

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci navrhovatele: **RUDOLF JELÍNEK a.s.**, se sídlem Razov 472, Vizovice, zast. Mgr. Dagmar Maršíkovou, advokátkou, se sídlem Ševcovská 3246, Zlín, proti odpůrci: **Město Vizovice**, se sídlem Masarykovo náměstí 1007, Vizovice, zast. Mgr. Ivou Chytilovou, advokátkou se sídlem Tř. T. Bati 332, Otrokovice, týkající se návrhu na zrušení části opatření obecné povahy č. 1/2012/vi – územní plán Vizovice, schváleného usnesením zastupitelstva města Vizovice dne 4. 6. 2012, které nabylo účinnosti dne 22. 6. 2012, o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 7. 9. 2015, č. j. 64 A 2/2015 – 85,

takto:

I. Kasační stížnost navrhovatele **se zamítá.**

II. Navrhovatel **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Odpůrci **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci

[1] Navrhovatel je vlastníkem pozemků a staveb na nich, které jsou jejich součástí, a to pozemků p. č. st. 1634, p. č. st. 1635, p. č. st. 1806; p. č. st. 2029/1, p. č. st. 2104, včetně staveb na nich, dále část p. č. st. 1633/1, včetně stavby bez čp/če (původně na pozemku p. č. st. 1632/1 a pozemku p. č. st. 1632/2) a části pozemku p. č. st. 16321, dále pozemků p. č. 752/40, p. č. 752/51, p. č. 752/54, p. č. 5475/4, p. č. 5475/6, p. č. 5483/2, p. č. 5545/1

a části pozemků p. č. 752/25, p. č. 752/68, p. č. 752/69, p. č. 752/26, p. č. 752/43, p. č. 752/62, p. č. 752/64, p. č. 752/65 a p. č. 5475/2, vše v katastrálním území obce Vizovice; budovy slouží k výrobě, skladování a odbytu destilátů, ostatní pozemky spojují jednotlivé provozy, přes které jsou realizovány logistické toky vnitřní i vnější (dále jen „výrobní podnik“).

[2] Dne 4. 6. 2012 schválilo zastupitelstvo odpůrce dle § 54 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „stavební zákon“), svým usnesením č. VI/86/12 opatření obecné povahy č. 1/2012/vi - územní plán města Vizovice (dále jen „územní plán“), který nabyl účinnosti 22. 6. 2012.

[3] Dle napadeného územního plánu je v západní části města Vizovice navržena směrová úprava stávající železniční trati č. 331 Otrokovice – Vizovice a ve východní části Vizovic bylo navrženo její prodloužení v úseku Vizovice – Valašská Polanka. Touto úpravou došlo k vymezení koridoru železniční tratě v severní části výrobního podniku navrhovatele, umístěného podél části stávající železniční tratě č. 331, koridor následně za železniční stanicí Vizovice je navržen v historickém tělese tzv. Baťovy dráhy vedoucím středem města Vizovice a pokračuje směrem na Valašskou Polanku. K vymezení tohoto koridoru došlo v návaznosti na Zásady územního rozvoje Zlínského kraje (dále jen „ZÚR ZK 2008“) vydané Zastupitelstvem Zlínského kraje dne 10. 9. 2008 usnesením č. 0761/Z23/08, které nabyly účinnosti dne 23. 10. 2008.

[4] Návrhem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), doručeným Krajskému soudu v Brně dne 15. 6. 2015, se navrhovatel domáhal zrušení územního plánu města Vizovice, a to v části, jíž se dotýká jeho výrobního podniku, neboť je jím dotčen na svém právu vlastnickém a právu podnikat (čl. 11 a čl. 26 Ústavy České republiky), uplatnil jednak důvody procesní, jednak hmotněprávní. K prokázání svých tvrzení navrhovatel předložil řadu důkazů. Konkrétně se domáhal zrušení územního plánu ve vymezené části s tím, že dotčené nemovitosti, které nákladně rekonstruoval i za podpory dotací z Evropské unie, potřebuje ke své podnikatelské činnosti. Navrhovaná úprava znamená likvidaci jeho výrobního podniku, znehodnocení zapsaných ochranných známek. Schválení územního plánu samo snížilo hodnotu majetku (došlo ke zřízení předkupního práva) a dále znemožňuje provádět stavební úpravy a realizovat investice, ohrožuje konkurenceschopnost. Důvody nezákonnosti územního plánu navrhovatel dále vymezil v 13. bodech, jejichž argumentaci rozvinul v replice ze dne 4. 9. 2015 s ohledem na v té době aktuální stav jednotlivých nástrojů územního plánování.

[5] Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 7. 9. 2015, č. j. 64A 2/2015 - 85, návrh zamítl.

[6] Kasační stížností navrhovatel (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu a navrhl, aby jej Nejvyšší správní soud zrušil a případně zrušil i opatření obecné povahy – územní plán města Vizovice v části napadené podaným návrhem.

[7] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na svá předchozí písemná vyjádření s tím, že nemá žádné doplňující návrhy. Kasační stížnost navrhovatele je opakováním argumentů uplatněných v původním návrhu na zrušení opatření obecné povahy, které již byly zohledněny v napadeném rozsudku.

II.
Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a není důvodné kasační stížnost odmítnout pro nepřípustnost. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[9] Kasační důvody stěžovatel podřadil pod ust. § 103 odst. 1 písm. a), a d) s. ř. s.

[10] Kasační stížnost **není** důvodná.

[11] Stěžovatel namítá dílem nesprávné posouzení právní otázky soudem a dílem nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Tvrdí, že soud neprovedl veškeré jím navrhované důkazy, z odůvodnění rozhodnutí není zřejmé, z jakých důkazů soud vycházel, jak je vyhodnotil, nevypořádal se ani se všemi argumenty navrhovatele. Nejvyšší správní soud, s ohledem na to, že konkrétní důvody kasační stížnosti navazují na námitky uplatněné stěžovatelem v návrhu podaném krajskému soudu svým obsahem i rozsahem, považuje za vhodné se s nimi vypořádat samostatně i ve vzájemné souvislosti.

a) Vypořádání námitek proti konceptu a proti návrhu územního plánu

[12] Stěžovatel v kasační stížnosti (bod II/1., k bodu III/1 a 2 návrhu) namítá, že krajský soud nesprávně po právní stránce posoudil, že jeho námitky proti konceptu a návrhu územního plánu nebyly projednány, zohledněny a náležitě vypořádány; nesouhlasí se závěry soudu (odkazem na zvukový záznam z projednání návrhu) a setrvává na tom, že odpůrce se s jeho konkrétními argumenty v obou podaných námitkách vůbec nezabýval a nevyhodnotil je. V odůvodnění obou rozhodnutí o jeho námitkách postrádá zejména vypořádání se s námitkou absence jakékoli studie o využitelnosti a potřebnosti předmětné železniční tratě (existence veřejného zájmu na jejím vybudování), vysvětlení, proč tento zájem převažuje nad zájmem na zachování jeho vlastnictví (neboť realizace záměru představuje likvidaci jeho podniku), vypořádání námitky, že je technicky možné vést trasu mimo jeho výrobní podnik a zásah do jeho vlastnictví není nezbytně nutný a nevyhnutelný. Absentuje vypořádání námitky dalších negativních dopadů záměru, námitky, že je dán i celospolečenský zájem na rozvoji jeho podniku. Dále (bod II/2.) nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že procesní pochybení odpůrce v případě rozhodnutí o námitkách proti konceptu územního plánu není důvodem pro jeho zrušení, protože nemá přímý dopad do jeho právní sféry. Výroková část tohoto rozhodnutí je v rozporu s odůvodněním a dalším faktickým postupem, rozhodnutí je zmatečné a jeho výrok není způsobilým podkladem k dalšímu zvolenému postupu.

[13] Odpůrce s odkazem na konkrétní podklady při projednávání zadání, konceptu a návrhu územního plánu námitkám oponoval, v replice stěžovatel setrval na svém tvrzení.

[14] Z předložených podkladů odpůrce vyplývá, že v konceptu územního plánu byly navrhovány 3 varianty řešení nové trasy železniční tratě č. 331 a jejího prodloužení z Vizovic směrem na Valašskou Polanku. V západní části obce *(před stávající, konečnou železniční stanicí v obci)* varianta A prochází jižní částí výrobního podniku; varianta B prochází severní částí výrobního podniku (dle stěžovatele jsou touto variantou dotčeny budovy na p. č. st. 1633/1, 1633/2, 1634, 1635, 2104, 1806 a 2029/1, tj. provozy sklad destilátů, sklad lahví, sklad odbytu, výkup ovoce, nová kvasírna, pálenice a rektifikace); varianta C pokrývá celý prostor výrobního podniku.

[15] Stěžovatel v námitkách ze dne 26. 5. 2010 (č. N 12) proti konceptu územního plánu mj. brojil proti všem třem variantám. Za prvé namítal, že nebyla zpracována a předložena studie využitelnosti a návratnosti finančních prostředků vložených do vybudování nové trasy železnice, která by prokazovala naléhavý společenský zájem na jejím vybudování (nezbytnost řešení) a jeho převahu nad soukromými zájmy subjektů, jejichž vlastnictví může být tímto záměrem dotčeno. Poukazoval na to, že podle Politiky územního rozvoje ČR z roku 2008 bylo uloženo prověřit proveditelnost tohoto rozvojového záměru, a navrhl, aby bylo zadáno zpracování takové studie. Za druhé tvrdil, že navrhovaná řešení nedodržují pravidlo vést infrastrukturu mimo sídelní celky nebo podél již vybudované dopravní infrastruktury, postrádal zpracování územní studie zabývající se variantou vedení nové trasy železnice podél rychlostní komunikace R49. Za třetí vyslovil zásadní nesouhlas se všemi třemi variantami, s tím, že znemožňují celkový koncept podnikání společnosti, nerespektují více než 425 let trvající tradici výroby ovocných destilátů. Navrhl, aby varianta B byla při zpracování pokynů k návrhu územního plánu a v návrhu upravena tak, aby realizace a provozování nové trasy žádným způsobem nezasahovalo do jeho majetkových práv a neomezovalo aktivity výrobního podniku, tzn.*„vymezený koridor dle varianty B zúžit tak, aby nemovitosti v našem vlastnictví zůstaly zcela nedotčeny s tím, že nová trasa železniční tratě bude vedena po stávajícím tělese železniční tratě a k odklonu na napojení na železniční val dojde až v místě železniční stanice Vizovice.“*

[16] Podle vyhodnocení námitek proti konceptu pořizovatelem a pokynů pro zpracování návrhu územního plánu, schválených usnesením zastupitelstva dne 11. 10. 2010 dle § 49 odst. 3 stavebního zákona, se námitce (obsahem odpovídající třetí námitce) vyhovuje s odkazem na kap. 2. 1. 2. a kap. 3 (požadavky dotčených orgánů a rozhodnutí o výsledné variantě řešení schválené usnesením zastupitelstva ze dne 12. 7. 2010) a *„bude dále zapracována varianta B plochy drážní dopravy DZ“*.

[17] Dne 29. 2. 2012 stěžovatel uplatnil námitky proti návrhu územního plánu (č. N 17). Předně namítl, že jeho námitkám proti konceptu územního plánu vyhověno nebylo, ač se tak v návrhu uvádí, protože byla do návrhu převzata varianta B bez jakýchkoli úprav. Zopakoval proto námitky dříve uvedené s popisem provozu podniku a nových investic do něho s tím, že není dotčen přímo toliko provoz stáčírny, s ostatním provozem tvoří však funkční celek o celkové ploše 4,7ha a je nemožné jednotlivé provozy přemístit jinam. Znovu poukázal na dosud nezpracovanou studii proveditelnosti rozvojového záměru, navrhl neschválení návrhu a jeho další úpravu tak, aby nebyl dotčen jeho výrobní podnik.

[18] Námitkám proti návrhu územního plánu odpůrce nevyhověl s odůvodněním, že *„Požadavek na vymezení plochy DZ- plocha pro železniční dopravu v územním plánu obce vyplývá z nadřazené dokumentace. Záměr prodloužení železniční tratě č. 331 východně k*

hranici s SK je zapracován v Politice územního rozvoje ČR 2008 a následně v Zásadách územního rozvoje Zlínského kraje z r. 2008, ze kterých pro zmiňované území firmy RUDOLF JELÍNEK, a.s. vyplývá požadavek na vymezení koridoru pro železnici Z01 v šířce 200m (100m na každou stranu od uvažované trasy železnice), což je celý areál firmy. V konceptu územního plánu byla plocha železnice řešena ve 3 variantách, kdy varianta B, která je zapracována v návrhu, byla dohodnuta a schválena k zapracování do návrhu, když plně akceptovala požadavky společnosti RJ a.s. Jedná se o plochu vymezenou pro stavbu veřejně prospěšnou, kdy vlastnická práva k pozemkům a stavbám nelze chápat jako zcela nedotknuté. V současné době zahájil Krajský úřad Zlínského kraje práce na zpracování územní studie na prověření uvažovaného záměru."

[19] V návrhu (bod III/1.) podaném krajskému soudu stěžovatel namítl, že „ *Dle názoru žalobce při vydávání územního plánu nebyl dodržen zákonem stanovený postup. Žalobce má za to, že pořizovatel územního plánu a zastupitelstvo žalovaného se nezabývalo všemi argumenty uvedenými v námitkách žalobce proti konceptu územního plánu, který předcházel návrhu územního plánu, a argumenty uvedenými v námitkách proti návrhu územního plánu. Argumenty uvedené v námitkách proti konceptu i argumenty uvedené v námitkách proti návrhu územního plánu nebyly řádně projednány, zohledněny a náležitým způsobem vypořádány*". Pod bodem III/2. návrhu nezákonný postup konkrétně spatřoval v tom, že o jeho námitce proti konceptu územního plánu odpůrce rozhodl tak, že jí vyhovuje, ačkoli jí nevyhověl a navazující postup byl zcela opačný, trasa železnice ve variantě B nebyla upravena, jak požadoval.

[20] Odpůrce oponoval tím, že námitky navrhovatele ke konceptu obsahovaly jednak skutečnosti, které jsou v kompetenci Krajského úřadu Zlínského kraje a míří do nadřazené dokumentace (ZÚR ZK 2008), jednak požadoval zapracování varianty B ploch pro drážní dopravu, ovšem tak, aby nebyl dotčen jeho výrobní podnik. Takové řešení by však bylo v rozporu s nadřazenou územně plánovací dokumentací a neumožnilo v budoucnu napojení na stávající těleso tzv. Baťovy dráhy. Námitky navrhovatele ke konceptu i návrhu územního plánu byly vždy vyhodnoceny s určeným zastupitelem (příloha č. 4, příloha č. 6) a návrh vyhodnocení byl předložen Zastupitelstvu města Vizovice, v procesu zpracování územního plánu byl navrhovatel průběžně informován o skutečnostech, které vedly k danému vymezení plochy pro drážní dopravu, účastnil se diskuse k předloženým variantám. Vyhodnocení zapracované varianty B je součástí části B. 1. Návrhu územního plánu, jde o variantu pro navrhovatele nejšetrnější, část areálu navrhovatele je součástí koridoru pro elektrizaci stávající dráhy vyplývající z nadřazené dokumentace ZÚR ZK 2008. Zdůvodnění vymezení varianty B dle konceptu územního plánu bez jakýchkoliv úprav vyplývá z vyjádření shora k bodu 1. Podle odpůrce není technicky možné realizovat železniční trať mimo pozemky a stavby ve vlastnictví navrhovatele, není ani možné specifikovat konkrétní omezení navrhovatele.

[21] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou argumentaci stěžovatele proti závěru krajského soudu, jímž nepřisvědčil návrhu v bodě III/2 tj. nezákonnosti postupu při vypořádání námitek proti konceptu územního plánu. Krajský soud zdůraznil, že navrhovateli bylo následně umožněno podat námitky proti návrhu územního plánu a o těchto námitkách bylo řádně rozhodnuto usnesením zastupitelstva, a teprve toto rozhodnutí mělo přímý dopad do jeho práv. Správně poukázal na nutnost rozlišovat jednotlivé fáze územního plánování, a tedy i pojem konceptu územního plánu a návrhu

územního plánu. Přiznal rovněž důvodnost tvrzení navrhovatele, že v námitkách proti konceptu územního plánu žádal, aby byla zastupitelstvu předložena varianta B, ale s úpravami, oproti tomu, ač bylo ve vyhodnocení námitek námitce vyhověno, varianta B byla zapracována bez dalšího, a že tak námitky proti konceptu nebyly řádně vypořádány a postup odpůrce byl skutečně nesprávný. Zároveň však uzavřel, že tento postup *„nepředstavoval takové procesní pochybení, na základě kterého by bylo nutné napadené opatření obecné povahy zrušit, neboť toto vyhodnocení sloužilo toliko k přípravě návrhu územního plánu, a nemělo tak přímý dopad do právní sféry navrhovatele.*“ K tomu odkázal rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2012, č.j. 6 Ao 7/2011 – 74, podle něhož *„vůči navrhovatelce je závazné až rozhodnutí o námitkách (byť nesprávně posouzené jako připomínky) v rámci napadeného územního plánu, nikoli vyjádření odpůrce k jejím námitkám v rámci konceptu územního plánu; zásah do práv navrhovatelky či důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy by proto zásadně nemělo představovat pochybení v rámci vypořádání se s výhradami uplatněnými vůči konceptu územního plánu, neboť aktem zasahujícím do sféry dotčených osob je až konečné opatření obecné povahy, nikoli jeho koncept. Jako v každém případě týkajícím se tvrzeného porušení procesních pravidel je vždy namístě zkoumat konkrétní důsledky případného pochybení pro konečnou právní pozici dotčeného subjektu. Důvodem pro zásah ze strany soudu mohou být pouze takové procesní excesy, které se dotýkají samé podstaty procesních práv účastníka takového procesu s přímým dopadem do jeho právního postavení.*“

[22] Argumentace navrhovatele v tomto bodu návrhu se soustředila skutečně toliko na rozpor mezi závěrem odpůrce, že se námitce proti konceptu územního plánu „vyhovuje“, a postupem, jímž byla schválena pro zpracování do návrhu územního plánu dle pokynů varianta B bez jím navrhované úpravy trasy železniční trati v úseku dotýkajícím se jeho výrobního podniku (tj. před konečnou stanicí stávající trati č. 331 ve Vizovicích). Krajský soud nepochybil, pokud namítanou vadu v tomto postupu sice uznal oprávněnou, avšak neshledal ji důvodem pro zrušení napadeného územního plánu.

[23] Odůvodnění rozsudku krajského soudu lze doplnit toliko v tom smyslu, že v jednotlivých fázích přípravy územního plánu bylo třeba lišit námitky proti konceptu a námitky k návrhu územního plánu. Podle § 49 odst. 2 písm. d) stavebního zákona pořizovatel k návrhu pokynů pro zpracování územního plánu připojí odůvodnění, které obsahuje mj. „*vyhodnocení, jak byly zohledněny námitky a připomínky*“. Až o námitkách proti návrhu územního plánu, podaných ve fázi „řízení o územním plánu“(§ 52 stavebního zákona) se však vydává rozhodnutí, které je součástí schváleného územního plánu (§ 172 správního řádu). O námitkách proti konceptu se nevydává rozhodnutí, mají jiný charakter, než námitky k návrhu územního plánu. Z vyhodnocení námitek proti konceptu územního plánu v daném případě sice plyne, že se jim vyhovuje, současně však z tohoto vyhodnocení a pokynů ke zpracování návrhu je zřejmé, že bude v návrhu zapracována varianta B, se kterou vyslovil souhlas nejen Správce železniční dopravní cesty, ale i Ministerstvo dopravy a nadřízený orgán územního rozhodování, a to i z důvodu závaznosti vymezeného koridoru pro tuto železniční trať v ZÚR ZK 2008. Protože o námitkách proti konceptu se na rozdíl od námitek k návrhu nevydává rozhodnutí, ale toliko se vyhodnotí, zda je možné je zohlednit, nelze v tomto postupu spatřovat rozpor mezi „výrokem a odůvodněním rozhodnutí“, jak stěžovatel namítá.

[24] Stěžovateli lze přisvědčit toliko potud, že ze tří variant (možného vymezení ploch pro drážní dopravu v rámci koridoru závazně stanoveného pro území dotčených obcí v ZÚR ZK 2008), projednávaných v rámci konceptu územního plánu navrhoval zapracování varianty B, avšak podmíněné její další úpravou, k níž pořizovatel ani zastupitelstvo odpůrce nepřistoupilo. Výběrem varianty B bez úprav k zapracování do návrhu územního plánu, mu tak zcela vyhověno nebylo. Nelze mu však přisvědčit, že pro vyhotovení návrhu územního plánu zde nebyl dán podklad, neboť návrh územního plánu byl zpracován v souladu s pokyny, schválenými zastupitelstvem dne 11. 10. 2010. Rozpor mezi závěrem vyhodnocení a pokyny pro zpracování, že námitce „se vyhovuje“ a textem *„bude dále zapracována varianta B plochy drážní dopravy DZ“* tak značí, že byla vybrána varianta B ze tří možných upřednostněná stěžovatelem, ale bez úprav jím navržených, a to z důvodů uvedených v kap. 2 a 3, na něž bylo odkázáno. Krajský soud důvodně této námitce nepřisvědčil, neboť zde nenastal rozpor projednávané části územního plánu s pokyny ke zpracování návrhu územního plánu, schválenými zastupitelstvem.

[25] Nelze pominout dynamiku procesu pořizování územně plánovací dokumentace, jejíž obsah se proměňuje v čase tak, jak tento proces prochází jednotlivými fázemi, jak zdůraznil rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 – 169 (byť k pořizování změny územního plánu): „[s]*tavební zákon v § 50 odst. 1 požaduje, aby návrh změny územního plánu byl zpracován na základě schváleného zadání změny územního plánu nebo schválených pokynů pro zpracování návrhu změny územního plánu (to v případě, že by byl pořizován koncept). Použité spojení „na základě“ nelze vnímat jako příkaz, aby návrh změny územního plánu byl identický s obsahem schváleného zadání, nýbrž jako pokyn, aby návrh vycházel ze schváleného zadání.*“ Námitku vznesenou proti konceptu územního plánu tak bezesporu lze po vyhodnocení zohlednit a zapracovat do pokynů k návrhu územního plánu, avšak jen, nedostane-li se požadované řešení do rozporu s nadřazenou územně plánovací dokumentací či jinými zákonem chráněnými zájmy a nevybočuje-li z rozsahu schváleného zadání územního plánu.

[26] V návrhu územního plánu přijaté řešení nevyhovělo zcela námitkám stěžovatele ke konceptu územního plánu, resp. následně vzneseným i proti návrhu územního plánu. Oprávněným požadavkem v takové situaci je, aby oporu územním plánem zvolenému řešení poskytovaly v rozhodnutí o námitkách proti návrhu územního plánu přesvědčivé důvody.

[27] Stěžovatel v kasační stížnosti (bod II/1.) nesouhlasí i se závěrem krajského soudu, že jeho námitky byly řádně projednány a vypořádány a setrvává na tom, že odpůrce se s jeho konkrétními argumenty uplatněnými v námitkách vůbec nezabýval a nevyhodnotil je.

[28] Nejvyšší správní soud považuje za nutné zde předeslat, že dle § 101b odst. 2 s. ř. s. návrh na zrušení opatření obecné povahy musí obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrno, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné, při rozhodování je podle § 101d odst. 1 s. ř. s. soud rozsahem a důvody návrhu vázán. Stěžovatel v bodu III. 1 návrhu toliko obecně namítl, že jeho argumenty uvedené v námitkách nebyly projednány, zohledněny a náležitě vypořádány (viz citace shora bod [18]); konkrétní skutkové a právní důvody, v nichž spatřoval nezákonnost postupu odpůrce, obsahovaly až další návrhové body, které také následně krajský soud posoudil.

[29] K takto obecně vymezenému bodu návrhu proti postupu při projednání a vypořádání námitek podaných navrhovatelem, krajský soud v rozsudku odkázal na zvukový záznam z projednání návrhu napadeného územního plánu ze dne 29. 2. 2012 (část od 1:45 hod.), s tím, že bylo (i když stručně) navrhovateli vysvětleno, proč byla železniční trať navržena takovým způsobem (zejména odkazem na vymezení tratě v ZÚR Zlínského kraje) a že není možné ji vést jinudy. Uvedl, že stěžovateli bylo výslovně sděleno, že ze tří variant vedení tratě byla zvolena varianta nejšetrnější k výrobě, že po vyhodnocení dne 9. 3. 2012 byl zpracován návrh na rozhodnutí o námitkách, o nichž usnesením Zastupitelstvo města Vizovice dne 4. 6. 2012 rozhodlo. Krajský soud uznal, že *„odůvodnění vypořádání námitky navrhovatele jistě neoplývá podrobnou a sofistikovanou argumentací, nicméně jsou z něj seznatelné důvody nevyhovění námitce, tedy zejména skutečnost, že koridor železniční tratě byl vymezen v nadřazené územně plánovací dokumentaci a Krajský úřad Zlínského kraje v současné době zahájil práce na zpracování územní studie. K omezení vlastnického práva navrhovatele pak odpůrce uvedl, že se jedná o plochu vymezenou pro veřejně prospěšnou stavbu a vlastnické právo není nedotknutelné. Za situace, kdy je koridor železniční tratě, v jehož „mantinelech" se odpůrce musel pohybovat, vymezen v ZÚR Zlínského kraje",* shledal odůvodnění z hlediska nároků na jeho přezkoumatelnost dostatečné.

[30] Nesouhlas stěžovatele s tímto odůvodněním napadeného rozsudku neobstojí předně proto, že je adekvátní odpovědí na obecně uplatněný návrhový bod. Určujícím, stejně jako v případě přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí je kvalita a rozsah návrhové argumentace v řízení před krajským soudem, která předurčuje i rozsah soudního přezkumu i obsah a kvalitu rozhodnutí krajského soudu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 – 54, rozsudek téhož soudu ze dne 18. 7. 2013, č. j. 9 Afs 35/2012 – 42). Pokud by krajský soud překročil rámec žalobou vymezený, šlo by o *„jinou vadu řízení před soudem"* s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé. Tento postup by představoval zásah do principu rovnosti účastníků řízení, neboť je jím odňato právo vyjádřit se ke skutkovým a právním otázkám, které vzal soud za určující pro své zrušující rozhodnutí (srov. např. rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7Afs 216/2006 - 63). Není naprosto na místě, aby soud za navrhovatele spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které návrh. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta, (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010 č. j. 4 As 3/2008, publikovaný pod č. 2162/2011 Sb. NSS).

[31] Zejména však nelze pominout, že další dílčí a konkrétní námitky proti návrhu územního plánu a jejich důvodnost byly navrhovatelem uplatněny v návrhu podaném soudu samostatně a krajský soud je také vypořádal (např. námitku absence studie týkající se využitelnosti a potřebnosti železniční tratě, resp. jejího prodloužení, negativních dopadů zvoleného řešení na rozvoj města, proporcionalitu zásahu do vlastnictví stěžovatele a jeho nezbytnost, možnost jiné trasy mimo výrobní podnik stěžovatele apod.).

[32] Dovolává-li se stěžovatel závěrů rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 - 169 a ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 - 136, ohledně požadavku na odůvodnění rozhodnutí o námitkách, je nutno rovněž zdůraznit, že v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 - 103, Nejvyšší správní soud uvedl, že veškeré nezákonnosti napadených opatření obecné povahy je třeba

posuzovat i z pohledu proporcionality mezi namítanou nezákonností a důsledky případného vyhovění návrhu. „*V řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. soud hodnotí opatření obecné povahy jako celek. K jeho zrušení by měl přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku. Zrušení napadeného opatření obecné povahy nastupuje tehdy, když pochybení správního orgánu překročila mez, kterou je možno vzhledem k celkové komplikovanosti řízení a s přihlédnutím k povaze rozhodované věci považovat za ještě přijatelnou. K překročení takové meze může dojít jediným závažným pochybením stejně jako větším počtem relativně samostatných (povětšinou procesních) pochybení, která by mohla být jednotlivě vnímána jako marginální, ale ve svém úhrnu představují podstatný zásah do veřejných subjektivních práv navrhovatelů.*“ (rozsudek č. j. 8 Ao 2/2010 - 644).

[33] Nejvyšší správní soud vzhledem i k níže uvedeným skutečnostem uzavírá shodně s krajským soudem, že požadavkům na přezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách dostálo. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu ve vztahu k individuálním správním aktům, tím spíše pak k aktům, jakým je opatření obecné povahy, jehož je rozhodnutí o námitkách součástí, platí, že nelze nedostatkem důvodů rozumět dílčí nedostatky odůvodnění rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud nebo správní orgán opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS.).

[34] Nejvyšší správní soud proto neshledal námitky proti postupu krajského soudu důvodné.

b) Rozpor s vyšší územně plánovací dokumentací

[35] Stěžovatel v kasační stížnosti (bod II/3) trvá stejně jako v návrhu i v replice (bod III/4) na tom, že napadený územní plán je v rozporu s Politikou územního rozvoje ČR 2008 (dále jen PÚR 2008), účinnou ke dni vydání územního plánu, protože tato již nenavrhuje prodloužení železniční tratě Vizovice - Valašská Polanka, jak je zřejmé z „Vyhodnocení vlivů politiky územního rozvoje ČR 2008 na udržitelný rozvoj území“ toto prodloužení tratě bylo vypuštěno. Namítá, že z potvrzení souladu územního plánu s vyšší územně plánovací dokumentací ze strany Krajského úřadu Zlínského kraje nelze dospět k závěru, že je územní plán skutečně s touto PÚR 2008 v souladu.

[36] Odpůrce ve vyjádření návrhu oponoval; napadený územní plán je zpracován v souladu s PÚR 2008, v níž je vymezen v čl. 89 koridor ŽD1 pro zabezpečení rychlého kapacitního spojení krajského města Zlína se severovýchodem kraje a zkrácení cestovní doby na Slovensko. Soulad napadeného územního plánu s PÚR a ZÚR ZK 2008 s ostatními dokumenty potvrdil ve svém stanovisku nadřízený orgán, Krajský úřad Zlínského kraje, odbor územního plánování a stavebního řádu. V ZÚR ZK 2008 je pro železniční koridor Otrokovice – Zlín – Vizovice – Valašská Polanka s označením Z01 vymezen koridor šířky 200 m, který byl v napadeném územním plánu ve sledovaném

úseku zpřesněn na šířku od 40 m (západní část areálu navrhovatele) do 100 m šířky (východní část areálu navrhovatele).

[37] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem, který zcela přehledně v rozsudku nejprve vymezil východiska aplikovatelná na vzájemnou vázanost nástrojů územního plánování zejména na vztah ZÚR ZK 2008 a napadeného územního plánu, a to odkazem rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2011, č. j. 6 Ao 1/2011 - 74, jehož závěry obsáhle citoval, a rozsudek č. j. 1 Ao 1/2009 – 185 ze dne 23. 9. 2009, rovněž i rozsudek z 27. 10. 2010, č. j. 9 Ao 1/2010 – 84).V daném případě uzavřel, že v ZÚR ZK 2008 koridor železniční dopravy, zasahující celý výrobní areál navrhovatele, zaznačen je, a to v šířce 200 m, a dovodil, že „*Za této situace není podstatné, jakým konkrétním způsobem byl tento koridor vymezen v PÚR, pokud tam alespoň obecně vymezen byl. V této souvislosti krajský soud připouští, že popis koridoru ŽD 1 v bodě 89 PÚR není na první pohled snadno pochopitelný, nicméně při bližším prostudování je z něj zřejmé, že větev odbočující z tratě Brno – Přerov (trať č. 300) má pokračovat ke stávající trati č. 280 (Hranice na Moravě – Horní Lideč – hranice ČR/SR–Púchov), tedy směrem na Valašskou Polanku. Tento závěr je patrný zvláště s přihlédnutím ke schématu č. 4 na str. 63 PÚR, kde je tento koridor zakreslen. To, že v PÚR není výslovně zmíněno (a bylo případně vypuštěno) prodloužení tratě z Vizovic přímo do Valašské Polanky neznamená, že by napadený územní plán byl s PÚR v rozporu. Nelze totiž přehlédnout, že koridor vymezený v PÚR, tedy s nejvyšší mírou obecnosti, musel být následně konkretizován ZÚR Zlínského kraje, ve kterých je předmětná trať zakreslena včetně prodloužení do Valašské Polanky. Krajský úřad Zlínského kraje přitom soulad napadeného územního plánu s ZÚR Zlínského kraje, jakož i s PÚR potvrdil (Potvrzení o odstranění nedostatků ze dne 3. 1. 2012 č. j. KUZL 92121/2011). Za situace, kdy se navržený koridor v napadeném územním plánu pohybuje v koridoru předpokládaném právě v PÚR a především konkretizovaném v ZÚR Zlínského kraje, nejedná se o rozpor mezi jednotlivými dokumentacemi pro územní plánování vůbec.*“

[38] Stěžovatel citovaný závěr krajského soudu nijak blíže nevyvrací, trvá na svém původním tvrzení, že napadený územní plán je v rozporu s PÚR 2008, protože prodloužení tratě bylo z návrhu PÚR 2008 vypuštěno.

[39] Z podkladů vyplývá, že v PÚR 2006 (schválena usnesením vlády č. 561 ze dne 17. 5. 2006), čl. (79) ŽD1 byl vymezen: koridor Brno - Přerov (stávající trať 300) s možnou větví: Kroměříž – Otrokovice – Zlín – Vizovice - Valašská Polanka [stávající trať č. 280 Hranice na Moravě - Horní Lideč - hranice ČR (-Púchov)], s možným využitím úseků stávajících tratí 303, 330 a č. 331 Otrokovice – Zlín - Vizovice. Důvodem vymezení je zkapacitnění železniční trati s vysokou intenzitou osobní dopravy, zvýšení atraktivity odbočnou větví do Zlína a směrem na Slovensko. V úkolech pro územní plánování bylo stanoveno: „*Zabezpečit územní průmět vybraných variant řešení do ÚPD*“, úkolem Ministerstva dopravy: Zpracovat pilotní projekt prověřující proveditelnost záměru do konce roku 2010.

[40] V navazujících ZÚR ZK 2008 (usnesení zastupitelstva ZK č. 0761/Z23/08 dne 10. 9. 2008), v čl. 34, byl zpřesněn koridor konvenční železniční dopravy mezinárodního významu ŽD1, podchycený v PÚR 2006, konkrétně trať č. 331 s prodloužením Vizovice - Valašská Polanka; v popisu veřejně prospěšných staveb, kód Z01. Čl. 35 navrhuje v rámci koridoru ŽD1 modernizaci stávající trati č. 330 (Hulín - Otrokovice) včetně zkapacitnění,

a modernizaci a elektrizaci trati č. 331 Otrokovice – Zlín - Vizovice, včetně zdvojkolejnění v úseku Otrokovice -Zlín. Čl. 36 stanoví zásady pro rozhodování o změnách a úkoly: a) respektovat koridor (Brno) – Kroměříž – Otrokovice – Zlín - Valašská Polanka (-Púchov); Úkol: a) zpřesnit územní studií koridor ŽD1, prověřit územní průmět odbočné kolejové větvě (Brno)- Kroměříž – Zlín - Valašská Polanka-hranice ČR (-Púchov) a koordinovat se silničním koridorem S3 v úseku Pozděchov - Valašská Polanka, b) zajistit územní koordinaci a ochranu koridoru ŽD1 v ÚPD dotčených obcí. Čl. 84 - veřejně prospěšné stavby pro dopravu, vymezuje Z01- trať č. 331 – Otrokovice – Zlín – Vizovice - Valašská Polanka, modernizace a prodloužení trati; dle výkresu vede z Vizovic prodloužení trati směrem na obce Lutonina, Ublo, Pozděchov; koridor 200m.

[41] Na základě této schválené a pro zpracování nižší územně plánovací dokumentace závazné nadřazené územně plánovací dokumentace (§ 31 odst. 4, § 36 odst. 5, § 43 odst. 3 stavebního zákona) bylo dne 25. 5. 2009 schváleno odpůrcem zadání pro pořízení územního plánu města Vizovice.

[42] V PÚR 2008 (schválené usnesením vlády č. 929 ze dne 20. 7. 2009, která zrušuje PÚR 2006) byl v čl. 89: ŽD1- vymezen koridor: Brno-Přerov (č. 300), s větví na Kroměříž-Otrokovice-Zlín-Vizovice, stávající č. 280, možné využití úseků stávajících tratí č. 303, č. 330, č. 331; úkol prověřit proveditelnost rozvojového záměru zůstal. Ve výkresu je stále koridor prodloužení trati z Vizovic k trati č. 280 zachován. Dle textu však již netrvá napojení ve Valašské Polance. V návaznosti na to sice dne 15. 9. 2010 schválilo Zastupitelstvo Zlínského kraje Zprávu o naplňování ZÚR ZK 2008 v letech 2008-2010 (dle § 42 odst. 2 stavebního zákona) a vymezilo rámec pro Aktualizaci ZÚR ZK 2008 (mj. i v rozsahu převedení záměru Z01 v úseku Vizovice-Valašská Polanka z návrhu do územní rezervy a vypuštění napojovacího bodu ve Valašské Polance, s možností i dalších variant napojení na trať č. 280 v územní studii „Řešení koridoru konvenční železnice Ž01 (Brno)-Kroměříž – Otrokovice – Zlín - Valašská Polanka“), nicméně tato Aktualizace ZÚR ZK 2008 nebyla schválena dříve než napadený územní plán, tj. přede dnem 4. 6. 2012, a proto vymezení v ZÚR ZK 2008 zůstalo pro odpůrce závazné. PÚR 2008 sice vypustila ze záměru prodloužení trati č. 331 z Vizovic k trati č. 280 původně stanovený závazný napojovací bod ve Valašské Polance, to však neznamená, že záměr prodloužení trati č. 331, resp. propojení s tratí č. 280, byl zcela opuštěn a že tak vznikl rozpor s PÚR 2008. Tomu odpovídá i stanovisko Ministerstva dopravy ze dne 26. 4. 2011 k návrhu územního plánu (bez připomínek), které uvádí, že propojení železniční tratě č. 331 Otrokovice-Vizovice s tratí č. 280 prověří podle dohody Zlínský kraj aktualizací studie z r. 2007 a doporučuje sledovat variantu B původní studie s tím, že po prověření bude trasa upřesněna, i stanovisko Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu ze dne 3. 1. 2012.

[43] Dle PÚR 2008 z rozvojového záměru prodloužení trati č. 331 z Vizovic k trati č. 280 bylo vypuštěno toliko napojení v konkrétním místě, Valašské Polance. Otevřela se tak cesta pro více variant řešení. Rozvojový záměr na propojení stávající trati č. 331 s tratí č. 280 však zůstal zachován, závěr krajského soudu, že zde rozpor s PÚR 2008 není, proto obstojí. Až Aktualizací č. 1 ZÚR ZK 2008, vydanou 12. 9. 2012 (usnesení č. 0749/Z21/12 s účinností od 5. 10. 2012) byl převeden záměr prodloužení tratě č. 331 z Vizovic na Valašskou Polanku z návrhu do územní rezervy (čl. 34a, 35, čl. 36) a prodloužení napojení uloženo řešit výhledově a prověřit územní studií. Koridor Z01 zůstal zachován už jen do

Vizovic. Současně aktualizace ukládá zpracovat pro podrobnější prověření záměru územní studii: „Řešení koridoru železnice Vizovice- trať č. 280“. Důvodem převedení do rezervy jsou neprověřené územní podmínky průchodnosti a poloha vhodného napojení na trať č. 280, úsek prodloužení trati v ZÚR původně jako veřejně prospěšná stavba byl tak vypuštěn až v této aktualizaci. V říjnu 2012 byla zpracována územní studie „Řešení koridoru železnice Vizovice – trať č. 280“ (příl. č. 16 a CD), které se navrhovatel dovolával v návrhu podaném soudu dne 15. 6. 2015, resp. v replice (rovněž jako i Aktualizace č. 1 PÚR 2008 schválené usnesením vlády č. 276 ze dne 15. 4. 2015) s tím, že vymezení plochy pro drážní dopravu v napadeném územním plánu (a tím omezení jeho práv) tak bylo předčasné. Odpůrce však byl při schvalování územního plánu vázán doposud účinnou nadřazenou územně plánovací dokumentací, zejména ZÚR ZK 2008, a vymezený koridor drážní dopravy nadmístního významu byl povinen respektovat (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009 - 76, bod V.a). Nemohl vyčkávat (ani předjímat), až a zda následně dojde ke schválení aktualizace nadřazené dokumentace a v jakém rozsahu. Jeho postup nebyl proto nezákonný. Lze toliko dodat, že aktualizace územního plánu (§ 55 stavebního zákona), resp. návrh jeho změny není vázán striktně lhůtou 4 let, kdy má dojít k vyhodnocení jeho uplatňování, ale tato lhůta je nejzazší (srov. též § 54 odst. 4, § 45 odst. 2 stavebního zákona).

[44] Stěžovatel (bod II/4) nesouhlasí s právním závěrem krajského soudu, že zahrnutí koridoru pro železniční trať v územním plánu, aniž by došlo předtím k prověření tohoto záměru studií, není pochybením, pokud vychází z nadřazené územně plánovací dokumentace. Trvá na tom, že studie proveditelnosti měla být zpracována před vymezením koridoru drážní dopravy v územním plánu, k tomu poukazuje na § 25 stavebního zákona. Stejně jako v návrhu (bod III/5, 6) trvá na tom, že jde o další rozpor s úkoly v PÚR 2008. V ní bylo uloženo prověřit proveditelnost předmětného rozvojového záměru. Předmětný koridor neměl být vymezen v ZÚR ZK 2008 dříve, než byla prověřena územní studií jeho efektivnost, potřebnost a finanční návratnost. Odpůrce měl s vymezením záměru posečkat do doby vyhotovení takového podkladu. Bez této studie považuje stěžovatel vytyčení nové trasy za nedůvodné, předčasné, současně došlo k porušení § 19 odst. 1 písm. c) stavebního zákona, který stanoví, že mezi úkoly územního plánování patří i prověřování a posuzování potřeby změn v území, veřejného zájmu na jejich provedení, jejich přínosů, problémů a rizika. Postup, kdy v územním plánu je vymezen koridor drážní dopravy a až následně prověřovány územní studií možné trasy (i mimo koridor) odporuje čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

[45] Odpůrce oponoval návrhu tím, že dle PÚR 2008 za prověření proveditelnosti záměru zodpovídá Ministerstvo dopravy. Zadání zpracování územní studie, týkající se stavby nadmístního významu, je úkolem nadřízeného orgánu územního plánování, zde příslušného odboru Krajského úřadu Zlínského kraje. Neexistuje přímá povinnost koordinace zpracování územní studie, která je územně plánovacím podkladem a územního plánu, který je územně plánovací dokumentací. Názor navrhovatele o porušení § 19 odst. 1 písm. c) stavebního zákona proto není opodstatněný a relevantní.

[46] V replice stěžovatel namítl, že není rozhodné, kdo měl povinnost územní studii zpracovat a taky netvrdí, že to byl odpůrce, ač tak učinit mohl minimálně pro území obce, ale tvrdí, že měla být zpracována dříve, než byla do územního plánu vymezena plocha drážní dopravy a prověřena její proveditelnost. Územní studie „Řešení koridoru železnice

Vizovice- trať č. 280“, na níž odkazuje odpůrce, byla zpracována až v říjnu 2012, zabývá se třemi variantami a ani jedna není shodná s variantou v územním plánu.

[47] Nejvyšší správní soud sdílí závěr vyjádřený krajským soudem. Koridor železniční tratě, jak plyne již shora, byl v PÚR (2006 i 2008) vymezen pro trať mezinárodního, resp. republikového významu, v ZÚR ZK 2008 bylo respektováno, že průmět musí být proveden do nižší územně plánovací dokumentace a koridor byl vymezen, neboť šlo o trať současně nadmístního významu, nemohl být logicky ponechán k vymezení jednotlivým obcím (včetně odpůrce). Z PÚR vyplývá, že za prověření proveditelnosti tohoto záměru odpovídá Ministerstvo dopravy, v ZÚR ZK 2008 proto současně s vymezením koridoru bylo uloženo (viz bod [39] shora) *zpřesnit územní studií koridor ŽD1, prověřit územní průmět odbočné kolejové větvě (Brno)-Kroměříž-Zlín-Valašská Polanka-hranice ČR (-Púchov) a koordinovat se silničním koridorem S3 v úseku Pozděchov-Valašská Polanka, a současně zajistit územní koordinaci a ochranu koridoru ŽD1 v ÚPD dotčených obcí.* V koridoru Z01(pro veřejně prospěšnou stavbu drážní dopravy) vymezeném v ZÚR ZK 2008 proto bylo povinností odpůrce vymezit návrhovou plochu pro drážní dopravu (§ 43 odst. 1 a 3 stavebního zákona), to odpůrce učinil, přičemž v konceptu návrhu územního plánu hodnotil tři varianty navržené ve stanoveném koridoru v ZÚR ZK 2008. Využití vymezených ploch územním plánem bylo stále podmíněno prověřením možných variant řešení územní studií, zadanou krajem (dle Ministerstva dopravy k návrhu napadeného územního plánu ze dne 26. 4. 2011, č. j. 165/2011-910-UPR/2-Ma došlo na základě dohody k přenesení úkolu na kraj).

[48] Z § 25, ani z § 19 odst. 1 písm. c), jako obecných ustanovení stavebního zákona nelze, jak činí stěžovatel, dovodit, že zpracování územní studie pro určitý záměr musí vždy předcházet vydání územního plánu. Potřeba změn v území je vyhodnocována průběžně na základě aktualizace a vyhodnocení územně analytických podkladů. Územní studie (§ 30 stavebního zákona) navrhuje, posuzuje a prověřuje možné řešení vybraných problémů, a musí být zpracována pro záměr řešený v návrhu územního plánu před jeho schválením, pakliže je jejím zpracováním podmíněn souhlas dotčeného orgánu. Naopak však může být v územním plánu stanoveno, že rozhodování v území podle tohoto plánu ohledně určitého vymezeného záměru je podmíněno následným zpracováním územní studie. Nepotvrdí-li se prověřením územní studií bezkonfliktnost záměru, připadá v úvahu změna či aktualizace územního plánu. Vždy je však nutno vycházet z povahy problému, který má být řešen. Jde-li o záměr místního významu, dotýkající se toliko území obce, nesporně je v její diskreční pravomoci rozhodnout, zda prověří jeho proveditelnost před schválením územního plánu. V daném případě však koridor pro železniční trať je minimálně nadmístního významu a vychází z nadřazené územně plánovací dokumentace. ZÚR ZK 2008 jsou podle § 36 odst. 5 stavebního zákona *závazné pro pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území*, jednotlivé obce, jichž se zásady dotýkají tak musí respektovat vymezení dané v době rozhodování účinnou nadřazenou územně plánovací dokumentací. Proces svého rozhodování nemohou pozastavit mj. i proto, že zpracováním územní studie může být v zásadách územního rozvoje (§ 36 odst. 2 stavebního zákona) podmíněno více rozdílných záměrů nadmístního významu, a příprava, stupeň rozpracování a zhotovení územních studií mohou být v různých fázích. Proto stavební zákon závazně stanoví, že jednotlivé nástroje územního plánování na sebe navazují a musí být souladné, jak konečně krajský soud citoval z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ao 1/2011 - 74. Stavební zákon konečně pamatuje i na situace, kdy

se zásady územního rozvoje dostanou do rozporu s následně schválenou politikou územního rozvoje (§ 41 odst. 4), nebo územní plán do rozporu s územně plánovací dokumentací následně vydanou krajem a následně schválenou politikou územního rozvoje (§ 54 odst. 5). Obec i kraj je v takovém případě povinen uvést svoji dokumentaci do souladu s touto následnou změnou a platí, že do té doby, než se tak stane, nelze rozhodovat podle té části zásad, či územního plánu, které jsou s následnou změnou nadřazené územně plánovací dokumentace v rozporu.

c) Rozpor s cíli územního plánování

[49] Stěžovatel (bod II/5, 6 a 7; k bodům III/7, 8, 9 návrhu) dále vytýká krajskému soudu nesprávné posouzení právní otázky rozporu územního plánu s § 18 odst. 2 stavebního zákona. Jestliže řešení v územním plánu nedodržuje požadavek vést infrastrukturu mimo sídelní celky nebo podél již stávající dopravní infrastruktury (kdy navrhoval prověření varianty vedení trasy železnice souběžně s koridorem rychlostní komunikace R 49), není dodržena zásada minimalizace antropogenního vlivu. Stejně jako v návrhu (bod III/7) tvrdí, že nová trasa tratě vede k rozdělení města Vizovice na dvě části, což ve svém důsledku znamená mj. výrazné snížení kvality života a bydlení v daných lokalitách, trasa likviduje část výrobní zóny v západní části a tyto negativní vlivy znamenají, že schválené řešení odporuje § 18 odst. 2 stavebního zákona, tj. zajistit předpoklady pro udržitelný rozvoj území. Nemůže proto obstát zdůvodnění krajského soudu, že jednotlivé varianty koridoru železniční tratě se musely pohybovat v koridoru vymezeném v ZÚR ZK 2008.

[50] Nesouhlasí rovněž s právními závěry, v návaznosti na reálně hrozící likvidaci jeho výrobního podniku, že územní plán neodporuje § 18 odst. 1 a 2 stavebního zákona. Ztotožňuje se s krajským soudem potud, že tři základní principy územního plánování se nemohou uplatnit v absolutní podobě, ale vždy v určitém vzájemném vyváženém poměru a kompromisu. V daném případě, kdy však nese s sebou negativní dopady, včetně likvidace jeho podniku a bez prověření potřebnosti a přispění k hospodářskému rozvoji, není vyvážený poměr dán. Zdůvodnění krajského soudu, že železniční trať umožňuje ekologicky šetrný způsob dopravy, lze aplikovat na jakoukoli stavbu železnice, stejně tak jako že umožní širší propojení obyvatel a může přinést rozvoj území, přitom jde o domněnky ničím nepodložené, pozitiva záměru nebyla prokázána. Za nerozhodné považuje konstatování soudu, že došlo i k vymezení ploch pro průmyslovou výrobu a sklady v blízkosti současného areálu stěžovatele, neboť v návrhu konkrétní skutečnosti, že dojde k jeho likvidaci, uvedl a nabídl k tomu důkazy. Vymezení jiných ploch je nepodstatné, neboť popsal důvody, pro které je přemístění zcela nemožné. Přesun, i kdyby možný byl, ohrozil by jeho konkurenceschopnost, navíc je jeho podnikání spojeno s daným místem, podnik zde byl založen na sklonku 19. století, pozbyl by přesunem autentičnosti vyplývající z historického místa působení. Znemožněno by bylo i spolupořádání festivalu (Masters of Rock, Trnkobraní).

[51] Stěžovatel rovněž nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že vymezení koridoru v severní části areálu nemůže samo o sobě způsobit konec tradice výroby ovocných destilátů v místě, na kterou, trvající 425 let, stěžovatel navazuje. Tuto tradici lze považovat za jednu z kulturních a civilizačních hodnot území (viz podklad „Průzkumy a rozbory města

pokračování

Vizovice“), se zánikem výrobního podniku stěžovatele tato tradice zanikne, proto jde i o rozpor s § 18 odst. 4 stavebního zákona.

[52] Podle odpůrce dle vyjádření k návrhu přijaté řešení využívá již částečně vybudované infrastruktury pro železniční trať, a to jak z důvodu vysokého stupně dokončení, tak z důvodu hospodárného zacházení s územím – aby nedocházelo k záboru nové půdy. Tím také dochází k minimalizaci antropogenního vlivu na ostatních místech řešeného území. Město Vizovice je touto nedokončenou tratí Baťovy dráhy rozděleno již dávno. V rámci navrhovaného řešení by nemělo dojít k posílení rozdělení města. Odpůrce shrnul, že napadená část územního plánu je tak v souladu s § 18 odst. 1 a 2 stavebního zákona. K potlačení hospodářského využití území a tudíž porušení principu udržitelného rozvoje odpůrce zdůraznil, že navrhovatel předjímá situaci, když tvrdí, že využití plochy pro drážní dopravu by pro něj bylo likvidační. Takové tvrzení je však nepodložené. Dotčené objekty navrhovatele lze zatím provozovat stávajícím způsobem a provádět na nich potřebné udržovací práce, k tomu odkázal na přílohu č. 15, obsahující vyjádření, sdělení a rozhodnutí odboru stavebního úřadu Městského úřadu Vizovice. Navrženým řešením nedochází k potlačení hospodářského rozvoje území. V rámci celého území města je vymezeno dostatečné množství ploch umožňujících další hospodářský rozvoj. Navržené řešení v žádném případě neruší ani možnost pokračování v kulturně průmyslové tradici regionu a není v rozporu s § 18 odst. 4 stavebního zákona. Město Vizovice je součástí rozvojové oblasti Zlín OB9 dle PÚR 2008, v navazující ZÚR ZK 2012 je jednak záměr železnice vymezen do územní rezervy, pro rozvojové oblasti jsou stanoveny úkoly pro územní plánování, a to přednostně řešit souvislosti zpřesnění plocha koridorů a dbát mj. i minimalizace zásahů negativních vlivů na kulturní a civilizační hodnoty apod.

[53] V replice k tomuto vyjádření stěžovatel oponoval tím, že o negativních dopadech řešení trasy železnice svědčí nepřímo to, že sám odpůrce podal 2. 9. 2014 k návrhu Aktualizace č. 1 Politiky územního rozvoje ČR (schválené usnesením vlády č. 276 ze dne 15. 4. 2015, pozn. soudu; dále jen „Aktualizace PÚR 2015“) k bodu č. 89 připomínku, ve které souhlasil s vypuštěním prodloužení železniční tratě na Slovensko. Negativní dopady uvádí i dokument „Průzkumy a rozbory města Vizovice, A. textová část“, str. 85, podle nichž významné riziko narušení uspořádání území, narušení krajinného rázu a ohrožení životního prostředí představují záměry realizace rychlostní silnice R 49 a železniční tratě v bezprostřední blízkosti obytného území, budou vytvářet nové negativní antropogenní bariéry. Ke konkrétnímu zásahu do jeho podnikatelské činnosti odkázal na část II. návrhu a důkazy s tím, že je omezen v právu výrobní areál rozvíjet a rozšiřovat, neboť lze provádět v důsledku vymezení ploch drážní dopravy jen udržovací práce. Všechna rozhodnutí odpůrcem zmiňovaná, vydaná před schválením územního plánu, jsou nerozhodná, rozhodnutí vydaná v r. 2015 jsou na vestavbu, tedy splňují charakter udržovacích prací, nelze ani umístit dočasnou stavbu, jak tvrdí odpůrce, jakákoli nová výstavba je zakázána. Opakovaně pak nesouhlasí s tím, že navržené řešení neruší možnost pokračování kulturně průmyslové tradice, když hrozí jeho likvidace.

[54] Nejvyšší správní soud neshledal stěžovatelem namítané vady rozsudku krajského soudu důvodnými. Ustanovení § 18 odst. 1 stavebního zákona, podle něhož „*Cílem územního plánování je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné*

generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích.“, rovněž tak jako i § 18 odst. 2, který zavazuje k tomu, aby územní plánování zajistilo „*předpoklady pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území*“, a proto jím byl sledován *společenský a hospodářský potenciál rozvoje*, vyjadřují základní principy územního plánování, jak správně krajský soud uvedl. Stěžovatel nezpochybňuje ani východiska, že se totiž tyto principy nemohou uplatnit v plné míře, ale vždy ve vzájemném vyváženém poměru, ani výklad pojmu „udržitelný rozvoj území“, jako „*vztah environmentálních, ekonomických a sociálních vlivů, které musí být ve vzájemných souvislostech vyváženy. Jeho podstata je postavena na třech základních pomyslných pilířích.*“, tj. ani závěry, z nichž odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526, krajský soud při posouzení jeho námitek, vyšel.

[55] Stěžovatel vyjadřuje nesouhlas se závěrem krajského soudu, že napadený územní plán cíle shora vymezené naplňuje, zpochybňuje pak dílčí argumentaci krajského soudu, tím však nelze vyvrátit provedené hodnocení v jeho celku.

[56] Krajský soud neshledal důvodnou argumentaci návrhu, poukazující na negativní dopady navrženého řešení trasy železniční tratě *(tj. nedodržení požadavku vést infrastrukturu mimo sídelní celky nebo podél již stávající dopravní infrastruktury, zásady minimalizace antropogenního vlivu, rozdělení města s dopadem do kvality života a bydlení, likvidace části výrobní zóny v západní části)*, nikoli však pouze s odkazem na to, „že jednotlivé varianty koridoru železniční tratě se musely pohybovat v koridoru vymezeném v ZÚR ZK 2008“. Nesporné je, že jiné řešení navrhované i stěžovatelem, např. vedení trasy železniční tratě souběžně s koridorem rychlostní silnice R 49, by bylo v rozporu s uvedenou závaznou nadřazenou dokumentací. Krajský soud, i když ve vztahu k jiné, ale obsahově se překrývající argumentaci v následných bodech návrhu, také zcela srozumitelně vyjádřil, že „*vymezení železniční tratě umožňuje ekologicky šetrný způsob dopravy, širší propojení obyvatel regionu a lepší spojení na Slovensko, a může přinést i větší hospodářský rozvoj v území. Jedním z významných kritérií investorů je právě kvalita dopravní infrastruktury*“. Námitka stěžovatele, že vedení železnice i jiným způsobem (jinou trasou) by stále bylo ekologicky šetrným, lze sice přisvědčit, nelze však pominout již odpůrcem zdůrazněnou skutečnost, že využití stávajícího vymezení původní trasy „Baťovy dráhy“, jednak rozděluje město, jednak omezí zábor půdy v jiném místě řešeného území, tedy minimalizuje zásah do stávajících poměrů v území.

[57] Uvedl-li krajský soud, že „*nelze přehlédnout ani vymezení ploch pro průmyslovou výrobu a sklady (VP) v blízkosti současného areálu navrhovatele*“ a současně nezpochybnil „*potíže či dokonce možné existenční problémy vyvolané vymezením koridoru železniční tratě a zejména její případnou následnou realizací, na straně stěžovatele*“, je zřejmé, i z navazující části odůvodnění rozsudku, že principy vymezené v § 18 odst. 1 a 2 stavebního zákona, posuzoval v širších souvislostech, a ve vztahu k provozování podniku stěžovatele neshledal uvažovaný záměr v rozporu s obecně vymezeným cílem, jímž mj. bylo i řešení železniční dopravy, tj. záměru nadmístního významu, který stále trvá. Krajský soud poukázal rovněž na faktickou situaci v území, tj. území poměrně velkého sídelního útvaru již zasaženého celou škálou antropogenních vlivů, kdy je nutno posuzoval negativní vlivy „*jinak než např. na chráněném území národního parku*“. Jeho závěr, že vedení koridoru přes průmyslový areál v západní části města a následné pokračování jeho středem z důvodu využití tělesa

nedokončené Baťovy dráhy rozestavěné ve 30. a 40. letech 20. století (která již město rozděluje), lze považovat za excesivní antropogenní vliv navrženého koridoru jen stěží, a využití nedokončeného železničního tělesa naopak vede k minimalizaci antropogenních vlivů na ostatních místech řešeného území, není v rozporu s logickým úsudkem a nelze jej považovat za nedostatečné ani nesprávné právní posouzení námitek stěžovatele.

[58] Nejvyšší správní soud sdílí proto závěr krajského soudu, že ze strany odpůrce nedošlo k zjevnému vybočení, zvolené řešení principy zajištění udržitelného rozvoje sleduje.

[59] Rovněž nesouhlasu stěžovatele se závěrem krajského soudu, že vymezení koridoru železniční tratě v severní části výrobního podniku stěžovatele samo o sobě nemůže způsobit zánik tradice výroby ovocných destilátů v místě, na kterou stěžovatel navazuje, nelze přisvědčit. Krajský soud nezpochybnil (a ani Nejvyšší správní soud tak nečiní), že tradice výroby ovocných destilátů ve Vizovicích, a to právě i spojená s firmou RUDOLF JELÍNEK je jednou z významných „kulturních civilizačních hodnot území“ (a to i dle podkladu „Průzkumů a rozborů města Vizovice“) a nesporně i jedním z cílů rozvoje města je zájem na zachování této tradiční výroby, která je zviditelňuje celorepublikově. Nicméně střet kolidujících si zájmů, na jedné straně povinnosti vymezit koridor pro drážní dopravu nadmístního /republikového či dokonce mezinárodního/ významu v rámci koridoru dle ZÚR ZK 2008 (byť *také původní záměr města preferoval vedení tratě podél silnice R 49)* a na druhé straně přitom respektovat zájem stěžovatele na zachování stávajícího umístění jeho výrobního podniku, nemohl vést k variantě, které se stěžovatel domáhal a která by mu plně vyhovovala. Krajský soud proto jednak důvodně poukázal na v blízkosti výrobního podniku stěžovatele vymezené plochy pro průmyslovou výrobu a uzavřel, že tradice, jíž se stěžovatele dovolával, *„se neváže na konkrétní pozemky a může v ní být eventuálně pokračováno na přilehlých pozemcích, byť s nutností dalších investic a zvýšených nákladů.“* Stěžovatelem zdůrazňované místo tradiční výroby má nesporně svůj význam a při uvažovaných změnách v území je jistě nutné mít respekt k takovýmto hodnotám. Krajský soud, jehož závěr lze aprobovat, pak nevyjádřil nic více či méně, než že napadený územní plán v mantinelech, v nichž se musel pohybovat, tento respekt vyjádřil právě výběrem nejméně invazivní varianty, představující zásah do uvedeného kolidujícího zájmu stěžovatele. Bez významu v této souvislosti nebyl ani odkaz krajského soudu na to, že stěžovatel proti navrženému vedení tratě v ZÚR ZK 2008 nepodal námitky ani připomínky, přestože mu muselo být zřejmé, že navržený koridor zasahuje jeho areál.

d) Absence vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území

[60] Stěžovatel tvrdil (bod III/ 10 a 11 návrhu), že územní plán je v rozporu s ust. § 19 odst. 2 stavebního zákona, neboť s ohledem na negativní vlivy nově navrženého vedení železniční tratě mělo být před schválením územního plánu zpracováno vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Navrhované řešení železniční tratě je také v rozporu s hlavními záměry rozvoje deklarovanými v textové části územního plánu.

[61] Odpůrce odkázal na vyjádření k předchozím bodům a dodal, že o tom, zda návrh územního plánu bude posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí ve smyslu § 47 odst. 3 stavebního zákona, nerozhoduje pořizovatel, ale krajský úřad, jako příslušný orgán, který tuto podmínku stanoví ve svém stanovisku. Příslušný orgán na úseku posuzování

vlivů na životní prostředí v koordinovaném stanovisku ze dne 28. 5. 2009, č. j. KUZL 32890/2009Ú sdělil, že napadený územní plán není třeba posuzovat z hlediska vlivů na životní prostředí. Dotčené orgány nevznesly připomínky, plocha pro rychlostní komunikaci R49 byla posouzena procesem SEA v rámci Změny č. 12 územního plánu a záměr „Prodloužení železniční trati vychází ze schválených ZÚR ZK 2008, jejichž součástí je i Vyhodnocení vlivů ZÚR na životní prostředí a soustavu Natura 2000 (příloha č. 1, část 19).

[62] K námitce, týkající se rozporu s hlavními záměry rozvoje deklarovanými v textové části územního plánu (bod 11), odpůrce uvedl, že navržené řešení vytváří dostatečné podmínky pro rozvoj města, nebrání pokračování průmyslové tradice. Je navrženo 8 ploch pro výrobu o výměře celkem 11,5 ha, plochy 74 a 75 (1 ha) pak jižně od daného výrobního podniku (nejmenší vzdálenost cca 80m), plochy 63 a 248 (cca 1,4 ha) jihozápadně od areálu této firmy ve vzdálenosti cca 30m (nejmenší). Navržené řešení respektuje stávající typ osídlení, historický půdorys města a jeho místních částí. Navržený koridor železniční tratě do těchto složek zasahuje jen v minimální míře, neboť v maximální možné míře využívá již existujícího drážního tělesa.

[63] V replice k vyjádření žalovaného stěžovatel uvedl, že odpůrce se zabývá pouze otázkou z hlediska vlivů na životní prostředí, udržitelný rozvoj území však spočívá ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel atd., a proto mělo být zpracováno před vydáním územního plánu.

[64] V kasační stížnosti (bod II/8, 9) stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že zpracování vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj není obligatorní náležitostí územního plánu, nýbrž pouze fakultativní, jejíž potřeba plyne z požadavku dotčeného orgánu. Podle stěžovatele jde dle § 19 odst. 2 stavebního zákona o úkol územního plánování a vzhledem k negativním dopadům řešení železniční tratě (i dle textové části jde o likvidaci části výrobní zóny v západní části Vizovic, negativní ovlivnění struktury stabilizovaných ploch v obytném území na severním okraji města, vytvoření nové antropogenní bariéry) měl se s nimi odpůrce vypořádat, nikoli je jen konstatovat. Bylo proto jeho povinností zajistit vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území.

[65] Nepovažuje rovněž za správný závěr krajského soudu, že řešení železniční tratě nepředstavuje rozpor s hlavními záměry rozvoje, deklarovanými v textové části, protože i prodloužení trati patří také mezi hlavní cíle rozvoje. Stěžovatel nezpochybňuje, že je i mezi hlavními cíli trať uvedena, ale vzhledem k negativním dopadům právě navrhovaného řešení má za to, že jde o rozpor s deklarovanými ostatními cíli, způsob řešení se s nimi neslučuje.

[66] Námitka stěžovatele není důvodná. Krajský soud správně odkázal na ustanovení § 47 odst. 3 stavebního zákona, podle něhož se vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území zpracovává tehdy, pokud dotčený orgán ve svém stanovisku k návrhu zadání uplatnil požadavek na posouzení územního plánu z hlediska vlivů na životní prostředí nebo pokud dotčený orgán nevyloučil významný vliv na evropsky významnou lokalitu či ptačí oblast. Zcela jednoznačně také postihl rozdíl (s odkazem na komentář k tomuto ustanovení: Potěšil, L., Roztočil, A., Hrůšová, K., Lachmann, M.: Stavební zákon - online

komentář. 1. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 4/2011) právní úpravy týkající se politiky územního rozvoje (§ 32 odst. 2 stavebního zákona) a zásad územního rozvoje (§ 37 odst. 1 stavebního zákona), při jejichž pořizování je na rozdíl od územního plánu vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území obligatorní náležitostí, zatímco u územního plánu pouze fakultativní, a potřeba pořízení tohoto vyhodnocení odvisí od požadavku dotčeného orgánu podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí). Povinností odpůrce tak nebylo pořizovat podklad, který příslušný dotčený orgán (Krajský úřad Zlínského kraje) v koordinovaném stanovisku ze dne 28. 5. 2009, č. j. KUZL 32890/2009Ú nepožadoval. Stěžovatel se opět dovolává obecného ustanovení § 19 odst. 2 stavebního zákona, nereflektuje však to, že v něm stanovený úkol je promítnut do konkrétních ustanovení, která pro určité nástroje územního plánování stanoví pořízení takové dokumentace závazně, pro územní plán jen, vyvolává-li takovou potřebu konkrétní návrh zadání územního plánu. Posouzení, zda zde taková potřeba vyvstala, náleží příslušnému dotčenému orgánu, nikoli odpůrci. Stěžovatel v návrhu nenamítal, jak činí v kasační stížnosti, že se odpůrce sám nevypořádal s negativními vlivy, námitku tak nepřípustným způsobem rozšiřuje. Přesto jej Nejvyšší správní soud může odkázat, kromě již shora uvedeného, na textovou část, B. 1., Odůvodnění územního plánu, zejména bod 3. „*Komplexní zdůvodnění přijatého řešení, včetně vyhodnocení předpokládaných důsledků tohoto řešení, zejména ve vztahu k rozboru udržitelného rozvoje území*“.

[67] Nejvyšší správní soud rovněž sdílí závěr krajského soudu, jímž reagoval na obecnou námitku stěžovatele, že navrhované řešení železniční tratě je v přímém rozporu s hlavními záměry rozvoje, dle textové části územního plánu (tj. s pokračováním v průmyslové tradici, vytvářením podmínek pro rozvoj pracovních příležitostí, zajištěním rozvoje a prosperity města, respektováním stávajícího typu osídlení, historického půdorysu města a jeho místních částí se stávající zástavbou). Stěžovatel v kasační stížnosti pomíjí výstižný závěr krajského soudu, že „*lze jen těžko předpokládat naplnění cílů a záměrů vytýčených v textové části územního plánu v absolutní podobě*“, včetně dalšího zdůvodnění, toliko opět opakuje svůj názor, že dané konkrétní řešení trasy železniční tratě, která je jedním z hlavních cílů rozvoje odpůrce, je v rozporu s ostatními vytyčenými záměry, a to právě kvůli negativním vlivům, a jsou tak podle něho tyto záměry neslučitelné. Dožaduje-li se stěžovatel znovu vysvětlení, proč je i přes uvedené negativní vlivy železniční trať navrhována daným způsobem, je nutno jej již toliko odkázat na jednoznačný a již opakovaný důvod, totiž závaznost vymezení koridoru pro tuto trať v ZÚR ZK 2008. Hlavní záměry rozvoje obce stěžovatel považuje za neslučitelné, dle vyhodnocení územním plánem navrženého řešení však tomu tak není. Jiný názor stěžovatele však neznamená, že návrh územního plánu je nezákonný, bylo-li nalezeno kompromisní řešení.

e) Nezákonné omezení práv navrhovatele a proporcionalita navržené úpravy

[68] V návrhu podaném krajskému soudu (bod III/12) stěžovatel namítl, že schválením územního plánu došlo k nedůvodnému a neoprávněnému omezení jeho práv garantovaných Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina“), a to práva vlastnit majetek podle čl. 11 a práva podnikat podle čl. 26 Listiny. Omezení vlastnického práva spatřuje zejména ve zřízení předkupního práva k předmětným nemovitým věcem a omezení v dispozici s nemovitými věcmi. Zamezení investic a rozvoje výrobního areálu omezuje jeho právo podnikat. Nedůvodnost a nezákonnost omezení uvedených práv s odkazem na čl. 11 odst. 4 Listiny spatřoval ve skutečnosti, že veřejný zájem na vybudování

nové trasy železniční tratě nebyl prokázán, neboť nebyl vůbec zjišťován, protože nebyla provedena žádná studie, prokazující účelnost, efektivnost a potřebnost, za ten nelze považovat ničím nepodložený zájem státu, kraje či obce. Zásah do ústavně zaručených práv představuje i skutečnost, že nebyla prověřena jiná možnost vedení železniční tratě (např. zúžení koridoru tak, aby se nedotkl jeho výrobního podniku, jak navrhoval či vedení podél rychlostní komunikace R49), a tedy prokázána nezbytnost zvoleného řešení. Současně upozornil, že mu za omezení vlastnického práva nebyla poskytnuta žádná náhrada dle čl. 11 odst. 4 Listiny. K tomu odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Ao 4/2008.

[69] V poslední bodu (III/13) návrhu, stěžovatel tvrdil, že mezi zájmem na vybudování nové železniční tratě a omezením jeho práv existuje zjevný nepoměr. Omezení jeho práv způsobilo negativní dopady, konkrétně popsané v části II/3, samotná realizace železniční trati by s největší pravděpodobností způsobila ukončení podnikatelské činnosti z důvodů uvedených v části II/2 (viz obecně bod [4] tohoto rozsudku). Existence veřejného zájmu nebyla prokázána žádnou studií, tzn. ani nezbytnost omezení jeho práv, ani mu nebyla poskytnuta žádná náhrada. Oproti tomu na jeho existenci a rozvoji je dán veřejný zájem, neboť patří mezi největší zaměstnavatele v regionu, navazuje na kulturně-průmyslovou tradici výroby ovocných destilátů, podporuje mnoho kulturních a sportovních aktivit. K tomu odkázal na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu (bez bližšího označení), podle které musí opatření sledovaná územním plánem vést ke spravedlivé rovnováze mezi požadavky obecného zájmu a imperativy na ochranu základních práv jednotlivce. Tento požadavek naplněn nebyl, negativní následky na jeho straně jsou neúměrné cíli, který plán sleduje, přitom zásah do vlastnických práv lze připustit jen výjimečně. Svá tvrzení v tomto bodu, stejně tak i v bodu II. návrhu stěžovatel opřel o označené a ve spisovém materiálu doložené konkrétní důkazní prostředky, jimiž dokládal rozsah nemovitostí jeho výrobního podniku dotčených napadeným územním plánem, které postupně v letech 1994-2009 nabyl a v nichž provozuje podnikatelskou činnost, jejich funkční propojení a náklady na rekonstrukci, objem stávající výroby (včetně povolení provozování daňového skladu), a přínos kulturních akcí, jež pořádá či spolupořádá a apod.

[70] Odpůrce v řízení před krajským soudem oponoval předně tím, že veřejný zájem na vybudování nové trasy železniční trati byl prokázáním schválením PÚR 2008 a následným zpřesněním v ZÚR ZK 2008, v připomínkovém řízení k uvedeným zásadám se město vyjádřilo (příl. č. 13, 14)). Novodobý záměr na vybudování předmětné tratě je prokazován několika dokumenty, mj. také Generelem dopravy Zlínského kraje z roku 2004 a územní studií „Řešení koridoru železnice Vizovice – trať 280“ z roku 2012. V návaznosti na tuto studii, která doporučila variantu tzv. Baťovy dráhy, lze předpokládat její další zpřesňování, zejména v úseku průchodu trati zastavěným územím Vizovic. Prověření konkrétních technických řešení by přesahovalo rámec řešení územního plánu. Právo vlastnit majetek a právo podnikat není navrženým řešením omezeno, navržené řešení neukládá konkrétní nepodmíněné kroky k operacím s majetkem. Jeho stávající činnost není nijak omezena. Tvrzení navrhovatele, o veřejném zájmu na existenci společnosti dosud nebylo nijak prokázáno, neboť ten se v podaném návrhu omezuje jen na obecná a nepodložená tvrzení. Současně by měl navrhovatel prokázat, jaké důvody nadřazují jeho soukromý zájem nad zájem veřejný.

[71] V replice k tomuto vyjádření stěžovatel zopakoval, že omezení jeho práv je nezákonné, jeho nemovitosti jsou zatíženy předkupním právem, nemůže realizovat nové stavby a rozvíjet svůj majetek, ačkoli veřejný záměr železniční tratě nebyl prověřen a tudíž prokázán. O absenci existence veřejného zájmu svědčí podle něho nepřímo i to, že dle Aktualizace PÚR 2015 bylo prodloužení tratě v bodu 89 z Vizovic směrem na Slovensko zcela vypuštěno a pouze v bodu 187 bylo Zlínskému kraji uloženo prověřit územní podmínky pro umístění rozvojového záměru pro toto spojení s tratí č. 280 a podle výsledků případně zajistit pro tento záměr vymezení územní rezervy, případně koridoru, obce, včetně odpůrce s tím vyslovili souhlas, bod 187 navrhovaly vypustit. Aplikaci rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Ao 4/2008 považuje za případnou tím spíše, že v onom případě nebyly zásahy do vlastnických práv a práva podnikat natolik výrazné, jako je tomu u stěžovatele. K bodu 13 stěžovatel odkázal opět na výstup z dokumentu „Průzkumy a rozbory města Vizovice“ a dodal, že je jedním z největších plátců daní ve Zlínském kraji, i to zakládá veřejný zájem na jeho existenci.

[72] V kasační stížnosti (body II/10-13) stěžovatel označuje shora uvedenou námitku, že územním plánem došlo k nedůvodnému a neoprávněnému omezení jeho práv garantovaných Listinou, za zásadní a podstatnou. Vytýká krajskému soudu, že jeho právní hodnocení je nesprávné a že nezohlednil veškeré jím uváděné argumenty. Omezení svých práv spatřuje ve zřízení předkupního práva a v zamezení investic a rozvoje svého podniku. Konstatování soudu, že je i s takovými omezeními schopen podnikat, považuje za zkreslené, protizákonný stav je pro něho z dlouhodobého hlediska neúnosný a znamená postupnou ztrátu konkurenceschopnosti. Následně dílem přejímá argumenty uvedené v návrhu, či rozvedené v replice a brojí proti závěrům krajského soudu, které k nim zaujal.

[73] Nejvyšší správní soud předně poznamenává, že krajský soud (str. 18 rozsudku) k argumentaci navrhovatele rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008 – 88, podle něhož *i za situace, kdy omezení překračující míru spravedlivé rovnováhy není v rozporu s hmotným právem, může soud zrušit příslušnou část územního plánu, dojde-li v rámci testu proporcionality k závěru, že bez poskytnutí náhrady jde o zásah nepřiměřený; skutečnost, že podústavní právo možnost odškodnění v těchto případech nepředpokládá, nemůže být takovému postupu překážkou*, správně odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, kterým byl uvedený závěr překonán a které vymezilo rozsah soudní kontroly v procesu tvorby územního plánu (jeho změny) v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. Soud v souladu se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahu posuzuje přiměřenost regulace z hlediska splnění následujících podmínek: *a) zda má zásah ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod, b) zda je činěn v nezbytně nutné míře, c) zda je činěn nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě k rozumně zamýšlenému cíli, d) zda je činěn nediskriminačním způsobem a e) zda je činěn s vyloučením libovůle.* Není-li některá z uvedených kumulativních podmínek splněna, je to zásadně důvodem pro zrušení územního plánu v té části, jež s dotyčným zásahem souvisí. Otázka kompenzace podle usnesení rozšířeného senátu (viz bod 51 ve spojení s bodem 50) pro účely posuzování zákonnosti územního plánu není relevantní, *„neboť se v rámci procedury pořizování územního plánu neřeší; jde o otázku relativně samostatnou.“*

[74] V návaznosti na uvedený závěr rozšířeného senátu Nejvyšší správní soud již zde jako nedůvodnou musí odmítnout námitku stěžovatele v bodu II/11., v níž vyjádřil nesouhlas s tím, že otázka náhrady za omezení práv není pro účely posuzování zákonnosti

územního plánu rozhodná. Nejvyšší správní soud, stejně tak jako krajský soud tím vyjádřil, že proces pořizování územního plánu je samostatným procesem dle stavebního zákona, stejně tak jako postup podle § 101a s. ř. s. a předmětem těchto řízení není rozhodování o náhradě škody, či jiné újmy, pokud k ní došlo omezením vlastnických či jiných práv v důsledku přijetí opatření obecné povahy. Odkázat je proto v souvislosti s touto otázkou možné na § 101 a násl. stavebního zákona, ve znění změn a doplnění, zejména na § 102 (zejm. v souvislosti s novelou zákona č. 350/2012 Sb.).

[75] V intencích závěrů rozšířeného senátu, jaké otázky správní soud zkoumá při přezkumu proporcionality obsahu napadeného opatření obecné povahy, se vyjádřil Nejvyšší správní soud rovněž i v rozsudku ze dne 4. 8. 2010, č. j. 4 Ao 3/2010 – 54: „[p]*roporcionalitu soud vnímá dvěma způsoby – v jejím užším a širším smyslu. Proporcionalitou v širším smyslu soud chápe obecnou přiměřenost právní regulace. Mezi základní atributy právního státu patří přiměřenost práva a z tohoto důvodu je úkolem mj. právě i soudní moci přispívat svojí rozhodovací činností k rozumnému uspořádání společenských vztahů. Soud se proto v rámci přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem věnuje též otázkám, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem (kritérium potřebnosti), zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahu); v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu).*“

[76] Současně je nutno předznamenat, že krajský soud nezpochybnil, že došlo k částečnému omezení práv tvrzených navrhovatelem již vznikem předkupního práva a limitací možné stavební činnosti. Argumentace stěžovatele, která míří toliko do poukazu krajského soudu na to, že *„Z jeho dosavadní činnosti je však zřejmé, že i s takovým omezením je schopen nadále podnikat ve svém oboru“*, není z hlediska závěru krajského soudu o proporcionalitě zásahu do vlastnických práv, resp. práva na podnikání stěžovatele nosným a rozhodujícím důvodem. Vyjadřuje toliko v návaznosti na další kontext odůvodnění skutečnost, že vymezením ploch pro drážní dopravu v územním plánu nebyl stěžovatel ve výkonu svých práv omezen úplně.

[77] Krajský soud následně vyhodnotil, zda jsou shora uvedené podmínky v daném případě naplněny. Tomu předznamenal, že „*Uvedené posouzení pak podle soudu musí vycházet ze skutečnosti, že předmětný koridor železniční tratě byl vymezen na základě nadřazené územně plánovací dokumentace – ZÚR Zlínského kraje, proti kterým se mohl navrhovatel bránit, a to i v řízení před soudem, čímž by případně i zvrátil nutnost zanesení tohoto koridoru do napadeného opatření obecné povahy. Jestliže v době vydání územního plánu byly ZÚR Zlínského kraje platné, lze výše uvedená kritéria testu proporcionality posuzovat jen v rámci mantinelů těmito zásadami vymezenými. Současně je nutné brát v potaz, že samotným vymezením koridoru navržené tratě přes areál navrhovatele ještě nedojde automaticky k její realizaci, a tedy k přímému narušení až znemožnění výroby navrhovatele. Uvedený záměr totiž může doznat ještě množství změn, stejně jako může být zcela opuštěn.*“

[78] Stěžovatel (bod II/10, dílem i v bodu 12 kasační stížnosti) předně nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že z hlediska splnění uvedených podmínek (resp. prvé z nich) je zásadní vymezení předmětného záměru v PÚR a ZÚR ZK 2008, čímž došlo k naplnění

veřejného zájmu k zajištění ploch pro budoucí vedení dopravní infrastruktury. Stěžovatel spatřuje tento závěr za nepřezkoumatelný proto, že krajský soud nevysvětlil, proč je veřejný zájem dán již samotným vymezením koridoru v nadřazené územně plánovací dokumentaci, aniž došlo k prověření potřebnosti územní studií, současně jej považuje za velmi obecný a opakovaně nesouhlasí se závěrem soudu o vázanosti odpůrce nadřazenou územně plánovací dokumentací, protože pro vymezení koridoru v ZÚR ZK 2008 nebyl zpracován žádný podklad prokazující potřebnost, účelnost a tudíž existenci veřejného zájmu.

[79] Této námitce nelze přisvědčit. Jednak krajský soud svou úvahu stran naplnění důvodu opírajícího se o zákonný cíl opřel o konkrétní zákonná ustanovení, jednak se s obdobnou argumentací vypořádal již ve vztahu k předchozím námitkám stěžovatele (viz shora body[54] a násl.). Proto již stručněji uvedl, že vymezením dané plochy pro budoucí vedení dopravní infrastruktury došlo k naplnění veřejného zájmu, neboť tato *„může zajistit udržitelný rozvoj daného území, umožní rozvoj ekologicky šetrné dopravy, lepší spojení regionu, a v důsledku větší pohodlí pro obyvatele a možný hospodářský rozvoj území“*, a proto ústavně legitimním tento záměr z hlediska principů uvedených v § 18 odst. 1 a § 32 odst. 1 písm. d) stavebního zákona, který *„svěřuje politice územního rozvoje vymezení ploch a koridorů dopravní a technické infrastruktury mezinárodního a republikového významu nebo těch, které svým významem přesahují území jednoho kraje“*, shledal a uzavřel, že *„odpůrce podle § 53 odst. 4 písm. a) téhož zákona již pouze toto vymezení v ZÚR Zlínského kraje plně v souladu se stavebním zákonem konkretizoval na úrovni územního plánu a tím naplnil zákonné cíle.“*

[80] Dovolává-li se stěžovatel nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 24/04 ze dne 28. 6. 2005, v tom smyslu, že veřejný zájem v konkrétní věci nelze *„a priori stanovit“*...*“musí být poměřovány nejrůznější partikulární zájmy, po zvážení všech rozporů a připomínek“*, není tento odkaz zcela případný. Ústavní soud tímto nálezem zrušil § 3a zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, jako ustanovení neslučitelné s principy právního státu, a to proto, že jeho konkrétní znění vylučovalo, aby správní orgán ve správním řízení zjišťoval veřejný zájem na rozvoji a modernizaci konkrétně v něm vymezené vodní cesty a tím došlo k zásahu moci zákonodárné do moci výkonné a bylo tím i omezeno právo na soudní přezkum. Podle názoru Nejvyššího správního soudu v dané věci je výchozí situace odlišná. Zjištění, zda je dán veřejný zájem na realizaci konkrétního záměru, který by měl naplnit cíle územního plánování (tj. na rozvoji a modernizaci stávající dopravní infrastruktury za účelem zajištění lepšího spojení, dostupnosti, průjezdnosti a rozvoji území) podléhá procesu územního plánování podle pravidel, který právní úprava stanoví; samotná výstavba nové dopravní infrastruktury (veřejně prospěšných staveb) je tak podmíněna kladným výsledkem tohoto procesu, při němž dochází postupně k vyhodnocení a poměřování nejrůznějších zájmů, vyjádřených dotčenými orgány státní správy v jejich stanoviscích, krajem, obcí, i dotčených osob prostřednictvím připomínek či námitek. Ne vždy však lze dosáhnout toho, aby všichni vlastníci nemovitostí v regulovaném území byli dotčeni ve spravedlivé míře, a proto je přípustný i zásah tuto míru přesahující, a to i proti vůli vlastníka, a to za podmínek shora vymezených.

[81] Stěžovatel rovněž zpochybňuje závěr krajského soudu stran splnění podmínek b) a c). Zásah do jeho vlastnických práv nebyl podle něho nevyhnutelný (nezbytný) a nebylo prokázáno, že cíle nelze dosáhnout šetrnějším způsobem, protože nebyly prověřeny možnosti vedení železniční tratě a za tím účelem zpracována územní studie, nebylo

prověřeno možné zúžení, aby nemovitosti stěžovatele zůstaly nedotčeny (odklonem až v místě železniční stanice Vizovice).

[82] Stěžovatel proto nesouhlasí se zdůvodněním krajského soudu, že „*Z hlediska posuzování nezbytnosti navrženého vedení koridoru železniční dráhy a míry šetrnosti možných způsobů je pak ze spisové dokumentace zřejmé, že odpůrce volil ze tří možných variant a zvolil tu k navrhovateli nejšetrnější – variantu B. Tuto variantu (za splnění dalších podmínek) ostatně požadoval i navrhovatel. Vymezení tratě v severní části areálu navrhovatele a s tím související zapsání předkupního práva státu, lze vzhledem k možnostem vedení tratě v území považovat za vymezení jen v nezbytně nutné míře a v nejšetrnější variantě, která v žádném případě neznamená automatický konec výroby navrhovatele. Z předloženého spisu, např. ze záznamu projednání návrhu napadeného územního plánu se pak podává, že řešení, které by se zcela vyhnulo pozemkům navrhovatele a současně se pohybovalo v koridoru vymezeném v ZÚR Zlínského kraje, není technicky možné, resp. by bylo technicky velmi obtížné, což navrhovatel během procesu pořizování a schvalování územního plánu nijak nezpochybnil.*“ Namítá, že i bez ohledu na koridor vymezený v ZÚR ZK 2008 měla být možnost vedení tratě zkoumána v širších souvislostech (odkazem na bod 4.). Jednak měl být koridor v Zásadách vymezen až po prověření proveditelnosti (tj. nezbytnosti vedení tratě určitým úsekem), jednak odpůrce měl prověřit, zda variantu B, kterou krajský soud považuje za nejšetrnější, nelze vést tak, jak navrhoval, pakliže i dle záznamu o projednání návrhu odpůrce připouští, že by šlo o řešení „technicky velmi obtížné“, mělo však být prověřeno územní studií, jinak nejde o zásah nezbytný a nejšetrnější.

[83] Nejvyšší správní soud, pokud jde o závaznost (nutnost), aby odpůrce respektoval koridor vymezený v ZÚR ZK 2008, odkazuje na již shora uvedené (viz body [37] a násl.). Jde-li o prokázání, že k omezení práv stěžovatele došlo schválením územního plánu odpůrcem v nezbytně nutné míře, lze k odůvodnění krajského soudu dodat, že odpůrce si byl plně vědom toho, že má-li respektovat vymezení ploch pro drážní dopravu v koridoru vymezeném v ZÚR ZK 2008, při možném využití stávajícího tělesa trati č. 331, a dále ve směru jím daném, tj. z konečné stanice ve Vizovicích směrem na Lutoninu, nemohl v územním plánu vymezit uvedené plochy výrazně jinak než přes průmyslovou zónu v západní části města podél stávající trati. Proto také byly před projednáním konceptu územního plánu a zadáním pokynů pro zpracování návrhu územního plánu zpracovány tři varianty možného řešení (A, B, C). Ani jedna z nich však nevyhovovala plně stěžovateli, protože všechny se dotýkaly, byť v různé míře jeho výrobního podniku. Stěžovateli lze přisvědčit, že nebylo před schválení územního plánu postaveno na jisto, že „ není technicky možné“ vést uvažovanou železniční trať tak, aby se jeho nemovitostem zcela vyhnula. Vyjádřil-li však odpůrce, že by takové řešení bylo „technicky velmi obtížné“, vycházel z konkrétní situace daného území a technických požadavků na standard železniční tratě (elektrifikované), včetně ochranných pásem drážní dopravy, přičemž vymezil plochy pro drážní dopravu jako návrhové, bližší zpřesnění náleží až rozhodnutí o umístění stavby. Nelze opomenout, že požadavek vyjádřený v podmínce c) zní, aby zásah byl činěn *„nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli.“*

[84] Stěžovatel tvrdí, že mělo být prověřeno, zda lze koridor železniční tratě vymezit po stávajícím tělese železniční tratě a odklon a napojení na železniční val vymezit až v místě železniční stanice ve Vizovicích. Důkazní břemeno ohledně přiměřenosti zásahu nese

odpůrce (rozsudek NSS ze dne 15. 10. 2013, č. j. 1 Aos 5/2013 - 45). V daném případě vzhledem ke konkrétním okolnostem věci, kdy veřejný zájem koliduje se zájmy stěžovatele výrazně a stěžovatel také konkrétně a konzistentně tvrdí, proč se domnívá, že jde o řešení neproporcionální, je na tomto požadavku nutno tím spíše trvat. Na druhou stranu nelze odhlédnout ani od podmínek daného území, technických požadavků na stavby železnice a jejich ochranná pásma, pakliže stávající těleso železniční tratě v části před konečnou stanicí ve Vizovicích a část výrobního podniku stěžovatele nejsou od sebe dostatečně vzdáleny, resp. spolu sousedí. Technickou obtížnost řešení v průběhu projednávání územního plánu stěžovatel nezpochybnil.

[85] Krajský soud se rovněž vypořádal s argumentací stěžovatele, že při zpracování územní studie (rozuměno studie *„Řešení koridoru železnice Vizovice- trať č. 280“* ze září 2012, pozn. soudu) byly prověřovány varianty, z nichž ani jedna nezasahovala jeho výrobní areál. Stěžovatel se dovolával studie vyhotovené následně po schválení územního plánu, v níž byly prověřovány varianty i mimo koridor vymezený v ZÚR ZK 2008. S krajským soudem je nutno souhlasit i v tom, že *„vybraná červená varianta i dle studie samotné vychází z koridoru vymezeného v ZÚR Zlínského kraje, nelze však říci, že by se vůbec nedotkla výrobního areálu žalobce. Současně tato varianta představuje čistě samotné vedení tratě, přičemž z uvedeného výkresu nelze dovodit, zda např. počítá i s koridorem pro ochranné pásmo železnice. Nelze navíc předpokládat, že takto naznačené vedení tratě je možné i z hlediska jiných zájmů odpůrce, které převyšují zájem na zachování nedotčené výroby v současném výrobním areálu navrhovatele. Zcela podstatná je navíc skutečnost, že to byl sám navrhovatel, jenž během pořizování napadeného územního plánu požadoval zanesení varianty B (byť tak, aby se vyhnula jeho výrobnímu areálu), tedy varianty vedoucí na severní straně jeho výrobního areálu.“*. S ohledem na ZÚR ZK 2008 soud dovodil, že nelze hovořit ani o diskriminaci či libovůli odpůrce směrem k navrhovateli, neboť jeho areál se nacházel již v koridoru vymezeném v těchto zásadách a nebyl do něj zahrnut na základě libovůle odpůrce.

[86] V bodu II/12 kasační stížnosti stěžovatel nesouhlasí ani s navazujícím odůvodněním, v němž krajský soud (str. 20) odmítl tvrzení navrhovatele, že nebyla zkoumána jiná možnost vedení tratě, a to s odkazem na existující varianty A, B a C, ze kterých byla vybrána varianta B. Krajský soud opět zdůraznil nutnost souladu jednotlivých stupňů dokumentace územního plánování a nemožnost zkoumat jakékoliv jiné varianty mimo koridor vymezený v ZÚR ZK 2008 a dodal, že vybraná varianta B opět představuje jen vymezení koridoru, byť užšího, a samotné technické řešení vedení tratě není úkolem územního plánu. V dalším poukázal na to, že konkrétní zasažení pozemků a výroby tudíž nelze v současné době zcela předvídat, a na to, že vzhledem k Aktualizaci č. 1 PÚR z roku 2015 (kdy byl vypuštěn z čl. 89 záměr prodloužení trati) lze předpokládat i změnu Zásad Zlínského kraje. Zdůraznil, že navazující změny *„nemohly na závěru soudu ničeho změnit, neboť podle § 101b odst. 3 s.ř.s. vychází soud při přezkoumání opatření obecné povahy ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy. Prokazování veřejného zájmu u záměru, který je vymezen v nadřazené územně plánovací dokumentaci, není podle krajského soudu úkolem odpůrce, který je tímto vymezením vázán, neboť tímto samotným vymezením je veřejný zájem na vymezení plochy pro možnou budou železniční trať definován. V posuzovaném případě byl odpůrce vázán nadřazenou územně-plánovací dokumentací a od té se nemohl odchýlit. Nebyl zde tak dán zcela volný prostor pro vážení jednotlivých zájmů v území.“ Soud závěrem k věci uvádí, že není vyloučené, aby v budoucnu byla napadená část územního plánu změněna. K této změně je však potřeba i aktualizace ZÚR Zlínského kraje*

postupem podle § 42 stavebního zákona. Cestou, jak dosáhnout změny napadené části územního plánu je tedy usilování o úplné vypuštění předmětného koridoru ze ZÚR Zlínského kraje, a to právě v návaznosti na aktualizaci PÚR.“

[87] Stěžovatel proti tomuto zdůvodnění opakovaně namítá, že potřebnost a nezbytnost vedení tratě lze prověřit jen územní studií, a že varianty A, B, C nebyly prověřeny studií ani vyhodnoceny a že měl odpůrce posečkat, až na její zpracování. K tomu lze odkázat na již shora uvedený závěr, bod [44], a dodat, že krajský soud zcela správně odkázal na § 101b odst. 3 s. ř. s., jímž je soud vázán. Dovozoval-li proto stěžovatel v návrhu podaném 15. 6. 2015, že k omezení jeho práv vymezením ploch pro drážní dopravu územním plánem schváleným 4. 6. 2012 nedošlo v souladu se zákonem s odvoláním na uvedenou studii ze září 2012, nelze jeho názoru přisvědčit. Tím spíše pak, dovozuje-li takový závěr s odvoláním na následnou aktualizaci č. 1. PÚR 2015, jíž bylo samotné prodloužení tratě z Vizovic směrem na Slovensko vypuštěno, a tento rozvojový záměr pozbyl republikového /či mezinárodního významu a byl přesunut do bodu č. 187 s tím, že má být prověřen jako trať regionálního významu. Z takto postupně probíhajícího procesu prověřování rozvojového záměru a zjišťování možných změn v území nelze dovozovat, že již v době napadeného územního plánu veřejný zájem na vybudování nové trasy železnice neexistoval a existovat nemohl a omezení jeho práv proto nebylo nezbytné.

[88] Stěžovateli lze přisvědčit potud, že již při projednávání Aktualizace č. 1 ZÚR 2008, schválené dne 12. 9. 2012, byl koridor ŽD1 změněn, avšak jen prodloužení tratě č. 331 v úseku Vizovice – Valašská Polanka, dle čl. 34a, čl. 35 byl koridor prodloužení vymezen do územní rezervy, protože prodloužení této tratě a spojení s tratí č. 280 bylo podmíněno podrobnějším prověřením záměru územní studií, poloha vhodného napojení tedy nebyla závazně vymezena, proto i další obce na původně uvažované trati (Lutonina, Ublo, Bratřejov) měly záměr promítnout do územní rezervy. Úsek prodloužení tratě č. 331 z Vizovic na Valašskou Polanku byl proto vypuštěn z vymezení koridorů a ploch pro veřejně prospěšné stavby. Stále však v úseku stávající tratě č. 331 s konečnou stanicí ve Vizovicích (úsek Otrokovice -Vizovice) byl koridor konvenční železniční dopravy ŽD1 v čl. 34 vymezen a v čl. 84, pod Z01 jako veřejně prospěšná stavba zachován, pro předpokládanou modernizaci tratě.

[89] V bodu 13 kasační stížnosti stěžovatel opakuje svoji argumentaci uvedenou v posledním bodu svého návrhu a namítá, že se s ní krajský soud nijak nevypořádal a jeho rozhodnutí je nepřezkoumatelné. Podstatou této argumentace je, že existuje podle stěžovatele zjevný nepoměr mezi zájmem na vybudování nové železniční tratě a omezením jeho práv. Tento nepoměr však stěžovatel opakovaně spatřuje v omezení jeho práv předkupním právem a omezením možného rozvoje (investic), snížením hodnoty majetku resp. společnosti a jí emitovaných akcií, oproti tomu staví „důvodnou pochybnost o existenci veřejného zájmu na vybudování tratě vzhledem k absenci jakékoli studie jej potvrzující a neprověření, zda omezení jeho práv bylo nevyhnutelné a šlo o řešení jedině možné, a to rovněž z důvodu chybějící studie. Stěžovatel rovněž opakuje, že je dán veřejný zájem i na jeho další existenci, a to s odkazem na „Průzkumy a rozbory města Vizovice“, kde je deklarována nutnost podporovat i jeho další rozvoj.

[90] Stěžovateli je nutno přisvědčit potud, že krajský soud v této části odůvodnění rozsudku neprovedl zevrubný rozbor stěžovatelem tvrzeného rozsahu zásahu do jeho práv,

pokud jde o výčet nemovitostí dotčených vymezením ploch drážní dopravy a provozu v nich, ani zevrubné hodnocení dopadu tohoto opatření do rozsahu omezení jeho tvrzených práv, jak je zevrubně popsal v bodu II. návrhu. Krajský soud však také tato konkrétní tvrzení stěžovatele, ani dopad samotného napadeného opatření, nijak nezpochybnil, pokud by došlo k realizaci záměru podle schváleného územního plánu, šlo by nesporně o zásah výrazný. Poměřování kolidujících zájmů však nepominul. Jednak se k obsahově shodné argumentaci vyjádřil již ve vztahu k jiným námitkám návrhu tomuto bodu předcházejícím, jednak již v předchozím zdůvodnění neshledal porušení podmínek, které soud zkoumá při přezkoumání přiměřenosti zásahu opatření obecné povahy do práv navrhovatele.

[91] Dovolává-li se stěžovatel „spravedlivé rovnováhy“ mezi zájmem sledovaným územním plánem a svými základními právy s tím, že ve smyslu závěrů rozsudku Evropského soud pro lidská práva ze dne 23. 9. 1982 ve věci Sporrong a Lönnroth proti Švédsku (stížnost č. 7151/75 a 7152/75) nese „zvláštní a nadměrné břemeno“, odkazuje soud na bod [74] tohoto rozsudku a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009 - 76. Otázka kompenzace za omezení práv, a doby, po kterou lze po stěžovateli spravedlivě požadovat, aby takové omezení strpěl, není předmětem tohoto řízení.

[92] Nejvyšší správní soud nedospěl k závěru, že by absence argumentace výslovně zvlášť k tomuto závěrečnému návrhovému bodu měla vést ke zrušení napadeného rozsudku, jestliže z jeho celého obsahu a zejména závěru vyplývá, proč nebyl důvod nepřiměřenosti zásahu do práv stěžovatele shledán, a specifické postavení stěžovatele jako vlastníka významného výrobního podniku v dotčeném území vzal soud při svém hodnocení v úvahu.

III.
Závěr a náklady řízení

[93] Ze všech výše uvedených důvodů vyplývá, že napadený rozsudek není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[94] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví - li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v řízení úspěch neměl, proto mu nevzniklo právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrce podal ve věci prostřednictvím zástupce toliko stručné vyjádření, jímž odkázal na napadený rozsudek, s nímž se ztotožnil. Z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 – 47, vyplývá, že žalované správní orgány mají, v případě že se nechají právně zastupovat, právo pouze *na náhradu účelně vynaložených nákladů přesahujících jejich běžnou úřední činnost. Příkladem může být řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (např. územního plánu) vydaného malou obcí, která nedisponuje odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji nezbytnými pro vedení složitého soudního řízení.* Odpůrce není malou obcí, dá se od něj očekávat dispozice odborným personálem schopným adekvátně obhajovat před soudem výstupy své rozhodovací činnosti.

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

V Brně dne 9. června 2016

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu