stanoviskem ze dne 26. 7. 2010 odsouhlasilo přípustnost „Bystrcké" varianty silnice R43 z hlediska ochrany ovzduší. Tím MŽP nepochybně porušilo svoji povinnost respektovat známý stav zátěže v území. Současně svůj postup nesprávně odůvodnilo tím, že ochrana veřejného zdraví je v kompetenci KHS. Tento nezákonný postup MŽP při uplatňování stanoviska dotčeného orgánu ochrany ovzduší se následně projevil i při vydávání stanoviska SEA podle § 10i zákona č. 100/2001 Sb. MŽP vydalo souhlasné stanovisko SEA, aniž by jakkoli zhodnotilo a zohlednilo údaje o nadlimitním zatížení části území JMK, především znečištěním ovzduší.

[533] Ke stanovisku KHS navrhovatelé namítli, že zde formulované podmínky nemají oporu v zákoně. KHS dále netrvala ani na splnění základního zákonného požadavku, tj. na dodržení stanovených hygienických limitů. K ZÚR tak vydala souhlasné stanovisko, byť zde byly navrženy koridory rychlostních komunikací, které byly umístěny do oblastí s překročenými limity hlučnosti a prašnosti. Přitom z některých formulací je zřejmé, že KHS si byla vědoma skutečnosti, že záměry navržené v ZÚR se dostávají do rozporu s požadavkem nezatěžování území nad míru únosného zatížení, ale v rozporu se zákonem k této skutečnosti ve svém stanovisku nepřihlédla. Neupozornila rovněž na nedostatky hodnocení HIA. Rezignovala tak na své povinnosti ve vztahu k ochraně veřejného zdraví při pořizování ZÚR a odpůrci umožnila nezákonně „odsouvat" řešení nadlimitní zátěže do pozdějších fází rozhodování o území.

[534] Stanovisko Ministerstva zdravotnictví je dle navrhovatelů zcela neurčité a nepřezkoumatelné. Uvádí například, že z hlediska překračování imisních limitů je situace nejhorší v aglomeraci Brno, nebo že do střetu s cíli ochrany zdraví se mohou dostat záměry na vybudování výrobních areálů a nevhodně umístěné záměry v oblasti silniční infrastruktury. Avšak z těchto obecných konstatování nevyvozuje vůbec žádné závěry. Totéž platí pro popis současného stavu hlukové zátěže území. Takové stanovisko nemohlo být ani nijak smysluplně vypořádáno v dohodovacím řízení.

[535] A konečně ke stanovisku Ministerstva dopravy navrhovatelé namítli, že k otázce posouzení proveditelnosti záměru napojení R43 na R35 v prostoru Svitav ministerstvo pouze odkázalo na neveřejnou studii „Rychlostní silnice R43 Černá Hora (Svitávka) – Svitavy (Litomyšl) R35“ a na její neveřejné projednání. V důsledku toho došlo k nesprávnému postupu při vyhodnocení a výběru varianty koridoru rychlostní silnice R43 v úseku Černá Hora – severní hranice JMK.

[536] Odpůrce ke stanovisku MŽP ze dne 26. 7. 2010 uvedl, že navrhovateli citované požadavky obsažené v tomto stanovisku byly předmětem VURÚ, které bylo zpracováno v podrobnosti příslušející ZÚR. Jedná se o strategické posuzování, které nemůže jít do podrobnosti vyhodnocování vlivů jednotlivých záměrů v EIA. Proto požadavek MŽP na zpracování rozptylových studií na posouzení variant koridorů dálnic a silnic nebyl relevantně uplatněn v příslušné úrovni pořizování územněplánovací dokumentace. Požadavek na upřednostňování jednoho kritéria hodnocení dopravních koridorů před ostatními veřejnými zájmy (uplatňovanými na základě speciálních právních předpisů) byl uplatněn v rozporu s cíli a úkoly územního plánování. Jestliže navrhovatelé namítají, že MŽP v následných fázích pořizování ZÚR rezignovalo na výše uvedené požadavky, pak dle odpůrce *„záměrně opomíjejí“* odůvodnění dohodnutého řešení, ze kterého jednoznačně vyplývá, že ochrana veřejného zdraví je v kompetenci KHS a dále že z hlediska ochrany ovzduší 2. návrh ZÚR vycházel z programu zlepšení kvality ovzduší dle § 7 odst. 9 zákona o ochraně ovzduší.

[537] K námitce, podle níž KHS rezignovala na povinnost dodržovat stanovené zákonné hygienické limity, odpůrce poukázal na požadavek KHS, aby vyhodnocení ZÚR bylo doplněno o hodnocení HIA se zvláštním zaměřením na území, v nichž dochází ke kumulaci dopravních staveb. Tento požadavek byl naplněn s tím, že parametry pro zpracování byly dohodnuty na jednání mezi KrÚ JMK, KHS a zpracovatelem ZÚR, a to s přihlédnutím ke skutečnosti, jaké jsou cíle a účely ZÚR. Současně byl v odůvodněných případech požadavek na minimalizaci negativních vlivů na obytnou a rekreační funkci dotčeného území zapracován do kritérií a podmínek pro rozhodování o změnách v území v části D. textové části ZÚR. Dále odpůrce uvedl, že ZÚR jsou strategickým dokumentem a rovněž hodnocení vlivů na veřejné zdraví u koncepcí se odehrává ve strategické rovině. HIA se zabývá zejména celkovým řešením území z pohledu ochrany veřejného zdraví a z hlediska vztahu k opatřením pro dosažení těchto cílů. Ve třetí části dokumentace HIA jde o hodnocení nad rámec strategického posouzení, které však v žádném případě nenahrazuje podrobné vyhodnocení, jež musí být provedeno ke každému jednotlivému záměru v rámci projektové přípravy (EIA, územní řízení). Podrobné hodnocení je možné až v procesu EIA a územním řízení, kdy jsou už známy technické parametry záměru. Proto se při strategickém hodnocení nepracuje např. s hygienickými limity hluku, ale s prokázanými vlivy hluku na veřejné zdraví (např. rušení spánku v noci). Zpracovatel HIA ve svém závěru na základě hodnocení nevyloučil žádnou z posuzovaných variant jako nepřijatelnou, současně však upozornil na potenciální problémy související s ochranou veřejného

zdraví. Dokumentace HIA i stanoviska KHS tedy nejsou v rozporu s právními předpisy upravujícími ochranu veřejného zdraví.

[538] K námitkám týkajícím se stanovisek MZdr odpůrce uvedl, že ministerstvu nepřísluší hodnotit znečištění ovzduší z hlediska zákonných limitů a že hodnocení vlivů se odehrává ve strategické rovině. Opětovně zdůraznil, že podrobné hodnocení bude možné až v navazujících řízeních (v procesu EIA a v územním řízení), kdy už jsou známy technické parametry záměru a kdy už lze dokladovat předpoklad nepřekročení limitů, přičemž nedodržení limitů nelze připustit. Dle § 19 odst. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí musí být část dokumentace týkající se posuzování vlivů na veřejné zdraví u záměrů uvedených v příloze č. 1 kategorii I a dále u ostatních záměrů, pokud se tak stanoví v závěru zjišťovacího řízení, zpracována držitelem osvědčení odborné způsobilosti pro oblast posuzování vlivů na veřejné zdraví. Povinnost kvantifikovat vlivy konkrétních záměrů ani tyto vlivy u jednotlivých záměrů hodnotit tedy nepřísluší MZdr.

[539] A konečně ve vyjádření ke stanovisku MD odpůrce popsal proces řešení úkolu vyplývajícího z článku 121 PÚR 2008, o jehož výsledcích MD v uvedeném stanovisku referovalo (úkol spočíval v prověření možnosti připojení R43 v prostoru Svitav). Dále odpůrce poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2011, č. j. 8 Ao 5/2010 – 149, v němž se již zdejší soud danou otázkou zabýval.

[540] Nejvyšší správní soud uvážil o věci následovně.

[541] Podle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona dotčené orgány vydávají pro postupy podle téhož zákona, které nejsou správním řízením, stanoviska, jež jsou závazným podkladem opatření obecné povahy vydávaná podle tohoto zákona. K návrhu zásad územního rozvoje a k vyhodnocení jeho vlivů na udržitelný rozvoj území uplatňují dotčené orgány takováto stanoviska podle § 37 odst. 2 a 4 stavebního zákona. Podle § 39 odst. 2 cit. zákona dotčené orgány uplatní na závěr veřejného projednání svá stanoviska k podaným připomínkám a námitkám.

[542] Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že stanoviska dotčených orgánů vydávaná jako závazný podklad pro opatření obecné povahy podle stavebního zákona nejsou samostatně soudně přezkoumatelná. Správnost těchto stanovisek však lze napadat v rámci řízení o zrušení opatření obecné povahy (rozsudky ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008 – 62, a ze dne 11. 9. 2008, č. j. 8 Ao 2/2008 - 151). Judikatura soudu dále dovodila, že z hlediska procesního jsou uvedená stanoviska dotčených orgánů úkonem správního orgánu prováděným podle části čtvrté správního řádu. Při vydávání stanovisek je proto třeba postupovat v souladu s § 154 správního řádu, podle kterého *„[j]estliže správní orgán vydává vyjádření, osvědčení, provádí ověření nebo činí sdělení, která se týkají dotčených osob, postupuje podle ustanovení této části, podle ustanovení části první, obdobně podle těchto ustanovení části druhé: § 10 až § 16, § 19 až § 26, § 29 až § 31, § 33 až § 35, § 37, § 40, § 62, § 63, a obdobně podle těchto ustanovení části třetí: § 134, § 137 a § 142 odst. 1 a 2; přiměřeně použije i další ustanovení tohoto zákona, pokud jsou přitom potřebná.*“ Významné je zvláště přiměřené použití ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí (§ 67 a 68 správního řádu), především pak § 68 odst. 3 citovaného zákona, podle nějž *„se v odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.*“

Obsah stanoviska by tedy měl alespoň v základní rovině odpovídat požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí. Jedině tak bude mít příslušná obec či kraj, o jejíž územněplánovací dokumentaci jde, možnost vyrovnat se s případnými námitkami a připomínkami ohledně takového stanoviska a současně jedině tak jej bude možné přezkoumat ve správním soudnictví v rámci řízení o zrušení opatření obecné povahy (rozsudek ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 Ao 6/2010 – 130).

[543] Pro účely nyní posuzovaných stanovisek soud dodává, že zásady územního rozvoje jsou svou povahou strategickým dokumentem, čemuž by měla odpovídat také povaha stanovisek vydávaných dotčenými orgány v průběhu jejich pořizování. Tato stanoviska se tedy nutně budou pohybovat na vyšší úrovni obecnosti, než stanoviska uplatňovaná např. v průběhu pořizování územních plánů nebo v průběhu územních řízení. Nelze od nich očekávat, že se budou vyjadřovat k záměrům obsaženým v (návrhu) ZÚR v podrobnosti, která tomuto stupni územního plánování nenáleží. Na druhou stranu, ani tato stanoviska by neměla být natolik vágní a nekonkrétní, že by jejich vydání představovalo ryzí formalitu. Ve vztahu k otázkám, jejichž zhodnocení je z povahy věci možné, ba dokonce nutné, právě na úrovni strategického posuzování, je naopak třeba trvat na tom, aby se dotčené orgány vyjádřily důkladně.

F.1 Stanoviska Ministerstva životního prostředí

[544] Ministerstvo životního prostředí vstupovalo do procesu pořizování ZÚR opakovaně v různých jeho fázích. Nejprve uplatnilo stanovisko dotčeného orgánu k návrhu zadání ZÚR (dne 7. 8. 2007) a k návrhu ZÚR (dne 2. 9. 2009). Poté uplatnilo stanovisko dotčeného orgánu k novému návrhu zadání ZÚR (dne 15. 1. 2010) a k novému návrhu ZÚR (dne 26. 7. 2010). Posledně uvedené stanovisko následně s pořizovatelem ZÚR vypořádalo v dohodovacím řízení završeném písemnou dohodou ze dne 24. 1. 2011. Dne 22. 8. 2011 vydalo souhlasné stanovisko ke 2. návrhu ZÚR včetně zpracovaného Vyhodnocení vlivů na životní prostředí (tzv. stanovisko SEA). Navrhovatelé v nyní posuzované části návrhu napadají výsledek dohodovacího řízení a souhlasné stanovisko SEA.

[545] Ve stanovisku k 2. návrhu ZÚR uplatnilo MŽP poměrně kritické připomínky z hlediska zákona o ochraně ovzduší k některým v návrhu obsaženým záměrům. Ve vztahu k záměru rychlostní silnice R43 v úseku D1 – Kuřim MŽP upozornilo, že varianta D1-A (tj. varianta „Bystrcká“) „*by se napojovala na dálnici D1 v území mezi obcemi Troubsko a Bosonohy, které je již v současné době zatíženo znečištěným ovzduším nad přípustnými limity (...) Obytná zástavba se nachází v bezprostřední blízkosti dálnice D1 a je již nyní dotčena nadlimitními koncentracemi. Další zvyšování imisní zátěže (tj. umisťování významných zdrojů látek znečišťujících ovzduší včetně pozemních komunikací typu dálnice nebo rychlostní silnice) v území, kde jsou limity překročeny, je problematické. Návrh územně plánovací dokumentace musí zahrnovat opatření, která prokazatelně povedou ke snížení nadlimitního zatížení na přípustnou úroveň stanovenou imisními limity pro ochranu zdraví lidí (...) Do hodnocení dopadu realizace této varianty na kvalitu ovzduší zjevně nebyla uvažována také křižovatka s D1. Je nutné zohlednit synergické působení obou těchto zdrojů v území*“ (bod 6. stanoviska). V bodech 21. a 22. stanoviska (na něž navrhovatelé dále poukazují) uplatnilo MŽP „další připomínky“ k rychlostní silnici R43 v úseku D1 – Kuřim a k jihozápadní tangentě. Připomínky týkající se uvedeného úseku silnice R43 směřovaly k pasáži SEA, v níž bylo konstatováno, že rozdíly v hodnocení jednotlivých variant jsou malé, a proto je doporučeno při konečném výběru varianty zohlednit vedle environmentálních kritérií také dopravně-inženýrská a technicko-ekonomická kritéria. K tomu MŽP ve svém stanovisku

podrobně odkázalo na studii firmy DOPING „Město Brno - kordon průzkumů IAD na vjezdech do města“, kterou dle něj návrh ZÚR zanedbal. K jihozápadní tangentě poukázalo MŽP na to, že varianty D10-A a D10-B mohou znamenat další zvyšování zátěže a další fragmentaci obytných zón Troubska a Ostopovic, které jsou již nyní výrazně omezeny bariérami komunikací. K nulové variantě D10-C MŽP uvedlo, že byla vyhodnocena jako nejhorší, protože posuzuje současný stav bez jakýchkoli opatření, pokud by byla zvažována nulová varianta „Optimalizovaná“, tj. po realizaci technických opatření, mohlo by hodnocení dopadnout jinak.

[546] Následně nicméně MŽP souhlasilo s vypořádáním uvedených požadavků ze strany pořizovatele ZÚR. V dohodě ze dne 24. 1. 2011 pořizovatel ZÚR k bodu 6. stanoviska uvedl, že z hlediska ochrany ovzduší jsou všechny zvažované varianty silnice R43 v úseku D1 – Kuřim přijatelné. Argumentoval zejména tím, že ochrana veřejného zdraví je v kompetenci KHS a že k problematice tohoto bodu směřuje podmínka č. 2 stanoviska KHS k 2. návrhu ZÚR (obsahující požadavek respektovat závěry a doporučení vyplývající z VURÚ a z HIA). Dále odkázal na konstatování KHS, že po vydání ZÚR bude umožněno zpracování v HIA doporučené podrobné rozptylové a hlukové studie a následné prověření řešení vybraných problémů územní studií. Dokumentace HIA má rovněž obsahovat hodnocení lokalit na území JMK, u kterých lze očekávat kumulativní vliv plánovaných záměrů. Formulaci „*návrh územně plánovací dokumentace musí zahrnovat opatření, která prokazatelně povedou ke snížení nadlimitního zatížení na přípustnou úroveň stanovenou imisními limity pro ochranu zdraví lidí*“ označil za doporučení, na kterém dotčený orgán jako na požadavku dále netrvá. K hodnocení křižovatky s D1 uvedl, že synergické působení bylo zohledněno v HIA v rámci kapitoly „Lokality s výraznou kumulací záměrů v území“. MŽP s navrženým vypořádáním souhlasilo s tím, že zde nevystupuje jako orgán ochrany zdraví, ale jako orgán ochrany ovzduší. K bodům 21. a 22. pořizovatel ZÚR uvedl, že jde pouze o upozornění dotčeného orgánu a že daná problematika bude podrobně řešena až v procesu EIA. Dodal, že dopravně-inženýrská a technicko-ekonomická kritéria jsou v kompetenci MD. MŽP rovněž v tomto případě souhlasilo s navrženým vypořádáním.

[547] Dne 22. 8. 2011 MŽP vydalo souhlasné stanovisko SEA. Jak přitom Nejvyšší správní soud již výše konstatoval, SEA trpí výrazným deficitem v tom směru, že neobsahuje žádné skutečné posouzení kumulativních a synergických vlivů důsledků realizace záměrů vymezených v ZÚR. Prověření možných kumulativních a synergických vlivů záměrů na životní prostředí je přitom na místě právě ve fázi koncepčního plánování záměrů (blíže viz body [57] a násl.). Tohoto nedostatku si mělo MŽP všimnout a vyzvat odpůrce k jeho odstranění. Jestliže však namísto toho vydalo ke koncepci (ZÚR) kladné stanovisko, učinilo tak na podkladě neúplně zjištěného skutkového stavu, tedy předčasně. Tím byl proces posuzování vlivů na životní prostředí zatížen vadou, která mohla mít vliv na zákonnost stanoviska MŽP (viz bod [233]).

[548] Soud o opaku nepřesvědčila ani Ing. V. Š., vedoucí Oddělení strategického posuzování vlivů na životní prostředí MŽP, kterou při jednání soud vyslechl k návrhu odpůrce. Její výpověď spíše ještě posílila názor soudu, že při vydávání stanoviska SEA ministerstvo pochybilo. Svědkyně Š. postup MŽP hájila s tím, že zpracování VURÚ je zejména na příslušné autorizované osobě: „*Autorizovaná osoba má autorizaci podle zákona o posuzování vlivů, má kulaté razítko, takže ona je zodpovědná za to, jakým způsobem vyhodnotí tyto kumulativní a synergické vlivy. My jsme pouze povinni jako příslušný úřad zkontrolovat náležitosti toho vyhodnocení.*“ Úkolem MŽP samozřejmě není přímo posuzování vlivů jednotlivých záměrů na životní prostředí (s výjimkou v zákoně stanovených případů), ministerstvo je ze zákona ústředním správním úřadem v oblasti

posuzování vlivů na životní prostředí a vykonává zde vrchní státní dozor [§ 21 písm. a) a b) zákona č. 100/2001 Sb.]. S ohledem na tyto úkoly by soud očekával, že zpracuje například obecnou metodiku, která by sloužila jako doporučení, podle nějž by autorizované osoby mohly při posuzování vlivů na životní prostředí postupovat, apod. Jestliže je však MŽP na tomto poli pasivní (jak vyplynulo z výpovědi svědka K.; k tomu blíže viz body [438] až [440]), pak by mělo o to pečlivěji přistupovat k vydávání stanovisek podle zákona č. 100/2001 Sb.; toliko kontrola formálních náležitostí jednotlivých hodnocení SEA, k nimž MŽP vydává svá stanoviska, nestačí.

[549] Stanovisko SEA tedy bylo vydáno nezákonně. To však ještě nemusí nutně znamenat, že nezákonný byl i postup MŽP v dohodovacím řízení k jeho stanovisku k 2. návrhu ZÚR. Platí totiž, že zatímco při uplatňování stanoviska dle § 37 odst. 2 stavebního zákona vystupuje MŽP z pozice dotčeného orgánu na vybraných úsecích ochrany životního prostředí [mj. i na úseku ochrany ovzduší, dle § 43 písm. a) a l) zákona o ochraně ovzduší] a vyjadřuje se „pouze" k návrhu ZÚR, „stanovisko SEA" vydává dle § 21 písm. l) zákona č. 100/2001 Sb., přičemž jeho úkolem zde je vyjádřit se v závěrečné fázi pořizování ZÚR k vyhodnocení vlivů ZÚR na životní prostředí, a to celistvě, z hlediska všech složek životního prostředí. Upozornit na absenci posouzení kumulativních a synergických vlivů v SEA tak MŽP mělo především v posledně zmíněném stanovisku.

[550] Na druhou stranu, proces pořizování ZÚR a VURÚ není hermeticky oddělen, ale vzájemně se prolíná a ovlivňuje, přičemž VURÚ se v závěrečné fázi pořizování ZÚR stává součástí jejich odůvodnění [§ 40 odst. 2 písm. b) stavebního zákona]. Dotčené orgány tak ve svých stanoviscích podávaných podle § 37 odst. 2 stavebního zákona k návrhu ZÚR do jisté míry vycházejí i z VURÚ (v podobě, v jaké je v daný moment zpracováno) a nepřímo se tak vyjadřují i k hodnocení SEA a dalším součástem VURÚ. Proto bylo vhodné, aby MŽP indikovalo pořizovateli ZÚR, že je nutné patřičným způsobem doplnit hodnocení SEA, již ve stanovisku ze dne 26. 7. 2010. MŽP tak ostatně do jisté míry učinilo, např. připomínkou, podle níž do hodnocení dopadu realizace „Bystrcké" varianty rychlostní silnice R43 v úseku D1 – Kuřim na kvalitu ovzduší nebyla uvažována křižovatka s D1, a že je tedy nutné zohlednit synergické působení obou těchto zdrojů v území. MŽP však následně akceptovalo vypořádání této a dalších výše citovaných souvisejících připomínek pořizovatelem ZÚR, který odkazoval na posouzení kumulativních a synergických vlivů záměrů v HIA; jak již přitom Nejvyšší správní soud výše konstatoval, v HIA k žádnému takovému posouzení nedošlo (blíže viz bod [83]). Nicméně absence připomínky, že je třeba posoudit kumulativní a synergické vlivy, ve stanovisku MŽP k návrhu ZÚR dle § 37 odst. 2 stavebního zákona (respektive skutečnost, že MŽP od této připomínky v dohodovacím řízení ustoupilo), nelze považovat za vadu, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného opatření obecné povahy. Zásadní je, zda MŽP tyto nedostatky SEA zohlednilo ve stanovisku, které vydalo dle § 21 písm. l) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

[551] Způsob vypořádání připomínek MŽP uplatněných v jeho stanovisku ze dne 26. 7. 2010 dále navrhovatelé napadají s tím, že MŽP porušilo svoji povinnost respektovat známý stav zátěže v území. Navrhovatelé tak oklikou směřují k témuž, co v jiné části návrhu namítali ve vztahu k otázce (ne)respektování požadavku únosného zatížení a udržitelného rozvoje území. Lze připomenout, že při vypořádávání těchto námitek Nejvyšší správní soud zdůraznil, že posuzování imisních limitů znečištění ovzduší a nejvyšších přípustných hodnot hluku má své místo především v územním řízení v rámci realizace konkrétního záměru. Na úrovni zásad územního rozvoje není možné, aby území, na němž jsou překračovány veřejnoprávní limity

imisí znečištění ovzduší a nejvyšší přípustné hodnoty hluku, bylo *a priori* vyloučeno z dosahu regulace zásad s argumentací, že další zatěžování území je nepřípustné. Vymezení koridorů a ploch nadmístního významu v zásadách územního rozvoje se tedy z povahy věci nemůže dostat do rozporu s imisními limity znečištění ovzduší či nejvyššími přípustnými hodnotami hluku (blíže viz body [102] až [110] shora). Není tedy možné např. dovozovat, že „Bystrcká" varianta silnice R43 je z hlediska ochrany ovzduší *a priori* nepřípustná, neboť je vymezována v dnes již nadlimitně zatíženém území, jak činí navrhovatelé.

[552] Stejně tak nevidí Nejvyšší správní soud nic špatného na způsobu vypořádání připomínek uvedených v bodech 21. a 22. stanoviska MŽP ze dne 26. 7. 2010. Ztotožňuje se s hodnocením pořizovatele ZÚR, že zde uvedené připomínky jak s ohledem na jejich povahu (dotýkaly se spíše dopravně-inženýrských a technicko-ekonomických aspektů v ZÚR obsažených záměrů), tak s ohledem na jejich podrobnost, nebylo nutné řešit ve stanovisku MŽP k územněplánovací dokumentaci na dané úrovni (tj. ve stanovisku k návrhu ZÚR).

F.2 Stanovisko Krajské hygienické stanice Jihomoravského kraje

[553] Podle § 82 odst. 2 písm. j) zákona o ochraně veřejného zdraví náleží krajské hygienické stanici uplatňovat stanoviska k územněplánovací dokumentaci z hlediska ochrany veřejného zdraví včetně hodnocení a řízení zdravotních rizik.

[554] Ve výroku stanoviska vydanému k 2. návrhu ZÚR dne 20. 7. 2010 KHS vyjádřila s návrhem souhlas, který vázala na splnění následujících podmínek. Za prvé, požadovala zařadit návrh indikátoru vyjadřujícího vliv determinanty „hluk" do příslušné části VURÚ, za druhé, v rámci územněplánovací činnosti JMK požadovala respektovat závěry a doporučení vyplývající z VURÚ a z jeho přílohy HIA.

[555] K první podmínce navrhovatelé namítli, že pokud nebyl uvedený aspekt v SEA plně řešen, pak KHS nebyla oprávněna vydat souhlasné stanovisko. Za chybnou označili i druhou podmínku s tím, že není rozeznatelné, o jaká „doporučení" se jedná a že nelze činit závazným něco, co není explicitně formulováno.

[556] Nejvyšší správní soud k těmto námitkám uvádí, že nevidí důvod, proč by dotčený orgán vyjadřující se k návrhu ZÚR dle § 37 odst. 2 stavebního zákona nemohl stanovit podmínku, která vyžaduje určité doplnění návrhu, případně VURÚ. To má být přece hlavním účelem uplatňování stanovisek podle uvedeného ustanovení. Jak stanoví § 37 odst. 4 stavebního zákona, na základě vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a jeho projednání a v souladu se stanovisky dotčených orgánů nebo výsledkem řešení rozporů krajský úřad zajistí upravení návrhu zásad územního rozvoje. V případě druhé podmínky soud připouští, že je formulována velmi obecně, avšak má za to, že je zřejmé, co jí dotčený orgán zamýšlel. V zásadě se jedná o zdůraznění nutnosti respektovat v navazující územněplánovací činnosti závěry obsažené v hodnocení HIA, přičemž v odůvodnění stanoviska KHS blíže vysvětluje, které konkrétní závěry hodnocení HIA považuje za významné.

[557] Dále navrhovatelé namítli, že vydání souhlasného stanoviska k návrhu ZÚR, v němž byly navrženy koridory rychlostních komunikací, které byly umístěny do oblastí s překročenými limity hlučnosti a prašnosti, bylo v rozporu s právními předpisy upravujícími ochranu veřejného zdraví. K tomu Nejvyššímu správnímu soudu nezbývá než (opětovně)

odkázat na své bližší vypořádání námitek navrhovatelů týkajících se otázky respektování požadavku únosného zatížení a udržitelného rozvoje území (body [102] až [110] výše). Z něj vyplývá, že překračování limitů hlučnosti a prašnosti na určitém území ještě samo o sobě neznamená, že v daném území nelze na úrovni zásad územního rozvoje vymezovat žádné záměry.

[558] Dále navrhovatelé poukázali na pasáže stanoviska, v nichž KHS uvedla, že „*silniční záměry ve většině případů odvádějí dopravu z obcí a měst formou obchvatů*“, a že „*u některých silničních záměrů by potenciálně mohlo dojít k situaci, kdy bude doprava naopak přivedena do kontaktu se zástavbou*“. Tato tvrzení dle navrhovatelů prokazují, že v ZÚR existují i záměry, které dopravu z obcí neodvádějí, ale naopak dopravu do obcí zavlékají, a že KHS tyto situace neposoudila. Stanovisko KHS se mělo těmito nekonkrétními formulacemi dostat do rozporu s požadavky na srozumitelnost a jednoznačnost odůvodnění stanoviska dotčeného orgánu.

[559] Soud k těmto námitkám uvádí, že účelovým vytrháváním z kontextu, jak zde činí navrhovatelé, lze v každém stanovisku dotčeného orgánu nalézt určité „nekonkrétní formulace“. Citovaná tvrzení pocházejí z části stanoviska, v němž KHS hodnotí základní údaje vyplývající z HIA, přičemž nejprve provádí „strategické hodnocení“ k jednotlivým skupinám záměrů ZÚR, které se nutně pohybuje na této úrovni obecnosti, a až následně podrobněji vyhodnocuje vybrané záměry pomocí nástrojů hodnocení zdravotních rizik, kdy již může být (a také je) konkrétnější.

[560] Ostatně z této navazující části pocházejí další navrhovateli citované pasáže (např. „*Jako značně problematická se jeví kumulace plánovaných záměrů v některých lokalitách, především v okolí Brna. Konkrétně jde zejména o lokalitu Bosonohy – Troubsko – Ostopovice a prostor Šlapanicka*“), z nichž je zřejmé, že stanovisko KHS nezůstává pouze v ryze obecné rovině, ale obsahuje i relativně konkrétní připomínky, s mírou podrobnosti přiměřenou dané úrovni územního plánování. V těchto pasážích je zároveň patrné, že KHS indikovala existenci problémů plynoucích z kumulativního a synergického působení jednotlivých v ZÚR obsažených záměrů. Obdobně jako v případě námitek týkajících se stanoviska MŽP (viz výše) však Nejvyšší správní soud neshledal, že by absence kategoričtějších závěrů ohledně nedostatečného posouzení kumulativních a synergických vlivů v SEA způsobovala nezákonnost stanoviska KHS. Stanovisko KHS, podané dle § 37 odst. 2 stavebního zákona, se sice místy vyjadřovalo explicitně i k hodnocení SEA (respektive k jeho části HIA), avšak povinnost posoudit hodnocení SEA a odhalit jeho případné nedostatky náležela zejména MŽP při vydávání stanoviska dle § 21 písm. l) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

F.3 Stanovisko Ministerstva zdravotnictví

[561] Ministerstvo zdravotnictví ve stanovisku ze dne 23. 7. 2010, označeném jako stanovisko k 2. návrhu ZÚR, uvedlo, že jako správní orgán příslušný podle § 37 odst. 4 stavebního zákona k vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území z hlediska ochrany veřejného zdraví obsaženého ve 2. návrhu ZÚR nemá zásadních připomínek. Současně stanovilo požadavek, aby bylo respektováno stanovisko dotčeného orgánu ochrany veřejného zdraví, tj. KHS. V odůvodnění stanoviska nejprve odkázalo na VURÚ (respektive na jeho část HIA) a obsáhle konstatovalo skutečnosti, které z něj vyplývají. V závěrečném odstavci odůvodnění stanoviska pak MZdr uvedlo, že z hlediska ochrany veřejného zdraví budou cíle ZÚR postupně přispívat ke zkvalitnění životního prostředí a ochrany veřejného zdraví. Dopravní záměry uvedené v ZÚR

budou ve svém nejbližším okolí výrazně ovlivňovat životní prostředí (ovzduší, hluk), naopak odvedení dopravy z hustě osídlených oblastí se pozitivně projeví zlepšením životního prostředí v oblastech, které jsou v současnosti negativně zatížené. Odvedením dopravy z center a sídel dojde ke snížení nehodovosti, rovněž vybudování nových komunikací s vyššími bezpečnostními parametry povede ke snížení počtu dopravních nehod.

[562] Napadené stanovisko MZdr je tedy jakousi koláží stanoviska k návrhu ZÚR dle § 37 odst. 2 stavebního zákona a vyjádření k VURÚ dle § 37 odst. 4 téhož zákona (podle posledně uvedeného ustanovení krajský úřad projedná se zástupci v zákoně vyjmenovaných ministerstev – mezi nimiž figuruje i MZdr – VURÚ). Většinu jeho odůvodnění přitom tvoří výtah podstatných skutečností uvedených v HIA, které stanovisko neutrálně konstatuje a nikterak nekomentuje. Až v závěru stanoviska se objevuje odstavec obsahující nějaké vlastní připomínky MZdr, i zde se však stanovisko omezuje na značně neurčitá a obecná konstatování.

[563] Kompetence MZdr k podání stanoviska dotčeného orgánu na úseku ochrany veřejného zdraví plyne z § 45 písm. e) zákona o ochraně ovzduší, podle nějž MZdr zaujímá stanoviska z hlediska ochrany zdraví lidí k záměrům, které mohou výrazně ovlivnit čistotu ovzduší, zejména ke strategiím rozvoje jednotlivých oborů, odvětví a územních celků. Působnost MZdr na daném úseku ochrany životního prostředí se však překrývá s působností KHS. Správními orgány vykonávajícími státní správu v ochraně veřejného zdraví na dané úrovni jsou přitom primárně krajské hygienické stanice, kterým kompetence k vydávání stanoviska dotčeného orgánu k návrhu zásad územního rozvoje z hlediska ochrany veřejného zdraví plyne přímo ze zákona o ochraně veřejného zdraví [§ 82 odst. 2 písm. j) uvedeného zákona]. Nejvyšší správní soud tak považuje za akceptovatelné, že MZdr ve svém stanovisku *de facto* pouze odkázalo na stanovisko KHS a ztotožnilo se s jeho závěry.

F.4 Stanovisko Ministerstva dopravy

[564] Ministerstvo dopravy vydalo k 2. návrhu ZÚR několik stanovisek dle § 37 odst. 2 stavebního zákona. Navrhovatelé napadají stanovisko ze dne 25. 10. 2010 (vztahující se rovněž k aktualizaci Zásad územního rozvoje Pardubického kraje). V tomto stanovisku MD nejprve poukázalo na úkol, který mu (v součinnosti s MŽP a dotčenými kraji) uložila PÚR 2008 v článku 121. Ve vztahu k úseku rychlostní silnice R43 „*Brno–Svitavy/Moravská Třebová*“ je zde stanoven úkol „*Prověřit proveditelnost rozvojového záměru.*“ MD k tomu ve svém stanovisku uvedlo, že připojení plánované R43 na R35 bylo v minulosti již prověřeno v trase ŘSD, tzv. německé dálnice, v prostoru Starého Města u Moravské Třebové. Úkol stanovený PÚR 2008 tak ukládá prověřit možnosti připojení u Svitav. MD proto zajistilo zpracování vyhledávací studie „*Rychlostní silnice R43 Černá Hora (Svitávka) – Svitavy (Litomyšl) R35*“. Podle MD však po projednání studie s dotčenými orgány a s organizacemi bylo doporučeno sledovat nadále původní variantu (tj. variantu „Německou“), studie prokázala nevýhodnost varianty R43 ve směru na Svitavy. MD stanovisko uzavřelo konstatováním, že „*souhlasí, aby v obou územně plánovacích dokumentacích byla následně sledována trasa R43 ve směru na Staré Město*“.

[565] K předmětnému stanovisku Nejvyšší správní soud uvádí, že z něj dostatečně jasně a srozumitelně vyplývá, k jakým závěrům a na základě jakých podkladů dospělo MD, MŽP a dotčené kraje při provádění úkolu stanoveného v článku 121 PÚR 2008 (tedy že je třeba se držet původně plánované „Německé“ varianty silnice R43 v úseku Černá Hora – hranice JMK). Námitka navrhovatelů, že MD tímto svým stanoviskem bezprostředně způsobilo nesprávný

postup při vyhodnocení a výběru varianty koridoru silnice R43 v uvedeném úseku, je zcela absurdní. Jak již soud výše uvedl (body [313] až [321]), varianta R43 vedoucí směrem na Svitavy nebyla v ZÚR zvolena zejména proto, že vyhledávací studie, která měla prověřit její proveditelnost, uvedenou trasu nedoporučila. Následně došlo k dohodě MD a MŽP, že i nadále bude sledovaná „Německá" varianta. Tato varianta řešení koridoru je nadto připravována i ze strany Pardubického kraje.

G) Námitka nesprávného posouzení souladu návrhu ZÚR s Politikou územního rozvoje

[566] ZÚR dle navrhovatelů vymezují koridory staveb infrastruktury mezinárodního a republikového významu v rozporu s cíli a úkoly vyplývajícími z příslušných ustanovení PÚR 2008, respektive v některých případech bez toho, aby byly v PÚR 2008 vymezeny.

[567] Ve vztahu k rychlostní silnici R43 navrhovatelé konkrétně poukazují na skutečnost, že dle čl. 9 odst. 1 druhé odrážky rozhodnutí TEN-T, *„míjejí hlavní sídelní útvary na síti"*. V návaznosti na citované rozhodnutí stanoví PÚR 2008 v článku 23, že „[n]*epřípustné je vytváření nových úzkých hrdel na trasách dálnic, rychlostních silnic a kapacitních silnic; jejich trasy, jsou-li součástí transevropské silniční sítě, volit tak, aby byly v dostatečném odstupu od obytné zástavby hlavních center osídlení.*" S těmito ustanoveními je dle navrhovatelů vymezení koridoru rychlostní silnice R43 (zařazené do TEN-T) v rozporu, neboť R43 prochází obytnou zástavbou města Brna (územím městských částí Brno-Bystrc, Brno-Bosonohy a Brno-Kníničky), jež je nepochybně „hlavním centrem osídlení". Ve vzdálenosti do 100 metrů od R43 v „Bystrcké" trase by tak například bylo 8,3 hektarů urbanizovaných ploch. „Úzké hrdlo", tedy místo potenciálního narušení plynulosti dopravy, vzniká např. mísením dopravy dálkové a dopravy městské. Pokud by byla R43 vedena intravilánem města Brna, k tomuto mísení by nedocházelo. Dále v článku 121 PÚR 2008 je ve vztahu k úseku rychlostní silnice R43 *„Brno–Svitavy/Moravská Třebová"* stanoven úkol *„Prověřit proveditelnost rozvojového záměru.*" Odůvodnění ZÚR však neobsahuje žádný odkaz na skutečné splnění tohoto úkolu, tedy vyhodnocení proveditelnosti realizace záměru rychlostní silnice R43 ve směru na Svitavy. Na s. 46 pouze uvádí odkaz na vyhledávací studii *„Rychlostní silnice R43 Černá Hora (Svitávka) – Svitavy (Litomyšl) R35"*, necituje však žádné relevantní výstupy této studie. Pouze konstatuje, že „[n]*a základě výsledků studie se zástupci MŽP a MD na jednání dne 16. 9. 2010 dohodli, že vyhledávací studie prokazuje nevýhodnost navržené trasy R43 ve směru na Svitavy a odsouhlasili, aby nadále byla sledována varianta vedená směrem k připojení na R35 v prostoru Starého Města u Moravské Třebové"*, tj. varianta „Německá". Takovýto postup je ovšem podle názoru navrhovatelů v naprostém rozporu s požadavky na posouzení reálných variant řešení v rámci vyhodnocení vlivů ZÚR na trvale udržitelný rozvoj a následně v rámci řízení o návrhu zásad územního rozvoje.

[568] Podle navrhovatelů dále nebylo možné v souladu se zákonem vymezit v ZÚR koridory tangent města Brna, jestliže nejsou vymezeny v PÚR 2008. Tangenty jsou nedílnou součástí páteřního systému silniční infrastruktury, neboť propojují dálnice (D1, D2) a rychlostní silnice (R43, R52). I na ně se tedy vztahuje požadavek na vymezení koridorů dopravní infrastruktury mezinárodního a republikového významu v PÚR (a až následně v navazujících nástrojích územního plánování).

[569] Ve vztahu ke koridoru rychlostní silnice R52 v úseku Pohořelice-Mikulov navrhovatelé odkazují na důvodovou zprávu k návrhu PÚR 2008, z níž dovozují, že vymezení předmětného úseku rychlostní silnice R52 v PÚR 2008 bylo jednak podmíněno „prověřením a vyhodnocením variantních řešení“, jednak že k jeho vymezení došlo v návaznosti na předchozí vymezení tohoto záměru v ÚPN VÚC Břeclavska. Tento územní plán byl však zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2009, č. j. 3 Ao 1/2007 – 235, a to s ohledem na nesprávnost postupu při vyhodnocení možných variant kapacitního silničního spojení Brna a Vídně. K posouzení těchto koncepčních variant (v rámci celkových koncepčních alternativ rozvoje dopravní infrastruktury JMK) ovšem nedošlo ani v rámci vyhodnocení vlivů a pořízení návrhu ZÚR.

[570] Dále navrhovatelé namítají, že ZÚR ve výrokové části nevymezuje koridor rychlostní silnice R55 (resp. jakékoli silniční spojení) v úseku „Břeclav – hranice ČR (-Wien)“, přičemž k řádnému prověření proveditelnosti rozvojového záměru v uvedeném úseku nedošlo ani v procesu zpracovávání ZÚR. V odůvodnění ZÚR je pouze (na s. 59) uvedeno, že tento koridor nebyl sledován jako variantní propojení Brna a Vídně, nýbrž jako varianta obchvatu Břeclavi. Dle navrhovatelů tímto fakticky došlo k (nepřípustnému) zúžení v PÚR 2008 vymezeného koridoru ve směru na Vídeň na regionální či místní záměr obchvatu města Břeclavi. ZÚR by mohla záměr rychlostní silnice R55 v úseku „Břeclav – hranice ČR (-Wien)“ nevymezit pouze v případě, že by se v rámci pořizování ZÚR (zejména při vyhodnocování vlivů na udržitelný rozvoj území) objevily argumenty, které by vyloučily možnost realizace takového záměru; nic takového však prokázáno nebylo.

[571] V této souvislosti navrhovatelé odkazují na sdělení Ministerstva dopravy ze dne 12. 5. 2009 (poskytnuté jako odpověď na žádost podanou dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím), v němž mělo být uvedeno následující: „*Pokud jde o síť TEN-T jako takovou, dokumentem, kde jsou stanoveny, je Rozhodnutí 884/2004/ES a to právě v náčrtech přílohy 1. (...) Z náčrtu ale vyplývá, že z Brna na jih vedou 2 trasy TEN-T, a to jedna jako dnešní D2 a druhá v trase dnešní R52 (dnešní trasy jsou plnou čarou, plánované čárkovaně) s jejím dalším pokračováním dle toho, jak bude projednáno; do tohoto Rozhodnutí nezasahuje. Pokud jde o prioritní projekty, platí totéž. Mapky jsou jen náčrty. V tomto případě je rozhodující text, kde jsou uvedeny body Brno a Vídeň. Je tedy možné použít jak trasu přes Břeclav, tak přes Pohořelice. V náčrtu je pohořelická varianta, protože je kratší a zdála se být logičtější, ale to není závazné. Obě varianty jsou možné.*“ V rámci vyhodnocení vlivů ZÚR mělo tedy dle názoru navrhovatelů dojít k porovnání variant silničního spojení Brna a Vídně přes Břeclav a přes Pohořelice. Toto porovnání pak mělo být součástí srovnání ucelených koncepčních variant rozvoje silniční infrastruktury JMK. Skutečnost, že k tomuto srovnání koncepčních variant nedošlo, lze chápat rovněž jako rozpor postupu při pořízení ZÚR i jejího výsledného obsahu s požadavky PÚR.

[572] Odpůrce k námitkám týkajícím se rychlostní silnice R43 uvedl, že podmínka dostatečného odstupu od obytné zástavby hlavního centra osídlení byla v daném případě vyřešena tím, že v prostoru Bystrce je v projektové dokumentaci trasa silnice zahloubena a překryta v délce cca 1,48 km. Vlivy motorového provozu na přilehlé obytné a rekreační území tak budou minimalizovány. Dále odpůrce nesouhlasí s tím, že nebyly v rámci ZÚR posouzeny varianty trasy R43. Koridor pro rychlostní silnici R43 byl v návrhu ZÚR (projednaném dle § 37 stavebního zákona v červnu 2010) řešen ve variantách, tj. i ve variantě na Svitavy. Na základě vyhodnocení předložených koncepčních variant R43 z hlediska dopravně-inženýrských kritérií, předpokládaných vlivů na obyvatelstvo, veřejné zdraví a složky životního prostředí projektant

jako výslednou variantu doporučil variantu „Německou“ (D3-A) v koridoru Černá Hora – Svitávka a variantu „Německou“ (D4-A) v koridoru Svitávka – Velké Opatovice – hranice kraje. K variantě na Svitavy odpůrce dodal, že tato má zásadní problémy s vedením přes území Pardubického kraje. Zásadním střetem s chráněnými zájmy na úseku ochrany životního prostředí je průchod přes II. ochranné pásmo březovského vodního zdroje, sloužícího pro zásobování města Brna. Dále trasa zasahuje do dobývacího prostoru výhradního ložiska Březinka. Zpracování vyhledávací studie „Rychlostní silnice R43 Černá Hora (Svitávka) – Svitavy (Litomyšl) R35“ zajistilo ŘSD v souvislosti s úkolem vyplývajícím z PÚR 2008, která ukládá MD v součinnosti s MŽP a dotčenými kraji prověřit možnosti připojení R43 v prostoru Svitavy. Dohoda MŽP a MD ze dne 16. 9. 2010 ohledně trasování R43 v severní části Jihomoravského kraje neměla a z důvodu časové následnosti ani nemohla mít vliv na projednávání návrhu ZÚR v červnu 2010, kde byl koridor pro rychlostní silnici R43 řešen ve variantách včetně varianty na Svitavy. Proto je v odůvodnění ZÚR uveden pouze odkaz na tuto studii a vazba na splnění úkolu z PÚR 2008.

[573] Odpůrce dále nesouhlasí s argumentací navrhovatelů, podle níž k vymezení tangent v ZÚR bylo nutné jejich předchozí vymezení v PÚR 2008. Součástí páteřního systému silniční infrastruktury je dle něj řada silnic, které nesplňují požadavky toho, aby musely být řešeny v PÚR. Tangenty svým významem nepřesahují území jednoho kraje, jejich případná nerealizace nebude mít na sousední kraje žádný vliv. Případnou nerealizací tangent taky nedojde k znemožnění propojení základní sítě dopravních cest.

[574] K námitkám týkajícím se vymezení koridorů rychlostních silnic R52 a R55 odpůrce uvedl, že PÚR 2008 sice stanovila spojení JMK s Vídní prostřednictvím obou uvedených silnic, avšak zatímco koridor silnice R52 je vymezen bez jakýchkoliv úkolů pro ministerstva a jiné ústřední správní orgány, v případě koridoru silnice R55 byl pro úsek Břeclav – státní hranice stanoven úkol prověřit proveditelnost rozvojového záměru. ZÚR prověřovaly jak záměr R52 (ve dvou variantách), tak záměr R55 v úseku Břeclav – státní hranice (ve třech variantách), přičemž u všech variant uvedeného úseku silnice R55 byl konstatován významný negativní vliv na lokality NATURA 2000. K usnesení vlády č. 1064/2007 o Harmonogramu výstavby dopravní infrastruktury v letech 2008 až 2012 (citovaném v důvodové zprávě PÚR 2008) odpůrce upřesnil, že výsledkem splnění úkolu prověřit u příslušných představitelů Rakouské republiky možnost realizace variantního řešení silničního spojení Brna s Vídní, uloženého usnesením Ministerstvu dopravy, je uzavření dohody mezi vládou České republiky a Rakouskou spolkovou vládou o propojení české rychlostní silnice R52 a rakouské dálnice A5 mezi městy Mikulov a Drasenhofen (dohoda byla podepsána dne 23. 1. 2009, v platnost vstoupila dne 16. 3. 2009). Naopak do doby vydání ZÚR nebyla prokázána možnost provedení rozvojového záměru R55 v úseku Břeclav – státní hranice, a tak nelze konstatovat, že řešení obsažené v PÚR je v rozporu s požadavkem článku 109 PÚR 2008. Teprve na jednání konaném dne 22. 11. 2011 byla otázka proveditelnosti záměru R55 ministerstvy (MŽP, MD, MMR) a dalšími správními orgány prověřena a bylo potvrzeno řešení odpovídající vydaným ZÚR.

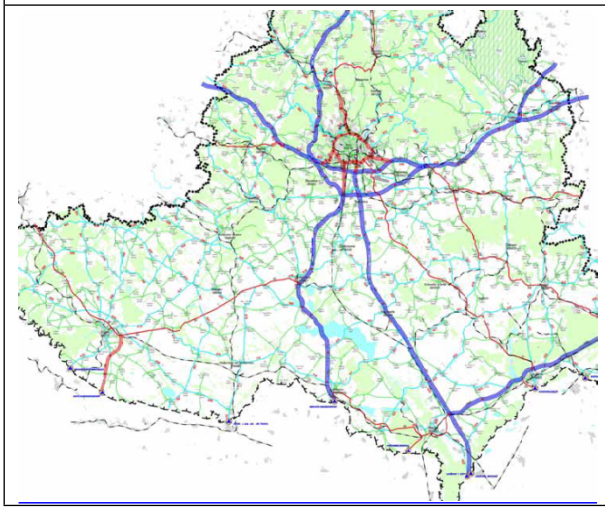
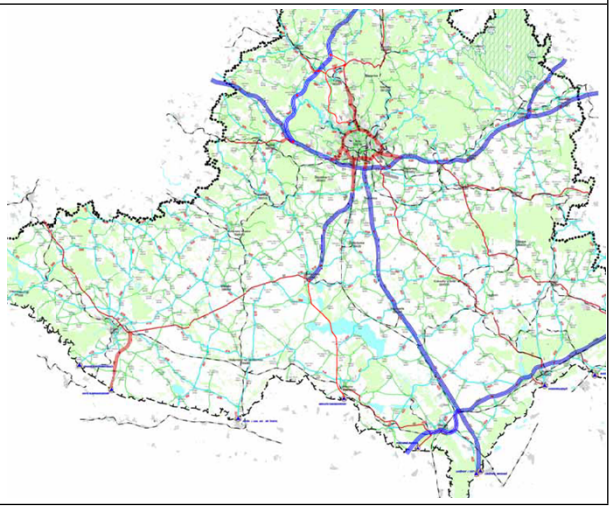
[575] Nejvyšší správní soud posoudil předložené námitky takto.

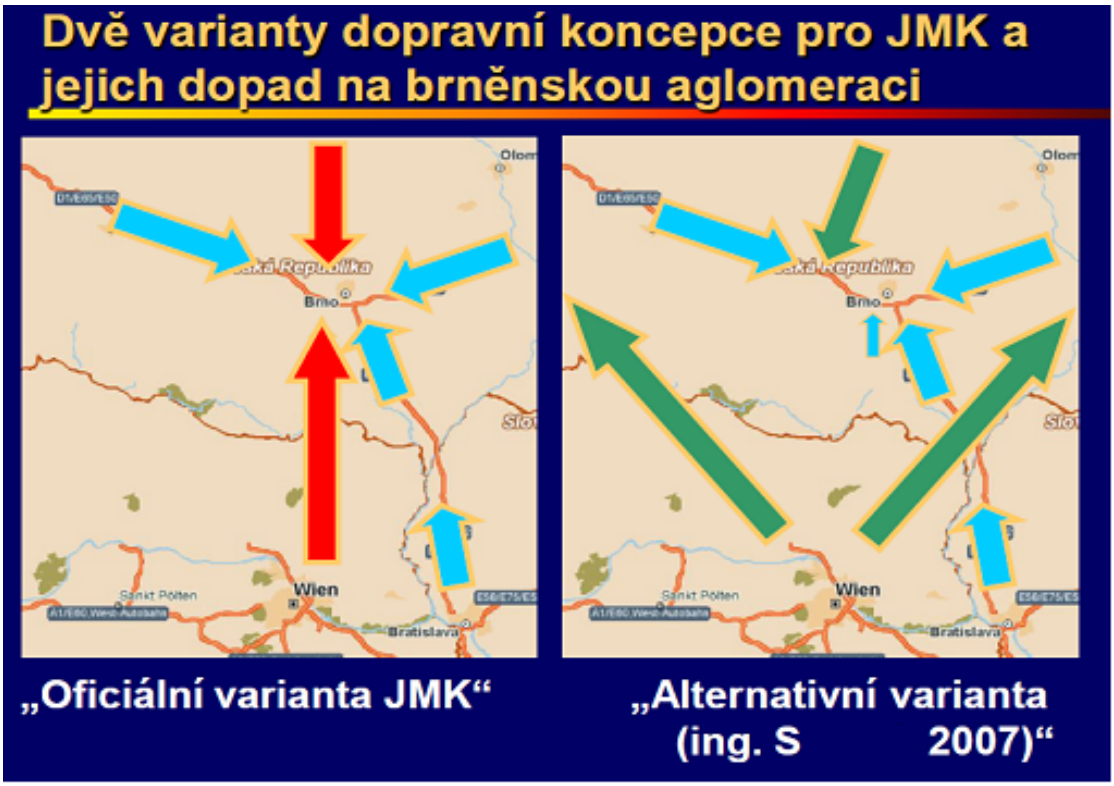
[576] Námitky obsažené v dané části návrhu lze zasadit do rámce hlavní výhrady, která se line v zásadě všemi částmi návrhu a která spočívá v prosazování alternativní dopravní koncepce založené na studii Ing. S. Dle navrhovatelů vymezení páteřních koridorů pro silniční dopravu v PÚR 2008 podporuje klíčové elementy této koncepce, ergo dopravní koncepce zvolená

odpůrcem je s PÚR 2008 v rozporu (výslovně zaznívá uvedený argument v části II. bodě 3.2 návrhu, který navrhovatelé označují jako popis „skutkového stavu“).

[577] Lze připomenout, že základním principem této dopravní koncepce je, slovy navrhovatelů, „*odvedení tranzitní dopravy z dopravně přetížené brněnské aglomerace*“ (s. 26 návrhu). Dálkovou tranzitní dopravu ve směrech Vídeň – Ostrava/Katowice a Vídeň – Praha navrhuje odvést z trasy po rychlostní silnici R52 Mikulov – Brno na trasu po rychlostní silnici R55 a na trasu Znojmo – Jihlava po silnici I/38/S8. Nedocházelo by tak „*k zatažení veškeré tranzitní dopravy, projíždějící přes území JMK, do urbanizovaných částí města Brna a jeho okolí, zatíženého již v současné době nadlimitní zátěží*“ (s. 27 návrhu). Dle této koncepce proto ani není zapotřebí budovat tangenty města Brna, (do)budovat rychlostní silnici R52 v trase Pohořelice – Mikulov – Drasenhofen a kapacitní silnici R43 není nutné realizovat v úseku D1 – Kuřim „Bystrckou“ variantou, tedy v trase Troubsko – Kuřim, ale je možné ji vést v trase Ostrovačice – Kuřim.

[578] Rozdíly mezi „oficiální koncepcí“ a „alternativní koncepcí Ing. S.“, respektive různé dopady těchto koncepcí na brněnskou aglomeraci (jak je interpretují navrhovatelé), lze ilustrovat pomocí následujících map a nákresů:

Oficiální koncepce	**Alternativní koncepce** (ing. S., leden 2007)
	



(převzato ze s. 26 návrhu)

[579] S uvedenou argumentací navrhovatelů se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Již výše (bod [143]) konstatoval, že alternativní dopravní koncepce Ing. S. se dostává do rozporu s obsahem PÚR 2008, která vymezuje koridor rychlostní silnice R52 v trase Pohořelice – Mikulov – Drasenhofen (-Vídeň). Z dalších ustanovení PÚR 2008 je zároveň patrno, že politika územního rozvoje počítá s tím, že i v bezprostředním okolí města Brna bude docházet k dalšímu rozvoji silniční infrastruktury. Např. v článku 42, vymezujícím Rozvojovou oblast Brno, stanovila PÚR 2008 jako jeden z úkolů pro územní plánování vytvoření územních podmínek *„pro řešení dopravní (zejména silniční) sítě jižně od dálnice D1 v souvislosti s rozvojem komerční zóny Brno-jih*“. Poukázat lze rovněž na článek 121 PÚR 2008, v němž je vymezen koridor rychlostní silnice v trase Brno – Svitavy/Moravská Třebová s tím, že jako důvod vymezení je uvedeno mimo jiné zkvalitnění silničního spojení Brno – Svitavy/Moravská Třebová. V případě koridoru kapacitní silnice R55 sice PÚR 2008 odkazuje na skutečnost, že plánovaná silnice je součástí TEN-T, přesto není nijak zřejmé, že by byl jejím vymezením v PÚR 2008 sledován právě ten záměr, na který poukazují navrhovatelé (tedy odvedení dálkové tranzitní dopravy z brněnské aglomerace, jež by umožnilo upustit od dostavby rychlostní silnice R52 k rakouské hranici a od vybudování tangent v okolí Brna). PÚR 2008 naopak jako důvod jejího vymezení uvádí: *„zajištění kvalitativně vyšší úrovně obsluhy území s vysokou koncentrací sídel*“ (R55 by měla spojovat Olomouc, Přerov, Napajedla, Uherské Hradiště, Hodonín a Břeclav). Tvrzení navrhovatelů, že vymezení páteřních koridorů pro silniční dopravu v PÚR 2008 podporuje klíčové elementy alternativní dopravní koncepce Ing. S., je tedy zavádějící.

[580] K námitkám vznášeným navrhovateli ve vztahu k jednotlivým dopravním koridorům (respektive k údajnému nesouladu jejich vymezení v ZÚR a v PÚR 2008) uvádí Nejvyšší správní soud následující.

[581] Ohledně koridorů „tangent města Brna“ a koridoru rychlostní silnice R52 v úseku Pohořelice – Mikulov – Drasenhofen (-Vídeň) navrhovatelé uplatnili obsahově stejné námitky již v předcházejících bodech návrhu. Nejvyšší správní soud je proto vypořádal již výše a nepovažuje za nutné se jimi znovu podrobně zabývat. Postačí připomenout, že předmětem řešení v PÚR jsou koridory mezinárodního či republikového významu, přičemž koridor jihozápadní a jižní tangenty nelze považovat za koridor republikového významu. Námitka, podle níž vymezení koridoru jihozápadní a jižní tangenty v ZÚR je v rozporu se stavebním zákonem, neboť koridor nebyl vymezen v PÚR, je proto nedůvodná (podrobněji viz bod [151] výše). Stejně tak neobstojí námitky týkající se rychlostní silnice R52. V textové části PÚR 2008 a schématu č. 5, které představují závaznou část PÚR, je vymezen koridor mezinárodního významu R52 v trase Pohořelice – Mikulov – Drasenhofen (- Wien), a to bez jakýchkoliv podmínek týkajících se prověření jeho realizovatelnosti či prověření výhodnosti jiného alternativního spojení. Schválená PÚR 2008 tedy zafixovala spojení Brna s Vídní po koridoru R52 v uvedené trase, což bylo později na mezivládní úrovni stvrzeno uzavřením dohody o propojení rakouské dálnice A5 a české rychlostní silnice R52 mezi městy Drasenhofen a Mikulov. V důsledku toho pozbyl pro účely přípravy ZÚR relevanci právní názor vyřčený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2009, č. j. 3 Ao 1/2007 – 210, na nějž se navrhovatelé v této souvislosti odvolávají. Povinností pořizovatele zásad územního rozvoje je převzít do zadání a na jeho podkladě zpracovaného návrhu zásad dle § 37 odst. 1 stavebního zákona záměry obsažené v platné politice územního rozvoje, u nichž dosud nebyla prokázána jejich neproveditelnost. Ve vztahu k dopravnímu koridoru rychlostní silnice R52 žádná takováto překážka v průběhu pořizování ZÚR zjištěna nebyla (na rozdíl od R55 v úseku Břeclav – státní hranice), a proto nebylo důvodu vypustit tento záměr z návrhu ZÚR (podrobněji viz zejména body [141] až [143]).

[582] Zbývá tedy vypořádat námitky vztahující se k rychlostním silnicím R43 a R55.

[583] Část námitek týkajících se těchto silnic se opírá o jejich zařazení do TEN-T, a tak považoval Nejvyšší správní soud za nutné nejprve vyjasnit, jaká je právní povaha a účinky aktů vymezujících v právu EU transevropské dopravní sítě. Politiky EU v dané oblasti měly původně právní základ v čl. 129b-129d Smlouvy o založení Evropského společenství, nyní lze obsahově v zásadě nezměněnou úpravu nalézt v čl. 170-172 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“). Hlavním nástrojem pro realizaci cílů dle čl. 170 SFEU jsou tzv. „hlavní směry“ (*guidelines*), které dle čl. 171 odst. 1 SFEU „*zahrnují cíle, priority a hlavní rysy opatření předpokládaných v oblasti transevropských sítí*“. K jejich vymezení došlo rozhodnutím TEN-T – rozhodnutím Evropského parlamentu a Rady 1692/96/ES ze dne 23. července 1996 o hlavních směrech Společenství pro rozvoj transevropské dopravní sítě (Úř. věst. L 228, 9. 9. 1996, s. 1 – 103, zvláštní vydání v českém jazyce: Kapitola 07, Svazek 02. s. 364 – 466).

[584] Hlavní směry pro rozvoj transevropské dopravní sítě jsou podle čl. 172 SFEU přijímány Evropským parlamentem a Radou tzv. „řádným legislativním postupem“ (tedy postupem podle čl. 294 SFEU), ovšem tímto postupem mohou být přijímány různé právní akty. Čl. 288 SFEU, obsahující výčet právních aktů přijímaných orgány EU pro výkon unijních pravomocí, rozlišuje mezi nařízeními, směrnicemi, rozhodnutími, doporučeními a stanovisky. Žádnou bližší specifikaci toho, jakou formou mají být vymezeny hlavní směry, primární právo EU neobsahuje. Nezbývá proto než se přidržet označení, které nese samotný nyní posuzovaný právní akt (č. 1692/96/ES); jedná se tedy o rozhodnutí. Nutno dodat, že na rozdíl od českého vnitrostátního práva, v němž bývají jako rozhodnutí zásadně označovány individuální právní akty (tedy výsledek aplikace normativních aktů na konkrétní případy), v právu EU se lze setkat i

s rozhodnutími, která se svou povahou blíží spíše normativním aktům. Rozhodnutí tak bývají typicky užívána jako metoda k zavádění některých nových politik (např. v případě programu Socrates) nebo ke stanovení obecných procedur, jako je tomu u tzv. „rozhodnutí o komitologii" [rozhodnutí Rady 1999/468/ES ze dne 28. června 1999 o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi (Úř. věst. L 184, 17. 7. 1999, s. 23 – 26, zvláštní vydání v českém jazyce: Kapitola 01, Svazek 03, s. 124 – 127)]; k výkladu o povaze rozhodnutí v právu EU srov. Craig, P. - De Búrca, G. 2003. *EU Law. Text, Cases, and Materials*. Third Edition. Oxford: Oxford University Press, s. 115 – 116.

[585] Podle čl. 288 SFEU jsou rozhodnutí pro své adresáty závazná v celém rozsahu. Komplikovanější je otázka, jaké jsou jejich právní účinky, tj. jaká je povaha závazků, jež z rozhodnutí jejich adresátům vyplývají a zda se jich vůči nim mohou dovolávat jednotlivci v řízeních před vnitrostátními soudy. V případě nařízení vyplývá tzv. přímý účinek v nich obsažených závazků z dikce čl. 288 SFEU, u směrnic jej dovozuje (a podmiňuje splněním určitých podmínek) dobře známá judikatura Soudního dvora [např. rozsudky ze dne 4. 12. 1974 ve věci C-41/74 *Van Duyn*, Recueil, s. 1337; ze dne 5. 4. 1979 ve věci C-148/78 *Ratti*, Recueil, s. 1629; nebo ze dne 26. 2. 1986 ve věci C-152/84 *Marshall*, Recueil, s. 723]. Co se týče rozhodnutí, Soudní dvůr v rozsudku ze dne 6. 9. 1970 ve věci C-9/70 *Franz Grad*, Recueil, s. 825, připustil, že není vyloučeno, aby přímý účinek měly i tyto právní akty. A to zejména tehdy, kdy jsou rozhodnutím uloženy povinnosti v některém členském státě, nebo povinnost všech členských států jednat určitým způsobem. V každém konkrétním případě je však třeba zvažovat povahu a obsah posuzovaného rozhodnutí či jeho vybraného ustanovení, kontext, v němž bylo vydáno, a teprve následně určit, zda je způsobilé mít přímý účinek v právních vztazích mezi adresáty rozhodnutí a třetími stranami.

[586] Při posuzování povahy rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady 1692/96/ES Nejvyšší správní soud předně vyšel z toho, jak je unijní kompetence v dané oblasti vymezena v primárním právu EU. Podle čl. 170 odst. 1 SFEU: „*Za účelem dosažení cílů uvedených v článcích 26 a 174 (...) přispívá Unie ke zřizování a rozvoji transevropských sítí v oblastech dopravních, telekomunikačních a energetických infrastruktur.*" Samotné rozhodnutí 1692/96/ES stanoví v čl. 1 odst. 1 jako svůj účel „*vytvoření hlavních směrů, které budou zahrnovat cíle, priority a hlavní rysy navrhovaných opatření v oblasti transevropské dopravní sítě; tyto hlavní směry stanoví projekty společného zájmu, jejichž provádění by mělo přispět k rozvoji sítě ve Společenství.*" Podle odst. 2 hlavní směry uvedené v předchozím odstavci „*představují obecný referenční rámec, kterým by měly být podpořeny členské státy, případně Společenství, při provádění projektů společného zájmu zaměřených na soudržnost, vzájemné propojení a interoperabilitu transevropské dopravní sítě a na přístup k této síti. Tyto projekty tvoří společný cíl, jehož dosažení závisí na jejich stupni zralosti a dostupnosti finančních zdrojů, aniž je dotčen finanční závazek členského státu nebo Společenství (...)*". Podle čl. 2 rozhodnutí je jeho cílem vytvoření transevropské dopravní sítě (TEN-T), a to postupně do roku 2020 a v souladu s načrtnutými plány a specifikacemi obsaženými v přílohách rozhodnutí.

[587] S ohledem na dikci citovaného ustanovení primárního práva EU (Unie „přispívá") i na obsah samotného rozhodnutí vymezujícího hlavní směry je Nejvyšší správní soud přesvědčen, že z rozhodnutí nelze dovozovat žádné konkrétní závazky států, jichž by se vůči nim mohl dovolávat jednotlivec. Rozhodnutí stanoví určité více či méně obecně definované cíle a státy mají povinnost přiměřeně usilovat o jejich naplnění. To však neznamená, že by v řízeních před vnitrostátními soudy bylo možno se s odkazem na dané rozhodnutí domáhat např. toho, v jaké podobě má dojít k zanesení konkrétních dopravních projektů do územněplánovací dokumentace

a k jejich následné realizaci. Nejvyšší správní soud nemá pochyb o tom, že rozhodnutí TEN-T se v tomto ohledu zásadně odlišuje od rozhodnutí (či jejich jednotlivých ustanovení), u nichž je judikaturou Soudního dvora dovozována existence přímého účinku. Např. ve věci *Franz Grad* takto Soudní dvůr dovodil, že je možné se před vnitrostátními soudy dovolávat čl. 4 odst. 2 rozhodnutí Rady 65/271/EHS ze dne 13. května 1965 o harmonizaci vybraných opatření týkajících se soutěže v železniční, silniční a vnitrozemské vodní dopravě (Úř. věst. L 88, 24. 5. 1965, s. 1500 – 1503) ve spojitosti s ustanoveními první směrnice Rady 67/227/EHS ze dne 11. dubna 1967 o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se daní z obratu (Úř. věst. 71, 14. 4. 1967, s. 1301 – 1303, zvláštní vydání v českém jazyce: Kapitola 09, Svazek 01, s. 3 - 4) a třetí směrnice Rady 69/463/EHS ze dne 9. prosince 1969 o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se daní z obratu – Zavedení daně z přidané hodnoty v členských státech (Úř. věst. L 320, 20. 12. 1969, s. 34 – 35, zvláštní vydání v českém jazyce: Kapitola 09, Svazek 01, s. 16 – 17). Citované ustanovení zcela jasně a konkrétně zakazovalo členským státům aplikovat společný režim daně z obratu souběžně se specifickými daňovými režimy, které namísto této daně obsahovaly národní právní řády.

[588] Navrhovatelé se v replice na podporu svého názoru ohledně přímého účinku rozhodnutí TEN-T odvolávali na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2008, č. j. 9 Ao 2/2008 – 62. Zdejší soud však v uvedeném rozsudku pouze *obiter dictum* (poté, co dovodil, že napadené opatření obecné povahy bylo vydáno v rozporu se zákonem a je nutno jej zrušit) uvedl, že „[z]*e strany pořizovatele územního plánu je však nanejvýš vhodné vzít v úvahu, že rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1692/96/ES, o hlavních směrech Společenství pro rozvoj transevropské dopravní sítě je určeno členským státům a je tak závazné i pro Českou republiku ve všech jeho částech.*“ Při přezkumu změn Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy, přijatých v návaznosti na citovaný rozsudek, pak Nejvyšší správní soud k námitce týkající se předmětného rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady uvedl následující: „*Dále je nutno vzít v úvahu charakter zmíněného rozhodnutí – jedná se o vymezení projektů společného zájmu a jejich podpory, včetně finanční. V řízení o změně územního plánu tedy není z žádného z hledisek určených stavebním zákonem relevantní posuzovat, zda v územním plánu navrhovaná či měněná komunikace vyhovuje kritériím uvedeným v rozhodnutí č. 1692/96/EC. Tuto povinnost nestanoví ani samotné rozhodnutí. Otázka, zda silniční okruh kolem Prahy bude či nebude splňovat kritéria stanovená uvedeným rozhodnutím pro transevropskou silniční síť, teoreticky může být posuzována při hodnocení, zda Česká republika přijala nezbytná opatření k dosažení cílů vytyčených rozhodnutím, případně zda předmětná komunikace nebyla označena za projekt společného zájmu ve smyslu rozhodnutí č. 1692/96/EC, aniž by splňovala zde uvedená kritéria. Jakýkoliv výsledek nastíněného posouzení však nemá vliv na zákonnost změny územního plánu.*“ (rozsudek ze dne 7. 1. 2010, č. j. 9 Ao 4/2009 – 111). Dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu k dané otázce tedy souzní se závěry, k nimž soud dospěl v nynějším řízení; oporu pro právní názor prosazovaný navrhovateli v ní nelze nalézt.

[589] Podpůrně lze v této souvislosti odkázat rovněž na analýzu think-tanku Centrum für Europäische Politik (CEP) „Qualification of the Guidelines Issued to Implement TEN-T Policy“ (jež je dostupná na internetové stránce: http://www.cep.eu/en/analyses-of-eu-policy/transport/transeuropean-network/). Podle uvedené právní analýzy jsou hlavní směry „*právními akty s omezeným právním účinkem*“ (*legal acts with limited legal effect*).

[590] Z uvedené argumentace tedy plyne, že navrhovatelé se nemohou s odkazem na čl. 9 odst. 1 rozhodnutí TEN-T (podle kterého transevropská silniční síť zahrnuje dálnice a silnice, jež „*míjejí hlavní sídelní útvary na trasách stanovených na síti*“) dovolávat nepřípustnosti vymezení

koridoru rychlostní silnice R43 v tzv. „Bystrcké“ variantě. Stejně tak nepovažuje soud za nutné zabývat se tím, jakým způsobem je v uvedeném rozhodnutí vymezena silnice R55.

[591] Požadavek obsažený v čl. 9 odst. 1 rozhodnutí TEN-T nicméně následně převzala PÚR 2008 v článku 23, který stanoví republikovou prioritu: *„Podle místních podmínek vytvářet předpoklady pro lepší dostupnost území a zkvalitnění dopravní a technické infrastruktury s ohledem na prostupnost krajiny (...) Nepřípustné je vytváření nových úzkých hrdel na trasách dálnic, rychlostních silnic a kapacitních silnic; jejich trasy, jsou-li součástí transevropské silniční sítě, volit tak, aby byly v dostatečném odstupu od obytné zástavby hlavních center osídlení.“*

[592] V části PÚR 2008 obsahující tzv. republikové priority však, s ohledem na úroveň obecnosti a abstrakce, kterou se vyznačuje, nelze spatřovat víc než vymezení právně-politických východisek celé PÚR. Konkrétnější úkoly pro územní plánování stanoví až následující části PÚR, vymezující na základě těchto východisek jednotlivé rozvojové oblasti a osy, specifické oblasti, koridory a plochy dopravní infrastruktury, koridory a plochy technické infrastruktury a souvisejících rozvojových záměrů, případně další úkoly pro územní plánování. Rozdíl mezi „republikovými prioritami“ a konkrétnějšími požadavky na územní plánování obsaženými v dalších částech PÚR 2008 je strukturálně obdobný rozdílu mezi právními normami a principy. Zatímco principy mají dimenzi vlastní váhy, a tak je v případě vzájemné kolize více principů možné přistoupit k jejich poměřování, respektive vyvažování, právní normy tuto dimenzi nemají. Jestliže tak PÚR např. vymezí určitý dopravní koridor a navazující územněplánovací dokumentace se od trasy daného koridoru bezdůvodně odchýlí, pak bude tato územněplánovací dokumentace bezpochyby v rozporu s PÚR. Ovšem skutečnost, že navazující územněplánovací dokumentace v plné míře nerespektuje určitou republikovou prioritu, nemusí nutně vést ke stejnému závěru.

[593] Dovozovat čistě na základě dikce výše citovaného článku 23 PÚR 2008, že vedení koridoru rychlostní silnice R43 obytnou zástavbou města Brna (tzv. „Bystrckou“ variantou) je vyloučeno, tedy nelze. Pořizovatel ZÚR totiž musel při volbě trasy uvedeného koridoru zvažovat rovněž další požadavky plynoucí z PÚR 2008, a to zejména obecný požadavek vytvářet předpoklady pro lepší dostupnost území a zkvalitnění dopravní infrastruktury (obsažený ve stejném bodě). Konkretizaci této priority pro dotčené území obsahuje PÚR 2008 v článku 121, v němž je vymezení koridoru rychlostní silnice R43 zdůvodněno nejen nutností provázat silniční tahy D1 a R35, ale také potřebou zkvalitnit silniční spojení Brno – Svitavy/Moravská Třebová. Pořizovatel ZÚR musel, vázán těmito požadavky, nutně hledat určité kompromisní řešení. Vedení koridoru silnice R43 v trase, která by plně vyhovovala požadavku „dostatečného odstupu od obytné zástavby“ města Brna, by totiž mělo za důsledek, že by silnice sice odváděla tranzitní dopravu z prostoru brněnské aglomerace, avšak neplnila by další z předpokládaných funkcí. Z výsledků analýzy a modelování dopravy v prostoru Brna přitom plyne, že tranzitní doprava ve směru sever-jih představuje maximálně cca 20 % všech přepravních vztahů v tomto prostoru. Převažující podíl (tj. cca 80 %) má doprava zdrojová a cílová směřující k městu Brnu a jeho urbanizovanému prostoru. Oddálená varianta koridoru R43 (tzv. „Boskovická“ varianta) by měla jen velmi omezenou schopnost přenést a rozdělit výraznější podíl této zdrojové a cílové dopravy (srov. textová část odůvodnění ZÚR s. 33 – 34, dále k tomu též v bodech [283] a [284] shora). Realizace silnice R43 v „Bystrcké“ variantě má být nadto spojena s vybudováním určitých kompenzačních opatření (zahloubení a překrytí části trasy silnice).

[594] K další námitce týkající se rychlostní silnice R43, podle níž v ZÚR nebyl adekvátně splněn úkol plynoucí z článku 121 PÚR 2008, a to prověřit proveditelnost rozvojového záměru „Brno – Svitavy/Moravská Třebová“, Nejvyšší správní soud odkazuje na body [313] až [321] shora, kde se již s obdobnou námitkou vypořádal. Lze připomenout, že vyhledávací studie, která měla prověřit proveditelnost varianty silnice R43 vedoucí směrem na Svitavy, uvedenou trasu nedoporučila. Následně došlo k dohodě MD a MŽP, že i nadále bude sledována původní, „Německá“ varianta silnice R43 v úseku Černá Hora – hranice JMK. Tato varianta řešení koridoru je nadto připravována i ze strany Pardubického kraje. Nejvyšší správní soud tedy souhlasí s odpůrcem, že nelze dovozovat rozpor ZÚR s PÚR 2008 v daném bodě.

[595] Konečně ve vztahu k námitkám týkajícím se koridoru rychlostní silnice R55 uvádí Nejvyšší správní soud následující. PÚR 2008 vymezuje daný koridor v článku 109 v úseku Olomouc–Přerov a dále Napajedla – Uherské Hradiště – Hodonín – Břeclav – hranice ČR (-Vídeň). ZÚR však koridor rychlostní silnice R55 vymezuje toliko v trase Moravský Písek (hranice kraje) – Rohatec – Břeclav, v úseku Břeclav – hranice ČR/Rakousko už ne. Otázkou tedy je, zda se nevymezením rychlostní silnice R55 v uvedeném úseku ZÚR nedostává do rozporu s PÚR 2008.

[596] Není pochyb o tom, že vymezení koridorů republikového, tedy celostátního a mezinárodního významu v PÚR je závazné pro zásady územního rozvoje vydávané na úrovni krajů (§ 31 odst. 4 stavebního zákona). Jak však Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku č. j. 9 Ao 3/2009 - 59, „[z]*ávaznost v Politice obecně vyjádřených záměrů pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních a regulačních plánů a pro rozhodování v území ovšem neznamená a ani znamenat nemůže, že by kraje při pořizování zásad územního rozvoje automaticky převzaly do svých plánů realizaci v Politice obsažených záměrů, a to bez dalšího hodnocení jejich dopadů či zvažování možných variant (...) Politika územního rozvoje je koncepčním (nikoli realizačním) nástrojem územního plánování a představuje tak základní referenční rámec, který je závazný potud, že je třeba se v tomto rámci pohybovat a vycházet z něho při pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a při rozhodování v území (§ 31 odst. 4 stavebního zákona). Neznamená to však, že Politikou vytýčený úkol bude nutně naplněn.*“

[597] Vymezení určitého dopravního koridoru v PÚR tedy nutně neznamená, že by daný koridor musel být v celém rozsahu vyznačen i v ZÚR (blíže viz také body [139] až [144] a [190] až [196] shora), což ostatně, v takto obecné rovině, připouštějí i navrhovatelé.

[598] K samotnému vymezení koridoru rychlostní silnice R55 Nejvyšší správní soud poukazuje na skutečnost, že PÚR 2008 v článku 109 stanovila, že při rozhodování a posuzování záměrů na změny v území je třeba přednostně vytvářet podmínky pro průchod územím s minimálními dopady na životní prostředí. Jako úkol pro ministerstva a jiné ústřední správní úřady stanovila prověření proveditelnosti rozvojového záměru v úseku R55 Břeclav – státní hranice. Samotná PÚR 2008 tedy ve své závazné části stanovila povinnost prověřit, zda je předmětný úsek koridoru rychlostní silnice R55 vůbec proveditelný.

[599] Z vyhodnocení vlivů návrhu ZÚR na udržitelný rozvoj území (konkrétně oddílu B, týkajícího se vlivů na území NATURA 2000) přitom vyplývá, že všechny tři posuzované varianty koridoru R55 v úseku Břeclav – státní hranice by měly významný negativní vliv na evropsky významnou lokalitu Soutok-Podluží a ptačí oblast Soutok-Tvrdonicko. S ohledem na § 45i odst. 8 ZOPK by z tohoto důvodu mohla být koncepce (ZÚR) schválena jen za podmínek

stanovených v § 45i odst. 9 a 10 ZOPK. Tedy dle odst. 9 uvedeného ustanovení bylo by možné schválit jen variantu s nejmenším možným negativním vlivem, a to pouze z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu a až po uložení a zajištění kompenzačních opatření nezbytných pro zajištění celkové soudržnosti soustavy ptačích oblastí a evropsky významných lokalit podle odstavce 11 ZOPK. Odst. 10 téhož ustanovení stanoví, že jde-li o negativní vliv na lokalitu s prioritními typy stanovišť nebo prioritními druhy, lze záměr schválit jen z důvodů týkajících se veřejného zdraví, veřejné bezpečnosti nebo příznivých důsledků nesporného významu pro životní prostředí. Jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu mohou být důvodem ke schválení jen v souladu se stanoviskem Evropské komise (viz též bod [183] shora).

[600] Plnění úkolu prověřit proveditelnost rozvojového záměru v úseku R55 Břeclav – státní hranice ve smyslu článku 109 PÚR 2008 (za nějž zodpovídalo Ministerstvo dopravy v součinnosti s Ministerstvem životního prostředí a JMK) bylo završeno jednáním zástupců zodpovědných orgánů konaným dne 22. 11. 2011. Výstupem z jednání byl návrh přeformulovat při aktualizaci PÚR vymezení koridoru silnice R55 tak, že bude ukončen napojením na dálnici D2 u Břeclavi. Dle záznamu z jednání zúčastnění zástupci dotčených ministerstev a dalších ústředních správních orgánů vycházeli jednak z toho, že úsek R55 Břeclav – státní hranice není veden jako součást TEN-T a nemá návaznost na rakouském území, jednak ze skutečnosti, že již dříve Ministerstvo dopravy navrhlo vládě České republiky změnu usnesení vlády č. 735/2008. Tímto usnesením vláda původně vyslovila souhlas s propojením rychlostní silnice R55 na území České republiky a dálniční a silniční sítě na území Rakouské republiky na česko-rakouské státní hranici mezi městem Břeclav, místní část Poštorná, a obcí Reintal a uložila ministerstvu připravit patřičné mezinárodní smlouvy. Ministerstvo však navrhlo po posouzení variant trasy silnice R55 z hlediska dopadů na životní prostředí vypustit z uvedeného usnesení citovaný úkol, čemuž vláda usnesením ze dne 6. 10. 2010 č. 713 vyhověla.

[601] Závěry dotčených ústředních orgánů státní správy ohledně proveditelnosti záměru rychlostní silnice R55 v úseku Břeclav – státní hranice tak plně korelují se závěry odpůrce. Nutno přitom zdůraznit, že Nejvyšší správní soud souhlasí v nyní posuzované otázce s odpůrcem zejména z toho důvodu, že z vyhodnocení vlivů návrhu ZÚR na udržitelný rozvoj území vyplynulo, že všechny posuzované varianty koridoru R55 by v daném úseku měly významný negativní vliv na životní prostředí. Navrhovatelé ve své replice k vyjádření odpůrce (na s. 15 repliky) zpochybnili argumentaci odpůrce odkazující na citovaná usnesení vlády s tím, že nemohou být závazná pro obsah ZÚR (vydávaných v samostatné působnosti kraje). Nejvyšší správní soud s navrhovateli souhlasí potud, že formálně je pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje závazná PÚR (ve smyslu § 31 odst. 4 stavebního zákona), nikoliv odkazovaná usnesení vlády. Soud přesto považuje za relevantní na ně alespoň podpůrně odkázat, neboť svědčí o tom, že příslušné orgány na české ani rakouské straně již nějaký čas s propojením české rychlostní silnice R55 a rakouské dálniční a silniční sítě mezi městem Břeclav a obcí Reintal nepočítají.

[602] Důkaz sdělením Ministerstva dopravy ze dne 12. 5. 2009, kterého se dovolávají navrhovatelé, nepovažoval Nejvyšší správní soud za nutné provádět. Uvedené sdělení předcházelo usnesení vlády č. 713/2010 (a ostatně i schválení PÚR 2008, která teprve uložila dotčeným orgánům prověřit proveditelnost uvedeného úseku koridoru R55). Navíc se jednalo toliko o sdělení poskytnuté v reakci na žádost podanou podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

H) Námitka neprovedení přeshraničního posouzení ZÚR

[603] Podle navrhovatelů obsahují ZÚR řadu záměrů, jejichž vlivy mohou zasahovat i mimo území České republiky – konkrétně na území Republiky Rakousko a Slovenské republiky. Poukazují konkrétně na výrazný nepřímý vliv na území Rakouska spočívající ve zvýšení dopravní zátěže na komunikacích navazujících na české rychlostní silnice (R52, R55) s vlivem na práva obyvatel dotčeného území. Odpůrce podle navrhovatelů v odůvodnění ZÚR nesprávně uvádí, že rakouské státní orgány neprojevily zájem o konzultace, neboť tento zájem byl vyjádřen na zasedání bilaterální česko – rakouské Espoo komise dne 16. 11. 2010 v Dolních Dunajovicích. Kromě toho byl návrh ZÚR Ministerstvem zahraničních věcí poskytnut rakouským orgánům pouze v českém jazyce a navíc byly tyto orgány uvedeny v omyl tiskovou zprávou Jihomoravského kraje uveřejněnou dne 16. 12. 2010 o schválení variant záměrů dopravní a technické infrastruktury. Občané Rakouska tak byli zkráceni na svých právech, neboť návrh ZÚR zaslaný do Rakouska nebyl v Rakousku zveřejněn a tamním občanům bylo odepřeno se s ním plnohodnotně seznámit. Odpůrce tak porušil § 37 odst. 3 stavebního zákona, článek 7 odst. 1 směrnice SEA, čl. 5 odst. 3 a čl. 10 odst. 2 písm. b) Protokolu o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí k Úmluvě o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 71/2010 Sb. m. s.).

[604] Odpůrce uvedl, že předání dokumentace návrhu ZÚR Republice Rakousko bylo doloženo rakouskou nótou ze dne 7. 7. 2010; o konzultace nebyl z rakouské strany projeven zájem. Dokumentace byla předána v českém jazyce, nicméně pořizovatel ZÚR byl připraven v případě projevení zájmu o konzultace zajistit překlad dokumentu. Nad rámec stavebního zákona byly dopisem informovány o projednání návrhu ZÚR orgány územního plánování spolkové republiky Dolní Rakousko a samosprávné kraje Slovenské republiky. Rakouské státní orgány byly informovány o projednávání návrhu ZÚR též na zasedání bilaterální česko – rakouské Espoo komise v Dolních Dunajovicích, avšak přesto nebylo o konzultace oficiálně požádáno. Zájem na tomto zasedání nelze považovat za projevení zájmu o konzultace ve smyslu stavebního zákona. K informování došlo též dne 11. 4. 2011 v Českých Budějovicích na pracovním setkání signatářů Dohody o spolupráci mezi kraji České republiky Jihomoravským, Jihočeským a Vysočina a spolkovou zemí Dolní Rakousy. K článku 7 směrnice SEA odpůrce uvedl, že v tomto článku figurují jako subjekty práva členské státy. Teprve v případě, že se mezi nimi uskuteční konzultace, tak se členské státy dohodnou na způsobu zapojení dalších subjektů – orgánů a občanů sousedních států. Odpůrce též odkázal na vypořádání připomínek rakouských občanů k ZÚR.

[605] Nejvyšší správní soud předesílá, že návrh na zrušení ZÚR podali původně kromě navrhovatelů uvedených v záhlaví též dva občané Rakouska (P. F. N. a R. V.), kteří svoji aktivní legitimaci odvíjeli od vlastnictví pozemků na území Rakouska a od možného nepřímého vlivu imisí dopravy z plánované rychlostní silnice R52, jež by se měla napojit na budoucí rakouskou dálnici A5. Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 19. 4. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 284, vyloučil návrh těchto dvou navrhovatelů k samostatnému řízení a usnesením ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 Ao 1/2012 – 62, předmětný návrh odmítl. Dospěl totiž k závěru, že tento návrh byl podán osobami k tomu zjevně neoprávněnými, neboť již ze samotných tvrzení obou navrhovatelů bylo zřejmé, že nemohou být napadenými ZÚR přímo dotčeni ve své právní sféře.

[606] Zbylí navrhovatelé svoji aktivní procesní legitimaci k podání návrhu dostatečně osvědčili (viz výše body [19] až [29]). Jinou otázkou je ovšem aktivní legitimace věcná, tedy pravdivost (důvodnost) tvrzení navrhovatelů a existence zkrácení na jejich právech. K této otázce soud v podrobnosti odkazuje na body [405] a [406] výše.

[607] Navrhovatelé tvrdí, že odpůrce nedostál svým povinnostem ve vztahu k přeshraničnímu posuzování ZÚR, čímž došlo k dotčení procesních práv obyvatel v určitých oblastech Rakouska, resp. občanů Rakouska obecně. Již z tohoto tvrzení vyplývá, že k dotčení právní sféry navrhovatelů případným nezákonným postupem odpůrce nemohlo dojít, neboť žádný z navrhovatelů neuvádí, že by bydlel na území Rakouska, případně že by byl rakouským občanem. Jakékoliv dotčení právní sféry navrhovatelů však především odporuje zdravému rozumu a logice věci. Zdejšímu soudu totiž není zřejmé, jak by obce Jihomoravského kraje a fyzické osoby s hmotnými právy k nemovitostem na území Jihomoravského kraje mohly být dotčeny tím, že Republice Rakousko nebyl poskytnut návrh ZÚR v německém jazyce, že s ní nebyly provedeny konzultace, že byly orgány této republiky uvedeny v omyl tiskovou zprávou, případně že se občané Rakouska nemohli plnohodnotně seznámit s návrhem ZÚR. Taková pochybení odpůrce by jistě mohla vést k zásahu do jistých právních sfér; právní sféry navrhovatelů by se však dotknout nemohla.

[608] Jelikož již ze samotných tvrzení navrhovatelů je zřejmé, že případným procesním pochybením odpůrce nemohla být dotčena právní sféra žádného z nich, postrádají v tomto směru aktivní věcnou legitimaci, a námitka je proto nedůvodná. Na tom nic nemění ani fakt, že námitka byla patrně konstruována především ve vztahu ke dvěma původním navrhovatelům – vlastníkům pozemků na území Rakouska – neboť ti k podání návrhu nebyli vůbec aktivně procesně legitimováni. Z tohoto důvodu považoval soud za nadbytečné provádět dokazování navrhované k této námitce navrhovateli na s. 108 a 109 návrhu a odpůrcem na s. 108 vyjádření.

[609] Další námitkou obsaženou v této části návrhu, kterou se soud zabýval, je námitka navrhovateli důmyslně skrytá v poznámce pod čarou č. 16, jež s otázkou přeshraničního posouzení ZÚR v podstatě nesouvisí. Podle navrhovatelů je koridor územní rezervy pro hájení mezinárodních závazků státu SKR1 v článku 200 ZÚR a v odůvodnění ZÚR vymezen zcela nesrozumitelně a není výslovně uvedeno, o jaké mezinárodní závazky se jedná. Takto nelze podle navrhovatelů vymezovat územní rezervy v zásadách územního rozvoje. Odpůrce k tomu při ústním jednání konstatoval, že stejné vymezení obsahují i zásady územního rozvoje Moravskoslezského kraje.

[610] Soud se vzhledem k poloze napadeného záměru zabýval nejprve tím, zda je vůbec myslitelné zkrácení práv některého z navrhovatelů vymezením tohoto koridoru. Z předložených podkladů je zřejmé, že žádný z navrhovatelů – obcí nemá své území uvnitř či v blízkosti územní rezervy a stejně tak žádný z navrhovatelů – fyzických osob nedisponuje absolutním hmotným právem k nemovitosti uvnitř nebo v blízkosti tohoto koridoru. Navrhovatelé dále neuvedli žádné relevantní tvrzení podložené důkazními prostředky, na základě něhož by bylo možno dovodit zkrácení na právech některého z nich vymezením této územní rezervy. Jelikož zkrácení na právech je podmínkou pro zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (viz výše citované usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116, publikované pod č. 2215/2011 Sb. NSS, bod 33) shledal Nejvyšší správní soud námitku navrhovatelů nedůvodnou.

[611] Jelikož však soud shledává otázku zákonnosti vymezení této rezervy za důležitou pro další postup odpůrce, považoval za vhodné se k ní nad rámec věci přece jen podrobněji vyjádřit. Podle § 36 odst. 1 věta druhá stavebního zákona mohou zásady územního rozvoje 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"). K podstatě institutu územní rezervy se soud částečně vyjádřil již výše (viz bod [158]). Lze shrnout, že v území zařazeném do územní rezervy je možno i nadále činit změny, ovšem s výjimkou těch, které by znemožnily či podstatně ztížily budoucí využití území způsobem, pro nějž má být území prověřeno. Z toho podle názoru soudu plyne, že součástí vymezení územní rezervy v ZÚR musí být i uvedení konkrétního prověřovaného budoucího využití, resp. uvedení účelu územní rezervy. Pokud by totiž takové vymezení chybělo, nebylo by možno dostát smyslu územní rezervy, neboť by nebylo zřejmé, před čím je třeba území v územní rezervě chránit a jaké změny v území nelze připustit. Není-li prověřované budoucí využití územní rezervy v ZÚR uvedeno, je taková územní rezerva vymezena v rozporu se zákonem.

[612] V části ZÚR D.5 Územní rezervy v oddíle D.5.3 Ostatní je uveden záměr „Koridor pro hájení mezinárodních závazků státu". Článek 200 ZÚR pak stanoví: ZÚR vymezují územní rezervy pro hájení mezinárodních závazků státu SKR1 Veselí nad Moravou (hranice kraje) – Hodonín – hranice ČR/Rakousko/Slovensko, v úseku Hodonín – hranice ČR ve dvou větvích; Hodonín – hranice ČR/Rakousko a Hodonín – hranice ČR/Slovensko takto: Šířka koridoru: 300 m, Územní identifikace: (následuje výčet obcí, přes jejichž území má koridor vést). Článek 201 ZÚR stanoví požadavky na uspořádání a využití území takto: *„Vytvořit podmínky pro územní rezervu koridoru pro hájení mezinárodních závazků v souladu s § 36 zákona č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů, jejich dosavadní využití nesmí být měněno způsobem, který by znemožnil nebo podstatně ztížil prověřované budoucí využití."* Stejný článek pak stanoví úkol pro územní plánování: *„Zpřesnit územní rezervu koridoru pro hájení mezinárodních závazků státu v ÚPD dotčených obcí."* V odůvodnění ZÚR je k tomuto záměru uvedeno na s. 118 následující: *„V souladu s vypořádáním stanovisek dotčených orgánů po společném jednání 2. Návrhu ZÚR JMK ve smyslu ustanovení § 37 odst. 2 a 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, je v ZÚR JMK vymezena územní rezerva pro hájení mezinárodních závazků státu – SKR1."*

[613] Z citovaného obsahu ZÚR a jejich odůvodnění je zřetelné, že odpůrce v případě záměru SKR1 nevymezil, jaké bude prověřované budoucí využití územní rezervy. Název tohoto záměru je přitom natolik nekonkrétní (není zřejmé, jaké mezinárodní závazky by měly být hájeny), že ani z něj účel územní rezervy nelze odvodit. Soudu proto nezbývá než uzavřít, že vymezení územní rezervy pro hájení mezinárodních závazků státu SKR1 bylo v ZÚR provedeno v rozporu s § 36 odst. 1 stavebního zákona. Na tomto závěru nemůže nic změnit tvrzení odpůrce, že stejné vymezení obsahují i zásady územního rozvoje Moravskoslezského kraje: soud posuzuje zákonnost ZÚR a nikoliv jiného dokumentu. Kvůli absenci účelu územní rezervy pak nelze ani ověřit, zda byla tato rezerva, jež evokuje mezinárodní význam [§ 31 odst. 1, § 32 odst. 1 písm. b), d) stavebního zákona], vymezena v souladu s PÚR 2008.

CH) Tvrzené nedostatky veřejného projednání návrhu ZÚR

[614] Další okruh svých námitek směřovali navrhovatelé proti průběhu veřejného projednání ZÚR konaného dne 19. 4. 2011 od 14:10 do 19:11 hodin. Navrhovatelé popsali, že po uvedení moderátorem JUDr. R. O. dostal na veřejném projednání slovo hejtman Jihomoravského kraje, po němž následovala zhruba dvou a půl hodinová přednáška pořizovatele o obsahu ZÚR. Poté byl poskytnut prostor na dotazy k přednesenému výkladu a následovala přestávka. Až po přestávce, tj. přibližně od 17:30 hodin následovala možnost ústního přednesení uplatněných námitek a připomínek.

[615] Každému, kdo podal písemné námitky nebo připomínky, bylo umožněno toliko jedno tříminutové vystoupení. Po uplynutí zmíněného intervalu byl mluvčímu vypnut mikrofon. Na ústní shrnutí uplatněných námitek a připomínek reagovali přítomní zástupci dotčených orgánů, přičemž jejich časový prostor nijak omezen nebyl. Na tato jejich vyjádření, která podle navrhovatelů obsahovala řadu sporných nebo přímo nesmyslných a nepravdivých tvrzení, již osoby oprávněné podat námitky a připomínky reagovat nemohly.

[616] Cílem veřejného projednání je podle navrhovatelů rovnocenná a věcná ústní interakce přispívající k řešení sporných otázek mezi dotčenou veřejností na straně jedné a pořizovatelem, resp. zpracovatelem a dotčenými orgány na straně druhé. Právo veřejnosti aktivně se účastnit veřejného projednání nelze zúžit do časového prostoru tří minut, nadto bez možnosti následné reakce na vyjádření zástupce pořizovatele či dotčených orgánů. Časový interval pro jednotlivá vyjádření i celková délka veřejného projednání musí být úměrná počtu a obsahu podaných námitek a připomínek, což podle navrhovatelů vyplývá i z § 22 odst. 1 stavebního zákona.

[617] Popsaná disproporce mezi časovým rozsahem poskytnutým při veřejném projednání pořizovateli a dotčeným orgánům na straně jedné (3,5 hodiny) a veřejnosti na straně druhé (1 hodina) naznačuje, že ze strany pořizovatele chyběla vůle k řádnému projednání sporných aspektů návrhu ZÚR. Přitom četnost sporných otázek byla patrná již jen z množství podaných námitek a připomínek, nicméně ani po oficiálním skončení veřejného projednání nebyla všechna sporná témata vyčerpána. Snaha moderátora ukončit veřejné projednání co možná nejdříve a ještě před dořešením všech sporných otázek byla zřejmá; striktně odmítal zájem účastníků veřejného projednání opakovaně veřejně vystoupit, čímž byl popřen samotný smysl veřejného projednání.

[618] Omezení ústní diskuse se tak podle navrhovatelů nelišilo od situace, kdy by došlo jen k písemnému vypořádání písemně podaných námitek a připomínek. Zákonodárce však včlenil veřejné projednání mezi obligatorní části procesu pořizování zásad územního rozvoje, proto smyslem tohoto projednání nemůže být toliko rozsáhlá přednáška zpracovatele. Faktický průběh celého veřejného projednání podle navrhovatelů vzbuzoval dojem, že o obsahu ZÚR je již rozhodnuto a že ani obsáhlé námitky a připomínky dotčených obcí a veřejnosti nemohou jejich obsah ovlivnit, i když stavební zákon s možností úprav zásad územního rozvoje po veřejném projednání počítá (§ 39 odst. 4 a 5). Z uvedených důvodů navrhovatelé považují veřejné projednání za naprosto nevyhovující a bezúčelné, neboť jim ani dalším osobám nebylo umožněno vyjádřit se v přiměřeném časovém rámci k návrhu ZÚR ani reagovat na tvrzení pořizovatele a dotčených orgánů.

[619] Podle odpůrce jsou výše zmíněné námitky navrhovatelů směřující proti nedostatkům veřejného projednání dílem věcně nesprávné, dílem nepravdivé a nepřesné. Závěry navrhovatelů

nejsou podpořeny žádnou judikaturou ani neodkazují na relevantní ustanovení stavebního zákona.

[620] Odpůrce zdůraznil, že proces schvalování ZÚR probíhá v rámci výkonu přenesené působnosti, z čehož vyplývá vázanost odpůrce zákonem. Stavební zákon ani jiný právní předpis ovšem pořizovateli zásad územního rozvoje neukládá povinnost umožnit oprávněným osobám přednášet ústně své námitky v průběhu veřejného projednání v neomezeném časovém intervalu ani nezakládá těmto osobám právo na ústní přednes svých námitek a připomínek či právo reagovat na vyjádření dotčených orgánů. Naopak z § 22 odst. 3 stavebního zákona vyplývá povinnost písemné formulace námitek a připomínek. Stanovením limitu pro prezentaci jednotlivých námitek na ústním projednání tak nebylo kráceno žádné subjektivní právo oprávněných osob.

[621] Dále odpůrce popřel tezi navrhovatelů, že nebyl naplněn účel veřejného projednání. Začleněním institutu veřejného projednání do stavebního zákona zákonodárce podle odpůrce nesledoval možnost rovnocenné ústní interakce mezi pořizovatelem a dotčenými osobami, ale informovanost veřejnosti o přijímaném opatření obecné povahy. Námitkové a připomínkové řízení má podle stavebního zákona charakter písemný a dotčeným osobám tak nenáleží právo na ústní přednes svých námitek nebo připomínek, resp. na jejich ústní vypořádání.

[622] Co se týče samotného postupu při veřejném projednání, pouze jeden subjekt – Ekologický právní servis (EPS) – požadoval opakované vystoupení (tento subjekt navíc ani není mezi navrhovateli). Zakládajícím členem tohoto subjektu je právě zástupce navrhovatelů. Připomínky EPS byly podány písemně a přítomný zástupce tohoto subjektu se dožadoval výlučně jejich opakovaného přečtení. V tomto smyslu odpůrce zásadně odmítá podsouvanou snahu navrhovatelů jakkoliv se vyhýbat projednání sporných věcí. Naopak nelze vyloučit možnost úmyslného protahování veřejného projednání s cílem vytvářet obstrukce ze strany některých osob.

[623] Jako zcela účelové označil odpůrce tvrzení navrhovatelů, že snahou moderátora bylo ukončit co nejdříve veřejné projednání. Záznam o tomto projednání spolehlivě dokládá, že moderátor dal v rámci stanoveného limitu všem přihlášeným osobám prostor pro vyjádření za předem stanovených podmínek; moderátor se pouze následně snažil zabránit pokusu Ekologického právního servisu ústně opakovat tytéž připomínky prostřednictvím další osoby. Smyslem veřejného projednání je podle odpůrce informování veřejnosti o procesu tvorby ZÚR, nikoliv „bezbřehá veřejná diskuse“ o písemně podaných námitkách a připomínkách oprávněných osob. Je tedy ryze osobní věcí zástupce navrhovatelů (mající podklad v jeho osobnostním profilu), jaké dojmy v něm vzbudil průběh veřejného projednání, avšak jeho subjektivní dojmy jsou irelevantní pro soudní přezkum napadeného opatření obecné povahy.

[624] Nejvyšší správní soud uvážil o námitce takto.

[625] Veřejné projednání při pořizování územněplánovací dokumentace je upraveno v ustanovení § 22 stavebního zákona. Podle něj takové projednání nařizuje pořizovatel. Je-li to účelné nebo vyžaduje-li to rozsah řešeného území, může pořizovatel nařídit více veřejných projednání na jím určených místech. O průběhu veřejného projednání se pořídí písemný záznam. Zákon dále v § 22 odst. 3 stanoví, že stanoviska, námitky a připomínky se při veřejném projednání uplatňují písemně a musí být opatřeny identifikačními údaji a podpisem osoby, která

je uplatňuje, a připojí se k záznamu o průběhu veřejného projednání. Citované ustanovení ve čtvrtém odstavci dále ukládá pořizovateli územněplánovací dokumentace povinnost zajistit při veřejném projednání ve spolupráci s projektantem výklad územněplánovací dokumentace.

[626] Důvodová zpráva ke stavebnímu zákonu k zavedení institutu veřejného projednání při pořizování územněplánovací dokumentace uvádí následující: „*Kromě zabezpečení přístupu k informacím na základě naplnění požadavků Aarhuské úmluvy je upravena účast veřejnosti v postupech a řízeních podle stavebního zákona, tradičně při projednávání územně plánovací dokumentace a nově zejména ve veřejném územním řízení (...). Návrh zákona předpokládá povinná veřejná jednání při pořizování územně plánovací dokumentace. Úprava konání veřejných jednání a způsobu jejich vedení je proto přizpůsobena požadavkům na její pořizování. Pro správní řízení vedená podle stavebního zákona platí ustanovení o veřejném ústním jednání tak, jak jsou upravena v novém správním řádu a se speciální úpravou provedenou stavební zákonem*“ (viz sněmovní tisk č. 998/0, 4. volební období 2002 – 2006, dostupný na digitálním repozitáři www.psp.cz). Smysl citovaného ustanovení tak z citované důvodové zprávy příliš jasně nevyplývá. Soud však zastává názor, že není možné přiklonit se bezvýhradně k výkladu navrhovatelů, že smyslem veřejného projednání je vzájemná interakce veřejnosti a pořizovatele ZÚR, resp. dotčených orgánů, ani k interpretaci odpůrce, že smyslem projednání je informování veřejnosti o přijímaném opatření obecné povahy a seznámení se s podkladovými materiály. Podstata veřejného projednání totiž spočívá v syntéze obou výše zmíněných přístupů.

[627] Obsah veřejného projednání při pořizování územněplánovací dokumentace (zakotveného v § 22 stavebního zákona) lze rozdělit do dvou fází: první část by mělo tvořit odborné informování veřejnosti o připravovaném opatření obecné povahy, na němž bude zajištěna účast projektanta (§ 22 odst. 4 stavebního zákona), druhou fázi by pak měla představovat veřejná diskuse spojená s ústním přednesem písemně podaných námitek a připomínek, která by měla být doplněna vyjádřeními dotčených orgánů a dalších přítomných odborníků podílejících se na zpracování opatření obecné povahy (§ 22 odst. 3 stavebního zákona). Výsledek veřejného projednání by pak měl pořizovateli územněplánovací dokumentace poskytnout cenné podněty a odlišné náhledy na řešenou problematiku, případně identifikovat sporné otázky, jimž bude nutné věnovat více pozornosti při koncipování výsledného opatření obecné povahy. Ostatně stavební zákon počítá v ustanovení § 39 s možností provést úpravu návrhu zásad územního rozvoje po veřejném projednání (odstavec 4 citovaného ustanovení), resp. s možností konání opakovaného veřejného projednání při podstatné úpravě návrhu zásad (odstavec 5).

[628] Podle Nejvyššího správního soudu jsou obě zmíněné fáze veřejného projednání stejně důležité, a proto by jim měl být věnován srovnatelný časový prostor. Již sám termín „projednání“ z hlediska sémantického předurčuje, že obsahem tohoto jednání by neměl být výhradně monolog pořizovatele, resp. zpracovatele územněplánovací dokumentace, nýbrž právě vzájemný dialog mezi těmito subjekty a dotčenými orgány na straně jedné a veřejností na straně druhé. Pro takovýto průběh veřejného projednání byl jistě prostor i na veřejném projednání, jež se konalo 19. 4. 2011. Ze záznamu tohoto projednání totiž plyne, že plánovaný časový prostor byl od 11 do 22 hodin předmětného dne, nicméně projednání bylo moderátorem ukončeno již v 19:11 hodin, ačkoliv lze z průběhu projednání dovozovat, že zástupci z řad veřejnosti by větší časový prostor pro diskusi a debatu uvítali.

[629] Odpůrce by tedy měl v rámci veřejného projednání přikládat větší význam veřejné diskusi nad přijímaným opatřením obecné povahy a vymezit jednak srovnatelný časový prostor

pro výklad pořizovatele související s přijímáním dané územněplánovací dokumentace a pro následnou veřejnou debatu spojenou s ústním shrnutím podaných námitek a připomínek. Časový prostor věnovaný vystoupení veřejnosti či jejím reakcím k návrhu zásad územního rozvoje by měl být přiměřený jak množství uplatněných námitek a připomínek, tak významu přijímané územněplánovací dokumentace. Jsou-li přijímány zásady územního rozvoje, jakožto nejvyšší územněplánovací dokument, který má regulovat celé území Jihomoravského kraje, měl by adekvátní prostor být věnován i veřejnému projednání. Zejména by měl pořizovatel zvážit, zda nebude účelné nařídit více veřejných projednání tak, aby nebylo veřejnosti upřeno právo na informace o návrhu přijímaných zásad územního rozvoje a právo na ústní vyjádření k tomuto návrhu. Poskytnutí prostoru veřejnosti pro vyjádření k tomuto dokumentu nabývá na významu hlavně v souvislosti s obligatorním hodnocením SEA při pořizování zásad územního rozvoje. Ani zcela bezvadné posouzení SEA, které by pořizovatel zásad územního rozvoje v rozporu se zákonem nezpřístupnil veřejnosti a neumožnil tak jeho řádné veřejné projednání, by nemohlo obstát z důvodu procesní vady vzniklé při procesu posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí (k tomu srov. rozsudek ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 185, publikovaný pod č. 1971/2010 Sb. NSS). Potřeba přiměřeného, účinného a včasného informování veřejnosti, jakož i požadavek na přítomnost veřejnosti při veřejném projednání spojený s nutností následného zohlednění výsledku účasti veřejnosti při procesu pořizování územněplánovací dokumentace vyplývají rovněž z čl. 6 Aarhuské úmluvy, uveřejněné pod č. 53/2004 Sb. m. s.

[630] Dále je nutné zdůraznit, že ustanovení § 22 odst. 3 stavebního zákona vyžaduje písemné podání námitek a připomínek, které jsou následně pořizovatelem vypořádány v rozhodnutí o námitkách. Zákon tak osobám podávajícím námitky nebo připomínky *explicite* nezaručuje právo na jejich ústní přednes při veřejném projednání. K tomu nicméně soud podotýká, že místní orgány jsou jedním z hlavních základů jakéhokoli demokratického systému a právo občanů podílet se na řízení veřejných záležitostí je jedním z demokratických principů, jež jsou uznávány všemi členskými státy Rady Evropy, neboť právě na místní úrovni může být toto právo nejsnáze vykonáváno. Především místní orgány se skutečnými pravomocemi mohou zajistit výkon správy, který by byl jak efektivní, tak blízký občanům (srov. preambule Evropské charty místní samosprávy, uveřejněné pod č. 61/1999 Sb.). Podobně jako v soudním rozhodování, tak i v rozhodování na úrovni krajské samosprávy vyžaduje idea „spravedlivého rozhodnutí“, která je imanentní právnímu státu, dodržení přirozenoprávní zásady *audiatur et altera pars* (budiž slyšena i druhá strana). Transparentní slyšení osob reprezentujících veřejnost přispívá k identifikaci veřejnosti s produktem rozhodovacího procesu, v tomto případě s vydanými zásadami územního rozvoje. Mezi znaky regionální samosprávy, jakož i demokratického právního státu v širším smyslu, zajisté patří možnost veřejné artikulace sporných názorů, předkládání alternativních návrhů k většinovým stanoviskům a kontrola výkonu veřejné správy občanskou společností. Právě přítomnost veřejnosti na veřejném projednání nutí pořizovatele, resp. zpracovatele územněplánovací dokumentace, vysvětlovat a zdůvodňovat zaujaté směry rozvoje daného regionu; je tak podporována kontradiktornost diskuse a svobodná výměna názorů a stanovisek za účelem hledání širší shody a případně i odstraňování nedostatků navrhovaného opatření obecné povahy [přiměřeně srov. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 55/10 ze dne 1. 3. 2011 (80/2011 Sb.), http://nalus.usoud.cz].

[631] Ačkoliv je tedy řízení námitkové a připomínkové především písemné, samotné veřejné projednání by mělo sloužit k racionálnímu diskursu a slyšení jak pořizovatele (resp. zpracovatele a dotčených orgánů), tak veřejnosti. Veřejné projednání by mělo podpořit otevřenou diskusi mezi zastánci konkurenčních názorů, včetně názorů ojedinělých či sporných, doplněnou

možností aktivní participace účastníků v jeho průběhu. V tomto ohledu nabývají na významu základní zásady činnosti orgánů veřejné správy, především zásada veřejné správy jako služby zakotvená v § 4 správního řádu a z ní vyplývající požadavek na zdvořilé, slušné a uctivé chování osob vykonávajících veřejnou správu. (Slušnost, je pak podle J. S. Gutha-Jarkovského *„forma takového chování, kterým člověk nikdy vědomě nikomu neublíží*". Zásada slušnosti byla promítnuta rovněž do etického kodexu zaměstnanců a úředníků veřejné správy, schváleného usnesením vlády č. 331 dne 9. 5. 2012, dostupného na www.racek.vlada.cz; jeho čl. 3 odst. 3 stanoví: *„Ve vztahu k veřejnosti jedná úředník a zaměstnanec veřejné správy s nejvyšší mírou zdvořilosti, vstřícnosti a ochoty a bez jakýchkoli předsudků.*").

[632] *A priori* by tak práva veřejnosti na účast v této veřejné debatě neměla být potlačována, jedná-li se o konstruktivní kritiku směřovanou vůči pořizovateli, resp. zpracovateli územněplánovací dokumentace a jsou-li práva veřejnosti uplatňována odpovědným způsobem nepopírajícím samotnou podstatu veřejného projednání. Případné obstrukční snaze veřejnosti o popření smyslu veřejného projednání či o jeho nesmyslné a bezdůvodné prodlužování ovšem podle soudu nelze poskytnout ochranu.

[633] V projednávané věci však o obstrukčním jednání v žádném případě nelze hovořit. Ze záznamu veřejného projednání ke 2. návrhu ZÚR konaného dne 19. 4. 2011 obsaženého ve správním spise vyplývá, že vedoucí oddělení územního plánování Ing. arch. J. seznámila veřejnost s předpokládaným průběhem celého jednání. Sdělila, že časový prostor pro uplatnění námitek a připomínek je dostatečný, a to do 22 hodin 19. 4. 2011 (strana 2 záznamu). Moderátor pak zdůraznil, že námitky a připomínky se podávají v písemné podobě, a doplnil, že časový limit pro ústní shrnutí písemné námitky nebo připomínky na veřejném projednání je stanoven na 3 minuty a že tato ústní shrnutí budou probíhat tematicky, podle obsahu podaných námitek a závěrem se k danému bloku vyjádří dotčené orgány (strana 14 záznamu). Po přestávce byl přítomným osobám poskytnut prostor pro ústní shrnutí podaných námitek nebo připomínek. Toho využil mj. M. F., zástupce Ekologického právního servisu a shrnul uplatněné připomínky, na něž následně reagovali zástupci dotčených orgánů. Závěrem L. J. požádal o možnost reagovat na záležitosti, které zazněly, nicméně moderátor mu zopakoval, že námitky a připomínky se předkládají písemně. Diskuse mezi moderátorem a panem J. ukončil moderátor žádostí o omezení zvukového přenosu a upozornil na dodržování procesních předpisů a procedurálních podmínek, jakož i na zásadu rovnosti, podle níž by žádný subjekt neměl být zvýhodňován (strana 20 záznamu).

[634] Aby byl naplněn smysl a účel veřejného projednání při pořizování zásad územního rozvoje, je nutné nahlížet na tento institut prizmatem výše popsaných základních zásad činnosti orgánů veřejné správy, tj. především zásady veřejné správy jako služby veřejnosti, zásady vstřícnosti a slušnosti. Nedodržení těchto požadavků a popření výše uvedených východisek (srov. body [629] - [631]) způsobuje vadu procesu přijímání zásad územního rozvoje, která by podle konkrétních okolností případu mohla mít vliv na zákonnost procesu pořizování dané územněplánovací dokumentace.

[635] V posuzovaném případě byl veřejnosti poskytnut značně omezený časový prostor pro přednesení svých námitek nebo připomínek a ze záznamu o veřejném projednání jasně čiší urputná snaha moderátora dodržovat předem stanovené limity pro ústní vyjádření přítomných osob, což nenasvědčuje velké vstřícnosti a ochotě k dialogu. Přestože původní časový prostor pro veřejné projednání (do 22 hodin) nebyl plně naplněn, veřejné projednání bylo ukončeno již

v 19:11 hod, ačkoliv v jednom případě byla fyzické osobě fakticky upřena možnost opakovaně ústně vystoupit a reagovat na vyjádření dotčených orgánů k vzneseným připomínkám Ekologického právního servisu. Uvedené skutečnosti (nemožnost reakcí na následné vyjádření dotčených orgánů, omezený časový limit pro ústní prezentaci námitek a připomínek, zákaz opakovaného ústního vystoupení na veřejném projednání) podle soudu nasvědčují tomu, že pořizovatel jednal v rozporu se shora citovanými zásadami činnosti orgánů veřejné správy a dopustil se tak procesního pochybení v průběhu pořizování zásad územního rozvoje. Popsané pochybení však v projednávané věci nemá vliv na zákonnost napadených ZÚR, neboť písemně uplatněné námitky navrhovatelů byly řádně vypořádány v rozhodnutí o námitkách a ze spisového materiálu nevyplývá, že by výše popsané nedostatky veřejného projednání mohly v dané věci způsobit nezákonnost vydaných ZÚR. Ostatně ani sami navrhovatelé nezákonnost ZÚR ve svém návrhu z nedostatků veřejného projednání nedovozovali; rovněž nespecifikovali ani nedoložili žádné konkrétní skutkové okolnosti, jež by takovému závěru nasvědčovaly.

[636] Závěrem zdejší soud doplňuje, že zmiňované zásady činnosti správních orgánů nelze chápat pouze jako ploché a bezobsažné vyjádření hodnotových východisek, jimiž by se v ideálním případě měl řídit personální aparát správních orgánů. Právě naopak, tyto zásady v konkrétní činnosti správního orgánu nabývají specifických požadavků na přiměřené, slušné a vstřícné chování oprávněných úředních osob, jakož i správních orgánů jako takových. Pro názornost lze uvést, že patrně i odpůrce by se cítil dotčen a namítal by porušení svých procesních práv (zejm. práva na spravedlivý proces), pokud by mu byla při jednání soudu stanovena tříminutová lhůta pro shrnutí podstatných rysů svého vyjádření k návrhu či k přednesení závěrečné řeči. Zásada – *Jak chcete, aby lidé jednali s vámi, tak jednejte vy s nimi* – vyjadřující tzv. zlaté pravidlo, že základem dobrých vztahů je schopnost představit si sebe sama na místě druhého, by měla být jistě přítomna i v rámci výkonu veřejné správy, neboť je promítnutím zmiňovaných zásad do konkrétního uvažování a chování osob podílejících se na činnosti správních orgánů.

I) Tvrzené rozhodování zastupitelstva mimo zákonem upravený proces

[637] Navrhovatelé ve svém návrhu dále brojili proti rozhodování Zastupitelstva Jihomoravského kraje mimo zákonem upravený proces. Dne 16. 12. 2010 se konalo mimořádné zasedání zastupitelstva, na němž byl projednán bod s názvem „Varianty záměrů dopravní a technické infrastruktury ve 2. Návrhu Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje“. Na tomto zasedání schválilo zastupitelstvo usnesení č. 1204/10/Z 20, z něhož plyne, že zastupitelé se seznámili s variantami záměrů dopravní a technické infrastruktury obsaženými ve 2. návrhu ZÚR a doporučili při úpravě tohoto návrhu zvolit konkrétní varianty jednotlivých záměrů (po skončení zasedání zastupitelstva byla o tomto „doporučení“ vydána tisková zpráva JMK). Varianty doporučené zastupitelstvem jsou přitom shodné s variantami záměrů obsaženými v ZÚR.

[638] Popsaný postup zastupitelstva podle navrhovatelů nemá oporu v platných právních předpisech, a tak mu nelze přikládat žádný právní význam. Současně však zastupitelstvo schválením citovaného usnesení fakticky předurčilo výsledek procesu posuzování variant řešení návrhu ZÚR ve vztahu ke koncepci rozvoje dopravní infrastruktury, ačkoli samotný proces pořizování ZÚR ještě zdaleka nebyl ukončen. Proto se navrhovatelé důvodně domnívají, že pořizovatel a zpracovatel ZÚR byli na základě politické vůle zastupitelstva pod politickým

tlakem, aby vybrané varianty koridorů silničních staveb v ZÚR odpovídaly variantám „doporučeným“ usnesením zastupitelstva. O politickém vlivu zastupitelstva svědčí rovněž hojné citace na zmiňované usnesení ze dne 16. 12. 2010 (např. na stranách 39, 44, 54, 58, 73, 75, 77, 85, 93, 95 a 114 odůvodnění ZÚR).

[639] V důsledku shora popsaného postupu zastupitelstva byly podle navrhovatelů uvedeny v omyl rakouské státní orgány, které nabyly dojmu, že o konečné podobě ZÚR již bylo na prosincovém zasedání zastupitelstva rozhodnuto. Tato skutečnost tak následně s velkou pravděpodobností ovlivnila míru aktivní účasti rakouských státních orgánů a zprostředkovaně i veřejnosti při projednávání návrhu ZÚR. K tomu navrhovatelé blíže vysvětlili, že k dezinformaci došlo tím, že vedoucí odboru územního plánování, životního prostředí a dopravy vlády Dolního Rakouska paní I. W. dne 1. 2. 2011 sdělila poslankyni rakouského parlamentu E. K., že podle internetové stránky Jihomoravského kraje byl územní plán již v polovině prosince roku 2010 schválen.

[640] Nadto navrhovatelé zmínili, že odpůrce již před vydáním citovaného usnesení zastupitelstva opakovaně a nezákonně prosazoval jednotlivé záměry, jež jsou součástí koncepce rozvoje dopravní infrastruktury obsažené ve vydaných ZÚR. Jako příklad uvedli navrhovatelé usnesení zastupitelstva ze dne 17. 12. 2009, č. 603/09/Z 11, jímž byl vysloven požadavek na změnu usnesení vlády České republiky ze dne 9. 6. 2008 č. 735, týkající se dvoupruhového uspořádání obchvatu Břeclavi silnicí I/55. Podle navrhovatelů měl čtyřpruhový obchvat Břeclavi představovat alternativu vůči spojení Brna s Vídní přes Mikulov prostřednictvím R52. Zastupitelstvem vyslovený požadavek tak měl za cíl zpochybnit možnost objektivního posouzení a případné realizace této alternativní varianty spojení Brna s Vídní.

[641] Vláda poté dne 6. 10. 2010 změnu požadovanou zastupitelstvem schválila, na což reagoval hejtman Jihomoravského kraje Michal Hašek a další představitelé kraje četnými tiskovými prohlášeními, že *„R52 přes Mikulov má zelenou“* apod. Popsané skutečnosti podle navrhovatelů nasvědčují tomu, že Zastupitelstvo Jihomoravského kraje a další vrcholné orgány nikdy neměly vůli objektivně porovnat možné koncepční varianty silničního spojení Brna s Vídní ani celkové koncepční varianty hlavní dopravní infrastruktury v Jihomoravském kraji. Celý proces pořizování a projednání návrhu ZÚR byl proto zaměřen na prosazení a formální schválení předem vybrané koncepce rozvoje dopravní infrastruktury.

[642] Odpůrce k této námitce ve svém vyjádření poznamenal, že usnesení zastupitelstva ze dne 16. 12. 2010, jímž byly zpracovateli doporučeny konkrétní varianty jednotlivých záměrů dopravní a technické infrastruktury, nelze považovat za politický nátlak na pořizovatele či zpracovatele ZÚR ani za narušení procesu nestranného posouzení koncepčních variant.

[643] Před veřejným projednáním 2. návrhu ZÚR existovalo podle § 39 stavebního zákona více variant splňujících zákonné požadavky. Za takové situace stavební zákon nenabízí žádná dodatečná kritéria, podle nichž by mělo být rozhodováno o výběru dílčí varianty. Proto bylo legitimní, aby doporučení k výběru mezi více vyhovujícími variantami bylo ponecháno Zastupitelstvu Jihomoravského kraje, jakožto vrcholnému orgánu tohoto kraje, pro jehož území byly ZÚR pořizovány.

[644] Ustanovení § 14 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, vyjadřuje dualismus veřejné správy vykonávaný na úrovni vyšších

územních samosprávných celků, který rozděluje jejich působnost na přenesenou (delegovanou státem) a samostatnou (v rámci výkonu samosprávy). Pokud stavební zákon ani další právní předpisy, kterými se řídí proces pořizování zásad územního rozvoje, neobsahují právní úpravu pro postup za situace, kdy před veřejným projednáním zásad existuje více srovnatelných variant, předává stát prostřednictvím zákonodárce pravomoc k rozhodnutí o výběru varianty z rukou přenesené působnosti reprezentované pořizovatelem zásad územního rozvoje do rukou samosprávné působnosti reprezentované zastupitelstvem kraje. Z toho důvodu je nutné předmětné usnesení zastupitelstva ze dne 16. 12. 2010 považovat nejen za legitimní, ale i za legální.

[645] K údajnému politickému nátlaku zastupitelstva kraje na vládu ve vztahu k obchvatu města Břeclavi odpůrce zdůraznil, že vláda svým usnesením ze dne 9. 6. 2008 č. 735 ponechala definitivní vyřešení otázky počtu pruhů obchvatu Břeclavi na Zastupitelstvu Jihomoravského kraje. Na základě modelování výhledové sítě silniční dopravy v kraji dospělo zastupitelstvo k závěru, že není opodstatněné realizovat obchvat Břeclavi ve čtyřpruhovém uspořádání, proto svým usnesením ze dne 17. 12. 2009, č. 603/09/Z 11, požadovalo po vládě zahrnutí požadavku na dvoupruhový obchvat Břeclavi. Důvodnost a oprávněnost zmíněného požadavku byla uznána schválením usnesení vlády ze dne 6. 10. 2010 č. 713. Není tedy pravdou, že by požadavek zastupitelstva na změnu usnesení vlády ze dne 9. 6. 2008 měl za cíl zpochybnit možnost objektivního posouzení a případné realizace alternativního spojení Brna s Vídní přes Břeclav. Varianty záměru koridoru R55 byly posouzeny ve třech variantách, přičemž byla vybrána varianta „ŘSD“, která se z hlediska vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území jevila jako nejpřijatelnější.

[646] Odpůrce dále k mediální podpoře záměru R52 poznamenal, že uvedená podpora byla oprávněná a opodstatněná, protože byla podložena racionálními argumenty. Zastupitelstvo Jihomoravského kraje a jeho hejtman jsou vrcholné orgány kraje, jež jsou povinny hájit nejlepší zájmy celého kraje a všech jeho obyvatel. Z tohoto důvodu jejich projevy a úkony nutně musí mít výrazně politický charakter. Není však možné tvrdit, že zmíněné vrcholné orgány prosazují svůj politický vliv proti platnému právu.

[647] Jako nepodložené označil odpůrce tvrzení navrhovatelů o ovlivnění míry účasti rakouských orgánů a veřejnosti v důsledku informací obsažených na internetových stránkách Jihomoravského kraje. Podle odpůrce popsaný důsledek nelze v žádném případě přičítat k jeho tíži. Odpůrce rakouskou úřednici (I. W.) v naznačeném smyslu neinformoval a ani z prohlášení hejtmana či z obsahu textu usnesení zastupitelstva nelze dospět k závěru, který si rakouská úřednice údajně učinila. Z toho důvodu jsou tvrzení o uvedení rakouských úřadů v omyl nepodložená. Pokud by některým občanům Rakouska postupem rakouských úřadů vznikla škoda, mohou své nároky na náhradu škody uplatnit u vlády spolkové země Dolní Rakousy.

[648] Dále odpůrce odkázal na dohodu ze dne 5. 9. 2002 uzavřenou mezi Jihomoravským krajem, Jihočeským krajem, krajem Vysočina a spolkovou zemí Dolní Rakousy, jejíž signatáři se zavázali k výměně informací o všech příhraničních a jiných významných aktivitách; k naplňování dohody sloužily pracovní setkání, na nichž byly zásadní otázky diskutovány.

[649] Nejvyšší správní soud posoudil věc následovně.

[650] Podstatou vznesené námitky je názor navrhovatelů, že usnesení zastupitelstva ze dne 16. 12. 2010, jímž byly doporučeny k realizaci určité varianty koridorů posuzovaných v návrhu ZÚR, které byly následně kompletně převzaty pořizovatelem do ZÚR, mohlo ovlivnit zákonnost ZÚR.

[651] Z § 7 odst. 1 písm. a) stavebního zákona vyplývá, že krajský úřad v přenesené působnosti pořizuje zásady územního rozvoje. Oproti tomu zastupitelstvo kraje v samostatné působnosti vydává zásady územního rozvoje a schvaluje zadání, případně pokyny pro zpracování návrhu zásad územního rozvoje [§ 7 odst. 2 písm. a) a b) stavebního zákona].

[652] Stavební zákon tedy v procesu pořizování územněplánovací dokumentace rozlišuje působnost územních samosprávných celků v rámci odborného pořizování a zpracování této dokumentace (přenesená působnost) a schvalování (vydávání) územněplánovací dokumentace (samostatná působnost). Krajský úřad v územním plánování v rámci přenesené působnosti vykonává zejména odbornou a administrativní činnost pořizovatele územněplánovací dokumentace a územněplánovacích podkladů. K tomu disponuje kvalifikovaným personálem splňujícím odborné požadavky pro výkon územněplánovací činnosti. Oproti tomu zastupitelstvo kraje v rámci své samostatné působnosti vydává zásady územního rozvoje a schvaluje výstupy jednotlivých etap v průběhu pořizování územněplánovací dokumentace (přiměřeně srov. Hegenbart, M., Sakař, B. a kol. *Stavební zákon*. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 31 – 32); prostřednictvím této působnosti vykonává zastupitelstvo svoji politickou vůli. Aby byl proces pořizování zásad územního rozvoje úspěšný, je tedy nezbytné, aby krajský úřad, jakožto orgán garantující profesionalitu celkového procesu a hájící veřejný zájem, a zastupitelstvo kraje, reprezentující politickou vůli občanů kraje, při pořizování územněplánovací dokumentace vzájemně spolupracovali. Na druhou stranu je však nutné, aby ani jeden z orgánů nepřekračoval zákonem vymezené mantinely svěřené působnosti a nezasahoval do činnosti uložené zákonem orgánu druhému.

[653] V této souvislosti lze přiměřeně odkázat také na argumentaci obsaženou v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 Ao 6/2010 – 130, publikovaném pod č. 2445/2011 Sb. NSS, na který navrhovatelé odkazovali v podané replice a při ústním jednání. Z citovaného rozsudku vyplývá, že při pořizování územněplánovací dokumentace je nutné rozlišovat kompetence svěřené stavebním zákonem zastupitelstvu kraje a krajskému úřadu především ze čtyř hlavních důvodů: za prvé, jde o reflexi rozdělení samostatné a přenesené působnosti; prostupnost mezi těmito působnostmi nelze připustit. Za druhé, je nutné respektovat rozdělení kompetencí mezi pořizovatelem zásad územního rozvoje, který zásady „pořizuje“ [§ 2 odst. 2 písm. a) stavebního zákona], a zastupitelstvem kraje, které je vydává. Za třetí, svěření provádění jakýchkoliv změn v připravované územněplánovací dokumentaci výhradně pořizovateli vyjadřuje princip odbornosti při pořizování zásad územního rozvoje spočívající v povinnosti pořizovatele splňovat kvalifikační požadavky specifikované v § 24 stavebního zákona. Tím je zajištěna potřebná odborná a právní korekce požadavků na podobu územněplánovací dokumentace artikulovaná zastupitelstvem kraje, na něž žádné takové kvalifikační požadavky kladeny nejsou, a ostatně ani kladeny být nemohou. Čtvrtým důvodem je snaha zamezit případnému obcházení zákonem stanoveného postupu pro pořízení zásad územního rozvoje, tedy neumožnit zastupitelstvu kraje měnit obsah návrhu zásad územního rozvoje před jeho vydáním a nerespektovat tak řešení projednané podle § 37 odst. 4 stavebního zákona a následně projednané s veřejností podle § 39 stavebního zákona.

[654] Kompetence krajského úřadu a zastupitelstva kraje při pořizování zásad územního rozvoje jsou ve stavebním zákoně rozděleny poměrně jednoznačně. Při koncipování prvních zásad krajský úřad zpracuje jejich zadání, které obsahuje hlavní cíle a požadavky na jejich řešení. Po zapracování požadavků dotčených orgánů a sousedních krajů předloží krajský úřad zastupitelstvu ke schválení návrh zadání upravený podle výsledků projednání. Zadání pro pořízení zásad územního rozvoje pak schválí zastupitelstvo kraje (§ 187 odst. 4 stavebního zákona). Poté krajský úřad zpracuje návrh zásad územního rozvoje a zajistí vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Krajský úřad následně upraví návrh zásad do invariantní podoby na základě vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a jeho projednání, v souladu se stanovisky dotčených orgánů nebo výsledkem řešení rozporů. Zohledněny jsou rovněž případná vyjádření orgánů sousedních států a výsledky konzultací s nimi (§ 37 odst. 4 stavebního zákona). O tomto upraveném návrhu zásad se koná veřejné projednání. Poté je po případných dalších úpravách podle § 38 odst. 4 nebo 5 stavebního zákona přezkoumán soulad návrhu zásad s politikou územního rozvoje, s cíli a úkoly územního plánování, s požadavky stavebního zákona a jiných právních předpisů a je zpracováno odůvodnění návrhu zásad. Následně krajský úřad předloží zastupitelstvu kraje návrh na vydání zásad územního rozvoje s jejich odůvodněním. Zastupitelstvo kraje ověří soulad zásad s politikou územního rozvoje a se stanovisky dotčených orgánů a rozhodne o vydání zásad (§ 41 stavebního zákona).

[655] Stavební zákon tedy v § 37 odst. 4 taxativně vymezuje dokumenty, jež mohou být podkladem pro úpravu návrhu zásad do invariantní podoby, která je projednávána s veřejností na veřejném projednání. Podkladovým materiálem odůvodňujícím úpravu návrhu ve smyslu citovaného ustanovení tak může být vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, stanoviska dotčených orgánů, výsledek řešení rozporů nebo vyjádření orgánů sousedních států či závěry konzultací s těmito orgány. Je zřejmé, že usnesení zastupitelstva doporučující zvolit v návrhu ZÚR určité varianty relevantním podkladem podle § 37 odst. 4 stavebního zákona být nemůže.

[656] V posuzovaném případě Zastupitelstvo Jihomoravského kraje na svém 20. zasedání konaném dne 16. 12. 2010 vydalo usnesení č. 1204/10/Z 20, v němž deklarovalo, že se seznámilo s variantami záměrů dopravní a technické infrastruktury 2. návrhu ZÚR, o nichž bylo rozhodnuto při projednání s dotčenými orgány podle § 37 odst. 2 a 4 stavebního zákona na základě podkladového materiálu (v citovaném usnesení je obsaženo, že se jedná o varianty záměrů, o nichž *„nebylo rozhodnuto při projednání s dotčenými orgány“*, nicméně příloha tohoto usnesení obsahuje i vyjádření dotčených orgánů, proto soud konstatoval, že se jedná o mýlku v textu zastupitelstva; totéž vyplývá i z přiložené důvodové zprávy k usnesení zastupitelstva). Na základě toho zastupitelstvo doporučilo při úpravě 2. návrhu ZÚR zvolit tyto varianty:

a) variantu „Bystrcká“ v úseku Troubsko/Ostrovačice (D1) – Kuřim rychlostní silnice R43,
b) variantu „Severní obchvat“, silnice II/385 Kuřim obchvat,
c) variantu „Německá“ v úseku Kuřim – Černá Hora rychlostní silnice R43,
d) variantu „Základní ŘSD“ rychlostní silnice R52 Pohořelice – Mikulov – st. hranice,
e) variantu „ŘSD“ v úseku Moravský Písek/Veselí nad Moravou (hranice kraje) – Rohatec rychlostní silnice R55,
f) variantu „Modřická“ JZT Troubsko/Brno (D1) – Rajhrad/Syrovice (R52),
g) variantu „Modřická“ Jižní tangenta Modřice/Želešice (JZT) – Chrlice (D2),
h) variantu „Severní“ silnice I/23 Rosice – Zakřany,
i) územní rezervy pro obě varianty obchvatu silnice I/50 Brankovice – Kožušice – hranice kraje, a to „Severní obchvat“ a „Jižní obchvat“,
j) variantu 1 transformační stanice 110/22 kV Znojmo-město + nové napojení na síť 110 kV,

k) variantu „Brumovice – Uherčice“ VVTL plynovodu DN 800 PN 80.

[657] Z popsaného skutkového stavu je zřejmé, že předmětné usnesení vydalo zastupitelstvo kraje ještě před konáním veřejného projednání a vyjádřením dotčených orgánů podle § 39 odst. 2 stavebního zákona. Jak již bylo popsáno výše, citované doporučení zastupitelstva nemůže být způsobilým podkladem pro úpravu návrhu ZÚR ve smyslu § 37 odst. 4 stavebního zákona. Na jeho podkladě tedy krajský úřad nebyl oprávněn rozhodnout o výběru konkrétní varianty úseku dopravní komunikace a přizpůsobit mu návrh ZÚR. Takový postup by totiž mohl ovlivnit nezávislost průběhu veřejného projednání a obsah vyjádření dotčených orgánů ve prospěch zájmů politických. Z předloženého spisového materiálu vyplývá, že uvedená hrozba došla v projednávané věci také svého naplnění. Ministerstvo dopravy ve svém stanovisku k námitkám a připomínkám ze dne 6. 5. 2011, sp. zn. 141/2011-910-UPR/2-Ma, v bodě 19 týkajícího se požadavku na vypuštění R43 v německé a malhostovické trase, konstatovalo: *„MD postupuje v souladu s vydaným souhlasným stanoviskem MŽP k záměru R43 Kuřim – Svitávka, kde z hlediska posouzení vlivu záměru na životní prostředí je jako nejvhodnější doporučena varianta č. 2 tzv. Malhostovická a přijatelná je i varianta č. 1 ve stopě německé dálnice. Zastupitelstvo JmK dne 16. 12. 2010 doporučilo do ZÚR JMK variantu německou a pokud budou ZÚR JMK takto vydány, bude trasa R43 připravována ve variantě německé.“* K tomu soud poznamenává, že dotčené orgány by v procesu pořizování zásad územního rozvoje měly hájit jim svěřené zájmy a nebrat v potaz vyjádření politické vůle k řešené problematice. Ta jsou v průběhu pořizování zásad územního rozvoje zcela irelevantní, neboť krajský úřad je povinen usilovat o nalezení řešení, které by co možná nejvíce odpovídalo ochraně veřejného zájmu.

[658] Usnesení Zastupitelstva Jihomoravského kraje ze dne 16. 12. 2010 v souladu s výše uvedeným nemohlo být relevantním podkladem pro úpravu návrhu zásad územního rozvoje podle § 37 odst. 4 stavebního zákona. Jeho závěry tak byly zcela bezvýznamné pro průběh procesu pořizování ZÚR. Z rozdělení kompetencí zastupitelstva kraje a krajského úřadu na úseku územního plánování totiž zřetelně vyplývá, že zastupitelstvo kraje nemůže svými politickými prohlášeními či doporučeními ovlivnit tvorbu územněplánovací dokumentace, jsou-li pořizovatelem, zpracovatelem či dotčenými orgány preferovány jiné varianty, lépe vyhovující ochraně veřejného zájmu či konkrétním zájmům chráněným dotčenými orgány.

[659] Nad rámec výše uvedeného soud poznamenává, že stavební zákon v § 7 odst. 2 písm. b) svěřuje zastupitelstvu kraje pravomoc schvalovat kromě zadání zásad územního rozvoje tzv. pokyny pro zpracování návrhu zásad [obdobně ve vztahu k územněplánovací dokumentaci přijímané obcemi stavební zákon v § 6 odst. 5 písm. b) svěřuje zastupitelstvu obce pravomoc schvalovat zadání, případně pokyny pro zpracování návrhu územního plánu]. Vodítko pro interpretaci pojmu „pokyny pro zpracování návrhu zásad“ stavební zákon neposkytuje.

[660] Obdobný termín se ve stavebním zákoně vyskytuje jen v procesu pořizování územního plánu (zejména v § 49 stavebního zákona), tedy jako pokyny pro zpracování návrhu územního plánu obce. Ty formuluje na základě výsledku projednání konceptu územního plánu určený zastupitel, jejich návrh je následně zpracován pořizovatelem a výsledné pokyny schvaluje zastupitelstvo obce. Odpovídající právní úprava ve vztahu k pokynům pro zpracování návrhu zásad územního rozvoje ve stavebním zákoně absentuje. Ani důvodová zpráva ke stavebnímu zákonu neobsahuje vysvětlení, jaký smysl uvedeným pokynům zákonodárce přikládal. Vzhledem k tomu, že stavební zákon v hlavě III, dílu 3, oddílu 1, týkajícího se zásad územního rozvoje tento pojem na žádném místě nepoužívá (na rozdíl od oddílu 2 věnujícího se územnímu

plánu), je pravomoc zastupitelstva v tomto smyslu téměř vyprázdněna, neboť kogentní úprava stavebního zákona komplexně vymezuje dílčí úkoly pro jednotlivé orgány kraje v rámci pořizování zásad územního rozvoje, od nichž se nelze odchylovat. Specifický postup při zpracování pokynů pro tvorbu zásad (srovnatelný s postupem podle § 49 stavebního zákona platným pro pořizování územního plánu) přitom stavební zákon neobsahuje.

[661] Podle soudu pro interpretaci pojmu „pokyny pro zpracování zásad územního rozvoje" podpůrně nelze použít postup obsažený v § 49 stavebního zákona určený pro tvorbu územního plánu a aplikovat ho přiměřeně i na proces pořizování zásad. Z hlediska systematického je tato právní úprava (§ 49 a násl. stavebního zákona) obsažena až po úpravě týkající se pořizování zásad územního rozvoje (v následujícím samostatném oddílu zákona). Za druhé je proces tvorby zásad značně odlišný od pořizování územního plánu; nefiguruje v něm vůbec tzv. koncept upravený v § 48 stavebního zákona, na základě jehož projednání dochází k formulaci pokynů pro zpracování návrhu územního plánu podle § 49 stavebního zákona. Proces pořizování zásad územního rozvoje vychází z odlišných východisek a postupů a je komplexně upraven v hlavě III, dílu 3, oddílu 1, stavebního zákona, proto při pořizování zásad nelze podpůrně vycházet z § 49 stavebního zákona týkajícího se pokynů pro zpracování návrhu územního plánu.

[662] Pod zmíněný pokyn pro zpracování návrhu zásad územního rozvoje ve smyslu § 7 odst. 2 písm. b) stavebního zákona ovšem podle soudu nelze podřadit ani usnesení zastupitelstva kraje ze dne 16. 12. 2010 doporučující výběr variant dopravních koridorů v ZÚR, neboť jak již bylo vysvětleno výše, § 37 odst. 4 stavebního zákona taxativně vymezuje dokumenty, jež mohou být relevantním podkladem pro úpravu návrhu zásad územního rozvoje do invariantní podoby, mezi nimiž pokyny pro zpracování návrhu zásad nefigurují.

[663] Lze proto uzavřít, že výše zmiňované usnesení zastupitelstva kraje nebylo závazným podkladem pro úpravu návrhu zásad podle § 37 odst. 4 stavebního zákona ani závazným pokynem ve smyslu § 7 odst. 2 písm. b) zákona, jímž by byl krajský úřad povinen se při pořizování zásad územního rozvoje řídit; pro krajský úřad garantující odbornost procesu pořizování zásad územního rozvoje tak bylo zmíněné doporučující usnesení zastupitelstva zcela irelevantní.

[664] Uvedený závěr soudu nemůže zvrátit ani argumentace odpůrce uvedená v duplice, že podklady k projednání předmětného usnesení a rovněž jeho samotný návrh předložil Zastupitelstvu Jihomoravského kraje Odbor územního plánování a stavebního řádu Krajského úřadu Jihomoravského kraje, čili pořizovatel ZÚR. Stěžejní otázkou v této souvislosti nebylo, jaký orgán kraje předmětné usnesení připravoval, resp. na čí pokyn. Soud v této souvislosti k námitce navrhovatelů posuzoval výlučně právní důsledky předmětného usnesení zastupitelstva – konkrétně jeho vliv na zákonnost ZÚR. Stejně tak není v tomto směru relevantní ani poukaz odpůrce vznesený při ústním jednání na připravovanou novelu stavebního zákona, podle níž má zastupitelstvo kraje pravomoc hlasovat o výběru variant při úpravě návrhu zásad do invariantní podoby. I v řízení o zrušení zásad územního rozvoje podle § 101a a násl. s. ř. s. totiž soud vychází ze skutkového a právního stavu, který existoval v době vydání zásad územního rozvoje (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Připravovaná novelizace stavebního zákona je tak pro posouzení zákonnosti postupu zastupitelstva v řešené věci zcela bezpředmětná.

[665] Samotná skutečnost, že odpůrce jako podklad pro změnu návrhu ZÚR podle § 37 odst. 4 stavebního zákona použil předmětné usnesení Zastupitelstva Jihomoravského kraje ze dne

16. 12. 2010 a na jeho obsah v odůvodnění ZÚR odkazoval, bez dalšího nemůže ovlivnit zákonnost vydaných ZÚR. Je nutné zkoumat, zda každý dílčí případ výběru variant úseků dopravních koridorů v ZÚR a jejich odůvodnění byl proveden v souladu se zákonem a zda předmětné usnesení zastupitelstva skutečně negativním způsobem ovlivnilo učiněný výběr varianty. Samotný odkaz na zmiňované usnesení zastupitelstva v odůvodnění ZÚR nezákonnost ZÚR nezpůsobí, obstojí-li odůvodnění výběru varianty bez poukazu na dlouhodobé podporování dané varianty Jihomoravským krajem. V případě, že by však politická vůle zastupitelstva měla ovlivnit výběr konkrétní varianty na úkor veřejného zájmu, aniž by byl výběr dané varianty náležitým způsobem odůvodněn, jednalo by se o procesní pochybení s vlivem na zákonnost ZÚR.

I.1 Aktivní věcná legitimace navrhovatelů

[666] Nejvyšší správní soud tedy zkoumal naplnění aktivní věcné legitimace navrhovatelů ve vztahu k dílčím úsekům či oblastem, o nichž zastupitelstvo v předmětném usnesení hlasovalo. Pokud by totiž daná otázka nebyla způsobilá zasáhnout do práv žádného z navrhovatelů, bylo by nadbytečné zabývat se důvodností vznesené námitky k předmětnému úseku silniční komunikace (k podmínkám úspěšnosti návrhu na zrušení opatření obecné povahy srov. body [405] a [406] výše a shora citované usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116).

[667] Co se týče úseku rychlostní silnice R43 Troubsko/Ostrovačice (D1) – Kuřim [tedy bodu a) předmětného usnesení zastupitelstva], je z předložených podkladů patrné, že navrhovatelé o), p), q), r), u) a v) disponují absolutním hmotným právem uvnitř nebo v těsné blízkosti předmětného úseku R43, resp. že předmětný záměr prochází katastrálním územím navrhovatelky e) – obce Jinačovice. Zmínění navrhovatelé také v podaném návrhu rozvádějí, že byla vymezením citovaného úseku R43 ve variantě „Bystrcké“ negativním způsobem zasažena jejich právní sféra (srov. např. strany 30, 32 – 34 návrhu). Nejvyšší správní soud se proto níže zabýval důvodností námitky týkající se rozhodování zastupitelstva mimo zákonem upravený proces ve vztahu k předmětnému úseku R43.

[668] Zasažení právní sféry některého z navrhovatelů ve vztahu k silnici II/385 vymezující obchvat Kuřimi je podle soudu dovoditelné u navrhovatelky e). Z přiložených podkladů vyplývá, že navrhovatelka e) je obcí nacházející se v blízkosti města Kuřimi; její obyvatelé a nepřímo i její katastrální území by tak mohli být dotčeni vymezeným obchvatem Kuřimi a jeho napojením na současnou silnici I/43, např. v důsledku zvýšení dopravního zatížení v dané obci. Soud tedy posuzoval také důvodnost výše uvedené námitky ve vztahu k bodu b) usnesení zastupitelstva.

[669] Stejně tak shledal soud naplnění aktivní věcné legitimace ve vztahu k úseku rychlostní silnice R43 Kuřim – Černá Hora [bod c) usnesení zastupitelstva]. V blízkosti daného koridoru disponují vlastnickým právem k nemovitosti navrhovatelé x), y) a z). Tito navrhovatelé také dotčení své právní sféry výslovně tvrdili rovněž v podaném návrhu (srov. s. 34 – 35 návrhu). Stejně tak lze dotčení právní sféry dovodit i u navrhovatelky w), neboť se jedná o obec, která se nachází v těsné blízkosti daného koridoru; případné dotčení na právech pak navrhovatelka w) výslovně dovozovala ze zasažení obydlené části obce silničním koridorem, z omezení rozvoje obce, ze zhoršení životního prostředí obce aj. (srov. s. 34 návrhu). Vliv předmětného usnesení

zastupitelstva na zákonnost výběru varianty proto soud níže hodnotil také ve vztahu k předmětnému úseku R43.

[670] Naplnění aktivní věcné legitimace navrhovatelů je dáno rovněž ve vztahu k úseku R52 Pohořelice – Mikulov – státní hranice [bod d) usnesení zastupitelstva]. V blízkosti předmětného koridoru se nacházejí katastrální území obcí, jež jsou navrhovateli a) a c). Dotčení jejich právní sféry lze spatřovat především v rozdělení katastru obce daným koridorem [u navrhovatelky a)], ve zhoršení životního prostředí či podmínek dopravní obslužnosti v obcích, v záboru zemědělského půdního fondu na území obce, včetně viničních tratí, v ohrožení přírodních hodnot aj. (srov. strany 29 – 30 podaného návrhu). Zásah právní sféry vymezením předmětného dopravního koridoru lze podle soudu spatřovat rovněž u navrhovatelů s) a t), kteří disponují absolutním hmotným právem k nemovitosti uvnitř nebo v blízkosti tohoto koridoru (srov. s. 33 – 34 návrhu). Z popsaného důvodu soud níže hodnotil i zákonnost výběru varianty tohoto záměru.

[671] Opačný závěr ohledně aktivní věcné legitimace nicméně soud učinil ve vztahu k úseku R55 Moravský Písek/Veselí nad Moravou (hranice kraje) – Rohatec [bod e) usnesení zastupitelstva]. Z předložených dokladů totiž nevyplývá, že by některý z navrhovatelů disponoval absolutním hmotným právem k nemovitosti uvnitř nebo v blízkosti tohoto koridoru; ani žádná z obcí, jež podaly předmětný návrh, se nenachází v blízkosti daného úseku koridoru R55. Nejbližší navrhovatelka m) se od Rosic nachází vzdušnou čarou zhruba 25 kilometrů. V této vzdálenosti je i s přihlédnutím k obsahu podaného návrhu vyloučeno, aby byla vymezením tohoto záměru dotčena její právní sféra nebo právní sféra některého jiného z navrhovatelů. Námitka nezákonnosti výběru této varianty je proto již s ohledem na tuto skutečnost nedůvodná.

[672] Aktivní věcnou legitimaci ve vztahu k tangentám (jihozápadní a jižní) města Brna [body f) a g) usnesení zastupitelstva] posuzoval soud společně s ohledem na jejich koncepční provázanost (k tomu bod [153] výše). Z přiložených podkladů jasně vyplývá, že se v předmětné lokalitě nacházejí katastrální území některých navrhovatelů [navrhovatelé f), g), h), ch), l)]; právní sféra obyvatelů těchto obcí tak může být jistě zasažena vymezením zmíněných tangent. Dále v dané lokalitě vlastní nemovitosti navrhovatelé o) a u), kteří v návrhu tvrdili, že byli vymezením tangent dotčeni na svém absolutním hmotném právu (srov. zejména s. 30 – 32 návrhu). Z uvedeného důvodu se tedy soud zabýval důvodností uplatněné námitky ve vztahu k předmětnému dopravnímu záměru.

[673] Ve vztahu k úseku I/23 Rosice – Zakřany a územní rezervě pro obchvat silnice I/50 Brankovice – Kožušice – hranice kraje [body h) a i) usnesení zastupitelstva] soud naplnění aktivní věcné legitimace žádného z navrhovatelů neshledal. Z předložených dokumentů je patrné, že žádný z navrhovatelů – obcí se nenachází uvnitř či v blízkosti předmětných záměrů ani žádný z navrhovatelů – fyzických osob nedisponuje absolutním hmotným právem k nemovitosti uvnitř nebo v blízkosti předmětného území. Nejbližší navrhovatelé se od Rosic nacházejí vzdušnou čarou zhruba 10 kilometrů [navrhovatelé o), r) nebo u)] a od Brankovic přibližně 25 kilometrů [navrhovatelka b)]. S přihlédnutím ke zmíněné vzdálenosti od těchto lokalit a při zohlednění skutečnosti, že žádný z uvedených navrhovatelů (ani žádný jiný navrhovatel) zasažení své právní sféry vymezením těchto záměrů v ZÚR v podaném návrhu netvrdil, soud uzavřel, že právní sféra navrhovatelů nemohla být v tomto ohledu dotčena. Námitka nezákonnosti výběru variant u daných úseků dopravních záměrů je proto nedůvodná.

[674] Nejvyšší správní soud blíže nezkoumal správnost výběru konkrétní varianty pro realizaci transformační stanice ve městě Znojmě ani VVTL plynovodu v oblasti Brumovic [tj. body j) a k) předmětného usnesení zastupitelstva kraje], neboť tyto otázky nebyly předmětem podaného návrhu. V něm navrhovatelé zpochybňovali primárně páteřní dopravní síť Jihomoravského kraje a způsoby výběru jednotlivých variant dopravních koridorů. V podaném návrhu žádný z navrhovatelů neuváděl, že by byl vlastníkem nemovitostí v oblasti Brumovic či že by se jednalo o obec nacházející se v daném regionu; neuváděli rovněž, že by vymezením plynovodu v ZÚR byla nějakým způsobem zasažena jejich právní sféra. Ve vztahu k výběru varianty transformační stanice Znojmo-město lze konstatovat, že navrhovatel n) je sice vlastníkem nemovitosti v okolí Znojma, nicméně v podaném návrhu neuvádí, že by byl jakkoliv dotčen ve své právní sféře vymezením transformační stanice ve městě Znojmě v ZÚR. Svoji aktivní legitimaci navrhovatel n) dovozuje toliko z vymezení silničního obchvatu I/38 Znojmo-obchvat v ZÚR (srov. strana 32 podaného návrhu). Dotčení na svých právech v důsledku realizace předmětné transformační stanice netvrdí ani nikdo jiný z navrhovatelů. Námitka tudíž nemůže být důvodná.

[675] Dále se tedy soud blíže věnoval výběru variant záměrů vztahujících se k bodům a), b), c), d), f) a g), o nichž zastupitelstvo hlasovalo na svém zasedání dne 16. 12. 2010.

[676] Předně je nutné zmínit zákonné požadavky, jež musí krajský úřad respektovat při výběru varianty konkrétních dopravních záměrů. Postup při upravení návrhu zásad územního rozvoje do invariantní podoby je obsažen v již shora zmiňovaném § 37 odst. 4 stavebního zákona. Krajský úřad je v souladu s tímto ustanovením povinen projednat vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území se zástupci některých ministerstev a zpracovat úpravu návrhu do invariantní podoby. Výběr zvolené varianty musí odpovídat základním cílům a úkolům územního plánování (§ 18 a § 19 stavebního zákona). Územní plánování by tak mělo směřovat k udržitelnému rozvoji území, spočívajícímu ve vyváženém vztahu tří základních pilířů, a to příznivého životního prostředí, hospodářského rozvoje a soudržnosti společenství obyvatel území.

[677] V textové části odůvodnění zásad územního rozvoje je pak krajský úřad v souladu s § 10i odst. 5 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí povinen zdůvodnit, jakým způsobem zohlednil podmínky vyplývající ze stanoviska k vyhodnocení vlivů na životní prostředí. Odůvodnění zásad územního rozvoje podle bodu II. odst. 1 písm. d) přílohy č. 4 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. musí obsahovat informaci o výsledcích vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území spolu s informací, zda a jak bylo respektováno stanovisko k vyhodnocení vlivů na životní prostředí, popřípadě zdůvodnění, proč toto stanovisko nebo jeho část respektováno nebylo (k požadavkům na zohlednění podmínek vyplývajících ze stanoviska ke koncepcím v obecné rovině srov. § 10g odst. 4 zákona o posuzování vlivů). Stanovisko k vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území tak pro krajský úřad není absolutně závazné v tom smyslu, že by bylo nutné jeho závěry bezpodmínečně převzít do návrhu upraveného podle § 37 odst. 4 stavebního zákona. Při výběru varianty je nutné zohlednit vždy rovněž další dva pilíře územního plánování (hospodářský rozvoj a soudržnost společenství obyvatel) a podrobně popsat a odůvodnit, jaká hlediska byla při výběru varianty upřednostněna, z jakých důvodů, případně jaké zájmy společnosti byly preferovány na úkor zájmů jiných.

I.1.1 Úsek R43-1 Troubsko/Ostrovačice (D1) – Kuřim

[678] Výběr „Bystrcké“ varianty v ZÚR odůvodnil odpůrce následujícím způsobem: „*Varianta "Bystrcká" je v kombinaci se severním obchvatem Kuřimi z hlediska dopravně inženýrských kritérií, předpokládaných vlivů na obyvatelstvo, veřejné zdraví a složky životního prostředí hodnocena jako dopravně účinnější, bez významnějších vlivů na složky životního prostředí. Z hlediska vlivů na obyvatelstvo a veřejné zdraví je koridor R43 podmíněn tunelovým řešením v prostoru Bystrce, doplněným protihlukovými opatřeními, která musí být řešena v rámci podrobné projektové přípravy. V kombinaci s navazujícím severním obchvatem v prostoru Kuřimi umožňuje koncepčně a realizačně nezávislé řešení s vyloučením průtahu městem, pro regionální spojení Brno – Tišnov maximální účinnost s výrazným zklidněním dopravy na průjezdu Kuřimí.*“ (srov. s. 40 odůvodnění ZÚR).

[679] Sledování varianty „Bystrcké“ bylo doporučeno projektantem, neboť tato varianta byla vyhodnocena jako nejvýhodnější z hlediska dopravně inženýrských kritérií, předpokládaných vlivů na obyvatelstvo, veřejné zdraví a složky životního prostředí. Skutečnost, že předmětnou variantu doporučilo rovněž zastupitelstvo kraje ve svém usnesení ze dne 16. 12. 2010, nemohla negativně ovlivnit výběr dané varianty, byla-li tato varianta objektivně vyhodnocena jako nejvhodnější. Odkaz na usnesení zastupitelstva ze dne 16. 12. 2010 na straně 39 odůvodnění ZÚR tak nezpůsobuje pochybení při výběru předmětné varianty, a tudíž ani nezákonnost ZÚR. Námitka je proto nedůvodná.

I.1.2 Silnice II/385 Kuřim obchvat

[680] Pro obchvat Kuřimi byla v ZÚR vybrána varianta „Severní obchvat“. Odůvodnění ZÚR k jejímu výběru na straně 85 uvedlo, že tato varianta „*umožňuje koncepčně a realizačně nezávislé řešení obchvatu města, v kombinaci s R43 ve variantě „Bystrcké“ (D1) pak pro regionální spojení Brno – Tišnov maximální účinnost s výrazným zklidněním dopravy na průjezdu Kuřimí.*“

[681] Z odůvodnění ZÚR dále vyplynulo, že ze tří posuzovaných variant („Severní obchvat“, „Jižní obchvat s tunelem“ a „Severní obchvat optimalizovaný MŽP“) na základě posouzení vlivů na životní prostředí byly do užšího výběru doporučeny varianty „Severní obchvat“ a „Severní obchvat optimalizovaný MŽP“; třetí citovaná varianta byla hodnocena jako nejméně příznivá. Projektant následně doporučil variantu „Severní obchvat“ v kombinaci s R43 ve variantě „Bystrcké“ s ohledem na hlediska dopravně inženýrských kritérií, dopravní účinnost, celkovou koncepci řešení a rovněž s ohledem na předpokládané vlivy na obyvatelstvo, veřejné zdraví a složky životního prostředí (srov. s. 85 odůvodnění ZÚR). Na základě vypořádání stanovisek dotčených orgánů nebyla žádná z variant vypuštěna. Zastupitelstvo kraje v usnesení ze dne 16. 12. 2010 tuto variantu doporučilo, což odpůrce výslovně zmínil na straně 85 odůvodnění ZÚR.

[682] Výběr zvolené varianty byl podle Nejvyššího správního soudu proveden v souladu s požadavky stavebního zákona, neboť byla zvolena varianta příznivá jak z hlediska ochrany životního prostředí, tak z hlediska dopravní účinnosti, dopravně-inženýrských kritérií a celkové koncepce řešení dopravní infrastruktury. Odkaz na usnesení zastupitelstva ze dne 16. 12. 2010 na straně 85 odůvodnění ZÚR tak ani v tomto případě nemohl způsobit nezákonnost ZÚR. Soud tedy neshledal námitku důvodnou.

I.1.3 Úsek R43-2 Kuřim – Černá Hora

[683] V předmětném úseku zvolil odpůrce variantu „Německou“, což odůvodnil následujícím způsobem: „*je z hlediska dotčených orgánů považována za přijatelnou (shodně s ostatními – bez upřednostnění jiné varianty), velmi příznivě navazuje na koridor R43 v úseku Troubsko (D1) – Kuřim, je dlouhodobě podporována Jihomoravským krajem a rovněž je dlouhodobě územně chráněna. Varianta je podpořena i souhlasným stanoviskem EIA*“ (srov. s. 44 odůvodnění ZÚR).

[684] Předmětný úsek byl posuzován ve variantě „Německé“, „Malhostovické“, „Obchvatové“ a „Optimalizované MŽP“. Z hlediska posouzení vlivů na životní prostředí byly doporučeny varianty „Malhostovická“ a „Optimalizovaná MŽP“. Projektant pak z hlediska dopravně-inženýrských sítí, předpokládaných vlivů na obyvatelstvo, veřejné zdraví a složky životního prostředí doporučil variantu „Malhostovickou“. Z odůvodnění ZÚR dále plyne (srov. s. 43 odůvodnění ZÚR), že varianta „Malhostovická“ je společně s variantou „Německou“ hodnocena srovnatelně jako nejpříznivější z hlediska dopravní účinnosti, vlivů na veřejné zdraví a lokality NATURA 2000, nicméně z hlediska vlivů na složky životního prostředí je varianta „Malhostovická“ společně s variantou „Optimalizovanou MŽP“ hodnocena příznivěji než varianta „Německá“. Varianta „Obchvatová“ byla vyhodnocena jako „varovná“ varianta kritického scénáře, který by znamenal nežádoucí přehlcení komunikačního systému města Brna a maximální ohrožení životního prostředí a veřejného zdraví obyvatel. Na základě stanoviska Ministerstva životního prostředí pak byla varianta „Obchvatová“ vypuštěna. V odůvodnění ZÚR odpůrce dále poznamenal, že zastupitelstvo kraje na svém zasedání dne 16. 12. 2010 doporučilo zvolit v předmětném úseku variantu „Německou“.

[685] Prizmatem podrobně vysvětleným v bodech [676] a [677] tak soud nahlížel na výběr zvolené varianty v posuzovaném případě a hodnotil, zda výběr varianty provedl odpůrce v souladu se zákonem. Z provedeného posouzení VURÚ vyplynuly jako nejvýhodnější varianty „Malhostovická“ a „Optimalizovaná MŽP“. Varianta „Malhostovická“ pak byla společně s variantou „Německou“ hodnocena příznivěji než ostatní z hlediska dopravně-inženýrských kritérií a předpokládaných vlivů na obyvatelstvo, veřejné zdraví a ostatní složky životního prostředí. Jako nejvýhodnější se tedy jednoznačně jevila varianta „Malhostovická“, nicméně odpůrce zvolil sledování koridoru ve variantě „Německé“. K takovému postupu by byl podle soudu oprávněn jedině tehdy, pokud by přesvědčivým způsobem odůvodnil jiné relevantní přínosy zvolené varianty (ve vztahu k ostatním dvěma pilířům územního plánování, tj. hospodářskému rozvoji nebo sociální soudržnosti obyvatel území), které by dostatečně odůvodnily její výběr namísto varianty „Malhostovické“; k tomu však v projednávané věci nedošlo.

[686] Prvním z kritérií obsažených v odůvodnění výběru variant byla přijatelnost z hlediska dotčených orgánů. Nicméně jak již bylo popsáno výše, podle dotčených orgánů byly jako přijatelné obsaženy varianty „Malhostovická“, „Německá“ i „Optimalizovaná MŽP“. Na základě tohoto hlediska tedy nemohla být varianta „Německá“ upřednostněna.

[687] Druhým kritériem zmíněným odpůrcem pro výběr varianty byla velmi příznivá návaznost na koridor R43 v úseku Troubsko (D1) – Kuřim. Ani předmětné kritérium nemohlo ospravedlnit výběr „Německé“ varianty na úkor variant výhodnějších z hlediska životního prostředí, neboť v rámci posuzování návaznosti na silniční síť nadmístního významu se zohledněním potřeb obsluhy území (srov. tabulka na s. 42 odůvodnění ZÚR) byly varianty „Malhostovická“, „Německá“ i „Optimalizovaná MŽP“ hodnoceny totožně. Všechny tyto

varianty obsahovaly propojení na mimoúrovňovou křižovatku Čebín a mimoúrovňovou křižovatku Černá Hora.

[688] Třetím kritériem ovlivňujícím zvolení varianty „Německé“ byla dlouhodobá podpora této varianty Jihomoravským krajem. Jak již bylo shora uvedeno (srov. bod [665]), tato skutečnost nemůže ospravedlnit výběr dané varianty v situaci, kdy z hlediska vlivů na životní prostředí (případně s ohledem na jiná kritéria) vychází příznivěji varianta odlišná. V tomto případě byla nejpříznivěji ze všech objektivně hodnocena varianta „Malhostovická“, proto politický zájem zastupitelstva nemůže být relevantním důvodem pro popření zájmu veřejného a sledování varianty „Německé“.

[689] Dalším kritériem vedoucím k výběru varianty „Německé“ byla její dlouhodobá územní ochrana. Tato skutečnost však bez dalšího rovněž neodůvodňuje výběr varianty „Německé“. Odpůrce jednak nespecifikoval, za jakým účelem byla varianta „Německá“ dlouhodobě chráněna, ani jaké konkrétní přínosy z této skutečnosti pro danou variantu vyplývají. Uvedená skutečnost nebyla navíc jedním z hodnotících kritérií zohledněných v odůvodnění ZÚR, proto nelze jednoznačně tvrdit, že by pouze z předmětného důvodu měla být varianta „Německá“ upřednostněna před variantou „Malhostovickou“. Nadto za situace, kdy podle odpůrce varianta „Malhostovická“ představuje pouze podvariantu k variantě „Německé“ (srov. s. 40 odůvodnění ZÚR).

[690] Konečně pátým kritériem byla podpora varianty „Německé“ souhlasným stanoviskem EIA, jímž soud provedl důkaz při ústním jednání. Ani toto posledně zmíněné kritérium podle Nejvyššího správního soudu výběr „Německé“ varianty neospravedlňuje. Z předmětného souhlasného stanoviska EIA ze dne 21. 12. 2010, č. j. 106072/ENV/10, vydaného Ministerstvem životního prostředí vyplývá, že jsou doporučeny varianty 1 nebo 2 odpovídající variantě „Německé“ a „Malhostovické“ (což odpůrce potvrdil při ústním jednání). Podle stanoviska EIA však variantu 1 („Německou“) *„je možné zvolit k realizaci a realizovat pouze v případě projekční úpravy této varianty.“* Varianta „Malhostovická“ by podle zmíněného stanoviska byla rovněž realizovatelná, a to bez dalších úprav. Je tedy zřejmé, že ani v tomto případě není odůvodněna podpora „Německé“ varianty na úkor varianty „Malhostovické“. Právě naopak.

[691] Z výše uvedeného je patrné, že odpůrce při zvolení varianty „Německé“ v předmětném úseku pochybil, neboť nerespektoval požadavky kladené na volbu variant stavebním zákonem a zákonem o posuzování vlivů na životní prostředí (srov. zejména body [676] a [677] shora); tím způsobil nezákonnost ZÚR. Kritérium dlouhodobé podpory dané varianty Jihomoravským krajem nemohlo samo o sobě upřednostnit výběr této varianty před variantou „Malhostovickou“, která z hlediska dopravně technického i z hlediska vlivů na životní prostředí vycházela nejpříznivěji. Odpůrce tedy v tomto ohledu postupoval v rozporu s veřejným zájmem, neboť nad tento zájem bez řádného odůvodnění nadřadil zájem politický vyjádřený v usnesení zastupitelstva kraje, č. 1204/10/Z 20. Námitka je proto důvodná.

I.1.4 Úsek R52 Pohořelice – Mikulov – hranice ČR/Rakousko

[692] Rychlostní silnice R52 byla v úseku Pohořelice – Mikulov – státní hranice sledována v ZÚR ve variantě „Základní ŘSD“ s odůvodněním, že *„je z hlediska dotčených orgánů považována za přijatelnou. Varianta „Základní ŘSD“ je příznivě hodnocena z hlediska dopravně inženýrských kritérií, předpokládaných vlivů na obyvatelstvo, veřejné zdraví a složky životního*

prostředí. Je podpořena i souhlasným stanoviskem MŽP k hodnocení EIA" (srov. s. 54 odůvodnění ZÚR).

[693] Z odůvodnění ZÚR vyplývá, že z hlediska vlivů na životní prostředí byly obě posuzované varianty („Základní ŘSD", „Alternativní západní") hodnoceny víceméně jako rovnocenné, s mírnou preferencí varianty „Alternativní západní". V odůvodnění ZÚR odpůrce dále uvedl, že projektant doporučil variantu „Základní ŘSD", kterou následně rovněž podpořilo zastupitelstvo kraje. Z hlediska ochrany zvláště chráněných území byly obě varianty přijatelné.

[694] V tomto úseku lze podle soudu považovat výběr zvolené varianty za souladný s požadavky kladenými na výběr variant právními předpisy (srov. body [676] a [677] shora), neboť obě posuzované varianty byly hodnoceny víceméně srovnatelně. Variantu „Základní ŘSD" doporučil zvolit rovněž projektant s obecným poukazem na dopravně-inženýrská kritéria, vliv na obyvatelstvo, veřejné zdraví a složky životního prostředí a s přihlédnutím ke stanovisku EIA. Doporučilo ji i Zastupitelstvo Jihomoravského kraje, nicméně poukaz na předmětné usnesení zastupitelstva se neobjevil v odůvodnění výběru varianty, ale pouze v textu odůvodnění ZÚR. Byť by výsledné odůvodnění zvolené varianty mohlo být konkrétnější, má zdejší soud za to, že v tomto případě příklon k variantě podporované Jihomoravským krajem neměl vliv na zákonnost výběru varianty rychlostní silnice R52, neboť obě posuzované varianty byly srovnatelné a měly obdobný dopad na životní prostředí. Proto příklon k politickému zájmu zastupitelstva nemohl v tomto případě ovlivnit zákonnost vybrané varianty, a tím pádem ani zákonnost ZÚR.

[695] Výběr zvolené varianty podle soudu obstojí také z toho důvodu, že pozitiva varianty „Základní ŘSD" zřetelně vyplývají také z tabulky obsažené na straně 53 odůvodnění ZÚR, v níž je pojednáno o kritériích a podmínkách pro hodnocení variant záměru. Výhodnost zvolené varianty vyplývá mj. z hodnocení kritérií „Poloha koridoru ve vztahu k rozvojové ose N-OS3 Vídeňské" a „Minimalizace nežádoucí fragmentace krajiny". Co se týče polohy koridoru, ve zvolené variantě „Základní ŘSD" je dopravní koridor veden ve stopě stávající silnice I/52 a vytváří páteřní komunikační osu rozvojové a již existující urbanizační osy. Umožňuje dále dosažení synergického efektu především pro posílení socioekonomických podmínek dotčeného území. Oproti tomu varianta „Alternativní západní" zásadním způsobem oslabuje významný potenciál rozvojové osy; způsobuje také vysoké riziko fragmentace krajiny. Naopak zvolená varianta respektuje stávající stopu již existující dopravní cesty. Podle soudu je tedy odůvodnění výběru varianty v ZÚR nutné interpretovat v kontextu s textovou částí tabulky na straně 53 odůvodnění ZÚR, z níž vyplývají další výhody zvolené varianty.

[696] Soud doplňuje, že odůvodnění výběru zvolené varianty na straně 54 odůvodnění ZÚR je naprosto dostačující, neboť konkrétní důvody a východiska výběru varianty vyplývají z dalších částí odůvodnění ZÚR, zejména z tabulky na straně 53, která zajišťuje lepší přehlednost o pozitivních a negativních stránkách posuzovaných variant. Na ZÚR a rovněž na text jejich odůvodnění je nutno nahlížet odlišnou optikou než na běžné správní rozhodnutí (tj. individuální správní akt určený především účastníkovi řízení). Je nezbytné vycházet z předpokladu, že ZÚR představují strategický dokument územního plánování, který není koncipován primárně pro laiky. V tomto směru tedy soud uzavírá, že výběr zmíněné varianty je zcela vyhovujícím způsobem odůvodněn; námitka je proto nedůvodná.

I.1.5 Jihozápadní tangenta Troubsko/Brno (D1) – Rajhrad/Syrovice (R52)

[697] Jihozápadní tangenta města Brna byla zvolena k realizaci ve variantě „Modřické“ s následujícím odůvodněním: *„v návaznosti na JT ve variantě „Modřické“ (D11) je na základě rámcového vyhodnocení předložených koncepčních variant, z hlediska dopravně inženýrských kritérií, předpokládaných vlivů na obyvatelstvo, veřejné zdraví a složky životního prostředí hodnocena jako příznivější“* (srov. s. 73 – 74 odůvodnění ZÚR).

[698] V rámci tří posuzovaných variant („Modřická“, „Želešická“, „Nulová“) byly z hlediska vlivů na životní prostředí vyhodnoceny nejlépe varianty „Modřická“ a „Želešická“ s mírnou preferencí varianty „Modřické“. Na základě stanovisek dotčených orgánů nebyla vypuštěna žádná z variant a projektant doporučil variantu „Modřickou“. Rovněž zastupitelstvo kraje vyslovilo podporu této variantě.

[699] Výběr varianty „Modřické“ tak v souladu s výše uvedeným plně odpovídá závěrům posuzování vlivů na životní prostředí, neboť z tohoto hlediska se daná varianta jevila jako nejpříznivější. Skutečnost, že tato varianta byla rovněž podporována politickým orgánem kraje, nemůže na zákonnosti výběru zvolené varianty ničeho změnit. O nezákonnosti ZÚR tak v tomto ohledu nelze hovořit a námitka proto není důvodná.

I.1.6 Jižní tangenta Modřice/Želešice (JZT) – Chrlice (D2)

[700] Pro realizaci Jižní tangenty byla zvolena varianta „Modřická“, neboť *„v návaznosti na vybraný koridor JZT ve variantě „Modřické“ (D10) je na základě rámcového vyhodnocení předložených koncepčních variant, z hlediska dopravně inženýrských kritérií, předpokládaných vlivů na obyvatelstvo, veřejné zdraví a složky životního prostředí hodnocena jako příznivější“* (s. 75 odůvodnění ZÚR).

[701] Jižní tangenta města Brna byla hodnocena ve dvou variantách („Modřická“ a „Želešická“), přičemž závěry hodnocení vlivů na životní prostředí ve vztahu k těmto variantám byly přibližně srovnatelné, s mírnou preferencí varianty „Modřické“. Na základě stanovisek dotčených orgánů nebyla vypuštěna žádná z variant. Také projektant doporučil realizaci tangenty ve variantě „Modřické“ a rovněž zastupitelstvo kraje tuto variantu podpořilo.

[702] Obdobně jako u tangenty jihozápadní, i u jižní tangenty byl výběr varianty „Modřické“ plně v souladu s výsledky posuzování vlivů na životní prostředí, které upřednostnilo zvolenou variantu. Ani v tomto případě tedy nelze dovozovat nezákonnost ZÚR ze samotné skutečnosti, že daná varianta byla rovněž doporučena zastupitelstvem kraje. Ani tato námitka tak není důvodná.

I.2 Další námitky týkající se rozhodování zastupitelstva mimo zákonem stanovený proces

[703] K námitce týkající se údajného politického nátlaku Zastupitelstva Jihomoravského kraje na změnu usnesení vlády ze dne 9. 6. 2008 v souvislosti s obchvatem Břeclavi zdejší soud konstatuje, že tato otázka s napadenými zásadami územního rozvoje nesouvisí a nemůže proto ovlivnit jejich zákonnost. Pro větší přesvědčivost tohoto rozsudku lze nad rámec odkázat na body [598] až [601] výše, v nichž soud konstatoval, že PÚR 2008 v článku 109 týkajícího se vymezení koridoru R55 stanovila povinnost prověřit proveditelnost rozvojového záměru v úseku R55 Břeclav – st. hranice Ministerstvu dopravy v součinnosti s Ministerstvem životního

prostředí a Jihomoravským krajem. Nadto vláda výslovně ve zmiňovaném usnesení ze dne 9. 6. 2008 stanovila úkol pro ministra dopravy *„pokračovat v přípravných pracích k realizaci obchvatu Břeclavi silnicí I/55 v úseku dálnice D2 – hraniční přechod Poštorná/Reintal, a to ve čtyřpruhovém uspořádání, které však musí projednat zastupitelstvo Jihomoravského kraje.“* Sama vláda tedy výslovně počítala s projednáním příslušné otázky zastupitelstvem kraje. Nelze tedy spatřovat politický nátlak ve skutečnosti, že zastupitelstvo kraje danou otázku na svém zasedání dne 17. 12. 2009 projednalo a usnesením č. 603/09/Z 11 schválilo požadavek na dvoupruhový obchvat města Břeclavi namísto obchvatu čtyřpruhového. Na základě citovaného usnesení zastupitelstva ze dne 17. 12. 2009 pak vláda přistoupila ke změně svého usnesení ze dne 9. 6. 2008 a usnesením ze dne 6. 10. 2010 č. 713 rozhodla o tom, že obchvat města Břeclavi bude pouze dvoupruhový.

[704] Totéž lze poznamenat k mediálním vystoupením představitelů Jihomoravského kraje ohledně výhodnosti silničního spojení Brna s Vídní prostřednictvím R52. Prohlášení hejtmana kraje v tisku či prohlášení jiných představitelů zastupitelstva kraje v ostatních médiích nejsou způsobilé ovlivnit zákonnost napadených ZÚR. K tomu soud dodává, že koridory R52 a R55 spojující Brno s Vídní byly v PÚR 2008 koncipovány jako dva rovnocenné záměry, jež obstojí paralelně vedle sebe; neměly představovat vzájemně se vylučující alternativy. Vzhledem k problematičnosti výstavby R55 v úseku Břeclav – státní hranice z pohledu ochrany přírody však musel být tento úsek rychlostní silnice R55 ze ZÚR vypuštěn. Důvodem pro odklon od realizace koridoru R55 v daném úseku tak nebyly preference jednotlivých představitelů kraje prezentované v médiích, nýbrž významně negativní vliv koridoru R55 v úseku Břeclav – státní hranice na životní prostředí (přiměřeně srov. bod [250] shora.). S ohledem na výše uvedené soud neprováděl důkaz tiskovými zprávami vyjmenovanými v části 9 návrhu (s. 113 – 114 návrhu). Takové důkazy by byly v dané věci zcela nadbytečné, neboť neměly vliv na vypuštění koridoru R55 v úseku Břeclav – státní hranice ze ZÚR.

[705] K údajnému uvedení v omyl občanů Republiky Rakousko tiskovou zprávou zveřejněnou na internetových stránkách Jihomoravského kraje soud odkazuje na část IV./H) rozsudku (body [605] až [608]), v níž vyslovil, že předmětné pochybení v žádném případě nemohlo vést k zásahu do právní sféry navrhovatelů, neboť žádný z navrhovatelů neuvádí, že by bydlel na území Rakouska, resp. že by byl rakouským občanem. Navrhovatelé tak v tomto směru postrádají aktivní věcnou legitimaci, proto je zmíněná námitka nedůvodná. Z popsaného důvodu je bezpředmětné blíže zkoumat pravdivost argumentace navrhovatelů o počínání rakouské úřednice I. W.; tato argumentace navíc nebyla podložena žádnými konkrétními důkazními prostředky, na což správně poukazoval odpůrce.

[706] Při ústním jednání provedl soud na návrh navrhovatelů důkaz dopisem radního Mgr. D. M. adresovaným některým obcím v Jihomoravském kraji ze dne 5. 1. 2012, v němž byl vysloven požadavek na spolupráci při vzniku tzv. Kompenzačního fondu připravovaného v návaznosti na vydané ZÚR, a následnou písemností ze dne 12. 1. 2012, kterou navrhovatelé a), b), c), e), f), g), h), ch), k) a l) reagovali na shora uvedený dopis. Zmíněné důkazy však pro projednávanou věc nemohly být relevantní, neboť se jedná o písemnosti datované až po dni vydání ZÚR, které pro rozhodování soudu nemohou mít význam (§ 75 s. ř. s.). Záměr vzniku kompenzačního fondu Jihomoravského kraje, jako dobrovolného opatření Jihomoravského kraje v návaznosti na ZÚR, byl schválen usnesením zastupitelstva ze dne 22. 9. 2011, č. 1554/11/Z 25, tedy téhož dne, kdy byly zastupitelstvem schváleny ZÚR, s tím, že záměr bude realizován do 28 2. 2011. Na okraj

soud poznamenává, že k uvedeným „politickým“ praktikám odpůrce či k údajnému politickému nátlaku na navrhovatele se v tomto rozsudku nehodlá jakkoliv blíže vyjadřovat.

V.
Shrnutí a závěr soudu

[707] Nejvyšší správní soud po podrobném posouzení námitek a zvážení okolností celého případu dospěl k závěru, že vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území neodpovídá požadavkům bodu 5 přílohy stavebního zákona, neboť neobsahuje dostatečné vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů, pročež napadené ZÚR vychází z neúplně zjištěného skutkového stavu. V důsledku této skutečnosti bylo zatíženo vadou též kladné stanovisko MŽP k posouzení vlivů návrhu ZÚR na životní prostředí ze dne 22. 8. 2011. Dále soud zjistil, že na základě ingerence zastupitelstva Jihomoravského kraje usnesením ze dne 16. 12. 2010, č. 1204/10/Z 20, došlo k nezákonnému výběru varianty záměru R43 v úseku Kuřim – Černá Hora.

[708] Neposouzením kumulativních a synergických vlivů bylo nepochybně zasaženo do právních sfér všech navrhovatelů, neboť odpůrce vymezil záměry v ZÚR na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Takto nezákonně vymezené záměry se přitom dotýkají či zahrnují nemovitosti, k nimž mají navrhovatelé absolutní práva, případně procházejí územím obcí – navrhovatelů. Jelikož je nemožné oddělit od ZÚR část, která by nebyla neposouzením kumulativních a synergických vlivů zasažena, má toto pochybení za následek zrušení ZÚR v celém rozsahu. Tytéž důsledky má vadné stanovisko MŽP k posouzení vlivů návrhu ZÚR na životní prostředí.

[709] Pokud jde o nezákonný výběr varianty záměru R43 v úseku Kuřim – Černá Hora, Nejvyšší správní soud zjistil, že v koridoru tohoto záměru leží území navrhovatele w), jakož i nemovitosti navrhovatelky x). V těchto dvou případech nemá soud pochyb, že nezákonným vymezením tohoto záměru bylo neoprávněně zasaženo do práv těchto dvou navrhovatelů, a proto je na místě ZÚR v této části zrušit. Ve vztahu k navrhovateli y), jehož nemovitosti leží od plánovaného koridoru vzdušnou čarou cca 1 km, by otázka zkrácení na právech nezákonným vymezením koridoru vyžadovala další dokazování. Obdobně v případě navrhovatele z), jehož pozemky se nacházejí v blízkosti případně uvnitř koridoru, by bylo lze zkrácení na právech sice dovodit, avšak soud by musel vážit, že navrhovatel z) byl v průběhu řízení o vydání ZÚR pasivní a nepodal připomínky ani námitky prostřednictvím zástupce veřejnosti. Nejvyšší správní soud nicméně uzavřel, že takové další úvahy a dokazování ve vztahu k navrhovatelům y) a z) by bylo nadbytečné s ohledem na prokázané zkrácení navrhovatelů w) a x), které ke zrušení předmětné části ZÚR postačuje.

[710] Z uvedených důvodů tedy Nejvyšší správní soud zrušil v souladu s § 101d odst. 2 s. ř. s. napadené opatření obecné povahy dnem vyhlášení tohoto rozsudku, a to s výjimkou koridoru TE 42 *„horkovod z elektrárny Dukovany, hranice kraje – Brno“*, který byl již dříve zrušen rozsudkem tohoto soudu ze dne 24. 4. 2012, č. j. 9 Ao 7/2011 – 559 (viz bod [18] výše).

[711] Nejvyšší správní soud se blíže nezabýval námitkou navrhovatelů, že ZÚR jsou v rozporu s principem proporcionality. Pátý krok algoritmu aplikuje Nejvyšší správní soud zpravidla pouze tehdy, neshledal-li pochybení v předchozích čtyřech krocích: tak tomu ovšem v projednávaném případě nebylo. Kromě toho výsledek sporu může vést k přijetí odlišných

zásad územního rozvoje. Závěry soudu o přiměřenosti či nepřiměřenosti nyní napadených ZÚR by v takovém případě byly akademickým pojednáním, jež by při dalším postupu odpůrce nehrálo žádnou roli.

VI.
Náklady řízení

[712] Ustanovení § 101d odst. 5 s. ř. s., ve znění účinném do 31. 12. 2011, stanoví, že žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Z tohoto pravidla však připouští výjimku § 60 odst. 8 s. ř. s., dle kterého i v případech, kdy soudní řád správní stanoví, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, může soud přiznat účastníkovi, který měl ve věci alespoň částečný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení, jsou-li pro to důvody hodné zvláštního zřetele. Posléze uvedené ustanovení obsažené v části třetí (řízení ve správním soudnictví), hlavě I (obecná ustanovení o řízení), tedy umožňuje soudu reagovat na případy, v nichž by striktní uplatnění pravidla uvedeného v § 101d odst. 5 s. ř. s. bylo vůči některým účastníkům příliš tvrdé. O jaké případy by se mělo v praxi jednat, ustanovení § 60 odst. 8 s. ř. s. nestanoví a v tomto směru soud musí vycházet především z posouzení všech okolností konkrétní věci.

[713] V nyní souzené věci bylo návrhu prakticky v plném rozsahu vyhověno, neboť napadené ZÚR byly zrušeny a návrh byl odmítnut jen ve vztahu k jednomu z desítek záměrů. První podmínka alespoň částečného úspěchu ve věci je tedy splněna. Druhá podmínka spočívá v existenci důvodů hodných zvláštního zřetele. V rozsudku ze dne 14. 10. 2011, č. j. 5 Ao 5/2011 – 27, Nejvyšší správní soud poukázal na nesladění účinnosti zákona č. 218/2011 Sb., novelizujícího s účinností od 1. 9. 2011 zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, a zákona č. 303/2011 Sb., novelizujícího s účinností od 1. 1. 2012 soudní řád správní, který mj. zrušil shora uvedené ustanovení § 101d odst. 5, účinné do 31. 12. 2011. V důsledku toho pak podle citovaného rozsudku „[p]*ro návrhy na zrušení opatření obecné povahy, které byly nebo budou podány od 1. 9. 2011 do 31. 12. 2011, tedy nastává obtížně akceptovatelná situace, kdy na jedné straně byl razantně zvýšen soudní poplatek za jejich podání* (z 1.000 Kč na 5.000 Kč, pozn. Nejvyššího správního soudu) *a na druhé straně v řízení o těchto návrzích stále ještě nemá žádný z účastníků právo na náhradu jeho nákladů*.

[714] Dle názoru soudu lze v onom „nesladění účinnosti“ obou předpisů skutečně spatřovat určitou disproporci, která je ve vztahu k navrhovatelům naprosto neopodstatněná a která ve svém důsledku naplňuje důvody hodné zvláštního zřetele pro to, aby bylo navrhovatelům, kteří měli ve věci v podstatě plný úspěch, přiznáno právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení, konkrétně částky 135.000 Kč představující zaplacený soudní poplatek.

[715] Ohledně ostatních nákladů řízení má zdejší soud za to, že zde důvody hodné zvláštního zřetele – pouze s poukazem na nesladěnou účinnost uvedených zákonů – dány nejsou a nejsou zde ani jiné skutkové či právní okolnosti, které by takový postup odůvodňovaly tak, jak tomu bylo např. právě ve věci pod č. j. 5 Ao 5/2011 – 27; v ní bylo vedle výše uvedeného odkázáno též na několikaletou nečinnost odpůrce představující zjevný až svévolný zásah do právní sféry navrhovatelů. Takto excesivní postup odpůrce však v daném případě shledán nebyl. Nejvyšší správní soud proto o náhradě nákladů řízení rozhodl tak, jak je uvedeno výroku III. tohoto rozsudku.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. června 2012

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu

Příloha č. 1 k rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, čj. 1 Ao 7/2011-524

SEZNAM ZKRATEK

CD:	compact disc (kompaktní disk)
CEA:	Cumulative Effects Assessment (posuzování kumulativních a synergických vlivů na životní prostředí)
CEP:	Centrum pro evropskou politiku
ČSN:	česká technická norma (dříve československá státní norma)
CHKO:	chráněná krajinná oblast
duplika:	duplika odpůrce k replice navrhovatelů doručená soudu dne 18. 6. 2012
EIA:	Environmental Impact Assessment (posuzování vlivů záměrů na životní prostředí)
EPS:	Ekologický právní servis
EU:	Evropská unie
EVL:	evropsky významná lokalita
JMK:	Jihomoravský kraj
KHS:	krajská hygienická stanice
KrÚ:	krajský úřad
HIA:	Health Impact Assessment (hodnocení vlivů na veřejné zdraví)
MD:	Ministerstvo dopravy
MMR:	Ministerstvo pro místní rozvoj
MÚK:	mimoúrovňová křižovatka
MZdr:	Ministerstvo zdravotnictví
MŽP:	Ministerstvo životního prostředí
NATURA:	vyhodnocení vlivů na území zařazená do soustavy NATURA 2000
návrh:	návrh navrhovatelů na zrušení opatření obecné povahy – ZÚR doručený Nejvyššímu správnímu soudu dne 22. 12. 2011
NSS.	Nejvyšší správní soud
občanské sdružení:	Občanské sdružení Občané za ochranu kvality bydlení v Brně-Bosonohách
OZKO:	oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší
PM_x:	Particulate Matters (pevné prachové částice)
PO:	ptačí oblast
PUPFL:	půdy určené k plnění funkce lesa
PÚR 2008:	Politika územního rozvoje ČR 2008, schválená usnesením vlády č. 929 dne 20. 7. 2009
PÚR:	politika územního rozvoje

replika:	replika navrhovatelů k vyjádření odpůrce doručená soudu dne 12. 6. 2012
rozhodnutí TEN-T:	rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady 1692/96/ES ze dne 23. 7. 1996 o hlavních směrech Společenství pro rozvoj transevropské dopravní sítě, Úř. věst. L 228, 9. 9. 1996, s. 1 – 103, zvláštní vydání v českém jazyce: Kapitola 07, Svazek 02. s. 364 – 466
ŘSD:	Ředitelství silnic a dálnic
SEA:	Strategic Environmental Assessment (posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí)
SFEU:	Smlouva o fungování Evropské unie
Sb. NSS:	Sbírka Nejvyššího správního soudu
směrnice EIA:	Směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, Úř. věst. L 175, 5. 7. 1985, s. 40 - 48, zvláštní vydání v českém jazyce: Kapitola 15 Svazek 01 s. 248 - 256
směrnice SEA:	směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí, Úř. věst. L 197, 21. 7. 2001, s. 30 – 37, zvláštní vydání v českém jazyce: Kapitola 15 Svazek 06 s. 157 – 164
Soudní dvůr:	Soudní dvůr Evropské unie/Soudní dvůr Evropských společenství
společné námitky obcí:	Společné námitky obcí Blažovice, Modřice, Moravany, Nebodvidy, Ostopovice, Ponětovice, Tvarožná a Želešice
s. ř. s.:	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
stanovisko SEA:	Stanovisko Ministerstva životního prostředí k posouzení vlivů návrhu ZÚR na životní prostředí ze dne 22. 8. 2011
SWOT analýza:	analýza silných stránek, slabých stránek, příležitostí a hrozeb v území
TEN-T:	Trans-European Transport Network (Transevropská dopravní síť)
UNESCO:	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organizace OSN pro výchovu, vědu a kulturu)
ÚPN:	územní plán
ÚSES:	územní systém ekologické stability
VMO:	velký městský okruh
VURÚ:	vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území
VÚC:	velký územní celek
vyjádření odpůrce:	vyjádření odpůrce ze dne 18. 1. 2012
ZOPK:	zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů
ZPF:	zemědělský půdní fond
ZÚR:	Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje, vydané usnesením zastupitelstva Jihomoravského kraje ze dne 22. 9. 2011, č. 1552/11/Z25

Příloha č. 2 k rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, čj. 1 Ao 7/2011-524

OBSAH ROZSUDKU

Stručný obsah návrhu na zrušení opatření obecné povahy a vyjádření odpůrce 527
Postup Nejvyššího správního soudu 527
Podmínky řízení 528
A) Existence opatření obecné povahy 528
B) Aktivní legitimace navrhovatelů 531
C) Formulace návrhu 533
Posouzení důvodnosti návrhu 533
A) Námitka neposouzení kumulativních a synergických vlivů 537
B) Tvrzený rozpor ZÚR s požadavky únosného zatížení a udržitelného rozvoje území 547
C) Námitka neposouzení variant řešení koncepce silniční dopravy 553
C.1 Námitka neposouzení variant koncepcí rozvoje dopravní infrastruktury v rámci posouzení vlivů na životní prostředí (SEA) 553
C.2 Námitka neposouzení variant koncepcí rozvoje dopravní infrastruktury v rámci posouzení vlivů na veřejné zdraví (HIA) 565
C.3 Námitka neposouzení variant koncepcí rozvoje dopravní infrastruktury v rámci posouzení vlivů na území zařazená do soustavy NATURA 2000 566
C.4 Námitka neposouzení variant koncepcí rozvoje dopravní infrastruktury v rámci části C. až F. vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj 571
C.5 Námitka nepřezkoumatelnosti stanoviska MŽP k posouzení vlivů na životní prostředí 575
C.6 Námitky proti odůvodnění opatření obecné povahy ohledně výběru výsledné podoby koncepce dopravní infrastruktury 578
D) Tvrzené chybné posouzení variant koridorů jednotlivých staveb dopravní silniční infrastruktury 583
D.1 Námitka vadného posouzení variant dílčích úseků rychlostní silnice R43 586
D.1.1 Námitka nezohlednění rozhodnutí TEN-T a PÚR, chybné údaje o vymezení v územněplánovací dokumentaci 587
D.1.2 Tvrzená nesprávnost argumentu odvedení zdrojové a cílové dopravy na R43 v Bystrcké variantě 587
D.1.3 Námitka nezohlednění existující nadlimitní zátěže území, zátěže zastavěného území a závěrů vyhodnocení vlivů na životní prostředí 588
D.1.3.1 Úsek Troubsko/Ostrovačice(D1)-Kuřim 589
D.1.3.2 Úsek Kuřim – Černá Hora 591
D.1.3.3 Úsek Černá Hora – severní hranice JMK 594
D.1.3.4 „Přivaděč“ k R43 od Tišnova 596
D.2 Námitka vadného posouzení variant tangent města Brna 596
D.3 Námitka vadného posouzení variant koridoru rychlostní silnice R52 601
D.4 Námitka vadného posouzení variant rychlostní silnice R55 v úsecích obchvatu Břeclavi a Rohatec – Moravský Písek 605
D.4.1 Obchvat Břeclavi 605
D.4.2 Rychlostní silnice R55 a Ptačí oblast Bzenecká Doubrava – Strážnické Pomoraví 611
D.5 Námitka vadného posouzení silnice I/38 (jako součásti koridoru kapacitní silnice S8) 612
D.6 Tvrzené chybné a neobjektivní „bodové hodnocení“ jednotlivých úseků koridorů dopravních staveb 616
E) Námitka nedostatečného a nepřezkoumatelného vypořádání námitek a připomínek navrhovatelů 620

E.1 Přezkum rozhodnutí o námitkách podaných zástupcem veřejnosti 621
E.2 Hromadné vypořádání námitek odpůrcem 623
E.3 Námitky týkající se nevyhodnocení kumulativních a synergických vlivů 624
E.4 Námitky překročení únosného zatížení území 627
E.5 Námitky týkající se nevyhodnocení alternativních řešení rozvoje dopravní infrastruktury 631
E.5.1 Požadavek na zpracování koncepčních variant v návrhu ZÚR a odůvodnění výběru „Optimální“ varianty 633
E.6 Námitky týkající se vad posouzení variant konkrétních dílčích úseků jednotlivých staveb .635
E.6.1 Úplnost podkladů zastupitelů Jihomoravského kraje pro rozhodování o námitkách 638
F) Tvrzená nezákonnost postupů a stanovisek dotčených orgánů 638
F.1 Stanoviska Ministerstva životního prostředí 641
F.2 Stanovisko Krajské hygienické stanice Jihomoravského kraje 643
F.3 Stanovisko Ministerstva zdravotnictví 645
F.4 Stanovisko Ministerstva dopravy 645
G) Námitka nesprávného posouzení souladu návrhu ZÚR s Politikou územního rozvoje 646
H) Námitka neprovedení přeshraničního posouzení ZÚR 655
CH) Tvrzené nedostatky veřejného projednání návrhu ZÚR 658
I) Tvrzené rozhodování zastupitelstva mimo zákonem upravený proces 662
I.1 Aktivní věcná legitimace navrhovatelů 668
I.1.1 Úsek R43-1 Troubsko/Ostrovačice (D1) – Kuřim 671
I.1.2 Silnice II/385 Kuřim obchvat 671
I.1.3 Úsek R43-2 Kuřim – Černá Hora 671
I.1.4 Úsek R52 Pohořelice – Mikulov – hranice ČR/Rakousko 673
I.1.5 Jihozápadní tangenta Troubsko/Brno (D1) – Rajhrad/Syrovice (R52) 674
I.1.6 Jižní tangenta Modřice/Želešice (JZT) – Chrlice (D2) 674
I.2 Další námitky týkající se rozhodování zastupitelstva mimo zákonem stanovený proces 675
Shrnutí a závěr soudu 676
Náklady řízení 677
SEZNAM ZKRATEK 679
OBSAH ROZSUDKU 681