

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci navrhovatele: **Obec Tetčice**, se sídlem Palackého 177, Tetčice, zast. Mgr. Pavlem Černým, advokátem se sídlem Dvořákova 13, Brno, proti odpůrci: **Jihomoravský kraj**, se sídlem Žerotínovo nám. 3/5, Brno, zast. JUDr. Petrem Fialou, advokátem se sídlem Mezníkova 273/13, Brno, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje vydaných usnesením zastupitelstva č. 1552/11/Z25 na 25. zasedání zastupitelstva dne 22. 9. 2011,

takto:

I. Opatření obecné povahy – Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje vydané usnesením zastupitelstva č. 1552/11/Z25 na 25. zasedání zastupitelstva dne 22. 9. 2011, **se** v části koridoru TE 42 *„horkovod z elektrárny Dukovany, hranice kraje – Brno“* **zrušují** dnem vyhlášení tohoto rozsudku.

II. Návrh na zrušení opatření obecné povahy – Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje vydané usnesením zastupitelstva č. 1552/11/Z25 na 25. zasedání zastupitelstva dne 22. 9. 2011, **se** v části koridoru D 47 *„konvenční železnice trať č. 240 Brno – Rapotice – hranice kraje“* **zamítá.**

III. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovateli náhradu nákladů řízení ve výši 2500 Kč k rukám jeho zástupce Mgr. Pavla Černého, advokáta se sídlem Dvořákova 13, Brno, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Návrh

Návrhem ze dne 27. 12. 2011, doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 28. 12. 2011, se navrhovatel domáhal zrušení opatření obecné povahy – Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje (dále jen „ZÚR Jmk“) vydaných usnesením zastupitelstva č. 1552/11/Z25 na 25. zasedání zastupitelstva dne 22. 9. 2011, a to v části vymezující koridor TE 42 „*horkovod z elektrárny Dukovany, hranice kraje – Brno*“ a v části vymezující koridor D 47 „*konvenční železnice trať č. 240 Brno – Rapotice – hranice kraje*“.

V úvodu navrhovatel předeslal, že při vydání uvedeného opatření obecné povahy nebyl dodržen zákon a že byl zkrácen na svých právech, zejména v právu na samosprávu. Jako důvody svého návrhu pak konstatoval následující:

Koridory TE 42 a D 47 nejsou žádným způsobem popsány či jinak zmíněny v Politice územního rozvoje České republiky schválené usnesením vlády č. 929 ze dne 20. 7. 2009 (dále jen „PÚR ČR“), ačkoliv se dle navrhovatele jedná o stavby infrastruktury republikového významu, neboť trasy obou koridorů prochází územím několika krajů. Nejedná se tedy o záměry, které by mohl ve své územně plánovací dokumentaci odpůrce vymezit izolovaně, ale je třeba je zkoordinovat na „nadkrajské“ (celorepublikové) úrovni.

Vedle zmíněné absence obou koridorů v PÚR ČR navrhovatel upozornil též na rozpor schválených a vydaných ZÚR Jmk s jejich zadáním, které koridor konvenční železniční tratě č. 240 nikde nezmiňuje a koridor horkovodu TE 42 nezmiňuje jako takový, ale pouze v souvislosti s „*prověřením koridoru zásobování města Brna teplem z jaderné elektrárny Dukovany*“. Z této poznámky však není vůbec zřejmé, kudy by trasa koridoru mohla vést, navrhovatel tedy neměl žádnou možnost dovědět se, že by se jej (jeho území) tento bod zadání ZÚR Jmk mohl týkat. Dále není nikde v ZÚR Jmk uvedeno, že by k jakémukoliv prověření trasy koridoru TE 42 a možností zásobování města Brna teplem z jaderné elektrárny Dukovany došlo tak, jako to bylo v zadání požadováno. Návrh ZÚR Jmk tak dle navrhovatele nebyl vypracován na základě zadání a v souladu s ním, čímž mu byla upřena možnost uplatnit své požadavky hned v počátku plánovacího procesu, kdy ještě existuje největší možnost ovlivnit výslednou podobu vydaných ZÚR Jmk. Za této situace mohl navrhovatel pouze v další fázi pořizování ZÚR Jmk podávat námitky k jejich návrhu, což také učinil.

Navrhovatel uplatnil výše uvedené skutečnosti ve svých námitkách a současně vyjádřil i svůj nesouhlas s vymezením koridoru D 47, přičemž kromě samotné existence daného koridoru brojil též proti jeho šířce, která je neodůvodnitelně velká a rozporná se zákonem.

Odpůrce těmto námitkám částečně vyhověl, a to ohledně šířky koridoru D 47, kterou zúžil z 600 m na 200 m s odůvodněním, že je již vypracována dokumentace pro územní řízení o umístění trati, ze které jasně vyplývá, kde přesně bude trať umístěna. Navrhovatel však nesouhlasí s tím, že by jeho námitce týkající se šíře koridoru bylo vyhověno a poukázal na svůj požadavek zúžit koridor na šířku nezbytně nutnou a skutečně potřebnou pro zdvojkolejnění trasy, za kterou považuje plochu o šířce 127 m (vzdálenost krajních kolejí je cca 7 m, dále je třeba ochranné pásmo trati v šíři 60 m a na obě strany od krajních kolejí). Ke zúžení koridoru navíc došlo pouze v části umístěné na

území navrhovatele, což znamená, že mimo jeho hranice je koridor veden stále v šíři 600 m, ačkoliv je zřejmé, že i zde bude ve skutečnosti užší.

Ve zbytku námitky týkající se koridoru D 47 odpůrce zamítl, aniž by se s nimi řádně vypořádal a svůj postup dostatečně odůvodnil. Stejně tak postupoval v případě námitek ke koridoru TE 42, v nichž navrhovatel rovněž upozorňoval na to, že daný koridor nebyl uveden v PÚR ČR ani v zadání ZÚR Jmk; i zde námitky zamítl bez jejich řádného vypořádání a dostatečného odůvodnění. Navrhovatel je proto přesvědčen, že jeho námitky nebyly vypořádány správně, resp. vůbec a rozhodnutí odpůrce o uplatněných námitkách je proto nezákonné, a to především pro jeho nepřezkoumatelnost.

Dále navrhovatel poukázal na to, že trasa horkovodu TE 42 je v ZÚR Jmk vymezena tak, že začíná na hranici Jihomoravského kraje, kde nenavazuje na žádnou trasu horkovodu umístěnou na území kraje Vysočina, a končí na hranici města Brna (katastrálního území Bosonohy). Podle navrhovatele se tedy jedná o koridor vedoucí „*odnikud nikam*“, na obou stranách neukončený, přičemž především vyřešení vedení trasy horkovodu v Brně je pro celý záměr zcela zásadní, má-li jím být zajištěna dodávka tepla z jaderné elektrárny Dukovany. V ZÚR Jmk je tak vymezeno pouze torzo koridoru, které není možné považovat za komplexní řešení účelného využití území, které by bylo souladné s cíly a úkoly územního plánování podle § 18 odst. 2, věty první, zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Vedle toho navrhovatel nepovažuje vymezení koridoru horkovodu TE 42 ani za souladné s principem proporcionality, neboť by bylo absurdní požadovat po obcích, na jejichž území má být záměr horkovodu umístěn, aby měnily své územní plány a uváděly je do souladu se ZÚR Jmk, když není vůbec jasné, zda bude vedení trasy horkovodu na území města Brna vyřešeno a zda bude možné záměr horkovodu realizovat. Taktéž v případě koridoru D 47 poukázal navrhovatel na nezkoordinování trasy koridoru se sousedními kraji a z tohoto důvodu ji rovněž nelze považovat za komplexní řešení účelného využití území odpovídající principu proporcionality.

Závěrem navrhovatel konstatoval, že vymezení obou zmíněných koridorů představuje výrazný zásah do jeho území určeného pro výstavbu rodinných domů. V důsledku tohoto zásahu by byl navrhovateli znemožněn další rozvoj, neboť navrhovatel nemá na svém území jiné plochy, na kterých by byla možná výstavba rodinných domů. V případě koridoru D 47 a jeho šíře 200 m je přitom dle navrhovatele zcela nesporně zasahováno do jeho práv ve větší míře, než je nezbytně nutné, pokud by pro koridor stačila plocha o šířce 127 m. Ohledně koridoru TE 42 pak navrhovatel opakovaně upozornil na jeho vymezení pouze k hranici území města Brna s tím, že omezení práv navrhovatele a ostatních dotčených obcí a dotčených vlastníků není v tomto případě odůvodněno „*ústavně legitimními a o zákonné cíle opřenými důvody*“, jak požaduje judikatura Nejvyššího správního soudu, týkající se proporcionality opatření obecné povahy.

II. Vyjádření odpůrce k návrhu

II. a) Neúčinnost ZÚR Jmk, předčasnost návrhu

Odpůrce ve svém vyjádření ze dne 3. 1. 2012 k návrhu na zrušení zmíněné části ZÚR Jmk nejprve poukázal na jeho předčasnost, neboť ZÚR Jmk nenabyly ke dni podání návrhu účinnosti a nebylo je tudíž možné považovat ze existující.

Pro případ oznámení opatření obecné povahy – zásad územního rozvoje a následného určení jejich účinnosti se podle odpůrce použije obecná úprava obsažená ve správním řádu (zákon č. 500/2004 Sb.), dle které se opatření obecné povahy oznámí veřejnou vyhláškou a zveřejní se též na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodů se týká (§ 173 odst. 1, věta první). Účinnosti pak opatření obecné povahy nabývá patnáctým dnem po dni vyvěšení této veřejné vyhlášky (§ 173 odst. 1, věta třetí), přičemž dnem vyvěšení je den vyvěšení na úřední desce správního orgánu, který písemnost doručuje (§ 25 odst. 3); za doručenou se přitom písemnost považuje, byla-li v dané lhůtě zveřejněna též způsobem umožňujícím dálkový přístup (§ 25 odst. 2). Vedle této obecné úpravy opatření obecné povahy a jeho oznámení prostřednictvím doručení veřejnou vyhláškou se však dle názoru odpůrce aplikuje též speciální úprava obsažená ve stavebním zákoně, konkrétně v § 20, který v odst. 1, větě druhé stanoví, že: „*zveřejňuje-li se písemnost vyvěšením na více úředních deskách, považuje se za den vyvěšení den, ve kterém byla písemnost vyvěšena nejpozději*“.

Odpůrce proto považuje za datum nabytí účinnosti ZÚR Jmk den, kdy bude završen proces doručování veřejné vyhlášky „*oznámení o vydání Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje*“, č. j. JMK 134899/2011, kterou vydal dne 23. 9. 2011 a vyvěsil dne 6. 10. 2011 na své úřední desce. Takovým dnem dle jeho názoru bude patnáctý den ode dne vyvěšení vyhlášky na poslední úřední desce obce ležící v Jihomoravském kraji za předpokladu zveřejnění této úřední desky po dobu vyvěšování dané vyhlášky způsobem umožňujícím dálkový přístup.

S ohledem na skutečnost, že odpůrci je z jeho úřední činnosti s jistotou známo, že ke dni podání návrhu soudu nebyla veřejná vyhláška řádně vyvěšena ve všech 637 obcích v Jihomoravském kraji, jsou ZÚR Jmk ke dni podání návrhu soudu neúčinné a návrh samotný je tedy předčasný, proto by ho měl zdejší soud odmítnout podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

II. b) Nedůvodnost návrhu

Z hlediska důvodnosti návrhu odpůrce uvedl, že návrh se v zásadě shoduje s obsahem námitek podaných navrhovatelem, o kterých bylo řádně rozhodnuto v procesu schvalování návrhu ZÚR Jmk, přičemž k jednotlivým námitkám poznamenal následující.

Koridor horkovodu TE 42 odpůrce považuje za záměr nadmístního – krajského (regionálního) významu, který nepřekračuje svým významem území Jihomoravského kraje, a proto nemá požadavek na jeho vymezení v PÚR ČR opodstatnění. Taktéž koridor železniční tratě D 47 nebyl zahrnut do PÚR ČR vzhledem k tomu, že elektrizace a zdvojkolejnění této tratě vytváří podmínky pro její možný komplexní rozvoj a přestavbu na území Jihomoravského kraje jako rovnocenného dopravního systému k dopravě silniční. Současně odpůrce upozornil na to, že v souladu s § 38 stavebního zákona byl návrh ZÚR Jmk posouzen Ministerstvem pro místní rozvoj, jako ústředním orgánem ve

věcech územního plánování, jež v rámci svého stanoviska neuplatnil žádný požadavek týkající se vymezení daného záměru.

K absenci obou uvedených koridorů v zadání ZÚR Jmk odpůrce uvedl, že prováděcí předpis ke stavebnímu zákonu nestanoví obsah zadání. Pořizovatel v zadání stanoví hlavní cíle a požadavky na zpracování návrhu zásad územního rozvoje. Účelem zadání není a ani nemůže být uvedení výčtu všech záměrů, které budou v zásadách územního rozvoje řešeny. Nehledě na to, že v zadání byl obsažen pokyn pro zohlednění územně plánovacích podkladů, platné územně plánovací dokumentace a významných oborových podkladů. Na základě výše uvedeného byla prověřena a vyhodnocena studie „*Vyvedení tepla z JE Dukovany, 2009*“ a záměr stavby horkovodu (koridor TE) byl zahrnut do návrhu ZÚR Jmk. Jedná se o dlouhodobý záměr obsažený v územním plánu velkého územního celku Brněnské sídelní regionální aglomerace z roku 1986, jakož i v Územně analytických podkladech Jihomoravského kraje, o jehož zpracování požádaly Teplárny Brno, a. s. Obdobně, s odkazem na prioritní potřebu dalších akcí v železniční infrastruktuře uvedené v Generelu dopravy Jihomoravského kraje, 2006, byl do návrhu ZÚR Jmk zahrnut i záměr modernizace železniční tratě (koridor D 47).

Ohledně navrhovatelem namítaného zúžení koridoru D 47 jen na 200 m a nikoli na 127 m odpůrce uvedl, že ZÚR Jmk jsou koncepčním dokumentem nadmístního významu a nelze jej zaměňovat s územně plánovací dokumentací nižšího stupně, potažmo územním řízením, kde je teprve vymezen přesný průmět záměru do území. Vymezený koridor záměru železnice byl zúžen tak, aby bylo možné v rámci změny územního plánu obce upřesnit, tj. vyhledat koridor pro záměr dle podmínek v území. Takto stanovený koridor v ZÚR Jmk lze tedy v rámci změny územního plánu po dohodě s dotčeným orgánem zúžit a vymezit v podrobnosti jednotlivých parcel.

Odpůrce odmítá tvrzení, že oba koridory uváděných záměrů jsou vymezeny nesprávně a že daný postup je v rozporu s cíly a úkoly územního plánování ve smyslu § 18 stavebního zákona. Naopak stanovením koridorů TE 42 a D 47 v ZÚR Jmk byly při jejich projednávání koordinovány veřejné i soukromé zájmy tak, aby byly zajištěny předpoklady pro udržitelný rozvoj území Jimohoravského kraje. Dle odpůrce nelze tvrdit, že nepřispějí účelnému využití území, přičemž ke koridoru horkovodu navíc poznamenal, že se jedná o záměr napojit město Brno na nový zdroj levné a bezemisní výroby tepla, kterým je Jaderná elektrárna Dukovany, ležící v blízkosti hranic Jihomoravského kraje. Koordinace se sousedním krajem Vysočina je přitom zajištěna v rámci aktualizace jeho zásad územního rozvoje. Ve vztahu k ukončení horkovodu před Brnem u přečerpávací stanice Bosonohy odpůrce konstatoval, že se jedná o konečný bod této liniové stavby, od něhož je záměr horkovodu záměrem místního významu, jehož vymezení je úkolem Územního plánu města Brna. Na území města Brna je horkovod řešen jak v platném územním plánu, tak v konceptu nového územního plánu. Řešení trasy horkovodu v Územním plánu města Brna pak navazuje na koridor vymezený v ZÚR Jmk.

Závěrem odpůrce konstatoval, že zásah ZÚR Jmk do právní sféry subjektů, které se jimi budou od doby jejich účinnosti řídit, je v souladu s principem proporcionality a právo navrhovatele na samosprávu bylo a je zcela respektováno. Na uvážení navrhovatele je z velké části ponechána závěrečná a skutečná podoba záměrů vymezených v ZÚR Jmk,

neboť v jeho územním plánu lze napadené záměry – koridory zúžit a vést tak, aby nezasáhly plochy, jejichž jiný rozvoj sleduje navrhovatel svým návrhem.

III. Replika navrhovatele k vyjádření odpůrce

III. a) Neúčinnost ZÚR Jmk, předčasnost návrhu

Ve vztahu k odpůrcem zpochybněné účinnosti ZÚR Jmk navrhovatel ve své obsáhlé replice ze dne 10. 1. 2012 konstatoval, že považuje za sporné, zda je výklad považující ustanovení § 20 odst. 1 stavebního zákona za *lex specialis* vůči správnímu řádu (§ 25 odst. 3) udržitelný právě v případě zásad územního rozvoje, po jejichž vydání se písemnost (veřejná vyhláška obsahující zásady územního rozvoje, resp. informaci o jejich vydání) vyvěšuje na úředních deskách stovek obcí.

Je totiž zjevné, že pro tuto situaci je pravidlo obsažené v § 20 odst. 1 stavebního zákona krajně nevhodné, neboť váže účinnost zásad územního rozvoje na aktivitu stovek obcí v příslušném kraji. Takový výklad by, vedle očekávatelných komplikací způsobených neúmyslně nesprávným postupem některých obcí, vytvářel i prostor pro obstrukční jednání, protože každá z obcí by mohla svou pasivitou bránit nabytí účinnosti zásad územního rozvoje, popřípadě jejich účinnost dodatečně zpochybňovat. To by znamenalo zásadní oslabení právní jistoty všech osob dotčených vydáním zásad územního rozvoje, pro které by bylo značně obtížné zjistit, zda zásady územního rozvoje nabyly účinnosti či nikoliv.

Navrhovatel se proto domnívá, že je na místě aplikovat na doručování vydaných zásad územního rozvoje jako opatření obecné povahy obecnou úpravu podle správního řádu (§ 25 odst. 3) a § 20 odst. 1 stavebního zákona by neměl být považován za *lex specialis*. V návaznosti na to by pak účinnost zásad územního rozvoje měla nastávat již patnáctým dnem po vyvěšení veřejné vyhlášky na úřední desce kraje, který je vydal, v případě ZÚR Jmk tedy dne 21. 10. 2011.

V případě výkladu opačného, zastávaného odpůrcem, by rozhodujícím bylo výlučně to, zda k vyvěšení předmětné vyhlášky na úředních deskách všech obcí Jihomoravského kraje skutečně došlo či nikoli. V případě pochybností by pak bylo nutno skutkový stav prokázat, a to nikoli ke dni podání návrhu, ale ke dni posuzování této okolnosti soudem. Dále pak navrhovatel poukázal na obtížnost tohoto prokazování skutečného stavu věci, kdy sám ověřoval vyvěšení veřejné vyhlášky na „fyzické“ i „elektronické“ úřední desce, přičemž subjektivní nejistota odpůrce sama o sobě nemůže nijak zpochybnit skutečnost, že obce veřejnou vyhlášku na svých úředních deskách vyvěsily. I při aplikaci § 20 odst. 1 stavebního zákona by tak podle navrhovatele bylo nutno na základě skutečného stavu věci dojít k závěru, že ZÚR Jmk jako opatření obecné povahy nabylo účinnosti.

V tomto ohledu vyjádřil též přesvědčení, že zásady územního rozvoje, jako správní akt, který může být předmětem soudního přezkumu, „*právně existují*“ již od okamžiku svého vydání a nikoli až od okamžiku nabytí účinnosti. Nicméně i pro případ, že by ZÚR Jmk dosud nenabyly účinnosti a nebyly tak v důsledku toho soudem přezkoumatelné, navrhovatel konstatoval, že se jedná o nedostatek podmínky řízení a podaný návrh nelze

odmítnout pro předčasnost, ale ani pro nedostatek podmínek řízení; nejde totiž o nedostatek neodstranitelný ve smyslu § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť Nejvyšší správní soud by v takovém případě mohl vyčkat až ZÚR Jmk nabudou účinnosti (případně vyzvat odpůrce, aby nabytí účinnosti s využitím svých zákonných kompetencí zajistil), a poté v řízení o návrhu pokračovat.

III. b) Nedůvodnost návrhu

Co se týče odpůrcem uváděné nedůvodnosti návrhu, s touto navrhovatel vyjádřil nesouhlas a v prvé řadě zdůraznil své vnímání politiky územního rozvoje jako základního informačního materiálu k budoucímu dotčení svého správního obvodu. S odkazem na příslušnou právní úpravu, názvosloví v samotné PÚR ČR a vymezení pojmu plocha nadmístního, popřípadě republikového významu [§ 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona] označil jako koridor republikového významu takový koridor, který svým významem ovlivní více krajů. Za takový je jistě nutno považovat rovněž koridor pro horkovod TE 42, který je třeba vést přes území více krajů (Jihomoravský kraj a kraj Vysočina). Z tohoto důvodu je tedy nutné koridor horkovodu považovat za koridor „nadkrajského" významu, jenž měl být vymezen v PÚR ČR, stejně tak jako koridor železniční tratě D 47.

Současně navrhovatel poukázal na to, že uvedení záměru obou koridorů (horkovodu a železniční tratě) mělo být důsledně uvedeno v zadání ZÚR Jmk. Pokud by byl správný právní názor, podle něhož lze záměr vymezit až v návrhu zásad územního rozvoje, aniž by byl předtím obsažen v jejich zadání, pak by se tak mělo v každém případě stát na základě závažných skutečností, např. pokud by potřeba vymezení tohoto záměru vyplynula až z uplatněných připomínek obcí či veřejnosti nebo ze stanovisek dotčených orgánů. V daném případě tomu tak ovšem nebylo a záměr koridoru horkovodu i železniční tratě mohl a měl být srozumitelně uveden již v zadání ZÚR Jmk.

Podle navrhovatele je nutno dotčené obci, jako adresátu veřejné správy, předložit takový návrh zadání, který ji umožní alespoň základní orientaci v problému, jak se záměry obsažené v návrhu zadání dotýkají jeho správního území. Pokud návrh zadání neobsahuje alespoň základní srozumitelnou informaci o záměru, pak nelze vznést ani požadavek obce k návrhu zadání zásad územního rozvoje a první z práv obce, tj. právo na uplatnění požadavků podle § 187 odst. 4 stavebního zákona, je v samém prvopočátku územně plánovacího procesu popřeno. Existuje samozřejmě ještě další právo obce, a sice právo na podání námitek k návrhu zásad územního rozvoje, nicméně shora uvedené právo obce na uplatnění požadavků, kterým se podílí na určení podoby návrhu zásad územního rozvoje, je právem v praxi mnohem silnějším, resp. efektivnějším.

K odpůrcem zmíněné studii „*Vyvedení tepla JE Dukovany 2009*", na kterou se v souvislosti s uvedením záměru horkovodu v zadání ZÚR Jmk odkazuje, navrhovatel připomněl chronologii procesu pořizování ZÚR Jmk. Během tohoto procesu probíhalo od 22. 7. 2010 do 15. 10. 2010 tzv. zjišťovací řízení pro záměr „*Dodávky tepla z Jaderné elektrárny Dukovany u Brna*". Jednalo se o řízení podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, přičemž kopii oznámení společnosti ČEZ, a. s., o záměru „*Dodávky tepla z Jaderné elektrárny Dukovany u Brna*" obdržel navrhovatel dne 2. 8. 2010 od odpůrce, resp. Krajského úřadu

Jihomoravského kraje, jakožto pořizovatele ZÚR Jmk, který prokazatelně věděl o daném záměru a o probíhajícím zjišťovacím řízení. V závěru zjišťovacího řízení, který dne 15. 10. 2010 vydalo Ministerstvo pro životní prostředí pod č. j. 79431/ENV/10, je obsažen jednak stručný popis celé stavby a pro další fáze přípravy a realizace stavby uloženy nejrůznější podmínky, mj. podmínka pro fázi přípravy č. 9: „*Prověřit vedení trasy 1100 m dlouhým tunelem pod kopcem Bučín v k. ú. Tetčice a zvážit možnost vedení trasy teplovodu přes k. ú. Rosice u Brna podél stávajících liniových koridorů*“. Současně je záměr rozdělen na tři etapy, které tvoří z funkčního hlediska jeden celek sestávající se z:

- etapy 1 – vyvedení tepelného výkonu z Elektrárny Dukovany;
- etapy 2 – tepelný napáječ Elektrárna Dukovany – Brno-Bosonohy, délka trasy je 41 km;
- etapy 3 – distribuce tepla z Brna-Bosonoh do ostatních částí města Brna, délka trasy je 37 km.

I při vědomí těchto skutečností ovšem odpůrce ponechal v návrhu ZÚR Jmk, který byl zveřejněn dne 9. 6. 2010, trasu koridoru v původní poloze, tj. ukončenou na hranici města Brna, k. ú. Brno Bosonohy. Navíc v podstatě negoval shora zmíněnou podmínku obsaženou v závěru zjišťovacího řízení, neboť o jejím splnění není k dispozici žádný doklad a ani v odůvodnění vydaných ZÚR Jmk není o prověření variantní trasy horkovodu TE 42 žádná zmínka. Úkolem územního plánování je přitom podle § 19 odst. 2 stavebního zákona i vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, jehož součástí je i posouzení vlivu na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb., zpracované podle přílohy ke stavebnímu zákonu (body 5., 6. a 8.). Pokud tedy nedojde k řádnému vyhodnocení variantního řešení trasy záměru TE 42 v ZÚR Jmk, nemůže být podle navrhovatele daný záměr vymezen, a to s ohledem na výsledek zjišťovacího řízení. Vedle nesrozumitelnosti odkazu na studii „*Vyvedení tepla z JE Dukovany 2009*“ v zadání ZÚR Jmk tak navrhovatel namítá též neaktuálnost uvedené studie, o které pořizovatel i odpůrce prokazatelně věděli. Současně poukázal na své námitky ze dne 18. 4. 2011, v nichž výslovně uvedl, že „*...je navíc hrubou chybou, že pro trasu horkovodu nebylo zpracováno variantní řešení*“. V odůvodnění ZÚR Jmk přitom není ani slovo o výběru konkrétní trasy horkovodu ani žádné zdůvodnění potřebnosti stavby a v této souvislosti má navrhovatel za to, že z archivů pouze povstal historický záměr z doby výstavby elektrárny Dukovany.

Ve vztahu k záměru horkovodu navrhovatel dále poznamenal, že nelze posuzovat jeho část na území města Brna odděleně jako záměr pouze místního významu. Záměr horkovodu je třeba posuzovat jako celek, který je funkčně spjat a který nelze takto rozdělit. Stavební zákon jasně stanoví v § 36 odst. 4, že zásady územního rozvoje se pořizují pro celé území kraje, tzn. také pro území města Brna. Na jeho území přitom za současného stavu není ani možné koridor horkovodu umístit, neboť je v rozporu s platným územním plánem města Brna.

V rámci zmíněného zjišťovacího řízení byly vydány nejrůznější vyjádření a stanoviska, z nichž navrhovatel poukázal na stanovisko Magistrátu města Brna, odboru územního plánování, ze dne 13. 8. 2010, sp. zn. 4100/OÚPR/MMB/0292900/2010, ve kterém se zmiňuje o studii „*Vyvedení tepla z JE Dukovany 2009*“ s tím, že: „*Grafická příloha oznámení záměru je oproti výše zmíněné studii rozšířena o ještě podrobnější napojení na stávající tepelnou síť např. v k. ú. Štýřice, Řečkovice, Bystrc. Navržené propojení na horkovodní*

systém Staré Brno není obsaženo v grafické ani textové části platného ÚPmB“. Stejně se ve stanovisku ze dne 10. 8. 2010, č. j. St. 59/10/Med, vyjádřil i Úřad městské části Brno-Bosonohy, jenž upozornil, že: „*...umístění čerpací a směšovací stanice i trasa v navrhovaném záměru není v souladu s platným Územním plánem města Brna a také s plánovanými dílčími změnami Územního plánu města Brna*“. Koridor horkovodu tedy není v souladu s platným územním plánem města Brna, přičemž není jasné, kdy a v jaké podobě bude schválen nový územní plán města Brna.

Ke koordinaci se sousedním krajem Vysočina a odkazu odpůrce na aktualizaci zásad územního rozvoje uvedeného kraje navrhovatel zdůraznil, že jde teprve o fázi příprav a neznamená to, že k aktualizaci skutečně dojde. Odkaz odpůrce proto považuje za zcela nedostatečný a trvá na svém tvrzení, že koridor pro horkovod TE 42 ve vydaných ZÚR Jmk začíná na hranici Jihomoravského kraje a končí prakticky na hranici katastru Troubska a Brna-Bosonoh; vydané ZÚR Jmk tak vymezují na území Jihomoravského kraje pouze část ze 41 km dlouhé trasy 2. etapy stavby. Obdobně i v případě koridoru D 47 navrhovatel poukazuje na nekomplexní a nekoordinované řešení se sousedním krajem s tím, že v odůvodnění ZÚR Jmk v části zabývající se koordinací záměrů se sousedními kraji není koridor D 47 uveden. Pokud se tedy jedná o přeložky úseku Zastávka u Brna – Okříšky, lze tvrdit, že koridor D 47 není koordinován se sousedním krajem Vysočina.

Ohledně šíře železničního koridoru D 47navrhovatel poznamenal, že zúžení šířky z 600 m na 200 m bylo odůvodněno stanoviskem Ministerstva dopravy, ze dne 6. 5. 2011, sp. zn. 141/2011-910-UPR/2-Ma, jež s odkazem na probíhající územní řízení a rozpracovanou dokumentaci uvádí, že: „*...souhlasí se zúžením koridoru v souladu s DÚR na šířku ochranného pásma budoucí tratě daného zákonem o drahách*“. To konkrétně znamená dvakrát ochranné pásmo o šíři 60 m a vzdálenost krajní dvoukolejky 7 m, tedy v součtu 127 m. Odpůrce byl tedy prokazatelně informován, že není důvodu vymezovat širší koridor, než v rozsahu ochranného pásma podle zákona o drahách, tj. 127 m. Vymezení na 200 m proto navrhovatel považuje za svévolný zásah práv a poukazuje na to, že v situaci, kdy je vedeno územní řízení, není účelné a dokonce ani možné, aby navrhovatel posléze prostřednictvím svého územního plánu koridor dále zúžil podle podrobnosti jednotlivých parcel a podmínek v území, jak tvrdí odpůrce ve svém vyjádření k návrhu.

Závěrem navrhovatel s odkazem na vše výše uvedené konstatoval, že trvá na svém návrhu ze dne 27. 11. 2011 a s odkazem na rozsudek ze dne 14. 10. 2011, č. j. 5 Ao 5/2011 - 27, navrhl, aby mu Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 8 s. ř. s. přiznal náhradu nákladů řízení.

IV. Postoupení věci rozšířenému senátu

Základním předpokladem soudního přezkumu opatření obecné povahy je splnění procesních podmínek řízení, mezi které patří existence předmětu řízení, aktivní legitimace navrhovatele a formulace závěrečného návrhu.

Pokud jde o podmínku aktivní legitimace, tato je splněna. Navrhovatelem je obec, která je aktivně legitimována přímo ze zákona (ex lege), neboť podle § 101a odst. 3 s. ř. s. platí, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části vydaného krajem může

podat též obec; ta v projednávané věci navíc namítá zásah do svého práva na samosprávu a ohrožení dalšího rozvoje. Zcela v souladu s požadavky zákona (§ 101a odst. 1 s. ř. s.) je též závěrečný návrh, kterým se navrhovatel domáhá zrušení konkrétně vymezené části ZÚR Jmk. Podmínka v podobě existence předmětu řízení, tj. opatření obecné povahy, však byla v dané věci zpochybněna, a to poukazem na neúčinnost ZÚR Jmk; ta je odpůrcem dovozována z dosavadní praxe, kterou judikatura akceptovala a která vychází z aplikace § 20 odst. 1 stavebního zákona jako *lex specialis* k § 25 odst. 3 správního řádu.

Devátý senát Nejvyššího správního soudu však při předběžné poradě dospěl k závěru, že aplikace ustanovení § 20 odst. 1 stavebního zákona, v jehož důsledku je okamžik nabytí účinnosti vázán až na patnáctý den po dni vyvěšení veřejné vyhlášky na úřední desce obce (v rámci daného kraje), v níž byla vyvěšena nejpozději, není na místě. Proto usnesením ze dne 17. 1. 2012, č. j. 9 Ao 7/2011 - 378, rozhodl v souladu s ustanovením § 17 odst. 1 s. ř. s. o postoupení věci rozšířenému senátu a současně s ohledem na zákonem stanovenou lhůtu třiceti dnů pro rozhodnutí, jakož i zásadní dopad na množství adresátů opatření obecné povahy, které řízení o jeho zrušení má, požádal o přednostní vyřízení této věci.

Rozšířený senát usnesením ze dne 6. 3. 2012, č. j. 9 Ao 7/2011 - 489, rozhodl tak, že zásady územního rozvoje nabývají v souladu s § 173 odst. 1 ve spojení s § 25 odst. 3 správního řádu účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky, kterou se oznamuje vydání opatření obecné povahy, na úřední desce správního orgánu, který toto opatření obecné povahy vydal (výrok I.); současně věc vrátil k projednání a rozhodnutí devátému senátu (výrok II.).

V souladu s právním názorem předkládajícího devátého senátu rozšířený senát konstatoval, že při vydávání zásad územního rozvoje se neužije § 20 stavebního zákona (upravující doručování písemností veřejnou vyhláškou ve věcech územního plánování), ale použijí se přednostně ustanovení o oznamování opatření obecné povahy obsažená ve správním řádu.

K samotnému vztahu mezi právní úpravou obsaženou ve správním řádu a právní úpravou obsaženou ve stavebním zákoně pak poznamenal, že ačkoli ustanovení § 20 až 24 stavebního zákona představují speciální právní úpravu všech postupů v územním plánování, která vylučuje použití správního řádu, je zde též ustanovení § 36 odst. 4 stavebního zákona, z něhož jednoznačně vyplývá, že se zásady územního rozvoje vydávají: „*formou opatření obecné povahy podle správního řádu*“. Na § 36 odst. 4 stavebního zákona je proto nutno pohlížet jako na výjimku z pravidla vylučujícího použití správního řádu, tj. jako na situaci, kdy zvláštní právní předpis v určité otázce zpětně odkazuje na obecný právní předpis (zpětný směr k procesní úpravě obecné). Citované ustanovení tak přikazuje při vydávání opatření obecné povahy postupovat pouze podle příslušných ustanovení správního řádu, tedy podle § 173 odst. 1 správního řádu, za obdobného užití § 172 odst. 1 správního řádu s tím, že se podpůrně uplatní rovněž § 25 správního řádu obecně upravující doručování veřejnou vyhláškou. Jinými slovy – lze dle rozšířeného senátu říci, že § 36 odst. 4 stavebního zákona odkazuje na správní řád (konkrétně § 173) jako na speciální předpis k speciálnímu předpisu (§ 20 až 24 stavebního zákona); v podrobnostech viz odůvodnění usnesení rozšířeného senátu, zejm. bod 33 a násl.

Přeneseno na nyní projednávanou věc to znamená, že ZÚR Jmk nabyly účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení na úřední desce Jihomoravského kraje, tj. dnem 21. 10. 2011, a Nejvyšší správní soud tak konstatoval splnění všech procesních podmínek řízení a mohl přistoupit k soudnímu přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem.

Za tímto účelem Nejvyšší správní soud nařídil jednání na den 24. 4. 2012, přičemž dne 18. 4. 2012 mu bylo doručeno vyjádření odpůrce ze dne 17. 4. 2012 spojené s návrhem na zrušení tohoto jednání a přerušení řízení.

V. Vyjádření odpůrce spojené s návrhem na zrušení jednání a přerušení řízení

V. a) Návrh na zrušení jednání a přerušení řízení

Odpůrce v tomto směru konstatoval, že i přes většinový názor vyjádřený ve výše uvedeném usnesení rozšířeného senátu ze dne 6. 3. 2012, č. j. 9 Ao 7/2011 - 489, setrvává na svém právním názoru, že zásady územního rozvoje nabývají účinnosti teprve řádným doručením veřejné vyhlášky, kterou se oznamuje jejich vydání v tzv. poslední obci toho kterého kraje, jenž je ve své samostatné působnosti vydal. V souladu s tím pak poukázal na to, že ZÚR Jmk nabyly účinnosti až dne 17. 2. 2012 po zdárném doručení oznámení o jejich vydání všem obyvatelům Jihomoravského kraje s tím, že k projednání a rozhodnutí o návrhu proto podle jeho názoru není příslušný Nejvyšší správní soud, ale Krajský soud v Brně.

