

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci navrhovatele: **Obec Střítež,** se sídlem Střítež 118, zastoupena JUDr. Karlem Bockem, advokátem se sídlem Na Poříčí 1199, Frýdek - Místek, proti odpůrci: **Moravskoslezský kraj,** se sídlem ul. 28. října 117, Ostrava – Moravská Ostrava a Přívoz, v řízení o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Zásady územního rozvoje Moravskoslezského kraje vydané usnesením Zastupitelstva Moravskoslezského kraje ze dne 22. 12. 2010, č. 16/1426,

takto:

I. Návrh **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

Navrhovatel se v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. domáhal zrušení části opatření obecné povahy – Zásad územního rozvoje Moravskoslezského kraje, vydaného zastupitelstvem Moravskoslezského kraje usnesením č. 16/1426, ze dne 22. 12. 2010 (dále jen „Zásady“). V textové části navrhl v bodě č. 21 přílohy č. 1. Zásad [Rozvojová osa republikového významu – OS13 Ostrava – Třinec – hranice ČR/SR (Čadca)] zrušení uvedení obce Střítež v tabulce „ORP Třinec“, v části „obce“, jakož i v navazujících bodech, jež mohou být zrušením dotčeny, a v grafické části v bodě A1 (Výkres uspořádání území kraje) navrhl zrušit označení obce Střítež jako rozvojové oblasti republikového významu. Podle navrhovatele koliduje citovaná část přílohy č. 1 Zásad s předpisem vyšší právní síly, kterým je usnesení vlády České republiky ze dne 20. 7. 2009, č. 929 o Politice územního rozvoje České republiky 2008 (dále jen „Politika“). V této souvislosti navrhovatel citoval čl. 2. 2 body 14 až 16 Politiky s tím, že podle jeho názoru má být vyjmut z rozvojové osy

republikového významu a zařazen do specifické oblasti republikového významu k obcím Košařiska, Řeka, Komorní Lhotka a Smilovice. Navrhovatel je podhorskou obcí převážně zemědělského charakteru a minimálně 60 % půdy na jejím území je orná půda. Spolu s obcemi Řeka, Komorní Lhotka a Smilovice tvoří jednolitý celek podhorské krajiny určené pro rekreační turistické a sportovní využití a je výchozím bodem řady turistických cest.

Z hlediska polohového určení spadá území navrhovatele v souladu s čl. 70 SOB 2 Specifická oblast Beskydy (dále jen „SOB 2“) Politiky většinově do vymezení jihozápadního okraje města Třince. Napadená část Zásad je proto v rozporu s Politikou, protože odpůrce vyňal navrhovatele z vymezení stanoveného v Politice. Zařazením navrhovatele do rozvojové osy republikového významu došlo k nerespektování a porušení čl. 2.2 bodu 14 Politiky, když se odpůrce rozhodl zcela mechanicky bez dalšího nechránit přírodní, civilizační a kulturní hodnoty území. Zařazení navrhovatele do specifické oblasti republikového významu by nebylo v rozporu s Politikou, která mimo jiné v čl. 33 stanoví, *že „rozvojové oblasti a rozvojové osy jsou vymezovány v územích, v nichž z důvodů soustředění aktivit mezinárodního a republikového významu existují zvýšené požadavky na změny v území*“, a to zejména z důvodu, že neexistuje výrazná vazba na významné dopravní cesty, v tomto případě na plánovanou silnici I/11. Absenci této výrazné vazby dokládá, že v katastru navrhovatele se neplánuje žádné dopravní napojení na uvedenou silnici. Proto tato silnice nemůže objektivně ovlivnit rozvoj aktivit v obci. K argumentaci odpůrce odkazující na Politiku, kde je zmiňován koridor připravované kapacitní silnice Bohumín – Havířov – Třanovice – Mosty u Jablunkova – hranice Česká republika/Slovensko a železniční trať č. 320 navrhovatel uvedl, že jeho územím tato železniční trať vůbec neprochází. Prochází jím železniční trať č. 322, avšak odkaz na tuto Politika neobsahuje. Plánovaná stavba kapacitní silnice I/11 ani železniční trať č. 320 tedy nepředstavují výraznou vazbu na významné dopravní cesty. Kumulativní účinek nových aktivit spojených s plánovanou stavbou kapacitní silnice I/11 vyžaduje nutně zařazení navrhovatele do specifické oblasti s respektováním skutečnosti, že nejobydlenější částí obce prochází silnice I/68, která má v současné době naprosto negativní účinek na kvalitu bydlení v obci. Zařazením navrhovatele do rozvojové osy tak dojde jen ke kumulaci negativních vlivů na život v obci spojených s dalšími aktivitami navazujícími na výstavbu nové kapacitní silnice. Nejdůležitějším bodem, z něhož navrhovatel dovozuje rozpor Zásad s Politikou je, že Politika v čl. 70 SOB 2 Specifická oblast Beskydy, bod Úkoly pro územní plánování odst. e) stanoví povinnost „*Chránit v ÚPD území pro modernizaci a rekonstrukci silnice I/11 v úseku MÚK R48 – státní hranice na kapacitní silnice v souladu s rozvojovými aktivitami oblasti*“. To předpokládá, že navrhovatel bude zařazen ve specifické oblasti, neboť se nachází v území plánované silnice I/11 v úseku MÚK R48 – státní hranice.

Odpůrce zcela mechanicky a bez dalších souvislostí zařadil navrhovatele do rozvojové osy, a tím nepochybně přispěl ke snížení kvality života nejen místních obyvatel, ale také turistů, cyklistů, rekreantů drobných zemědělců a drobných podnikatelů. To nejlépe dokládá přehled demografického vývoje obyvatel navrhovatele a přilehlých obcí, ze kterého je zřejmé, že v obcích zahrnutých do specifické oblasti je výrazný demografický přírůstek obyvatel a s tím související udržitelný rozvoj kvality života, zatímco v obcích zařazených do rozvojové osy dochází ke zřetelně nižšímu demografickému přírůstku, jež se projevuje v tom, že se tyto obce nerozvíjí. Dochází v nich k nepoměrně nižšímu počtu kolaudovaných nově vystavěných rodinných domů, a to za situace, kdy tyto obce jsou

prakticky počtem obyvatel dvojnásobně větší než obce, které jsou zařazeny do specifické oblasti. Z uvedeného je zřejmé, že oblast navrhovatele je postižena specifickým problémem, kterým je doprava a vyžaduje tak specifická řešení, jež nabízí pouze zařazení do specifické oblasti. Nelze dále pominout negativní kumulativní účinky, které se očekávají v souvislosti s plánovaným zkapacitněním železniční tratě č. 322 pro nákladní dopravu. Tato železniční trať kříží silnici I/68, což komplikuje dopravu v obci a projevuje se tak jako specifický problém. V této souvislosti navrhovatel odkázal na čl. 20 Politiky, který stanoví, že *„rozvojové záměry, které mohou významně ovlivnit charakter krajiny, se mají umísťovat do co nejméně konfliktních lokalit a následně podporovat potřebná kompenzační opatření"*. V tomto případě odpůrce učinil pravý opak. Dále navrhovatel poukázal na bod 10 písm. l) stanoviska Ministerstva životního prostředí (dále jen „MŽP") ze dne 2. 1. 2008, č. j. MSK 181419/2007 adresovaného odpůrci, podle kterého *„ministerstvo stanoví, že požaduje vyhodnocení vlivů ZÚR MSK na životní prostředí, kromě základních zákonných požadavků, daných stavebním zákonem, i na následující aspekty, a to vyhodnocení os, oblastí, ploch a koridorů vzhledem k vyvolanému dopravnímu zatížení a indukované dopravě"*. Tento požadavek odpůrce nerespektoval, protože v Zásadách zařazení navrhovatele do rozvojové osy vůbec nevyhodnotil. Důkazem toho je příloha Zásad č. 5, bod 5.2.1.

Stavbou silnice I/11 dojde k úbytku silniční dopravy na silnici I/68, která zatěžuje centrum obce. To vše však pouze za situace, kdy navrhovatel nebude zatížen rozvojovou osou, která na sebe zcela logicky nabaluje činnosti obchodní, skladové a výrobní povahy a opětovně navede odkloněnou těžkou dopravu do centra obce. Na tom nic nemění ani to, že je plánována výstavba silnice I/11 přes území navrhovatele, neboť v souvislosti s touto stavbou neexistuje výrazná vazba na významné dopravní cesty.

Odpůrce zařadil navrhovatele do rozvojové osy paušálně a mechanicky. Porušil tak nejen Politiku, ale i zcela logické zařazení obce, jež je ruinována zejména nákladní dopravou, a připustil, aby byla dále zatěžována průmyslem, jež do podhorské a turistické oblasti nepatří. Do této oblasti naopak patří zemědělská produkce, drobné podnikání spojené s turistickým ruchem a samotný turistický ruch. Navrhovatel přitom zařazení do rozvojové osy nezpochybňuje poprvé, neboť tak učinil již v námitkách k Zásadám. Vypořádání těchto námitek však bylo zcela nedostatečné, logicky rozporné a zcela v rozporu se skutečnostmi prezentovanými výše.

Podle navrhovatele odpůrce nerespektoval čl. 16 Politiky, neboť nehledal vhodná řešení s obyvateli území obce a jeho uživateli. Vypořádání námitek tak, že jsou zamítnuty a je nabídnuta nepřiléhavá argumentace, není jistě naplněním povinnosti odpůrce. Navrhovatel odkázal na ust. § 5 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon") a uvedl, že odpůrce nerespektoval požadavek součinnosti, čímž došlo k porušení zákona. Navrhovatel nutně potřebuje podporu, která se má dostávat obcím zařazeným do specifických oblastí tak, aby byly vytvářeny podmínky pro odstranění problému s cílem umožnit udržitelný rozvoj území, jak předpokládá čl. 66 Politiky.

Odpůrce ve vyjádření k návrhu uvedl, že navrhovatel byl do rozvojové osy OS13 zařazen na základě jejího vymezení v Politice s ohledem na vlastnosti území a

s přihlédnutím k důvodům vymezení této rozvojové osy v Politice. Jedná se o území ovlivněné hustým urbanizovaným osídlením s centry Třinec a Jablunkov, železniční tratí č. 320 v úseku Český Těšín – Mosty u Jablunkova – hranice České republiky/Slovensko (III. tranzitní železniční koridor). V úseku Třanovice–Jablunkov–hranice je rozvojovým záměrem kapacitní silnice I/11, která zde tvoří páteř rozvojové osy OS13 a navazuje na rozvojovou osu vymezenou v územně plánovacích dokumentacích Slovenska. Při vymezování byl plně respektován princip stanovený v čl. 37 Politiky, podle kterého zahrnují rozvojové osy obce, v nichž existují, nebo lze reálně očekávat, zvýšené požadavky na změny v území vyvolané dopravní vazbou na existující nebo připravované kapacitní silnice při spolupůsobení rozvojové dynamiky příslušných center osídlení. V prostoru křížení rozvojových os mohou být obce zařazeny do kterékoli z nich. Do rozvojových os nejsou zařazovány obce, které jsou již součástí rozvojových oblastí. Z výkresu, na kterém je vyznačena OS13 a území navrhovatele je patrné, že záměr silnice I/11 vede přes celé území navrhovatele, které bude touto stavbou nepochybně ovlivněno.

K důvodům, proč navrhovatel nesplňuje předpoklady pro zařazení do specifické oblasti, odpůrce odkázal na čl. 65 Politiky a uvedl, že navrhovatel je obcí se stabilizovanou a vyrovnanou strukturou původní populace, v území s vysokým podílem přírodní, harmonické a estetické krajiny. V žádném případě nesplňuje podmínku stanovenou v čl. 66 Politiky, podle kterého specifické oblasti zahrnují obce, ve kterých je podle zjištěných skutečností nejnaléhavější potřeba řešení problémů z hlediska udržitelného rozvoje území. Zařazení navrhovatele do rozvojové osy nedopadá žádným negativním způsobem na udržitelný rozvoj území obce. V rámci vymezené rozvojové osy jsou stanoveny obecné pokyny, které ponechávají obci dostatečný prostor pro usměrňování svého rozvoje s tím, že může využít potenciál a stanovené podmínky pro svůj další rozvoj, ale současně pomocí regulace ve vlastním územním plánu zabránit vymezování takových rozvojových ploch, které z jejího hlediska nejsou žádoucí.

Odpůrce dále odkázal na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009. č. j. 9 As 3/2009 - 59 a uvedl, že není v jeho možnostech, aby v odůvodnění opatření obecné povahy detailně popisoval údaje a výstupy z ÚAP a z dříve zpracované územně plánovací dokumentace. Došlo by tím k znepřehlednění a faktické nepoužitelnosti Zásad, které jsou již tak značně rozsáhlé. Navrhovatel v návrhu netvrdí, že odpůrce v napadené části Zásad porušil zákon. Politiku označuje nesprávně za předpis vyšší právní síly, neboť tato je pouze koncepčním nástrojem určujícím strategii a základní podmínky pro naplňování úkolů územního plánování. Jejím účelem není stanovit pravidla vztahující se ke konkrétní situaci, ale stanovit obecné rámcové úkoly pro navazující územně plánovací činnost. Soulad s Politikou byl konstatován Ministerstvem pro místní rozvoj v jeho stanoviscích ze dne 12. 7. 2009 a 6. 4. 2010.

Je výlučně v pravomoci odpůrce stanovit, které obce spadají do rozvojových oblastí či os. Zařazení navrhovatele do rozvojové osy má objektivní důvody vycházející z analýzy území, dané zejména jeho polohou a demografickými ukazateli. Obcí prochází stávající významná silniční komunikace I/68, koridor připravované kapacitní silnice I/11 a železniční trať č. 322. Vazba na významné dopravní cesty je tedy evidentní. Obec má rozvojový charakter a nemůže být zařazena do specifické oblasti, která se vyznačuje strukturálním oslabením některého z pilířů udržitelného rozvoje. Specifické oblasti jsou

podle Politiky vymezovány v územích, ve kterých se v porovnání s ostatním územím České republiky dlouhodobě projevují problémy z hlediska udržitelného rozvoje území, tj. problémy se zajištěním vyváženého vztahu příznivého životního prostředí, hospodářského rozvoje a soudržnosti společenství obyvatel. Navrhovatel nemá uvedené problémy. Jeho migrační saldo není záporné, obyvatelstvo má příznivou skladbu a vyznačuje se „sídelní stabilitou". Navrhovatel má rozvojový charakter a jeho zařazení do rozvojové osy uvedené skutečnosti jednoznačně podporují. Námitky navrhovatele byly odpůrcem zamítnuty a toto rozhodnutí bylo řádně odůvodněno. Návrh je podle odpůrce nedůvodný, a proto navrhl jeho zamítnutí.

Navrhovatel v doplnění návrhu nově poukázal na Územně analytické podklady (dále jen „ÚAP") pro správní obvod obce s rozšířenou působností (dále jen „ORP") Třinec a upravil svá skutková tvrzení. Podle ÚAP tvoří podíl zemědělské půdy v katastru navrhovatele nikoliv tvrzených 60 %, ale 73,2 %, čímž je doloženo, že se jedná o podhorskou obec převážně zemědělského charakteru. Odpůrce zcela nedostatečně vypořádal námitky navrhovatele. Vypořádání je vnitřně rozporné, nelogické a zcela v rozporu se skutečným stavem, což lze jednoznačně zjistit při porovnání vypořádání námitek s ÚAP. V této souvislosti navrhovatel citoval přílohu Zásad č. 11, bod 1 odst. 3 a také str. 119 ÚAP. Dále uvedl, že aktuální migrační saldo obce je k 1. 1. 2012 záporné, obyvatelstvo se odstěhovává a stárne. Za zcela nepravdivé a účelové označil tvrzení odpůrce, že obyvatelstvo má příznivou skladbu, obec se vyznačuje sídelní stabilitou a její migrační saldo není záporné. Důkazem o záporném migračním saldu je oficiální statistika Ministerstva vnitra. Z dostupných podkladů byly při vypracovávání Zásad a při vypořádání námitek zjistitelné trendy stárnutí obyvatel, jejich odliv, stěhování a postupný úbytek. Výše uvedené skutečnosti jednoznačně a v rozporu s konstatováním odpůrce dokladují, že navrhovatel má specifický problém, a proto je nutné jej zahrnout do specifické oblasti. Zcela nepochopitelnou se jeví argumentace odpůrce, že *„požadovaná úprava požadavků pro rozhodování o změnách území by se ve svém důsledku mohla směřovat proti zájmům obce*". Dále navrhovatel uvedl, že údaje z ÚAP jsou v příkrém rozporu se skutečnostmi, které uvedl odpůrce v odůvodnění vypořádání námitek. Za pravdu mu dávají zejména ukazatele dlouhodobého demografického vývoje, indexu stáří a míry nezaměstnanosti. Navrhovatel potřebuje pro svůj udržitelný rozvoj být zařazen do specifické oblasti.

Navrhovatel směřoval své námitky rovněž k bezúvraťovému napojení trati č. 322 ve Frýdku – Místku. Zamítnutím této námitky došlo bez dalšího důkladného odůvodnění k nerespektování souhlasného Stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru „Optimalizace trati Ostrava – Kunčice – Frýdek – Místek – Český Těšín, včetně PeÚ a optimalizace žst. Český Těšín" ze dne 22. 5. 2009, č. j. MSK 87405/2009, které preferuje variantu č. 3 (bezúvrať). Stejně tak činí další podklad, a to Studie vlivu na veřejné zdraví záměru „Optimalizace trati Ostrava Kunčice – Frýdek – Místek – Český Těšín, včetně PEÚ a optimalizace žst. Český Těšín". V této souvislosti navrhovatel odkázal na podmínku uvedenou v bodě č. VI. odst. 17 Zásad (stanovisko MŽP k vyhodnocení vlivů na životní prostředí ze dne 23. 12. 2009, č. j. 106916/ENV/09/ se sdělením, jak bylo zohledněno). Podle navrhovatele vyžaduje MŽP dodržování podmínek završených v procesu EIA a SEIA. Navrhovatel nesouhlasí s tvrzením, že požadavek na zapracování závěrů a doporučení do správních rozhodnutí a povolení z procesu EIA prostřednictvím Zásad je

nad rámec znění této dokumentace a nad rámec právní úpravy. Odpůrce musí respektovat požadavky a podmínky orgánu vyššího stupně, kterým je MŽP. Vzhledem k tomu, že odpůrce nerespektuje proces EIA a stanovisko MŽP, přičemž se tato skutečnost bezprostředně dotýká námitek navrhovatele, požaduje tento zrušit v bodě VI. písm. A Zásad vyhodnocení podmínky č. 17 odpůrcem.

V dalším podání ze dne 30. 1. 2012 reagoval navrhovatel na vyjádření odpůrce, které označil za vágní, nedostatečné a značně povrchní. Odpůrce pouze opakuje svou argumentaci vyjádřenou v Zásadách, což působí, jako by se neseznámil s obsahem návrhu a jeho doplnění. Na některé body návrhu a jeho doplnění vůbec nereagoval. K jednotlivým tvrzením odpůrce pak navrhovatel uvedl, že vychází ze špatných znalostí dopravní infrastruktury v okolí obce Střítež. Navrhovatel potřebuje nutně pomoc a součinnost kraje, ministerstev a jiných správních úřadů tak, jak je uvedeno v čl. 66 Politiky. Možnost regulovat negativní záměry územním plánem obce není zcela vyčerpávající. Složení zastupitelstva obcí se často mění a je ovlivnitelnější různými zájmovými skupinami jistě více než orgány kraje, ministerstva a dalších správních úřadů. Za nepravdivé označil navrhovatel tvrzení, že nepoukázal na konkrétní porušení zákona, neboť ve svém návrhu poukázal mimo jiné na porušení ust. § 5 odst. 4 stavebního zákona. K doplnění a podpoře skutkových tvrzení obsažených v doplnění návrhu doložil vyjádření Krajské hygienické stanice Moravskoslezského kraje ze dne 13. 11. 2008, č. j. HOK/OV/-9958/2015.1.2/08 a ze dne 17. 4. 2009, č. j. HOK/OV-2535/215.1.2/09. Z uvedených tvrzení a důkazů plyne, že podmínka uvedená v bodě č. VI. odst. 17 Zásad je naprosto nezbytná a vyhodnocení odpůrce k této podmínce je zcela účelové. Z uvedených důvodů navrhovatel v plném rozsahu setrval na svém návrhu.

Odpůrce ve vyjádření k doplnění návrhu poukázal na to, že navrhovatel zřejmě nerozlišuje opatření obecné povahy od usnesení zastupitelstva kraje. Ani jedno z jeho tvrzení není argumentem, který by mohl vést k závěru o nesprávném zařazení navrhovatele do rozvojové osy. Operuje – li navrhovatel údaji z ÚAP, měl by alespoň vycházet z ÚAP platných v době pořízení a vydání Zásad. Argumentace navrhovatele vychází z aktualizace ÚAP pořízené k 31. 12. 2010, přičemž údaje z této aktualizace nemohly být použity při tvorbě Zásad. Vznik a posuzování ÚAP nemohou být předmětem soudního přezkumu. V rámci zákonem stanoveného obsahu Zásad není možné uvádět a objasňovat adresátům všechny důvody a podklady, které k jednotlivým rozhodnutím o využití území vedly. Dále odpůrce poukázal na omyl navrhovatele spočívající v tom, že vůbec údaji z ÚAP ve vztahu k Zásadám operuje a že z nich vyvozuje kategorické a mylné závěry. S navrhovatelem snad lze souhlasit jen v tom, že mu není zřejmé, z jakých podkladů odpůrce při své argumentaci vycházel. Odpůrce při tvorbě Zásad vycházel pouze z vlastních ÚAP.

Odpůrci není jasné, jak dává navrhovatel do souvislosti svůj požadavek na zrušení jeho zařazení do rozvojové osy, s námitkami týkajícími se napojení trati č. 322, kterým se Zásady vůbec nezabývají. Protože se odpůrce s námitkami navrhovatele podrobně vypořádal, odkázal na jejich odůvodnění.

Odpůrce také vyjádřil nesouhlas s názorem navrhovatele, že MŽP je nadřízeným orgánem či „orgánem vyššího stupně“ obce Střítež nebo Moravskoslezského kraje.

Odpůrce dále citoval ust. § 37 stavebního zákona s tím, že nemá za to, že by se stanovisko MŽP jakkoli vztahovalo k napojení železniční trati, která ani není v Zásadách řešena.

Navrhovatelovu argumentaci uvedenou v bodě III. doplnění návrhu označil odpůrce za nesouvisející s projednávanou věcí a za zcela nesprávnou. Měl-li navrhovatel na mysli námitku č. 3 uvedenou příloze č. 12 Zásad, pak trať v úseku Ostrava – Kunčice – Frýdek – Místek je mimo ORP Třinec, nachází se v ORP Ostrava a navrhovatel tak není oprávněn zasahovat do záměrů zcela mimo jeho území či je prosazovat. Je na odpůrci, které ze sledovaných zájmů zařadí do svých ÚAP a později do Zásad. Předmětná trať není v Zásadách vůbec řešena a tato skutečnost nemá vliv na to, že byl navrhovatel zařazen do rozvojové osy. Rovněž je zcela irelevantní poukazovat na stanovisko MŽP, ve kterém se neuvádějí navrhovatelem tvrzené skutečnosti. Na základě výše uvedeného má odpůrce návrh za nedůvodný.

Z vyjádření navrhovatele ze dne 30. 1. 2012 podle odpůrce plyne jeho nepochopení problematiky ÚAP a územně plánovací dokumentace. V této souvislosti poukázal na mapky, které ke svému vyjádření přiložil, a uvedl, že z nich je evidentní, že záměr kapacitní silnice v Zásadách označený jako D37 vede středem území navrhovatele. Pokud by byl navrhovatel z osy vyřazen, bude tato osa přerušena. Dále odpůrce uvedl, že obec Smilovice se nachází na úpatí Beskyd, kdežto obec Střítež je od nich značně vzdálena. Na mapce (příloha č. 3) je patrné, že do SOB 2 jsou zařazené především obce, které fakticky zasahují do Beskyd či leží na jejich úpatí a zasahují do CHKO Beskydy. Obec Střítež se nachází mimo oblast SOB 2.

K tvrzení navrhovatele, že se v obci projevují problémy s neustále se zvyšujícími kumulativními účinky navyšující se dopravy na příznivé životní prostředí, odpůrce uvedl, že realizací záměru D37 se většina dopravy, nyní vedené přímo centrem obce, přesune mimo centrum, a tím se podstatně sníží negativní vlivy dopravy. Obyvatelé obce sice budou pro příjezd do obce používat také stávající silnici, nicméně tranzitní nákladní doprava, proti které obec dlouhodobě brojí, bude odkloněna po plánované komunikaci D37. Obec bude dále z nájezdů v jejím blízkém okolí přístupná také po nově navrhované komunikaci, což výrazně zrychlí automobilovou dopravu z obce do okolních měst a zvýší její atraktivitu pro bydlení. Tvrzení, že se dostupnost obce nezlepší, neboť přímo do obce nebude z plánované kapacitní silnice sjezd, je poněkud krátkozraké, protože je evidentní, že silnice mezinárodního významu procházející územím obce podmínky v tomto území změní.

Odpůrce opětovně poukázal na to, že skutečnost, že navrhovatel je v Zásadách součástí rozvojové osy, nedopadá žádným negativním způsobem na udržitelný rozvoj území obce. Soubor podmínek pro zařazení obce do specifické oblasti není nikde explicitně vyjádřen a na základě indikátorů nelze jednoznačně určit, zda obec je nebo není dostatečně „oslabená“ pro zařazení do SOB 2. V tomto konkrétním případě převažují důvody pro zařazení obce do rozvojové osy OS13, neboť územím obce prochází významná komunikace I. třídy a plánovaná komunikace mezinárodního významu. Důležitým

argumentem pro zařazení do rozvojové osy je i snadná dostupnost Třince a Frýdku-Místku.

Odpůrce pro pochopení dané problematiky považoval za důležité objasnit některé související otázky. Proto vysvětlil obsah a účel ÚAP, vyjádřil se k rozdílu mezi rozvojovou osou a specifickou oblastí, shrnul důvody zařazení navrhovatele do osy OS13 a zabýval se rovněž rozdíly mezi SOB 2 a OS13. Dále ocitoval část Politiky stanovící úkoly ministerstev a jiných ústředních správních úřadů a uvedl, že mu nejsou známy žádné konkrétní celostátní ani regionální programy, které by podporovaly restrukturalizaci ekonomiky, rozvoj rekreace aj. v SOB 2. Zásady a podmínky vymezené v Zásadách pro rozvojové oblasti, rozvojové osy a specifické oblasti nebrání obcím v rozvoji, naopak jim poskytují argumenty k obraně proti případným nežádoucím záměrům a aktivitám na jejich území. Zařazení navrhovatele do rozvojové osy mu dává větší šanci na zlepšení jeho sociální a ekonomické situace, na jejíž negativa v návrhu poukazuje.

V dalším vyjádření ze dne 13. 4. 2012 navrhovatel uvedl, že se zásadně staví proti tvrzení odpůrce, že „zřejmě nerozlišuje opatření obecné povahy od usnesení zastupitelstva kraje“. Dále poukázal na to, že ÚAP vycházely z podkladů k 31. 12. 2009 a nikoliv k 31. 12. 2010, jak uvádí odpůrce. Pokud by odpůrce skutečně chtěl seriózně a zákonně posoudit zařazení navrhovatele do rozvojové osy, měl by v roce 2010 stejné podklady jako ORP Třinec a mohl by tak identifikovat podobné problémy v území jako ÚAP města Třince.

K tvrzením týkajícím se regionální trati č. 322 navrhovatel uvedl, že si odpůrce fakticky protiřečí, neboť uvedenou trať pokaždé vyhodnocuje jinak. Jednou není jasné, jak napojení této trati souvisí se zařazením navrhovatele do rozvojové osy, a podruhé je tato trať jedním z rozhodných důvodů pro zařazení navrhovatele do osy OS13.

Pokud odpůrce vyzdvihl kladný účinek plánované silnice D37, je nutno zdůraznit, že doba, kdy bude tato silnice realizována a v provozu, je velmi vzdálena, neboť se bude stavět jako poslední část plánované stavby až za 10 let nebo i později. Zařazení do rozvojové osy OS13 však bude platné už nyní i s kumulativními vlivy a důsledky a přetrvávajícími problémy s dopravou. Tvrzení odpůrce, že se dopravní dostupnost po vybudování silnice D37 změní, a tím se zvýší atraktivita pro bydlení, je nepravdivé. V této souvislosti odkázal navrhovatel na své předchozí vyjádření ze dne 30. 1. 2012. Podle názoru navrhovatele se odpůrce rovněž vůbec nevyjádřil k bodu návrhu, který se týkal stanoviska MŽP ze dne 2. 1. 2008. Vyjádření odpůrce schází proto, že zařazení navrhovatele do rozvojové osy je neobhajitelné. Navrhovatel je proto nucen setrvat na svých návrzích.

Podle ust. § 101a odst. 1 věta první s. ř. s. je oprávněn návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí podat ten, kdo tvrdí, že byl opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen na svých právech.

Aktivní procesní legitimace navrhovatele je tedy založena na tvrzení o dotčení na jeho subjektivních právech opatřením obecné povahy. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k tomu 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, v bodu 34. uvedl, že „*Splnění podmínek*

aktivní procesní legitimace bude (...) 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. Obecné podmínky přípustnosti návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s. tedy lze formulovat jen ve velmi abstraktní rovině, neboť splnění podmínek § 101a odst. 1 s. ř. s. je v podstatné míře závislé na tom, jaké opatření obecné povahy je napadeno."

V dané věci namítá navrhovatel zejména rozpor Zásad s Politikou. Dotčení svých práv přitom dovozuje z nesprávného zařazení do rozvojové osy OS13, které je v rozporu s negativním vývojem demografických ukazatelů obce a které povede ke zhoršení už tak neuspokojivé dopravní situace v obci. Uvedená tvrzení navrhovatele shledal Nejvyšší správní soud dostatečnými pro závěr o jeho aktivní procesní legitimaci.

Podle ust. § 101d odst. 1 s. ř. s. posuzuje soud při rozhodování 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.

Podle judikatury Nejvyššího správního soudu není rozsah soudního přezkumu napadeného opatření obecné povahy neomezený, jakkoli je v podstatné míře ovládán zásadou oficiality. V již citovaném usnesení rozšířeného senátu se k tomu v bodě 28. uvádí: „*Uvedené ustanovení by mohlo naznačovat, že soud otázku zákonnosti opatření obecné povahy i procedury vedoucí k jeho vydání posoudí na základě prvního návrhu, dané opatření obecné povahy napadnuvšího, komplexním, úplným, a tedy vyčerpávajícím a konečným způsobem. Tato představa je však iluzorní. Soud 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.*

Zákonnost opatření obecné povahy zkoumá Nejvyšší správní soud jednak z hledisek kompetenčních a procesních, a jednak z hledisek hmotněprávních, včetně proporcionality zásahů do subjektivních práv navrhovatele (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, publ. na www.nssoud.cz).

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

Jedním ze základních ústavních požadavků na právní regulaci je, aby byla prováděna podle zásad subsidiarity a minimalizace zásahu do právní sféry jednotlivce, tedy tak, aby omezení svobody jednotlivce rozhodnutími většiny byla pokud možno zdrženlivá a založená na vážných a racionálních důvodech, a pokud již je k nim přikročeno, aby byla provedena tím nejšetrnějším rozumně dosažitelným způsobem. To platí i pro regulaci pomocí nástrojů územního plánování, mezi nimi i pro zásady územního rozvoje. Nejvyšší správní soud k tomu v usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publ. pod č. 1910/2009 sb. NSS vyslovil následující úvahy: *„[47] Územní plán reguluje možné způsoby využití určitého území. V tomto smyslu představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotyční vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Znamená to především, že jsou omezeni v tom, co se svým pozemkem či stavbou do budoucna mohou činit, na přípustné varianty využití jejich nemovitostí, jež vyplývají z územního plánu. V tomto smyslu může územní plán představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (čl. 11 Listiny), jež je jedním ze základních pilířů, na nichž již po staletí stojí západní civilizace a její svobodný rozvoj. Zásahy do vlastnického práva proto musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona. Jedná-li se o zásahy, jejichž citelnost přesahuje míru, kterou je vlastník bez větších obtíží a bez významnějšího dotčení podstaty jeho vlastnického práva schopen snášet, nastupuje ústavní povinnost veřejné moci zajistit dotčenému vlastníku adekvátní náhradu (čl. 11 odst. 4 Listiny), a to z veřejných prostředků nebo z prostředků toho, v jehož prospěch je zásah do vlastnictví proveden (k civilizační a politické úloze vlastnického práva v dějinách viz komplexně Pipes, R., Vlastnictví a svoboda. Praha: Argo, 2008).*

[48] Omezení v podobě územního plánu je v obecné rovině uvedené podmínky schopno zpravidla splňovat. V první řadě má v principu legitimní důvody - územní plánování je prostředkem k harmonizaci poměrů na území jím regulovaném a umožňuje sladit veřejný zájem (včetně veřejného zájmu přesahujícího dimenze regulovaného území) s individuálními zájmy týkajícími se daného území. Znamená to tedy, že vlastníci dotčení územním plánováním jsou zásadně povinni - za předpokladu, že i další shora uvedené podmínky budou splněny - strpět i bez svého souhlasu omezení, která pro ně vyplývají z územního plánu, nepřesáhnou-li určitou míru, v rámci níž lze taková omezení po každém vlastníku bez dalšího spravedlivě požadovat (spravedlivou míru). Jaká míra to bude, je nutno posoudit vždy v konkrétním případě s přihlédnutím k rozhodným okolnostem; (...).

[49] V některých případech dosažení ústavně legitimních a zákonem stanovených cílů územního plánování nebude možné dosáhnout způsobem, který by se každého jednotlivého z vlastníků pozemků a staveb na územním plánem regulovaném území dotkl toliko ve spravedlivé míře; v takovém případě je přípustný i zásah přesahující tuto míru, přičemž ani zde k jeho provedení není nutný souhlas dotčeného vlastníka. Přípustnost takového zásahu i proti vůli vlastníka je dána jeho ústavně legitimním a zákonem stanoveným cílem a splněním dalších podmínek, jejichž komplex lze souhrnně označit za zásadu subsidiarity a minimalizace takového zásahu (zásadou subsidiarity a minimalizace zásahů do vlastnických a jiných věcných práv při tvorbě územního plánu musí být, jak výše uvedeno, ostatně vedena veškerá omezení vyplývající

z územního plánu, tedy i omezení nepřesahující spravedlivou míru; v opačném případě by se jednalo o ústavně nepřípustný, neboť v rozporu s čl. 4 odst. 4 Listiny jsoucí zásah).

[50] Pokud však omezení daná územním plánem (jeho změnou) zasáhnou - samozřejmě opět jen za předpokladu, že i další shora uvedené podmínky tohoto zásahu budou splněny - vlastníka ve větší než spravedlivé míře, je na místě uvažovat o mechanismu poskytnutí náhrady za takové omezení. (...) z čl. 11 Listiny, zejména z jeho odstavce 4 vyplývá, že každý jinak přípustný zásah do vlastnického práva vyjma zásahu „de minimis" (viz implicitní omezení vlastnického práva vyplývající z odst. 3 zmíněného článku Listiny) musí být kompenzován. Pojem „nucený zásah do vlastnického práva" je autonomním pojmem Listiny základních práv a svobod a je neodmyslitelně spojen s vlastnickým právem jako s jedním ze základních ústavně zaručených práv vytvářejících podmínky pro reálnou svobodu jednotlivce a pro jeho nezávislost na jiných jednotlivcích i na státu; jeho významové zužování je tedy vyloučeno z diskrece zákonodárce. (...)"

Úkolem soudu při přezkumu Zásad je tedy posoudit, zda odpůrce nevybočil ze zákonných pravidel územního plánování, včetně toho, zda zásahy do práv dotčených subjektů byly provedeny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle.

Odpůrce v rámci své samostatné působnosti může stanovovat pravidla výkonu určitých činností a regulovat je tak, aby vzhledem k místním podmínkám, bylo dosaženo co možná nejvíce harmonického uspořádání vztahů v území.

Ve vztahu k legislativním aktům obcí formuloval Ústavní soud v nálezu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06, publ. pod č. 218/2007 ve sv. č. 47 Sb. ÚS, svoji doktrínu ohledně ústavně vymezeného rozsahu práva na samosprávu takto*: „26. (...) ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy je nutno nadále interpretovat v linii dosavadních nálezů Ústavního soudu tak, že obce jsou přímo tímto ustanovením Ústavy zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek. Logickým důsledkem tohoto výkladu potom je, že na rozdíl od vydávání právních předpisů v přenesené působnosti ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy, jehož dikce explicitní zákonné zmocnění vyžaduje, k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již obce žádné další zákonné zmocnění nepotřebují (s výhradou ukládání daní a poplatků vzhledem k čl. 11 odst. 5 Listiny), neboť pojmově není právního předpisu bez stanovení právních povinností. (...)*

Tyto závěry jsou v podstatné míře aplikovatelné i na oblast územního plánování. Zastupitelstvo kraje vydává podle ust. § 7 odst. 2 písm. a) stavebního zákona zásady územního rozvoje v samostatné působnosti a ust. § 18 a § 19 stavebního zákona, která stanoví cíle a úkoly územního plánování, nedávají samosprávě na území kraje právo stát se prostřednictvím zásad územního rozvoje jakýmsi krajským zákonodárcem, který rozhodne o tom, jaké ekonomické či stavební aktivity jsou na území kraje přípustné a které nikoliv. Kraj může v zásadách územního rozvoje nepochybně stanovit pravidla, na základě nichž, s přihlédnutím ke konkrétním podmínkám, např. charakteru krajiny, hustotě osídlení, zastavěnosti apod., budou hodnoceny stavební záměry z hlediska jejich dopadu na zákonem chráněné hodnoty. Samospráva krajů a obcí je z ústavního hlediska

pouze jedním z prvků dělby moci mezi ústředními ústavními orgány a orgány samosprávy a projevem principu subsidiarity, z něhož vyplývá, že věci místního významu mají být v té míře, v níž mají specificky místní povahu, svěřeny regulaci na této úrovni systému veřejné správy. Proto samospráva nemůže mít takový dosah, aby místními či regionálními regulacemi fakticky rozdrobila jednotný právní a ekonomický prostor, jímž podle jednoho ze základních článků Ústavy má Česká republika být, na oblasti, v nichž budou platit zásadně odlišná pravidla.

Zásady územního rozvoje jsou prvním územně plánovacím nástrojem způsobilým soudního přezkumu, neboť podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009 - 59, publ. pod č. 2009/2010 Sb. NSS, není politika územního rozvoje opatřením obecné povahy způsobilým přezkumu v řízení podle ust. § 101a a násl. s. ř. s. Podle citovaného usnesení politika územního rozvoje určuje strategii a základní podmínky pro naplňování úkolů územního plánování v jeho dalších fázích. Nejde o konkrétní regulaci určitého území s obecně vymezeným okruhem adresátů, ale o koncepční nástroj územního plánování, který stanoví priority územního rozvoje v celorepublikových i mezinárodních souvislostech a který je určen orgánům veřejné správy, nikoli těm, vůči kterým je veřejná správa vykonávána, tj. adresátům jejího veřejnosprávního působení. Politika územního rozvoje tak představuje dokument, který má především politicko právní povahu a který je zaměřen na určité vybrané úkoly územního plánování odpovídající republikovým, přeshraničním a mezinárodním souvislostem (§ 31 odst. 1 stavebního zákona).

Zásady územního rozvoje jsou koncepčně novým nástrojem územního plánování krajské územní samosprávy, který má významné funkce jak směrem k celostátní úrovni, tak směrem k jednotlivým obcím. Na jedné straně totiž zásady územního rozvoje zohledňují a upřesňují úkoly územního plánování rámcově vymezené na celostátní úrovni v politice územního rozvoje, jež stanoví priority územního rozvoje v celorepublikových i mezinárodních souvislostech, a na druhé straně v nadmístních souvislostech řeší a koordinují vazby územního rozvoje jednotlivých obcí s podmínkou, že kraj nesmí zasahovat na úseku územního plánování do těch pravomocí, které přísluší výhradně obcím. Zásady územního rozvoje tedy upravují základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje a rovněž vymezují plochy nebo koridory nadmístního významu a stanovují požadavky na jejich využití.

Při zasahování do politickým procesem vygenerovaných rozhodnutí o využití určitého území je třeba respektovat zásadu proporcionality a zdrženlivosti K této zásadě se Nejvyšší správní soud vyslovil v rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73. Přestože se citovaný rozsudek týká přezkumu územního plánu, jsou závěry v něm vyslovené plně aplikovatelné i na nyní posuzovanou věc. V citovaném rozsudku zdejší soud mimo jiné uvedl, že *„...ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem*

soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsaných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto „vejde" do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet.

V reálném životě totiž existuje značná variabilita možných situací a je vždy věcí příslušných správních orgánů, aby velmi citlivě vážily, do jaké míry jsou tyto námitky důvodné a naopak kdy se jedná toliko o námitky spíše obstrukční povahy. Jak již ostatně zdejší soud uvedl ve svých dříve citovaných rozhodnutích, i v prostředí liberální tržní ekonomiky je nezbytná existence územního plánování. Jeho cílem je vytváření předpokladů 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. Regulace využití území je otázkou přesahující rámec života jedné i více generací a proto musí být povznesena nad momentální krátkodobé či dokonce okamžité potřeby té či oné politické reprezentace vzešlé z výsledků voleb."

Stěžejní námitkou navrhovatele je, že byl nesprávně zařazen do rozvojové osy OS13 přesto, že splňuje podmínky pro to, aby byl zařazen do specifické oblasti SOB 2 a v této souvislosti poukazuje na rozpor Zásad s Politikou.

Jedno z obecných východisek pro rozvojové osy je formulováno v čl. 37 Politiky následovně: *„Rozvojové osy zahrnují obce, v nichž existují, nebo lze reálně očekávat zvýšené požadavky na změny v území, vyvolané dopravní vazbou na existující nebo připravované kapacitní silnice při spolupůsobení rozvojové dynamiky příslušných center osídlení. V prostoru křížení rozvojových os mohou být obce zařazeny do kterékoli z těchto rozvojových os. Do rozvojových os nejsou zařazovány obce, které jsou již součástí rozvojových oblastí."*

Jeden z úkolů pro územní plánování je v čl. 39 písm. c) Politiky vymezen takto: *„Kraje v zásadách územního rozvoje dle potřeby upřesní vymezení rozvojových oblastí a rozvojových os v rozlišení podle území jednotlivých obcí, při respektování důvodů vymezení jednotlivých rozvojových oblastí a rozvojových os."*

Rozvojová osa Ostrava–Třinec–hranice ČR/Slovensko (–Čadca) označená jako OS13, do které byl zařazen navrhovatel, je v Politice vymezena v čl. 64 takto: *„Obce mimo rozvojové oblasti, s výraznou vazbou na významné dopravní cesty, tj. silnici I/11, koridor připravované kapacitní silnice Bohumín–Havířov–Třanovice–Mosty u Jablunkova–hranice ČR/Slovensko a železniční trať č. 320."*

Pro specifické oblasti jsou obecná východiska formulována v čl. 65 a 66 Politiky takto:

„(65) Specifické oblasti jsou vymezovány v územích, ve kterých se v porovnání s ostatním územím ČR dlouhodobě projevují problémy z hlediska udržitelného rozvoje území, tj. problémy se zajištěním vyváženého vztahu příznivého životního prostředí, hospodářského rozvoje a soudržnosti společenství obyvatel území (uvedené v důvodech vymezení). Přitom se jedná o území se specifickými hodnotami anebo se specifickými problémy mezinárodního a republikového významu, nebo které svým významem přesahu-jí území kraje.

(66) Specifické oblasti zahrnují obce, ve kterých je dle zjištěných skutečností nejnaléhavější potřeba řešení problémů z hlediska udržitelného rozvoje území. Účelem vymezení specifických oblastí je, aby v nich kraje, ministerstva a jiné ústřední správní úřady v rámci svých působností vytvářely podmínky pro odstranění problémů s cílem umožnit udržitelný rozvoj území a to v souladu s cíli a úkoly územního plánování definovanými stavebním zákonem a při respektování republikových priorit územního plánování a ochrany přírodních, kulturních a civilizačních hodnot území.“

V Politice je specifická oblast SOB 2 vymezena v čl. 70 takto: *„Území obcí z ORP Frenštát pod Radhoštěm, Frýdek-Místek (jižní okraj), Frýdlant nad Ostravicí, Jablunkov (západní okraj), Rožnov pod Radhoštěm, Třinec (jihozápadní okraj), Vsetín (východní část). Oblast se dotýká na území ORP Frýdek-Místek rozvojové oblasti OB2 Ostrava a na území ORP Jablunkov a Třinec rozvojové osy OS13 Ostrava–Třinec–hranice ČR.“*

Navrhovatelovu argumentaci týkající se rozporu Zásad s Politikou lze rozlišit na dvě části. V první z nich uvádí důvody, pro které považuje své zařazení do rozvojové osy OS13 za nesprávné, ve druhé, pro které se domnívá, že měl být zařazen do specifické oblasti SOB 2. V této souvislosti je však třeba zdůraznit, že Nejvyšší správní soud má pouze pravomoc přezkoumávané opatření obecné povahy či jeho část zrušit, ale nemůže jakkoliv nahrazovat činnost orgánu, jež opatření obecné povahy vydal, tj. např. v dané věci rozhodnout o zařazení navrhovatele do specifické oblasti. Posouzení, zda navrhovatel splňuje podmínky pro zařazení do specifické oblasti, tedy Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší. Touto otázkou se proto bude zabývat pouze v souvislosti s přezkumem přiměřenosti zařazení navrhovatele do rozvojové osy, tedy při hodnocení toho, zda odpůrce měl relevantní, dostatečné a logickými úvahami podpořené důvody pro zařazení navrhovatele do uvedené kategorie.

Jedním z důvodů, pro které odpůrce zařadil navrhovatele do rozvojové osy OS13 byla existence výrazné vazby na významné dopravní cesty. Splnění tohoto kritéria navrhovatel zpochybňoval jak v průběhu řízení o Zásadách, tak v nyní projednávaném návrhu. Existenci výrazné vazby na dopravní cesty odpůrce zdůvodnil zejména při vypořádání námitky navrhovatele v průběhu řízení o Zásadách. Rozhodnutí o uplatněných námitkách tvoří přílohu č. 11 a 12 Zásad. Námitku nesprávného zařazení navrhovatele do rozvojové osy odpůrce zamítl s tímto odůvodněním:

„Vymezení rozvojové osy 0S13 (...) vychází ze schválené Politiky (...). Rozvojové oblasti a rozvojové osy jsou vymezovány v územích, v nichž z důvodů soustředění aktivit mezinárodního a republikového významu existují zvýšené požadavky na změny v území. Rozvojové osy zahrnují obce, v nichž existují, nebo lze reálně očekávat zvýšené požadavky na změny v území, vyvolané dopravní vazbou na existující nebo připravované kapacitní silnice při spolupůsobení

rozvojové dynamiky příslušných center osídlení. Kraje v zásadách územního rozvoje dle potřeby upřesní vymezení rozvojových oblastí a rozvojových os v rozlišení podle území jednotlivých obcí, při respektování důvodů vymezení jednotlivých rozvojových oblastí a rozvojových os.

Rozvojová osa OS13 zahrnuje obce s výraznou vazbou na významné dopravní cesty, tj. silnici I/11, koridor připravované kapacitní silnice Bohumín—Havířov—Třanovice—Mosty u Jablunkova—hranice ČR/Slovensko a železnični trat č. 320 Důvodem vymezení byla skutečnost, že se jedná o území ovlivněné hustým urbanizovaným osídlením s centry Třinec a Jablunkov, železniční tratí č. 320 v úseku Český Těšín — Mosty u Jablunkova — hranice ČR/Slovensko (III. tranzitní železniční koridor); v úseku Třanovice — Jablunkov — hranice ČR/Slovensko je rozvojovým záměrem kapacitní silnice. Osa navazuje na rozvojovou osu v zahraničí.

Zařazení obce Střítež (...) do rozvojové osy má objektivní důvody, vycházející z analýzy území, dané zejména polohou obce a demografickými ukazateli. Obcí prochází stávající významná silniční komunikace I/11 koridor připravované kapacitní silnice Bohumín — Havířov — Třanovice — Mosty u Jablunkova — hranice ČR/Slovensko (v ZÚR MSK označený jako záměr D 37, převzatý z platného územního plánu velkého územního celku Beskydy) a železniční trať č. 322 Frýdek - Místek — Český Těšín. Vazba na významné dopravní cesty je zde evidentní. Migrační saldo obce není záporné, obyvatelstvo má příznivou skladbu a vyznačuje se „sídelní stabilitou". Obec má rozvojový charakter a nemůže být zařazena do specifické oblasti, která se vyznačuje strukturálním oslabením některého z pilířů udržitelného rozvoje. Její zařazení do rozvojové osy uvedené skutečnosti jednoznačně podporují.

Specifické oblasti jsou dle Politiky územního rozvoje ČR 2008 vymezovány v územích, ve kterých se v porovnání s ostatním územím ČR dlouhodobě projevují problémy z hlediska udržitelného rozvoje území, tj. problémy se zajištěním vyváženého vztahu příznivého životního prostředí, hospodářského rozvoje a soudržnosti společenství obyvatel. Obec Střítež nevykazuje uvedené problémy, její migrační saldo není záporné, obyvatelstvo má příznivou skladbu a vyznačuje se „sídelní stabilitou". Obec má rozvojový charakter, její zařazení do rozvojové osy uvedené skutečnosti jednoznačně podporují. Přitom není možné, aby území obce bylo rozděleno na část náležející do specifické oblasti a na část náležející do rozvojové oblasti resp. rozvojové osy.

Územní plán obce Střítež a jeho změna č. 1 byly schváleny před vydáním Politiky územního rozvoje ČR 2008, která vymezila na území státu rozvojové oblasti, rozvojové osy a specifické oblasti odlišně od předchozí Politiky územního rozvoje ČR 2006. Proto je zařazení obce do specifické oblasti SOB 2 Beskydy v územním plánu obce nutno revidovat a územní plán v rámci následné změny uvést do souladu s Politikou územního rozvoje ČR 2008."

Kritérium výrazné vazby na významné dopravní cesty je podle Nejvyššího správního soudu nutno vnímat šířeji, než jak činí navrhovatel. Argumentuje-li tím, že jeho území sice protíná koridor plánované silnice D 37, nicméně tato silnice nebude mít v obci sjezdy, je tato argumentace značně zjednodušující. Je třeba zdůraznit, že z mapových podkladů je zřejmé, že koridor plánované silnice D 37 neprotíná území obce pouze okrajově, ale naopak jej v podstatě rozděluje na dvě srovnatelné poloviny. I silnice území obce pouze protínající nepochybně život v ní ovlivňovat bude, a pokud odpůrce dospěl k závěru, že zde existuje výrazná vazba na významnou dopravní cestu, je tento závěr

opodstatněný. V této souvislosti je rovněž třeba poukázat na princip zdrženlivosti soudních zásahů, podle kterého Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší, pokud by se nejednalo o zjevný exces či libovůli odpůrce, do jeho úvahy zasahovat. K takovému excesu při úvaze o existenci výrazné vazby území navrhovatele na významné dopravní cesty ze strany odpůrce nedošlo.

Dílčí pochybení odpůrce lze shledat v tom, že ve vypořádání námitek navrhovatele uvedl jako jednu z významných dopravních cest, na kterou má mít území obce výraznou vazbu, i železniční trať č. 322. Tato železniční trať však v Politice uvedena není. Podle Nejvyššího správního soudu je sice možné, aby odpůrce výraznou vazbu na významné dopravní cesty v Zásadách konkretizoval i poukazem na dopravní cesty výslovně v Politice neuvedené, nicméně v takovém případě je třeba, aby zdůvodnil, že taková dopravní cesta splňuje kritéria vyplývající z Politiky, tj. že se jedná o dopravní cestu významnou a že její vazba na území zařazované obce je výrazná. Z vypořádání námitek ani z jiných částí Zásad však vůbec není zřejmé, zda v případě uvedené železniční trati byla tato kritéria splněna. Kritérium existence výrazné vazby na významné dopravní cesty je nicméně splněno ve vztahu k plánované silnici D 37 (viz výše). Uvedený dílčí nedostatek ve vypořádání námitek navrhovatele je proto bez vlivu na správnost zařazení navrhovatele do rozvojové osy OS13.

Další navrhovatelův argument proti zařazení do rozvojové osy demografickými ukazateli a jejich srovnáním s ukazateli v sousedních obcích je značně zavádějící až účelový. Předně z časového hlediska nelze považovat srovnání uváděné navrhovatelem za relevantní. Srovnává totiž např. nárůst počtu svých obyvatel s počtem obyvatel obce Smilovice v letech 2002 – 2010 nebo argumentuje nízkým počtem nově kolaudovaných staveb rodinných domů v obci a dospívá k závěru, že v důsledku zařazení obce Smilovice do specifické oblasti je vývoj těchto demografických údajů v uvedené obci příznivější. Nehledě na to, že tato skutečnost může mít celou řadu příčin nesouvisejících se zařazením obcí do jednotlivých kategorií, je na první pohled zřejmá bezpředmětnost tohoto tvrzení. Zařazení navrhovatele do rozvojové osy v r. 2010 nemohlo v žádném případě ovlivnit demografický vývoj v obci Střítež v letech předcházejících vydání Zásad, jak nelogicky argumentuje navrhovatel. Aktuálně zhoršující se demografické ukazatele v obci mohou být podnětem pro odpůrce při aktualizaci Zásad (§ 42 stavebního zákona), ne však důvodem jejich nezákonnosti odůvodňujícím zásah soudu. Rovněž tato část návrhu proto nemůže vést k závěru o rozporu Zásad s Politikou.

Tvrzení navrhovatele, že v souvislosti s jeho zařazením do rozvojové osy dojde ke kumulaci negativních vlivů na život v obci, je spekulativní, a Nejvyšší správní soud se jím proto nezabýval. Pouze považuje za vhodné uvést, že i v části věnované v Zásadách vymezení rozvojové osy OS13 (bod 21 Přílohy 1 Zásad) je v rámci požadavků na využití území mimo jiné akcentována podpora restrukturalizace ekonomiky, rozvoj služeb, rozvoj turistických pěších a cyklistických tras, stabilizace a postupné zlepšování stavu složek životního prostředí, tj. faktorů, kterými navrhovatel rovněž podpořil svou argumentaci pro tvrzení, že měl být zařazen do SOB 2.

Navrhovatel také poukázal na zemědělský charakter obce a důležitost turistického ruchu pro život v obci a pro její další rozvoj. Jedná se o aspekty, jejichž možný vliv na

zákonnost zařazení navrhovatele do rozvojové osy OS13 nepřísluší Nejvyššímu správnímu soudu hodnotit, neboť toto je plně pouze v pravomoci odpůrce. V této souvislosti je nutno opakovaně poukázat na princip zdrženlivosti, podle kterého je zásah soudu možný pouze ve výjimečných případech. O takový případ se však v tomto případě nejedná.

Pokud navrhovatel namítal, že vypořádání jeho námitek v procesu schvalování Zásad bylo nedostatečné, Nejvyšší správní soud k tomuto tvrzení v obecné rovině uvádí, že způsob, jakým se odpůrce s námitkami navrhovatele vypořádal, považuje za postačující. Odpůrce uvedl, proč považuje jednotlivé námitky či tvrzení navrhovatele za neopodstatněné, přičemž své závěry podpořil logickou, vnitřně nerozpornou a srozumitelnou argumentací. V tomto směru nelze odpůrci vytknout porušení zákona. Pokud navrhovatel dále uvedl, že se odpůrce s některými jeho námitkami nevypořádal vůbec, opomenul toto své zcela obecné tvrzení jakkoliv konkretizovat, a proto se jím Nejvyšší správní soud dále nezabýval.

Ke konkrétním tvrzením navrhovatele, která v této souvislosti uvedl, týkajícím se zhoršujících se demografických ukazatelů a údajného zařazení navrhovatele do specifické oblasti již v rámci Politiky, se již Nejvyšší správní soud vyjádřil na jiných místech tohoto rozsudku, a proto na tuto argumentaci pouze odkazuje.

Namítá – li navrhovatel, že odpůrce nehledal vhodná řešení s obyvateli území a že naplněním této povinnosti není zamítnutí jeho námitek s nepřiléhavou argumentací, jde spíše než relevantní důvod, kterým by se měl Nejvyšší správní soud věcně zabývat, o subjektivní přesvědčení navrhovatele, který pouze takto vyjadřuje svůj nesouhlas s věcným vypořádáním svých námitek. Vypořádání navrhovatelových námitek v průběhu procesu schvalování Zásad přitom lze hodnotit jako dostatečné, přiléhavé a logicky zdůvodněné (viz výše). Postup odpůrce nenese znaky libovůle nebo účelového nakládání s fakty. K naplnění povinnosti spolupráce s obyvateli a uživateli území (bod 16 Politiky) a součinnosti s orgány obcí (§ 5 odst. 4 stavebního zákona) podle Nejvyššího správního soudu v průběhu procesu schvalování Zásad postačuje důsledný postup podle ust. § 39 a násl. stavebního zákona, tj. zejména dodržení požadavku na veřejné projednání, rozhodnutí o případných námitkách dotčených obcí a poskytnutí prostoru pro připomínky dalších subjektů. V postupu odpůrce v dané věci Nejvyšší správní soud žádné pochybení neshledal.

Ze skutečnosti, že Politika v čl. 70 věnovaném specifické oblasti Beskydy v části zabývající se vymezením úkolů pro územní plánování uvádí mimo jiné i povinnost chránit území pro modernizaci a rekonstrukci silnice I/11 [písm. e) cit. článku], nelze dovodit, že by již v Politice byl navrhovatel zařazen do uvedené specifické oblasti. K tomu je nutno zopakovat, že zařazení jednotlivých obcí do rozvojových oblastí, os a specifických oblastí Politika vyhrazuje Zásadám, a tedy odpůrci [čl. 39 písm. c) Politiky]. Jde přitom o politické rozhodnutí, do kterého může soud zasáhnout jen v případě zjevného excesu. Ten může mít např. podobu evidentního nesouladu Zásad s Politikou, nerespektování kritérií vyplývajících z Politiky pro zařazování obcí do rozvojových os, oblastí, specifických oblastí, absence zdůvodnění zařazení obce do některé z uvedených kategorií atd. Soud tak může pouze korigovat excesy odpůrce, nikoliv svým vlastním hodnocením jeho úvahu nahrazovat.

Jedním z limitů činnosti krajů při pořizování územně plánovací dokumentace je zákonný požadavek souladu Zásad s Politikou. Jejich případný rozpor by však vzhledem k obecnému charakteru Politiky musel být jednoznačný. Tak tomu v daném případě není, protože ze Zásad nevyplývá, že by odpůrce o zařazení obcí do jednotlivých kategorií rozhodoval svévolně. Naopak důsledně se držel kritérií vyplývajících z Politiky a své rozhodnutí o zařazení navrhovatele do rozvojové osy logicky a srozumitelně odůvodnil. V této souvislosti považuje Nejvyšší správní soud za postačující na tuto argumentaci odpůrce odkázat.

Navrhovatel v souvislosti s argumentací čl. 70 Politiky poukázal také na to, že jeho území spadá většinově do vymezení jihozápadního okraje města Třince a že odpůrce v Zásadách toto vymezení nerespektoval. Území navrhovatele skutečně leží v oblasti, kterou je možné označit jako jihozápadní okraj ORP Třinec. To však automaticky neznamená, že veškeré obce, které lze geograficky do této oblasti zařadit, musí být nutně zařazeny do specifické oblasti. Stejně tak totiž podle mapových podkladů, i podle vymezení v Politice (viz čl. 64 až 66 Politiky) lze území navrhovatele zařadit do rozvojové osy OS13. Do střetu se tak dostává několik článků Politiky a bylo právě úkolem odpůrce, aby v Zásadách konkretizoval, kam budou které obce zařazeny [srovnej čl. 39 písm. c) Politiky]. V hraničních případech, jako je i případ navrhovatele, je pak plně na odpůrci, aby posoudil vhodnost zařazení obce do rozvojové osy, rozvojové oblasti či do specifické oblasti. Kategorický závěr o tom, kam má být navrhovatel zařazen tedy z Politiky nevyplývá, a argumentace navrhovatele je proto v této části neopodstatněná.

K argumentaci v doplnění návrhu ÚAP města Třince, Nejvyšší správní soud považuje za postačující uvést, že tyto podkladové materiály neměl odpůrce při schvalování Zásad k dispozici, a to z toho důvodu, že byly pořízeny až ke dni 31. 12. 2010, tj. až po vydání Zásad. Poukaz na rozpor odůvodnění vypořádání navrhovatelových námitek s citovanými ÚAP, je zcela neopodstatněný. Na okraj je nicméně v této souvislosti třeba zmínit, že ÚAP města Třince mohou být podnětem pro odpůrce při aktualizaci Zásad (§ 42 stavebního zákona).

V doplnění návrhu navrhovatel nad rámec návrhu požadoval zrušení vyhodnocení podmínky č. 17 v bodě VI., písm. A Zásad. Uvedená podmínka je obsažena ve stanovisku MŽP k Zásadám ze dne 23. 12. 2009, které bylo vydáno podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů. MŽP v této podmínce uvedlo: „*Všechny větší investiční záměry v průmyslu, dopravě, obchodu a další vybavenosti, vyvolávající dopravní nároky, budou důsledně posuzovány z hlediska vlivů na životní prostředí (SEA, EIA), závěry a doporučení z nich budou převzata do správních řízení a do správních rozhodnutí o jejich umístění a povolení.*“ Odpůrce pak citovanou podmínku vyhodnotil takto: „***Vzato na vědomí.*** *Požadavek je pořizovatelem vzat na vědomí jako akcent na zákonnou povinnost vztahující se k procesu umisťování a povolování staveb. Zásady územního rozvoje neumisťují stavby v území, vymezují pouze plochy a koridory pro záměry republikového a nadmístního významu, které jsou dále upřesňovány v územních a regulačních plánech, a stanovují kritéria pro rozhodování o možných variantách v rámci stanovených koridorů. Vymezení ploch a koridorů pro určité záměry v územně plánovací dokumentaci neznamená automaticky jejich realizaci.*

Požadavek na zapracování závěrů a doporučení do správních rozhodnutí a povolení z procesu EIA prostřednictvím ZÚR je nad rámec zmocnění této dokumentace a nad rámec právní úpravy. Proces EIA je upraven zákonem SEA/EIA. Podle ustanovení § 1 odst. 3 tohoto zákona Účelem posuzování vlivů na životní prostředí je získat objektivní odborný podklad pro vydání rozhodnutí, popřípadě opatření podle zvláštních právních předpisů, a přispět tak k udržitelnému rozvoji společnosti.1b) Tento podklad je jedním z podkladů v řízeních podle zvláštních právních předpisů. Z ustanovení § 10 odst. 4 uvedeného zákona pak vyplývá, že správní úřad (který vydává rozhodnutí dle zvláštních předpisů) při svém rozhodování bere vždy v úvahu obsah stanoviska. Jsou-li ve stanovisku uvedeny konkrétní požadavky týkající se ochrany životního prostředí, zahrne je do svého rozhodnutí; v opačném případě uvede důvody, pro které tak neučinil nebo učinil jen částečně. Rozhodnutí musí vždy obsahovat odůvodnění. Z uvedeného je tedy zřejmé, že k zapracování závěrů a doporučení ze stanovisek EIA při umisťování záměrů a jejich povolování je zmocněn příslušný správní orgán a není možné do jeho kompetencí zasahovat a tyto vztahovat na ZÚR např. zapracováním této podmínky do jejich obsahu.

Podmínka je nad rámec zákonného zmocnění pro ZÚR.“

Podle Nejvyššího správního soudu není citovanému vypořádání této podmínky odpůrcem co vytknout. MŽP totiž pouze klade důraz na požadavky, které by musely být dodrženy i bez uvedení této podmínky v předmětném stanovisku, neboť se jedná o požadavky vyplývající ze zákona. Jiné řešení, než vzetí této podmínky na vědomí, tedy podle Nejvyššího správního soudu nepřipadalo v úvahu, přičemž důvody, které při vypořádání této podmínky uvedl odpůrce v Zásadách, považuje Nejvyšší správní soud za vyčerpávající, a proto na ně v podrobnostech odkazuje.

Argumentuje – li navrhovatel v této souvislosti nerespektováním procesu EIA ve vztahu ke konkrétnímu plánovanému záměru (Optimalizace železniční trati Ostrava – Kunčice – Frýdek – Místek – Český Těšín), je třeba zejména uvést, že uvedený záměr nebyl součástí Zásad. Touto argumentací proto navrhovatel nemůže účinně zpochybnit zákonnost Zásad. K této otázce se navíc odpůrce podrobně vyjádřil v rozhodnutí o námitce navrhovatele (viz příloha č. 11 Zásad). Tuto námitku zamítl, přičemž mimo jiné uvedl, že *„[z]áměr zkapacitnění železniční trati č. 322 není součástí návrhu ZÚR MSK.“* Důvody, které navrhovatel uvedl, považuje Nejvyšší správní soud za správné, podpořené logickou argumentací a dostatečné.

Vzhledem k uvedenému neshledal Nejvyšší správní soud rozpor bodu VI., písm. A, vyhodnocení podmínky č. 17 Zásad se zákonem. Návrh na zrušení Zásad je proto v této části nedůvodný.

Vzhledem ke všem uvedeným důvodům Nejvyšší správní soud návrh navrhovatele jako nedůvodný podle ust. § 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s. zamítl.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ust. § 101d odst. 5 s. ř. s. podle kterého nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 3. května 2012

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu