ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Miloslava Výborného a soudců JUDr. Michala Mazance a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci navrhovatelů: **a) J. D., b) J. B., c) P. F., d) A. V.**, všichni zastoupeni Mgr. Vítězslavem Dohnalem, advokátem se sídlem Příběnická 1908, Tábor, proti odpůrci: **Kraj Vysočina**, se sídlem Žižkova 57, Jihlava, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) městys Okříšky, se sídlem Jihlavská 1, Okříšky, II) Krajská správa a údržba silnic Vysočiny, příspěvková organizace, se sídlem Kosovská 1122/16, Jihlava, III) obec Nová Ves, se sídlem Nová Ves 11, Okříšky, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Aktualizace č. 3 Zásad územního rozvoje Kraje Vysočina, schváleného zastupitelstvem kraje dne 13. 9. 2016 usnesením 0464/05/2016/ZK, které nabylo účinnosti dne 7. 10. 2016, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 13. 4. 2017, čj. 64 A 1/2017-118,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovatelům náhradu nákladů řízení ve výši 12 366 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám jejich zástupce.

III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Krajský soud shora specifikovaným rozsudkem na návrh navrhovatelů zrušil část opatření obecné povahy – Aktualizace č. 3 Zásad územního rozvoje Kraje Vysočina, schváleného zastupitelstvem kraje dne 13. 9. 2016 usnesením 0464/05/2016/ZK, které

nabylo účinnosti dne 7. 10. 2016, v části textového a grafického vymezení koridoru DK 27 pro umístění obchvatu II/405 Okříšky v části jeho propojení na silnici III/35114 mezi obcemi Přibyslavice a Nová Ves.

[2] Krajský soud shledal, že v procesu projednání a schvalování předmětné změny zásad územního rozvoje nebyly předloženy žádné relevantní podklady, které by potvrzovaly a prokazovaly tvrzení odpůrce o budoucím rozvoji podniků v průmyslové zóně Okříšky – Přibyslavice – Nová Ves a nezbytnost zajištění dopravní potřeby z důvodu její aktuální nedostatečnosti. Pro uvedené nemohl krajský soud meritorně vyhodnotit navrhovateli namítanou věcnou nepotřebnost záměru a na ni dále navazující hodnocení proporcionality zásahu do vlastnických práv navrhovatelů.

[3] Krajský soud citoval právní předpisy a judikaturu, které shrnul v závěr, podle kterého uplatní-li dotčený orgán na úseku posuzování vlivů na životní prostředí požadavek na posouzení změny zásad územního rozvoje na životní prostředí v různých variantách, musí zadání takové změny obsahovat požadavek na zpracování vícero variant návrhu (resp. návrh řešící variantně v něm obsažené plochy a koridory), k posouzení a vzájemnému porovnání a hodnocení těchto variant musí dojít v procesu územního plánování. V souzeném případě Ministerstvo životního prostředí ve stanovisku z 11. 6. 2015 uplatnilo požadavek na prověření řešení ve variantách nebo alternativách a na následné náležité vyhodnocení nebo porovnání těchto variant nebo alternativ. Variantní posouzení požadovali také navrhovatelé. Odpůrce však shora uvedeným požadavkům nedostál, neboť variantní řešení změny zásad územního rozvoje zpracováno a posouzeno nebylo, a to i přesto, že další varianty možné byly.

[4] Krajský soud přisvědčil navrhovatelům i v namítané absenci stanoviska orgánu ochrany zemědělského půdního fondu a v nedostatku náležitého vyhodnocení vlivů na lokality zvláště chráněných druhů.

II. Kasační stížnost a vyjádření navrhovatelů

[5] Odpůrce (dále jen „stěžovatel“) v kasační stížnosti odmítl závěr krajského soudu, podle kterého není možno posoudit potřebnost napadené části koridoru DK 27 a vyhodnotit tak existenci veřejného zájmu. Potřebnost a veřejný zájem na vybudování obchvatu městyse Okříšky lze dokladovat Aktualizací č. 1 Zásad územního rozvoje kraje Vysočina z roku 2012, ve které je deklarováno, že okolí města Třebíč je součástí rozvojové oblasti krajského významu OBk2 a městys Okříšky, obec Přibyslavice a další obce navázané na silnici II/405 jsou součástí rozvojové osy OSk3 krajského významu. To znamená, že v těchto obcích je sledován dlouhodobý nárůst výstavby nejen průmyslových objektů a že se i nadále předpokládá jejich další růst, s čímž souvisí i nárůst automobilové dopravy. Stěžovatel při pořizování Aktualizace č. 3 Zásad územního rozvoje Kraje Vysočina vycházel z Celostátního sčítání dopravy ŘSD 2010 a vzal v úvahu i Územně analytické podklady obce s rozšířenou působností Třebíč. Zpracování podrobné dopravní studie, o které hovořil krajský soud, by bylo podle stěžovatele dublování řádných výsledků sčítání dopravy.

[6] Stěžovatel vzal v úvahu i návrh oprávněného investora. Podle stěžovatele je požadavek na variantní nebo alternativní řešení v souvislosti s podáním návrhu na aktualizaci zásad územního rozvoje oprávněným investorem protismyslný. Krajský soud

podle stěžovatele nepředložil žádné důkazy o neexistenci veřejného zájmu a věcnosti záměru, nezabýval se věcností podání oprávněného investora, nedostatečně posoudil důvody rozvoje veřejné dopravní infrastruktury a nevypořádal se s ovlivněním životního prostředí hlukem a znečištěním ovzduší.

[7] Stěžovatel namítl, že pro koridor DK 27 nebylo variantní řešení požadováno. Stavební zákon v případě zásad územního rozvoje nestanovuje povinnost předložit k posouzení vlivů na životní prostředí variantní řešení, což uvedl i krajský soud. Požadavek na varianty nebo alternativy nebyl ve stanovisku Ministerstva životního prostředí z 11. 6. 2015 uveden, toto stanovisko obsahovalo pouze požadavek v maximální možné míře prověřovat řešení ve variantách nebo alternativách. Ve stanovisku Ministerstva životního prostředí z 25. 4. 2016 byla posuzována jak projednávaná trasa, tak původní varianta západně od obce Petrovice, nelze se proto domnívat, že nedošlo k řádnému posouzení vlivu na životní prostředí. Krajský soud tak nevycházel ze spolehlivě zjištěného stavu věcí a nepodařilo se mu prokázat, že stěžovatel nepostupoval při vydání opatření obecné povahy podle stavebního zákona.

[8] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Navrhovatelé ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedli, že stěžovatel v kasační stížnosti rozporoval pouze dva z mnoha důvodů, které vedly krajský soud ke zrušení opatření obecné povahy. Každá ze zbývajících důvodných žalobních námitek by přitom sama o sobě mohla být důvodem pro zrušení napadené části opatření obecné povahy. Podle navrhovatelů stěžovatel opomněl, že krajský soud odůvodnil nutnost variant také požadavkem navrhovatelů vzneseným v připomínkách během pořizování opatření obecné povahy. Krajský soud dostatečně konkrétně vysvětlil, jaké informace v procesu tvorby aktualizace zásad územního rozvoje postrádal, a proč jsou tyto informace k přezkoumatelnosti napadeného opatření obecné povahy potřeba. Naplnění předpokladu nárůstu výstavby a dopravy bylo nezbytné doložit. Tvrzení stěžovatele o vázanosti zastupitelstva kraje návrhem oprávněného investora z hlediska konkrétního řešení podle navrhovatelů zcela popírá cíle a úkoly územního plánování.

[10] Navrhovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky projednatelnosti kasační stížnosti, a proto přezkoumal jí napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu a v rámci kasační stížností uplatněných důvodů, zkoumaje přitom, zda napadené rozhodnutí či jemu předcházející řízení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.].

[12] Nejvyšší správní soud nejprve poznamenává, že předmětem soudního sporu je „pouze“ propojení obchvatu Okříšek se silnicí III/35114 mezi obcemi Přibyslavice a Nová Ves (dále též „napadená část opatření obecní povahy“), nikoliv celá Aktualizace č. 3 Zásad územního rozvoje Kraje Vysočina. Aktualizace zásad územního rozvoje byla zpracována na návrh oprávněného investora – Krajské správy a údržby silnic Vysočiny, příspěvkové organizace.

[13] Podle § 42 odst. 6 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon (dále jen „stavební zákon“) *(...) je-li kraji podán oprávněným investorem návrh na aktualizaci zásad územního rozvoje z důvodu rozvoje veřejné dopravní nebo technické infrastruktury [§ 2 odst. 1 písm. k)], zastupitelstvo kraje bezodkladně rozhodne o aktualizaci zásad územního rozvoje a jejím obsahu. Zpráva o uplatňování zásad územního rozvoje se v tomto případě nepořizuje. Při aktualizaci se postupuje obdobně podle § 36, § 37 odst. 2 až 9 a § 38 až 41. K návrhu aktualizace zásad územního rozvoje krajský úřad zajistí vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. (...).*

[14] Podle § 10i odst. 2 věty prvé a druhé zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o posuzování vlivů na životní prostředí“) *Ministerstvo* [životního prostředí] *nebo orgán kraje při pořizování politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje a územního plánu stanoví podrobnější požadavky na obsah a rozsah vyhodnocení vlivů na životní prostředí včetně návrhu zpracování možných variant řešení. Tyto požadavky zpracovatel vyhodnocení vlivů na životní prostředí ve vyhodnocení zohlední nebo uvede důvody, pro které tak neučinil.*

[15] Krajský soud napadenou část opatření obecné povahy zrušil mimo jiné proto, že nebyly zpracovány varianty návrhu koncepce a nebyl posouzen jejich vliv na životní prostředí, přestože dotčený orgán na úseku posuzování vlivů na životní prostředí (Ministerstvo životního prostředí) požadoval prověření řešení ve variantách nebo alternativách a následné náležité vyhodnocení a porovnání těchto variant nebo alternativ. Podle stěžovatele ale *„[p]ro koridor DK27 variantní řešení požadováno nebylo.“*

[16] Krajský soud i stěžovatel se shodují v tom, že stavební zákon *a priori* nestanoví v případě zásad územního rozvoje povinnost předložit k posouzení vlivů na životní prostředí (součást vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území) variantní řešení. S uvedeným souhlasí i Nejvyšší správní soud, obdobně jako soud krajský však odkazuje svou judikaturu, v níž uvedený závěr nezpochybňuje, dodává však, že *„[p]ovinnost zpracovat varianty návrhu koncepce (eventuálně návrh koncepce řešící variantně jednotlivé plochy a koridory) a nechat posoudit jejich vliv na životní prostředí může být stanovena dotčeným orgánem na úseku posuzování vlivů na životní prostředí. Požadavek na zpracování návrhu zásad územního rozvoje ve variantách, a to ať již ve formě vícero variantních ucelených návrhů nebo ve formě jediného návrhu obsahujícího variantní řešení jednotlivých ploch a koridorů, může být součástí schváleného zadání zásad územního rozvoje rovněž z podnětu samotného pořizovatele.“* (právní věta k rozsudku NSS ze dne 21. 6. 2012, čj. 1 Ao 7/2011-526, publ. pod č. 2698/2012 Sb. NSS); *„[z]e zákona neplyne obecná povinnost plánovat jednotlivé záměry obsažené v zásadách územního rozvoje ve variantách, tedy předložit k posouzení vlivů na životní prostředí vždy i variantní návrh obsahující variantní řešení jednotlivých ploch a koridorů. Taková povinnost může být stanovena jednak některým z dotčených orgánů na úseku posuzování vlivů na životní prostředí, jednak může vyplynout z obsahu námitek uplatněných v rámci pořizování zásad územního rozvoje.“* (právní věta k rozsudku NSS ze dne 31. 1. 2013, čj. 4 Aos 1/2012-105, publ. pod č. 2848/2013 Sb. NSS).

[17] Ministerstvo životního prostředí ve stanovisku vydaném podle § 10i zákona o posuzování vlivů na životní prostředí ze dne 11. 6. 2015 uvedlo: *„Při novém vymezování koridorů požadujeme v maximální možné míře prověřovat řešení ve variantách nebo alternativách a tyto varianty nebo alternativy následně náležitě vyhodnotit a porovnat. (...) Požadujeme zhodnotit všechny relevantní varianty dopravních koridorů (...)“* Byť byl návrh

na zpracování možných variant řešení formulován poměrně obecně, nelze vyslovit závěr, že neměl žádný vztah k záměru vymezit v aktualizovaných zásadách územního rozvoje dopravní koridor, který by propojoval obchvat Okříšek se silnicí III/35114 mezi obcemi Přibyslavice a Nová Ves. Stěžovatel proto byl povinen zajistit zpracování variant návrhu koncepce (eventuálně návrh koncepce řešící variantně jednotlivé plochy a koridory), případně přezkoumatelně odůvodnit, proč požadavku Ministerstva životního prostředí nemůže vyhovět. Stěžovatel se místo toho omezil na pouhé konstatování: *„Návrh Aktualizace č. 3 ZÚR Kraje Vysočina je zpracován jako invariantní.“* O tom, že různé varianty vedení sporného propojení existovaly, přitom svědčí změna původní trasy sporného propojení po společném jednání ze „západní“ varianty (západně od obce Petrovice) na variantu „východní“ (východně od obce Petrovice); stěžovatel se nezabýval ani tzv. „nulovou“ variantou a ani opravou stávající silnice III. třídy vedoucí do Třebíče, případně severozápadním propojením průmyslové zóny s obchvatem Okříšek, na které poukázala osoba zúčastněná na řízení I).

[18] Ke kasační námitce, podle které byla ve stanovisku Ministerstva životního prostředí z 25. 4. 2016 posuzována jak projednávaná trasa, tak původní varianta, Nejvyšší správní soud uvádí, že toto stanovisko se (co se týče variantního řešení) zabývá přeložkou komunikace, která byla původně navržena západně od obce Okříšky. Část koridoru DK 27 západně od Okříšek však nebyla návrhem napadena. Ministerstvo však v souvislosti s touto změnou hovoří i o menším dopadu na zastavěné území a respektování území pro rozvoj bytové zástavby na západním okraji Petrovic. Podle Nejvyššího správního soudu se patrně ministerstvo chtělo vyjádřit k možné změně trasování sporné části opatření obecné povahy, identifikovalo však nesprávně obec, západně od níž měla původně propojka vést (Okříšky místo Petrovic); jeho úvahy jsou proto nepřezkoumatelné. Především však měl návrh variantního řešení propojení obchvatu Okříšek se silnicí III/35114 pořídit stěžovatel a jako jeden z podkladů pro vydání stanoviska k návrhu koncepce podle § 10g zákona o posuzování vlivů na životní prostředí ho měl zaslat Ministerstvu životního prostředí (§ 37 odst. 6 stavebního zákona). V souzeném případě nemohlo Ministerstvo životního prostředí zaujmout stanovisko k jednotlivým variantám, neboť mu nebyly pořizovatelem předloženy (stejně tak nemohla veřejnost uplatnit připomínky). Doporučení, aby stěžovatel zvážil alternativní vedení trasy koridoru, které učinilo ministerstvo z vlastní vůle (a nepřezkoumatelným způsobem), nemůže nahradit stanovisko vydané na základě úplných podkladů. Stanovisko Ministerstva životního prostředí z 25. 4. 2016 tak nemůže zhojit absenci variant návrhu koncepce, které měl stěžovatel nechat zpracovat.

[19] K námitce, podle které je v případě podání návrhu na aktualizaci zásad územního rozvoje oprávněným investorem protismyslný požadavek na variantní nebo alternativní řešení, Nejvyšší správní soud odkazuje na již výše citovanou judikaturu a dodává, že nepodání variantního návrhu již oprávněným investorem nezbavuje pořizovatele koncepce povinnosti respektovat stanoviska dotčených orgánů a námitky uplatněné při pořizování zásad územního rozvoje. Vzneslo-li Ministerstvo životního prostředí ve svém stanovisku z 11. 6. 2015 požadavek na zhodnocení všech relevantních variant dopravních koridorů, měl takto stěžovatel postupovat, byť oprávněný investor navrhl pouze jedinou trasu k propojení obchvatu Okříšek se silnicí III/35114.

[20] K námitkám, týkajícím se věcné potřebnosti napadené části opatření obecné povahy, Nejvyšší správní soud uvádí, že krajský soud se uvedeným nezabýval, neboť stěžovatel při pořizování zásad územního rozvoje nevycházel z relevantních podkladů,

které by prokazovaly budoucí rozvoj podniků v průmyslové zóně a s tím související nezbytnost zajistit aktuálně nedostatečné dopravní potřeby. Aby mohl soud při přezkumu opatření obecné povahy posoudit jeho zákonnost, musí mu být známo, z jakých důvodů bylo přijato a z jakých podkladů pořizovatel při jeho přijetí vycházel. Podklady, z nichž pořizovatel zásad územního rozvoje vychází, musí být dostatečně určité, aktuální a musí se týkat předmětného opatření obecné povahy.

[21] Podle Nejvyššího správního soudu skutečnost, že dotčená oblast byla v rámci předchozí aktualizace zásad územního rozvoje zahrnuta do rozvojové oblasti krajského významu, může indikovat, že v této oblasti dochází k nárůstu výstavby a k s tím souvisejícímu nárůstu automobilové dopravy; samo o sobě to však nic nevypovídá o tom, zda skutečně automobilová doprava nabyla na intenzitě a už vůbec nic o nedostatečné kapacitě stávajících pozemních komunikací. Obdobně nadměrné zatížení silnic III. třídy nic nevypovídá o potřebnosti napojit obchvat Okříšek i na silnici III/35114 mezi obcemi Přibyslavice a Nová Ves. Výsledek celostátního sčítání dopravy z roku 2010 byl jednak neaktuální, jednak nebyla data v něm obsažená vyložena tak, aby byla patrná jejich vazba k nyní souzené věci. Krom toho z uvedeného sčítání dopravy plyne, že zatížení silnice III/35114 je nejnižší ze všech silnic III. třídy v okolí Okříšek. Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje se soudem krajským v závěru, že v procesu projednání a schvalování napadené části opatření obecné povahy chyběl podklad, který by na základě aktuálních údajů a prognóz budoucího vývoje poskytl náležitý přehled o intenzitě a struktuře dopravy v předmětné lokalitě a který by doložil skutečnou potřebu vybudovat také napojení obchvatu Okříšek na silnici III/35114. Pro uvedené nemohl krajský soud přezkoumat napadenou část opatření obecné povahy z hlediska její proporcionality.

[22] Nejvyšší správní soud již ve své předchozí judikatuře poukázal na to, že se při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace řídí zásadou zdrženlivosti (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, čj. 2 Ao 2/2007-73, publ. pod č. 1462/2008 Sb. NSS) a ke zrušení územně plánovacího opatření obecné povahy by měl přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku. V souzeném případě stěžovatel nerespektováním požadavku Ministerstva životního prostředí na zpracování možných variant řešení, aniž by přezkoumatelných způsobem tento svůj postup odůvodnil, zpochybnil zákonnost celého procesu projednání a schvalování napadené části opatření obecné povahy; v něm navíc vycházel z nedostačujících podkladů. Tato pochybení nebyla jedinými, která krajský soud při přezkumu napadené části opatření obecné povahy shledal; závěry krajského soudu o dalších pochybeních stěžovatele se však Nejvyšší správní soud zabývat nemohl, neboť proti nim stěžovatel ničeho nenamítal (§ 109 odst. 3 s. ř. s.).

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Pro uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[24] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. tak, že procesně úspěšným navrhovatelům přiznal právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti proti stěžovateli, který úspěch v řízení neměl, a který tak nemá právo na jejich náhradu.

[25] Účelně vynaložené náklady navrhovatelů v řízení o kasační stížnosti jsou tvořeny odměnou a náhradou hotových výdajů jejich zástupce za jeden společný úkon právní služby. Tím bylo písemné podání ve věci samé – vyjádření ke kasační stížnosti čtyř navrhovatelů [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Podle § 12 odst. 4 advokátního tarifu jde-li o společné úkony při zastupování nebo obhajobě dvou nebo více osob, náleží advokátovi za každou takto zastupovanou nebo obhajovanou osobu mimosmluvní odměna snížená o 20 %. Zástupci navrhovatelů tak náleží odměna ve výši 9 920 Kč (4 x 2 480 Kč). Podle ustanovení § 13 odst. 3 advokátního tarifu mu náleží i náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč; uvedená paušální náhrada byla přiznána bez ohledu na počet stěžovatelů jen jedenkrát, neboť zástupce navrhovatelů učinil jen jeden, byť společný, úkon právní služby. Celková částka odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů tak činí 10 220 Kč. S ohledem na skutečnost, že zástupce navrhovatelů je společníkem společnosti, která je plátcem daně z přidané hodnoty, celková částka odměny za zastupování byla stanovena na 12 366 Kč.

[26] Osoby zúčastněné na řízení nemají podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim žádné povinnosti uloženy nebyly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 4. května 2018

JUDr. Miloslav
Výborný
předseda senátu