Proti citovanému usnesení rozšířeného senátu odpůrce vypracoval komunální ústavní stížnost, kterou dne 13. 4. 2012 na své 159. schůzi projednala Rada Jihomoravského kraje a jednomyslně doporučila svým usnesením č. j. 11768/12/R159 Zastupitelstvu Jihomoravského kraje, aby na svém nejbližším zasedání, jež se má konat dne 24. 4. 2012, schválilo její podání k Ústavnímu soudu. Na tento den však nařídil Nejvyšší správní soud jednání, a proto požádal odpůrce o zrušení tohoto jednání s tím, že předmětná ústavní stížnost bude v tento den podána Ústavnímu soudu i s návrhem na odklad vykonatelnosti napadeného usnesení. Podle odpůrce nemůže navrhovateli zrušením jednání dne 24. 4. 2012 vzniknout žádná újma, na rozdíl od případu, kdy věc bude projednána a případně rozhodnuta jiným než zákonným soudcem.

V této souvislosti požádal odpůrce též o přerušení řízení, a to až do rozhodnutí Ústavního soudu o jeho komunální ústavní stížnosti. Zdůraznil přitom, že není veden snahou odkládat soudní přezkum ZÚR Jmk, ale předejít zcela evidentně zmatečnému rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, a to pro porušení práva na zákonného soudce; tím je – s ohledem na nabytí účinnosti ZÚR Jmk dne 17. 2. 2012 (nikoli dne 21. 10. 2011, jak by vyplývalo ze závěru přijatého rozšířeným senátem) Krajský soud v Brně. Současně odpůrce připomněl, že navrhovatel má možnost vzít svůj návrh zpět a podat jej u zmíněného věcně a místně příslušného soudu, aniž by uvedeným procesním postupem došlo ke zkrácení jeho práv.

V. b) Nedůvodnost návrhu

Přes shora uvedené odpůrce navíc doplnil svoji věcnou argumentaci k nedůvodnosti návrhu a v případě koridoru horkovodu (TE 42) poukázal na mizivý zásah do zájmů kraje Vysočina. Dále zopakoval, že od přečerpávací stanice v Brně – Bosonohách se jedná o záměr zcela místního významu a dodal, že přivedené teplo bude ve městě Brně převážně dodáváno prostřednictvím již existující sítě centrálního vytápění a bude tak dotvářet mix energetických zdrojů. Ohledně nezačlenění koridoru horkovodu do PÚR ČR pak poukázal na obdobné vyvedení tepelné energie z Jaderné elektrárny Temelín a její začlenění v Zásadách územního rozvoje Jihočeského kraje. Odpůrce zpochybnil též navrhovatelem tvrzený zásah do práva na samosprávu s tím, že jeho postup je dokladem neznalosti principů územního plánování. Pokud by totiž navrhovatel namísto podání návrhu na zrušení dané části ZÚR Jmk připravil aktualizaci svého územního plánu a při zachování technické proveditelnosti vytyčil se znalostí místních podmínek značně užší koridor, předmět tohoto řízení před Nejvyšším správním soudem by zcela odpadl. Poukázal přitom na to, že skutečná trasa horkovodu při započtení celého ochranného pásma zabere cca 8 m šířky, tedy pouhá 2 % v ZÚR Jmk vymezovaného 400 m koridoru. Současně odpůrce navrhl vyslechnout jako svědky:

- k zásahu do území - Ing. J. D., projektanta záměru horkovodu ze společnosti Tenza, a. s.;
- k rentabilitě přivedení tepla do města Brna, jeho významu a případnému napojení obcí a měst podél trasy horkovodu - Ing. M. U. z ČEZ, a. s. a Ing. M. Š., vedoucího technického odboru ve společnosti Teplárny a. s.;
- k územnímu plánování na území města Brna - Mgr. Ing. K. L., vedoucí odboru územního plánování a rozvoje Magistrátu města Brna.

Ve vztahu ke koridoru železniční tratě (D 47) odpůrce v podstatě pouze v obecné rovině – s odkazem na judikaturu Ústavního soudu, jakož i právě projednávanou novelu stavebního zákona (pod sněmovním tiskem č. 573) – doplnil, že výklad stavebního zákona podávaný navrhovatelem nese rysy formalismu a pomíjí smysl a účel tohoto zákona, včetně jednoho ze základních principů územního plánování, kterým je postupné nalézání a zpřesňování řešení ve vzájemně navazující územně plánovací dokumentaci. Pokud by zcela vyhověl navrhovateli a stanovil v ZÚR Jmk trasu koridoru o šířce 127 m, překročil by svá oprávnění v souvislosti s uspořádáním území kraje, neboť by fakticky provedl zásah v podrobnosti odpovídající územnímu plánu obce (navrhovatele). Byly by tím eliminovány možnosti v navazujících územních plánech a územních řízeních umístit stavbu dle konkrétních podmínek v území. Nadto poznamenal, že je mu známo, že předmětné územní rozhodnutí bylo vydáno dne 26. 1. 2012 a že jakmile bude pravomocné, bude zkonzumována převážná část omezení plynoucích z uvedené daného koridoru v ZÚR Jmk. Žádný koridor liniové infrastruktury v ZÚR Jmk není vymezený samoúčelně a provedením záměru, k jehož ochraně ten který koridor slouží, je konzumována převážná část omezení z něho plynoucích, přičemž ve zbytku jsou nahrazeny omezením vyplývajícím z existence samotné liniové stavby, objektů s ní souvisejících a ochranným pásmem stanoveným jinými zákony pro realizované stavby. V této souvislosti odpůrce navrhl vyslechnout jako svědky:

- k záměru železniční tratě – Ing. M. W., Ph.D., autorizovanou inženýrku v oboru dopravních staveb za společnost T-plan, s. r. o.;
- k objasnění důvodnosti záměru a jeho přínosů – Mgr. P. J., zaměstnance Správy železniční dopravy;

- k vypořádání námitek navrhovatele v řízení o pořízení ZÚR Jmk a případně k proporcionalitě provedené regulace – Ing. arch. E. H., vedoucí odboru územního plánování a stavebního řádu Krajského úřadu Jihomoravského kraje.

Závěrem odpůrce shrnul, že oba koridory jsou v ZÚR Jmk vymezeny zcela v souladu s tímto stupněm územně plánovací dokumentace a nijak neomezují právo na samosprávu navrhovatele.

K požadavku navrhovatele na náhradu nákladů řízení odpůrce uvedl, že tento zcela odmítá s tím, že v dané věci není dáno povinné zastoupení a zákon možnost náhrady nákladů záměrně vyloučil v § 101d odst. 5 s. ř. s., ve znění účinném do 31. 12. 2011. Navíc není na místě ani žádný důvod stesku na výši soudního poplatku, který navrhovatel hradí z veřejných prostředků a jeho existenci nijak neohrozí. Navrhovatel je územním samosprávným celkem, který odmítá plnit své zákonem stanovené povinnosti a jeho zastoupení v této věci je rozmarem, jehož náklady v žádném případě nemůže nést odpůrce.

VI. Vyjádření navrhovatele k návrhu na zrušení jednání a přerušení řízení

K návrhu odpůrce na zrušení jednání a přerušení řízení se ve svém vyjádření ze dne 23. 4. 2012 vymezil navrhovatel tak, že ho považuje za zcela zjevně nedůvodný s tím, že by mu neměl Nejvyšší správní soud vyhovět.

Usnesení rozšířeného senátu ze dne 6. 3. 2012, č. j. 9 Ao 7/2011 - 489, je rozhodnutím zatímní (předběžné) povahy, které nemůže zasáhnout do práv odpůrce; alespoň potencionální možnost takového zásahu je přitom nezbytnou podmínkou věcné projednatelnosti jeho ústavní stížnosti. Pokud řízení před Nejvyšším správním soudem není dosud skončeno a nelze předjímat jeho výsledek, nemůže být ani uvažováno o tom, že odpůrci nastane jakákoli újma, tím méně pak újma měřitelná z hledisek ústavněprávních. Teprve vyhoví-li Nejvyšší správní soud zcela nebo zčásti návrhu navrhovatele, bude odpůrce moci napadnout konečné rozhodnutí ve věci ústavní stížností, v níž bude moci uplatnit i svou námitku o údajné věcné nepříslušnosti Nejvyššího správního soudu a o porušení práva na zákonného soudce.

V tomto směru pak poukázal též na naprostou věcnou nesprávnost a nepodloženost tvrzení odpůrce, neboť i pokud by byl shledán správným jeho názor ohledně nabytí účinnosti ZÚR Jmk, s nímž se ztotožnili tři členové rozšířeného senátu, byl by k projednání návrhu stejně příslušný Nejvyšší správní soud. Případná neúčinnost ZÚR Jmk v době podání návrhu na zrušení jejich části by totiž byla pouze odstranitelnou překážkou řízení, s čímž se výslovně ztotožnili všichni tři soudci, kteří uplatnili k výše citovanému usnesení rozšířeného senátu odlišná stanoviska, a na které odpůrce při obhajobě svého právního názoru odkazuje. Je proto zřejmé, že ačkoliv se jednotliví členové rozšířeného senátu neshodli na řešení otázky, která mu byla devátým senátem předložena, neměl žádný z nich pochyb o splnění podmínek řízení a o příslušnosti Nejvyššího správního soudu; ta navíc jednoznačně vyplývá ze znění přechodného ustanovení Čl. II. bodu 9. zákona č. 303/2011 Sb.

VII. Jednání soudu

Nejvyšší správní soud nařízené jednání nezrušil a nepřistoupil ani k přerušení řízení tak, jak o to usiloval odpůrce, který to ještě zopakoval ve svém posledním podání ze dne 24. 4. 2012, jež doručil Nejvyššímu správnímu soudu téhož dne v 10.48 hod., tj. ještě před samotným jednáním nařízeným na 13.00 hod.; k tomuto podání přitom přiložil i komunální ústavní stížnost podanou ve stejný den.

Žádný z odpůrcem předestřených důvodů nepředstavuje obligatorní důvod pro přerušení řízení ve smyslu ustanovení § 48 odst. 1 s. ř. s., který by bránil pokračování v řízení poté, co daná věc byla rozšířeným senátem vrácena k projednání a rozhodnutí devátému senátu Nejvyššího správního soudu. Devátý senát je usnesením rozšířeného senátu ze dne 6. 3. 2012, č. j. 9 Ao 7/2011 - 489, vázán a nemůže se od jeho závěrů žádným způsobem odchýlit. Dle závěrů rozšířeného senátu nabývají zásady územního rozvoje účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky oznamující jejich vydání; to znamená, že v projednávané věci ZÚR Jmk nabyly účinnosti již dnem 21. 10. 2011, nikoli dnem 17. 2. 2012, jak tvrdí odpůrce. Odlišná stanoviska, která jsou připojena k citovanému rozhodnutí rozšířeného senátu, na uvedeném závěru nemohou nic změnit, neboť nemají žádné právní důsledky. Závazný je pouze výrok rozhodnutí rozšířeného senátu, který je zcela jednoznačný.

Podmínka řízení spočívající v existenci předmětu řízení tedy byla splněna již ke dni 28. 12. 2011, kdy byl návrh na zrušení ZÚR Jmk podán u Nejvyššího správního soudu. I kdyby však bylo shora uvedené rozhodnutí rozšířeného senátu v budoucnu zrušeno a jeho závěry zpochybněny, neměla by tato skutečnost žádné dopady na nyní projednávanou věc. Ke dni jednání soudu, tj. ke dni 24. 4. 2012, je totiž zcela nepochybné, že i podle výkladu zastávaného odpůrcem jsou již ZÚR Jmk účinné, neboť při použití § 20 odst. 1 stavebního zákona nabyly účinnosti dne 17. 2. 2012. Tím došlo ke splnění podmínek řízení, k jejichž existenci je Nejvyšší správní soud povinen přihlížet v každé fázi řízení. Na příslušnosti Nejvyššího správního soudu ve věci jednat nemění nic ani novela soudního řádu správního, provedená zákonem č. 303/2011 Sb. Touto novelizací sice došlo k přesunu příslušnosti projednávat návrhy na zrušení opatření obecné povahy na krajské soudy, nicméně podle přechodného ustanovení v Čl. II, bodu 9. platí, že: *„řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, v nichž nebylo rozhodnuto do dne nabytí účinnosti tohoto zákona, se dokončí podle dosavadních právních předpisů.*

Jinými slovy byl-li návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podán do dne 31. 12. 2011, včetně, a jsou-li ke dni jednání splněny podmínky řízení, je k projednání a rozhodnutí o tomto návrhu nepochybně dána příslušnost Nejvyššího správního soudu.

Za této situace devátý senát Nejvyššího správního soudu nejen, že neměl povinnost, ale neměl ani důvod pro přerušení předmětného řízení a pro zrušení již nařízeného jednání tak, jako to požadoval odpůrce, o jehož motivaci vedené snahou předejít zmatečnému rozhodnutí lze ve světle výše uvedeného významně pochybovat.

Při jednání dne 24. 4. 2012 setrvali účastníci ve svých přednesech i závěrečných návrzích na obsahu svých podání.

Navrhovatel nejprve poukázal na svoji aktivní legitimaci k podání návrhu s tím, že ZÚR Jmk bylo zasaženo do jeho práva na samosprávu v podobě rozvoje jeho území. Dále v souladu se svým návrhem ve stručnosti zrekapituloval, že oba napadené koridory obsažené v ZÚR Jmk měly být obsaženy v PÚR ČR, jakožto koridory republikového významu, a měly mít též oporu v zadání ZÚR Jmk, což se dle jeho názoru nestalo. Závěrem pak navrhovatel poznamenal, že oba koridory jsou v rozporu s cíly a úkoly územního plánování, včetně principu proporcionality.

Odpůrce ve vztahu k těmto tvrzením navrhovatele zaujal stanovisko zcela opačné. Konstatoval, že oba koridory jsou pouze regionálního významu a jejich promítnutí v PÚR ČR není na místě. Dále připomněl, že v případě zásad územního rozvoje je nutno zachovat určitou abstrakci a dodržet tak hierarchii jednotlivých nástrojů územního plánování, což je ovšem v rozporu s tím, co požaduje navrhovatel, zejména ve vztahu ke koridoru železniční tratě a jeho dalšímu zúžení až na 127 m. Ve vztahu ke koridoru horkovodu odpůrce odkázal na navržené svědky, kteří budou schopni objasnit vedení trasy horkovodu, jakož i jeho další souvislosti; v podrobnostech potom odkázal na svá podání.

Nejvyšší správní soud provedl důkaz obsahem spisů vztahujících se k napadenému opatření obecné povahy. Ze strany navrhovatele bylo navíc doplněno, resp. založeno do soudního spisu vyjádření Státního úřadu pro jadernou bezpečnost ze dne 18. 5. 2010, č. j. SÚJB/OROPC/12501/2010, k záměru „*Dodávky tepla z Jaderné elektrárny Dukovany do Brna*“, kterým lze dle jeho názoru doložit republikový význam koridoru horkovodu, a to pro jeho souvislost s provozem jaderné elektrárny. K samotnému horkovodu a jeho trase navrhovatel do spisu založil i mapu, z níž dle jeho názoru vyplývá nesprávnost argumentace odpůrce, dle kterého se na území města Brna jedná o záměr místního významu, jenž bude realizován prostřednictvím již existující sítě centrálního vytápění. Odpůrcem byla během jednání do soudního spisu založena kopie části návrhu zadání ZÚR Jmk s vyznačením požadavku na prověření koridoru zásobování města Brna teplem z Jaderné elektrárny Dukovany.

Další důkazy Nejvyšší správní soud neprováděl a návrh odpůrce na výslech navržených svědků zamítl, neboť s ohledem na zjištěný skutkový stav věci, jakož i charakter soudního přezkumu opatření obecné povahy, by provedené dokazování bylo zcela nadbytečné.

Nejvyšší správní soud není soudem nalézacím, ale soudem přezkumným a tomu odpovídá i míra dokazování, včetně dokazování prostřednictvím svědeckých výpovědí. Předpokladem posouzení věci je řádné zjištění skutkového stavu věci, jež bylo v souzené věci naplněno. Skutečnosti podstatné z hlediska námitek navrhovatele totiž byly patrné již ze samotného opatření obecné povahy, z jehož obsahu, který nelze dodatečně (ex post) doplňovat prostřednictvím svědeckých výpovědí, Nejvyšší správní soud při svém přezkumu vycházel.

VIII. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud ustáleně užívá v rámci soudního přezkumu opatření obecné povahy tzv. algoritmus (test), kdy jednotlivé na sebe navazující kroky takového algoritmu vyplývají zejména z ustanovení § 101d odst. 1 a odst. 2 s. ř. s. a byly vymezeny v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publikovaném pod č. 740/2006 Sb. NSS. První tři kroky mají povahu formálního přezkumu napadeného opatření obecné povahy a zbylé dva již mají povahu materiální (soud v případě těchto „závěrečných“ kroků zkoumá samotný obsah přezkoumávaného opatření obecné povahy):

1) Přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy. Správní orgán postupuje v mezích své pravomoci, pokud mu na základě zákonného zmocnění především náleží oprávnění vydávat opatření obecné povahy, jejichž prostřednictvím autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem.
2) Přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Správní orgán postupuje v mezích své působnosti, jestliže prostřednictvím opatření obecné povahy upravuje okruh vztahů, ke kterým je zákonem zmocněn (v rámci nichž tedy realizuje svoji pravomoc vydávat opatření obecné povahy).
3) Přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (procesní postup správního orgánu při vydávání opatření obecné povahy).
4) Přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu (nebo rozporu jeho části) se zákonem – zde hmotným právem.
5) Za závěrečný krok algoritmu (testu) považuje soud přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (přiměřenosti právní regulace).

K takto vymezenému postupu Nejvyšší správní soud dále ještě poznamenává, že je v rámci své přezkumné činnosti v souladu s dispoziční zásadou vázán návrhem a nesmí tedy překročit návrh, který učinil navrhovatel. Naproti tomu soud není vázán právními důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s. *in fine*). To znamená, že soud může navrhovatelem napadené opatření obecné povahy nebo jeho část zrušit i z jiných důvodů než z těch, které navrhovatel vytkl. Ve světle výše uvedeného tedy přistoupil Nejvyšší správní soud k přezkoumání napadeného opatření obecné povahy.

V prvé řadě je třeba konstatovat, že pravomoc Zastupitelstva Jihomoravského kraje vydat (v samostatné působnosti) zásady územního rozvoje je dána zákonem [§ 7 odst. 2 písm. a) stavebního zákona] a není sporná.

Další krok v algoritmu přezkumu pak spočívá v posouzení otázky, zda daný orgán při vydávání napadeného opatření obecné povahy (tedy při realizaci své pravomoci) nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Rozlišovat je přitom třeba zejména působnost věcnou (okruh věcných oblastí, v rámci kterých vykonává svoji pravomoc), působnost osobní (okruh osob, vůči kterým působí), působnost prostorovou (na jakém území vykonává svoji pravomoc) a za určitých okolností též působnost časovou (ta přichází do úvahy pouze v situaci, kdy má daný orgán stanovené období, ve kterém může svoji pravomoc vykonávat). K tomu postačuje ze strany zdejšího soudu konstatovat, že ani v této otázce nebylo zjištěno žádného pochybení; ostatně nikdo ji ani nezpochybnil.

Co však navrhovatel zpochybnil a co je také předmětem jeho námitek, je procesní postup předcházející samotnému schválení ZÚR Jmk. Pro posouzení tohoto třetího kroku shora nastíněného testu přezkumu je přitom nutno zodpovědět, zda navrhovatelem uplatněné námitky k návrhu ZÚR Jmk byly řádně vypořádány.

Jinými slovy jde o to, zda odpůrce o uplatněných námitkách navrhovatele rozhodl a své rozhodnutí dostatečně odůvodnil. Odůvodnění rozhodnutí o námitkách přitom tvoří součást odůvodnění zásad územního rozvoje (§ 172 odst. 5 správního řádu) a musí vyhovovat požadavkům na přezkoumatelnost správního aktu uvedeným v § 68 odst. 3 správního řádu; to znamená, že z něho musí být seznatelné, z jakého důvodu jsou uplatněné námitky považovány za liché, mylné či vyvrácené, nebo proč jsou považovány předestírané skutečnosti za nerozhodné, nesprávné či vyvrácené; srov. zejm. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 - 169, publikovaný pod č. 2266/2011 Sb. NSS či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008 - 62.

VIII. a) Vypořádání námitek navrhovatele

Navrhovatel podal námitky k návrhu ZÚR Jmk dne 18. 4. 2011 a odpůrce o nich rozhodl současně se schvalováním ZÚR Jmk dne 22. 9. 2011, a to na základě návrhu rozhodnutí o námitkách zpracovaného krajským úřadem, jakožto orgánem odpůrce tzv. úředního typu zabezpečujícího jeho veškerou agendu jak v oblasti samostatné, tak přenesené působnosti.

Vyjádřil se přitom ke všem dílčím okruhům otázek, které byly v námitkách vzneseny a které lze stručně shrnout a strukturovat obdobně jako námitky obsažené v podaném návrhu na zrušení příslušné části ZÚR Jmk, tj. nesoulad, resp. neuvedení obou koridorů v PÚR ČR ani v zadání ZÚR Jmk a rozpor s cíly územního plánování dle § 18 stavebního zákona, zejména z hlediska komplexního řešení účelného využití území s tím, že v odůvodnění navrhovatel výslovně zmínil narušení Přírodního parku Bobrava s lesním komplexem Bučína; dále:

- v případě koridoru železniční tratě namítl nezdůvodnitelnou šířku (600 m) a navíc i související hlukovou zátěž;
- v případě koridoru horkovodu upozornil na absenci zpracování variantního řešení, a to v souvislosti s odůvodněním návrhu ZÚR Jmk, v němž nenašel: „*...ani slovo o výběru konkrétní trasy horkovodu ani žádné zdůvodnění jeho potřebnosti*“; současně poukázal též na to, že navržený koridor není koordinován se zásadami územního rozvoje kraje Vysočina.

V případě nevymezení obou koridorů v PÚR ČR odpůrce v odůvodnění svého rozhodnutí, kterým danou námitku zamítl, posoudil oba uvedené záměry jako záměry krajského nikoliv republikového významu, a proto nemá požadavek na jejich vymezení v PÚR ČR opodstatnění. Ohledně neuvedení obou koridorů v zadání ZÚR Jmk pak odpůrce uvedl, že v zadání není a ani nemůže být uveden výčet všech záměrů a poukázal na to, že v zadání byl obsažen pokyn pro zohlednění územně plánovacích podkladů, platné územně plánovací dokumentace a významných oborových podkladů. Na základě toho byly oba záměry koridorů zahrnuty do návrhu ZÚR Jmk s tím, že záměr koridoru D 47

vychází z Generelu dopravy Jihomoravského kraje (únor 2006) a záměr koridoru TE 42 navazuje na studii „*Vyvedení tepla z JE Dukovany, 2009*“.

Odpůrce se rovněž vyjádřil k námitce ve věci narušení Přírodního parku Bobrava s tím, že pro případ horkovodu nebude dané území dotčeno, neboť je zde navrženo tunelové řešení. Pro případ železniční trati v daném úseku připustil potenciální negativní vliv, avšak se závěrem, že záměr byl vyhodnocen jako reálný za dodržení příslušných opatření SEA (dle kterých je třeba mimo jiné věnovat zvýšenou pozornost minimalizaci negativních vlivů na lokality soustavy Natura 2000, skladebné součásti ÚSES a krajinný ráz). Obdobně odpůrce vypořádal i námitku týkající se hlukové zátěže v případě záměru železniční tratě s tím, že podmínkou je realizace dostatečných protihlukových opatření.

K námitce ohledně šířky koridoru železniční tratě konstatoval, že jí vyhovuje vzhledem k tomu, že je zpracována dokumentace pro územní rozhodnutí a Ministerstvo dopravy se zmenšením šířky koridoru souhlasí.

V případě koridoru horkovodu odpůrce osvětlil, že bude sloužit k zásobování města Brna teplem vyrobeným v Jaderné elektrárně Dukovany, čímž by byl získán zdroj, který neznečišťuje ovzduší; současně uvedl, že jde o záměr předpokládaný ve studii „*Vyvedení tepla z JE Dukovany, 2009*“ a že je zohledněn v rámci aktualizace zásad územního rozvoje kraje Vysočina.

Na základě uvedeného je tedy podle názoru Nejvyššího správního soudu zřejmé, že odpůrce se v odůvodnění svého rozhodnutí o námitkách navrhovatele vyjádřil v podstatě ke všem nosným otázkám, které byly předestřeny a které lze považovat za řádně vypořádané z hlediska požadavků kladených na přezkoumatelnost správního aktu (viz výše).

Na tomto závěru nic nemění ani skutečnost, že odpůrce v odůvodnění svého rozhodnutí výslovně nereagoval na výtku ohledně nezpracování variantního řešení, jak uvádí navrhovatel. Tato výtka byla součástí širší námitky směřující k absenci zdůvodnění potřebnosti trasy horkovodu a výběru jejího vedení, přičemž její vypořádání tak, jak bylo rekapitulováno shora, bylo dostatečné, neboť odpůrcem učiněný odkaz implikuje, že variantní řešení zpracováno nebylo a vycházelo se ze studie „*Vyvedení tepla z JE Dukovany, 2009*“. Opačný závěr, dle kterého odůvodnění rozhodnutí odpůrce mělo obsahovat explicitní vyjádření ohledně variantního řešení, představuje přílišný právní formalismus a textualismus, který neodpovídá principu materiálního právního státu, ale ani samotnému smyslu a účelu soudního přezkumu. Podstatou přezkumu by přitom mělo být především posouzení zákonnosti samotného obsahu opatření obecné povahy a jeho odůvodnění.

Otázka obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho souladu se zákonem – hmotným právem, je dalším, v pořadí čtvrtým krokem soudního přezkumu ve smyslu shora uvedeného algoritmu, na který navazuje krok další v podobě posouzení přiměřenosti právní regulace (proporcionalita). Pod tyto dva kroky lze podřadit většinu námitek navrhovatele, které v podstatě korespondují s jeho námitkami uplatněnými k návrhu ZÚR Jmk, o kterých bylo odpůrcem rozhodnuto, a to způsobem, který lze považovat z hlediska

vypořádání jednotlivých námitek za dostatečný; je však otázkou, zda ho lze považovat též za věcně správný, souladný se zákonem a proporcionální.

VIII. b) Nesoulad ZÚR Jmk s PÚR ČR

K navrhovatelem namítanému nesouladu ZÚR Jmk s PÚR ČR je třeba nejprve poznamenat, že zásady územního rozvoje jsou prvním územně plánovacím nástrojem způsobilým soudního přezkumu, neboť politika územního rozvoje není podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009 - 59, publikovaného pod č. 2009/2010 Sb. NSS, opatřením obecné povahy způsobilým přezkumu v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. Dle citovaného usnesení totiž 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). V daném případě však záměr koridoru D 47 ani koridoru TE 42 uvedené mezinárodní, resp. republikové souvislosti nesplňuje. U obou záměrů se jedná o koridory, jejichž význam se primárně dotýká Jihomoravského kraje a spočívá jednak ve vytvoření rovnocenného dopravního systému k dopravě silniční na území daného kraje (koridor D 47) a jednak v napojení města Brna na nový zdroj výroby tepla (koridor TE 42).

Skutečnost, že některý z těchto koridorů zasahuje i do sousedního kraje, ještě sama o sobě neznamená, že se jedná o koridor republikového („nadkrajského“) významu, jak dovozuje navrhovatel s odkazem na § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona. Uvedené ustanovení podává zákonnou definici, co pro účely stavebního zákona rozumí plochou nadmístního, popřípadě republikového významu s tím, že je to: „*plocha, která svým významem, rozsahem nebo využitím ovlivní území více obcí nebo více městských částí na území hlavního města Prahy, popřípadě území více krajů*“. Kdy se s ohledem na uvedené bude jednat o plochu významu republikového a kdy o plochu významu nadmístního, však stavební zákon nijak blíže neurčuje, a v tomto směru se argumentace navrhovatele jeví jako příliš zjednodušující a přímočará. Stavební zákon sice v § 32 stanoví obsah politiky územního rozvoje s tím, že mj.: „*vymezuje plochy a koridory dopravní a technické infrastruktury mezinárodního a republikového významu nebo které svým významem přesahují území jednoho kraje*“. Nelze ovšem akceptovat, že každá plocha, resp. koridor jako plocha vymezená pro umístění vedení dopravní a technické infrastruktury, jež zasahuje území více než jednoho kraje, dosahuje republikového, tedy celostátního významu s nutností vymezení v politice územního rozvoje. Podstatný je v tomto směru výše zmíněný účel předmětných koridorů, který se upíná k Jihomoravskému kraji, jehož území svým významem nepřesahuje.

Ve vztahu ke koridoru horkovodu na tomto závěru nemůže nic změnit ani navrhovatelem při ústním jednání soudu dodatečně doložené vyjádření Státního úřadu pro

jadernou bezpečnost ze dne 18. 5. 2010, č. j. SÚJB/OROPC/12501/2010. Z uvedeného vyjádření vyplývá pouze to, že ve věci záměru „Dodávky tepla z Jaderné elektrárny Dukovany do Brna“ je uvedený úřad dotčeným orgánem státní správy, a to s ohledem na jeho věcnou působnost, která je vymezena zákonem (č. 18/1997 Sb.) Posouzení otázek bezpečnosti záměru ze strany tohoto dotčeného orgánu žádným způsobem neimplikuje, že by se pouze v důsledku skutečnosti, že se jedná o využití energie z jaderné elektrárny, mělo nutně jednat o záměr nikoli regionálního, ale republikového významu.

Námitka navrhovatele, že ani jeden z koridorů není vymezen v PÚR ČR, tedy není důvodná a lze ji uzavřít odkazem na to, co je základním smyslem vymezování ploch a koridorů dopravní a technické infrastruktury v politice územního rozvoje jako jedinečném dokumentu pořizovaným Ministerstvem pro místní rozvoj a schvalovaném vládou; je jím územní ochrana a vzájemná koordinace umístění těchto ploch a koridorů tak, aby bylo umožněno vybudování a propojení významných dopravních cest a systémů technické infrastruktury na území České republiky a se sousedními státy; srov. Potěšil, L., Roztočil, A., Hrůšová, K., Lachmann, M.: Stavební zákon - online komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2011

VIII. c) Nesoulad ZÚR Jmk se zadáním

Další námitkou navrhovatele je jeho přesvědčení, že vydané a schválené ZÚR Jmk nejsou v souladu se zpracovaným zadáním, v němž nebyl ani záměr horkovodu ani železniční tratě srozumitelně uveden, čímž bylo popřeno právo obce na uplatnění požadavků podle § 187 odst. 4 stavebního zákona.

V souvislosti s touto námitkou považuje Nejvyšší správní soud za nutné předeslat, že 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, jak již bylo uvedeno výše. Na druhé straně pak zásady územního rozvoje 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 výhradně přísluší obcím. Zásady územního rozvoje tedy stanoví zejména základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, rovněž vymezí plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití.

Tento druh územně plánovací dokumentace je přitom obdobou dosavadních územních plánů velkých územních celků pořizovaných dříve dle zákona č. 50/1976 Sb. v tom smyslu, že je výslovně určen k řešení problémů a otázek nadmístního významu v plochách a koridorech vymezených v zásadách územního rozvoje.

Ostatně také proto stanovil stavební zákon ve svých přechodných ustanoveních určitou propustnost mezi územními plány velkých územních celků a nově přijímanými zásadami územního rozvoje. Konkrétně v § 187 odst. 2 stanovil, že krajský úřad prověří územní plány velkých územních celků z hlediska aktuálnosti jednotlivých záměrů a splnění kritérií jejich nadmístního významu, přičemž záměry vyhovující uvedeným

hlediskům převezme bez věcné změny do návrhu zásad územního rozvoje projednaných s dotčenými orgány. Obdobně v § 185 odst. 4 stanovil, že obecní, resp. krajský úřad prověří z hlediska aktuálnosti i urbanistické studie, územní generely a územní prognózy a podá návrh na vložení, popřípadě vloží data o nich do evidence územně plánovací činnosti.

To znamená, že právní úprava předpokládá určitou kontinuitu v případě záměrů splňujících hledisko aktuálnosti a kritérium nadmístního významu s tím, že pro pořízení prvních zásad územního rozvoje je možné:

1) zpracovat zadání zásad územního rozvoje (§ 187 odst. 4 stavebního zákona) nebo
2) převzít schválené zadání nebo návrh územního plánu velkého územního celku, pokud splňují požadavky stavebního zákona na zásady územního rozvoje (§ 187 odst. 6 stavebního zákona).

V souzené věci byla zvolena první alternativa a při pořízení prvních ZÚR Jmk tedy zpracoval krajský úřad jejich zadání, které podle § 187 odst. 4 stavebního zákona: „*obsahuje hlavní cíle a požadavky na jejich řešení*“. Takto obecně je v zákoně formulována úprava obsahu zadání zásad územního rozvoje, aniž by byla dále rozpracována prováděcím právním předpisem tak, jako je tomu v případě obsahu samotných zásad územního rozvoje, jenž je stanoven v příloze č. 4 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti. Výše uvedené umožňuje krajskému úřadu stanovit konkrétní obsah zadání zásad územního rozvoje poměrně volně, a to s přihlédnutím k náležitostem obsahu zásad územního rozvoje, jakož i ke konkrétním požadavkům a podmínkám na udržitelný rozvoj území v daném kraji.

Na obsah zadání nelze proto klást takové požadavky, dle kterých by zadání mělo obsahovat taxativní výčet všech záměrů následně řešených v zásadách územního rozvoje. Zadání zásad územního rozvoje představuje specifický dokument, který je nutno chápat jako určité ideové východisko, na jehož základě krajský úřad pořídí návrh zásad územního rozvoje, proti němuž lze uplatnit konkrétní námitky či připomínky. Obsahově by přitom zadání zásad územního rozvoje mělo navazovat na aktuální záměry nadmístního významu obsažené v dosavadních územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci, zejména územních plánech velkého územního celku, které zásady územního rozvoje nahrazují (viz výše).

Takto zprostředkovaně se také do zadání ZÚR Jmk dostal uvedený záměr železnice, který vychází z Generelu dopravy Jihomoravského kraje, 2006, jenž byl prověřen z hlediska aktuálnosti, zařazen do evidence územně plánovací činnosti a v zadání ZÚR Jmk obsažen v příloze č. 2 zahrnující soupis relevantní územně plánovací dokumentace a územně plánovacích podkladů; současně je v zadání ZÚR Jmk v kapitole e) na str. 6 zmíněno, že je nezbytné: „*za prioritní záměry JMK považovat zejména ... další prioritní akce v železniční infrastruktuře uvedené v Generelu dopravy JMK*“. Obdobně i v případě záměru horkovodu je v příloze č. 2 zadání ZÚR Jmk obsažen odkaz na studii „*Vyvedení tepla z JE Dukovany, 2009*“ s tím, že ji zpracovatel prověří, vyhodnotí a zváží její využití pro návrh ZÚR Jmk. Tento odkaz přitom navazuje na skutečnost, že v rámci zabezpečení udržitelného rozvoje kraje byl na str. 15 v kapitole e) zadání ZÚR Jmk, jakož i v návrhu zadání ZÚR Jmk, jehož vyznačenou část (str. 14) během jednání před soudem předložil

odpůrce, zanesen požadavek uvažovat o: „*prověření koridoru zásobování města Brna teplem z jaderné elektrárny Dukovany*“. Záměr horkovodu je navíc obsažen i v územně analytických podkladech Jihomoravského kraje a navazuje na územní plán velkého územního celku Brněnské sídelní regionální aglomerace z roku 1986.

Nelze proto podle názoru Nejvyššího správního soudu říci, že by záměr koridoru železniční tratě a koridoru horkovodu nebyl v zadání ZÚR Jmk žádným způsobem uveden, byť se tak stalo zprostředkovaně přes dosavadní územně plánovací dokumenty a podklady. Tento způsob, kterým byly oba koridory v zadání ZÚR Jmk obsaženy, není v rozporu se zákonem stanoveným obsahem zadání zásad územního rozvoje a obecně odpovídá tomu, že zadání zásad územního rozvoje obsahově vychází a navazuje na předchozí dokumentaci a podklady zpracované na úseku územního plánování.

Za této situace tedy není možné vzít námitku navrhovatele za důvodnou, jakkoli lze připustit navrhovatelem naznačovanou obtížnou orientaci v zadání ZÚR Jmk, jež nepochybně může mít vliv i na uplatnění, resp. neuplatnění požadavků ve smyslu § 187 odst. 4 stavebního zákona. V tomto směru ovšem nelze než znovu poukázat na výše popsanou podstatu zadání, včetně velmi obecné úpravy jeho obsahu, která pro jiný závěr neposkytuje žádnou oporu a která ve výsledku klade zvýšené požadavky na dotčené obce i další orgány veřejné správy při uplatňování jejich požadavků ke zpracovanému zadání.

Předpokladem převzetí a odkázání na předchozí územně plánovací dokumentaci a podklady je ovšem jejich aktuálnost, jak již bylo naznačeno výše. Některé z nich totiž obsahují, resp. mohou obsahovat neaktuální záměry a jejich převzetí do zásad územního rozvoje není možné. K prověření kritéria aktuálnosti je zmocněn krajský úřad a souhlas s výsledky prověření nebo odmítnutí některého záměru je v pravomoci zastupitelstva kraje při vydání zásad územního rozvoje, jakožto jednoho z nástrojů územního plánování, jehož jednotlivé cíle a úkoly stanoví § 18 a násl. stavebního zákona. Rozpor s těmito cíly a úkoly, jakož i s principem proporcionality, je přitom předmětem zbývajících námitek navrhovatele.

VIII. d) Rozpor s cíly a úkoly územního plánování, proporcionalita

Cílem územního plánování je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, kterým je vyvážený vztah územních podmínek tří specifických oblastí – příznivého životního prostředí, hospodářského rozvoje a soudržnosti společenství obyvatel území. Zmíněný vyvážený vztah územních podmínek přitom ukládá sledovat všechny tři oblasti a jejich důvody pro změny v území ve vzájemných souvislostech a návaznostech. Jde tedy o určitou vyváženost jednotlivých cílů územního plánování, které ve výsledku mnohdy představují i protichůdné (veřejné a soukromé) zájmy, u nichž je třeba hledat kompromisní řešení, které by tyto zájmy reflektovalo. Vždy se však musí jednat o soustavné a komplexní řešení účelného využití území a jeho prostorového uspořádání, o kterém výslovně hovoří § 18 odst. 2 stavebního zákona, jehož se navrhovatel dovolává.

(Koridor horkovodu TE 42)

Ve vztahu k záměru koridoru horkovodu navrhovatel poukázal na potřebu prověření daného záměru formulovanou v zadání ZÚR Jmk s tím, že jakékoli jeho

prověření není ze ZÚR Jmk zřejmé a koridor horkovodu byl v ZÚR Jmk zanesen v původní poloze s ukončením na hranici města Brna.

Potřeba prověření přitom byla podle názoru Nejvyššího správního soudu zcela na místě, a to nejen proto, že se jednalo o dřívější záměr, jehož parametry bylo nutno konfrontovat s aktuální situací v území tak, aby bylo možné obhájit jeho potřebnost, jakož i konkrétní trasu. Prověření koridoru horkovodu se zaměřením na varianty vedení jeho trasy bylo odůvodněno i výsledkem tzv. zjišťovacího řízení, které proběhlo od 22. 7. 2010 do 15. 10. 2010, tj. poté, co již bylo zveřejněn návrh ZÚR Jmk (9. 6. 2010), avšak dlouho předtím než došlo k veřejnému projednání tohoto návrhu (19. 4. 2011) a jeho schválení odpůrcem (22. 9. 2011).

Zjišťovací řízení je jednou z nejdůležitějších fází procesu posuzování vlivů a v praxi bývá často označováno jako tzv. „malá EIA“, v níž se upřesní informace, které je vhodné uvést do dokumentace vlivů záměru. Dále je v tomto řízení třeba určit, zda záměr bude nebo nebude předmětem dalšího posuzování. Z hlediska cílů, ke kterým zjišťovací řízení směřuje, ho lze tedy rozdělit na tyto dva základní, realizované jako tzv. screening a scoping. Funkcí screeningu je určit, zda se vůbec u daného záměru bude provádět proces posuzování vlivů či nikoliv; funkcí scopingu je upřesnění rozsahu a obsahu dokumentace v závislosti na povaze konkrétního záměru, faktorech životního prostředí, které mohou být provedeným záměrem ovlivněny, a současném stavu poznání; viz § 7 odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb.

Jednoduše řečeno pomocí zjišťovacího řízení se oznamovatel dozví: (i) zda daný záměr bude posuzován podle zákona č. 100/2001 Sb. a (ii) jaké informace bude vhodné uvést v dokumentaci.

V případě záměru horkovodu, označeného v závěru zjišťovacího řízení ze dne 15. 10. 2010, č. j. 79431/ENV/10, názvem „*Dodávky tepla z Jaderné elektrárny Dukovany do Brna*“, bylo zjištěno, že tento nemá významný vliv na životní prostředí a nebude posuzován podle zákona, přičemž jednou z podmínek tohoto závěru bylo i zvážení možnosti vedení trasy přes k. ú. Rosice u Brna podél stávajících liniových koridorů. Takto formulovanou podmínku (pod č. 9) pro fázi přípravy záměru koridoru horkovodu nelze přehlédnout, a to tím spíše, že s možností požadavku na zpracování variant záměru, které se liší umístěním, kapacitou, použitou technologií či okamžikem provedení, počítá i ustanovení § 7 odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb. Oznamovatelem daného záměru sice byla akciová společnost ČEZ, jakožto ten, kdo hodlá záměr provést, nicméně odpůrce o zjišťovacím řízení věděl a dokonce se k němu vyjádřil s tím, že nepožaduje další posuzování záměru z hlediska zákona.

V tomto směru je však nutno uvést, že neposouzení vlivů záměru na životní prostředí rozhodně neznamená rezignaci na ochranu zájmů životního prostředí v procesu pořizování zásad územního rozvoje, natož pak v řešeném území obecně. Je-li v samotném závěru zjišťovacího řízení, vydaném Ministerstvem životního prostředí, výslovně uvedeno, že je třeba zvážit i jinou variantu umístění či vedení koridoru horkovodu (konkrétně přes k. ú. Rosice), bylo nezbytné, aby na to odpůrce nějakým způsobem reagoval a promítnul svůj postup do odůvodnění ZÚR Jmk.

Jedním z úkolů územního plánování je totiž také vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, jehož součástí je i posouzení vlivů na životní prostředí podle § 19 odst. 2 stavebního zákona. Toto posouzení představuje komplexní proces, který se snaží prozkoumat důsledky plánovaných záměrů a navrhnout varianty řešení, které jsou z ekologického hlediska nejvhodnější. Takové varianty je nutno zhodnotit a jejich výběr patřičným způsobem zdůvodnit, což ovšem ZÚR Jmk v případě umístění trasy koridoru horkovodu TE 42 postrádají.

V úvodu předložené dokumentace, konkrétně v textové části „*Vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje na udržitelný rozvoj území*“, jsou obsažena obecná konstatování ohledně hodnocení mj. koridorů nadmístního významu (str. 2) a upravení vyhodnocení tak: „*…aby odpovídalo aktuální podobě koncepce ZÚR JMK, kromě kapitoly 6, která je doplněna o komentář k vybrané variantě záměru a ten je barevně odlišen. Z důvodu transparentnosti bylo v kapitole 6 a přílohách 2. 1 a 2. 2 ponecháno hodnocení všech variant*“ (str. 4). Koridor horkovodu TE 42 však v přehledu variantně vymezených koridorů chybí a konkrétně ve vztahu k němu vyplývají požadavky ohledně: „*Minimalizace negativních vlivů na obytnou funkci území, střetů s limity využití území, především s EVL Pod rybníkem, Široký Bosonožský hájek, Hobrtenky, EVL Ve Žlebě, střelecká bažinka je stanovena v ZÚR v úkolech pro územní plánování. Potenciální vlivy na sledované složky životního prostředí identifikované v měřítku zpracování hodnocení jsou uvedeny v kapitole A. 5. 9 a přílohové části dokumentace*“ (str. 114).

V daném případě tak v podstatě došlo pouze k převzetí záměru koridoru horkovodu v jeho původní podobě obsažené ve studii „*Vyvedení tepla JE Dukovany 2009*“, aniž by z napadeného opatření bylo zřejmé, že se odpůrce zabýval relevantním variantním vedením trasy koridoru.

Dále – a to především – je třeba zdůraznit, že odpůrce se nezabýval ani komplexností daného záměru.

Územní plánování lze prostřednictvím jeho cílů uvedených v § 18 odst. 2 stavebního zákona definovat jako soustavnou a komplexní činnost, která tkví především v celkovém pojetí přijatého řešení. Ostatně také proto stavební zákon požaduje, že komplexní zdůvodnění přijatého řešení, včetně vybrané varianty, musí být součástí odůvodnění ZÚR Jmk [§ 40 odst. 2 písm. d)]. Odpůrce však tomuto požadavku nedostál a ani dostát nemohl, neboť koridor horkovodu, který má fungovat jako zdroj tepla pro město Brno, ukončil před Brnem u přečerpávací stanice Bosonohy, což rozhodně nelze považovat za komplexní přístup ve smyslu výše uvedeného. Záměr koridoru horkovodu je nezbytné posuzovat jako funkční celek, který má mít oporu v nadmístní dokumentaci a není možné v jeho finální části odkazovat na dokumentaci místní. Je třeba přísně dodržovat hierarchii jednotlivé územně plánovací dokumentace, neboť každá má svůj smysl a účel, který odpůrce svým přístupem popřel.

Účel zásad územního rozvoje je možné dovodit z jejich obecného obsahu, který je vymezen v § 36 odst. 1 stavebního zákona tak, že 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. Z uvedeného je patrné, že zásady územního rozvoje se vztahují na území celého kraje. Nelze proto rezignovat na vymezení daného koridoru na území města Brna s tím, že se jedná o záměr místního významu, jehož vymezení je úkolem územního plánu města Brna, v němž je již řešen a navazuje na koridor vymezený v ZÚR Jmk, jak tvrdí odpůrce.

Skutečností, zda tomu tak je či není, se Nejvyšší správní soud blíže nezabýval, protože jako podstatné pro posouzení věci shledal fakt, že koridor horkovodu TE 42 není v části, která má vést územím města Brna, obsažen v ZÚR Jmk. Takový postup odporuje smyslu a účelu zásad územního rozvoje kraje, které se pořizují pro celé území kraje, jak vyplývá z § 36 odst. 1 stavebního zákona, jakož i požadavku na komplexní řešení podle § 18 odst. 2 stavebního zákona. Nelze též přehlédnout § 36 odst. 5 stavebního zákona, dle kterého jsou zásady územního rozvoje závazné pro pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území. Uvedenou závaznost je přitom nutné chápat ve dvojím smyslu: pozitivním a negativním, jak již Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 185, publikovaném pod č. 1971/2010 Sb. NSS, dle něhož: „*V pozitivním smyslu jsou nadřazenou územně plánovací dokumentací vymezené rozvojové plochy nadmístního významu pro územní plány obcí závazné tak, že obec je povinna tyto rozvojové plochy vymezené v nadřazené dokumentaci respektovat a vymezit je i ve svém územním plánu. V negativním smyslu jsou závazné tak, že obec ve svém územním plánu nemůže vymezit rozvojové plochy nadmístního významu, které v nadřazené územně plánovací dokumentaci obsaženy nejsou*“. Tento závěr, ačkoliv vyslovený pouze tzv. obiter dictum, se stal obecně uznávaným judikaturou Nejvyššího správního soudu a zdejší soud jej převzal mj. v rozsudku ze dne 27. 10. 2010, č. j. 9 Ao 1/2010 - 84.

Přeneseno na nyní posuzovanou věc to znamená, že shora uvedená argumentace odpůrce neobstojí proto, že popírá požadavek závaznosti zásad územního rozvoje, jakož i komplexnosti řešení daného záměru, jehož dělení není na místě. Záměr koridoru horkovodu je nepochybně záměrem nadmístního významu a je jím na území celého kraje řešeného v ZÚR Jmk, tj. i na území města Brna, a nic na tom nemůže změnit ani dodatečné tvrzení odpůrce o převážném využití již existující sítě centrálního vytápění. Taktéž skutečnost, že ve výsledku bude trasa horkovodu podstatně užší (cca 8 m) než vymezovaný koridor (400 m), nic nemění na tom, že tento koridor měl být v ZÚR Jmk zanesen i pro území města Brna.

Ve vztahu ke koridoru horkovodu TE 42 lze tedy shrnout, že Nejvyšší správní soud ve shodě s navrhovatelem dospěl k závěru, že ZÚR Jmk neodpovídají výše vyloženým zákonným podmínkám [§ 18 odst. 2, § 19 odst. 2, § 36 odst. 1 a 5 a § 40 odst. 2 písm. d) stavebního zákona] a jsou proto v dané části nezákonné. Tento rozpor s hmotným právem je třeba spatřovat v tom, že odpůrce (i) ukončil trasu koridoru na hranici města Brna (popření komplexnosti a závaznosti přijatého řešení) a (ii) nezabýval se relevantním variantním vedením trasy koridoru (popření aktuálnosti a alternativnosti přijatého řešení).

Vzhledem k tomu, že ZÚR Jmk neobstály v pořadí čtvrtém kroku přezkumného algoritmu (rozpor s hmotným právem), nezabýval se již Nejvyšší správní soud dalšími

námitkami navrhovatele, jimiž cílil k poslednímu kroku, kterým je přiměřenost právní regulace neboli test proporcionality. Neobstojí-li právní regulace z hlediska zákonnosti, pozbývá smyslu zkoumat, zda by dostála principu přiměřenosti.

Z hlediska úplnosti a korektnosti vypořádání námitek navrhovatele však považuje Nejvyšší správní soud za nutné poznamenat, že nesdílí navrhovatelem vyjádřené hodnocení koridoru horkovodu TE 42 jako koridoru vedoucího „*odnikud nikam*“, neboť za hranicemi Jihomoravkého kraje koridor pokračuje na území kraje Vysočina a jeho promítnutí v rámci aktualizace zásad územního rozvoje kraje, které byly vydány a schváleny již v roce 2008, považuje z hlediska koordinace celého záměru za odpovídající a dostatečné.

(Koridor železniční tratě D 47)

Obdobně i v případě záměru koridoru železniční tratě navrhovatel uplatnil námitku týkající se jeho nedostatečné koordinace se sousedním krajem Vysočina s tím, že v odůvodnění ZÚR Jmk v části zabývající se koordinací záměrů se sousedními kraji není koridor D 47 uveden.

V tomto směru je však nutné vycházet primárně z textové části ZÚR Jmk, ve které je mezi úkoly pro územní plánování vztahující se k danému koridoru jasně stanovena potřeba: „*Zajistit mezikrajskou koordinaci navazujícího úseku konvenční železnice – tratě č. 240 se sousedním krajem Vysočina*“ (str. 38). To znamená, že odpůrce koordinaci se sousedním krajem v ZÚR Jmk nepominul, ale předmětný záměr již nezanesl do tabulky – koordinace ploch koridorů – obsažené v příslušné části odůvodnění ZÚR Jmk, v níž se věnuje vyhodnocení koordinace využívání území v souladu s tím, jak má být podle přílohy č. 4 vyhlášky č. 500/2006 Sb. strukturován obsah odůvodnění zásad územního rozvoje. Podle názoru Nejvyššího správního soudu se tak jedná pouze o dílčí vadu odůvodnění, která nemá vliv na zákonnost samotných ZÚR Jmk, jejichž odůvodnění v dané části obecně odpovídá požadavkům citované vyhlášky.

Pro srovnání lze uvést, že v případě horkovodu TE 42 odpůrce v zásadách ZÚR Jmk rovněž zmínil zajištění mezikrajské územní koordinace se sousedním krajem Vysočina, což promítl též do příslušné části odůvodnění ZÚR Jmk, ve které záměr koridoru horkovodu - na rozdíl od koridoru železniční tratě – uvedl a opatřil poznámkou „*bez koordinace*“. Pokud totiž v zásadách územního rozvoje sousedních krajů není dosud návaznost na předmětné záměry v ZÚR Jmk obsažena, je zde uvedeno bez koordinace s tím, že tato teprve bude zajištěna - prostřednictvím aktualizace (viz výše).

Co se týče další námitky směřující vůči koridoru železniční tratě, v níž navrhovatel nesouhlasí se stanovenou šíří koridoru, která byla odpůrcem redukována z 600 m na 200 m, konstatuje Nejvyšší správní soud následující.

K uvedenému zúžení koridoru došlo na základě námitky navrhovatele uplatněné k návrhu ZÚR Jmk, a to s odkazem na stanovisko Ministerstva dopravy ze dne 6. 5. 2011, sp. zn. 141/2011-910-UpR/2-Ma. Ministerstvo dopravy vyjádřilo svůj souhlas se zúžením koridoru vzhledem k tomu, že probíhá územní řízení a na daný záměr je již rozpracována dokumentace pro toto řízení. Odpůrce proto podané námitce vyhověl a v úseku procházejícím k. ú. navrhovatele přistoupil k redukci šířkového vymezení koridoru D 47

na 200 m. Podle navrhovatele však měl v souladu s dokumentací pro územní řízení přistoupit k ještě větší redukci, a to až na šířku ochranného pásma budoucí tratě, jak ve svém stanovisku uvedlo Ministerstvo dopravy; to dle navrhovatele konkrétně znamená šíři 127 m – dvakrát ochranné pásmo o šíři 60 m a vzdálenost krajní dvoukolejky 7 m.

U celostátních a regionálních drah skutečně tvoří ochranné pásmo prostor po obou stranách dráhy 60 m od osy krajní koleje, nejméně však 30 m od hranic obvodu dráhy; viz § 8 odst. 1 písm. a) zákona č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů. To ovšem ještě neznamená, že by odpůrce nutně musel takto vymezený prostor, včetně 7 m vzdálenosti krajní dvoukolejky, promítnout v ZÚR Jmk a provést navrhovatelem požadované zúžení koridoru, zvláště pokud toto zúžení bylo odvíjeno od dokumentace k územnímu řízení, které v té době nebylo ukončeno. V situaci, kdy předmětné územní řízení stále probíhalo a nebylo tak zatím rozhodnuto o konečném umístění daného záměru, by se ze strany odpůrce jednalo o nepřípustné předjímání závěru územního řízení, které nemůže obstát.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu je jistě na místě, aby byly v maximální možné míře zohledňovány paralelně probíhající procesní postupy a jejich závěry; vždyť právě proto také kriticky hodnotil postup odpůrce, který v případě koridoru horkovodu nijak nereagoval na závěry zjišťovacího řízení ohledně variantního řešení trasy tohoto koridoru. Na druhé straně je ovšem potřeba respektovat tyto paralelně probíhající procesy – zde: územní řízení a pořizování zásad územního rozvoje, které se sice mohou vzájemně ovlivňovat, ale nemohou se vzájemně nahrazovat; právě k tomu by však de facto i de iure došlo, pokud by byla v ZÚR Jmk zanesena navrhovatelem požadovaná šíře koridoru. V odpůrcem vymezené šíři koridoru proto zdejší soud nespatřuje nezákonný postup, který by bylo možné považovat za svévolný zásah do práv navrhovatele.

Naopak práva navrhovatele byla v odpovídající míře zohledněna, byl-li koridor pro potřeby realizace záměru železniční tratě předmětným způsobem zúžen. Přesný průmět daného záměru do území pak bude úkolem teprve v dalším průběhu procesu územního plánování, jenž je třeba vnímat jako jeden provázaný a ucelený proces, který ve svých jednotlivých fázích s odpovídající mírou obecnosti reguluje rozvoj daného území na úrovni celostátní, regionální či místní. Nelze tedy reálně požadovat, aby obsahem zásad územního rozvoje, jako koncepce regionálního charakteru, bylo detailní umístění jednotlivých záměrů, které tyto zásady obsahují. Pro tyto postupy jsou určeny další fáze územního plánování, resp. procesy předcházející realizaci jednotlivých záměrů, v nichž by mělo být obsaženo další zpřesnění, a dlužno dodat, že po tomto zpřesnění pozbývá jakákoli další blokace zbývající plochy, která byla vymezena koridorem pro umístění určitého záměru – dopravní či technické infrastruktury - opodstatnění.

Jinými slovy v rámci konkrétního koridoru vymezená plocha se využije pro realizaci předpokládaného záměru a zbývající plocha, resp. její blokace pro uvedený záměr je tímto konzumována, jak správně poukázal odpůrce s tím, že zde ovšem mohou být dána omezení vyplývající již z existence samotné stavby a objektů s ní souvisejících.

Ve vztahu ke koridoru železniční tratě D 47 lze tedy uzavřít, že námitky navrhovatele nejsou důvodné, a to nejen z hlediska zákonnosti, ale i z hlediska

proporcionality; té se navrhovatel dovolával zejména v souvislosti s tím, že trasa koridoru není koordinována se sousedním krajem, a proto ji nelze považovat za komplexní řešení účelného využití území odpovídající principu proporcionality. Jak však již bylo vyloženo výše, vedení koridoru koordinováno je, resp. koordinace je zahrnuta mezi úkoly územního plánování v textové části ZÚR Jmk.

IX. Shrnutí

Na základě všech shora uvedených skutečností Nejvyšší správní soud shledal ZÚR Jmk v části týkající se koridoru horkovodu TE 42 jako nezákonné pro rozpor s cíly a úkoly územního plánování, a proto ZÚR Jmk v této části zrušil podle § 101d odst. 2, věty první, s. ř. s. V části týkající se koridoru železniční tratě D 47 ZÚR Jmk ve všech krocích algoritmu přezkumu obstály, a proto Nejvyšší správní soud návrh v této části zamítl jako nedůvodný podle § 101d odst. 2, věty druhé, s. ř. s.

X. Náklady řízení

V ustanovení § 101d odst. 5 s. ř. s. se stanoví, že žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Z tohoto pravidla však připouští výjimku § 60 odst. 8 s. ř. s., dle kterého i v případech, kdy s. ř. s. stanoví, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, může soud přiznat účastníkovi, který měl ve věci alespoň částečný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení, jsou-li pro to důvody hodné zvláštního zřetele. Posléze uvedené ustanovení obsažené v části třetí (řízení ve správním soudnictví), hlavě I (obecná ustanovení o řízení), tedy umožňuje soudu reagovat na případy, v nichž by striktní uplatnění pravidla uvedeného v § 101d odst. 5 s. ř. s. bylo vůči některým účastníkům příliš tvrdé. O jaké případy by se mělo v praxi jednat, ustanovení § 60 odst. 8 s. ř. s. nestanoví a v tomto směru soud musí vycházet především z posouzení všech okolností konkrétní věci.

V nyní souzené věci bylo návrhu z ½ vyhověno, neboť napadené ZÚR Jmk byly v jedné ze dvou napadených částí zrušeny a první podmínka alespoň částečného úspěchu ve věci je tedy splněna. Druhá podmínka spočívá v existenci důvodů hodných zvláštního zřetele a její splnění je navrhovatelem dovozováno odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2011, č. j. 5 Ao 5/2011 - 27, v němž je poukazováno na nesladění účinnosti zákona č. 218/2011 Sb., novelizujícího s účinností od 1. 9. 2011 zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, a zákona č. 303/2011 Sb., novelizujícího s účinností od 1. 1. 2012 s. ř. s., mj. rušící shora uvedené ustanovení § 101d odst. 5, účinné do 31. 12. 2011; v důsledku toho pak podle citovaného rozsudku: „*Pro návrhy na zrušení opatření obecné povahy, které byly nebo budou podány od 1. 9. 2011 do 31. 12. 2011, tedy nastává obtížně akceptovatelná situace, kdy na jedné straně byl razantně zvýšen soudní poplatek za jejich podání* (z 1000 Kč na 5000 Kč, pozn. Nejvyššího správního soudu) *a na druhé straně v řízení o těchto návrzích stále ještě nemá žádný z účastníků právo na náhradu jeho nákladů*.

Dle názoru Nejvyššího správního soudu lze v onom „nesladění účinnosti“ obou předpisů skutečně spatřovat určitou disproporci, která je ve vztahu k navrhovateli naprosto neopodstatněná a která ve svém důsledku naplňuje důvody hodné zvláštního zřetele pro to, aby bylo navrhovateli, který měl ve věci úspěch z ½, přiznáno právo na náhradu

důvodně vynaložených nákladů řízení, konkrétně částky 2500 Kč představující ½ zaplaceného soudního poplatku.

Ohledně ostatních nákladů řízení má zdejší soud za to, že zde důvody hodné zvláštního zřetele – pouze s poukazem na nesladěnou účinnost uvedených zákonů – dány nejsou a nejsou zde ani jiné skutkové či právní okolnosti, které by takový postup odůvodňovaly tak, jak tomu bylo např. právě ve věci pod č. j. 5 Ao 5/2011 - 27; v ní bylo vedle výše uvedeného odkázáno též na několikaletou nečinnost odpůrce představující zjevný až svévolný zásah do právní sféry navrhovatelů. Takto excesivní postup odpůrce však v daném případě shledán nebyl. Nejvyšší správní soud proto o náhradě nákladů řízení rozhodl tak, jak je uvedeno výroku III. tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 24. dubna 2012

JUDr. Radan Malík
předseda senátu