

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci navrhovatelky: **Obec Kocbeře**, se sídlem Kocbeře 53, zastoupená JUDr. Ondřejem Tošnerem, Ph.D., advokátem se sídlem Slavíkova 23/1568, Praha, proti odpůrci: **Královéhradecký kraj**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Zásad územního rozvoje Královéhradeckého kraje, vydaného zastupitelstvem Královéhradeckého kraje usnesením č. ZK/22/1546/2011, ze dne 8. 9. 2011,

takto:

I. Návrh **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

Navrhovatelka se v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. domáhá zrušení části opatření obecné povahy – Zásad územního rozvoje Královéhradeckého kraje, vydaného zastupitelstvem Královéhradeckého kraje usnesením č. ZK/22/1546/2011, ze dne 8. 9. 2011 (dále jen „ZÚR"), a to části textového i grafického vymezení ploch a koridorů veřejně prospěšné stavby rychlostní silnice R11 označené v části g) jako DS1p v jejím úseku Jaroměř – Trutnov (dále jen „koridor R11").

Navrhovatelka je obcí v Královéhradeckém kraji a koridor R11 vede přes její území. Podle jejího názoru realizace stavby silnice v koridoru R11 vymezeném v ZÚR s sebou přinese jak zvýšené prostorové nároky (narušení krajinného celku na území obce, jakož i širšího okolí), tak zejména nárůst hluku v zastavěném (obytném) území obce, které by bylo obklopeno rychlostní silnicí R11 v zásadě ze tří stran. Navrhovatelka tvrdí, že je výstavbou koridoru R11 bezprostředně zkrácena na svém právu na samosprávu, které v sobě zahrnuje i právo na zajištění takového uspořádání a využití území obce, které nebude zhoršovat jeho hodnotu a kvalitu prostředí obce a které tak bude naplňovat zákonný požadavek na všestranném rozvoji území.

Důvody svého návrhu navrhovatelka rozdělila do tří základních okruhů.

Podle navrhovatelky ZÚR neobsahují posouzení vlivů koridoru R11 na životní prostředí. Odůvodnění ZÚR si přitom v reakci na námitku absence vyhodnocení vlivů koridoru R11 na životní prostředí protiřečí, neboť na jedné straně tvrdí, že *„zmíněné vyhodnocení zpracované podle požadavků stavebního zákona je součástí odůvodnění ZÚR"* a že *„vliv na jednotlivé složky životního prostředí byl hodnocen u všech nově navržených ploch a koridorů"*, a na druhé straně potvrzuje, že *„vyhodnocení nebylo provedeno u lokalit, které byly převzaty z platných územně plánovacích dokumentací VÚC"*. Podle navrhovatelky neobstojí ani argumentace, že se jedná o záměr beze změny převzatý z územního plánu velkého územního celku (dále jen „ÚP VÚC") Trutnovsko-náchodsko. Není totiž možné z posuzování vlivů vyjmout některou část koncepce, tedy ani části převzaté z ÚP VÚC. V rámci ÚP VÚC Trutnovsko-náchodsko byl koridor R11 posuzován v letech 1998 - 2002, tj. za zcela jiné právní i skutkové situace (nárůst dopravy, posílení požadavků na ochranu veřejného zdraví i životního prostředí, změny právních předpisů). Zákon č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „stavební zákon"), a zákon č. 100/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o posuzování vlivů"), výslovně zakotvují povinnost provést posouzení podle těchto zákonů. Koridor R11 však v režimu těchto zákonů posouzen nebyl. Neposouzením koridoru R11 došlo rovněž k porušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí, která nezbytnost posouzení daného územně plánovacího dokumentu vyžaduje a neumožňuje některé jeho části z posuzování vlivů na životní prostředí vyjmout. Navrhovatelka rovněž poukázala na to, že ve stanovisku Ministerstva životního prostředí k návrhu ZÚR ze dne 22. 12. 2008, č. j. 93871/ENV/08, byl vyjádřen nesouhlas s převzetím trasy R11 v úseku Jaroměř — Trutnov do návrhu ZÚR pro rozpor s požadavky na ochranu a podporu charakteristického rázu území, vyplývající ze skutečností v tomto stanovisku uvedených. Absence posouzení vlivů koridoru R11 na životní prostředí podle navrhovatelky způsobuje nepřezkoumatelnost ZÚR.

Dále navrhovatelka namítala, že nebyly vyhodnoceny varianty vymezení koridoru R11, ačkoliv je v ZÚR vymezený koridor R11 konfliktní z hlediska negativního vlivu na zdraví obyvatel, narušení zdrojů vody, záboru chráněného ložiskového území cihlářských surovin, záboru zemědělského půdního fondu, narušení okolí památkové rezervace Kuks – Betlém a širšího krajinného celku a charakteristického rázu území. Je nepochybné, že existují alternativní vedení koridoru R11 v úseku Jaroměř – Trutnov, které uvedené střety nevyvolávají, nebo alespoň ne v takové míře. Odpůrce se však nepokusil takové varianty nalézt. Koridor R11 je v návrhu ZÚR zanesen v dané trase i přesto, že na jeho negativní vlivy již dříve a opakovaně navrhovatelka upozorňovala. Navrhovatelka poukazuje na možnou alternativní trasu kolem obce Vlčkovice a následně šikmo zalesněným svahem mezi Choustníkovým Hradištěm a obcí Kohoutov, která by vedla převážně zalesněnou krajinou, ve větší vzdálenosti od navrhovatelky, mimo chráněné ložisko cihlářských surovin i ochranná pásma zdrojů pitné vody, s nižším zásahem do krajiny. V této trase je navíc méně vlastníků pozemků a jde především o Českou republiku a obce, nikoli soukromé osoby. K odkazu odpůrce na Analýzu variant koridorů navržených pro umístění rychlostní silnice R11 na základě jejich revizního posouzení a prověření v úseku Jaroměř - Trutnov navrhovatelka uvádí, že tato analýza není součástí ZÚR a nelze

na ni odkazovat. Při zpracování uvedené analýzy nebyly zachovány standardy, jaké klade stavební zákon a další předpisy na proces pořizování ZÚR z hlediska obsahu, možnosti podávání námitek a připomínek dotčenými obcemi a veřejností atd. Proto odkaz na tuto studii není relevantní. Územní plánování by nemělo být pouze formálním procesem, v němž jsou nekriticky přejímány (z ÚP VÚC) i záměry, které neodpovídají cílům a úkolům územního plánování. Předmětné ZÚR nezajišťují soulad veřejných i soukromých zájmů v území, naopak nové střety v území vytváří. Absence posouzení variant koridoru R11 podle navrhovatelky také způsobuje nepřezkoumatelnost ZÚR. V této souvislosti navrhovatelka namítá nerespektování stanoviska Ministerstva životního prostředí ze dne 22. 12. 2008, č. j. 93871/ENV/08, podle kterého je navrhovatelkou popsaná varianta jediná přípustná z hlediska ochrany přírody a krajiny.

Navrhovatelka dále namítala nesoulad ZÚR v rozsahu koridoru R11 s cíli územního plánování a s Politikou územního rozvoje (dále jen „PÚR“). Podle bodu 14 kapitoly 2.2. PÚR - Republikové priority - je závazným požadavkem pro navazující územně plánovací dokumentaci chránit a rozvíjet přírodní, civilizační a kulturní hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví, zejména zachovat ráz jedinečné urbanistické struktury území, struktury osídlení a jedinečné kulturní krajiny, které jsou výrazem identity území, jeho historie a tradice (tato území mají značnou hodnotu, např. i jako turistické atraktivity). Rozvojové záměry, které mohou významně ovlivnit charakter krajiny, je nezbytné umísťovat do co nejméně konfliktních lokalit. Tyto požadavky nejsou podle stěžovatelky respektovány. Koridorem R11 je závažným způsobem narušen krajinný prostor, který navíc vyniká mimořádnými hodnotami jako krajina bývalého panství Choustníkovo Hradiště, jemuž dominuje národní krajinná památka Kuks, do jejíhož ochranného pásma je přímo zasahováno. Koridor také protíná ochranné pásmo národních kulturních památek Braunova Betléma a Kuksu. Je jím narušován ráz jedinečné urbanistické struktury území, struktury osídlení a jedinečné kulturní krajiny, které jsou výrazem identity území, jeho historie a tradice. Není respektován požadavek situování záměrů, které mohou významně ovlivnit charakter krajiny, mimo konfliktní lokality. Koridor R11 v ZÚR je rovněž v rozporu s ust. § 18 odst. 1, 2 a 4 stavebního zákona, neboť je situován do blízkosti sídel a do otevřené, zemědělsky využívané, přírodně, kulturně a historicky cenné krajiny, ačkoli existuje variantní trasa, která tyto střety v území nevyvolává. Jeho vlivem dochází k nevhodnému oddělení částí obcí a k narušení urbanistického a architektonického dědictví.

Odpůrce ve vyjádření k návrhu uvedl, že návrh zasahuje do rozvoje jiných obcí v řešeném území a takový návrh na zrušení části zásad je třeba odmítnout, neboť navrhovatelka se domáhá zrušení celého koridoru navrhované rychlostní silnice R11 i přesto, že obce v řešeném území s návrhem na zrušení části zásad kategoricky nesouhlasí. Odpůrce poukázal i na nesouhlas Ředitelství silnic a dálnic ČR, Správy Hradec Králové, a finanční náklady v případě vyhovění žalobnímu návrhu. Žalobní legitimace se podle něj odvíjí od konkrétního poškození subjektivního veřejného práva navrhovatelky. To se v daném případě týká návrhu na zrušení koridoru R11 v celém jeho úseku od Jaroměře do Trutnova, ne jen na území navrhovatelky, ale na území dalších obcí, které navíc se zrušením koridoru nesouhlasí.

K prvnímu okruhu námitek odpůrce uvedl, že posouzení vlivů koridoru R11 na životní prostředí je předmětem řešení v části A. dokumentace vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území, tj. Vyhodnocení vlivů Zásad územního rozvoje Královéhradeckého kraje na životní prostředí. V tomto vyhodnocení je mimo jiné uvedeno, že vliv na jednotlivé složky životního prostředí byl hodnocen u všech nově navržených ploch a koridorů, a to včetně rozvojových oblastí, os a specifických oblastí. V případě záměrů převzatých z platných ÚP VÚC ve smyslu ust. § 187 odst. 2 stavebního zákona zpracovatel hodnocení dospěl k závěru, že ačkoliv od schválení těchto územně plánovacích dokumentací uběhlo několik let, závěry vyhodnocení jejich vlivu na životní prostředí nadále platí. Koridor R11 v úseku Jaroměř – Trutnov byl v souladu se zákonem posouzen při pořízení ÚP VÚC Trutnovsko-náchodsko a jeho věcné řešení bylo převzato do návrhu zásad projednaných s dotčenými orgány, kterými byl tento postup bez výhrad odsouhlasen. Koridor R11 nebyl „vyjmut“ z posuzování vlivů na životní prostředí, ale byl posouzen podle právních předpisů platných v době projednávání a schvalování ÚP VÚC Trutnovsko-náchodsko. Řešení koridoru R11 předcházela dlouhodobá příprava průzkumů a rozborů, následovalo zadání a koncept s jednotlivými variantami, které byly hodnoceny a veřejně projednány. Navrhovatelka byla seznámena se skutečností, že má být řešení rychlostní silnice R11 převzato ze schváleného ÚP VÚC Trutnovsko–náchodsko a s tímto postupem vyjádřila písemně souhlas.

ZÚR byly dohodnuty se všemi dotčenými orgány v rámci uplatněných stanovisek k námitkám a připomínkám. Ve snaze minimalizovat případné negativní dopady rychlostní silnice R 11 v úseku Jaroměř – Trutnov zahájil odpůrce v roce 2009 pořízení souhrnné analýzy dosavadního průběhu přípravy a výsledků řešení výběru koridoru R11 v úseku Jaroměř - Trutnov, a to zpracováním studie nazvané „Analýza variant koridorů navržených pro umístění rychlostní silnice R11 na základě jejich revizního posouzení a prověření v úseku Jaroměř - Trutnov“ (dále jen „Studie“). Předmětem zpracování Studie bylo vyhodnocení stávajícího koridoru vyplývající z platné územně plánovací dokumentace a „nové varianty koridoru“, vedené východně od území navrhovatelky, tj. varianty, která byla předmětem posouzení záměru stavby „Rychlostní silnice R11, stavba 1108 Jaroměř - Trutnov“. Tato „nová varianta koridoru“ vedená východně od území navrhovatelky byla nakonec Ministerstvem životního prostředí v návrhu jeho stanoviska vyhodnocena jako méně vhodná proti variantě vyplývající ze zásad. Z výsledku hodnocení Studie vyplynulo doporučení nadále sledovat trasu koridoru vymezenou v ÚP VÚC Trutnovsko-náchodsko. Odpůrce upozornil, že do problematiky objektivního posouzení daného záměru byly vloženy značné finanční prostředky a navrhovatelce byly poskytnuty podklady k přípravě územního plánu za účelem jejího vyváženého rozvoje.

K námitkám nevyhodnocení variant vymezení koridoru R11 ve vztahu k navrhovatelkou tvrzeným negativním vlivům, odpůrce uvedl, že se tvrzení navrhovatelky nezakládají na skutečně zjištěném stavu věci, popřípadě se jedná o tvrzení proklamativního charakteru bez doložení důkazů. ZÚR neřeší konkrétní vzdálenost umístění budoucí stavby, ale pouze koridor vymezený v šíři 600 m. Konkrétní umístění stavby, a tím i vzdálenost tělesa silnice od okraje obce, jakož i její technické provedení, nemůže být řešeno v územně plánovací dokumentaci, jakou jsou zásady územního rozvoje. Tato problematika musí být předmětem řešení v dokumentaci předkládané k žádosti o územní rozhodnutí a v projektové dokumentaci k žádosti o stavební povolení, včetně podrobení záměru procesu

posouzení vlivů záměru na životní prostředí. Plánovaná rychlostní silnice R11 má pomoci obcím v kraji od současné hlukové a dopravní zátěže. Podle názoru odpůrce navrhované řešení není provázeno takovými negativními dopady na využívání stávajících vodních zdrojů, které by nebylo možno v rámci podrobnější územní přípravy technicky vyřešit. Přes omezení budoucího využití chráněného ložiskového území cihlářských surovin byla v této věci dosažena s příslušnými dotčenými orgány dohoda o výsledném řešení. Navrhovatelkou upřednostňovaná varianta koridoru R11 by znamenala značný zásah do lesní půdy. V této souvislosti odpůrce odkázal na závěry Studie s tím, že výsledné řešení je výsledkem společného souhlasu a doporučení všech dotčených orgánů, zejména Ministerstva životního prostředí. Rovněž problematika zásahu do památkové rezervace Kuks – Betlém a širšího krajinného celku a charakteristického rázu území byla s Ministerstvem kultury několikrát řešena, a to ke shodě všech zúčastněných stran. Pokud jde o námitku, že je třeba vzít v úvahu při případné realizace rychlostní silnice R 11 i realizaci mostu v obci Brod a jeho dopadu na dominantu krajiny, tato problematika je předmětem podrobnějších projektových prací v rámci územního a stavebního řízení. Eliminace negativních dopadů na funkci krajiny bývalého panství F. A. Š. byla jednou z hlavních priorit při pořízení ZÚR. Vybrané řešení bylo v procesu pořízení obou zmíněných dokumentů dohodnuto s příslušnými orgány památkové péče. Stanovisko Ministerstva životního prostředí ze dne 22. 12. 2008, které navrhovatelka zmiňuje, označil odpůrce za překonané.

Ke třetímu okruhu námitek odpůrce uvedl, že namítaný rozpor ZÚR s ustanoveními stavebního zákona a PÚR představuje obecné konstatování bez návaznosti na úkol, který tento závazný dokument odpůrci uložil, tj. řešit rychlostní silnici R11 v úseku Jaroměř - Trutnov – hranice České republiky. Soulad s PÚR byl potvrzen i souhlasným stanoviskem Ministerstva pro místní rozvoj vydaným podle § 38 stavebního zákona. Ze všech uvedených důvodů odpůrce navrhl zamítnutí návrhu.

Podle § 36 odst. 4 stavebního zákona se zásady územního rozvoje vydávají formou opatření obecné povahy podle správního řádu.

Podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. je oprávněn návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Podle odst. 3 citovaného ustanovení může návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí, vydaného krajem.

Podle § 101d odst. 1 s. ř. s. při rozhodování soud posuzuje soulad opatření obecné povahy se zákonem, a to, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci a zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. Přitom není vázán právními důvody návrhu.

Navrhovatelka je obcí na území Královéhradeckého kraje, jehož zastupitelstvo vydalo napadené ZÚR formou opatření obecné povahy. K podání návrhu na zrušení ZÚR je tedy podle § 101a odst. 2 s. ř. s. legitimována. Navrhovatelka tvrdí, že ZÚR zasahují do jejího práva na samosprávu a uplatňuje řadu námitek. K tvrzenému dotčení právní sféry však musí Nejvyšší správní soud posoudit, zda navrhovatelka může být dotčena ZÚR v rozsahu všech jí uplatněných námitek. S názorem odpůrce, že je oprávněna napadnout

vymezení koridoru R11 pouze v rozsahu, v jakém zasahuje do katastrálního území navrhovatelky, se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. I v případě ZÚR totiž musí navrhovatelka tvrdit, že existuje vztah mezi její právní sférou a územím, které je v ZÚR regulováno. Koridor R11 je logickým celkem, nicméně posoudí-li Nejvyšší správní soud námitky navrhovatelky jako důvodné a zruší jeho vymezení v takovém rozsahu, v jakém zasahuje do katastrálního území navrhovatelky, bude na odpůrci, aby hledal řešení, jak vzniklé „hluché“ místo ve vymezení koridoru nahradit. Pokud to nebude možné, bude nutné hledat jinou trasu celého koridoru nebo jeho větší části, než jaký zasahuje do území navrhovatelky.

Zákonnost opatření obecné povahy zkoumá Nejvyšší správní soud jednak z hledisek kompetenčních a procedurálních, jednak z hledisek hmotněprávních, včetně proporcionality zásahů do subjektivních práv navrhovatele provedených daným aktem (podrobněji viz část III. rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS a na www.nssoud.cz, a také body 27. a 28. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116, www.nssoud.cz).

V uvedených intencích se důvodností návrhu, a tedy zákonností napadeného opatření obecné povahy, zabýval i Nejvyšší správní soud.

Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že rozsah soudního přezkumu opatření obecné povahy není neomezený, jakkoli je v podstatné míře ovládán zásadou oficiality. Platí závěr, k němuž dospěl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publ. pod č. 1910/2010 Sb. NSS a na www.nssoud.cz,: „*(s)oud jistě není v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části vázán právními důvody návrhu, a může tedy uvedený akt poměřovat i dalšími zákonnými hledisky, v návrhu netraktovanými. To však neznamená, že soudní přezkum opatření obecné povahy není v širším rámci determinován obsahem návrhu. Každý soudní spor – a jím je i řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. – je obsahově determinován aktivitou účastníků a z ní vyplývající aktivitou soudu. Soud může nad rámec vymezený účastníky vyvinout aktivitu, která se mu jeví rozumná a vhodná k dosažení cíle řízení (posouzení zákonnosti opatření obecné povahy a procedury vedoucí k jeho vydání), avšak není myslitelné, aby toto posouzení provedl ze všech představitelných hledisek, neboť ta se mimo jiné odvíjejí i od skutkových okolností tvrzených či zjišťovaných a právních úvah prováděných na základě toho, co programem sporu učinili účastníci.*“ Pokud by tak soud shledal důvodnou námitku, že nebylo provedeno posouzení vlivů koridoru R11 na životní prostředí, pak nad rámec návrhu zruší vymezení celého koridoru R11.

Nicméně ani výše uvedené závěry neznamenají, že by se Nejvyšší správní soud musel zabývat jakýmikoliv námitkami navrhovatelky, tedy i těmi, které směřují mimo její vlastní dotčenost ZÚR. Aktivní procesní legitimace představuje oprávnění k uplatnění pouze námitek relevantních z hlediska dotčenosti navrhovatelky. Nejvyšší správní soud tak nemohl připustit takové námitky, jež není navrhovatelka oprávněna vznášet, a nezabýval se proto námitkami konfliktnosti vymezení koridoru R11 z hlediska zásahu do chráněného ložiskového území cihlářských surovin, které se nachází jižně od obce Choustníkovo Hradiště. Nemohl se ani zabývat námitkou zásahu do ochranného pásma národní kulturní památky Kuks a Braunův Betlém, respektive památkové zóny Kuks, zásahu do oblasti

bývalého panství F. A. Š., do oblasti zdroje vody obce Choustníkovo Hradiště, ani případnou stavbou mostu přes řeku Labe u obce Brod. Tyto námitky by mohly uplatnit např. obce Kuks a Choustníkovo Hradiště, ale navrhovatelce jejich osvojení nepřísluší.

Navrhovatelka nenapadá pravomoc odpůrce vydat napadené opatření obecné povahy, netvrdí, že by při vydávání ZÚR překročil meze zákonem vymezené působnosti a dopustil se jednání *ultra vires* nebo že by ZÚR byly vydány v rozporu se zákonem stanoveným postupem. Ani Nejvyšší správní soud nemá pochybnosti o tom, že zastupitelstvo Královéhradeckého kraje bylo oprávněno napadené opatření obecné povahy vydat a že při jeho vydávání nepřekročilo zákonem stanovené meze své působnosti. Stejně tak neshledal procesní pochybení odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy. Posouzení návrhu tak bude probíhat v rámci čtvrtého a pátého kroku tzv. algoritmu přezkumu, jak jej Nejvyšší správní soud vymezil v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS, www.nssoud.cz, tedy posuzováním možného rozporu ZÚR se zákonem a jeho obsahu z hlediska jeho proporcionality.

Uplatněné námitky určují svou povahou sled, v jakém se jimi Nejvyšší správní soud zabýval. Zásadní je v tomto ohledu otázka zákonnosti převzetí vymezení koridoru R11 z ÚP VÚC Trutnovsko-náchodsko do ZÚR, neboť ust. § 187 odst. 2 stavebního zákona ukládá krajskému úřadu prověřit územní plány velkých územních celků z hlediska aktuálnosti jednotlivých záměrů a splnění kritérií jejich nadmístního významu. Záměry vyhovující uvedeným hlediskům pak krajský úřad převezme bez věcné změny do návrhu ZÚR projednaného s dotčenými orgány. Je-li záměr převzat bez věcné změny do návrhu ZÚR a již nejsou posuzovány jeho varianty, ztěžuje takový postup další úpravy vymezení koridoru, jak je požaduje navrhovatelka.

Je nepochybné, že smyslem ust. § 187 odst. 2 stavebního zákona je, aby záměry již jednou posuzované nemusely být znovu posuzovány, pokud se nezměnily okolnosti jejich vzniku. V prvé řadě potřebnost a opodstatněnost záměru, dále vnější okolnosti, kterými mohou být např. faktické změny v území nebo změny výše nákladů na realizaci záměru. Aktuálnost záměru přitom nemůže být nikdy absolutní a je třeba ji posuzovat s ohledem na okolnosti konkrétního případu. Pouze dospěje-li krajský úřad k závěru, že záměr je stále aktuální, může jej začlenit bez věcné změny do návrhu ZÚR.

V daném případě došlo k převzetí vymezení koridoru R11 z ÚP VÚC Trutnovsko-náchodsko, přičemž při pořizování tohoto územního plánu byly posuzovány dvě varianty jeho vymezení, a to varianta východní a západní. V rámci konceptu ÚP VÚC Trutnovsko-náchodsko byla zpracována Dokumentace o hodnocení vlivů na životní prostředí podle zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů. Po veřejném projednání tohoto konceptu, projednání dokumentace o hodnocení vlivů životní prostředí a vyhodnocení podaných stanovisek, připomínek a námitek byl zpracován návrh souborného stanoviska ke konceptu ÚP VÚC s výběrem západní varianty. Toto řešení dohodnuto se všemi dotčenými orgány. V roce 2006 bylo zahájeno pořizování nové územně plánovací dokumentace pro území Královéhradeckého kraje a řešení koridoru R11 bylo převzato z ÚP VÚC Trutnovsko-náchodsko. Návrh zadání ÚP VÚC Královéhradeckého kraje byl dohodnut se všemi dotčenými orgány a schválen usnesením

zastupitelstva odpůrce dne 24. 10. 2006. V souvislosti s účinností nového stavebního zákona se schválené zadání tohoto územního plánu považovalo za zadání ZÚR.

I když Studie není součástí ZÚR, je z ní a z okolností jejího vzniku zřejmé, že odpůrce se aktuálností záměru koridoru R11 zabýval. Z odůvodnění námitek proti návrhu ZÚR vyplývá, že vypracování Studie se mělo v reakci na požadavky navrhovatelky a obce Choustníkovo Hradiště zabývat hledáním možné nové polohy koridoru R11 v úseku Jaroměř – Trutnov, a to ve stopě navržené Ministerstvem životního prostředí v roce 2008. Po dobu zpracování Studie byly pozastaveny práce na ZÚR a teprve po té, co bylo ve Studii doporučeno sledovat variantu koridoru vymezenou v ÚP VÚC Trutnovsko-náchodsko, uskutečnilo se ohledně tohoto řešení v rámci pořizování ZÚR jednání s dotčenými orgány. Převzal-li odpůrce do ZÚR řešení koridoru R11 z ÚP VÚC Trutnovsko-náchodsko bez věcné změny, pak je zřejmé, že dospěl k závěru, že jsou splněny podmínky aktuálnosti a nadmístního významu tohoto záměru.

Ohledně určení právního režimu posuzování vlivů na životní prostředí lze odkázat na závěry uvedené v rozsudku ze dne 25. 11. 2009, č. j. 3 Ao 1/2007 – 210, v němž Nejvyšší správní soud uvedl, že *„každou územně plánovací dokumentaci je nutno považovat za zcela autonomní dokument, což ostatně zřetelně vyplývá z úpravy stavebního zákona, který předpokládá pro přijetí každé jednotlivé územně plánovací dokumentace samostatnou proceduru od rozhodnutí o jejím pořízení až po schválení jejího výsledného návrhu.*“ A dále, že *„jakékoli „navazování“ nepřipadá v úvahu ani u procesů posuzování vlivů na životní prostředí. Každý takový proces je totiž „existenčně“ svázán s určitou konkrétní územně plánovací dokumentací, jinými slovy jedná se o proces akcesorický k procesu pořizování té které územně plánovací dokumentace. Není-li zde rozhodnutí o pořízení územně plánovací dokumentace (návrh jejího zadání), nemůže probíhat ani žádné posuzování vlivů. Jakési „vyčlenění“ části výsledků posuzování realizovaného k jedné koncepci při přijímání koncepce jiné a její převzetí bez předepsané procedury proto nelze akceptovat, neboť odporuje samotné podstatě a smyslu posuzování vlivů na životní prostředí tak, jak je koncipován právní úpravou.“*

Posuzování vlivů na životní prostředí tedy s ohledem na výše uvedené probíhalo v režimu zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, v rozhodném znění (dále jen „zákon o posuzování vlivů“), neboť ke schválení Zadání ÚP VÚC Královéhradeckého došlo 24. 10. 2006. Ust. § 10b odst. 3 zákona o posuzování vlivů umožňuje při posuzování koncepce využít údaje z jiného posuzování, pokud odpovídají údajům podle tohoto zákona. Zákon tak připouští využití údajů z jiných zdrojů, resp. výstupů jiných posuzování v oblasti udržitelného rozvoje, a to ve zřejmé snaze zabránit opakování procesu posuzování v případě, že je daná koncepce součástí určité struktury. Přitom je třeba rozlišovat mezi využitím a „převzetím“ údajů z jiného posuzování. Zatímco převzetí takových údajů postrádá oporu v zákoně, otázka jejich dalšího využití musí být vypořádána ve zjišťovacím řízení (viz citovaný rozsudek ze dne 25. 11. 2009). Podle ust. § 10i odst. 3 a 4 zákona o posuzování vlivů příslušný úřad ukončí zjišťovací řízení písemným závěrem, který je součástí stanoviska dotčeného orgánu státní správy k návrhu zadání územně plánovací dokumentace. Pokud příslušný úřad v závěru zjišťovacího řízení stanoví nutnost posuzování vlivů na životní prostředí, upřesní současně obsah a rozsah vyhodnocení vlivů na životní prostředí, včetně požadavků na zpracování možných variant konceptu řešení územně plánovací dokumentace.

V dané věci byl záměr koridoru R11 převzat do návrhu ZÚR bez věcné změny, tudíž jako bezvariantní. Ministerstvo životního v závěru zjišťovacího řízení (§ 10d zákona o posuzování vlivů) ze dne 4. 7. 2006 prostředí upřesnilo obsah a rozsah vyhodnocení vlivů tak, že stanovilo oblasti, na které by se mělo vyhodnocení vlivů na životní prostředí ÚP VÚC Královéhradeckého kraje zaměřit. Mezi stanovené požadavky ve vztahu k vymezení koridoru R11 mimo jiné patří: uvést, které navržené koridory a plochy jsou převzaty z již schválených územně plánovacích dokumentací, zejména ÚP VÚC, uvést soulad navržených ploch a koridorů se záměry posouzenými z hlediska vlivů na životní prostředí (EIA), vyhodnotit předpokládané vlivy všech navržených koridorů a ploch, zejména na zvláště chráněná území Královéhradeckého kraje, přírodní parky, územní systémy ekologické stability (regionální a nadregionální), významné krajinné prvky relevantní k měřítku ÚP VÚC a dalších, např. ploch významných a cenných z hlediska ochrany životního prostředí a další. Postup ministerstva lze shledat značně povrchním, nikoliv však v rozporu s ust. § 10i odst. 4 zákona o posuzování vlivů, které vyžaduje pouze upřesnění obsahu a rozsahu vyhodnocení vlivů na životní prostředí. Ve stanovisku vydaném podle zákona o posuzování vlivů ze dne 23. 3. 2011, č. j. 15607/ENV/11, pak Ministerstvo životního prostředí vyslovilo souhlas s návrhem ZÚR.

V posouzení ZÚR Královéhradeckého kraje z hlediska vlivů na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů, je uvedeno, že *„(v)liv na jednotlivé složky životního prostředí byl hodnocen u všech nově navržených ploch a koridorů, a to včetně rozvojových oblastí, os a specifických oblastí. Hodnocení nebylo provedeno u lokalit, které byly převzaty z platných územně plánovacích dokumentací velkých územních celků (kromě lokalit soustavy NATURA 2000), a to z toho důvodu, že záměry převzaté ze schválených územních plánů velkých územních celků byly již v rámci jejich projednání z tohoto hlediska posuzovány. Zpracovatel hodnocení došel k závěru, že ačkoliv od schválení těchto územně plánovacích dokumentací uběhlo několik let, nadále platí závěry vyhodnocení jejich vlivu na životní prostředí.“* V poznámce pod čarou je pak vysvětleno, že převzetí těchto záměrů bylo provedeno na základě ust. § 187 odst. 2 stavebního zákona.

Z výše uvedeného vyplývá, že byla vyhodnocena aktuálnost posouzení vlivů převzatých záměrů na životní prostředí a převzaty závěry, co se týče vlivu na jednotlivé složky životního prostředí, které nadále platí. Uvádí-li zpracovatel posouzení, že hodnocení nebylo ve vztahu k převzatým záměrům provedeno, pak je zřejmé, že míní komplexní nové posouzení. Pokud vyhodnotil závěry posuzování převzatých záměrů jako nadále platné a v případě závěrů převzatých, ale dříve neposuzovaných (záměry územních rezerv, záměry převzaté z ÚP VÚC Krkonoše), provedl nové hodnocení, pak nelze ani dovodit, že by s některými z těchto závěrů nepracoval při hodnocení celkového dopadu ZÚR na životní prostředí, které je obecné a konkrétní záměry v něm nejsou zmiňovány. Nejvyšší správní soud tak nedospěl k závěru, že by byl koridor R11 z posuzování ZÚR vyjmut a že by v tomto směru došlo k porušení některého z ustanovení zákona o posuzování vlivů či směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí.

Poukazuje-li navrhovatelka na skutečnost, že posouzení vlivu koridoru R11 na životní prostředí proběhlo za zcela odlišné právní i skutkové situace, jedná se o obecná

tvrzení, ze kterých nevyplývá přímý vliv na aktuálnost záměru koridoru R11 či platnost posouzení jeho vlivů. Přestože lze souhlasit s tvrzením navrhovatelky, že nárůst dopravy představuje skutečnost všeobecně známou, nelze z této skutečnosti bez dalšího dovodit, že by využité závěry posuzování vlivů koridoru R11 na životní prostředí nebyly platné. Navíc je součástí spisového materiálu posudek podle zákona o posuzování vlivů z června 2011 na záměr „R11 stavba 1108 Jaroměř – Trutnov“, v němž jsou uvedena konkrétní data ze sčítání dopravy na silnici I/37 mezi Jaroměří a Trutnovem v roce 2005 a 2010, podle nichž se mezi těmito roky intenzita dopravy příliš nezměnila. Ve dvou ze šesti posuzovaných úseků byla v roce 2010 dokonce nižší než v roce 2005. Ačkoliv navrhovatelka poukazuje na nárůst dopravy v posledních 10 letech, zejména po vstupu České republiky do Evropské unie, a uvedená data pochází z let 2005 a 2010, je zřejmé, že musí být zohledněna konkrétní situace v posuzovaném území. Obecná tvrzení, byť založená na pravdivé skutečnosti, nemohou dostatečně zpochybnit závěry posuzování vlivů na životní prostředí, nelze-li alespoň rámcově určit jejich možný vliv na tyto závěry. Stejně obecná je i námitka posílení požadavků na ochranu veřejného zdraví i životního prostředí. Navrhovatelka poukazuje na zvýšenou ochranu krajiny podle stavebního zákona, avšak v tomto případě se jedná pouze o obecné konstatování bez konkrétní vazby na závěr posuzování vlivů koridoru R11.

Ohledně námitky negativního vlivu silnice R11 na zdraví obyvatel se Nejvyšší správní soud ztotožnil s názorem odpůrce, že řešení hlukové zátěže obytného území bude především předmětem navazujícího územního řízení. Vzdálenost koridoru R11 od okraje obce (navrhovatelka uvádí 500 m) a šíře vymezeného koridoru (600 m) poskytuje dostatečný prostor pro řešení problémů spojených s hlukem způsobených stavbou silnice a jejím následným provozem. Nelze proto dospět k závěru, že by nadměrná, či dokonce nadlimitní, hluková zátěž byla v každém případě při realizaci silnice R11 pro občany navrhovatelky nevyhnutelná.

V otázce zásahu do hygienického pásma ochrany vod v oblasti Janská studánka, jediného zdroje vody pro území navrhovatelky, neshledal Nejvyšší správní soud spor mezi tvrzeními navrhovatelky a odpůrce. Oba shodně uvádí, že se budoucí trasa silnice R11 dostává do blízkosti zdroje pitné vody, který je třeba chránit. V tomto směru odkazuje Nejvyšší správní soud na své závěry ohledně převzetí vymezení koridoru z ÚP VÚC.

Nejvyšší správní soud již ve své judikatuře zdůraznil, že si je vědom toho, že v procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 Ao 2/2011 – 127, www.nssoud.cz). Ve své předchozí judikatuře poukázal i na to, že se při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace řídí zásadou zdrženlivosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, publ. pod č. 1462/2008 Sb. NSS). Ke zrušení územně plánovacího opatření obecné povahy by měl proto soud přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku.

Výše uvedené závěry jsou určující pro posouzení námitky nadměrného záboru hodnotných zemědělských půd a nesouladu vymezení koridoru R11 s cíli územního plánování PÚR. Podle § 36 odst. 1 věta první stavebního zákona zásady územního rozvoje stanoví zejména základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezí plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití, zejména plochy nebo koridory pro veřejně prospěšné stavby, veřejně prospěšná opatření, stanoví kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v jejich využití. Poukazuje-li navrhovatelka na cíle územního plánování stanovené v ust. § 18 odst. 4 stavebního zákona (zejména ochrana a rozvoj přírodních, kulturních a civilizačních hodnot území, ochrana krajiny, hospodárné využívání zastavěného území a ochrana nezastavěného území a nezastavitelných pozemků), je potřeba tyto cíle vnímat v širším kontextu ust. § 18 stavebního zákona a všech cílů v něm uvedených, především pak s primárním cílem stanoveným v odst. 1, tj. vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích.

Dopravní infrastruktura nepochybně přispívá nejen k hospodářskému vývoji kraje, ale při jejím vytváření jsou negativně postihovány jiné zájmy, jejichž ochranou je kraj pověřen. Při rozhodování o vymezení ploch nebo koridorů nadmírného významu se kraj pohybuje v neostrých mezích představovaných cíli územního plánování, přičemž v procesu přezkoumání výsledného aktu, zde ZÚR, kterým se závazně upravuje územní uspořádání kraje, je úkolem soudu odstranit zásadní pochybení a neproporcionální účinky takové úpravy. Smyslem přezkumu však není určení nejvhodnějšího způsobu využití konkrétní plochy (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2012, č. j. 7 Ao 7/2010 – 133, www.nssoud.cz), tedy ani posuzování, zda má dojít spíše k záboru zemědělské nebo lesní půdy. Nelze vyloučit, že by bylo možné najít ve vztahu ke každé chráněné složce životního prostředí takové řešení vedení koridoru R11, které by k ní bylo ohleduplnější, mnohdy však pouze za cenu výraznějšího zásahu do složky jiné. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že vybrané řešení vedení koridoru R11 není v rozporu s cíli územního plánování, neboť nevykazuje znaky neproporcionálního zásahu do některého z chráněných zájmů. Pokud navrhovatelka poukazuje na to, že by navrhovaná trasa vedla k více než dvojnásobnému záboru půdy I. třídy bonity proti v úvahu připadající variantní trase, pak žádnou variantní trasu nespecifikuje. Jedná-li se o variantu předloženou navrhovatelkou v rámci procesu EIA v roce 2008, pak zohlednění pouze dopadu na zemědělský půdní fond považuje Nejvyšší správní soud za jednostranné, neboť tato trasa vede jiným, více zalesněným územím vzdálenějším od již existujících komunikací, na což poukázal odpůrce ve svém vyjádření. Alternativní vedení trasy by sice nejspíše vedlo k menšímu záboru zemědělské půdy, dotklo by se však lesních porostů a mohlo by mít i jiné negativní účinky. Nejedná se tedy o alternativní vedení zjevně výhodnější, jemuž by byl povinen Nejvyšší správní soud dát v rámci přezkumu zákonnosti opatření obecné povahy přednost.

Nejvyšší správní soud neshledal ani rozpor ZÚR s PÚR. Ohledně nezbytnosti umísťování záměrů do co nejméně konfliktních lokalit platí to, co již bylo uvedeno výše. Stavba rychlostní silnice představuje podstatný zásah do struktury území a ovlivní životy

současné i příštích generací obyvatel kraje. Nicméně vedle ochrany a rozvoje přírodní, civilizační a kulturní hodnoty území uložila PÚR odpůrci řešit vymezení rychlostní silnice R11 v posuzovaném úseku. Odpůrce tak musel vyvážit střet jednotlivých požadavků PÚR, což provedl způsobem, který Nejvyšší správní soud neshledal nepřiměřeným. Soulad ZÚR s PÚR odpůrce řádně odůvodnil a k vymezení koridoru R11 opatřil souhlasná stanoviska dotčených orgánů. Rovněž ohledně této námitky tedy dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že je nedůvodná.

Ze všech výše uvedených důvodů pak Nejvyšší správní soud návrh zamítl podle § 101d odst. 2 s. ř. s.

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že žádný z účastníků nemá právo na jejich náhradu (§ 101d odst. 5 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 8. února 2012

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu