

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci navrhovatelů: **a) Spolek Obchvat, z.s.**, se sídlem Stojanova 7, Znojmo, **b) J. K.**, oba zast. Mgr. Pavlem Černým, advokátem, se sídlem Údolní 567/33, Brno, proti odpůrci: **obec Dobšice**, se sídlem Brněnská 70, Dobšice, zast. Mgr. Ing. Jánem Bahýľem, advokátem, se sídlem Římská 103/12, Praha 2, o návrhu navrhovatelů na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu obce Dobšice, vydaného usnesením zastupitelstva města Dobšice ze dne 8. 9. 2014, č. 6/2014, v částech vymezujících plochy a koridor pro přeložku silnice I/38, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelů proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 1. 2018, č. j. 64 A 4/2017 - 205,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

Odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Navrhovatelé se u Krajského soudu v Brně domáhali zrušení výše označeného opatření obecné povahy – územního plánu obce Dobšice (ÚP Dobšice), a to v částech vymezujících plochy a koridor pro přeložku silnice I/38.

[2] Navrhovatelé namítali nezákonnost vymezení koridoru pro přeložku silnice I/38 coby kapacitní komunikace S8 podle Politiky územního rozvoje České republiky (PÚR) při neexistenci Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje (ZÚR). V ÚP Dobšice byl vymezen koridor pro republikový záměr S8 v souladu s PÚR. Navrhovatelé namítali, že záměry republikového významu (obsažené v PÚR) nemohou být vymezovány v ÚP

jednotlivých obcí, bez toho aniž by napřed došlo k jejich zpřesnění v ZÚR příslušného kraje.

[3] Navrhovatelé dále namítali, že stavební zákon neumožňuje, aby stanoviska krajského úřadu vydávaná podle § 50 odst. 7 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, navíc bez jakéhokoliv odůvodnění či mlčky, aprobovala vymezení částí záměrů republikového významu obsažených v PÚR. Krajský úřad Jihomoravského kraje tedy nebyl oprávněn ani mlčky tolerovat postup v případě ÚP Dobšice. Navrhovatelé také namítali nezákonnost vyhodnocení vlivů ÚP Dobšice na životní prostředí, jelikož nadlimitní úroveň znečištění ovzduší na území obce Dobšice byla ve vyhodnocení SEA i ve stanovisku krajského úřadu k vyhodnocení vlivů na životní prostředí ze dne 20. 9. 2013, č. j. JMK 86244/2013 (dále též „stanovisko SEA"), ignorována. Za zcela neakceptovatelné považovali navrhovatelé i vyhodnocení vlivů kumulativních a synergických, neboť formulace uvedené v SEA jsou pouze na úrovni spekulací.

[4] Krajský soud návrh zamítl. Ve vztahu k první námitce vycházel z rozsudku NSS ze dne 31. 8. 2016, č. j. 4 As 88/2016 - 35, kde tento soud dospěl k závěru, že záležitosti republikového významu jsou podmnožinou (podkategorií) pojmu záležitosti nadmístního významu. Plocha, která ovlivní území více krajů, je totiž logicky zároveň plochou, která ovlivní území více obcí. Krajský soud nepřijal nesouhlas navrhovatelů s tímto výkladem, přičemž ani neshledal jeho rozpor s dřívější judikaturou Nejvyššího správního soudu. Odkázal zde také na usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 11. 2017, sp. zn. III. ÚS 2983/17, které rovněž rozpor s dřívější judikaturou Nejvyššího správního soudu neshledalo.

[5] Ve vztahu ke stanovisku podle § 50 odst. 7 stavebního zákona krajský soud shledal, že krajský úřad se ve stanovisku k aplikaci § 43 odst. 1 stavebního zákona nevyjádřil výslovně, ale pouze mlčky. Je však podstatné, že krajský úřad má možnost zabránit vymezení záležitostí nadmístního významu obcí v územním plánu v rámci stanoviska dle § 50 odst. 7 stavebního zákona, nikoli že by krajský úřad musel takový postup výslovně povolit. Ačkoliv krajský úřad své stanovisko k aplikaci § 43 odst. 1 stavebního zákona sdělil odpůrci veskrze obecně, o jeho významu nejsou pochybnosti.

[6] Důvodnou neshledal krajský soud ani námitku nedostatečného vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí. Krajský soud shledal, že pokud je územní plán brán jako koncepční plánovací nástroj, není možné, aby území, na němž jsou překračovány veřejnoprávní limity imisí znečištění ovzduší a nejvyšší přípustné hodnoty hluku, bylo bez dalšího vyloučeno z dosahu regulace územního plánu s argumentací, že další zatěžování území je nepřípustné. To by ve svém důsledku muselo vést zcela nelogicky a nesystémově k nulovému rozvoji v některých oblastech. V posuzovaném případě soud neshledal, že by odpůrce vůbec nezohlednil problematiku znečištění ovzduší a hluku, neboť skutkový stav byl v tomto ohledu zjištěn a rovněž ve vyhodnocení SEA popsán zcela dostatečným způsobem.

[7] Pokud odpůrce vycházel z pětiletých průměrů interpolovaných do kilometrové sítě prostřednictvím matematického modelu, jedná o data specifičtější s vyšší vypovídací hodnotou, nežli tabelární přehledy předložené navrhovateli, které nesplňují časovou souslednost a z hlediska časového je již lze považovat za zcela neaktuální a zastaralé, jelikož

situaci v řešené lokalitě v současné době již co do imisí nelze považovat za tolik vyhrocenou, jak vyplynulo z důkazů předložených odpůrcem. Jestliže tedy odpůrce (resp. vyhodnocení SEA) dospěl k závěru, že v zájmovém území nedocházelo k překračování imisních limitů, neboť se zjištěné hodnoty sice blížily hraničním hodnotám imisních limitů, nicméně tyto nepřekračovaly, nelze tyto závěry považovat za nepodložené.

[8] Krajský soud však shledal nedostatky v samotném vyhodnocení SEA, neboť v něm nejsou vyčerpávajícím a přehledným způsobem popsány předpokládané vlivy daného záměru na lokality, v nichž má být tento umístěn, a rovněž vymezeny podklady, z nichž zpracovatel vyhodnocení SEA vycházel. Krajský soud však s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2017, č. j. 4 As 253/2016 - 45, shledal, že v zásadě lze připustit, pokud určité informace sice nejsou výslovně uvedeny ve vyhodnocení vlivů, avšak veřejnost se s nimi může seznámit z jiných podkladů zpracovaných v souvislosti s pořizováním a projednáváním ÚP a může se k nim ještě vyjádřit připomínkami.

[9] Krajský soud následně shrnul informace z vyhodnocení SEA, vypořádání námitek k územnímu plánu, i obsahu samotného územního plánu. S ohledem na to dospěl k závěru, že navrhovatelé i veřejnost disponovali dostatečným množstvím informací včetně předpokládaných negativních vlivů (byť obecně vymezených), a to zejména prachových a hlukových imisí na lokality v okolí vymezeného záměru. K této problematice měli rovněž možnost se vyjádřit, nicméně této možnosti nevyužili. Krajský soud dále konstatoval, že zpracovatel vyhodnocení SEA vycházel z toho, že obchvat byl vymezen již v dříve platné územně plánovací dokumentaci, a nejedná se tudíž o nově vymezovaný záměr. Na příslušné části obchvatu již proběhl proces EIA, ve kterém byla posouzena z hlediska vlivů na životní prostředí již mnohem konkrétnější dokumentace záměru pro účely územního řízení, proto by bylo poněkud nadbytečné ve vyhodnocení vlivů na životní prostředí při pořizování ÚP vyžadovat v úplnosti opakování tohoto posouzení, navíc v úrovni mnohem obecnější, než v jaké byla přeložka projednána v procesu EIA.

[10] Ve vztahu k námitce proti posouzení synergických a kumulativních vlivů souvisejících s předmětným záměrem, krajský soud odpůrci částečně vytknul nedostatky tohoto vyhodnocení, jelikož vyhodnocení SEA se otázkou kumulativních a synergických vlivů zabývá jen velmi obecně. Nicméně s ohledem na provedená posouzení EIA a na rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2013, č. j. 4 Aos 1/2012 - 105, shledal krajský soud vyhodnocení synergických a kumulativních vlivů za postačující.

[11] Krajský soud uzavřel, že ačkoliv v otázce vyhodnocení vlivů ÚP Dobšice na životní prostředí shledal určitá pochybení, žádný ze zjištěných nedostatků nedosáhl takové intenzity, která by měla za následek nutnost zrušení napadené části ÚP Dobšice.

II. Obsah kasační stížnosti

[12] Navrhovatelé a) a b) [dále jen „stěžovatelé“] napadli rozsudek krajského soudu kasační stížností.

[13] Stěžovatelé předně namítají nesprávné posouzení právní otázky nezákonnosti vymezení koridoru kapacitní silnice S8, tj. záměru republikového významu, v ÚP Dobšice

bez jeho vymezení v ZÚR JMK. Dovozují rozdíl mezi plochami republikového a nadmístního významu, přičemž § 43 odst. 1 stavebního zákona umožňuje v územním plánu pouze vymezení záměrů nadmístních, nikoliv republikových. Názor vyslovený Nejvyšším správním soudem v rozsudku č. j. 4 As 88/2016 - 35 je podle stěžovatelů v rozporu s dřívějšími rozhodnutími NSS, na která v kasační stížnosti odkazují, přičemž platnost dříve vyslovených závěrů dovozují i pro dobu po účinnosti novely stavebního zákona č. 350/2012 Sb. Proto stěžovatelé navrhují předložení uvedené otázky k rozhodnutí rozšířenému senátu.

[14] Stěžovatelé v této souvislosti také namítají, že kapacitní silnice S8 je významně odlišným záměrem od samotné přeložky stávající silnice I/38. V době schvalování PÚR v roce 2009 a Aktualizace PÚR v roce 2015, a tedy po celou dobu pořizování ÚP Dobšice, činila právní úprava zásadní rozdíl mezi kategorií „prosté" silnice I. třídy a komunikacemi kategorií rychlostní silnice a dálnice. PÚR se nezabývala silnicemi „nižších stupňů" a v PÚR není vymezena ani jedna „prostá" silnice I. třídy. Argumentace v odůvodnění ÚP Dobšice je tedy podle stěžovatelů velmi zavádějící a nepřesná, jelikož nesprávně ztotožňuje původní, před rokem 2009 existující záměr přeložky silnice I/38, s nově v roce 2009 definovaným záměrem kapacitní silnice S8.

[15] Stěžovatelé dále namítají, že krajský soud nesprávně posoudil otázku absence souhlasného stanoviska dle § 50 odst. 7 stavebního zákona. Stěžovatelé v této souvislosti zdůrazňují, že situace je odlišná než v případě, který Nejvyšší správní soud posuzoval v rozsudku č. j. 4 As 253/2016 - 45. Stanovisko krajského úřadu ze dne 10. 9. 2013 podle stěžovatelů s ohledem na jeho obsah nelze považovat za akceptování postupu podle § 43 odst. 1 stavebního zákona. Poukazují zde na zásadní nedostatky, které krajský úřad pořizovateli územního plánu vytknul a požadoval jejich odstranění. Z tohoto důvodu tedy uvedené stanovisko podle § 50 odst. 7 stavebního zákona nelze považovat za stanovisko, z něhož by bylo možné dovodit, že krajský úřad „nevyloučil" vymezení republikového záměru koridoru S8 v ÚP Dobšice.

[16] Následně pořizovatel přípisem ze dne 27. 12. 2013, zn. MUZN 85970/2013, podal ke krajskému úřadu „Opakovanou žádost o stanovisko k návrhu územního plánu" podle § 50 odst. 7 stavebního zákona, která nereflektovala vytýkané nedostatky návrhu územního plánu. Na tuto žádost krajský úřad nereagoval. Koordinované stanovisko krajského úřadu ze dne 4. 6. 2014 pak dle výslovného odkazu v jeho úvodní části reaguje specificky na oznámení pořizovatele o konání veřejného projednání ze dne 30. 4. 2014, čj. MUZN 30574/2014. Za této situace nebylo možné ani jedno z výše uvedených stanovisek krajského úřadu (ze dne 10. 9. 2013 a ze dne 4. 6. 2014) považovat za vyhovující požadavkům § 50 odst. 7 a 8 stavebního zákona.

[17] Již vůbec nebyla dle stěžovatelů splněna podmínka, aby krajský úřad svůj závěr o vyloučení významných negativních vlivů přiměřeně odůvodnil (srov. bod 58. rozsudku NSS č. j. 4 As 253/2016 - 45). Stěžovatelé v této souvislosti opakovaně připomínají, že odůvodnění potřeby vymezení silnice S8 jako záležitosti nadmístního (republikového) významu, která není řešena v zásadách územního rozvoje (příloha č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb.), nebylo ve fázi společného jednání ani opakovaného společného jednání splněno a bylo doplněno až mnohem později.

[18] Stěžovatelé také namítají, že krajský soud nesprávně posoudil otázku nezákonnosti vyhodnocení vlivů územního plánu Dobšice na životní prostředí. Stěžovatelé tvrdili a také doložili překračování imisních limitů na území obce Dobšice. Krajský soud však k tomu pouze uvedl, že jsou tato data zcela neaktuální, a že pětileté průměry použité odpůrcem mají vyšší vypovídací hodnotou. Stěžovatelé považují takový závěr krajského soudu za naprosto nesprávný, jelikož hodnocení splnění imisních limitů se nevztahuje k pětiletým průměrům, ale ze zákona o ochraně ovzduší (viz jeho Příloha č. 1) se vztahuje k jednotlivým kalendářním rokům. Tedy naopak metoda použitá odpůrcem v podobě zprůměrování hodnot za jednotlivé roky do pětiletých průměrů nemá jednak vypovídající hodnotu z hlediska zákona o ovzduší, jednak i fakticky zkresluje data o stavu ovzduší - zprůměrování jednotlivých let totiž může vést k výsledku, že i při situaci opakovaného překračování zákonem stanovených imisních limitů (například u dvou let z pěti) bude výsledek pětiletého průměru „podlimitní“, např. z důvodu toho, že jiné roky byly z hlediska náhodně se vyskytujících rozptylových podmínek příznivější, aniž by však došlo k faktickému snížení znečištění ovzduší. Taková metoda je v jasném rozporu s dikcí Přílohy č. 1 zákona o ovzduší.

[19] Co se týče samotného vyhodnocení SEA, zde považují stěžovatelé za zarážející, že krajský soud přisvědčil stěžovatelům v tom, že vyhodnocení SEA obsahovalo zásadní nedostatky, avšak navzdory tomu tuto skutečnost krajský soud dále nepřípustně bagatelizoval s tím, že účelem vyhodnocení SEA je poskytnutí informací potřebných pro vytváření koncepčních dokumentů, a že proto lze připustit, pokud určité informace sice nejsou výslovně uvedeny ve vyhodnocení vlivů, avšak veřejnost se s nimi může seznámit z jiných podkladů. S takovým závěrem stěžovatelé zásadně nesouhlasí, neboť posuzování nové zátěže určitého území, k níž dojde v důsledku koncepce, je přímo jádrem účelu, proč se posouzení SEA vlastně provádí. Posuzování vlivů na životní prostředí tedy nelze redukovat na pouhý „informační“ podklad, jak uvedl krajský soud. Naopak je účelem posuzování vlivů na životní prostředí získat objektivní odborný podklad pro vydání územního plánu (srov. § 1 odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb.), který objektivním způsobem vyhodnotí stávající a předpokládané vlivy územního plánu na jednotlivé složky životního prostředí, včetně vlivů na obyvatelstvo, lidské zdraví a ovzduší, a od něhož se odvíjí přípustnost vymezení jednotlivých ploch a koridorů v rámci územního plánu. Tuto svoji funkci však posouzení SEA nemůže plnit za situace, kdy se řádně nezabývá vlivy stěžejního zdroje znečištění (v daném případě kapacitní silnice S8), a dokonce toto hodnocení neprovede pro území, do něhož se má záměr nově umísťovat.

[20] Stěžovatelé dále uvádí, že v případě přeložky silnice I/38 došlo pro účely posouzení EIA k účelovému rozdělení silnice na řadu dílčích úseků, tedy zde došlo k aplikaci nepřípustné tzv. „salámové“ metody. Ke všem jednotlivým úsekům přeložky silnice I/38 stěžovatel uvádí, že k nim v současnosti neexistuje platné a použitelné stanovisko EIA.

[21] K vyhodnocení synergických a kumulativních vlivů stěžovatelé uvádějí, že formulace uvedené v hodnocení jsou toliko na úrovni spekulací, a nikoliv na úrovni vyhodnocení, které by kumulativní vlivy skutečně ohodnotilo a umožnilo je porovnat s maximální přípustnou mírou zatížení území a limity na ochranu obyvatelstva. Hodnocení současně ignoruje fakt, že v dané oblasti byly již opakovaně překročeny zákonné limity znečištění

ovzduší. Jestliže tedy ve vyhodnocení SEA chybělo jakékoli vyhodnocení zátěže, konkrétně nárůstu znečištění ovzduší, k němuž by došlo v důsledku plánované kapacitní silnice S8, a vlivů této zátěže na lidské zdraví a obyvatelstvo, a to specificky v přilehlých lokalitách k nově vymezenému koridoru kapacitní komunikace S8, byl ÚP Dobšice vydán v rozporu se zákonem.

[22] Odpůrce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení kasační stížnosti

[23] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobami oprávněnými, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."), přípustná, a stěžovatelé jsou v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupeni advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[24] Kasační stížnost není důvodná.

[25] Stěžovatelé předně namítali nesprávné posouzení právní otázky nezákonnosti vymezení záměru republikového významu v ÚP Dobšice s tím, že záměry republikového významu nelze považovat za podmnožinu záměrů nadmístního významu. Nejvyšší správní soud konstatuje, že krajský soud se s touto právní otázkou vypořádal podrobně a zcela v souladu se závěry vyslovenými v rozsudku NSS č. j. 4 As 88/2016 - 35. Nejvyšší správní soud nepovažuje za účelné závěry vyslovené v rozsudku ze dne 31. 8. 2016 nyní opakovat a ve vztahu k argumentaci uplatněné v kasační stížnosti odkazuje na tento rozsudek a napadený rozsudek krajského soudu, který dotčené závěry aplikoval na posuzovanou věc.

[26] Ve vztahu k namítaným rozporům závěrů vyslovených v rozsudku č. j. 4 As 88/2016 - 35 s dřívějšími rozsudky tohoto soudu Nejvyšší správní soud také odkazuje na rozsudek č. j. 4 As 253/2016 - 45, v němž se shodnými argumenty zabýval a uvedl, že „*nesdílí názor stěžovatele, že závěry uvedené v rozsudku č. j. 4 As 88/2016 - 35 jsou v rozporu s rozhodnutími zdejšího soudu č. j. 1 Ao 1/2009 - 185, 9 Ao 3/2009 – 59 nebo 6 As 237/2015 - 47, popř. s rozsudkem ve věci ZÚR Jihomoravského kraje. Rozsudek čj. 4 As 88/2016 – 35 byl navíc schválen plénem Nejvyššího správního soudu a publikován pod č. 3475/2016 Sb. NSS, tj. nejedná se o žádný exces z existující judikatury. Stěžovatelem dovozované rozpory s jinými rozhodnutími Nejvyššího správního soudu jsou zčásti uměle konstruované, zčásti byla starší judikatura překonána novelou stavebního zákona, jak Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 4 As 88/2016 – 35 podrobně vysvětlil*."

[27] V této souvislosti poukazuje Nejvyšší správní soud dále na usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 11. 2017, sp. zn. III. ÚS 2983/17, kde Ústavní soud k této otázce shledal, že „[n]*amítá-li stěžovatel rozpor právního názoru Nejvyššího správního soudu vysloveného v napadených rozsudcích s dřívějšími rozhodnutími č. j. 1 Ao 7/2011-526 a 1 Ao 1/2009-185, opomíjí, že od jejich vydání došlo ke změně rozhodné právní úpravy, neboť byla přijata novela stavebního zákona č. 350/2012 Sb. Novelou byl mimo jiné změněn § 43 odst. 1 stavebního zákona, který stojí v jádru právní argumentace obsažené v napadených rozsudcích a na jehož*

změnu Nejvyšší správní soud v napadených rozsudcích výslovně poukazuje. Taková změna interpretovaného zákona je nepochybně legitimním důvodem pro vyslovení právních závěrů odlišných od dřívějších rozhodnutí, aniž by šlo o odklon od judikatury, na který míří § 17 odst. 1 s.ř.s. (...) Ani odkaz na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 237/2015-47 není přiléhavý. Toto rozhodnutí se sice týká územního plánování, ale řeší právní otázky naprosto odlišné od nynějšího případu, a nadto vychází ze skutkového stavu, který se v podstatných okolnostech nynějšímu případu nepodobá. (...) Nejvyšší správní soud totiž pouze podotkl, že je logické, že záležitost republikového významu nebyla ponechána k vymezení jednotlivým obcím."

[28] Lze proto uzavřít, že k posuzované otázce neexistuje v judikatuře Nejvyššího správního soudu rozpor, který by odůvodňoval předložení věci rozšířenému senátu.

[29] Stěžovatelé v kasační stížnosti dále poukazují na odlišnost záměru kapacitní silnice S8 vymezené v PÚR a silnice I/38 vymezené v ÚP Dobšice. Vzhledem k jiné kategorii a jinému účelu záměru kapacitní silnice S8 oproti původnímu záměru přeložky silnice I/38 měl být záměr kapacitní silnice S8 jako záměr republikového významu posouzen v souvislostech mnohem širších, tedy např. v souvislostech dálkové těžké nákladní (kamionové) dopravy.

[30] K tomu Nejvyšší správní soud konstatuje, že PÚR v čl. 78, na který odkazují stěžovatelé v kasační stížnosti, uvádí, že rozvojové záměry týkající se nových kapacitních silnic, u kterých parametry teprve budou stanoveny, jsou označeny písmenem „S". PÚR také v čl. 56 jako rozvojovou osu OS5 Praha-(Kolín)-Jihlava-Brno vymezuje „*Obce mimo rozvojové oblasti, s výraznou vazbou na významné dopravní cesty, tj. dálnici D1, silnice I/38 (S8) a I/12.*" PÚR zde tedy prakticky ztotožňuje kapacitní silnici S8 se silnicí I/38.

[31] Je také třeba zdůraznit, že PÚR výslovně odlišuje kategorii dálnic, rychlostních silnic, a kapacitních silnic (viz mapa na str. 55 – „Schéma 5 Doprava silniční"). Koridory dálnice jsou označeny písmenem „D", rychlostní silnice písmenem „R" a kapacitní silnice písmenem „S". Závěr stěžovatelů, že pojem „kapacitní silnice" užitý v PÚR jednoznačně odkazuje na nejvyšší kategorii silničních komunikací, je tedy nesprávný, jelikož PÚR nijak nevylučují užití tohoto pojmu pro silnice I. třídy, ale naopak právě takové užití implikují. Koridory určené pro plánované rychlostní silnice a dálnice jsou totiž výslovně označeny jiným způsobem. Tato námitka proto není důvodná.

[32] Stěžovatelé dále namítají, že krajský soud nesprávně posoudil otázku absence souhlasného stanoviska podle § 50 odst. 7 stavebního zákona.

[33] Podle § 43 odst. 1 věty poslední stavebního zákona [z]*áležitosti nadmístního významu, které nejsou řešeny v zásadách územního rozvoje, mohou být součástí územního plánu, pokud to krajský úřad ve stanovisku podle § 50 odst. 7 z důvodu významných negativních vlivů přesahujících hranice obce nevyloučí*.

[34] Podle § 50 odst. 7 stavebního zákona, [k]*rajský úřad zašle pořizovateli stanovisko k návrhu územního plánu z hledisek zajištění koordinace využívání území s ohledem na širší územní vztahy, souladu s politikou územního rozvoje a s výjimkou územního plánu pro území*

hlavního města Prahy souladu s územně plánovací dokumentací vydanou krajem. Pokud nezašle stanovisko do 30 dnů od obdržení stanovisek, připomínek a výsledků konzultací, je možné územní plán vydat i bez jeho stanoviska.

[35] V rozsudku č. j. 4 As 253/2016 - 45 NSS konstatoval, že § 43 odst. 1 stavebního zákona je třeba vykládat tak, že „*krajský úřad má určitou diskreci, zda v případě významných negativních vlivů přesahujících území obce vymezení takové záležitosti v územním plánu vyloučí či nikoli. Tím se zohledňuje to, že záměry nadmístního významu zpravidla mají vlivy jak pozitivní, tak negativní (vymezování záměrů, které mají pouze negativní vlivy, by nedávalo smysl). Výkon této diskrece je krajský úřad povinen přiměřeně odůvodnit, což se v posuzovaném případě stalo, jak bylo podrobně vysvětleno výše.*“

[36] V posuzovaném případě krajský úřad ve stanovisku podle § 50 odst. 7 stavebního zákona ze dne 10. 9. 2013, č. j. JMK 93186/2013, k dotčenému záměru uvedl: „*Z PÚR ČR 2008 vyplývá pro řešené území ÚP Dobšice vymezení dopravního koridoru kapacitní silnice S8 Havlíčkův Brod-Jihlava-Znojmo-Hatě-hranice ČR/Rakousko-(Wien). Důvodem vymezení je dopravní propojení ve směru severozápad-jihovýchod, s napojením na Rakousko, zkvalitnění mezinárodní silnice E59 (-Wien)-hranice Rakousko/ČR-Znojmo-Jihlava-D1 a dále posílení vnitrostátní vazby Jihlava-Havlíčkův Brod s návazností na silniční síť ve směru Čáslav-Kutná Hora-Kolín-D11-Poděbrady-Nymburk s napojením na R 10 u Mladé Boleslavi do Liberce. Dále vyplývá z PÚR ČR 2008 splnění obecných republikových priorit územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území. Lze konstatovat, že ÚP Dobšice je v souladu s PÚR ČR 2008.*“

[37] Uvedené posouzení je obdobné tomu, které Nejvyšší správní soud hodnotil v rozsudku č. j. 4 As 253/2016 - 45 a které shledal dostatečným. Přitom uvedl, že „[a]*čkoli stanovisko nepoužívá konkrétní znění obsažené v § 43 odst. 1 větě druhé, tedy že krajský úřad nevylučuje vymezení koridoru silnice I/38 jakožto koridoru nadmístního významu, o tomto významu stanoviska krajského úřadu nemůže být žádných pochyb.*“ V posuzovaném případě krajský úřad shledal soulad záměru s PÚR a vzal tím na vědomí, že ÚP Dobšice zahrnuje záměr republikového významu. I v tomto případě Nejvyšší správní soud proto považuje citované hodnocení za dostatečné, jelikož postačuje k učinění závěru, že krajský úřad zahrnutí nadmístního záměru do územního plánu nevyloučil.

[38] Nejvyšší správní soud podotýká, že z § 50 odst. 7 stavebního zákona vyplývá, že pokud krajský úřad své stanovisko nezašle do 30 dnů od obdržení stanovisek, připomínek a výsledků konzultací, je možné územní plán vydat i bez jeho stanoviska. Zákon tedy výslovně předpokládá možnost, že stanovisko podle § 50 odst. 7 stavebního zákona nebude vůbec vydáno, ale územní plán bude přesto možné vydat. Je jistě žádoucí, aby stanovisko krajského úřadu bylo řádně odůvodněno, nicméně určité nedostatky odůvodnění nezpůsobují vždy nezákonnost dotčeného stanoviska. V posuzovaném případě lze ze stanoviska krajského úřadu seznat, proč vymezení sporného koridoru a ploch v ÚP Dobšice krajský úřad nevyloučil, naopak jejich vymezení považoval za nezbytné pro to, aby návrh územního plánu byl v souladu s PÚR.

[39] Stěžovatelé v této souvislosti poukazují na nedostatky, které krajský úřad vytknul ve stanovisku ze dne 10. 9. 2013, č. j. JMK 93186/2013, návrhu ÚP Dobšice, a uložil jejich odstranění spojené s žádostí o potvrzení o odstranění nedostatků.

[40] Podle § 50 odst. 8 stavebního zákona platí, že „[v] *případě, že krajský úřad upozorní ve stanovisku pořizovatele na nedostatky z hledisek uvedených v odstavci 7, lze zahájit řízení o územním plánu až na základě potvrzení krajského úřadu o odstranění nedostatků*." Stěžovatelům lze přisvědčit, že odpůrce nepožádal krajský úřad o potvrzení o odstranění nedostatků ve smyslu citovaného ustanovení. Nedostatky ÚP Dobšice vytknuté krajským úřadem však byly spíše formálního charakteru a nevztahovaly se k hlediskům uvedeným v § 50 odst. 7 stavebního zákona, ani k záměru přeložky silnice I/38 a nijak tento záměr nevylučovaly. Nepředstavovaly proto překážku zahájení řízení o územním plánu. Stěžovatelé také netvrdí, že by k odstranění vytýkaných nedostatků v procesu pořizování ÚP Dobšice nedošlo. Skutečnost, že odpůrce nepožádal o potvrzení o odstranění nedostatků vytknutých ve stanovisku podle § 50 odst. 7 stavebního zákona, proto nevedla k nezákonnosti přezkoumávané části ÚP Dobšice.

[41] Stěžovatelé v této souvislosti zpochybňují také odkaz krajského soudu na vypořádání připomínek uplatněných v rámci společného jednání jak stěžovatelem a), tak i následně jednou ze členek stěžovatele a), Mgr. L. P., který krajský soud odůvodnil tak, že pokud se krajský úřad nevyjádřil k rozhodnutí o námitkách a vypořádání připomínek podle § 53 odst. 1 stavebního zákona ve lhůtě 30 dnů, má se za to, že jeho stanovisko bylo kladné. Tento závěr je podle stěžovatelů absurdní, jelikož dovozuje odůvodnění stanoviska vydaného v dřívější fázi pořizování (společné jednání dle § 50 stavebního zákona) nečinností krajského úřadu v pozdější fázi (veřejné projednání), což nelze považovat za akceptovatelné.

[42] Nejvyšší správní soud konstatuje, že odkaz krajského soudu na vypořádání připomínek je v souladu se závěry Nejvyššího správního soudu v rozsudku č. j. 4 As 253/2016 - 45. I v tomto případě byl však podstatný závěr NSS, že krajský úřad svým stanoviskem podle § 50 odst. 7 stavebního zákona dotčený záměr nadmístního významu nevyloučil, a uvedená argumentace byla uvedena pouze podpůrně k vyjádření skutečnosti, že krajský úřad byl se zahrnutím záměru nadmístního významu do ÚP Dobšice srozuměn a neměl k němu výhrady.

[43] Poslední okruh námitek stěžovatelů se týkal posouzení vyhodnocení vlivů ÚP Dobšice na životní prostředí.

[44] Stěžovatelé zde předně nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že data, která předložili k překračování imisních limitů, jsou neaktuální a pětileté průměry použité odpůrcem mají vyšší vypovídací hodnotu. Odkazují na to, že hodnocení splnění imisních limitů se nevztahuje k pětiletým průměrům, ale ze zákona o ochraně ovzduší se vztahuje k jednotlivým kalendářním rokům.

[45] Nejvyšší správní soud se v tomto případě ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že pokud odpůrce vycházel „*z pětiletých průměrů interpolovaných do kilometrové sítě prostřednictvím matematického modelu, jedná o data specifičtější s vyšší vypovídací hodnotou,*

nežli žalobcem předkládané tabelární přehledy, které nesplňují časovou souslednost a z hlediska časového je již lze považovat za zcela neaktuální a zastaralé, když situaci v řešené lokalitě v současné době již co do imisí nelze považovat za tolik vyhrocenou, jak vyplynulo z důkazů předložených odpůrcem. Soud se rovněž ztotožnil s tvrzením odpůrce, že předložené závěry tabelárních přehledů nelze bez bližšího vysvětlení důvodů překračování těchto limitů v zájmovém území považovat za nevyvratitelnou informaci o stavu ovzduší v dané lokalitě, neboť je vždy nutné posuzovat, jaké konkrétní zdroje znečištění měly na výsledcích měření vliv a zda mohly výsledky ovlivnit jiné, lidmi zcela neovlivnitelné, faktory, např. počasí. Pokud taková specifikace výsledků měření schází, nelze tuto brát jako důkaz, který by zcela vyvracel závěry, k nimž dospěl odpůrce (resp. zpracovatel SEA) v rámci procesu SEA. Z výše uvedeného a z předloženého vyhodnocení SEA je naopak zřejmé, že v dané lokalitě bylo dospěno k hodnotám, jež se blížily stanoveným hodnotám imisních limitů, avšak tuto skutečnost ani vyhodnocení SEA nikterak nepopírá, a je tedy mezi stranami řízení zcela nespornou. Soud přitom opětovně poznamenává, že by bylo zcela nelogickým postupem, aby území, na němž jsou překračovány veřejnoprávní imisní limity, bylo bez dalšího zcela vyloučeno z regulace prostřednictvím územního plánování, neboť i u těchto lokalit je nutný jejich další rozvoj. Jestliže tedy odpůrce (resp. vyhodnocení SEA) dospěl k závěru, že v zájmovém území nedocházelo k překračování imisních limitů, neboť se zjištěné hodnoty sice blížili hraničním hodnotám imisních limitů, nicméně tyto nepřekračovaly, nelze tyto závěry považovat za rozporné se zákonem."

[46] V této souvislosti je zásadní, že stěžovatelé a odpůrce se nerozcházejí v závěru o zatížení dotčeného území znečištěním ovzduší. Rozcházejí se pouze v otázce míry jeho zatížení. Odpůrce dospěl na základě pětiletých průměrů znečištění ovzduší k závěru, že dotčená oblast je zatížená znečištěním ovzduší a je třeba realizovat ochranná opatření. Ve vyhodnocení SEA je uvedeno, že celkový negativní vliv na ovzduší lze vyhodnotit jako velký a podmíněně přípustný. Podstatné tedy je, že odpůrce dospěl k závěru o závažném znečištění ovzduší v dotčené lokalitě, které lze akceptovat za podmínky splnění ochranných opatření. Data předložená stěžovateli pouze odlišným způsobem dokládají stejnou skutečnost. Nejsou však důvodem pro konstatování nesprávnosti užité metodiky nebo její nezákonnosti. Nejvyšší správní soud se také ztotožňuje s krajským soudem, že stěžovatelé sice doložili, že v letech 2004, 2005, 2006, 2010 a 2011 došlo k překročení limitů znečištění ovzduší, nicméně z uvedeného zároveň vyplývá, že v letech 2007-2009 k překročení limitů nedošlo. Zároveň se nejedná o aktuální data ve vztahu k účinnosti územního plánu, tj. k roku 2014.

[47] Stěžovatelé dále nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že nedostatky vyhodnocení SEA v posuzovaném případě nevedou k nezákonnosti ÚP Dobšice. Závěr krajského soudu, že určité nedostatky hodnocení SEA mohou být kompenzovány tím, že veřejnost se s podstatnými informacemi mohla seznámit z jiných podkladů zpracovaných v souvislosti s pořizováním a projednáváním ÚP a může se k nim ještě vyjádřit připomínkami, však vychází z rozsudku NSS č. j. 4 As 253/2016 - 45, a nelze jej proto považovat za nezákonný. Zde Nejvyšší správní soud konstatoval: „*Dále lze (samozřejmě vždy při posouzení konkrétního případu) v zásadě tolerovat, pokud určité informace sice nejsou výslovně uvedeny ve vyhodnocení vlivů, avšak veřejnost se s nimi může seznámit z jiných podkladů zpracovávaných v souvislosti s pořizováním a projednáváním územního plánu a může se k nim ještě vyjádřit připomínkami (resp. v případě oprávněných osob je může vzít v úvahu při formulaci námitek proti návrhu územního plánu). Tak je tomu např. v případě*

vypořádání připomínek (vyjádření) uplatněných k vyhodnocení, které je povinnou náležitostí stanoviska SEA a které je zveřejňováno (§ 10g odst. 3 a příloha 6 bod III odrážka 5 zákona č. 100/2001 Sb.). Smyslem a účelem vyhodnocení vlivů na životní prostředí je totiž poskytnutí informací potřebných pro vytváření koncepčních dokumentů správním orgánům odpovědným za tuto činnost a konzultace odborných orgánů a veřejnosti v procesu přijímání těchto koncepcí (srov. bod 15 preabule směrnice 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí)."

[48] Krajský soud v této souvislosti odkázal na souhlasné stanovisko SEA podle § 10g a § 10i zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a obsah samotného ÚP Dobšice. S ohledem na to krajský soud konstatoval, že při zohlednění všeho výše uvedeného je zřejmé, že odpůrci i veřejnost disponovali dostatečným množstvím informací včetně předpokládaných negativních vlivů (byť obecně vymezených), a to zejména prachových a hlukových imisí na lokality v okolí vymezeného záměru. Poukázal také na to, že stěžovatelé nevyužili možnost se k této problematice v průběhu pořizování ÚP vyjádřit.

[49] Dále zdůraznil, že „*zpracovatel vyhodnocení SEA vycházel z toho, že obchvat byl vymezen již v dříve platné územně plánovací dokumentaci, a nejedná se tudíž o nově vymezovaný záměr. Na příslušné části obchvatu již proběhl proces EIA (posouzení vlivů záměru na životní prostředí), ve kterém byla posouzena z hlediska vlivů na životní prostředí již mnohem konkrétnější dokumentace záměru pro účely územního řízení, proto by bylo poněkud nadbytečné ve vyhodnocení vlivů na životní prostředí při pořizování ÚP vyžadovat v úplnosti opakování tohoto posouzení, navíc v úrovni mnohem obecnější, než v jaké byla přeložka projednána v procesu EIA*." I v tomto ohledu krajský soud správně odkázal na rozsudek č. j. 4 As 253/2016 - 45, podle kterého u dlouhodobě a stabilně plánovaných záměrů, které jsou do územního plánu v prakticky nezměněné podobě přebírány z dříve platné územně plánovací dokumentace, lze tolerovat méně detailní vyhodnocení vlivů na životní prostředí, než by tomu bylo u záměrů zcela nově vymezovaných. Zde Nejvyšší správní soud odkazuje také na již výše uvedenou argumentaci ohledně povahy záměru „kapacitní silnice" S8. Námitka stěžovatelů, že se v tomto případě jedná o zcela nový záměr, který by měl principiálně jiné vlivy na životní prostředí než dosavadní silnice I/38 proto není důvodná.

[50] Stěžovatelé nakonec považují za nezákonné vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů, jelikož formulace v něm užité jsou pouze na úrovni spekulací, které neumožňují porovnání s maximální přípustnou mírou zatížení území a limity na ochranu obyvatelstva.

[51] Ačkoliv krajský soud vytknul odpůrci také způsob vyhodnocení synergických a kumulativních vlivů souvisejících s předmětným záměrem, neshledal v tomto směru s odkazem na judikaturu NSS důvod pro nezákonnost ÚP Dobšice. Nejvyšší správní soud se s tímto závěrem ztotožňuje. Krajský soud správně odkázal na rozsudek č. j. 4 Aos 1/2012 - 105, podle kterého „*je dostačující, pokud dojde ke zhodnocení kumulativních a synergických vlivů pouze mezi záměry, kde relevantní vlivy tohoto druhu vůbec přicházejí v úvahu, a to buď s ohledem na povahu a rozsah záměrů, k jejichž kombinaci dochází, nebo v důsledku zjištění učiněných v rámci řádně prováděného procesu pořizování zásad územního rozvoje*." V tomto rozsudku dále soud zdůraznil, že při přezkumu

vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů konkrétního záměru v kombinaci s dalšími záměry vymezenými v územně plánovací dokumentaci je třeba dbát zásady minimalizace soudních zásahů do územně plánovací dokumentace. Podle této zásady soud toliko přezkoumává, zda vyhodnocení má zákonem požadované náležitosti, zda je srozumitelné a logicky konzistentní a zda bylo zohledněno v navazujících rozhodovacích procesech. Správní soudy nejsou povolány k tomu, aby hodnotily odbornou stránku věci, neboť takový přezkum jim nepřísluší; odborné posouzení věci a volba konkrétního řešení je na pořizovateli územně plánovací dokumentace a osobách, které k tomu disponují odpovídajícím vzděláním a erudicí a které pořizovatel zpracováním odborných podkladů pověří. Je proto namístě, aby správní soudy při přezkumu opatření obecné povahy tohoto typu postupovaly obzvlášť obezřetně.

[52] Uvedené závěry dopadají také na posuzovaný případ. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem, že ačkoliv je posouzení synergických a kumulativních vlivů stručné a obecné, nemá za následek nezákonnost územního plánu. Závěry uvedené v posouzení jsou logické a srozumitelné a připouštějí negativní vliv přeložky komunikace I/38 na životní prostředí z hlediska znečištění ovzduší, vod, půdy a horninového podloží, přírodu, krajinný ráz a obyvatelstvo a veřejné zdraví, který hodnotí ve všech případech jako velký a podmíněně přípustný při realizaci příslušných opatření.

[53] Nejvyšší správní soud se nakonec ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že „[j]*estliže tedy ve vyhodnocení SEA nejsou zcela dokonale popsány dopady spočívající v umístění „obchvatu“ do nových lokalit, z celostního pohledu se jedná o pochybení druhotné. Zde je navíc nutno akcentovat, že v tomto směru existuje ještě následný nástroj, který slouží ke konkrétnímu posouzení jednotlivých staveb z hlediska jejich vlivu na životní prostředí (EIA), který otázku dopadu staveb na jednotlivé složky životního prostředí řeší do větších podrobností a především se znalostí konkrétních parametrů stavby v daném území. Ve věci též nelze odhlédnout od zásad zdrženlivosti soudního přezkumu opatření obecné povahy a kontinuity územně plánovací dokumentace, in concreto od skutečnosti, že záměr byl z obecného hlediska v zásadě totožně vymezen již v předchozí územně plánovací dokumentaci. Pokud by tedy soud na základě shledaných závad zrušil napadenou část ÚP Dobšice, postupoval by nepřiměřeně. Předmětná přeložka tedy byla vymezena již dříve. Nejednalo se tak o zcela nový záměr, u kterého by bylo nutno trvat na komplexním vyhodnocení SEA i ve shora uvedených ohledech. Krajský soud tedy nemá za to, že by v tomto případě došlo k porušení zákona v takové intenzitě, která by zpochybňovala zákonnost posuzovaného řízení a opatření, což by vedlo k možnosti jeho částečného zrušení.*“

[54] K namítanému využití „salámové metody“ u jednotlivých částí silnice I/38 a neexistenci platných a použitelných stanovisek EIA k jednotlivým úsekům stěžovatel Nejvyšší správní soud uvádí, že posouzení otázky platnosti dříve vydaných stanovisek EIA na jednotlivé úseky komunikace není předmětem tohoto řízení a ani není podstatné pro rozhodnutí o námitkách stěžovatele zpochybňujících vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí (srov. též rozsudek NSS č. j. 4 As 253/2016 - 45).

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[55] Nejvyšší správní soud tedy shledal všechny námitky uplatněné stěžovateli v kasační stížnosti nedůvodnými. Z tohoto důvodu kasační stížnost zamítl podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

[56] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud dle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé v řízení úspěch neměli, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemají. Odpůrci pak v řízení o kasační stížnosti žádné uplatnitelné náklady nevznikly, neboť sice byl zastoupen advokátem, ten však v řízení neučinil žádný úkon.

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

V Brně dne 27. června 2018

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu