

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

11 2012 / X. ročník / 28. 11. 2012

OBSAH

I.

JUDIKÁTY

2692. Správní rozhodnutí: zákonná výlučka ze soudního přezkoumání 999
2693. Daň z příjmů: podmíněné poskytnutí stipendia 1004
2694. Právo na informace: poskytování informací o nabídce zpracované pro zadávací řízení 1006
2695. Zdravotnictví: uznání specializované způsobilosti v oboru neonatologie 1009
2696. Volby do zastupitelstev obcí: ochrana před nečinností při předání osvědčení; ochrana zastupitele před nezákonným zásahem 1014
2697. Pobyt cizinců: informace získané z Schengenského informačního systému; konzultační řízení 1019
2698. Územní plánování: zásady územního rozvoje 1024

II.

PRÁVNÍ VĚTY

2699. Rezervy pro zjištění základu daně: rezerva na opravu hmotného majetku 1103
2700. Veřejné zakázky: stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky 1103
2701. Služební poměr: odškodňování služebních úrazů; ztížení společenského uplatnění 1104
2702. Myslivost: prohlášení pozemků za nehonební 1104

I.

JUDIKÁTY

2692

Správní rozhodnutí: zákonná vyluka ze soudního přezkoumání

k § 46 odst. 3 písm. a), § 52 odst. 4 a § 76 odst. 6 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů^{*)} (v textu jen „zákon o výkonu trestu odnětí svobody“)

Zákonná vyluka ze soudního přezkoumání rozhodnutí, jímž se podle § 46 odst. 3 písm. a) zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, ukládá odsouzenému kázeňský trest dŭtky, obsažená do 30. 6. 2011 v § 76 odst. 6 téhož zákona a od 1. 7. 2011 v § 52 odst. 4 zákona o výkonu trestu odnětí svobody, neodporuje ústavnímu pořádku.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2012, čj. 5 As 73/2012-40)

Prejudikatura: č. 625/2005 Sb. NSS; nález Ústavního soudu č. 341/2010 Sb.; rozsudek pléna Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 6. 1976, *Engel a další proti Nizozemsku* (stížnosti č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, Series A, č. 22, s. 35), rozsudek ze dne 28. 6. 1984, *Campbell a Fell proti Spojenému království* (stížnosti č. 7819/77 a 7878/77, Series A, č. 80, s. 49), rozsudek velkého senátu ze dne 9. 10. 2003, *Ezeh a Connors proti Spojenému království* (stížnosti č. 39665/98, 40086/98, ECHR 2003-X)**), rozsudky ze dne 8. 11. 2007, *Štitić proti Chorvatsku* (stížnost č. 29660/03), ze dne 20. 5. 2008, *Gülmez proti Turecku* (stížnost č. 16330/02) a ze dne 20. 1. 2011, *Payet proti Francii* (stížnost č. 19606/08).

Věc: Giannina Maria G. proti Vězeňské službě České republiky o uložení kázeňského trestu v podobě dŭtky, o kasační stížnosti žalobkyně.

Dne 16. 2. 2011 vydal vychovatel Mgr. Ivo S. rozhodnutí o uložení kázeňského trestu žalobkyni v podobě dŭtky s odůvodněním, že žalobkyně porušila § 28 odst. 2 písm. k) zákona o výkonu trestu odnětí svobody. Téhož dne podala žalobkyně proti uvedenému rozhodnutí stížnost podle § 52 odst. 1 zákona o výkonu trestu odnětí svobody. Pověřený zaměstnanec žalované rozhodnutím ze dne 21. 2. 2011 tuto stížnost zamítl.

Žalobkyně se domnívala, že proti rozhodnutí správního orgánu je osoba, již se takové rozhodnutí dotýká, oprávněna podat žalobu u Krajského soudu v Ostravě podle § 65 a násl. s. ř. s. Žalobkyně v žalobě uvedla, že dokazování bylo neúplné a šetření probíhalo pouhý

jeden den. Samotné uložení trestu bylo v daném případě dle názoru žalobkyně zcela zjevně účelové.

Krajský soud žalobu usnesením ze dne 31. 3. 2011, čj. 22 A 47/2011-7, odmítl jako nepřijatnou. V odůvodnění usnesení uvedl, že předmětná žaloba je nepřijatná podle § 68 písm. e) ve spojení s § 70 písm. f) s. ř. s., neboť přezkoumání tohoto úkonu žalované vylučuje zvláštní zákon, konkrétně § 76 odst. 6 zákona o výkonu trestu odnětí svobody ve znění účinném do 30. 6. 2011 ve spojení s § 46 odst. 3 písm. a) téhož zákona.

Krajský soud poukázal, že jakkoli v daném případě aplikoval § 76 odst. 6 zákona o výko-

^{*)} S účinností od 1. 7. 2011 byl § 52 odst. 4 změněn zákonem č. 181/2011 Sb. a § 76 odst. 6 zrušen náležen Ústavního soudu č. 341/2010 Sb.

^{***)} Neoficiální český překlad rozsudku viz Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva, ASPI, č. 6/2003, s. 293.

nu trestu odnětí svobody, neopomenul skutečnost, že Ústavní soud nálezem pléna ze dne 29. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 32/08, č. 341/2010 Sb., toto zákonné ustanovení ke dni 30. 6. 2011 zrušil, ovšem z toho důvodu, že ze soudního přezkumu vylučovalo paušálně veškerá kázeňská rozhodnutí; cílem nálezu Ústavního soudu ovšem nebylo dosažení přezkumu u všech kázeňských trestů, ale jen u těch nejzávažnějších. Vzhledem k tomu, jak dále krajský soud zdůraznil, že důtka mezi takové tresty nepatří a naopak se jedná o nejmírnější kázeňský trest, umožňuje její vyloučení ze soudního přezkumu podle § 76 odst. 6 zákona o výkonu trestu odnětí svobody ve znění účinném do 30. 6. 2011 článek 36 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

Uvedené usnesení krajského soudu napadla žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížností. Namítala, že § 76 odst. 6 zákona o výkonu trestu odnětí svobody, který krajský soud v dané věci aplikoval, Ústavní soud zrušil ke dni 30. 6. 2011 shora uvedeným nálezem sp. zn. Pl. ÚS 32/08. Krajský soud měl tudíž tento závěr respektovat a toto ustanovení, jež bylo shledáno protiústavním, neměl vůbec aplikovat. Namísto toho ovšem krajský soud sám provedl diferenciaci kázeňských trestů podle míry jejich zásahu do osobní integrity odsouzeného. Takový postup byl však dle stěžovatelky nezákonný, neboť pouze zákon může provést takovou diferenciaci kázeňských trestů, na základě které bude vyloučen či naopak připuštěn soudní přezkum rozhodnutí vydaných v kázeňském řízení s ohledem na jejich možný zásah do základních práv odsouzeného. Krajský soud odmítnutí žaloby odůvodnil tím, že důtka patří mezi nejmírnější kázeňské tresty, aniž by zkoumal skutečný zásah do práv stěžovatelky. Stěžovatelka uvedla, že ač důtka nepatří mezi nejpřísnější kázeňské tresty, přesto výrazným způsobem zasáhla do její osobní integrity, když mimo jiné také v důsledku vydání žalobou napadeného rozhodnutí byl zamítnut návrh na podmíněné propuštění stěžovatelky z výkonu trestu. Stěžovatelka dále trvala na tom, že trest byl uložen neoprávněně, když předlože-

né důkazy hovoří v její prospěch. Stěžovatelka poukázala také na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 22. 12. 2010, čj. 57 A 5/2010-85. V dané věci se stěžovatelka žalobou domáhala přezkumu rozhodnutí vydaného v kázeňském řízení, přičemž Krajský soud v Plzni tuto žalobu přijal, a dokonce jí i vyhověl.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud předesílá, že v posuzovaném případě stěžovatelka kasační stížností napadla usnesení krajského soudu o odmítnutí návrhu. Takovou kasační stížnost lze opřít pouze o důvody nezákonnosti tohoto rozhodnutí dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, čj. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS). Předmětem posouzení Nejvyššího správního soudu v daném řízení tedy bude toliko otázka, zda krajský soud postupoval správně, když žalobu stěžovatelky podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 70 písm. f) s. ř. s. odmítl poté, co dospěl k závěru, že směřovala proti rozhodnutí žalované, které je dle § 76 odst. 6 zákona o výkonu trestu odnětí svobody ve znění účinném do 30. 6. 2011 ze soudního přezkoumání vyloučeno. Nejvyšší správní soud se naopak nebude moci zabývat věcí samou, a tudíž ani stížní námitkou, že kázeňský trest byl v daném případě stěžovatelce uložen neoprávněně.

Byť se krajský soud ve svém rozhodnutí touto otázkou blíže nezabýval, považuje Nejvyšší správní soud za nutné na prvním místě konstatovat, že z listin, jež mu předložila žalovaná, vyplývá, že stěžovatelka předtím, než rozhodnutí o uložení kázeňského trestu - důtky napadla žalobou ve správním soudnictví, vyčerpala řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, když dne 16. 2. 2011 proti uvedenému rozhodnutí podala stížnost podle § 52 odst. 1 zákona o výkonu trestu odnětí svobody; tato stížnost pak byla dne 21. 2. 2011 rozhodnutím pověřeného zaměstnance žalované zamítnuta. Žalobu je tedy nutno vykládat tak, že směřuje právě proti rozhodnutí o stížnosti.

Krajský soud pak předmětnou žalobu odmítl jako nepřípustnou, a to s poukazem na § 76 odst. 6 zákona o výkonu trestu odnětí svobody ve znění účinném do 30. 6. 2011, podle kterého rozhodnutí vydaná v kázeňském řízení nepodléhala přezkoumání soudu, nestanovil-li tento zákon jinak.

Uvedený § 76 odst. 6 zákona o výkonu trestu odnětí svobody krajský soud aplikoval i přes skutečnost, že Ústavní soud již dříve svým nálezem ze dne 29. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 32/08, č. 341/2010 Sb., rozhodl o tom, že předmětné ustanovení je v rozporu s čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny a neodpovídá ani kritériím spravedlivého procesu (právu na přístup k soudu) zaručeným v čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb., dále jen „Úmluva“), a z těchto důvodů dále rozhodl o jeho zrušení. Ústavní soud ve zmiňovaném nálezu nejprve s odkazem na příslušnou judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (rozsudek ze dne 28. 6. 1984, *Campbell a Fell proti Spojenému království*, stížnosti č. 7819/77 a 7878/77, Series A, č. 80, s. 49, který navazuje na rozsudek pléna ze dne 8. 6. 1976, *Engel a další proti Nizozemsku*, stížnosti č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, Series A, č. 22, s. 35) konstatoval, že ani vězni nemohou být paušálně zbaveni ochrany čl. 6 Úmluvy, a tedy i v oblasti kázeňského trestání odsouzených je třeba v každém jednotlivém případě zkoumat, zda se na věc vztahuje působnost čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Dále Ústavní soud poukázal na čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny, z nichž vyplývá, že z pravomoci soudu v žádném případě nesmí být vyloučeno přezkoumání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.

Vzhledem k uvedenému tedy musel Ústavní soud posoudit, zda některá z rozhodnutí o uložení kázeňského trestu jsou rozhodnutími, která se dotýkají základních práv a svobod podle Listiny či se na ně vztahuje působnost čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Přitom Ústavní soud zdůraznil:

„Zákon o výkonu trestu odnětí svobody upravuje v § 27 omezení a zbavení některých práv odsouzených. Zásadně platí, že po dobu výkonu trestu jsou odsouzení povinni

podrobit se takovým omezením práv a svobod, jejichž výkon by buď byl v rozporu s účelem trestu, nebo které nemohou být uplatněny vzhledem k výkonu trestu. Zákon taxativně vypočítává práva a svobody, které jsou omezeny a kterých je odsouzený po dobu výkonu trestu zbaven. Z toho vyplývá, že jakákoli další omezení práv a svobod jdou již nad rámec omezení v zákoně taxativně vypočtených. Některá rozhodnutí o kázeňských trestech jsou takovým dalším omezením postavení odsouzeného a mohou být, v závislosti na povaze a závažnosti sankce, výrazným zásahem do jeho základních práv a svobod (např. umístění do uzavřeného oddělení až na 28 dnů, celodenní umístění do uzavřeného oddělení, rozhodnutí o umístění do uzavřeného oddělení či do samovazby). Taková rozhodnutí je nutné považovat, z výše uvedených důvodů, za rozhodnutí týkající se základních práv a svobod. Nemohou proto být vyloučena ze soudního přezkumu (čl. 36 odst. 2 Listiny).

Nedostatkem současné právní úpravy je skutečnost, že nerozlišuje mezi jednotlivými kázeňskými tresty z hlediska závažnosti jejich dopadu na postavení odsouzeného. Ze soudního přezkumu jsou totiž, na základě režimu § 76 odst. 6 zákona o výkonu trestu odnětí svobody, vyloučena všechna rozhodnutí uložená v kázeňském řízení (s výjimkou rozhodnutí o propadnutí nebo zabrání věci). Zákonná výlučka soudního přezkumu se vztahuje jak na kázeňské tresty mírnější povahy (jako je důtka či snížení kapesného nebo pokuta), tak i na kázeňské tresty, které nepochybně ve značné míře zasahují do práv a svobod odsouzeného (umístění do uzavřeného oddělení až na 28 dní, celodenní umístění do uzavřeného oddělení až na 20 dní či umístění do samovazby až na 20 dní) a znamenají podstatné zostření dosavadního omezení svobody.“

Ústavní soud uzavřel, že takové paušální vyloučení rozhodnutí vydaných v kázeňském řízení ze soudního přezkumu, bez diferenciacce jejich závažnosti, resp. možného zásahu do základních práv odsouzeného, nemůže obstát z hlediska požadavků čl. 36 odst. 2 Listiny

a čl. 6 odst. 1 Úmluvy, jak je uvedeno shora. Zároveň ovšem zdůraznil, že „[c]ílem není dosažení soudního přezkumu u všech kázeňských trestů, ale pouze u těch, které výrazným způsobem zasahují do osobní integrity odsouzeného. Tento způsob právní úpravy umožňuje Listina v čl. 36 odst. 4.“

Konečně Ústavní soud v citovaném nálezu konstatoval: „*K odstranění neústavnosti napadeného ustanovení zákona č. 169/1999 Sb. je nezbytná pozitivní reakce zákonodárce, jejímž cílem bude přijetí ústavně konformní úpravy diferencovaného přezkumu rozhodnutí o uložení kázeňských trestů v těch případech, kdy uložení trest závažným způsobem zasahuje do osobní integrity člověka, byť odsouzeného. Na zákonodárci bude vyřešit i otázku praktičnosti a efektivnosti tohoto přezkumného řízení, tj. zda je svěří obecným soudům, u kterých probíhá trestní řízení či zda je budou provádět soudy správní. Proto Ústavní soud odložil účinnost zrušení napadeného ustanovení do 30. června 2011, aby tak poskytl Parlamentu České republiky dostatečně dlouhou dobu k přijetí přiměřené právní úpravy.*“

Z citovaného nálezu je zřejmé, že Ústavní soud shledal předmětné ustanovení zákona o výkonu trestu odnětí svobody neústavním právě s ohledem na skutečnost, že ze soudního přezkumu vylučovalo veškeré kázeňské tresty (s výjimkou kázeňského trestu propadnutí věci), včetně těch, které představují závažný zásah do základních práv a svobod odsouzeného nad meze stanovené zákonem o výkonu trestu odnětí svobody. Ústavní soud ovšem zároveň zdůraznil, že v případě rozhodnutí o kázeňských trestech, které výrazným způsobem nezasahují do osobní integrity odsouzeného, je zákonná výlučka ze soudního přezkoumání přípustná.

V daném případě byl stěžovatelce příslušným zaměstnancem žalované uložena kázeňský trest – důtka podle § 46 odst. 3 písm. a) zákona o výkonu trestu odnětí svobody. Stěžovatelka přitom namítá, že ač důtka nepatří mezi nejpřísnější kázeňské tresty, přesto jí bylo výrazným způsobem zasaženo do její osobní integrity, když mimo jiné také v dů-

sledku vydání žalobou napadeného rozhodnutí byl zamítnut návrh na podmíněné propuštění stěžovatelky z výkonu trestu.

Z citovaných pasáží nálezu je níméně zřejmé, že pro posouzení otázky, jestli lze rozhodnutí, jímž byl uložen kázeňský trest, vyloučit ze soudního přezkoumání, je podstatné, zda se takové rozhodnutí s ohledem na povahu a závažnost daného kázeňského přestupku a povahu a závažnost uloženého kázeňského trestu dotýká základních práv a svobod podle Listiny a zda se na ně vztahuje působnost čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Ústavní soud pak sám označil některé kázeňské tresty, které představují zásah do základních práv a svobod (umístění do uzavřeného oddělení až na 28 dnů, celodenní umístění do uzavřeného oddělení až na 20 dnů, umístění do samovazby až na 20 dnů). Ve vztahu k nim pak konstatoval, že rozhodnutí, jimiž byly takové kázeňské tresty uloženy, nemohou být vyloučena ze soudního přezkoumání.

Ústavní soud v nálezu, jímž je Nejvyšší správní soud vázán i v nyní posuzované věci, dále výslovně připustil, že u některých kázeňských trestů, které výrazným způsobem nezasahují do osobní integrity odsouzeného, čl. 36 odst. 2 a 4 Listiny i čl. 6 odst. 1 Úmluvy umožňují upravit zákonnou výlučku. Důtku přitom Ústavní soud explicitně zařadil mezi kázeňské tresty mírnější povahy. Důtka je skutečně nejmírnějším z kázeňských trestů uvedených v taxativním výčtu v § 46 odst. 3 zákona o výkonu trestu odnětí svobody, neboť ze své povahy nepředstavuje pro odsouzeného jakoukoli bezprostřední újmu. Pokud jde o možné nepřímé dopady takového rozhodnutí, jakkoli Ústavní soud v citovaném nálezu konstatoval, že uložení (každého) kázeňského trestu má vliv na případné podmíněné propuštění z výkonu trestu odnětí svobody, zjevně nepovažoval samotnou tuto souvislost s řízením o podmíněném propuštění odsouzeného (příp. s dalšími řízeními a postupy v rámci výkonu trestu odnětí svobody) u mírnějších kázeňských trestů (tedy zejména u důtky) za dostačující pro to, aby byla taková rozhodnutí považována za zásah od základních práv podle Listiny nebo za „*trestní obvi-*

něti“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, jestliže zároveň připustil právé u těchto méně závažných kázeňských trestů zákonnou výluku ze soudního přezkoumání. Případné udělení takového kázeňského trestu je skutečně pouze jedním z hledisek, k němuž soud rozhodující o podmíněném propuštění při celkovém hodnocení chování odsouzeného přihlíží, nevylučuje tedy samo o sobě podmíněné propuštění a není tedy bez dalšího důvodem k „prodloužení celkové délky odnětí svobody“ (viz *a contrario* shora uvedený rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Campbell a Fell proti Spojenému království* a dále rozsudek velkého senátu ze dne 9. 10. 2003, *Ezeh a Connors proti Spojenému království*, stížnosti č. 39665/98, 40086/98, ECHR 2003-X, a rozsudky ze dne 8. 11. 2007, *Štitić proti Chorvatsku*, stížnost č. 29660/03 a ze dne 20. 1. 2011, *Payet proti Francii*, stížnost č. 19606/08). Je tedy nutné logickým výkladem zmiňovaného nálezu Ústavního soudu dospět k jedinému možnému závěru, a to, že rozhodnutí, jímž se ukládá kázeňský trest – důtka podle § 46 odst. 3 písm. a) zákona o výkonu trestu odnětí svobody, není rozhodnutím, které se dotýká základních práv a svobod podle Listiny a nelze jej ani považovat za „trestní obvinění“ či za rozhodnutí „o občanských právech a závazcích“ (viz *a contrario* rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 20. 5. 2008, *Gülmez proti Turecku*, stížnost č. 16330/02) ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Zákonodárce takové rozhodnutí tudíž může vyloučit ze soudního přezkoumání. (...)

K argumentu stěžovatelky, že krajský soud pochybil, když sám provedl diferenciaci kázeňských trestů, Nejvyšší správní soud podotýká, že jakkoli byl zmiňovaný nálezu vydán již dne 29. 9. 2010, Ústavní soud § 76 odst. 6 zákona o výkonu trestu odnětí svobody zrušil až ke dni 30. 6. 2011. Svůj postup odůvodnil tak, že dle jeho názoru je k odstranění neústavnosti předmětného ustanovení nezbytná pozitivní reakce zákonodárce; Ústavní soud tak vytvořil dostatečný časový prostor, v němž mohl zákonodárce přijmout ústavně konformní úpravu diferencovaného přezkumu rozhodnutí o uložení kázeňských trestů v těch přípa-

dech, kdy se uložený trest dotýká základních práv a svobod. Postup Ústavního soudu je tedy nutno vykládat tak, že § 76 odst. 6 zákona o výkonu trestu odnětí svobody bylo nutné uplatňovat až do 30. 6. 2011, ovšem pouze v rozsahu, v jakém bylo toto ustanovení shledáno slučitelným s čl. 36 odst. 2 Listiny a s čl. 6 odst. 1 Úmluvy, tedy výluku v něm upravenou nebylo možné vztahovat na rozhodnutí vydaná v kázeňském řízení, která se týkají základních práv a svobod podle Listiny nebo na něž dopadá čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

Nejvyšší správní soud dále zdůrazňuje, že zákonodárce tento časový prostor poskytnutý Ústavním soudem využil, neboť § 76 odst. 6 zákona o výkonu trestu odnětí svobody byl sice uvedeným nálezem ke dni 30. 6. 2011 zrušen, nicméně novelou provedenou zákonem č. 181/2011 Sb. byl s účinností od 1. 7. 2011 změněn § 52 odst. 4 zákona o výkonu trestu odnětí svobody, a to následujícím způsobem: „*Přezkoumání rozhodnutí o uložení kázeňských trestů podle § 46 odst. 3 písm. e) až h) a rozhodnutí o zabránění věci se lze domáhat u soudu za podmínek stanovených zvláštním právním předpisem ve stejném rozsahu, v jakém je takový přezkum možný v řízení o přestupku. Rozhodnutí vydaná v kárném řízení, kterými byly uloženy kázeňské tresty podle § 46 odst. 3 písm. a) až d) a i), nepodléhají přezkoumání soudů.*“

Podle § 52 odst. 4 zákona o výkonu trestu odnětí svobody ve znění účinném od 1. 7. 2011 tedy rozhodnutí, jímž byl udělen kázeňský trest – důtka podle § 46 odst. 3 písm. a) téhož zákona, podléhá i nadále zákonné výluce ze soudního přezkumu, přičemž, jak již zdejší soud vysvětlil, podle citovaného nálezu Ústavního soudu čl. 36 odst. 1, 2 Listiny ani čl. 6 odst. 1 Úmluvy takové výluce nebrání.

Konečně stěžovatelka v kasační stížnosti poukazovala též na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 22. 12. 2010, čj. 57 A 5/2010-85, v němž zmíněný soud také přezkoumával rozhodnutí vydané v kázeňském řízení, přičemž tehdy žalobu přijal, a dokonce jí i vyhověl.

K tomu Nejvyšší správní soud toliko ve stručnosti uvádí, že z úřední činnosti je mu známo, že v případě, na který stěžovatelka

poukázala, Krajský soud v Plzni přezkoumával nikoliv rozhodnutí o uložení kázeňského trestu – důtky, ale rozhodnutí žalované o nezaházení kázeňského trestu. Závěry vyslovené v uvedeném rozsudku Krajského soudu v Plzni tedy nelze bez dalšího vztáhnout na nyní posuzovanou věc.

S ohledem na uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že v daném případě stěžovatel-

ka žalobou napadla rozhodnutí správního orgánu, které podléhalo a nadále podléhá zákonné výluce ze soudního přezkoumání. Žaloba proti takovému rozhodnutí správního orgánu je tudíž ve smyslu § 68 písm. e) s. ř. s. nepřipustná. Krajský soud postupoval v souladu se zákonem, jestliže žalobu v předmětné věci jako nepřipustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl.

2693

Daň z příjmů: podmíněně poskytnutí stipendia

k § 6 odst. 1 písm. d) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákonů č. 323/1993 Sb. a č. 492/2000 Sb.

Poskytnutí stipendia podmíněně závazkem studenta pracovat po ukončení studia několik let v pracovním poměru u jeho poskytovatele není půjčkou, nýbrž příjmem plynoucím v souvislosti s budoucím výkonem závislé činnosti dle § 6 odst. 1 písm. d) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2012, čj. 2 Afs 47/2012-18)

Věc: Akciová společnost Krajská zdravotní proti Finančnímu ředitelství v Ústí nad Labem o daň z příjmů fyzických osob, o kasační stížnosti žalobkyně.

Finanční úřad v Ústí nad Labem vyměřil platebním výměrem ze dne 8. 6. 2009 žalobkyni daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků za zdaňovací období 2008 ve výši 134 370 Kč a uložil žalobkyni povinnost tuto daň zaplatit.

Žalobkyně v průběhu daňové kontroly předložila mimo jiné „Smlouvy o zařazení do stipendijního programu Krajské zdravotní, a.s.“, dle kterých byl po splnění podmínek student zařazen do stipendijního programu a obdržel stipendium ve výši 70 000 Kč za daný akademický rok. Student se podpisem smlouvy zavázal, že po řádném ukončení studia bude po dobu minimálně 3 let v pracovním poměru s žalobkyní jako poskytovatelkou stipendia. Žalobkyně byla dle dotyčné smlouvy oprávněna při nesplnění podmínek ze strany studenta požadovat vyplacené stipendium zpět.

Správce daně vyhodnotil vyplacené částky stipendia jako zdanitelné příjmy jednotli-

vých studentů dle § 6 odst. 1 písm. d) zákona o daních z příjmů plynoucí v souvislosti s budoucím výkonem závislé činnosti, ze kterých žalobkyně nesrazila a neodvedla daň, ačkoliv k tomu byla dle § 38h zákona o daních z příjmů povinna.

V odvolání proti citovanému platebnímu výměru žalobkyně namítala, že smlouvy o zařazení do stipendijního programu bylo třeba považovat za smlouvy s pojmovými znaky smlouvy o půjčce ve smyslu § 657 občanského zákoníku, nikoli tedy za zdanitelný příjem stipendisty.

Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 23. 2. 2010 odvolání zamítl, neboť se ztotožnil s právním názorem finančního úřadu.

Žalobkyně podala proti tomuto rozhodnutí žalobu u Krajského soudu v Ústí nad Labem, v níž zopakovala výše uvedené námitky. Krajský soud svým rozsudkem ze dne 23. 5. 2012, čj. 15 Af 41/2010-26, žalobu zamítl jako nedůvodnou, neboť na plnění z daných

smluv se dle jeho názoru nemůže vztahovat výjimka uvedená v § 3 odst. 4 písm. b) zákona o daních z příjmů. K tomu mimo jiné uvedl, že „základním pojmovým znakem půjčky je dohoda dlužníka a věřitele, že dlužník vrátí nejméně tolik, co si půjčil. Přesná doba vrácení sice nemusí být sjednána, ale ze smlouvy musí vyplývat závazek dlužníka vrátit půjčenou věc.“ V daném případě však byl protiplněním závazek studenta vstoupit po skončení studia minimálně na 3 roky do pracovního poměru s poskytovatelem. Povinnost vrátit poskytnutou částku stipendia v případě nesplnění podmínek pak krajský soud považoval toliko za smluvní zajišťovací prostředek. Pokud by student všechny podmínky splnil, stipendium by nebylo nikdy vráceno. Krajský soud tak uzavřel, že v daném případě nešlo o smlouvu o půjčce dle § 657 občanského zákoníku, neboť nebyl naplněn jeden z jejích základních znaků, kterým je dočasnost.

V kasační stížnosti žalobkyně (stěžovatelka) předložila v podstatě obdobnou argumentaci, kterou již použila v řízení před finančními úřady, resp. v řízení před krajským soudem, tj. že stipendium mělo charakter půjčky, protože poskytnutí peněz a závazek k jejich vrácení jsou pojmovými znaky smlouvy o půjčce ve smyslu § 657 občanského zákoníku. Uvedla, že „půjčka je výslovně vyjmuta z předmětu daně z příjmů dle § 3 odst. 4 písm. b) zákona o daních z příjmů fyzických osob“. Teprve až „splněním ve smlouvě stanovených podmínek závazek k vrácení zanikne (§ 36 občanského zákoníku), majetek studentů se zvýší, přestane jít o půjčku a je možno zdaňovat daní z příjmů“. Závazek pracovat po ukončení studia bylo třeba chápat jako podmínku poskytnutí půjčky.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

III.

Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

(...) [12] Judikatura Nejvyššího soudu i právní teorie za účel a charakteristické znaky smlouvy o půjčce považují (jak ostatně

konstatoval i krajský soud) „poskytnutí určité částky jedním subjektem druhému s tím, že dlužník půjčenou částku v dohodnuté době vrátí. Pro smlouvu o půjčce je charakteristické, že věřitel přenechává dlužníkovi určité množství věcí druhově určených k volnému nakládání, příp. spotřebování, a dlužník se zavazuje vrátit mu po určité době věci stejného druhu (např. peníze). Pojmovým znakem půjčky je její dočasnost (přenechání na dohodnutou dobu), avšak nezbytnou náležitostí smlouvy není stanovení doby vrácení. Není-li vůbec dohodnuta, je dlužník povinen půjčku vrátit na požádání věřitele podle § 563 občanského zákoníku.“ (srov. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 24. 3. 2004, sp. zn. 29 Odo 350/2003, a ze dne 31. 3. 2010, sp. zn. 33 Cdo 1517/2008, anebo Eliáš, K. a kol. *Občanský zákoník. Velký akademický komentář*. 2. sv., Praha : Linde, 2008. s. 1956, či Švestka, J.; Spáčil, J.; Škárová, M.; Hulmák, M. a kol. *Občanský zákoník I, II*. 2. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 1853). Podstatou tohoto smluvního vztahu je tak převedení vlastnictví k druhově určeným věcem a po uplynutí doby zpětný převod vlastnictví věcí totožného druhu a množství zpět původnímu vlastníkovi.

[13] V daném případě, jak již dovodil i krajský soud, stěžovatelkou předložené smlouvy o zařazení do stipendijního programu daný účel i charakteristické znaky smlouvy o půjčce nenaplní. Především nelze souhlasit s tvrzením stěžovatelky, že ze smlouvy jednoznačně vyplývá, že jsou přenechávány peníze jako věc určená podle druhu a že druhý účastník má povinnost přijaté peníze po uplynutí stanovené doby vrátit, a jedná se tak o vymezení doby splatnosti závazku. Takový závěr ze znění citovaných ustanovení smlouvy totiž v žádném případě nevyplývá. Stěžovatelkou zdůrazňovanou povinností studenta vrátit poskytnuté stipendium a rovněž ani vymezený dočasný, příp. trvalý zánik práva studenta na stipendium, nelze dle názoru Nejvyššího správního soudu interpretovat jako závazek dlužníka vrátit poskytnutou půjčku ve smyslu § 657 občanského zákoníku, ale jedná se toliko o instrumenty zajišťovacího a sankčního charakteru, kdy je naplnění účel-

lu poskytnutého stipendia zajištěno řádným plněním předem stanovených podmínek a pravidel, přičemž student je při jejich nedodržení či porušení primárně (vedle smluvní pokuty) sankcionován v podobě zániku práva na stipendium, resp. povinnosti již poskytnuté stipendium vrátit. V opačném případě, jak ostatně předestřel již krajský soud, za situace, kdy by byla smlouva realizována bez porušení smluvních povinností, a došlo by tedy k naplnění a dodržení všech stanovených podmínek a pravidel, student není povinen poskytnuté stipendium nikdy vracet, a to ani v rámci pracovního poměru u stěžovatelky po ukončení studia, např. formou srážek ze mzdy. (...)

[15] Nejvyšší správní soud se rovněž ztožňuje s výkladem žalovaného v citovaném rozhodnutí o odvolání ze dne 23. 2. 2010, kte-

rý dovodil, že pro daňové účely tak na tento typ plnění dopadá § 6 odst. 1 zákona o daních z příjmů, který jednoznačně definuje okruh příjmů ze závislé činnosti, mezi něž patří ve smyslu § 6 odst. 1 písm. d) téhož zákona i příjmy plynoucí poplatníkovi při tzv. příslibu zaměstnání na základě smluv, které předcházejí vzniku pracovněprávního vztahu, nikoliv však jen výhradně na základě smlouvy o uzavření budoucí pracovní smlouvy, ale i např. formou podnikového stipendia nebo jiné finanční výpomoci budoucímu (potenciálnímu) zaměstnanci. V daném případě je tak prokázáno, že se jedná o zdanitelné příjmy plynoucí v souvislosti s budoucím výkonem závislé činnosti tak, jak je uvedeno ve smlouvách, neboť zde existuje přímá souvislost mezi vyplacenými příjmy a budoucí závislou činností jejich příjemců. (...)

2694

Právo na informace: poskytování informací o nabídce zpracované pro zadávací řízení

k § 11 odst. 2 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákona č. 61/2006 Sb.

k § 6 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění účinném do 31. 3. 2012

V okamžiku, kdy zadavateli veřejné zakázky malého rozsahu odevzdá jeden z uchazečů zpracovanou nabídku, stávají se informace obsažené v této zpracované nabídce součástí veřejné soutěže, a tudíž i veřejně dostupným zdrojem informací. Zadavatel jako povinný subjekt ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, je proto povinen vyhovět žadateli o poskytnutí informace ohledně nabídky zpracované jedním z uchazečů veřejné soutěže, vyjma dílčích informací podléhajících utajení dle tohoto zákona. Nesouhlas se zveřejněním zpracované nabídky vyslovený podle § 11 odst. 2 písm. a) uvedeného zákona jedním z uchazečů veřejné soutěže nemá relevanci s ohledem na zásadu transparentnosti zakotvenou v § 6 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 25. 4. 2012, čj. 15 Ca 89/2009-55)

Věc: Akciová společnost GRAPE SC proti Krajskému úřadu Ústeckého kraje o poskytnutí informace.

Žalobkyně jako účastnice zadávacího řízení na veřejnou zakázku malého rozsahu s názvem „III. etapa - vnitřní strukturovaná kabeláž - areál Nemocnice s poliklinikou v Žatci“ podala dne 8. 2. 2009 s odkazem na

§ 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím žádost o poskytnutí informací formou kopie nebo nahlédnutí do předložené složky vítězné nabídky zpracované obchodní společností Colsys, s. r. o.

Město Žatec, Městský úřad Žatec (správní orgán I. stupně), rozhodnutím ze dne 14. 4. 2009 žádost odmítl, neboť vítězná společnost Colsys vyjádřila s poskytnutím informací z nabídky třetí osobě svůj nesouhlas.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 21. 5. 2009 zamítl.

Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně žalobou u Krajského soudu v Ústí nad Labem. Žalobkyně mimo jiné upozornila na § 6 zákona o veřejných zakázkách, podle něhož je zadavatel povinen dodržovat zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace. Aby uvedené ustanovení nebylo jen mrtvou normou, musí být jeho dodržování podrobeno kontrole veřejnosti, což se nejlépe realizuje prostřednictvím poskytování informací ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím. V daném případě se žalobkyně hodlala přesvědčit o tom, jaké další podmínky byly pro město Žatec jako zadavatele natolik zásadní, že se rozhodl pro uzavření smlouvy se společností Colsys, a nikoliv se žalobkyní, ačkoli nabídka žalobkyně byla cenově nejnižší. Žalobkyně byla přesvědčena, že neochota poskytnout požadovanou informaci měla zakrýt flagrantní nerespektování § 6 zákona o veřejných zakázkách. Neposkytnutím požadované informace tak správní orgány obou stupňů nejen porušují zákon o veřejných zakázkách, nýbrž i svá pochybení zamlžují a brání veřejné kontrole výkonu samosprávy, což je v rozporu s účelem zákona o svobodném přístupu k informacím. Žalobkyně za nesprávný označila i poukaz žalovaného na § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím. Žalobkyně měla naopak za to, že nabídka, z níž žalobkyně informace žádala, je součástí veřejné soutěže, která je celá financována z veřejných rozpočtů, a nelze tedy právo na informace v tomto případě odmítnout.

Žalovaný k žalobě uvedl, že požadovaná informace, tj. nabídka společnosti Colsys, vznikla bez použití veřejných prostředků. Tento závěr přitom odpovídá spisu a vychází z podstaty výběrového řízení obecně, kdy zájemcům nejsou hrazeny jejich náklady na vy-

hotovení nabídky na veřejnou zakázku. K námitce žalobkyně, že jí bylo odepřeno právo kontroly dodržování zásad uvedených v § 6 zákona o veřejných zakázkách, žalovaný uvedl, že je třeba upozornit na § 112 odst. 1 téhož zákona, kde zákonodárce zcela jasně stanovil, že dohled nad dodržováním zásad uvedených v § 6 je věcí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, a tedy nikoliv věcí zájemců o veřejnou zakázku. Naplnění institutu dohledu nad dodržováním zásad obsažených v tomto ustanovení není proto podmíněno či vázáno na institut poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodnutí žalovaného i správního orgánu I. stupně zrušil a současně správnímu orgánu I. stupně nařídil poskytnout žalobkyni jí požadovanou informaci formou kopie nebo nahlédnutím do předložené složky vítězné nabídky ve výběrovém řízení s názvem „*III. etapa – vnitřní strukturovaná kabeláž – areál Nemocnice s poliklinikou v Žatci*“ zpracované společností Colsys ve lhůtě 14 dnů od právní moci rozsudku.

Z odůvodnění:

(...) V rámci řešení této otázky dospěl soud k závěru, že v předmětné věci je nutno si vyžádat i příslušnou dokumentaci k výběrovému řízení na veřejnou zakázku s názvem „*III. etapa – vnitřní strukturovaná kabeláž – areál Nemocnice s poliklinikou v Žatci*“ od města Žatec jakožto zadavatele dotyčné zakázky, kterou provedl dokazování, jak již bylo uvedeno výše, za účelem ověření, zda se skutečně jednalo o veřejnou zakázku, jakého druhu případně byla tato zakázka z hlediska zákona o veřejných zakázkách a v jakém režimu bylo vedeno příslušné výběrové řízení o této zakázce, když všechny tyto skutečnosti byly dle názoru soudu pro posouzení důvodnosti žaloby klíčové. Tímto dokazováním přitom soud postavil najisto, že dotyčná zakázka, ohledně níž bylo vyhlášeno výběrové řízení, byla skutečně veřejnou zakázkou, přičemž ve smyslu § 12 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách byla tzv. veřejnou zakázkou malého rozsahu. V předmětné věci tak byla nepochybně

dána aplikace § 18 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách, dle kterého platí, že zadavatel není povinen zadávat podle tohoto zákona veřejné zakázky malého rozsahu; ovšem veřejný zadavatel je povinen dodržovat zásady uvedené v § 6 zákona o veřejných zakázkách.

V daném případě je nesporné, že městu Žatec svědčilo postavení tzv. veřejného zadavatele, a to s ohledem na jednoznačnou dikci § 2 odst. 2 písm. c) zákona o veřejných zakázkách, a proto město Žatec jakožto veřejný zadavatel veřejné zakázky malého rozsahu při výběrovém řízení na předmětnou veřejnou zakázku nebylo povinno obligatorně postupovat zcela v režimu zákona o veřejných zakázkách, nýbrž bylo povinno „*toliko*“ dodržovat zásady uvedené v § 6 zákona o veřejných zakázkách. V této souvislosti je třeba rovněž uvést, že výše zmiňovaným dokazováním soud zároveň postavil najisto, že příslušné výběrové řízení o dotyčné zakázce nebylo vedeno v režimu zákona o veřejných zakázkách, když město Žatec, jakožto veřejný zadavatel veřejné zakázky malého rozsahu, se v intencích § 18 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách rozhodlo pro zadání dotyčné zakázky v režimu „*Zásad a postupů pro zadávání veřejných zakázek města Žatec*“, které byly schváleny usnesením Rady Města Žatec ze dne 5. 2. 2007 ve znění pozdějších změn.

V daném případě při výběrovém řízení na předmětnou veřejnou zakázku malého rozsahu tedy bylo nutné ze strany města Žatec jakožto veřejného zadavatele z hlediska zákona o veřejných zakázkách dodržet „*jen*“ jeho § 6. Ten stanovuje, že zadavatel je povinen při postupu podle tohoto zákona dodržovat zásady transparentnosti, rovného zacházení a záka-zu diskriminace.

A právě s ohledem na dodržení zásady transparentnosti zakotvené v § 6 zákona o veřejných zakázkách bylo dle názoru soudu nutné žalobkyni požadované informace o proběhnuvším výběrovém řízení poskytnout. Soud má za to, že aplikace zákazu poskytnout požadované informace povinnými subjekty, který je zakotven v § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, nebyla s ohledem na skutkové okolnosti daného

případu dána, jak správně dovozovala žalobkyně již ve správném řízení a posléze i v řízení před soudem. Je tomu tak proto, že v § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím je sice stanoveno, že povinný subjekt informaci neposkytne, pokud jde o informaci vzniklou bez použití veřejných prostředků, která byla předána osobou, jíž takovou povinnost zákon neukládá, pokud nesdělila, že s poskytnutím informace souhlasí, nicméně v tomto ustanovení použitý pojem „*zákon*“ nelze vykládat tak, že se jedná výlučně o zákon o svobodném přístupu k informacím. Pod tento pojem „*zákon*“ přitom dle názoru soudu nepochybně dopadá i zákon o veřejných zakázkách včetně jeho § 6 zakotvujícího mj. zásadu transparentnosti. Tím, že se společnost Colsys hodlala účastnit dotyčného výběrového řízení na veřejnou zakázku s názvem „*III. etapa – vnitřní strukturovaná kabeláž – areál Nemocnice s poliklinikou v Žatci*“, byla současně nucena respektovat požadavek města Žatec jakožto veřejného zadavatele veřejné zakázky malého rozsahu na předložení jí zpracované nabídky na tuto veřejnou zakázku, což odpovídalo obligatorní dikci § 6 zákona o veřejných zakázkách. Vyslovený nesouhlas společnosti Colsys, který byl sdělen povinnému subjektu městu Žatec, Městskému úřadu Žatec, z něhož posléze žalovaná strana vycházela, tak neměl pro daný případ relevanci.

K zásadě transparentnosti a povinnosti vztahující se k jejímu naplňování soud poznamenává, že ji lze identifikovat v zásadě nejen ve všech fázích zadávacích řízení – od povinnosti oznamovat zahájení zadávacího řízení přes nutnost sepisovat protokol o otevírání obálek (v rámci této fáze sdělovat přítomným uchazečům informaci o nabídkové ceně) až po povinnost zadavatele odůvodnit svá rozhodnutí v rámci zadávacího řízení (typicky vyloučení uchazeče ze zadávacího řízení) – nýbrž i po ukončení zadávacích řízení v případech, kdy žadatelé ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím požadují po zadavateli veřejné zakázky poskytnout určité informace o uskutečněných zadávacích řízeních. Účelem zásady transparentnosti totiž

nepochybně je, aby na příslušnou veřejnou zakázku bylo nazíráno jako na čitelnou a v jistém slova smyslu i předvídatelnou a aby tato podléhala efektivní veřejné kontrole. Smyslem této zásady pak je to, aby bylo možné bez dalšího odhalit a sankcionovat jakékoliv formy korupčních jednání, popř. dohody mezi určitými skupinami dodavatelů ucházejících se o veřejnou zakázku. Daná úprava obsažená v § 6 zákona o veřejných zakázkách má své opodstatnění díky tomu, že účelem zadávacího řízení je omezit okruh uchazečů pro účely uzavření smlouvy a vybrat vhodného dodavatele k uzavření smlouvy na plnění veřejné zakázky. Uvedené omezení se přitom děje prostřednictvím nastavování kvalifikačních předpokladů (např. prokázání kvalifikačních předpokladů, dluhová bezúhonnost, předložení seznamu referenčních zakázek a subdodavatelů apod.), a nastavení zadání a samotný výběr pak prostřednictvím hodnocení na základě předem stanovených hodnotících kritérií. Tyto skutečnosti ovšem musí být nastaveny takovým způsobem, aby nedocházelo k nedovolenému omezování hospodářské soutěže. Tomu mají zabránit právě zásady zakotvené v § 6 zákona o veřejných zakázkách, jak byly předestřeny shora a mezi něž patří i zásada transparentnosti.

Již výše byl soudem zmíněn fakt, že v daném případě společnost Colsys zpracovala nabídku do dotyčného výběrového řízení na veřejnou zakázku malého rozsahu bez použití veřejných prostředků. Nicméně skutečností je rovněž to, že společnost Colsys tuto nabídku vzápětí odevzdala v souladu s výzvou k předložení nabídky na veřejnou zakázku malého rozsahu ze dne 18. 12. 2008 městu Žatec jakožto veřejnému zadavateli této veřejné zakázky malého rozsahu. Momentem odevzdání zpracované nabídky na veřejnou zakázku malého rozsahu společností Colsys městu Žatec se přitom informace obsažené v této zpracované nabídce staly součástí veřejné soutěže, a tudíž i veřejně dostupným zdrojem informací, když zrealizování předmětné veřejné soutěže bylo financováno z veřejného rozpočtu. Proto s ohledem na zásadu transparentnosti zakotvenou v § 6 zákona o veřejných zakázkách nebylo možné žádost žalobkyně o poskytnutí informací ohledně nabídky do dotyčného výběrového řízení zpracované společností Colsys v tomto případě odmítnout, když soud v této nabídce nedohledal jedinou dílčí informaci, která by podléhala utajení ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, v podobě např. obchodního tajemství. (...)

2695

Zdravotnictví: uznání specializované způsobilosti v oboru neonatologie

k § 44 zákona č. 95/2004 Sb., o podmínkách získávání odborné způsobilosti a specializované způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta k vyhlášce č. 72/1971 Sb., o zdravotnických pracovnících a jiných odborných pracovnících ve zdravotnictví^{*)}

k vyhlášce č. 77/1981 Sb., o zdravotnických pracovnících a jiných odborných pracovnících ve zdravotnictví^{**)}

Žádosti o uznání specializované způsobilosti v oboru neonatologie podle § 44 zákona č. 95/2004 Sb., o podmínkách získávání odborné způsobilosti a specializované způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceu-

^{*)} S účinností od 1. 9. 1981 zrušena vyhláškou č. 77/1981 Sb., o zdravotnických pracovnících a jiných odborných pracovnících ve zdravotnictví.

^{**)} S účinností od 1. 7. 2004 zrušena vyhláškou č. 393/2004 Sb., kterou se zrušuje vyhláška č. 77/1981 Sb., o zdravotnických pracovnících a jiných odborných pracovnících ve zdravotnictví.

ta, je nutné vyhovět, odpovídá-li materie zkoušky z věcného podoboru neonatologie, která byla součástí II. atestační zkoušky z oboru pediatrie podle vyhlášky č. 72/1971 Sb., o zdravotnických pracovnících a jiných odborných pracovnících ve zdravotnictví, svým zaměřením a obsahem požadovaným vědomostem pro získání specializace v nástavbovém oboru neonatologie, který byl nově zaveden vyhláškou ministerstva zdravotnictví České socialistické republiky č. 77/1981 Sb., o zdravotnických pracovnících a jiných odborných pracovnících ve zdravotnictví.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 6. 2012, čj. 3 Ads 151/2011-89)

Prejudikatura: nálezy Ústavního soudu č. 63/1997 Sb., č. 30/1998 Sb., č. 84/2007 Sb. a č. 184/2006 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 189/05).

Věc: MUDr. J. B. proti Ministerstvu zdravotnictví o uznání zkoušky odborné způsobilosti, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalovanému byla dne 17. 4. 2007 doručena žádost žalobce o uznání specializované způsobilosti v oboru neonatologie podle § 44 odst. 4 písm. a) zákona č. 95/2004 Sb.

Z příloh, které byly připojeny k žádosti, vyplývalo, že žalobce dosáhl atestace I. stupně v oboru pediatrie v roce 1977 a atestace II. stupně v oboru pediatrie v roce 1981. Dále žalobce předložil ověřenou kopii osvědčení České lékařské komory ze dne 1. 4. 1995 k výkonu lékařské praxe v oboru neonatologie. Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 25. 5. 2007 žalobci specializovanou způsobilost k výkonu zdravotnického povolání lékaře nepřiznal, což odůvodnil tím, že žalobce nepředložil doklad o získané specializaci v nástavbovém oboru neonatologie podle přílohy č. 2 vyhlášky č. 77/1981 Sb. Podle § 44 odst. 4 písm. a) tohoto zákona je výše uvedený doklad nutným předpokladem pro získání specializované způsobilosti v oboru neonatologie, přičemž jej nelze nahradit žádným jiným dokladem.

Žalobce rozhodnutí žalovaného napadl rozkladem u ministra zdravotnictví, jenž byl zamítnut rozhodnutím ze dne 7. 2. 2008.

Proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 5. 2007 o nepřiznání specializované způsobilosti a rozhodnutí ze dne 7. 2. 2008, jimž byl zamítnut rozklad žalobce, podal žalobce žalobu u Městského soudu v Praze.

V žalobě žalobce uvedl seznam svých profesních zkušeností v oboru neonatologie a dokladů své odbornosti v tomto oboru. Mimo jiné zmínil, že atestaci II. stupně z pedi-

rie složil 25. 2. 1981, a to včetně samostatné zkoušky z neonatologie. V této době nebyla neonatologie samostatným specializačním oborem, nicméně byla nedílnou součástí postgraduálního vzdělávání v rámci oboru pediatrie druhého stupně. Obor neonatologie jako možná nástavbová subspecializace byl zaveden až vyhláškou č. 77/1981 Sb. Žalobce v této souvislosti uvedl, že se několikrát dotazoval ministerstva, zda je mu jeho odbornost, včetně oboru neonatologie, i podle nové právní úpravy zachována, přičemž mu bylo dle jeho tvrzení odpovězeno, že specializace získané podle dřívějších právních předpisů zůstávají nedotčeny a že je plně kvalifikovaným odborníkem i pro obor neonatologie.

Městský soud vyhověl žalobě žalobce a rozsudkem ze dne 19. 7. 2011, čj 8 Ca 135/2008-59, zrušil rozhodnutí ze dne 7. 2. 2008. V odůvodnění napadeného rozsudku městský soud uvedl, že žalovaný se dostatečně nevypořádal s námitkou žalobce, která byla uvedena v jeho rozkladu proti rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 25. 5. 2007, že atestace II. stupně z oboru pediatrie získaná 25. 2. 1981 zahrnovala odbornou způsobilost i pro její věcný podobor neonatologii. Dle městského soudu proto žalovaný pochybil, když nezhodnotil materii II. atestace z oboru pediatrie, protože pokud by tato zahrnovala obor neonatologii ve srovnatelném rozsahu, pak by bylo nutné žalobci vyhovět, neboť trvání na předložení formálního dokladu by bylo v tomto konkrétním případě projevem čistě formalistického přístupu. Městský

soud napadené rozhodnutí zrušil pro vady řízení z důvodu nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Rozsudek městského soudu napadl žalovaný (stěžovatel) kasační stížností. V ní uvedl, že zákon č. 95/2004 Sb., jenž harmonizuje právní úpravu České republiky se směrnicí Rady 93/16/EHS o usnadnění volného pohybu lékařů a vzájemném uznávání jejich diplomů, osvědčení a jiných dokladů o dosažené kvalifikaci, nahradil dosavadní právní úpravu obsaženou ve vyhlášce č. 77/1981 Sb. a zavedl nový způsob vzdělávání lékařů, nahrazující systém atestací I. a II. stupně a nástavbových atestací. Podle aktuální právní úpravy tedy existují dva druhy způsobilosti lékařů, a to tzv. odborná způsobilost a specializovaná způsobilost. Specializovaná způsobilost je lékaři zakládána Ministerstvem zdravotnictví vydáním diplomu o specializaci v příslušném specializovaném oboru a předpokládá úspěšné složení atestační zkoušky. Přechodná ustanovení zákona č. 95/2004 Sb. pak upravují způsob získání specializované způsobilosti lékaře tehdy, pokud tento podle předchozích právních předpisů získal atestaci I. nebo II. stupně. Podle § 44 odst. 4 písm. a) zákona č. 95/2004 Sb. lékaři, kteří podle dosavadních právních předpisů získali specializaci v nástavbovém oboru, získávají specializovanou způsobilost v obdobném oboru specializačního vzdělávání stanovenou v příloze k tomuto zákonu. Stěžovatel dále v kasační stížnosti uvedl, že nesouhlasí se závěry městského soudu, že jeho rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť dle svého názoru stěžovatel důvod nepřiznání specializované způsobilosti žalobci zcela jasně identifikoval, tedy že žalobce nedoložil diplom o získání nástavbové specializace v oboru neonatologie, což je dle § 44 odst. 4 písm. a) zákona č. 95/2004 Sb. nutným předpokladem pro přiznání specializované způsobilosti lékaři. Stěžovatel dále poukázal na to, že dle jeho názoru městský soud interpretoval předmětné ustanovení nepřijatelně extenzivním způsobem, když stěžovateli vyčetl,

že měl při svém rozhodování zhodnotit materií II. atestace z oboru pediatrie, jež v době, kdy ji žalobce složil, zahrnovala i podobor neonatologii. Pokud by totiž II. atestace skutečně zahrnovala i obor neonatologii ve srovnatelném rozsahu, městský soud dovodil, že by bylo nutné žalobci vyhovět a specializovanou způsobilost v oboru neonatologie mu přiznat. Stěžovatel v této souvislosti zdůraznil, že zákon nepředpokládá žádné posuzování či porovnávání vzdělávacích náplní dle dříve platných předpisů u jednotlivých oborů navzájem. V případě nesplnění výše uvedené podmínky tedy stěžovatel neměl jinou možnost než žádost žalobce o přiznání specializované způsobilosti v oboru neonatologie zamítnout. Závěrem stěžovatel poukázal na to, že městský soud v obdobném případě v řízení vedeném pod sp. zn. 6 Ca 128/2008 rozhodl odlišně, tedy žalobu proti rozhodnutí stěžovatele v obdobné věci zamítl. Stěžovatel však doposud neobdržel tento rozsudek, neboť lhůta pro jeho vyhotovení byla prodloužena do 2. 9. 2011. Ačkoliv tato námitka byla v rámci řízení před městským soudem stěžovatelem vznesena, městský soud na ni nijak nereagoval. Z výše uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalobce nejprve upozornil na to, že stěžovatel ve své kasační stížnosti neuvedl nic, co by již dříve neprezentoval jak ve správním, tak v soudním řízení. Dále zdůraznil, že podle § 49 vyhlášky č. 77/1981 Sb. způsobilost k výkonu zdravotnického povolání a specializace zdravotnických pracovníků získané podle dřívějších předpisů zůstávají zachovány. Vzhledem k tomu, že specializace v oboru neonatologie nebyla vyhláškou ministerstva zdravotnictví č. 72/1971 Sb. upravena, je nutné vykládat předmětné ustanovení tak, že atestace II. stupně z oboru pediatrie získaná v době platnosti a účinnosti vyhlášky č. 72/1971 Sb. zahrnovala i odbornou způsobilost pro věcný podobor pediatrie – neonatologii. Žalobce dále uvedl, že interpretace právních norem má být předvídatelná a je nutné při ní reflektovat

i očekávání adresátů těchto norem a zamezit výkladu libovůle. Z toho důvodu je žalobce přesvědčen, že výklad použitých právních norem provedený stěžovatelem, jakkoliv může být formálně udržitelný, nemůže obstát z materiálního hlediska. Dle názoru žalobce je současně soustavná praxe orgánu státní správy způsobilá „dotvořit“ právo „v jeho materiální podobě“. Jestliže mu tedy stěžovatel fakticky odbornost v oboru neonatologie po léta přiznával, především pak udělením zkušební oprávnění a jmenováním krajským neonatologem, změna ve vnímání odbornosti žalobce v předmětném oboru ze strany stěžovatele je projevem svévole, resp. nepřipadným formalismem.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

V prvé námitce stěžovatel zpochybnil výklad § 44 odst. 4 písm. a) zákona č. 95/2004 Sb. městským soudem s tím, že jej považuje za příliš extenzivní. Dle jeho názoru mu toto zákonné ustanovení nedávalo žádný prostor pro zvažování, zda zkouška z neonatologie v rámci II. atestace, již žalobce složil v roce 1981 za účinnosti vyhlášky č. 72/1971 Sb., materiálně odpovídá obsahu zkoušky, která byla za účinnosti vyhlášky č. 77/1981 Sb. vyžadována pro získání nástavbové specializace v oboru neonatologie. Vzhledem k tomu, že stěžovatel neměl pravomoc tuto skutečnost posuzovat, nelze napadené rozhodnutí považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud k této námitce uvádí následující. Z relevantních právních předpisů vyplývá, že neonatologie jako nástavbový obor byla zavedena až vyhláškou č. 77/1981 Sb., která nabyla účinnosti dne 1. 9. 1981. Mezi stěžovatelem a žalobcem je nesporné, že žalobce získal svou II. atestaci v oboru pediatrie podle vyhlášky č. 72/1971 Sb., jež nabyla účinnosti dne 1. 9. 1971 a pozbyla účinnosti dne 1. 9. 1981, přičemž neonatologie byla součástí pediatrie jako její věcný podobor. Žalobce proto v rámci získání své II. atestace složil z neonatologie dne 25. 2. 1981 (tj. za účinnosti

vyhlášky č. 72/1971 Sb.) samostatnou zkoušku. Podle § 49 vyhlášky č. 77/1981 Sb. „[z]působilost k výkonu zdravotnického povolání a specializace zdravotnických pracovníků získané podle dřívějších předpisů v kategoriích a oborech uvedených v této vyhlášce, zůstávají nedotčeny“. Podle § 44 odst. 4 písm. a) zákona č. 95/2004 Sb. (účinného od 2. 4. 2004) lékaři, kteří podle dosavadních předpisů získali specializaci v nástavbovém oboru, získávají specializovanou způsobilost v obdobném oboru specializačního vzdělávání v příloze k tomuto zákonu. Nejvyšší správní soud spatřuje pochybení stěžovatele v tom, že na daný případ aplikoval pouze § 44 odst. 4 písm. a) zákona č. 95/2004 Sb., aniž by vzal v potaz, že je nutné aplikovat také § 49 vyhlášky č. 77/1981 Sb., neboť mezi účastníky je nesporné, že žalobce složil zkoušku z II. atestace ještě za platnosti a účinnosti vyhlášky č. 72/1971 Sb. a § 49 vyhlášky č. 77/1981 Sb. je jedním z přechodných ustanovení, která řeší vztah obou těchto vyhlášek. Totéž stěžovateli implicitně vytkl městský soud v odůvodnění svého rozhodnutí, když uvedl, že pro posouzení předmětné věci je nezbytné pečlivě zhodnotit celou materii II. atestace z oboru pediatrie. Současně Nejvyšší správní soud dodává, že stěžovatel při aplikaci předmětných ustanovení postupoval ryze formalisticky a použil k jejich interpretaci pouze metodu jazykového výkladu, aniž by přitom zohlednil další interpretační metody, především pak teleologický, systematický a historický výklad.

Nutnost používat při interpretaci právních norem i jiné výkladové metody než pouze výklad jazykový potvrdil i Ústavní soud v několika rozhodnutích. V nálezu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, N 13/7 SbNU 87, č. 63/1997 Sb., Ústavní soud konstatoval, že soud „není absolutně vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případě, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku. Je nutno se přitom vyvarovat libovůle; rozhodnutí soudu se

musí zakládat na racionální argumentaci.“ Obdobně se Ústavní soud vyjádřil v nálezu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, N 163/9 SbNU 399, č. 30/1998 Sb., v němž uvedl, že *„neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace, vycházející pouze z jazykového výkladu“.* Dle tohoto ustanovení představuje jazykový výklad toliko *„první přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.)*.“ Tento právní názor ostatně zastává i zdejší soud, když např. v rozsudku ze dne 23. 2. 2010, čj. 4 As 30/2009-67, uvedl, že jazykový výklad je *„výkladem prvotním, kterým se interpret poprvé seznamuje s obsahem [předmětné] právní normy“.* Další výkladové metody, jako např. výklad teleologický, logický, systematický či historický, však musí následně potvrdit či naopak vyvrátit, zda smysl a účel právní normy je skutečně takový, jaký se z jazykového výkladu zdá být.

Je tedy otázkou interpretace předmětných ustanovení, specializace jakého druhu a pro jaké obory jsou zdravotnickému pracovníkovi zachovány v případě, že získal II. atestaci v oboru zahrnujícím i věcný podobor, který se stal na základě pozdější právní úpravy novým nastavbovým oborem. Nejvyšší správní soud se ve smyslu výše zmíněné judikatury Ústavního soudu a zdejšího soudu zabýval výkladem § 44 odst. 4 písm. a) zákona č. 95/2004 Sb. a § 49 vyhlášky č. 77/1981 Sb. z hlediska různých výkladových metod. Jakkoliv se zdá být výklad předmětných ustanovení na základě jazykového výkladu jednoznačný, z účelu těchto přechodných ustanovení je zřejmé, že jejich smyslem je, aby byly zdravotnickým pracovníkům ponechány jimi skutečně dosažené specializace, které získali podle předchozí právní úpravy, a aby tito již dostatečně kvalifikovaní specialisté nebyli nuceni kvůli změně právní úpravy znovu absolvovat již dříve složené zkoušky či dodatečně absolvovat zkoušky nové, přestože ve skutečnosti příslušnou specializaci právoplatně nabyli již dříve. Nastavbovou specializací v oboru ne-

onatologie nebylo možné v době účinnosti vyhlášky č. 72/1971 Sb. získat, neboť tento obor neexistoval samostatně jako nastavbový obor, nicméně byl součástí oboru pediatrie. Ve světle tohoto výkladu je tedy zřejmé, že stěžovatel měl nejprve zkoumat, zda materie zkoušky z neonatologie v rámci II. atestace obsahově odpovídala požadovaným vědomostem pro získání specializované způsobilosti v nastavbovém oboru neonatologie podle tehdy nové právní úpravy obsažené ve vyhlášce č. 77/1981 Sb. Tento výklad předmětných právních norem je ostatně v souladu i s principem nabytých práv, který byl vyjádřen např. v nálezu Ústavního soudu ze dne 6. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 38/06, N 23/44 SbNU 279, č. 84/2007 Sb. V tomto případě mohl žalobce odůvodněně důvěřovat v práva vyplývající mu ze získání II. atestace z oboru pediatrie, jíž dosáhl za účinnosti vyhlášky č. 72/1971 Sb., a to včetně práv vázících se k získání nastavbové specializace v oboru neonatologie, neboť jak sám uvádí v žalobě proti napadenému rozhodnutí a v rozkladu proti rozhodnutí stěžovatele ze dne 25. 5. 2007, byl stěžovatelem explicitně při několika příležitostech uznán za odborníka v oboru neonatologie. Konkrétně se jednalo o přiznání statutu perinatologického centra oddělení žalobce na základě výběrového řízení Ministerstva zdravotnictví v roce 1998, jmenování žalobce členem pracovní skupiny vědecké rady Ministerstva zdravotnictví dne 10. 11. 2000 a jmenování žalobce regionálním neonatologem pro Ústecký kraj dne 28. 2. 2002 náměstkem ministra pro zdravotní péči MUDr. A. M. Tyto skutečnosti nebyly v průběhu řízení stěžovatelem nikterak rozporovány, a Nejvyšší správní soud je proto považuje za prokázané.

Pokud stěžovatel prokazatelně v době účinnosti předchozích právních předpisů dopadajících na tuto problematiku (především vyhlášky č. 77/1981 Sb. účinné do 30. 6. 2004) zmíněnými úkony několikrát mlčky uznal žalobce jako atestovaného odborníka v oboru neonatologie, který by nemohl v uvedených funkcích působit, pokud by tuto odbornost nesplňoval, pak se stěžovatel ve svých tvrzeních dostává do logického rozpo-

ru se sebou samým, jestliže podle nové právní úpravy, vycházející z principu ochrany nabytých práv, žalobci jeho dosaženou kvalifikaci napadeným rozhodnutím neuznal. Nejvyšší správní soud podotýká, že k tomuto závěru měl stěžovatel dospět i bez toho, že by zákon č. 95/2004 Sb. explicitně obsahoval mechanismus srovnatelnosti dosažených kvalifikací, neboť samotné ustanovení § 44 odst. 1 písm. a) zákona č. 95/2004 Sb. hovoří o nabytí specializované způsobilosti *v obdobném oboru specializačního vzdělávání stanoveném v příloze k tomuto zákonu*. Takový mechanismus by se nutně odvíjel od interpretační úvahy stěžovatele, případně od jeho správního uvážení, zatímco stávající právní úprava založená na principu ochrany nabytých práv vychází z uznání této kvalifikace *ex lege* na principu obdobnosti. Rozhodnutí stěžovatele zde tedy ve vztahu k neonatologické kvalifikaci žalobce plní pouze deklaratorní či osvědčující funkci. Žalobci mohlo být uznání této kvalifikace upřeno stěžovatelem jen tehdy, pokud by srozumitelně a přesvědčivě odůvodnil, v čem je specializovaná způsobilost v oboru neonatologie ve smyslu zákona č. 95/2004 Sb. odlišná od žalobcem získané odbornosti v téže materii, nicméně v rámci oboru pediatrie II. stupně. Žádnou takovou úvahu však napadené rozhodnutí neobsahovalo, a proto pro závěry stěžovatele nebyla v napadeném rozhodnutí žádná opora. Ze všech shora uvedených důvodů byl tedy úsudek městského soudu o jeho nepřezkoumatelnosti naprosto správný.

Závěrem Nejvyšší správní soud podotýká, že při výkladu právních norem by se měl interpretující orgán vyhnout přepjatému formalismu, tedy takovému výkladu, který by byl v extrémním rozporu s principy spravedlnosti, neboť představuje zásah do základních práv a svobod jednotlivce (nález Ústavního soudu ze dne 11. 10. 2006, sp. zn. I. ÚS 189/05, č. 184/2006 Sb. ÚS). S ohledem na to, že stěžovatel opomněl při výkladu dotčených ustanovení vzít v úvahu jejich účel, postupoval při jejich interpretaci ryze formalisticky a ve výsledku dosáhl výkladu, který se dostal do hrubého rozporu s principy spravedlnosti.

Nad rámec nutného odůvodnění Nejvyšší správní soud poznamenává, že případné odlišné rozhodnutí městského soudu v jiné věci, jakkoliv by bylo rozporné s přezkoumávaným rozsudkem, nemůže založit judikatorní praxi, od níž by se městský soud neměl při svém rozhodování odchýlit. Sjednocování judikatury správních soudů je zákonným úkolem Nejvyššího správního soudu, nikoliv soudů krajských (§ 12 odst. 1 s. ř. s.), jakkoliv i tak je v duchu principu předvídatelnosti žádoucí, aby se rozhodovací činnost těchto soudů v obdobných věcech nerozcházela. Nadto Nejvyšší správní soud podotýká, že i v případě, že by došel k závěru, že obě výše jmenovaná rozhodnutí jsou ve vzájemném rozporu, nemohl by tuto skutečnost považovat za relevantní důvod pro zrušení napadeného rozsudku. Z toho důvodu Nejvyšší správní soud ani této námitce stěžovatele nevyhověl.

2696

Volby do zastupitelstev obcí: ochrana před nečinností při předání osvědčení; ochrana zastupitele před nezákonným zásahem

k § 55 odst. 2 písm. b), § 56 odst. 2 a § 68 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 230/2002 Sb.

k § 79, § 82 a § 88 a násl. soudního řádu správního ve znění zákona č. 303/2011 Sb.

I. Je-li zastupitelstvo obce nečinné ve věci předání osvědčení o tom, že se náhradník stal členem zastupitelstva obce [§ 56 odst. 2 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí], a zároveň jsou splněny podmínky pro zánik mandátu člena zastupitelstva v důsledku jeho rezignace [§ 55 odst. 2 písm. b) uvedeného zá-

kona], pravomoc předat oprávněnému osvědčení přechází na ředitele krajského úřadu v souladu s § 68 téhož zákona.

Teprve pokud by ředitel krajského úřadu nesplnil svou povinnost, která na něj přešla na základě § 68 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, mohl by se náhradník domáhat ochrany proti nečinnosti správního orgánu prostřednictvím žaloby podle § 79 s. ř. s.

II. Pokud rada či zastupitelstvo obce předá osvědčení o tom, že se náhradník stal členem zastupitelstva obce [§ 56 odst. 2 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí], ale původní zastupitel tvrdí, že jeho mandát nezanikl ze zákona rezignací, může se domáhat ochrany proti vydání předmětného osvědčení prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 s. ř. s.

Návrh v rámci soudnictví ve věcech volebních (§ 88 a násl. s. ř. s.) není možný, protože neexistuje rozhodnutí o zániku mandátu, jehož zrušení by se bylo možno domáhat návrhem. K zániku mandátu rezignací dochází přímo ze zákona podle § 55 odst. 2 písm. b) zákona o volbách do zastupitelstev obcí.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2012, čj. 8 As 84/2011-208)

Prejudikatura: č. 1683/2008 Sb. NSS.

Věc: a) Josef Č. a b) obec Hazlov proti Krajskému úřadu Karlovarského kraje, za účasti Josefa M., o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce a).

Žalobou podanou u Krajského soudu v Plzni se žalobci domáhali, aby soud (1) uložil žalovanému zrušit osvědčení vydané dne 27. 4. 2011 o nastoupení osoby zúčastněné na řízení do funkce člena zastupitelstva obce Hazlov, (2) zakázal žalovanému zasahovat do pokojného výkonu mandátu žalobce a) a (3) zakázal žalovanému zasahovat do práva na samosprávu žalobce b).

Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 23. 6. 2011, čj. 57 A 45/2011-138, žalobu zamítl. Posouzení žaloby dle § 91 s. ř. s. (ochrana ve věcech zániku mandátu) bylo podle krajského soudu vyloučeno, protože v případě rezignace člena zastupitelstva dochází k zániku mandátu přímo ze zákona [§ 55 odst. 2 písm. b) zákona o volbách do zastupitelstev obcí]. Neexistuje usnesení zastupitelstva nebo rozhodnutí správního orgánu, kterým by bylo o zániku mandátu člena zastupitelstva rozhodnuto. Podmínky § 91 s. ř. s. proto nebyly naplněny. Krajský soud připustil, že zákon o volbách do zastupitelstev obcí nepočítá se situací obdobnou nyní posuzované věci a neurčuje, kdo má pravomoc rozhodnout, zda byly splněny zákonné podmínky pro zánik mandátu dle § 55 odst. 2 zákona o vol-

bách do zastupitelstev obcí. Soud proto dále posuzoval, zda jsou splněny podmínky žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 s. ř. s., a uzavřel, že nikoliv.

Osvědčení o tom, že se náhradník stal členem zastupitelstva obce, není normativním aktem, který by závazně stanovil, že určitá osoba má nějaké právo či povinnost. Jedná se o akt, který se pohybuje pouze v rovině skutkové (blíže viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS). Osvědčení podle § 56 odst. 2 zákona o volbách do zastupitelstev obcí totiž úředně, nikoliv však závazně, potvrzuje skutečnost, že na místo uprázdněného mandátu nastoupil náhradník. Osvědčení nemůže změnit to, zda k zániku mandátu skutečně došlo. Pokud by bylo prokázáno, že skutečný stav je odlišný od stavu deklarovaného v osvědčení, bylo by třeba toto osvědčení zrušit podle § 156 odst. 2 správního řádu.

Dále krajský soud zvažoval, zda vydání osvědčení podle § 56 odst. 2 zákona o volbách do zastupitelstev obcí může být nezákonným zásahem, proti kterému je přípustná žaloba podle § 82 s. ř. s. Rozšířený senát Nej-

vyššího správního soudu uvedl v citovaném usnesení čj. 7 Aps 3/2008-98, že je třeba rozlišovat mezi zásahem a osvědčením. Klíčovým rozlišovacím kritériem je, zda se jedná o úkon správního orgánu závazné povahy, který zasahuje do práv a povinností jednotlivce. Rozšířený senát připustil, že rozlišení mezi rozhodnutím podle § 65 s. ř. s., zásahem podle § 82 s. ř. s. a osvědčením podle § 79 odst. 1 s. ř. s. bude někdy obtížné a nejednoznačné. Právě proto musí být výklad zmiňovaných ustanovení takový, aby jakýkoliv úkon mající povahu jednoho z výše uvedených byl podroben soudní kontrole, a to i tehdy, pokud se pohybuje na pomezí mezi uvedenými typy úkonů. Krajský soud se proto přiklonil k závěru, že se mohlo jednat o nezákonný zásah správního orgánu. Osvědčení podle § 56 odst. 2 zákona o volbách do zastupitelstev obcí není povahy ryze evidenční či potvrzovací, a nedotýká se pouze osoby, pro kterou je vydáno. Příslušný správní orgán dává ze své mocenské pozice veřejně najevo, že mandát původního člena zastupitelstva zanikl a na jeho místo nastoupil náhradník. Předmětné osvědčení není určeno jen pro soukromé účely osoby v něm uvedené, ale bude jistě uplatněno na nejbližším zasedání zastupitelstva obce.

Ve vztahu k aktivní žalobní legitimaci žalobce a) proto krajský soud uzavřel, že se žalobce a) mohl domáhat zrušení osvědčení žalovaného ze dne 27. 4. 2011 prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem. Nezákonné osvědčení by totiž vyvolalo závadný stav, který by se přímo dotkl práv zastupitele, o jehož mandát se jedná. Tento závadný stav by zasáhl také do ústavně zaručeného práva na pokojný výkon mandátu a respektování výsledků voleb.

K zániku mandátu člena zastupitelstva je podle krajského soudu s odkazem na § 55 odst. 2 písm. b) zákona o volbách do zastupitelstev obcí nezbytná písemná rezignace. Ačkoliv má tento úkon veřejnoprávní povahu, je třeba jeho platnost posoudit podle obecné úpravy obsažené v občanském zákoníku (srov. obdobně nález Ústavního soudu ze dne 29. 1. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 72/06). Z listiny označené „*Rezignace člena zastupitelstva*

obce“ jednoznačně vyplývá, že úmyslem žalobce a) bylo vzdát se mandátu zastupitele obce. Z textu této listiny je zřejmé, kdo právní úkon učinil a čeho chtěl dosáhnout. Žalobce a) projevil svou vůli určitě a srozumitelně. Úkon učinil ve formě požadované zákonem a připojil svůj podpis. Pravost podpisu prokázal znalecký posudek ze dne 4. 1. 2011 vypracovaný znalkyní v oboru písmoznalectví.

V nyní posuzované věci žalobci neprokázali skutečnosti, ze kterých by bylo možné usoudit, že žalobce a) nemínil svou rezignaci svobodně a vážně. Ze žádného z důkazů, které žalobci navrhli, nevyplývalo, že by byl podpis žalobce a) získán lstí nebo že by byl žalobce a) k podpisu donucen psychickým nátlakem. Žalobce a) podepsal danou listinu v přítomnosti několika členů své volební strany a netvrdil, že by ji podepsal například v žertu. Námitku žalobce a), že se domníval, že podepsal rezignaci na post starosty, krajský soud neshledal důvodnou. Za prvé, žalobce a) si měl přečíst text podepisované listiny. Za druhé, v době podpisu předmětné listiny nebyl starostou, stěží tedy mohl uvažovat o rezignaci na tuto funkci. Za třetí, na pozici starosty je možné rezignovat jen na zasedání zastupitelstva, nikoliv podpisem rezignační listiny. Soud zdůraznil, že rezignaci podle § 55 odst. 2 písm. b) zákona o volbách do zastupitelstev obcí nelze vzít zpět, proto ani pozdější prohlášení žalobce a) nemohlo ovlivnit platnost dříve učiněného právního úkonu. Krajský soud uzavřel, že právní úkon, kterým žalobce a) rezignoval na funkci zastupitele, byl platný.

Krajský soud neshledal žádné pochybení v postupu žalovaného, který dne 27. 4. 2011 vydal osobě zúčastněné na řízení osvědčení o tom, že se stala členem zastupitelstva obce a ke kterému dni. Vzhledem k tomu, že mandát žalobce a) zanikl dne 21. 10. 2010 a zastupitelstvo obce nepředalo nově nastoupenému členu zastupitelstva osvědčení ve lhůtě 15 dnů od uprázdnění mandátu, tato povinnost přešla v souladu s § 68 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí na žalovaného. Krajský soud nepřisvědčil námitce, že zastupitelstvo nebylo nečinné, jestliže dne

20. 1. 2011 věc projednalo a vyslovilo negativní stanovisko. Zastupitelstvo nemohlo splnit svou zákonnou povinnost jinak, než předáním daného osvědčení.

Jako nedůvodnou krajský soud posoudil také námitku, že si žalovaný nezákonně atrahoval působnost registračního úřadu k vydání osvědčení. Podle § 53 zákona o volbách do zastupitelstev obcí registrační úřad vydává osvědčení o zvolení kandidáta, nikoliv osvědčení podle § 56 odst. 2 téhož zákona. Osoba zúčastněná na řízení nenabyla mandát zvolením, ale zánikem mandátu žalobce a). Registrační úřad neměl pravomoc vydat osvědčení podle § 56 odst. 2 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, proto mu tato pravomoc nemohla být neoprávněně odebrána.

Žalobce a) (stěžovatel) brojil proti rozsudku krajského soudu kasační stížností. Připustil, že podepsal určité listiny na schůzce s osobami, které se podílely na sestavení kandidátky volební strany Nezávislí. Učinil tak ovšem pod psychickým nátlakem. Tvrdil, že neměl jakýkoliv důvod rezignovat a domníval se, že podepsal rezignaci na post starosty. Nedobrovolný podpis předmětné listiny nemůže být proto považován za projev vůle, který byl učiněn svobodně, vážně, určitě a srozumitelně.

Stěžovatel dále namítal, že listina obsahující rezignaci byla tehdejšímu starostovi doručena bez vůle stěžovatele, a starosta si bezprostředně poté telefonicky ověřil, že stěžovatel nechtěl rezignovat. Stěžovatel podotkl, že v mezidobí byly na úřad obce Hazlov doručeny rezignace dalších dvou členů zastupitelstva, jejichž pravost je rovněž předmětem dalšího zkoumání. Také oni popírají, že příslušné listiny podepsali.

Podle stěžovatele nelze bez dalšího vycházet pouze ze znění § 55 odst. 2 písm. b) zákona o volbách do zastupitelstev obcí. Výklad tohoto ustanovení by měl směřovat k tomu, že mandát zanikne teprve v případě, pokud starosta obdržel písemnou rezignaci od konkrétní osoby.

Zastupitelstvo obce se tvrzenou rezignací žalobce opakovaně zabývalo (na ustavujícím zasedání v listopadu 2010 a poté na zasedání

v lednu 2011) a neuznalo ji za platnou. Stěžovatel proto namítl, že zastupitelstvo nebylo nečinné. Pokud za této situace žalovaný vydal osvědčení o nastoupení náhradníka do funkce člena zastupitelstva, jednalo se o neoprávněný a nedůvodný zásah.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

(...)

Pravomoc žalovaného k vydání osvědčení

[68] Poslední námitkou stěžovatel zpochybnil pravomoc žalovaného vydat osvědčení o nastoupení náhradníka do funkce zastupitele s odkazem na to, že zastupitelstvo obce předmětnou rezignaci dvakrát projednalo, nebylo tedy podle jeho názoru nečinné. Ani tato námitka není důvodná.

[69] Podle § 56 odst. 2 zákona o volbách do zastupitelstev obcí rada obce, města, městské části nebo městského obvodu anebo rada hlavního města Prahy (dále jen „rada“) nebo zastupitelstvo (v obci, kde není zřízena rada) předá nově nastoupenému náhradníkovi osvědčení o tom, že se stal členem zastupitelstva obce, jakmile jsou splněny zákonné podmínky. Rada či zastupitelstvo nemají diskreční pravomoc rozhodovat o tom, zda osvědčení předají, či nikoliv.

[70] Nelze vyloučit, že rada či zastupitelstvo dojdou k závěru, že rezignace je neplatná; např. proto, že podpis na rezignační listině byl padělán. V takovém případě by nebyly splněny zákonné podmínky zániku mandátu a příslušný orgán by nebyl povinen předat osvědčení.

[71] V případě sporu o to, zda byly splněny zákonné podmínky pro předání osvědčení, jsou v zásadě možné dvě varianty.

[72] V prvním případě rada či zastupitelstvo osvědčení nepředá ve lhůtě 15 dnů od uprázdňení mandátu s odůvodněním, že zákonné podmínky nebyly splněny. Náhradník, který by s tímto závěrem nesouhlasil a tvrdil, že se stal novým zastupitelem ze zákona po-

dle § 56 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, by byl oprávněn domáhat se ochrany proti nečinnosti příslušného orgánu.

[73] Zákon o volbách do zastupitelstev obcí stanoví zvláštní úpravu pro případ, že zastupitelstvo neplní úkoly, které mu svěřuje tento zákon. V takovém případě přechází tyto povinnosti na ředitele krajského úřadu (§ 68 citovaného zákona).

[74] Toto řešení předvídané zákonem o volbách do zastupitelstev obcí je v souladu s koncepcí subsidiarity správního soudnictví, která vyjadřuje vztah mezi veřejnou správou a činností správních soudů. Jejím účelem je zabránit soudnímu řízení v případech, kdy lze dosáhnout nápravy přímo u správních orgánů. Tato zásada je v obecné rovině vyjádřena v § 5 s. ř. s. a pro jednotlivé typy žalob je upřesněna v § 68 písm. a), § 79 odst. 1 a § 85 s. ř. s. Před použitím některého z typů žalob je tedy nutné nejprve vždy vyčerpat opravné prostředky nebo jiné procesní prostředky nápravy, které jsou k dispozici v řízení před správním orgánem (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2007, čj. 7 Ans 1/2007-100, č. 1683/2008 Sb. NSS, ze dne 23. 3. 2009, čj. 2 Ans 1/2008-84, ze dne 4. 1. 2011, čj. 8 Ans 5/2010-43, či ze dne 10. 2. 2010, čj. 2 Ans 5/2009-59).

[75] Teprve pokud by ředitel krajského úřadu nesplnil svou povinnost, která na něj přešla na základě § 68 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, mohl by se náhradník domáhat ochrany proti nečinnosti správního orgánu prostřednictvím žaloby podle § 79 s. ř. s.

[76] Ve druhém případě naopak zastupitelstvo osvědčení předá, ale původní zastupitel tvrdí, že jeho mandát nezanikl ze zákona rezignací. Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že v tomto případě není možné podat návrh v rámci soudnictví ve věcech volebních (část třetí hlava II díl 4 soudního řádu správního). Neexistuje zde totiž rozhodnutí o zániku mandátu, jehož zrušení by se bylo možno domáhat návrhem. Mandát zanikl přímo ze zákona. Zákon o volbách do zastupitelstev obcí ani soudní řád správní na tuto situaci výslovně nepamatují. Z důvodů,

kteří podrobně krajský soud rozvedl, je však možné žalovat vydání osvědčení podle § 56 odst. 2 zákona o volbách do zastupitelstev obcí prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem.

[77] V případě, že se předáním osvědčení ředitelem krajského úřadu cítí dotčena obec a tvrdí, že bylo zasaženo do jejího práva na samosprávu, které zaručuje čl. 101 odst. 4 Ústavy, může podat také ústavní stížnost [čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy a § 72 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu].

[78] Lze shrnout, že ředitel krajského úřadu je oprávněn předat osvědčení podle § 56 odst. 2 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, neučiní-li tak zastupitelstvo a jsou-li splněny zákonné podmínky pro nastoupení náhradníka na uprázdněné místo zastupitele. Správní soudnictví přitom poskytuje dostatečnou ochranu jak zastupiteli, který tvrdí, že jeho rezignace nebyla platná, tak náhradníkovi, jehož nástup na místo zastupitele zastupitelstvo obce zpochybňuje a odmítá mu vydat příslušné osvědčení.

[79] Zbývá tedy posoudit otázku, zda v nyní posuzované věci bylo zastupitelstvo obce Hazlov nečinné, a zda pravomoc předat osvědčení osobě zúčastněné na řízení přešla na ředitele krajského úřadu.

[80] Stěžovatel považoval za dostatečné, že zastupitelstvo projednalo vzniklou situaci na svém ustavujícím zasedání dne 15. 11. 2010 a dále na zasedání dne 20. 1. 2011. V obou případech zastupitelstvo neshledalo rezignaci stěžovatele platnou, proto osvědčení nevydalo.

[81] Nejvyšší správní soud naopak shledal rezignaci stěžovatele platnou. Pravost podpisu na předmětné listině byla ověřena na základě znaleckého posudku. Skutečnost, že další dva zastupitelé popírají pravost svých rezignací a že je v těchto věcech vedeno šetření, nemůže mít na nyní posuzovanou věc vliv. Stěžovatel rovněž neprokázal, že by v dané věci existovaly okolnosti způsobující neplatnost právního úkonu, kterým se stěžovatel vzdal svého mandátu. Zdejší soud rovněž potvrdil účinnost doručení rezignace starostovi, a tím naplnění obou podmínek pro zá-

nik mandátu podle § 55 odst. 2 písm. b) zákona o volbách do zastupitelstev obcí.

[82] Zastupitelstvo bylo proto povinno předat osvědčení osobě zúčastněné na řízení do 15 dnů poté, co mandát stěžovatele zanikl (§ 56 odst. 2 zákona o volbách do zastupitelstev obcí), to však neučinilo.

[83] Ze zápisu z ustavujícího zasedání zastupitelstva vyplynulo, že stěžovatel popřel, že by rezignaci na mandát zastupitele podepsal, a zpochybnil platnost svého podpisu. Předsedající předložil zastupitelstvu ověřenou kopii rezignace stěžovatele a sdělení Ministerstva vnitra, odboru všeobecné správy, obsahující výklad k rezignaci na mandát člena zastupitelstva. Zastupitelé a první náhradník volební strany č. 2 (osoba zúčastněná na řízení) podali návrh, aby byl podán podnět státnímu zastupitelství pro podezření ze spáchání trestného činu v otázce popření rezignace na mandát zastupitele stěžovatelem. O tomto návrhu nebylo nakonec hlasováno s odůvodněním, že rezignace stěžovatele je sporná. Otázka rezignace stěžovatele nebyla podle zápisu na zasedání dále řešena, stěžovatel složil slib zastupitele a byl zvolen rovněž starostou obce.

[84] Zastupitelstvo se rezignací stěžovatele zabývalo opětovně na zasedání dne 20. 1. 2011, a to na základě sdělení Ministerstva vnitra, odboru dozoru a kontroly veřejné správy, doruč-

ného žalobci b) dne 18. 1. 2011. Ministerstvo uvedlo, že považuje v dané situaci za nezbytné, aby zastupitelstvo obce Hazlov splnilo svou zákonnou povinnost a projednalo (ne)vydání osvědčení o vzniku mandátu náhradníka.

[85] Z listiny nazvané „zápis a usnesení“ ze zasedání zastupitelstva dne 20. 1. 2011 vyplynulo, že zastupitelstvo posoudilo rezignaci stěžovatele jako neplatnou. V této listině nejsou uvedeny konkrétní důvody, na základě kterých zastupitelstvo tento závěr přijalo, ani z ní neplyne, zda bylo provedeno dokazování ve vztahu k posouzení platnosti rezignace stěžovatele. Je zde pouze konstatováno, že nedošlo k uprázdnění mandátu v zastupitelstvu obce Hazlov, proto není možné předat osvědčení náhradníkovi (osobě zúčastněné na řízení). Tento bod byl schválen poměrem hlasů 5 pro, 3 proti, 1 se zdržel hlasování.

[86] Nejvyšší správní soud se ztotožnil s žalovaným, který výše popsanou situaci vyhodnotil jako nečinnost zastupitelstva obce Hazlov ve věci předání osvědčení osobě zúčastněné na řízení podle § 56 odst. 2 zákona o volbách do zastupitelstev obcí. Podmínky pro zánik mandátu stěžovatele byly splněny. Pokud za této situace ředitel krajského úřadu vyhotovil a předal oprávněnému osvědčení na základě podnětu oprávněného, nepřekročil svou pravomoc, kterou mu svěřuje § 68 zákona o volbách do zastupitelstev obcí.

2697

Pobyt cizinců: informace získané z Schengenského informačního systému; konzultační řízení

k § 37 odst. 2 písm. f) a § 46 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 31. 12. 2009 (v textu jen „zákon o pobytu cizinců“)

k čl. 25 odst. 2 Úmluvy k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích (v textu jen „Úmluva“)

I. Ke zrušení povolení k dlouhodobému pobytu podle § 37 odst. 2 písm. f) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve spojení s § 46 odst. 1 téhož zákona postačí, jestliže policie na základě informací získaných ze Schengenského informačního systému zjistí, že cizinci bylo v jiném členském státě EU uděle-

no vyhoštění a toto zjištění v následně vedeném konzultačním řízení prováděném podle čl. 25 odst. 2 Úmluvy k provedení Schengenské dohody ověří co do důvodů a platnosti záznamu o vyhoštění, popř. dalších okolností významných pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění. Je přitom plně na uvážení policie (zde české strany), zda takto získané informace vyhodnotí jako dostatečný důvod k odnětí dříve vydaného povolení k pobytu. Česká strana není při tomto posouzení vázána názorem druhé smluvní strany, se kterou je konzultační řízení vedeno.

II. Průběh konzultačního řízení prováděného podle čl. 25 odst. 2 Úmluvy k provedení Schengenské dohody není touto úmluvou nijak upraven, a již z tohoto důvodu nemá cizinec veřejné subjektivní právo požadovat, aby konzultační řízení probíhalo určitým (jím navrhovaným) způsobem, a to tím spíše, že sám není stranou tohoto řízení.

(Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2012, čj. 9 Ca 75/2009-29)

Věc: N. L. proti Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců o povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky.

Policie České republiky (Oblastní ředitelství služby cizinecké policie Brno, Inspektorát cizinecké policie Znojmo) zrušila rozhodnutím ze dne 23. 10. 2008 dle § 37 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců v návaznosti na § 46 odst. 1 téhož zákona platnost povolení k dlouhodobému pobytu žalobkyně na území České republiky za účelem účasti v právnické osobě, neboť jiný stát Evropské unie nebo smluvní stát uplatňující společný postup ve věci vyhošťování rozhodl o vyhoštění cizince ze svého území z důvodů porušení právních předpisů upravujících vstup a pobyt cizinců na jejich území. Žalobkyni zároveň určila dle § 37 odst. 3 zákona o pobytu cizinců lhůtu k vycestování z území České republiky do 30 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí.

Policie České republiky (Ředitelství služby cizinecké policie Praha) rozhodnutím ze dne 3. 2. 2009 zamítla odvolání žalobkyně a potvrdila výše uvedené rozhodnutí správního orgánu I. stupně. V odůvodnění rozhodnutí odvolací orgán konstatoval, že po přezkoumání předloženého spisového materiálu dospěl k závěru, že podmínky pro zrušení povolení k dlouhodobému pobytu byly v daném případě splněny. Národní centrála SIRENE Polska potvrdila, že dne 9. 5. 2008 vydal guvernér Podkarpatské provincie rozhodnutí o vyhoštění a téhož dne byla žalobkyně vypořezána z Polska. Toto vyhoštění je platné do

8. 5. 2011. Odvolací orgán uvedl, že odvolání žalobkyně posoudil v plném rozsahu a že přihlédl ke všem předloženým dokladům a uváděným důvodům. Šetřením v dostupných informačních systémech bylo zjištěno, že nikdo z rodinných příslušníků žalobkyně nemá na území ČR povolen pobyt. Napadeným rozhodnutím nebyly shledány nepřiměřené dopady do soukromého a rodinného života žalobkyně.

S ohledem na skutečnost, že podle novely zákona o pobytu cizinců provedené zákonem č. 427/2010 Sb. s účinností ode dne 1. 1. 2011 přešla působnost ve věcech dlouhodobého pobytu cizinců na Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, soud od uvedeného data s Komisí pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců jednal jako se žalovaným (§ 69 s. ř. s.).

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobkyně domáhala zrušení napadeného rozhodnutí, jakož i zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. V žalobě namítla, že napadené rozhodnutí je nezákonné, neboť bylo vydáno v řízení, ve kterém bylo postupováno v rozporu se zákonem. Důvodem pro zrušení jejího dlouhodobého pobytu bylo zařazení žalobkyně do Schengenského informačního systému (SIS) dle čl. 96 Úmluvy jako osoby, které má být odepřen vstup do schengenského prostoru. Do tohoto

informačního systému byla žalobkyně zařazena na základě rozhodnutí příslušného orgánu Polské republiky ze dne 9. 5. 2008, kterým jí bylo uloženo správní vyhoštění s platností do 8. 5. 2011. Žalobkyně následně poukázala na čl. 25 odst. 2 Úmluvy, podle kterého „*vyjde-li najevo, že cizinec, který je držitelem platného povolení k pobytu vydaného jednou ze smluvních stran, je uveden v záznamech o osobách, kterým nemá být povolen vstup, pak smluvní strana, která záznam pořídila, bude konzultovat se smluvní stranou, která povolení k pobytu vydala, s cílem prověřit, zda existují dostatečné důvody pro zrušení k povolení pobytu*“. Vzhledem k tomu, že žalobkyně měla v době vydání napadeného rozhodnutí povolení dlouhodobý pobyt na území ČR za účelem účasti v právnícké osobě s platností od 15. 5. 2008 do 14. 5. 2010, mělo podle čl. 25 odst. 1 a 2 Úmluvy dojít ke konzultačnímu řízení mezi Polskou republikou a Českou republikou v tom smyslu, zda v případě žalobkyně jsou dány takové důvody, které by mohly vést ke zrušení jejího povolení k dlouhodobému pobytu.

Žalobkyně dále uvedla, že součástí spisového materiálu je sice sdělení Národní centrály SIRENE České republiky ze dne 29. 8. 2008, které vydala na základě informace centrály SIRENE Polské republiky, z tohoto sdělení však v žádném případě nelze vyvodit, že by konzultační řízení proběhlo ve smyslu čl. 25 odst. 1 a 2 Úmluvy, neboť v této informaci je k položce 149 uvedeno, že „[p]olské kompetentní úřady (ve vztahu k cizincům) žádají české úřady, aby uvážily odebrání povolení k pobytu jmenované osobě v České republice. V případě, že povolení bude zachováno, polské úřady vymažou záznam v SIS.“ Z konzultačního řízení tak dle mínění žalobkyně nevyplývá žádná konkrétní informace, která by mohla správní orgán vést k závěru, že na straně žalobkyně jsou dány dostatečné důvody pro zrušení jejího povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR. S ohledem na uvedené proto takto proběhlé konzultační řízení ztratilo jakékoli opodstatnění pro rozhodnutí v této věci a nelze z něj dovodit, že by žalobkyni mělo být zrušeno povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR.

Žalobkyně dále namítla, že jí není známo, z jaké konkrétní informace z konzultačního řízení správní orgán I. stupně vycházel, když tvrdil, že „*z vyjádření uvedeného v konzultaci jednoznačně vyplývá zájem Polské republiky na zrušení stávajícího povolení k pobytu paní N. L.*“ Tento závěr nemá oporu v žádném vyjádření, které bylo dáno v rámci konzultačního řízení. Polská strana se naopak vyjádřila v tom smyslu, že pokud bude žalobkyni povolení k pobytu zachováno, dojde z jejich strany k výmazu záznamu v SIS. Pokud by byl ze strany Polské republiky jednoznačný zájem na zrušení povolení k pobytu žalobkyně, je zřejmé, že polská strana by jednoznačně uvedla, že žádá o zrušení povolení k dlouhodobému pobytu žalobkyně právě z důvodu uděleného vyhoštění. Žalobkyně měla za to, že správní orgán I. stupně tím, že učinil závěr, který nemá žádnou oporu v proběhlém konzultačním řízení ani v jiném listinném materiálu založeném ve spise, postupoval v rozporu se zákonem, resp. mezinárodní smlouvou, kterou byl vázán.

Ostatní závěry správního orgánu I. stupně k odůvodnění zrušení povolení k pobytu ve smyslu toho, že zájem polské strany má potvrzovat samotná skutečnost, že polská strana zařadila záznam cizinky do Schengenského informačního systému a neponechala ho pouze ve své národní databázi, stejně jako celková doba vyhoštění 3 roky, jsou závěry, které nemohl správní orgán I. stupně vůbec činit, neboť v tomto případě lze zrušit povolení k pobytu pouze na základě konzultačního řízení, nikoli na základě domněnek správního orgánu. Pokud tak správní orgán I. stupně činil a mimo konzultační řízení vycházel z vlastních úvah, pak překročil své pravomoci, neboť toto řízení je na základě Úmluvy vázáno pouze na konzultační řízení. Konzultační řízení v této věci je však neurčité a proběhlo v rozporu s čl. 25 odst. 1 a 2 Úmluvy, neboť v jeho rámci nebylo prověřováno, zda jsou na straně žalobkyně dány dostatečné důvody pro zrušení jejího povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR. Konzultační řízení ve stavu, v jakém vůči žalobkyni proběhlo, nebylo způsobilé vést k rozhodnutí správního or-

gánu I. stupně o zrušení povolení k dlouhodobému pobytu žalobkyně, neboť neproběhlo v souladu s Úmluvou.

Žalobkyně též namítla, že žalovaný se nevypořádal s námitkami žalobkyně uvedenými v jejím odvolání, a to především s námitkami vztahujícími se k tomu, jakým způsobem má konzultační řízení probíhat a jaký závěr by z něj měl vyplynout. Tím žalovaný porušil § 68 odst. 3 správního řádu a napadené rozhodnutí se z tohoto pohledu žalobkyni jeví jako nepřezkoumatelné.

Městský soud v Praze žalobu zamítl.

Z odůvodnění:

(...) Podle čl. 94 odst. 1 Úmluvy obsahuje Schengenský informační systém výhradně kategorie údajů, které dodává každá ze smluvních stran a které jsou potřebné pro účely uvedené v čl. 95 až 100. Smluvní strana pořizující záznam ověří, zda závažnost daného případu odůvodňuje zařazení záznamu do Schengenského informačního systému.

Podle čl. 96 odst. 1 Úmluvy údaje týkající se cizinců, o kterých je veden záznam pro účely odepření vstupu, jsou zařazeny na základě vnitrostátního záznamu vyplývajícího z rozhodnutí přijatých příslušnými správními orgány a soudy v souladu s procesními předpisy, které stanoví vnitrostátní právní předpisy.

V projednávaném případě není mezi účastníky řízení sporu o tom, že žalobkyni bylo uděleno povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem účasti v právnícké osobě s dobou platnosti od 15. 5. 2008 do 14. 5. 2010. Mezi stranami není sporné ani to, že žalobkyni bylo polskými orgány dne 9. 5. 2008 uděleno správní vyhoštění s dobou platnosti do 8. 5. 2011, a to z toho důvodu, že žalobkyně překročila polsko-českou hranici bez právního podkladu a zůstala v Polsku bez požadovaného povolení. Tuto skutečnost česká strana zjistila z informace centrály SIRENE Slovensko a správní orgán I. stupně se o ní dozvěděl až ze sdělení národní centrály SIRENE ze dne 11. 8. 2008.

Podle § 37 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců ve spojení s § 46 odst. 1 tohoto zá-

kona policie zruší platnost povolení cizince k dlouhodobému pobytu mj. tehdy, jestliže jiný stát Evropské unie rozhodl o vyhoštění cizince ze svého území z důvodů porušení právních předpisů upravujících vstup a pobyt cizinců na jejich území, za podmínky, že důsledky tohoto rozhodnutí budou přiměřené důvodu pro zrušení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Nejen za účelem snadného zjištění, zda cizinci bylo v jiném členském státu EU (případně ve smluvním státu uplatňujícím společný postup ve věci vyhošťování) uděleno vyhoštění, je na základě Úmluvy (čl. 92 až čl. 119) vedena databáze – Schengenský informační systém (SIS). Jedním z údajů tvořících tuto databázi jsou údaje o cizincích, o kterých je veden záznam pro účely odepření vstupu. Ty jsou do SIS podle čl. 96 odst. 1 Úmluvy zařazeny na základě vnitrostátního záznamu vyplývajícího z rozhodnutí přijatých příslušnými správními orgány a soudy v souladu s procesními předpisy, které stanoví vnitrostátní právní předpisy.

Vyjde-li najevo, že cizinec, který je držitelem platného povolení k pobytu vydaného jednou ze smluvních stran, je veden v SIS v seznamech osob, kterým má být odepřen vstup, má podle čl. 25 odst. 2 Úmluvy dojít mezi smluvní stranou (státem), která takový záznam pořídila, a smluvní stranou, která cizinci vydala povolení k pobytu, ke konzultačnímu řízení, jehož cílem je zjistit, zda existují dostatečné důvody k odnětí povolení k pobytu.

Podoba konzultačního řízení prováděného podle čl. 25 odst. 2 Úmluvy není nijak upravena, a již z tohoto důvodu žalobkyně nemá veřejné subjektivní právo požadovat, aby konzultační řízení probíhalo určitým (jí navrhovaným) způsobem, a to tím spíše, že sama není stranou tohoto řízení. Konzultační řízení vedené podle čl. 25 odst. 2 Úmluvy dle náhledu soudu spočívá ve vzájemné výměně informací mezi oběma smluvními stranami, při které je toliko ověřováno, zda cizinec, jehož se týká záznam pro účely odepření vstupu, je totožný s cizincem, kterému byl udělen dlouhodobý pobyt, a dále to, kterým správním orgánem a z jakého důvodu bylo cizinci uděleno vyhoštění a zda neuplynula doba platnosti

uloženého vyhoštění, popř. zda jeho platnost nebyla v mezidobí zrušena. Uvedený závěr vyplývá ze skutečnosti, že podkladem pro provedení záznamu do SIS pro účely odepření vstupu je rozhodnutí přijaté příslušnými správními orgány a soudy v souladu s procesními předpisy, které stanoví vnitrostátní právní předpisy (čl. 96 odst. 1 Úmluvy). Je-li podkladem pro záznam do SIS rozhodnutí o správním vyhoštění, jak tomu bylo i v nyní projednávané věci, nemohou být v rámci konzultačního řízení zjišťovány jiné skutečnosti než ty, které vyplývají z rozhodnutí o správním vyhoštění. Jak vyplývá ze sdělení národní centrály SIRENE ze dne 29. 8. 2008, právě tyto informace byly české straně v rámci konzultačního řízení sděleny polskou centrálou SIRENE.

Z výše uvedeného lze dovodit, že ke zrušení povolení k dlouhodobému pobytu podle § 37 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců ve spojení s § 46 odst. 1 téhož zákona postačí, jestliže policie na základě informací získaných ze SIS zjistí, že cizinci bylo v jiném členském státu EU uděleno vyhoštění a toto zjištění v následně vedeném konzultačním řízení ověří co do důvodů a platnosti záznamu o vyhoštění, popř. dalších okolností významných pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění. Je přitom plně na uvážení policie (zde české strany), zda takto získané informace vyhodnotí jako dostatečný důvod k odnětí dříve vydaného povolení k pobytu. Česká strana není při tomto posouzení vázána názorem druhé smluvní strany, se kterou je konzultační řízení vedeno. Z dikce článku 25 odst. 2 Úmluvy zřetelně vyplývá, že smluvní strana, která záznam o cizinci v SIS pořídila, konzultuje smluvní stranu, která vydala povolení k pobytu, s cílem zjistit, zda (u této strany) existují dostatečné důvody k odnětí povolení k pobytu. Jinými slovy řečeno, smluvní strana, která záznam o cizinci v SIS pořídila, v průběhu konzultačního řízení zjišťuje, zda záznam o cizinci, který v SIS pořídila, je pro druhou smluvní stranu dostatečným důvodem k tomu, aby cizinci odňala dříve vydané povolení k pobytu. Pouze a právě to je smyslem konzultačního řízení. Smluvní strana,

kteřá záznam o cizinci v SIS pořídila, může si ce v jeho průběhu vyjádřit své stanovisko k uvedené otázce, nemůže však druhou smluvní stranu k odnětí vydaného povolení k pobytu nijak nutit. Konečné rozhodnutí o tom, zda jsou dány dostatečné důvody k odnětí povolení k pobytu, je ve výlučné pravomoci smluvní strany, která povolení k pobytu cizinci vydala. Proto také poslední věta čl. 25 odst. 2 Úmluvy stanoví, jak bude postupováno v případě, že smluvní strana, která cizinci vydala povolení k pobytu, nepřistoupí k odnětí tohoto povolení. V takovém případě je smluvní strana, která záznam pořídila, povinná tento záznam zrušit; může však dotyčného cizince zapsat do vnitrostátního seznamu osob, kterým má být odepřen vstup.

V souzené věci byla žalobkyně prokazatelně vedena v SIS jako osoba, které má být odepřen vstup. Při konzultačním řízení vedeném s Polskou republikou, která záznam ohledně žalobkyně v SIS provedla, bylo zjištěno, že podkladem pro provedení záznamu bylo rozhodnutí guvernéra Podkarpatské provincie ze dne 9. 5. 2008 o vyhoštění žalobkyně z území Polské republiky s platností do 8. 5. 2011 z důvodu nelegálního překročení hranice a pobytu na polském území bez platného povolení k pobytu nebo víza. Uvedená zjištění správní orgán I. stupně posoudil jako dostatečný důvod k odnětí povolení k dlouhodobému pobytu, které bylo dříve žalobkyni vydáno. Tento závěr správního orgánu I. stupně následně potvrzený napadeným rozhodnutím odvolacího orgánu je zcela v souladu s vnitrostátní právní úpravou, konkrétně s § 37 odst. 2 písm. f) ve spojení s § 46 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. Zmíněná ustanovení zákona označují rozhodnutí o vyhoštění cizince ze svého území, vydané jiným státem Evropské unie z důvodu porušení právních předpisů upravujících vstup a pobyt cizinců na jeho území, za obligatorní důvod pro zrušení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR.

K tvrzení žalobkyně, že jí není známo, z jaké konkrétní informace z konzultačního řízení vycházel správní orgán I. stupně, když tvrdil, že „z vyjádření uvedeného v konzultaci jednoznačně vyplývá zájem Polské republi-

ky na zrušení stávajícího povolení k pobytu paní N. L.⁴, soud uvádí, že výše uvedené tvrzení správního orgánu je výsledkem logické úvahy, která má základ v samotném znění Úmluvy. Ve smyslu čl. 94 odst. 1 totiž tíží smluvní stát, který záznam do SIS vkládá, povinnost ověřit, zda závažnost daného případu odůvodňuje pořízení takového záznamu. Jestliže tedy některý smluvní stát dospěl k závěru o nutnosti provedení záznamu o určitém cizinci do SIS, mohou se ostatní smluvní strany oprávněně domnívat, že má zájem i na případném zrušení povolení k dlouhodobému pobytu, které by bylo téměř cizinci uděleno jiným smluvním státem. Navíc, jak již bylo soudem konstatováno shora, stanovisko polské strany, která záznam o žalobkyni do SIS pořídila, k otázce, zda její záznam o žalobkyni je dostatečným důvodem k tomu, aby česká strana žalobkyni odňala vydané povolení k pobytu, není pro českou stranu nikterak závazný. Proto také v rámci konzultačního řízení polská strana pouze navrhuje, aby české úřady uvážily odebrání povolení k pobytu žalobkyně v České republice.

Z vyjádření polské strany, že pokud bude žalobkyni povolení k pobytu zachováno, dojde z jejich strany k výmazu záznamu týkajícího se žalobkyně v SIS, nelze v žádném případě dovozovat jakýkoliv zájem Polska na ponechání povolení dlouhodobého pobytu žalobkyně v platnosti. Uvedené vyjádření je pouhým odrazem úpravy obsažené v poslední větě článku 25 odst. 2 Úmluvy, ukládající státu, který záznam do SIS pořídil, povinnost tento záznam zrušit v případě, že cizinci nebude po proběhnuvším konzultačním řízení druhou smluvní stranou povolení k pobytu odňato.

Na základě shora uvedených skutečností má soud za to, že v projednávané věci proběhlo mezi českou a polskou stranou v souladu s čl. 25 Úmluvy řádné konzultační řízení, v rámci něhož správní orgán I. stupně zjistil a ověřil zcela konkrétní informace, které jej opravňovaly ke zrušení platnosti povolení žalobkyně k dlouhodobému pobytu postupem dle § 37 odst. 2 písm. f) zákona o pobytu cizinců ve spojení s § 46 odst. 1 téhož zákona.

2698

Územní plánování: zásady územního rozvoje

- k § 2 odst. 1 písm. g), h), i), § 7 odst. 2 písm. b), § 18, § 19, § 22, § 31 odst. 4, § 32 odst. 1 písm. d), § 36 odst. 1 a 3, § 37 a § 39 a k bodu 5 přílohy zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
- k § 6 odst. 1 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší)^{*)}
- k § 30 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 274/2003 Sb.
- k § 10i odst. 3 a 5 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění zákonů č. 93/2004 Sb. a č. 186/2006 Sb. (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí)
- k příloze č. 5 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti
- k § 45i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákonů č. 218/2004 Sb., č. 186/2006 Sb., č. 124/2008 Sb., č. 349/2009 Sb. a č. 223/2009 Sb.
- k rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1692/96/ES o hlavních směrech Společenství pro rozvoj transevropské dopravní sítě (v textu jen „rozhodnutí TEN-T“)^{**)}

^{*)} S účinností od 1. 9. 2012 nahrazen zákonem č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší.

^{**)} S účinností od 25. 8. 2010 nahrazeno rozhodnutím Evropského parlamentu a Rady č. 661/2010/EU o hlavních směrech Unie pro rozvoj transevropské dopravní sítě.

I. Míra podrobnosti, se kterou je vymezována dopravní a technická infrastruktura, se v jednotlivých nástrojích územního plánování liší od míry podrobnosti vymezení ostatních regulovaných prvků. Specifická míra vymezení dopravní a technické infrastruktury se projevuje již na úrovni politiky územního rozvoje, kdy je dopravní a technická infrastruktura vymezena skrze plochy a koridory a tyto záměry jsou tak podrobeny vyšší míře podrobnosti oproti ostatním regulovaným prvkům [§ 32 odst. 1 písm. d) a § 36 odst. 1 a 3 stavebního zákona z roku 2006].

II. Hodnocení CEA (*Cumulative Environmental Assessment*, posuzování kumulativních a synergických vlivů na životní prostředí) je podle bodu 5 přílohy ke stavebnímu zákonu z roku 2006 součástí hodnocení SEA (*Strategic Environmental Assessment*, posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí). Obsah tohoto hodnocení musí zahrnovat alespoň 1) popis vhodné metodologie, 2) zjištění a popis stavu životního prostředí a složek, které by mohly být negativně ovlivněny, 3) identifikaci a popis možných kumulativních a synergických vlivů, 4) posouzení těchto vlivů, 5) vymezení kompenzačních opatření a 6) stanovení pravidel monitorování kumulativních a synergických vlivů.

III. Vymezení koridorů a ploch nadmístního významu v zásadách územního rozvoje se nemůže z povahy věci dostat do rozporu s imisními limity znečištění ovzduší (§ 6 odst. 1 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší) či nejvyššími přípustnými hodnotami hluku (§ 30 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví). Území, na němž jsou tyto limity a hodnoty překračovány, není *a priori* vyloučeno z dosahu regulace zásad územního rozvoje.

IV. Povinnost 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.

V. Pořizovatel zásad územního rozvoje je povinen převzít do zadání a na jeho podkladě zpracovaného návrhu zásad územního rozvoje záměry obsažené v platné politice územního rozvoje (viz § 31 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006). Pokud se v průběhu projednávání návrhu zásad územního rozvoje a posuzování jejich vlivů na udržitelný rozvoj území ukáže některý ze záměrů obsažených v politice územního rozvoje jako neproveditelný, je na pořizovateli, aby s dotčenými orgány a Ministerstvem pro místní rozvoj dojednal vypuštění tohoto záměru z návrhu zásad územního rozvoje.

VI. Součástí vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na udržitelný rozvoj území není posouzení finanční náročnosti realizace obsahu zásad územního rozvoje (příloha č. 5 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti *a contrario*).

VII. Postup Ministerstva životního prostředí, které ve svém stanovisku akceptovalo skutečnost, že v případě některých záměrů není možné stanovit významnost jejich možného negativního vlivu na území zařazená do soustavy NATURA 2000, a uložilo provést hodnocení významnosti negativního vlivu v navazujících fázích územního plánování či při umísťování záměrů do území, může být na úrovni zásad územního rozvoje s ohledem na konkrétní okolnosti případu v souladu se zákonem.

VIII. Šíře plochy či koridoru v územně plánovacích nástrojích by měla být kompromisem mezi požadavkem přesného vymezení, který minimalizuje počet osob potenciálně dotčených na právech, a požadavkem ponechání dostatečného prostoru, který v nižších stupních územně plánovacích nástrojů umožňuje variantní řešení a upřesnění daného záměru [§ 2 odst. 1 písm. g), h), i) stavebního zákona z roku 2006].

IX. I při absenci zákonné a podzákoné úpravy metodiky posuzování vlivů (záměrů, koncepcí) na životní prostředí, nelze ze strany pořizovatele rezignovat na nároky na transparentnost, objektivitu a přesvědčivost daného hodnocení.

X. Ustanovení rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1692/96/ES o hlavních směrech Společenství pro rozvoj transevropské dopravní sítě nemají přímý účinek a nelze se jich dovolávat v řízeních před vnitrostátními soudy.

XI. V souladu s § 36 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 musí být součástí vymezení územní rezervy v zásadách územního rozvoje i uvedení konkrétního prověřovaného budoucího využití, resp. uvedení účelu územní rezervy.

XII. Obsah veřejného projednání při pořizování územně plánovací dokumentace lze rozdělit do dvou fází: první část tvoří odborné informování veřejnosti o připravovaném opatření obecné povahy, na němž bude zajištěna účast projektanta (§ 22 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006), druhou fází představuje veřejná diskuse spojená s ústním přednesem písemně podaných námitek a připomínek, která by měla být doplněna vyjádřeními dotčených orgánů a dalších přítomných odborníků podílejících se na zpracování opatření obecné povahy (§ 22 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006). Obě zmíněné fáze veřejného projednání jsou stejně důležité, a proto by jim měl být věnován srovnatelný časový prostor přiměřený jak množství uplatněných námitek a připomínek, tak významu přijímané územně plánovací dokumentace.

XIII. Podkladem pro úpravu návrhu zásad územního rozvoje do invariantní podoby podle § 37 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006 jsou dokumenty taxativně vyjmenované v citovaném ustanovení: vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, stanoviska dotčených orgánů, výsledek řešení rozporů nebo vyjádření orgánů sousedních států či závěry konzultací s těmito orgány. Usnesení zastupitelstva kraje doporučující zvolit v návrhu zásad územního rozvoje určité varianty relevantním podkladem podle § 37 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006 být nemůže. Zmiňované usnesení nepředstavuje ani závazný pokyn ve smyslu § 7 odst. 2 písm. b) citovaného zákona, jímž by byl krajský úřad povinen se při pořizování zásad územního rozvoje řídit.

XIV. Při výběru výsledné varianty záměru podle § 37 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006 je krajský úřad povinen respektovat základní cíle a úkoly územního plánování (§ 18 a § 19 citovaného zákona), tj. směřovat k udržitelnému rozvoji území spočívajícím ve vyváženém vztahu tří základních pilířů: příznivého životního prostředí, hospodářského rozvoje a soudržnosti společenství obyvatel území.

XV. Stanovisko k vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území podle § 37 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 není krajský úřad povinen při výběru varianty záměru bezvýhradně respektovat; zohlední rovněž další dva pilíře územního plánování (hospodářský rozvoj a soudržnost společenství obyvatel) a podrobně popíše a odůvodní v souladu s § 10i odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, jaká hlediska byla při výběru varianty upřednostněna, z jakých důvodů, případně jaké zájmy společnosti byly preferovány na úkor zájmů jiných.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, čj. 1 Ao 7/2011-526)

Prejudikatura: č. 740/2006 Sb. NSS, č. 968/2006 Sb. NSS, č. 1766/2009 Sb. NSS, č. 1971/2010 Sb. NSS, č. 2009/2010 Sb. NSS, č. 2106/2010 Sb. NSS, č. 2215/2011 Sb. NSS, č. 2266/2011 Sb. NSS, č. 2321/2011 Sb. NSS, č. 2397/2011 Sb. NSS, č. 2445/2011 Sb. NSS a č. 2552/2012 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 80/2011 Sb. a č. 198/2008 Sb. ÚS (sp. zn. Pl. ÚS 14/07); rozsudky Soudního dvora ze dne 6. 9. 1970, Franz Grad proti Finanzamt Traunstein (9/70, Recueil, s. 825), ze dne 4. 12. 1974, Yvonne van Duyn proti Home Office (41/74, Recueil, s. 1337), ze dne 5. 4. 1979, Státní zastupitelství proti Tulliu Rattimu (148/78, Recueil, s. 1629), ze dne 26. 2. 1986, M. H. Marshall proti Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching) (152/84, Recueil, s. 723), ze dne 21. 9. 1999, Komise proti Irsku (C-392/96, Recueil s. I-5901), ze dne 25. 7. 2008, Ecologistas en Acción-CODA (C-142/07, Sb. rozh., s. I-6097), ze dne 25. 7. 2008, Janecek (C-237/07, Sb. rozh., s. I-6221), ze dne 10. 12. 2009, Umweltanwalt von Kärnten (C-205/08, Sb. rozh., s. I-11525), ze dne 22. 9. 2011, Genovaitė Valčiukienė (C-295/10) a ze dne 24. 11. 2011, Komise proti Španělsku (C-404/09); rozsudky velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. 2. 1998, *Guerra a další proti Itálii* (stížnost č. 14967/89, Reports 1998-I), ze dne 8. 7. 2003, *Hatton a další proti Spojenému království* (stížnost č. 36022/97, ECHR 2003-VIII) a rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 9. 12. 1994, *Lopéz Ostra proti Španělsku* (stížnost č. 16798/90, Series A, č. 303-C), ze dne 22. 5. 2003, *Kyrtatos proti Řecku* (stížnost č. 41666/98, Reports 2003-VI) a ze dne 16. 11. 2004, *Moreno Gómez proti Španělsku*, stížnost č. 4143/02, ECHR2004-X).

Věc: a) Obec Bavory, b) obec Blažovice, c) obec Dolní Dunajovice, d) obec Chrudichromy, e) obec Jinačovice, f) město Modřice, g) obec Moravany, h) obec Nebovidy, ch) obec Ostopovice, i) obec Ponětovice, j) obec Sudice, k) obec Tvarožná, l) obec Želešice, m) Mgr. Zuzana C., n) Jan D., o) Ing. Štefan F., p) Ing. Ladislav H., q) Ing. Viktor H., r) Marta Ch., s) Vladimír P., t) Ing. Libor P., u) Marie Š., v) Mgr. Karel T., w) obec Malá Lhota, x) Renáta M., y) JUDr. Zdeněk J. a z) Milan K. proti Jihomoravskému kraji o návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

Návrhem doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 22. 12. 2011 (dále jen „návrh“) se navrhovatelé domáhali zrušení opatření obecné povahy – Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje vydaných usnesením zastupitelstva Jihomoravského kraje ze dne 22. 9. 2011 (dále jen „ZÚR“). Navrhovatelé brojili primárně proti vymezení koridorů staveb páteřní silniční infrastruktury ve vydaných zásadách územního rozvoje, tj. především proti vymezení koridorů pro záměr rychlostní silnice R43, pro záměry tzv. jihozápadní, jižní a jihovýchodní tangenty města Brna, pro záměr rychlostní silnice R52 Pohořelice–Mikulov, pro dílčí úseky záměru rychlostní silnice R55 a pro záměr silnice I/38 Blížkovice (hranice kraje) – Znojmo – Hatě – hranice ČR/Rakousko. Základní koncepce plánovaného rozvoje páteřní silniční infrastruktury Jihomoravského kraje (dále též „JMK“) je podle navrhovatelů jako celek ne-

vhodná. Nadto k jejímu vymezení v ZÚR došlo v přímém rozporu se závaznými požadavky právních předpisů.

Navrhovatelé v návrhu specifikovali několik okruhů důvodů, které by podle jejich mínění měly vést ke zrušení napadeného opatření obecné povahy:

A) neposouzení kumulativních a synergetických vlivů,

B) rozpor ZÚR s požadavky únosného zatížení a udržitelného rozvoje území,

C) neposouzení variant řešení koncepce silniční dopravy,

D) chybné posouzení variant koridorů jednotlivých staveb dopravní silniční infrastruktury,

E) nedostatečné a nepřezkoumatelné vypořádání námitek a připomínek navrhovatelů,

F) nezákonnost postupů a stanovisek dotčených orgánů,

G) nesprávné posouzení souladu návrhu ZÚR s Politikou územního rozvoje (dále jen „PÚR“),

H) neprovedené přeshraniční posouzení ZÚR,

CH) nedostatky veřejného projednání návrhu ZÚR,

I) rozhodování zastupitelstva mimo zákonem upravený proces,

J) rozpor vydání ZÚR s principem proporcionality.

K návrhu podal odpůrce obsáhlé vyjádření ze dne 18. 1. 2012 (dále jen „vyjádření odpůrce“), v němž podrobně reagoval na jednotlivé námitky. Návrh označil za zčásti věcně nesprávný, dílem značně či záměrně nepřesný, ve zbytku nepravdivý, a tudíž jako celek nedůvodný.

Nejvyšší správní soud opatření obecné povahy – Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje vydané usnesením Zastupitelstva Jihomoravského kraje ze dne 22. 9. 2011 zrušil.

Z odůvodnění:

(...)

IV.

Posouzení důvodnosti návrhu

[31] V otázce meritorního přezkumu opatření obecné povahy vychází ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu z pěti-
stupňového algoritmu vyjádřeného již v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005-98, č. 740/2006 Sb. NSS. Tento algoritmus spočívá v pěti krocích, a to za prvé, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem (materiální kritérium);

za páté, v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti právní regulace). Soud při přezkumu postupuje od prvního kroku k dalším s tím, že pokud u některého z kroků algoritmu shledá důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, aplikací dalších kroků se již nezabývá.

[32] K prvnímu kroku algoritmu postačí konstatovat, že zastupitelstvo JMK bylo na základě § 7 odst. 2 písm. a) stavebního zákona z roku 2006 nadáno pravomocí vydat ZÚR. Napadené opatření obecné povahy bylo tedy vydáno orgánem, kterému zákon k takovéto formě výkonu veřejné moci světuje nezbytnou pravomoc. Navrhovatelé ostatně pravomoc odpůrce nijak nezpochybovali.

[33] Další krok algoritmu přezkumu spočívá v posouzení otázky, zda správní orgán při vydávání napadeného opatření obecné povahy (tedy při realizaci své pravomoci) nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Rozlišovat je přitom třeba zejména působnost věcnou (okruh věcných oblastí, v rámci kterých vykonává správní orgán svoji pravomoc), působnost osobní (okruh osob, vůči kterým správní orgán působí), působnost prostorovou (na jakém území vykonává správní orgán svoji pravomoc) a za určitých okolností též působnost časovou (ta přichází do úvahy pouze v situaci, kdy má správní orgán stanovené období, ve kterém může svoji pravomoc vykonávat). Z předloženého spisu nevyplývá, že by odpůrce jednal *ultra vires*, a ani navrhovatelé v tomto směru ničeho ne tvrdí. Ze strany zdejšího soudu proto postačuje konstatovat, že ani v oblasti působnosti odpůrce nebylo zjištěno žádné pochybení.

[34] Námitky, jež navrhovatelé vtělili do svého návrhu, se týkají třetího a čtvrtého kroku algoritmu. Jelikož u převážné většiny těchto námitek se otázky porušení procesního a hmotného práva značně prolínají, nepovažoval Nejvyšší správní soud za účelné v této věci rozlišovat mezi třetím a čtvrtým krokem algoritmu a přistoupil k posouzení všech zbývajících námitek navrhovatelů: hodnotil tedy, zda bylo napadené opatření obecné povahy vydáno v souladu se zákonem stanoveným

postupem a zároveň zda jeho obsah není se zákonem v rozporu.

[35] Na tomto místě před rozbohem jednotlivých okruhů námitek považuje soud za nutné vyjádřit se obecněji k obsahu návrhu navrhovatelů a vyjádření odpůrce a osvětlit, jakým způsobem a proč se s návrhem a vyjádřením vypořádá.

[36] Ve vztahu k návrhu lze lapidárně říci, že zvítězila kvantita nad kvalitou. Návrh čítá celkem 117 stran textu, nicméně řada tvrzení a námitek se v návrhu zcela bezúčelně opakuje, takže při řádné redakci mohly být podstatné argumenty navrhovatelů shrnuty na dvaceti či třiceti stranách. Návrh je sice strukturován a členěn na části, avšak tato „struktura“ je jen zdánlivá a orientaci v návrhu příliš nepomáhá. Je to dáno především již zmiňovaným repetitivním stylem a nejasnostmi toho, co chtějí navrhovatelé vlastně v té které části říci. Projevuje se to zejména v části návrhu označené 3.2 *Vady posouzení variant konkrétních dílčích úseků koridorů jednotlivých záměrů dopravních staveb*, v níž navrhovatelé neustále opakují argumenty již několikrát v návrhu zmíněné. Přes tyto výhrady se Nejvyšší správní soud nakonec rozhodl respektovat „strukturu“ návrhu nejen proto, že z ní vychází odpůrce ve svém vyjádření, ale též proto, aby zamezil možným budoucím tvrzením navrhovatelů či odpůrce, že se snad s nějakou částí návrhu nedostatečně vypořádal. Opakujícími se argumenty se soud zabýval především tam, kde jsou tyto argumenty zmiňovány poprvé, popřípadě tam, kde je zřejmé jejich jádro. Tam, kde se tyto námítky objevují znovu, již soud pouze odkazuje na jejich řešení na jiných místech návrhu. Zejména v části IV.D může mít tento postup za následek určitou nepřehlednost rozsudku: tato skutečnost je ovšem přímým odrazem toho, jak byl koncipován návrh navrhovatelů.

[37] Pokud jde o vyjádření odpůrce, podotýká soud, že považuje za nevhodné výpady *ad hominem* vůči zástupci navrhovatelů, Mgr. Černému, jež se objevují na několika místech textu počínaje částí II. vyjádření. Soud se k těmto pasážím odmítá blíže vyjadřovat, neboť nemají žádný vztah k předmětu

sporu a jsou pro soud nadbytečná. Poznává pouze, že tyto osobní útoky do určité míry svědčí o neprofesionálně zástupce odpůrce, jež by zejména v řadách advokátů neměla mít své místo.

[38] Jelikož se návrh navrhovatelů v převážné většině týká vymezení ploch a koridorů dopravní a technické infrastruktury, považuje soud dále za nutné vyjádřit se k této problematice obecněji se zaměřením na vztah PÚR a ZÚR. Následující text je tedy třeba vnímat jako určité „vytknutí před závorku“, z něhož soud při posuzování jednotlivých námitek dále vycházel.

[39] Míra podrobnosti, se kterou je vymežována dopravní a technická infrastruktura, se v jednotlivých nástrojích územního plánování liší od míry podrobnosti vymezení ostatních regulovaných prvků, např. územních systémů ekologické stability (dále jen „ÚSES“).

[40] Rozdílná míra podrobnosti vychází již z rozdílu mezi velikostí jednotlivých celků, kterými jsou dané prvky vymežovány. Zatímco ostatní prvky územního plánování jsou v nejvyšších nástrojích územního plánování vymežovány především pomocí oblastí, případně rozvojových os, určitá část dopravní a technické infrastruktury je již od nejvyšší úrovně nástrojů územního plánování vymežována pomocí ploch a koridorů.

[41] Pojem plocha a koridor jsou definovány přímo v základních pojmech uvedených v § 2 stavebního zákona z roku 2006, kdy *koridor* je specifickým druhem plochy vymezené pro umístění vedení dopravní a technické infrastruktury [§ 2 odst. 1 písm. i) stavebního zákona z roku 2006] a plocha je dále podrobněji definována ve vyhlášce č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území. Pojem *oblast* není v současné legislativě přesně definován, přesto z jazykového výkladu a z povahy, s jakou s tímto pojmem zachází ostatní předpisy [např. oblast se zhoršenou kvalitou ovzduší (dále jen „OZKO“) dle zákona o ochraně ovzduší, nebo oblasti povodí, viz vyhláška č. 393/2010 Sb., o oblastech povodí], lze dovodit, že oblast je větší celek než plocha. V případě vymežování jakýchkoliv

prvků na základě oblastí se tak jedná o menší míru podrobnosti oproti vymezování ploch a koridorů.

[42] Specifická míra vymezení dopravní a technické infrastruktury se projevuje již na úrovni PÚR. Ačkoliv ta obecně vytyčuje strategické právně-politické cíle, kterých má být dosaženo, resp. ke kterým je třeba směřovat, a jejím předmětem není regulace určitého přesně vymezeného území, jak je tomu u územně plánovací dokumentace (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, čj. 9 Ao 3/2009-59, č. 2009/2010 Sb. NSS, a důvodovou zprávu k návrhu stavebního zákona z roku 2006, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 4. volební období 2002–2006, sněmovní tisk č. 998, digitální repositář, www.psp.cz), dopravní a technická infrastruktura je v PÚR vymezena skrze plochy a koridory, a tyto záměry jsou tak podrobeny vyšší míře podrobnosti oproti ostatním regulovaným prvkům.

[43] Vyšší míra podrobnosti vymezení dopravní a technické infrastruktury na úrovni PÚR je zakotvena v § 32 stavebního zákona z roku 2006. Toto ustanovení ve všech ostatních prvcích, které PÚR reguluje, počítá s vymezováním na úrovni oblastí [§ 32 odst. 1 písm. a), b), c), e) stavebního zákona z roku 2006], případně rozvojových os [§ 32 odst. 1 písm. b) citovaného zákona]. Pouze v případě vymezení dopravní a technické infrastruktury mezinárodního a republikového významu, nebo které svým významem přesahují území jednoho kraje, zachází s mírou podrobnosti na úrovni ploch a koridorů [§ 32 odst. 1 písm. d) téhož zákona].

[44] Specifická regulace dopravní a technické infrastruktury se dále projevuje na všech úrovních nástrojů územního plánování. Zásady územního rozvoje obecně zpřesňují a rozvíjejí cíle a úkoly územního plánování v nadmístních souvislostech území kraje v souladu s PÚR (§ 36 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006). Konkrétně ve vztahu k dopravní a technické infrastruktuře dochází v zásadách územního rozvoje přímo k zpřesnění vymezení ploch a koridorů [§ 32 odst. 1 písm. d) stavebního zákona z roku 2006] vy-

mezených v politice územního rozvoje [vyhláška č. 500/2006 Sb.; bod I. (Obsah zásad územního rozvoje) odst. 1 písm. d) přílohy 4]. V posledním stupni územní plán již vymezuje plochy a koridory (§ 43 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006).

[45] V souladu s výše uvedeným tak dopravní a technická infrastruktura podléhá oproti ostatním regulovaným prvkům specifické regulaci, kdy její část může být již na úrovni PÚR vymezena pomocí koridorů. Vzhledem k závaznosti vyšších nástrojů územního plánování pro nižší stupně (viz § 36 odst. 5 a § 43 odst. 5 stavebního zákona z roku 2006) tak dochází k pronikání takto vymezených koridorů do nižších stupňů územně plánovacích nástrojů, které jej mohou pouze zpřesňovat. Přestože takto vysoká míra konkretizace daných záměrů je vlastní spíše nižším nástrojům územního plánování, v případě dopravní a technické infrastruktury je podmíněna specifickými potřebami při jejím plánování.

[46] Jedna ze specifických potřeb vychází především ze skutečnosti, že pro vymezování dopravní a technické infrastruktury je nutná koordinace příslušných pořizovatelů dle úrovně významu, jakého má daný koridor dosáhnout. Dále příslušný nástroj územního plánování reguluje vždy jen dané území, pro které je vydáván. Není proto možné, aby o mezinárodním dopravním koridoru procházejícím skrze celé území státu rozhodovaly jednotlivé kraje či obce. Nelze ani pomíjet tu skutečnost, že při plánování mezinárodních dopravních staveb jsou jednotlivé státy často vázány mezinárodními dohodami. Bez možnosti zahrnout tyto trasy do územně plánovací dokumentace pro celé území státu by stát neměl nástroj, jak těmto dohodám při respektování vnitrostátní regulace dostát.

[47] Jedná-li se tedy o koridor mezinárodního či národního významu, musí být jeho záměr relativně konkrétně formulován již v té fázi územního plánování, která je v působnosti subjektu oprávněného o takových věcech rozhodovat, tj. vlády. Partnerem pro diskusi ohledně jeho vymezení mohou také být jen představitelé jednotlivých států. V soula-

du s tím jsou plochy a koridory dopravní a technické infrastruktury mezinárodního a republikového významu nebo plochy a koridory, které svým významem přesahují území jednoho kraje [§ 32 odst. 1 písm. d) stavebního zákona z roku 2006], vymezeny již v PÚR, jež je vydávána na základě usnesení vlády.

[48] Dalším specifikem dopravní a technické infrastruktury je její stavebně technická povaha. Dopravní a technické stavby jsou typickými představiteli tzv. liniových staveb. Liniové stavby jsou stavby, u nichž podstatně převládá jeden rozměr, tj. délka nad šířkou a výškou; je to např. pozemní komunikace, dráha (ČSN 73 0401 Názvosloví v geodézii a kartografii). Navíc vzhledem k jejich plánovanému významu (např. čtyřproudá dálnice) je předem známo jejich reálné provedení včetně rozměrů, ochranných pásem atd. (ČSN 73 6101). Potřeba jejího vymezení se tedy podstatně liší např. od vymezení nadregionálního biocentra či plochy smíšeně výrobní, kde není ani dopředu známo jejich reálné vytížení, a tyto plochy se budou následně v dalších územně plánovacích nástrojích dále členit a upřesňovat.

[49] Specifická stavebně technická povaha dopravní a technické infrastruktury se projevuje i ve vzájemném průmětu jednotlivých stupňů územního plánování. Obecně mají být v nejvyšších stupních jednotlivé prvky vymezeny s velkou mírou obecnosti (např. pomocí oblastí), a tyto plochy se mají dále v nižších stupních členit a zpřesňovat dle místních podmínek. V případě koridorů a ploch dopravní a technické infrastruktury však již k dalšímu členění nedochází.

[50] V případě vymezování ploch a koridorů dopravní a technické infrastruktury je specifická i míra podrobnosti, se kterou mají být tyto koridory vymezeny v celé své ploše. Ačkoliv ostatní prvky regulované nástroji územního plánování podléhají shodné míře podrobnosti v celé své ploše, dopravní a technická infrastruktura vzhledem k výše uvedeným specifickým podléhá rozdílné míře podrobnosti v koncových bodech a v prostoru mezi nimi. V případě koncových bodů je vzhledem k charakteru těchto staveb nutné

zajistit jejich přesnou návaznost. Zatímco např. průmyslové zóny na sebe mohou navazovat relativně volně, u jednotlivých úseků dálnice je nutná velmi přesná koordinace. Na těchto bodech je tedy nutná koordinace příslušných sousedících států, krajů, obcí a nelze je libovolně určovat v rámci jednotlivých nástrojů územního plánování. Toto může být zaručeno jen určením těchto bodů již na stupni toho územně plánovacího nástroje, který danou plochu či koridor poprvé vymezil. Pokud se jedná o zbylý prostor mezi těmito body, je již jen na příslušném pořizovateli, aby dle daného stupně územně plánovacího nástroje tento koridor vymezil a zpřesnil.

[51] Závěrem lze tedy shrnout, že plochy a koridory dopravních staveb mohou být v případě splnění zákonných podmínek (mezinárodní či republikový význam) vymezeny již na úrovni PÚR. Toto vymezení je závazné pro ZÚR. Pořizovatel zásad územního rozvoje se musí pokusit tyto koridory zpřesnit tak, aby byly realizovatelné, shodně jako následně pořizovatelé územních plánů. Míra podrobnosti jejich vymezení může být v PÚR v případě určení koncových bodů relativně vysoká, ovšem ve zbylé části by měla v souladu se smyslem PÚR jen obecně určovat základní směr.

A) Námitka neposouzení kumulativních a synergických vlivů

[52] Navrhovatelé namítli, že vyhodnocení vlivů ZÚR na životní prostředí a na udržitelný rozvoj území (zejména jeho kapitola A.5.10 včetně příslušného výkresu) je zpracováno nedostatečně, neboť sice identifikuje možné problémové lokality s kumulací více záměrů, avšak samotné hodnocení (ani kvalitativní, ani kvantitativní) neprovádí a neuvádí, zda je možné tyto záměry dohromady akceptovat, případně za jakých podmínek. Navrhovatelé poukazují na to, že toto vyhodnocení odpůrcé neprovedl ani u tří nejzatíženějších lokalit definovaných v hodnocení vlivů na veřejné zdraví (*Health Impact Assessment*, dále jen „HIA“), které je přílohou vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území), a to u lokality Modřice, lokality Bosonohy–Troubsko–Ostopovice a lokality Šlapanicko. Absence tohoto vyhodnocení se pak projevuje v sa-

motných ZÚR a jejich odůvodnění. Odpůrce nezohlednil současné zatížení území, na němž jsou již nyní překračovány hygienické limity; jeho závěry, že vymezené záměry jsou z hlediska hluku a znečištění ovzduší výrazně pozitivní (např. u tangent města Brna) a že dojde ke snížení zátěže obyvatel centra města Brna, jsou pak nepodložené.

[53] Navrhovatelé se k tomu dovolávali judikatury Nejvyššího správního soudu a poukazovali na porušení § 1 odst. 2, § 2 a § 10a odst. 1 písm. a) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, článku 5 odst. 1 ve spojení s bodem f) přílohy č. 1. směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (dále jen „směrnice SEA“), bodů 5 a 7 přílohy stavebního zákona z roku 2006, jakož i § 11 a § 12 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

[54] Odpůrce ve svém vyjádření tvrdil, že navrhovatelé zkreslují výklad právních předpisů a zamlčují jejich podstatné části, např. § 10i zákona o posuzování vlivů na životní prostředí nebo body 4 a 5 preambule a článek 5 odst. 2 směrnice SEA. Odpůrce uvedl, že metodika posuzování ZÚR na životní prostředí není dosud závazně stanovena, a proto postupoval na základě „dobré praxe“. Podle názoru odpůrce je cílem posouzení zejména identifikovat možná rizika vlivů na složky životního prostředí spojená s realizací jednotlivých částí koncepce (součet částí koncepce představuje koncepci jako celek), které je nutné řešit v dalších fázích rozhodovacího procesu. Podrobnost posouzení ZÚR na životní prostředí je dána obsahem ZÚR, přičemž odkaz řešení konkrétních vlivů jednotlivých záměrů v případě jejich realizace na úroveň projektového posuzování vlivů záměrů na životní prostředí (*Environmental Impact Assessment*, dále jen „EIA“), případně HIA nebo hodnocení vlivů na evropsky významné lokality (dále jen „EVL“) a ptačí oblasti (dále jen „PO“) je logický a legitimní postup. Odpůrce interpretuje bod 5 přílohy stavebního zákona z roku 2006 tak, že se jedná o zhodnocení rozumně zvolených variant jednotlivých záměrů (nikoli všech v úvahu

přicházejících kombinací záměrů), jejichž případné budoucí umístění do území ZÚR plánují. Požadavek na vytvoření komplexních variant koncepce nelze dovodit ze stavebního zákona z roku 2006, zákona o posuzování vlivů ani ze směrnice SEA.

[55] ZÚR podle odpůrce obsahují hodnocení kumulativních a synergických vlivů koncepčních variant na životní prostředí v podrobnosti přiměřené povaze ZÚR. Navrhovatelé naopak zaměňují koncepci, kterou ZÚR jsou, s realizačním projektem. Nesouhlas navrhovatelů s kladným hodnocením některých záměrů (tangent města Brna) není důvodný – pro tuto oblast je zpracována kvalitní územní studie s obsáhlým souborem opatření ke snížení či kompenzaci zátěže u obyvatel, při jejichž realizaci je možné dosáhnout splnění limitů. Pokud jde o lokalitu Modřice, zde byly kumulativní vlivy vyhodnoceny v podkladové územní studii, z níž je možno vycházet a vlivy takto posoudit, což bylo provedeno. Odpůrce dále sdělil postoj zpracovatele HIA, který trvá na tom, že dostupné podklady neumožnily přesně kvantifikovat souhrnnou zátěž v lokalitách Bosonohy–Troubsko–Ostopovice a Šlapanicka a předkládané hodnocení prováděné na základě § 19 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 k tomu ani není svým charakterem určeno.

[56] Nejvyšší správní soud posoudil námitku takto.

[57] Nutnost posuzování kumulativních vlivů na životní prostředí (tzv. *Cumulative Effects Assessment*, zahrnující jak vlivy kumulativní, tak synergické, dále jen „CEA“) je již po několika desetiletí diskutována v odborných kruzích přinejmenším v rámci Evropy, přičemž přijetí směrnice SEA na úrovni Evropské unie je považováno za příležitost vyhodnotit a řešit vlivy, na něž byl doposud brán zřetel jen zcela okrajově a nedostatečně (viz James, E.; McColl, P. T. V.; Fry, Ch. *Final Report – Literature Review/Scoping Study on Cumulative Effects Assessment and the Strategic Environmental Assessment Directive*. Project Report PR SE/730/03, Environment Agency, 2003, zejm. s. I a 13 a násl. a literatura tam uvedená). Důvodem této diskuse ve-

doucí posléze k přijetí příslušných právních úprav je logická úvaha opírající se o narůstající důkazní materiál: nejdůležitější změny životního prostředí nemusí být důsledkem přímých účinků individuální činnosti, nýbrž důsledkem kombinace vícero menších účinků v průběhu času (James, E.; McColl, P. T. V.; Fry, Ch. op. cit., s. 7, obsahující též principy CEA).

[58] Právní rámec odrážející CEA v podmínkách České republiky tvoří v případě ZÚR stavební zákon z roku 2006, který promítá požadavky směrnice SEA, na něž se Nejvyšší správní soud při dalším svém výkladu zaměří. Zdejší soud ovšem zdůrazňuje, že požadavek na posouzení kumulativních a synergických vlivů činností (resp. záměrů) na životní prostředí není v českém právním řádu ničím novým. Již před přijetím stavebního zákona byla povinnost posoudit kumulativní a synergické vlivy záměrů na životní prostředí obsažena v příloze č. 3 (Část C/III.) zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, a v písmenu b) bodu 2 přílohy č. 8 a v bodu 6 přílohy č. 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (č. 100/2001 Sb.).

[59] Podle § 19 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 je úkolem územního plánování také vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na vyvážený vztah územních podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území (dále jen „VURÚ“); jeho součástí je posouzení vlivů na životní prostředí zpracované podle přílohy k tomuto zákonu a posouzení vlivu na EVL nebo PO, pokud orgán ochrany přírody svým stanoviskem takovýto vliv nevyloučil. Bod 5 přílohy ke stavebnímu zákonu z roku 2006 stanoví, že obsahem VURÚ musí být též zhodnocení stávajících a předpokládaných vlivů navrhovaných variant PÚR nebo územně plánovací dokumentace, včetně vlivů sekundárních, **synergických, kumulativních**, krátkodobých, střednědobých a dlouhodobých, trvalých a přechodných, kladných a záporných; hodnotí se vlivy na obyvatelstvo, biologická rozmanitost, fauna, flora, půda, voda, ovzduší, klima, hmotné statky, kulturní dědictví včetně dědictví architektonického a archeologic-

kého a vlivy na krajinu včetně vztahů mezi uvedenými oblastmi vyhodnocení.

[60] Judikatura Nejvyššího správního soudu potvrdila, že „[p]ořizování ZÚR lze považovat za optimální moment, kdy by mělo docházet k posouzení kumulativních a synergických vlivů záměrů zamýšlených v koncepci na jednootlivé složky životního prostředí. Při přijímání ZÚR je totiž ještě reálně možné efektivně se zabývat variantami řešení a reagovat tak na případná zjištění týkající se synergického působení jednotlivých záměrů“ (viz rozsudek ze dne 20. 5. 2010, čj. 8 Ao 2/2010-664, č. 2106/2010 Sb. NSS, a dále též rozsudky ze dne 27. 1. 2011, čj. 7 Ao 7/2010-133, ze dne 2. 2. 2011, čj. 6 Ao 6/2010-103, č. 2552/2012 Sb. NSS a ze dne 20. 9. 2011, čj. 9 Ao 4/2011-78). Veškerá právě citovaná judikatura se týkala posuzování Zásad územního rozvoje Hlavního města Prahy, konkrétně koridoru silničního okruhu kolem Prahy, přičemž v tomto případě odpůrce otázku kumulativních a synergických vlivů vůbec neřešil a takové posouzení neprovedl. V projednávaném případě je situace poněkud odlišná, neboť navrhovatelé nezpochybnují, že odpůrce problematiku kumulativních a synergických vlivů určitým způsobem adresoval, avšak tento způsob považují za nedostatečný.

[61] Stavební zákon z roku 2006 ani jiný právní předpis výslovně nestanoví, co by mělo být konkrétním obsahem posouzení kumulativních a synergických vlivů záměrů v ZÚR; jednoznačně však požaduje, aby toto posouzení bylo provedeno. Ani judikatura se doposud k obsahové stránce posouzení kumulativních a synergických vlivů ZÚR blíže nevyjádřila. Za relevantní judikatorně dovozené principy lze označit princip přiměřenosti obsahu ZÚR („ZÚR jsou sice v hierarchii územně plánovacích dokumentací relativně abstraktním aktem, jehož obsah je v dalších fázích územního plánování zpřesňován. Míra možného dotčení na právech je proto obecně nižší než v případě např. územního či regulačního plánu. Tato skutečnost ale nemůže vést k tomu, aby Nejvyšší správní soud odkázal navrhovatele s ochranou jeho práv až na následná řízení v procesu

územního plánování. ZÚR jsou závazné pro další postupy v územním plánování a rozhodování, v případě liniové stavby představuje vymezení jejího koridoru zásadní krok pro její budoucí definitivní umístění – shora uvedený rozsudek čj. 9 Ao 4/2011-78) a princip minimalizace zásahu soudu („[p]osuzování kumulativních a synergických vlivů ve vztahu ke konkrétním stavebním záměrům totiž zůstává činností, do které správní soudy mohou zasahovat minimálně, a to pouze z hlediska, zda kompetentní správní orgán přitom postupoval zákonem předepsaným způsobem“ – výše citovaný rozsudek čj. 7 Ao 7/2010-133).

[62] Při výkladu zákonného obsahu posouzení kumulativních a synergických vlivů záměrů v ZÚR je dále třeba vycházet ze standardních výkladových metod. Lexikální význam slova „kumulativní“ odpovídá přídavnému jménu „hromadný“, slovo „synergický“ pak značí „společné působení, součinnost“ (Petráčková, V.; Kraus, J. a kol. *Akademický slovník cizích slov*. Praha : Academia, 1995, s. 437 a 725). Kumulativními a synergickými vlivy lze pak z hlediska gramatického rozumět účinky vzniklé v důsledku hromadného nebo společného působení. Rozdíl mezi oběma pojmy v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí je možno demonstrovat následovně: kumulativní (hromadný vliv) je dán součtem vlivů stejného druhu, např. více menších zdrojů oxidu dusičitého umístěných blízko sebe způsobí významný vliv na ovzduší „nahromaděním“ těchto emisí, přičemž při posuzování jednotlivých zdrojů izolovaně by takový vliv nemusel být shledán. Synergický (společný) vliv vzniká působením vlivů různého druhu a je od těchto vlivů odlišný, např. současné působení vícero zdrojů různých emisí (průmyslové objekty, povrchové doly, automobilová doprava, letecká doprava) může mít za následek vznik kyselých dešťů nebo kombinované vlivy na lidské zdraví (srov. Cooper, L. M. *Guidelines for Cumulative Effects Assessment in SEA of Plans*. EPMG Occasional Paper 04/LMC/CEA, Imperial College London, 2004, s. 4). Z návěti bodu 5 přílohy ke stavebnímu zákonu z roku

2006 dále vyplývá, že posouzení kumulativních a synergických vlivů musí obsahovat zhodnocení stávajících a předpokládaných kumulativních a synergických vlivů variant záměrů v ZÚR na dále specifikované složky životního prostředí.

[63] Z hlediska logického a systematického je zřejmé, že na posuzování kumulativních a synergických vlivů zásad územního rozvoje se vztahují rovněž body 2, 3, 4, 6 a 7 přílohy ke stavebnímu zákonu z roku 2006, neboť bez jejich aplikace by požadavek na posouzení kumulativních a synergických vlivů byl jen prázdnou slupkou bez konkrétního obsahu. Z bodů 2 a 3 vyplývá, že pro řádné posouzení kumulativních a synergických vlivů je třeba nejprve řádně **zjistit skutkový stav** (slovy zákona současný stav životního prostředí v řešeném území), vytipovat charakteristiky životního prostředí, které by mohly být kumulativními a synergickými vlivy významně ovlivněny, a **vytipovat konkrétní lokality**, v nichž by mohly kumulativní a synergické vlivy vznikat a působit. Body 6 a 7 pak požadují zohlednění a **zhodnocení** kumulativních a synergických vlivů při posuzování variant řešení včetně popisu použité **metodologie** a návrh **kompensačních opatření**, která zabrání vzniku nebo minimalizují působení kumulativních a synergických vlivů.

[64] Z hlediska širší systematiky a principu jednotného výkladu právních norem je možné konstatovat, že v rámci českého právního řádu se s pojmy „kumulativní a synergické vlivy“ lze setkat v několika dalších předpisech, nicméně tyto pojmy v nich nejsou dále rozvíjeny. Výjimkou je zákon č. 276/2003 Sb., o Antarktidě a o změně některých zákonů, který upravuje též posuzování vlivů některých činností na životní prostředí v Antarktidě, v jehož rámci ukládá též povinnost posoudit kumulativní vlivy se zřetelem k probíhajícím a známým plánovaným činnostem (§ 15 odst. 1 citovaného zákona). Zákon o Antarktidě tak potvrzuje logický požadavek, tedy že posuzování kumulativních a synergických vlivů na životní prostředí se musí dít nejen ve vztahu k záměrům (činnostem) v území již existují-

cím, ale i plánovaným. Za použití základní zásady práva životního prostředí – zásady předběžné opatrnosti (§ 13 zákona o životním prostředí) – je přitom třeba vycházet z nejhorsší možné varianty a zohlednit i takové plánované záměry (činnosti), jejichž realizace je v budoucnu nejistá.

[65] Účel zahrnutí požadavku na posouzení kumulativních a synergických vlivů zásad územního rozvoje sledovaný zákonodárcem vyplývá z již výše provedeného rozboru. Pouhé izolované posouzení vlivů různých záměrů umístěných nedaleko od sebe by mohlo vést k naplánování a následně k realizaci záměrů, jež ve svém souhrnu mají značně negativní vliv na jednotlivé složky životního prostředí. Proto zákonodárce již ve fázi koncepčního plánování záměrů uložil jako úkol územního plánování prověřit též možné kumulativní a synergické vlivy záměrů na životní prostředí. V této fázi je totiž ještě reálné možné plánované záměry změnit, upravit nebo od nich zcela upustit, a zabránit tak nevratným škodám na životním prostředí.

[66] Právě učiněné závěry jsou plně v souladu se směrnicí SEA, jež byla českému zákonodárci podkladem pro přijetí interpretované úpravy. Článek 5 odst. 1 směrnice SEA stanoví, že pokud je vyžadováno posouzení vlivů na životní prostředí, vypracuje se zpráva o vlivech na životní prostředí, ve které se určí, popíšu a posoudí možné významné vlivy na životní prostředí vyplývající z provádění plánu nebo programu a rozumná náhradní řešení s přihlédnutím k cílům a zeměpisné oblasti působnosti plánu nebo programu. Informace vyžadované za tímto účelem jsou uvedeny v příloze I. Bod f) přílohy I směrnice SEA požaduje, aby tyto informace zahrnovaly „*možné významné vlivy [1] na životní prostředí, včetně vlivů na otázky jako jsou biologická rozmanitost, obyvatelstvo, lidské zdraví, fauna, flóra, půda, voda, ovzduší, klimatické faktory, hmotné statky, kulturní dědictví včetně architektonického a archeologického dědictví, krajina a vzájemný vztah mezi výše uvedenými faktory*“. Poznámka [1] upřesňuje, že „[t]yto vlivy by měly zahrnovat sekundární, **kumulativní, synergic-**

ké, krátkodobé, střednědobé a dlouhodobé, trvalé a přechodné, pozitivní a negativní vlivy“.

[67] Původní návrh směrnice SEA požadavek na posouzení kumulativních a synergických vlivů plánů na životní prostředí neobsahoval [viz návrh směrnice Rady o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (Úř. věst. C 129, s. 14–18)]. Hospodářský a sociální výbor coby poradní orgán unijního zákonodárce však na tento nedostatek upozornil a podal konkrétní návrh na doplnění textu směrnice, jež přes určité nepodstatné úpravy odpovídá dnešní textaci (Úř. věst. C 287, s. 101–104, body 2.2. a 3.9.).

[68] Ačkoliv je posouzení kumulativních a synergických vlivů plánů a programů stanoveno ve směrnici SEA v poznámce pod čarou, neznamena to podle mínění soudu, že by se mělo přehlížet jako neexistující nebo pouze dobrovolné. Ke kumulativním vlivům je naopak v zásadě nutno přihlídnout vždy tehdy, mohou-li být podle okolností v jednotlivém případě významné (srov. stanovisko generální advokátky Kokott ze dne 28. 6. 2011, *Komise proti Španělsku*, C-404/09, body 170–179). Z hlediska obsahového, resp. vlastního provedení procedury CEA, lze odkázat na další ustanovení přílohy I směrnice [písm. b), c), d), g), h), i)], které jsou transponovány do výše uvedených ustanovení přílohy stavebního zákona.

[69] Význam posouzení kumulativních a synergických vlivů zdůraznil i Soudní dvůr Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) v jednom z dosud nečetných rozhodnutí o výkladu směrnice SEA. Soudní dvůr se zde zabýval litevským právním předpisem, který vylučoval z působnosti SEA některé plány, které se týkaly pouze jednoho druhu hospodářské činnosti. V důsledku toho neproběhlo posouzení SEA u plánu napadeného před litevským soudem, jehož cílem byla výstavba až jedenácti komplexů budov určených k chovu prasat na území jednoho okresu. Soudní dvůr konstatoval, že nelze *a priori* předpokládat (jak to činil litevský předpis), že všechny plány vyloučené tímto předpisem nemohou mít významný vliv na životní prostředí. *I kdyby několik plánů spadalo pod takové ustanove-*

ní předpisu, aniž by měly významný vliv na životní prostředí, nelze mít bez globálního posouzení za to, že je tomu tak i v případě kumulativních účinků těchto plánů (rozsudek ze dne 22. 9. 2011, *Genovaité Valčiukienė*, C-295/10, body 51–52).

[70] Další níže uváděná judikatura Soudního dvora se sice týká směrnice Rady 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále jen „směrnice EIA“), nicméně panuje shoda jak mezi doktrínou, tak i v Evropské komisi, že judikatura Soudního dvora ke směrnici EIA je zpravidla přímo použitelná i ve vztahu ke směrnici SEA kvůli blízkému vztahu obou předpisů a kvůli jednotné terminologii – obě směrnice používají též shodný pojem „kumulativní vlivy“ [viz Marsden, S. *Strategic Environmental Assessment in International and European Law: A Practitioner's Guide*. London : Earthscan, 2008, s. 213; *European Commission. Study concerning the report on the application and effectiveness of the SEA Directive (2001/42/EC) Final report*, April 2009, <http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/study0309.pdf>, s. 22]. K této judikatuře je pouze nutno přistupovat s vědomím, že směrnice EIA má přes shodný požadavek na posouzení kumulativních vlivů kvalitativně odlišný předmět regulace: soustředí se na posuzování konkrétních projektů a není konstruována na zohlednění širších souvislostí a na posouzení vlivů koncepčních variant plánů a záměrů ve velkém měřítku. Zde je právě dáno široké pole působnosti posuzování SEA včetně kumulativních a synergických vlivů.

[71] Soudní dvůr předně konstatoval, že účel směrnice nelze obejít rozdělením jednoho záměru a nezohlednění kumulativního účinku více záměrů nesmí mít za praktický následek, že všechny záměry uniknou povinnosti posouzení, když jako celek mohou mít významný vliv na životní prostředí (rozsudek ze dne 21. 9. 1999, *Komise proti Irsku*, C-392/96, Recueil s. I-5901, body 76 a 82; rozsudek ze dne 25. 7. 2008, *Ecologistas en Acción-CODA*, C-142/07, Sb. rozh. s. I-6097, bod 44; rozsudek ze dne 10. 12. 2009,

Umweltanwalt von Kärnten, C-205/08, Sb. rozh. s. I-11525, bod 53). Soudní dvůr zastává názor, že „jelikož posouzení vlivu na životní prostředí musí zejména vhodně identifikovat, popsat a posoudit nepřímé vlivy záměru, musí toto posouzení zahrnovat i analýzu kumulativních vlivů na životní prostředí, které může mít tento záměr, je-li posuzován společně s ostatními záměry, neboť takováto analýza je nezbytná pro zajištění toho, aby posouzení zahrnulo přezkum všech významných vlivů dotčeného záměru na životní prostředí“ (rozsudek ze dne 24. 11. 2011, *Komise proti Španělsku*, C/404/09, bod 80). Soudní dvůr přitom dodává, že taková kumulativní analýza musí být provedena před povolením záměru a nikoliv až *ex post* (bod 83 téhož rozsudku).

[72] Nejvyšší správní soud provedenou analýzu shrnuje následovně. Hodnocení CEA (posuzování kumulativních a synergických vlivů na životní prostředí) je povinnou součástí hodnocení SEA. Obsah tohoto hodnocení vyplývá z přílohy stavebního zákona z roku 2006 a z přílohy I směrnice SEA a musí zahrnovat alespoň popis vhodné metodologie, zjištění a popis stavu životního prostředí a složek, které by mohly být negativně ovlivněny, identifikaci a popis možných kumulativních a synergických vlivů, posouzení těchto vlivů (zejména zhodnocení jejich předpokládaných dopadů na složky životního prostředí a učinění závěru, zda jsou dopady akceptovatelné, případně za jakých podmínek), vymezení kompenzačních opatření a stanovení pravidel monitorování kumulativních a synergických vlivů. V rámci hodnocení CEA je zpracovatel povinen postupovat vždy v souladu se zásadou předběžné opatrnosti – vycházet z nejhorší možné varianty a zohlednit i takové plánované záměry (činnosti), jejichž realizace je v budoucnu nejistá. V souladu se zásadou minimalizace soudního zásahu soud přezkoumá, zda posouzení má uvedené náležitosti (zda bylo řádně provedeno), zda je srozumitelné a logicky konzistentní; samotnou odbornou obsahovou stránkou se však nezabývá. Soud ověří též to, zda byly výsledky CEA zohledněny v navazujících rozhodovacích procesech (např. jako v projednávaném pří-

padě při přijímání opatření obecné povahy, viz stanovisko generální advokátky Kokott ve věci C-2/07 *Paul Abraham a další*, Sb. rozh. s. I-1197, bod 82).

[73] Pokud jde o podrobnost provedení posouzení kumulativních a synergických vlivů, odpůrce se brání odkazem na článek 5 odst. 2 směrnice SEA: „*Zpráva o vlivech na životní prostředí vypracovaná podle odstavce 1 obsahuje informace, které lze rozumně vyžadovat, s přihlédnutím ke stávajícím znalostem a metodám posuzování, obsahu a úrovni podrobností plánu nebo programu, jeho fázi v procesu rozhodování a k rozsahu, ve kterém lze některé aspekty vhodněji posuzovat na různých úrovních, aby se zabránilo opakovanému posuzování.*“ Odpůrce také poukázal na to, že ve fázi pořizování ZÚR není možné na základě dostupných podkladů přesně změřit a kvantifikovat souhrnnou zátěž v oblastech kumulace více záměrů. Nejvyšší správní soud požadavek průměrnosti obsažený ve směrnici a též dovozený výše zmiňovanou judikaturou zdejšího soudu nijak nezpochybnuje. Jestliže však mají být zásady územního rozvoje koncepčním dokumentem, kterému nadto stavební zákon z roku 2006 přiřkl punc závaznosti pro územně plánovací dokumentaci nižšího stupně, musí tomu odpovídat i jeho obsah. Aby zásady územního rozvoje mohly plnit svoji regulační funkci, musí být postaveny na dostatečných zjištěních a musí být v určité míře konkrétní. Zdejší soud odkazuje na stanovisko Evropské komise ke směrnici SEA, s nímž se plně ztotožňuje, totiž že alespoň hrubý odhad plánované zátěže musí být vždy možný (European Commission. *Implementation of Directive 2001/42 on the Assessment of the Effects of Certain Plans and Programmes on the Environment*. Dostupný z http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/030923_sea_guidance.pdf, bod 3.57).

[74] Ve světle těchto úvah provedl Nejvyšší správní soud přezkum napadených ZÚR.

[75] Z hlediska metodologického je zřejmé, že jednotlivé oddíly VURÚ obsahují části věnované metodologii [viz zejména s. 199–206 SEA, s. 18–21 vyhodnocení vlivů na území NATU-

RA 2000 (dále jen „NATURA“), s. 38–41 HIA]. Tato metodologie se ovšem zaměřuje pouze na hodnocení vlivů jednotlivých „*osamocevných*“ záměrů v ZÚR (jejich významnosti) na složky životního prostředí. Ve vztahu ke kumulativním a synergickým vlivům neobsahuje dvě podstatné složky: jednak způsob, jakým budou identifikovány lokality s možnými kumulativními a synergickými vlivy, jednak způsob vyhodnocení těchto vlivů. První složka nezpůsobuje ve vztahu k napadeným ZÚR zásadnější problém, neboť lze vyjít z celkem logického a odpůrcem explicitně vyjádřeného předpokladu, že „*[p]ůsobením kumulativních a synergických vlivů budou nejvýznamněji dotčena území, ve kterých je navrhován větší počet záměrů*“ (viz s. 193 SEA). Odpůrce navíc následně v souladu s touto tezí identifikuje konkrétní oblasti, v nichž lze výskyt kumulativních a synergických vlivů skutečně předpokládat. Svědek RNDr. Libor K., který prováděl metodickou supervizi VURÚ, při jednání na dotaz soudu uvedl, že hodnocení kumulativních a synergických vlivů bylo zaměřeno složkově a prostorově. Zpracovatel tedy jednak vyhledal složky životního prostředí, na něž by souhrnné vlivy mohly působit, jednak vymezil prostorově kumulaci záměrů v území. K tomu sloužil výkres č. 6 obsahující zeleně ohraničená území s kumulativními vlivy a barevné terčíky vyjadřující příslušnou zasaženou složku životního prostředí. Tuto metodu identifikace by bylo možno považovat za dostačující (soud výkres č. 6 zohlednil níže v bodu [79]), byť by si nepochybně zasloužila širší popis ve VURÚ. Soud ovšem poznamenává, že kumulativní vlivy je třeba zkoumat nejen v případě většího počtu **navrhovaných** záměrů, ale též tehdy, je-li koncipován byť jediný záměr v území, ve kterém se již nacházejí **realizované** záměry a jejichž společné působení s navrhovaným záměrem by mohlo mít kumulativní nebo synergický efekt. Z dalšího textu na s. 193 a 194 SEA jednoznačně nevyplývá, zda odpůrce zohlednil i tyto případné vlivy.

[76] Závažnější je ovšem fakt, že VURÚ neobsahuje žádný postup vyhodnocení dopadu kumulativních a synergických vlivů na

životní prostředí. Není totiž možné vystačit s hodnocením jednotlivých izolovaných záměrů v ZÚR, které se mohou vzájemně ovlivňovat, bez zohlednění takových vzájemných vlivů. Soud se neztotožňuje s tezí odpůrce, že „*součet částí koncepce představuje koncepci jako celek*“ (s. 33 vyjádření), tedy že stačí vyhodnotit samostatně vliv jednotlivých záměrů na životní prostředí. Tento přístup je z povahy věci vyloučen u synergických vlivů (součet vlivů jednotlivých záměrů nedává žádnou informaci o případném synergickém vlivu), ale též u vlivů kumulativních, neboť kumulací více záměrů může docházet nejen ke zvyšování, ale též ke snižování zátěže životního prostředí. Metodologii zaměřenou pouze na vyhodnocení jednotlivých izolovaných záměrů v ZÚR bez stanovení postupu hodnocení kumulativních a synergických vlivů je proto nutno označit za nedostatečnou. Svědek RNDr. Libor K. při jednání před soudem tvrdil, že metodou vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů bylo výše popsané zakreslení lokalit s těmito vlivy do výkresu č. 6 společně s vyznačením barevných terčíků značících zásahy do jednotlivých složek životního prostředí. Tento postup (zakreslení vlivů do mapy) lze snad považovat za metodu identifikace lokalit s kumulativními a synergickými vlivy záměrů, nikoliv však za metodu jejich vyhodnocení. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že samotná absence tohoto postupu (metodologie) nemá přímý vliv na zákonnost ZÚR, avšak musí nutně vyvolat problémy při samotném hodnocení již identifikovaných kumulativních a synergických vlivů. Neví-li totiž odpůrce, jak bude kumulativní a synergické vlivy hodnotit, může být toto hodnocení nedostatečné, nelogické nebo může úplně absentovat, jak se ostatně ukázalo i v projednávaném případě (viz dále).

[77] Nejvyšší správní soud konstatuje, že odpůrce v rámci VURÚ dostatečně zjistil a jasně a přehledně popsal stav životního prostředí včetně jeho složek, které mohou být negativně ovlivněny (srov. s. 37–93 SEA, s. 5–17 NATURA, s. 2–30 HIA).

[78] Z VURÚ je patrná identifikace řady oblastí s výskytem kumulativních a synergic-

kých vlivů. V rámci SEA odpůrce identifikoval kumulativní a synergické vlivy ve vztahu k jednotlivým složkám životního prostředí (s. 193–195). Ve vztahu k zemědělskému půdnímu fondu (dále jen „ZPF“) a k půdám určeným k plnění funkce lesa (dále jen „PUPFL“) konstatoval, že realizace všech záměrů je spojena se zábořem zemědělských půd (cca 6400 ha) a velký počet záměrů se dotýká též půd lesních (cca 1300 ha). Možnosti minimalizace záboru ZPF jsou velmi omezené, zábor PUPFL lze omezit vhodným trasováním koridorů dopravních staveb a staveb technické infrastruktury. Ve vztahu k odtokovým poměrům v území odpůrce uvedl, že kumulativní vlivy na povrchový odtok se projeví zejména v oblastech, ve kterých je navrhován větší počet silničních staveb čtyř- a vícepruhových. Jedná se zejména o jižní, jihovýchodní a jihozápadní oblast brněnské aglomerace. Ve vztahu k přírodním a krajinným hodnotám území odpůrce připustil, že realizací záměrů v ZÚR dojde ke zvýšení koncentrace antropogenních prvků a oslabení přírodních prvků v území, zejména v prostoru brněnské aglomerace. Působením kumulativních vlivů budou dotčeny Chráněné krajinné oblasti (dále jen „CHKO“) Pálava a Bílé Karpaty, jakož i skladebné části ÚSES. K významné fragmentaci krajiny dojde v území jižně od Brna v souvislosti s realizací tří záměrů – významných dopravních staveb, které budou procházet ve směru sever-jih (R52, D2, VRT) a jež lze považovat z hlediska migrace zvěře za nepropustné bariéry. Obdobné vlivy na fragmentaci krajiny se projeví ve východní části JMK v souvislosti se stavbami D43, DR39 a D1. V důsledku kumulace vlivů dojde k dotčení krajinného rázu v jižní a západní části brněnské aglomerace, v CHKO Pálava a Bílé Karpaty a ve všech úsecích silnice R43. Odpůrce v této části odkázal též na NATURA (s. 31–32), v němž byly identifikovány následující lokality, na nichž je plánováno více záměrů: EVL Řeka Rokytná, EVL Soutok-Podluží/PO Soutok-Tvrdonicko, EVL Hodonínská Doubrava, PO Hovoransko-Čejkovicko a PO Bzenecká Doubrava – Strážnické Pomoraví. Ve vztahu k ovzduší jsou podle odpůrce ZÚR hodnoceny kladně; realizace předkládaných záměrů

přispěje ke snížení emisní zátěže z dopravy v obytné zástavbě. Tato zátěž však bude přenesena do koridoru navrhovaných kapacitních silničních staveb, ve kterých naopak dojde k výraznému zvýšení koncentrací škodlivin emitovaných automobilovou dopravou. Ve vztahu k obyvatelstvu pak odpůrce citoval závěry z hodnocení HIA (s. 139–142), které identifikovalo tři oblasti s kumulací záměrů v území: Modřice, Bosoňohy–Troubsko–Ostopovice a Šlapanicko. Odpůrce též konstatoval, že identifikované kumulativní a synergické vlivy jsou znázorněny ve výkresu č. 6.

[79] Nejvyšší správní soud ke způsobu identifikace kumulativních a synergických vlivů podotýká, že odpůrce zaujal dva rozdílné přístupy. Ve vztahu k přírodním a krajinným hodnotám území a k obyvatelstvu uvedl konkrétní lokality, konkrétní záměry a konkrétní vlivy, které přicházejí v úvahu, což považuje zdejší soud za přístup souladný se zákonem. Ve vztahu k ZPF a PUPFL, odtokovým poměrům v území a ovzduší ale jen obecně konstatoval možné negativní vlivy bez specifikace lokalit či záměrů je působících. To by samo o sobě jen těžko dostačovalo, nicméně Nejvyšší správní soud přihlédl ke zmiňovanému výkresu č. 6, z něž jsou patrné oblasti kumulativních a synergických vlivů i složky životního prostředí, které mohou být ohroženy, a uzavřel, že skutkový stav zjištěný odpůrcem lze ještě považovat za úplný.

[80] Nejvyšší správní soud ovšem musel dát navrhovatelům plně za pravdu v tom, že ZÚR neobsahují žádné hodnocení kumulativních a synergických vlivů. Odpůrce setrval pouze u definice možných lokalit jejich výskytu, ale jejich posouzením (zhodnocením dopadů a závažnosti po stránce kvantitativní a kvalitativní) se vůbec nezabýval. Svědek RNDr. Libor K. potvrdil, že došlo pouze k identifikaci možných kumulativních vlivů, přičemž za vyhodnocení těchto vlivů považoval zakreslení těchto vlivů do výkresu č. 6. Označil-li svědek tento způsob hodnocení za primitivní, soud konstatuje, že ani takové kvality nebylo v projednávaném případě dosaženo, neboť se fakticky o žádné hodnocení nejedná. Za takové posouzení nelze považovat

ani konstatování odpůrce v HIA (převzaté do SEA), že kumulace záměrů v oblastech Bosoňohy–Troubsko–Ostopovice a Šlapanicko „je považována za problém, se kterým je nutno se dále zabývat“. Odpůrce zde v podstatě přiznává, že kumulativní vlivy identifikoval, ale v rámci ZÚR se jimi nijak dále nezaobíral. Identifikované kumulativní a synergické vlivy nebyly nijak zohledněny při výběru variant či při ukládání kompenzačních opatření. Přístup zpracovatele VURŮ a odpůrce k této otázce lze bez nadsázky označit za formalistický, zcela ignorující smysl zákonné úpravy.

[81] Provedení hodnocení kumulativních a synergických vlivů neprokázaly ani výpovědi svědkyň navržených odpůrcem. K výpovědi svědkyně Ing. Jaroslavy Š. z krajské hygienické stanice soud poznamenává, že se jednalo spíše o souhrn právní argumentace odpůrce. Pokud se svědkyně v několika kratších pasážích své výpovědi vyjadřovala ke skutkovému stavu věci, v podstatě jen uvedla, že v rámci hodnocení HIA byly vytipovány oblasti s výraznou kumulací záměrů, jež jsou uvedeny v kapitole 4.4.15 hodnocení HIA. Tím ovšem pouze potvrdila, že odpůrce takové lokality identifikoval; její výpověď ale nijak neprokazuje, že došlo k jejich hodnocení a dále zohlednění při tvorbě ZÚR. Odpůrce nemůže zbavit povinnosti provést vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů u ZÚR ani tvrzení svědkyně, že ve všech případech záměrů dojde k posouzení kumulace záměrů v rámci hodnocení EIA. Svědkyně Ing. Veronika Š., zaměstnankyně Ministerstva životního prostředí (dále jen „MŽP“), uvedla, že sama nemůže říct, zda vyhodnocení bylo provedeno správně: za vyhodnocení je odpovědná autorizovaná osoba, která jej provádí. MŽP pouze kontroluje, zda jsou splněny náležitosti vyhodnocení. V posuzovaném případě tyto náležitosti splněny byly. Podle názoru soudu ani jedno z obou tvrzení svědkyně neprokazuje, že k vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů došlo: první tvrzení pouze odkazuje na odpovědnost zpracovatele, druhé je jen zcela obecné a při konfrontaci se správním spisem nemůže obstát.

[82] Nemůže obstát též opakovaná obrana odpůrce, že neměl k dispozici dostatečná data a nebyl schopen souhrnnou zátěž kvantifikovat. Z VURÚ jednoznačně plyne, že odpůrce byl schopen kvantifikovat a zhodnotit vlivy jednotlivých izolovaných záměrů a jejich variant (viz obsáhlé hodnocení v přílohách 1 a 2 k SEA) a obstarat si k tomu potřebná data. Měl-li tedy odpůrce údaje k jednotlivým záměrům (jejich variantám), musel je logicky mít i ke kumulaci těchto záměrů. Jinou otázkou je, že si odpůrce nevypracoval žádnou metodologii, jak tato data u kumulativních a synergických vlivů vyhodnotí, což bylo již kritizováno výše.

[83] Pro názornost lze poukázat na příklad oblasti Bosonohy–Troubsko–Ostopovice, v níž se střetává záměr rozšíření dálnice D1 (D8), silnice R43 ve variantě bystrcké (D1-A) a jihozápadní tangenta (D10-A, D10-B). Odpůrce podrobně hodnotí vlivy těchto jednotlivých záměrů v SEA na s. 206–211, 229–232, v příloze 1 k SEA (s. 1, 21–25) a v příloze 2.2. k SEA (s. 1 a 9). Hodnocení HIA pak na s. 140 uvádí, že „[v] poměrně sevřeném prostoru mezi zástavbou uvedených sídel bude vybudována mimoúrovňová křižovatka, kterou bude dle dostupných podkladů [19] projíždět více než 100 tisíc vozidel denně“. Poznámka [19] odkazuje na Územní studii v oblasti Jihozápadně Brna, AMEC, 2008. Kromě této studie (zpracované sdružením několika společností; společnost AMEC, s. r. o., zpracovávala pouze Posouzení vlivů této studie na životní prostředí) měl odpůrce samozřejmě k dispozici celou řadu dalších podkladů, mimo jiné i Model silniční dopravy pro výhledovou síť JMK zpracovaný společností HBH Projekt spol. s r. o. v roce 2009 včetně dopravních průzkumů a dopravních modelů v této oblasti (viz též seznam podkladů v příloze č. 2 k zadání ZÚR). Sám odpůrce ve schválených Územně analytických podkladech JMK (s. 91) uvádí, že v minulosti byla zpracována velká řada studií a prověřovacích dokumentací, jejichž cílem bylo vyhledat optimální a dopravně účinný koridor pro vedení kapacitní silnice R43 a jejího napojení na D1. Zcela nepochopitelně potom zní tvr-

zení odpůrce v HIA, že „dostupné podklady neumožňují souhrnnou zátěž přesně kvantifikovat“. Zákon ani soud nepožadují po odpůrci exaktně přesná data, avšak, jak bylo shora uvedeno, alespoň hrubý odborný odhad zátěže a vlivů musí být vždy možný. S ohledem na množství materiálů dostupných odpůrci v tomto případě má soud za to, že odborný odhad mohl být poměrně přesný, a tudíž mohlo být provedeno i relativně přesné a věcné zhodnocení kumulativních a synergických vlivů. Mylné je rovněž dále uvedené přesvědčení odpůrce, že „se jedná o zcela konkrétní lokální problém, který by měl být řešen v územním detailu již na úrovni konkrétní situace silničních těles a podrobného návrhu opatření k ochraně dotčených obyvatel“. Tvrzení odpůrce, že napojení rozšířené nejdůležitější dopravní tepny v zemi na rychlostní silnici republikového významu a její propojení s nadmístní čtyřpruhovou silnicí I. třídy prostřednictvím mimoúrovňové kolektorové křižovatky je lokální problém, je zcela absurdní a soud jej nemůže přijmout. Samozřejmě že konkrétní technické řešení takového propojení bude záležitostí navazujících řízení, avšak právě ZÚR jsou tu od toho, aby odpověděly na otázku, zda taková masivní dopravní stavba má opodstatnění a zda neexistuje řešení jiné a výhodnější. K tomu ideálně může sloužit právě vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů těchto záměrů, na něž však odpůrce rezignoval.

[84] Obdobně by bylo možno pokračovat u všech dalších lokalit, v nichž odpůrce identifikoval možné kumulativní a synergické vlivy. Není to však účelné, neboť z VURÚ plyne, že odpůrce zůstal u identifikace kumulativních a synergických vlivů a samo jejich vyhodnocení fakticky neprovedl.

[85] Pokud jde o navržená kompenzační opatření ve vztahu k vyhodnoceným kumulativním a synergickým vlivům, již sama skutečnost, že tyto vlivy nebyly řádně vyhodnoceny, značí, že odpůrce nemohl smysluplně přijmout účinná kompenzační opatření. Tomu odpovídá i část A.7 hodnocení SEA, která ve vztahu ke kumulativním a synergickým vlivům neobsahuje žádná konkrétní opatření.

V samotných ZÚR se potom logicky problematika kumulativních a synergických vlivů odráží jen ve zcela obecné rovině. Zpravidla je totiž v části Kritéria a podmínky pro rozhodování o změnách v území u jednotlivých záměrů uvedeno „*minimalizovat negativní vlivy na veřejné zdraví (hodnocení HIA) s ohledem na posouzení očekávané zátěže při realizaci všech záměrů v dotčeném území (kumulativní vlivy)*“ – viz články 52, 60, 66, 68, 70 a 128. Bližší návod ke kompenzačním opatřením neobsahuje ani odůvodnění ZÚR, které v podstatě pouze konstatuje existenci kumulativních vlivů s tím, že pokud tato situace nebude dále řešena, mohlo by to vést až ke znemožnění realizace některých záměrů pro překročení limitů stanovených právními předpisy (srov. na s. 70, 76, 87, 90 a 116). Požadavek na minimalizaci negativních vlivů záměrů na jednotlivé složky životního prostředí vyplývá bez dalšího z obecně závazných právních předpisů a jeho neustálé opakování v ZÚR svědčí pouze o tom, že se odpůrce vyhodnocením kumulativních a synergických vlivů a případnými kompenzačními opatřeními vážně nezabýval. Zákon, a tím méně soud, nepožaduje po odpůrci na úrovni ZÚR přesná a technicky konkrétní kompenzační opatření na tu kterou část záměru, u nějž dochází ke kumulaci vlivů. Pro účely stavebního zákona postačuje např. uložení povinnosti kompenzovat popsané a zhodnocené kumulativní vlivy ve vztahu ke konkrétně uvedeným předpokládaným porušením složek životního prostředí. Současně či alternativně je možno uvést příklady takových opatření, ať už technického, plánovacího nebo třeba i fiskálního rázu.

[86] ZÚR obsahují jen dvě výjimky v tomto smyslu. První je požadavek překrytí koridoru rychlostní silnice R55 (záměr D5) v délce 11,5 km při průchodu PO Bzenecká Doubrava – Strážnické Pomoraví a řešení překrytého úseku s povrchem odpovídajícím biotopu předmětu ochrany PO (lelek lesní, skřivan lesní, srov. čl. 56 ZÚR). Byť zde se jedná spíše o reakci na jeden ze záměrů (D5), a nikoliv o výsledek vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů nahromaděných zá-

měrů. Druhou výjimkou je pak čl. 19 ZÚR, který ve vztahu k oblastem Bosonohy–Troubsko–Ostopovice a Šlapanicko podmiňuje jejich územní rozvoj zpracováním podrobných akustických a rozptylových studií se zahrnutím všech záměrů a s návrhy na opatření k ochraně veřejného zdraví. K tomu Nejvyšší správní soud podotýká, že povinnost vypracovat oborové studie, případně územní studii nebo regulační plán stanovenou v ZÚR (viz § 36 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006) lze za určitých okolností považovat za relevantní opatření ke kompenzaci některých negativních kumulativních a synergických vlivů. Typicky v případě, je-li na základě dostupných podkladů možný jen velmi hrubý odhad předpokládané zátěže. Zdálnivě dobrý záměr odpůrce je však zkalen skutečností, že ve zmiňovaných dvou oblastech odpůrce fakticky hodnocení kumulativních a synergických vlivů neprovedl, takže se sice povinnost provést příslušné studie může jevit jako relevantní opatření, avšak to není podpořeno analýzou předmětných vlivů. Rádně provedená analýza přitom mohla vést nejen k závěru o nemožnosti realizace takového záměru, ale případně též k potřebě jiných nebo žádných kompenzačních opatření. K tomu navíc přistupuje skutečnost, že k oblasti Bosonohy–Troubsko–Ostopovice měl odpůrce k dispozici řadu podrobných podkladů (viz výše), takže lze předpokládat, že kompenzační opatření bylo možno stanovit relativně konkrétně bez nutnosti vypracování dalších studií.

[87] Ve vztahu k oblasti Modřicka se odpůrce bránil tím, že pro tuto lokalitu byla zpracována Územní studie v oblasti jihozápadně Brna (AMEC, 2008). Podle odpůrce byly v této studii kumulativní a synergické vlivy posouzeny a vyhodnoceny a odpůrce z tohoto vyhodnocení vycházel. Soud provedl při jednání důkaz touto studií a dospěl k závěru, že obrana odpůrce nemůže být úspěšná především z následujících důvodů.

[88] Za prvé, zmiňovaná územní studie (zpracovaná sdružením několika společností) otázku kumulativních a synergických vlivů v podstatě nijak nerefletovala. Ojedinelou zmínkou o možném synergickém vlivu

želešického lomu a provozu jihozápadní tangenty na s. 80 územní studie není možné ani při nejlepší vůli považovat za dostatečné vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů, jak tvrdí odpůrce. Situaci nezachraňuje ani Posouzení vlivů územní studie na životní prostředí zpracované společností AMEC, o něž se odpůrce zřejmě opírá. Posouzení vlivů sice identifikuje možnou kumulaci vlivů v oblasti Popůvky–Bosonohy a želešického lomu (s. 42 a s. 5 přílohy č. 3), nicméně dále s nimi nepracuje. Konkrétně k problematice kumulace vlivů jihozápadní a jižní tangenty v oblasti Modřic – jak je identifikoval odpůrce v SEA a HIA – není uvedeno nic. Část 5 tohoto posouzení, jež by se podle svého názvu měla zabývat právě kumulativními a synergickými vlivy, sice uvádí jako jedno z kritérií kumulativní (K) a synergické (S) působení vlivu a kritérium „K“ se několikrát objevuje v hodnotící tabulce, avšak tato skutečnost není nijak dále vyhodnocena a o kumulativních a synergických vlivech případně kompenzačních opatřeních není učiněna jediná zmínka. Za druhé, již z výše provedené analýzy vyplývá, že vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů bylo neúplné a soud neshledal, že by v tomto směru nějak vybočovala oblast Modřicka. Také zde odpůrce ustal na konstataci existence kumulativních vlivů s tím, že pro tuto oblast byla zpracována územní studie (viz k tomu s. 195 SEA a s. 139 HIA). To ovšem v žádném případě nelze považovat za vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů a návrh kompenzačních opatření, a to tím spíše s ohledem na právě popsaný obsah územní studie, která se touto otázkou v podstatě nezabývala. Za třetí, podle § 25 stavebního zákona z roku 2006 územní studie ověřuje možnosti a podmínky změn v území; slouží jako podklad k pořizování PÚR, územně plánovací dokumentace, jejich změně a pro rozhodování v území. Uvedl-li soud výše, že povinnost zpracovat územní studii může být v jistých případech jedním z kompenzačních opatření, neznamená to, že předem zpracovaná územní studie zprošťuje odpůrce povinnosti posoudit kumulativní a synergické vlivy v oblasti, o níž územní studie pojednává. Naopak tato studie se musí v ZÚR

v rámci hodnocení kumulativních vlivů a v přijatých kompenzačních opatřeních reálně odrazit, což se nestalo (viz obsah s. 70–75 odůvodnění ZÚR, články 66 a 68 ZÚR).

[89] Konečně pokud jde o stanovení pravidel monitoringu kumulativních a synergických vlivů ve vytipovaných oblastech, lze pouze konstatovat, že taková pravidla ZÚR ani VURÚ neobsahují (srov. část A.9 SEA, která s kumulativními a synergickými vlivy nepočítá).

[90] Nejvyšší správní soud uzavírá, že úkolem odpůrce bylo nejen kumulativní a synergické vlivy identifikovat, ale též vyhodnotit (popsat možné konkrétní dopady na konkrétní složky životního prostředí, zvážit, zda neexistuje jiné lepší řešení, a zohlednit hodnocení těchto vlivů při výběru varianty záměru) a v případě jejich akceptace stanovit pro realizaci záměrů konkrétní podmínky (kompenzační opatření), které by kumulativní a synergické vlivy minimalizovaly, a dále stanovit pravidla jejich sledování. Právě zásady územního rozvoje jsou ideální platformou pro zvážení a zohlednění kumulativních a synergických vlivů plánovaných záměrů, neboť v této fázi územního plánování je ještě dobře možné od kumulace záměrů upustit, poznamenit je nebo navrhnout vhodná kompenzační opatření. VURÚ (konkrétně část SEA s přílohou HIA a část NATURA) tedy neodpovídá požadavkům bodu 5 přílohy stavebního zákona z roku 2006: napadené ZÚR tudíž vychází z neúplně zjištěného skutkového stavu (shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, čj. 1 Ao 5/2010-169, č. 2266/2011 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud shledal námitku navrhovatelů důvodnou.

B) Tvrzený rozpor ZÚR s požadavky únosného zatížení a udržitelného rozvoje území

[91] Navrhovatelé uvedli, že na území JMK dochází dlouhodobě k překračování imisních limitů znečištění ovzduší především prachovými částicemi a rovněž k dlouhodobému překračování nejvyšších přípustných hodnot hluku. Vymezení koridorů nových staveb silniční infrastruktury podle

navrhovatelů představuje rozpor se zákazem zatěžování tohoto území lidskou činností nad míru únosného zatížení (§ 11, § 12 odst. 1, § 13 zákona o životním prostředí), jakož i s § 1 odst. 1 písm. a), § 2 písm. j) a § 6 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší, s § 30 zákona o ochraně veřejného zdraví a s cíli a úkoly územního plánování podle stavebního zákona z roku 2006. Navrhovatelé se dovolávají též prováděcích předpisů k citovaným zákonům a příslušné evropské úpravy [směrnice Rady 96/62/ES o posuzování a řízení kvality vnějšího ovzduší (dále jen „směrnice 96/62/ES“) a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu (dále jen „směrnice 2008/50/ES“)].

[92] Postup odpůrce představuje podle navrhovatelů též porušení ústavně zaručených práv osob, které jsou vystaveny důsledkům tohoto stavu a případným budoucím důsledkům realizace záměrů, které ZÚR umožňuje. Jedná se především o právo na příznivé životní prostředí, právo vlastnické, právo na ochranu zdraví a právo na ochranu soukromého a rodinného života (k němuž odkazují na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva); v případě obcí pak o právo na samosprávu. Navrhovatelé též poukázali na rozsudek Soudního dvora ze dne 25. 7. 2008, *Janecek*, C-237/07, Sb. rozh., s. I-6221. Z něj dovozují, že území, kde dochází k překračování nejvyšších přípustných limitů znečišťování ovzduší nebo kde takové překračování hrozí, nemůže být zatěžováno žádnou další činností, která by situaci dále zhoršila.

[93] Odpůrce konstatoval, že tvrzení navrhovatelů není podloženo žádnými daty, a vyjádřil přesvědčení, že realizace některého ze záměrů dopravní koncepce ZÚR bude znamenat snížení zátěže životního prostředí kvůli převedení dopravy do jiného území. Zda v nové trase dojde k překročení únosné zátěže a zda v původní trase dojde k významnému poklesu zátěže, nelze na úrovni ZÚR odpovědně vyhodnotit. ZÚR podle odpůrce neumísťují velké zdroje hluku a znečištění ovzduší do nadlimitně zatíženého území, nýbrž pouze vymezují koridory vedení komunikací.

Pokud jde o dotčení ústavně zaručených práv, považuje odpůrce tvrzení navrhovatelů za nekonkrétní a tuto část návrhu vnímá jen jako obecnou deklaraci přesvědčení navrhovatelů. Tvrdí-li navrhovatelé zásah do svých ústavně zaručených práv, je na nich, aby v tomto směru unesli důkazní břemeno, jinak je jejich argumentace bezdůvodná.

[94] Podle odpůrce není aplikace konkrétních účinných opatření k nápravě stávajícího nevyhovujícího stavu území předmětem řešení ZÚR, a je tedy mimo působnost pořizovatele ZÚR. Hodnocení vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví se pak dle mínění odpůrce odehrává ve strategické rovině s tím, že podrobné hodnocení je možné až v navazujících řízeních, když jsou známy technické parametry záměrů. ZÚR jako strategická koncepce nejsou určeny k monitorování hlukové zátěže a ani k návrhu konkrétních opatření k již realizovaným stavbám. Odpůrce však nerežignoval na povinnost navrhnout relevantní územně plánovací opatření, k čemuž odkázal na část A.7 VURÚ.

[95] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené ZÚR z uvedených hledisek, avšak porušení navrhovateli uváděných norem neshledal.

[96] Ustanovení § 11, § 12 odst. 1 a § 13 zákona o životním prostředí skutečně uvádí, že „[ú]zemí nesmí být zatěžováno lidskou činností nad míru únosného zatížení“, že „[p]řípustnou míru znečišťování životního prostředí určují mezní hodnoty stanovené zvláštními předpisy“ a že je třeba se ve vztahu k životnímu prostředí řídit zásadou předběžné opatrnosti. Tyto normy jsou nicméně v zákoně o životním prostředí podřazeny pod marginální rubriku „zásady ochrany životního prostředí“. Setrvalá judikatura Nejvyššího správního soudu je proto z hlediska systematického, ale zejména též obsahového, považuje za normy programové, „*kteří definují zásadní pojmy ochrany životního prostředí. Samy o sobě však, s ohledem na existenci jednak složkových zákonů, jednak průřezovou ochranu v podobě posuzování vlivů na životní prostředí, nezakládají soudně vymahatelná práva a povinnosti*“ (rozsudek Nej-

vyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006-74, č. 968/2006 Sb. NSS, ve věci *Realizace nové letové dráhy letiště Ruzyně*). Jedná se tedy o normu rámcovou, přičemž těžiště právní úpravy leží v jednotlivých zvláštních předpisech (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 5. 2006, čj. 3 Ans 8/2005-52).

[97] Nejvyšší správní soud výše uvedeným nemá v úmyslu zákon o životním prostředí degradovat na normu nepodstatnou či právně irelevantní. Zákon o životním prostředí má totiž silný hodnotový, a tudíž i výkladový moment: výklad a aplikace složkových zákonů o životním prostředí by se tudíž měla dít v souladu s principy a idejemi obsaženými v citovaném zákoně (jako výkladové hledisko byly ustanovení zákona o životním prostředí využity např. právě v navrhovateli citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2011, čj. 1 Ao 2/2010-185, č. 2397/2011 Sb. NSS, bod [78]). Přesto však vzhledem k charakteru těchto norem nemůže být námitka jejich porušení důvodná.

[98] Nad rámec věci Nejvyšší správní soud poznamenává, že na věci nic nemění ani ústavní úprava práva na příznivé životní prostředí. Ačkoliv článek 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) přiznává toto právo každému, lze se jej v souladu s článkem 41 odst. 1 Listiny domáhat pouze v mezích zákonů, které toto ustanovení provádějí. Prováděcími zákony je přitom třeba rozumět právě složkové zákony stanovící konkrétní práva a povinnosti a nikoliv výše zmíněné programové normy zákona o životním prostředí.

[99] Navrhovatelé dále namítají porušení konkrétních ustanovení dvou složkových zákonů. Nejvyšší správní soud nemohl přisvědčit tvrzení, že došlo k porušení § 1 odst. 1 písm. a) a § 2 písm. j) zákona o ochraně ovzduší, jakož i § 30 odst. 2 a 3 zákona o ochraně veřejného zdraví. Tyto normy totiž pouze identifikují předmět zákona, resp. definují jednotlivé pojmy pro účely zákonné úpravy. Tvrzení navrhovatelů o rozporu ZÚR s únosným zatížením území se tedy s obsahem těchto norem míjí. Jelikož zdejší soud neshledal ani to,

že by odpůrce v rámci ZÚR vybočil z těchto definic nebo je nerespektoval, je námitka navrhovatelů v této části nedůvodná.

[100] Dále navrhovatelé tvrdí rozpor s § 6 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší: *„Přípustnou úroveň znečištění ovzduší určují hodnoty imisních limitů, meze tolerance a četnost překročení a hodnoty cílových imisních limitů pro jednotlivé znečišťující látky. [...] Imisní limit nesmí být překročen více než o mez tolerance a nad stanovenou četnost překročení. Imisní limity jsou závazné pro orgány ochrany ovzduší při jejich činnosti.“* Z hlediska hluku pak namítají rozpor s § 30 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví: *„Osoba, která používá, popřípadě provozuje stroje a zařízení, které jsou zdrojem hluku nebo vibrací, provozovatel letiště, vlastník, popřípadě správce pozemní komunikace, vlastník dráhy a provozovatel dalších objektů, jejichž provozem vzniká hluk (dále jen zdroje hluku nebo vibrací), jsou povinni technickými, organizačními a dalšími opatřeními v rozsahu stanoveném tímto zákonem a prováděcím právním předpisem zajistit, aby hluk nepřekračoval hygienické limity upravené prováděcím právním předpisem pro chráněný venkovní prostor, chráněné vnitřní prostory staveb a chráněné venkovní prostory staveb a aby bylo zabráněno nadměrnému přenosu vibrací na fyzické osoby.“*

[101] Navrhovatelé dále k této otázce odkazují na část druhou svého návrhu, v němž popisují imisní a hlukovou zátěž území regulovaného ZÚR a poukazují na překračování imisních limitů, na vyhlášení OZKO a smogové situace na území JMK. Odpůrce ve svém obsáhlém vyjádření k těmto otázkám sníženou kvalitu ovzduší či hlukovou zátěž v JMK potvrzuje, polemizuje však s příčinami tohoto stavu a s údaji a jejich výkladem, které uvádí navrhovatelé.

[102] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že posuzování imisních limitů znečištění ovzduší a nejvyšších přípustných hodnot hluku stanovených příslušnými prováděcími předpisy má své místo především v územním řízení v rámci realizace konkrétního záměru (ve vztahu k hluku srov. rozsudek Nejvyššího

správního soudu ze dne 31. 1. 2012, čj. 1 As 135/2011-246, ve věci *Umístění stavby EPOQUE PANKRÁC – HOTEL v Praze na Pankráci*, bod [45]: „[D]o území nadlimitně zatíženého hlukem nelze bez dalšího automaticky umísťovat stavby, které sice každá jednotlivě nepřítíží svým provozem dotčenému území nijak výrazně, ale v součtu jednotlivých případů znamenají postupné a významné přitěžování již nyní existující nadlimitní zátěži v území“. Právě v této fázi je příslušný stavební úřad ve spolupráci s dotčenými orgány povinen vzít v potaz limity využití území, mezi něž patří i imisní limity znečištění ovzduší a nejvyšší přípustné hodnoty hluku, a nepřipustit umístění takové stavby, která by způsobila překročení těchto limitů v daném území [§ 90 písm. e) stavebního zákona z roku 2006, podle něžž musí být záměr žadatele o územní rozhodnutí v souladu „s požadavky zvláštních právních předpisů a se stanovisky dotčených orgánů“]. Územní řízení lze tedy označit za jeden z nejdůležitějších momentů, v němž se velmi rigorózně (prostřednictvím závazných veřejnoprávních limitů) projevuje princip přípustné míry znečišťování životního prostředí, podle něžž území nesmí být zatěžováno lidskou činností nad míru únosného zatížení.

[103] Naproti tomu na úrovni zásad územního rozvoje je třeba k tomuto principu, jakož i k citovaným ustanovením zákona o ochraně ovzduší a zákona o ochraně veřejného zdraví, přistupovat odlišně. Z povahy věci (jsou-li zásady územního rozvoje brány jako koncepční plánovací nástroj) není možné, aby území, na němž jsou překračovány veřejnoprávní limity imisí znečištění ovzduší a nejvyšší přípustné hodnoty hluku, bylo *a priori* vyloučeno z dosahu regulace zásad s argumentací, že další zatěžování území je nepřípustné. To by ve svém důsledku muselo vést k nulovému rozvoji v některých oblastech, přičemž nelze vyloučit ani zhoršování situace v důsledku absence koncepčního řešení zatíženého území. To je v rozporu se samotným smyslem ZÚR, které musí vymezit plochy a koridory nadmístního významu (§ 36 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006)

a nemohou se při úvahách o jejich vymezení vyhnout územím nadlimitně zatíženým. Kromě toho vymezení plochy či koridoru, jak správně poznamenává odpůrce, nelze ztotožňovat s umístěním stavby. Pod „vymezením“ si lze představit závazné zanesení (zakreslení, popsání) plochy či koridoru v územně plánovací dokumentaci. Samo toto vymezení záměru nemůže mít vliv na stav ovzduší či hlukovou situaci v určité oblasti. Není totiž jisté, zda a jak bude takový záměr skutečně v budoucnu realizován, a to například i z důvodu překročení únosného zatížení životního prostředí, které bude zjištěno v rámci územního řízení a procesu EIA. Jinými slovy vymezení koridorů a ploch nadmístního významu v zásadách územního rozvoje se nemůže z povahy věci dostat do rozporu s imisními limity znečištění ovzduší či nejvyššími přípustnými hodnotami hluku. To na rozdíl od rozhodnutí o umístění stavby, které již míří k bezprostřední realizaci záměru, a tedy i k případnému zásahu do stavu ovzduší a hluku. Na těchto závěrech nic nemění judikatura zdejšího soudu (již citované rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 1 Ao 1/2006-74 a čj. 8 Ao 2/2010-664, či rozsudek ze dne 30. 10. 2008, čj. 9 Ao 2/2008-62, č. 1766/2009 Sb. NSS) a Ústavního soudu (nález ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, č. 198/2008 Sb. ÚS) uvedené navrhovateli v replice. Pasáže z těchto rozhodnutí zmiňované navrhovateli se týkaly otázky přístupu k soudu a aktivní věcné legitimace ve vztahu k územnímu plánování (tedy nutnosti připustit překrum územních plánů), nesrozumitelnosti územního plánu, případně otázky posuzování kumulativních a synergetických vlivů. Nijak se však nezabývaly otázkou rozporu územně plánovací dokumentace s imisními limity znečištění ovzduší či nejvyššími přípustnými hodnotami hluku.

[104] Právě řečené ovšem neznamená, že by zásady územního rozvoje měly kompletně abstrahovat od překračování imisních limitů znečištění ovzduší či nejvyšších přípustných hodnot hluku na území konkrétního kraje. Zásady územního rozvoje vychází z územně plánovacích podkladů, v nichž by tato problematika měla být zachycena a popsána

(§ 25 stavebního zákona z roku 2006). K dílčí námitce navrhovatelů, že Územně analytické podklady Jihomoravského kraje (2011) neobsahují žádné návrhy opatření, jak se s existující nadlimitní hlukovou zátěží v území vyrovnat, soud uvádí, že takové návrhy ani obsahovat nemohou. Podle § 26 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 obsahují územně analytické podklady „zjištění a vyhodnocení stavu a vývoje území, jeho hodnot, omezení změn v území z důvodu ochrany veřejných zájmů, vyplývajících z právních předpisů nebo stanovených na základě zvláštních právních předpisů nebo vyplývajících z vlastností území [...], záměrů na provedení změn v území, zjišťování a vyhodnocování udržitelného rozvoje území a určení problémů k řešení v územně plánovací dokumentaci [...]“. Územně analytické podklady tedy slouží k rozboru a popisu situace v území, nikoliv k navrhování opatření ve vztahu k nadlimitní zátěži v území.

[105] Součástí zásad územního rozvoje je dále mimo jiné VURÚ (§ 36 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006) a stejně jako jiná územně plánovací dokumentace musí zásady územního rozvoje „vytvářet podmínky pro ochranu území podle zvláštních právních předpisů před negativními vlivy záměrů na území a navrhopat kompenzační opatření“ (§ 19 odst. 1 písm. m) stavebního zákona z roku 2006]. Ochrana přípustné míry znečišťování životního prostředí ve vztahu k ovzduší a hluku se tedy na úrovni zásad územního rozvoje odehrává primárně prostřednictvím stanovisek dotčených orgánů a prostřednictvím VURÚ (konkrétně HIA). Všechny tyto dokumenty a skutečnosti z nich vyplývající by měl odpůrce zohlednit při řešení účelného a hospodárného uspořádání území kraje v zásadách územního rozvoje (§ 36 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006). Pokud tak neučiní, jedná fakticky sám proti sobě – stavební úřad totiž není v územním řízení oprávněn umístit stavbu, v důsledku jejíhož provozu by v daném území došlo k překročení imisních limitů znečištění ovzduší a nejvyšších přípustných hodnot hluku. Pokud by taková situace nastala a znečištění či hluk by

nebylo možno snížit pod přípustnou mez ani kompenzačními opatřeními, vedlo by to k ne realizovatelnosti záměru a ve svém důsledku i k neproveditelnosti zásad územního rozvoje a k nutnosti jejich změny a nalezení jiného řešení.

[106] Tyto úvahy potvrzuje usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2011, čj. 8 Ao 7/2010-65, č. 2321/2011 Sb. NSS, jehož se navrhovatelé dovolávali při jednání. Tímto rozhodnutím soud odmítl návrh na zrušení nařízení JMK, které měnilo nařízení vydávající integrovaný krajský program na snižování emisí některých látek a krajský program ke zlepšení kvality ovzduší JMK. Soud konstatoval, že se nejedná o opatření obecné povahy, nýbrž o právní předpis. V závěru pak mimo jiné konstatoval: „Kromě tzv. „jiných prostředků“, jimiž se lze domáhat zajištění kvality ovzduší (např. samostatným posouzením při schvalování územně plánovací dokumentace apod.), je v České republice zaručena i dostatečná soudní ochrana, a to v podobě přezkumu Ústavního soudu, a pokud by dospěl k závěru, že se nejedná o právní předpis, tak případně i přezkumu ve správním soudnictví.“ Soud zde tedy potvrdil výše řečené – v rámci procesu pořizování zásad územního rozvoje je třeba posoudit vlivy záměrů na životní prostředí (včetně ovzduší) a závěry z posouzení zohlednit při tvorbě zásad. Z tohoto rozhodnutí však nijak neplyne, jak se patrně domnívali navrhovatelé, že zásady územního rozvoje nemohou vymezovat záměry v nadlimitně zatíženém území.

[107] Ve vztahu k položené námitce lze provedené úvahy sumarizovat takto. Navrhovatelé zajisté mohou namítat, že odpůrce při přijímání ZÚR zcela odhlédl od překračování imisních limitů znečištění ovzduší a nejvyšších přípustných hodnot hluku v řešeném území, resp. že se nevypořádal se stanovisky dotčených orgánů či s HIA a námitkami v tomto ohledu vedenými. Nemohou však úspěšně tvrdit, že vymezení koridorů nových staveb silniční infrastruktury v území, v němž jsou limity či hodnoty překračovány, samo o sobě představuje rozpor se zákazem zatěžování tohoto území lidskou činností nad míru únosného zatížení.

[108] S těmito závěry nekoliduje navrhovatelé uváděná evropská právní úprava. Navrhovatelé zmiňovaný článek 7 odst. 1 ve spojení s článkem 2 odst. 5 směrnice 96/62/ES obdobně jako články 13 odst. 1 a 22 odst. 2 směrnice 2008/50/ES (jež nahradila právě směrnicí 96/62/ES) požadují po členských státech dodržování stanovených mezních hodnot určitých znečišťujících látek. Tato úprava byla plně transponována do zákona o ochraně ovzduší a jeho prováděcích předpisů. Z těchto směrnic neplyne nic ve vztahu k územnímu plánování a vymezení záměrů v územně plánovací dokumentaci na úrovni zásad územního rozvoje. Evropská legislativa zde zjevně plně spoléhá na postupy chránící životní prostředí včetně ovzduší při přijímání územně plánovací dokumentace, jež jsou obsažené ve směrnici SEA.

[109] Rozsudek Soudního dvora ve věci *Janecek*, na nějž navrhovatelé dále odkazují (viz bod [92] shora), se týkal výkladu článku 7 odst. 3 směrnice 96/62/ES. Tento článek uložil členským státům povinnost vypracovat tzv. „akční plány, v nichž uvedou krátkodobá opatření, která mají být přijata [...] v případě rizika překročení mezních hodnot nebo výstražných prahových hodnot s cílem snížení tohoto rizika a zkrácení doby trvání takové situace.“ Soudní dvůr konstatoval, že v případě rizika překročení výstražných prahových hodnot nebo mezních hodnot příslušní jednotlivci subjektivní právo požadovat vypracování takového plánu vnitrostátními orgány (viz body 39 až 42 rozsudku). Dále k obsahu takového plánu uvedl, že členské státy stíhá pouze „povinnost přijmout v rámci akčního plánu a v krátké době vhodná opatření ke snížení rizika překročení mezních hodnot nebo výstražných prahových hodnot na minimum a postupnému navracení se na úroveň pod uvedenými hodnotami, s ohledem na skutkové okolnosti a všechny dotčené zájmy“ (zejména body 44 až 47 rozsudku). Soudní dvůr tedy podal výklad jen k úzké otázce tzv. akčních plánů a nijak se nezabýval obsahem územně plánovací dokumentace a též se nevyjadřoval k otázce zatěžování území v případě překračování stanovených

limitů či hodnot. Argumentace navrhovatelů tímto judikátem se proto kompletně mýjí s podstatou věci.

[110] Nejvyšší správní soud uzavírá, že napadené ZÚR neporušily § 6 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší a § 30 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. Zdejší soud v této souvislosti rovněž neshledal porušení cílů a úkolů územního plánování obsažených v § 18 odst. 1, 2 a 4 a § 19 odst. 1 písm. a), b), c), e), i) a m) a odst. 2 stavebního zákona z roku 2006, které navrhovatelé bez bližší argumentace vyjmenovali v návrhu.

[111] Ačkoliv je tedy námitka navrhovatelů s ohledem na výše uvedené nedůvodná, soud pro přehlednost uvádí krátké shrnutí k problematice znečištění ovzduší a hluku, jak vyplývá ze samotných ZÚR i z jiných částí návrhu navrhovatelů. Pokud jde o stanoviska dotčených orgánů k ZÚR, ve vztahu k ochraně ovzduší je tímto orgánem MŽP [§ 17 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 43 písm. l) zákona o ochraně ovzduší], ve vztahu k ochraně před hlukem je dotčeným orgánem krajská hygienická stanice (dále jen „KHS“) [§ 82 odst. 2 písm. j) zákona o ochraně veřejného zdraví]. Navrhovatelé napadají zákonost těchto stanovisek v samostatné námitce, na jejíž vypořádání níže soud pro stručnost odkazuje (viz body [216] až [233] a bod [531] a násl.). Obdobně lze odkázat na závěry zdejšího soudu k otázce vypořádání námitek uplatněných v průběhu pořizování ZÚR, které se týkají únosného zatížení území, znečištění ovzduší a hluku (viz bod [477] a násl.). Z hlediska zpracování HIA soud konstatuje, že oblast znečištění ovzduší a hluku je v HIA zpracována obecně na s. 5 až 13 a 19 až 25, přičemž zpracovatel vychází z relevantních podkladů – analýzy Českého hydrometeorologického ústavu a „Generální rozptylové studie Jihomoravského kraje (2007)“, resp. ze strategických hlukových map. Učiněné závěry přitom nijak nezakrývají, že v určitých částech území JMK (zejména v oblasti města Brna) dochází k překračování imisních limitů znečištění ovzduší a nejvyšších přípustných hodnot hluku. Na s. 46 až 138 jsou pak vyhodnocovány vybrané záměry z hlediska znečištění ovzduší

a hluku včetně jednotlivých variant. Tyto obecné i konkrétní závěry jsou pak dále zohledněny v SEA (srov. např. části A.5.9, A.6 a přílohy 1 a 2), jakož i v odůvodnění ZÚR (srov. zejm. část C.4). Nejvyšší správní soud tudíž neshledává, že by odpůrce nereflektoval problematiku znečištění ovzduší a hluku a postupoval při přijímání ZÚR v rozporu se zákonem. Oproti tomu srov. naprosto rozdílnou situaci posuzovanou v již citovaném rozsudku zdejšího soudu čj. 6 Ao 6/2010-103, jehož se navrhovatelé nedůvodně dovolávají, kde odpůrce kompletně rezignoval na požadavky MŽP reflektovat v zásadách územního rozvoje předpokládanou hlukovou zátěž v řešené oblasti.

[112] Účelem provedeného výkladu není alibisticky odkazovat navrhovatele na další fáze územního plánování či na územní řízení a bagatelizovat význam zásad územního rozvoje. Je však třeba zásadně rozlišovat mezi zásadami územního rozvoje jako koncepcí a územním řízením jako realizací konkrétního projektu, neboť každá z těchto fází má odlišné nástroje regulace a jinou míru podrobnosti. Soud tak na jednu stranu nemůže přijmout tezi, že by se zásady územního rozvoje mohly dostat do rozporu s imisními limity znečištění ovzduší či s nejvyššími přípustnými hodnotami hluku. Na druhou stranu provedeným výkladem nemíní aprobovat přístup, který by na základě zásad územního rozvoje bez dalšího umožňoval umísťovat do nadlimitně zatíženého území další stavby nebo který by v rámci motta „*kedo dřív přijde, ten dřív mele*“ umožnil umísťovat bez uvážení jakékoliv stavby až do naplnění maximálního stanoveného limitu nebo hodnoty s tím, že ostatní stavby budou nerealizovatelné. Zde právě vystupuje do popředí role zásad územního rozvoje coby koncepce, jež vyžaduje holistický pohled na věc. V průběhu pořizování zásad by mělo být koncepčně prověřeno, zda plánované záměry mají vůbec šanci být v budoucnu realizovány (např. i z pohledu budoucího zatížení území), a preventivně tak bránit vynakládání energie a peněz na projekty zcela nesmyslné, nerealizovatelné či (veřejnoprávně) nepovolitelné, nebo

na projekty směřující k použití nezákonných praktik typu *salami-slicing* (salámová metoda). Na vymezování jednotlivých záměrů v zásadách územního rozvoje je tedy třeba nahlížet celostním způsobem, a to zvláště tehdy, je-li zamýšleno vícero záměrů v již dosti zatížené části území (imisemi, hlukem apod.). To jinými slovy znamená, že při stanovení požadavků na uspořádání a využití území a úkolů pro územní plánování ve vztahu k určitému záměru musí být zohledněna jak současná zátěž území, tak i veškeré plánované záměry, kumulace jejichž vlivů by mohla mít negativní vliv na ovzduší a hlukovou situaci v dané oblasti. V případě zjištění takových vlivů by měla být též koncipována přiměřená kompenzační opatření. K nedostatkům ZÚR v tomto smyslu i ve vztahu k ovzduší a hlukové situaci viz výše bod [57] a násl. a též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2011, čj. 9 Ao 4/2011-78.

[113] Jak navrhovatelé, tak i odpůrce navrhovali k této části provedení rozsáhlého dokazování (srov. s. 19 až 22 návrhu, s. 14, 21, 23 a 29 vyjádření, s. 13 dupliky). Navrhované důkazní prostředky by bylo lze rozdělit do tří skupin. První skupina měla charakter odborných pojednání o škodlivosti určitých látek či dějů na životní prostředí nebo lidské zdraví, druhá skupina obsahovala materiály dokumentující stav životního prostředí v určitých oblastech, případně v celém JMK v různých časových obdobích, třetí skupina zahrnovala komunikaci mezi JMK a MŽP ohledně způsobu vymezování oblastí se zhoršenou kvalitou ovzduší. Nejvyšší správní soud má ovšem za to, že provádění těchto důkazů by bylo zcela nadbytečné. Nemohlo by totiž ovlivnit zaujatý právní názor, tedy že samo vymezení silničních koridorů nadmístního významu v ZÚR v nadlimitně zatížené oblasti není v rozporu s principem přípustné míry znečišťování životního prostředí, resp. s imisními limity znečištění ovzduší a nejvyššími přípustnými hodnotami hluku. Ze stejného důvodu soud neprovedl výslech svědků navržených odpůrcem, a to Ing. Tomáše H., zaměstnance Odboru životního prostředí Krajského úřadu Jihomoravského kraje, a Mgr. Jakuba B.,

jednatelé společnosti Bucek, s. r. o., kteří se měli vyjádřit k překračování únosného zatížení území, ke stavu ovzduší v JMK a k opatřením území směřujícím k jeho zlepšení.

[114] Z povahy věci nemůže být důvodná ani námitka porušení výše vyjmenovaných ústavně zaručených práv. K zásahu do těchto práv může dojít až ve fázi územního řízení. Nejvyšší správní soud výslovně podotýká k právu na ochranu soukromého a rodinného života, že podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva může k zásahu do tohoto práva dojít jen znečištěním životního prostředí, které musí dosahovat vysokého stupně závažnosti: článek 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb., dále jen „Úmluva“) neslouží k obecné ochraně životního prostředí (viz rozsudek ze dne 22. 5. 2003, *Kyrtatos proti Řecku*, stížnost č. 41666/98, ECHR 2003-VI, bod 52). Kromě toho veškerá judikatura Evropského soudu pro lidská práva prezentovaná navrhovateli se týkala dlouhodobého zatížení stěžovatelů imisemi či hlukem z konkrétních staveb a zařízení (továrny, letiště, bary a diskotéky, viz rozsudek ze dne 9. 12. 1994, *Lopéz Ostra proti Španělsku*, stížnost č. 16798/90, Series A, č. 303-C; nebo rozsudky velkého senátu ze dne 19. 2. 1998, *Guerra a další proti Itálii*, stížnost č. 14967/89, Reports 1998-I; ze dne 8. 7. 2003, *Hatton a další proti Spojenému království*, stížnost č. 36022/97, ECHR 2003-VIII; rozsudek ze dne 16. 11. 2004, *Moreno Gómez proti Španělsku*, stížnost č. 4143/02, ECHR 2004-X). Šlo o reálnou existující zátěž, nikoliv o vymezení záměru v koncepčním dokumentu jako v projednávané věci. Srovnání obou situací připomíná onen pověstný ovocnářský teorém o hruškách a jablkách, takže aplikace závěrů Evropského soudu pro lidská práva vyplývajících z této judikatury na řešenou otázku je nepřipadná.

C) Námitka neposouzení variant řešení koncepce silniční dopravy

C.1 Námitka neposouzení variant koncepcí rozvoje dopravní infrastruktury v rámci posouzení vlivů na životní prostředí (SEA)

[115] Navrhovatelé namítají, že v průběhu zpracování ZÚR nebyly posouzeny varianty koncepce rozvoje dopravní infrastruktury. Poukazují na to, že první zadání zásad územního rozvoje z roku 2007 obsahovalo požadavek posouzení tzv. alternativní dopravní koncepce zpracované Ing. Milanem S. v lednu 2007, jejímž základním východiskem je odvedení tranzitní dopravy mimo území města Brna a celé brněnské aglomerace. Druhé zadání zásad územního rozvoje z roku 2010 ovšem od tohoto požadavku upustilo.

[116] V průběhu pořizování zásad územního rozvoje na podkladě zadání z roku 2010 nedošlo k posouzení různých variant v podobě rozdílných dopravních koncepcí. Tzv. alternativní dopravní koncepce zpracovaná Ing. Milanem S., která představuje právě komplexní variantu řešení silniční dopravy na území kraje, odlišnou od oficiálně prosazované varianty, nebyla hodnocena vůbec. Posouzení variant bylo redukováno na hodnocení různých řešení vedení dílčích úseků hlavních (pevně stanovených) dopravních tahů. Jednotlivé dopravní stavby z hlediska obsahu ZÚR nejsou samostatnými koncepčními řešeními.

[117] Shora popsany chybný přístup lze demonstrovat na příkladu silničního spojení Brna a Vídně. Při pořizování ZÚR byla hodnocena pouze varianta představovaná rychlostní silnicí R52 vedenou v koridoru Brno–Pohořelice–Mikulov–Drasenhofen, v jejímž rámci byly vzaty do úvahy dvě možné dílčí alternativy. Žádný alternativní návrh spojení Brna a Vídně ovšem hodnocen nebyl. Součástí tzv. alternativní dopravní koncepce je přítom návrh na propojení těchto dvou měst po existující dálnici D2 a čtyřpruhovém obchvatu Břeclavi. V replice ze dne 12. 6. 2012 navrhovatelé doplnili, že ani z rozhodnutí TEN-T nelze dovodit, že propojení Brna s Vídní má být realizováno v rámci transevropské dopravní sítě (dále jen „TEN-T“) přes Mikulov po R52. Tomuto požadavku vyplývajícímu z uvedeného rozhodnutí lze dle navrhovatelů vyhovět stejně dobře spojením Brna a Vídně přes Břeclav.

[118] Obdobně navrhovatelé poukazují na jihozápadní a jižní tangentu města Brna,

u nichž byla vedle schváleného návrhu posouzena jen tzv. nulová varianta. Závěr o nepřijatelnosti nulové varianty ovšem vychází z toho, že dojde k výstavbě dalších dopravních staveb, které přivedou prostřednictvím rychlostní silnice R52 k městu Brnu další dálkovou tranzitní dopravu na trase Praha-Vídeň a Katowice-Ostrava-Olomouc-Vídeň. Pokud by ovšem byla posouzena skutečná varianta celkové koncepce dopravní infrastruktury, tj. návrh zpracovaný Ing. Milanem S., jehož důsledkem by nebylo přivedení tranzitní dopravy k městu Brnu, pak by rovněž posouzení jihozápadní a jižní tangenty (resp. tzv. nulové varianty) dopadlo jinak.

[119] Odpůrce ve svém vyjádření uvedl, že požadavek na vytvoření komplexních variant koncepce nelze dovodit ze stavebního zákona ani zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Bod 5 přílohy ke stavebnímu zákonu z roku 2006 je třeba interpretovat tak, že se jedná o zhodnocení rozumně zvolených variant jednotlivých záměrů, nikoliv všech v úvahu přicházejících kombinací záměrů. Koncepce dopravní infrastruktury byla podrobně posuzována ve třech variantách, tj. variantě optimální, alternativní a tzv. nulové. Koncepce Ing. Milana S. byla v zásadních principech promítnuta do varianty alternativní. V duplice odpůrce upřesnil, že neexistuje žádný rozpor mezi závaznými dokumenty a návrhem optimální koncepce. Přijetí jiné koncepce, která nemá oporu v závazné vyšší dokumentaci, není legislativně ani věcně přijatelné.

[120] Odpůrce ve svém vyjádření dále popisuje, že variantní návrh koncepce byl projednán dle § 37 stavebního zákona z roku 2006 a poté byl upraven do invariantní podoby. Následně byl tento již invariantní návrh ZÚR projednán dle § 39 téhož zákona. Tvrzení navrhovatelů, že nebylo provedeno srovnání variant, tedy není pravdivé a plyne z nepochopení procesu pořizování zásad územního rozvoje. Jelikož návrh ZÚR předložený k projednání dle § 39 stavebního zákona z roku 2006 musí být řešen invariantně, jsou v kapitole A.5 a A.6 VURÚ uvedena jen hodnocení výsledných variant.

[121] Odpůrce dále popírá pravdivost tvrzení navrhovatelů, že u některých záměrů nebyly uvažovány žádné varianty. Konkrétně v případě silnice I/53 Znojmo-Pohofelice se jedná o homogenizaci stávajícího stavu. Na obchvat Tuřan (silnice II/380) bylo v roce 2008 vydáno územní rozhodnutí, které je v právní moci. U záměru II/385 Hradčany-Čebín (obchvat) byla varianta srovnána s nulovou variantou.

[122] Pokud jde o posouzení koncepčních variant silničního spojení Brna a Vídně, odpůrce uvádí, že takovéto hodnocení mu nepřísluší, neboť jde o řešení republikových, přeshraničních a mezinárodních souvislostí. V duplice pak v návaznosti na to doplnil, že řešení a porovnání alternativních variant kapacitního silničního spojení Brna a Vídně je úkolem Politiky územního rozvoje České republiky 2008 (dále jen „PÚR 2008“), která byla schválena usnesením vlády České republiky ze dne 20. 7. 2009, č. 929. Ta přitom vymezuje koridory pro dva samostatné záměry – rychlostní silnici R52 a rychlostní silnici R55. Stanovení sítě TEN-T nelze uplatňovat dle odpůrce v rámci procesu pořizování ZÚR. Dopravní koncepce České republiky je obsažena v PÚR 2008.

[123] Odpůrce ve svém vyjádření dále koriguje tvrzení navrhovatelů týkající se odůvodnění nepřijatelnosti nulového řešení jihozápadní a jižní tangenty. Z odůvodnění ZÚR totiž plyne, že tzv. nulová varianta je nevhodná s ohledem na polohu, charakter zástavby a přilehlé území. Dosažení požadovaných parametrů rychlostní komunikace by si vyžádalo zásadní narušení současného uspořádání území. V návaznosti na argumentaci navrhovatelů odpůrce vysvětluje, že tangenty kolem města Brna jsou sice na sebe funkčně a dopravně navázány, ale to neznamená, že jedna bez druhé nemohou samostatně existovat. To ostatně dokládá i stanovisko odboru dopravy Krajského úřadu Jihomoravského kraje (dále jen „KrÚ JMK“). Odpůrce dále popírá pravdivost tvrzení navrhovatelů, že územní rezerva DR4 (část jihovýchodní tangenty) nebyla podrobena hodnocení vlivů na životní prostředí. V této souvislosti odpůrce odkazuje na

kapitolu A.5.4.5 a dále na přílohu 1.1. oddíl A, část C a přílohu 1, oddíl B, vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území. V duplice pak odpůrce označil hodnocení vlivu koridoru jihovýchodní tangenty stupněm +2 za reálné, neboť koridor není vymezen v těsné blízkosti sídel.

[124] Nejvyšší správní soud nejprve vyloučil právní rámec námítky, poté uvážil o věci samé.

[125] Z § 19 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 plyne, že vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na udržitelný rozvoj území je jedním z úkolů územního plánování. Součástí tohoto vyhodnocení je i vyhodnocení vlivů na životní prostředí zpracované dle přílohy ke stavebnímu zákonu z roku 2006 a NATURA.

[126] VURÚ se provádí vždy. „*Ve vyhodnocení vlivů na životní prostředí se popisou a vyhodnotí zjištěné a předpokládané závažné vlivy zásad územního rozvoje na životní prostředí a přijatelné alternativy naplňující cíle zásad územního rozvoje*“ (§ 36 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006).

[127] Dle § 10i odst. 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí „*stanoví požadavky na obsah a rozsah vyhodnocení vlivů na životní prostředí včetně zpracování možných variant řešení*“ dotčený orgán na úseku posuzování vlivů na životní prostředí (v případě ZÚR tedy MŽP).

[128] „*Obsah vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na udržitelný rozvoj území je stanoven v příloze č. 5 [...]*“ vyhlášky č. 500/2006 Sb., jak plyne z § 6 odst. 3 uvedené vyhlášky, vydané na základě § 193 stavebního zákona z roku 2006 k provedení jeho § 36 odst. 6. VURÚ je dle § 40 odst. 2 písm. b) stavebního zákona z roku 2006 součástí odůvodnění zásad územního rozvoje. Příloha č. 5 vyhlášky č. 500/2006 Sb. upravuje strukturu VURÚ, aniž by ovšem stanovila způsob či metodu, kterou má být při provádění hodnocení postupováno. Pokud jde o vyhodnocení vlivů na životní prostředí, příloha č. 5 vyhlášky č. 500/2006 Sb. odkazuje shodně jako § 19 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 na přílohu tohoto zákona.

[129] Dle přílohy stavebního zákona z roku 2006 (bod 5 a 6) je rámcový obsah vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na životní prostředí tvořen mj. zhodnocením „*stávajících a předpokládaných vlivů navrhovaných variant politiky územního rozvoje nebo územně plánovací dokumentace*“ na vyjmenované jevy (složky životního prostředí) a porovnáním „*zjištěných nebo předpokládaných kladných a záporných vlivů podle jednotlivých variant řešení a jejich zhodnocení.*“

[130] Pokud jde o úpravu otázky zpracování variant koncepcí posuzovaných v rámci procesu SEA, směrnice SEA neukládá požadavek, aby plány a programy byly posuzovány variantně. Pouze v čl. 5 odst. 1 stanoví, že ve zprávě o vlivech na životní prostředí, která je výstupem procesu posuzování vlivů plánů a programů na životní prostředí, se určí, popíšu a posoudí možné významné vlivy na životní prostředí vyplývající z provádění plánu nebo programu a rozumná náhradní řešení s přihlédnutím k cílům a zeměpisné oblasti působnosti plánu nebo programu. Povinnost navrhopvat varianty v rámci každé SEA ovšem směrnicí uložena není. Článek 5 odst. 1 směrnice SEA byl transponován do českého právního řádu pro účely posuzování vlivů zásad územního rozvoje na životní prostředí § 36 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 (viz shora).

[131] Z výše shrnutého právního rámce této námítky dle soudu neplyne povinnost zpracovatele koncepce (zásad územního rozvoje) předložit k posouzení vlivů na životní prostředí variantní návrh koncepce (event. návrh koncepce obsahující variantní řešení jednotlivých ploch a koridorů). Povinnost zpracovat varianty návrhu koncepce (event. 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. V procesu pořizování zásad územního rozvoje se konkrétně jedná o požadavek dotčeného orgánu na vyhodnocení vlivů uplatňování zásad územního rozvoje na podmínky udržitelného rozvoje v území

dle § 187 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006, který musí být převzat do zadání zásad územního rozvoje. 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. Variantní návrh zásad územního rozvoje, event. návrh obsahující variantně řešené jednotlivé plochy a koridory se tedy zpracovává tehdy, jestliže tento požadavek obsahuje schválené zadání zásad.

[132] V těchto intencích je třeba vykládat i body 5 a 6 přílohy stavebního zákona z roku 2006. Obsahem vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na životní prostředí je zhodnocení variant tedy, jestliže podle zadání zásad je pořizovatel povinen varianty zpracovat. Z těchto ustanovení rozhodně neplatí originární povinnost varianty zpracovat vždy. Ostatně Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 10. 2011, čj. 6 Ao 5/2011-43, uvedl, že „[z]ákon tedy neukládá povinnost u všech koridorů nadmístního významu plánovat tyto koridory ve variantách“ (viz též Dvořák, L. Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí. *České právo životního prostředí*, 2010, č. 1, s. 62 a 66). „Podle zákona je pouze nutno vzít možné varianty v potaz a odůvodnit výběr zvolené varianty.“

[133] Ze správního spisu byly zjištěny následující skutečnosti. MŽP jakožto dotčený orgán na úseku posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí ve svém stanovisku ze dne 15. 1. 2010, zn. 916/ENV/10, k zadání ZÚR nevznesl požadavek na pořízení vícero variant ucelených návrhů ZÚR. MŽP uplatnilo pouze požadavek na zpracování variantního řešení ploch a koridorů v rámci jediného návrhu [viz s. 2 body o) a p)], aniž by ovšem specifikovalo, jaké konkrétní varianty jednotlivých ploch a koridorů mají být do návrhu ZÚR zahrnuty a vyhodnoceny jejich vlivy na udržitelný rozvoj území. Pouze na několika místech stanoviska upozornilo, že je třeba posoudit všechny varianty koridorů, které jsou známy

z přípravných dokumentací, určit pořadí jednotlivých variant z hlediska vlivů na životní prostředí, ve kterém jsou jednotlivé varianty přípustné a za jakých podmínek jsou přípustné. Dopisem MŽP ze dne 15. 2. 2010 bylo upřesněno, že obsahem požadavku je posouzení všech variant, které přicházejí v úvahu v době zpracování návrhu ZÚR.

[134] Ze zadání ZÚR schváleného zastupitelstvem odpůrce dne 25. 2. 2010 plyne, že v návrhu ZÚR měly být variantně řešeny záležitosti rozvoje dopravní infrastruktury a regionální a nadregionální územní systémy ekologické stability, a to bez bližší specifikace [viz písm. e) bod G. zadání ZÚR]. V příloze č. 2 zadání ZÚR jsou vyjmenovány územně plánovací podklady, které měly být využity pro zpracování návrhu ZÚR. Mezi tyto podklady byly zahrnuty i různé studie a jejich hodnocení týkající se pozemních komunikací na území JMK. Tímto způsobem byla vypořádána připomínka MŽP k návrhu zadání ZÚR.

[135] Zpracovaný návrh ZÚR, v jehož rámci byly některé koridory dopravní a technické infrastruktury řešeny ve variantách, byl poté na základě vyhodnocení vlivů na životní prostředí a soustavu NATURA 2000 (posouzení a vyhodnocení variant) a jeho projednání s ministerstvy a na základě stanovisek dotčených orgánů upraven dle § 37 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006 do invariantní podoby. Dotčený orgán na úseku posuzování vlivů na životní prostředí (MŽP) vydal kladné stanovisko k návrhu koncepce, nerozporoval dodržení jím uložených požadavků týkajících se rozsahu a způsobu hodnocení vlivů ZÚR na životní prostředí.

[136] Nejvyšší správní soud se s námitkou navrhovatelů, dle nichž měl návrh zásad územního rozvoje, který byl podroben posouzení vlivů na udržitelný rozvoj, zahrnovat alternativní koncepci rozvoje dopravní infrastruktury založenou na „Alternativní koncepci komunikační sítě v širším okolí brněnské aglomerace“ zpracované v lednu 2007 Ing. Milanem S., nezotožňuje. Tato tzv. alternativní koncepce, kterou soud provedl při jednání důkaz, nepočítá s realizací rychlostní komunikace R52 v trase Pohořelice–Mikulov

-Drasenhofen. Propojení Brna a Vídně má být zajištěno prostřednictvím dálnice D2 do Břeclavi a realizací rychlostní komunikace R55 v úsek Břeclav-Poštorná. Posílen by měl být i význam rychlostní silnice R38 v úseku Hatě-Znojmo-Jihlava (-Praha). Alternativní koncepce nepočítá s provedením jihozápadní, jižní ani jihovýchodní tangenty kolem města Brna, které označuje s ohledem na plánované zkapacitnění dálnice D1 za zbytečné. Trasa vedení rychlostní komunikace R43 na Svitavy má být posunuta západněji od města Brna, tj. neprocházet městskou částí Bystrc, nýbrž vést kolem Veverské Bitýšky a ústít u Kývalky na dálnici D1.

[137] Z článku 80 PÚR 2008 plyne, že politika územního rozvoje uložila krajům povinnost v zásadách územního rozvoje upřesnit vymezení ploch koridorů dopravní infrastruktury při respektování důvodů vymezení, kritérií a podmínek pro rozhodování. Dále zavázala obce a kraje, aby zajistily územní ochranu vymezených koridorů a ploch a při pořizování územně plánovací dokumentace postupovaly v souladu s kritérii a podmínkami pro rozhodování o změnách v území a řešily územní souvislosti vymezených koridorů a ploch. V článku 106 PÚR 2008 byl vymezen koridor R52 v trase Pohofelice-Mikulov-Drasenhofen/Rakousko (E 461). Důvodem pro jeho vymezení je zkvalitnění silničního spojení Brno-Vídeň, vazba na rakouskou silniční síť, součást TEN-T. PÚR 2008 nestanoví ve vztahu k tomuto koridoru žádná kritéria či podmínky pro rozhodování o změnách v území, ani neukládá ministerstvům či jiným ústředním správním úřadům žádné specifické úkoly.

[138] Soud přitom vzal do úvahy rovněž text obsažený v důvodové zprávě PÚR 2008, na který navrhovatelé poukazují ve svém návrhu a z něhož plyne, že usnesení vlády České republiky ze dne 19. 9. 2007, č. 1064, o Harmonogramu výstavby dopravní infrastruktury v letech 2008 až 2013, uložilo prověřit a vyhodnotit variantní řešení rychlostní silnice R52, což může přinést změnu v PÚR 2008. Až do výsledků vyhodnocení variant je nutno v PÚR 2008 zachovat ta řešení, která jsou sta-

novena v jiných platných dokumentech [např. u R52 - územní plán velkého územního celku (dále jen „ÚPN VÚC“) Břeclavsko]. Soud k tomu poznamenává, že důvodová zpráva netvoří závaznou část PÚR a text této zprávy není s to zvrátit či snad zrelativizovat kategorické závěry obsažené v textové části PÚR 2008, která představuje její závaznou část. V obecné rovině je možné poznamenat, že PÚR 2008 není neměnným dokumentem, ba naopak její obsah je možné měnit cestou aktualizace nebo zpracování zcela nového dokumentu, jak předvídá § 35 stavebního zákona z roku 2006. Dokud se tak však nestane, je pro pořizování zásad územního rozvoje závazný obsah platné politiky územního rozvoje, resp. její textové části.

[139] Pokud jde o koridor rychlostní silnice R55 v úseku Břeclav - státní hranice, uložila PÚR 2008 v článku 109 úkol Ministerstvu dopravy (dále jen „MD“) prověřit v součinnosti s MŽP a JMK proveditelnost rozvoje v úseku.

[140] Soud zdůrazňuje, že politika územního rozvoje, byť nepředstavuje stupeň územně plánovací dokumentace, nýbrž je svým charakterem strategickým dokumentem, je dle § 31 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006 závazná pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje. Zásady územního rozvoje, které představují nejvyšší stupeň územně plánovací dokumentace, musí obsahově z politiky územního rozvoje vycházet. Zásady územního rozvoje slouží k vymezení ploch a koridorů nadmístního významu (§ 36 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006), nikoliv k vymezení ploch a koridorů mezinárodního a republikového významu. Plochy a koridory (dopravní a technické infrastruktury), které mají mezinárodní a republikový význam, musí být obsaženy v politice územního rozvoje [§ 32 odst. 1 písm. d) stavebního zákona z roku 2006]. Úkolem zásad územního rozvoje je pak v nadmístních souvislostech příslušného kraje zpřesnit a rozvíjet cíle a úkoly územního plánování v souladu s politikou územního rozvoje. Jinými slovy, obsahem zásad územního rozvoje je koncepce rozvoje území kraje vyjádřená ve „*zpřesnění vymezení ploch*

a koridorů [...] vymezených v politice územního rozvoje [tedy ploch a koridorů mezinárodního a republikového významu] a vymezení ploch a koridorů nadmístního významu“ (s jistou mírou zjednodušení lze říct regionálního významu) [viz část I. odst. 1. písm. d) přílohy č. 4 k vyhlášce č. 500/2006 Sb.].

[141] Povinností pořizovatele zásad územního rozvoje je převzít do zadání, a na jeho podkladě zpracovaného návrhu zásad dle § 37 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006, záměry obsažené v platné politice územního rozvoje, u nichž dosud nebyla prokázána jejich neproveditelnost. Pokud se v průběhu projednávání návrhu zásad a VURÚ ukáže některý ze záměrů jako neproveditelný, je na pořizovateli, aby s dotčenými orgány (věcně příslušnými ústředními orgány státní správy) a Ministerstvem pro místní rozvoj (dále jen „MMR“) na podkladě těchto zjištění dojednal vypuštění záměru z návrhu ZÚR (srov. již citované usnesení Nejvyššího správního soudu čj. 9 Ao 3/2009-59). V návaznosti na výsledky prověřování proveditelnosti republikových a mezinárodních záměrů v rámci pořizování ZÚR je pak třeba aktualizovat politiku územního rozvoje a promítnout tyto výsledky do jejího obsahu. Ve vztahu k dopravnímu koridoru rychlostní silnice R52 žádná takováto překážka v průběhu pořizování ZÚR zjištěna nebyla (na rozdíl od R55 v úseku Břeclav – státní hranice), a proto nebylo důvodu vypustit tento záměr z návrhu ZÚR.

[142] Z obsahu vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území vyplývá, že byly posouzeny obě trasy spojující Brno s Vídní, tedy přes Mikulov po R52 i přes Břeclav po D2 a R55, ovšem nikoliv jako alternativy, nýbrž jako dva samostatné záměry, které mohou být realizovány paralelně. Takový postup byl nezbytný s ohledem na obsah PÚR 2008 (čl. 106 a 109), která uložila odpůrci zpřesnit v ZÚR koridor rychlostní silnice R52 přes Mikulov a **současně** prověřit proveditelnost záměru rychlostní silnice R55 v úseku Břeclav – státní hranice. Tvzení navrhovatelů, že z rozhodnutí TEN-T (k jeho povaze více viz body [583] až [590]) nelze dovodit, zda má být spojení Brna a Vídně realizováno přes Mi-

kulov po R52, nebo přes Břeclav po D2 a R55, nemá pro úvahy soudu žádný význam. Soud svůj shora uvedený závěr opírá o obsah právně závazné PÚR 2008, nikoliv o rozhodnutí TEN-T.

[143] V textové části PÚR 2008 a schématu č. 5, které představují závaznou část PÚR, je vymezen koridor mezinárodního významu R52 v trase Pohořelice–Mikulov–Drasenhofen (–Wien), a to bez jakýchkoliv podmínek týkajících se prověření výhodnosti jiného alternativního spojení. Odpůrce tak byl zavázán převzít do ZÚR tento koridor a dále jej v zásadách upřesnit, což také učinil. V návrhu ZÚR vytyčil dvě možné varianty koridoru splňující zadání trasy v PÚR 2008 (viz bod 54 návrhu ZÚR ve verzi určené ke společnému jednání dle § 37 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006). Tzv. alternativní dopravní koncepce Ing. Milana S. je v podstatné části založena právě na neexistenci rychlostní komunikace R52 a realizaci spojení Vídně s Brnem přes Břeclav a dále spojení Vídně s Prahou přes Znojmo. Tím se tato koncepce dostává do evidentního rozporu s obsahem PÚR 2008, a proto nemohla v rámci pořizování ZÚR aspirovat na postavení komplexní alternativy řešení koridorů dopravní infrastruktury nadmístního významu. Alternativní koncepce dle návrhu Ing. Milana S. je tedy v podmínkách platné politiky územního rozvoje nerealizovatelná. Nelze proto odpůrci vyčítat, že v rámci pořizování ZÚR, zejména ve fázi posuzování vlivů návrhu ZÚR na udržitelný rozvoj území, nepracoval s komplexní alternativou řešení dopravní infrastruktury na území kraje vycházející ze studie Ing. Milana S.

[144] K tomu lze dodat, že dle autora tzv. alternativní dopravní studie Ing. Milana S. je podmínkou úspěšnosti návrhu této koncepce komunikační sítě akceptování přechodu Poštorná–Reintal rakouskou stranou (viz bod 6.6. Alternativní koncepce komunikační sítě v širším okolí brněnské aglomerace). K tomu soud na základě informace poskytnuté MD obsažené v přípisu ze dne 4. 6. 2012, zn. 342/2012-910-IPK/2, jímž soud provedl při jednání důkaz, zjistil, že doposud byla s Rakouskou republikou uzavřena pouze do-

hoda o propojení rakouské dálnice A5 a české rychlostní silnice R52 mezi městy Drasenhofen a Mikulov [viz Dohoda mezi vládou České republiky a Rakouskou spolkovou vládou o propojení české rychlostní silnice R52 a rakouské dálnice A5 na česko-rakouských státních hranicích, podepsaná ve Vídni dne 23. 1. 2009 (č. 40/2009 Sb. m. s.)]. Rychlostní silnice R55 v úseku dálnice D2–Břeclav–Poštorná se s ohledem na usnesení vlády České republiky ze dne 6. 10. 2010, č. 713, o změně usnesení vlády ze dne 9. června 2008 č. 735, k přípravě a výstavbě kapacitní pozemní komunikace v úseku Pohořelice – státní hranice s Rakouskou republikou, nepřipravuje. Z citovaného usnesení vlády č. 713 ve spojení s usnesením vlády České republiky ze dne 9. 6. 2008, č. 735, k přípravě a výstavbě kapacitní pozemní komunikace v úseku Pohořelice – státní hranice s Rakouskou republikou, soud dále zjistil, že vláda vyslovila souhlas s propojením rychlostní silnice R52 na území České republiky a dálnice A5 na území Rakouské republiky na česko-rakouské státní hranici mezi městy Mikulov a Drasenhofen. Dále uložila MD pokračovat v přípravných pracích k realizaci obchvatu Břeclavi silnicí I/55 v úseku dálnice D2 – hraniční přechod Poštorná/Reintal, a to pouze ve dvoupruhovém uspořádání. Vláda tak upustila od realizace čtyřpruhového obchvatu města Břeclav, jenž měl být součástí rychlostní silnice R55. Na základě těchto skutečností dospěl soud k závěru, že dosud nebyla sjednána mezinárodní smlouva o propojení rychlostní silnice R55 a rakouské dálnice v oblasti hraničního přechodu Poštorná–Reintal a že česká strana upustila od přípravy projektu rychlostní silnice R55 v úseku Břeclav–Poštorná (–Reintal – rakouská dálniční síť). Není tedy splněn základní předpoklad podmiňující prosazení tzv. alternativní dopravní studie Ing. Milana S. a neexistuje ani vyhlídka, že by se tak v blízké době mělo stát.

[145] Navrhovatelé se v této souvislosti odvolávají na právní názor vyřčený v rozsudku soudu ze dne 25. 11. 2009, čj. 3 Ao 1/2007-210. Předmětem přezkumu v této věci byl ÚPN VÚC Břeclavska schválený usnesením zastu-

pitelstva JMK ze dne 9. 11. 2006. Nejvyšší správní soud celé toto opatření obecné povahy zrušil. Dospěl k názoru, že variantní zpracování koridoru R52 nelze považovat za variantní zpracování a posouzení silničního propojení Brna s Vídni (bod 171 odůvodnění rozsudku). K tomu je ovšem nutno poznamenat, že právní názor Nejvyššího správního soudu vychází z odlišného skutkového základu. ÚPN VÚC Břeclavsko byl vydán v době, kdy nebyla schválena PÚR 2008. Nejvyšší správní soud tedy při formulování svých závěrů v rozsudku čj. 3 Ao 1/2007-210 logicky nemohl vzít do úvahy obsah PÚR 2008. Jak nyní soud již shora uvedl, schválená PÚR 2008 nade vší pochybnost zafixovala spojení Brna s Vídni po koridoru R52 v trase Pohořelice–Mikulov–Drasenhofen. Touto významnou změnou poměrů byl odpůrce vyvázán z právního názoru NSS. Jinými slovy to, co dříve Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 3 Ao 1/2007-210 uložil na bedra kraje (tedy posouzení obou koncepčně odlišných variant propojení měst Brno a Vídeň), v mezidobí rozhodla vláda České republiky v PÚR 2008, která za těchto změněných podmínek neumožnila odpůrci zvažovat, zda je vhodné spojit tato města pomocí R52. Zákonnost PÚR 2008 navrhovatelé nenapadají. Lze doplnit, že z hlediska ryze dopravního byly obě varianty propojení Brna a Vídne, tj. přes Mikulov i přes Břeclav, zhodnoceny v odůvodnění ZÚR (s. 28 až 31). Rovněž byly posouzeny vlivy obou koridorů (R52 i R55) na životní prostředí.

[146] Bez významu je též, že první zadání ZÚR obsahovalo požadavek posoudit tzv. alternativní dopravní koncepci Ing. Milana S., neboť toto zadání muselo být v návaznosti na schválení PÚR 2008 a zrušení ÚPN VÚC Břeclavsko přepracováno a bylo zhotoveno a následně odsouhlaseno nové, tzv. druhé zadání ZÚR.

[147] Z tzv. druhého návrhu ZÚR, jak byl předložen ke společnému jednání dle § 37 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006, vyplývá, že vychází ve všech ohledech, v nichž to bylo s ohledem na obsah PÚR 2008 možné, z tzv. alternativní dopravní koncepce Ing. Milana S. Tak např. koridor rychlostní komuni-

kace R55 v trase Břeclav – státní hranice, zpracovaný ve dvou variantách (bod 56 návrhu ZÚR a dále výkres ploch a koridorů nadmístního významu, včetně územního systému ekologické stability č. I.2), vychází z jedné z variant z tzv. alternativní dopravní koncepce Ing. Milana S. Stejně tak koridor rychlostní komunikace R43 spojující Brno a Svitavy navržený v několika variantách odpovídá v jedné z těchto variant návrhu vedení trasy R43 zpracovanému Ing. Milanem S.

[148] Konečně pokud jde o tangenty kolem města Brna, byla posouzena „Nulová“ varianta (tj. upuštění od vybudování tangent) a pak varianta zahrnující tangenty (a to v několika dílčích variantách – „Modřická“ a „Želešická“). Alternativní dopravní koncepce Ing. Milana S. zavrhuje vybudování tangent (počítá tedy s „Nulovou“ variantou) z důvodu, že pokud není do plánu zahrnut koridor R52, je projektování tangent nadbytečné, neboť plně postačí zkapacitnění stávající trasy dálnice D1 procházející přes město Brno. K tomu je třeba dodat, že „Nulová“ varianta tangent byla posouzena v rámci posuzování vlivu ZÚR na udržitelný rozvoj území. Jelikož ZÚR plně v souladu s PÚR 2008 obsahují koridor rychlostní silnice R52, který přivádí dopravu k městu Brnu, je tím do značné míry zpochybněna vhodnost „Nulové“ varianty společně s toliko na zkapacitnění dálnice D1. Překážky, které brání výběru „Nulové“ varianty, jsou ostatně srozumitelným a logickým způsobem uvedeny na straně 71 odůvodnění ZÚR.

[149] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že tzv. alternativní koncepce komunikační sítě zpracovaná Ing. Milanem S. nemohla být ve své komplexnosti zpracována do návrhu ZÚR a nemohly být posouzeny její vlivy na udržitelný rozvoj území. Tato tzv. alternativní koncepce jako celek je totiž v rozporu s obsahem PÚR 2008, jímž byl odpůrce při pořizování ZÚR vázán. Z tzv. alternativní koncepce tak mohly být zpracovány do návrhu ZÚR pouze dílčí návrhy, které nejsou v rozporu s PÚR 2008, tj. koridor R55 v úseku Břeclav – státní hranice, koridor R43 v úseku Kuřim–D1, nulová varianta tangent. Tyto návrhy plně v souladu se zadáním ZÚR byly do návrhu

ZÚR zapracovány, byly posouzeny jejich vlivy na udržitelný rozvoj území a porovnány s ostatními variantami příslušných koridorů.

[150] Nejvyšší správní soud posoudil důkazní návrhy odpůrce, jenž požadoval provedení výslech svědků Ing. Michala F., Ing. Vlastislava N. a Ing. Marie W., Ph.D., kteří dle něho měli potvrdit nepoužitelnost koncepce Ing. Milana S., jako nadbytečné. Nerealizovatelnost koncepce Ing. Milana S. totiž vyšla plně a s dostatečnou jistotou najevo již při provedení důkazu tzv. alternativní dopravní koncepcí Ing. Milana S. a jejím srovnáním s obsahem PÚR 2008, která byla součástí správního spisu. Soud proto k výslechu navržených svědků nepřikročil.

[151] Pokud pak jde o další dílčí námitky, zhodnotil je soud následovně. Není pravdou, že vymezení koridoru jihozápadní a jižní tangenty v ZÚR je v rozporu se stavebním zákonem z důvodu, že koridor nebyl vymezen v PÚR. Jak soud již shora uvedl, předmětem řešení v PÚR jsou koridory mezinárodního či republikového významu. Koridorem se dle § 2 odst. 1 písm. i) stavebního zákona z roku 2006 rozumí „plocha vymezená pro umístění vedení dopravní a technické infrastruktury nebo opatření nestavební povahy“. Koridor je tedy typem plochy. O plochu republikového významu se jedná tehdy, jestliže svým významem, rozsahem nebo využitím ovlivní území více krajů [viz § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona z roku 2006]. Koridor jihozápadní a jižní tangenty nelze považovat za koridor republikového významu. Vzhledem k jeho situování uprostřed území JMK, významu a využití (řešení dopravy v brněnské aglomeraci vyvolané koncentrací dopravních koridorů republikového významu) je třeba dospět k závěru, že jeho charakter je toliko nadmístní ve smyslu § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona z roku 2006 – ovlivní tedy území více obcí, nikoliv území více krajů. Soud dává navrhovatelům za pravdu, že tangenty, které spojují dvě dálnice a několik rychlostních komunikací, jsou velmi významnou stavbou. Nikoliv však celostátního významu, neboť jejich účelem je vyřešit lokální (nadmístní) problémy, které by mohly vznik-

nout ve městě Brně a jeho bezprostředním okolí v případě kumulace dopravy z různých směrů. Ostatně nejedná se ani o komunikace dálničního typu, jak uvádí navrhovatelé, nýbrž o koridory kategorizované jako krátké čtyřpruhové rychlostní komunikace (jihozápadní a jižní tangenta) a silnice II. třídy (jihovýchodní tangenta). Námitka navrhovatelů je tedy nedůvodná.

[152] V návaznosti na repliku navrhovatelů ze dne 12. 6. 2012 považuje soud za nezbytné ujasnit, že je třeba odlišovat dvě věci – převedení dálnice D1 do stopy jihozápadní, jižní a jihovýchodní tangenty a převedení části dopravy z dálnice D1 na nově zbudované tangenty. Byť z návrhu zadání ZÚR plyne, že odpůrce původně zvažoval převést dálnici D1 do stopy tangent, tak po nesouhlasném stanovisku MD ze dne 18. 12. 2009 byl tento záměr opuštěn. Nadále proto mají tangenty plnit pouze funkci částečného odvedení dopravy z dálnice D1 a jejího okolí a zajistit rozdělení dopravních proudů na tranzitní a zdrojové či cílové (viz např. s. 71, 74 odůvodnění ZÚR), resp. zlepšit dopravní obslužnost území se silným rozvojovým potenciálem (viz např. s. 74, 75–76 odůvodnění ZÚR). Klíčový význam dálnice D1 tak zůstane zachován i po realizaci ZÚR (viz bod [251] níže). To, že tangenty mají odlehčit dopravě na dosavadních, silně zatížených dopravních tepnách a optimalizovat dopravní propojení v rámci aglomerace, považuje soud za imanentní rys všech silničních staveb nově projektovaných v hustě osídlených aglomeracích.

[153] Nedůvodnou shledal soud též námitku, že tangenty kolem města Brna nebyly posouzeny jako celek, resp. jihovýchodní tangenta nebyla posouzena vůbec. Soud v textové části vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území ověřil, že jihozápadní a jižní tangenta, které byly obě navrženy ve variantách („Modřická“, „Želešická“ a „Nulová“), byly hodnoceny společně, a to z důvodů koncepční provázanosti (viz s. 229 a násled., vyhodnocení z června 2010). Navrhovatelé rovněž namítají, že závěr obsažený ve vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území, dle něhož je „Nulová“ varianta nepřijatelná, je chybný, ne-

boť vychází z předpokladu nezbytnosti rychlostní komunikace R52. Soud k tomu poznamenává, co již bylo podrobně rozvedeno shora, že bylo povinností odpůrce převzít a zpřesnit v ZÚR dopravní koridor R52. Proto pokud právě s ohledem na vybudování rychlostní silnice R52 byla „Nulová“ varianta tangent vyhodnocena jako nepřijatelná, nelze tuto úvahu považovat za neopodstatněnou a na jejím podkladě učiněný závěr za nezákonný. Rovněž tak tvrzení navrhovatelů, že v procesu pořizování ZÚR byla ignorována „Nulová“ varianta, je v rozporu s obsahem správního spisu i opatřením obecné povahy. Ostatně samotné toto tvrzení navrhovatelů je rozporné, neboť na předchozí straně svého návrhu (tj. s. 51) sami uvádí, že „Nulová“ varianta vyhodnocena byla.

[154] V souvislosti s jihozápadní a jižní tangentou navrhovatelé zpochybňují hodnocení jejich vlivů na ovzduší a obyvatelstvo. Domnívají se, že hodnotit jejich vlivy jako výrazně kladné (stupněm +2) je neopodstatněné, neboť v oblastech, jíž mají procházet, jsou dlouhodobě překračovány limity znečištění ovzduší a hlučnosti. Soud z vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území zjistil, že významně pozitivní hodnocení těchto dopravních záměrů je odůvodněno tím, že umožní odvést dopravu ze silně zatížených komunikací procházejících velkými městy. Vzhledem k tomu, že velkými městy procházejí nejvíce zatížené komunikace, jedná se současně o obchvaty, které snižují zátěž v nejvíce problémových místech (s. 167 a 170–171, verze z června 2010). Hodnocení HIA, které je součástí hodnocení SEA, na s. 89 až 92 uvádí, že obě varianty jihozápadní a jižní tangenty vedou oproti variantě „Nulové“ ke snížení počtu obyvatel zasažených hlukem v pásmu rušení spánku v noci i v pásmu kardiiovaskulárního rizika, stejně tak jako u denního hluku. Bere se přitom do úvahy nejen odvedení dopravy z prostoru jižní části Brna, ale též nárůst zátěže u obyvatel podél nové trasy. V případě nově postavených komunikací, jimiž bude právě jihozápadní a jižní tangenta, je třeba aplikovat přísný základní hygienický limit hluku a nelze připočítat korekci pro starou doprav-

ni zátěž. Nově postavené pozemní komunikační tudy budou muset být řešeny takovým způsobem, aby byl základní hygienický limit hluku dodržen. Obdobně dojde k poklesu počtu obyvatel dotčených největším zatížením i v případě oxidů dusíku a prachových částic.

[155] Na základě těchto zjištění má soud za to, že při posuzování vlivů jihozápadní a jižní tangenty na ovzduší a obyvatelstvo bylo vzato v potaz nejen zlepšení podél stávajících komunikací v jižní části města Brna, ale též nové zatížení obyvatel podél trasy tangent. Byť tedy dojde k rozšíření hlukového i atmosférického znečištění na větší počet obyvatel, dojde současně k výrazné redukci počtu osob vystavených té největší zátěži, která má výrazné negativní účinky na lidské zdraví. V tomto kontextu se zdá být hodnocení vlivů tangent na ovzduší a obyvatelstvo známkou +2 jako řádně odůvodněné. Navrhovatelé nepředložili žádné podklady, které by tyto závěry obsažené ve VURÚ zpochybnily.

[156] Pokud jde o jihovýchodní tangentu, ta je v ZÚR vymezena jako koridor pro dopravní infrastrukturu pouze zčásti [Chrlice – mimoúrovňová křižovatka (dále jen „MÚK“) Tuřany], zčásti je vymezena jako územní rezerva DR4 (Tuřany – MÚK Tvarožná). Celá jihovýchodní tangenta je od počátku řešena invariantně, v procesu pořizování ZÚR se pouze měnil rozsah trasy, která je vymezena jako územní rezerva (původně byl do územní rezervy zahrnut jen úsek Šlapanice – MÚK Tvarožná – viz vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území z června 2010).

[157] V textové části vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území (část A.5.4.5) je uvedeno, že vymezení koridorů územních rezerv není spojeno s negativními vlivy na sledované složky životního prostředí. Plochy vymezené jako územní rezervy budou dle § 36 stavebního zákona z roku 2006 prověřeny z hlediska možnosti budoucího využití, dosaďadní způsob jejich využití nesmí být měněn způsobem, jenž by znemožnil nebo podstatně ztížil prověřované budoucí využití. Bez schválení změny ZÚR nelze do území záměr, jehož realizace v územní rezervě má být prověřena, umístit.

[158] Pro každý koridor územní rezervy byl sestaven přehled environmentálních limitů, jejichž ochrana musí být zajištěna v případě jeho budoucího využití. V případě územní rezervy DR4 pro jihovýchodní tangentu se jedná o minimalizaci rozsahu záboru zemědělského půdního fondu a ochranu kulturně historických hodnot území (viz s. 66 přílohy vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území). Takovéto hodnocení územní rezervy lze dle soudu považovat za dostatečné. K tomu je třeba podotknout, že vymezení územní rezervy nepředstavuje stavební uzávěru, byť se jí v některých ohledech může zdánlivě podobat. V území je i nadále možno činit změny, ovšem s výjimkou těch, které by znemožnily či podstatně ztížily budoucí využití území způsobem, pro nějž má být území prověřeno. Jelikož jde o územní rezervu pro koridor dopravní infrastruktury, lze z povahy věci předpokládat, že podrobnější územně plánovací dokumentací bude územní rezerva zpřesněna tím způsobem, aby vedla mimo dosud zastavěné území, tedy po pozemcích náležejících do zemědělského půdního fondu, popř. pozemcích určených k plnění funkcí lesa. Na těchto pozemcích provozované aktivity, tj. zemědělská výroba a lesní hospodaření, stejně jako stav tohoto území nemohou být vymezením územní rezervy dotčeny. Pokud jde o další rozvoj území zahrnutého do územní rezervy DR4, je na navazujících stupních územně plánovací dokumentace, aby zpřesnila územní rezervu způsobem, jímž dojde k vyvážení mezi konkrétními potřebami rozvoje a „*vyblokováním*“ části území pro případnou realizaci jihovýchodní tangenty. Právě tímto způsobem by měl postupovat i jeden z navrhovatelů – obec Ponětovice –, jenž v replice poukázal na to, že územní rezerva protíná jeho zastavěné území. Je jen a pouze na jeho odpovědnosti, aby územní rezervu ve své územně plánovací dokumentaci zpřesnil tak, aby procházela v dostatečném odstupu od současného zastavěného území obce. Územní rezerva by nadto neměla mít trvalý charakter, její využití zamýšleným způsobem by mělo být v přiměřené lhůtě prověřeno a plnění tohoto úkolu uloženého ZÚR sledováno ve zprávě o uplatňování ZÚR. V návaznosti na

zprávy o uplatňování ZÚR by pak mělo dojít ke zformulování konečného rozhodnutí o využití tohoto území a k aktualizaci ZÚR.

[159] Vlivy koridoru dopravní infrastruktury pro jihovýchodní tangentu D12 (Chrllice – MŮK Tuřany) jsou posouzeny v příloze 1 k vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území (s. 28). Z repliky navrhovatelů je patrný jejich nesouhlas s tím, že vlivy tohoto dopravního koridoru na obyvatelstvo (hlukovou zátěž) a ovzduší byly hodnoceny stupněm +2. V HIA soud ověřil, že pozitivní dopady aktivní varianty jihovýchodní tangenty na zdraví obyvatel a stav atmosférického znečištění byly zjištěny právě v rámci této části vyhodnocení, je zohledněn nejen pokles zatížení v okolí stávajících komunikací, ale též nárůst zátěže podél jihovýchodní tangenty, závěr hodnocení je odůvodněn logickým způsobem (viz s. 93 až 97, verze z června 2010). Soud je toho názoru, že závěry učiněné shora v bodě [155] ohledně hodnocení jihozápadní a jižní tangenty, lze v plném rozsahu vztáhnout i na vlivy jihovýchodní tangenty.

[160] Soud má za to, že nebylo potřebné podrobit posouzení jihozápadní, jižní a jihovýchodní tangenty jako jeden celek. Podstatné je, že byly posouzeny vlivy každé z tangent na udržitelný rozvoj území. Potřeba společného posouzení jihozápadní a jižní tangenty byla vyvolána tím, že obě byly zpracovány ve variantách. Výběr z variant mohl být proveden jen za podmínky, že oba tyto na sebe navazující úseky (jihozápadní a jižní tangenta) budou posouzeny v jednotlivých variantách společně. Naproti tomu jihovýchodní tangenta byla od počátku řešena invariantně, a proto nevznikla potřeba posoudit její vlivy v návaznosti na jihozápadní a jižní tangentu (společné posouzení všech tří tangent). Jinou otázkou však je, že předmětem posouzení každé z tangent musí být i kumulativní a synergické vlivy, k nimž může dojít v důsledku spolupůsobení všech tří tangent.

[161] Navrhovatelé dále namítají, že v případě koridorů dopravní infrastruktury I/53 (Znojmo–Pohořelice), obchvat Hradčan a Čebína a obchvat Tuřan, nebyly posuzovány žádné variantní trasy. Soud již v bodech [131]

a [132] shora uvedl, že ze zákona neplyne povinnost pořizovatele zásad územního rozvoje zpracovat návrh koridorů dopravní infrastruktury ve variantách. MŽP požadavek na variantní posouzení těchto konkrétních záměrů menšího významu nevzneslo. Pokud jde o dopravní koridor I/53 spojující Znojmo a Pohořelice, soud dospěl k závěru, že v případě rozvoje dopravního spojení mezi těmito městy, jehož lze docílit zkapacitněním stávající silnice I. třídy spojující tato dvě města, by bylo prověřování jiných alternativ iracionální. Na okraj lze poznamenat, že stavba komunikace tohoto typu v nově vedené trase by logicky měla na současný stav životního prostředí závažnější vlivy a vyžádala si rozsáhlejší zábor půdy než zkapacitnění stávající silnice.

[162] Pokud jde o obchvat obce Čebín v úseku Hradčany–Čebín, soud z vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území zjistil, že záměr D34 (silnice II/385) byl vskutku posuzován invariantně. Ke stejnému zjištění dospěl též ve vztahu k obchvatu Tuřan (záměr D41, silnice II/380). Soud v této skutečnosti ovšem nespatřuje porušení zákona, neboť jak již opakovaně shora uvedl, ze zákona neplyne povinnost pořizovatele ZÚR zpracovat návrh koridorů dopravní infrastruktury ve variantách. Zadání ZÚR pak požadavek na zpracování variant těchto dopravních koridorů neobsahuje, ba naopak ve vztahu k obchvatu Hradčany–Čebín výslovně poukazuje na studii přeložky silnice II/385 (Dopravoprojekt, 2006). Navrhovatelé přitom nespécifikují, jaký akt založil odpůrci povinnost zpracovat varianty týkající se těchto konkrétních dopravních koridorů. Odpůrce ve svém vyjádření k návrhu vysvětluje, že obchvat Tuřan nebyl posouzen variantně, neboť na něj bylo vydáno pravomocné územní rozhodnutí cca v roce 2008.

[163] Soud provedl při jednání důkaz rozhodnutími Úřadu městské části města Brna, Brno–Tuřany ze dne 30. 6. 2008 a ze dne 16. 9. 2010, které na výzvu soudu předložil odpůrce. Z uvedených listin soud zjistil, že dne 30. 6. 2008 nabylo právní moci územní rozhodnutí o umístění stavby „komunikační obchvat Tuřan“, jehož platnost byla prodlouže-

na až do 30. 9. 2012. Tvrzení odpůrce obsažené ve vyjádření, tedy že v roce 2008 bylo na stavbu obchvatu Tuřan vydáno pravomocné územní rozhodnutí, je pravdivé. S tím související argument odpůrce, proč nebyl tento dopravní koridor posouzen v návrhu ZÚR variantně, považuje soud za pádný. Pokud totiž bylo na určitou stavbu vydáno pravomocné územní rozhodnutí, tedy bylo ověřeno, že stavba splňuje podmínky pro umístění do území, je požadavek na variantní prověření těžé stavby v návrhu ZÚR (zde se jedná o dopravní koridor) iracionální. Uvedený argument měl však být obsažen již v odůvodnění ZÚR, nikoliv teprve ve vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Tento nedostatek ovšem s ohledem na shora uvedené není takové intenzity, aby sám o sobě představoval důvod pro zrušení opatření obecné povahy, byť i jen zčásti.

[164] Z judikatury Nejvyššího správního soudu totiž plyne, že ke zrušení opatření obecné povahy by měl soud přistoupit, „*pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. 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 většinou 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*“ (viz např. již citovaný rozsudek čj. 8 Ao 2/2010-644).

[165] Navrhovatelé v neposlední řadě namítají, že při posuzování vlivů ZÚR na životní prostředí (hodnocení SEA) nebyla vyhodnocena tzv. nulová varianta, tedy varianta bez realizace záměru. Konkrétně navrhovatelé poukazují pouze na to, že nebyla vyhodnocena „Nulová“ varianta v případě tangent kolem města Brna. K této konkrétní výtce soud po-

ukazuje na to, že vlivy „Nulové“ varianty tangent na životní prostředí v rámci procesu SEA byly posouzeny (viz bod [153] shora).

[166] Soud v obecně rovině poznamenává, že dle bodu 2 přílohy stavebního zákona z roku 2006 je třeba ve vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na životní prostředí uvést údaje o současném stavu životního prostředí v řešeném území a jeho předpokládaném vývoji, pokud by nebyla uplatněna územně plánovací dokumentace (totožná norma je pro ostatní koncepce obsažena v § 10b odst. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí). Stavební zákon z roku 2006 ukládá, aby byly zhodnoceny nejen vlivy provedení koncepce, nýbrž též vlivy jejího neprovedení (tj. tzv. nulové varianty). Smyslem tohoto postupu je získat co nejobjektivnější podklad pro zhodnocení, jaké klady a zápory přinese koncepce oproti situaci, kdyby koncepce schválena nebyla.

[167] Ve vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území je v části týkající se vlivů na životní prostředí (SEA) vyhodnocena „Nulová“ varianta ve vztahu k jednotlivým složkám životního prostředí nejprve obecně (viz část A.2, s. 49, 52, 56, 57–58, 67, 76, 80, 82 – verze z června 2010). V části A.5.4 jsou pak stručně popsány přínosy a možná rizika jednotlivých dopravních koridorů, byť u každého z koridorů je uveden takřka uniformní text. V části A.5.9 jsou pak identifikovány jednotlivé záměry (mj. dopravní koridory), které budou mít nejvýznamnější negativní či pozitivní vlivy na jednotlivé složky životního prostředí. V příloze 1 jsou pak tabulkově shrnuty vlivy dopravních koridorů na životní prostředí, a to s ohledem na všechny sledované složky životního prostředí. Míra vlivu je hodnocena číselně na stupnici –2 až +2.

[168] V příloze k oddílu A vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území, kterou tvoří HIA, jsou hodnoceny i tzv. nulové varianty jednotlivých dopravních koridorů. Tomuto hodnocení přitom byly podrobeny všechny významné dopravní koridory, i některé koridory méně významné, byly-li navrženy ve variantách.

[169] Z hlediska dopravního je tzv. nulová varianta stručně zhodnocena v odůvodnění ZÚR (s. 26–27).

[170] Z kombinace shora uvedených obecných údajů a údajů týkajících se vlivu provedení konkrétních záměrů lze dle soudu spolehlivě dovodit, jaký vliv na životní prostředí a veřejné zdraví by měla nerealizace jednotlivých dopravních koridorů (Čili jejich „Nulová“ varianta). Byť si samozřejmě lze představit lépe (přehledněji a podrobněji) zpracované hodnocení „Nulových“ variant jednotlivých dopravních koridorů, je soud toho názoru, že se jedná o posouzení dostatečné (i s ohledem na skutečnost, že ZÚR nevymezují dopravní koridory v naprosté podrobnosti). Konkrétní výhrady vztahující se k otázce posouzení „Nulové“ varianty dopravních koridorů navrhovatelé s výjimkou „Nulové“ varianty tangent, s níž se soud vypořádal v bodě [153] shora, nevnesli. Námitka je tedy nedůvodná.

[171] K tomu je vhodné pro úplnost dodat, že v případě dopravních koridorů mezinárodního či republikového významu, u nichž PÚR 2008 ukládá bez dalšího jejich převzetí a upřesnění v zásadách územního rozvoje, není třeba tzv. nulovou variantu hodnotit, neboť tato varianta by byla v rozporu s PÚR.

[172] Navrhovatelé poukazují na to, že právně přípustnou je pouze taková varianta ZÚR, která nepovede k překročení únosného zatížení území, jinak by došlo k porušení článku 35 Listiny. Relevanci této námitky se soud zabýval shora, zejména v bodech [102] až [105]. (...)

[210] Soud se dále zabýval námitkou navrhovatelů, dle níž mělo být provedeno srovnání finančních nákladů na stavbu dopravních koridorů dle schválené podoby a dle tzv. alternativní koncepce Ing. S. V první řadě je třeba již poněkolikrát zopakovat, že tzv. alternativní dopravní koncepce Ing. S. nemohla být v návrhu ZÚR zohledněna jako celek, a to pro její rozpor s PÚR 2008. Proto nebylo namístě ani porovnávat náklady na provedení schválené koncepce dopravní infrastruktury s tzv. alternativní koncepcí Ing. S.

[211] Dále je nutno uvést, že příloha č. 5 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., která závazně stanoví obsah vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území, neukládá zpracovateli vyhodnocení vytvořit finanční rámec nezbytný k provedení koncepce, tedy kvalifikovaně odhadnout výši nákladů. Ostatně zásady územního rozvoje jsou v tomto ohledu natolik obecným stupněm územně plánovací dokumentace, že jen stěží lze s větší přesností kvantifikovat náklady na realizaci dopravních koridorů, to je možné až v navazujících fázích územního plánování a především ve fázi rozhodování v území.

[212] Povinnost zpracovat finanční rámec realizace koncepce pak neplyne ani z § 19 odst. 1 písm. j) stavebního zákona z roku 2006, dle něhož je jedním z úkolů územního plánování „*prověřovat a vytvářet v území podmínky pro hospodárné vynakládání prostředků z veřejných rozpočtů na změny v území*“. Z tohoto ustanovení nelze dovodit povinnost vyhodnotit finanční nároky na realizaci jednotlivých variant dopravních koridorů. Uvedené ustanovení je třeba chápat jako požadavek na uspořádání jednotlivých záměrů v území tak, aby vynaložení finančních prostředků na jejich provedení bylo účelné a vedlo k maximální možné účinnosti na řešení problému. Finanční nákladnost variant samozřejmě může být jedním z kritérií pro výběr výsledné varianty dopravního koridoru, a to vedle kritérií environmentálních a kritéria dopravní účinnosti a dalších. Finanční kritérium by mělo nalézt odraz především při formulování stanoviska MD k návrhu ZÚR, naproti tomu pro pořizovatele ZÚR není toto kritérium určující. K tomu je třeba uvést, že pořizovatel ZÚR je investorem pouze méně významných dopravních staveb, nikoliv těch nejvýznamnějších (dálnic, rychlostních silnic), jejichž investorem je stát prostřednictvím státního rozpočtu.

[213] Navrhovatelé poukazují na to, že pokud by v důsledku nedostatku finančních prostředků byla realizována jen část dopravních staveb, mohly by v území nastat zcela opačné efekty, než jaké koncepce předvídá. K tomu soud uvádí, že ošetření těchto rizik,

kteří samozřejmě mohou reálně v mnoha případech vyvstat, je úkolem územního řízení a stavebního řízení.

[214] Soudržnost společenství obyvatel území lze na úrovni ZÚR, které řeší pouze vybrané územně plánovací problémy (nadmístního významu), posuzovat velmi obtížně. Tato problematika je možné v plném rozsahu řešit až na úrovni územního plánu, jehož obsahem jsou i prvky místního významu, které ovšem pro soudržnost společenství obyvatel mají zásadní význam (např. občanská vybavenost, školní budovy, sportoviště, kulturní zařízení, domovy sociální péče, zdravotnická zařízení). Navrhovatelé konkrétně poukazují na to, že v důsledku kumulace negativních vlivů dojde k vyliďování obcí nacházejících se jižně od města Brna. Z napadeného opatření obecné povahy ovšem plyne, že pro plánování a usměrňování územního rozvoje brněnské aglomerace, zahrnující i obce na jih od Brna, byly stanoveny takové požadavky na uspořádání a využití území, které směřují k posilování vazeb těchto obcí na město Brno, posilování kvalitního dopravního spojení (integrováný dopravní systém, železniční a silniční doprava), podmiňují rozvoj sídel vybudováním kanalizace a zajištěním pitné vody, podporují rozvedení dopravních proudů do koridorů schopných ochránit dotčená sídla aglomerace při maximální eliminaci negativních dopadů na životní prostředí, preferují restrukturalizaci zastavěného území obcí před jeho rozrůstáním atd. (s. 11–12). Z VURÚ plyne, že rozvojová oblast republikového významu OB3 Brno, zahrnující brněnskou aglomeraci, se vyznačuje dobrou úrovní vyváženosti vztahu územních podmínek pro zajištění udržitelného rozvoje území (část F.I). V případě povolování dopravních staveb v území, přiléhajícím z jihu k městu Brnu bude samozřejmě nezbytné dbát na to, aby nedocházelo k překračování limitů využití území, byly minimalizovány negativní vlivy na zdraví obyvatel a pohodu bydlení. Je úkolem územního plánování na nižší úrovni (územní plány příslušných obcí), aby byla přijata taková řešení, ochranná a kompenzační opatření, která by minimalizovala negativní vlivy do-

pravního zatížení na soudržnost společenství obyvatel území, a naopak aby byla posílena soudržnost vytvořením předpokladů pro realizaci dalších záměrů.

[215] Námitka navrhovatelů je nedůvodná.

C.5 Námitka nepřezkoumatelnosti stanoviska MŽP k posouzení vlivů na životní prostředí

[216] Stanovisko MŽP k posouzení vlivů návrhu ZÚR na životní prostředí ze dne 22. 8. 2011 (dále jen „stanovisko SEA“) dle navrhovatelů dokládá, že nebyly vyhodnoceny ucelené koncepce, ale jen jednotlivé úseky koridorů. Dále z něho plyne, že nedošlo k řádnému vyhodnocení a zohlednění vlivů schváleného řešení na stav znečištění ovzduší. Ze stanoviska SEA rovněž vyplývá, že z důvodu poskytnutí nedostatečných údajů o některých navrhovaných záměrech nebylo možné posoudit konkrétní míru a rozsah případného vlivu na evropsky významné lokality a ptáčích oblastech. Posouzení a srovnání jednotlivých variant koridorů staveb dopravní infrastruktury z hlediska NATURA mělo být v plném rozsahu provedeno v rámci vyhodnocení SEA. Odůvodnění, proč se tak nestalo, považují navrhovatelé za projev libovůle. V neposlední řadě navrhovatelé tvrdí, že stanovisko SEA neobsahuje žádnou konkrétní reflexi a zhodnocení obsahu vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Stanovisko SEA je v převážné části „formulářem“, který by se mohl týkat ZÚR libovolného kraje. Proto mají navrhovatelé stanovisko SEA za nepřezkoumatelné.

[217] Odpůrce zdůrazňuje, že ve stanovisku MŽP je uvedeno, že posouzení vlivů ZÚR na životní prostředí bylo provedeno v souladu s požadavky stavebního zákona z roku 2006 a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Věty, o něž se navrhovatelé opírají, jsou vytrženy ze stručného popisu koncepce obsaženého ve vyhodnocení. Z pátého odstavce popisu vyhodnocení plyne, že předmětem hodnocení je vlastní koncepce, tj. ZÚR. Pokud jde o vlivy na ovzduší, ty jsou jakožto součást vlivů uplatňování koncepce na obyvatelstvo vyhodnoceny ve třetím odstavci. Jestliže v navazujícím čtvrtém odstav-

ci, který se týká vlivů na ostatní složky životního prostředí, MŽP uvedlo „s výjimkou vlivů na ovzduší“, neznamená to, že vlivy ZÚR na ovzduší posouzeny nebyly. Hodnocení vlivů ZÚR na životní prostředí, tj. včetně jeho části týkající se vlivů na území zařazená do soustavy NATURA 2000, muselo být provedeno ve vztahu ke koncepci jako celku, nikoliv k jejím dílčím záměrům. Odpůrce uzavírá, že domněnka navrhovatelů, dle níž je stanovisko SEA obecným formulářem, není ničím podložena. Že se předmětné stanovisko vztahuje pouze k ZÚR, dokládá samo stanovisko SEA.

[218] Nejvyšší správní soud konstatuje, že v části stanoviska SEA označené jako „*Stručný popis vyhodnocení*“ je uvedeno, že předmětem hodnocení jsou plochy a koridory dle PÚR 2008, plochy a koridory nadmístního významu a územní rezervy. Navrhovatelé mají pravdu v tom, že posouzení vlivů ZÚR na životní prostředí je založeno na hodnocení jednotlivých koridorů (event. jejich dílčích úseků). Soud v tom však nespátňuje rozpor se zákonem. Ba naopak považuje takový postup za jediný možný, neboť pouze takto lze relativně podrobně posoudit vlivy jednotlivých záměrů, pro jejichž realizaci stanoví ZÚR předpoklady, a učinit rozhodnutí o výběru varianty. Posouzení musí být zaměřeno na vlivy všech ploch a koridorů obsažených v návrhu ZÚR, včetně jejich vzájemného ovlivňování. Koncepci jako celek lze totiž považovat za souhrn jednotlivých ploch a koridorů v jejich vzájemných souvislostech a interakci.

[219] Mělo-li by se posouzení ZÚR odehrát čistě na úrovni koncepce jako celku (makroskopicky), tj. bez hodnocení detailů koncepce představovaných jednotlivými plochami a koridory, bylo by značně povrchní a nemohlo by výraznější měrou přispět k ochraně hodnot území. V návaznosti na to je vhodné poukázat na § 10a odst. 1 písm. a) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, dle něhož jsou předmětem posuzování jen ty koncepce, které stanoví rámec pro budoucí povolení záměrů, jež podléhají posouzení vlivů na životní prostředí v procesu EIA. A dále je třeba poukázat na přílohu č. 8 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, v níž jsou

stanovena kritéria, na jejichž základě se ve zjišťovacím řízení určí, zda územní plán má být podroben procesu posouzení vlivů na životní prostředí. I když se v případě zásad územního rozvoje zjišťovací řízení neprovádí, neboť podléhají procesu SEA vždy (přímo na základě stavebního zákona z roku 2006), lze na těchto kritériích demonstrovat obecný přístup ke způsobu posuzování vlivů územně plánovací dokumentace na životní prostředí. V příloze č. 8 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí je uvedeno, že jedním z kritérií je míra, v jaké koncepci stanoví rámec pro záměry a jiné činnosti, a to buď vzhledem k jejich umístění, povaze, velikosti a provozním podmínkám, nebo z hlediska požadavků na přírodní zdroje.

[220] Z hlediska hodnocení koncepce je tedy významné, jaké záměry mají být na jejím podkladě realizovány. Mají-li být posouzeny vlivy koncepce na životní prostředí, je v první řadě nezbytné identifikovat vlivy jednotlivých záměrů, kvůli nimž je koncepce podrobována tomuto procesu. Na podkladě těchto dílčích poznatků týkajících se konkrétních záměrů a jejich variant je pak možné učinit abstrahující úvahy týkající se vlivů koncepce jako celku (tedy souhrnu záměrů, pro jejichž realizaci vytváří územně plánovací dokumentace předpoklady a které jsou ve vzájemné interakci i interakci se záměry již existujícími). Takto zpracovatel posouzení vlivů ZÚR na životní prostředí postupoval, hodnotil vlivy jednotlivých záměrů a na tomto podkladě pak posoudil vliv koncepce jako celku (viz podkapitola A.5.9 a kapitola A.10). Tato námitka je tedy nedůvodná.

[221] Navrhovatelé dále namítají, že ze stanoviska MŽP plyne, že předmětem posouzení vlivů ZÚR na životní prostředí nebyly vlivy na ovzduší. Soud k tomu zjistil, že v části stanoviska MŽP nadepsané slovy „*Stručný popis vyhodnocení*“ je uvedeno, že hodnocení vlivů na obyvatelstvo a složky životního prostředí ve všech případech vychází z identifikace potenciálních vlivů a z expertního odhadu jejich rozsahu a významnosti. Plochy a koridory jsou posuzovány především na základě své prostorové superpozice vůči pří-

měťům environmentálních limitů. Výjimku tvoří vlivy na ovzduší. Tento text stanoviska MŽP je převzat z úvodu dokumentu Vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území – textová část.

[222] Ze shora uvedeného textu ovšem nelze dovodit, že ve vyhodnocení vlivů na životní prostředí nebyly posouzeny vlivy ZÚR na ovzduší. Pouze to znamená, že vlivy ploch a koridorů na stav ovzduší nebylo možné hodnotit metodou prostorové superpozice vůči průměťům environmentálních limitů. Ovzduší na rozdíl od ostatních složek životního prostředí a jeho dílčích prvků (lesy, vodní toky, přírodní památky, zvláště chráněná území, dobývací prostory, chráněné oblasti přirozené akumulace vod apod.) nemá statický charakter, a proto jej nelze přesně vázat na konkrétní území. K prostorovému promítnutí kvality ovzduší vůči konkrétnímu administrativně stanovenému území slouží stanovení oblastí se zhoršenou kvalitou ovzduší (§ 7 zákona o ochraně ovzduší), o čemž svědčí i příloha č. 1 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., která právě tyto oblasti řadí mezi jediné jevy související s ochranou ovzduší, které jsou sledovány v územně analytických podkladech. V rámci oblastí se zhoršenou kvalitou ovzduší, které se vymezují pro celý obvod územní působnosti daného stavebního úřadu, ovšem nedochází k vymezení konkrétní hranice oblasti, kde je překročení imisní limit pro konkrétní sledovanou znečišťující látku.

[223] O tom, že v rámci posuzování vlivů ZÚR na životní prostředí byly hodnoceny i vlivy na ovzduší, svědčí např. kapitola A.5.9 obsahující souhrnné hodnocení vlivů záměrů na ovzduší (s. 166 až 169 VURÚ) a dále kapitola A.6, včetně příloh oddílů A obsahujících tabulkovou část, a především příloha k oddílu A nazvaná *Hodnocení vlivů na veřejné zdraví*. Z obsahu vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území tedy plyne, že vliv dopravních koridorů na stav ovzduší byl předmětem posouzení. Námitka je tedy nedůvodná.

[224] Navrhovatelé rovněž napadají závěr stanoviska MŽP, které akceptovalo, že v případě několika záměrů nebyla v hodnocení

stanovena míra možného negativního vlivu na území zařazená do soustavy NATURA 2000 a byl stanoven požadavek, aby ve vztahu k těmto záměrům bylo v dalších fázích provedeno tzv. *naturové* hodnocení dle § 45i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Soud má za vcelku pochopitelné, že na úrovni zásad územního rozvoje nebylo možné v případě některých záměrů přesně kvantifikovat jejich možný negativní vliv na území zařazená do soustavy NATURA 2000. Hodnocení vlivů konkrétních dílčích záměrů obsažených v koncepci na celistvost evropsky významných lokalit a ptačích oblastí a na předměty ochrany (evropská stanoviště, evropsky významné druhy, volně žijící ptáci) je otázkou komplexní. K jeho provedení je nezbytné disponovat celou řadou podrobných informací o konkrétní podobě daného záměru. Tyto informace ovšem nejsou ve fázi pořizování zásad územního rozvoje k dispozici, zpracovávají se až v rámci přípravy realizace záměru, tj. pro územní řízení a jemu předcházející hodnocení vlivů záměru na území zařazená do soustavy NATURA 2000 (v rámci procesu EIA). V případě některých záměrů, např. koridor rychlostní silnice R55, měl zpracovatel naturového hodnocení k dispozici podrobnější údaje, které využil pro zpracování hodnocení vlivu ZÚR na území zařazená do soustavy NATURA 2000. Jedná se o záměry, k nimž existují podrobné přípravné studie prověřující jejich proveditelnost. Účelem procesu pořizování zásad územního rozvoje ovšem není zpracování takto podrobných studií pro všechny koridory dopravní infrastruktury.

[225] Pro kvantifikaci míry vlivu na evropsky významnou lokalitu či ptačí oblast je dále rozhodující rovněž to, pro ochranu jakých stanovišť a druhů rostlin a živočichů byly tyto oblasti vymezeny. V případě některých druhů lze s ohledem na jejich životní potřeby již na úrovni zásad územního rozvoje posoudit, zda zásah do jejich přírodních podmínek vyvolaný realizací záměru bude významně negativní či „jen“ negativní, resp. jakými konkrétními kompenzačními opatřeními lze tento vliv minimalizovat. To je příklad dopravní

ho koridoru rychlostní silnice R55 dotýkající se ptačí oblasti Bzenecká Doubrava – Strážnické Pomoraví, u níž bylo možno již na úrovni ZÚR s ohledem na zde chráněné druhy určit, že je třeba rychlostní silnici přerušit. Zpracovatel hodnocení vycházel z informací pocházejících z pokročilé projektové přípravy tohoto záměru.

[226] Ve všech případech ovšem takto na úrovni zásad územního rozvoje postupovat nelze. Postup zpracovatele hodnocení ZÚR na území zařazená do soustavy NATURA 2000 a potažmo ani MŽP nelze považovat za svobodný. Svědčí o tom vcelku podrobný komentář v části B.4.2 (s. 21 a násl.) vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území obsahující doporučení k minimalizaci vlivů těchto záměrů, u nichž význam vlivu nebylo možno prozatím určit. Zpracovatel hodnocení zde uvedl, že u řady záměrů lze konflikt řešit vhodnou lokalizací záměru. Při hodnocení míry vlivu je třeba vzít v úvahu podíl a význam záměrem zasazené plochy z hlediska ekologických nároků stanoviště či druhu. U řady dopravních záměrů je možné minimalizovat negativní vlivy uskutečněním adekvátních opatření.

[227] Soud považuje za legitimní, že v případech, kdy nelze na úrovni zásad územního rozvoje přesně kvantifikovat míru negativního vlivu záměru na území zařazená do soustavy NATURA 2000, je tento požadavek posunut do dalších fází územního plánování a povolování záměru. Stejný postup ostatně pro tyto případy předepisuje i metodický pokyn MŽP č. 15/2007 týkající se hodnocení významnosti vlivů při posuzování podle § 45i zákona č. 114/1992 Sb. (publikováno ve Věstníku MŽP č. 11/2007), což jen potvrzuje výše vyřčený názor soudu, dle něhož nelze postup zpracovatele hodnocení a potažmo odpůrce považovat za svobodný. Právě hodnocení vlivů navazujících stupňů územně plánovací činnosti (územních plánů obcí, regulačních plánů) a především pak NATURA ve fázi před povoláním záměru slouží k detailnějšímu posouzení míry negativních vlivů záměru, neboť teprve v těchto fázích dochází k přesné lokalizaci záměru do území (územní plán) a ke stanovení stavebně technických para-

metrů záměrů (územní řízení). Stavebně technické řešení a organizace související s prováděním stavebních prací je pak rozhodující pro posouzení míry vlivů těchto stavebních záměrů, které nepředstavují úplně nový zásah do území, nýbrž v převážné míře využívají stávající silnice a spočívají v jejich rozšíření (viz např. rychlostní silnice R52 v úseku Pohořelice–Mikulov). Na okraj soud poznamenává, že skutečnost, že navržený koridor R52 využívá v převážné části stávající silnici, dostatečně vyplývá z výkresu č. 4, který je grafickou částí odůvodnění opatření obecné povahy, a ze strany 53 textové části opatření obecné povahy. Proto soud shledal návrh odpůrce na provedení důkazu dokumentem „3D vizualizace tras rychlostní silnice R55 a R52“, jímž hodlal odpůrce doložit své tvrzení, že navržený koridor rychlostní silnice R52 využívá stopu stávající pozemní komunikace, nadbytečným a neprovedl jej.

[228] Rovněž pro tyto navazující fáze územního plánování a rozhodování o umístění stavby do území platí § 45i odst. 8, 9 a 10 zákona č. 114/1992 Sb., a nejsou tak namíste obavy navrhovatelů, že by z důvodu nedostatečné kvantifikace vlivů záměru na území NATURA 2000 ve fázi hodnocení zásad územního rozvoje mohlo dojít k povolení záměru bez uložení a provedení kompenzačních opatření dle § 45i odst. 9 zákona č. 114/1992 Sb. (ostatně ukládání kompenzačních opatření ve fázi hodnocení koncepcí je v porovnání s ukládáním kompenzačních opatření ve fázi povolování záměru praxí považováno za méně efektivní – viz Bejček, P. Kompenzační opatření podle článku 6.4 směrnice o stanovištích. *Ochrana přírody*. 2011, č. 3, s. 13–14).

[229] Lze ještě dodat, že možný negativní vliv nebylo možné kvantifikovat rovněž v případě několika územních rezerv. Metodika hodnocení vlivů územních rezerv na území zařazená do soustavy NATURA 2000 je značně specifická, neboť vymezení územní rezervy slouží pouze k prověření využití určité oblasti pro konkrétní záměr. Zpracovatel hodnocení zvolenou metodiku transparentně popsal a logickým způsobem odůvodnil, a lze ji tak dle soudu akceptovat.

[230] Tato námitka je tedy nedůvodná.

[231] Soud nesdílí názor navrhovatelů ani ve vztahu k přezkoumatelnosti stanoviska MŽP. V prvé řadě se nelze ztotožnit s tvrzením navrhovatelů, že stanovisko je pouze obecným formulářem, který se mohl týkat libovolného kraje. Stavební zákon z roku 2006, včetně jeho prováděcích právních předpisů, ani zákon o posuzování vlivů na životní prostředí nepředepisují obsah, natož pak strukturu stanoviska MŽP k vyhodnocení vlivů ZÚR na životní prostředí. MŽP tak má široký prostor při koncipování obsahu stanoviska. Lze jen přivítat, jestli MŽP koncipuje svá stanoviska k vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na životní prostředí jednotným způsobem.

[232] Stanovisko k vyhodnocení vlivů na životní prostředí bylo v nyní posuzovaném případě vydáno teprve poté, co došlo k veřejnému projednání návrhu ZÚR dle § 39 stavebního zákona z roku 2006 (právě účast veřejnosti je základním principem procesu SEA). Ještě před tím se MŽP z pozice dotčeného orgánu na úseku hned několika složkových zákonů práva životního prostředí vyjádřilo prostřednictvím stanoviska ze dne 26. 7. 2010, které je pro pořizovatele ZÚR závazné, k obsahu variantně řešeného návrhu ZÚR i k obsahu vyhodnocení vlivů ZÚR na životní prostředí. Některé otázky navíc byly řešeny v dohodačím řízení (jednání dne 24. 1. 2011). Je tedy vcelku pochopitelné, že ve stanovisku k vyhodnocení vlivů na životní prostředí, které bylo vydáno jako poslední v řadě, již nebylo třeba formulovat postoj ke konkrétním záměrům a postačovalo vyjádřit se v obecné rovině ke koncepci jako takové. Obsah stanoviska MŽP k vyhodnocení vlivů ZÚR na životní prostředí je dle soudu plně přezkoumatelný.

[233] Byť soud shledal navrhovatele výslovně formulované námitky proti stanovisku MŽP jako nedůvodné, musel přihlídnout k tomu, co vyšlo najevo v průběhu řízení při projednávání jiných námitek navrhovatelů. Soud již shora uvedl, že posouzení vlivů ZÚR na životní prostředí je neúplné, neboť nezahrnuje vyhodnocení kumulativních a synergetických vlivů. MŽP si mělo tohoto nedostatku všimnout a vyzvat odpůrce k jeho odstranění.

Jestliže však namísto toho vydalo ke koncepci (ZÚR) kladné stanovisko, učinilo tak na podkladě neúplně zjištěného skutkového stavu, tedy předčasně. Tím byl proces posuzování vlivů na životní prostředí zatížen vadou, která mohla mít vliv na zákonnost stanoviska MŽP. (...)

D) Tvrzené chybné posouzení variant koridorů jednotlivých staveb dopravní silniční infrastruktury

[255] Navrhovatelé kromě scházejícího posouzení ucelených koncepcí rozvoje silniční dopravní infrastruktury v JMK namítají i chybné posouzení a vyhodnocení jednotlivých dílčích variant záměrů, resp. koridorů silničních komunikací a jejich úseků v rámci vyhodnocení vlivů ZÚR na životní prostředí a udržitelný rozvoj území. V odůvodnění je pak v návaznosti na to nedostatečně, resp. chybně zdůvodněn výběr těchto jednotlivých dílčích variant. Tato námitka se zejména týká:

* posuzovaných variant jednotlivých úseků rychlostní silnice R43 (včetně přivaděče k R43 od Tišnova – silnice II. třídy II/385),

* variant tangent města Brna (včetně územní rezervy pro jihovýchodní tangentu),

* „variant“ rychlostní silnice R52 (resp. nedostatečného posouzení skutečných variant silničního spojení Brna a Vídně,

* variant jednotlivých úseků rychlostní silnice R55,

* silnice I. třídy I/40 Břeclav-Valtice,

* kapacitní silnice S8 v prostoru města Znojma.

S tím dále souvisí neúplné a nesprávné posouzení, resp. vymezení MÚK, jež mají být součástí uvedených silnic, a rovněž nesprávné vymezení koridorů některých z nich přes zastavěné území obcí.

[256] Jako obecný nedostatek týkající se všech dílčích úseků dopravních staveb navrhovatelé poukazují na tvrzení, obsažené na s. 32 odůvodnění ZÚR, podle něžž „[m]íra podrobnosti hodnocení odpovídá měřítku ZÚR (1:100 000), dostupným podkladům a projektové dokumentaci“. V této souvislosti odkazují na § 6 odst. 2 vyhlášky 500/2006 Sb.

Z výše uvedeného navrhovatelé dovozují, že pokud by bylo pro řádné vyhodnocení vlivů některých dopravních staveb či jejich jednotlivých úseků (resp. pro ilustraci tohoto vyhodnocení v grafické části ZÚR) nezbytné použít měřítko 1:50 000, pak je to nejen možné, ale bylo povinností pořizovatele zajistit tento postup. Stejně tak je povinností zpracovatele vyhodnocení vlivů i návrhu ZÚR zajistit si nezbytné podklady pro soulad provedeného hodnocení s požadavky právních předpisů (§ 3 ve spojení s § 2 odst. 1 a 4 správního řádu). V této souvislosti navrhovatelé zdůrazňují, že nelze „*mírou podrobnosti hodnocení odpovídající měřítku*“ odůvodnit nedostatečné vyhodnocení otázky, jakou dodatečnou zátěž by jednotlivé záměry pro dotčená území znamenaly (v tomto ohledu se odkazují na část. IV, bod. 1 návrhu).

[257] Dále mají navrhovatelé za to, že ZÚR obecně „*viditelně*“ nevymezují ani v grafické ani v textové části všechny křižovatky nadmístního významu v rámci koridorů dopravní infrastruktury nadmístního významu, přičemž se odkazují na čl. 50 textové části ZÚR. Dle navrhovatelů je možné, že v některých částech vymezených koridorů jsou tyto křižovatky „*ukryty*“ v nepřiměřeně širokých koridorech. Jako příklad uvádějí území obce Rozdrojovice, kde dochází ke „*skokové*“ změně šířky koridoru silnice R43. Dále ZÚR nevymezily napojení MÚK na silnice I. a II. třídy.

[258] Podle odpůrce je grafická část ZÚR vydána v základním měřítku daném stavebním zákonem z roku 2006 a prováděcími předpisy (1:100 000). Projektant měl k dispozici všechny existující podklady, nezbytné a relevantní pro řešení ZÚR, různé míry podrobnosti, odpovídající jejich připravenosti (od studií až po realizační dokumentaci). Problematická věta znamená podle odpůrce toliko, že nelze předpokládat, že hodnocení záměrů v úrovni ZÚR je *a priori* provedeno v zásadně větší podrobnosti a může zohledňovat podrobná technická či jiná řešení, která mohou mít zásadní vliv na výsledky hodnocení, případně na návrhy opatření. Detailnější hodnocení a tomu i úměrná podrobnost (EIA) je provedeno až v navazující fázi územ-

ního řízení. K využití údajů o současné zátěži a o kapacitě jednotlivých dopravních staveb odpůrce uvádí, že u procesů SEA a EIA se uplatňuje u vyhodnocení variant jednotlivých dopravních záměrů metoda použití vyhledových intenzit.

[259] Odpůrce v tomto ohledu poukázal na povahu zásad územního rozvoje jako koncepčního územně plánovacího dokumentu nadmístního (regionálního) významu (§ 36 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006). Dle odpůrce jsou v ZÚR plošně vymezeny všechny MÚK včetně označení, s návazností na stávající silniční síť. Zakreslení napojení na stávající silniční síť, tj. technické řešení MÚK včetně napojení na silnice I. a II. třídy, není z hlediska podrobnosti úkolem pro ZÚR, ale pro územní plány jednotlivých obcí. Tvrzení navrhovatelů o „*ukrývání*“ křižovatek do vymezených koridorů označil jako nepravdivé.

[260] Soud shledal námitky navrhovatelů týkající se použitých měřítek u výkresů grafické části ZÚR nedůvodnými. Dle názoru soudu je problematická věta uvedená v námitce navrhovatelů, od které odvozují obecný nedostatek hodnocení všech dílčích úseků dopravních staveb, vytržena z kontextu a celkově chybně interpretována. Jelikož je tato věta v odůvodnění ZÚR obsažena v části týkající se pouze rychlostní silnice R43, nezakládá obecné pravidlo pro všechny ostatní dopravní stavby, jak usuzují navrhovatelé. Předmětná věta ani nijak nepopírá tvrzení navrhovatelů, že je zpracovatel povinen opatřit nezbytné podklady pro samotné prosouzení záměrů. Naopak jak sama věta, tak i následný text obsahují výčet těchto podkladů různé míry podrobnosti vyhotovených v různě velkém měřítku. Zmiňovaný § 6 odst. 2 vyhlášky č. 500/2006 Sb. stanovuje měřítko, pouze pro výkresy, které jsou součástí grafické části zásad územního rozvoje. Použitelná měřítko jsou tedy obecně 1:100 000, v odůvodněných případech 1: 50 000, popřípadě 1: 200 000, pro výkres širších vztahů je stanoveno měřítko 1:500 000.

[261] Ze spisové dokumentace vyplývá, že jak textová část ZÚR, tak i jejich odůvodnění obsahují v grafické části zákonem a pro-

váděcími předpisy předepsané výkresy, které jsou provedeny v zákonem stanovených měřítcích. Bez konkrétních námitek zdůvodňujících nutnost použití právě jiného měřítka, soud shledal použití měřítek 1:100 000, 1:200 000 a 1:500 000 v souladu právní úpravou. Jelikož navrhovatelé námitku blíže nekonkretizovali, zdejší soud neshledal, že by odpůrce na základě této věty odůvodňoval hodnocení otázky, jakou dodatečnou zátěž by jednotlivé záměry pro dotčená území znamenaly. Soud se naopak ztotožnil s názorem odpůrce, že tato věta měla pouze obecně v závěru naznačit, s jakou mírou podrobnosti je v úrovni ZÚR provedeno hodnocení záměrů týkající se rychlostní silnice R43, a to odpovídající samotné míře zpracování ZÚR, dostupným podkladům a projektové dokumentaci.

[262] Soud i v řízení o zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s. ř. s. vychází ze skutkového a právního stavu, který existoval v době vydání zásad územního rozvoje (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Poukaz odpůrce vznesený při ústním jednání na připravovanou novelu stavebního zákona z roku 2006, dle níž zásady územního rozvoje ani VURÚ nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem územnímu plánu, je proto pro posouzení zákonnosti postupu odpůrce v této věci irelevantní.

[263] K obecnému odkazu na část IV. bod 1 návrhu, tedy na část, kde navrhovatelé tvrdí nedostatečné posouzení synergických a kumulativních vlivů, soud plně odkazuje na bod [57] a násl. tohoto rozsudku, kde se touto otázkou zabýval.

[264] Zdejší soud se dále neztotožňuje s námitkou navrhovatelů, že lze z výše uvedeného bodu 50 textové části ZÚR či jinak dovozovat, že jsou další křižovatky nadmístního významu „ukryté“ v samotných koridorech dopravní infrastruktury.

[265] Ze spisové dokumentace byly zjištěny následující skutečnosti. Dle bodu 50 textové části ZÚR: „*Plochy a koridory jednotlivých záměrů jsou vymezeny tak, že jejich součástí jsou všechny související stavby včetně ochranných pásem vyplývajících ze záko-*

na a všechny mimoúrovňové a úrovňové křižovatky, které svými plošnými nároky nepřesahují šíři vymezeného koridoru.“ Dále jsou v grafické a textové části ZÚR vyznačeny mimoúrovňové, mimoúrovňové kolektorové a vybrané úrovňové křižovatky, jejich pozice na příslušném koridoru a šířka koridoru je obklopující.

[266] Dle § 36 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 zásady územního rozvoje vymezí plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití. V souladu s judikaturou zdejšího soudu význam MÚK a přivaděčů zpravidla přesahuje pouhé zajištění dopravní obslužnosti konkrétního území a je tedy nutné, aby byly také vymezeny v samotných zásadách územního rozvoje (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2011, čj. 7 Ao 7/2010-133).

[267] Jednotlivé křižovatky jsou v souladu s tvrzením odpůrce v ZÚR zobrazeny jak v grafické, tak i textové části. Co se týká možného následného vymezení těchto křižovatek v rámci daného koridoru, je zapotřebí zmínit, že závaznost nadřazené územně plánovací dokumentace je nutno chápat jak v pozitivním, tak i v negativním smyslu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-185, č. 1971/2010 Sb. NSS, ze dne 27. 10. 2010, čj. 9 Ao 1/2010-84, a ze dne 24. 4. 2012, čj. 9 Ao 7/2011-559). Závaznost v pozitivním smyslu znamená, že územně plánovací dokumentace nižšího stupně musí respektovat a také vymežit vymezené plochy a koridory nadmístního významu územně plánovací dokumentací stupně vyššího. Závaznost v negativním smyslu naopak neumožňuje územně plánovací dokumentaci nižšího stupně vymežit prvky nadmístního významu, které v nadřazené územně plánovací dokumentaci obsaženy nejsou. V souladu s výše uvedeným tak nemůže dojít díky negativní závaznosti zásad územního rozvoje k tomu, aby byly později vymezeny další MÚK nadmístního významu v rámci územně plánovací dokumentace nižšího stupně.

[268] Soud se neztotožňuje ani s druhou částí námítky týkající se nepřiměřené šíře koridorů a proměnlivosti této šířky. Šíře dané

plochy či koridoru by měla být kompromisem mezi požadavkem přesného vymezení, který minimalizuje počet osob potenciálně dotčených na právech, a požadavkem ponechání dostatečného prostoru, který v nižších stupních územně plánovacích nástrojů umožňuje variantní řešení a upřesnění daného záměru. Mezi šířkou koridoru a zásahem do právní sféry tak není přímá úměra. Větší šířka koridoru naopak poskytuje nástrojům územního plánování nižšího stupně určitou volnost pro zohlednění konkrétních místních podmínek, jelikož realizace budoucí dopravní stavby nikdy nebude dosahovat celé šíře daného koridoru. Míra přesnosti vymezení ploch a koridorů ovšem nesmí překračovat svojí určitostí daný stupeň územně plánovacího nástroje, a to ani na jednu stranu.

[269] V případě napadeného koridoru se jedná o šířku 600 až 700 metrů. Vzhledem k přibližné šířce budoucí dopravní stavby včetně ochranných pásem, která bude řádově 100 metrů, je tak ponechán nižší územně plánovací dokumentaci prostor k upřesnění řádově 250 až 300 metrů od středu koridoru na obě strany. Vzhledem ke skutečnosti, že se jedná o vymezení koridoru v rámci zásad územního rozvoje, tedy nejvyššího stupně územně plánovací dokumentace, jedná se dle názoru soudu o přiměřený prostor odpovídající výše uvedenému kompromisu. Zmíněné omezení šířky koridoru v oblasti Brněnské přehrady (u obce Rozdrojovice) je pochopitelné vzhledem k objektivním podmínkám daným v tomto místě. Z jedné strany je prostor pro případné umístění dopravní stavby omezen Brněnskou přehradou a z druhé existující zástavbou. V další části koridor kopíruje již existující část dálničního tělesa. Zdejší soud v tomto ohledu poznamenává, že ačkoliv by bylo právně možné zachovat širší koridoru 700 m i v tomto místě, reálně lze umístit danou dopravní stavbu jen v řádově užším koridoru. Zúžení koridoru v tomto místě je tak ukázkou toho, že byl zvažován výše uvedený kompromis. Zbytečně široce vymezeným koridorem, který by musel zasahovat i do prostoru hráze či vodní hladiny, by byl zahrnut větší počet pozemků i přes jasnou ne-

možnost umístit v tomto prostoru danou stavbu. Navrhovatelé dále žádné konkrétní důvody, proč by měl být daný koridor příliš široký, neuvodli.

[270] Zdejší soud se ztotožnil s vyjádřením odpůrce, že zakreslení napojení na stávající silniční síť, tj. technické řešení MÚK včetně napojení na silnice I. a II. třídy, není z hlediska podrobnosti úkolem pro zásady územního rozvoje, ale územní plány jednotlivých obcí. Ze spisové dokumentace vyplývá, že v ZÚR jsou vyznačeny mimoúrovňové, mimoúrovňové kolektorové a vybrané úrovňové křižovatky, které kříží současnou dopravní síť. K této otázce krom obecného konstatování neuvodli navrhovatelé žádné další konkrétní argumenty. Soud tedy i tuto námitku považuje za nedůvodnou.

[271] Soud se neztotožnil ani s námitkou navrhovatelů zmíněnou v návrhu a rozvedenou v replice, že základním parametrem pro vyhodnocení vlivů záměru dopravní stavby na životní prostředí a veřejné zdraví má být její kapacita a nikoliv metoda výhledových intenzit. Uváděná kapacita má být přitom dána maximálním počtem vozidel, která mohou denně jednotlivé typy komunikací využívat při splnění tzv. úrovně kvality dopravy. V této souvislosti navrhovatelé poukazují na body B.I.2. přílohy č. 3 a č. 4 zákona o posuzování vlivů a na normy ČSN 73 6102 a ČSN 73 6101.

[272] K tomu má soud za nutné poznamenat, že příloha č. 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí se zabývá náležitostmi oznámení dle tohoto zákona a v bodě B.I.2 požaduje uvést kapacitu (rozsah) předmětného záměru. Příloha č. 4 zákona o posuzování vlivů předepisuje náležitosti dokumentace a její bod B.I.2 je opětovně částí základních údajů týkajících se záměru. Z textu příloh zákona tak nijak nevyplývá navrhovateli tvrzený předpoklad. Výše uvedené přílohy na tomto místě pouze požadují uvést kapacitu (rozsah) záměru a nijak neupravují, jak tuto hodnotu zjistit.

[273] Zatímco u ostatních záměrů výše uvedená hodnota vychází z konkrétních projektovaných hodnot (např. elektrárna o urči-

tém výkonu), u dopravních staveb je stanovení této hodnoty komplikovanější. Zatížení životního prostředí je v případě dopravních staveb způsobováno především dopravou. Tato doprava však není přímo stavitelem dopravní stavby regulovatelná a snadno předvídatelná (na rozdíl např. od výkonu elektrárny) a může se v závislosti na řadě proměnných v čase měnit (ekonomická situace, sezónní vlivy atd.). Právě ke stanovení této zátěže slouží modelování dopravy a určování výhledových intenzit, které má co nejpřesněji určit pravděpodobné vytížení.

[274] Ačkoliv právní řád přesnou metodu posuzování vlivů koridorů na životní prostředí neupravuje, bylo by dle názoru soudu proti smyslu samotného posuzování SEA a EIA, aby se při stanovení možné zátěže vycházelo z paušálně stanoveného maximálního využití dané komunikace dle technických norem. Především s ohledem na to, že maximálního zatížení daná komunikace nemusí nikdy dosáhnout. Soud má v této souvislosti za zvláštní, že navrhovatelé vyčítají ZÚR nedostatečná zjištění a nízkou míru podrobnosti, v tomto případě však požadují založit celé posuzování pouze na základě paušálních hodnot.

[275] K důkazu předanému soudu odpůrcem při ústním jednání obsahujícímu letecké snímky obcí v blízkosti jednotlivých koridorů rychlostních silnic s graficky vyznačeným rozvojem v různém časovém období, soud poznamenává, že ve vztahu k řešené otázce nemá žádnou relevanci. Soud jen podotýká, že ZÚR mají vycházet z aktuální situace a rozvoje obcí a při plánování dopravní infrastruktury jej zohlednit. Skutečnost, že se obce z řad navrhovatelů v uplynulých letech rozvíjely, byť třeba i směrem k nyní plánovaným dálnicím a rychlostním silnicím, jim tak jen těžko může jít k tíži. (...)

D.6 Tvrzené chybné a neobjektivní „bodové hodnocení“ jednotlivých úseků koridorů dopravních staveb

[424] Navrhovatelé tvrdí, že metodický postup hodnocení variant jednotlivých úseků koridorů dopravní a technické infrastruktury z hlediska vlivů na životní prostředí je

zcela neprůhledný, neobjektivní a z mnoha hledisek chybný. Toto má mít vliv na správnost tvrzení a údajů v dokumentu obsažených, a v konečném důsledku na zákonnost ZÚR.

[425] Dle navrhovatelů v bodě 12 kapitoly A.6.1. hodnocení SEA týkající se syntetického hodnocení variant zcela schází „*vylučovací kritérium*“. Toto kritérium by mělo být uplatňováno za situace, kdy by hodnocená varianta byla prokazatelně zdrojem dalšího zatížení území v oblastech, kde již jsou překročeny nejvyšší přípustné limity takové zátěže. Taková varianta by měla být bez dalšího označena jako nepřijatelná.

[426] Váhy „Vp“ přiřazené k parametrům A1-1 až A1-4, zohledňující plochu zástavby v blízkosti koridorů, jsou podle navrhovatelů neproporcionální. Pokud je koridor veden ve vzdálenosti do 100 metrů od obytné zástavby, pak se jedná o situaci, kde je realizace z důvodu nevyhnutelného překračování nejvyšších přípustných limitů hluchnosti prakticky vyloučena. Přitom pokles váhy 7 pouze na váhu 5 při vzdálenosti do 1 000 metrů je malý. Tedy hodnota váhy pro vyloučené trasování do 100 metrů od obytné zástavby musí být výrazně větší, zatímco pro vzdálenější trasování výrazně menší.

[427] Jako příklad neobjektivního hodnocení a porovnání jednotlivých dílčích variant navrhovatelé poukazují na posouzení variant „*Bystrcké*“ (D1-A) a „*Optimalizované MŽP*“ (D1-C/J) úseku rychlostní silnice R43 Troubsko-Kuřim (příloha 2. 2. s. 1 a 2 části SEA). V tomto případě je počet přidělených „*negativních bodů*“ shodný při hodnotě parametru A1-1 pro plochy 8,13 hektarů jako při hodnotě téhož parametru pro plochu pouhých 0,11 hektaru. Opravou jen tohoto jednoho dílčího hodnocení by se celkový výsledek tohoto hodnocení musel dramaticky změnit. Jako druhý příklad uvádějí obchvat Břeclavi, kde stejný typ vlivu, například parametry A1-1 a A1-2, je v případě dvou nedoporučených variant charakterizován jako velký, zatímco v doporučené variantě je bez jakéhokoliv odůvodnění hodnocen pouze jako střední. V této souvislosti navrhovatelé odkazují na opomíjený úsek obchvatu Břeclavi a z něj vy-

plývající zkrácení celkové délky úseku R55 Břeclav – státní hranice. Závěrem dodávají, že v příloze 1. 1. Části SEA na s. 1 je vliv na hloučnost pro variantu „Bystrckou“ rychlostní silnice R43 hodnocen stupněm 0 a vliv na ovzduší nesrozumitelně stupněm +1/-1. Dle názoru navrhovatelů jsou toto z pohledu dlouhodobých překračování limitů v oblasti Bosonoh a obce Troubsko naprosto nesprávná tvrzení.

[428] Odpůrce uvádí, že pro potřeby posouzení vlivů variantních řešení obsažených v ZÚR byla rozpracována metodika, která je popsána v kapitole 6.1 dokumentace VURÚ. V zájmu maximální transparentnosti jsou jednotlivé kategorie hodnotících výroků popsány v přílohách 2. 1. a 2. 2. Výsledné doporučení expertního SEA týmu je pak výsledkem zvážení všech těchto aspektů.

[429] Navrhovateli navrhované „*vylučovací kritérium*“ jde podle odpůrce zcela mimo metodický rámec posuzování územně plánovací dokumentace. Navrhovatel sám uvádí metodickou diskontinuitu při vymezování oblastí se zhoršenou kvalitou ovzduší, jakož i variabilitu v rozsahu těchto území v různých letech. Dalším aspektem, který nelze zohlednit, je budoucí vývoj emisních a hlukových charakteristik vozového parku. V rámci projednání ZÚR byly vyhodnoceny všechny známé a relevantní varianty záměrů v souladu se stavebním zákonem z roku 2006. Pokud má navrhovatel jako vylučovací kritérium na mysli stávající zátěž území, je nutné upozornit, že touto problematikou se zabývají věcně a místně příslušné orgány veřejné správy.

[430] K parametrům pro bodové hodnocení odpůrce konstatuje, že způsob vyhodnocení variant řešení není metodicky ze strany MŽP upraven. Je v souladu s běžným postupem vyhodnocení SEA i ostatních zásad územního rozvoje. Tento postup je akceptován orgánem příslušným a odpovědným za metodické vedení vyhodnocení vlivů na životní prostředí (MŽP).

[431] Míra významu zohlednění potenciálních vlivů ve vztahu k obyvatelstvu, resp. ovzduší, je mimo jiné vyjádřena počtem bodů

přidělených této skupině kritérií. Jelikož je této skupině kritérií přiděleno 26 z celkového počtu 100 bodů, je patrné, že je tato složka hodnocena jako velmi významná v porovnání s dalšími hodnocenými složkami životního prostředí.

[432] K příkladu hodnocení variant R43 odpůrce rekapituluje závěry hodnocení variant a doporučení SEA. Dále odkazuje na závěry textové části hodnocení (kap. A.6.2). K příkladu hodnocení variant obchvatu Břeclavi odpůrce doplňuje, že důvodem určení míry vlivů je pozice koridoru vzhledem k obytné zástavbě. Odpůrce nesouhlasí, že doporučená varianta celou trasu obchvatu Břeclavi neobsahuje a je zde vynechán úsek 10 km, kde se nachází konflikt s územím NATURA 2000. Koridor pro vedení rychlostní silnice R55 v prostoru Břeclavi byl v 2. návrhu ZÚR řešen ve třech variantách. Jako nejpřijatelnější byla v úseku Hrušky–Břeclav vybrána varianta „*ŘSD*“, na kterou v ZÚR navazovala varianta obchvatu Břeclavi. Jelikož je na uvedenou dvoupruhovou variantu již vydáno územní rozhodnutí řešící i možnost kompenzačních opatření, je tento koridor z výroku ZÚR vypuštěn.

[433] Stanovení parametru „*riziko vzniku vlivů*“ je dle tvrzení odpůrce založeno na skutečnosti, že šířka vymezených koridorů je výrazně širší než šíře koridoru, která bude fakticky využita pro realizaci konkrétních záměrů. „*Rizikem vzniku vlivů*“ jsou hodnoceny územní podmínky pro minimalizaci, resp. vyloučení vlivů k dané skupině parametrů, resp. dané složce životního prostředí.

[434] V případě, kdy vlivy na obyvatelstvo a ovzduší jsou v daném koridoru nejednoznačné, upozorňuje zpracovatel na tuto skutečnost prostřednictvím bodového hodnocení (+1/-1). V tomto úseku lze předpokládat vznik jak pozitivních, tak negativních vlivů. Ve vztahu k obyvatelstvu a ovzduší jsou naopak takto hodnoceny (-1 či -2) úseky koridorů, které se přibližují plochám obytné zástavby. SEA je hodnocením koncepčním, nikoliv projektovým. V rámci posouzení variant vymezených ZÚR bylo provedeno koncepční posouzení sloužící k identifikaci potenciálně negativních vlivů na životní prostředí, které

mají být dále vyhodnoceny v měřítku odpovídajícímu projektové dokumentaci (EIA).

[435] Nejvyšší správní soud posoudil námitku tvrdící absenci „*vylučovacího kritéria*“ jako nedůvodnou. Samotné kritérium má vyloučit ty varianty koridorů, které by byly prokazatelně zdrojem dalšího zatížení území (znečištění ovzduší, hluku apod.) v oblastech, kde jsou již překročeny nejvyšší přípustné limity takovéto zátěže, případně je zřejmé, že by k takovému překročení došlo. Navrhovatelé tedy potřebu „*vylučovacího kritéria*“ odůvodňují na základě předpokladu, že do území s existující nadlimitní zátěží nelze umísťovat koridory dopravních staveb. Tento předpoklad byl již v předchozích částech rozsudku vyvrácen. Soud ve stručnosti opakuje, že samotné vymezení koridorů a ploch nadmístního významu v zásadách územního rozvoje se nemůže z povahy věci dostat do rozporu s imisními limity znečištění ovzduší či nejvyššími přípustnými hodnotami hluku. V podrobnostech soud odkazuje na body [102] až [110] tohoto rozsudku.

[436] Jako nedůvodnou seznal soud i námitku navrhovatelů týkající se přiřazení jednotlivých vah „*Vp*“ k parametrům A1-1 až A1-4. V podkapitole A.6.1. „*Metodický postup*“ (s. 199 hodnocení SEA) je uvedeno, že metodický postup vychází mimo jiné ze zásad, kdy každý z problémových okruhů je prezentován skupinou kritérií (Sk), přičemž každé kritérium (K) je vyjádřeno konkrétními parametry (P). Jednotlivým skupinám kritérií byly týmem zpracovatelů stanoveny váhy formou rozdělení 100 bodů, počet bodů přidělených skupině kritérií (Sk) odráží význam dané složky v rámci funkcí dotčeného území. V rámci každé skupiny (Sk) jsou podle stejného principu stanoveny váhy jednotlivých parametrů (Vp) rozdělením příslušného počtu bodů přidělených dané skupině. Pro každý parametr (P) je na základě hodnoty a prostorové dispozice daného jevu („*limitu*“) vůči vymezenému koridoru stanovena „*velikost vlivu*“ a „*riziko vlivu*“ vyjádřené bodovým hodnocením (bp) odvozeným z jednoduché matice rizik. Syntetické hodnocení každé varianty je dáno hodnotou (H) váženého součinu bodové hodno-

ty parametru (bp) a jeho váhy (vp). Varianta s nejnižší celkovou hodnotou H je z hlediska vlivů na životní prostředí považována za nejvýhodnější.

[437] Navrhovatelé napadají parametry A1-1 až A1-4, které patří do skupiny kritérií (Sk) „*Obyvatelstvo a ovzduší*“, kritéria (K) „*Vlivy na obyvatelstvo*“, jimž je souhrnně přidělena váha 21 bodů. Tyto parametry zohledňují plochu zástavby ve vzdálenosti od osy koridoru, a to ve čtyřech pásmech: do 100 metrů (A1-1), do 500 metrů (A1-2), do 1 000 metrů (A1-3) a do 2 000 metrů (A1-4). Těmto parametrům byly přiděleny postupně váhy o počtu bodů 7, 6, 5, 3. Z výslechu svědka RNDr. Libora K. k této otázce vyplynulo, že vztažení k ose koridoru je modelové, neboť osa komunikace nemusí být umístěna přímo v ose koridoru, může být umístěna kdekoli s diferencí v rádech 100 metrů. Dále mohou ochranná opatření dané vlivy významně eliminovat. Dle soudu je logické, že vzrůstající vzdáleností od osy koridoru také klesá hodnota jednotlivých vah. Dále je zapotřebí přihlédnout ke skutečnosti, že v rámci zásad územního rozvoje se neumísťují konkrétní silniční stavby, ale vymezují se koridory o šířce několika set metrů a až v rámci nižších stupňů územně plánovací dokumentace dochází k upřesňování. Samotnou otázkou proporcionality rozdělení jednotlivých bodů vah v rámci daného kritéria se soud nezabýval, neboť tato námitka zcela míří do pátého kroku algoritmu. Tento krok aplikuje zdejší soud zpravidla pouze tehdy, neshledal-li pochybení v předchozích čtyřech krocích, tak tomu ovšem v projednávaném případě nebylo (blíže viz bod [711] rozsudku).

[438] Navrhovatelé dále napadají smysl a objektivitu metodiky hodnocení variantně navrhovaných záměrů. Namítají zejména chybné hodnocení koridoru silnice R43 v úseku Troubsko (D1) – Kuřim, konkrétně porovnání varianty „*Bystrcké*“ (D1-A) a varianty „*Optimalizované MŽP*“ (D1-C/J) ve vztahu ke kritériu „*vliv na obyvatelstvo*“ (A1). Jak bylo již výše uvedeno, u každého parametru (P) je na základě hodnoty a prostorové dispozice daného jevu vůči vymezenému ko-

ridoru stanovena „velikost vlivu“ a „riziko vlivu“ vyjádřené bodovým hodnocením (bp) odvozeným z jednoduché matice rizik. Výsledná hodnota bodového hodnocení (H) je tvořena až součinem hodnot (bp) a příslušné váhy (Vp). Samotná hodnota daného parametru tak prochází skrze matici rizik, která ji může značně zkreslit. Ze spisové dokumentace (tabulka v příloze 2. 2. na s. 1 SEA) vyplývá, že plocha zástavby ve vzdálenosti do 100 metrů od osy koridoru je v případě varianty „Bystrcké“ celkem 8,13 hektarů, v případě varianty „Optimalizované MŽP“ je 0,11 hektaru. Svědek RNDr. Libor K. k této otázce při výslechu mimo jiné uvedl, že na základě porovnání kvantitativních parametrů získaných geografickou analýzou nebylo možné dospět ke správnému výsledku. Tato metodika byla ještě rozšířena o prvky rizikové analýzy, kdy se formou expertního odhadu určoval význam a pravděpodobnost vzniku vlivu. Tato metodika hodnocení byla připravena speciálně pro hodnocení zásad územního rozvoje Jiho-moravského kraje. Konkrétně ve vztahu k hodnocení úseku Troubsko (D1) – Kuřim a variant „Bystrcké“ a „Optimalizované MŽP“, uvedl, že velikost ploch nehraje roli.

[439] Na základě výše uvedeného dospěl soud k názoru, že rozdíl uvedených ploch je na první pohled značný. Ztotožnil se s názorem navrhovatelů, že vzdálenost silničního tělesa od zástavby zásadně ovlivňuje vliv na obyvatelstvo a hodnocení zcela pomíjející takto značný rozdíl odporuje prvkům logiky. Na tomto nic nemění výpověď svědka RNDr. Libora K. Samotná matrice rizik, kde je hodnota stanovena na základě expertního odhadu, poskytuje velký prostor pro případné zkreslení konečných výsledků, i když podkladové hodnoty v celku jistě hovoří v neprospěch určité varianty. Proto vskutku mohlo v namítaném případě dojít ke zkreslení hodnocení koridoru rychlostní silnice R43. S ohledem na dále uvedené nicméně soud nemusel metodiku hodnotit detailněji.

[440] Soud nepominul, že metodika není metodikou obecně užívanou, ale byla vytvořena pro ZÚR, konkrétně její část tzv. matrice rizik. Je nutné poznamenat, že tento problém

nelze primárně přičítat pořizovateli, neboť při absenci jakékoliv zákonné či alespoň metodické úpravy, nezbyvá pořizovateli nic jiného než tuto metodiku vytvořit. Avšak i při absenci úpravy nelze ze strany pořizovatele resignovat na nároky na transparentnost, objektivitu a přesvědčivost daného hodnocení. Primární odpovědnost za rozdílné a nekonzistentní metodiky hodnocení vlivů koncepcí na životní prostředí má ovšem MŽP (k pasivitě MŽP v tomto ohledu viz též bod [548]).

[441] I kdyby snad v metodice hodnocení variantně navrhovaných záměrů dle kapitoly A. 6. SEA došlo k pochybení naznačenému navrhovateli, nemělo by vliv na zákonnost napađených ZÚR. Stanovisko SEA totiž není jediným či determinujícím podkladem pro výběr dané varianty koridoru. Navíc i samotné hodnocení variantně navrhovaných záměrů dle kapitoly A.6. SEA je jen jedním z více podkladů pro výsledné doporučení SEA a není s to samo o sobě zapříčinit doporučení chybné varianty. Kromě hodnocení dle kapitoly A.6. SEA byly jednotlivé variantní záměry hodnoceny shodně jako ostatní návrhy (viz kapitola A.5.9. a příloha 1.1. SEA). Dále výsledné doporučení vychází z hodnocení vlivů ZÚR na ptáčí oblasti a evropsky významné lokality NATURA 2000. Navrhovateli zmiňovaný vliv na obyvatelstvo byl podrobně hodnocen v rámci hodnocení HIA. V rámci tohoto hodnocení byla jako nejvhodnější také doporučena varianta „Bystrcká“ (s. 55 HIA). Soud se navíc v této otázce řídil zásadou zdrženlivosti, neboť daná otázka spadá do vysoce odborné sféry.

[442] K druhému příkladu, který měl prokázat neobjektivitu bodového hodnocení a týkal se koridoru rychlostní silnice R55 v úseku Hrušky – Břeclav (D2) – hranice ČR/Rakousko, soud ve stručnosti uvádí, že v tomto případě navrhovatelé vycházejí především z toho, že daná trasa koridoru neobsahuje trasu obchvatu Břeclavi. Touto otázkou se zdejší soud již zabýval v části IV.D.4.1. tohoto rozsudku a na podrobné odůvodnění v této části rozsudku odkazuje.

[443] Námitku týkající se hodnocení varianty „Bystrcké“ rychlostní silnice R43 stup-

něm 0 pro vliv na obyvatelstvo a vliv na ovzduší nesrozumitelně stupněm +1/-1 shledal soud jako nedůvodnou. V souladu s vyjádřením odpůrce lze při uplatnění stupně (+1/-1) v daném úseku předpokládat vznik jak pozitivních, tak negativních vlivů. Podrobné odůvodnění zahrnující slovní hodnocení daných stupňů lze nalézt v kapitole A.5.9 hodnocení SEA. Stejně jako navrhovatelé v souvislosti s překračováním dlouhodobých limitů v oblasti Bosonoh a obce Troubsko odkazují na bod. 2 části návrhu, soud odkazuje na body [102] až [110] tohoto rozsudku pro podrobnější odůvodnění této otázky. (...)

G) Námitka nesprávného posouzení souladu návrhu ZÚR s Politikou územního rozvoje

[566] ZÚR dle navrhovatelů vymezují koridory staveb infrastruktury mezinárodního a republikového významu v rozporu s cíli a úkoly vyplývajícími z příslušných ustanovení PÚR 2008, respektive v některých případech bez toho, aby byly v PÚR 2008 vymezeny.

[567] Ve vztahu k rychlostní silnici R43 navrhovatelé konkrétně poukazují na skutečnost, že dle čl. 9 odst. 1 druhé odrážky rozhodnutí TEN-T „*míjejí hlavní sídelní útvary na síti*“. V návaznosti na citované rozhodnutí stanoví PÚR 2008 v článku 23, že „[n]epřípustné je vytváření nových úzkých hrdel na trasách dálnic, rychlostních silnic a kapacitních silnic; jejich trasy, jsou-li součástí trans-evropské silniční sítě, volit tak, aby byly v dostatečném odstupu od obytné zástavby hlavních center osídlení“. S těmito ustanoveními je dle navrhovatelů vymezení koridoru rychlostní silnice R43 (zařazené do TEN-T) v rozporu, neboť R43 prochází obytnou zástavbou města Brna (územím městských částí Brno-Bystrc, Brno-Bosonohy a Brno-Kníničky), jež je nepochybně „*hlavním centrem osídlení*“. Ve vzdálenosti do 100 metrů od R43 v „*Bystrcké*“ trase by tak například bylo 8,3 hektarů urbanizovaných ploch. „*Úzké hrdlo*“, tedy místo potenciálního narušení plynulosti dopravy, vzniká např. mísením dopravy dálkové a dopravy městské. Pokud by byla R43 vedena intravilánem města Brna, k tomuto mísení by nedocházelo. Dále v člán-

ku 121 PÚR 2008 je ve vztahu k úseku rychlostní silnice R43 „*Brno-Svitavy/Moravská Třebová*“ stanoven úkol „*Provéřit proveditelnost rozvojového záměru*“. Odůvodnění ZÚR však neobsahuje žádný odkaz na skutečné splnění tohoto úkolu, tedy vyhodnocení proveditelnosti realizace záměru rychlostní silnice R43 ve směru na Svitavy. Na s. 46 pouze uvádí odkaz na vyhledávací studii „*Rychlostní silnice R43 Černá Hora (Svitávka) – Svitavy (Litomyšl) R35*“, necituje však žádné relevantní výstupy této studie. Pouze konstatuje, že „[n]a základě výsledků studie se zástupci MŽP a MD na jednání dne 16. 9. 2010 dohodli, že vyhledávací studie prokazuje nevhodnost navržené trasy R43 ve směru na Svitavy, a odsouhlasili, aby nadále byla sledována varianta vedená směrem k připojení na R35 v prostoru Starého Města u Moravské Třebové“, tj. varianta „*Německá*“. Takovýto postup je ovšem podle názoru navrhovatelů v naprostém rozporu s požadavky na posouzení reálných variant řešení v rámci vyhodnocení vlivů ZÚR na trvale udržitelný rozvoj a následně v rámci řízení o návrhu zásad územního rozvoje.

[568] Podle navrhovatelů dále nebylo možné v souladu se zákonem vymezit v ZÚR koridory tangent města Brna, jestliže nejsou vymezeny v PÚR 2008. Tangenty jsou nedílnou součástí páteřního systému silniční infrastruktury, neboť propojují dálnice (D1, D2) a rychlostní silnice (R43, R52). I na ně se tedy vztahuje požadavek na vymezení koridorů dopravní infrastruktury mezinárodního a republikového významu v PÚR (a až následně v navazujících nástrojích územního plánování).

[569] Ve vztahu ke koridoru rychlostní silnice R52 v úseku Pohořelice-Mikulov navrhovatelé odkazují na důvodovou zprávu k návrhu PÚR 2008, z níž dovozují, že vymezení předmětného úseku rychlostní silnice R52 v PÚR 2008 bylo jednak podmíněno „*prověřením a vyhodnocením variantních řešení*“, jednak že k jeho vymezení došlo v návaznosti na předchozí vymezení tohoto záměru v ÚPN VÚC Břeclavska. Tento územní plán byl však zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2009, čj. 3 Ao 1/2007-210,

a to s ohledem na nesprávnost postupu při vyhodnocení možných variant kapacitního silničního spojení Brna a Vídně. K posouzení těchto koncepčních variant (v rámci celkových koncepčních alternativ rozvoje dopravní infrastruktury JMK) ovšem nedošlo ani v rámci vyhodnocení vlivů a pořízení návrhu ZÚR.

[570] Dále navrhovatelé namítají, že ZÚR ve výrokové části nevymezuje koridor rychlostní silnice R55 (resp. jakékoli silniční spojení) v úseku „*Břeclav – hranice ČR (-Wien)*“, přičemž k řádnému prověření proveditelnosti rozvojového záměru v uvedeném úseku nedošlo ani v procesu zpracovávání ZÚR. V odůvodnění ZÚR je pouze (na s. 59) uvedeno, že tento koridor nebyl sledován jako variantní propojení Brna a Vídně, nýbrž jako varianta obchvatu Břeclavi. Dle navrhovatelů tímto fakticky došlo k (nepřípustnému) zúžení v PÚR 2008 vymezeného koridoru ve směru na Vídeň na regionální či místní záměr obchvatu města Břeclavi. ZÚR by mohla záměr rychlostní silnice R55 v úseku „*Břeclav – hranice ČR (-Wien)*“ nevymezit pouze v případě, že by se v rámci pořizování ZÚR (zejména při vyhodnocování vlivů na udržitelný rozvoj území) objevily argumenty, které by vyloučily možnost realizace takového záměru; nic takového však prokázáno nebylo.

[571] V této souvislosti navrhovatelé odkazují na sdělení Ministerstva dopravy ze dne 12. 5. 2009 (poskytnuté jako odpověď na žádost podanou dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím), v němž mělo být uvedeno následující: „*Pokud jde o síť TEN-T jako takovou, dokumentem, kde jsou stanoveny, je Rozhodnutí 884/2004/ES a to právě v náčrtech přílohy 1. [...] Z náčrtu ale vyplývá, že z Brna na jih vedou 2 trasy TEN-T, a to jedna jako dnešní D2 a druhá v trase dnešní R52 (dnešní trasy jsou plnou čarou, plánované čárkovaně) s jejím dalším pokračováním dle toho, jak bude projednáno; do tohoto Rozhodnutí nezasahuje. Pokud jde o prioritní projekty, platí totéž. Mapky jsou jen náčrty. V tomto případě je rozhodující text, kde jsou uvedeny body Brno a Vídeň. Je tedy možné použít jak trasu přes Břeclav, tak přes Pohořelice. V náčrtu je po-*

hořelická varianta, protože je kratší a zdála se být logičtější, ale to není závazné. Obě varianty jsou možné.“ V rámci vyhodnocení vlivů ZÚR mělo tedy dle názoru navrhovatelů dojít k porovnání variant silničního spojení Brna a Vídně přes Břeclav a přes Pohořelice. Toto porovnání pak mělo být součástí srovnání ucelených koncepčních variant rozvoje silniční infrastruktury JMK. Skutečnost, že k tomuto srovnání koncepčních variant nedošlo, lze chápat rovněž jako rozpor postupu při pořízení ZÚR i jejího výsledného obsahu s požadavky PÚR.

[572] Odpůrce k námitkám týkajícím se rychlostní silnice R43 uvedl, že podmínka dostatečného odstupu od obytné zástavby hlavního centra osídlení byla v daném případě vyřešena tím, že v prostoru Bystrce je v projektové dokumentaci trasa silnice zahlobunena a překryta v délce cca 1,48 km. Vlivy motorového provozu na přilehlé obytné a rekreační území tak budou minimalizovány. Dále odpůrce nesouhlasil s tím, že nebyly v rámci ZÚR posouzeny varianty trasy R43. Koridor pro rychlostní silnici R43 byl v návrhu ZÚR (projednaném dle § 37 stavebního zákona z roku 2006 v červnu 2010) řešen ve variantách, tj. i ve variantě na Svitavy. Na základě vyhodnocení předložených koncepčních variant R43 z hlediska dopravně-inženýrských kritérií, předpokládaných vlivů na obyvatelstvo, veřejné zdraví a složky životního prostředí projektant jako výslednou variantu doporučil variantu „*Německou*“ (D3-A) v koridoru Černá Hora – Svitávka a variantu „*Německou*“ (D4-A) v koridoru Svitávka – Velké Opatovice – hranice kraje. K variantě na Svitavy odpůrce dodal, že tato má zásadní problémy s vedením přes území Pardubického kraje. Zásadním střetem s chráněnými zájmy na úseku ochrany životního prostředí je průchod přes II. ochranné pásmo březovského vodního zdroje, sloužícího pro zásobování města Brna. Dále trasa zasahuje do dobývacího prostoru výhradního ložiska Březinka. Zpracování vyhledávací studie „*Rychlostní silnice R43 Černá Hora (Svitávka) – Svitavy (Litomyšl) R35*“ zajistilo ŘSD v souvislosti s úkolem vyplývajícím z PÚR 2008, která ukládá MD v součinnosti

s MŽP a dotčenými kraji prověřit možnosti připojení R43 v prostoru Svitavy. Dohoda MŽP a MD ze dne 16. 9. 2010 ohledně trasování R43 v severní části Jihomoravského kraje neměla a z důvodu časové následnosti ani nemohla mít vliv na projednávání návrhu ZÚR v červnu 2010, kde byl koridor pro rychlostní silnici R43 řešen ve variantách včetně varianty na Svitavy. Proto je v odůvodnění ZÚR uveden pouze odkaz na tuto studii a vazba na splnění úkolu z PÚR 2008.

[573] Odpůrce dále nesouhlasí s argumentací navrhovatelů, podle níž k vymezení tangenty v ZÚR bylo nutné jejich předchozí vymezení v PÚR 2008. Součástí páteřního systému silniční infrastruktury je dle něj řada silnic, které nesplňují požadavky toho, aby musely být řešeny v PÚR. Tangenty svým významem nepřesahují území jednoho kraje, jejich případná nerealizace nebude mít na sousední kraje žádný vliv. Případnou nerealizací tangenty taky nedojde k znemožnění propojení základní sítě dopravních cest.

[574] K námitkám týkajícím se vymezení koridorů rychlostních silnic R52 a R55 odpůrce uvedl, že PÚR 2008 sice stanovila spojení JMK s Vídní prostřednictvím obou uvedených silnic, avšak zatímco koridor silnice R52 je vymezen bez jakýchkoliv úkolů pro ministerstva a jiné ústřední správní orgány, v případě koridoru silnice R55 byl pro úsek Břeclav – státní hranice stanoven úkol prověřit proveditelnost rozvojového záměru. ZÚR prověřovaly jak záměr R52 (ve dvou variantách), tak záměr R55 v úseku Břeclav – státní hranice (ve třech variantách), přičemž u všech variant uvedeného úseku silnice R55 byl konstatován významný negativní vliv na lokality NATURA 2000. K usnesení vlády ze dne 19. září 2007, č. 1064, o Harmonogramu výstavby dopravní infrastruktury v letech 2008 až 2012 (citovaném v důvodové zprávě PÚR 2008) odpůrce upřesnil, že výsledkem splnění úkolu prověřit u příslušných představitelů Rakouské republiky možnost realizace variantního řešení silničního spojení Brna s Vídní uloženého citovaným usnesením Ministerstvu dopravy je uzavření dohody mezi vládou České republiky a Rakouskou spolkovou vlá-

dou o propojení české rychlostní silnice R52 a rakouské dálnice A5 mezi městy Mikulov a Drasenhofen (dohoda byla podepsána dne 23. 1. 2009 a v platnost vstoupila dne 16. 3. 2009). Naopak do doby vydání ZÚR nebyla prokázána možnost provedení rozvojového záměru R55 v úseku Břeclav – státní hranice, a tak nelze konstatovat, že řešení obsažené v PÚR je v rozporu s požadavkem článku 109 PÚR 2008. Teprve na jednání konaném dne 22. 11. 2011 byla otázka proveditelnosti záměru R55 ministerstvy (MŽP, MD, MMR) a dalšími správními orgány prověřena a bylo potvrzeno řešení odpovídající vydaným ZÚR.

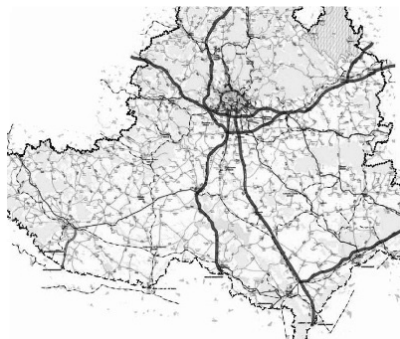
[575] Nejvyšší správní soud posoudil předložené námitky takto.

[576] Námitky obsažené v dané části návrhu lze zasadit do rámce hlavní výhrady, která se line v zásadě všemi částmi návrhu a která spočívá v prosazování alternativní dopravní koncepce založené na studii Ing. S. Dle navrhovatelů vymezení páteřních koridorů pro silniční dopravu v PÚR 2008 podporuje klíčové elementy této koncepce, ergo dopravní koncepce zvolená odpůrcem je s PÚR 2008 v rozporu (výslovně zaznává uvedený argument v části II. bodě 3.2 návrhu, který navrhovatelé označují jako popis „skutkového stavu“).

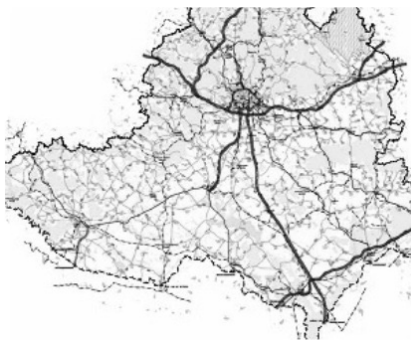
[577] Lze připomenout, že základním principem této dopravní koncepce je, slovy navrhovatelů, „odvedení tranzitní dopravy z dopravně přetížené brněnské aglomerace“ (s. 26 návrhu). Dálkovou tranzitní dopravu ve směrech Vídeň – Ostrava/Katowice a Vídeň – Praha navrhuje odvést z trasy po rychlostní silnici R52 Mikulov–Brno na trasu po rychlostní silnici R55 a na trasu Znojmo–Jihlava po silnici I/38/S8. Nedochozelo by tak „k zatažení veškeré tranzitní dopravy, projíždějící přes území JMK, do urbanizovaných částí města Brna a jeho okolí, zatíženého již v současné době nadlimitní zátěží“ (s. 27 návrhu). Dle této koncepce proto ani není zapotřebí budovat tangenty města Brna, (do)budovat rychlostní silnici R52 v trase Pohořelice–Mikulov–Drasenhofen a kapacitní silnici R43 není nutné realizovat v úseku D1–Kuřim „Bystrckou“ variantou, tedy v trase Troubsko–Kuřim, ale je možné ji vést v trase Ostrovačice–Kuřim.

[578] Rozdíly mezi „oficiální koncepcí“ a „alternativní koncepcí Ing. S.“, respektive různé dopady těchto koncepcí na brněnskou aglomeraci (jak je interpretují navrhovatelé), lze ilustrovat pomocí následujících map a nákrestů:

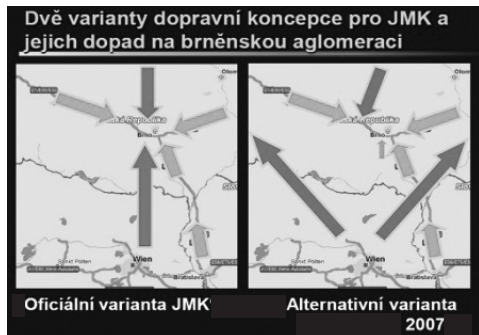
Oficiální koncepce



Alternativní koncepce
(Ing. S., leden 2007)



(převzato ze s. 26 návrhu)



[579] S uvedenou argumentací navrhovatelů se však Nejvyšší správní soud neztotož-

ňuje. Již výše (bod [143]) konstatoval, že alternativní dopravní koncepce Ing. S. se dostává do rozporu s obsahem PÚR 2008, která vymezuje koridor rychlostní silnice R52 v trase Pohořelice–Mikulov–Drasenhofen (–Videň). Z dalších ustanovení PÚR 2008 je zároveň patrné, že politika územního rozvoje počítá s tím, že i v bezprostředním okolí města Brna bude docházet k dalšímu rozvoji silniční infrastruktury. Např. v článku 42 vymezujícím Rozvojovou oblast Brno stanovila PÚR 2008 jako jeden z úkolů pro územní plánování vytvoření územních podmínek „pro řešení dopravní (zejména silniční) sítě jižně od dálnice D1 v souvislosti s rozvojem komerční zóny Brno-jih“. Poukázat lze rovněž na článek 121 PÚR 2008, v němž je vymezen koridor rychlostní silnice v trase Brno – Svitavy/Moravská Třebová s tím, že jako důvod vymezení je uvedeno mimo jiné zkvalitnění silničního spojení Brno – Svitavy/Moravská Třebová. V případě koridoru kapacitní silnice R55 sice PÚR 2008 odkazuje na skutečnost, že plánovaná silnice je součástí TEN-T, přesto není nijak zřejmé, že by byl jejím vymezením v PÚR 2008 sledován právě ten záměr, na který poukazují navrhovatelé (tedy odvedení dálkové tranzitní dopravy z brněnské aglomerace, jež by umožnilo upustit od dostavby rychlostní silnice R52 k rakouské hranici a od vybudování tangent v okolí Brna). PÚR 2008 naopak jako důvod jejího vymezení uvádí „zajištění kvalitativně vyšší úrovně obsluhy území s vysokou koncentrací sídel“ (R55 by měla spojit Olomouc, Přerov, Napajedla, Uherské Hradiště, Hodonín a Břeclav). Tvrzení navrhovatelů, že vymezení páteřních koridorů pro silniční dopravu v PÚR 2008 podporuje klíčové elementy alternativní dopravní koncepce Ing. S., je tedy zavádějící.

[580] K námitkám vznášeným navrhovatelí ve vztahu k jednotlivým dopravním koridorům (respektive k údajnému nesouladu jejich vymezení v ZÚR a v PÚR 2008) uvádí Nejvyšší správní soud následující.

[581] Ohledně koridorů „tangent města Brna“ a koridoru rychlostní silnice R52 v úseku Pohořelice–Mikulov–Drasenhofen (–Ví-

deň) navrhovatelé uplatnili obsahově stejné námitky již v předcházejících bodech návrhu. Nejvyšší správní soud je proto vypořádal již výše a nepovažuje za nutné se jimi znovu podrobně zabývat. Postačí připomenout, že předmětem řešení v PÚR jsou koridory mezinárodního či republikového významu, přičemž koridor jihozápadní a jižní tangenty nelze považovat za koridor republikového významu. Námitka, podle níž vymezení koridoru jihozápadní a jižní tangenty v ZÚR je v rozporu se stavebním zákonem, neboť koridor nebyl vymezen v PÚR, je proto nedůvodná (podrobněji viz bod [151] výše). Stejně tak neobstojí námitky týkající se rychlostní silnice R52. V textové části PÚR 2008 a schématu č. 5, které představují závaznou část PÚR, je vymezen koridor mezinárodního významu R52 v trase Pohořelice–Mikulov–Drasenhofen (–Wien), a to bez jakýchkoliv podmínek týkajících se prověření jeho realizovatelnosti či prověření výhodnosti jiného alternativního spojení. Schválená PÚR 2008 tedy zafixovala spojení Brna s Vídní po koridoru R52 v uvedené trase, což bylo později na mezinárodní úrovni stvrzeno uzavřením dohody o propojení rakouské dálnice A5 a české rychlostní silnice R52 mezi městy Drasenhofen a Mikulov. V důsledku toho pozbyl pro účely přípravy ZÚR relevanci právní názor vyřčený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2009, čj. 3 Ao 1/2007-210, na nějž se navrhovatelé v této souvislosti odvolávají. Povinností pořizovatele zásad územního rozvoje je převzít do zadání a na jeho podkladě zpracovaného návrhu zásad dle § 37 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 záměry obsažené v platné politice územního rozvoje, u nichž dosud nebyla prokázána jejich neproveditelnost. Ve vztahu k dopravnímu koridoru rychlostní silnice R52 žádná takováto překážka v průběhu pořizování ZÚR zjištěna nebyla (na rozdíl od R55 v úseku Břeclav – státní hranice), a proto nebylo důvodu vypustit tento záměr z návrhu ZÚR (podrobněji viz zejména body [141] až [143]).

[582] Zbývá tedy vypořádat námitky vztahující se k rychlostním silnicím R43 a R55.

[583] Část námitek týkajících se těchto silnic se opírá o jejich zařazení do TEN-T, a tak považoval Nejvyšší správní soud za nutné nejprve vyjasnit, jaká je právní povaha a účinky aktů vymezujících v právu EU transevropské dopravní sítě. Politiky EU v dané oblasti měly původně právní základ v člancích 129b–129d Smlouvy o založení Evropského společenství, nyní lze obsahově v zásadě nezměněnou úpravu nalézt v čl. 170–172 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“). Hlavním nástrojem pro realizaci cílů dle čl. 170 SFEU jsou tzv. „*hlavní směry*“ (*guidelines*), které dle článku 171 odst. 1 SFEU „*zahrnují cíle, priority a hlavní rysy opatření předpokládaných v oblasti transevropských sítí*“. K jejich vymezení došlo rozhodnutím TEN-T.

[584] Hlavní směry pro rozvoj transevropské dopravní sítě jsou podle čl. 172 SFEU přijímány Evropským parlamentem a Radou tzv. „*řádným legislativním postupem*“ (tedy postupem podle čl. 294 SFEU), ovšem tímto postupem mohou být přijímány různé právní akty. Článek 288 SFEU obsahující výčet právních aktů přijímaných orgány EU pro výkon unijních pravomocí rozlišuje mezi nařízeními, směrnicemi, rozhodnutími, doporučeními a stanovisky. Žádnou bližší specifikaci toho, jakou formou mají být vymezeny hlavní směry, primární právo EU neobsahuje. Nezbývá proto než se přidržet označení, které nese samotný nyní posuzovaný právní akt (č. 1692/96/ES); jedná se tedy o rozhodnutí. Nutno dodat, že na rozdíl od českého vnitrostátního práva, v němž bývají jako rozhodnutí zásadně označovány individuální právní akty (tedy výsledek aplikace normativních aktů na konkrétní případy), v právu EU se lze setkat i s rozhodnutími, která se svou povahou blíží spíše normativním aktům. Rozhodnutí tak bývají typicky užívána jako metoda k zavádění některých nových politik (např. v případě programu *Socrates*) nebo ke stanovení obecných procedur, jako je tomu u tzv. „*rozhodnutí o komitologii*“ (rozhodnutí Rady 1999/468/ES o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi); k výkladu o povaze rozhodnutí v právu EU srov. Craig, P.; De Búrca, G. *EU Law. Text, Cases, and Mate-*

rials. 3. vyd. Oxford : Oxford University Press, 2003, s. 115–116.

[585] Podle článku 288 SFEU jsou rozhodnutí pro své adresáty závazná v celém rozsahu. Komplikovanější je otázka, jaké jsou jejich právní účinky, tj. jaká je povaha závazků, jež z rozhodnutí jejich adresátům vyplývají, a zda se jich vůči nim mohou dovolávat jednotlivci v řízeních před vnitrostátními soudy. V případě nařízení vyplývá tzv. přímý účinek v nich obsažených závazků z dikce čl. 288 SFEU, u směrnic jej dovozuje (a podmiňuje splněním určitých podmínek) dobře známá judikatura Soudního dvora [např. rozsudky ze dne 4. 12. 1974, *Yvonne van Duyn proti Home Office*, 41/74, Recueil, s. 1337, ze dne 5. 4. 1979, *Státní zastupitelství proti Tulliu Rattimu*, 148/78, Recueil, s. 1629, nebo ze dne 26. 2. 1986, *M. H. Marshall proti Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching)*, 152/84, Recueil, s. 723]. Co se týče rozhodnutí, Soudní dvůr v rozsudku ze dne 6. 9. 1970, *Franz Grad proti Finanzamt Traunstein*, 9/70, Recueil, s. 825, připustil, že není vyloučeno, aby přímý účinek měly i tyto právní akty. A to zejména tehdy, kdy jsou rozhodnutím uloženy povinnosti v některém členském státě, nebo povinnost všech členských států jednat určitým způsobem. V každém konkrétním případě je však třeba zvážovat povahu a obsah posuzovaného rozhodnutí či jeho vybraného ustanovení, kontext, v němž bylo vydáno, a teprve následně určit, zda je způsobilé mít přímý účinek v právních vztazích mezi adresáty rozhodnutí a třetími stranami.

[586] Při posuzování povahy rozhodnutí TEN-T Nejvyšší správní soud předně vyšel z toho, jak je unijní kompetence v dané oblasti vymezena v primárním právu EU. Podle článku 170 odst. 1 SFEU „[z]a účelem dosažení cílů uvedených v člancích 26 a 174 [...] přispívá Unie ke zřízení a rozvoji transevropských sítí v oblastech dopravních, telekomunikačních a energetických infrastruktur“. Samotné citované rozhodnutí stanoví v čl. 1 odst. 1 jako svůj účel „vytvoření hlavních směrů, které budou zahrnovat cíle, priority a hlavní rysy navrhovaných opatření v oblasti trans-

evropské dopravní sítě; tyto hlavní směry stanoví projekty společného zájmu, jejichž provádění by mělo přispět k rozvoji sítě ve Společenství“. Podle odst. 2 hlavní směry uvedené v předchozím odstavci „představují obecný referenční rámec, kterým by měly být podpořeny členské státy, případně Společenství, při provádění projektů společného zájmu zaměřených na soudržnost, vzájemné propojení a interoperabilitu transevropské dopravní sítě a na přístup k této síti. Tyto projekty tvoří společný cíl, jehož dosažení závisí na jejich stupni zralosti a dostupnosti finančních zdrojů, aniž je dotčen finanční závazek členského státu nebo Společenství [...]“. Podle čl. 2 rozhodnutí je jeho cílem vytvoření TEN-T, a to postupně do roku 2020 a v souladu s načrtnutými plány a specifikacemi obsaženými v přílohách rozhodnutí.

[587] S ohledem na dikci citovaného ustanovení primárního práva EU (Unie „přispívá“) i na obsah samotného rozhodnutí vymezujícího hlavní směry je Nejvyšší správní soud přesvědčen, že z rozhodnutí nelze dovozovat žádné konkrétní závazky států, jichž by se vůči nim mohl dovolávat jednatel. Rozhodnutí stanoví určité více či méně obecně definované cíle a státy mají povinnost přiměřeně usilovat o jejich naplnění. To však neznamená, že by v řízeních před vnitrostátními soudy bylo možno se s odkazem na dané rozhodnutí domáhat např. toho, v jaké podobě má dojít k zanesení konkrétních dopravních projektů do územně plánovací dokumentace a k jejich následné realizaci. Nejvyšší správní soud nemá pochyb o tom, že rozhodnutí TEN-T se v tomto ohledu zásadně odlišuje od rozhodnutí (či jejich jednotlivých ustanovení), u nichž je judikaturou Soudního dvora dovozována existence přímého účinku. Např. ve věci *Franz Grad proti Finanzamt Traunstein* takto Soudní dvůr dovodil, že je možné se před vnitrostátními soudy dovolávat čl. 4 odst. 2 rozhodnutí Rady 65/271/EHS o harmonizaci vybraných opatření týkajících se soutěže v železniční, silniční a vnitrozemské vodní dopravě ve spojitosti s ustanoveními první směrnice Rady 67/227/EHS o harmonizaci právních předpisů členských států

týkajících se daní z obratu a třetí směrnice Rady 69/463/EHS o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se daní z obratu – Zavedení daně z přidané hodnoty v členských státech. Citované ustanovení zcela jasně a konkrétně zakazovalo členským státům aplikovat společný režim daně z obratu souběžně se specifickými daňovými režimy, které namísto této daně obsahovaly národní právní řády.

[588] Navrhovatelé se v replice na podporu svého názoru ohledně přímého účinku rozhodnutí TEN-T odvolávali na již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 9 Ao 2/2008-62. Zdejší soud však v uvedeném rozsudku pouze *obiter dictum* (poté, co dovedl, že napadené opatření obecné povahy bylo vydáno v rozporu se zákonem a je nutno jej zrušit) uvedl, že „[z]e strany pořizovatele územního plánu je však nanejvýš vhodné vzít v úvahu, že rozhodnutí [TEN-T] je určeno členským státům, a je tak závazné i pro Českou republiku ve všech jeho částech“. Při přezkumu změn Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy přijatých v návaznosti na citovaný rozsudek pak Nejvyšší správní soud k námitce týkající se předmětného rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady uvedl následující: „Dále je nutno vzít v úvahu charakter zmíněného rozhodnutí – jedná se o vymezení projektů společného zájmu a jejich podpory, včetně finanční. V řízení o změně územního plánu tedy není z žádného z hledisek určených stavebním zákonem relevantní posuzovat, zda v územním plánu navrhovaná či měněná komunikace vyhovuje kritériím uvedeným v rozhodnutí [TEN-T]. Tuto povinnost nestanoví ani samotné rozhodnutí. Otázka, zda silniční okruh kolem Prahy bude či nebude splňovat kritéria stanovená uvedeným rozhodnutím pro transevropskou silniční síť, teoreticky může být posuzována při hodnocení, zda Česká republika přijala nezbytná opatření k dosažení cílů vytyčených rozhodnutím, případně zda předmětná komunikace nebyla označena za projekt společného zájmu ve smyslu rozhodnutí [TEN-T], aniž by splňovala zde uvedená kritéria. Jakýkoliv výsledek nastí-

něného posouzení však nemá vliv na zákonost změny územního plánu“ (rozsudek ze dne 7. 1. 2010, čj. 9 Ao 4/2009-111). Dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu k dané otázce tedy souzní se závěry, k nimž soud dospěl v nynějším řízení; oporu pro právní názor prosazovaný navrhovateli v ní nelze nalézt.

[589] Podpůrně lze v této souvislosti odkázat rovněž na analýzu think-tanku *Centrum für Europäische Politik* (CEP) „*Qualification of the Guidelines Issued to Implement TEN-T Policy*“ (jež je dostupná na internetové stránce: <http://www.cep.eu/en/analyses-of-eu-policy/transport/transeuropean-network/>). Podle uvedené právní analýzy jsou hlavní směry „*právními akty s omezeným právním účinkem*“ (*legal acts with limited legal effect*).

[590] Z uvedené argumentace tedy plyne, že navrhovatelé se nemohou s odkazem na čl. 9 odst. 1 rozhodnutí TEN-T (podle kterého transevropská silniční síť zahrnuje dálnice a silnice, jež „*míjejí hlavní sídelní útvary na trasách stanovených na síti*“) dovolávat nepřipustnosti vymezení koridoru rychlostní silnice R43 v tzv. „*Bystrcké*“ variantě. Stejně tak nepovažuje soud za nutné zabývat se tím, jakým způsobem je v uvedeném rozhodnutí vymezena silnice R55.

[591] Požadavek obsažený v článku 9 odst. 1 rozhodnutí TEN-T nicméně následně převzala PÚR 2008 v článku 23, který stanoví republikovou prioritu: „*Podle místních podmínek vytvářet předpoklady pro lepší dostupnost území a zkvalitnění dopravní a technické infrastruktury s ohledem na přístupnost krajiny [...]. Nepřípustné je vytváření nových úzkých hrdel na trasách dálnic, rychlostních silnic a kapacitních silnic; jejich trasy, jsou-li součástí transevropské silniční sítě, volit tak, aby byly v dostatečném odstupu od obytné zástavby hlavních center osídlení.*“

[592] V části PÚR 2008 obsahující tzv. republikové priority však, s ohledem na úroveň obecnosti a abstrakce, kterou se vyznačuje, nelze spatřovat víc než vymezení právně-politických východisek celé PÚR. Konkrétnější

úkoly pro územní plánování stanoví až následující části PÚR, vymezující na základě těchto východisek jednotlivé rozvojové oblasti a osy, specifické oblasti, koridory a plochy dopravní infrastruktury, koridory a plochy technické infrastruktury a souvisejících rozvojových záměrů, případně další úkoly pro územní plánování. Rozdíl mezi „republikovými prioritami“ a konkrétnějšími požadavky na územní plánování obsaženými v dalších částech PÚR 2008 je strukturálně obdobný rozdíl mezi právními normami a principy. Zatímco principy mají dimenzi vlastní váhy, a tak je v případě vzájemné kolize více principů možné přistoupit k jejich poměrování, respektive vyvažování, právní normy tuto dimenzi nemají. Jestliže tak PÚR např. vymezí určitý dopravní koridor a navazující územně plánovací dokumentace se od trasy daného koridoru bezdůvodně odchýlí, pak bude tato územně plánovací dokumentace bezpochyby v rozporu s PÚR. Ovšem skutečnost, že navazující územně plánovací dokumentace v plné míře nerespektuje určitou republikovou prioritu, nemusí nutně vést ke stejnému závěru.

[593] Dovožovat čistě na základě díkce výše citovaného článku 23 PÚR 2008, že vedení koridoru rychlostní silnice R43 obytnou zástavbou města Brna (tzv. „*Bystřickou*“ variantou) je vyloučeno, tedy nelze. Pořizovatel ZÚR totiž musel při volbě trasy uvedeného koridoru zvažovat rovněž další požadavky plynoucí z PÚR 2008, a to zejména obecný požadavek vytvářet předpoklady pro lepší dostupnost území a zkvalitnění dopravní infrastruktury (obsažený ve stejném bodě). Konkretizaci této priority pro dotčené území obsahuje PÚR 2008 v článku 121, v němž je vymezení koridoru rychlostní silnice R43 zdůvodněno nejen nutností provázat silniční tahy D1 a R35, ale také potřebou zkvalitnit silniční spojení Brno–Svitavy/Moravská Třebová. Pořizovatel ZÚR musel, vázán těmito požadavky, nutně hledat určité kompromisní řešení. Vedení koridoru silnice R43 v trase, která by plně vyhovovala požadavku „*dostatečného odstupu od obytné zástavby*“ města Brna, by totiž mělo za důsledek, že by silnice sice odváděla tranzitní dopravu z prostoru brněnské aglomera-

ce, avšak neplnila by další z předpokládaných funkcí. Z výsledků analýzy a modelování dopravy v prostoru Brna přitom plyne, že tranzitní doprava ve směru sever-jih představuje maximálně cca 20 % všech přepravních vztahů v tomto prostoru. Převážující podíl (tj. cca 80 %) má doprava zdrojová a cílová směřující k městu Brnu a jeho urbanizovanému prostoru. Oddálená varianta koridoru R43 (tzv. „*Boskovická*“ varianta) by měla jen velmi omezenou schopnost přenést a rozdělit výraznější podíl této zdrojové a cílové dopravy (srov. textová část odůvodnění ZÚR s. 33–34, dále k tomu též v bodech [283] a [284] shora). Realizace silnice R43 v „*Bystřické*“ variantě má být nadto spojena s vybudováním určitých kompenzačních opatření (zahlobení a překrytí části trasy silnice).

[594] K další námitce týkající se rychlostní silnice R43, podle níž v ZÚR nebyl adekvátně splněn úkol plynoucí z článku 121 PÚR 2008, a to prověřit proveditelnost rozvojového záměru „*Brno – Svitavy/Moravská Třebová*“, Nejvyšší správní soud odkazuje na body [313] až [321] shora, kde se již s obdobnou námitkou vypořádal. Lze připomenout, že vyhledávací studie, která měla prověřit proveditelnost varianty silnice R43 vedoucí směrem na Svitavy, uvedenou trasu nedoporučila. Následně došlo k dohodě MD a MŽP, že i nadále bude sledována původní („*Německá*“) varianta silnice R43 v úseku Černá Hora – hranice JMK. Tato varianta řešení koridoru je nadto připravována i ze strany Pardubického kraje. Nejvyšší správní soud tedy souhlasí s odpůrcem, že nelze dovožovat rozpor ZÚR s PÚR 2008 v daném bodě.

[595] Konečně ve vztahu k námitkám týkajícím se koridoru rychlostní silnice R55 uvádí Nejvyšší správní soud následující. PÚR 2008 vymezuje daný koridor v článku 109 v úseku Olomouc–Přerov a dále Napajedla–Uherské Hradiště–Hodonín–Břeclav–hranice ČR (–Videň). ZÚR však koridor rychlostní silnice R55 vymezuje toliko v trase Moravský Písek (hranice kraje)–Rohatec–Břeclav, v úseku Břeclav–hranice ČR/Rakousko už ne. Otázkou tedy je, zda se nevymezením rychlostní silnice R55 v uvedeném úseku ZÚR nedostává do rozporu s PÚR 2008.

[596] Není pochyb o tom, že vymezení koridorů republikového, tedy celostátního a mezinárodního významu v PÚR je závazné pro zásady územního rozvoje vydávané na úrovni krajů (§ 31 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006). Jak však Nejvyšší správní soud uvedl v již citovaném rozsudku čj. 9 Ao 3/2009-59, „[z]ávaznost v Politice obecně vyjádřených záměrů pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních a regulačních plánů a pro rozhodování v území ovšem neznamená a ani znamenat nemůže, že by kraje při pořizování zásad územního rozvoje automaticky převzaly do svých plánů realizaci v Politice obsažených záměrů, a to bez dalšího hodnocení jejich dopadů či zvažování možných variant. [...] Politika územního rozvoje je koncepčním (nikoli realizačním) nástrojem územního plánování a představuje tak základní referenční rámec, který je závazný potud, že je třeba se v tomto rámci pohybovat a vycházet z něho při pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a při rozhodování v území (§ 31 odst. 4 stavebního zákona [z roku 2006]). Neznamená to však, že Politikou vytyčený úkol bude nutně naplněn.“

[597] Vymezení určitého dopravního koridoru v PÚR tedy nutně neznamená, že by daný koridor musel být v celém rozsahu vyznačen i v ZÚR (blíže viz také body [139] až [144] a [190] až [196] shora), což ostatně, v takto obecné rovině, připouštějí i navrhovatelé.

[598] K samotnému vymezení koridoru rychlostní silnice R55 Nejvyšší správní soud poukazuje na skutečnost, že PÚR 2008 v článku 109 stanovila, že při rozhodování a posuzování záměrů na změny v území je třeba přednostně vytvářet podmínky pro průchod územím s minimálními dopady na životní prostředí. Jako úkol pro ministerstva a jiné ústřední správní úřady stanovila prověření proveditelnosti rozvojového záměru v úseku R55 Břeclav – státní hranice. Samotná PÚR 2008 tedy ve své závazné části stanovila povinnost prověřit, zda je předmětný úsek koridoru rychlostní silnice R55 vůbec proveditelný.

[599] Z vyhodnocení vlivů návrhu ZÚR na udržitelný rozvoj území (konkrétně oddílu B týkajícího se vlivů na území NATURA 2000) přitom vyplývá, že všechny tři posuzované varianty koridoru R55 v úseku Břeclav – státní hranice by měly významný negativní vliv na evropsky významnou lokalitu Soutok-Podluží a ptačí oblast Soutok-Tvrdonicko. S ohledem na § 45i odst. 8 zákona č. 114/1992 Sb. by z tohoto důvodu mohla být koncepce (ZÚR) schválena jen za podmínek stanovených v § 45i odst. 9 a 10 zákona č. 114/1992 Sb. Tedy dle odstavce 9 uvedeného ustanovení by bylo možné schválit jen variantu s nejmenším možným negativním vlivem, a to pouze z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu a až po uložení a zajištění kompenzačních opatření nezbytných pro zajištění celkové soudržnosti soustavy ptačích oblastí a evropsky významných lokalit podle odstavce 11 zákona č. 114/1992 Sb. Odstavec 10 téhož ustanovení stanoví, že jde-li o negativní vliv na lokalitu s prioritními typy stanovišť nebo prioritními druhy, lze záměr schválit jen z důvodů týkajících se veřejného zdraví, veřejné bezpečnosti nebo příznivých důsledků nesporného významu pro životní prostředí. Jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu mohou být důvodem ke schválení jen v souladu se stanoviskem Evropské komise (viz též bod [183] shora).

[600] Plnění úkolu prověřit proveditelnost rozvojového záměru v úseku R55 Břeclav – státní hranice ve smyslu článku 109 PÚR 2008 (za nějž zodpovídalo Ministerstvo dopravy v součinnosti s Ministerstvem životního prostředí a JMK) bylo završeno jednáním zástupců zodpovědných orgánů konaným dne 22. 11. 2011. Výstupem z jednání byl návrh přeformulovat při aktualizaci PÚR vymezení koridoru silnice R55 tak, že bude ukončen napojením na dálnici D2 u Břeclavi. Dle záznamu z jednání zúčastnění zástupci dotčených ministerstev a dalších ústředních správních orgánů vycházeli jednak z toho, že úsek R55 Břeclav – státní hranice není veden jako součást TEN-T a nemá návaznost na rakouském území, jednak ze skutečnosti, že již dříve Ministerstvo dopravy navrhlo vládě České re-

publiky změnu usnesení vlády ze dne 9. června 2008, č. 735, Příprava a výstavba kapacitní pozemní komunikace v úseku Pohořelice – státní hranice s Rakouskem. Tímto usnesením vláda původně vyslovila souhlas s propojením rychlostní silnice R55 na území České republiky a dálniční a silniční sítě na území Rakouské republiky na česko-rakouské státní hranici mezi městem Břeclav, místní část Poštorná, a obcí Reintal a uložila ministerstvu připravit patřičné mezinárodní smlouvy. Ministerstvo však navrhlo po posouzení variant trasy silnice R55 z hlediska dopadů na životní prostředí vypustit z uvedeného usnesení citovaný úkol, čemuž vláda usnesením ze dne 6. 10. 2010, č. 713, vyhověla.

[601] Závěry dotčených ústředních orgánů státní správy ohledně proveditelnosti záměru rychlostní silnice R55 v úseku Břeclav – státní hranice tak plně korelují se závěry odpůrce. Nutno přitom zdůraznit, že Nejvyšší správní soud souhlasí v nyní posuzované otázce s odpůrcem zejména z toho důvodu, že z vyhodnocení vlivů návrhu ZÚR na udržitelný rozvoj území vyplynulo, že všechny posuzované varianty koridoru R55 by v daném úseku měly významný negativní vliv na životní prostředí. Navrhovatelé ve své replice k vyjádření odpůrce (na s. 15 repliky) zpochybnili argumentaci odpůrce odkazující na citovaná usnesení vlády s tím, že nemohou být závazná pro obsah ZÚR (vydáváných v samostatné působnosti kraje). Nejvyšší správní soud s navrhovateli souhlasí potud, že formálně je pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje závazná PÚR (ve smyslu § 31 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006), nikoliv odkazovaná usnesení vlády. Soud přesto považuje za relevantní na ně alespoň podpůrně odkázat, neboť svědčí o tom, že příslušné orgány na české ani rakouské straně již nějaký čas s propojením české rychlostní silnice R55 a rakouské dálniční a silniční sítě mezi městem Břeclav a obcí Reintal nepočítají.

[602] Důkaz sdělením MD ze dne 12. 5. 2009, kterého se dovolávají navrhovatelé, nepovažoval Nejvyšší správní soud za nutné provádět. Uvedené sdělení předcházelo usnesení vlády č. 713/2010 (a ostatně i schválení PÚR

2008, která teprve uložila dotčeným orgánům prověřit proveditelnost uvedeného úseku koridoru R55). Navíc se jednalo toliko o sdělení poskytnuté v reakci na žádost podanou podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

H) Námitka neprovedení přeshraničního posouzení ZÚR

[603] Podle navrhovatelů obsahují ZÚR řadu záměrů, jejichž vlivy mohou zasahovat i mimo území České republiky – konkrétně na území Rakouské republiky a Slovenské republiky. Poukazují konkrétně na výrazný nepřímý vliv na území Rakouska spočívající ve zvýšení dopravní zátěže na komunikacích navazujících na české rychlostní silnice (R52, R55) s vlivem na práva obyvatel dotčeného území. Odpůrce podle navrhovatelů v odůvodnění ZÚR nesprávně uvádí, že rakouské státní orgány neprojeví zájem o konzultace, neboť tento zájem byl vyjádřen na zasedání bilaterální česko-rakouské Espoo komise dne 16. 11. 2010 v Dolních Dunajovicích. Kromě toho byl návrh ZÚR Ministerstvem zahraničních věcí poskytnut rakouským orgánům pouze v českém jazyce a navíc byly tyto orgány uvedeny v omyl tiskovou zprávou JMK uveřejněnou dne 16. 12. 2010 o schválení variant záměrů dopravní a technické infrastruktury. Občané Rakouska tak byli zkráceni na svých právech, neboť návrh ZÚR zasláný do Rakouska nebyl v Rakousku zveřejněn a tamním občanům bylo odepřeno se s ním plnohodnotně seznámit. Odpůrce tak porušil § 37 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006, článek 7 odst. 1 směrnice SEA, čl. 5 odst. 3 a čl. 10 odst. 2 písm. b) Protokolu o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí k Úmluvě o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států (č. 71/2010 Sb. m. s.).

[604] Odpůrce uvedl, že předání dokumentace návrhu ZÚR Rakouské republice bylo doloženo rakouskou nótou ze dne 7. 7. 2010; o konzultace nebyl z rakouské strany projevěn zájem. Dokumentace byla předána v českém jazyce, nicméně pořizovatel ZÚR byl připraven v případě projevení zájmu o konzultace zajistit překlad dokumentu. Nad rámec sta-

vebního zákona byly dopisem informovány o projednání návrhu ZÚR orgány územního plánování spolkové republiky Dolní Rakousko a samosprávné kraje Slovenské republiky. Rakouské státní orgány byly informovány o projednávání návrhu ZÚR též na zasedání bilaterální česko-rakouské Espoo komise v Dolních Dunajovicích, avšak přesto nebylo o konzultace oficiálně požádáno. Zájem na tomto zasedání nelze považovat za projevení zájmu o konzultace ve smyslu stavebního zákona z roku 2006. K informování došlo též dne 11. 4. 2011 v Českých Budějovicích na pracovním setkání signatářů Dohody o spolupráci mezi kraji České republiky Jihomoravským, Jihočeským a Vysočina a spolkovou zemí Dolní Rakousko. K článku 7 směrnice SEA odpůrce uvedl, že v tomto článku figurují jako subjekty práva členské státy. Teprve v případě, že se mezi nimi uskuteční konzultace, tak se členské státy dohodnou na způsobu zapojení dalších subjektů – orgánů a občanů sousedních států. Odpůrce též odkázal na vypořádání připomínek rakouských občanů k ZÚR.

[605] Nejvyšší správní soud předesílá, že návrh na zrušení ZÚR podali původně kromě navrhovatelů uvedených v záhlaví též dva občané Rakouska (Peter Friedrich N. a Renate V.), kteří svoji aktivní legitimaci odvíjeli od vlastnictví pozemků na území Rakouska a od možného nepřímého vlivu imisi dopravy z plánované rychlostní silnice R52, jež by se měla napojit na budoucí rakouskou dálnici A5. Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 19. 4. 2012, čj. 1 Ao 7/2011-284, vyloučil návrh těchto dvou navrhovatelů k samostatnému řízení a usnesením ze dne 2. 5. 2012, čj. 1 Ao 1/2012-62, předmětný návrh odmítl. Dospěl totiž k závěru, že tento návrh byl podán osobami k tomu zjevně neoprávněnými, neboť již ze samotných tvrzení obou navrhovatelů bylo zřejmé, že nemohou být napadenými ZÚR přímo dotčení ve své právní sféře.

[606] Zbývá navrhovatelé svoji aktivní procesní legitimaci k podání návrhu dostatečně osvědčili (viz výše body [19] až [29]). Jinou otázkou je ovšem aktivní legitimace věcná, tedy pravdivost (důvodnost) tvrzení

navrhovatelů a existence zkrácení na jejich právech. K této otázce soud v podrobnosti odkazuje na body [405] a [406] výše.

[607] Navrhovatelé tvrdí, že odpůrce nedostal svým povinností ve vztahu k přeshraničnímu posuzování ZÚR, čímž došlo k dotčení procesních práv obyvatel v určitých oblastech Rakouska, resp. občanů Rakouska obecně. Již z tohoto tvrzení vyplývá, že k dotčení právní sféry navrhovatelů případným nezákonným postupem odpůrce nemohlo dojít, neboť žádný z navrhovatelů neuvádí, že by bydlel na území Rakouska, případně že by byl rakouským občanem. Jakékoliv dotčení právní sféry navrhovatelů však především odporuje zdravému rozumu a logice věci. Zdejšímu soudu totiž není zřejmé, jak by obce JMK a fyzické osoby s hmotnými právy k nemovitostem na území JMK mohly být dotčeny tím, že Rakouské republiky nebyl poskytnut návrh ZÚR v německém jazyce, že s ní nebyly provedeny konzultace, že byly orgány této republiky uvedeny v omyl tiskovou zprávou, případně že se občané Rakouska nemohli plnohodnotně seznámit s návrhem ZÚR. Taková pochybení odpůrce by jistě mohla vést k zásahu do jistých právních sfér; právní sféry navrhovatelů by se však dotknout nemohla.

[608] Jelikož již ze samotných tvrzení navrhovatelů je zřejmé, že případným procesním pochybením odpůrce nemohla být dotčena právní sféra žádného z nich, postrádají v tomto směru aktivní věcnou legitimaci, a námitka je proto nedůvodná. Na tom nic nemění ani fakt, že námitka byla patrně konstruována především ve vztahu ke dvěma původním navrhovatelům – vlastníkům pozemků na území Rakouska – neboť ti k podání návrhu nebyli vůbec aktivně procesně legitimováni. Z tohoto důvodu považoval soud za nadbytečné provádět dokazování navrhované k této námitce navrhovateli na s. 108 a 109 návrhu a odpůrcem na s. 108 vyjádření.

[609] Další námitkou obsaženou v této části návrhu, kterou se soud zabýval, je námitka navrhovateli důmyslně skrytá v poznámce pod čarou č. 16, jež s otázkou přeshraničního posouzení ZÚR v podstatě nesouvisí. Podle

navrhovatelů je koridor územní rezervy pro hájení mezinárodních závazků státu SKR1 v článku 200 ZÚR a v odůvodnění ZÚR vymezen zcela nesrozumitelně a není výslovně uvedeno, o jaké mezinárodní závazky se jedná. Takto nelze podle navrhovatelů vymezovat územní rezervy v zásadách územního rozvoje. Odpůrce k tomu při ústním jednání konstatoval, že stejné vymezení obsahují i zásady územního rozvoje Moravskoslezského kraje.

[610] Soud se vzhledem k poloze napadeného záměru zabýval nejprve tím, zda je vůbec myslitelné zkrácení práv některého z navrhovatelů vymezením tohoto koridoru. Z předložených podkladů je zřejmé, že žádný z navrhovatelů – obcí nemá své území uvnitř či v blízkosti územní rezervy a stejně tak žádný z navrhovatelů – fyzických osob nedisponuje absolutním hmotným právem k nemovitosti uvnitř nebo v blízkosti tohoto koridoru. Navrhovatelé dále neuvedli žádné relevantní tvrzení podložené důkazními prostředky, na základě něhož by bylo možno dovodit zkrácení na právech některého z nich vymezením této územní rezervy. Jelikož zkrácení na právech je podmínkou pro zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 1 Ao 2/2010-116, publikované pod č. 2215/2011 Sb. NSS, bod 33), shledal Nejvyšší správní soud námitku navrhovatelů nedůvodnou.

[611] Jelikož však soud shledává otázku zákonnosti vymezení této rezervy za důležitou pro další postup odpůrce, považoval za vhodné se k ní nad rámec věci přece jen podrobněji vyjádřit. Podle § 36 odst. 1 věty druhé stavebního zákona z roku 2006 mohou zásady územního rozvoje „vymezit plochy a koridory, s cílem prověřit možnosti budoucího využití, jejich dosavadní využití nesmí být měněno způsobem, který by znemožnil nebo podstatně ztížil prověřované budoucí využití (dále jen „územní rezerva“)“. K podstatě institutu územní rezervy se soud částečně vyjádřil již výše (viz bod [158]). Lze shrnout, že v území zařazeném do územní rezervy je možno i nadále činit změny, ovšem s výjimkou těch, které by znemožnily či pod-

statně ztížily budoucí využití území způsobem, pro nějž má být území prověřeno. Z toho podle názoru soudu plyne, že součástí vymezení územní rezervy v ZÚR musí být i uvedení konkrétního prověřovaného budoucího využití, resp. uvedení účelu územní rezervy. Pokud by totiž takové vymezení chybělo, nebylo by možno dostát smyslu územní rezervy, neboť by nebylo zřejmé, před čím je třeba území v územní rezervě chránit a jaké změny v území nelze připustit. Není-li prověřované budoucí využití územní rezervy v ZÚR uvedeno, je taková územní rezerva vymezena v rozporu se zákonem.

[612] V části ZÚR D.5 *Územní rezervy* v odstavci D.5.3 *Ostatní* je uveden záměr „*Koridor pro hájení mezinárodních závazků státu*“. Článek 200 ZÚR pak stanoví, že ZÚR vymezují územní rezervy pro hájení mezinárodních závazků státu SKR1 Veselí nad Moravou (hranice kraje) – Hodonín – hranice ČR/Rakousko/Slovensko, v úseku Hodonín – hranice ČR ve dvou větvích; Hodonín – hranice ČR/Rakousko a Hodonín – hranice ČR/Slovensko takto: Šířka koridoru: 300 m, Územní identifikace: (následuje výčet obcí, přes jejichž území má koridor vést). Článek 201 ZÚR stanoví požadavky na uspořádání a využití území takto: „*Vytvořit podmínky pro územní rezervu koridoru pro hájení mezinárodních závazků v souladu s § 36 [stavebního zákona z roku 2006] jejich dosavadní využití nesmí být měněno způsobem, který by znemožnil nebo podstatně ztížil prověřované budoucí využití.*“ Stejný článek pak stanoví úkol pro územní plánování: „*Zpřesnit územní rezervu koridoru pro hájení mezinárodních závazků státu v ÚPD dotčených obcí.*“ V odůvodnění ZÚR je k tomuto záměru uvedeno na s. 118 následující: „*V souladu s vypořádáním stanovisek dotčených orgánů po společném jednání 2. návrhu ZÚR JMK ve smyslu ustanovení § 37 odst. 2 a 4 [stavebního zákona z roku 2006] je v ZÚR JMK vymezena územní rezerva pro hájení mezinárodních závazků státu – SKR1.*“

[613] Z citovaného obsahu ZÚR a jejich odůvodnění je zřetelné, že odpůrce v případě záměru SKR1 nevymezil, jaké bude prověřované budoucí využití územní rezervy. Název

tohoto záměru je přitom natolik nekonkrétní (není zřejmé, jaké mezinárodní závazky by měly být hájeny), že ani z něj účel územní rezervy nelze odvodit. Soudy proto nezbyvá než uzavřít, že vymezení územní rezervy pro hájení mezinárodních závazků státu SKR1 bylo v ZÚR provedeno v rozporu s § 36 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006. Na tomto závěru nemůže nic změnit tvrzení odpůrce, že stejné vymezení obsahují i zásady územního rozvoje Moravskoslezského kraje: soud posuzuje zákonnost ZÚR a nikoliv jiného dokumentu. Kvůli absenci účelu územní rezervy pak nelze ani ověřit, zda byla tato rezerva, jež evokuje mezinárodní význam [§ 31 odst. 1, § 32 odst. 1 písm. b), d) stavebního zákona z roku 2006], vymezena v souladu s PÚR 2008.

CH) Tvrzené nedostatky veřejného projednání návrhu ZÚR

[614] Další okruh svých námitek směřovali navrhovatelé proti průběhu veřejného projednání ZÚR konaného dne 19. 4. 2011 od 14:10 do 19:11 hodin. Navrhovatelé popsali, že po uvedení moderátorem JUDr. Radkem O. dostal na veřejném projednání slovo hejtman JMK, po němž následovala zhruba dvou a půl hodinová přednáška pořizovatele o obsahu ZÚR. Poté byl poskytnut prostor na dotazy k přednesenému výkladu a následovala přestávka. Až po přestávce, tj. přibližně od 17:30 hodin následovala možnost ústního přednesení uplatněných námitek a připomínek.

[615] Každému, kdo podal písemné námítky nebo připomínky, bylo umožněno toliko jedno třiminutové vystoupení. Po uplynutí zmíněného intervalu byl mluvčím vypnut mikrofon. Na ústní shrnutí uplatněných námitek a připomínek reagovali přítomní zástupci dotčených orgánů, přičemž jejich časový prostor nijak omezen nebyl. Na tato jejich vyjádření, která podle navrhovatelů obsahovala řadu sporných nebo přímo nesmyslných a nepravdivých tvrzení, již osoby oprávněné podat námítky a připomínky reagovat nemohly.

[616] Cílem veřejného projednání je podle navrhovatelů rovnocenná a věcná ústní interakce přispívající k řešení sporných otázek mezi dotčenou veřejností na straně jedné

a pořizovatelem, resp. zpracovatelem a dotčenými orgány na straně druhé. Právo veřejnosti aktivně se účastnit veřejného projednání nelze zúžit do časového prostoru tří minut, nadto bez možnosti následné reakce na vyjádření zástupce pořizovatele či dotčených orgánů. Časový interval pro jednotlivá vyjádření i celková délka veřejného projednání musí být úměrná počtu a obsahu podaných námitek a připomínek, což podle navrhovatelů vyplývá i z § 22 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006.

[617] Popsaná disproporce mezi časovým rozsahem poskytnutým při veřejném projednání pořizovateli a dotčeným orgánům na straně jedné (3,5 hodiny) a veřejnosti na straně druhé (1 hodina) naznačuje, že ze strany pořizovatele chyběla vůle k řádnému projednání sporných aspektů návrhu ZÚR. Přitom četnost sporných otázek byla patrná již jen z množství podaných námitek a připomínek, nicméně ani po oficiálním skončení veřejného projednání nebyla všechna sporná témata vyčerpána. Snaha moderátora ukončit veřejné projednání co možná nejdříve a ještě před dořešením všech sporných otázek byla zřejmá; striktně odmítal zájem účastníků veřejného projednání opakovaně veřejně vystoupit, čímž byl popřen samotný smysl veřejného projednání.

[618] Omezení ústní diskuse se tak podle navrhovatelů nelišilo od situace, kdy by došlo jen k písemnému vypořádání písemně podaných námitek a připomínek. Zákonodárce však včlenil veřejné projednání mezi obligatorní části procesu pořizování zásad územního rozvoje, proto smyslem tohoto projednání nemůže být toliko rozsáhlá přednáška zpracovatele. Faktický průběh celého veřejného projednání podle navrhovatelů vzbuzoval dojem, že o obsahu ZÚR je již rozhodnuto a že ani obsáhlé námítky a připomínky dotčených obcí a veřejnosti nemohou jejich obsah ovlivnit, i když stavební zákon s možností úprav zásad územního rozvoje po veřejném projednání počítá (§ 39 odst. 4 a 5 stavebního zákona z roku 2006). Z uvedených důvodů navrhovatelé považují veřejné projednání za naprosto nevyhovující a bezúčelné, neboť jim ani dal-

ším osobám nebylo umožněno vyjádřit se v přiměřeném časovém rámci k návrhu ZÚR ani reagovat na tvrzení pořizovatele a dotčených orgánů.

[619] Podle odpůrce jsou výše zmíněné námitky navrhovatelů směřující proti nedostatkům veřejného projednání dílem věcně nesprávné, dílem nepravdivé a nepřesné. Závěry navrhovatelů nejsou podpořeny žádnou judikaturou ani neodkazují na relevantní ustanovení stavebního zákona.

[620] Odpůrce zdůraznil, že proces schvalování ZÚR probíhá v rámci výkonu přenesené působnosti, z čehož vyplývá vázanost odpůrce zákonem. Stavební zákon z roku 2006 ani jiný právní předpis ovšem pořizovateli zásad územního rozvoje neukládá povinnost umožnit oprávněným osobám přednášet ústně své námitky v průběhu veřejného projednání v neomezeném časovém intervalu ani nezakládá těmto osobám právo na ústní přednes svých námitek a připomínek či právo reagovat na vyjádření dotčených orgánů. Naopak z § 22 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 vyplývá povinnost písemné formulace námitek a připomínek. Stanovením limitu pro prezentaci jednotlivých námitek na ústním projednání tak nebylo kráceno žádné subjektivní právo oprávněných osob.

[621] Dále odpůrce popřel tezi navrhovatelů, že nebyl naplněn účel veřejného projednání. Začleněním institutu veřejného projednání do stavebního zákona z roku 2006 zákonodárce podle odpůrce nesledoval možnost rovnocenné ústní interakce mezi pořizovatelem a dotčenými osobami, ale informovanost veřejnosti o přijímaném opatření obecné povahy. Námitkové a připomínkové řízení má podle stavebního zákona z roku 2006 charakter písemný, a dotčeným osobám tak nenáleží právo na ústní přednes svých námitek nebo připomínek, resp. na jejich ústní vypořádání.

[622] Co se týče samotného postupu při veřejném projednání, pouze jeden subjekt – Ekologický právní servis (dále jen „EPS“) – požadoval opakované vystoupení (tento subjekt navíc ani není mezi navrhovateli). Zakládajícím členem tohoto subjektu je právě zástup-

ce navrhovatelů. Připomínky EPS byly podány písemně a přítomný zástupce tohoto subjektu se dožadoval výlučně jejich opakovaného přečtení. V tomto smyslu odpůrce zásadně odmítá podsouvanou snahu navrhovatelů jakkoliv se vyhybat projednání sporných věcí. Naopak nelze vyloučit možnost úmyslného protahování veřejného projednání s cílem vytvářet obstrukce ze strany některých osob.

[623] Jako zcela účelově označil odpůrce tvrzení navrhovatelů, že snahou moderátora bylo ukončit co nejdříve veřejné projednání. Záznam o tomto projednání spolehlivě dokládá, že moderátor dal v rámci stanoveného limitu všem přihlášeným osobám prostor pro vyjádření za předem stanovených podmínek; moderátor se pouze následně snažil zabránit pokusu EPS ústně opakovat tytéž připomínky prostřednictvím další osoby. Smyslem veřejného projednání je podle odpůrce informování veřejnosti o procesu tvorby ZÚR, nikoliv „bezbřehá veřejná diskuse“ o písemně podaných námitkách a připomínkách oprávněných osob. Je tedy ryze osobní věcí zástupce navrhovatelů (mající podklad v jeho osobnostním profilu), jaké dojmy v něm vzbudil průběh veřejného projednání, avšak jeho subjektivní dojmy jsou irelevantní pro soudní přezkum napadeného opatření obecné povahy.

[624] Nejvyšší správní soud uvážil o námitce takto.

[625] Veřejné projednání při pořizování územně plánovací dokumentace je upraveno v § 22 stavebního zákona z roku 2006. Podle něj takové projednání nařizuje pořizovatel. Je-li to účelné nebo vyžaduje-li to rozsah řešeného území, může pořizovatel nařídít více veřejných projednání na jím určených místech. O průběhu veřejného projednání se pořídí písemný záznam. Stavební zákon z roku 2006 dále v § 22 odst. 3 stanoví, že stanoviska, námitky a připomínky se při veřejném projednání uplatňují písemně a musí být opatřeny identifikačními údaji a podpisem osoby, která je uplatňuje, a připojí se k záznamu o průběhu veřejného projednání. Citované ustanovení ve čtvrtém odstavci dále ukládá pořizovateli územně plánovací dokumentace povinnost zajistit při veřejném projednání ve spoluprá-

ci s projektantem výklad územně plánovací dokumentace.

[626] Důvodová zpráva ke stavebnímu zákonu k zavedení institutu veřejného projednání při pořizování územně plánovací dokumentace uvádí následující: „*Kromě zabezpečení přístupu k informacím na základě naplnění požadavků* [Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (č. 124/2004 Sb. m. s., dále jen „Aarhuská úmluva“)] *je upravena účast veřejnosti v postupech a řízeních podle stavebního zákona, tradičně při projednávání územně plánovací dokumentace a nově zejména ve veřejném územním řízení [...]. Návrh zákona předpokládá povinná veřejná jednání při pořizování územně plánovací dokumentace. Úprava konání veřejných jednání a způsobu jejich vedení je proto přizpůsobena požadavkům na její pořizování. Pro správní řízení vedená podle stavebního zákona platí ustanovení o veřejném ústním jednání tak, jak jsou upravena v novém správním řádu a se speciální úpravou provedenou stavební zákonem*“ (viz sněmovní tisk č. 998/0, 4. volební období 2002–2006, dostupný na digitálním repozitáři www.psp.cz). Smysl citovaného ustanovení tak z citované důvodové zprávy příliš jasně nevyplývá. Soud však zastává názor, že není možné přiklonit se bezvýhradně k výkladu navrhovatelů, že smyslem veřejného projednání je vzájemná interakce veřejnosti a pořizovatele ZÚR, resp. dotčených orgánů, ani k interpretaci odpůrce, že smyslem projednání je informování veřejnosti o přijímaném opatření obecné povahy a seznámení se s podkladovými materiály. Podstata veřejného projednání totiž spočívá v syntéze obou výše zmíněných přístupů.

[627] Obsah veřejného projednání při pořizování územně plánovací dokumentace (zakotveného v § 22 stavebního zákona z roku 2006) lze rozdělit do dvou fází: první část by mělo tvořit odborné informování veřejnosti o připravovaném opatření obecné povahy, na němž bude zajištěna účast projektanta (§ 22 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006), druhou fází by pak měla představovat

veřejná diskuse spojená s ústním přednesem písemně podaných námitek a připomínek, která by měla být doplněna vyjádřeními dotčených orgánů a dalších přítomných odborníků podléjících se na zpracování opatření obecné povahy (§ 22 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006). Výsledek veřejného projednání by pak měl pořizovateli územně plánovací dokumentace poskytnout cenné podněty a odlišné náhledy na řešenou problematiku, případně identifikovat sporné otázky, jimž bude nutné věnovat více pozornosti při koncipování výsledného opatření obecné povahy. Ostatně stavební zákon z roku 2006 počítá v § 39 s možností provést úpravu návrhu zásad územního rozvoje po veřejném projednání (odstavec 4 citovaného ustanovení), resp. s možností konání opakovaného veřejného projednání při podstatné úpravě návrhu zásad (odstavec 5).

[628] Podle Nejvyššího správního soudu jsou obě zmíněné fáze veřejného projednání stejně důležité, a proto by jim měl být věnován srovnatelný časový prostor. Již sám termín „projednání“ z hlediska sémantického předurčuje, že obsahem tohoto jednání by neměl být výhradně monolog pořizovatele, resp. zpracovatele územně plánovací dokumentace, nýbrž právě vzájemný dialog mezi těmito subjekty a dotčenými orgány na straně jedné a veřejností na straně druhé. Pro takovýto průběh veřejného projednání byl jistě prostor i na veřejném projednání, jež se konalo 19. 4. 2011. Ze záznamu tohoto projednání totiž plyne, že plánovaný časový prostor byl od 11 do 22 hodin předmětného dne, nicméně projednání bylo moderátorem ukončeno již v 19:11 hodin, ačkoliv lze z průběhu projednání dovozovat, že zástupci z řad veřejnosti by větší časový prostor pro diskusi a debatu uvítali.

[629] Odpůrce by tedy měl v rámci veřejného projednání přikládat větší význam veřejné diskusi nad přijímaným opatřením obecné povahy a vymezit jednak srovnatelný časový prostor pro výklad pořizovatele související s přijímáním dané územně plánovací dokumentace a pro následnou veřejnou debatu spojenou s ústním shrnutím podaných

námitek a připomínek. Časový prostor věnovaný vystoupení veřejnosti či jejím reakcím k návrhu zásad územního rozvoje by měl být přiměřený jak množství uplatněných námitek a připomínek, tak významu přijímané územně plánovací dokumentace. Jsou-li přijímány zásady územního rozvoje, jakožto nejvyšší územně plánovací dokument, který má regulovat celé území JMK, měl by adekvátní prostor být věnován i veřejnému projednání. Zejména by měl pořizovatel zvážit, zda nebude účelné nařídit více veřejných projednání tak, aby nebylo veřejnosti upřeno právo na informace o návrhu přijímaných zásad územního rozvoje a právo na ústní vyjádření k tomuto návrhu. Poskytnutí prostoru veřejnosti pro vyjádření k tomuto dokumentu nabývá na významu hlavně v souvislosti s obligatorním hodnocením SEA při pořizování zásad územního rozvoje. Ani zcela bezvadné posouzení SEA, které by pořizovatel zásad územního rozvoje v rozporu se zákonem nezpřístupnil veřejnosti a neumožnil tak jeho řádné veřejné projednání, by nemohlo obstát z důvodu procesní vady vzniklé při procesu posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí (k tomu srov. výše citovaný rozsudek čj. 1 Ao 1/2009-185). Potřeba přiměřeného, účinného a včasného informování veřejnosti, jakož i požadavek na přítomnost veřejnosti při veřejném projednání spojený s nutností následného zohlednění výsledku účasti veřejnosti při procesu pořizování územně plánovací dokumentace vyplývají rovněž z čl. 6 Aarhuské úmluvy.

[630] Dále je nutné zdůraznit, že § 22 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 vyžaduje písemné podání námitek a připomínek, které jsou následně pořizovatelem vypořádány v rozhodnutí o námítkách. Zákon tak osobám podávajícím námítky nebo připomínky explicitně nezaručuje právo na jejich ústní přednes při veřejném projednání. K tomu nicméně soud podotýká, že místní orgány jsou jedním z hlavních základů jakéhokoli demokratického systému a právo občanů podílet se na řízení veřejných záležitostí je jedním z demokratických principů, jež jsou uznávány všemi členskými státy Rady Evropy, neboť

právě na místní úrovni může být toto právo nejnázve vykonáváno. Především místní orgány se skutečnými pravomocemi mohou zajistit výkon správy, který by byl jak efektivní, tak blízký občanům [srov. preambule Evropské charty místní samosprávy (č. 181/1999 Sb.)]. Podobně jako v soudním rozhodování, tak i v rozhodování na úrovni krajské samosprávy vyžaduje idea „*spravedlivého rozhodnutí*“, která je imanentní právnímu státu, dodržení přirozenoprávní zásady *audiatur et altera pars* (budíž slyšena i druhá strana). Transparentní slyšení osob reprezentujících veřejnost přispívá k identifikaci veřejnosti s produktem rozhodovacího procesu, v tomto případě s vydanými zásadami územního rozvoje. Mezi znaky regionální samosprávy, jakož i demokratického právního státu v širším smyslu, zajisté patří možnost veřejné artikulace sporných názorů, předkládání alternativních návrhů k většinovým stanoviskům a kontrola výkonu veřejné správy občanskou společností. Právě přítomnost veřejnosti na veřejném projednání nutí pořizovatele, resp. zpracovatele územně plánovací dokumentace, vysvětlovat a zdůvodňovat zaujaté směry rozvoje daného regionu; je tak podporována kontradiktornost diskuse a svobodná výměna názorů a stanovisek za účelem hledání širší shody a případně i odstraňování nedostatků navrhovaného opatření obecné povahy (přiměřeně srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 1. 3. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 55/10, č. 80/2011 Sb.).

[631] Ačkoliv je tedy řízení námitkové a připomínkové především písemné, samotné veřejné projednání by mělo sloužit k racionálnímu diskursu a slyšení jak pořizovatele (resp. zpracovatele a dotčených orgánů), tak veřejnosti. Veřejné projednání by mělo podpořit otevřenou diskusi mezi zastánci konkurenčních názorů, včetně názorů ojedinelých či sporných, doplněnou možností aktivní participace účastníků v jeho průběhu. V tomto ohledu nabývají na významu základní zásady činnosti orgánů veřejné správy, především zásada veřejné správy jako služby zakotvená v § 4 správního řádu a z ní vyplývající požadavek na zdvořilé, slušné a uctivé chování osob vykonávajících veřejnou správu. Sluš-

nost je pak podle J. S. Gutha-Jarkovského „*forma takového chování, kterým člověk nikdy vědomě nikomu neublíží*“. Zásada slušnosti byla promítnuta rovněž do etického kodexu zaměstnanců a úředníků veřejné správy, schváleného usnesením vlády č. 331 dne 9. 5. 2012, dostupného na www.racek.vlada.cz; jeho čl. 3 odst. 3 stanoví: „*Ve vztahu k veřejnosti jedná úředník a zaměstnanec veřejné správy s nejvyšší mírou zdvořilosti, vstřícnosti a ochoty a bez jakýchkoli předsudků.*“

[632] *A priori* by tak práva veřejnosti na účast v této veřejné debatě neměla být potlačována, jedná-li se o konstruktivní kritiku směřovanou vůči pořizovateli, resp. zpracovateli územně plánovací dokumentace a jsou-li práva veřejnosti uplatňována odpovědným způsobem nepopírajícím samotnou podstatu veřejného projednání. Případné obstrukční snaze veřejnosti o popření smyslu veřejného projednání či o jeho nesmyslné a bezdůvodné prodlužování ovšem podle soudu nelze poskytnout ochranu.

[633] V projednávané věci však o obstrukčním jednání v žádném případě nelze hovořit. Ze záznamu veřejného projednání ke 2. návrhu ZÚR konaného dne 19. 4. 2011 obsaženého ve správním spise vyplývá, že vedoucí oddělení územního plánování Ing. arch. J. seznámila veřejnost s předpokládaným průběhem celého jednání. Sdělila, že časový prostor pro uplatnění námitek a připomínek je dostatečný, a to do 22 hodin 19. 4. 2011 (strana 2 záznamu). Moderátor pak zdůraznil, že námítky a připomínky se podávají v písemné podobě, a doplnil, že časový limit pro ústní shrnutí písemné námítky nebo připomínky na veřejném projednání je stanoven na 3 minuty a že tato ústní shrnutí budou probíhat tematicky, podle obsahu podaných námitek a závěrem se k danému bloku vyjádří dotčené orgány (strana 14 záznamu). Po přestávce byl přítomným osobám poskytnut prostor pro ústní shrnutí podaných námitek nebo připomínek. Toho využil mj. Martin F., zástupce EPS a shrnul uplatněné připomínky, na něž následně reagovali zástupci dotčených orgánů. Závěrem Libor J. požádal o možnost reagovat na záležitosti, které zazněly, nicméně

moderátor mu zopakoval, že námítky a připomínky se předkládají písemně. Diskuse mezi moderátorem a panem J. ukončil moderátor žádostí o omezení zvukového přenosu a upozornil na dodržování procesních předpisů a procedurálních podmínek, jakož i na zásadu rovnosti, podle níž by žádný subjekt neměl být zvýhodňován (strana 20 záznamu).

[634] Aby byl naplněn smysl a účel veřejného projednání při pořizování zásad územního rozvoje, je nutné nahlížet na tento institut prizmatem výše popsaných základních zásad činnosti orgánů veřejné správy, tj. především zásady veřejné správy jako služby veřejnosti, zásady vstřícnosti a slušnosti. Nedodržení těchto požadavků a popření výše uvedených východisek (srov. body [629] – [631]) způsobuje vadu procesu přijímání zásad územního rozvoje, která by podle konkrétních okolností případu mohla mít vliv na zákonnost procesu pořizování dané územně plánovací dokumentace.

[635] V posuzovaném případě byl veřejnosti poskytnut značně omezený časový prostor pro přednesení svých námitek nebo připomínek a ze záznamu o veřejném projednání jasně číší urputná snaha moderátora dodržovat předem stanovené limity pro ústní vyjádření přítomných osob, což nenásvědčuje velké vstřícnosti a ochotě k dialogu. Přestože původní časový prostor pro veřejné projednání (do 22 hodin) nebyl plně naplněn, veřejné projednání bylo ukončeno již v 19:11 hod, ačkoliv v jednom případě byla fyzické osobě fakticky upřena možnost opakovaně ústně vystoupit a reagovat na vyjádření dotčených orgánů k vneseným připomínkám EPS. Uvedené skutečnosti (nemožnost reakcí na následně vyjádření dotčených orgánů, omezený časový limit pro ústní prezentaci námitek a připomínek, zákaz opakovaného ústního vystoupení na veřejném projednání) podle soudu nasvědčují tomu, že pořizovatel jednal v rozporu se shora citovanými zásadami činnosti orgánů veřejné správy a dopustil se tak procesního pochybení v průběhu pořizování zásad územního rozvoje. Popsané pochybení však v projednávané věci nemá vliv na zákonnost napadených ZÚR, neboť písem-

ně uplatněné námitky navrhovatelů byly řádně vypořádány v rozhodnutí o námitkách a ze spisového materiálu nevyplývá, že by výše popsané nedostatky veřejného projednání mohly v dané věci způsobit nezákonnost vydaných ZÚR. Ostatně ani sami navrhovatelé nezákonnost ZÚR ve svém návrhu z nedostatků veřejného projednání nedovožovali; rovněž nespécifikovali ani nedoložili žádné konkrétní skutkové okolnosti, jež by takovému závěru nasvědčovaly.

[636] Závěrem zdejší soud doplňuje, že zmiňované zásady činnosti správních orgánů nelze chápat pouze jako ploché a bezobsažné vyjádření hodnotových východisek, jimiž by se v ideálním případě měl řídit personální aparát správních orgánů. Právě naopak, tyto zásady v konkrétní činnosti správního orgánu nabývají specifických požadavků na přiměřené, slušné a vstřícné chování oprávněných úředních osob, jakož i správních orgánů jako takových. Pro názornost lze uvést, že patrně i odpůrce by se cítil dotčen a namítal by porušení svých procesních práv (zejm. práva na spravedlivý proces), pokud by mu byla při jednání soudu stanovena třiminutová lhůta pro shrnutí podstatných rysů svého vyjádření k návrhu či k přednesení závěrečné řeči. Zásada „*jak chcete, aby lidé jednali s vámi, tak jedněte vy s nimi*“ vyjadřující tzv. zlaté pravidlo, že základem dobrých vztahů je schopnost představit si sebe sama na místě druhého, by měla být jistě přítomna i v rámci výkonu veřejné správy, neboť je promítnutím zmiňovaných zásad do konkrétního uvažování a chování osob podílejících se na činnosti správních orgánů.

I) Turzené rozhodování zastupitelstva mimo zákonem upravený proces

[637] Navrhovatelé ve svém návrhu dále brojili proti rozhodování Zastupitelstva JMK mimo zákonem upravený proces. Dne 16. 12. 2010 se konalo mimořádné zasedání zastupitelstva, na němž byl projednán bod s názvem „*Variety záměrů dopravní a technické infrastruktury ve 2. návrhu Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje*“. Na tomto zasedání schválilo zastupitelstvo usnesení, z něhož plyne, že zastupitelé se seznámili s va-

riantami záměrů dopravní a technické infrastruktury obsaženými ve 2. návrhu ZÚR a doporučili při úpravě tohoto návrhu zvolit konkrétní varianty jednotlivých záměrů (po skončení zasedání zastupitelstva byla o tomto „*doporučení*“ vydána tisková zpráva JMK). Varianty doporučené zastupitelstvem jsou přitom shodné s variantami záměrů obsaženými v ZÚR.

[638] Popsaný postup zastupitelstva podle navrhovatelů nemá oporu v platných právních předpisech, a tak mu nelze přikládat žádný právní význam. Současně však zastupitelstvo schválením citovaného usnesení fakticky předurčilo výsledek procesu posuzování variant řešení návrhu ZÚR ve vztahu ke koncepci rozvoje dopravní infrastruktury, ačkoli samotný proces pořizování ZÚR ještě zdaleka nebyl ukončen. Proto se navrhovatelé důvodně domnívají, že pořizovatel a zpracovatel ZÚR byli na základě politické vůle zastupitelstva pod politickým tlakem, aby vybrané varianty koridorů silničních staveb v ZÚR odpovídaly variantám „*doporučeným*“ usnesením zastupitelstva. O politickém vlivu zastupitelstva svědčí rovněž hojné citace na zmiňované usnesení ze dne 16. 12. 2010 (např. na stranách 39, 44, 54, 58, 73, 75, 77, 85, 93, 95 a 114 odůvodnění ZÚR).

[639] V důsledku shora popsaného postupu zastupitelstva byly podle navrhovatelů uvedeny v omyl rakouské státní orgány, které nabyly dojmu, že o konečné podobě ZÚR již bylo na prosincovém zasedání zastupitelstva rozhodnuto. Tato skutečnost tak následně s velkou pravděpodobností ovlivnila míru aktivní účasti rakouských státních orgánů a zprostředkované i veřejnosti při projednávání návrhu ZÚR. K tomu navrhovatelé blíže vysvětlili, že k dezinformaci došlo tím, že vedoucí odboru územního plánování, životního prostředí a dopravy vlády Dolního Rakouska paní Ilse Wollansky dne 1. 2. 2011 sdělila poslankyni rakouského parlamentu Elisabeth Kerschbaum, že podle internetové stránky JMK byl územní plán již v polovině prosince roku 2010 schválen.

[640] Nadto navrhovatelé zmínili, že odpůrce již před vydáním citovaného usnesení

zastupitelstva opakovaně a nezákonně prosazoval jednotlivé záměry, jež jsou součástí koncepce rozvoje dopravní infrastruktury obsažené ve vydaných ZÚR. Jako příklad uvedli navrhovatelé usnesení zastupitelstva ze dne 17. 12. 2009, jímž byl vysloven požadavek na změnu usnesení vlády České republiky ze dne 9. 6. 2008 č. 735, týkající se dvoupruhového uspořádání obchvatu Břeclavi silnicí I/55. Podle navrhovatelů měl čtyřpruhový obchvat Břeclavi představovat alternativu vůči spojení Brna s Vídní přes Mikulov prostřednictvím R52. Zastupitelstvem vyslovený požadavek tak měl za cíl zpochybnit možnost objektivního posouzení a případné realizace této alternativní varianty spojení Brna s Vídní.

[641] Vláda poté dne 6. 10. 2010 změnu požadovanou zastupitelstvem schválila, na což reagoval hejtman JMK Michal Hašek a další představitelé kraje četnými tiskovými prohlášeními, že „R52 přes Mikulov má zelenou“ apod. Popsané skutečnosti podle navrhovatelů nasvědčují tomu, že Zastupitelstvo JMK a další vrcholné orgány nikdy neměly vůli objektivně porovnat možné koncepční varianty silničního spojení Brna s Vídní ani celkové koncepční varianty hlavní dopravní infrastruktury v JMK. Celý proces pořizování a projednání návrhu ZÚR byl proto zaměřen na prosazení a formální schválení předem vybrané koncepce rozvoje dopravní infrastruktury.

[642] Odpůrce k této námitce ve svém vyjádření poznamenal, že usnesení zastupitelstva ze dne 16. 12. 2010, jímž byly zpracovateli doporučeny konkrétní varianty jednotlivých záměrů dopravní a technické infrastruktury, nelze považovat za politický nátlak na pořizovatele či zpracovatele ZÚR ani za narušení procesu nestranného posouzení koncepčních variant.

[643] Před veřejným projednáním 2. návrhu ZÚR existovalo podle § 39 stavebního zákona z roku 2006 více variant splňujících zákonné požadavky. Za takové situace stavební zákon nenabízí žádná dodatečná kritéria, podle nichž by mělo být rozhodováno o výběru dílčí varianty. Proto bylo legitimní, aby doporučení k výběru mezi více vyhovujícími variantami bylo ponecháno Zastupitelstvu

JMK, jakožto vrcholnému orgánu tohoto kraje, pro jehož území byly ZÚR pořizovány.

[644] Ustanovení § 14 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), vyjadřuje dualismus veřejné správy vykonávaný na úrovni vyšších územních samosprávných celků, který rozděluje jejich působnost na přenesenou (delegovanou státem) a samostatnou (v rámci výkonu samosprávy). Pokud stavební zákon z roku 2006 ani další právní předpisy, kterými se řídí proces pořizování zásad územního rozvoje, neobsahují právní úpravu pro postup za situace, kdy před veřejným projednáním zásad existuje více srovnatelných variant, předává stát prostřednictvím zákonodárce pravomoc k rozhodnutí o výběru varianty z rukou přenesené působnosti reprezentované pořizovatelem zásad územního rozvoje do rukou samosprávné působnosti reprezentované zastupitelstvem kraje. Z toho důvodu je nutné předmětné usnesení zastupitelstva ze dne 16. 12. 2010 považovat nejen za legitimní, ale i za legální.

[645] K údajnému politickému nátlaku zastupitelstva kraje na vládu ve vztahu k obchvatu města Břeclavi odpůrce zdůraznil, že vláda svým usnesením ze dne 9. 6. 2008 č. 735 ponechala definitivní vyřešení otázky počtu pruhů obchvatu Břeclavi na Zastupitelstvu JMK. Na základě modelování výhledové sítě silniční dopravy v kraji dospělo zastupitelstvo k závěru, že není opodstatněné realizovat obchvat Břeclavi ve čtyřpruhovém uspořádání, proto svým usnesením ze dne 7. 12. 2009 požadovalo po vládě zahrnutí požadavku na dvoupruhový obchvat Břeclavi. Důvodnost a oprávněnost zmíněného požadavku byla uznána schválením usnesení vlády ze dne 6. 10. 2010, č. 713. Není tedy pravdou, že by požadavek zastupitelstva na změnu usnesení vlády ze dne 9. 6. 2008 měl za cíl zpochybnit možnost objektivního posouzení a případné realizace alternativního spojení Brna s Vídní přes Břeclav. Varianty záměru koridoru R55 byly posouzeny ve třech variantách, přičemž byla vybrána varianta „ŘSD“, která se z hlediska vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území jevila jako nejpřídatelnější.

[646] Odpůrce dále k mediální podpoře záměru R52 poznamenal, že uvedená podpora byla oprávněná a opodstatněná, protože byla podložena racionálními argumenty. Zastupitelstvo JMK a jeho hejtman jsou vrcholné orgány kraje, jež jsou povinny hájit nejlepší zájmy celého kraje a všech jeho obyvatel. Z tohoto důvodu jejich projevy a úkony nutně musí mít výrazně politický charakter. Není však možné tvrdit, že zmíněné vrcholné orgány prosazují svůj politický vliv proti platnému právu.

[647] Jako nepodložené označil odpůrce tvrzení navrhovatelů o ovlivnění míry účasti rakouských orgánů a veřejnosti v důsledku informací obsažených na internetových stránkách JMK. Podle odpůrce popsany důsledky nelze v žádném případě přičítat k jeho tíži. Odpůrce rakouskou úřednici (Ilse Wolanský) v naznačeném smyslu neinformoval a ani z prohlášení hejtmana či z obsahu textu usnesení zastupitelstva nelze dospět k závěru, který si rakouská úřednice údajně učinila. Z toho důvodu jsou tvrzení o uvedení rakouských úřadů v omyl nepodložená. Pokud by některým občanům Rakouska postupem rakouských úřadů vznikla škoda, mohou své nároky na náhradu škody uplatnit u vlády spolkové země Dolní Rakousy.

[648] Dále odpůrce odkázal na dohodu ze dne 5. 9. 2002 uzavřenou mezi JMK, Jihočeským krajem, krajem Vysočina a spolkovou zemí Dolní Rakousy, jejíž signatáři se zavázali k výměně informací o všech příhraničních a jiných významných aktivitách; k naplňování dohody sloužila pracovní setkání, na nichž byly zásadní otázky diskutovány.

[649] Nejvyšší správní soud posoudil věc následovně.

[650] Podstatou vznesené námítky je názor navrhovatelů, že usnesení zastupitelstva ze dne 16. 12. 2010, jímž byly doporučeny k realizaci určité varianty koridorů posuzovaných v návrhu ZÚR, které byly následně kompletně převzaty pořizovatelem do ZÚR, mohlo ovlivnit zákonost ZÚR.

[651] Z § 7 odst. 1 písm. a) stavebního zákona z roku 2006 vyplývá, že krajský úřad

v přenesené působnosti pořizuje zásady územního rozvoje. Oproti tomu zastupitelstvo kraje v samostatné působnosti vydává zásady územního rozvoje a schvaluje zadání, případně pokyny pro zpracování návrhu zásad územního rozvoje [§ 7 odst. 2 písm. a) a b) stavebního zákona z roku 2006].

[652] Stavební zákon z roku 2006 tedy v procesu pořizování územně plánovací dokumentace rozlišuje působnost územních samosprávných celků v rámci odborného pořizování a zpracování této dokumentace (přenesená působnost) a schvalování (vydávání) územně plánovací dokumentace (samostatná působnost). Krajský úřad v územním plánování v rámci přenesené působnosti vykonává zejména odbornou a administrativní činnost pořizovatele územně plánovací dokumentace a územně plánovacích podkladů. K tomu disponuje kvalifikovaným personálem splňujícím odborné požadavky pro výkon územně plánovací činnosti. Oproti tomu zastupitelstvo kraje v rámci své samostatné působnosti vydává zásady územního rozvoje a schvaluje výstupy jednotlivých etap v průběhu pořizování územně plánovací dokumentace (přiměřeně srov. Hegenbart, M.; Sakař, B. a kol. *Stavební zákon*. Praha : C. H. Beck, 2008. s. 31–32); prostřednictvím této působnosti vykonává zastupitelstvo svoji politickou vůli. Aby byl proces pořizování zásad územního rozvoje úspěšný, je tedy nezbytné, aby krajský úřad, jakožto orgán garantující profesionalitu celkového procesu a hájící veřejný zájem a zastupitelstvo kraje reprezentující politickou vůli občanů kraje při pořizování územně plánovací dokumentace vzájemně spolupracovaly. Na druhou stranu je však nutné, aby ani jeden z orgánů nepřekračoval zákonem vymezené mantinely svěřené působnosti a nezasahoval do činnosti uložené zákonem orgánu druhému.

[653] V této souvislosti lze přiměřeně odkázat také na argumentaci obsaženou v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010, čj. 1 Ao 6/2010-130, č. 2445/2011 Sb. NSS, na který navrhovatelé odkazovali v podané replice a při ústním jednání. Z citovaného rozsudku vyplývá, že při pořizování

územně plánovací dokumentace je nutné rozlišovat kompetence svěřené stavebním zákonem z roku 2006 zastupitelstvu kraje a krajskému úřadu především ze čtyř hlavních důvodů. Za první, jde o reflexi rozdělení samostatné a přenesené působnosti; prostupnost mezi těmito působnostmi nelze připustit. Za druhé, je nutné respektovat rozdělení kompetencí mezi pořizovatelem zásad územního rozvoje, který zásady „pořizuje“ [§ 2 odst. 2 písm. a) stavebního zákona z roku 2006], a zastupitelstvem kraje, které je vydává. Za třetí, svěřeni provádění jakýchkoliv změn v připravované územně plánovací dokumentaci výhradně pořizovateli vyjadřuje princip odbornosti při pořizování zásad územního rozvoje spočívající v povinnosti pořizovatele splňovat kvalifikační požadavky specifikované v § 24 stavebního zákona z roku 2006. Tím je zajištěna potřebná odborná a právní korekce požadavků na podobu územně plánovací dokumentace artikulovaná zastupitelstvem kraje, na něž žádné takové kvalifikační požadavky kladeny nejsou a ostatně ani kladeny být nemohou. Čtvrtým důvodem je snaha zaměřit případnému obcházení zákonem stanoveného postupu pro pořízení zásad územního rozvoje, tedy neumožnit zastupitelstvu kraje měnit obsah návrhu zásad územního rozvoje před jeho vydáním a nerespektovat tak řešení projednané podle § 37 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006 a následně projednané s veřejností podle § 39 téhož zákona.

[654] Kompetence krajského úřadu a zastupitelstva kraje při pořizování zásad územního rozvoje jsou ve stavebním zákoně rozděleny poměrně jednoznačně. Při koncipování prvních zásad krajský úřad zpracuje jejich zadání, které obsahuje hlavní cíle a požadavky na jejich řešení. Po zpracování požadavků dotčených orgánů a sousedních krajů předloží krajský úřad zastupitelstvu ke schválení návrh zadání upravený podle výsledků projednání. Zadání pro pořízení zásad územního rozvoje pak schválí zastupitelstvo kraje (§ 187 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006). Poté krajský úřad zpracuje návrh zásad územního rozvoje a zajistí vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Krajský úřad následně

upraví návrh zásad do invariantní podoby na základě VURÚ a jeho projednání v souladu se stanovisky dotčených orgánů nebo výsledkem řešení rozporů. Zohledněny jsou rovněž případná vyjádření orgánů sousedních států a výsledky konzultací s nimi (§ 37 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006). O tomto upraveném návrhu zásad se koná veřejné projednání. Poté je po případných dalších úpravách podle § 38 odst. 4 nebo 5 stavebního zákona z roku 2006 přezkoumán soulad návrhu zásad s politikou územního rozvoje, s cíli a úkoly územního plánování, s požadavky stavebního zákona a jiných právních předpisů a je zpracováno odůvodnění návrhu zásad. Následně krajský úřad předloží zastupitelstvu kraje návrh na vydání zásad územního rozvoje s jejich odůvodněním. Zastupitelstvo kraje ověří soulad zásad s PŮR a se stanovisky dotčených orgánů a rozhodne o vydání zásad (§ 41 stavebního zákona z roku 2006).

[655] Stavební zákon z roku 2006 tedy v § 37 odst. 4 taxativně vymezuje dokumenty, jež mohou být podkladem pro úpravu návrhu zásad do invariantní podoby, která je projednávána s veřejností na veřejném projednání. Podkladovým materiálem odůvodňujícím úpravu návrhu ve smyslu citovaného ustanovení tak může být vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, stanoviska dotčených orgánů, výsledek řešení rozporů nebo vyjádření orgánů sousedních států či závěry konzultací s těmito orgány. Je zřejmé, že usnesení zastupitelstva doporučující zvolit v návrhu ZÚR určité varianty relevantním podkladem podle § 37 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006 být nemůže.

[656] V posuzovaném případě Zastupitelstvo JMK na svém 20. zasedání konaném dne 16. 12. 2010 vydalo usnesení, v němž deklarovalo, že se seznámilo s variantami záměrů dopravní a technické infrastruktury 2. návrhu ZÚR, o nichž bylo rozhodnuto při projednání s dotčenými orgány podle § 37 odst. 2 a 4 stavebního zákona z roku 2006 na základě podkladového materiálu (v citovaném usnesení je obsaženo, že se jedná o varianty záměrů, o nichž „nebylo rozhodnuto při projednání s dotčenými orgány“, nicméně příloha toho-

to usnesení obsahuje i vyjádření dotčených orgánů, proto soud konstatoval, že se jedná o mylku v textu zastupitelstva; totéž vyplývá i z příložené důvodové zprávy k usnesení zastupitelstva). Na základě toho zastupitelstvo doporučilo při úpravě 2. návrhu ZÚR zvolit tyto varianty:

a) variantu „Bystrcká“ v úseku Troubsko/Ostrovačice (D1) – Kuřim rychlostní silnice R43,

b) variantu „Severní obchvat“, silnice II/385 Kuřim obchvat,

c) variantu „Německá“ v úseku Kuřim – Černá Hora rychlostní silnice R43,

d) variantu „Základní ŘSD“ rychlostní silnice R52 Pohořelice – Mikulov – st. hranice,

e) variantu „ŘSD“ v úseku Moravský Písek/Veselí nad Moravou (hranice kraje) – Rohatec rychlostní silnice R55,

f) variantu „Modřická“ JZT Troubsko/Brno (D1) – Rajhrad/Syrovice (R52),

g) variantu „Modřická“ Jižní tangenta Modřice/Želešice (JZT) – Chřlice (D2),

h) variantu „Severní“ silnice I/23 Rosice-Zakřany,

i) územní rezervy pro obě varianty obchvatu silnice I/50 Brankovice – Kožušice – hranice kraje, a to „Severní obchvat“ a „Jižní obchvat“,

j) variantu 1 transformační stanice 110/22 kV Znojmo-město + nové napojení na síť 110 kV,

k) variantu „Brumovice-Uherčice“ VVTL plynovodu DN 800 PN 80.

[657] Z popsaného skutkového stavu je zřejmé, že předmětné usnesení vydalo zastupitelstvo kraje ještě před konáním veřejného projednání a vyjádřením dotčených orgánů podle § 39 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006. Jak již bylo popsáno výše, citované doporučení zastupitelstva nemůže být způsobitelným podkladem pro úpravu návrhu ZÚR ve smyslu § 37 odst. 4 citovaného zákona. Na jeho podkladě tedy krajský úřad nebyl oprávněn rozhodnout o výběru konkrétní varianty

úseku dopravní komunikace a přizpůsobit mu návrh ZÚR. Takový postup by totiž mohl ovlivnit nezávislost průběhu veřejného projednání a obsah vyjádření dotčených orgánů ve prospěch zájmů politických. Z předložení spisového materiálu vyplývá, že uvedená hrozba došla v projednávané věci také svého naplnění. Ministerstvo dopravy ve svém stanovisku k námitkám a připomínkám ze dne 6. 5. 2011 v bodě 19 týkajícím se požadavku na vypuštění R43 v německé a malhostovické trase, konstatovalo: „*MD postupuje v souladu s vydaným souhlasným stanoviskem MŽP k záměru R43 Kuřim–Svitávka, kde z hlediska posouzení vlivu záměru na životní prostředí je jako nevhodnější doporučena varianta č. 2 tzv. Malhostovická a přijatelná je i varianta č. 1 ve stopě německé dálnice. Zastupitelstvo JMK dne 16. 12. 2010 doporučilo do ZÚR JMK variantu německou, a pokud budou ZÚR JMK takto vydány, bude trasa R43 připravována ve variantě německé.*“ K tomu soud poznamenává, že dotčené orgány by v procesu pořizování zásad územního rozvoje měly hájit jim svěřené zájmy a nebrat v potaz vyjádření politické vůle k řešení problematiky. Ta jsou v průběhu pořizování zásad územního rozvoje zcela irelevantní, neboť krajský úřad je povinen usilovat o nalezení řešení, které by co možná nejvíce odpovídalo ochraně veřejného zájmu.

[658] Usnesení Zastupitelstva JMK ze dne 16. 12. 2010 v souladu s výše uvedeným nemohlo být relevantním podkladem pro úpravu návrhu zásad územního rozvoje podle § 37 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006. Jeho závěry tak byly zcela bezvýznamné pro průběh procesu pořizování ZÚR. Z rozdělení kompetencí zastupitelstva kraje a krajského úřadu na úseku územního plánování totiž zřetelně vyplývá, že zastupitelstvo kraje nemůže svými politickými prohlášeními či doporučeními ovlivnit tvorbu územně plánovací dokumentace, jsou-li pořizovatelem, zpracovatelem či dotčenými orgány preferovány jiné varianty, lépe vyhovující ochraně veřejného zájmu či konkrétním zájmům chráněným dotčenými orgány.

[659] Nad rámec výše uvedeného soud poznamenává, že stavební zákon z roku 2006 v § 7 odst. 2 písm. b) svěčuje zastupitelstvu kraje pravomoc schvalovat kromě zadání zásad územního rozvoje tzv. pokyny pro zpracování návrhu zásad [obdobně ve vztahu k územně plánovací dokumentaci přijímané obcemi citovaný zákon v § 6 odst. 5 písm. b) svěčuje zastupitelstvu obce pravomoc schvalovat zadání, případně pokyny pro zpracování návrhu územního plánu]. Vodítko pro interpretaci pojmu „*pokyny pro zpracování návrhu zásad*“ stavební zákon z roku 2006 neposkytuje.

[660] Obdobný termín se ve stavebním zákoně vyskytuje jen v procesu pořizování územního plánu (zejména v § 49 stavebního zákona z roku 2006), tedy jako pokyny pro zpracování návrhu územního plánu obce. Ty formuluje na základě výsledku projednání konceptu územního plánu určený zastupitel, jejich návrh je následně zpracován pořizovatelem a výsledné pokyny schvaluje zastupitelstvo obce. Odpovídající právní úprava ve vztahu k pokynům pro zpracování návrhu zásad územního rozvoje ve stavebním zákoně absentuje. Ani důvodová zpráva ke stavebnímu zákonu neobsahuje vysvětlení, jaký smysl uvedeným pokynům zákonodárce přikládal. Vzhledem k tomu, že stavební zákon z roku 2006 v hlavě III dílu 3 oddílu 1 týkajícím se zásad územního rozvoje tento pojem na žádném místě nepoužívá (na rozdíl od oddílu 2 věnujícího se územnímu plánu), je pravomoc zastupitelstva v tomto smyslu téměř vyprázdněna, neboť kogentní úprava stavebního zákona z roku 2006 komplexně vymezuje dílčí úkoly pro jednotlivé orgány kraje v rámci pořizování zásad územního rozvoje, od nichž se nelze odchylovat. Specifický postup při zpracování pokynů pro tvorbu zásad (srovnatelný s postupem podle § 49 citovaného zákona platným pro pořizování územního plánu) přitom stavební zákon z roku 2006 neobsahuje.

[661] Podle soudu pro interpretaci pojmu „*pokyny pro zpracování zásad územního rozvoje*“ podpůrně nelze použít postup obsažený v § 49 stavebního zákona z roku 2006 určený pro tvorbu územního plánu

a aplikovat ho přiměřeně i na proces pořizování zásad. Z hlediska systematického je tato právní úprava (§ 49 a násl. téhož zákona) obsažena až po úpravě týkající se pořizování zásad územního rozvoje (v následujícím samostatném oddílu zákona). Za druhé je proces tvorby zásad značně odlišný od pořizování územního plánu; nefiguruje v něm vůbec tzv. koncept upravený v § 48 stavebního zákona z roku 2006, na základě jehož projednání dochází k formulaci pokynů pro zpracování návrhu územního plánu podle § 49 citovaného zákona. Proces pořizování zásad územního rozvoje vychází z odlišných východisek a postupů a je komplexně upraven v hlavě III dílu 3 oddílu 1 stavebního zákona z roku 2006, proto při pořizování zásad nelze podpůrně vycházet z § 49 uvedeného zákona týkajícího se pokynů pro zpracování návrhu územního plánu.

[662] Pod zmíněný pokyn pro zpracování návrhu zásad územního rozvoje ve smyslu § 7 odst. 2 písm. b) stavebního zákona z roku 2006 ovšem podle soudu nelze podřadit ani usnesení zastupitelstva kraje ze dne 16. 12. 2010 doporučující výběr variant dopravních koridorů v ZÚR, neboť jak již bylo vysvětleno výše, § 37 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006 taxativně vymezuje dokumenty, jež mohou být relevantním podkladem pro úpravu návrhu zásad územního rozvoje do invariantní podoby, mezi nimiž pokyny pro zpracování návrhu zásad nefiguruje.

[663] Lze proto uzavřít, že výše zmiňované usnesení zastupitelstva kraje nebylo závazným podkladem pro úpravu návrhu zásad podle § 37 odst. 4 stavebního zákona ani závazným pokynem ve smyslu § 7 odst. 2 písm. b) téhož zákona, jímž by byl krajský úřad povinen se při pořizování zásad územního rozvoje řídit; pro krajský úřad garantující odbornost procesu pořizování zásad územního rozvoje tak bylo zmíněné doporučující usnesení zastupitelstva zcela irelevantní.

[664] Uvedený závěr soudu nemůže zvrátit ani argumentace odpůrce uvedená v duplice, že podklady k projednání předmětného usnesení a rovněž jeho samotný návrh předložil Zastupitelstvu JMK Odbor územní-

ho plánování a stavebního řádu Krajského úřadu JMK, čili pořizovatel ZÚR. Stěžejní otázkou v této souvislosti nebylo, jaký orgán kraje předmětné usnesení připravoval, resp. na čí pokyn. Soud v této souvislosti k námitce navrhovatelů posuzoval výlučně právní důsledky předmětného usnesení zastupitelstva – konkrétně jeho vliv na zákonnost ZÚR. Stejně tak není v tomto směru relevantní ani poukaz odpůrce vznesený při ústním jednání na připravovanou novelu stavebního zákona, podle níž má zastupitelstvo kraje pravomoc hlasovat o výběru variant při úpravě návrhu zásad do invariantní podoby. I v řízení o zrušení zásad územního rozvoje podle § 101a a násl. s. ř. s. totiž soud vychází ze skutkového a právního stavu, který existoval v době vydání zásad územního rozvoje (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Připravovaná novelizace stavebního zákona je tak pro posouzení zákonnosti postupu zastupitelstva v řešené věci zcela bezpředmětná.

[665] Samotná skutečnost, že odpůrce jako podklad pro změnu návrhu ZÚR podle § 37 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006 použil předmětné usnesení Zastupitelstva JMK ze dne 16. 12. 2010 a na jeho obsah v odůvodnění ZÚR odkazoval, bez dalšího nemůže ovlivnit zákonnost vydaných ZÚR. Je nutné zkoumat, zda každý dílčí případ výběru variant úseků dopravních koridorů v ZÚR a jejich odůvodnění byl proveden v souladu se zákonem a zda předmětné usnesení zastupitelstva skutečně negativním způsobem ovlivnilo učiněný výběr varianty. Samotný odkaz na zmiňované usnesení zastupitelstva v odůvodnění ZÚR nezákonnost ZÚR nezpůsobí, obstojí-li odůvodnění výběru varianty bez poukazu na dlouhodobé podporování dané varianty Jihomoravským krajem. V případě, že by však politická vůle zastupitelstva měla ovlivnit výběr konkrétní varianty na úkor veřejného zájmu, aniž by byl výběr dané varianty náležitým způsobem odůvodněn, jednalo by se o procesní pochybení s vlivem na zákonnost ZÚR.

I.1 Aktivní věcná legitimace navrhovatelů

[666] Nejvyšší správní soud tedy zkoumal naplnění aktivní věcné legitimace navrhovatelů ve vztahu k dílčím úsekům či oblastem,

o nichž zastupitelstvo v předmětném usnesení hlasovalo. Pokud by totiž daná otázka nebyla způsobilá zasáhnout do práv žádného z navrhovatelů, bylo by nadbytečné zabývat se důvodností vznesené námitky k předmětnému úseku silniční komunikace (k podmínkám úspěšnosti návrhu na zrušení opatření obecné povahy srov. body [405] a [406] výše a shora citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 1 Ao 2/2010-116).

[667] Co se týče úseku rychlostní silnice R43 Troubsko/Ostrovačice (D1) – Kuřim [tedy bodu a) předmětného usnesení zastupitelstva], je z předložených podkladů patrné, že navrhovatelé o), p), q), r), u) a v) disponují absolutním hmotným právem uvnitř nebo v těsné blízkosti předmětného úseku R43, resp. že předmětný záměr prochází katastrálním územím navrhovatelky e) – obce Jinačovice. Zmínění navrhovatelé také v podaném návrhu rozvádějí, že byla vymezením citovaného úseku R43 ve variantě „Bystrcké“ negativním způsobem zasažena jejich právní sféra (srov. např. strany 30, 32 až 34 návrhu). Nejvyšší správní soud se proto níže zabýval důvodností námitky týkající se rozhodování zastupitelstva mimo zákonem upravený proces ve vztahu k předmětnému úseku R43.

[668] Zasažení právní sféry některého z navrhovatelů ve vztahu k silnici II/385 vymezející obchvat Kuřimi je podle soudu dovoditelné u navrhovatelky e). Z příložených podkladů vyplývá, že navrhovatelka e) je obcí nacházející se v blízkosti města Kuřimi; její obyvatelé a nepřímo i její katastrální území by tak mohli být dotčeni vymezeným obchvatem Kuřimi a jeho napojením na současnou silnici I/43, např. v důsledku zvýšení dopravního zatížení v dané obci. Soud tedy posuzoval také důvodnost výše uvedené námitky ve vztahu k bodu b) usnesení zastupitelstva.

[669] Stejně tak shledal soud naplnění aktivní věcné legitimace ve vztahu k úseku rychlostní silnice R43 Kuřim – Černá Hora [bod c) usnesení zastupitelstva]. V blízkosti daného koridoru disponují vlastnickým právem k nemovitosti navrhovatelé x), y) a z). Tito navrhovatelé také dotčení své právní sféry výslovně tvrdili rovněž v podaném návrhu

(srov. s. 34–35 návrhu). Stejně tak lze dotčení právní sféry dovodit i u navrhovatelky w), neboť se jedná o obec, která se nachází v těsné blízkosti daného koridoru; případně dotčení na právech pak navrhovatelka w) výslovně dovozovala ze zasažení obydlené části obce silničním koridorem, z omezení rozvoje obce, ze zhoršení životního prostředí obce aj. (srov. s. 34 návrhu). Vliv předmětného usnesení zastupitelstva na zákonnost výběru varianty proto soud níže hodnotil také ve vztahu k předmětnému úseku R43.

[670] Naplnění aktivní věcné legitimace navrhovatelů je dáno rovněž ve vztahu k úseku R52 Pohofelice – Mikulov – státní hranice [bod d) usnesení zastupitelstva]. V blízkosti předmětného koridoru se nacházejí katastrální území obcí, jež jsou navrhovateli a) a c). Dotčení jejich právní sféry lze spatřovat především v rozdělení katastru obce daným koridorem [u navrhovatelky a)], ve zhoršení životního prostředí či podmínek dopravní obslužnosti v obcích, v záboru zemědělského půdního fondu na území obce, včetně viničních tratí, v ohrožení přírodních hodnot aj. (srov. strany 29–30 podaného návrhu). Zásah právní sféry vymezením předmětného dopravního koridoru lze podle soudu spatřovat rovněž u navrhovatelů s) a t), kteří disponují absolutním hmotným právem k nemovitosti uvnitř nebo v blízkosti tohoto koridoru (srov. s. 33–34 návrhu). Z popsaného důvodu soud níže hodnotil i zákonnost výběru varianty tohoto záměru.

[671] Opačný závěr ohledně aktivní věcné legitimace nicméně soud učinil ve vztahu k úseku R55 Moravský Písek/Veselí nad Moravou (hranice kraje) – Rohatec [bod e) usnesení zastupitelstva]. Z předložených dokladů totiž nevyplývá, že by některý z navrhovatelů disponoval absolutním hmotným právem k nemovitosti uvnitř nebo v blízkosti tohoto koridoru; ani žádná z obcí, jež podaly předmětný návrh, se nenachází v blízkosti daného úseku koridoru R55. Nejbližší navrhovatelka m) se od Rosic nachází vzdušnou čarou zhruba 25 kilometrů. V této vzdálenosti je i s přihlédnutím k obsahu podaného návrhu vyloučeno, aby byla vymezením tohoto záměru do-

tčena její právní sféra nebo právní sféra některého jiného z navrhovatelů. Námitka nezákonnosti výběru této varianty je proto již s ohledem na tuto skutečnost nedůvodná.

[672] Aktivní věcnou legitimaci ve vztahu k tangentám (jihozápadní a jižní) města Brna [body f) a g) usnesení zastupitelstva] posuzoval soud společně s ohledem na jejich koncepční provázanost (k tomu bod [153] výše). Z přiložených podkladů jasně vyplývá, že se v předmětné lokalitě nacházejí katastrální území některých navrhovatelů [navrhovatelé f), g), h), ch), l)]; právní sféra obyvatelů těchto obcí tak může být jistě zasažena vymezením zmíněných tangent. Dále v dané lokalitě vlastní nemovitosti navrhovatelé o) a u), kteří v návrhu tvrdili, že byli vymezením tangent dotčeni na svém absolutním hmotném právu (srov. zejména s. 30 – 32 návrhu). Z uvedeného důvodu se tedy soud zabýval důvodností uplatněné námítky ve vztahu k předmětnému dopravnímu záměru.

[673] Ve vztahu k úseku I/23 Rosice–Zakřany a územní rezervě pro obchvat silnice I/50 Brankovice – Kožušice – hranice kraje [body h) a i) usnesení zastupitelstva] soud naplnění aktivní věcné legitimace žádného z navrhovatelů neshledal. Z předložených dokumentů je patrné, že žádný z navrhovatelů – obcí se nenachází uvnitř či v blízkosti předmětných záměrů ani žádný z navrhovatelů – fyzických osob nedisponuje absolutním hmotným právem k nemovitosti uvnitř nebo v blízkosti předmětného území. Nejbližší navrhovatelé se od Rosic nacházejí vzdušnou čarou zhruba 10 kilometrů [navrhovatelé o), r) nebo u)] a od Brankovic přibližně 25 kilometrů [navrhovatelka b)]. S přihlédnutím ke zmíněné vzdálenosti od těchto lokalit a při zohlednění skutečnosti, že žádný z uvedených navrhovatelů (ani žádný jiný navrhovatel) zasažení své právní sféry vymezením těchto záměrů v ZÚR v podaném návrhu netvrdil, soud uzavřel, že právní sféra navrhovatelů nemohla být v tomto ohledu dotčena. Námitka nezákonnosti výběru variant u daných úseků dopravních záměrů je proto nedůvodná.

[674] Nejvyšší správní soud blíže nezkoumal správnost výběru konkrétní varianty pro

realizaci transformační stanice ve městě Znojmo ani VVTL plynovodu v oblasti Brumovic [tj. body j) a k) předmětného usnesení zastupitelstva kraje], neboť tyto otázky nebyly předmětem podaného návrhu. V něm navrhovatelé zpochybňovali primárně páteřní dopravní síť JMK a způsoby výběru jednotlivých variant dopravních koridorů. V podaném návrhu žádný z navrhovatelů neuváděl, že by byl vlastníkem nemovitostí v oblasti Brumovic či že by se jednalo o obec nacházející se v daném regionu; neuváděli rovněž, že by vymezením plynovodu v ZÚR byla nějakým způsobem zasažena jejich právní sféra. Ve vztahu k výběru varianty transformační stanice Znojmo-město lze konstatovat, že navrhovatel n) je sice vlastníkem nemovitosti v okolí Znojma, nicméně v podaném návrhu neuvádí, že by byl jakkoliv dotčen ve své právní sféře vymezením transformační stanice ve městě Znojmo v ZÚR. Svoji aktivní legitimaci navrhovatel n) dovozuje toliko z vymezení silničního obchvatu I/38 Znojmo-obchvat v ZÚR (srov. s. 32 podaného návrhu). Dotčení na svých právech v důsledku realizace předmětné transformační stanice netvrdí ani nikdo jiný z navrhovatelů. Námitka tudíž nemůže být důvodná.

[675] Dále se tedy soud blíže věnoval výběru variant záměrů vztahujících se k bodům a), b), c), d), f) a g), o nichž zastupitelstvo hlasovalo na svém zasedání dne 16. 12. 2010.

[676] Předně je nutné zmínit zákonné požadavky, jež musí krajský úřad respektovat při výběru varianty konkrétních dopravních záměrů. Postup při upravení návrhu zásad územního rozvoje do invariantní podoby je obsažen v již shora zmiňovaném § 37 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006. Krajský úřad je v souladu s tímto ustanovením povinen projednat vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území se zástupci některých ministerstev a zpracovat úpravu návrhu do invariantní podoby. Výběr zvolené varianty musí odpovídat základním cílům a úkolům územního plánování (§ 18 a § 19 stavebního zákona z roku 2006). Územní plánování by tak mělo směřovat k udržitelnému rozvoji území, spočívajícímu ve vyváženém vztahu tří zá-

kladních pilířů, a to příznivého životního prostředí, hospodářského rozvoje a soudržnosti společenství obyvatel území.

[677] V textové části odůvodnění zásad územního rozvoje je pak krajský úřad v souladu s § 10i odst. 5 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí povinen zdůvodnit, jakým způsobem zohlednil podmínky vyplývající ze stanoviska k vyhodnocení vlivů na životní prostředí. Odůvodnění zásad územního rozvoje podle bodu II. odst. 1 písm. d) přílohy č. 4 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. musí obsahovat informaci o výsledcích vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území spolu s informací, zda a jak bylo respektováno stanovisko k vyhodnocení vlivů na životní prostředí, popřípadě zdůvodnění, proč toto stanovisko nebo jeho část respektováno nebylo (k požadavkům na zohlednění podmínek vyplývajících ze stanoviska ke koncepcím v obecné rovině srov. § 10g odst. 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí). Stanovisko k vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území tak pro krajský úřad není absolutně závazné v tom smyslu, že by bylo nutné jeho závěry bezpodmínečně převzít do návrhu upraveného podle § 37 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006. Při výběru varianty je nutné zohlednit vždy rovněž další dva pilíře územního plánování (hospodářský rozvoj a soudržnost společenství obyvatel) a podrobně popsat a odůvodnit, jaká hlediska byla při výběru varianty upřednostněna, z jakých důvodů, případně jaké zájmy společnosti byly preferovány na úkor zájmů jiných. (...)

I.1.3 Úsek R43-2 Kuřim – Černá Hora

[683] V předmětném úseku zvolil odpůrce variantu „*Německou*“, což odůvodnil následujícím způsobem: „[J]e z hlediska dotčených orgánů považována za přijatelnou (shodně s ostatními – bez upřednostnění jiné varianty), velmi příznivě navazuje na koridor R43 v úseku Troubsko (D1) – Kuřim, je dlouhodobě podporována Jihomoravským krajem a rovněž je dlouhodobě územně chráněna. Varianta je podpořena i souhlasným stanoviskem EIA“ (srov. s. 44 odůvodnění ZÚR).

[684] Předmětný úsek byl posuzován ve variantě „*Německé*“, „*Malhostovické*“, „*Obchvatové*“ a „*Optimalizované MŽP*“. Z hlediska posouzení vlivů na životní prostředí byly doporučeny varianty „*Malhostovická*“ a „*Optimalizovaná MŽP*“. Projektant pak z hlediska dopravně-inženýrských sítí, předpokládaných vlivů na obyvatelstvo, veřejné zdraví a složky životního prostředí doporučil variantu „*Malhostovickou*“. Z odůvodnění ZÚR dále plyne (srov. s. 43 odůvodnění ZÚR), že varianta „*Malhostovická*“ je společně s variantou „*Německou*“ hodnocena srovnatelně jako nejpříznivější z hlediska dopravní účinnosti, vlivů na veřejné zdraví a lokality NATURA 2000, nicméně z hlediska vlivů na složky životního prostředí je varianta „*Malhostovická*“ společně s variantou „*Optimalizovanou MŽP*“ hodnocena příznivěji než varianta „*Německá*“. Varianta „*Obchvatová*“ byla vyhodnocena jako „*varovná*“ varianta kritického scénáře, který by znamenal nežádoucí přehlčení komunikačního systému města Brna a maximální ohrožení životního prostředí a veřejného zdraví obyvatel. Na základě stanoviska Ministerstva životního prostředí pak byla varianta „*Obchvatová*“ vypuštěna. V odůvodnění ZÚR odpůrce dále poznamenal, že zastupitelstvo kraje na svém zasedání dne 16. 12. 2010 doporučilo zvolit v předmětném úseku variantu „*Německou*“.

[685] Prizmatem podrobně vysvětleným v bodech [676] a [677] tak soud nahlížel na výběr zvolené varianty v posuzovaném případě a hodnotil, zda výběr varianty provedl odpůrce v souladu se zákonem. Z provedeného posouzení VURÚ vyplynuly jako nejvýhodnější varianty „*Malhostovická*“ a „*Optimalizovaná MŽP*“. Varianta „*Malhostovická*“ pak byla společně s variantou „*Německou*“ hodnocena příznivěji než ostatní z hlediska dopravně-inženýrských kritérií a předpokládaných vlivů na obyvatelstvo, veřejné zdraví a ostatní složky životního prostředí. Jako nejvýhodnější se tedy jednoznačně jevila varianta „*Malhostovická*“, nicméně odpůrce zvolil sledování koridoru ve variantě „*Německé*“. K takovému postupu by byl podle soudu oprávněn jedině tehdy, pokud by přesvědčivým způsobem odůvodnil jiné relevantní přínosy zvolené va-

rianty (ve vztahu k ostatním dvěma pilířům územního plánování, tj. hospodářskému rozvoji nebo sociální soudržnosti obyvatel území), které by dostatečně odůvodnily její výběr namísto varianty „*Malhostovické*“; k tomu však v projednávané věci nedošlo.

[686] Prvním z kritérií obsažených v odůvodnění výběru variant byla přijatelnost z hlediska dotčených orgánů. Nicméně jak již bylo popsáno výše, podle dotčených orgánů byly jako přijatelné obsaženy varianty „*Malhostovická*“, „*Německá*“ i „*Optimalizovaná MŽP*“. Na základě tohoto hlediska tedy nemohla být varianta „*Německá*“ upřednostněna.

[687] Druhým kritériem zmíněným odpůrcem pro výběr varianty byla velmi příznivá návaznost na koridor R43 v úseku Troubsko (D1) – Kuřim. Ani předmětné kritérium nemohlo ospravedlnit výběr „*Německé*“ varianty na úkor variant výhodnějších z hlediska životního prostředí, neboť v rámci posuzování návaznosti na silniční síť nadmístního významu se zohledněním potřeb obsluhy území (srov. tabulka na s. 42 odůvodnění ZÚR) byly varianty „*Malhostovická*“, „*Německá*“ i „*Optimalizovaná MŽP*“ hodnoceny totožně. Všechny tyto varianty obsahovaly propojení na MÚK Čebín a MÚK Černá Hora.

[688] Třetím kritériem ovlivňujícím zvolení varianty „*Německé*“ byla dlouhodobá podpora této varianty Jihomoravským krajem. Jak již bylo shora uvedeno (srov. bod [665]), tato skutečnost nemůže ospravedlnit výběr dané varianty v situaci, kdy z hlediska vlivů na životní prostředí (případně s ohledem na jiná kritéria) vychází příznivěji varianta odlišná. V tomto případě byla nejpříznivěji ze všech objektivně hodnocena varianta „*Malhostovická*“, proto politický zájem zastupitelstva nemůže být relevantním důvodem pro popření zájmu veřejného a sledování varianty „*Německé*“.

[689] Dalším kritériem vedoucím k výběru varianty „*Německé*“ byla její dlouhodobá územní ochrana. Tato skutečnost však bez dalšího rovněž neodůvodňuje výběr varianty „*Německé*“. Odpůrce jednak nspecifikoval, za jakým účelem byla varianta „*Německá*“ dlouhodobě chráněna, ani jaké konkrétní pří-

nosy z této skutečnosti pro danou variantu vyplývají. Uvedená skutečnost nebyla navíc jedním z hodnotících kritérií zohledněných v odůvodnění ZÚR, proto nelze jednoznačně tvrdit, že by pouze z předmětného důvodu měla být varianta „*Německá*“ upřednostněna před variantou „*Malhostovickou*“. Nadto za situace, kdy podle odpůrce varianta „*Malhostovická*“ představuje pouze podvariantu k variantě „*Německé*“ (srov. s. 40 odůvodnění ZÚR).

[690] Konečně pátým kritériem byla podpora varianty „*Německé*“ souhlasným stanoviskem EIA, jímž soud provedl důkaz při ústním jednání. Ani toto posledně zmíněné kritérium podle Nejvyššího správního soudu výběr „*Německé*“ varianty neospravedlňuje. Z předmětného souhlasného stanoviska EIA ze dne 21. 12. 2010 vydaného Ministerstvem životního prostředí vyplývá, že jsou doporučeny varianty 1 nebo 2 odpovídající variantě „*Německé*“ a „*Malhostovické*“ (což odpůrce potvrdil při ústním jednání). Podle stanoviska EIA však variantu 1 („*Německou*“) „*je možné zvolit k realizaci a realizovat pouze v případě projektů úpravy této varianty*“. Varianta „*Malhostovická*“ by podle zmíněného stanoviska byla rovněž realizovatelná, a to bez dalších úprav. Je tedy zřejmé, že ani v tomto případě není odůvodněna podpora „*Německé*“ varianty na úkor varianty „*Malhostovické*“. Právě naopak.

[691] Z výše uvedeného je patrné, že odpůrce při zvolení varianty „*Německé*“ v předmětném úseku pochybil, neboť nerespektoval požadavky kladené na volbu variant stavebním zákonem z roku 2006 a zákonem o posuzování vlivů na životní prostředí (srov. zejména body [676] a [677] shora); tím způsobil nezákonnost ZÚR. Kritérium dlouhodobé podpory dané varianty Jihomoravským krajem nemohlo samo o sobě upřednostnit výběr této varianty před variantou „*Malhostovickou*“, která z hlediska dopravně technického i z hlediska vlivů na životní prostředí vycházela nejpříznivěji. Odpůrce tedy v tomto ohledu postupoval v rozporu s veřejným zájmem, neboť nad tento zájem bez řádného odůvodnění nadřadil zájem politický vyjádřený v usnesení zastupitelstva kraje ze dne 16. 12. 2010. Námitka je proto důvodná. (...)

V.

Shrnutí a závěr soudu

[707] Nejvyšší správní soud po podrobném posouzení námitek a zvážení okolností celého případu dospěl k závěru, že vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území neodpovídá požadavkům bodu 5 přílohy stavebního zákona z roku 2006, neboť neobsahuje dostatečné vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů, protože napadené ZÚR vychází z neúplně zjištěného skutkového stavu. V důsledku této skutečnosti bylo zatíženo vadou též kladné stanovisko MŽP k posouzení vlivů návrhu ZÚR na životní prostředí ze dne 22. 8. 2011. Dále soud zjistil, že na základě ingerence zastupitelstva JMK usnesením ze dne 16. 12. 2010 došlo k nezákonnému výběru varianty záměru R43 v úseku Kuřim – Černá Hora.

[708] Neposouzením kumulativních a synergických vlivů bylo nepochybně zasaženo do právních sfér všech navrhovatelů, neboť odpůrce vymezil záměry v ZÚR na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Takto nezákonně vymezené záměry se přitom dotýkají či zahrnují nemovitosti, k nimž mají navrhovatelé absolutní práva, případně procházejí územím obcí – navrhovatelů. Jelikož je nemožné oddělit od ZÚR část, která by nebyla neposouzením kumulativních a synergických vlivů zasažena, má toto pochybení za následek zrušení ZÚR v celém rozsahu. Tytéž důsledky má vadné stanovisko MŽP k posouzení vlivů návrhu ZÚR na životní prostředí.

[709] Pokud jde o nezákonný výběr varianty záměru R43 v úseku Kuřim – Černá Hora, Nejvyšší správní soud zjistil, že v koridoru tohoto záměru leží území navrhovatele w), jakož i nemovitosti navrhovatelky x). V těchto dvou případech nemá soud pochyb, že nezákonným vymezením tohoto záměru bylo neoprávněně zasaženo do práv těchto dvou navrhovatelů, a proto je namístě ZÚR v této části zrušit. Ve vztahu k navrhovateli y), jehož nemovitosti leží od plánovaného koridoru vzdusnou čarou cca 1 km, by otázka zkrácení na právech nezákonným vymezením koridoru vyžadovala další dokazování. Obdobně v případě navrhovatele z), jehož pozemky se nacházejí v blízkosti, případně uvnitř koridoru, by bylo lze zkrácení na právech sice dovodit, avšak soud by musel vážit, že navrhovatel z)

byl v průběhu řízení o vydání ZÚR pasivní a nepodal připomínky ani námitky prostřednictvím zástupce veřejnosti. Nejvyšší správní soud nicméně uzavřel, že takové další úvahy a dokazování ve vztahu k navrhovatelům y) a z) by bylo nadbytečné s ohledem na prokázané zkrácení navrhovatelů w) a x), které ke zrušení předmětné části ZÚR postačuje.

[710] Z uvedených důvodů tedy Nejvyšší správní soud zrušil v souladu s § 101d odst. 2 s. ř. s. napadené opatření obecné povahy dle vyhlášení tohoto rozsudku, a to s výjimkou koridoru TE 42 „*Jorkovod z elektrárny Dukovany, hranice kraje – Brno*“, který byl již dříve

zrušen rozsudkem tohoto soudu ze dne 24. 4. 2012, čj. 9 Ao 7/2011-559 (viz bod [18] výše).

[711] Nejvyšší správní soud se blíže nezabýval námitkou navrhovatelů, že ZÚR jsou v rozporu s principem proporcionality. Pátý krok algoritmu aplikuje Nejvyšší správní soud zpravidla pouze tehdy, neshledal-li pochybení v předchozích čtyřech krocích – tak tomu ovšem v projednávaném případě nebylo. Kromě toho výsledek sporu může vést k přijetí odlišných zásad územního rozvoje. Závěry soudu o přiměřenosti či nepřiměřenosti nyní napadených ZÚR by v takovém případě byly akademickým pojednáním, jež by při dalším postupu odpůrce nehrálo žádnou roli.

SEZNAM ZKRATEK

CEA: *Cumulative Effects Assessment (posuzování kumulativních a synergických vlivů na životní prostředí)*
 CHKO: *chráněná krajinná oblast*
 duplika: *duplika odpůrce k replice navrhovatelů doručená soudem dne 18. 6. 2012*
 EIA: *Environmental Impact Assessment (posuzování vlivů záměrů na životní prostředí)*
 EPS: *Ekologický právní servis*
 EVL: *evropsky významná lokalita*
 JMK: *Jihomoravský kraj*
 KHS: *krajská hygienická stanice*
 KrÚ: *krajský úřad*
 HIA: *Health Impact Assessment (hodnocení vlivů na veřejné zdraví)*
 MD: *Ministerstvo dopravy*
 MMR: *Ministerstvo pro místní rozvoj*
 MÚK: *mimoúrovňová křižovatka*
 MŽP: *Ministerstvo životního prostředí*
 NATURA: *vyhodnocení vlivů na území zařazená do soustavy NATURA 2000*
 návrh: *návrh navrhovatelů na zrušení opatření obecné povahy – ZÚR doručený Nejvyššímu správnímu soudu dne 22. 12. 2011*
 NSS: *Nejvyšší správní soud*
 občanské sdružení: *Občanské sdružení Občané za ochranu kvality bydlení v Brně-Bosonohách*
 OZKO: *oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší*
 PO: *ptačí oblast*
 PUPFL: *půdy určené k plnění funkce lesa*
 PÚR 2008: *Politika územního rozvoje ČR 2008, schválená usnesením vlády č. 929 dne 20. 7. 2009*
 PÚR: *politika územního rozvoje*
 replika: *replika navrhovatelů k vyjádření odpůrce doručená soudem dne 12. 6. 2012*
 rozhodnutí TEN-T: *rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1692/96/ES ze dne 23. 7. 1996 o hlavních směrech Společenství pro rozvoj*

transevropské dopravní sítě, Úř. věst. L 228, 9. 9. 1996, s. 1–103, zvláštní vydání v českém jazyce: Kapitola 07, svazek 02, s. 364–466

SEA: *Strategic Environmental Assessment (posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí)*

SFEU: *Smlouva o fungování Evropské unie*
 směrnice ELA: *Směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, Úř. věst. L 175, 5. 7. 1985, s. 40–48, zvláštní vydání v českém jazyce: Kapitola 15, svazek 01, s. 248–256*

směrnice SEA: *směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí, Úř. věst. L 197, 21. 7. 2001, s. 30–37, zvláštní vydání v českém jazyce: Kapitola 15, svazek 06, s. 157–164*

Soudní dvůr: *Soudní dvůr Evropské unie/Soudní dvůr Evropských společenství*

společné námitky obcí: *Společné námitky obcí Blažovice, Modřice, Moravany, Nebodvidy, Ostropovice, Ponětovice, Tvarožná a Želešice*

s. ř. s.: *zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů*

stanovisko SEA: *Stanovisko Ministerstva životního prostředí k posouzení vlivů návrhu ZÚR na životní prostředí ze dne 22. 8. 2011*

TEN-T: *Trans-European Transport Network (Transevropská dopravní síť)*

ÚPN: *územní plán*

ÚSES: *územní systém ekologické stability*

VURÚ: *vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území*

VÚC: *velký územní celek*

vyjádření odpůrce: *vyjádření odpůrce ze dne 18. 1. 2012 zemědělský půdní fond*

ZÚR: *Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje, vydané usnesením zastupitelstva Jihomoravského kraje ze dne 22. 9. 2011, č. 1552/11/Z25*

**II.
PRÁVNÍ VĚTY****2699****Rezervy pro zjištění základu daně: rezerva na opravu hmotného majetku**

k § 7 odst. 3 písm. d) zákona č. 593/1992 Sb., o rezervách pro zjištění základu daně z příjmů, ve znění zákona č. 438/2003 Sb.*)

Vlastník majetku patřícího do konkursní podstaty není oprávněn tvořit k tomuto majetku daňově uznatelnou rezervu na opravy; nájemci takového majetku však žádné ustanovení zákona č. 593/1992 Sb., o rezervách pro zjištění základu daně z příjmů, ve znění účinném do 31. 12. 2005, po dobu, po kterou nájemcem zůstává, nebrání rezervu tvořit.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2009, čj. 7 Afs 16/2009-51)

Prejudikatura: č. 1778/2009 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 63/1997 Sb. a č. 30/1998 Sb.

2700**Veřejné zakázky: stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky**

k § 13 odst. 2 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

I. Základem pro stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky jsou podle § 13 odst. 2 první věty před středníkem zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, údaje shromážděné zadavatelem ohledně veřejných zakázek se stejným nebo obdobným předmětem plnění. Má-li zadavatel takové informace a údaje, zásadně již ohledně této otázky nemusí provádět průzkum trhu ani uskutečňovat jiné další kroky.

II. Stanovit předpokládanou hodnotu veřejné zakázky podle § 13 odst. 2 první věty před středníkem zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, tj. výlučně na základě údajů a informací o zakázkách stejného či podobného předmětu plnění, lze pouze tehdy, pokud se tyto údaje a informace týkají skutečně stejného či podobného předmětu plnění, a zároveň pokud jde o takové údaje a informace, na nichž lze závěr o výši předpokládané hodnoty veřejné zakázky objektivně založit.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 11. 8. 2009, čj. 62 Ca 34/2008-102)

*) S účinností od 1. 1. 2008 byl § 7 odst. 3 písm. d) změněn zákonem č. 269/2007 Sb.

2701

Služební poměr: odškodňování služebních úrazů; ztížení společenského uplatnění

k § 180 odst. 1 a § 228 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

k § 7 odst. 3 vyhlášky č. 440/2001 Sb., o odškodnění bolesti a ztížení společenského uplatnění

I. Hodnocení ošetřujícího lékaře o změně ztížení společenského uplatnění nemusí být součástí jediné listiny spolu se samotným základním bodovým ohodnocením podle vyhlášky č. 440/2001 Sb., o odškodnění bolesti a ztížení společenského uplatnění. Takovou zprávu lékaře lze považovat za doplnění posudku, případně za posudek nový (další). Jsou-li přitom jednotlivé posudky v rozporu, je na služebním orgánu, aby takový rozpor odstranil podle § 180 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

II. Ustanovení § 7 odst. 3 vyhlášky č. 440/2001 Sb., o odškodnění bolesti a ztížení společenského uplatnění, užití dle § 228 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, je třeba v případě odškodňování služebních úrazů vykládat tak, že ve zvlášť výjimečných případech hodných mimořádného zřetele může výši odškodnění stanovenou podle této vyhlášky přiměřeně zvýšit služební funkcionář, který o náhradě za ztížení společenského uplatnění rozhoduje.

(Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 2. 7. 2009, čj. 22 Ca 247/2008-88)

2702

Myslivost: prohlášení pozemků za nehonební

k § 17 odst. 2 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti

Prohlášení pozemků za nehonební orgánem státní správy myslivosti na základě žádosti vlastníka dle § 17 odst. 2 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, musí předcházet posouzení existence „zájmu vlastníka“ na takovém prohlášení.

Na základě vlastníkem jasně vyjádřených a dostatečně doložených důvodů je orgán státní správy myslivosti povinen uvážit a řádně odůvodnit, zda legitimní omezení vlastníka v důsledku výkonu práva myslivosti je, či není ve vztahu k vlastnickému nebo jinému ústavně zaručenému právu proporcionálním. Pouhé podání žádosti o prohlášení pozemků za nehonební samo o sobě existenci „zájmu vlastníka“ neprokazuje.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2009, čj. 9 As 26/2009-85)

Prejudikatura: nález Ústavního soudu č. 49/2007 Sb.; rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 29. 4. 1999, *Chassagnou a další proti Francii* (stížnosti č. 25088/94, 28331/95 a 28443/95, ECHR 1999-III).