



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců Mgr. Petra Sedláka, Ph.D. a JUDr. Václava Štencela, MA

v právní věci navrhovatelů:

- a) **obec Blažovice**, se sídlem Nádražní 242, Blažovice
- b) **obec Dolní Dunajovice**, se sídlem Zahradní 613, Dolní Dunajovice
- c) **obec Jinačovice**, se sídlem Jinačovice 83, Kuřim
- d) **obec Lubě**, se sídlem Lubě 15, Černá Hora
- e) **obec Malá Lhota**, se sídlem Malá Lhota 38, Černá Hora
- f) **obec Malhostovice**, se sídlem Malhostovice 75, Tišnov 3
- g) **město Modřice**, se sídlem náměstí Svobody 93, Modřice
- h) **obec Moravany**, se sídlem Vnitřní 49/18, Moravany u Brna
- i) **obec Nebovidy**, se sídlem Nebovidy 78, Moravany u Brna
- j) **obec Ostopovice**, se sídlem U Kaple 260/5, Ostopovice
- k) **obec Ponětovice**, se sídlem Ponětovice 63, Šlapanice u Brna
- l) **obec Skalička**, se sídlem Skalička 10, Tišnov 03
- m) **obec Troubsko**, se sídlem Zámecká 8, Troubsko
- n) **obec Želešice**, se sídlem ul. 24. dubna 16, Želešice
- o) **Spolek Spokojené Díly z.s.**, se sídlem Foglarova 1817/57, Kuřim
- p) **Spolek Pěkný jih z.s.**, se sídlem Moravanská 159/86, Brno-jih-Průžnice
- q) **Doc. RNDr. P. F., CSc.**
- r) **Ing. J. F.**
- s) **JUDr. Z. J.**
- t) **Mgr. et Ing. P. K.**
- u) **Ing. J. K.**
- v) **J. P.**
- w) **J. Š.**

- x) **Mgr. B. T., Ph.D.**
- y) **Mgr. Z. C.**
- z) **JUDr. Z. H.**
- aa) **H. Ch.**
- ab) **J. K.**
- ac) **E. K.**
- ad) **Mgr. Z. K.**
- ae) **F. K.**
- af) **M. L.**
- ag) **P. F. N.**
- ah) **V. P.**
- ai) **Ing. L. P.**
- aj) **Mgr. V. P.**
- ak) **V. P.**
- al) **P. P.**
- am) **H. P.**
- an) **PhDr. M. S.**
- ao) **J. F.**
- ap) **J. F.**

všichni zastoupení Mgr. Pavlem Černým, advokátem ve Frank Bold advokáti, s.r.o., se sídlem Údolní 33, Brno,

proti odpůrci: **Jihomoravský kraj**, se sídlem Žerotínovo nám. 3, Brno,

zastoupeného JUDr. Petrem Fialou, společníkem obchodní společnosti Fiala, Tejkal a partneři, s.r.o., se sídlem Helfertova 2040/13, Brno,

za účasti osob zúčastněných na řízení:

1. Ing. J. D.
2. Město Kuřim, se sídlem Jungmannova 968/75, Kuřim,
3. Obec Ratíškovice, se sídlem U Radnice 1300, Ratíškovice,
4. Obec Lelekovice, se sídlem Hlavní 75/7, Lelekovice,
5. Obec Česká, se sídlem Česká 26, p. Lelekovice,
6. Obec Sudoměřice, se sídlem Sudoměřice 322,
7. Město Mikulov, se sídlem Náměstí 1, Mikulov,
8. Městys Černá Hora, se sídlem nám. Míru 50, Černá Hora,
9. Město Miroslav, se sídlem nám. Svobody, 1/1, Miroslav,
10. Město Moravská Třebová, se sídlem nám. T. G. Masaryka 29, Moravská Třebová,
11. Město Rousínov, se sídlem Sušilovo náměstí 84/56, Rousínov,
12. Obec Zbýšov, se sídlem Zbýšov 7,
13. Obec Lesní Hluboké, se sídlem Lesní Hluboké 46,
14. Obec Vísky, se sídlem Vísky 96,
15. Obec Vanovice, se sídlem Vanovice 132,
16. Obec Vranov, se sídlem Vranov 24,
17. Město Jevíčko, se sídlem Palackého nám. 1, Jevíčko,
18. Město Rosice, se sídlem Palackého náměstí 13, Rosice,
19. Město Kunštát, se sídlem nám. Krále Jiřího 106, Kunštát,
20. Obec Maršov, se sídlem Maršov 71,
21. Obec Městečko Trnávka, se sídlem Městečko Trnávka 5,
22. Obec Hradčany, se sídlem Tišnovská 131, Hradčany,

23. Město Znojmo, se sídlem Obroková 1/12, Znojmo,
24. Městys Ostrovačice, se sídlem náměstí Viléma Mrštíka 54, Ostrovačice,
25. Město Břeclav, se sídlem nám. T. G. Masaryka 42/3, Břeclav,
26. Ing. J. V., senátorka,
27. Město Vracov, se sídlem náměstí Míru 202, Vracov,
28. Obec Říčany, se sídlem nám. Osvobození 340, Říčany,
29. Městys Křtiny, se sídlem Křtiny 26,
30. Obec Újezd u Černé Hory, se sídlem Újezd u Černé Hory 108, Lipůvka,
31. Obec Chudčice, se sídlem Chudčice 220,
32. Obec Lažánky, se sídlem Lažánky 14,
33. Obec Holubice, se sídlem Holubice 61,
34. Obec Čebín, se sídlem Čebín 21,
35. Dobrovolný svazek obcí Ždánický les a Politaví, se sídlem Jiráskova 502, Bučovice,
36. Obec Kuchařovice, se sídlem 8. Května 211, Kuchařovice,
37. Město Boskovice, se sídlem Masarykovo nám. 4/2, Boskovice,
38. Svazek obcí pro výstavbu rychlostní komunikace R43, se sídlem Masarykovo nám. 4/2, Boskovice,
39. Město Židlochovice, se sídlem Masarykova 100, Židlochovice,
40. Město Pohořelice, se sídlem Vídeňská 699, Pohořelice,
41. E.ON Distribuce, a.s., se sídlem F.A. Gerstnera 2151/6, Brno,
42. Statutární město Brno, se sídlem Dominikánské náměstí 196/1, Brno,
43. Obec Bílovice nad Svitavou, se sídlem Těsnohlídkovo náměstí 1000, Bílovice nad Svitavou,
44. Obec Dobšice, se sídlem Brněnská 70, Dobšice,
45. RNDr. K. T.,
46. Povodí Moravy, s.p., se sídlem Dřevařská 11, Brno,
47. Městys Svitávka, se sídlem Hybešova 166, Svitávka,
48. Městys Nedvědice, se sídlem Nedvědice 42,
49. Město Blansko, se sídlem nám. Svobody 32/3, Blansko,
50. Obec Šaratice, se sídlem Náves 83, Šaratice,
51. Obec Borotín, se sídlem Borotín 200,
52. Ing. O. P.,
53. Obec Dolní Bojanovice, se sídlem Hlavní 383, Dolní Bojanovice,
54. Obec Radějov, se sídlem Radějov 130,
55. Obec Veverské Knínice, se sídlem Veverské Knínice 260,
56. Mikroregion Bílý potok, svazek obcí Lažánky-Maršov-Braníškov-Svatoslav, se sídlem Lažánky 14, Veverská Bítýška,
57. Obec Moravské Knínice, se sídlem Kuřimská 99, Moravské Knínice,
58. Obec Božice, se sídlem Božice 380,
59. Obec Břežany, se sídlem Břežany 103,
60. Obec Předklášteří, se sídlem náměstí 5. května 1390, Předklášteří,
61. Obec Březina, se sídlem Březina 24,
62. Obec Závist, se sídlem Závist 2, Lipůvka,
63. Obec Lažany, se sídlem Lažany 129, Lipůvka,
64. Obec Perná, se sídlem Perná 294,
65. Obec Morkůvky, se sídlem Morkůvky 113,
66. Městys Veverská Bítýška, se sídlem náměstí Na městečku 72, Veverská Bítýška,
67. ČEPS, a.s., se sídlem Elektrárenská 774/2, Praha 10,
68. Obec Moravský Písek, se sídlem Velkomoravská 1, Moravský Písek,
69. Obec Petrov, se sídlem Petrov 113,
70. Obec Braníškov, se sídlem Braníškov 41, Veverská Bítýška,
71. Město Kyjov, se sídlem Masarykovo nám. 30/1, Kyjov,

72. Obec Železné, se sídlem Železné 79, Pohořelice,
73. Město Hodonín, se sídlem Masarykovo nám. 1, Hodonín,
74. Město Ivančice, se sídlem Palackého nám. 196/6, Ivančice,
75. Obec Týnec, se sídlem Náves 1, Týnec,
76. Obec Podolí, se sídlem Podolí 1,
77. Obec Kuřimské Jestřabí, se sídlem Kuřimské Jestřabí 50,
78. Obec Lipůvka, se sídlem Lipůvka 146,
79. Město Veselí nad Moravou, se sídlem tř. Masarykova 119, Veselí nad Moravou,
80. Obec Dolní Loučky, se sídlem Dolní Loučky 208,
81. Občanské sdružení pro obchvat Znojmo, z.s., se sídlem Leska Horní 3701/19, Znojmo,
82. Správa železniční dopravní cesty, státní organizace, se sídlem Dlážděná 1003/7, Praha 1,
83. Město Strážnice, se sídlem náměstí Svobody 503, Strážnice,
84. Obec Vnorovy, se sídlem Hlavní 750, Vnorovy,
85. Mgr. Ing. D. S.,
86. Občanské sdružení pro realizaci silničního obchvatu města Kuřimi, se sídlem Tyršova 16/3, Kuřim,
87. Obec Rozdrojovice, se sídlem Na Dědině 7,

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje ze dne 5. 10. 2016, o žádosti o prominutí zmeškání lhůty,

t a k t o :

- I. Návrh na zrušení opatření obecné povahy – Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje ze dne 5. 10. 2016, navrhovatelů a) až af) a navrhovatelů ah) až ap) **se z a m í t á**.
- II. Návrh na zrušení opatření obecné povahy – Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje ze dne 5. 10. 2016, navrhovatele ag) – P. F. N., **se o d m í t á**.
- III. Navrhovatelé **n e m a j í p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- IV. Odpůrci **se n e p ř i z n á v á** náhradu nákladů řízení proti navrhovatelům a) až af) a navrhovatelům ah) až ap).
- V. Odpůrce **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení proti navrhovateli ag) – P. F. N.
- VI. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- VII. Navrhovateli ag) – P. F. N., bude po právní moci tohoto rozsudku **v r á c e n** zaplacený soudní poplatek ve výši 5.000 Kč, a to z účtu Krajského soudu v Brně ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám zástupce navrhovatele Mgr. Pavla Černého, advokáta ve Frank Bold advokáti, s.r.o., se sídlem Údolní 33, Brno.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Návrhem podaným ke Krajskému soudu v Brně dne 10. 7. 2017, se navrhovatelé domáhali zrušení opatření obecné povahy - Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje, vydané usnesením zastupitelstva Jihomoravského kraje dne 5. 10. 2016, č. j. 2891/16/Z 29, které nabylo účinnosti dne 3. 11. 2016 (dále jen ZÚR JMK).

II. Podání účastníků řízení a osob zúčastněných na řízeních

2. Jednotlivá podání účastníků (návrh, vyjádření k návrhu, replika, duplika atd.), která jsou součástí soudního spisu, obsahují stovky stran textu, pročez soud se na tomto místě omezí pouze na stručnou rekapitulaci podstatných bodů návrhu a vyjádření k návrhu. Podstatné části návrhu, resp. rekapitulace návrhových námitek, a relevantní části vyjádření odpůrce jsou s ohledem na jejich obsahovou bohatost (účastníci předložili soudu podání čítající celkem několik stovek stran) následně součástí jednotlivých kapitol tohoto rozsudku, které se danými návrhovými body zabývají.

II.A Návrh na zrušení opatření obecné povahy

3. Navrhovatelé primárně brojili proti základní koncepci plánovaného rozvoje páteří silniční infrastruktury Jihomoravského kraje, která je v odůvodnění ZÚR JMK označena jako „*Koncepční scénář C – Rozvojový – Generel dopravy JMK, R43 v Bystrkové stopě*“, a jejím jednotlivým součástí – koridorům záměrů silniční infrastruktury, a to zejména pro zneužití nového znění § 36 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavebního zákona), když zneužitím institutu územních rezerv odpůrce účelově obešel závěry vyplývající z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526. Dalšími klíčovými námitkami byl tvrzený rozpor s požadavkem udržitelného rozvoje území pro absenci konkrétních a proveditelných opatření, směřujících k nápravě existujícího protiprávního stavu nadlimitního zatížení životního prostředí na území kraje a porušení práva dotčených obcí na samosprávu blokad území pro záměry s neověřenou proveditelností.
4. Ve shrnutí návrhových bodů navrhovatelé poukázali na to, že odpůrce opakuje dlouhodobě stejná nebo obdobná pochybení, pro která vždy byla předcházející opatření zrušena a navíc ji nově i zneužil institut územních rezerv a rozhodl o zavlečení tranzitní dálkové dopravy přímo do intravilánu města Brna. Jako nejpodstatnější námitky navrhovatelé uvedli to, že
 - a) ZÚR JMK jsou v rozporu s cíli a úkoly územního plánování a se zákonným účelem zásad územního rozvoje,
 - b) části dle judikatury Nejvyššího správního soudu samostatně nepřezkoumatelné PÚR, které závazně determinovaly správní uvážení odpůrce při vymezení jednotlivých částí koncepce dopravní infrastruktury JMK, byly při vydání Politiky územního rozvoje ČR (dále též PÚR) a její aktualizace schváleny v rozporu s právními předpisy,
 - c) ZÚR JMK neobsahují konkrétní a proveditelná opatření, směřující k co nejrychlejší nápravě existujícího protiprávního stavu nadlimitního zatížení životního prostředí na území Jihomoravského kraje,
 - d) ZÚR JMK nerespektují zákonnou povinnost vytvářet předpoklady pro výstavbu,

- e) ZÚR JMK jsou v důsledku excesivního využití, resp. zneužití, institutu územní rezervy, v rozporu se zákonným požadavkem na zajištění komplexního řešení účelného využití a prostorového uspořádání území a jsou v tomto směru ZÚR JMK zároveň vnitřně rozporné
 - f) napadené ZÚR JMK neobsahují vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů dopravní koncepce, kterou zakotvují, a to z části v důsledku zneužití institutu územní rezervy, a z části proto, že ZÚR JMK vůbec nevymezují klíčové dopravní záměry, a to celý obchvat Břeclavi (součást silnice I/55 mezinárodního významu, resp. D55) a část obchvatu Znojma (součást kapacitní silnice S8 dle PÚR) - použití specifické formy „salámové metody“.
 - g) ZÚR JMK ve významném rozporu se svým zadáním pro většinu klíčových záměrů kapacitních silnic vymezuje územní rezervy a zároveň neplní požadavek na řešení v zadání identifikovaných „hygienických závad“
 - h) nedošlo k vymezení koncepce páteří silniční infrastruktury jako celku a provedení komplexního vyhodnocení a srovnání existujících alternativních koncepcí rozvoje dopravní infrastruktury Jihomoravského kraje není v ZÚR JMK přezkoumatelně odůvodněno, čímž je nezákonně a neproporcionálně zasahováno do práv dotčených obcí na samosprávu a do vlastnických práv ostatních navrhovatelů
 - i) v ZÚR JMK nejsou dostatečně vypořádány námitky a připomínky navrhovatelů,
 - j) koridory a územní rezervy pro záměry kapacitních silnic D43, „Jihozápadní tangenty“, D52/JT, D52 obchvatu Břeclavi a S8 byly vymezeny bez řádného vyhodnocení jejich vlivů, zejména kumulativních a synergických, v kontextu celkové koncepce rozvoje dopravní infrastruktury Jihomoravského kraje,
 - k) stanoviska Ministerstva životního prostředí (MŽP), Krajské hygienické stanice Jihomoravského kraje (KHS JMK), Ministerstva dopravy (MD) a Agentury ochrany přírody a krajiny ČR (AOPK) jsou nepřezkoumatelná
 - l) ačkoli v návrhu ZÚR JMK byly po jeho veřejném projednání provedeny podstatné úpravy, nekonalo se jeho opakované veřejné projednání
5. Jednotlivé body byly podrobně rozvedeny v části IV. návrhu v kapitolách rubrikovaných sub. 1 až sub. 16

II.B Vyjádření odpůrce

- 6. Odpůrce ve svém vyjádření jasně konstatoval, že v průběhu pořizování postupoval v souladu se stavebním zákonem, ve znění účinném po významné novele provedené zákonem 350/2012 Sb., kterým zákonodárce reflektoval na některé závěry provedené Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, a zároveň odkázal i na modifikaci právního názoru Nejvyššího správního soudu k přezkumu vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území rozsudkem ze dne 31. 1. 2013, č. j. 4 Aos 1/2012 – 105.
- 7. Obsáhle se vyjádřil i k procesním podmínkám s tím, že aktivní procesní legitimaci nezpochybňuje u žádné obce, spolků a zástupců veřejnosti. Nicméně podle odpůrce navrhovatelé y), ab) a ag) nesplňují podmínky aktivní procesní legitimace z důvodu, že tvrzení o zásahu do jejich subjektivních práv není vůbec myslitelné.

8. V případě navrhovatelů obce Blažovice, obce Dolní Dunajovice, obce Jinačovice, obce Lubě, obce Malá Lhota, obce Malhostovice, města Modřice, obce Moravany, obce Nebovidy, obce Ostopovice, obce Ponětovice, obce Skalička, obce Troubsko, obce Želešice, spolku Spokojené Díly, z.s., spolku Pěkný Jih a ostatních zástupců veřejnosti zpochybnil jejich aktivní věcnou legitimaci a uvedl, že obecně žádný z navrhovatelů plausibilně netvrdí a neprokazuje dotčení na svých veřejných subjektivních právech a návrh tak není důvodný.
9. Následně se podrobně vyjádřil k východiskům navrhovatelů a obsahu návrhu. Nejprve se vyjádřil obecně k obsahu návrhu a definoval základní body, které podle jeho názoru návrh obsahuje se závěrem, že navrhovatelé poněkud sobecky chtějí rozbít vše, neboť zvolené řešení jim nevyhovuje.
10. Následně se vyjádřil k některým konkrétním otázkám, a to ke stavu ovzduší, k realizovatelnosti dopravní koncepce, k Politice územního rozvoje, k vytváření ZÚR JMK a jejich aplikaci. K vymezování záměrů v ZÚR JMK, ke správné interpretaci grafické části ZÚR JMK, k vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a k proporcionalitě návrhu. Samostatnou přílohou vyjádření bylo i podání týkající se výlučně oblasti ochrany ovzduší.

II.C Další vyjádření účastníků řízení a vyjádření osob zúčastněných na řízení

11. V replice navrhovatelů a navazujícím vyjádření odpůrce účastníci setrvali na svých stanoviscích, přičemž dále doplňovali svoji argumentaci v rozsahu návrhových bodů.
12. Osoby zúčastněné na řízení, které podaly do řízení své vyjádření, lze rozdělit do dvou skupin. Na jedné straně se k podanému návrhu vyjádřily osoby zúčastněné na řízení, které vyjádřily podporu navrhovatelům, na straně druhé ty, které brojily proti zrušení ZÚR JMK.
13. Z do řízení přihlášených osob zúčastněných na řízení se výslovně na podporu zrušení ZÚR JMK vyjádřili RNDr. T., Ing. D. a Ing. P.
14. RNDr. T. uvedl, že je spoluvlastníkem nemovitostí v katastrálním území Rozdrojovice, které by dle jeho tvrzení byly negativně dotčeny dopravní koncepcí JMK obsaženou v ZÚR JMK, a to včetně dálnice D43 ve variantě „Bystrcká“. Považoval územní rezervu pro D43 přes správní území Rozdrojovic za protiprávně zahrnutou do ZÚR JMK, neboť se jedná o nepřípustnou libovůli ze strany žalovaného, který měl v ZÚR JMK přesvědčivě odůvodnit, že ve schváleném koridoru je možné tuto transevropskou dálniční komunikaci realizovat. Předmětný koridor je v ZÚR JMK vymezen ve zjevném rozporu s ústavním právem na příznivé životní prostředí a na ochranu vlastnictví a realizace ZÚR JMK by musela nevyhnutelně vést k výraznému nárůstu hlukové a imisní zátěže v území a zřejmě i k překračování zákonných limitů zejména z hlediska znečištění ovzduší. Podle OZNŘ nelze schvalovat tak neúplnou dopravní koncepci, jak se tomu stalo v předmětném případě. Žalovaný zjevně zcela účelově zneužil institut územních rezerv, aby se vyhnul plnohodnotnému posouzení vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví (SEA a HIA). Postup žalovaného vykazuje i aplikaci nepřípustné „salámové“ metody, čímž je mimo jiné porušen i základní cíl územního plánování, tj. zajistit předpoklady pro udržitelný rozvoj území, a to soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území neodpovídá požadavkům přílohy stavebního zákona, neboť neobsahuje dostatečné vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů, protože napadené ZÚR vychází z neúplně zjištěného skutkového stavu.
15. Ing. P. jako OZNŘ taktéž vyjádřil souhlas s návrhem navrhovatelů na zrušení ZÚR JMK. Obsahově podal shodné podání (s výjimkou vymezení dotčených pozemků) jako RNDr. T.

16. Ing. D. ve svém vyjádření předně popsal svůj pohled na institut zásad územního rozvoje a význam jejich zakotvení v právní úpravě. Podle OZNŘ je nezbytnou podmínkou pro využití území dopravní infrastruktura, která musí být vyřešena prioritně jako návrhové prvky zásad územního rozvoje a musí umožnit skutečný rozvoj území a zklidnění dopravy. Věcně OZNŘ nesouhlasila s tím, že ZÚR JMK řeší dopravní infrastrukturu Brněnska pouze jako koridory územních rezerv a dokonce některé záměry jsou děleny na koridory návrhu a koridory rezerv, přičemž negativní vlivy jsou posouzeny pouze u koridorů návrhu. Uvedla, že po zrušení předcházejících ZÚR JMK 2011 opětovně nebyly prověřeny vlivy dopravní infrastruktury na životní prostředí a zdraví obyvatel. Podle jejího názoru územní rezervy páteřní silniční infrastruktury nejsou v zákonném slova smyslu rezervami, ale vyjadřují pouze neschopnost odpůrce vyhodnotit silniční infrastrukturu a odůvodnit ji jako návrhový stav. Namítla proto, že došlo ke zneužití institutu územní rezervy, což dokladovala na konkrétních skutečnostech vyplývajících ze zjišťovacího řízení EIA. Z těchto důvodů podporovala návrh na zrušení ZÚR JMK.
17. Naopak z do řízení přihlášených osob zúčastněných na řízení se výslovně proti zrušení ZÚR JMK vyslovili město Znojmo, ČEPS, a.s., Občanské sdružení pro realizaci obchvatu města Kuřimi, Povodí Moravy, s.p. a Mgr. Ing. S.
18. Město Znojmo považovalo návrh na zrušení zásad územního rozvoje jako celku za nedůvodný, až výstřední. Podle OZNŘ navrhovatelé k soudu přicházejí se stejnou argumentací, s níž u krajského soudu a Nejvyššího správního soudu neuspěli v soudním přezkumu územního plánu Znojma v řízeních sp. zn. 63 A 6/2015 a sp. zn. 4 As 88(253)/2016, viz rozsudek nadepsaného soudu ze dne 24.10.2016, č. j. 63 A 6/2015-332 a rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 88/2016-35 a č. j. 4 As 253/2016-45. OZNŘ se vyjádřila i ke spojení České republiky s Rakouskem, resp. Brna s Vídní, a uvedla, že navrhovatelé opomíjejí, že Jihomoravský kraj nemůže Rakouské republice v zásadách územního rozvoje nikterak nadiktovat realizaci dvou nových dopravních tras od Vídně a zakázat realizaci dálnice A5 směřující z Vídně na Mikulov. Zdůraznila, že ZÚR JMK jí umožňují udržení podmínek pro realizaci obchvatu Znojma v podobě, kterou má vymezenou v územním plánu, neboť koordinují umístění tohoto koridoru na území sousedících obcí, které teprve pořizují své územní plány, a to v rámci proporcionality pouze v nezbytném rozsahu. Stávající podoba ZÚR JMK reálně brání tomu, aby budovaný obchvat města Znojma byl v některé své části nesmyslně přerušen na hranici katastru města, aniž by zároveň vymezoval jakýsi požadovaný „ucelený koridor“ tam, kde stavba je již zrealizována anebo se právě realizuje, čímž by docházelo k bezdůvodnému omezování samospráv, potažmo až jednotlivých vlastníků v území. Pochybnost navrhovatelů o aktuálnosti tohoto záměru je podle města Znojma zcela nemístná a osvědčuje, že navrhovatelé nejsou seznámeni se stávajícím stavem realizace samotné stavby obchvatu. Obchvat Znojma je podle OZNŘ v ZÚR JMK vymezen v souladu se zjištěným stavem věci a v rozsahu umožňujícím jeho realizaci za současného dodržení principu proporcionality do zásahu jednotlivých místních samospráv. Doplnila, že ačkoliv má na svém území vymezený obchvat, proti kterému navrhovatelé bezdůvodně brojí, zároveň nevylučuje, že někdy v budoucnu může nastat potřeba realizace dalšího obchvatu města Znojma, který eventuálně může vést i v trase, kterou dnes prosazují navrhovatelé. Taková stavba nicméně dnes ani v blízké budoucnosti není na pořadu dne, neboť její socioekonomický přínos by byl zcela neadekvátní vynaloženým nákladům (délka a parametry dálnice).
19. Společnost ČEPS, a.s. uvedla, že navrhovatelé primárně brojí proti stavbám páteřní dopravní infrastruktury a přesto se domáhají zrušení ZÚR JMK jako celku. Zrušení celých zásad územního rozvoje by mělo na OZNŘ negativní dopad, neboť by bylo zrušeno vymezení koridorů a ploch staveb přenosové soustavy a v souvislosti s tím by bylo ohroženo mj. i propojení přenosové soustavy se sousedními státy. Podle OZNŘ byly ZÚR JMK vydány v celém rozsahu v souladu se

zákonem, přesto, pokud by soud dospěl k opačnému závěru, navrhl, aby v souladu se zásadou proporcionality a zdrženlivosti byla zrušena pouze relevantní část ZÚR JMK. V další části svého vyjádření se OZNŘ detailně zabývala významem zachování vymezení ploch a koridorů pro stavby technické infrastruktury. Závěrem se OZNŘ vyjádřila i k otázce vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů ZÚR JMK s tím, že s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu má vyhodnocení vlivů zákonem požadované náležitosti, je srozumitelné a logicky konzistentní a bylo zohledněno v navazujících rozhodovacích procesech. Stavby technické infrastruktury podle ní postrádají při vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů jakoukoliv relevanci.

20. Mgr. Ing. S. obdobně jako Občanské sdružení pro realizaci obchvatu města Kuřimi namítá, že případné zrušení části nebo celých ZÚR JMK způsobí významný negativní zásah do přípravy dopravní infrastruktury JMK, mimo jiné silničního obchvatu města Kuřimi, čímž by došlo k dalšímu prodlužování stávající neúnosné dopravní situace a významných škod na životním prostředí v městě Kuřimi.
21. Občanské sdružení pro realizaci obchvatu města Kuřimi namítlo, že případné zrušení části nebo celých ZÚR JMK způsobí významný negativní zásah do přípravy dopravní infrastruktury JMK, mimo jiné silničního obchvatu města Kuřimi, čímž by došlo k dalšímu prodlužování stávající neúnosné dopravní situace a významných škod na životním prostředí v městě Kuřimi.
22. Povodí Moravy, s.p. považovalo návrh na zrušení ZÚR JMK za excesivní a navrhlo ho proto zamítnout.
23. Další z OZNŘ, která se do řízení přihlásila s tím, že by se zrušení ZÚR JMK dotklo jejích práv, byla Správa železniční dopravní cesty, přičemž dotčení na svých právech dovozovala od části D ZÚR JMK.

III. Posouzení věci krajským soudem

24. Krajský soud v Brně na základě včas podaného návrhu přezkoumal napadené opatření obecné povahy v mezích návrhových bodů, jakož i řízení předcházející jeho vydání, a dospěl k závěru, že návrh není důvodný. Při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době přijetí napadeného opatření obecné povahy.
25. Předem vypořádání jednotlivých námitek zdejší soud zdůrazňuje, že odmítl přistoupit na vypořádávání jednotlivých kapitol návrhu a každé dílčí jednotlivé námitky či subnámitky přísně dle návrhu, neboť z jeho obsahu vyplývá, že navrhovatelé předložili návrh, v němž se jednotlivé námitky opakují na různých místech. Soud proto při vypořádávání jednotlivých námitek postupoval sice částečně ve struktuře návrhu, nicméně návrhové okruhy řešil jako celky s přesahem do jednotlivých námitek návrhu. Tomu odpovídají i názvy jednotlivých oddílů rozsudku rubrikovaných níže. Odkazy na jednotlivé návrhové body jsou toliko orientační za účelem provázání textu rozsudku se strukturou návrhu. V případě, že dospěl soud k závěru o nedůvodnosti návrhových bodů jako celku již v obecném testu, tak k jejich individuálnímu vypořádání v kontextu jednotlivých záměrů nepřistupoval. Typicky se toto týká otázek působení kumulativních a synergických vlivů záměrů a územních rezerv.

III.A Podmínky řízení

III.A.1 Existence opatření obecné povahy

26. Mezi účastníky není existence ZÚR JMK sporná. Není mezi nimi ani spor o datum vydání ani o okamžik účinnosti ZÚR JMK a ve vazbě na to ani o včasnosti podání návrhu na zrušení napadeného opatření obecné povahy.
27. Pro pořádek soud v této souvislosti rekapituluje následující. Zásady územního rozvoje se v souladu s § 36 odst. 4 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2016, vydávají formou opatření obecné povahy podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. ZÚR byly vydány jako opatření obecné povahy usnesením zastupitelstva Jihomoravského kraje ze dne 5. 10. 2016.
28. Judikatura Nejvyššího správního soudu již dovodila, že opatření obecné povahy lze považovat za účinné – a tím i soudem přezkoumatelné – teprve poté, co bylo platně vyhlášeno. Pojem účinnost pak je nutno vykládat tak, že před jejím nabytím předmětné opatření obecné povahy není způsobilé vyvolat žádné právní účinky (rozsudek ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73, publikovaný pod č. 1462/2008 Sb. NSS). V souladu s § 173 odst. 1 správního řádu nabývá opatření obecné povahy – tedy i zásady územního rozvoje – účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky, kterou bylo oznámeno. Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2012, č. j. 9 Ao 7/2011 – 489 zásady územního rozvoje nabývají v souladu s § 173 odst. 1 ve spojení s § 25 odst. 3 správního řádu účinnosti „patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky, kterou se oznamuje vydání opatření obecné povahy, na úřední desce správního orgánu, který toto opatření obecné povahy vydal“.
29. V nyní posuzované věci řádně vyvěšené ZÚR JMK účinnosti nabyly ve vazbě na shora uvedené dne 3. 11. 2016.
30. Návrh na zrušení opatření obecné povahy byl ke Krajskému soudu v Brně podán 10. 7. 2017, z čehož vyplývá, že navrhovatelé se domáhali zrušení účinného opatření obecné povahy.

III.A.2 Zachování lhůty pro podání návrhu

31. Dle ustanovení § 101b odst. 1 s.ř.s. je třeba podat návrh na zrušení opatření obecné povahy ve lhůtě do jednoho roku ode dne, kdy napadené opatření nabylo účinnosti. Z výše uvedeného je proto patrné, že návrh na zrušení ZÚR JMK byl podán v zákonné lhůtě.

III.A.3 Aktivní procesní legitimace navrhovatelů

III.A.3.a Obecná legitimace

32. V případě posouzení aktivní legitimace jednotlivých navrhovatelů je třeba předně konstatovat, že aktivní legitimace navrhovatele je dána tvrzením o tom, že byl opatřením obecné povahy zkrácen na svých existujících právech jasně uvedeným způsobem.
33. Z judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, sp. Zn. 1 Ao 1/2009, rozsudek ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. 4 As 50/2004, rozsudek NSS ze dne 11. 6. 2009, sp. zn. 3 Ao 2/2009, či rozsudek ze dne 25. 11. 2009) vyplývá, že odmítnutí návrhu je možné pouze v případě, kdy lze nedostatky procesní nebo hmotné legitimace zjistit již ze samotného návrhu.

34. V nyní posuzované věci lze shledat čtyři skupiny navrhovatelů. Své návrhy na zrušení opatření obecné povahy podaly jednotlivé obce, jednotlivé fyzické osoby, spolky i fyzické osoby v postavení zástupců veřejnosti.

III.A.3.b Aktivní legitimace obcí

35. Navrhovatelé označení v záhlaví pod písm. a) - n) jsou výlučně obce.
36. Podle ustanovení § 101a odst. 2 s.ř.s. návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí, vydaného krajem, může podat též obec.
37. Ze systematického výkladu právní úpravy vyplývá, že se v případě ustanovení § 101a odst. 2 s.ř.s. jedná o ustanovení ve vztahu speciality k ustanovení § 101a odst. 1 s.ř.s., které ve své první větě uvádí, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.
38. Druhý odstavec citovaného ustanovení zakládá zvláštní oprávnění obce, jako jednoho ze samostatných subjektů, podat návrh na zrušení opatření obecné povahy. Jedinou zákonnou podmínkou je, že se musí jednat o opatření obecné povahy (nebo jeho částí) vydané krajem, nejčastěji tedy zásady územního rozvoje daného kraje. Imanentní podmínkou je, že se musí jednat o obec nacházející se na území daného kraje. Jinou podmínku pro založení aktivní legitimace zákon neobsahuje, zejména neobsahuje na rozdíl od ustanovení § 101a odst. 1 věty první s.ř.s. podmínku subjektivní přípustnosti návrhu. Obec tak není povinna tvrdit zkrácení svých práv. Konečně k založení aktivní procesní legitimace obce pouze z důvodu, že se nachází na území příslušného kraje, se vyjádřil i Nejvyšší správní soud při posuzování ZÚR JMK 2011 a v rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 As 7/2011-526, uvedl, že „Odpůrce ve svém vyjádření aktivní legitimaci navrhovatelů a) až l) a w) nezpochybnil, pouze podotkl, že v případě mnoha obcí se na jejich území nejedná o přímé dotčení zájmem, ale toliko územní rezervou ve smyslu § 36 odst. 1 stavebního zákona.

[21] Podle § 101a odst. 3 s. ř. s. může návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí, vydaného krajem, podat též obec. Navrhovatelům a) až l) a w) tedy přísluší aktivní legitimace k podání návrhu ze zákona a bez nutnosti tvrdit konkrétní zkrácení na právech opatřením obecné povahy (na rozdíl od navrhovatelů podle § 101a odst. 1 s. ř. s.). Soud proto jen pro úplnost podotýká, že předmětní navrhovatelé jsou podle čl. 1 ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávních celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve spojení s § 1a odst. 3 zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, a přílohou č. 1 vyhlášky č. 564/2002 Sb., o stanovení území okresů České republiky a území obvodů hlavního města Prahy, obcemi na území Jihomoravského kraje. Jejich poloha ve vztahu ke konkrétním zájmům obsaženým v ZÚR vyplývá též ze zájmu poskytnutého soudem navrhovatelům, který odpůrce nezpochybnil.“

39. V nyní posuzované věci odpůrce zpochybňoval v případě navrhovatele a) pouze aktivní věcnou legitimaci, což je ale otázkou důvodnosti, nikoliv přípustnosti návrhu.
40. V případě navrhovatelů c), d), e), f), h), i), j), l), m) a n) odpůrce namítal, že s ohledem na charakter institutu územní rezervy je jejich návrh zjevně předčasný. Soud s touto argumentací předčasnosti, což je jediný případný důvod pro nepřipustnost návrhu, nesouhlasí. Institut územní rezervy je jedním ze základních nástrojů v případě plánování silniční sítě na území Jihomoravského kraje v přezkoumávaných ZÚR JMK. Právě nezákonnost užití tohoto institutu je podstatou valné části námitek, kterými brojí navrhovatelé proti přezkoumávanému opatření obecné povahy. Byl to právě odpůrce, který zvolil v návaznosti na zrušení předcházejících ZÚR JMK 2011 takové řešení, kdy podstatné části zejména silničních koridorů vyloučil k budoucímu

projednání v aktualizaci ZÚR JMK prostřednictvím územních rezerv. Jestliže zvolil tuto koncepci a opatření obecné povahy v této podobě schválil, pak je vymezení územních rezerv jeho legitimní součástí a i samotné vymezení územních rezerv může být vnímáno jako omezení práv obcí, přičemž důvodnost užití územních rezerv, případně rozsah jejich užití a jejich dopad na přezkoumání např. kumulativních a synergických efektů při hodnocení vlivu na životní prostředí již není otázkou přípustnosti ani včasnosti návrhu, nýbrž otázkou jeho věcného posouzení. Vyloučení návrhů, které brojí právě proti nadbytečnému užití tohoto institutu v ZÚR JMK, resp. proti dotčení práv užitím územních rezerv, a to pouze a jedině z procesního důvodu, by podaný návrh významně okleštilo a fakticky zabránilo celostnímu přezkumu ZÚR JMK, což však nijak nedeterminuje výše uvedené věcné posouzení zákonnosti užití územních rezerv při tvorbě ZÚR JMK.

41. V případě navrhovatelů b), g) a k) odpůrce uvedl k jejich legitimaci pouze důvody, které nevedou k závěru o nedostatku procesní legitimace navrhovatelů, ale které jsou otázkou věcného posouzení důvodnosti návrhu.

III.A.3.c Aktivní legitimace fyzických osob

42. Navrhovatelé označení v záhlaví písmeny y) - ap) jsou fyzické osoby, které uplatnily dotčení svých vlastních práv.
43. Odpůrce k navrhovatelům - fyzickým osobám uvádí, že jejich dotčenost na právu na příznivé životní prostředí, založenou na základě tvrzení o přímém vlivu ZÚR JMK, považuje za vyloučenou. Zároveň uvedl, že s veškerými námitkami všech navrhovatelů vznesenými v průběhu pořízování ZÚR JMK se řádně a přezkoumatelně vypořádal, ač tito ve velice obecné a povrchní rovině tvrdí opak a má za to, že žádný z navrhovatelů plausibilně netvrdí a neprokazuje dotčení na svých veřejných subjektivních právech a návrh tak není důvodný.
44. Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí, kterým zrušil předcházející ZÚR JMK, k aktivní legitimaci fyzických osob uvedl: „[16] *Aktivně legitimovaným k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech vydaným opatřením obecné povahy. Aktivní legitimace navrhovatelů se tak zakládá pouhým tvrzením dotčení na jejich právech. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k tomu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120 (publikováno pod č. 1910/2009 Sb. NSS), uvedl: „Navrhovatel tedy musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. (...) Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení“ (body 31 a 34 usnesení).*

[17] Rozšířený senát se dále věnoval aktivní legitimaci konkrétně v případě územních plánů: „[v] případě územních plánů musí navrhovatel především plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace (...)“: Rozšířený senát poté uzavřel, že navrhovatelem v řízení o návrhu na zrušení územního plánu nebo jeho části může být „zásadně jen taková osoba, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno. Bude jím tedy vlastník (spoluvlastník) pozemku nebo jiné nemovité věci (nebo jiných majetkových hodnot majících povahu obdobnou nemovitým věcem – tedy bytů a nebytových prostor, viz § 118 odst. 2 o. z.) a oprávněný z věcného práva k takovýmto věcem (majetkovým hodnotám). Nebude jím však osoba, jejíž právo k dispozici věci nemá povahu práva absolutního, nýbrž toliko relativního (zejména jím tedy nebude nájemce, podnájemce, vypůjčitel apod.)“ (body 35 a 36 usnesení). Obdobně je třeba postupovat i v případě zásad

územního rozvoje *coby územně plánovací dokumentace, která je územním plánům nadřazena. I zde bude pro aktivní legitimaci navrhovatele rozhodující věrohodné tvrzení o vztahu mezi právní sférou navrhovatele a územím regulovaným zásadami územního rozvoje.*

[18] Rozšířený senát se ve výše označeném usnesení zabýval i možností odmítnout návrh na zrušení opatření obecné povahy z důvodu nedostatku aktivní procesní legitimace. Dospěl k závěru, že „[b]ude-li již z obsahu samotných tvrzení navrhovatele (doplňných případně postupem podle § 37 odst. 5 věty první s. ř. s.) patrné, že i kdyby byla pravdivá, nemůže být navrhovatel (zejména pro povahu věci nebo jinou zcela zjevnou skutečnost) ve své právní sféře opatřením obecné povahy dotčen, je na místě odmítnout návrh jako nepřipustný podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.“ (bod 33 usnesení). Nejvyšší správní soud konstantně judikuje, že „postup podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tedy odmítnutí návrhu usnesením, jestliže návrh byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou, lze vyhradit pouze případům nedostatku procesní legitimace a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace hmotné, zjištěným bez pochyb okamžitě, zpravidla již ze žaloby samé. Pokud tomu tak není, musí soud návrh „propustit do řízení ve věci“, kdy teprve, vyjde-li nedostatek aktivní legitimace najevo, bude s ohledem na tuto skutečnost rozhodnuto ve věci rozsudkem“ (rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004 – 59). V posledně citovaném rozsudku jsou uvedeny rovněž příklady nedostatku procesní legitimace (absence osoby v právním slova smyslu na místě žalobce, nedostatek tvrzení o poškozených právech, nedostatek tvrzení o tom, že napadené rozhodnutí bylo nezákonné) a zcela zjevných nedostatků legitimace hmotné (kdy žalobce tvrdí porušení práva, jehož již pojmově vůbec nemůže být nositelem). O aplikaci tohoto právního názoru rovněž v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy či jeho části svědčí např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2009, č. j. 3 Ao 2/2009 – 93, či rozsudek ze dne 25. 11. 2009, č. j. 4 Ao 3/2009 – 97.“

45. Zdejší soud při vědomí si toho, z jakých východisek vycházel Nejvyšší správní soud při hodnocení aktivní legitimace navrhovatelů v případě projednání předcházejícího návrhu na zrušení ZÚR JMK, obdobně na základě předložených výpisů z katastru nemovitostí ověřil, že navrhovatelé y) až af) a ah) až ap) jsou vlastníky, případně spoluvlastníky, nemovitostí na území Jihomoravského kraje. Tvrdí-li současně tyto navrhovatelé, že ZÚR JMK nejsou, pokud jde o vymezované dopravní koridory a územní rezervy, v souladu se zákonem a nebyly vydány zákonem stanoveným způsobem, přičemž konkrétně specifikovanými nezákonnostmi byli zkráceni na právu na příznivé životní prostředí, vlastnickém právu, právu na zdraví, popř. právu na soukromý život, nelze o jejich aktivní legitimaci pro podání návrhu pochybovat.

III.A.3.d Aktivní legitimace spolků

46. Navrhovatelé v záhlaví označení písm. o) a p) jsou spolky.
47. Zdejší soud v obecné rovině na tomto místě konstatuje, že účastenství spolků v řízeních o návrzích na zrušení opatření obecné povahy bylo předmětem rozhodování soudů. K věci se vyjádřil i Ústavní soud ČR mj. i v nálezu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14 a podmínky účastenství spolků se ustálily na zásadách, že spolek musí tvrdit, že byl opatřením obecné povahy dotčen na svých subjektivních právech, spolek musí mít vztah k lokalitě dotčené opatřením obecné povahy, spolek musí být zaměřen na aktivitu, která má lokální opodstatnění.
48. Odpůrce nijak nezpochybnil, že by v případě navrhovatelů o) a p) nebyla naplněna uvedená kritéria. Zdejší soud na základě skutečností zjištěných ze stanov obou spolků, které byly přílohou návrhu, dospěl k závěru, že oba navrhovatelé splňují uvedené podmínky. Oba spolky totiž vykazují činnost v území, ke kterému brojí proti opatření obecné povahy a cílem obou spolků je mimo jiné ochrana přírody, kulturních a civilizačních hodnot dané lokality. S ohledem na předmět činnosti spolků lze dovozovat i dotčení na jejich subjektivních právech. Délka činnosti spolku nebyla sporná.

III.A.3.e Aktivní legitimace fyzických osob v postavení zástupců veřejnosti

49. Navrhovatelé v záhlaví označení písm. q), r), s), t), u), v), w), x) a am) uplatnili své návrhy jako fyzické osoby v postavení zástupců veřejnosti.
50. Ve shodě s navrhovatelem zdejší soud konstatuje, že zástupci veřejnosti jsou aktivně legitimováni k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Tuto právní otázku jasně vyřešil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 29. 3. 2016, č. j. 4 As 217/2015-182, kde výrokem II. rozhodl, že „*Zástupce veřejnosti podle § 23 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, je oprávněn podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dle § 101a odst. 1 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního.*“, v podrobnostech soud odkazuje na odůvodnění citovaného usnesení, které je dostupné na www.nssoud.cz, konkrétně na body [60]-[61], [76]-[79] a zejména [82]-[85] odůvodnění.
51. Aktivní legitimaci fyzických osob – zástupců veřejnosti, odpůrce nijak nezpochybnil a ani soud neshledal žádné důvody, pro které by dospěl k závěru o absenci aktivní legitimace kterékoliv z těchto osob.

III.A.3.f Aktivní legitimace – navrhovatel P. F. N.

52. Jedním z navrhovatelů, kteří se domáhali zrušení napadeného opatření obecné povahy, byl i P. F. N. V případě tohoto navrhovatele soud poukazuje na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 Ao 1/2012-62, kterým byla aktivní legitimace téhož navrhovatele posuzována ve vztahu k předcházejícím ZÚR JMK 2011.
53. V tehdejší řízení před Nejvyšším správním soudem týž navrhovatel k otázce aktivní legitimace tvrdil, že je spoluvlastníkem pozemků č. x, x, x, x, x, x, x, x, x, x a x a rodinného domu, který se nachází na pozemku č. x, vše na území obce S. Dům se nachází cca x od koridoru dálnice A5, která by navazovala na rychlostní silnici R52 Brno-Mikulov. V důsledku realizace těchto staveb by došlo k výraznému nárůstu hlukové a imisní zátěže v území, v němž se nacházejí předmětné nemovitosti, což by představovalo zásadní zásah do práva navrhovatele a) užívat uvedené nemovitosti k bydlení. Zároveň bude navrhovatel a) dotčen znečišťujícími látkami, které budou na jeho nemovitosti splachovány z plánované dálnice A5. Tímto splachem je ohrožen rovněž zdroj pitné vody a potok, který protéká přes nemovitosti navrhovatele a). Část pozemků navrhovatele a) dále slouží jako bažantnice, a proto se navrhovatel obával i negativních důsledků zamýšlené dálnice A5 na zdraví lesní zvěře, o kterou se stará a z níž má osobní požitky.
54. Nejvyšší správní soud v citovaném usnesení jasně konstatoval, že „[9] Navrhovatel a) předložil Nejvyššímu správnímu soudu neověřený internetový výpis z pozemkové knihy v němčině, který má zjevně dokládát tvrzení navrhovatele a), že je spoluvlastníkem výše uvedených nemovitostí v R. Již z této skutečnosti plyne, že navrhovatel nesplňuje podmínku aktivní legitimace pro podání návrhu na zrušení předmětných zásad, neboť netvrdí ani neproказuje přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je zásadami územního rozvoje regulováno. Stejný závěr lze učinit i v případě navrhovatelky b) na základě jejího tvrzení o spoluvlastnictví nemovitostí na území R. podloženého ověřeným výpisem z pozemkové knihy.

[10] Rozšířený senát nicméně v citovaném usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, připustil, že [v]ýjimečně je též představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán (jeho změna) přispívá. Typicky půjde o vlastníka pozemku sousedícího s územím regulovaným územním plánem, který

by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho pozemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku. (bod 37 usnesení). Shodně lze nablížit i na případ regulace území zásadami územního rozvoje.

[11] Soud se proto dále zabýval tím, zda se u navrhovatelů a) a b) nejedná o naznačený výjimečný případ, který by byl s to jejich aktivní legitimaci založit; dospěl však k závěru, že nikoliv. Oba navrhovatelé totiž – a zde Nejvyšší správní soud plně souhlasí s odpůrcem – dovozuji zásad do svého vlastnického práva imisemi a hlukem z plánované rakouské dálnice A5. Napadené zásady však tuto dálnici (záměr její výstavby) neregulují; vymezení jejího koridoru a její realizace je plně v kompetenci příslušných rakouských orgánů, do níž odpůrce nemůže efektivně zasahovat ani vydáním napadených zásad. Nelze sice zcela pominout návaznost záměru dálnice A5 na záměr rychlostní silnice R52, který již zásady regulují, nicméně tyto dva záměry se vzájemně nepodmiňují: bude-li vymezen a realizován jeden, neznamená to, že bude vymezen a realizován druhý. I případná realizace rychlostní silnice R52 na území Jihomoravského kraje a provoz na ni pak nemůže mít přímý vliv na nemovitosti navrhovatelů, nýbrž maximálně vliv nepřímý (a to jen za předpokladu současné realizace záměru dálnice A5). Pouhé nepřímé dotčení právní sféry navrhovatelů a) a b) přitom k založení aktivní legitimace navrhovatelů k podání návrhu na zrušení zásad územního rozvoje nepostačuje.

[12] Soud neopomněl přihlídnout též k tomu, že navrhovatelé v návrhu výslovně tvrdí, že byla porušena jejich procesní práva v rámci procesu přeshraničního posouzení zásad (bod IV.7 návrhu). Ani toto tvrzení ovšem navrhovatelům aktivní procesní legitimaci nezakládá: rozšířený senát v opakovaně citovaném usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, jednoznačně konstatoval, že tvrdit porušení procesních práv může pouze ten, komu přísluší hmotná práva k nemovitým věcem na území regulovaném zásadami (bod 40 usnesení). Navrhovatelé a) a b) ovšem žádná absolutní práva k nemovitým věcem v dotčeném území nemají.“

55. V nyní podaném návrhu navrhovatel N. uvedl, že „je spoluvlastníkem pozemků č. x, x, x, x, x, x, x, x, x, x, x, x a rodinného domu, který se nachází na pozemku č. x, vše na území obce S. v R. Obec S. přímo hraničí s Českou republikou, s územím Jihomoravského kraje, tedy hraničí bezprostředně s územím, které je regulováno ZÚR JMK. Lze důvodně předpokládat, že se v obci S. významně projeví přeshraniční vlivy regulace obsažené v ZÚR JMK, zejména vymezení kapacitních komunikací, tvořících součást transevropského Baltsko-jadranského silničního koridoru sítě TEN-T, který do vydání ZÚR JMK nebyl na území České republiky vymezen. Rodinný dům navrhovatele 34) se nachází ve vzdálenosti cca x od koridoru doposud nerealizované dálnice A5, která by v této oblasti také stala, v případě realizace záměrů vymezených v ZÚR JMK, součástí transevropského Baltsko-jadranského koridoru a bezprostředně by navazovala na v ZÚR JMK vymezenou dálnici D52. Mj. by v důsledku těchto skutečností došlo k nárůstu objemu dálkové nákladní na území obce, v níž se nachází nemovitosti navrhovatele 34). Je tedy nepochybné, že navrhovatel 34) by byl významně dotčen výrazným nárůstem hlukové a imisní zátěže v území, což by představovalo zásadní zásah do jeho právní sféry, včetně jeho práva užívat uvedené nemovitosti k bydlení. Zároveň by byl navrhovatel 34) dotčen také zvýšeným výskytem znečišťujících látek, které by byly na jeho nemovitosti splachovány z předmětného intenzivně frekventovaného transevropského koridoru. Tím by byl ohrožen rovněž zdroj pitné vody a potok, který protéká přes nemovitosti navrhovatele 34) a negativně by byly dotčeny i rozsáhlé plochy v majetku navrhovatele 34), kde navrhovatel po desetiletí pracuje na konzervaci lesních porostů. Část pozemků navrhovatele 34) slouží jako bažantnice o velikosti několika hektarů, a proto se navrhovatel obává i negativních důsledků zamýšleného vedení koridoru, včetně hluchosti neutichající ani v noci, na zdraví ptactva a lesní zvěře, o kterou se stará a z níž má osobní požitky.

Navrhovatel 34) je tedy přesvědčen, že jemu náležející subjektivní práva, a tedy jeho právní sféra, jsou přímo dotčeny regulací obsaženou v ZÚR JMK, neboť dopady této regulace nemohou končit a nekončí na státní hranici. Navrhovatel 34) zdůrazňuje, že neobstojí ani argument, že i bez dálnice D52 bude dotčen stejnou intenzitou a stejným typem dopravy. Trasa pro dopravu z oblasti Vídně do oblasti Katowicka v Polsku, což je jedna z hlavních dopravních relací, které jsou důvodem pro návrh transevropského Baltsko-jadranského koridoru TEN-T, je dopravně funkční, a to dokonce výhodněji, i po dálnici D55 z Břeclavi ve směru na Přerov a Olomouc. Tato trasa je dokonce o cca 35 km kratší než přes dopravně přetíženou brněnskou aglomeraci. Koridor D55 je dlouhodobě v ČR sledován a je postupně budován ve směru od severo-východu k jiho-západu (tj. k Břeclavi). Po

dokončení realizace koridoru s D55 by dálková nákladní doprava neměla důvod využívat „závlek“ přes dopravně přetíženou oblast Brna. V takovém případě by lokalita, kde se nalézají nemovitosti navrhovatele 34), nejen nebyla zatěžována nad rámec současného stavu, ale převedením části dopravy na D55 by byla dokonce významně snížena dopravní zátěž této oblasti. Toto ostatně dokládá i odborné dopravní modelování (Mgr. J. D., 2007), které bylo schváleno jako dokument č. 72 na Seznamu podkladů pro ZÚR JMK (viz Příloha č. 1 k zadání ZÚR schváleného Zastupitelstvem JMK 28. 2. 2013). Navrhovatel 34) podal připomínky k návrhu ZÚR.“

56. Z první části uvedených důvodů, pro které se navrhovatel domnívá, že je aktivně legitimován k podání návrhu, vyplývá, že se jedná o totožné skutečnosti, ze kterých navrhovatel dovozoval aktivní legitimaci i v případě návrhu na zrušení předcházejících ZÚR JMK. Zdejší soud ani v tomto řízení neshledal důvody pro to, aby přiznal navrhovateli P. F. N. aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení ZÚR JMK, a to ze shodných důvodů, které uvedl Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 2. 5. 2012, jak jsou citovány výše, přičemž soud s ohledem na stejná skutková i právní východiska tohoto rozhodnutí pro stručnost na závěry Nejvyššího správního soudu odkazuje.
57. Jelikož zdejší soud dospěl k závěru, že navrhovatel P. F. N. není aktivně legitimován k podání návrh na zrušení opatření obecné povahy, nemohl soud rozhodnout jinak, než odmítnout návrh postupem dle ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) s.r.s. jako návrh podaný osobou k tomu zjevně neoprávněnou, jak je výše uvedeno ve výroku II. tohoto rozhodnutí (k odůvodnění výroků o náhradě nákladů řízení této části rozhodnutí viz část IV. rozsudku).

III.A.3.g Nedostatek aktivní procesní legitimace ve vztahu k námitce týkající se nadmístního koridoru horkovodu

58. Navrhovatelé tvrdí primárně dotčení ve svých právech v důsledku volby celkové silniční dopravní koncepce a zakotvení dílčích částí této koncepce, ať už formou koridorů či územních rezerv. V souvislosti s tím namítají také řadu procesních pochybení. V návrhu se ovšem objevuje také zcela ojedinělá námitka vůbec nesouvisející se silniční dopravní koncepcí a se záměry, které ji tvoří. Navrhovatelé s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2012, č. j. 9 Ao 7/2011-559, poukazují, že odpůrce tento rozsudek nerespektoval, neboť „tento horkovod“ (navrhovatelé ani přesně nespecifikují, o jaký horkovod se jedná) je opět ukončen „v polích“. Nikde v návrhu ovšem žádný z navrhovatelů netvrdí, že by byl tímto záměrem jakkoliv dotčen, nebo že by se týkal jím chráněných zájmů (v případě spolků). Není patrné, že by (a v jaké míře) se tento záměr například dotýkal vlastnického práva některého z navrhovatelů či práva na samosprávu obcí, které jsou navrhovateli, nebo že by mohl mít například negativní vliv na životní prostředí, jehož ochrana je předmětem činnosti spolků, které jsou navrhovateli. Soud proto konstatuje, že u žádného z navrhovatelů neshledal aktivní procesní legitimaci k podání této námítky, a nemohl proto přistoupit k posouzení její důvodnosti.

III.A.4 Formulace návrhu

59. Návrh na zrušení opatření obecné povahy byl formulován v souladu se zákonem.

III.B Důvody soudu pro rozhodnutí věci bez jednání a vyhodnocení důkazních návrhů

60. Jak již soud výše uvedl, jak navrhovatelé, tak i odpůrce souhlasili s rozhodnutím věci bez jednání. Zároveň však obě strany předložily soudu obsáhlý seznam důkazních návrhů, které na výzvu soudu jasně formulovaly.

61. Navrhovatelé předložili soudu obsáhlý seznam důkazních návrhů. V případě jednotlivých důkazních návrhů dospěl (dle kapitol, jak byly označeny v návrhu na zrušení opatření obecné povahy a v návrhu na provedení důkazů) k těmto závěrům.
62. Ke kapitole označené v návrhu jako „Předchozí vývoj územního plánování v Jihomoravském kraji“ navrhli navrhovatelé provedení důkazu Grafická příloha z Generelu dopravy JMK pro „variantu C / scénář A“. Z obsahu samotného návrhu na zrušení ZÚR JMK vyplývá, že se jedná o listinu odpůrce a není to proto skutečnost, která by byla mezi účastníky sporná. Soud proto k provedení tohoto nepřistoupil. Nadto na tomto místě soud poukazuje na to, že skutkovým stavem a jeho řádným zjištěním v případě rychlostní silnice R43, ke které byl důkaz navržen, se soud zabývá v příslušné kapitole rozsudku.
63. Ke kapitole návrhu označené jako „Systém silniční infrastruktury v ZÚR JMK“ navrhl k provedení jako důkazy nad rámec spisového materiálu tyto listiny:
- Zadání „Územní studie nadřazené dálniční a silniční sítě v jádrovém území OB3 metropolitní rozvojové oblasti Brno“, materiál pro 12. schůzi Rady JMK dne 23. 2. 2017,
64. Opětovně je třeba konstatovat, že i z obsahu samotného návrhu na zrušení ZÚR JMK vyplývá, že se jedná o listinu odpůrce a není to proto skutečnost, která by byla mezi účastníky sporná. Soud proto k provedení tohoto nepřistoupil. Nadto na tomto místě soud poukazuje na to, že „spory“ o volbu koncepce, vč. tvrzení o zavlečení dopravy do aglomerace města Brna se zabývá v rámci celého rozsudku, neboť základní myšlenkovou linií návrhu na zrušení ZÚR JMK je volba nesprávné koncepce.
65. Další navržené důkazy, a to listiny
- Rezortní předpis Ministerstva dopravy TP 255 – Prognóza intenzit automobilové dopravy;
 - Dokumentace EIA pro záměr „Rychlostní silnice R52 Pohořelice - Mikulov (Drasenhofen);
 - Dokumentace EIA pro dálnici A5 v úseku Poysbrunn – Drasenhofen – hranice s ČR;
66. Soud shledal v této části návrhu jako zcela nadbytečné. Jejich podstatou podle podaného návrhu je prokázání předpokládané intenzity dopravy v úseku R52 Mikulov – státní hranice. Tato skutková otázka je předmětem posouzení v příslušné kapitole tohoto rozsudku, ve které se zároveň zabývá nutností exaktně prokazovat intenzitu dopravy v uvedené lokalitě.
67. S uvedeným souvisí i návrh na provedení důkazu listinou:
- Výsledky sčítání dopravy v ČR z roku 2016 pro sčítací úsek 6-2190 - státní hranice ČR–Rakousko – vyústění silnice I/40 do I/52 (předloženo navrhovateli na DVD v adresáři E, položka 06)
68. S tímto důkazním návrhem se soud obsahově vypořádává v části rozsudku III.I Návrhový bod IV.12 Nezákonnost vymezení koridoru pro záměr dálnice D52/JT Rajhrad – Brno-Chrlice.
69. V případě kapitoly nazvané „Současná zátěž životního prostředí v území dotčeném návrhem řešení dopravní infrastruktury v ZÚR JMK“ navrhli navrhovatelé provedení těchto důkazních prostředků – listin:
- Vliv kvality ovzduší na zdraví a úmrtnost Brňanů, 2015, MUDr. M. Č., Masarykova univerzita, lékařská fakulta,

- Bezpečnostní rizika dopravy – environmentální a zdravotní aspekty
- Metodický pokyn Ministerstva dopravy ke snižování prašnosti z dopravy
- Metodika pro oceňování externích nákladů z imisní a akustické zátěže pro potřeby ekonomického hodnocení staveb
- Odhad zdravotních rizik ze znečištění ovzduší – Česká republika – rok 2015
- Grafická ročenka ČHMÚ 2015 – aglomerace Brno
- PZKO pro aglomeraci Brno
- Reprezentativnost pozadřové stanice Brno – Tuřany 2009
- měření PM10 Brno – Tuřany 2009
- Reprezentativnost pozadřové stanice Brno – Lány
- Výsledky měření PM10 Brno – Lány a Brno – Zvonařka 2009
- Výsledky měření PM10 Brno Zvonařka 2010
- Program ke zlepšení kvality ovzduší statutárního města Brna
- Grafická ročenka ČHMÚ 2014 – koncentrace PM 2,5 Brno 2006 - 214
- PZKO pro zónu Jihovýchod
- Výsledky měření PM10 Brno – Lány, Zvonařka, Svatoplukova, Tuřany 2010
- ČHMÚ předběžné hodnocení kvality ovzduší 2015
- ČHMÚ kvalita ovzduší 2017
- Informace ovzduší 2017, výsledky Brno – Lány, Zvonařka, Svatoplukova
- Věstníky MŽP benzo[a]pyren Brno Bosonohy 2007, 2008, 2010
- Přehled stanic s ročními průměrnými koncentracemi NO₂, 2014
- Přehled stanic s ročními průměrnými koncentracemi NO₂, 2012 a 2013
- Přehled stanic s nejvyššími ročními průměrnými koncentracemi NO₂ 2010 - 2014
- Reprezentativnost pozadřové stanice
- Výsledky měření PM10 Znojmo 2004, 2005, 2006, 2010, 2011
- Informace ovzduší 2017, výsledky Znojmo
- Rozhodnutí KHS JMK č. j. BM-4355/2005-HOK/Fa ze dne 9. 6. 2005, kterým se povoluje překročení hygienických limitů hluku z dopravy na dálnici D1 v úseku km 190,120 – 191,100 Brno-Starý Lískovec na dobu do 30. 6. 2008
- Rozhodnutí KHS JMK č. j. BM-6487/2005-HOK/Fa ze dne 10. 6. 2005, kterým se povoluje překročení hygienických limitů hluku z dopravy na dálnici D1 v úseku km 188,050 – 189,330 Brno-Bosonohy na dobu do 30. 6. 2009
- Rozhodnutí KHS JMK č. j. BM-7366/2005-HOK/Fa ze dne 30. 6. 2005, kterým se povoluje překročení hladiny hluku z dopravy na silnici I/52 – ulice Vídeňská, v katastrálním území Modřice na dobu do 31. 12. 2011
- Rozhodnutí KHS JMK č. j. BM/3834/2006/HOK ze dne 24. 2. 2006, kterým se povoluje překročení hygienických limitů hluku z dopravy na dálnici D1 v úseku km 185,000 – 186,400 Popůvky vpravo na dobu do 30. 10 2009
- Rozhodnutí KHS JMK č. j. 8600/2006/BM/HOK/Fa č.d. BM10384/2006/HOK ze dne 25. 5. 2006, kterým se povoluje překročení hygienických limitů hluku z dopravy na silnici II/602 Brno-Bosonohy u úseku ulice Pražské na dobu do 31. 5. 2011
- Rozhodnutí KHS JMK č. j. 9934/2010/BM/HOK č.d. BM/52934/2010/HOK ze dne 15. listopadu 2010, kterým se povoluje překročení hygienických limitů hluku z dopravy na silnici II/602 – ul. Jihlavská, Pražská v Brně na dobu do 31. 12. 2015
- Rozhodnutí KHS JMK č. j. KHSKM 15855/2016/BM/HO ze dne 11. 4. 2016, kterým povoluje překročení hygienických limitů hluku z dopravy na silnici II/602 – ul. Jihlavská a Pražská v Brně a Jihlavská v Troubsku na dobu do 30. 12. 2020
- dokumenty dle poznámek pod čarou č. 53 a 54 návrhu – Dokumentace EIA“ pro záměr rychlostní silnice R43 Kuřim – Svitávka

70. Provedení navrhovatelí navrhovaných důkazů soud považoval za nadbytečné, neboť odpůrce se zjištěním skutkového stavu k této otázce při pořizování ZÚR JMK zabýval zcela dostatečně. Zjištění skutkového stavu probíhalo k roku 2012, což soud vzhledem k náročnosti přípravy takového koncepčního dokumentu považuje za odpovídající, a soud z takto zjištěného skutkového stavu vycházel. Většina navrhovatelí předložených důkazů vznikla až po tomto datu a soud k nim proto nepřihlédl, a to i s ohledem na ustanovení § 101b odst. 3 s.ř.s.. Nad rámec toho je nutné konstatovat, že již z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, jasně plyne, že samo vymezení silničních koridorů nadmístního významu v zásadách územního rozvoje 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, pročez soud navržené důkazy neprovedl. Zároveň je v této souvislosti nesporné, až notorietou, že zhoršení stavu ovzduší má důsledky na zdraví člověka a že zvýšení dopravní zátěže má obecně negativní dopady na kvalitu ovzduší. Taktéž z předložených důkazních návrhů nevyplýval rozpor mezi tvrzeními navrhovatelů a zjištěným skutkovým stavem v otázce stavu ovzduší v jednotlivých lokalitách. Věcně se skutkovými zjištěními soud dále zabývá v jednotlivých kapitolách rozsudku ve vazbě na konkrétní námitky navrhovatelů.
71. Další důkazní návrhy se týkaly kapitoly „Nezákonnost PÚR a její aktualizace a jejich dopad na nezákonnost ZÚR JMK“. V případě důkazů navržených k této kapitole je klíčový závěr vypořádání námitek k předmětné kapitole, že PÚR nemůže být předmětem soudního přezkumu (k tomu srov. i rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 1 Ao 7/2011 bod 192. odůvodnění). Z tohoto bylo zcela nadbytečné provádět následující navržené důkazní prostředky - listiny:
- Stanovisko MŽP k PÚR ze dne 23. 1. 2009, č. j. MŽP 4872/EVN/09
 - Zpráva o uplatňování PÚR
 - Stanovisko MŽP k návrhu koncepce rozvoje dopravních sítí v České republice do roku 2010 ze dne 24. 6. 1999, č. j. M/11862/1137/700/1412/OPVŽP/99
 - Rychlostní silnice R43 v úseku Kuřim – Svitávka, Hodnocení vlivů na evropsky významné lokality a ptáčích oblastech jako součást posudku EIA, Mgr. O. V., 2010
 - Posouzení koncepce páteřní komunikační sítě v Brněnské aglomeraci, Ing. M. S., 2011
 - Dopis vedoucího Ředitelství D Generálního ředitelství pro životní prostředí Evropské komise ze dne 19. 1. 2007, č. j. EU ENV D3-MN-jv D(2007) 970 a jeho překlad do českého jazyka
 - Zápis z jednání k R43 konaného dne 16. 9. 2010 mezi Ministerstvem dopravy a Ministerstvem životního prostředí
 - Rezortní předpis Ministerstva dopravy „Technické kvalitativní podmínky pro dokumentaci staveb pozemních komunikací – kapitola 1.“
 - Posudek O. V. R43 NATURA 2000
 - Rezortní předpis Ministerstva dopravy „Technické kvalitativní podmínky pro dokumentaci staveb pozemních komunikací – kapitola 2.
 - Zadání 1. ZÚR JMK 2007
72. Zároveň soud ale konstatuje, že se seznámil s PÚR a její aktualizací, které navrhovatelé navrhli k provedení jako důkaz (Politika územního rozvoje vydaná v roce 2009, Aktualizace Politiky územního rozvoje z roku 2015, včetně vyhodnocení a stanoviska SEA), nicméně v případě PÚR se jedná o akt publikovaný ve formě usnesení vlády a jedná se tedy o veřejně dostupnou normu a lze na ní hledět jako na „normativní akt“, resp. právní předpis, kterým soud ve smyslu zásady *iura novit curia* nedokazuje.
73. V případě kapitoly rubrikované v části „Důvody návrhu“ pod bodem 3. nazvané „Nečinnost odpůrce při nápravě protiprávního stavu zatížení životního prostředí – rozpor s požadavky

udržitelného rozvoje území“ soud navržené důkazy nad rámec spisového materiálu neprovedl, neboť podstatou kapitoly návrhu, kterou se soud zabývá níže (viz kapitola III.N.2), je uvození námitek, které jsou repetitivány a rozváděny v dalších návrhových bodech. Soud, jak bude patrné z dalších částí odůvodnění, se touto kapitolou samostatně nezabýval, protože ani nedospěl k závěru o nutnosti provádět k této části návrhu dokazování, které se s ohledem na rozvedení návrhových námitek v dalších bodech návrhu jeví jako nadbytečné. Pouze ve stručnosti proto soud konstatuje, že důkazem listinou „Posouzení koncepce páteřní komunikační sítě v Brněnské aglomeraci“, Ing. M. S., 2011, se soud zabývá v dalších částech návrhu ve vazbě na konkrétní návrhové body (srov. návrhy důkazů např. ke kapitole návrhu Nevymezení koncepce páteřní silniční infrastruktury, jako celku, není v ZÚR JMK přezkoumatelně odůvodněno a spolu s nesrovnáním variant těchto koncepcí představuje neproporcionální zásah do práv dotčených obcí).

74. Ekonomickou výhodností jednotlivých variant návrhů se soud podrobně zabývá ve vztahu k jednotlivým záměrům, stejně jako v případě kapitol zabývajících se hodnocením páteřní sítě jako celku. Na tomto místě neshledal pro rozhodnutí věci podstatné se ve vztahu k této kapitole zabývat důkazními prostředky (Prováděcí pokyny ŘSD pro hodnocení ekonomické efektivity projektů silničních a dálničních staveb – HDM4 a Metodika pro oceňování externích nákladů z imisí a akustické zátěže pro potřeby ekonomického hodnocení silničních staveb), neboť obecně soud v celém rozhodnutí vychází z premisy, že ekonomická efektivnost není základním ukazatelem pro vytváření zásad územního rozvoje, jak bude rozebráno dále v textu.

75. V případě kapitoly nazvané „Nebyly řádně vyhodnoceny vlivy ZÚR JMK na životní prostředí a udržitelný rozvoj, zejména vlivy kumulativní a synergické“ navrhli navrhovatelé provedení těchto důkazních prostředků - listin:

- Výsledky sčítání dopravy v ČR z roku 2016 pro sčítací úsek 6-8702 – dálnice D2

76. K tomuto důkaznímu návrhu odkazuje soud na body 127 a 134 tohoto rozsudku, z něhož vyplývají důvody, proč shledal soud tento důkazní návrh obecně nadbytečný.

77. Soud neprovedl ani důkaz, který byl navržen ke kapitole návrhu „Rozpor ZÚR JMK se schváleným zadáním“, a to dokument Smlouva o dílo – zpracování ZÚR JMK, ohledem na věcné vypořádání této námítky, které je uvedeno pod body 699 a 700 rozsudku. Soud je přesvědčen, že vyvstala-li by v průběhu procesu přijímání a schvalování ZÚR potřeba opatřit další podklady, bylo na místě je opatřit bez ohledu na to, že dosud shromážděné podklady byly do té doby považovány za plně postačující.

78. O důkazních návrzích ke kapitole návrhu „Nevymezení koncepce páteřní silniční infrastruktury jako celku není v ZÚR JMK přezkoumatelně odůvodněno a spolu s nesrovnáním variant těchto koncepcí představuje neproporcionální zásah do práv dotčených obcí“ uvážil soud následovně:

- Posouzení koncepce páteřní komunikační sítě v Brněnské aglomeraci, Ing. M. S., 2011

79. Krajský soud vycházel ze skutkového stavu obsaženého ve spisovém materiálu a shledal, že důkazy nad rámec obsahu spisu není nutno ani k návrhovému bodu 8 provádět. Konkrétně krajský soud dovodil, že není třeba provádět důkaz studií Ing. S. z roku 2011, neboť ve spisu je obsažena studie téhož autora z roku 2012 (Posouzení koncepce páteřní silniční sítě pro Jihomoravský kraj v kontextu TEN-T a PÚR ČR), s níž se krajský soud podrobně seznámil a z níž vycházel. Jak dovodil i Nejvyšší správní soud ve svém zrušujícím rozsudku (viz zejm. bod 150 a 192 odůvodnění), studie Ing. S. nelze vnímat izolovaně, neboť představují jeden

významový a funkční celek, a to spolu s dalšími podpůrnými studiemi K. (2015), MUDr. V. (2014) atd., tedy podklady určené pro podporu prosazení tzv. alternativní koncepce dopravní infrastruktury Jihomoravského kraje. Vzhledem k uvedenému krajský soud neměl potřebu touto studií provádět dokazování.

- Dopravní politika ČR pro období 2014 -2020

80. Krajský soud při posouzení námitek sdružených v návrhovém bodě 8 nepovažoval za potřebné zabývat se Dopravní politikou ČR pro období 2014-2020. Mezi stranami nebyl obsah tohoto dokumentu sporný a pro posouzení námitek má pouze kontextuální význam. Obdobně to platí i pro dokument „PZKO pro zónu Jihovýchod“, který je v této kapitole pouze podpůrně odkazován a vztahuje se primárně k argumentaci navrhovatelů obsažené v kapitole 6 a 16 návrhu, která byla vypořádána v předmětných bodech odůvodnění.

81. V případě kapitoly „Nezákonnost vymezení koridoru a územních rezerv pro záměr dálnice D43“ posoudil důkazní návrhy takto. Jako nadbytečné shledal soud v případě této kapitoly provedení následujících důkazů:

- Posouzení koncepce páteřní komunikační sítě v Brněnské aglomeraci, Ing. M. S., 2011,

neboť v případě tohoto důkazu z rubrikované kapitoly nijak nevyplývá význam citovaného důkazu pro tvrzení obsažená v této kapitole, ani z ní nevyplývá, co by navrhovatelé tímto důkazem chtěli prokazovat. Z tohoto důvodu soud dospěl k závěru o nadbytečnosti provedení citovaného důkazu, nad to je ve správním spise navíc založena navazující studie tzv. S. (2012) – Posouzení koncepce páteřní silniční sítě pro Jihomoravský kraj v kontextu TEN-T a PÚR ČR.

- Dopravní sektorová strategie 2013,

neboť s ohledem na vázanost odpůrce PÚR, která počítá pouze s variantou trasy směrem na Moravskou Třebovou (k tomu viz bod 479 rozsudku), je obecné tvrzení navrhovatelů o nízkých intenzitách dopravy pro tuto trasu irrelevantní a nebylo proto třeba v tomto směru provádět dokazování navrženým dokumentem.

82. Následující důkazy – listiny, soud shledal jako nadbytečné s ohledem na obecné závěry, které jsou uvedeny v příslušné kapitole věcného vypořádání této námítky:

- Dokumentace EIA pro záměr rychlostní silnice R43 Kuřim – Svitávka (viz bod 482 rozsudku)
 - Usnesení vlády 741/1999 k návrhu rozvoje dopravních sítí ČR a dokument Usnesení vlády 145/2001- Harmonogram a finanční zajištění rozvoje dopravních sítí ČR (viz bod 483 rozsudku)
 - Stanovisko MŽP ze dne 15. 1. 2010 vydané pod č. j. 916/ENV/10 k návrhu zadání 2. ZÚR JMK (v případě námitek k posuzování variant schválených koridorů viz body 478 a násl.)

83. Provedení dalších, k této kapitole navržených důkazů, a to dokumentů Stanovisko MŽP ze dne 15. 1. 2010 vydané pod č. j. 916/ENV/10 k návrhu zadání 2. ZÚR JMK a Zadání veřejné zakázky „Územní studie a Aktualizace Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje“, je nadbytečné proto, že v případě námitek směřujících k územním rezervám se jedná o námítky, které jsou v tuto chvíli předčasné.

84. Stejně tak soud neprovedl dokazování dokumentem Výsledky sčítání dopravy v ČR z roku 2016 pro sčítací úsek 6-2441 – silnice II/374, a to z důvodů, které jsou výslovně uvedeny v bodě 411 tohoto rozsudku.

85. Zdejší soud nevyhověl ani návrhu na provedení dokazování ke kapitole „Nezákonnost vymezení koridoru pro záměr dálnice D52/JT Rajhrad – Brno-Chrlice a vyhodnocení jeho vlivů na udržitelný rozvoj území“, a to dokumenty Výsledky sčítání dopravy v ČR z let 2016 a 2010 pro sčítací úsek 6-2190 - státní hranice ČR–Rakousko – vyústění silnice I/40 do I/52, neboť se jedná o důkaz nadbytečný. Soud dospěl k přesvědčení, že údaje, prokazované uváděnými dokumenty, jsou mezi stranami v podstatě nesporné. Při posouzení nutnosti provedení tohoto důkazního návrhu zohlednil soud to, že navrhovatelé se jím snaží primárně prokázat svá tvrzení ohledně (ne)potřebnosti některých staveb, a to s ohledem na predikci budoucího využití území a dopravní zátěže. Soud však při věcném posuzování této námitky neshledal predikci budoucí dopravní zátěže jako klíčovou otázku, kterou by bylo třeba nad rámec správního spisu dokazovat.
86. Při posouzení návrhu na provedení dokazování ke kapitole návrhu „Nezákonnost vymezení koridoru pro záměr dálnice D52 Pohořelice – Mikulov“ dospěl soud k závěru, že v případě dokumentů Rychlostní silnice R 52 v úseku Pohořelice – Mikulov - Předběžné hodnocení navržených tras z hlediska vlivů na životní prostředí“, Löw & spol. s r.o., 2000, a stanovisko AOPK - Správy CHKO Pálava a krajského střediska Brno ze dne 7. 9. 2012, č. j. 01110/PA/1012/AOPH 2007 (kterým se soud zabývá podrobně níže), není mezi účastníky sporná ani existence těchto podkladů, ani jejich obsah. Mezi navrhovateli a odpůrcem je pouze rozpor v interpretaci těchto podkladů a v aplikaci závěrů na nyní posuzovanou věc. Za této procesní situace nepovažoval soud za nutné provést důkaz těmito listinami s ohledem na jejich nespornost mezi účastníky.
87. K důvodům neprovedení následujících důkazních návrhů - listin:
- Návrh přílohy s názvem „Evropsky významná lokalita Slanisko v trojúhelníku“ pro novelu nařízení vlády, AOPK, 2007,
 - Analýza dostatečnosti doplnění národního seznamu pro kontinentální biogeografickou oblast v České republice, příloha stížnosti přeložené Evropské komisi Koalicí nevládních organizací pro NATURU 2000, duben 2010,
 - Materiál k bodu č. 49 „Stanovisko Jihomoravského kraje k návrhu zařazení nové evropsky významné lokality „CZ0620411 Slanisko v trojúhelníku“ do národního seznamu soustavy NATURA 2000“ projednávaný na 133. Schůzi Rady JMK konané dne 4. 10. 2007, přijaté usnesení Rady JMK a podkladový dokument, dopis AOPK ČR ze dne 25. 9. 2007 pod č. j. 01576/BRN/2007,
 - Návrh kompenzačních opatření na R 52 - slanisko u Mikulova, Natura Servis s r.o., 2009,
- se soud vyjadřuje v bodu 450 tohoto rozsudku.
88. U důkazních návrhů ke kapitole „Nezákonnost (ne)vymezení částí koridorů silnic č. 55 a č. 40 (obchvatu Břeclavi)“ není existence podkladů - dokument Silnice I/55 Břeclav, obchvat, informační leták Ředitelství silnic a dálnic, stav k 04/2017 a dokument Závěr zjišťovacího řízení Břeclav obchvat, stejně tak údaje v nich uvedené mezi účastníky sporná. Mezi navrhovateli a odpůrcem je pouze rozpor v interpretaci těchto podkladů a v aplikaci závěrů na nyní posuzovanou věc. Za této procesní situace nepovažoval soud za nutné provést důkaz těmito listinami s ohledem na jejich nespornost mezi účastníky. Vše další vyplývá z bodů 140 a násl. tohoto rozsudku.
89. V případě kapitoly návrhu označené jako „Nezákonnost vymezení koridoru kapacitní komunikace S8“ soud dospěl k závěru o nadbytečnosti provedení důkazů navržených nad rámec spisového materiálu (Sdělení Městského úřadu Znojmo ze dne 10. 6. 2011, č. j. 38899, a Závěr

zjišťovacího řízení „Napojení silnice II/413 na silnici I/38“), neboť pro závěry soudu, uvedené v kapitole III.K tohoto rozsudku, jsou tyto listinné důkazy irelevantní a nemohou nic změnit na níže uvedených závěrech soudu.

90. Stejně jako v případě ostatních navržených důkazů ani v případě kapitoly „Nezákonnost stanovisek dotčených orgánů“ neshledal soud důvody pro provedení navržených důkazů.
91. V případě dokumentu Odhad vlivu znečištění ovzduší jemnými částicemi PM 2.5 na přežití a úmrtnost Brňanů, MUDr. M. Č. (Lékařská fakulta Masarykovy Univerzity Brno), Mgr. R. S. (ČHMÚ, Oddělení ochrany čistoty ovzduší Brno) se podle názoru soudu jedná o nadbytečný důkaz, neboť není potřeba dokazovat to, že zvýšení dopravy produkuje v ovzduší více škodlivin, což má za následek negativní vliv na zdraví, popř. úmrtnost občanů (totéž platí vice versa). V této souvislosti soud odkazuje i na věcné vypořádání toho návrhového bodu (viz bod 563 rozsudku)
92. Na stanovisko MŽP ze dne 15. 1. 2010 vydané pod č. j. 916/ENV/10 k návrhu zadání 2. ZÚR JMK je v návrhu odkazováno v souvislosti s dalším stanoviskem z roku 2012. Soud má za to, že se jedná o veřejně dostupnou informaci (viz bod 533 rozsudku) a zároveň je zřejmé, že obsah stanoviska není mezi stranami sporný a účastníkům je znám.
93. Provedení důkazu dokumentem Zadání veřejné zakázky „Územní studie a Aktualizace Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje“ považuje soud za nadbytečné, neboť má pouze prokázat, že požadavek na opětovné prověření problematických změn záměrů dopravní infrastruktury (průchod urbanizovaným územím) není zakotven nejen v odůvodnění ZÚR, ale také ve výše uvedeném konečném zadání studie. V ZÚR je však opětovné posouzení požadováno (viz body 558 - 560 rozsudku). Nehledě na to, že obsah zadání je stranám nepochybně znám.
94. Provedení důkazu dokumentem Národní program snižování emisí ČR soud taktéž považuje za nadbytečné, neboť obdobně jako obdobné důkazní návrhy směřuje toliko k prokázání skutečnosti, že záměrem v oblasti ochrany ovzduší je zlepšení jeho kvality, resp. eliminace znečištění výstavbou páteřní sítě kapacitních komunikací a obchvatů měst a obcí. Tento záměr ovšem deklarovaly obě strany a pouze se rozcházejí ve způsobu realizace a dosažení daného cíle, tedy zlepšení kvality ovzduší. Bez ohledu na tuto skutečnost je program veřejně dostupný a stranám je jeho obsah nepochybně znám, když opakovaně argumentují potřebou zlepšení stavu ovzduší, na který má negativní vliv zejména zvýšená koncentrace dopravy.

III.C Návrhový bod IV.2 - Nezákonnost PÚR a její aktualizace a jejich dopad na nezákonnost ZÚR JMK

95. K námitce navrhovatelů, že vzhledem ke skutečnosti, že právní uvážení krajů, je determinováno rozhodnutím vlády – Politikou územního rozvoje (PÚR), jejíž vymezení koridorů je pro ně závazné, musí být i PÚR v rozsahu, v jakém je závazná pro ZÚR JMK soudně přezkoumatelná se samotnými ZÚR JMK (zda byly dodrženy zákonné požadavky, včetně posouzení vlivů na udržitelný rozvoj území), uvádí krajský soud následující.
96. Podle § 31 odst. 1 stavebního zákona PÚR stanoví požadavky na konkretizaci úkolů územního plánování v republikových, přeshraničních a mezinárodních souvislostech, zejména s ohledem na udržitelný rozvoj území, a určuje strategii a základní podmínky pro naplňování těchto úkolů. PÚR sice je závazná pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území (§ 31 odst. 4), nicméně tomu tak je právě ve smyslu závaznosti požadavků na konkretizaci úkolů územního plánování. PÚR sama jednotlivé oblasti území státu

přímo nereguluje. Byť je jakýmsi nejvyšším stupněm, není územně plánovací dokumentací, tj. článkem soustavy konkretizujících nástrojů územního plánování, jimiž jsou právě zásady územního rozvoje, územní plán a regulační plán. Podle § 32 odst. 1 stavebního zákona PÚR upravuje republikové priority územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území, vymezuje rozvojové oblasti a oblasti se specifickými hodnotami a problémy, a také vymezuje plochy a koridory dopravní a technické infrastruktury. Na této úrovni by však mělo jít vždy o vymezení obecné se stanovením úkolů pro územní plánování, jak to vyplývá z hierarchie jednotlivých nástrojů územního plánování.

97. PÚR z roku 2008 (dále jen „PÚR 2008“) pořízená Ministerstvem pro místní rozvoj postupem podle § 31 až 35 a § 186 stavebního zákona byla přijata vládou na jejím jednání dne 20. 7. 2009 usnesením č. 929. V souladu se shora uvedeným byly (a jsou) součástí schválené PÚR 2008, části 5 označené jako "Koridory a plochy dopravní infrastruktury" i body 106 a 121, které vymezují koridory rychlostních silnic R52 a R43 následujícím způsobem:

"(106) R52

Vymezení:

Pobořelice-Mikulov-Drasenhofen / Rakousko (E461).

Důvody vymezení:

Zkvalitnění silničního spojení Brno-Videň. Vazba na rakouskou silniční síť. Součást TEN-T."

"(121) R43

Vymezení:

Brno-Svitavy/Moravská Třebová (E 461).

Důvody vymezení:

Provozování silničních tahů D1 a R35. Zkvalitnění silničního spojení Brno-Svitavy/Moravská Třebová. Součást TEN-T.

Úkoly pro ministerstva a jiné ústřední správní úřady:

Provéřít proveditelnost rozvojového záměru.

Zodpovídá: Ministerstvo dopravy v součinnosti s Ministerstvem životního prostředí a kraji Jihomoravským a Pardubickým.

Termín: rok 2010"

98. Usnesením vlády ze dne 15. 4. 2015 č. 276 (o Aktualizaci č. 1 Politiky územního rozvoje České republiky) byla PÚR 2008 aktualizována, přičemž jisté změny doznal i bod 121, kdy vypadl variantní koncový bod Svitavy, jakož i úkoly ohledně prověření proveditelnosti záměru (byly splněny):

"(121) R43

Vymezení:

Brno-/Moravská Třebová (E 461).

Důvody vymezení:

Provozování silničních tahů D1 a R35. Zkvalitnění silničního spojení Brno-Moravská Třebová. Součást TEN-T."

99. Krajský soud má za to, že takto vymezené koridory dopravní infrastruktury nemohou být předmětem soudního přezkumu, stejně jako jím zásadně nemůže být PÚR jako celek. Navrhovatelé citují či uvádějí řadu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, jež v zásadě vylučují soudní přezkum PÚR (viz níže), přesto se nyní pokoušejí do jejího přezkumu takřkajíc „vlomit“ v rámci řízení o návrhu na zrušení ZÚR JMK.

100. Samostatnou přezkoumatelností PÚR soudem se již podrobně zabýval jak Nejvyšší správní soud, tak Ústavní soud, a to zejména v usnesení NSS ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009 - 59, č. 2009/2010 Sb. NSS a na něj navazujícím usnesení pléna Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/10. NSS v uvedeném usnesení jednoznačně vyslovil, že PÚR není opatřením obecné povahy a není tak soudně přezkoumatelná (v režimu § 101a a násl. s. ř. s.). Podle NSS totiž „(p)ředmětem *Politiky* není regulace určitého přesně vymezeného území, jak je tomu u územně plánovací dokumentace. Politika má vyjadřovat vývojové záměry státu v mezinárodním kontextu a vytvářet základ pro regionální politiku na úrovni státu, a to vše v potřebné míře obecnosti. Jde tedy o koncepční nástroj, který určuje strategii a základní podmínky pro naplňování úkolů územního plánování. Jejím účelem není stanovit pravidla vztahující se ke konkrétní situaci, ale stanovit obecné rámcové úkoly pro navazující územně plánovací činnost, zajistit koordinaci územně plánovací činnosti krajů a obcí, koordinaci odvětvových a meziodvětvových koncepcí, politik a strategií.“ Ústavní soud vyslovené závěry potvrdil. Podle názoru Ústavního soudu „že skutečnosti, že určité stavby jsou umístovány v plochách a koridorech vymezených v politice územního rozvoje, nepochybně bez dalšího konkrétní předmět regulace.“
101. Nejvyšší správní soud v citovaném usnesení dále zdůraznil, že „(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. Takový postup by byl v rozporu se zvláštními právními předpisy jako je zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, nebo zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, případně zmíněná SEA směrnice komunitárního práva. Závaznost obecně formulovaných záměrů *Politiky* pro územně plánovací dokumentaci je nutno vyložit jako závaznost příslušných územních orgánů převzít do územně plánovací dokumentace vládou České republiky schválený koncepční záměr územního rozvoje na celostátní či mezinárodní úrovni, nikoli faktickou realizací tohoto záměru.“ (pozn. potvrzení doplněno krajským soudem). I podle Ústavního soudu úkoly vyplývající z PÚR směřují vůči orgánům územního plánování, jež musí prověřit reálnost či proveditelnost záměrů v ní vyjádřených – PÚR je akt adresovaný veřejné správě.
102. Přesně ze shora uvedených důvodů tak Nejvyšší správní soud již dříve odmítl návrh obce Dolní Dunajovice na zrušení PÚR 2008 „v části 5.2, odstavec č. (106), vymežující koridor rychlostní silnice R52 „Pobořelice - Mikulov - Drasenhofen / Rakousko (E 461)“, včetně grafického znázornění rychlostní silnice R52 ve Schématech č. 5 a 12“ (usnesení ze dne 16. 3. 2011, č. j. 4 Ao 6/2010 – 37). Stejná optika byla použita např. i v usnesení NSS ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103.
103. Konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu (a Ústavního soudu) tudíž vylučuje samostatný soudní přezkum PÚR v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. Tyto závěry je přitom dle zdejšího soudu potřeba aplikovat i v případě navrhovatelí zvoleného požadavku na v podstatě „incidenční přezkum“ PÚR v rámci řízení o návrhu na zrušení ZÚR JMK, tzn. požadavku, aby byla PÚR pojímána jako jakýsi podkladový akt přezkoumatelný společně se zásadami územního rozvoje. Takový postup navrhovatelů lze označit za nepřipadný již z toho důvodu, že PÚR, jak správně upozornil odpůrce ve svém vyjádření, zásadně vůbec nemůže být předmětem tohoto řízení – tím jsou pouze zásady územního rozvoje jako takové. Důvody pro nepřezkoumatelnost PÚR soudem jsou nadto i v řízení o zrušení zásad územního rozvoje úplně stejné (jednalo by se tak vlastně o obcházení shora citované judikatury). K výše uvedeným důvodům lze ještě výslovně doplnit, že vzhledem k nastíněné povaze PÚR jako politicko-právního (strategického) dokumentu, jehož závaznost je potřeba chápat ve smyslu závaznosti požadavků na konkretizaci úkolů (a prověření záměrů) směřujících k veřejné správě (nikoli jednotlivcům), nelze v jejím případě uvažovat o jakémkoli přímém dotčení veřejných subjektivních práv navrhovatelů.

104. Jediným příkladem, kdy by tato situace teoreticky přicházela v úvahu, by bylo v případě, kdy by byly cíle územního plánování v PÚR vymezeny natolik konkrétně, že by již bylo nutné hovořit o konkrétní přesně vymezené regulaci určitého území; potom by bylo možné dovolat se přezkumu PÚR v rámci návrhu na zrušení zásad územního rozvoje či jeho části a v té části, ve které by PÚR vykazovala takovou míru konkrétnosti, která by překračovala základní rámec jejího zákonem vymezeného obsahu, by nebyla ve vztahu k pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a rozhodování v území závazná (opět viz usnesení NSS ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009 – 59). O takový případ však v nyní posuzované věci nejde. Ani v případě koridorů dopravní infrastruktury, na něž se návrh zaměřuje, totiž nelze hovořit o takové míře konkretizace, která by překročila rámec koncepčního (strategického) dokumentu.
105. Vztahem PÚR a zásad územního rozvoje v otázce vymezení dopravních koridorů se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ve věci sp. zn. 1 Ao 7/2011, kde uvedl, že 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, neboť v případě dopravní a technické infrastruktury je takováto regulace podmíněna specifickými potřebami při jejím plánování (včetně např. koordinace se sousedními státy). Takto vymezené koridory pak pronikají do nižších stupňů územně plánovacích nástrojů, které je mohou pouze zpřesňovat. 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 (body 38 – 51 rozsudku). Nadto právě i s odkazem na citované závěry devátého senátu Nejvyšší správní soud ohledně závaznosti PÚR v bodě 597 odůvodnění uvedl, že vymezení určitého koridoru v PÚR nutně neznamená, že by daný koridor musel být v celém rozsahu vyznačen i v zásadách územního rozvoje.
106. Jednoznačný závěr o tom, že ani vymezení koridorů dopravní infrastruktury v PÚR nepodléhá soudnímu přezkumu, Nejvyšší správní soud vyslovil v rozsudku ze dne 18. 4. 2013, č. j. 4 AOs 2/2012-82, kterým zamítl kasační stížnost proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 10. 2012, č. j. 10 A 121/2012-114, jímž byl odmítnut návrh na zrušení části opatření obecné povahy PÚR 2008 vymezující právě koridory rychlostní silnice R52 a R43. Ve svém rozsudku uvedl, že PÚR 2008 ani jako celek, ani v části vymezující koridory a plochy dopravní infrastruktury není opatřením obecné povahy. V návaznosti na rozsudek ve věci sp. zn. 1 Ao 7/2011 pak ještě dovysvětlil, že trval-li Nejvyšší správní soud v dané věci na závaznosti PÚR 2008, znamená to, že neshledal překročení základního rámce zákonem vymezeného obsahu PÚR. Popsané závěry poté potvrdil i Ústavní soud v usnesení ze dne 24. 2. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 22/14.
107. V případech, kdy míra konkrétnosti nepřekračuje základní rámec PÚR si lze zkrácení práv navrhovatelů představit až tehdy, pokud by zásady územního rozvoje v rozporu se shora uvedenými záměry zanesené v PÚR převzaly automaticky a neposuzovaly by jejich dopady (viz výše). V řízení o zrušení zásad územního rozvoje podle § 101a s. ř. s. proto lze namítat to, zda a jakým způsobem kraj převzal záměry uvedené v PÚR, zda posuzoval jejich realizovatelnost a dopady (včetně vlivu na životní prostředí) a hodnotil všechny v úvahu přicházející varianty; nelze však namítat nezákonnost samotné PÚR. Jinými slovy, PÚR není z formálního ani materiálního hlediska podkladovým aktem, jehož zákonnost by šlo přezkoumat v řízení o návrhu na zrušení zásad územního rozvoje. Uvedené přitom navrhovatelům žádným způsobem neupírá přístup ke spravedlnosti. Mají totiž možnost (kterou nyní také využili) soudně napadnout územně plánovací dokumentaci (zde: ZÚR JMK), jež má následně v PÚR uvedený záměr konkretizovat.

108. Na tomto místě lze učinit dílčí závěr, že stejně jako samostatný přezkum v řízení podle § 101a s. ř. s. je v případě PÚR vyloučen i přezkum její zákonnosti jako podkladového aktu v rámci řízení o návrhu na zrušení zásad územního rozvoje; to platí i pro vymezení koridoru dopravní infrastruktury, kde je míra konkretizace o něco větší (tato závazná konkretizace se ovšem vztahuje jednoznačně jen ke koncovým bodům koridoru, což lze považovat za legitimní - viz výše a také čl. 76 PÚR 2008 ve znění aktualizace č. 1). Jakýkoliv přímý zásah do práv navrhovatelů je proto tímto vymezením vyloučen. Totožné závěry ohledně soudní přezkoumatelnosti PÚR samozřejmě dopadají i na přezkoumatelnost jejich aktualizací. S ohledem na uvedené proto krajský soud nepřistoupil k podrobnému posouzení jednotlivých dílčích námitek navrhovatelů vztahujících se k PÚR 2008 a její aktualizaci z roku 2015 a neprováděl ani navržené důkazy (viz vypořádání důkazních návrhů).
109. Současně však soud považuje za vhodné se zcela na okraj k podstatě argumentace navrhovatelů obecně vyjádřit. Především zdůrazňuje, že PÚR (resp. vláda) zohledňuje celý komplex různých a často protichůdných zájmů, a to včetně situace v sousedních státech. To lze ilustrovat např. na základních východiscích stanovených PÚR 2008 ve znění aktualizace č. 1 v kapitole 2 (srov. např. čl. 23) a ve vztahu k dopravním koridorům také v kapitole 5 (zejména čl. 79). Tato právně-politická východiska označená jako republikové priority nejsou ovšem ničím jiným než prvotním obecným vodítkem pro uchopení jednotlivých konkrétnějších úkolů [blíže viz rozsudek ve věci sp. zn. 1 Ao 7/2011, bod 592]. Krajský soud k tomu opakovaně zdůrazňuje, že jak celkové priority (a koncepce), tak stanovení jednotlivých záměrů (dopravních koridorů) - je pouze jakýmsi rámcovým úkolem pro navazující územně plánovací činnost; jednotlivé záměry jsou vládou stanoveny za účelem jejich prověření [a jejich územní ochrany do doby prověření jejich realizovatelnosti a případně po pozitivním výstupu prověření] a nikoli již za účelem jejich realizace. Je plně na nižších stupních územně plánovací dokumentace, aby tyto záměry náležitě konkretizovaly. Z PÚR jako takové rozhodně nelze dovodit, v jaké konkrétní trase má ta která dálnice či silnice vést. Stejně tak není namístě, aby PÚR sama stanovovala konkrétní limity využití území (jakési limity zatížení životního prostředí). Jsou to nižší stupně územního plánování, jakož i následná povolovací řízení (typicky územní řízení), která musí při konkretizaci (resp. povolování) tyto otázky posoudit. Při tom samozřejmě musí respektovat především obecně závazné právní předpisy, tj. požadavky stanovené PÚR zohlednit jen v takovou míru, v jaké jsou průchodné (limity znečištění ovzduší, vliv na soustavu NATURA 2000 apod.). Touto optikou je potřeba na zmíněná východiska nazírat, což platí např. také o čl. 24a PÚR 2008 ve znění aktualizace č. 1., jež navrhovatelé zpochybňují. Vymezení těchto východisek, jako určitých principů či dokonce idejí rozhodně neznamená, že by měly být automaticky a plně převzaty, resp. že představují jakékoli zmírnění příslušných zákonných požadavků.
110. Dále je potřeba zopakovat, že PÚR nestanoví ani konkrétní realizační trasy dopravních koridorů, ani je nestanoví jednou provždy. Jde ostatně o koncepční dokument, pro který je typický určitý vývoj v čase s ohledem na vyhodnocení proveditelnosti záměru či z důvodu, že tento záměr ztratil strategický republikový význam. Není proto nic zvláštního, pokud jsou určité záměry upraveny [viz R 43 a vypuštění koncového alternativního bodu (města) Svitavy. Srov. též rozsudek NSS ve věci sp. zn. 1 Ao 7/2011, bod 594] či přímo vypuštěny z důvodu, že při následném posouzení záměru bude shledána jejich nerealizovatelnost [viz vypuštění koridoru R55 v části obchvatu Břeclavi. Lze odkázat také na rozsudek NSS ve věci sp. zn. 1 Ao 7/2011, body 598 – 601, jež toto vypuštění popisuje, přičemž nijak nenaznačuje, že by byl tento postup jakkoli nesprávný, resp. že by měl jakýkoli dopad do práv tehdejších stěžovatelů] nebo proto, že ztratí charakter strategické záměru (srov. např. bod 140 aktualizace č. 1, měnící čl. 89 PÚR 2008 a rozsudek zdejšího soudu ze dne 7. 9. 2015, č. j. 64 A 2/2015-85).

111. Jestliže navrhovatelé zpochybňují v PÚR zvolenou koncepci dopravní infrastruktury na Jižní Moravě, nelze dále nezmínit, že při tom zdůrazňují dálkovou dopravu (baltsko-jadranský koridor, tj. dopravu především směrem z/do Polska) a do značné míry ignorují, že dopravní koncepce samozřejmě musí řešit i nezanedbatelnou dopravu mezi Vídní a Brnem. PÚR 2008 ve znění aktualizace č. 1 ostatně v bodě 106 hovoří právě o zkvalitnění silničního spojení Brno-Vídeň. Námitky navrhovatelů ovšem dostatečně kapacitní spojení Brna a Vídně pomíjejí; úkolem PÚR přitom v tomto případě rozhodně není jen a pouze řešení tranzitní dopravy z/do Polska a, jak uvedeno, z bodu 106 to ani nevyplývá. Ve své replice, kde se v jiné souvislosti obšírně zabývají dopadem tunelu ve vídeňském Lobau, ostatně navrhovatelé na str. 17 nadto sami uvádějí, že baltsko-jadranský koridor má i druhou větev, a to přes území Slovenska, konkrétně přes Žilinu a Bratislavu, která je tranzitní dopravou jistě také využívána.
112. Na okraj se pak lze podívat i nad tím, s jakou lehkostí navrhovatelé pominuli evropský, resp. mezinárodní rozměr PÚR. Vyjadřují se primárně a v zásadě izolovaně k variantám řešení koridorů na území ČR a pomíjí konsekvence dopravních koridorů i na sousední státy (zde: Rakousko), které samozřejmě na koridory vymezené v ČR musí navazovat. Stejně tak navrhovatelé nijak nereflektují skutečnost, že silnice R 52 (nyní dálnice D 52) již v podstatné části své celkové trasy existuje (z Brna do Pohořelic) a je logické tuto existující trasu také využít.
113. Shora uvedené závěry nutně dopadají i na problematiku SEA posuzování PÚR. Navrhovatelé namítali, že nedošlo k posouzení a dokonce ani k identifikaci kumulativních a synergických vlivů jednotlivých záměrů dopravní infrastruktury, když stanovisko obsahuje zcela obecný popis, nadto bylo vydáno jako nesouhlasné. Nezbyvá však než konstatovat, že krajský soud není oprávněn se blíže zabývat rozsahem a kvalitou posouzení vlivu PÚR na životní prostředí, a to ani z hlediska posouzení ochrany území systému NATURA 2000. Současně je ale potřeba říci, že se s týmiž otázkami, a to v daleko konkrétnější podobě musely vypořádat ZÚR JMK, které byly rovněž posouzeny z hlediska jejich vlivu na životní prostředí; toto stanovisko bylo souhlasné, přičemž soud nyní zásady územního rozvoje přezkoumává právě i z hlediska posuzování vlivů na životní prostředí. Navrhovatelé tedy v konečném důsledku nejsou nijak vyloučeni z možnosti SEA posuzování jakkoli zpochybňovat. K posuzování vlivu koncepce (zde: PÚR) na životní prostředí pak soud ještě obecně dodává, že dílčí nedostatky posouzení vlivu na životní prostředí, či jeho nedostatečné zohlednění v samotné PÚR logicky může (a v zásadě i musí) být doplněno o to důkladnějším posouzením vlivu při pořizování zásad územního rozvoje, které již soudem přezkoumatelné je v rámci přezkumu zásad územního rozvoje.
114. Konečně, vzhledem ke shora uvedenému nemohl krajský soud blíže věcně posoudit ani údajný rozpor PÚR s evropským právem, který navrhovatelé namítali, konkrétně tvrzené nedodržení požadavku na zmírnění dopadů dopravy na městské aglomerace a nezohlednění důrazu evropských dokumentů (nařízení EP a Rady č. 1315/2013, o hlavních směrech Unie pro rozvoj transevropské dopravní sítě, dříve rozhodnutí EP a Rady č. 1692/96/ES) na SEA posuzování. Pokud jde o evropský přesah a problematiku TEN-T, soud jen ve stručnosti uvádí, že rozhodnutí č. 1692/96/ES i nařízení č. 1315/2013 jsou pro členské státy samozřejmě závazné. Požadavky stanovené nařízením jsou v členských státech také přímo použitelné (viz čl. 60 uvedeného nařízení); úpravy tohoto nařízení (závazků členských států) se proto v zásadě mohou dovolávat i jednotlivci (na rozdíl od dřívějšího rozhodnutí č. 1692/96/ES - viz bod 587 rozsudku 1 Ao 7/2011). To však závěry o přezkoumatelnosti PÚR soudem nijak nemění, neboť nařízení č. 1315/2013 musí být samozřejmě zohledněno i v rámci zásad územního rozvoje. Veřejnost tedy není nijak omezena v možnosti se předmětného nařízení dovolávat, a to právě při přezkumu zásad územního rozvoje.

115. V této souvislosti je ale potřeba zdůraznit, že mnohé z požadavků obsažených v uvedeném nařízení (a dříve rozhodnutí) mají primárně povahu principu (či právně-politického východiska) a nikoli absolutně závazného pravidla; tzn., že je není nutné (a ani možné) naplnit v úplné podobě. To platí i pro požadavek, aby dálnice a silnice měly „*hlavní sídelní útvary na trasách stanovených na síti*“ (Rozhodnutí č. 1692/96/ES), resp. požadavek na „*zmírňování vystavení městských oblastí nepříznivým účinkům tranzitní železniční a silniční dopravy, mimo jiné i prostřednictvím obchvatů městských oblastí*“ (čl. 30 písm. e) nařízení č. 1315/2013); je zřejmé, že úplné míjení městských aglomerací není dost dobře možné - tento princip do jisté míry koliduje např. již s požadavkem čl. 30 písm. d) nařízení č. 1315/2013, který hovoří o bezproblémovém propojení infrastruktury globální sítě s infrastrukturou pro regionální a místní dopravu a doručování zboží ve městech, včetně logistických konsolidačních a distribučních center.
116. V posledku pak krajský soud pro úplnost dodává, že jakékoliv požadavky na posuzování plánů (konceptů) z hlediska vlivu na životní prostředí stanovené tímto nařízením, resp. příslušnými předpisy Unie (srov. čl. 5 odst. 1 písm. e) a zejména čl. 36 nařízení č. 1315/2013) a dříve rozhodnutím č. 1692/96/ES musí být zohledněny také při pořizování zásad územního rozvoje, jež jsou soudem plně přezkoumatelné (viz výše).

III.D Návrhový bod IV.6 -Vyhodnocení vlivu ZÚR JMK na životní prostředí a udržitelný rozvoj, kumulativní a synergické vlivy včetně vyhodnocení ovzduší

Návrhový bod IV.14 - Nezákonnost (ne)vymezení částí koridorů silnic č. 55 a č. 40 (obchvatu Břeclavi)

117. Dle navrhovatelů napadené ZÚR JMK – stejně jako ZÚR JMK 2011, zrušené Nejvyšším správním soudem rozsudkem ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526 – neobsahují vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů dopravní koncepce, kterou zakotvují. Odpůrce se zneužitím institutu územní rezervy pokusil dle navrhovatelů vyhnout ucelenému prověření realizovatelnosti dopravní koncepce obsažené v ZÚR JMK. Kumulativní a synergické vlivy zároveň nejsou v souladu se zákonem vyhodnoceny ani ve vztahu k těm záměrům, pro něž ZÚR JMK vymezují „návrhové“ koridory. K neúplnému posouzení kumulativních a synergických vlivů dopravní koncepce a záměrů, vymezených v ZÚR JMK došlo i proto, že tyto zásady vůbec nevymezují klíčové dopravní záměry, a to celý obchvat Břeclavi (součást silnice I/55 mezinárodního významu, resp. D55) a část obchvatu Znojma (součást kapacitní silnice S8 dle PÚR). Postup odpůrce lze dle navrhovatelů označit jako specifickou formu „salámové metody“, jež má vést k napřed částečnému a poté (formou aktualizace ZÚR JMK) úplnému vymezení odpůrcem prosazované koncepce páteří silniční sítě („Koncepční scénář C“), aniž by tato koncepce jako celek byla posouzena z hlediska svých vlivů na udržitelný rozvoj území, životní prostředí a veřejné zdraví, včetně kumulativních a synergických vlivů a aniž by byla stanovena kompenzační opatření.
118. Zdejší soud konstatuje, že zásady územního rozvoje obligatorně obsahují vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (srov. § 36 odst. 1 stavebního zákona), jehož součástí je vyhodnocení vlivů na životní prostředí (SEA), v němž se popíše a vyhodnotí zjištěné a předpokládané vlivy (návrhu) zásad územního rozvoje na životní prostředí a přijatelné alternativy naplňující cíle zásad územního rozvoje.
119. Obsahem posouzení SEA je také hodnocení CEA (*Cumulative Environmental Assessment*), tedy posuzování kumulativních a synergických vlivů na životní prostředí. K obsahu tohoto hodnocení se obsáhle vyjadřovala judikatura Nejvyššího správního soudu (viz dále), přičemž vedle zhodnocení vztahu zásad územního rozvoje k cílům ochrany životního prostředí, které by mohly

být významně ovlivněny, by toto vyhodnocení mělo obsahovat také zhodnocení stávajících a předpokládaných vlivů jednotlivých navrhovaných variant, včetně popisu navrhovaných opatření pro předcházení, snížení nebo kompenzaci všech zjištěných nebo předpokládaných závažných záporných vlivů na životní prostředí. Krajský úřad tedy musí při přípravě zásad územního rozvoje zohlednit rovněž, kromě environmentálních vlivů, také další dva pilíře územního plánování (hospodářský rozvoj a soudržnost společenství obyvatel) a měl by odůvodnit, jaká hlediska byla při výběru té či oné varianty upřednostněna, z jakých důvodů, případně jaké zájmy společnosti byly preferovány na úkor zájmů jiných, což znamená, že stanovisko k vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území není krajský úřad povinen při výběru varianty záměru bezvýhradně respektovat, nicméně musí vždy odůvodnit, proč se přiklonil k té či oné variantě. Naopak součástí vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území není posouzení finanční náročnosti realizace obsahu zásad územního rozvoje.

120. Zákonný rámec posuzování kumulativních a synergických vlivů na životní prostředí je dán ustanoveními § 32 odst. 1, 36 odst. 1 a § 40 odst. 2 stavebního zákona a také přílohou ke stavebnímu zákonu, která obsahuje rámcový obsah vyhodnocení vlivů politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje a územního plánu na životní prostředí pro účely posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí. Příloha č. 5 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů, pak vymezuje „*Obsah vyhodnocení předpokládaných vlivů zásad územního rozvoje a územního plánu na udržitelný rozvoj území*“ tak, že se hodnotí vlivy, které lze rozumně předpokládat, a to v rozsahu, podrobnosti a míře konkrétnosti, jakou má pořizovaná územně plánovací dokumentace. Vlivy se stanoví odborným odhadem, přičemž hodnocení obsahuje také vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na zlepšování územních podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a jejich soulad. Jednotlivými částmi vyhodnocení pak jsou:

Vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na životní prostředí zpracované podle přílohy stavebního zákona, pokud příslušný úřad uplatnil požadavek na toto vyhodnocení.

Vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, pokud orgán ochrany přírody významný vliv na tato území nevyhloučil.

Vyhodnocení vlivů na skutečnosti zjištěné v územně analytických podkladech.

Případné vyhodnocení vlivů na jiné skutečnosti ovlivněné navrženým řešením, avšak nepodchycené v územně analytických podkladech, například skutečnosti zjištěné v doplňujících průzkumech a rozborech.

Vyhodnocení přínosu zásad územního rozvoje k naplnění priorit územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území obsažených v politice územního rozvoje nebo v zásadách územního rozvoje.

Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území – shrnutí.

121. Právně-teoretické zakotvení institutu posuzování kumulativních a synergických vlivů zásad územního rozvoje na životní prostředí v českém právním řádu (i s přesahem do evropského práva) opakovaně provedl Nejvyšší správní soud, přičemž zdejší soud zcela odkazuje zejména na body [57] až [73] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, přičemž nepovažuje za nutné a hospodárné tato východiska opakovat i v nyní řešené věci.

122. Aby však zdejší soud mohl přezkoumat zákonnost posouzení kumulativních a synergických vlivů zásad územního rozvoje na životní prostředí, musí z rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu zdůraznit aspekty, které má správní soud při posuzování tohoto vyhodnocení zohlednit. Nejvyšší správní soud se již totiž obecně otázkou způsobu a dostatečnosti vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů zásad územního rozvoje opakovaně zabýval. Konkrétně ve svém rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, konstatoval, že: *„úkolom 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, pozměnit je nebo navrhnout vhodná kompenzační opatření.“* Podrobně také v rozsudcích č. j. 2 Aos 4/2013-54, 4 Aos 1/2013-125, 8 Aos 3/2013-118, 9 Aos 5/2013-73 a 9 Aos 6/2013-44 s odkazy na předchozí judikaturu byly kasačním soudem vysvětleny požadavky na vyhodnocení těchto vlivů. Na podrobné odůvodnění uvedených rozsudků zde krajský soud odkazuje.
123. Dále Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 15. 4. 2015, č. j. 8 Aos 5/2013-87, uvedl, že *„mají-li být zásady územního rozvoje koncepčním dokumentem, kterému stavební zákon přiřkl punc závažnosti pro územně plánovací dokumentaci nižšího stupně, musí tomu odpovídat i jejich obsah. Aby zásady územního rozvoje mohly plnit svoji regulační funkci, musí být postaveny na dostatečných zjištěních a musí být v určité míře konkrétní. Při stanovení požadavků na uspořádání a využití území a úkolů pro územní plánování ve vztahu k určitému záměru musí tedy být zohledněna jak současná zátěž území, tak i veškeré plánované záměry, jejichž kumulace by mohla mít negativní vliv na životní prostředí v dané oblasti. U záměrů, jejichž členění či upřesňování není již v následných krocích pravděpodobné, navíc, bylo-li postupováno invariantně, a tudíž pro nižší stupně územně plánovací dokumentace není dán prostor pro provádění zásadních změn, nutno již na úrovni zásad územního rozvoje postupovat konkrétněji, než u záměrů, které mohou doznat na nižších stupních daleko větších zásahů. Nelze proto a priori rezignovat ani na posouzení detailnějších skutečností, které jsou pořizovateli zásad územního rozvoje, resp. zpracovateli SEA, známy, přestože je míra podrobnosti zpracování zásad územního rozvoje obecnější, a to i v případě, zjistí-li se, že následně nebudou ve výsledných zásadách územního rozvoje obsaženy.“*
124. Nejvyšší správní soud také ve svém rozsudku ze dne 31. 1. 2013, č. j. 4 Aos 1/2012-105 [publikován ve Sbírce NSS pod č. 2848/2013], konstatoval (formou tzv. právních vět), že: *„I. Nelze trvat na tom, aby ve vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů byly výslovně zapracovány veškeré záměry obsažené v zásadách územního rozvoje a jejich možné bromadné a skupinové vlivy na životní prostředí v kombinaci s každým dalším záměrem, který je v zásadách územního rozvoje vymezen, nýbrž je dostačující, pokud dojde ke zhodnocení kumulativních a synergických vlivů pouze mezi záměry, kde relevantní vlivy tohoto druhu vůbec přicházejí v úvahu, a to buď s ohledem na povahu a rozsah záměrů, k jejichž kombinaci dochází, nebo v důsledku zjištění učiněných v rámci řádně prováděného procesu pořizování zásad územního rozvoje. II. Při přezkumu vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů konkrétního záměru v kombinaci s dalšími záměry vymezenými v zásadách územního rozvoje je třeba dbát zásady minimalizace soudních zásahů do územně plánovací dokumentace. Podle této zásady soud toliko přezkoumává, zda posouzení má zákonem požadované náležitosti, zda je srozumitelné a logicky konzistentní a zda bylo zohledněno v navazujících rozhodovacích procesech. Správní soudy nejsou povolány k tomu, aby hodnotily odbornou stránku věci, neboť takový přezkum jim nepřislouší; odborné posouzení věci a volba konkrétního řešení je na pořizovateli územně plánovací dokumentace a osobách, které k tomu disponují odpovídajícím vzděláním a erudiicí a které pořizovatel zpracováním odborných podkladů pověřil. Je proto namístě, aby správní soudy při přezkumu opatření obecné povahy tohoto typu postupovaly obzvlášť obezřetně. III. Ze zákona nepochybně plyne obecná povinnost plánovat jednotlivé záměry obsažené v zásadách územního rozvoje ve variantách, tedy předložit k posouzení vlivů na životní*

prostředí vždy i variantní návrh obsahující variantní řešení jednotlivých ploch a koridorů. Taková povinnost může být stanovena jednak některým z dotčených orgánů na úseku posuzování vlivů na životní prostředí, jednak může vyplynout z obsahu námitek uplatněných v rámci pořizování zásad územního rozvoje.“

125. Z judikatury Nejvyššího správního soudu se dále podává, že míra konkrétnosti vymezení ploch nadmístního významu a požadavků na jejich využití (včetně posouzení kumulativních a synergických vlivů) musí být v zásadách územního rozvoje taková, aby bylo možno zvažovat všechny varianty a alternativy využití těchto ploch nadmístního významu a vyhodnotit splnění požadavku přiměřenosti zvoleného řešení zejména ve vztahu k ochraně životního prostředí a k právům dotčených osob (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103). Jinými slovy řečeno, zásady územního rozvoje musí být natolik konkrétní, aby dostatečně zajišťovaly ochranu životního prostředí (nicméně stále ještě v obecných konturách – srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 Ao 2/2011-127) a práv dotčených osob na úrovni kraje a na druhou stranu natolik obecné, aby jednotlivým obcím umožňovaly vlastní konkrétnější a specifitější vymezení užití jednotlivých ploch v území.
126. Z výše uvedené judikatury lze shrnout, že pro zjištění, zda odpůrce řádně posoudil kumulativní a synergické vlivy je třeba provést šestikrokový test, ve kterém se zkoumá, jestli odpůrce splnil následující požadavky: 1) nejprve řádně zjistit skutkový stav (stav životního prostředí v řešeném území), 2) 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, 3) zohlednit a zhodnotit kumulativní a synergické vlivy při posuzování variant řešení, 4) popsat použitou metodologii, 5) navrhnout kompenzační opatření, která zabrání vzniku nebo minimalizují působení kumulativních a synergických vlivů a 6) stanovit pravidla sledování těchto vlivů. Nejvyšší správní soud také v uvedených rozsudcích zdůraznil, že povinností stěžovatele je kumulativní a synergické vlivy v zásadách územního rozvoje nejen identifikovat, ale také vyhodnotit. Požadavky, které krajský soud bude klást na posouzení kumulativních a synergických vlivů zásad územního rozvoje na životní prostředí v tomto soudním řízení jsou tedy vymezeny výše uvedenou judikaturou. Zdejší soud zdůrazňuje, že nebude v souladu s citovanou judikaturou hodnotit odbornou stránku věci, neboť takový přezkum mu nepřísluší. Soud zohlední, že zásady územního rozvoje musí být natolik obecné, aby umožnily obcím prostřednictvím územních plánů konkrétnější a specifitější vymezení užití jednotlivých ploch v území. Zdejší soud tedy toliko přezkoumává to, jestli odpůrce dodržel zákonný (a judikaturou dotvořený) rámec, který je zejména vymezen výše uvedenými šesti body, kterých se ze systematických důvodů bude zdejší soud při posuzování vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů zásad územního rozvoje na životní prostředí držet.
127. K bodu 1) testu, k řádně zjištěnému stavu životního prostředí v řešeném území, zdejší soud předně konstatuje následující. Navrhovatelé se v části II bodu 4 svého návrhu, kterou nazvali „*Současná zátěž životního prostředí v území dotčeném návrhem řešení dopravní infrastruktury v zásady územního rozvoje*“ obsáhle vyjadřují zejména ke kvalitě ovzduší v Jihomoravském kraji, k překračování imisních limitů na jednotlivých měřicích stanovištích, k průměrným ročním koncentracím škodlivých látek mj. v brněnské aglomeraci a ve městě Znojmo, k překračování limitů poléťavého prachu a k existenci smogových situací a také k problematice benzo[a]pyrenu a oxidu dusičitého a konečně také k překračování hlukové zátěže na území Jihomoravského kraje, a to vše zejména s ohledem na stanovení dopravní infrastruktury v Jihomoravském kraji. Za tímto účelem navrhli jak přímo ve svém návrhu, tak také ve svém přípisu, doručeném soudu dne 23. 11. 2017, celou řadu důkazních návrhů. Odpůrce se k tomuto bodu návrhu obsáhle vyjádřil ve svých podáních ze dne 4. 9. 2017 a ze dne 6. 11. 2017 a také navrhl k prokázání svých tvrzení v těchto podáních celou řadu důkazních prostředků (srov. přípis odpůrce, doručený soudu dne 23. 11. 2017). Navrhovatelé i odpůrce, uvádí tvrzení a skutkové okolnosti, kterou jsou datovány

v časovém rozmezí (na některých místech již) od roku 1997 až prakticky do současnosti (do roku 2017). Zdejší soud jednak připomíná ustanovení § 101b odst. 3 s.ř.s., podle kterého: „*Při přezkoumání opatření obecné povahy vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy.*“, ale musí vycházet také z fakticity a náročnosti (jak časové, tak i právní), která je spjata s procesem přijímání zásad územního rozvoje (podle ustanovení § 36 – 42 stavebního zákona). Těmito okolnostmi je datum pořizování skutkových zjištění, které jsou podkladem pro právní závěry ve vydaných zásadách územního rozvoje, nutně determinováno, a nelze po odpůrci spravedlivě požadovat, aby ve vydaných zásadách územního rozvoje, resp. ve vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, zohledňoval skutkový stav, který je zde k době vydání napadeného opatření obecné povahy, nicméně je objektivně zřejmé, že skutkový stav bude zjištěn již v poněkud historicky delší době. Zdejší soud ve vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území ověřil, že údaje o současném stavu životního prostředí v řešeném území a jeho předpokládaném vývoji ve vztahu k ochraně ovzduší vychází z dat platných k roku 2012 (srov. bod A.3.1. vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území). Přesto, že ve vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území můžeme nalézt k některým složkám životního prostředí zjištěný skutkový stav k datu pozdějšímu (např. k ochraně půdy k roku 2014), zdejší soud konstatuje, že zjištěný skutkový stav k roku 2012 v případě ochrany ovzduší bude (vzhledem k náročnosti přípravy takového koncepčního dokumentu) stran jeho aktuálnosti považovat ještě za přijatelný a bude při přezkumu napadeného opatření obecné povahy vycházet právě ze skutkového stavu zjištěného k datu jeho hodnocení v rámci vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, protože za situace, kdy má posuzovat zákonnost vydaných zásad územního rozvoje, považuje tento postup za jediné možné přijatelný. Již jen z tohoto konstatování je zřejmé, že celá řada tvrzení a důkazních návrhů navrhovatelů i odpůrce, jak je soud vymezil výše, které se týkají období po roce 2012, je pro tento soudní přezkum zcela irelevantních.

128. Nicméně zdejší soud při otázce zjišťování skutkového stavu týkající se ochrany ovzduší a vzhledem k tvrzení navrhovatelů o soustavném porušování imisních limitů na území Jihomoravského kraje si musel položit otázku, do jaké míry je tvrzené porušování imisních limitů vlastně důležité, resp. co má být cílem posouzení ZÚR JMK v otázce týkající se ochrany ovzduší.
129. Při odpovědi na tuto otázku vycházel opětovně z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, a v souladu s ním konstatuje následující. Posuzování imisních limitů znečištění ovzduší a nejvyšších přípustných hodnot hluku stanovených příslušnými právními normami má své místo především v územním řízení v rámci realizace konkrétního záměru (ve vztahu k hluku srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2012, č. j. 1 As 135/2011-246). 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 [srov. § 90 písm. e) stavebního zákona]. 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 něž území nesmí být zatěžováno lidskou činností nad míru únosného zatížení.
130. Naproti tomu na úrovni zásad územního rozvoje je třeba k tomuto principu, jakož i k příslušným ustanovením zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, a zákona č. 258/2000 Sb., 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 nepřipustné. 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 zásad územního rozvoje, které musí vymezit plochy a koridory nadmístního významu (§ 36 odst. 1 stavebního zákona) a nemohou se při úvahách o jejich vymezení vyhnout územím nadlimitně zatíženým. Kromě toho vymezení plochy či koridoru 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.

131. Právě řečené ovšem neznámá, že by zásady územního rozvoje měly kompletně abstrahovat od překračování imisních limitů znečištění ovzduší či nejvyšších přípustných hodnot hluku na území konkrétního kraje. Ochrana přípustné míry znečišťování životního prostředí ve vztahu k ovzduší a hluku se na úrovni zásad územního rozvoje odehrává primárně prostřednictvím stanovisek dotčených orgánů a prostřednictvím institutu vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Všechny tyto dokumenty a skutečnosti z nich vyplývající má odpůrce zohlednit při řešení účelného a hospodárneho uspořádání území kraje v zásadách územního rozvoje (§ 36 odst. 1 stavebního zákona). 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 nerealizovatelnosti záměru a ve svém důsledku i k neproveditelnosti zásad územního rozvoje a k nutnosti jejich změny a nalezení jiného řešení.
132. Ve vztahu k tvrzení a návrhům navrhovatelů lze výše provedené úvahy sumarizovat a zobecnit takto. Navrhovatelé zajisté mohou namítat, že odpůrce při přijímání zásad územního rozvoje 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 vyhodnocením vlivů na udržitelný rozvoj území 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.
133. 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 motto „kdo 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 vymezení jednotlivých záměrů v zásadách územního rozvoje je 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, přičemž kumulace jejich 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. V souhrnu to znamená, že úkolem soudu je zjistit, jestli řešení uvedené v přijatých ZÚR JMK je z koncepčního hlediska řešením zlepšující stav ovzduší na území Jihomoravského kraje, nebo se jedná o řešení, který stav (zejména v některých lokalitách) zhoršuje, a pak soud musí ověřit, jestli za tímto účelem byla v přijatých ZÚR JMK koncipována přiměřená kompenzační opatření.

134. Jak navrhovatelé, tak i odpůrce, navrhovali k této části provedení rozsáhlého dokazování. Zdejší soud má ovšem za to, že provádění těchto důkazů by bylo zcela nadbytečné. Nemohlo by totiž ovlivnit výše uvedený právní názor zdejšího soudu (který je zcela souladný s názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeného v rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526), tedy že samo vymezení silničních koridorů nadmístního významu v zásadách územního rozvoje 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. Toto dokazování by také nemohlo napomoci k úloze, kterou soud má v tomto soudním řízení, jak ji vymezil v závěru předchozího odstavce, pročez soud navržené důkazy neprovedl.
135. Po tomto úvodním vymezení se krajský soud navrátil k posouzení bodu 1), tedy k hodnocení otázky, jestli byl ve vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území řádně zjištěn stav životního prostředí v řešeném území, a shledává následující. Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území obsahuje část A.3 (na str. 65 – 128) nazvanou jako „*Údaje o současném stavu životního prostředí v řešeném území a jeho předpokládaném vývoji, pokud by nebyly uplatněny Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje*“. Tato část je poté rozdělena na 11 samostatných oblastí (ovzduší; obyvatelstvo; lidské zdraví; biologická rozmanitost, flóra, fauna; půda; horninové prostředí; voda; klima; hmotné statky; kulturní dědictví včetně dědictví architektonického a archeologického; krajina). Zdejší soud po studiu předložené dokumentace konstatuje, že odpůrce na 63 stranách odůvodnění na základě uvedených objektivních podkladů jednoznačně uvedl, jaký je současný stav životního prostředí na území Jihomoravského kraje, a tento stav také uvedl do historických a časových souvislostí. Nadto předložené vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území obsahuje část A.12.2. (na str. 245 – 251) nazvanou „*Stručná charakteristika stavu životního prostředí*“, kde jsou odpůrcem přehledně a systematicky shrnuty největší aktuální problémy týkající se současného stavu životního prostředí na území Jihomoravského kraje, přičemž po studiu tam uvedených závěrů [např. celkové vyhodnocení týkající se problematiky ovzduší, že „*Hlavním původcem znečišťování ovzduší tuhými látkami (vč. částic PM10 a PM2,5) a oxidy dusíku je doprava, která produkuje cca 64 % emisí TZL a 75 % emisí NO_x*“). Mezi nejvíce zatížené komunikace na území Jihomoravského kraje patří dálnice D1 a D2 a silnice č. I/42 a I/43, nejvíce zatíženým úsekem z hlediska celkové intenzity dopravy i z hlediska počtu nákladních vozidel je úsek dálnice D1 mezi exity č. 194 a 196. Na druhém místě je u tuhých emisí lokální vytápění (29 %), u oxidů dusíku jsou to individuálně sledované stacionární zdroje (17 % emisí NO_x). Emise benzo(a)pyrenu nejsou evidovány, nicméně obecně platí, že hlavním původcem je lokální vytápění – spalování tuhých paliv.“] je zřejmé, že skutková tvrzení navrhovatelů a odpůrce nejsou v přímém rozporu, spíše jsou tato skutková tvrzení jinak finálně ze stran účastníků řízení vyhodnocena, jinými slovy, jsou z nich dovozovány jiné závěry.

136. Nadto se nacházejí v příloze č. 4 vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území přehledné kartogramy, ve kterých odpůrce u jednotlivých složek životního prostředí jednoznačně vymezil

problematické aspekty, které se s posouzením té či oné složky životního prostředí vážou. Příkladně stran navrhovateli nejvíce kritizované oblasti ovzduší, je v kartogramu ovzduší (týkající se imisí) přehledně na mapovém podkladě znázorněno překročení některého z imisních limitů (BaP, NO₂, PM₁₀ 24h, PM_{2,5}) v Jihomoravském kraji v pětiletém průměru za roky 2008-2012 v jednotlivých měřicích stanicích – takovéto přehledné a bezpochyby přezkoumatelné formě zjištění stavu životního prostředí v řešeném území nemůže soud vytknout zhora nic. Zdejší soud nemá na základě předložených listin žádných pochybností o tom, že ve vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území byl řádně zjištěn stav životního prostředí v řešeném území, a že takto vymezený stav životního prostředí na území Jihomoravského kraje mohl být bezpochyby dále v průběhu pořizování ZÚR JMK posuzován. Bod 1) testu tedy byl ze strany odpůrce zcela naplněn.

137. Zdejší soud se dále zabýval posouzením bodu 2) testu, tedy, zda odpůrce vytypoval charakteristiky životního prostředí, které by mohly být kumulativními a synergickými vlivy významně ovlivněny, a jestli vytypoval konkrétní lokality, v nichž by mohly kumulativní a synergické vlivy vznikat a působit. Zdejšímu soudu nezbylo, než opětovně vycházet z předloženého vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a konstatuje následující. Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území obsahuje část A.4 (na str. 128 – 134), která je nazvaná „*Charakteristiky životního prostředí, které by mohly být uplatněním Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje významně ovlivněny*“ a také obsahuje část A.5 (na str. 134 – 144), která se jmenuje „*Současné problémy a jevy životního prostředí, které by mohly být uplatněním Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje významně ovlivněny*“. V těchto částech odpůrce nejprve jednoznačně vytypoval obecně problematické charakteristiky životního prostředí a poté také uvedl, u kterých konkrétních lokalit, by mohlo docházet ke vzniku kumulativních a synergických vlivů. Takovéto vymezení provedené odpůrcem zdejší soud považuje za zcela dostatečné.
138. K hlavní námitce navrhovatelů, že ZÚR JMK ve vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území vůbec nevymezují klíčové dopravní záměry, a to celý obchvat Břeclavi (součást silnice I/55) a část obchvatu Znojma (součást kapacitní silnice S8 dle PÚR), zdejší soud shledává následující.
139. Navrhovatelé jak v tomto bodě (týkajícího se vyhodnocení posouzení kumulativních a synergických vlivů), tak také v části IV. bodě 14 svého návrhu [označeného jako „*Nezákonnost (ne)vymezení částí koridorů silnic č. 55 a č. 40 (obchvatu Břeclavi)*“] brojí proti skutečnosti, že není v ZÚR JMK vymezen tzv. obchvat Břeclavi. Vzhledem ke skutečnosti, že v případě, kdyby zdejší soud dospěl k závěru, že nevymezení obchvatu Břeclavi je nezákonné, musel by nutně dospět k závěru, že jeho nezařazení do ZÚR JMK způsobuje nezákonnost těchto zásad jako celku, protože pak by nemohly být posouzeny kumulativní a synergické vlivy na území celého kraje, posoudí soud tuto námitku navrhovatelů již nyní.
140. Otázka obchvatu Břeclavi byla řešena již Nejvyšším správním soudem v jeho rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, kterým byly zrušeny původní ZÚR JMK 2011, přičemž Nejvyšší správní soud jednoznačně konstatoval, že: „*Vypuštění záměru obchvatu Břeclavi (silnice I/55) z návrhu ZÚR neshledal soud v rozporu se zákonem [...] Podstatné nicméně je, že obchvat Břeclavi není upraven v PÚR 2008, a proto nebylo povinností odpůrce tento záměr zahrnout do ZÚR. [...] Dopravní infrastruktura, již se týká nyní projednávaný návrh, má naproti tomu odlišnou funkční strukturu, jejíž charakter nejlépe vystihuje slovní spojení „sít’ dopravních cest“. Samozřejmě by nebylo lze akceptovat takové řešení dopravního koridoru, které by nemělo přímou návaznost (propojení) na dosavadní dopravní síť, popř. na jiný v ZÚR zanesený, k realizaci plánovaný dopravní koridor. Řešení dopravního koridoru, které by nezaručovalo jeho funkčnost, tj. navázání na dopravní síť, by bylo v rozporu s cíli a úkoly územního plánování. To ovšem není případ koridoru rychlostní silnice R55, neboť ten nekončí „v polích“, nýbrž je doveden až k dálnici D2 u Břeclavi, na níž má být R55 napojena mimoúrovňovou křižovatkou (viz odstavec 55 výroku ZÚR). Nevymezení obchvatu Břeclavi*

a úseku rychlostní silnice R55 Břeclav – státní hranice v ZÚR tedy nevede k tomu, že by koridor rychlostní silnice R55 ztratil svoji funkčnost.“

141. Optikou výše uvedeného se soud musel zabývat tím, jestli i v nyní řešené věci lze postup odpůrce, který nezahrnul obchvat Břeclavi do ZÚR JMK, považovat za zákonný. Nejprve soud musel ověřit, jestli v mezidobí nedošlo k takové úpravě PÚR, která by odpůrci prikazovala obchvat Břeclavi do ZÚR JMK zahrnout. Zdejší soud shledává, že ke změně PÚR v mezidobí došlo, ale opačným způsobem, než který by odpovídal argumentační lince navrhovatelů. Čl. 109 PÚR, ve znění Aktualizace č. 1, totiž vypustil rozvojový záměr v úseku „R55 Břeclav – st. hranice“ a podle v současnosti účinné PÚR je silnice R55 jako silnice nadmístního významu vedena toliko v úseku Olomouc – Přerov a dále Napajedla – Uherské Hradiště – Hodonín – D2 (kde končí!). Z uvedeného vyplývá, že odpůrce neměl v žádném případě povinnost zanést obchvat Břeclavi do ZÚR JMK z toho důvodu, že by mu tak stanovila PÚR. Pro úplnost zdejší soud konstatuje, že prověřování proveditelnosti záměru bylo ukončeno usnesením vlády č. 735 ze dne 6. 10. 2010. V bodě II. tohoto usnesení je uvedeno, že *„vláda souhlasí s propojením rychlostní silnice R52 na území České republiky a dálnice A5 na česko–rakouské státní hranici mezi městy Mikulov a Drasenhofen“*. Ministerstvo dopravy splnilo úkol z PÚR (z roku 2008) prověřit proveditelnost rozvojového záměru v úseku „R55 Břeclav – st. hranice“ a požádalo o vypuštění zmiňované části z PÚR, k čemuž došlo v rámci Aktualizace č. 1 PÚR. Vláda tedy na základě relevantních podkladů rozhodla o tom, že nadále nebude sledován záměr R55 od křížení s dálnicí D2 přes Břeclav (včetně případného obchvatu této obce) až k hranici ČR/Rakousko. Toto rozhodnutí je výsostně politickým rozhodnutím na úrovni nejen vlády České republiky, ale na základě bilaterálních jednání s rakouskou stranou a soud nemá žádnou ambici (ani zákonný podklad) do těchto závěrů zasahovat.

142. Dále se soud zabýval tím, jestli odpůrce v procesu přijímání ZÚR JMK své stanovisko o nezahrnutí obchvatu Břeclavi do tohoto koncepčního dokumentu řádně a přezkoumatelně odůvodnil a jestli toto odůvodnění je zákonné. K tomu ověřil, že v Zadání zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje v bodě 7.1. písm. a) Silniční doprava je uvedeno: *„Posoudit u obchvatů obcí vymezovaných na správním území jedné obce opodstatněnost vymezení v ZÚR.“* Z předložené dokumentace také ověřil, že záměr obchvatu města Břeclavi byl projektantem z hlediska nadmístního významu prověřen, přičemž informace o splnění požadavku s odůvodněním, proč není záměr v napadených zásadách územního rozvoje obsažen, je uvedena v textové části Odůvodnění zásad územního rozvoje v kapitole B „Údaje o splnění zadání“ na str. 43, kde je konstatováno: *„Návrh zásady územního rozvoje nevymezuje obchvat Břeclavi z důvodu, že obchvat řeší místní dopravní problém, je vymezen v územním plánu Břeclavi a bylo na něj vydáno územní rozhodnutí. Záměr obchvatu Břeclavi je zdůvodňován primárně odvedením tranzitní dopravy z centra města Břeclavi, nabídkou alternativní trasy pro dosažení místních cílů, odstupňování jednotlivých segmentů základního komunikačního systému ve městě tak, aby obsloužily dopravní cíle při minimalizaci zátěže prostředí a možností napojení připravovaných průmyslových zón.“*

143. Na tomto místě je z pohledu soudu nutné zdůraznit, že přímo k dopravním koridorům Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526 uvedl, že 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]. Vzhledem k závaznosti vyšších nástrojů územního plánování pro nižší stupně (viz § 36 odst. 5 a § 43 odst. 5 stavebního zákona), tak dochází k pronikání takto vymezených koridorů do nižších stupňů územně plánovacích nástrojů,

kteří jej mohou pouze zpřesňovat. Přestože 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. Na druhé straně je zřejmé, že za situace, kdy v PÚR určitý záměr (zde obchvat Břeclavi) vymezen není a to z důvodu toho, že se nejedná o záměr nadmístního významu a při zpracování zásad územního rozvoje dojde pořizovatel k právně odůvodněnému a realistickému závěru, že předmětný záměr řeší místní dopravní problém, který je navíc vymezen v územním plánu Břeclavi a bylo na něj vydáno územní rozhodnutí, není úlohou soudu do tohoto postupu odpůrce, který se odůvodněně rozhodl obchvat Břeclavi do ZÚR JMK nezahrnout, zasahovat. Zdejší soud také nemohl odhlédnout od faktu, že za situace, kdy platný územní plán Břeclavi předmětný záměr obsahuje a bylo vydáno také územní rozhodnutí na umístění předmětné stavby, tak z ochrany životního prostředí tento záměr byl kvalifikovaně posouzen v rámci předmětného koncepčního dokumentu (územního plánu města Břeclavi), tak také v územním řízení o vydání předmětného územního rozhodnutí.

144. Pro úplnost soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2016, č. j. 6 As 174/2015-72, kde kasační soud uvedl: „*V této souvislosti se opět jeví logickým postup odpůrce, který výsledky předchozího vyhodnocení záměru bere v úvahu a pracuje s nimi při vyhodnocení vlivu koncepce. Součástí koncepce je totiž vždy několik záměrů, které jsou v rámci posuzování vlivu koncepce hodnoceny jednotlivě, ale zejména i ve vzájemné souvislosti. Jak vyplývá i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 - 526, mělo-li by se posouzení ZÚR odebrat 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 poněkud 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 [...]. Z hlediska hodnocení koncepce je tedy významné, jaké záměry mají být na jejím základě 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 základě 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 územněplánovací dokumentace předpoklady a které jsou ve vzájemné interakci i interakci se záměry již existujícími). Pokud tedy je možné z dříve proběhnutých procesů EIA identifikovat určité vlivy záměru, není principiálně nesprávným postupem, pokud jsou tyto vlivy při posuzování vlivu koncepce zohledněny.*“
145. Podle právního názoru soudu je zřejmé, že nižší územněplánovací dokumentace, územní rozhodnutí či stavební povolení (a ani stanoviska EIA vydávaná pro konkrétní záměry v řešeném území), nejsou při pořizování zásad územního rozvoje či jejich aktualizace závazné. Zásady územního rozvoje však musí z povahy věci reagovat na objektivní podobu území, a tedy brát v úvahu záměry, které byly již dříve předmětem určitých (zejména faktických) procesů a postupů. Nemůže být bez dalšího vadou, pokud je při pořizování zásad územního rozvoje a zpracování související dokumentace (vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, stanovisko SEA), přihlédnuto k výsledkům již proběhnutých procesů a postupů (např. schválení územního plánu, územního rozhodnutí či procesu EIA), jakkoliv tyto nejsou závazné, a to i vzhledem k odůvodnění, že záměr v zásadách územního rozvoje uveden nebude. Takový postup je naopak s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem logický a odpovídá smyslu a účelu právní regulace územního plánování a ochrany životního prostředí (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016-198).
146. Na základě všeho výše uvedeného činí ohledně otázky zákonnosti nevymezení obchvatu Břeclavi v ZÚR JMK zdejší soud následující nosný závěr. Zdejší soud se shoduje se závěrem odpůrce, že v případě obchvatu Břeclavi se nejedná o takový záměr, který by měl znaky nadregionálního či dokonce mezistátního charakteru, a proto že by měl být tento záměr nutně upraven

v územněplánovací dokumentaci na úrovni krajských zásad územního rozvoje, o čemž svědčí zejména ten fakt, že předmětný záměr není ani součástí PÚR. Ochrana životního prostředí byla (je) zajištěna prostřednictvím posouzení záměru v procesu přijímání územního plánu města Břeclavi, v průběhu proběhnuvšího územního řízení a bude bezpochyby předmětem zájmu také v řízení stavebním. Zdejší soud se neshoduje s argumentací navrhovatelů, že odpůrce zneužil specifickou formu „salámové metody“, protože o zneužití „salámové metody“ by se jednalo tehdy, kdyby odpůrce záměrně vynechal např. jeden úsek dálnice za tím účelem, aby jej nemusel hodnotit v procesu vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, a vznikla by situace, kdy by jeden kus dálnice končil tzv. „v polích“, přičemž zase „v jiných polích“ by dálnice pokračovala a v tomto „mezikuse polí“ by např. žil zvláště chráněný druh živočicha. Obchvat Břeclavi rozhodně není tímto případem, jelikož tento toliko odvádí tranzitní dopravu z centra Břeclavi, což ostatně nelze (podle přesvědčení zdejšího soudu) jinak, než kvitovat s povděkem, a současně je navázán na stávající existující síť dopravních cest. Výše uvedený závěr zdejšího soudu je pak zcela souladný s právním závěrem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, který otázku (ne)vymezení obchvatu Břeclavi také posuzoval, a na který soud ve zbytku odkazuje.

147. K obchvatu Znojma, byť je zmíněn výše, viz kapitolu III.K rozsudku a k související otázce posouzení územních rezerv viz samostatnou kapitolu III.G rozsudku.
148. Na základě všeho výše uvedeného zdejší soud shledává, že požadavky kladené judikaturou k bodu 2) testu, který musí být odpůrcem naplněn, aby došlo k řádnému posouzení kumulativních a synergických vlivů na životní prostředí (k nutnosti, aby odpůrce vytipoval charakteristiky životního prostředí, které by mohly být kumulativními a synergickými vlivy významně ovlivněny, a jestli vytipoval konkrétní lokality, v nichž by mohly kumulativní a synergické vlivy vznikat a působit), odpůrce splnil, jeho postup je přezkoumatelný a zákonný a po věcné stránce podle přesvědčení zdejšího soudu správný.
149. Soud se dále bude muset zabývat posouzením bodu 3) testu, tedy otázkou, zda odpůrce zohlednil a zhodnotil kumulativní a synergické vlivy při posuzování variant řešení (k posouzení alternativních koncepcí srov. kapitolu III.E tohoto rozsudku)
150. V části A.6. (na str. 144 – 222) nazvané „*Zhodnocení stávajících a předpokládaných vlivů navrhovaných variant Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje, včetně vlivů sekundárních, synergických, kumulativních, krátkodobých, střednědobých a dlouhodobých, trvalých a přechodných, kladných a záporných*“ se nachází kompletní zhodnocení kumulativních a synergických vlivů, které je přehledně a velmi podrobně provedeno v 11 vytčených oblastech [Vyhodnocení priorit územního plánování kraje pro zajištění udržitelného rozvoje; Vyhodnocení rozvojových oblastí a rozvojových os a specifických oblastí; Vyhodnocení specifických oblastí; Vyhodnocení zpřesnění vymezení ploch a koridorů vymezených v politice územního rozvoje a vymezení ploch a koridorů nadmístního významu, včetně ploch a koridorů veřejné infrastruktury, územního systému ekologické stability a územních rezerv; Vyhodnocení upřesnění územních podmínek koncepce ochrany a rozvoje přírodních, kulturních a civilizačních hodnot; Vyhodnocení stanovení cílových charakteristik krajiny; Vyhodnocení vymezení ploch a koridorů, ve kterých se ukládá prověření změn jejich využití územní studií; Vyhodnocení stanovení pořadí změn (etapizace); Souhrnné vyhodnocení vlivů ploch a koridorů na sledované složky životního prostředí; Územní rezervy; Vyhodnocení vlivů přesahujících hranice kraje]. Dále se v předloženém vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nachází část A.7. (na str. 222 – 227) nazvaná „*Porovnání zjištěných nebo předpokládaných kladných a záporných vlivů podle jednotlivých variant řešení a jejich zhodnocení. Srozumitelný popis použitých metod vyhodnocení včetně jejich omezení*“, kde jsou podle názoru zdejšího soudu na základě objektivních kritérií (s jasně popsanou metodikou získaných dat) přezkoumatelně a zákonně vyhodnoceny

jednotlivé varianty vedení problematických páteřních komunikací D43 a D52. Krom těchto údajů soud také shledává, že předložené vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území obsahuje přílohu 2 označenou jako „*Hodnocení záměrů*“, kde se na celkem 924 stranách nachází vskutku důkladný rozbor jednotlivých (v zásadách územního rozvoje) obsažených záměrů formou přehledných tabulek s tím, že u každého jednotlivého záměru je uveden jeho popis, stávající funkce, hodnoty a limity vymezeného koridoru/plochy, dále je zde uvedena charakteristika identifikovaných vlivů na jednotlivé sledované složky práva životního prostředí (které vyhodnocují skutková zjištění obsažená v části A.3. vyhodnocení vlivů) a to z hlediska dotčení přímého, sekundárního, synergického, kumulativního, krátkodobého, střednědobého, dlouhodobého, trvalého, přechodného, kladného či záporného a také je zde obsaženo posouzení sekundárního (podmíněného) působení mezi jednotlivými oblastmi (složkami životního prostředí) navzájem. Následuje u každého záměru vyhodnocení identifikovaných vlivů s uvedením vymezení vlivu, jeho charakteristikou, významností vlivu (a to na plusové a minusové škále), popisu vlivu a případným komentářem, případně uvádí takový významný negativní vliv, který by vylučoval realizaci posuzovaného záměru. Toto vyhodnocení je prováděno opětovně vůči jednotlivým sledovaným složkám životního prostředí. Klíčovou částí posouzení každého záměru je vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů, které je posouzeno vůči jednotlivým složkám životního prostředí (např. ovzduší, obyvatelstvo, lidské zdraví a krajina) a opět s uvedením významnosti vlivu. Tabulky obsahují také opatření ke snížení a zmírnění negativních vlivů, a to včetně stanovení jejich účinnosti (za všechny soud jako příklad uvádí: „*Optimalizovat trasu v rámci koridoru s cílem minimalizace dopadů na obytnou zástavbu. V místech přiblížení komunikace k okrajové zástavbě sídel realizovat protihluková opatření, která se doporučuje dimenzovat s rezervou cca 3 dB vůči hranici hlukového limitu.*“). Tabulky obsahují také kompenzační opatření a pravidla sledování vlivů, což bude soudem rozebráno dále. Zdejší soud důsledně zkontroloval jednotlivé záměry, jak jsou vymezeny v příloze 2 vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, a na tomto místě musí jednoznačně shledat, že postup zvolený odpůrcem při zohlednění a zhodnocení kumulativních a synergických vlivů je zcela přezkoumatelný, odůvodněný a zákonný, dalo by se říci dokonce příkladný, jednotlivé záměry jsou podrobeny důslednému posouzení a to včetně navržených opatření ke snížení a zmírnění negativních vlivů, a postup odpůrce bez jakýchkoliv pochyb naplňuje požadavky vyjádřené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526.

151. Je třeba zdůraznit, že vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území obsahuje také část B (na str. 263 – 285) nazvanou „*Vyhodnocení vlivů Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje na evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti*“, ve které je kromě uvedení údajů o evropsky významných lokalitách a ptačích oblastech, také provedeno Vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na lokality NATURA 2000 (tj. evropsky významné lokality a ptačí oblasti). Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území obsahuje také přílohu B1 (celkem 14 str.), ve které je formou tabulky shrnuto hodnocení vlivů ZÚR JMK na evropsky významné lokality a ptačí oblasti. Na tomto místě musí zdejší soud vycházet z premisy, že ochrana zvláště chráněných území NATURA 2000 (srov. směrnici Rady 92/43/EHS ze dne 21. 5. 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, stejně tak srov. směrnici Rady 79/409 EHS ze dne 2. 4. 1979 o ochraně volně žijících ptáků v evropsky významných lokalitách a ptačích oblastech – dnes nahrazena směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. 11. 2009 o ochraně volně žijících ptáků) hraje při posuzování zásad územního rozvoje zcela zásadní úlohu, neboť je při vypracování zásad územního rozvoje potřebné počítat s nutností zpracování naturového posouzení ve smyslu zákona o ochraně přírody a krajiny. Výsledkem naturového hodnocení by mělo být určení, zda jednotlivé záměry obsažené v zásadách územního rozvoje budou mít (významný) negativní vliv na tato chráněná území a zároveň, zda je případný negativní vliv v každém z případů vůbec určitelný. Dále platí, že v případě, kdy u některých záměrů není možné stanovit významnost jejich možného negativního vlivu na území NATURA 2000 ve fázi

pořízení zásad územního rozvoje, může být pořizovatelem uložena povinnost provést hodnocení významnosti negativního vlivu v navazujících fázích územního plánování či při umísťování záměrů do území (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526). Ještě zesílená ochrana životního prostředí je pak v případě, kdyby mělo dojít k negativnímu zásahu do lokality s prioritními stanovišti nebo s prioritními druhy, jelikož poté je schválení návrhu zásad územního rozvoje odůvodnitelné výhradně důvody ochrany veřejného zdraví, veřejné bezpečnosti nebo příznivých důsledků nesporného významu pro životní prostředí, přičemž toto řešení by muselo být důkladně odůvodněno. Jiné důvody by pak byly akceptovatelné jen s kladným stanoviskem Evropské komise. Důležitá je také ta premisa, že vliv zásad územního rozvoje na evropsky významnou lokalitu je vždy třeba posoudit i v případě, pokud tato lokalita zatím byla zařazena pouze na tzv. národní seznam (srov. rozsudek Soudního dvora EU ze dne 13. 1. 2005, ve věci C-117/03, Società Italiana Dragaggi SpA a další proti Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti a Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia a dále též rozsudek ze dne 14. 9. 2006, ve věci C-244/05, Bund Naturschutz in Bayern eV a další proti Freistaat Bayern).

152. Po zhodnocení závěrů ZÚR JMK ve vztahu k lokalitám NATURA 2000 se zohledněním v předchozím odstavci vymezených premis, zdejší soud konstatuje, že odpůrce jednak správně vymezil jako dotčené evropsky významné lokality a ptačí oblasti všechny lokality ležící na území Jihomoravského kraje včetně nově zařazených do národního seznamu, přičemž dále byly identifikovány dotčené přeshraniční lokality na Slovensku a v Rakousku. Na základě takto zjištěného skutkového stavu pak bylo provedeno vyhodnocení významnosti vlivů (na základě stanovené metodiky), přičemž pro celkem 50 ploch a koridorů byl zjištěn mírně negativní vliv „-1“ s tím, že k těmto plochám a koridorům byl uveden komentář a byla uvedena doporučení pro eliminaci a zmírnění těchto mírně negativních vlivů. Při přezkumu těchto závěrů (dle tabulky B1, kde jsou pro jednotlivé plochy a koridory uvedeny předpokládané vlivy a ovlivněné lokality) došel zdejší soud k závěru, že stanovení mírně negativního vlivu „-1“ je přesvědčivě odůvodněno a doporučení pro eliminaci a zmírnění těchto mírně negativních vlivů je nastaveno realisticky a proveditelně. Zdejší soud v tomto ohledu neshledal žádného pochybení. Dále došlo zcela správně k vyhodnocení možných kumulativních a přeshraničních vlivů, které je opět přesvědčivě odůvodněno. Na základě takto provedeného posouzení došel pořizovatel k závěru, že ZÚR JMK nemají významný negativní vliv na celistvost evropsky významných lokalit a ptačích oblastí (negativní vliv dle § 45i odst. 9 zákona o ochraně přírody a krajiny), a že pro celkem 50 ploch a koridorů byl konstatován mírně negativní vliv. Plochy a koridory obsažené v koncepci, u nichž byl konstatován mírně negativní vliv, musí být dle vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území podrobně vyhodnoceny podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny při jejich upřesnění v územních plánech, případně v rámci projektové EIA. I ve vztahu k lokalitám NATURA 2000 soud musí konstatovat, že postup zvolený odpůrcem při zohlednění a zhodnocení kumulativních a synergických vlivů na lokality NATURA 2000 je zcela přezkoumatelný, odůvodněný a zákonný a bez jakýchkoliv pochyb naplňuje jak zákonné požadavky i požadavky vyplývající z evropského práva, tak také požadavky vyjádřené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526.

153. Nad rámec výše uvedeného soud považuje za nutné upozornit také na část A.9. vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (na str. 229 – 232), kde je velmi přehledně zpracováno (formou tabulky) zhodnocení způsobu zapracování vnitrostátních cílů ochrany životního prostředí do ZÚR JMK, a to vždy k jednotlivým složkám životního prostředí, a to zohledněním stanovených referenčních cílů v ZÚR JMK. Na základě všeho výše uvedeného zdejší soud k bodu 3) testu uzavírá, že podle jeho přesvědčení ZÚR JMK i z hlediska zohlednění a zhodnocení kumulativních a synergických vlivů při posuzování variant řešení bez problémů ob stojí.

154. Soud se dále bude zabývat posouzením bodu 4) testu, tedy tím, zda byla řádně popsána použitá metodologie, a také posoudí to, jestli použitá metodologie byla zvolena vhodně vzhledem k očekávanému cíli, tedy k posouzení kumulativních a synergických vlivů.
155. Na základě předloženého vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území musí zdejší soud konstatovat, že z metodologického hlediska je způsob zpracování této dokumentace příkladný. Metodické vysvětlení zpracování jednotlivých kapitol vyhodnocení vlivů včetně tabelárních a grafických příloh je uvedeno v příloze 1 (na celkem 24 stranách) vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, včetně (v opodstatněných případech) úvah, které zpracovatele vedly ke zvolenému způsobu zpracování vyhodnocení. Zde soud považuje zejména za nutné zdůraznit způsob bodového hodnocení významnosti vlivu na životní prostředí u jednotlivých záměrů (str. 14 – 15 přílohy 1), a to formou tzv. Likertovy škály, který byl stanoven následovně (viz následující tabulka). Tento způsob hodnocení významnosti vlivu na životní prostředí shledává soud z jeho pohledu za objektivně nejvhodnější.

-2	potenciálně významný negativní vliv	Uplatnění dané části zásad územního rozvoje (využití vymezené plochy / koridoru k danému účelu) je pravděpodobně spojeno s potenciálně významným negativním vlivem na danou složku životního prostředí, sledovaný jev nebo charakteristiku. Zjištění vlivu však automaticky neznamená, že k významně negativnímu ovlivnění vždy dojde. Při hodnocení v této kategorii je stanoveno opatření k vyloučení, minimalizaci nebo kompenzaci vlivů.
-1	potenciálně mírně negativní vliv	Při uplatnění dané části zásad územního rozvoje (využití vymezené plochy / koridoru k danému účelu) nelze vyloučit vlivy na danou složku životního prostředí, sledovaný jev nebo charakteristiku.
0	bez vlivu nebo zanedbatelný vliv	V podrobnosti měřítko zásad územního rozvoje nebyl identifikován negativní vliv na danou složku životního prostředí; zpracovatel hodnocení nepředpokládá ovlivnění sledovaných jevů nebo charakteristik.
+1	potenciálně mírně pozitivní vliv	Uplatněním dané části zásad územního rozvoje (využití vymezené plochy / koridoru k danému účelu) bude pravděpodobně vyvolán mírně pozitivní vliv na danou složku životního prostředí, její charakteristiky nebo sledované jevy v dotčeném území.
+2	potenciálně významný pozitivní vliv	Uplatněním dané části zásad územního rozvoje (využití vymezené plochy / koridoru k danému účelu) bude pravděpodobně vyvolán významně pozitivní vliv danou složku životního prostředí, její charakteristiky nebo sledované jevy v dotčeném území.

176. V otázce týkající se hodnocení variant koridorů dopravní infrastruktury vymezených v rámci ZÚR JMK je metodický postup tohoto hodnocení uveden v části A.7.1. Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (na str. 223 – 227), kde zpracovatel vycházel z jím definovaných 18 zásad, podle kterých jednotlivé záměry hodnotil. Soud musí zdůraznit zejména existenci tzv. katalogu parametrů (na str. 224 – 226), ve kterém je přehledně uvedena váha jednotlivých parametrů [které jsou specifické pro každý jednotlivý chráněný zájem (tzv. skupinu) – obyvatelstvo; lidské zdraví a ovzduší; biologická rozmanitost, flóra, fauna, krajina; voda (povrchové a podzemní vody), půda zemědělská a lesní; horninové prostředí; kulturní dědictví včetně dědictví architektonického a archeologického] rozdělením příslušného počtu bodů přidělených dané skupině; a dále katalog použitých parametrů v členění dle skupin a kritérií včetně bodového ohodnocení jejich vah.

177. Ve vztahu k oblastem NATURA 2000 byla metodologie upřesněna v části B.4.2. (s. 280), která stanovila stupnici pro hodnocení významnosti vlivů záměrů obdobně, jak soud již uvedl výše u „nenaturových“ záměrů (formou tzv. Likertovy škály), a to následujícím způsobem. S takto stanovenou metodologií se soud i u oblastí NATURA 2000 zcela ztotožňuje.

-2	významně negativní vliv	Negativní vliv dle odst. 9 § 45i ZOPK Vylučuje realizaci koncepce (resp. koncepci je možné realizovat pouze v určených případech dle odst. 9 a 10 § 45i ZOPK). Významný rušivý až likvidační vliv na stanoviště či populaci druhu nebo její podstatnou část; významné narušení ekologických nároků stanoviště nebo druhu, významný zásah do biotopu nebo do přirozeného vývoje druhu. Vyplyvá ze zadání koncepce, nelze jej eliminovat. V rámci plochy nebo koridoru není možné realizovat záměr bez významně negativních vlivů.
-1	mírně negativní vliv	Omezený / mírný / nevýznamný negativní vliv Nevylučuje realizaci koncepce. Mírný rušivý vliv na stanoviště či populaci druhu; mírné narušení ekologických nároků stanoviště nebo druhu, okrajový zásah do biotopu nebo do přirozeného vývoje druhu. V rámci plochy nebo koridoru je možné realizovat záměr bez významně negativních vlivů (např. v rámci šířky koridoru existují místa bez vlivů na lokalitu NATURA 2000, jsou možná technická opatření pro eliminaci vlivů apod.). Podmínka pro územní plánování, vyžaduje eliminaci potenciálních významně negativních vlivů v lokalitách NATURA 2000.
0	nulový vliv	Koncepce nemá žádný prokazatelný vliv.

193. Na základě takto stanovené metodologie došlo k samotnému posouzení. Takto stanovená metodologie je podle právního názoru zdejší soudu jednoznačně zákonná, transparentní a odůvodněná a zdejší soud nemůže mít k použité metodologii výhrad, pročez konstatuje, že i v bodu 4) testu ZÚR JMK obstály.

194. Dalším bodem testu (bod 5), který zdejší soud posoudil, je to, zda odpůrce navrhl kompenzační opatření, která zabrání vzniku nebo minimalizují působení kumulativních a synergických vlivů. Zdejší soud konstatuje, že ze samotného smyslu předmětné právní úpravy je zřejmé, že kompenzační opatření se stanovují pouze tam, kde dochází ke zhoršení stavu životního prostředí, a to buď na lokální či i nadmístní úrovni (tedy ve výše uvedených tabulkách takové záměry, které mají negativní hodnocení). Zdejší soud na tomto místě také zdůrazňuje, že nyní bude hodnotit stanovení kompenzačních opatření komplexně v rámci celých ZÚR JMK, nikoliv k námitkám navrhovatelů pro jednotlivé koridory, což bude předmětem konkrétního posouzení v rámci posouzení dalších bodů návrhu. Zdejší soud při posouzení této otázky musí vycházet také z obecné premisy, kterou stanovil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, podle které: „*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.*“ Přesně v intencích výše uvedeného právního názoru kasačního soudu zdejší soud kompenzační opatření posoudil následovně.

195. Z předloženého vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území vyplývá, že se v části A.8. (na str. 227 – 228) nachází popis navrhovaných opatření pro předcházení, snížení nebo kompenzaci

všech zjištěných nebo předpokládaných závažných záporných vlivů na životní prostředí s tím, že v této části jsou uvedeny zejména tři kategorie opatření, a to opatření „koncepční“ (tj. opatření na výběr koncepčních variant, a úpravy koncepce zásad územního rozvoje, tak aby byly vyloučeny, omezeny nebo kompenzovány zjištěné potenciálně významné negativní vlivy na sledované složky životního prostředí), opatření „společná“ (tj. opatření k vyloučení, snížení, zmírnění nebo případně kompenzaci identifikovaných potenciálně negativních vlivů, jež zpracovatel SEA doporučuje uplatňovat při upřesňování záměrů obsažených v zásadách územního rozvoje do navazující územně plánovací dokumentace) a opatření „projektová“ (tj. opatření k vyloučení, snížení, zmírnění nebo případně kompenzaci identifikovaných potenciálně negativních vlivů a požadavky na řešení identifikovaných problémů, které zpracovatel SEA doporučuje uplatňovat v dalších fázích projektové přípravy záměrů včetně „projektové“ EIA). Takto obecně nastavená kompenzační opatření nachází reálného uplatnění v příloze 2 označené jako „Hodnocení záměrů“ (již viz výše řečené), kde jsou u jednotlivých záměrů vždy v případě, kdy tyto mají zhodnocený negativní vliv na životní prostředí, uvedena navrhovaná opatření k vyloučení, snížení, zmírnění nebo kompenzaci negativních vlivů a to vždy po popisu vlivu, jeho vymezení a charakteristice. Zdejší soud zkontroloval jednotlivé záměry tak, jak jsou vymezeny v příloze 2 vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, a na tomto místě musí shledat, že u těch záměrů, u kterých byl implikován takový negativní vliv na některou ze složek životního prostředí, že pro tento bylo nutné stanovit kompenzační opatření, tak nutná kompenzační opatření stanovena byla a to přesně ve smyslu a rozsahu uvedeném Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526. U každého jednotlivého kompenzačního opatření pak je stanovena také jeho (předpokládaná) účinnost. Jako typický příklad kompenzačního opatření lze uvést: „Zamezit průjezdu tranzitní nákladní dopravy přes přilehlou zástavbu (objížďení placených úseků).“ Zdejší soud musí také zdůraznit, že kompenzační opatření v širším smyslu se pak nacházejí také v části A.11. vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (na str. 233 – 243) nazvané „Návrh požadavků na rozhodování ve vymezených plochách a koridorech z hlediska minimalizace negativních vlivů na životní prostředí“, kde je uloženo i pro navazující procesy a postupy veřejného stavebního práva (územní plánování, územní rozhodování a procesy podle stavebního řádu) striktně dodržovat požadavky ochrany životního prostředí, přičemž orgány vykonávající veřejnou moc na tomto úseku jsou povinny tyto požadavky respektovat.

196. Kompenzační opatření nabývají na významu také v případě lokalit NATURA 2000. Je na tomto místě nutné zdůraznit, že u žádného zásahu do oblasti NATURA 2000 nebyl shledán v napadených zásadách územně rozvoje významně negativní vliv („-2“) na dotčenou lokalitu, přičemž tento závěr odpůrce zdejší soud již výše shledal jako zákonný. Vzhledem k této skutečnosti není třeba provádět kompenzační opatření podle článku 6.4 směrnice č. 92/43/EHS (směrnice o stanovištích), resp. dle transponované české právní úpravy podle ustanovení § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny. Nicméně i v případě pouze mírně negativních vlivů („-1“) je třeba určitá kompenzační opatření stanovit (srov. ve východiscích např. závěr Soudního dvora EU ve věci C-43/10, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolioakarnanias a další, podle kterého: „Členský stát zajistí veškerá kompenzační opatření nezbytná pro zajištění ochrany celkové soudržnosti sítě NATURA 2000“), nicméně tato kompenzační opatření mají být stanovena toliko rámcově a koncepčně, přesně ve smyslu výše citovaných závěrů Nejvyššího správního soudu vyjádřených v rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526. Podle právního názoru zdejšího soudu je zřejmé, že i ve vztahu k oblastem NATURA 2000 odpůrce výše uvedené premisy naplnil, jak opětovně vyplývá jednak z částí A.8. a A.11., tak také z přílohy 2 vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a ostatně i z části B.4.3. nazvané „Doporučení pro eliminaci a zmírnění vlivů“, kde jsou tato opatření i ve vztahu k oblastem NATURA 2000 vymezena. U oblastí NATURA 2000 pak o to více nabývají na významu navazující procesy a postupy veřejného stavebního práva, kde bezpochyby budou konkrétní kompenzační opatření dále uvedena a rozvedena, přičemž k tomu jsou příslušné orgány ZÚR JMK i výslovně zavázány. Na základě všeho výše uvedeného zdejší soud shledává,

že odpůrce navrhl kompenzační opatření, která zabrání vzniku nebo minimalizují působení kumulativních a synergických vlivů, a to i vzhledem k oblasti NATURA 2000 a tím pádem ZÚR JMK ob stojí také v kroku 5) stanoveného testu.

197. Posledním krokem testu je bod 6), kdy soud musí ověřit, zda odpůrce stanovil pravidla sledování kumulativních a synergických vlivů (a to *pro futuro*). Z předloženého vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území soud shledává, že se v části A.10. (na str. 232 – 233) nazvané jako „*Návrh ukazatelů pro sledování vlivu Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje na životní prostředí*“ nachází obecné vymezení zdroje dat, které budou sloužit pro sledování zásahů do jednotlivých složek životního prostředí (např. v případě ovzduší se jedná o data Českého hydrometeorologického ústavu, v případě lidského zdraví data Krajské hygienické stanice Jihomoravského kraje či např. v případě půdy o data Výzkumného ústavu meliorací a ochrany půdy, v.v.i.). Tato východiska jsou rozvedena v příloze 2 označené jako „*Hodnocení záměrů*“ (již viz výše řečené), kde je u jednotlivých záměrů vždy uveden návrh ukazatelů pro sledování vlivu pro každou sledovanou oblast (složku) životního prostředí, a to i se zohledněním kumulativních a synergických vlivů. Takovému nastavení pravidel pro budoucí sledování kumulativních a synergických vlivů nelze podle zdejšího soudu nic vytknout.
198. Jak vyplývá z všeho výše uvedeného, posuzované vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území z hlediska posuzování kumulativních a synergických vlivů na životní prostředí podle názoru zdejšího soudu obstálo v šestikrokovém testu přezkumu, který si zdejší soud stanovil na základě zákonné úpravy a v souladu s rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu (zejména podle rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, a ze dne 31. 1. 2013, č. j. 4 AOs 1/2012-105). Zdejší soud činí jednoznačný závěr, že v ZÚR JMK byly zcela zákonně, přezkoumatelně a odůvodněně hodnoceny jak stávající, tak i předpokládané vlivy ZÚR JMK, včetně vlivů sekundárních, synergických, kumulativních, krátkodobých, střednědobých, dlouhodobých, trvalých, přechodných, kladných a záporných v souladu s přílohou stavebního zákona. Nad rámec stavebního zákona zpracovatel hodnotil také vlivy přímé, jež nejsou v příloze stavebního zákona uvedeny, přičemž tento postup zdejší soud oceňuje, jelikož v souladu se zpracovatelem pokládá za důležité s ohledem na zákonem požadované hodnocení vlivů sekundárních (tj. nepřímých působících) jednoznačně definovat a vyhodnotit, které vlivy působí přímo. Zdejší soud také shledává, že vyhodnocení vlivů na sledovaná témata (složky) životního prostředí vychází z řádné identifikace potenciálních vlivů a z expertního odhadu jejich rozsahu a významnosti. Míra podrobnosti hodnocení včetně kvantifikace jejich rozsahu a významnosti odpovídá míře podrobnosti, v jaké je konkrétní jev (záměr/požadavek) v ZÚR JMK definován nebo vymezen. Zdejší soud si nemohl nevšimnout, že posuzování kumulativních a synergických vlivů na životní prostředí bylo jednoznačně pozitivně ovlivněno rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, přičemž nároky a požadavky kladené na odpůrce uvedené v citovaném rozsudku byly odpůrcem bezpochyby splněny. Zdejší soud k této části uzavírá, že v souladu se zásadou minimalizace soudních zásahů do územně plánovací dokumentace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2013, č. j. 4 AOs 1/2012-105) nemá žádný důvod do ZÚR JMK při posouzení této otázky jakkoliv zasahovat.
199. V námitkovém bodu 6.1, který se týká jižní oblasti brněnské aglomerace, navrhovatelé vznášejí námitky týkající se odložení vyhodnocení vlivů na životní prostředí jako součástí budoucí územní studie, která má být zpracována při přeměně územních rezerv na návrhové koridory, a týkající se koridoru D52/JT. Těmito námitkami se soud věcně zabýval v částech III.G (odložení posouzení vlivů na životní prostředí) a v III.I (koridor D52/JT).

200. Námitkami uvedenými v bodu 6.2 - Jihozápadní oblast brněnské aglomerace a návazná oblast s „bystrckou/německou“ variantou koridoru záměru D43“, brojili navrhovatelé proti překračování limitu znečištění ovzduší v oblasti Ostopovice, Troubsko a Brno-Bosonohy (k umístění dopravních koridorů do oblastí s překračovanými limity znečištění ovzduší viz bod 129 a násl. rozsudku), dále brojili proti nezákonnosti možnosti zpracování územní studie jako náhrady posouzení kumulativních a synergických vlivů na životní prostředí při vymezení záměrů ve formě územních rezerv, vč. námitky úplné absence posouzení kumulativních a synergických vlivů v této oblasti (k tomu srov. podrobné vypořádání souvislostí územních rezerv v kapitole III.G rozsudku), a konečně brojili i proti absenci posouzení společných kumulativních a synergických vlivů záměrů DS36 a DS10. K poslednímu uvedenému dospěl soud k závěru, že k posouzení kumulativních a synergických vlivů nad rámec výše uvedených závěrů soudu k nutnosti posouzení kumulativních a synergických vlivů došlo v rámci VVURU v příloze 2. v rámci posouzení koridoru DS10. Shodně platí pro vyhodnocení námitek uvedených pod bodem 6.3 Jihovýchodní oblast brněnské aglomerace návrhu.

III.E Návrhový bod IV. 8 - Nevymezení koncepce páteřní silniční infrastruktury jako celku a nesrovnání variant koncepcí jako neproporcionální zásah do práv dotčených obcí

201. Tento návrhový bod obsahuje jednak část 8.1, v níž navrhovatel sdružil své námitky vůči zvolené koncepci dopravní infrastruktury, a dále část 8.2, v níž navrhovatel brojí proti tvrzenému porušení zásady proporcionality, a to z hlediska principu potřeby a minimalizace zásahu do práv obcí.

III.E.1 Nepřezkoumatelnost rozhodnutí odpůrce o výběru celkové koncepce rozvoje dopravní infrastruktury JMK

202. V návrhovém bodě 8.1 navrhovatel sdružil několik námitek, které jsou založeny jednak na tvrzené nepřezkoumatelnosti odůvodnění napadených ZÚR. Je třeba zdůraznit, že řada z těchto námitek zaznívá rovněž v jiných kontextech návrhu, takže krajský soud na určitých místech pouze odkáže na argumentaci, kterou již uvedl na jiném místě odůvodnění tohoto rozsudku. V zájmu přehlednosti soud nyní provede výčet těchto hlavních námitek, v rámci nichž je obsažena řada dílčích podrobnějších námitek, jimž se však bude soud věnovat až v rámci jejich odůvodnění:

- nepřezkoumatelnost rozhodnutí odpůrce o výběru celkové koncepce rozvoje dopravní infrastruktury;
- páteřní silniční koridory vymezené v ZÚR nelze přezkoumatelně zdůvodnit, neboť pro výsledné řešení chybí podklad, z něhož by vyplývaly přibližné hodnoty dopravních intenzit;
- nedostatečné hodnocení podkladových studií, ve vztahu k nimž odpůrce tvrdí, že nemá dost informací, existovaly již v průběhu pořizování ZÚR JMK a byly odpůrci k dispozici;
- vnitřní rozpornost odůvodnění ZÚR spočívající v tvrzeném sepětí všech záměrů a na druhé straně provedeném odložení vymezení podstatné části z nich.

203. Krajský soud při posuzování těchto námitek vycházel z ustálené judikatury správních soudů ohledně povinnosti přezkoumatelně odůvodnit vydané opatření obecné povahy. Jakkoliv je nepřezkoumatelnost v první řadě koncipována jako vada individuálního správního aktu, tedy správního rozhodnutí (viz k tomu § 76 odst. 1 písm. a) s.r.s.), lze ji přičítat i smíšenému aktu, jakým je opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud v tomto ohledu uvedl, že „*I v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán*

řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů (§ 68 odst. 3 a § 174 odst. 1 správního řádu z roku 2004). Nedostatek rozhodovacích důvodů způsobuje jeho nepřezkoumatelnost.“ (viz k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136). Ustanovení § 101b odst. 4 s.ř.s. je tedy třeba vykládat tak, že tam předvídané přiměřené použití § 76 s.ř.s. v sobě zahrnuje i možnost správního soudu jednak posuzovat napadené opatření obecné povahy z hlediska jeho přezkoumatelnosti, a jednak také v případě shledání této vady napadené opatření obecné povahy pro tuto vadu zrušit (viz k tomu např. Potěšil, L., Šimíček, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s.951 – 952.).

III.E.1.a Nepřezkoumatelnost volby výběru celkové koncepce rozvoje dopravní infrastruktury

204. Prvním okruhem námitek je zpochybnění rozhodnutí odpůrce o volbě výběru celkové koncepce rozvoje dopravní infrastruktury. Navrhovatelé zejm. tvrdí, že scénář C je označován za nejlepší – „koncepční a vyvážený“, ačkoliv neřeší nadlimitní zatížení území imisemi a hlukem. Důsledkem výběru tohoto scénáře je to, že o ZÚR směřuje k zavlékání tranzitní dopravy do urbanizovaných území, což je v rozporu se zákonným zákazem zatěžování území nad míru únosného zatížení i se základními cíli a úkoly územního plánování. Ve výsledku navrhovatelé směřují k tomu, že měl být odpůrcem vybrán scénář B (tzv. alternativní scénář), a to na základě podrobnějšího srovnání této možnosti se scénářem C včetně ekonomických aspektů obou variant.
205. Odpůrce ve svém vyjádření k návrhu v tomto směru uvádí (body 54 – 64), že smyslem modelování bylo vzájemné srovnání dopravní účinnosti jednotlivých modelovaných variant a stanovení hodnoty zatížení silniční sítě pro posouzení dopadů na úrovni ZÚR JMK. Z hlediska vhodnosti pro Jihomoravský kraj jako celek nebyla stanovena preference účinnosti mezi dopravou vnitrokrajskou a tranzitní. Na základě tohoto modelování bylo zjištěno, že „*řešení obsažené ve studiích Ing. S. (scénář B v ZÚR JMK) odvádí z brněnské oblasti pouze o 3 % (slovy tři procenta) více všech vozidel (v těžkých vozidlech 5 % (pět procent)), než řešení dle Generelu dopravy (scénář C v ZÚR JMK). A to mimo jiné za cenu nedokončení dálnice D52 Brno – Vídeň, která slouží i pro vnitrokrajskou dopravu, kdy s přibývajícím intenzitou na cestě k Brnu podíl tranzitu klesá, ale také za cenu větší zátěže silnic I. třídy a nižších tříd, z významné části vedených jako průtahy přes sídla. V neodvedení silniční dopravy z průtahových komunikací scénář B významně, o více než 16 % zaostrává za účinností zvoleného rozvojového scénáře C*“. Ohledně tvrzeného zavlékání dopravy do městských částí Brna, odpůrce považuje zvolené řešení za optimální (z hlediska řešení odlehčení tranzitních tahů v jižní části Brna), a to tzv. D52-JT (jižní tangentu). Dále odpůrce poukázal i na Baltsko-jadranský multimodální koridor spojující významné sídelní útvary mezi Baltským a Jadranským mořem, na jehož trase je i Brno a jehož zařazení do sítě TEN-T činí pouze síť přehlednější.
206. Této problematice je věnován výrok G.1.1, který vymezuje jednotlivé veřejně prospěšné stavby dopravní infrastruktury. K výroku G se vztahuje kapitola G odůvodnění ZÚR JMK s názvem „Komplexní odůvodnění přijatého řešení“, a to zejm. část G.4.1 „Dopravní infrastruktura“. Z této subkapitoly odůvodnění ZÚR JMK vyplývá, že v rámci zpracování oborového podkladu (dokumentace „Zhodnocení potenciálu území a modelových stavů silniční sítě Jihomoravského kraje“ – etapy A, B, C (Urbanismus, architektura, design – studio, s. r. o., PK Ossendorf, s. r. o.; 2014) bylo sestaveno čtrnáct scénářů uspořádání dálniční a silniční sítě na území Jihomoravského kraje, z nichž byly následně agregovány 4 základní koncepční scénáře, tj. A – D. Tyto koncepční scénáře A – D představují čtyři základní koncepční přístupy, tedy ucelené (vzájemně srovnatelné) koncepce cílového uspořádání sítě ve čtyřech rozdílných kombinacích záměrů na dálniční a silniční síti. Čtyři základní koncepční přístupy k uspořádání sítě simulují jak rezortní koncepci, tak alternativní koncepci či záměry, které byly v minulosti variantně prověřovány, nebo předkládány různými občanskými a ekologickými iniciativami. Do modelování dopravy nebyly zahrnuty lokální dopravní vztahy vnitřního prostoru města Brna, tedy 3. stupeň třístupňové

ochrany města Brna a navazující sítě pozemních komunikací, neboť pro jejich zahrnutí do dopravního modelu nebyla k dispozici vzájemně srovnatelná vstupní data pro provedení modelování.

207. V komplexním vyhodnocení z hlediska chování dopravy, efektivnosti a účinnosti sítě pro r. 2035+ a z hlediska ekonomické reálnosti ve vztahu k předpokládaným výhledovým intenzitám dopravy na dopravní síti, byly vzájemně porovnány koncepční scénáře A – D. Jako nejúčinnější koncepční scénář stanovil oborový podklad koncepční scénář C. Jedná se o scénář s bližší charakteristikou jako tzv. „Rozvojový – Generel dopravy JMK, R43 v Bystřské stopě“. Podle popisu odpůrce v odůvodnění ZÚR JMK (s. 153) vychází tento scénář z dlouhodobě sledované koncepce obsažené v dokumentaci „Generel dopravy Jihomoravského kraje“ (2006) a ze zpracovaných dokumentací, pořízených MD a ŘSD. Koncepční scénář respektuje koridory vymezené v PÚR.
208. Navrhovatelé napadají nedostatečné zdůvodnění volby (výběru) právě tohoto scénáře silniční dopravy. Odpůrce provedl v odůvodnění ZÚR JMK v kapitole G.4.1 v oddílu s názvem „Vyhodnocení základních koncepčních scénářů z hlediska efektivnosti a účinnosti sítě pro r. 2035+“ (s. 157 až 202). V této části odůvodnění se prezentuje jednak vyhodnocení jednotlivých scénářů z hlediska jejich ekonomické náročnosti (výhodnosti), tak i z hlediska potenciálu dalšího rozvoje území. V první řadě je třeba poukázat na základní charakteristiku všech scénářů, která vychází z podkladové dokumentace. Z přehledové tabulky, která porovnává všechny uvedené scénáře (s. 161 – 162 odůvodnění ZÚR JMK), vyplývá ke scénáři B následující názor odpůrce: *„Scénář B vykazuje určitý přínos oproti scénáři A, avšak účinnost nových komunikací je nižší než ve scénářích C a D. To znamená, že značná část dopravy (cca 50 % z možného odvedení na kapacitní síť) zůstává na místní síti, efekt „obchvatů“ je tedy cca 50%. Tangenciální systém se jeví jako neúčinný. Na radiálních tazích zůstává značný podíl původní dopravy. Tangenciální systém je založen na realizaci komunikační sítě mimo Jihomoravský kraj. Realizace R38 přes Kraj Vysočina až na D1 je velmi problematická, na rakouské straně bez adekvátní návaznosti. Napojení R55 na dálniční systém v Rakousku je nereálný. Rakouská strana realizačně připravuje stavby ve směru na Mikulov.“*
209. Na uvedené hodnocení pak navazuje doporučení, které uvádí, že *„Koncepční scénář jako celek má nízkou dopravní účinnost vzhledem k vysoké technické a ekonomické náročnosti a nevytváří předpoklady pro rozvoj území. Její reálnost je podmíněna změnou dopravního systému v Rakousku a sousedním Kraji Vysočina a Zlínském kraji.“*
210. Naproti tomu ke scénáři C vybranému odpůrcem pro ZÚR JMK jako nejúčinnější je ve zmíněné tabulce uvedeno následující hodnocení: *„Dlouhodobá koncepce komunikační sítě, která rytmickým přístupem řeší odklon dopravy ze stávajících nevyhovujících tahů do nových stop. Cílem je maximální potlačení dopravy v urbanizovaných oblastech – centrálních oblastech měst. Varianta vykazuje velký pozitivní účinek na stávající urbanizovaná území za podmínky splnění hygienických limitů. Nové komunikační propojení vykazuje většinou vysoké intenzity, což se může odrazit i v efektivitě dané investice.“*
211. Ke koncepčnímu scénáři C je ve zmíněné tabulce uvedeno hodnocení *„Koncepční scénář jak v konečném stavu, tak v případné etapizaci vykazuje potenciál k možnému rozvoji území Jihomoravského kraje a lze jej doporučit jako celek, tak i jeho jednotlivé segmenty.“* V odůvodnění je dále uvedeno, že na základě komplexního vyhodnocení a vzájemného porovnání koncepčních scénářů A – D z hlediska chování dopravy, efektivnosti a účinnosti sítě pro r. 2035+ a z hlediska ekonomické reálnosti ve vztahu k předpokládaným výhledovým intenzitám dopravy na síti, jako nejúčinnější je hodnocen koncepční scénář C. Tento scénář byl vyhodnocen jako vyhovující ve znění PÚR ve znění Aktualizace č. 1, schválená UV č. 276/2015 Sb., o Aktualizaci č. 1 PÚR a Dopravní sektorová strategie, 2. fáze, schválená UV ČR č. 850/2013 Sb. Koncepční scénář C při vymezování ploch

a koridorů silniční infrastruktury umožňuje uplatnit dílčí podvarianty, případně etapová řešení. Z tohoto důvodu bylo ve výsledném koncepčním scénáři, kromě invariantních záměrů, prověřeno a vyhodnoceno ještě pět podvariant (C1 – C5).

212. V tomto ohledu krajský soud uvádí, že není jeho úkolem vyjadřovat se k samotné vhodnosti či nevhodnosti zvoleného dopravního řešení, nýbrž pouze k jeho přezkoumatelnosti, proti níž předmětná námitka směřuje. K tomu krajský soud opakovaně poukazuje na již citovaný názor Nejvyššího správního soudu uvedený v rozsudku ze dne 31. 1. 2013, č. j. 4 AOs 1/2012-105, přístupný na www.nssoud.cz, podle něhož *správní soudy nejsou povolány k tomu, aby hodnotily odbornou stránku věci, neboť takový přezkum jim nepřísluší; odborné posouzení věci a volba konkrétního řešení je na pořizovateli územně plánovací dokumentace a osobách, které k tomu disponují odpovídajícím vzděláním a erudiicí a které pořizovatel zpracováním odborných podkladů pověřil. Je proto namístě, aby správní soudy při přezkumu opatření obecné povahy tohoto typu postupovaly obzvlášť obezřetně.*
213. Navrhovatelé spatřují nepřezkoumatelnost zdůvodnění výběru scénáře C v prvé řadě v tom, že neřeší stávající nadlimitní zatížení území imisemi a hlukem, resp. nově zavléká dopravní toky tranzitní dopravy do nadlimitně zatížených urbanizovaných oblastí. Navrhovatelé nijak blíže nespecifikují, o které nadlimitně zatížené urbanizované oblasti se má jednat, nicméně z kontextu ostatních tvrzení je zřejmé, že se má jednat zejm. o oblast okrajových městských částí Brna. Krajský soud poukazuje na to, že této problematice se odpůrce v odůvodnění ZÚR věnuje podrobně na s. 185 – 187, kde hodnotí stávající zatížení oblasti jihu Brna (silnice I/52 v prostoru Brno-Modřice - Rajhrad), i modelové budoucí zatížení této oblasti intenzitou dopravy v případě jednotlivých variant napojení, a to zejm. z pohledu eventuální realizace ostatních záměrů, zejm. dálnice D43 a jihozápadní tangenty. Odpůrce v tomto ohledu dospěl k závěru, že optimální variantou pro napojení D52/JT na D2 v oblasti jižního Brna je varianta B, která počítá s vedením trasy v prostoru MÚK Rajhrad (D52) a dále pokračuje severovýchodním směrem, severně Popovic k dálnici D2, kde se shodně s var. A napojuje na dálnici D2 v nově navrhované MÚK Chrlice II. Zároveň ovšem jde o jednu z částí koncepce silniční dopravy, která bude ještě předmětem zkoumání v územní studii. V odůvodnění se pak jako hodnocení tohoto řešení uvádí, že *„vedení D52/JT v poloze jižní tangenty s napojením na dálnici D2 umožní zkevalitnění podmínek průchodnosti jádrovým územím metropolitní rozvojové oblasti OB3 a rozvedení dopravních proudů do koridorů, které budou schopny ochránit sídla oblastí a města Brno před nadbytečnou dopravou.“*
214. Krajský soud tedy nesdílí názor navrhovatelů, že se odpůrce nevypořádal s dalším zatížením již nyní dopravou silně dotčených oblastí, ale naopak pečlivě a podrobně analyzoval možné varianty řešení. Opřel svůj názor o dostatečné podkladové materiály a na základě nich a v souladu s jejich doporučeními vybral řešení. Problematika imisí a hlukového zatížení je otázkou, která byla hodnocena v rámci podkladových studií, stanoviska MŽP ze dne 5. 1. 2016 (kapitola A.6.7), jakož i ve stanovisku Krajské hygienické stanice ze dne 20. 5. 2015. Oba dokumenty konstatují, že předmětné záměry jsou problematické z hlediska vlivu na zdraví obyvatelstva, a to mj. z hlediska hluku a imisí, a proto jejich realizace bude podmíněna realizací řady technických opatření k ochraně dotčené zástavby. Doporučují proto realizaci protihlukových opatření k minimalizaci negativních vlivů předmětných záměrů na zdraví obyvatelstva. Krajský soud připomíná i další názor KHS JMK uvedený na s. 17 předmětného stanoviska, podle něhož lze předpokládat, že v návaznosti na závěry prověření územní studií bude možno pro předmětné plochy a koridory následně vymezené podle ustanovení § 36 odst. 1 stavebního zákona aktualizací ZÚR JMK stanovit podmínky respektující nutnost eliminace, resp. minimalizace potenciálních zdravotních rizik pro populaci vystavenou rizikovým faktorům životních podmínek.
215. Pokud navrhovatelé zdůrazňují, že zvolené řešení zavléká do urbanizovaných oblastí další dopravu, považuje krajský soud za nutné uvést, že celé okolí statutárního města Brna, o něž

navrhovatelům jde, je oblastí poměrně hustě osídlenou. V logice zvoleného řešení jde o to odvést dopravu z oblasti nejvíce urbanizované, tedy z oblasti území Brna. Proto se podle niterného přesvědčení zdejšího soudu žádný potenciální záměr dopravní koncepce nemůže vyhnout tomu, že minimálně v určitých místech trasy těchto silničních koridorů bude zvýšeno riziko ohrožení zdraví obyvatelstva a kvality životního prostředí. V místech napojení těchto velkých dopravních staveb pak logicky a nevyhnutelně vzniká vyšší koncentrace emisí a hluku. Podstatné je, aby zvolené řešení tendovalo k eliminaci či maximálnímu možnému snížení těchto rizik, což je z odůvodnění ZÚR JMK poměrně jasně patrné. Krajský soud se může ztotožnit s tím, že zvolené řešení není bez negativních dopadů, nicméně nemá za to, že odpůrce svévolně a bez racionálních důvodů pouze jako určité „politikum“ vybral scénář C, jak se snaží tvrdit navrhovatelé. Na druhé straně krajský soud připomíná, že na úrovni zásad územního rozvoje jsou rozhodnutí krajské samosprávy o územní regulaci území kraje vždy činností „politickou“ a jsou výrazem autonomie svěřené státem vyšším územním samosprávným celkům ve smyslu čl. 8, 100 a 104 Ústavy ČR.

216. Celým návrhem se vine jako červená nit přesvědčení navrhovatelů o tom, že měl být odpůrcem zvolen scénář B (tzv. alternativní koncepce ing. S.). Podle navrhovatelů měl být tento scénář nejen účinnější z hlediska odvedení dopravy z klíčových zatížených oblastí, ale také ekonomicky výhodnější. K tomu odpůrce ve svém vyjádření (viz body 57 až 61) zejm. uvádí, že základním problémem studií Ing. S. je, že „*navrhují silniční síť na základě slovních hypotéz. Matematické hypotézy, tedy modely, zahrnující celý kraj, nejsou ve studiích doloženy, případně se odvolávají na model, který řeší jen určitou část JMK*“. Odpůrce dále uvádí, že na základě modelování jednotlivých scénářů se prokázalo, že řešení obsažené ve studiích Ing. S. (scénář B v ZÚR JMK) odvádí z brněnské oblasti pouze o 3 % více všech vozidel (v těžkých vozidlech 5 %), než řešení dle Generelu dopravy (scénář C v ZÚR JMK), a to mj. za cenu nedokončení dálnice D52 Brno – Vídeň, která slouží i pro vnitrokrajskou dopravu, kdy s přibývajícím intenzitou na cestě k Brnu podíl tranzitu klesá, ale také za cenu větší zátěže silnic I. třídy a nižších tříd, z významné části vedených jako průtahy přes sídla. V neodvedení silniční dopravy z průtahových komunikací scénář B významně, o více než 16 %, zaostává za účinností zvoleného rozvojového scénáře C. K ekonomickým aspektům odpůrce uvádí obsáhlou argumentaci v bodě 66 vyjádření, založenou na tom, že tzv. alternativní scénář nestaví na komplexním vyčíslení nákladů výstavby.
217. Jak už bylo řečeno, krajský soud vychází z přesvědčení, že není a nemůže být jeho úkolem přezkoumat správnost volby dopravního scénáře pro území Jihomoravského kraje. Krajský soud je toho názoru, že tzv. alternativní koncepce Ing. S. byla odpůrcem při odůvodňování hodnocena stejně podrobně a ze stejných pohledů jako ostatní dopravní scénáře. Zároveň odpůrce jednoznačně a nezaměnitelně vymezil důvody, pro něž považoval tuto dopravní koncepci za vhodnější, přičemž zmínil i ekonomické aspekty. Scénář B je v návaznosti na podkladovou studii hodnocen jako velice ekonomicky náročný, přičemž ani z hlediska účinnosti odvedení dopravy v porovnání s ostatními scénáři nevykazoval vyšší účinnost. Podle názoru krajského soudu není třeba, aby odůvodnění ZÚR zcela přejímalo podkladový materiál (studii Zhodnocení potenciálu území a modelových stavů silniční sítě Jihomoravského kraje“ Urbanismus, architektura, design – studio, s. r. o., PK Ossendorf, s. r. o; 2014). Soud ověřil, že citované závěry, na základě nichž odpůrce vybral výsledný scénář dopravní infrastruktury, skutečně z této studie vyplývají. Krajský soud k tomu dodává, že namítané hodnocení kumulativních a synergických vlivů zvoleného dopravního scénáře bylo v odůvodnění ZÚR JMK provedeno, avšak vzhledem k odkladu dílčích rozhodnutí o výběru variant na základě dodatečně pořízené územní studie toto hodnocení nemůže z povahy věci být úplné v tom smyslu, jak to požadují navrhovatelé. Odpůrce to dostačujícím způsobem v odůvodnění ZÚR JMK vysvětlil v části G.9 (s. 399 – 401), navíc se ke zvažování jednotlivých variant scénářů podrobně vracel i při zdůvodňování dílčích úseků navržených komunikací (viz Plochy a koridory podle PÚR). Součástí územní studie, která má být

zpracována v horizontu tří let od vydání ZÚR JMK, bude vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů, ke kterým dochází především na území Brna a v oblastech kumulace záměrů. Na základě výsledků hodnocení bude doporučeno výsledné invariantní řešení jako podklad pro neodkladnou aktualizaci ZÚR JMK. Podrobněji se krajský soud k problematice kumulativních a synergických vlivů vyjádřil na jiném místě (viz kapitola III.D rozsudku), kde dospěl k závěru, že podle jeho přesvědčení ZÚR JMK i z hlediska zohlednění a zhodnocení kumulativních a synergických vlivů při posuzování variant řešení bez problémů ob stojí.

III.E.1.b Nepřezkoumatelnost zdůvodnění páteřních silničních koridorů

218. Navrhovatelé v této skupině námitek namítli, že výslednému řešení chybí podklad, z něhož by vyplývaly přibližné hodnoty dopravních intenzit. Zejména v této souvislosti namítli, že v odůvodnění ZÚR JMK se odkazuje na „Model silniční dopravy pro síť JMK“, HBH Projekt, spol. s r.o., 2014. Tento podklad však pro uvedené hodnocení podle názoru navrhovatelů nepostačuje. Dále navrhovatelé namítli, že odpůrce uplatnil tzv. salámovou metodu, pomocí níž prosadil stejnou koncepci jako ve zrušených ZÚR. Konečně namítli, že v ZÚR JMK (odůvodnění námitek) odpůrce vychází z neexistence nadlimitního znečištění ovzduší, což je v rozporu s realitou.
219. Odpůrce se ve svém vyjádření proti těmto námitkám vymezil v bodech 65 až 69, avšak otázku podloženosti úvahy o dopravních intenzitách ponechal stranou. Nicméně v odůvodnění ZÚR JMK je otázce intenzity dopravy na páteřních silničních koridorech věnována pozornost poměrně značná, a to v kapitole G (s. 155 - 156). Při modelování zatížení výhledové sítě – model 2014, byl využit dopravní model stávající komunikační sítě JMK, aktualizovaný v roce 2014 v rámci zakázky „NIV příprava dopravní model Jihomoravského kraje“ (HBH Projekt, s. r. o.) pro ŘSD (podklad b) – dále Model ŘSD. Model 2014 vychází ze stavu komunikační sítě v roce 2013. Zahrnuje již realizaci stavby VMO – tunely Dobrovského v Brně i dokončení dálnice D1 v úseku Kroměříž – Hulín – Říkovice. Výsledkem je modelové zatížení výhledové sítě pro r. 2035+ pro každý koncepční scénář A – D.
220. Uvádí se zde ovšem, že odpůrce řešil problémy s určením dopravní intenzity, přičemž aktualizoval původní data pocházející z roku 2006 (Dopravní model JMK – Ing. F.) na základě výsledků celostátního sčítání dopravy 2010 (CSD 2010). Sám odpůrce v odůvodnění přiznává, že „*Od doby provedení kalibrace modelu stávajícího stavu v roce 2013 byly v rámci zpracování dokumentace zjištěny závažné disproporce hodnot roční průměrné denní intenzity (dále RPDI) na rychlostní silnici R46, uváděných v CSD 2010*“, takže největší změny v intenzitě dopravy se týkají lokality města Vyškova. Odpůrce tedy připouští, že i při snaze o komplexní vyhodnocení dopravní vytíženosti se parciální úseky páteřní silniční sítě z hlediska tohoto faktoru tak dynamicky vyvíjejí, že je dopravní vytíženost těžko vyčíslitelná.
221. Krajský soud uvádí, že podle jeho názoru se odpůrce dostatečně zabýval otázkou dopravní intenzity dotčených komunikací. Opět je patrné, že odůvodnění je vystavěno na celostním posouzení modelového zatížení jednotlivých páteřních silničních koridorů, přičemž u jednotlivých záměrů a variant se pak odpůrce věnoval konkrétním datům. Podle názoru krajského soudu tato konstrukce zcela vyhovuje logice výstavby zásad územního rozvoje coby koncepčního dokumentu územního plánování kraje. Podkladová studie Zhodnocení potenciálu území a modelových stavů silniční sítě Jihomoravského kraje a Model silniční dopravy pro síť JMK (HBH Projekt, 2014 – dále jen „Model silniční dopravy 2014“ obsahuje v části „Etapa C – Interpretace modelových stavů“ vyhodnocení jednotlivých scénářů (modelů) z hlediska navýšení či poklesu intenzity dopravy na jednotlivých páteřních komunikacích. Studie zdůvodňuje tento závěr použitím metody řezů (profilů) v jednotlivých konkrétních místech

trasování těchto komunikací, kde je sledována intenzita dopravního zatížení v množství vozidel za jednotku času (24 hod.). Ve vztahu ke scénáři B (Rozvojová varianta – studie S.) se zde na s. 17 uvádí, že „celkově lze variantu B pojmenovat jako variantu s malým pozitivním účinkem v porovnání s nutnou realizací nových komunikačních řešení a naopak za dopravně nevhodnou na některých stávajících úsecích komunikační sítě“. Naproti tomu ke scénáři (modelu) C – R 43 v Bystrcké stopě se zde uvádí, že „Návrh se opírá o řešení R43 v tzv. bystrcké stopě, která vykazuje vysokou dopravní účinnost vůči městu Brnu. Na dálnici D1 pak navazuje JZT a JT. Všechny tři komunikace vykazují tak významné dopravní intenzity, že i případné náklady na vlastní stavby dávají opodstatnění k realizaci. Je patrný velký pozitivní efekt na městský komunikační systém, kde dochází k úbytku dopravy v řádech kolem 20% a na vstupních radiálách i nad 20%, což pro urbanizované území velkým přínosem. Opodstatnění má i propojení sil. II/380 směrem na JT, čímž dochází k potlačení dopravy v radiálním směru, avšak přináší to větší nároky na řešení situace kolem dálnice D2 a napojení na Brno.“ Na základě připojených mapových znázornění sledovaných páteřních komunikací s vyznačením měřených úseků lze konstatovat, že závěry uvedené v textu se opírají o data intenzit k jednotlivým úsekům sledovaných komunikací. Dále pak studie „Model silniční dopravy 2014“ obsahuje tzv. kartogramy silniční sítě, a to jednak ve vztahu k roku 2013, a jednak prospektivně (2035+).

222. Velmi srozumitelně vyznívá i závěr části „Etapa C – Interpretace modelových stavů“ studie „Model silniční dopravy 2014“ (s. 33), podle něhož částí Poloha „obchvatorých komunikací“ – na základě zkoumání polohy Obchvatu Znojma či polohy R43 a JZT u Brna lze jednoznačně definovat vztah mezi polohou komunikace a dopravní efektivností. Pokud bude poloha vzdálená, pak klesá podíl dopravy lokální a ta zůstává ve stávajících koridorech. Nové komunikace přenáší pouze tranzitní vztahy a menší podíl lokálních vztahů, což snižuje „rentabilitu“ stavby. Polohy „obchvatů“ vykazují rozdíly intenzit dopravy v rozmezí 30-80%. Ze sledovaných témat lze konstatovat, že stopy ve variantě C jsou optimální, tedy Sledovaný Obchvat Znojma sil. I/38 oproti vzdálené poloze R38 – na obchvatu o 80% více Bystrcká stopa R43 oproti Bítešské stopě – na Bystrcké stopě o 67 % více, Modřická stopa JZT oproti Želešické stopě – na Modřické stopě o 30 % více.
223. Krajský soud konstatuje, že odpůrce adekvátně vyhodnotil závěry podkladové studie Model silniční dopravy 2014 ve vztahu k jednotlivým scénářům dopravní koncepce JMK z pohledu intenzity dopravy. Krajský soud neshledal, že by se odpůrce dopustil dezinterpretace či falzifikace poznatků plynoucích z těchto podkladů. Krajský soud dále zdůrazňuje, že je třeba odlišit vyhodnocení dopravní vytíženosti v obecné rovině (tzn. na úrovni fungování celého systému kraje) od podrobnějšího detailního zkoumání jednotlivých variant, které byly vymezeny ZÚR v souladu s § 36 stavebního zákona jako územní rezervy, tj. dálnice D43 v úsecích D1 – Kuřim, návazně Kuřim – Lysice a tzv. Jihozápadní tangenta (JZT), a které budou předmětem podrobnějšího hodnocení intenzity dopravy v rámci plánované aktualizace ZÚR JMK. Odpůrce tedy sám uvádí, že nebylo možno využít podklad k vyhodnocení otázky, zda v některé z uvedených lokalit nedojde vlivem záměru k nárůstu zátěže nad legislativou stanovené limity (s. 399 odůvodnění ZÚR). Krajský soud zde ovšem poukazuje na své závěry uvedené k námitkovému bodu 6, tj. na kapitolu III.D rozsudku, kde mj. dovodil, 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.
224. Pokud navrhovatelé namítali, že odpůrce použil při vydání ZÚR JMK tzv. salámovou metodu - tzn. nezákonnou praxi typu *salami-slicing*, aby prosadil totéž řešení, které bylo obsahem již zrušených ZÚR z roku 2011, krajský soud uvádí následující. Jak již soud na několika místech odůvodnění tohoto rozsudku uvedl, posuzuje napadené opatření obecné povahy z pohledu celostního. Namítané „rozkrájení“ či „rozdělení“ regulované materie na části za účelem obcházení smyslu a účelu zákona (tzn. jednání *in fraudem legis*) krajský soud testoval jak v kapitole věnované tzv. kumulativním a synergickým vlivům (viz k tomu kapitola III.D rozsudku), tak

i k otázce vymezení územních rezerv (k tomu viz kapitola III.G rozsudku). Tato námitka v kontextu tvrzené nepřezkoumatelnosti zdůvodnění páteřních koridorů tedy ve své podstatě pouze dalším opakováním leitmotivu celého návrhu. Soud pouze ve stručnosti opakuje, že právní úprava zásad územního rozvoje nevylučuje možnost vyloučení některých dílčích záměrů k dodatečné regulaci (viz k tomu např. § 39 odst. 6 stavebního zákona), a zároveň přímo počítá s možným využitím územních rezerv. Krajský soud nepovažuje za obcházení zákona cestou tzv. salámové metody (viz k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 - 53), pokud odpůrce jednoznačně rozhodl o scénáři dopravní infrastruktury Jihomoravského kraje, což učinil, avšak v rámci tohoto svého rozhodnutí si ponechal prostor pro výběr variant řešení dílčích úseků páteřních komunikací, které jsou problémové z hlediska dodržování hygienických limitů i z hlediska dotčení některých obcí vyšší intenzitou dopravy. Vymezením koridorů pro záměry D52 Pohořelice – Mikulov, dálniční napojení D52/JT Rajhrad – Brno – Chrlice a D43 (Lysice – Sebranice – hranice kraje) nedošlo podle názoru krajského soudu k narušení nutné celistvosti zvoleného řešení na úrovni zásad územního rozvoje. To vše ovšem platí za předpokladu, že ve lhůtách stanovených odpůrcem dojde k pořízení příslušných územních analytických podkladů, které umožní odpůrci ve lhůtě 3 let aktualizovat ZÚR a rozhodnout o zbývajících částech silniční páteřní infrastruktury. Krajský soud dále poukazuje na to, že ani Nejvyšší správní soud ve svém zrušujícím rozsudku z hlediska dopravní infrastruktury odpůrce nezavázal k volbě konkrétního scénáře, nicméně jednoznačně v bodech 136 až 144 odůvodnění tohoto rozsudku uzavřel, že alternativní koncepce podle scénáře Ing. S. (ve smyslu jeho studie z roku 2007 a pozdějších doplnění) není v podmínkách platné PÚR uskutečnitelná. Nejvyšší správní soud explicitně v bodě 144 odůvodnění uvedl, že „*není tedy splněn základní předpoklad podmiňující prosazení tzv. alternativní dopravní studie Ing. S. a neexistuje ani vyhlídka, že by se tak v blízké době mělo stát.*“ Takže nelze než uzavřít, že odpůrce nebyl právně nijak vázán, aby přehodnotil své původní rozhodnutí o volbě vhodného scénáře rozvoje dopravní infrastruktury kraje.

225. Pokud navrhovatelé v rámci tohoto námitkového bodu rozporovali formulaci odpůrce obsaženou v rozhodnutí o námitkách týkajících se hodnocení současného znečištění ovzduší v území z hlediska stanovených limitů je třeba v první řadě odkázat na závěry krajského soudu učiněné ve vztahu k návrhovému bodu 6 (kapitola III.D rozsudku). Zásadně se nelze ztotožnit s tvrzením navrhovatelů, že pokud odpůrce nebyl schopen vyjádřit výslednou situaci stavu znečištění ovzduší při realizaci koncepce „v součtu s novými záměry“, pak nemohl rozhodnout o žádném záměru v rámci zásad územního rozvoje. Navrhovatelé po odpůrci vyžadují zcela absurdní požadavek, neboť nikdo nemůže pozitivně vědět, jak bude de facto vypadat skutečné imisní zatížení brněnské aglomerace po realizaci koncipovaných záměrů dopravní infrastruktury. Vše, co mohou nabídnout odborné studie, jsou odhady pravděpodobného vývoje tohoto zatížení na podkladě existentních dat. Krajský soud zde odkazuje na své hodnocení uvedené v části věnované bodu 6 návrhu (kapitola III.D rozsudku), kde dospěl k závěru, že „*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 ELA. 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.*“

226. Krajský soud zde ke konkrétní argumentaci navrhovatelů dále zdůrazňuje, že souhrnné konstatování odpůrce na s. 474 odůvodnění, že „*současné znečištění ovzduší v území nepřekračuje stanovené limity a nebrání tedy umístění nových záměrů. Není však zřejmé, zda tomu tak bude i v součtu s novými záměry*“, je třeba hodnotit v kontextu předcházejícího odůvodnění věnovaného námitce, že odpůrce byl nečinný při nápravě protiprávního stavu zatížení životního prostředí na území JMK. Odpůrce se na s. 473-474 odvolává na měření hodnocené v A.3. textové části dokumentace

SEA, kde jsou obsaženy údaje o současném stavu životního prostředí (ovzduší, lidské zdraví – hluková zátěž obyvatelstva), s tím, že „*stanovený maximální počet překročení imisního limitu za rok (tj. 35× ročně) překročen poslední 4 roky nebyl. Průměrné roční koncentrace sledovaných škodlivin imisní limity splňují. Dokumentace SEA uvádí a hodnotí méně příznivý stav, než by odpovídalo aktuální situaci, která se zjevně s postupem času zlepšuje.*“ Odpůrce přitom hodnotí rozdíly v měřeních na stanicích Brno-Tuřany a Brno-Lány (Bohunice), z nichž druhá zmíněná je umístěna území s mnohem vyšší koncentrací zdrojů emisí, než by odpovídalo oblasti Brno – Bosonohy, Troubska a Ostopovic.

227. K tomu krajský soud poukazuje i na studii MUDr. J. V. (Ostrava, 2014), která byla navrhovateli předložena odpůrci v průběhu projednávání ZÚR JMK a kde jsou rovněž hodnocena na s. 16 – 17 a kde autor této studie rovněž interpretoval data ČHMÚ ohledně koncentrací suspendovaných částic PM₁₀ a PM_{2,5}. Autor studie zde dochází k závěru, že z dlouhodobých dat předměstské stanice Brno-Tuřany, vyplývá, že *během bezesrážkových epizod jsou průměrné koncentrace PM10 vyšší, než je dlouhodobý průměr za toto období. V případě částic PM2,5 je imisní limit dlouhodobě překračován pouze v dopravou zatížených lokalitách. V roce 2013 překračovaly imisní limit pro 24-hodinovou koncentraci PM10 pouze dopravní lokality, ale ne všechny – např. Brno-Výstaviště, Brno-Kroftova a Brno-úvoz imisní limit nepřekročily. Lokalita Brno-Tuřany imisní limit nepřekračuje v letech, kdy se nevyskytovaly delší epizody s nepříznivými rozptylovými podmínkami (2007-2009, 2012 – 2013). Obdobně jako v případě průměrných ročních koncentrací došlo oproti předešlému roku 2012 k poklesu koncentrací i počtu dní s koncentracemi vyššími než 50μm³.*“ Hodnocení uvedených dat nevyznívá ani v této studii jednoznačně, neboť se zde uvádí, že „*Dopravní stanice překračují imisní limity téměř ve všech případech v celém sledovaném období a potvrzují tak hlavní problém z hlediska kvality ovzduší v aglomeraci Brno – nadměrné zatížení dopravou. ...Obecně však platí, že hodnoty koncentrací jsou velmi závislé na meteorologických, resp. rozptylových podmínkách v zimním období.*“ V závěru (části 4.2 – znalecká rozvaha) se pak uvádí, že ve vztahu k částicím PM₁₀ a PM_{2,5} je nutno vnímat rozdíl mezi překračovanými ročními průměry (které většinou do hodnocení zdravotního rizika vstupují) a mezi počtem dní s překročenou průměrnou denní imisí koncentrací.

228. Krajskému soudu nepřísluší odborná interpretace těchto údajů, nicméně nemůže přisvědčit navrhovatelům, že tvrzení odpůrce v odůvodnění rozhodnutí o námitkách jsou v této části nepřezkoumatelná. Výklad stavu znečištění ovzduší v brněnské aglomeraci je zde opřen o data ČHMÚ a závěry hodnocení SEA. Je zřejmé, že záleží zásadně na úhlu pohledu při hodnocení jednotlivých ukazatelů znečištění ovzduší, zda se jedná o víceletá či roční statistická data a zejm. také na lokalitách měření. Samotné zjištění, že brněnská aglomerace je nadlimitně zatížena imisemi z dopravy, je samozřejmě z globálního pohledu třeba považovat i v celorepublikovém srovnání (Praha) za podložené, ovšem to nevypovídá v zásadě nic o tom, jak se bude stav ovzduší vyvíjet do budoucna a po realizaci jednotlivých záměrů budování dopravní infrastruktury v území a do jaké míry budou imise v jednotlivých oblastech a ročních obdobích ovlivněny objektivními faktory (rozptylové podmínky, skutečná hustota dopravy atd.). Stejně tak lze ovšem z detailnějšího a bližšího pohledu rozpoznat pozitivní vývoj stavu ovzduší v některých oblastech brněnské aglomerace, na něž odkazuje odpůrce.

III.E.1.c Nepřezkoumatelnost ZÚR JMK ve vztahu ke studiím předloženým navrhovateli

229. V této skupině námitek navrhovatelé tvrdili, že studie, které dávají odpověď na otázky, ve vztahu k nimž odpůrce tvrdí, že nemá dost informací, existovaly již v průběhu pořizování ZÚR JMK a byly odpůrci k dispozici, neboť navrhovatelé na ně odkázali ve svých připomínkách k návrhu ZÚR JMK pro společné jednání i v námitkách proti návrhu pro veřejné projednání a k oběma těmto podáním je rovněž přiložili (MUDr. V. – 2014, RNDr. K. – 2015).

230. Krajský soud k tomu uvádí, že předmětné studie MUDr. V. (2014) a RNDr. K. (2015) byly zpracovány na objednávku některých navrhovatelů a jsou součástí dokumentace ZÚR JMK. Účelem zpracování těchto studií bylo podpořit argumentaci navrhovatelů o vhodnosti alternativního scénáře B (Ing. S.), a takto byly i formulovány otázky, k nimž se oba autoři v závěru svých studií vyjadřují, a to z pohledu vlivů na veřejné zdraví a životní prostředí a z pohledu možných střetů s lokalitami soustavy NATURA 2000. Tyto studie je tedy třeba hodnotit jako pomocné podklady k tzv. alternativnímu dopravnímu scénáři B, který je z dopravně-inženýrského hlediska postaven na studiích Ing. S. (2007, 2011, 2012, 2014).
231. Studie MUDr. V. (2014) skutečně odpovídá na otázku zadavatele o výhodnosti a šetrnosti porovnávaných dopravních koncepcí JMK tak, že alternativní koncepce je z hlediska ochrany zdraví obyvatel aglomerace Brno výhodnější a šetrnější. Odklonění tranzitní dopravy od hustě zabydlených oblastí vede ke snížení zátěže obyvatel z emisí motorových vozidel, které se podílejí na expozici obyvatel prашnými částicemi a plynnými emisemi. Určení přesného podílu tranzitní dopravy, která tu kterou cestu využije, je obtížné a nebylo to předmětem tohoto posudku.
232. Studie RNDr. K. (2015), je založena na hodnocení negativních vlivů jednotlivých částí scénáře ZÚR JMK a celku těchto koncepcí na škále od -2 do +2. Odkazuje se také na studii Mgr. O. V. (2007) věnovanou hodnocení vlivů na lokality soustavy NATURA 2000 k záměru rychlostního spojení Brna s Vídní a abstrakt z této studie je její přílohou. RNDr. K. v závěru studie dospěl k závěru, že jak v případě realizace „oficiální“ tak i „alternativní“ koncepce, by došlo k významným negativním vlivům na příznivý stav lokalit soustavy NATURA 2000, přičemž koncepci ZÚR JMK nelze na základě hodnocení z hlediska ochrany lokalit soustavy NATURA 2000 realizovat jako celek, ale pouze bez R52 v úseku Pohořelice – Mikulov – státní hranice s Rakouskem. Při porovnání obou koncepcí pak autor studie dospěl k závěru, že realizací tzv. „oficiální“ koncepce by došlo k závažnějším významným negativním vlivům na příznivý stav lokalit soustavy NATURA 2000 než při realizaci „alternativní“ dopravní koncepce.
233. Krajský soud považuje za nutné poukázat na závěry Nejvyššího správního soudu týkající se použitelnosti studie Mgr. O. V. (2007), kterou NSS odmítl provádět důkaz (tzn. shledal tento podkladový materiál jako nerelevantní), což odůvodnil v bodě 192 odůvodnění svého rozsudku tak, že dopravní koridory obou rychlostních silnic (R52 a R55) nejsou v PÚR 2008 sledovány jako vzájemné alternativy, a proto nebylo třeba zabývat se vzájemným porovnáním jejich vlivů, tedy ani tuto otázku dokazovat.
234. Tento názor Nejvyššího správního soudu je třeba respektovat i při nynějším přezkumu ZÚR JMK. Odpůrce přisoudil předmětným studiím význam podpůrných materiálů pro tzv. alternativní koncepci Ing. S. (scénář B), který na základě komplexního vyhodnocení nebyl odpůrcem vybrán jako nejvhodnější koncepce dopravní infrastruktury (viz k tomu kapitulu L odůvodnění ZÚR JMK, odůvodnění námitek, s. 451 a dále s. 479). Není tedy pravdou, že by se odpůrce těmito studiemi vůbec nezabýval anebo že by jejich existenci v odůvodnění zcela přešel. Jelikož však jsou tyto studie významově i funkčně svázány se s alternativním scénářem B, nebyly samostatně pojednány v odůvodnění výběru koncepce dopravní infrastruktury (kap. G odůvodnění ZÚR JMK). V tom však krajský soud nespatřuje nepřezkoumatelnost, kterou navrhovatelé namítají. Z tohoto pohledu se rovněž jeví jako logické, že závěry těchto studií nebyly vyhodnoceny jako dostatečné zdroje informací k posouzení zbývajících částí dopravní infrastruktury, které byly řešeny cestou územních rezerv.

III.E.1.d Nepřezkoumatelnost ZÚR JMK pro vnitřní rozpornost

235. Určitou korunou námitek navrhovatelů vznesených v rámci bodu 8.1 je finální závěr navrhovatelů o vnitřní rozpornosti argumentace odpůrce v rámci ZÚR JMK. Navrhovatelé poukazují na to, že odpůrce se vyjádřil tak, že jednotlivé záměry jsou spolu „jednoznačně spjaté“, zatímco na druhé straně rozhodl svévolně v rozporu se zadáním odložit rozhodnutí o podstatné části dopravní infrastruktury o několik let. Odpůrce se k tomu ve svém vyjádření (bod 65) vyslovil tak, že nelze zaměňovat záměnu neurčení přesné trasy jedné komunikace, která je součástí koncepce, za neexistenci koncepce jako celku.
236. Krajský soud k tomu uvádí, že navrhovatelé zřejmě narážejí na pasáž odůvodnění ZÚR JMK (kapitola G, 4.4, s. 269 – 270), kde se uvádí, že *„výsledky modelu 2014 (modelové zatížení výhledové sítě a hodnocení koncepčních scénářů) ukazují jednoznačnou spjatost všech záměrů z hlediska dopravních vazeb a vzájemného přenášení přepravních toků na navažující síť a to především v OB3 metropolitní rozvojové oblasti Brno (prioritně varianty obchvatu Kuřimi, I/43 Kuřim – Brno, VMO, JZT, R52/JT, JVT a další), kde dochází k vysoké koncentraci radiálně zaústěných komunikací, vlastní dopravy a nároků na prostorové roznesení převažující zdrojové a cílové dopravy do celého komunikačního systému. ... Jednoznačná spjatost stávající sítě a všech záměrů jak v jádrovém území OB3 metropolitní rozvojové oblasti Brno tak v zastavěném území města Brna, funkce dálnice D43 společně s dalšími záměry jako součást systému třístupňové ochrany města Brna, vzájemné ovlivňování přepravní účinnosti dopravní sítě při výběru dílčích variant D43 a jejich kombinací, vysoká míra urbanizace území i vysoké riziko kumulace vlivů na životní prostředí a lidské zdraví v tomto vysoce zatíženém příměstském prostoru přivedly projektanta k závěru, že nelze v úrovni ZÚR jednoznačně rozhodnout o výběru výsledné varianty D43 v úseku D1 – Kuřim. ZÚR JMK z tohoto důvodu ukládají zpracování územní studie – podrobněji o územní a vymezují všechny tři varianty, tj. „Bystrickou“, „Bítýšskou“ „Optimalizovanou MŽP“ v úseku Troubsko / Ostrovačice (D1) – Kuřim jako územní rezervy.*
237. Krajský soud uvádí, že navrhovatelé zde opět na základě repetitorního mechanismu znovu namítají to, co již bylo tvrzeno v námitkovém bodě věnovaném územním rezervám, ochraně ovzduší (kumulativním a synergickým vlivům). Krajský soud tedy opakuje, že se ztotožňuje s názorem odpůrce, že vynětí těchto variantně vymezených záměrů dopravní infrastruktury není na závalu koncepčnímu posláním zásad územního rozvoje. Pokud pak odpůrce z argumentu „jednoznačné spjatosti všech záměrů v území“ dovozuje ve výsledku nutnost odložení konečného koncepčního rozhodnutí o některých z nich, jde o *contradictio in adiecto* pouze zdánlivě. Tvrzení o jednoznačné spjatosti je výchozí premisou této úvahy, zatímco tvrzení o nutnosti podrobnějších poznatků je jejím závěrem. Podmínkou racionality této argumentace je, že územní studie ve smyslu § 30 stavebního zákona přinese skutečně podrobnější data, která pomohou odpůrci zodpovědět otázku, která z variant vedení D43 v úseku D1 – Kuřim bude z hlediska dopravní účinnosti a kumulativních a synergických vlivů nejvhodnější.
238. Ve zbytku k této námitce odkazuje na příslušné související pasáže odůvodnění k bodu 6 a 10 návrhu (tj. kapitoly III.D a III.G rozsudku) a kapitolu III.E.1.b rozsudku (viz výše).

III.E.2 Rozpor vymezení částí „koncepčního scénáře C a územních rezerv pro záměry dopravní infrastruktury s principem proporcionality

239. Druhým okruhem námitek jsou tvrzení navrhovatelů směřujících ke zpochybnění zachování požadavku proporcionality a minimalizace zásahu do práv navrhovatelů ze strany odpůrce v důsledku vydání ZÚR JMK. V zájmu přehlednosti soud nyní provede výčet těchto námitek:

- neproporcionální zásah do práv obcí, na jejichž území jsou vymezeny součástí koncepčního scénáře C;

- ZÚR JMK znemožňují navrhovatelům, aby v záměrech místního významu vytvářeli předpoklady pro výstavbu dopravní infrastruktury místními územními plány; příkladem tohoto omezení je situace navrhovatelů č. 7 a č. 10 města Modřice a obce Ostopovice v důsledku vymezení územních rezerv pro jihozápadní tangentu;
- neproporcionální zásah vůči navrhovatelce č. 29) v důsledku vymezení územní rezervy pro dálnici D43 v Brně-Bystřici (koridor RDS01-A) a do práv navrhovatelů č. 6 a 13 v důsledku územní rezervy koridoru pro D43;
- v důsledku absence celkového vyhodnocení vlivů koncepce dopravní infrastruktury zvolené ZÚR JMK nelze posoudit dodržení kritérií potřebnosti, minimalizace zásahů do práv dotčených osob a úměrnosti následků těchto zásahů sledovaným cílům,
- autorizované posouzení vlivů na veřejné zdraví (studie MUDr. J. V., 2014) nepovažuje zvolenou koncepci dopravní infrastruktury za souladnou s požadavkem minimalizace zásahu.

240. Předtím, než krajský soud podrobí jednotlivé námitky právnímu hodnocení, považuje za vhodné obecným způsobem podotknout, že námitky shrnuté v tomto bodě byly v zásadě navrhovateli vzneseny v jiných návrhových bodech a vypořádány krajským soudem v jiných částech odůvodnění tohoto rozsudku. V tomto návrhovém bodě byl již vzneseným tvrzením navrhovatelů pouze přidělen další rozměr hodnocení, a to hledisko proporcionality. Tím krajský soud předznamenává i způsob, jakým tyto námitky jednotlivě, ale zejm. v souvislostech s ostatními částmi návrhu posoudil. Za účelem maximální úspornosti již tak hypertrofovaného odůvodnění krajský soud využívá i v této kapitole metodu odkazů na jiná místa své argumentace.
241. K samotnému principu proporcionality a jeho aplikaci při přezkumu opatření obecné povahy krajský soud uvádí obecně následující. K posuzování proporcionality (přiměřenosti) opatření obecné povahy stanovil NSS v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005 [740/2006 Sb.NSS] následující test. Proporcionalitu soud vnímá dvěma způsoby – v jejím užším a širším smyslu. Proporcionalitou v širším smyslu soud chápe obecnou přiměřenost právní regulace. Mezi základní atributy právního státu patří přiměřenost práva, a z tohoto důvodu je úkolem mimo jiné právě i soudní moci přispívat svojí rozhodovací činností k rozumnému uspořádání společenských vztahů. Soud se proto v rámci přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem věnuje též otázkám, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem (kritérium potřebnosti), zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů); v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu).
242. Jelikož principy a zásady jsou takovým typem normativní regulace, která neplatí způsobem „všechno nebo nic“, nýbrž s určitou mírou intenzity, je třeba při jejich aplikaci vždy poměřovat, do jaké míry je možno danému principu a řešení z něho plynoucímu přiznat účinky v dané věci. Principy se v právním řádu vyskytují v komplementárních vztazích, tzn. ačkoliv mezi nimi dochází k přirozené kolizi, lze ji řešit na bázi oslabení principu či zásady, která je s jiným principem či zásadou v kolizi. Metodou aplikace jakékoliv zásady či principu je tedy tzv. vážení (*angl. balancing*).
243. Při aplikaci principu proporcionality jako (zákonem výslovně nedefinovaného) kritéria přezkumu opatření obecné povahy je třeba důsledně vycházet z obecné zásady *judicial self-restraint* (tzv. zdrženlivosti). Jak uvádí i komentářová literatura (viz k tomu Jirásek, J. In. Soudní řád správní, Online komentář. 3. vydání. C. H. Beck, 2016, přístupné na Beck-online), zvláštní obezřetnosti a zdrženlivosti jsou správní soudy povinny v případech, kdy posuzují návrhy na zrušení opatření obecné povahy vydaná samosprávnými celky, a to s ohledem na jejich ústavně zaručené právo na

samosprávu v čl. 101 Ústavy ČR a riziko narušení ústavně zakotvené dělby moci. Zásah soudu (zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části) musí být přiměřený závažnosti důvodů svědčících pro takový zásah a soud by k němu měl přistoupit jen tehdy, byl-li zákon porušen v nezanedbatelné míře (nález ÚS ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, rozsudek NSS ze dne 12. 11. 2013, sp. zn. 2 AOs 3/2013).

244. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120 (přístupný na www.nssoud.cz) dospěl k vymezení uplatnění zásady proporcionality při přezkumu opatření obecné povahy na úseku územního plánování, že „*veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu).*“
245. Ve vazbě na různé existující modalitty principu proporcionality je třeba korektiv zdrženlivosti, který obzvláště ožívá v kontextu samosprávných opatření obecné povahy, potřeba vykládat tak, že princip proporcionality je při přezkumu takových opatření obecné povahy, jako jsou zásady územního rozvoje, nutno vnímat spíše jako příkaz k vyloučení extrémní disproportionality zvolených řešení, nikoliv jako tzv. přísný test proporcionality prováděný při nejčastěji abstraktní kontrole norem Ústavním soudem ČR tam, kde jsou shledány podmínky pro jeho uplatnění. Zásah soudu přichází do úvahy jen tam, kde přijaté řešení je zjevně excesivní a dostává se tak mimo meze jinak poměrně širokého uvážení, jež obcím při výkonu práva na samosprávu náleží (viz k tomu rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, č. 968/2006 Sb. NSS, dále také odpůrcem odkazovaný rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 14. 3. 2016, č. j. 50 A 6/2015-155).
246. K jednotlivým námitkám krajský soud uvádí následující úvahy.

III.E.2.a Neproporcionální zásah do práv obcí dotčených tzv. koncepčním scénářem C

247. K této obecné námitce, která pouze navazuje na již mockrát řečené, krajský soud v první řadě poukazuje na části odůvodnění tohoto rozsudku zabývající se tvrzenou nepřezkoumatelností výběru řešení dopravní infrastruktury (viz odůvodnění kapitol III.E.1 a III.G rozsudku).
248. Odpůrce k namítanému nedodržení principu proporcionality obecně ve svém vyjádření uvádí (body 142 – 143), že pojmání cíle je ze strany navrhovatelů odlišné od odpůrce. Navrhovatelé si vytyčují cíl vlastní, a to pouze jediný, odvést silniční nákladní tranzitní dopravu z Brna a jeho okolí a předloženým návrhem se snaží soudu tvrdit, že jejich vlastní cíl není podle jejich názoru činností odpůrcem dosažen. Pokud by se navrhovatelé seznámili s cíli ZÚR JMK, jak jsou vymezeny v kapitole A této dokumentace, a nestanovovali si cíl vlastní, k popsání zmatení by snad nedošlo. Odpůrce přitom i na závěr svého vyjádření zdůrazňuje, že návrh se neopírá o relevantní informace, navrhovatelům nehodící se informace úplně zamlčuje a fakticky se snaží dotlačit soud do subjektivního výběru ZÚR JMK zvoleným řešením a jinými variantami, což je zcela v rozporu s úkolem soudního přezkumu.
249. Navrhovatelé k tomu v replice (s. 25) uvedli, že s tím nesouhlasí. Odvedení části dopravní zátěže, a to zejm. tranzitní nákladní dopravy z brněnské aglomerace a dalších nadlimitně zatížených částí kraje, je prostředkem k dosažení zásadního cíle, jímž je snížení zatížení území kraje na únosnou úroveň.

250. Krajský soud nejprve považuje za vhodné vymezit teoretická a ústavní východiska, z nichž posuzoval možnost dotčení těch navrhovatelů, kteří jsou obcemi, v jejich právu na samosprávu.
251. Právo na samosprávu obcí zaručené Ústavou ČR (čl. 8 a 101) je třeba vnímat jako právo základní, které však může být omezeno na základě zákona a v jeho mezích. Od výkonu práva na samosprávu je třeba také odlišit postavení obce jako vlastníka pozemků, neboť při výkonu svého vlastnického práva jde daleko spíše o projev její soukromoprávní subjektivity, než o realizaci práva na samosprávu. V případě územního plánování jde zajisté o činnost, kterou obec buď sama realizuje ve své samostatné působnosti (v případě územního plánu, regulačního plánu obce atd.), anebo o činnost, v níž je obec dotčeným subjektem ve vztahu k jinému vykonavateli veřejné moci (kraji, státu). Ústava ČR sama výslovně garantuje ochranu práva na územní samosprávu před ingerencí státní moci, k níž může docházet jen způsobem stanoveným zákonem a na ochranu zákona (čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR). Naproti tomu, vzhledem k „lakonické“ ústavní úpravě územní samosprávy chybí výslovná garance výkonu územní samosprávy obcí vůči výkonu samosprávy vyšších územních samosprávních celků.
252. Krajský soud nicméně považuje za zřejmé, že každý zásah do práva na samosprávu provedený zákonem musí splňovat požadavek proporcionality, a to nejen zásah provedený zákonem, tedy ze strany moci (viz k tomu např. nálezy Ústavního soudu ČR ze dne 27. 9. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 51/06, a ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13), ale i ze strany veřejněmocenského působení jiného územního samosprávného celku. Je však třeba zdůraznit, že vzhledem k uvedenému se jedná o kolizi vzniklou na půdorysu téhož základního práva, které svědčí dvěma různým typům územních veřejnoprávních korporací, jejichž zájmy v území se mohou logicky lišit. Jelikož obec je vždy součástí kraje jako vyššího územního samosprávného celku, a každý občan obce je zároveň občanem kraje, lze uvažovat o tom, že v této kolizi nemůže dojít k praktickému vyprázdnění uplatnění práva na samosprávu ve vztahu k obci jako menšímu územnímu společenství obyvatel (svazku), který je z hlediska personálního zahrnut v kraji jako vyšším typu územně-samosprávného společenství. Nicméně na druhé straně zde rozhodně nelze uplatnit zásadu konsumpce, neboť působnosti obcí a krajů jsou na úrovni zákonného práva vzájemně rozhraničeny. Podle ustanovení § 14 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, platí, že při výkonu samostatné působnosti kraj spolupracuje s obcemi; nesmí přitom zasahovat do jejich samostatné působnosti.
253. V případě územního plánování na úrovni kraje cestou vydání zásad územního rozvoje je obec jako územní veřejnoprávní korporace subjektem, který je nepochybně pojmově dotčen při výkonu svého práva na samosprávu, neboť může své územně-plánovací kompetence realizovat pouze v rámci stanoveném zásadami územního rozvoje a v souladu s nimi. Vydání zásad územního rozvoje je ovšem rovněž výkonem územní samosprávy, jejímž nositelem a vykonavatelem je v tomto případě kraj jako vyšší územní samosprávný celek (srov. čl. 104 Ústavy ČR). Rozhraničení kompetencí v územním plánování je zde dáno § 6 až § 7 stavebního zákona. V tomto ohledu je třeba zejm. reflektovat, že cílem územního plánování je mj. dosáhnout určité koheze (soudržnosti) společenství obyvatel území, tedy vytvoření určité jednotné vize územního uspořádání kraje. To znamená, že zájmy územních samosprávných společenství nemohou být řešeny pouhou cestou nadřazenosti hierarchicky vyšších zájmů větších společenství, ale proporcionálním vyvážením se zájmy obecních společenství občanů. Hledisko proporcionality se zde ovšem pro účely soudního přezkumu redukuje vzhledem k závěrům uvedeným výše na vyloučení zřejmé disproportionality zvoleného územního řešení, nikoliv přísného posouzení legitimacy, potřebnosti, vhodnosti a přiměřenosti zvoleného územních záměrů. Zjevnou disproportionality je pak třeba chápat takovou nepřiměřenost zvoleného řešení, která by i bez podrobného vážení v rámci kritéria přiměřenosti v užším slova smyslu vedla k závěru o nezákonnosti zásad územního rozvoje.

254. Lze podpůrně v obecné rovině ohledně postavení kraje coby samosprávné korporace při vydávání zásad územního rozvoje poukázat na závěry vyplývající z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 Ao 2/2011-134, v němž je zdůrazněna úloha konceptu právního státu a z něho vyplývajících principů pro výklad práva na samosprávu obcí a krajů vzhledem k limitům uplatnění tohoto druhu veřejněmocenského působení.
255. Ke konkrétní rovině vznesených námitek je v první řadě nutno poukázat na již několikrát vyřčený závěr, že volba koncepčního scénáře C byla zcela řádně zdůvodněna a podložena, přičemž k posouzení konkurujících dopravních scénářů ze strany odpůrce při pořizování ZÚR JMK došlo. Pokud navrhovatelé vztahují své dotčení na právu na samosprávu k vymezení tzv. územních rezerv v katastrálních územích svých obcí, krajský soud znovu uvádí, že může být takový zásah shledán nezákonným, resp. neproporcionálním jen v případě evidentní nadbytečnosti konkrétní územní rezervy, zjevně excesivního (plošného) rozsahu konkrétní územní rezervy či excesivního počtu územních rezerv pro jediný záměr, potažmo v případě absence odůvodnění potřeby či na první pohled nepřiměřeného rozsahu konkrétní územní rezervy (potažmo na první pohled nepřiměřeného počtu územních rezerv pro jediný záměr). Jak krajský soud na jiných místech tohoto rozsudku dovedl, k takovému zásahu ze strany odpůrce do práv navrhovatelů nedošlo.
256. Pokud se týká potenciálního dotčení navrhovatelů cestou vymezení koridorů, jde samozřejmě o dotčení typově intenzivnější než dotčení cestou vymezení územní rezervy, které je pouze hypotetickým či nepřímým zásahem do práv navrhovatelů. Krajský soud se zákonností vymezení dopravních koridorů zabýval na jiném místě. Krajský soud souhlasí s odpůrcem v tom, že navrhovatelé tímto způsobem zpochybňují (příp. redefinují) samotné cíle vytčené zadáním ZÚR JMK. V případě přijetí jakékoliv koncepční alternativy dopravní infrastruktury kraje vždy zákonitě musí dojít k dotčení práva na samosprávu obcí, na jejichž území jsou koridory navrhovány a trasovány. Přesto však k reálnému dotčení práv a chráněných zájmů vlastníků pozemků dotčených koridory dochází až v hierarchicky nižších (a tedy podrobnějších) fázích územního plánování a následného umístění staveb dopravní infrastruktury. Krajský soud tak může v rámci posouzení proporcionality při posouzení kritéria vhodnosti zvoleného řešení zkoumat pouze to, zda je vymezení daného koridoru vhodným prostředkem k dosažení cíle vymezeného zadáním ZÚR JMK.
257. V souhrnu lze uzavřít, že na základě přijetí ZÚR JMK nedošlo k neproporcionálnímu zásahu do práva na samosprávu těch navrhovatelů, kteří jsou obcemi.

III.E.2.b Omezení navrhovatelů v plánování a budování místní infrastruktury

258. Navrhovatelé tvrdí, že ZÚR JMK nejen že nevytvářejí předpoklady pro výstavbu republikových a nadmístních záměrů dopravní infrastruktury, ale dokonce ve vztahu k záměrům místního významu znemožňují obcím, aby tyto předpoklady dotvářely územními plány. Jako příklad uvádějí zejm. omezení navrhovatelů č. 7 a č. 10 města Modřice a obce Ostopovice v důsledku vymezení územních rezerv pro tzv. jihozápadní tangentu.
259. Odpůrce k tomu uvedl, že jím vydané opatření obecné povahy plně reflektuje nadřazenou politiku územního rozvoje a např. upřesňuje na území kraje mezinárodní a celorepublikové koridory, zároveň územně koordinuje ostatní nadmístní záměry, u nichž je taková koordinace potřebná a efektivní, přičemž vždy volí nejmenší možný zásah do práv na samosprávu jednotlivých obcí. Nejpregnantněji je snaha o minimalizaci zásahů vidět na vymezení jednotlivých

návrhových koridorů dopravní a technické infrastruktury, jež se vyhýbají zastavěným a odpůrci známým rozvojovým územím obcí, aby zásady územního rozvoje zbytečně neblokovaly rozhodování stavebních úřadů v území. Zároveň ZÚR JMK využívají institut územních rezerv v nezbytném rozsahu, aby ochránily území před zásahy, jež by mohly případné využití jejich koridorů pro prověřovaný záměr výrazně ztížit, případně využití tohoto území zcela znemožnit. Ke koordinaci prověřování potřeby a plošných nároků jednotlivých územních rezerv odpůrce nařizuje využití institutu územní studie, jež umožní tyto územní rezervy prověřit ve vzájemných souvislostech, v jednom čase a na podkladě relevantních a recentních informací o území a jednotlivých záměrech. Dále podotkl, že územní studie v zásadách územního rozvoje nemá shodné blokační účinky na území jak je tomu u územní studie nařizované územním plánem, neboť v právní úpravě zásad absentuje obdoba ustanovení § 43 odst. 2 věta první stavebního zákona.

260. Jak již soud uvedl v kapitole III.G rozsudku, samotná územní rezerva nemůže způsobit ani zhoršení životního prostředí, negativní dopad na zdraví osob či trvalou změnu využití území (tudíž trvalý zásah do vlastnických práv či do práva na samosprávu obcí). Námitky tohoto charakteru proto nelze uplatňovat, neboť by se zcela míjely s možnými účinky územní rezervy, a nemohly by proto z povahy věci vést ke zrušení opatření obecné povahy v části, v níž je vymezena územní rezerva.

261. K namítané situaci města Modřice a obce Ostopovice dotčených územní rezervou pro tzv. jihozápadní tangentu se krajský soud podrobněji vyjádřil v kapitole III.G rozsudku, kde konsolidovaně posoudil argumentaci navrhovatelů směřující k nezákonnosti vymezení tzv. jihozápadní tangenty i z hlediska její proporcionality. Mj. uvedl, že „*souhrnně lze vyloučit neproporcionalitu těchto omezení pouze na základě toho, že dle navrhovatelů existují důvodné pochybnosti o možnosti jejich realizace s ohledem na překračované limity znečištění ovzduší a hlukosti. Jak soud opakovaně zdůraznil, aktuální stav znečištění ovzduší nemůže bez dalšího znamenat nemožnost stanovení koridoru dopravní infrastruktury, natož územní rezervy pro takový koridor. Samotný koridor se nemůže dostat do rozporu s imisními či hlukovými limity, přičemž překračování těchto limitů lze v budoucnu eliminovat různými opatřeními.*“

262. Označené územní rezervy pro tzv. jihozápadní tangentu nelze považovat za zjevně nepřiměřený zásah do práva na samosprávu města Modřice a obce Ostopovice, neboť efekt „blokace“ územně-plánovací a územně-rozhodovací činnosti obce v prostoru vymezeném touto územní rezervou je pouze dočasný. Z hlediska ochrany práv navrhovatelů je třeba připomenout, že nepochybně budou mít možnost se proti případné přeměně územní rezervy v koridor na základě aktualizace ZÚR JMK ohradit cestou nového návrhu na přezkum této aktualizace (vydané rovněž ve formě opatření obecné povahy). Proto tuto námitku krajský soud neshledal jako důvodnou.

III.E.2.c Neproporcionální zásah vůči navrhovatelce ab) v důsledku vymezení územní rezervy pro dálnici D43 v Brně-Bystrci (koridor RDS01-A)

263. Navrhovatelé v této námitce tvrdí neproporcionální zásah do vlastnických práv navrhovatelky paní J. K., bytem N. D. 316/14, 635 00 B.-B. Nepřiměřené dotčení svého vlastnického práva k pozemkům parc. č. x, x a objektu k bydlení č.p. x, který se nachází na pozemku parc. č. x, vše v k.ú. Bystrc. Předmětné nemovitosti se nalézají v blízkosti územní rezervy pro koridor D43 (RDS01-A), který byl vymezen v šíři 250 m. Podle tvrzení navrhovatelů koridor zasahuje do oblasti zastavěné obytnými budovami, přičemž její nemovitost by se ocitla uvnitř koridoru.

264. Na tuto námitku odpůrce nijak konkrétně ve svém vyjádření nereagoval.

265. Z odůvodnění ZÚR JMK (kap. G, s. 270) vyplývá, že „D43 Troubsko / Ostrovačice – Kuřim, var. Bystrcká (RDS01-A) koridor územní rezervy navazuje na dálnici D1 – MÚK Troubsko, pokračuje ve stopě bývalé „německé dálnice“ přes Bystrc, západně míjí Kuřim a napojuje se na navazující úsek dálnice D43 Kuřim – Lysice ve variantě „Německé“ (RDS34-A) v MÚK Kuřim-sever.“ Z výroku ZÚR JMK (kapitola D, s. 137) vyplývá, že šířka tohoto koridoru má být 600 m mimo zastavěná území a zastavitelné plochy obcí Brno, Čebín, Jinačovice, Kuřim, Moravské Knínice, Rozdrojovice, Troubsko; minimálně pak 250 m.
266. Krajský soud se touto námitkou zabýval již v kapitole III.G rozsudku a uvádí, že nelze souhlasit s tím, že by navrhovatelka již samotnou územní rezervou tohoto koridoru byla neproporcionálně dotčena ve svých vlastnických právech. I Nejvyšší správní soud v odkazovaném usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120 uvedl, že územní plán představuje „spíše nepřímý zásah do vlastnického práva“ (srov. bod 47 citovaného usnesení), přičemž je třeba zdůraznit, že ZÚR JMK jsou hierarchicky vyšším, a tedy také obecnějším nástrojem územního plánování, než územní plán. Tím méně je pak možno poukazovat na bezprostřednost dotčení vlastnického práva, neboť zásady územního rozvoje v prvé řadě vymezují prostor pro navazující územní plánování, a teprve sekundárně se dotýkají samotných vlastníků a jejich zájmu na využití vlastněných nemovitostí v území dotčeném územně-plánovací dokumentací.
267. V případě navrhovatelky ab) je nepřímost a pouhá potencialita dotčení na jejím vlastnickém právu dána zejm. tím, že koridor územní rezervy RDS01-A je prozatím plánován a vymezen pouze jako jedna ze tří variant řešení koridoru pro D43, tj. „Bystrcká“, „Bítýšská“ a „Optimalizovaná MŽP“ v úseku Troubsko / Ostrovačice (D1) – Kuřim, přičemž všechny byly vymezeny jako územní rezervy. Proto i zde platí, že pokud navrhovatelka 29) spatřuje konkrétní dotčení na svých právech v tom, že její nemovitosti se mohou při eventuální hypotetické realizaci této varianty ocitnout v pásmu tohoto koridoru, pak by se jednalo o neproporcionální omezení pouze tehdy, pokud by byla územní rezerva nastavena v excesivní šířce. Jak ovšem plyne ze samotného odůvodnění ZÚR JMK, územní rezerva pro koridor je nastavena v minimální šířce 250 m v zastavěném území, což zahrnuje i ochranné pásmo dálnice [viz k tomu ustanovení § 30 odst. 2 písm. a) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích].
268. Krajský soud neshledává, že by takto vymezená územní rezerva pro koridor byla excesivní. Kromě toho, jak je patrné z veřejně dostupných mapových podkladů, nemovitosti navrhovatelky ab) stojí v současné době cca ve vzdálenosti 110 m vzdušnou čarou od tzv. Staré dálnice, tzn. vícepruhové silniční komunikace s poměrně hustým provozem. Vymezení koridoru územní rezervy v šířce 250 m by v případě realizace bylo třeba zásadně upřesnit z hlediska zásahu do okolní zástavby, což ovšem není primárně úkolem zásad územního rozvoje, nýbrž až návazných územních procedur. Ty jsou v současné situaci podmíněny pořízením územní studie, která se bude zabývat nepochybně i vlivem případné volby „Bystrcké“ varianty na okolní zástavbu, příp. v duchu zásady minimalizace zásahu také vhodnými kompenzačními opatřeními. V případě nutnosti odstranění některých staveb samozřejmě přichází do úvahy jako *ultima ratio* vyvlastňovací řízení.
269. Obdobně argumentují navrhovatelé i zásahem do práv navrhovatelů obec Malhostovice a obec Skalička v důsledku vymezení územní rezervy RDS34-A pro koridor D43, který je rovněž podle výroku ZÚR JMK vymezen v šířce minimálně 250m. Dále poukázali na sníženou kvalitu mapových podkladů.
270. Jak vyplývá z mapového podkladu II.4, územní rezerva pro koridor D43 v úseku Kuřim – Lysice v tzv. „Německé“ variantě je vedena v blízkosti obcí Malhostovice a Skalička, ovšem ve zřetelné

snaze vyhnout se intravilánům těchto obcí. To je zjevné i z předmětného mapového podkladu, jakkoliv není natolik podrobný, aby umožňoval zcela přesnou identifikaci průběhu hranice územní rezervy pro koridor. Ani výřez z tohoto mapového podkladu prezentovaný navrhovatelem na s. 122 návrhu neprokazuje, že by mělo dojít k dotčení obytné zástavby těchto obcí. Územní rezerva pro koridor RDS34-A je vedena mezi obcemi Malhostovice a Drásov křížením přes silnici II. třídy č. 379, kde se koridor zužuje podle výřezu z mapového podkladu zjevně pod minimální úroveň šíře 250 m při přechodu přes označenou silnici č. 379 v prostoru, který není zastavěn (sic! navrhovatelem zmíněné „vykusování“).

271. Ze strany navrhovatele obec Skalička nebylo blíže specifikováno, v jakém místě by snad měl koridor územní rezervy procházet stávající zástavbou. Naopak, z mapového podkladu při dostatečném zvětšení je zřejmé, že koridor prochází v oblouku ze západní strany obce, křížuje silniční komunikaci (odbočku) z obce Všechnovice do obce Skalička.
272. K namítané kvalitě mapových podkladů se krajský soud dostatečně vyjádřil v kapitole III.G rozsudku a pro stručnost a na ně odkazuje s tím, že ani tyto námitky nejsou z pohledu zachování požadavku přiměřenosti ZÚR JMK relevantní.
273. Krajský soud souhrnně ve vztahu k těmto námitkám neshledal jejich důvodnost, neboť se zjevně zakládají na poněkud tendenčním výkladu podkladů ZÚR JMK, a nijak nenaznačují, že by označená územní rezerva byla neproporcionální, byť by tomu tak bylo pouze ve vztahu k označeným navrhovatelům a jejich oprávněným zájmům.

III.E.2.d Nepřezkoumatelnost dodržení kritérií potřeby a minimalizace zásahů do práv dotčených osob

274. V této námitce se navrhovatelé opět vrací k leitmotivu svých námitek v bodě 3, 5 a 8 a jiných částech návrhu, kde brojili proti výběru vhodného scénáře dopravní infrastruktury Jihomoravského kraje, resp. namítali, že postup odpůrce je v podstatě aplikací tzv. salámové metody (*salami-slicing*) a znemožňuje komplexní posouzení zvolených územních řešení, v tomto případě z pohledu proporcionality (potřeby a minimalizace zásahu do práv dotčených osob).
275. Z argumentace odpůrce v jeho vyjádření je třeba uvést, že popírá, že by neposuzování vlivů koridorů teprve prověřovaných v územní studii na životní prostředí omezilo komplexnost posouzení vlivů na životní prostředí stávajících ZÚR JMK. Žádné zásady územního rozvoje nepřichází do prázdného území, nýbrž rozvíjí stávající stav a v navrženém řešení musí počítat se stávající imisní zátěží území. Obdobně tomu bude při promítání řešení vybraných tras koridorů silniční infrastruktury vzniklého na podkladě podrobnějších informací z územní studie prostřednictvím aktualizace ZÚR JMK. Řešení návrhových koridorů silniční dopravní infrastruktury obsažených v ZÚR JMK jednoznačně adresuje problémy v území a rozvíjí jeho potenciál. Všechny navržené koridory jsou řádně zapojené do stávající sítě, již rozvíjí a vylepšují. Odpůrci přitom není známá informace, jež by svědčila o tom, že by stávající záměry životního prostředí vyčerpávaly natolik, že by znemožnily naplnění stanovené koncepce rozvoje v budoucnu.
276. K této námitce je třeba poukázat na to, že v odůvodnění tohoto rozsudku krajský soud na řadě míst opětovně zopakoval, že neshledal odpůrcem zvolenou cestu využití institutu územních rezerv za nezákonnou. V tomto ohledu je třeba hledisko proporcionality považovat za nedílnou součást přezkumu zákonnosti (viz k tomu kapitola III.G.2.b rozsudku). Krajský soud se zejm. neztotožnil s názorem navrhovatelů ohledně posouzení vhodnosti (dílní kritérium

proporcionality), že vhodnost vymezeného území pro daný účel a realizovatelnost záměru musí být prověřeny a přesvědčivě odůvodněny již při vymezení územní rezervy. Navrhovatelé svou nynější argumentací jen předjímají to, co bude muset odpůrce provést při aktualizaci ZÚR JMK, která zapracuje výsledné varianty koridorů nyní řešených územními rezervami. Na rozdíl od nich je krajský soud zcela přesvědčen, že posouzení výběru výsledných variant vedení koridorů bude muset být, a také bude, posouzeno komplexně ve vzájemné nezbytné a úzké souvislosti s již vymezenými trasami koridorů dopravní infrastruktury.

277. K otázce „vhodnosti“ zvoleného řešení tedy krajský soud ani z pohledu dodržení kritérií proporcionality neshledal porušení tohoto principu, neboť zvolené řešení je zákonem předvídaným způsobem řešení koncepce územního plánování a odpovídá jak obecným cílům územního plánování, tak požadavku zakotvení komplexních územních řešení a konečně i stanovenému zadání ZÚR JMK [viz k tomu odůvodnění k návrhovému bodu 4 (kapitola III.N.3), bodu 5 (kapitola III.G) a bodu 7 (kapitola III.N.4)]. Jak už bylo rovněž několikrát soudem zdůrazněno, soud není oprávněn rekonstruovat a do hloubky přezkoumávat úsudek odpůrce o vhodnosti toho či onoho řešení dopravní infrastruktury, nýbrž pouze přezkoumat, zda zvolené řešení není z hlediska odkazovaných cílů evidentně a extrémně nevhodné, což – jak bylo uvedeno – soud neshledal.

278. Podrobněji se krajský soud zabýval námitkami proti výběru tzv. scénáře C dopravní infrastruktury v odůvodnění k návrhovému bodu 8.1, a proto na ně na tomto místě odkazuje.

279. Obdobně je třeba hodnotit i uplatnění kritéria potřeby a minimalizace zásahu do práv dotčených subjektů. Hodnocení nynějších územních rezerv z hlediska tohoto kritéria bude proveditelné až po jejich vymezení v podobě koridorů, přičemž ochrana práv navrhovatelů je dostatečně zachována. Ve stávající podobě tedy opravdu není možno konkrétně hodnotit, zda bude či nebude při přeměně územní rezervy v koridor dodržena zásada minimalizace zásahu do práv jednotlivých navrhovatelů, nicméně to plyne z povahy aplikace institutu územní rezervy, a logicky tak nemůže jít o porušení principu proporcionality. Pokud se týká jakéhosi „globálního“ vyhodnocení potřeby a minimalizace zásahu, je dostatečně obsaženo v odůvodnění kapitoly G odůvodnění ZÚR JMK, jehož přezkumu se krajský soud věnoval v odůvodnění k návrhovému bodu 8.1 (kapitola III.E.1 rozsudku).

III.E.2.e Autorizované posouzení vlivů na veřejné zdraví (studie MUDr. J. V., 2014)

280. Navrhovatelé v kontextu namítaných pochybení vůči zásadě minimalizace zásahů opětovně odkazují na studii MUDr. J. V. (2014).

281. Krajský soud k tomu pouze připomíná, že jde opět o „recyklaci“ námitky vznesené již v bodě 8. 1 a 9 návrhu, kde navrhovatelé namítali nezohlednění podkladových studií, které svými závěry zpochybňovaly koncepční scénář C dopravní infrastruktury jako nejvhodnější řešení koncepce dopravy v Jihomoravském kraji.

282. Studie MUDr. J. V. (2014) byla odpůrcem hodnocena, nicméně vzhledem k tomu, že představuje v podstatě podpůrný podklad ke stěžejní studii Ing. S. (2012) – tzv. alternativní koncepci, která byla shledána jako rozporná s PÚR, nemohl odpůrce zbudovat své závěry ohledně vlivu zvolené koncepce na veřejné zdraví obyvatel na podkladě této studie.

283. Krajský soud v rámci hodnocení dodržení principu proporcionality z výše uvedených hledisek nepovažuje tuto námitku za relevantní a odkazuje stran podrobnějšího odůvodnění na odůvodnění k bodu 8.1.C návrhu (kapitola III.E.1.c rozsudku).

III.F Návrhový bod IV.9 - Nedostatečné a nepřezkoumatelné vypořádání uplatněných námitek navrhovatelů

284. Tento návrhový bod obsahuje námitky týkající se nedostatečného a nepřezkoumatelného vypořádání námitek některých navrhovatelů vznesených k návrhu ZÚR JMK podle § 39 odst. 2 stavebního zákona. Tyto námitky tedy směřují do kapitoly L odůvodnění ZÚR JMK, která obsahuje odůvodnění rozhodnutí o námitkách. Krajský soud pro úplnost uvádí, že nepovažoval za nutné zabývat se dílčí aktivní procesní legitimací navrhovatelů, kteří uvedené námitky nepodali, neboť i tak by musel předmětné námitky vypořádat ve vztahu k navrhovatelům, kteří je vznesli. Proto krajský soud obdobně jako ve vztahu k jiným částem přezkoumávaného opatření obecné povahy zvolil komplexní přístup nerozlišující na úrovni odůvodnění ZÚR JMK mezi jednotlivými aktivně legitimovanými a nelegitimovanými navrhovateli. Zvolený přístup odpovídá logice jednoho „společného“ návrhu, v rámci něhož uplatňují své námitky jednotliví navrhovatelé.

285. V návrhovém bodě 9 navrhovatelé sdružili několik námitek, které jsou založeny jednak na tvrzené nepřezkoumatelnosti odůvodnění ZÚR JMK. Je třeba zdůraznit, že řada z těchto námitek zaznívá rovněž v jiných kontextech návrhu, takže krajský soud na určitých místech pouze odkáže na argumentaci, kterou již uvedl na jiném místě odůvodnění tohoto rozsudku. V zájmu přehlednosti soud nyní provede výčet těchto hlavních námitek:

- tzv. společné námitky obcí ze dne 14. 6. 2016 nebyly vypořádány v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu;
- tvrzená absence informací vylučuje možnost přezkoumatelného odůvodnění parciálního vymezení koridorů;
- nesouhlas s vypořádáním námitky č. 21 týkající se postupu KHS JMK při vydání jejího stanoviska, která podle názoru navrhovatelů nebyla přezkoumatelně vypořádána;
- nevypořádání námitek preferujících koncepční scénáře B (ing. S.).

286. Krajský soud úvodem svého odůvodnění považuje za vhodné shrnout rozhodnou právní úpravu a judikaturu vztahující se k otázce přezkoumatelnosti odůvodnění rozhodnutí o námitkách.

287. Podle ustanovení § 39 odst. 2 stavebního zákona v rozhodném znění platí, že „dotčené obce, vlastníci, správce nebo provozovatel veřejné dopravní nebo veřejné technické infrastruktury (dále jen „oprávněný investor“) a zástupce veřejnosti mohou podat námitky proti návrhu zásad územního rozvoje. Námitky s odůvodněním a vymezením dotčeného území lze uplatnit do 7 dnů ode dne veřejného projednání. Dotčené orgány a ministerstvo uplatní ve stejné lhůtě stanoviska k částem řešení, které byly od společného jednání (§ 37 odst. 2) změněny. Ve stejné lhůtě může každý uplatnit připomínky k návrhu a vyhodnocení. K později uplatněným námitkám, stanoviskům a připomínkám se nepřihlíží. Dotčené obce, oprávněný investor a zástupce veřejnosti musí být na tuto skutečnost upozorněni.“ Podle ustanovení § 39 odst. 3 stavebního zákona platí, že ke stanoviskům, námitkám a připomínkám ve věcech, o kterých bylo rozhodnuto při schválení politiky územního rozvoje, se nepřihlíží. Podle ustanovení § 40 je součástí odůvodnění zásad územního rozvoje kromě náležitostí vyplývajících ze správního řádu, zejm. výsledek přezkoumání podle odstavce 1 (soulad s vyššími územně-plánovacími nástroji, soulad se zákonem a jinými právními předpisy), b) základní informace o výsledcích vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území včetně výsledků vyhodnocení vlivů na životní prostředí, c) stanovisko podle § 37 odst. 6, d) sdělení, jak bylo stanovisko podle § 37 odst. 7 zohledněno, s uvedením závažných důvodů, pokud některé

požadavky nebo podmínky zohledněny nebyly, e) komplexní zdůvodnění přijatého řešení včetně vybrané varianty.

288. Podle ustanovení § 172 odst. 5 správního řádu v rozhodném znění platí, že *Vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, nebo, určí-li tak správní orgán, i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, mohou podat proti návrhu opatření obecné povahy písemné odůvodněné námitky ke správnímu orgánu ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho zveřejnění. Zmeškání úkonu nelze prominout. O námitkách rozhoduje správní orgán, který opatření obecné povahy vydává. Jestliže by vyřízení námítky vedlo k řešení, které přímo ovlivní oprávněné zájmy některé osoby jiným způsobem než návrh opatření obecné povahy, a není-li změna zjevně též v její prospěch, zjistí správní orgán její stanovisko. Rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, se uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy (§ 173 odst. 1). Proti rozhodnutí se nelze odvolat ani podat rozklad. Změna nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námitkách může být důvodem změny opatření obecné povahy.*“
289. Podle ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu platí, že *„v odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. V případě, že podkladem rozhodnutí jsou písemnosti a závažnomy, které jsou za podmínky v § 17 odst. 3 uchovávány odděleně mimo spis, v odůvodnění rozhodnutí se na tyto podklady odkáže takovým způsobem, aby nebyl zmařen účel jejich utajení; není-li to možné, uvedou se v odůvodnění rozhodnutí pouze v obecné rovině skutečnosti, které z těchto podkladů vyplývají.“*
290. Z předmětné právní úpravy vyplývá, že rozhodnutí o námitkách je relativně samostatným individuálním správním aktem, který je ale z hlediska svého vyjádření konzumován v opatření obecné povahy, a to jak z hlediska výrokového, tak i z hlediska svého odůvodnění (viz k tomu podobně např. Průcha, P. Správní řád s poznámkami a judikaturou. podle stavu k 1. 1. 2013. Praha: Leges, 2012, s. 437). Jak konstatoval Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Ao 5/2010-24, rozhodnutí o námitkách pojaté do odůvodnění opatření obecné povahy je z materiálního hlediska samostatným správním rozhodnutím, jehož soudní přezkum není a priori vyloučen. Je třeba ovšem poukázat také na bod 65 usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2016, č. j. 4 As 217/2015 – 182, kde Nejvyšší správní soud upozornil, že *„rozhodnutí o námitkách je součástí odůvodnění opatření obecné povahy (§ 172 odst. 5 správního řádu) a podkladem pro výsledné řešení, nacházející odraz v samotném opatření obecné povahy. Po věcné ani formální stránce není samostatným „rozhodnutím o právech a povinnostech“ dotčených osob; tato práva jsou dotčena až samotným územním plánem.“*
291. Z relevantní judikatury Nejvyššího správního soudu k problematice náležitostí odůvodnění rozhodnutí o námitkách se především podává, že *„na odůvodnění rozhodnutí o námitkách je třeba klást stejné požadavky jako v případě typických správních rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu z roku 2004). Musí z něho být seznatelné, z jakého důvodu považuje obec námitky uplatněné oprávněnou osobou (§ 52 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006) za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje skutečnosti předestírané oprávněnou osobou za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené. (viz k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, dále obdobně též rozsudek téhož soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008-62, přístupné na www.nssoud.cz).*
292. Krajský soud k uvedené právní úpravě a judikatorním výkladům shrnuje, že povinností odpůrce bylo rozhodnutí o námitkách řádně odůvodnit v souladu s citovanými ustanoveními stavebního zákona a správního řádu. Důsledkem konsumpce odůvodnění rozhodnutí o námitkách do odůvodnění samotného opatření obecné povahy je, že vytvářejí přirozený významový celek, tzn. odůvodnění samotného opatření obecné povahy vytváří nejbližší a relevantní kontext

k odůvodnění jednotlivých námitek, a je tak zcela přirozené a logické, že správní orgán může odkazovat v rozhodnutí o námitkách na jednotlivé argumenty či obsáhlejší argumentační sekvence obsažené v odůvodnění opatření obecné povahy. K jednotlivým námitkám navrhovatelů, které jsou všechny vedeny v rovině tvrzené nepřezkoumatelnosti jednotlivých námitek vznesených k návrhu ZÚR JMK, se krajský soud vyjadřuje následovně.

III.F.1 Nedostatečné vypořádání tzv. společných námitek obcí ze dne 14. 6. 2016

293. V první skupině námitek navrhovatelé uvedli, že navrhovatelé č. a - c, g – k a n) uplatnili v souladu s § 39 odst. 2 stavebního zákona námitky proti návrhu ZÚR JMK. Navrhovatelé odkazují především na společné námitky obcí Blažovice, Dolní Dunajovice, Jinačovice, Modřice, Moravany, Nebovidy, Ostopovice, Ponětovice a Želešice k návrhu ZÚR JMK ze dne 14. 6. 2016 (dále jen „společné námitky obcí“). Tyto námitky nebyly dle přesvědčení navrhovatelů vypořádány v souladu s výše uvedenými požadavky, tzn. zejm. s judikaturou Nejvyššího správního soudu (rozsudky NSS ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010 – 133, nebo ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644).
294. Odpůrce ve svém vyjádření v bodě 40 a 50 uvádí, že s veškerými námitkami všech navrhovatelů vznesenými v průběhu pořizování ZÚR JMK se řádně a přezkoumatelně vypořádal a argumentaci navrhovatelů považuje za obecnou a víceméně založenou na domněnkách.
295. Citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010 – 133, se týkal přezkumu opatření obecné povahy - Zásad územního rozvoje hlavního města Prahy, zejm. pak plánované stavby „Pražský okruh (SOKP)“. Ve vztahu k namítané nepřezkoumatelnosti odůvodnění tohoto opatření obecné povahy tam Nejvyšší správní soud mj. uvedl, že shledal nepřezkoumatelnost odůvodnění tohoto opatření obecné povahy v chybějícím vyhodnocení vlivů v důsledku chybějící lokalizace vlivů jednotlivých segmentů SOKP. Ve vztahu k požadované úrovni podrobnosti zdůvodnění zásad územního rozvoje Nejvyšší správní soud uvedl k výkladu § 172 odst. 5 správního řádu, že *„obecnost zásad územního rozvoje je faktorem, který do značné míry ovlivňuje charakter námitek a předurčuje nároky na způsob jejich vypořádání, vždy je třeba trvat na přezkoumatelnosti odůvodnění, Pokud jde o míru stručnosti, tato sama o sobě není nezákonná. V dané věci se však odůvodnění rozhodnutí o námitkách ve vztahu k SOKP omezilo pouze na laconická konstatování, která není možné považovat za řádné vypořádání námitek. Ze zvoleného způsobu není zřejmé, zda se vztahuje ke všem nebo jen k některým z nich a ke kterým. I přesto, že lze připustit poměrně obecné odůvodnění vypořádání námitek, musí z něj být patrné, jak byla každá konkrétní námitka vypořádána.“* Obdobně se – vlastně k témuž opatření obecné povahy – vyjadřuje druhý citovaný rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644, kde Nejvyšší správní soud uvedl v bodě III.4, že *„...obecnost vypořádání námitek v posuzované věci je na samé hranici přezkoumatelnosti, s ohledem na charakter ZÚR se však forma (pokud jde o míru stručnosti) vypořádání nejvíce bývá sama o sobě nezákonná. Ze zvoleného způsobu vypořádání námitek však není zřejmé, které z nich se vztahuje k různým konkrétním námitkám. Přestože lze tedy připustit poměrně obecné odůvodnění vypořádání námitek, musí z něj být patrné, jak byla konkrétní námitka vypořádána.“*
296. Odůvodnění tzv. společných námitek obcí ze dne 14. 6. 2016 byla odpůrcem věnována pozornost v kapitole L (s. 467 – 473). Aniž by krajský soud považoval za nutné odůvodnění na tomto místě reprodukovat, z obecného pohledu lze konstatovat, že odůvodnění vznesených námitek je na dostatečné úrovni podrobnosti, je srozumitelné a je provázáno s relevantními podklady, o něž se opírá samotné odůvodnění ZÚR JMK. Konec konců, navrhovatelé ani nenamítají, že by snad odůvodnění námitek bylo stručné či nekonkrétní. Navrhovatelé nijak nekonkretizují, v jakém rozsahu by neměly být jejich námitky být zdůvodněny. Krajský soud tedy nepřezkoumatelnost ani

pro nedostatek důvodů, tím méně pro nesrozumitelnost v této pasáži odůvodnění rozhodnutí o námitkách neshledal.

297. Konkrétně navrhovatelé zdůraznili, že chybí zdůvodnění, proč nebylo možno prověřit otázky, k nimž má být zpracována „Územní studie nadřazené a dálniční sítě“. Podotkli, že územní studie mohla být pořízena a hodnocena paralelně, přičemž podkladové studie, které byly odpůrcem vyhodnoceny jako nevyhovující, mohly být doplněny v průběhu pořizování ZÚR JMK.
298. Potřebnost a nezbytnost pořízení územní studie odpůrce v odůvodnění rozebral více než dostatečně, když k této otázce uvádí následující: „Jedním z účelů pořízení územní studie je vytvoření sjednoceného podkladu, co do aktuálnosti a detailnosti řešení záměrů nadřazené dálniční a silniční sítě, jakož i aktualizace a prohloubení údajů o území samotném tak, aby bylo možné posoudit vliv záměrů nadřazené dálniční a silniční sítě na životní prostředí v rozsahu, podrobnosti a míře konkrétnosti větší, než umožňují ZÚR. V současné době není k dispozici dostatek podkladů v potřebné podrobnosti, zpracovaných ve stejném pojetí, v jednom období a v jednotném prostorovém vymezení. Nelze vycházet jen z dopravního modelování, ale i z podmínek území. Kvalitní závěr může být vyneset až na základě určitého portfolia dat, jinak dochází ke zkreslení a závěr nemusí být úplný. Toto portfolio dat je sice již částečně hotovo, ale je nezbytné ho doplnit o výsledky studie, na základě které bude teprve možné komplexní posouzení celé problematiky. Vzhledem k ust. § 36 odst. 3 stavebního zákona nelze výše uvedená posouzení vlivů v ZÚR JMK řešit v potřebné větší podrobnosti. Odůvodnění zpracování územní studie je obsaženo v kap. G.9. textové části II. Odůvodnění návrhu ZÚR JMK. Uvedené argumenty prokazují nezbytnost pořízení územní studie.“
299. V kapitole G.9 (s. 395 a násl. odůvodnění ZÚR JMK) se dále uvádí, že *Cílem územní studie je prověřit v územním detailu potřebnost a realizovatelnost vybraných záměrů navrhované koncepce silniční dopravy na území Jihomoravského kraje, jež byly vymezeny v podobě územních rezerv. Jedním z účelů pořízení územní studie je vytvoření sjednoceného podkladu, co do aktuálnosti a detailnosti řešení záměrů nadřazené dálniční a silniční sítě, jakož i aktualizace a prohloubení údajů o území samotném tak, aby bylo možné posoudit vliv záměrů nadřazené dálniční a silniční sítě na životní prostředí v rozsahu, podrobnosti a míře konkrétnosti větší, než umožňují ZÚR. Územní studie a její výsledky se stanou stěžejními podklady pro aktualizaci ZÚR JMK. Aktualizace ZÚR JMK se zahrnutím výsledků územní studie v podobě navržených ploch a koridorů bude posouzena z hlediska vlivů na životní prostředí.*
300. Z uvedeného je zcela zřejmé, z jakých důvodů považoval odpůrce za nezbytné, aby byla dodatečně zpracována územní studie z hlediska řešení záměrů nadřazené dálniční a silniční sítě a krajský soud to považuje za odůvodnění přezkoumatelné a srozumitelné. Pokud navrhovatelé namítali, že územní studie mohla být pořízena zároveň v procesu pořizování ZÚR JMK, krajský soud k tomu uvádí, že proces pořizování územní studie tohoto rozsahu je časově náročný, takže lze odpůrce pochopit v jeho rozhodnutí odložit pořízení této územní studie po vydání ZÚR JMK. Pokud navrhovatelé znovu provazují tuto námitku s podkladovými studiemi (S. 2012, K., V. atd.), které odmítají zvolený koncepční scénář C jako vhodnou alternativu řešení dopravy v Jihomoravském kraji, krajský soud nemá za to, že by dodatečně pořizovaná studie mohla cokoliv změnit na tom, že řešení zastávané těmito „podkladovými studiemi“ bylo odpůrcem odmítnuto jako nevyhovující. Krajský soud znovu opakuje, že v této fázi nelze předvídat ani předpokládat, jakým způsobem a v jaké době proběhne aktualizace ZÚR JMK, kterou bude povinen odpůrce uskutečnit na základě dodatečně pořízené územní studie. V tomto ohledu je třeba připomenout, že v odůvodnění je stanoveno, že návrh aktualizace ZÚR JMK (na základě zprávy o uplatňování ZÚR JMK) obsahující řešení dopravní infrastruktury podle vypracované územní studie bude doručen (ve smyslu § 37 odst. 3) do 3 let od vydání ZÚR JMK (viz blíže s. kapitola G, s. 401).

301. Tyto námitky tedy krajský soud neshledal jako důvodné.

III.F.2 Vnitřní rozpornost odůvodnění rozhodnutí o námitkách

302. Druhý důvod nepřezkoumatelnosti odůvodnění rozhodnutí o námitkách spatřují navrhovatelé v tom, že je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost (vnitřní rozpornost), protože v dané oblasti, kde odpůrce neměl podle svého tvrzení dostatečné množství informací k tomu, aby učinil rozhodnutí o všech hlavních dopravních koridorech, vymezil některé záměry ve formě „návrhových“ koridorů. Konkrétně navrhovatelé rozporovali argumentaci odpůrce uvedenou na s. 401 odůvodnění ZÚR JMK, hovořící o systémové provázanosti jednotlivých koridorů, s tím, že odpůrce za takové situace nemohl odůvodněně rozhodnout o vymezení koridoru jednoho z klíčových záměrů, tj. dálnice D52/JT Rajhrad – Brno-Chrlice, a dále také namítli nepřezkoumatelnost odůvodnění námitek č. 8 a č. 15. Všechny tyto námitky napadají parciální vymezení koridorů dopravní infrastruktury.
303. Krajský soud k tomu uvádí, že únosností postupu odpůrce z hlediska komplexity a systémové propojenosti záměrů v dopravě (dálniční a silniční síť na území JMK) se zabýval na jiném místě (viz kapitoly III.E až III.K rozsudku). Obecně k tomu krajský soud na tomto místě uvádí, že odpůrce nepochybně měl z hlediska kompletnosti podkladů citovaných v ZÚR JMK dostatečné informace k tomu, aby vymezil území, kterého se bude dotýkat územní studie nadřazené a silniční síť, k jejímuž zpracování bylo přistoupeno. Právě tohoto problému se týká i argumentace uvedená na str. 401, neboť zdůvodňuje, proč odpůrce přistoupil k zadání jedné komplexní územní studie namísto zadání vícero územních studií na jednotlivé varianty dosud nestanovených úseků koridorů plánované dálniční a silniční sítě. Argument „systémovou provázaností“, který zde odpůrce v odůvodnění zmiňuje, se tedy váže ke zdůvodnění volby postupu zpracování jedné územní studie, nikoliv otázky, zda je možné oddělit varianty vedení D43 od jiných plánovaných koridorů. Krajský soud v tomto postupu nespatřuje žádnou vnitřní rozpornost a podotýká, že tuto konstrukci vytvářejí tendenční interpretaci odůvodnění kapitoly G sami navrhovatelé, neboť záměrně modifikují kontexty, v nichž argumenty odpůrce skutečně zazněly.
304. Konkrétně zmiňovaný a rozporovaný koridor D 52/JT Rajhrad- Brno – Chrlice, který byl vymezen v části výroku G ZÚR JMK, je odůvodněn v kapitole G odůvodnění (s. 185 – 187). Krajský soud nepřehlédl, že je zde skutečně zmíněna úzká provázanost jižní tangenty D52 na výslednou variantu D43, když se konkrétně uvádí, že „*vytíženost D52/JT v poloze jižní tangenty je dle výsledků modelu velmi úzce spjata s existencí a variantami dálnice D43 a jihozápadní tangenty.*“ Nicméně zároveň odpůrce z výsledků modelování dovozuje, že „*výhledové vytížení D52/JT v úseku Rajhrad – Chrlice (D2) je v případě návaznosti na JZT Modřice – Troubsko a D43 (MÚK Troubsko) ve stopě Bystřeké maximálně efektivní. Jižní tangenta D52/JT s napojením na D2 má vysoce pozitivní roli, jak ve spojení s JZT, tak i jako samostatné propojení. Napomáhá rozložení dopravních zátěží na křižovatkách na dálnici D1 a vytváří systém „žebříku“, současně napomáhá ke zklidnění silnice II/152. Intenzity jednoznačně potvrzují potřebnou kategorii D52/JT jako čtyřpruhové směrově dělené s mimoúrovňovými křižovatkami, v daném případě dálnice.*“
305. Výběr výsledné varianty vedení D52/JT v předmětném úseku je v odůvodnění ZÚR JMK rovněž zcela přezkoumatelně zdůvodněn, když se uvádí následující (s. 187): „*Na základě výsledků technické studie a závěrečného doporučení je zpracována do ZÚR JMK jako výsledná varianta B s vymezením koridoru proměnlivé šíře 700 – 550 m. Ten poskytuje dostatečný prostor pro optimalizaci trasy v podrobnější dokumentaci s návazností na dálnici D2 (MÚK Chrlice II). Toto řešení vyvolává současně potřebu zkapacitnění dálnice D2 Chrlice II – MÚK Brno-jih, novou MÚK Chrlice II, přestavbu MÚK Chrlice (kolektorová křižovatka MÚK Chrlice II + MÚK Chrlice) a přestavbu MÚK Brno-jih na dálnici D1. Pro tyto záměry ZÚR JMK vymezují samostatné plochy a koridory. Koridor D52/JT pro variantu B je ve vztahu k JZT veden tak, že umožňuje*

nápojení obou variant, v ZÚR JMK vymezených jako územní rezervy (územní rezerva pro MÚK Modřice je součástí koridoru D52/JT). Přepravení účinnost a potřebnost JZT bude podrobně a ve všech souvislostech, nárocích a dopadech do území prověřena v rámci územní studie, uložené v ZÚR JMK ke zpracování.“

306. Z uvedených pasáží odůvodnění ZÚR JMK lze podle názoru krajského soudu předmětné námitky navrhovatelů zcela přesvědčivě vyvrátit. Nikdo zřejmě nečiní sporným základní tvrzení navrhovatelů o tom, že jednotlivé záměry dopravních koridorů nadmístního významu zcela nepochybně souvisejí a vytvářejí vzájemně podmíněnou soustavu prvků dopravní infrastruktury kraje. Nicméně to ještě neznamená, že ve vztahu k jednotlivým záměrům nemohl odpůrce zaujmout odlišný přístup z hlediska jejich vymezení v ZÚR. Konkrétně namítaná vazba mezi doposud výsledně nevyřešenou variantou vedení D43 a již vymezeným koridorem D52/JT Rajhrad – Brno – Chrlice je v odůvodnění řešena a je přezkoumatelně zdůvodněno, proč byl koridor pro záměr D52/JT již vymezen, a to i z hlediska volby vedení tohoto napojení - trasa je vedena v prostoru MÚK Rajhrad (D52) a dále pokračuje severovýchodním směrem, severně Popovic k dálnici D2, kde se shodně s var. A napojuje na dálnici D2 v nově navrhované MÚK Chrlice II. Podstatné je, že odpůrce vyhodnotil záměr D52/JT ve zvolené variantě jako bezrozporný z hlediska budoucího vymezení výsledné trasy D43 a JZT, která se bude tím pádem muset při hodnocení v územní studii reagovat na vymezení D52/JT. V tom krajský soud nevidí žádný rozpor se smyslem a účelem územního plánování, které je třeba vnímat jako dynamický proces, který umožňuje precizovat a modifikovat jednotlivé záměry v území při změně územně-plánovací dokumentace.
307. Co se týká odůvodnění námitky č. 8 (brojící proti rozpornosti zvolené koncepce dopravní infrastruktury) a námitky č. 15 (nedůvodnost a nesprávnost vymezení koridoru pro D52/JT), krajský soud v obecné rovině odkazuje na výše uvedené závěry a dále uvádí následující.
308. V námitce č. 8 brojili navrhovatelé proti tomu, že návrh ZÚR JMK je ve vztahu k vymezení koncepce rozvoje dopravní infrastruktury vnitřně rozporný, neboť ji zároveň jako celek nevymezuje s ohledem na údajnou potřebu dalších dat a studií a na druhé straně její podobu jasně předjímá. Odpůrce tuto námitku odůvodnil kromě jiného jednoznačným konstatováním, že volbu preferované dopravní koncepce páteří silniční infrastruktury již provedl, a dále, že „návrh ZÚR JMK není vnitřně rozporný, obec má pravdu v tom, že koncepce je vybrána. V podrobnějším měřítku se však musí rozhodnout o výběru variant, které projektant prověřil jako reálné.“ Krajský soud zde nespatřuje žádnou nepřezkoumatelnost v odůvodnění odpůrce, neboť samotná volba dopravní koncepce (scénář C) je odůvodněna v kapitole část G.4.1 „Dopravní infrastruktura“. Není cílem ani smyslem rozhodnutí o námitkách opakovat neustále dokola tutéž argumentaci, která již zazněla v samotném odůvodnění přijatého řešení obsaženého v opatření obecné povahy.
309. Konkrétně u odůvodnění námitky č. 15 (plochy a koridor pro záměr dálnice D52 jsou vymezeny nedůvodně a nesprávně) odpůrce v základu své argumentace odkázal na odůvodnění námitek navrhovatelů a) a b) (jimž se krajský soud věnoval v kapitole III.F.1), což je samozřejmě zcela v pořádku a tento postup nemůže založit nepřezkoumatelnost odůvodnění rozhodnutí o námitkách. Ve zbytku své argumentace k těmto námitkám pak odpůrce čerpal z výsledků posouzení SEA. V souhrnu ani zde krajský soud nespatřuje žádné známky nepřezkoumatelnosti, neboť v celkovém kontextu ZÚR JMK je odůvodnění rozhodnutí o námitkách zcela srozumitelné, přezkoumatelné a bez zásadních logických rozporů. Ze všech uvedených důvodů vyhodnotil krajský soud i námitku jako nedůvodnou.

III.F.3 Nepřezkoumatelné vypořádání námítky č. 21 (postup KHS JMK při vydání jejího stanoviska)

310. Navrhovatelé dále vyjádřili nesouhlas s vypořádáním námítky č. 21 týkající se postupu KHS JMK při vydání jejího stanoviska, která podle názoru navrhovatelů nebyla přezkoumatelně vypořádána. V této námítce navrhovatelé napadli správnost a zákonnost stanoviska KHS JMK ze dne 20. 5. 2015, č. j. KHSJM 22575/2015/odbor/HOK, sp. zn. S-KHSJM 30943/2012, které je podle jejich názoru v rozporu s posláním a účelem orgánu ochrany veřejného zdraví. Namítali, že toto stanovisko akceptuje řešení, které nezlepšuje stav ochrany veřejného zdraví, ale naopak konzervuje současný nevyhovující stav či dokonce podporuje zhoršení vlivů na veřejné zdraví, zejména další nárůst hluku a nadměrných emisí škodlivin v ovzduší. V této námítce opětovně a znovu navrhovatelé zpochybňují využití institutu územních rezerv a kumulaci negativních vlivů v oblastech na jih od Brna.
311. Odpůrce se k této námítce nijak konkrétněji ve svém vyjádření nevyslovil (viz k tomu bod 50 vyjádření odpůrce).
312. V odůvodnění ZÚR JMK je tato námitka vyhodnocena jako nedůvodná na s. 498 – 500, přičemž odpůrce odkázal na citované stanovisko KHS JMK, které považoval za dostatečně podrobné a srozumitelné. Odkázal především na pasáže odůvodnění stanoviska týkající se územních rezerv, kde KHS JMK uvedla: „KHS JmK uzavírá, že s odkazem na výše uvedené považuje za nezbytné vydání Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje v co nejkratším časovém horizontu, nicméně se zcela ztotožňuje se závěry učiněnými zpracovateli SEA, a to, že je nutné urychlené prověření a dořešení problematiky uspořádání nadřazené silniční sítě v území metropolitní oblasti Brno na základě podrobnějšího prověření změn jejího využití územní studií.....Ve vztahu k ochraně veřejného zdraví a očekávané úrovni zdravotních rizik souvisejících s uplatňováním ZÚR JMK KHS JmK konstatuje, že požadavky na uspořádání a využití území, kritéria a podmínky pro rozhodování o změnách v území a úkoly pro územní plánování stanovené v kapitole D. ZÚR JMK dávají reálný předpoklad pro řízení potenciálních rizik ve smyslu ustanovení § 2 odst. 3 a § 82 odst. 2 písm. j) a t) zákona č. 258/2000 Sb. v navazujících řízeních a je zřejmé, že návrh ZÚR JMK v projednávané podobě ve svém důsledku nenaplní předpoklady potenciálního obrožení veřejného zdraví.“
313. Krajský soud k tomu dodává, že pokud navrhovatelé napadali správnost a zákonnost tohoto stanoviska z výše vyložených důvodů, nejde o otázky, které by mohly být předmětem přezkumu správního soudu, neboť jde o odborné posouzení otázek veřejného zdraví. Z hlediska namítané nepřezkoumatelnosti uvedené námítky navrhovatelů krajský soud podotýká, že pokud odpůrce z citovaného stanoviska vycházel, je logické, že vypořádal předmětnou námitku tak, že odkázal na odůvodnění předmětného stanoviska. Ve zbytku odpůrce především dále poukázal na odůvodnění námitek č. 1 a 2, a na jiná místa odůvodnění rozhodnutí o námitkách, která se věnují tzv. salámové metodě. Odpůrce zdůraznil, že v Brně a okolním území (OB3 metropolitní rozvojové oblasti Brno) dochází k vysoké koncentraci požadavků na změny využití území a jejich vzájemnou prostorovou a funkční koordinaci, vzniká kumulace více potenciálních záměrů. Územní rozvoj tohoto prostoru je proto třeba prověřit (včetně vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území) a koordinovat, a to v podrobnějším měřítku, než umožňují ZÚR JMK. V ZÚR JMK je proto za účelem podrobného a komplexního posouzení variant nadřazené dálniční a silniční sítě v jádrovém území OB3 metropolitní rozvojové oblasti Brno a ve vnitřním prostoru Brna navržena „Územní studie nadřazené dálniční a silniční sítě v jádrovém území OB3 metropolitní rozvojové oblasti Brno“.
314. Krajský soud neshledal, že by bylo citované stanovisko KHS JMK odpůrcem jakkoliv dezinterpretováno. KHS JMK ve výroku předmětného stanoviska vyjádřila souhlas s návrhem ZÚR JMK, přičemž svůj souhlas váže na splnění stanovených podmínek. Pod bodem I. 1 pak

KHS JMK uvádí, že v rámci úprav návrhu ZÚR JMK byl doplněn požadavek na řešení časové návaznosti realizace výše uvedených záměrů tak, aby byla zajištěna nekonfliktní funkčnost dopravy na dotčených pozemních komunikacích, a to z hlediska požadavků na ochranu veřejného zdraví. Pod bodem I. 2 KHS JMK vyjádřila požadavek, aby bylo bezprostředně po vydání ZÚR JMK zahájeno pořizování územní studie „Územní studie nadřazené dálniční a silniční síť“ ve vztahu k jádrovému území metropolitní rozvojové oblasti OB3 Brno. Postup KHS JMK tedy není nijak rozporný s tím, co i navrhovatelé považují za postup nejvhodnější z hlediska ochrany veřejných zájmů při územním plánování, tedy co nejrychlejší pořízení územní studie vedoucí k následné aktualizaci ZÚR JMK, která by umožnila postupnou realizaci jednotlivých plánovaných záměrů v dopravní infrastruktuře.

315. Co se týká územních rezerv, KHS JMK je evidentně nepovažovala za zásadní překážku pro vyslovení souhlasu s návrhem ZÚR JMK, nicméně v odůvodnění zmínila (s. 17 a 19), že představují „jistou míru nejistoty“, ovšem zdůraznila strategický význam ZÚR JMK ve vztahu k vymezení ploch a koridorů pro další z hlediska vlivů na obyvatelstvo a lidské zdraví neméně důležité záměry. Minimalizaci nejistot lze podle KHS JMK důvodně předpokládat především v aktualizaci ZÚR JMK v návaznosti na závěry, které vyplynou z územní studie. Ke kumulativním a synergickým vlivům KHS JMK uvedla, že je třeba trvat na realizaci kompenzačních opatření stanovených i pro oblast Brno-jih.
316. Pokud navrhovatelé rozvedli svou námitku směrem k požadovanému hodnocení vlivu na zdraví (HIA), které KHS JMK požadovala provést při projednávání návrhu ZÚR JMK v roce 2011, pak k tomu krajský soud podotýká, že sama KHS JMK v textu citovaného stanoviska uvedla, že její požadavky vznesené k návrhu zadání ZÚR JMK byly akceptovány (viz s. 15 odůvodnění citovaného stanoviska). Námitka navrhovatelů, že pozice KHS JMK zaujatá v předmětném stanovisku je s těmito požadavky v rozporu, tedy neobstojí, přičemž KHS JMK se ke splnění těchto požadavků srozumitelně vyjádřila. Nebylo pak ani úkolem odpůrce se v odůvodnění rozhodnutí o námitkách těmito požadavky blíže či podrobněji zabývat.
317. Souhrnně vzato krajský soud k této námitce uvádí, že ji neshledal důvodnou. Jakkoliv by bylo možné očekávat od odpůrce pregnantnější odůvodnění vznesené námitky, krajský soud přihlíží k tomu, že námitky navrhovatelů byly již v procesu pořizování ZÚR JMK koncipovány na bázi repetitivního stylu (který byl navrhovatelům vytknut i ze strany Nejvyššího správního soudu ve zrušujícím rozsudku), takže se odpůrce logicky snažil provázat text rozhodnutí o námitkách účelnými odkazy na místa, kde již určitá argumentace v podstatných obrysech zazněla. Navrhovatelé pak účinně nemohou úspěšně napadat odpůrce za drobné nedostatky v odůvodnění, když takový přístup odpůrce sami svou technikou argumentace vyvolali. V kontextu tedy odůvodnění odpůrce k námitce navrhovatelů č. 21 z hlediska přezkoumatelnosti obstojí.

III.F.4 Nevypořádání námitek preferujících koncepční scénář B (ing. S.)

318. Poslední námitka navrhovatelů zařazená do tohoto návrhového bodu se týká přezkoumatelnosti odůvodnění ZÚR JMK a částečně též odůvodnění rozhodnutí o námitkách ve vztahu k námitce navrhovatelů č. 1 a 9. Navrhovatelé tvrdí, že nikde v kapitole G (tzn. odůvodnění výroku) ZÚR JMK však není uveden argument o nepřipustnosti vymezení této alternativní dopravní koncepce z důvodu jejího údajného rozporu s PÚR. Argument o rozporu této koncepce s PÚR odpůrce použil až ve vypořádání námitky č. 9 navrhovatelů, přičemž odpůrce zcela nepřipadně odkázal stran vypořádání námitky týkající se odmítnutí koncepčního scénáře B na bod 143 odůvodnění zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu. Dokument nazvaný „*Posouzení Alternativní*“

koncepce komunikační sítě v širším okolí brněnské aglomerace", na který odkázal NSS v předmětném rozsudku v bodě 115 odůvodnění zrušujícího rozsudku, se nemohl zabývat souladem navržené alternativní koncepce s PÚR, protože tento autorizovaný dokument vznikl o dva roky dříve, než byla publikována PÚR, schválená vládou v červenci 2009. Aktualizovaným podkladem ZÚR JMK je totiž novější dokument, a to autorizovaný dokument „*Posouzení koncepcí páteřní silniční sítě pro Jihomoravský kraj v kontextu TEN-T a PÚR ČR*“, Ing. S., 2012“, který vznikl v době platnosti PÚR a je s PÚR v souladu. Odpůrce nepřezkoumatelně vypořádal námitku č. 1, že podkladové studie nebyly zohledněny.

319. Odpůrce se k této námitce nijak konkrétněji ve svém vyjádření nevyslovil (viz k tomu bod 50 vyjádření odpůrce).

320. V odůvodnění rozhodnutí o námitkách (kapitola L) se navrhovateli namítaná argumentace odpůrce objevuje opakovaně, a to zejm. na s. 479 a také na s. 481. Odpůrce se tam odvolává na názor Nejvyššího správního soudu k alternativní dopravní koncepci Ing. S. v rozsudku ze dne 21. 6. 2012, sp. zn. 1 Ao 7/2011, kde se v bodě [143] praví: „*Tzv. alternativní dopravní koncepce Ing. 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. 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. S.*“ Aktualizace č. 1 PÚR ČR, kterou vláda ČR schválila usnesením č. 276 ze dne 15. dubna 2015, potvrdila koncepci obsaženou v návrhu ZÚR JMK zpřesněním vymezení kapacitní silnice R43 a R55.

321. Krajský soud uvádí k uvedené argumentaci následující. Námitky navrhovatelů jsou postaveny na pravdivé premise, že studie ing. S. „*Posouzení koncepcí páteřní silniční sítě pro Jihomoravský kraj v kontextu TEN-T a PÚR ČR*“ (2012) (dále také S. 2012) je datována dnem 26. 8. 2012 a byla podle správního spisu založena mezi podkladové územně-plánovací studie založena navrhovateli až po dni vydání zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu. Z toho plyne navrhovateli dovozovaný závěr, že názor Nejvyššího správního soudu citovaný v bodě 143 odůvodnění zrušujícího rozsudku se nevztahuje na tuto studii. Konkrétně tato studie také není přímo explicitně zmiňována v kapitole G odůvodnění ZÚR JMK. Odpůrce pro účely odůvodnění výroku ZÚR JMK zjevně pracoval s méně podrobnou optikou, když všechny související studie podporující tzv. koncepční dopravní scénář B „*Rozvojový – studie S.*“ (Ing. S., RNDr. K., MUDr. J. V., Doc. RNDr. M. atd.), sdružil pod tento souhrnnou konstrukci, kterou se zabýval jako celkem a vyhodnotil ji jako nevhodnou.

322. Mezi navrhovateli a odpůrcem není sporné, že studie ing. S. (2012) byla založena mezi podklady pro vydání ZÚR JMK. V odůvodnění kapitoly L (rozhodnutí o námitkách) je již tato studie zmíněna, a to na s. 481. Tam se uvádí (před citací názoru NSS převzatého ze zrušujícího rozsudku) toto: „*Ke koncepci Ing. S. opětovně uvádíme, že koncepce dopravy v Jihomoravském kraji, uplatněná v ZÚR JMK, navazuje na dlouhodobě sledované zásady a principy rozvoje území a nadřazené dopravní infrastruktury. Koncepční scénář B „Rozvojový – studie S.“ byl posuzován v rámci modelování a srovnán s dalšími koncepčními scénáři z dopravního hlediska. Alternativní koncepce Ing. S. nemohla být komplexně posuzována v návrhu ZÚR JMK vzhledem k jejímu rozporu s Politikou územního rozvoje ČR.*“ Ve vztahu k souvisejícím studiím (RNDr. K., MUDr. V. atd.) odpůrce na s. 481 dále uvedl, že „*Zmíněné studie MUDr. V. a RNDr. K. se zabývají porovnáním dopravních koncepcí pro Jihomoravský kraj (oficiální koncepce ZÚR JMK 2011 a alternativní koncepce Ing. S. 2012) z hlediska vlivů na veřejné zdraví a životní prostředí.*

Vzhledem k tomu, že alternativní koncepce Ing. S. nemohla být v návrhu ZÚR JMK zohledněna jako celek pro její rozpor s PÚR, není namístě ani porovnávání dopravní koncepce ZÚR JMK 2011 a tzv. alternativní koncepce Ing. S. 2012.

323. Z uvedených výňatků odůvodnění rozhodnutí o námitkách krajský soud dovozuje následující. Jakkoliv odpůrce v kapitole G odůvodnění studii ing. S. (2012) „vymlčel“, resp. explicitně nezmiňoval, z kontextu odůvodnění rozhodnutí o námitkách je zřejmé, že s touto studií byl seznámen. Odpůrce zjevně přiřadil tuto studii k ostatním již zmíněným podkladům vztahujícím se ke koncepčnímu scénáři B a v samotném odůvodnění výroku G nepovažoval za nutné se touto studií samostatně zabývat. Naproti tomu, v odůvodnění rozhodnutí o námitkách již tuto studii explicitně zmínil. Společně pro obě části odůvodnění je to, že odpůrce vycházel z optiky vnímání alternativní koncepce jako celku, který byl odpůrcem vyhodnocen jako rozporný s PÚR, a to i vzhledem k názoru Nejvyššího správního soudu citovaného výše.
324. Krajský soud zde poukazuje na to, že uvedená námitka opět - zprostředkovaně a nepřímou - míří k otázce volby nejvhodnějšího dopravního scénáře (koncepce silniční dopravy) JMK, kterou se krajský soud zabýval dostatečně podrobně v subkapitolách III.E.1.a a III.E.1.b rozsudku, a proto na tuto část odůvodnění odkazuje.
325. Navíc považuje krajský soud za potřebné vyjádřit se k podstatě uvedené námítky, a to otázky, zda je studie ing. S. (2012) skutečně v souladu s PÚR, jak tvrdí navrhovatelé. Krajský soud v první řadě uvádí, že nepovažoval za nutné k této otázce provádět dokazování, neboť předmětná studie je založena ve správním spisu (podkladech pro vydání ZÚR JMK) a navrhovatelům je její obsah rovněž znám.
326. Krajský soud poukazuje pouze ilustrativně na klíčová místa této studie, z nichž je podle jeho názoru dostatečně zřejmé, jak je třeba tuto studii vykládat. V první řadě se autor této studie hlásí ke svým předchozím koncepčním dokumentům „Posouzení alternativní koncepce komunikační sítě v širším okolí brněnské aglomerace“, tedy konkrétně studii S. 2007 a S. 2011 (s. 3). Cílem koncepce je vytvořit koncepční variantu systému páteřních koridorů v JMK, které jako celky nepovedou k dalšímu zhoršování nadlimitních zátěží, což podle názoru autora splňuje jím definovaná koncepční varianta ALTER2012.
327. Podstatnou částí argumentace předložené v této studii (subkapitola 3.5, s. 48 a násl.) je polemika s relevantním obsahem PÚR. Autor studie zejm. dovozuje, že koncepční varianta zvolená odpůrcem v ZÚR JMK za plného respektu k PÚR je v konfliktu s limity využití území, a to s nepřekročitelnými limity znečištění ovzduší danými závaznou legislativou EU a je tedy nerealizovatelná. Proto je potřeba podle jeho názoru ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526 (bod 141 odůvodnění) aprobovat vypuštění R52 z koncepční varianty ZÚR JMK (srov. s. 50 – 51).
328. Koncepční alternativa „ALTER2012-PÚR-Aktualizace“ navrhovaná touto studií jako strategicky nejvhodnější respektuje PÚR 2008 (i aktualizaci PÚR) v rozsahu navrhovaných koridorů kapacitní silnice S8 a rychlostní silnice R55 v napojení na Rakousko. Z možných koridorů pro R43 (směr na Svitavy či Moravskou Třebovou) je zde zapracován koridor na Svitavy (s napojením na R35 východně od Svitav). Co je podstatné, předložená koncepční varianta vypouští R52 v úseku Pohořelice- hranice ČR s Rakouskem pro její údajnou nerealizovatelnost.
329. Jak vidno, tak předmětná studie neopouští a nijak zásadně se nevymyká původním východiskům alternativní koncepce zpracovaným na základě studií ing. S. z roku 2007 a 2011, pouze reaguje na aktualizaci PÚR a na právní názor Nejvyššího správního soudu obsažený ve zrušujícím rozsudku.

Tvrzený soulad s PÚR se ve skutečnosti opírá jednak o polemiku s pojetím závaznosti PÚR a možností odchýlení se od prerogativů jí stanovených, a dále o hypotetickou konstrukci vypuštění záměru R 52 v úseku Pohořelice-hranice ČR s Rakouskem.

330. Aniž by krajský soud chtěl nahrazovat v tomto ohledu poněkud absentující argumentaci odpůrce, uvádí, že navrhovateli odkazovaný bod 141 odůvodnění zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu uvádí toto: „*Povinnosti pořizovatele zásad územního rozvoje je převzít do zadání a na jeho podkladě zpracovaného návrhu zásad dle § 37 odst. 1 stavebního zákona záměry obsažené v platné politice územního rozvoje, u nichž dosud nebyla prokázána jejich neproveditelnost. Pokud se v průběhu projednávání návrhu zásad a posuzování jejich vlivů na udržitelný rozvoj území ukáže některý ze záměrů jako neproveditelný, je na pořizovateli, aby s dotčenými orgány (včetně příslušnými ústředními orgány státní správy) a Ministerstvem pro místní rozvoj na podkladě těchto zjištění dojednal vypuštění záměru z návrhu ZÚR (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 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 taková 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.*“
331. Krajský soud z uvedeného vyvozuje, že studie S. 2012, jakkoliv výslovně odkazuje a staví na názoru Nejvyššího správního soudu citovaném v bodě 141 odůvodnění zrušujícího rozsudku, je ve skutečnosti v příkrém rozporu s tímto názorem. Nejvyšší správní soud totiž přímo uvádí, že pro plánovaný záměr dopravního koridoru silnice R52 žádná překážka v průběhu pořizování ZÚR JMK nebyla zjištěna, a proto nepřicházelo vypuštění tohoto záměru v úvahu. Na tom se nic nezměnilo ani s přijetím aktualizace PÚR, neboť ta stále počítá s napojením na rakouskou dálniční síť přes Mikulov-Drasenhofen. Na tom nemůže změnit nic ani výklad autora studie (s. 20), že do doby vydání zásad územního rozvoje žádný koridor trasy plánované R 52 v územní plánovací dokumentaci neexistuje, neboť PÚR nevymezuje koridory jako konkrétní plochu s hranicemi.
332. Krajský soud tedy z uvedených důvodů nespatřuje v postupu odpůrce, který odkázal na bod 143 odůvodnění zrušujícího rozsudku, žádné pochybení. Předmětná studie S. 2012 je totiž ve své podstatě pouhým potvrzením a kosmetickou úpravou celého alternativního scénáře B, který byl odpůrcem odmítnut a Nejvyšší správní soud tuto úvahu naopak výslovně aproboval jako souladnou s PÚR. Za dané situace odpůrce neměl žádné důvody, proč svůj názor na věc jakkoliv měnit.
333. Pokud dále navrhovatelé namítali, že ze strany odpůrce nebylo odpovězeno řádně na jejich námitku č. 1, v níž se odkazovali na autorizované studie Mgr. O. V. (2007), RNDr. V. K., Ph.D. (2015) a MUDr. J. V. (2014), které nebyly podle jejich názoru odpůrcem zohledněny, krajský soud uvádí následující.
334. Odpůrce v odůvodnění této námítky na s. 471 paušálně uvedl, že tyto studie nemusejí být součástí výsledného odůvodnění ZÚR JMK, i když byly jako podklad předloženy v průběhu procesu pořizování a projednání tohoto opatření obecné povahy. Konkrétně odpůrce zaujal názor, že „*studie MUDr. V. a RNDr. K. se zabývají porovnáním dopravních koncepcí pro Jihomoravský kraj (oficiální koncepce ZÚR JMK 2011 a alternativní koncepce Ing. S. 2012) z hlediska vlivů na veřejné zdraví a životní prostředí. Vzhledem k tomu, že alternativní koncepce Ing. S. nemohla být v návrhu ZÚR JMK zohledněna jako celek pro její rozpor s PÚR, není namístě ani porovnávání dopravní koncepce ZÚR JMK 2011 a tzv. alternativní koncepce Ing. S. 2012. Tyto podkladové studie nejsou součástí opatření obecné povahy, a tudíž nemusí reflektovat výsledný obsah ZÚR, jsou pouze pomocnými dokumenty, které slouží k prověřování*

jednotlivých záměrů.“ Opakovaně se shodná argumentace objevuje i na s. 479 a 481 odůvodnění kapitoly L.

335. Krajský soud k tomu uvádí, že tyto studie byly pořízeny na objednávku navrhovatelů a jejich cílem bylo jednoznačně podpořit alternativní koncepci – dopravní scénář B (ing. S.). Aniž by krajský soud musel dále podrobně charakterizovat zmíněné studie, což učinil u některých z nich v kontextu jiných námitek navrhovatelů, uvádí, že není zřejmé, proč považují navrhovatelé svou námitku za nevypořádanou. Předmětné studie byly odpůrci předloženy spolu s námitkami navrhovatelů v rámci společného projednání návrhu ZÚR JMK a jsou založeny v podkladech ZÚR JMK vyjma studie Mgr. O. V. (2007), jejíž abstrakt je ovšem součástí studie RNDr. K. (2015). K podrobnějšímu odůvodnění významu těchto podkladových studií krajský soud odkazuje na kapitolu III.E.1.c odůvodnění tohoto rozsudku.
336. Krajský soud má za to, že s názorem odpůrce citovaným výše se nelze než ztotožnit. Odpůrce neměl žádnou povinnost se s předloženými studiemi zabývat věcně v rozhodnutí o námitkách, a pokud srozumitelně zdůvodnil, proč to nebylo nutné, zcela dostal povinnosti odůvodnit vznesenou námitku, že uvedené studie měl odpůrce k dispozici a dostatečně se jimi nezabýval. Ani tato námitka tedy není důvodná.
337. Ze všech shora uvedených důvodů krajský soud neshledal v rozhodnutí o námitkách tvrzené nedostatky a vyhodnotil všechny tyto námitky jednotlivě a ve vzájemné souvislosti jako nedůvodné.

III.G Návrhové body IV.5, IV.10 a IV.11 - Námitky brojící proti zneužití institutu územních rezerv a proti vymezení územních rezerv pro záměry silniční infrastruktury

III.G.1 Obecně k charakteru územních rezerv

338. Předtím, než soud přikročí k posouzení jednotlivých námitek směřujících vůči vymezení územních rezerv pro záměry silniční infrastruktury, je potřeba podrobněji přiblížit charakter institutu územní rezervy. Především je zásadní diametrální odlišnost účinků vymezení územní rezervy a koridoru silniční infrastruktury. Od toho se pak odvíjí zcela jiný rozsah soudního přezkumu opatření obecné povahy u těchto dvou institutů.
339. Podle § 36 odst. 1 věty třetí až páté stavebního zákona zásady územního rozvoje mohou vymezit plochu nebo koridor a stanovit jejich využití, jehož potřebu a plošné nároky je nutno prověřit (dále jen „územní rezerva“). V územní rezervě jsou zakázány změny v území [§ 2 odst. 1 písm. a)], které by mohly stanovené využití podstatně ztížit nebo znemožnit. Změnit územní rezervu na plochu nebo koridor umožňující stanovené využití lze jen na základě aktualizace zásad územního rozvoje.
340. Jak uvedl Nejvyšší správní soud například ve svém rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 - 526 (bod 158 rozsudku), 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. Je na navazujících stupních územně plánovací dokumentace, aby zpřesnily územní rezervu způsobem, jímž dojde k vyvážení mezi konkrétními potřebami rozvoje a „vyblokovaním“ části území pro případnou realizaci záměru. Je na odpovědnosti obcí, aby

územní rezervu ve své územně plánovací dokumentaci zpřesnily tak, aby procházela v dostatečném odstupu od současného zastavěného území obce.

341. Územní rezerva je tedy prostorem, jehož případné budoucí využití pro uvažovaný záměr se má teprve prověřit. Podkladem pro vymezení územní rezervy tedy nemusí být konkrétní územní studie vyhodnocující jednotlivé varianty určitého záměru. Stejně tak nemusí být v dané fázi zpracován zcela konkrétní projekt realizace záměru. Samotná územní rezerva je toliko dočasným opatřením pro případ, že dané území bude prověřeno pro účel zvažovaného záměru s pozitivním výsledkem. Teprve poté mohou být činěny kroky k využití územní rezervy pro zvažovaný záměr.
342. Prvním takovým krokem, proti němuž lze brojit (proti dopadům samotného záměru), je aktualizace zásad územního rozvoje, bez níž nemůže být daný záměr realizován. To potvrzuje dosavadní judikatura (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 - 526) a nyní také výslovně stavební zákon ve svém § 36 odst. 1 větě páté. Má-li územní rezerva sloužit pouze k prověření realizovatelnosti záměru v daném místě, přičemž nezbytným krokem pro jeho realizaci je následná změna územní rezervy na koridor, je zcela zřejmé, že až v rámci aktualizace zásad územního rozvoje bude na místě požadovat podrobnější a preciznější podklady pro stanovení koridoru a zároveň vysvětlení, proč nemá být realizována jiná varianta.
343. Územní rezerva přesto představuje omezení výstavby, tj. zásah do práv dotčených osob, byť kvalitativně zcela odlišný od účinků koridoru silniční infrastruktury. Proto je žádoucí, aby omezení výstavby trvalo co nejkratší dobu – tj. dobu nezbytnou pro prověření možnosti využití území pro stanovený záměr (dočasnost je přímo podstatným charakteristickým znakem územní rezervy). Právě na tento požadavek je nutno klást veliký důraz. Samotné umístění územní rezervy bude často dostatečně (a tedy v souladu s požadavkem proporcionality) odůvodněno tím, že je uvažováno o využití území a prozatím proto bude vhodné dané území „blokovat“ do doby, než bude připravena podrobnější dokumentace. Tuto blokaci považuje soud za zcela legitimní důsledek institutu územní rezervy. V případě dlouhodobého bezdůvodného ponechávání území v kategorii územní rezerva by však již byla situace zcela jiná, neboť by musel být zřejmý pádný důvod, proč dosud nebylo území prověřeno.
344. Pro tyto účely § 42 stavebního zákona počítá s vypracováváním pravidelných zpráv o uplatňování zásad územního rozvoje v uplynulém období. Tuto zprávu předloží krajský úřad zastupitelstvu kraje nejpozději do 4 let po vydání zásad územního rozvoje nebo jejich poslední aktualizace. Na základě schválené zprávy se pak provádí aktualizace zásad územního rozvoje.
345. Nejpozději po uplynutí čtyř let od vydání zásad územního rozvoje nebo od jejich aktualizace tedy musí dojít k vyhodnocení provedeného prověření územní rezervy pro účely zvažovaného záměru. Výsledkem by pak měla být aktualizace zásad územního rozvoje v tom směru, že daná územní rezerva bude využita pro zvažovaný záměr nebo že bude územní rezerva zrušena. O zachování územní rezervy lze uvažovat jen výjimečně ze závažných důvodů. Kraj by v takovém případě musel zdůvodnit, jaké konkrétní zásadní skutečnosti mu bránily území prověřit během uplynulé doby a proč se domnívá, že to v nedaleké budoucnosti naopak možné bude. V opačném případě by bylo nutno územní rezervu považovat za svévolný zásah do práv vlastníků dotčených nemovitostí. O takovém zásahu však lze uvažovat až v případě nedůvodného dlouhodobého zachovávání územní rezervy, nikoliv při jejím prvotním zpracování do zásad územního rozvoje.
346. Územní rezerva do práv vlastníků dotčených nemovitostí zasahuje, nicméně toliko dočasným omezením jejich vlastnických práv, a to pouze omezením v možnosti realizovat záměry, které by mohly znemožnit či podstatně ztížit budoucí využití území. Jedná se tedy o odlišný zásah oproti

situaci, kdy by byl do zásad územního rozvoje namísto územní rezervy zapracován přímo koridor silniční infrastruktury. Vymezení územní rezervy vůbec nemusí předcházet konkrétnímu využití území a ani budoucí využití zcela nepředjímá. Po jeho prověření může být učiněn závěr, že koridor silniční infrastruktury bude vhodné umístit na jiném místě. Veškeré námitky, které by brojily proti možnému koridoru silniční infrastruktury a jeho možným důsledkům v místě, kde je stanovena zatím pouze územní rezerva pro takový koridor, by bylo nutno odmítnout jako předčasné. Samotná územní rezerva totiž nevyvolává účinky jako koridor silniční infrastruktury a neomezuje dané území stejným způsobem. Námitky proti možnému koridoru zůstávají všem dotčeným osobám zachovány pro proces aktualizace zásad územního rozvoje, mělo-li by v rámci něj dojít ke změně územní rezervy na koridor.

347. Samotná územní rezerva nemůže způsobit například zhoršení životního prostředí, negativní dopad na zdraví osob či trvalou změnu využití území (tudíž trvalý zásah do vlastnických práv či do práva na samosprávu obcí). Námitky tohoto charakteru proto nelze uplatňovat, neboť by se zcela míjely s možnými účinky územní rezervy, a nemohly by proto z povahy věci vést ke zrušení opatření obecné povahy v části, v níž je vymezena územní rezerva.
348. Ve světle výše uvedeného se soud zabýval jednotlivými tvrzenými důsledky územních rezerv pro koridory silniční infrastruktury, které podle navrhovatelů způsobují nezákonnost ZÚR JMK. Tyto tvrzené důsledky soud rozčlenil do dvou kategorií. První kategorií tvoří důsledky, které podle navrhovatelů každá jednotlivá územní rezerva přímo vyvolává v místě umístění územní rezervy (tj. přímé účinky územní rezervy). Druhou kategorií pak tvoří důsledky, které vyvolává tvrzené nadužívání či zneužívání institutu územní rezervy nikoliv nutně pouze ve vazbě na území přímo dotčené územní rezervou (tj. nepřímé účinky územní rezervy).

III.G.2 Zásah do práv navrhovatelů v důsledku tvrzených přímých účinků územních rezerv

349. Nejprve se soud zabýval námitkami, jimiž navrhovatelé brojí proti některým územním rezervám s ohledem na jejich dopady na území, v němž byly vymezeny. Do této kategorie spadají tvrzení o zásahu do práv navrhovatelů v důsledku nesprávnosti vymezení některých územních rezerv, v důsledku neproporcionálního omezení jejich práva na samosprávu územními rezervami a v důsledku neproporcionálního omezení jejich vlastnického práva.

III.G.2.a Nesprávnost vymezení územních rezerv

350. Navrhovatelé tvrdí dotčení svých práv v důsledku nesprávnosti vymezení některých územních rezerv – D43 ve variantě Německé (Bystrcké) a Jihozápadní tangenty.
351. Nesprávnost (nezákonnost) územní rezervy pro dálnici D43 ve variantě Německé (Bystrcké) v úseku Troubsko/Ostrovačice – Kuřim – Lysice spatřují navrhovatelé v tom, že realizace dálnice v této trase není možná z důvodu nadlimitního znečištění ovzduší.
352. V tomto případě ovšem navrhovatelé opomíjejí výše popsanou povahu institutu územní rezervy. Územní rezerva slouží právě k tomu, aby byly podrobněji posouzeny podmínky v území, aby byla posouzena vhodnost jednotlivých variant a aby byl shromážděn dostatek podkladů pro rozhodnutí o tom, která varianta je nejen z hlediska vlivů na životní prostředí realizovatelná a která je i z tohoto pohledu vhodnější. Možné dopady na životní prostředí tudíž budou teprve detailněji posuzovány v budoucnu, a toto posouzení proto logicky nemůže předcházet vymezení územní rezervy.

353. Lze souhlasit s navrhovatelem v tom, že územní rezerva by byla nepřiměřeným zásahem do práv dotčených osob, bylo-li by zcela evidentní, že záměr v rámci dané územní rezervy nebude možné v žádném případě realizovat. Taková evidentní situace ovšem rozhodně nemůže plynout z pouhé skutečnosti, že dané území je už nyní nadlimitně zatíženo, jak tvrdí navrhovatelé například v bodu 11 návrhu. Ve fázi vymezování územní rezervy nelze bez dalšího vyloučit realizovatelnost záměru s ohledem na stávající zatížení životního prostředí už proto, že nejsou známy detailnější dopady na životní prostředí. Ty přitom mohou být nejen negativní, ale také pozitivní. Konkrétně jde-li o územní rezervu pro koridor silniční komunikace, pak taková komunikace může odvést dopravu z oblastí, kde jsou negativní vlivy dopravy mnohem významnější. Samotné negativní vlivy komunikace lze navíc eliminovat při zvažování konkrétního umístění komunikace (v rámci relativně široké oblasti územní rezervy lze komunikaci umístit do míst vzdálenějších od obydlených území). Kromě toho mohou k eliminaci stávající zátěže přispět jiná (s danou komunikací přímo nesouvisějící) opatření, v důsledku čehož bude možné komunikaci umístit, aniž by nadále byly porušovány například limity znečištění ovzduší.
354. Predikce vývoje znečištění ovzduší poté, co bude záměr realizován, je s ohledem na výše uvedené ve chvíli, kdy je teprve vymezována územní rezerva, naprosto spekulativní. Rozhodně nelze mít na základě takové predikce za to, že záměr zjevně realizovatelný v daném územní není. Právě vymezení územní rezervy vytváří časový prostor, aby mohla být tato otázka posouzena podrobně a spolehlivě.
355. Námitce nesprávnosti vymezení územní rezervy pro dálnici D43 ve variantě Německé (Bystrcké) z důvodu nadlimitního znečištění ovzduší proto nelze přisvědčit. Totéž platí o námitce, že chybí objektivní srovnání jednotlivých variant dálnice D43. Právě pro toto posuzování a srovnávání byly územní rezervy vymezeny. Námitky tohoto charakteru bude možné uplatnit nejdříve poté, co bude některá z územních rezerv převedena na koridor (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 AOs 2/2012-53), k čemuž ani nemusí dojít. Odvíjí-li navrhovatelé zásah do svých práv od této tvrzené nesprávnosti, pak k žádnému takovému zásahu nedochází – mohlo by k němu dojít právě až po aktualizaci zásad územní rozvoje a převedení územní rezervy na koridor. Z těchto důvodů je také zcela předčasné se zabývat argumenty navrhovatelů, proč je ta která varianta dálnice D43 vhodnější, nezákonná pro neprovedení rozptylové studie či pro rozpor se stanoviskem Ministerstva životního prostředí.
356. V tuto chvíli daná územní rezerva zasahuje do práv vlastníků nemovitostí v oblasti dotčené územní rezervou a do práv obcí na samosprávu zcela standardním způsobem – dochází pouze k dočasnému a částečnému omezení výstavby v dané oblasti (viz výše). Ve vztahu k těmto důsledkům však navrhovatelé netvrdí nic konkrétního, z čeho by bylo možné dovodit, že tento zásah do práv je neproporcionální.
357. Územní rezervu nelze považovat ani za nedostatečně odůvodněnou, jak tvrdí navrhovatelé. Územní rezerva je řádně odůvodněna v kapitole G.4.4. odůvodnění ZÚR JMK Navrhovatelé spatřují nedostatek v tom, že není podrobněji zdůvodněna realizovatelnost této varianty. K tomu je ovšem nutno zopakovat, že podrobněji bude realizovatelnost teprve zkoumána, proto ani není možné, aby byla před takovým zkoumáním realizovatelnost zdůvodněna v navrhovatelí požadovaném rozsahu již při vymezování územní rezervy.
358. Za této situace má soud za to, že daná územní rezerva nikterak excesivně nezasahuje do práv navrhovatelů. Zásah, který je prováděn z ústavně legitimních důvodů a s minimálními dopady do právní sféry vlastníků dotčených nemovitostí, jako v tomto případě, jsou navrhovatelé povinni

strpět (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120).

359. Dále navrhovatelé namítají nesprávnost (nezákonnost) územních rezerv pro záměr Jihozápadní tangenty RDS08-A (varianta „Modřická“) a RDS08-B (varianta „Želešická“) z důvodu, že není zdůvodněna realizovatelnost záměru v těchto územních rezervách s ohledem na to, že procházejí územím, kde jsou dlouhodobě překračovány limity zatížení území (prachovými částicemi a hlukem).
360. Ani v tomto případě nemá soud za to, že by byla realizovatelnost záměru v některé z těchto variant již nyní zcela vyloučena. I zde je predikce vývoje znečištění ovzduší poté, co by byl záměr realizován, naprosto spekulativní. Vymezení územních rezerv je teprve prvním krokem k tomu, aby byly vlivy na ovzduší u jednotlivých variant podrobněji posouzeny. Ke snížení stávající zátěže i k minimalizaci zátěže, kterou by mohl přinést tento záměr, přitom může vést řada dalších opatření (v rámci plánovaného záměru, v rámci stávajících zdrojů znečištění, v rámci legislativy upravující například emisní limity jednotlivých zdrojů znečištění). I proto není pro učinění odpovědnější predikce rozhodně prostor již ve fázi vymezení územních rezerv.
361. Územní rezervy RDS08-A i RDS08-B jsou řádně odůvodněny v kapitole G.4.4. odůvodnění ZÚR JMK. Ve vztahu k odůvodnění realizovatelnosti s ohledem na stávající překračování limitů znečištění ovzduší (potažmo hluku) pak soud opakuje, že podrobněji bude realizovatelnost záměru teprve zkoumána, proto ani není možné, aby byla před takovým zkoumáním realizovatelnost zdůvodněna v navrhovateli požadovaném rozsahu již při vymezování územních rezerv.

III.G.2.b Zásah do práva obcí na samosprávu

362. Navrhovatelé na různých místech návrhu poukazují na to, že vymezení rozsáhlých územních rezerv nezákonně a neproporcionálně zasahuje do práv dotčených obcí na samosprávu, neboť znemožňuje jejich územní rozvoj ve vymezených koridorech, aniž by bylo zřejmé, že pro toto rozsáhlé omezení existuje zákonný důvod a veřejný zájem (viz např. závěr bodu 1.5 návrhu).
363. Zdejší soud souhlasí s tvrzením navrhovatelů o zásahu do práva dotčených obcí na samosprávu. Je zřejmé, že územní rezervy představují omezení územního rozvoje obcí. Popsaný zásah je nicméně pojmovým znakem jakékoliv regulace obsažené v zásadách územního rozvoje a plně odpovídá charakteru této územně plánovací dokumentace. Je však nutno zároveň zdůraznit, že je na navazujících stupních územně plánovací dokumentace, aby jednotlivé regulované plochy, koridory a územní rezervy zpřesnily tak, aby regulace co nejvíce odpovídala také potřebám územního rozvoje dotčených obcí.
364. Omezení územního rozvoje obcí v důsledku regulace obsažené v zásadách územního rozvoje je ostatně také vyjádřeno zákonnou hierarchií systému územního plánování. Jak uvedl Nejvyšší správní soud například ve svém rozsudku ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 – 185, „*hierarchický vztah mezi jednotlivými úrovněmi územně plánovací dokumentace je vyjádřen na mnoha místech stavebního zákona z roku 2006, např. v § 54 odst. 2 a 5, a byl shodně obsažen i v předcházející právní úpravě. Obecně tedy platí, že územně plánovací dokumentace nižšího stupně nesmí být v rozporu s nadřazenou územně plánovací dokumentací.*“ Nezbytnost souladu různých stupňů územně plánovací dokumentace potvrdil Nejvyšší správní soud například také v rozsudcích ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009 – 76 (č. 2201/2011 Sb. NSS) nebo ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 185.

365. Namítají-li tedy navrhovatelé zásah do práva na samosprávu obcí v důsledku vymezení územních rezerv, může být takový zásah shledán nezákonným jen v případě evidentní nadbytečnosti konkrétní územní rezervy, zjevně excesivního (plošného) rozsahu konkrétní územní rezervy či excesivního počtu územních rezerv pro jediný záměr, potažmo v případě absence odůvodnění potřeby či na první pohled nepřiměřeného rozsahu konkrétní územní rezervy (potažmo na první pohled nepřiměřeného počtu územních rezerv pro jediný záměr).
366. Předně však soud podotýká, že excesivní počet ani rozsah územních rezerv nelze posuzovat zcela abstraktně – např. součtem dotčených ploch (ty ostatně ani nelze přesně sčítat s ohledem na další upřesňování v navazující územně plánovací dokumentaci) či součtem všech územních rezerv v zásadách územního rozvoje. Vždy je nutno přihlédnout k tomu, pro jaký konkrétní záměr byla územní rezerva stanovena, v jakém rozsahu byla stanovena konkrétní územní rezerva, z jakých důvodů, a bylo-li stanoveno více variant, proč daný počet. Roli zde tudíž pochopitelně hraje odůvodnění umístění územních rezerv, ovšem opět odůvodnění ve vztahu ke konkrétní územní rezervě. Nelze požadovat, aby byl v zásadách územního rozvoje zdůvodňován celkový rozsah či počet územních rezerv. Je tomu tak proto, že takové celkové údaje jsou zcela abstraktní a o ničem nevypovídají. Je-li každá jednotlivá územní rezerva odůvodněná a oprávněná, není rozhodné, jaký počet či rozsah územních rezerv byl v rámci zásad územního rozvoje vymezen.
367. V této souvislosti nelze odhlédnout od skutečnosti, že navrhovatelé hovoří převážně obecně o vymezení rozsáhlých územních rezerv a abstrahují od konkrétních okolností spojených s konkrétními územními rezervami. Na takto obecně formulovanou námitku může soud reagovat taktéž pouze v obecné rovině. Využití územních rezerv se přitom soudu samo o sobě nejeví jakkoliv excesivní či nesmyslné. Územní rezervy pro koridory silniční infrastruktury navazují na stávající komunikace či plánované koridory, jsou součástí celkové dopravní koncepce kraje, jejich smysl je zjevný a z odůvodnění ZÚR JMK jsou patrné důvody nutnosti prověřování jednotlivých variant. Za nezákonnost přitom rozhodně nelze považovat to, že dle tvrzení navrhovatelů není zřejmé, „*že pro toto rozsáhlé omezení existuje zákonný důvod a veřejný zájem*.“ Jak bylo uvedeno výše, v zásadách územního rozvoje není potřeba zdůvodňovat celkový rozsah či počet územních rezerv.
368. Pouze na některých místech argumentují navrhovatelé nepřiměřeností omezení práva na samosprávu stanovením konkrétních územních rezerv. V případě města Modřice a obce Ostopovice poukazují navrhovatelé na omezení jejich práv v důsledku územní rezervy pro Jihozápadní tangentu (tj. záměry RDS08-A a RDS08-B). V případě obcí Malhostovice a Skalička pak poukazují na omezení jejich práv v důsledku územní rezervy RDS34-A pro dálnici D43. Souhrnně lze vyloučit neproporcionalitu těchto omezení pouze na základě toho, že dle navrhovatelů existují důvodné pochybnosti o možnosti jejich realizace s ohledem na překračované limity znečištění ovzduší a hlukosti. Jak soud opakovaně zdůraznil, aktuální stav znečištění ovzduší nemůže bez dalšího znamenat nemožnost stanovení koridoru dopravní infrastruktury, natož územní rezervy pro takový koridor. Samotný koridor se nemůže dostat do rozporu s imisními či hlukovými limity, přičemž překračování těchto limitů lze v budoucnu eliminovat různými opatřeními. Za neproporcionální nelze považovat omezení práva na samosprávu ani z důvodu nižšího rozlišení mapových podkladů a nemožnosti určení přesné plochy územní rezervy. Rozlišení mapových podkladů je dáno charakterem zásad územního rozvoje, jakožto územně plánovací dokumentace vyššího stupně. Zároveň lze zopakovat, že je na navazujících stupních územně plánovací dokumentace, aby zpřesnily územní rezervu způsobem, jímž dojde k vyvážení mezi konkrétními potřebami rozvoje a „vyblokovaním“ části území pro případnou realizaci záměru. Jsou to tedy právě dotčené obce, které disponují nástroji pro minimalizaci dopadů územní rezervy zakotvené v ZÚR JMK.

369. Krajský soud proto k výše uvedenému uzavírá, že vymezení územních rezerv v zásadách územního rozvoje sice zasahuje do práva dotčených obcí na samosprávu, nicméně nejedná se bez dalšího o zásah nezákonný či nepřiměřený.

III.G.2.c Zásah do vlastnického práva

370. Zásah do vlastnických práv některých navrhovatelů je konstatován převážně v obecné rovině toliko v části návrhu věnované aktivní legitimaci navrhovatelů. Tato obecná konstatování však již nenacházejí odraz ve zbytku návrhu. Není ani tvrzeno, že by tvrzený zásah do vlastnického práva byl neproporcionální. Zdejší soud nijak nerozporuje, že územní rezerva omezuje vlastnická práva k nemovitostem v území, které je do územní rezervy přímo zahrnuto. Omezení vlastnického práva ovšem nemůže samo o sobě zakládat nezákonnost ZÚR JMK. Dotčený vlastník musí konkrétně uvést, v čem spatřuje neproporcionalitu takového omezení.
371. Neproporcionalita zásahu do vlastnického práva v důsledku stanovení územní rezervy je tvrzena pouze v případě navrhovatelky J. K. (str. 118 návrhu). Jedná se však o tvrzení zcela obecné. Neproporcionalita je zde bez bližšího zdůvodnění toliko konstatována.
372. V obecné rovině soud proto neshledal, že by záměr RDS01-A (územní rezerva) zasahoval do vlastnických práv navrhovatelky J. K. excesivně (srov. usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2152/15). Zásah, který je prováděn z ústavně legitimních důvodů a s minimálními dopady do právní sféry vlastníků dotčených nemovitostí, jako v tomto případě, je tato navrhovatelka povinna strpět (viz již citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 1 Ao 1/2009, zejména body 48–49). Totéž lze pak vyslovit ve vztahu k ostatním navrhovatelům tvrdícím bez dalšího pouze zásah do svého vlastnického práva v důsledku některé z územních rezerv.

III.G.3 Zásah do práv navrhovatelů v důsledku tvrzených nepřímých účinků územních rezerv

373. Navrhovatelé napříč celým návrhem namítají nadužívání či zneužívání institutu územních rezerv, vyhnutí se posouzení kumulativních a synergických vlivů v důsledku užití institutu územních rezerv, respektive neposouzení celkové koncepce páteří dopravní infrastruktury v důsledku užití institutu územních rezerv. Na základě těchto námitek mají navrhovatelé za to, že jsou tyto územní rezervy vymezeny nezákonně, respektive že je nezákonně vymezena celá dopravní koncepce, potažmo určité koridory navazující na územní rezervy. Rozpor se zákonem je spatřován v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, v rozporu se zákonným účelem zásad územního rozvoje a podobně.
374. Namítané důsledky mají společné to, že se nejedná o účinky pojmově spjaté s institutem územní rezervy (takovým účinkem je naopak výše popsané omezení výstavby v dotčeném území). Soud považuje za vhodné k těmto tvrzeným nepřímým účinkům užití územních rezerv v ZÚR JMK souhrnně uvést několik obecných východisek.

III.G.3.a Obecně k námitkám vytykajícím nevymezení celkové koncepce silniční infrastruktury formou koridorů

375. Navrhovatelé uplatňují řadu námitek, jejichž hlavní podstatou je jejich přesvědčení, že územní rezervy pro koridory silniční infrastruktury měly být v ZÚR JMK stanoveny přímo jako koridory

(neboť v opačném případě nebyla do ZÚR JMK vtělena celková koncepce silniční infrastruktury). Povinnost stanovit tyto koridory dovozují z cílů a úkolů územního plánování, zákonného účelu zásad územního rozvoje, principu legitimního očekávání apod. (v podrobnostech viz dále). Podstatou těchto námitek je tedy nesplnění této povinnosti, a tudíž nečinnost odpůrce.

376. K těmto námitkám je nutno nejprve v obecné rovině poznamenat, že v rámci návrhu na zrušení opatření obecné povahy se nelze domáhat ochrany proti nečinnosti odpůrce. Přezkum se omezuje na posouzení toho, zda zásady územního rozvoje jako celek či jeho jednotlivé části splňují kritéria stanovená v § 101d odst. 2 s. ř. s. Soud nemůže z pohledu těchto kritérií posuzovat něco, co v zásadách územního rozvoje není vůbec upraveno. Nemůže proto posuzovat, zda by bylo vhodné v zásadách územního rozvoje konkrétním způsobem regulovat určitou plochu či koridor. Nemá v takovém případě ostatně ani možnost zrušit zásady územního rozvoje v určité části, neboť je *de facto* napadána část, která neexistuje (neexistující koridor).
377. Přistoupil-li by soud v důsledku „nečinnostních“ námitek například ke zrušení sporných územních rezerv, navrhovatelé by nemohli dosáhnout kýženého výsledku – tj. vymezení koridoru silniční infrastruktury. Soud by ani v odůvodnění svého rozsudku nemohl uložit odpůrci povinnost takový koridor vymezit, neboť by se tím stavěl do role územně plánovacího orgánu, která mu v žádném případě nepřísluší.
378. Podobně ani zrušení jiné části zásad územního rozvoje (či jejich zrušení jako celku) by nemohlo nijak přispět k dosažení navrhovatelem proklamovaného cíle – tj. toho, že by měla být celková dopravní koncepce stanovena v rámci koridorů (bez využití územních rezerv). Výsledek by byl opačný, neboť žádné koridory by vymezeny nebyly.
379. Domáhají-li se tedy navrhovatelé toho, aby byly některé záměry v ZÚR JMK namísto územních rezerv vymezeny přímo jako koridory, nemůže jim soud v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části s ohledem na povahu tohoto řízení vyhovět.
380. Je zcela zřejmé, že se navrhovatelé snaží přimět odpůrce k činnosti proto, aby mohly tuto činnost (vymezení koridorů) před soudem věcně zpochybnit. Pro tento účel ovšem návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části neslouží. Navrhovatelé nebudou zbaveni možnosti své věcné námitky vznést, ovšem až ve chvíli, kdy to bude aktuální, tedy ve chvíli, kdy budou ZÚR JMK obsahovat jimi rozporovaný záměr koridoru. Je-li cílem zpochybnit samotný záměr komunikace, je zcela legitimní po všech dotčených osobách žádat, aby ke zpochybňování přistoupily až ve chvíli, kdy se záměr do zásad územního rozvoje skutečně promítne. Stanovení územních rezerv takové promítnutí nepředstavuje, neboť ty slouží právě k prověření, zda vůbec bude vymezení koridoru na místě.
381. Nutno však dodat, že výše uvedené závěry se týkají námitek, v nichž navrhovatelé spatřují rozpor se zákonem či právními principy čistě v tom, že určitý záměr neměl být vymezen jako územní rezerva, nýbrž jako koridor. Nespátřují-li nezákonnost v ničem jiném, nelze tyto námitky považovat za důvodné. Jiná situace je ovšem v případě, kdy tvrzená nezákonnost (nečinnost) podle navrhovatelů způsobuje také nezákonnost jiné části zásad územního rozvoje – tj. konkrétní regulace jiné plochy či koridoru, potažmo konkrétního regulativu. V takovém případě již lze posuzovat, zda nečinnost odpůrce nezpůsobila nezákonnost konkrétní části zásad územního rozvoje, kterou lze podrobit přezkumu v mezích § 101d odst. 2 s. ř. s. a jejíž případné zrušení by mohlo vést k napravení této nezákonnosti (alespoň v rušené části).

III.G.3.b Rozpor se základním cílem územního plánování na zajištění komplexního řešení účelného využití a prostorového uspořádání území

382. Navrhovatelé spatřují porušení § 18 odst. 2 a § 19 odst. 1 písm. b) stavebního zákona v tom, že ZÚR JMK podle nich nedodržují požadavek na komplexní řešení účelného využití a prostorového uspořádání území. Původcem tohoto stavu je podle nich excesivní nadužívání, resp. zneužívání institutu územní rezervy a nevymezení celé koncepce páteřní dopravní infrastruktury.
383. Zdejší soud se nicméně neztotožňuje již se samotnou premisou, že nevymezení celkové koncepce silniční infrastruktury formou koridorů představuje absenci takové koncepce. Ze všech podkladů i ze samotných ZÚR JMK je patrné, že odpůrce pracuje s jasnou koncepcí silniční infrastruktury, pouze v několika částech nechává dále prověřit, která z variant té dané dílčí části je realizovatelná a vhodnější. Takový postup rozhodně neznámá, že by zde žádná ucelená koncepce neexistovala. Je zcela zřejmé, které páteřní komunikace mají být na sebe napojeny a jaký má být výsledný stav silniční dopravy na páteřních komunikacích. Není pouze zřejmé, kde přesně napojení některých komunikací bude a kudy přesně některé části komunikací povedou.
384. Ze stejného důvodu nelze za nezákonnost považovat to, že odpůrce přistoupil k vymezení územních rezerv i u záměrů, které sám označuje za prioritní. Prioritou je zjevně myšlen význam konkrétní komunikace s ohledem na její úlohu v rámci celkové koncepce silniční infrastruktury. Odpůrce považuje komunikaci za prioritní proto, že by měla odvádět dopravu z místa A do místa B. Existuje-li ovšem například více variant, jejichž výhodnost je nutno teprve prověřit, je zcela legitimní, že odpůrce přistoupil k vymezení územních rezerv pro tyto varianty. V tomto postupu nelze bez dalšího spatřovat zneužití institutu územní rezervy či rozpor s tvrzením o prioritě daného záměru. I u priorit musí být respektovány zákonné požadavky, včetně požadavků na řádné zdůvodnění volby jedné z variant a na získání dostatečných podkladů pro tuto volbu.
385. Využití územních rezerv nepředstavuje popření odpůrcem prosazované koncepce silniční infrastruktury, pouze možné oddálení její celkové realizace. Je však potřeba vzít v úvahu skutečnost, že ani vymezení koridorů komunikací neznamená okamžitou realizaci záměru. Je nutno nejprve zakotvit záměr v územně plánovací dokumentaci nižšího stupně a následně vydat územní rozhodnutí a stavební povolení. Nelze odhlédnout ani od skutečnosti, že stavební práce na různých úsecích komunikace mohou být různě časově náročné. Proto nemusí stanovení některého z úseku komunikace v územní rezervě samo o sobě představovat příčinu oddálení realizace komunikace jako celku. K vybudování daného úseku komunikace může i přes nezbytnost aktualizace ZÚR JMK reálně dojít mnohem dříve než k vybudování jiných úseků, nyní stanovených formou koridoru. I s ohledem na tuto skutečnost nemá zdejší soud za to, že by stanovení některých úseků páteřních komunikací formou územních rezerv představovalo zpochybnění odpůrcem prosazované dopravní koncepce.
386. Není pravdou ani to, že by podstatná část celkové koncepce páteřní silniční infrastruktury byla stanovena formou územních rezerv. Přiměřenost rozsahu využití územních rezerv nelze hodnotit jen z pohledu porovnání množství či rozsahu nově stanovených územních rezerv a nově stanovených koridorů. Je nutno mít na paměti, že koncepce vychází primárně z využití stávajících komunikací (a počítá případně s jejich zkapacitněním). Nelze proto souhlasit ani s tvrzením navrhovatelů, že územní rezervy byly odpůrcem použity jako základní plánovací nástroj dopravní infrastruktury nadmístního významu.
387. Ve způsobu, jakým byly využity územní rezervy pro koridory silniční infrastruktury, nespatřuje zdejší soud popření celkové koncepce silniční infrastruktury, z níž odpůrce vycházel. Územní

rezervy byly použity pro případy, které zákon předpokládá, tj. pro případy prověření realizovatelnosti záměru, respektive vhodnosti některé z variant záměru.

388. Nelze souhlasit s tvrzením navrhovatelů, že vhodnost vymezeného území pro daný účel a realizovatelnost záměru musí být prověřeny a přesvědčivě odůvodněny již při vymezení územní rezervy. Zákon výslovně uvádí, že cílem územní rezervy je prověření potřebnosti a plošných nároků určitého záměru. Posuzování potřebnosti vedení silnice v přesně stanoveném území v sobě zahrnuje také posuzování toho, zda není vhodné silnici vést jinudy. V takovém případě je totiž vedení silnice v jedné ze zvažovaných variant nepotřebné. To lze ostatně dovodit i z již citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526, nebo z navrhovatelů citovaného rozsudku ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 Aos 2/2012-53. Ty zdůrazňují, že podkladem pro vymezení územní rezervy nemusí být konkrétní územní studie vyhodnocující jednotlivé varianty určitého záměru. Stejně tak nemusí být v dané fázi zpracován zcela konkrétní projekt realizace záměru.
389. Umístění územní rezervy pochopitelně musí být taktéž výsledkem určitého hrubého posouzení realizovatelnosti záměru v daném místě. Na toto hrubé posouzení ovšem nelze klást stejné nároky jako na posouzení předcházející vymezení koridoru silnice. Už vůbec pak nelze požadovat, aby toto hrubé posouzení zahrnovalo právě posouzení vhodnosti variant. V takovém případě by totiž bylo možné využít pro jedinou silnici pouze jednu územní rezervu, čímž by tento institut nemohl z velké části plnit svůj účel. Jednou z modelových situací, pro které je využití institutu územní rezervy vhodné a také legitimní, je právě dočasné omezení výstavby na více místech s cílem prověřit, v kterém z dotčených území bude vedení dopravní stavby vhodnější. „Vyblokování“ území ve více variantách pro jediný záměr považuje zdejší soud za jeden ze základních účelů institutu územní rezervy. Zdejší soud nepochybně tvrdí navrhovatelů, že jde o nástroj doplňkový (oproti základnímu nástroji, kterým je koridor), nicméně jedná se takřka o ideální institut pro plánování budoucího koridoru ve fázi, kdy není zřejmé, která z variant bude nejlepší, nicméně je takřka jisté, že jedna z variant bude vybrána.
390. Neobstojí ani výtky navrhovatelů, že zatímco v dřívějších ZÚR JMK 2011 měl odpůrce dostatek podkladů pro vymezení koridorů, nyní tvrdí, že je nemá. Závěr odpůrce, že u některých částí celkové koncepce bude potřeba provést územní studii, plně odpovídá výtkám, které ve vztahu k předchozím ZÚR JMK 2011 vyslovil ve svém rozsudku Nejvyšší správní soud. Ten jednak poukázal na nutnost dalšího posuzování vlivů na životní prostředí (kumulativních a synergických vlivů) a také na nutnost řádně prověřit varianty vedení komunikace (konkrétně v případě úseku R 43 Kuřim – Černá Hora). Nelze proto odpůrci vyčítat, že neopakoval své pochybení a v intencích závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu shledal, že pro volbu konkrétních variant některých úseků páteří silniční infrastruktury bude potřebné provést další hodnocení.
391. Otázka, zda dané hodnocení mohlo již být provedeno před přijetím nyní napadených ZÚR JMK, není v tuto chvíli sama o sobě podstatná. Výtky směřující k tomu, že si měl odpůrce dostatek podkladů již dávno opatřit, je totiž svou povahou námitkou nečinnosti odpůrce, ke které se soud podrobněji vyjádřil výše. Mají-li navrhovatelé za to, že určité přípravné úkony nezbytné pro vymezení koridoru silniční komunikace již měly být provedeny, a záměr komunikace měl být tudíž stanoven formou koridoru, nikoliv formou územní rezervy pro takový koridor, nemohou se úspěšně domáhat ochrany návrhem na zrušení zásad územního rozvoje či jejich částí.
392. Postup odpůrce podle názoru soudu nepředstavuje ani obcházení § 38 odst. 2 stavebního zákona, jak tvrdí navrhovatelé. Toto ustanovení sice ukládá zastupitelstvu kraje rozhodnout o výběru jedné z variant, pokud návrh zásad územního rozvoje obsahuje varianty řešení, nicméně toto

ustanovení nelze interpretovat tak, že jedna z variant musí být prosazena za každou cenu. Jednak nemusí být přijata varianta žádná, neboť návrh zásad územního rozvoje nelze v tomto směru považovat za závazný, jednak mohou být v rámci procesu přijímání zásad územního rozvoje zjištěny takové okolnosti, které okamžitou volbu varianty vylučují.

393. Nezvolení jedné z variant a promítnutí některých (či všech) variant do zásad územního rozvoje formou územních rezerv proto nelze považovat bez dalšího za obcházení citovaného ustanovení. Obcházení zákona nelze dovozovat ani z toho, že bylo užito územních rezerv pro více komunikací. Je nutno zopakovat, že tato skutečnost nemá sama o sobě vypovídací hodnotu. Za obcházení zákona by bylo možné považovat pouze takový postup odpůrce, kdy by stanovené územní rezervy byly samoučelné a neodůvodněné. Aby mohl soud takový závěr učinit, tak by ovšem museli navrhovatelé takovou skutečnost namítat (a zdůvodnit) ve vztahu ke konkrétní územní rezervě a nikoliv pouze v obecné rovině s poukazem na množství územních rezerv. Obecné námitky, že se odpůrce extenzivním vymezením územních rezerv dopustil obcházení § 38 odst. 2 stavebního zákona, proto nelze přisvědčit. Navrhovatelé sice brojí také proti konkrétním územním rezervám, zejména namítají jejich nerealizovatelnost, nicméně tyto námitky byly soudem vyvráceny a žádná z územních rezerv nebyla shledána samoučelnou či neodůvodněnou.
394. Zdejší soud nesouhlasí ani s námitkou, že „při tak masivním a systematickém užití územních rezerv“ by měl být kladen zvláštní důraz na formální a obsahovou kvalitu odůvodnění tohoto celkového postupu. Problémem je opět východisko navrhovatelů, že se jedná o systémové užití (v kontextu návrhu se jedná v očích navrhovatelů spíše o zneužití) územních rezerv. Množství ani rozsah územních rezerv nevypovídá bez dalšího o tom, že by se odpůrce snažil systémově vyhnout zákonným povinnostem či využít územní rezervy k jinému než proklamovanému a zákonem předvídanému účelu. Pokud by již tato skutečnost měla představovat zneužití tohoto institutu, nebyl by již dán žádný důvod klást jakékoliv vyšší nároky na odůvodnění. A naopak, nejedná-li se o zneužití, o čem je soud přesvědčen, pak taktéž není dán žádný důvod, aby bylo odůvodnění podrobnější, než za standardní situace.
395. Zpochybňují-li navrhovatelé zdůvodnění územních rezerv v souhrnu, musí soud zopakovat, že není dán žádný důvod (natož zákonná povinnost) zdůvodňovat v zásadách územního rozvoje celkový rozsah či počet územních rezerv.
396. Totéž platí pro označování kombinace územních rezerv s koridory za tzv. salámovou metodu. Již toto označení má negativní konotace a naznačuje nezákonnost postupu odpůrce. Samotná kombinace těchto dvou institutů ovšem není nijak protizákonná ani nevhodná. Za salámovou metodu by opět bylo možné považovat pouze případ, kdy by došlo ke zcela účelovému (tj. sledujícímu jiný než proklamovaný a zákonem aprobovaný cíl) rozdělení konkrétního záměru na koridor a územní rezervu. Navrhovatelé ovšem primárně označují za salámovou metodu již samotnou kombinaci uvedených institutů. S tímto paušálním hodnocením se zdejší soud rozhodně neztotožňuje.
397. Stejně obecně navrhovatelé hovoří o svévoli, excesu, obcházení zákona a zneužití správního uvážení s tím, že odpůrce institut územních rezerv použil k jiným účelům a cílům, než pro něj předpokládá zákon, čímž docílil faktického prosazení problematické dopravní koncepce. Za částečnou konkretizaci tohoto obecného tvrzení lze považovat tvrzení navrhovatelů, že koncepci prosadil bez použití zákonem předpokládaného plánovacího nástroje – koridorů dopravní infrastruktury, což by vyžadovalo podstatně vyšší nároky na prověření a odůvodnění jejich vymezení.

398. S tímto tvrzením však nelze souhlasit z několika důvodů. V první řadě odpůrce použil zákonem předpokládané plánovací nástroje – koridor dopravní infrastruktury je stejně tak zákonem předvídaným nástrojem, jako územní rezerva. Kromě toho celková koncepce páteřní dopravní infrastruktury nesestává pouze z nově vymezovaných koridorů a územních rezerv, ale také ze stávajících komunikací. A v neposlední řadě navrhovatelé zjevně zaměňují odůvodnění umístění koridoru, respektive územní rezervy na straně jedné a odůvodnění celkové koncepce silniční infrastruktury na straně druhé. Jakkoliv totiž namítají, že koridor by musel být podrobněji odůvodněn oproti územní rezervě, je zřejmé, že jádrem sporu je samotná volba celkové dopravní koncepce a odůvodnění této volby (nikoliv odůvodnění konkrétní územní rezervy).
399. Odůvodnění volby dopravní koncepce však není závislé na tom, zda ta která její část je nakonec zakotvena formou koridorů či územních rezerv. Jde totiž o předpokládaný model fungování dopravní infrastruktury, koncepci rozproštění provozu silničních vozidel v rámci celého Jihomoravského kraje, která předpokládá ve finální fázi určitý tok motorových vozidel v určitých směrech o určité hustotě. Na základě těchto odhadovaných hodnot pak lze předpokládat v obecné rovině dopady na celý Jihomoravský kraj, a tudíž následně také volit nejvhodnější koncepci. Pro tuto volbu a její zdůvodnění tak není zcela stěžejní přesné vymezení všech koridorů a volba konkrétní varianty u každé části plánované komunikace. Vhodnost koncepce a její dopad v obecném měřítku lze jistě posuzovat i při zachování variantních řešení v některých úsecích.
400. Požadavky na odůvodnění koridoru silniční infrastruktury, územní rezervy pro takový koridor a celkové zvolené koncepce páteřní silniční infrastruktury jsou tedy diametrálně odlišné. Odůvodnění těchto tří prvků je také proto na sobě relativně nezávislé. Koncepci nelze považovat za nedostatečně odůvodněnou jen proto, že bylo využito mimo jiné územních rezerv, na jejichž odůvodnění jsou kladeny nižší nároky. Koncepci lze totiž považovat za nedostatečně odůvodněnou i tehdy, jsou-li jednotlivé koridory a územní rezervy odůvodněny dostatečně. A totéž platí naopak – koncepci lze považovat za dostatečně odůvodněnou i tehdy, jsou-li jednotlivé koridory a územní rezervy odůvodněny nedostatečně.
401. Výše uvedené závěry platí pro obecně vznášené námitky nedostatečného odůvodnění územních rezerv, nedostatečného odůvodnění počtu územních rezerv, nedostatečného odůvodnění rozsahu územních rezerv či nedostatečného odůvodnění celkové koncepce vzhledem k rozsahu a počtu územních rezerv. K námitkám, v nichž navrhovatelé poukazují na konkrétní územní rezervy, jejich nedostatky, nedostatky jejich odůvodnění či vyhodnocení a jejich nezákonné důsledky, se zdejší soud vyjadřuje samostatně na jiných místech tohoto rozsudku. Stejně tak otázkou zneužití institutu územních rezerv za účelem vyhnutí se posouzení kumulativních a synergických vlivů se zdejší soud zabývá samostatně.

III.G.3.c Vyhnutí se posouzení kumulativních a synergických vlivů

402. Územní rezerva může mít podle názoru soudu nepřímý negativní účinek na některé subjekty vyplývající z toho, že nebude provedeno posouzení kumulativních a synergických vlivů. V této souvislosti je ovšem nutno poznamenat dvě skutečnosti, které budou podrobněji rozebrány níže. V první řadě nezákonností nemůže být samotné neprovedení posouzení kumulativních a synergických vlivů. A v druhé řadě případné negativní účinky se nemohou projevit v nezákonnosti samotných územních rezerv, nýbrž pouze v nezákonnosti záměrů navazujících na dané územní rezervy.
403. Skutečnost, že v případě územní rezervy není potřeba provádět posouzení kumulativních a synergických vlivů, plyne přímo ze zákona a je logickým a legitimním odrazem charakteru

územní rezervy. Územní rezervy samotné (s odhlédnutím od záměru, pro něž byly vymezeny) v zásadě nemohou mít negativní dopady na životní prostředí, neboť toliko zakazují některé změny v území, a tím konzervují dosavadní stav. Jejich posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí by tedy postrádalo smysl. U záměru, pro něž byla územní rezerva vymezena, není jisté, v jaké variantě, v jakém rozsahu a za jakých podmínek bude realizován; není ani jisté, zda k jeho realizaci skutečně dojde. Proto by požadavek na posouzení předpokládaného využití územní rezervy (zde dopravní infrastruktura) byl v této fázi předčasný [viz také důvodová zpráva k návrhu zákona č. 350/2012 Sb., podle níž by i docházelo – v rozporu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 (směrnice SEA) o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí – k opakovanému posuzování]. Z uvedených důvodů bylo posuzování stanoveného využití územní rezervy z hlediska vlivů na životní prostředí výslovně vyloučeno § 36 odst. 1 stavebního zákona, po novelizaci zákonem č. 350/2012 Sb., účinným od 1. 1. 2013. Stejná logika ovšem platila i před touto novelou [srov. Metodiku k navrhování územních rezerv a rozhodování podle nich, vydanou Ústavem územního rozvoje a Ministerstvem pro místní rozvoj v prosinci 2011, vydání první, str. 5: „[S]amotné vymezení územní rezervy nemůže vyvolat potřebu posuzování vlivů na životní prostředí a na území Natura 2000. K tomuto posouzení dochází, až když je změnou ÚPD navrhováno změnit územní rezervu na plochu nebo koridor pro prověřené využití (zpravidla zastavitelnou plochu)“].

404. Neprovedení posouzení vlivů na životní prostředí u územní rezervy tudíž nemůže samo o sobě představovat nezákonnost. Vlivy na životní prostředí (včetně vlivů kumulativních a synergických) budou posouzeny u záměru v okamžiku, kdy bude navrhováno přerážení záměru z územní rezervy do koridoru. V případě kumulativních a synergických vlivů se přitom posuzuje kumulace a synergie nejen s vlivy plánovaných záměrů, ale také s vlivy stávajících záměrů. Není tudíž ve výsledku vůbec možné se v jakékoli části vyhnout posouzení kumulativních a synergických vlivů. Nelze proto přisvědčit tvrzení navrhovatelů, že by mohlo dojít k prosazení dopravní koncepce, aniž by byly kumulativní a synergické vlivy posouzeny. Před realizací dojde k tomuto posouzení v úplně stejném rozsahu, v jakém by k němu došlo v případě, že by dopravní koncepce v ZÚR JMK byla stanovena výlučně formou koridorů. K celostnímu („holistickému“) posouzení všech souvisejících záměrů (tj. záměrů vytvářejících kumulativní a synergické vlivy), jak požadují navrhovatelé, musí dojít při každé aktualizaci, která bude zakotvovat nový související záměr. Stejně jako v tuto chvíli musí proběhnout posouzení kumulativních a synergických vlivů plánovaných záměrů a existujících staveb, bude nutné při každé aktualizaci posoudit kumulativní a synergický efekt nově plánovaných záměrů ve spojení s již dříve (v ZÚR JMK) naplánovanými záměry a existujícími stavbami. Stanovením územní rezervy se proto posouzení vlivů na životní prostředí (včetně posouzení kumulativních a synergických vlivů) v určité části pouze odkládá, nedochází k vyhnutí se tomuto posouzení, a bez dalšího nelze proto hovořit ani o obcházení zákona.

405. Podle názoru soudu ovšem existuje možnost, že vymezení územní rezervy za určitých okolností bude představovat obcházení zákona. Takovou možností by byla situace, kdy by byl prosazen určitý koridor *de facto* pouze jako plánovaná součást širšího záměru (tj. sám o sobě by byl zcela neúčelný, či v rozporu se zákonem například s ohledem na jeho negativní vlivy na životní prostředí), aniž by přitom tento širší záměr byl jakkoliv posouzen, alespoň z hlediska vlivů, jejichž kumulace či synergie je již v tuto fázi (přes vymezení některých částí záměru formou územní rezervy) zřejmá a nevyhnutelná (např. kumulace vlivů dopravy na dálnici D1 a plánované dálnici D43, přestože jsou oba záměry v tuto chvíli odděleny územními rezervami, ovšem celková koncepce počítá s tím, že nutně jedna z územních rezerv bude přeměněna v koridor – viz dále). I v takovém případě ovšem nelze hovořit o nezákonnosti vymezení samotné územní rezervy, nýbrž jediné nezákonnosti vymezení navazujícího koridoru. Takovou nezákonnost lze považovat za nepřímý negativní účinek vymezení územní rezervy.

406. Jelikož z návrhu je patrné, že nezákonnost tohoto typu navrhovatelé v případě koridorů silniční infrastruktury spojených s územními rezervami spatřují, zabýval se dále zdejší soud tím, zda jednotlivé napadené koridory, u nichž je tato skutečnost namítána, v tomto směru obstojí. Podle názoru soudu tyto koridory obstojí, bude-li splněna jedna ze dvou alternativ.
407. První možností je, že koridor obstojí jako zcela samostatná komunikace bez ohledu na to, zda v budoucnu dojde k přeměně některé z územních rezerv na koridor. V takovém případě nemají územní rezervy prakticky žádný vliv na zákonnost samotných koridorů. Byť může být počítáno s využitím koridoru i pro záměr komunikace, která je v jiných částech teprve ve fázi dalšího prověřování variant (tj. je vymezena formou územních rezerv), je v danou chvíli zároveň záměrem zcela samostatným. I kdyby k očekávanému „jinému“ využití koridoru (tj. k jeho začlenění do celkové dopravní koncepce plánovaným způsobem) nedošlo, bude plnit svou funkci i za daného stavu. Řešení otázky, v jaké konkrétní podobě bude realizována celková koncepce dopravní infrastruktury, se pouze odkládá.
408. Není-li naplněna první možnost (tj. není-li záměr bez realizace některé z územních rezerv ospravedlnitelný), může koridor v popsaném případě obstát pouze tehdy, obstojí-li jako součást „širší“ koncepce, tj. součást záměru komunikace, která je v danou chvíli v některých částech stanovena „pouze“ ve formě územních rezerv. Jako součást širší koncepce ovšem takovýto koridor obstojí pouze tehdy, je-li celkový záměr podroben komplexnějšímu posouzení, zejména pak právě alespoň částečnému posouzení kumulativních a synergických vlivů. Minimálně musí být totiž posouzeny alespoň v hrubých obrysech takové vlivy, jejichž stávající či budoucí kumulativní a synergický efekt je zcela zřejmý a nevyhnutelný. Tak je tomu v případě, že územní rezervy představují variantní řešení, přičemž je například zřejmé, že dojde k propojení určitých komunikací, není pouze rozhodnuto, ve kterém místě. V takovém případě je pak alespoň zhruba patrné, že ke kumulaci vlivů obou komunikací dojde. Orientačně musí být také dopady této kumulace patrné, neboť v opačném případě by nebylo vůbec možné hovořit o dopravní koncepci. Ačkoliv územní rezervy samy o sobě nutně takovému posouzení nepodléhají, nebude-li žádné takové posouzení provedeno, nemůže obstát samotný navazující koridor, neplní-li sám o sobě samostatný účel bez ohledu na širší záměr. V opačném případě by bylo možné jen stěží vyvrátit výtku, že koridor je sám o sobě zcela zbytečný (potažmo např. sám o sobě vykazuje výrazné negativní vlivy na životní prostředí) a součástí širší koncepce se nemůže stát s ohledem na to, jaké vlivy bude mít propojení jednotlivých komunikací.
409. Ve světle těchto závěrů se soud nejprve zabýval zákonností koridorů DS02 a DS03 pro záměr dálnice D43 s ohledem na její plánované napojení na dálnici D1. K napojení má totiž dojít v některé z variantních tras vymezených územními rezervami RDS01-A, RDS01-B, RDS01-C, RDS01-C/Z, RDS34-A, RDS34-B.
410. V prvé řadě je nutno poznamenat, že koridory DS02 a DS03 na sebe bezprostředně navazují. Hovořit proto o nich jako o dvou mikrousecích, jak činí navrhovatelé, je značně zavádějící. Dohromady se jedná o úsek dlouhý zhruba 22 km, přičemž v České republice lze jistě nalézt i mnohem kratší dálnice, které jsou nepochybně účelnými a funkčními páteřními komunikacemi, jako je například dálnice D56 o délce 12 km. Ze samotné délky koridorů DS02 a DS03 nelze proto usuzovat ohledně jejich účelnosti, realizovatelnosti a pozitivních či negativních důsledků zhora nic.
411. Soud se dále neztotožňuje s argumentací navrhovatelů směřující k tomu, že jsou uvedené koridory samy o sobě zbytečnými stavbami s ohledem na aktuální hustotu dopravy v místech koridoru. Navrhovatelé totiž zcela abstrahují od předpokládaného vývoje dopravy poté, co by

byla předmětná dálnice vybudována. Hustotu dopravy nelze odvíjet pouze od toho, jaká je hustota dopravy v daném místě nyní, kdy je obsluhovaná silnicí druhé třídy. Jak vyplývá z kapitoly G.4.1. odůvodnění ZÚR JMK, tato dálnice má převzít značnou část každodenních regionálních přepravních vztahů ze stávající dopravně přetížené silnice I/43, která je páteří OS9 rozvojové osy Brno – Svitavy / Moravská Třebová s přesahem do Pardubického kraje. Soud proto nepovažoval za potřebné provádět dokazování k otázce, jaké jsou výsledky sčítání dopravy na současných silnicích první a druhé třídy v trase záměru. Tento údaj je totiž zcela nerozhodný, neboť je naprosto zřejmé, že vybudování dálnice v podobné trase by nevedlo toliko k převzetí dopravy z tohoto úseku silnice druhé třídy, nýbrž ke komplexní změně dopravy, jak potvrzují predikované intenzity dopravy (viz např. Model silniční dopravy pro síť Jihomoravského kraje, HBH projekt spol. s r. o., 06/2014). Skutečnost, že tyto predikované intenzity nedosahují dle navrhovatelů ekonomicky rentabilní minimální intenzity pro výstavbu dálnice, nemůže být pro posouzení realizovatelnosti tohoto záměru rozhodná. Ekonomická rentabilita je pouze jedním z faktorů v rámci územního plánování. Nelze odhlížet od toho, že primárním účelem dálnice D43 má být řešení nikoliv ekonomických, nýbrž dopravních problémů Jihomoravského kraje. Kromě toho je nutno podotknout, že navrhovatelé svou orientační ekonomicky rentabilní minimální intenzitu pro výstavbu dálnice nijak nedokládají.

412. Z výše namítaných skutečností tedy neplyne, že by koridory DS02 a DS03 neobstály jako zcela samostatná komunikace bez ohledu na to, zda v budoucnu dojde k přeměně některé z územních rezerv na koridor. Navrhovatelé však také poukazují na výrazné negativní vlivy na životní prostředí těchto koridorů, které by již mohly vést k závěru, že tyto záměry samy o sobě neobstojí.
413. Je nutno přisvědčit navrhovatelům v tom, že u záměrů DS02 a DS03 jsou některé vlivy na udržitelný rozvoj území hodnoceny negativně známkou -2. Jedná se však o hodnocení vlivů přechodných. To se týká jak vyhodnocení vlivů na jednotlivé složky (ovzduší, obyvatelstvo, lidské zdraví), tak vlivů kumulativních a synergických. Pro všechny je společné to, že jde o negativní vlivy, které budou způsobeny v případě, že budou realizovány předmětné koridory, aniž by došlo k přeměně některé z navazujících územních rezerv na koridor a jeho realizaci – tj. propojení záměru s dálnicí D1. Jde totiž zejména o negativní vlivy pro město Brno. Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území ovšem zároveň dodává, že z dlouhodobého hlediska bude mít realizace záměru výrazný pozitivní vliv, dojde-li k realizaci dálnice D43 v úplnosti, tj. až po napojení na dálnici D1. Realizace záměrů DS02 a DS03 je tedy *de facto* podmíněna tím, že bude možné realizovat také navazující koridory dálnice D43, v tuto chvíli zatím vymezené jako územní rezervy. Nelze proto ani souhlasit s tvrzením navrhovatelů, že by byly pouze konstatovány negativní vlivy, aniž by byla dovozována jakákoliv opatření. Je zcela zřejmé, že je nutné zajistit, aby na tyto záměry navázaly co nejdříve kroky k přeměně územních rezerv na koridory a následné kroky k realizaci celé dálnice D43 v její úplnosti. Je ovšem nutno mít na paměti, že zásady územního rozvoje nejsou dokumentem, na který by bezprostředně navazovala fyzická realizace záměru. Proto není nutno trvat na tom, aby byla dálnice D43 jako celek vymezena formou koridoru již v tuto chvíli. Soud považuje za plně souladné se zákonem, jestliže je záměr hodnocen pozitivně toliko podmíněně, tj. pod podmínkou, že budou realizovány návazné kroky, které ještě v samotných zásadách územního rozvoje nejsou přímo (invariantně, ve formě koridorů) stanoveny a pouze se s nimi koncepčně počítá, prozatím ve variantní podobě, ve formě územních rezerv.
414. Z výše předestřené vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území je zároveň patrné, že bylo provedeno v základní rovině také hodnocení kumulativních a synergických vlivů celého záměru dálnice D43 včetně územních rezerv RDS01-A, RDS01-B, RDS01-C, RDS01-C/Z, RDS34-A a RDS34-B na životní prostředí. Jedná se o minimální možné hodnocení, které však podle názoru soudu plně odpovídá charakteru územních rezerv na straně jedné a na straně druhé požadavku na

to, aby koridory, které navazují na územní rezervy a které zároveň neobstojí jako samostatný záměr, obstály jako součást širší koncepce. Jelikož jsou záměry DS02 a DS03 bez návaznosti na dálnici D1 problematické z hlediska jejich vlivů na udržitelný rozvoj území, je pro jejich realizovatelnost podstatné vyhodnocení, že jejich kumulativní vlivy ve spojení s dálnicí D1, bez ohledu na to, která varianta propojení těchto záměrů bude následně zvolena, budou výrazně pozitivní. Přes povahu územních rezerv, které leží mezi koridory a dálnicí D1, má soud za to, že takové hodnocení lze učinit a že naopak bez takového hodnocení by byla realizovatelnost záměrů DS02 a DS03 takřka nemožná.

415. Podrobnější hodnocení vlivů na životní prostředí bude provedeno po aktualizaci ZÚR JMK a po přeměně některé z územních rezerv na koridor. Pro aktuální stav územního plánování v ZÚR JMK je ovšem podstatné, že záměry DS02 a DS03 jsou součástí širší koncepce, že jako součást této širší koncepce budou mít pozitivní vliv na udržitelný rozvoj území, a že tudíž jako součást širší koncepce obstojí. Při následných krocích vedoucích postupně k realizaci těchto záměrů budou ovšem muset správní orgány vzít v úvahu aktuální stav územního plánování a prověřit, zda jsou skutečně činěny kroky k realizaci celého záměru dálnice D43, včetně kroků směřujících k invariantnímu řešení a přeměně některých územních rezerv na koridory. S ohledem na výrazně negativní vlivy záměrů DS02 a DS03 na udržitelný rozvoj území pro případ, že by zůstaly osamocenými úseky dálnice D43, musí být v budoucnu kontinuálně sledováno, zda taková varianta reálně nehrozí. V tuto chvíli ovšem soud takovou reálnou hrozbu nevnímá, neboť záměr realizovat celou dálnici D43 je jasně deklarován, vymezení územních rezerv není v rozporu s touto deklarací (naopak se jedná o institut eliminující vznik nových překážek, které by mohly bránit realizaci záměru) a jsou zároveň naplánovány konkrétní kroky směřující k realizaci záměru. Těmito kroky jsou provedení územní studie, následná volba konkrétní varianty a aktualizace ZÚR JMK zahrnující invariantní řešení koridoru celé dálnice D43.
416. Na tomto místě je také nutno zdůraznit, že z ničeho nevyplývá (ani z námitek navrhovatelů), že dálnice D43 nebude jako celek realizovatelná. Navrhovatelé zpochybňují realizovatelnost toliko jedné z variant (Německé/Bystřeké). V příloze č. 3 vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území („Informativní údaje k územním rezervám“) jsou přitom uvedeny podrobné informace o zastoupení jevů sledovaných v rámci vyhodnocení vlivů na životní prostředí a jsou také stanovena upozornění, kterým je nutné věnovat pozornost při prověřování možnosti využití územní rezervy pro koridor. Tato upozornění směřují především k minimalizaci negativních vlivů záměru a také například k optimalizaci trasy s cílem minimalizace dopadů na obytnou zástavbu. Ani z těchto podrobnějších údajů (byť mají primárně informativní charakter) neplyne, že by byla realizovatelnost celé dálnice D43 v některé z variant stanovených územními rezervami vyloučena.
417. Lze uzavřít, že zákonnost koridorů DS02 a DS03 není zpochybněna tím, že jejich plánované napojení na dálnici D1 je v tuto chvíli vymezeno variantně formou územních rezerv.
418. Námitku podobného charakteru lze okrajově a ve velmi stručné rovině nalézt také na str. 138 návrhu, kde je ZÚR JMK vytýkána nezákonnost plynoucí z vymezení územních rezerv RDS08-A a RDS08-B, přičemž je naznačována nezákonnost záměrů DS04 a DS14 – tj. dálnice D52 (z důvodu neposouzení vlivů tranzitní dopravy ve spojení s předmětnými územními rezervami).
419. K těmto námitkám je nutno zopakovat, že samotná možnost zatížení životního prostředí realizací jedné z variant koridoru, které jsou v současné době vymezeny formou územních rezerv, nemůže zakládat nezákonnost těchto územních rezerv. Realizovatelnost některé z variant, a to i s ohledem na jejich vlivy na udržitelný rozvoj území, má být teprve podrobněji posouzena, přičemž mohou být po provedení volby jedné z variant také stanovena kompenzační opatření eliminující negativní vlivy záměru. V tuto fázi z ničeho, ani z námitek navrhovatelů, neplyne, že by byla

realizovatelnost naprosto vyloučena. I zde je možno poukázat na identifikaci jednotlivých sledovaných jevů a upozornění pro další prověřování využití územních rezerv v příloze č. 3 vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Z těchto podrobnějších údajů taktéž neplyne absolutní nerealizovatelnost záměru Jihozápadní tangenty v rámci některé z územních rezerv.

420. V případě navazujících koridorů namítají navrhovatelé, že dálnice D52 Pohořelice – Mikulov (čímž je myšlen záměr DS04) a dálnice D52/JT Rajhrad – Brno-Chrlice (čímž je myšlen záměr DS14) přivádějí tranzitní dopravu do brněnské aglomerace a města Brna, aniž by došlo k vyhodnocení vlivů této tranzitní dopravy na uvedené území.
421. Záměr DS04 bezprostředně nenavazuje na územní rezervy RDS08-A a RDS08-B, je zjevně (tato skutečnost je patrná již ze samotných mapových podkladů) nezávislý na předmětných územních rezervách, a ob stojí tudíž jako samostatný záměr (je navíc trasován v místech stávající komunikace, a dochází tudíž fakticky pouze k jejímu zkapacitnění) bez ohledu na to, zda dojde k realizaci záměru, který má být prověřen v územních rezervách RDS08-A a RDS08-B. Je proto zcela zjevné, že zvolení institutu územních rezerv pro záměry RDS08-A a RDS08-B nemůže v žádném případě zakládat nezákonnost záměru DS04, který ob stojí sám o sobě.
422. Totéž platí pro záměr DS14, s nímž je taktéž počítáno jako se samostatnými záměry nezávislými na případné realizaci Jihozápadní tangenty. Tento záměr by sice přímo navazoval na záměr Jihozápadní tangenty (na rozdíl od záměru DS04), nicméně podstatné je, že na tomto záměru není nijak závislý. To zcela jasně potvrzuje odůvodnění záměru v bodu G.4.1. odůvodnění ZÚR JMK: „*Jižní tangenta D52/JT s napojením na D2 má vysoce pozitivní roli, jak ve spojení s JZT, tak i jako samostatné propojení. Napomáhá rozložení dopravních zátěží na křižovatkách na dálnici D1 a vytváří systém „žebříku“, současně napomáhá ke zklidnění silnice II/152. Intenzity jednoznačně potvrzují potřebnou kategorii D52/JT jako čtyřpruhové směrově dělené s mimoúrovňovými křižovatkami, v daném případě dálnice.*“ Je zřejmé, že záměr DS14 ob stojí sám o sobě bez ohledu na to, zda dojde k následné přeměně některé z územních rezerv RDS08-A či RDS08-B na koridor Jihozápadní tangenty.
423. Není přitom pravdou, že by vlivy tranzitní dopravy u záměrů DS04 a DS14 nebyly řádně posouzeny (k tomu viz kapitoly III.H a III.I rozsudku). Vyhodnocení vlivů tranzitní dopravy u záměrů RDS08-A a RDS08-B pak bude na místě až ve chvíli, kdy bude zvoleno invariantní řešení, které bude zaneseno do ZÚR JMK formou koridoru. V tuto chvíli je ovšem podstatné, že záměry DS04 a DS14 byly řádně posouzeny z hlediska jejich vlivů na udržitelný rozvoj území a jako takové ob stojí.
424. Nezávislost záměrů DS04 a DS14 na územních rezervách RDS08-A a RDS08-B je patrná také z odůvodnění územních rezerv (kapitola G.4.4.): „*S ohledem na jednoznačnou spjatost stávající sítě a všech záměrů jak v jádrovém území OB3 metropolitní rozvojové oblasti Brno, tak v zastavěném území města Brna, s přihlédnutím k nové odlehčené funkci JZT, jež umožňuje zvažovat i její vypuštění, dále s ohledem na potřebu zajištění systému třístupňové ochrany města Brna i vysokému riziku kumulace vlivů na životní prostředí a lidské zdraví, projektant dospěl k závěru, že nelze v úrovni ZÚR jednoznačně rozhodnout o výběru výsledné varianty JZT, případně o její další funkci, kategorii či možném vypuštění. Z důvodu silné spjatosti celého dopravního systému jádrového území a citlivosti při vzájemném ovlivňování přepravní účinnosti, dopadů do území i vlivů na životní prostředí a lidské zdraví projektant dospěl k závěru, že JZT musí být posouzena komplexně, jako součást souboru staveb, ve větší podrobnosti než přísluší ZÚR, s dopracováním podrobnějších podkladů pro rozhodování a to v úrovni územní studie.*“ Je tedy zřejmé, že může nakonec dojít i k vypuštění záměru Jihozápadní tangenty, aniž by to mělo vliv na realizovatelnost jiných záměrů (tedy včetně záměrů DS04 a DS14).

425. Zároveň se soud neztotožňuje s tvrzením navrhovatelů, že by užití institutu územních rezerv bylo v rozporu s citovaným požadavkem, aby byla Jihozápadní tangenta posouzena komplexně, jako součást souboru staveb. Jedná se o požadavek stanovený do budoucna pro případné vymezení koridoru Jihozápadní tangenty, nikoliv požadavek ve vztahu k záměrům koridorů DS04 a DS14. Zároveň se jedná o vysvětlení důvodů, proč zatím nebylo možné tento záměr jako koridor vymezit. Je zřejmé, že v případě, že k přeměně jedné z územních rezerv na koridor dojde, bude tento koridor nutné posuzovat komplexně, jako součást souboru staveb. Do té doby se počítá s různými variantami, včetně té varianty, že tento záměr bude úplně vypuštěn. V odůvodnění předmětných územních rezerv proto soud nespatřuje žádný rozpor. Nejde o nepřijatelnou „salámovou“ metodu, nýbrž zcela standardní využití institutu územní rezervy. Odpůrce se v tomto případě nemůže vyhnout vyhodnocení kumulativních vlivů dopravy. Dojde-li k přeměně územní rezervy na koridor, bude nutné toto vyhodnocení provést, a to s ohledem na stávající zátěž i další plánované záměry.
426. Lze souhlasit s navrhovatelem v tom, že záměry nyní vymezené jako koridory již při aktualizaci ZÚR JMK nebudou samy o sobě dále posuzovány. To ovšem neznamená, že by nebyly nijak zohledněny vlivy těchto záměrů ve spojení s vlivy záměrů nyní stanovených formou územních rezerv, které budou posléze v rámci aktualizace přeřazeny do kategorie koridorů. V případě, že by záměr Jihozápadní tangenty vykázal po podrobnějším posouzení natolik závažné nedostatky, že by nemohl být realizován, nedošlo by ke změně vlivů záměrů stanovených formou koridorů (zde jde zejména o záměry DS04 a DS14). Jak ovšem bylo uvedeno výše, takový výsledek by nemohl znamenat nezákonnost, neboť záměry DS04 a DS14 ob stojí samy o sobě. V případě, že by naopak došlo k vymezení koridoru Jihozápadní tangenty při aktualizaci ZÚR JMK, muselo by být jedním z podkladů také vyhodnocení jeho vlivů na udržitelný rozvoj území, včetně vlivů kumulativních, tj. mimo jiné také vlivů dopravy na dálnicích D52 a D1 poté, co dojde k propojení těchto dálnic Jihozápadní tangentou. Nemůže tak dojít k obcházení zákona, tj. k prosazení některého záměru přes jeho neslučitelné negativní vlivy na udržitelný rozvoj území nebo přes neslučitelné kumulativní či synergické vlivy tohoto záměru spolu se záměrem jiným.

III.H Návrhový bod IV.13 - Nezákonnost vymezení koridoru pro záměr dálnice D52 Pohořelice - Mikulov

427. Navrhovatelé v dalším bodě svého návrhu namítají nezákonnost vymezení koridoru pro záměr dálnice D52 Pohořelice – Mikulov – hranice ČR / Rakousko (dále jen „koridor D52 Pohořelice – Mikulov“, někdy také dále hovořeno jen o „D52“ či o „R52“, jak byl tento koridor pojmenován před přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 268/2015 Sb.). Dle navrhovatelů by v důsledku záměru koridoru D52 Pohořelice – Mikulov, současně se záměrem dálnice D52/JT Rajhrad – Brno-Chrlice (srov. dále), došlo k přivedení dálkové (tranzitní) dopravy na území města Brna, do městských částí Brno-jih a Brno-Chrlice a dalších. To by zásadním způsobem zhoršilo již existující protiprávní stav nadlimitní imisní i hlukové zátěže tohoto území. Kumulativní a synergické vlivy obou uvedených záměrů (dálnice D52/JT Rajhrad – Brno-Chrlice a D52) nejsou vůbec popsány, tím méně vyhodnoceny. Konkrétně navrhovatelé brojí proti neposouzení koncepčních variant dálničního spojení Brna a Vídně; nezákonnosti vyhodnocení SEA ve vztahu k záměru D52 Pohořelice – Mikulov; rozporu vymezení koridoru pro záměr D52 Pohořelice – Mikulov s podmínkami ochrany území „NATURA 2000“ (zejm. proti neposouzení koncepčních variant záměru a nezákonnému výběru z variant koridoru D52 Pohořelice – Mikulov předložených zastupitelstvu kraje); nezákonnému vymezení doprovodné komunikace k dálnici D52 Pohořelice – Mikulov a proti chybnému dopravnímu modelování pro hraniční přechod Mikulov/Drasenhofen a jeho důsledkům.

428. Zdejší soud úvodem zdůrazňuje, že trasa koridoru D52 Pohořelice – Mikulov v současné podobě byla již předmětem zkoumání Nejvyšším správním soudem v jeho rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, kterým byly zrušeny původní ZÚR JMK 2011. Předmětný rozsudek se trase koridu D52 Pohořelice – Mikulov věnuje v části D.3 rozsudku a to konkrétně v bodech [355] až [376], přičemž samotné odůvodnění Nejvyššího správního soudu se nachází v bodech [369] až [376] cit. rozsudku, na které zdejší soud zcela odkazuje. Zdejší soud zdůrazňuje, že Nejvyšší správní soud shledal všechny námitky navrhovatelů v původním řízení týkající se tohoto koridoru za nedůvodné a z odůvodnění rozsudku je zcela patrné, že Nejvyšší správní soud v žádném případě *a priori* nevylučuje realizaci předmětného koridoru v daném území, o čemž svědčí zejména následující část odůvodnění (v bodě 372 cit. rozsudku), se kterým se zdejší soud zcela ztotožňuje: „[...] *samotná existence rychlostní silnice kamionovou dopravu negeneruje. Naopak bez existence kapacitního propojení hlavních dopravních os se tranzitní kamionová doprava vyskytuje na komunikacích, na kterých by se objevovat neměla, především na komunikacích II. a III. tříd vedoucích skrz obce. Tento druh dopravy pak nepřiměřeně zatěžuje nedostatečnou dopravní infrastrukturu, a to s dopadem jak na technický stav komunikací, tak na okolní životní prostředí i na veřejné zdraví. Navrhovateli namítaný výsledný stav, že bude tato doprava pokračovat ve směrech hlavních dopravních tras dálničního typu na území České republiky, je naopak žádoucí. Soud se dále ztotožňuje s vyjádřením odpůrce, že chybějící úsek R52 mezi Pohořelicemi u Brna a Mikulovem snižuje atraktivitu trasy natolik, aby úbytek dopravy v aglomeraci byl bez dobudování R52 zásadní. Stále se opakující námitkou týkající se umístování koridorů do území s existující nadlimitní zátěží se soud zabýval podrobně v bodech [102] až [110] a došel k závěru, že tato námitka není důvodná. Stejně jako navrhovatelé odkazují v podrobnostech na jiné části návrhu, soud odkazuje na výše uvedenou část rozsudku.*“ Totéž činí také zdejší soud stran opakující se námitky navrhovatelů ohledně umístění koridorů do území s nadlimitní imisí i hlukovou zátěží tohoto území, přičemž zdejší soud tuto námitku vypořádal v části týkající se posouzení kumulativních a synergických vlivů (viz kapitola III.D rozsudku).
429. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, pak také vyplývá, že dopravní a technická infrastruktura je již od nejvyšší úrovně nástrojů územního plánování vymezována pomocí ploch a koridorů. Pojem plocha a koridor jsou definovány přímo v základních pojmech uvedených v § 2 stavebního zákona a plocha je dále podrobněji definována ve vyhlášce č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území. Jedna ze specifických potřeb u dopravních koridorů 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 skrz 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. V případě koridorů a ploch dopravní a technické infrastruktury však nedochází k dalšímu členění. 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. Plochy a koridory dopravních staveb mohou, ale nemusí nutně být, být v případě splnění zákonných podmínek vymezeny již na úrovni PÚR. Toto vymezení je pak závazné pro jednotlivé zásady územního rozvoje. Pořizovatel zásad územního rozvoje se musí pokusit tyto koridory zpřesnit tak, aby byly realizovatelné, shodně jako následně pořizovatelé územních plánů.
430. Krajský soud s ohledem na výše uvedené úvodem zdůrazňuje, že v souladu s nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1315/2013 o hlavních směrech Unie pro rozvoj transevropských dopravních sítí, je dálnice D52 zařazena do sítě TEN T, u které se předpokládá

zajištění potřebných parametrů sítě a odstranění úzkých míst. D52 je zařazena do kategorie sítě TEN-T Core, u které se počítá s dokončením realizace do roku 2030. Seznam koridorů hlavní sítě je pak stanoven v části I. přílohy Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1316/2013, kterým se vytváří Nástroj pro propojení Evropy, přičemž Baltsko – jadranský koridor je na území ČR vytyčen jako Katowice – Ostrava – Brno – Wien. Tímto posledním aktem bylo potvrzeno vedení Baltsko – jadranského koridoru. Dálnice D52 ve finální podobě na úseku „Pohořelice – Mikulov – Drasenhofen / Rakousko (E461)“ je zahrnuta v PÚR jako koridor kapacitní silnice. Usnesením vlády ČR č. 713/2010 Sb. o změně usnesení vlády ze dne 9. června 2008 č. 735, k přípravě a výstavbě kapacitní pozemní komunikace Pohořelice – státní hranice s Rakouskou republikou je potvrzeno propojení rychlostní silnice R52 na území České republiky a dálnice A5 na území Rakouské republiky na česko-rakouské státní hranici mezi městy Mikulov a Drasenhofen. Poloha přechodového místa mezi R52 a A5 na česko-rakouské hranici byla stvrzena Dohodou mezi Rakouskou spolkovou vládou a vládou České republiky o propojení rakouské dálnice A5 a české rychlostní silnice R52 podepsanou 23. ledna 2009 ve Vídni. Dokument vymezuje místo propojení české a rakouské dálniční sítě v katastrálním území obcí Mikulov a Drasenhofen. Dálnice D52 je také koncepčně zakotvena v Dopravní sektorové strategii, 2. fáze, a obsažena v Prioritě 3 Rozvoj páteřní infrastruktury a dopravního napojení kraje v dokumentu „Aktualizace strategické vize Strategie Jihomoravského kraje 2020“.

431. Jak částečně vyplývá z předloženého spisu, a jak je ostatně obecně známou skutečností (§ 121 o.s.ř.), tak dálnice A5 na rakouské straně směřující k Vídni je až na poslední 9 km úsek u českých hranic, který má navazovat na dálnici D52, zcela hotová. První úsek byl otevřen již dne 31. ledna 2010, a to v délce 23,5 km mezi Eibesbrunnem a Schrickem. Jako druhý byl 8. prosince 2017 otevřen úsek Schrick – Poysbrunn o délce 25 km. Obecně známou skutečností je také ten fakt, že z úseku Poysbrunn – státní hranice ČR bude přednostně vystavěn dvoupruhový obchvat Drasenhofenu, jenž by měl být zprovozněn v roce 2019. Jeho dostavba na čtyřpruhovou dálnici a realizace posledního zbytku dálnice A5 bude provedena dle obecně známých vyjádření rakouských i českých politiků až v souvislosti se stavbou české D52, nicméně z koncepčního hlediska je poloha dálnice A5 na rakouské straně zcela jednoznačná a neměnná.
432. Podle právního názoru zdejšího soudu je zcela evidentní, že zásady územního rozvoje musí z povahy věci reagovat na objektivní podobu území, a tedy brát v úvahu záměry, které byly již dříve předmětem určitých (zejména faktických) procesů a postupů, a to i v rámci přeshraničního přesahu. Podle přesvědčení zdejšího soudu nelze vnímat Jihomoravský kraj jako ostrov v moři, který si sám vymodeluje ideální dopravní koncepci bez ohledu na to, co je za jeho hranicemi. Jestliže je Česká republika součástí společenství států dobrovolně sdružených do Evropské unie a sama na sebe převzala závazek vybudovat dálnici D52 jako součást sítě TEN T Core, u které se počítá s dokončením realizace do roku 2030 a současně je poloha dálnice D52 Pohořelice – Mikulov dána PÚR a tím, že na jedné straně je fakticky v území zafixována MÚK Pohořelice jih s návazností na již provozovaný úsek D52 Rajhrad – Pohořelice a na druhé straně je napojovací bod dlouhodobě dohodnutý s Rakouskou stranou v katastrálním území obcí Mikulov a Drasenhofen a je stabilizován, tak za této situace je podle názoru zdejšího soudu požadavek navrhovatelů na zcela „jiné koncepční vedení dálniční sítě“ až iluzorní a ze své podstaty nesmyslný. Naopak odpůrcem přijaté řešení je zcela souladné se závazky České republiky vyplývající z jejího členství v Evropské unii, přičemž toto hledisko má i ústavněprávní přesah (srov. čl. 10a Ústavy).
433. Nadto sám Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, zdůraznil, že zásady územního rozvoje, které představují nejvyšší stupeň územně plánovací dokumentace, musí obsahově z politiky územního rozvoje vycházet. 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. V návaznosti na výsledky prověřování proveditelnosti republikových a mezinárodních záměrů v rámci pořizování zásad územního rozvoje je pak třeba aktualizovat politiku územního rozvoje a promítnout tyto výsledky do jejího obsahu. Ve vztahu k dopravnímu koridoru rychlostní silnice R52 Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, konstatoval, že žádná takováto překážka v průběhu pořizování zásad územního rozvoje zjištěna nebyla, a proto nebylo důvodu vypustit tento záměr z návrhu zásad územního rozvoje. Touto optikou je pak dle přesvědčení zdejšího soudu nutné nahlížet na projednávanou věc.

434. Jak již zdejší soud uvedl na jiném místě v tomto rozsudku, tak alternativní dopravní koncepce prosazované navrhovateli nemohou z tam uvedených důvodů obstát. Přes tuto skutečnost, zdejší soud zdůrazňuje i na tomto místě, že se odpůrce posouzením koncepčních variant dálničního spojení Brna a Vídně důkladně zabýval, a to v celém průběhu přijímání ZÚR JMK. Závěry jsou pak velmi podrobně a přesvědčivě odůvodněny v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy v části G na straně 151 – 163. V ZÚR JMK odpůrce vycházel z dokumentace „*Zhodnocení potenciálu území a modelových stavů silniční sítě Jihomoravského kraje*“ – etapy A, B a C (model 2014), podle kterého byly posuzovány celkem 4 koncepční scénáře:

- Koncepční scénář A – řešení bez rozvoje komunikační sítě a tedy se zachováním stávajícího systému silnic I. třídy (I/52, I/55 či I/43) a to i přesto, že lze předpokládat přivedení polovičního profilu A5 po státní hranici v prostoru Drasenhofen / Mikulov.

- Koncepční scénář B – rozvojový Ing. S. – představuje tzv. tangenciální koncepci v podobě dvou tangent vedených po okrajích Jihomoravského kraje, a to v podobě R38 (západní tangenta), která vede od dálnice D1 ve spojení Jihlava – Znojmo – hranice ČR / Rakousko a R55 vedené od Kroměříže a Otrokovic ve spojení Veselí nad Moravou – Rohatec – Břeclav – Poštorná – hranice ČR / Rakousko. Silnice I/52 je zachována ve stávající stopě a uspořádání včetně průtahu Mikulovem.

- Koncepční scénáře C a D pak představují varianty sítě s rychlostní silnicí R52 v úseku Mikulov – Pohořelice v koordinaci s návazností na dálnici A5 a s R55 v úseku Břeclav (D2) – hranice Zlínského kraje.

435. Zdejší soud konstatuje, že jak vyplývá z předložené dokumentace a všech podkladů, tak koncepční scénář B by znamenal nutnost změny dopravních koncepcí v Rakousku a v Kraji Vysočina, přičemž varianta B by vyžadovala také změnu trasování transevropské sítě TEN T, což je s ohledem na vše výše uvedené a na to, že sítě TEN T jsou plánovány v celoevropském měřítku, až prakticky i právně nerealizovatelné. Nadto z odborných podkladů a modelování vyplývá, že i kdyby byly předchozí body realizovatelné, problémem zůstává vlastní příprava „tangent R38 a R55“ (resp. D38 a D55), jelikož intenzity na převážném úseku pomyslné R38 (D38) a hraniční části R55, resp. D55 (Břeclav – státní hranice) nedosahují takových hodnot, které opravňují zařazení těchto komunikací do systému „D“.

436. Jak vyplývá z předložené výše citované odborné studie, tak z dopravně inženýrského hlediska bez ohledu na kategorii silnice č. 52 lze konstatovat, že neexistuje žádný rozdíl mezi koncepčními scénáři A a C, D. Intenzity jsou shodné – atraktivita tahu č. 52 v úseku Mikulov – Pohořelice je zcela nezávislá na charakteru komunikace. V případě varianty A lze dle výsledků modelu 2014 předpokládat v roce 2035 intenzity dopravy na stávající silnici I/52 v úseku Pohořelice – Mikulov v rozmezí hodnot 20,5 – 19,3 tisíc vozidel / 24 hod. To představuje již před rokem 2035 naplnění kapacity stávající silnice ve špičkových obdobích a tudíž i zásadní zhoršení bezpečnosti silničního provozu. Ani silnice R55 (D55) nemá zásadní vliv na intenzity dopravy na I/52, snížení dopravy

je minimální. Z dopravně inženýrského pohledu pak odborné podklady jednoznačně doporučují koncepční scénáře C a D. S ohledem na uvedené, je odůvodnění odpůrce, že jediné zlepšení se dá realizovat přestavbou současného stavu na bezpečnou komunikaci dálničního typu, přičemž to stejné platí i pro ochranu životního prostředí, kdy výstavbou nové komunikace lze plnit požadované hygienické limity, zcela srozumitelné a z pohledu soudu důvodné.

437. Podle názoru soudu se odpůrce zcela řádně zabýval koncepčními variantami dálničního spojení Brna a Vídně, a to včetně tzv. nulové varianty, která by nezasáhla oblasti NATURA 2000, a námitky navrhovatelů jsou z tohoto hlediska nedůvodné. Navrhovatelé také tvrdí, že napadené řešení nerespektuje stanovisko AOPK – správy Chráněné krajinné oblasti (CHKO) Pálava ze dne 7. 9. 2012, ve kterém byl stanoven požadavek „*prověřit a vyhodnotit variantní řešení silničního spojení Brno – Vídeň v trase, která nezasáhne území Chráněné krajinné oblasti Pálava*“. Jak je však patrné z výše uvedeného, tak jejich argumenty jsou v tomto ohledu liché.
438. Navrhovatelé však ve svém návrhu k tomuto bodu brojí také proti tvrzenému neposouzení koncepčních variant záměru a nezákonnému výběru z variant koridoru D52 Pohořelice – Mikulov předložených zastupitelstvu kraje. Tento návrhový bod směřuje ke skutečnosti, že, na základě výsledků prověřování koncepčních scénářů a v souladu s výše uvedenými dokumenty byly v návrhu ZÚR JMK pro společné jednání ve smyslu § 37 stavebního zákona vymezeny dvě varianty koridoru kapacitní silnice R52 (dnešní D52) ve spojení Pohořelice – Mikulov, a to: varianta „*Základní ŘSD*“ (DS04 A) a varianta „*Alternativní, západní*“ (DS04 B). V přechodovém místě na hranici ČR / Rakousko byl koridor dálnice D52 stabilizován v invariantní stopě v návaznosti na postupně realizovanou a připravovanou A5.
439. Tyto dvě varianty jsou, jak vyplývá z předložené spisové dokumentace, již dlouhodobě zvažovanými možnostmi umístění předmětného koridoru mezi Pohořelicemi a Mikulovem. Již na základě usnesení vlády ČR z roku 1999 byla v roce 2000 Ředitelstvím silnic a dálnic pořízena vyhledávací studie, která prověřila průchodnost územím mezi Pohořelicemi a Mikulovem směrově dělenou čtyřpruhovou rychlostní silnicí v pěti variantách „*Rychlostní silnice R52 Pohořelice – Mikulov / Drasenhofen*“ (HBH Projekt, s. r. o., 2000). Projednání studie bylo uzavřeno tím, že byly vybrány dvě varianty, tj. „*Základní ŘSD*“ a „*Alternativní, západní*“, které byly posléze předmětem hodnocení vlivů stavby na životní prostředí (EIA). V procesu EIA byla vybrána výsledná varianta „*Základní ŘSD*“ (DS04 A), na kterou bylo dne 13. 5. 2005 vydáno souhlasné stanovisko Ministerstva životního prostředí k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí. Ta byla postupně rozpracována v úrovni dokumentace pro územní rozhodnutí a v roce 2014 dále upřesněna tahovou studií pořízenou Ministerstvem dopravy: „*Technicko ekonomická studie v úseku R52 Pohořelice – státní hranice ČR / Rakousko*“ (PK Ossendorf, a. s., 04/2014).
440. Z předložené spisové dokumentace soud ověřil, že bylo na základě vyhodnocení vlivů dvou variant dostavby jižní části D52 v Pohořelice – Mikulov, rozhodnuto na zasedání Zastupitelstva Jihomoravského kraje dne 28. 01. 2016 usnesením č. 2302/16/Z24 o výběru koridoru D52 v trase, proti níž navrhovatel brojí, tedy v trase „*Základní ŘSD*“ (DS04 A). Toto rozhodnutí bylo přijato ve smyslu ustanovení § 38 odst. 2 stavebního zákona.
441. Dále z dokumentace soud (mj. i z odborných podkladů uvedených výše) shledává, že v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy je v části G na straně 172 a 173 uvedena tabulka hodnocení variant dle vybraných kritérií a podmínek pro rozhodování o změnách využití území, která jednoznačným způsobem stanovuje rozhodovací kritéria pro výběr buď varianty „*Základní ŘSD*“ (DS04-A) nebo varianty „*Alternativní, západní*“ (DS04-B), a uvádí, společně s textovou částí na předchozích stranách, problematiku každé z variant. V podrobnostech zdejší soud na text odůvodnění odkazuje a zdůrazňuje, že závěr odpůrce, že na

základě celkového porovnání obou variant, s přihlédnutím ke stanovisku MŽP k hodnocení EIA, projektant pro společné jednání ve smyslu § 37 stavebního zákona doporučil dále sledovat variantu „Základní ŘSD“, která je z hlediska přepravní účinnosti a využitelnosti výrazně příznivější, vhodně využitelná jak pro dálkovou tak regionální zdrojovou a cílovou dopravu, a že varianta „Základní ŘSD“ svým vedením ve stopě stávající I/52 minimalizuje zásahy do volné krajiny, shledává jako zcela zákonný a přesvědčivě odůvodněný. Zdejší soud zejména zdůrazňuje závěr, že na základě provedeného hodnocení je jako varianta s nižší intenzitou působení negativních vlivů na sledované složky životního prostředí hodnocena varianta DS04 A „Základní ŘSD“.

442. Zdejší soud shledává postup odpůrce jako souladný taktéž s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, podle kterého je při výběru výsledné varianty záměru krajský úřad povinen respektovat základní cíle a úkoly územního plánování, tj. směřovat k udržitelnému rozvoji území spočívajícím ve vyváženém vztahu tří základních pilířů: příznivého životního prostředí, hospodářského rozvoje a soudržnosti společenství obyvatel území. Přesně těmito aspekty se odpůrce při svém rozhodování řídil, jak je patrné z předložené spisové dokumentace.
443. Skutečnost, že byl výběr výsledné varianty ve smyslu § 38 odst. 2 stavebního zákona předmětem zasedání zastupitelstva Jihomoravského kraje dne 28. 1. 2016, které usnesením č. 2302/16/Z24 schválilo jako nejvhodnější variantu „Základní ŘSD“, a že poté na základě výběru varianty zastupitelstvem Jihomoravského kraje je upravena dokumentace pro veřejné projednání návrhu ZÚR JMK právě s ohledem na toto rozhodnutí, shledává tak zdejší soud z důvodů uvedených výše jako souladnou se zákonem. K posouzení tvrzeného rozporu vymezení koridoru pro záměr D52 Pohořelice – Mikulov s podmínkami ochrany území „NATURA 2000“, se soud vyjádří dále.
444. Na tomto místě je třeba taktéž odmítnout argumentaci navrhovatelů, že je nezákonné, když samotné vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území neobsahuje popis a hodnocení variant koridoru DS04-A a DS04-B, předložených podle § 38 odst. 2 stavebního zákona zastupitelstvu kraje. Zdejší soud k tomuto bodu uvádí, že postup odpůrce byl zcela souladný s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, ze kterého vyplývá, že pokud jde o úpravu 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 *„Pokud je podle čl. 3 odst. 1 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.“* Tento požadavek odpůrce bezpochyby splnil. Povinnost navrhovat varianty v rámci každé SEA ovšem směrnicí uložena není. V těchto intencích je třeba vykládat i body 5 a 6 přílohy stavebního zákona. Obsahem vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na životní prostředí je zhodnocení variant tehdy, jestliže podle zadání zásad je pořizovatel povinen varianty zpracovat. Z těchto ustanovení rozhodně neplyne originární povinnost varianty zpracovat vždy a vždy je do posouzení vlivů na udržitelný rozvoj území uvést. Zákon 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, kde: *„Podle zákona je pouze nutno vzít možné varianty v potaz a odůvodnit výběr zvolené varianty.“*, což odpůrce zcela zákonně v daném případě učinil.
445. Další bod návrhu směřuje k nezákonnosti vyhodnocení SEA ve vztahu k záměru D52 Pohořelice – Mikulov, a to zejména z toho důvodu, že je dle navrhovatelů nedostatečně odůvodněné a je nepřezkoumatelné. Navrhovatelé i v tomto bodě opakovaně odkazují na dokumenty a studie týkající se alternativní dopravní koncepce a tvrdí, že se jimi odpůrce dostatečně nezabýval.

Zdejšímu soudu nezbyvá, než opakovaně odkázat na část tohoto rozsudku, který se s relevancí těchto podkladů a jejich vyhodnocením odpůrcem zabýval (viz kapitoly III.D a III.L.1 tohoto rozsudku) a zdejší soud na tomto místě již nebude repetitivně opakovat již mnohokrát vyřčené, pročez na své závěry k těmto pokladům (dokumentům a studiím) toliko odkazuje.

446. K samotnému vyhodnocení SEA se zdejší soud již také obsáhle vyjadřoval, a to jednak samostatně (kapitola III.L.1 rozsudku), tak také v rámci posuzování kumulativních a synergických vlivů (kapitola III.D rozsudku), přičemž na tam uvedené závěry zdejší soud na tomto místě taktéž odkazuje. Ke vztahu umístění koridoru k územním rezervám a neposouzením těchto územní rezerv se již zdejší soud taktéž vyjadřoval a na své závěry tam uvedené taktéž odkazuje (kapitola III.G rozsudku).
447. Konkrétně k tvrzené nezákonnosti vyhodnocení SEA ve vztahu k záměru D52 Pohořelice – Mikulov zdejší soud uvádí, že ze všech podkladů založených v předložené spisové dokumentaci, tak i z textace a odůvodnění ZÚR JMK (včetně zpracovaného vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území), jednoznačně vyplývá, že samotná realizace záměru dálnice D52 ve své komplexnosti přispěje z koncepčního hlediska celého Jihomoravského kraje ke zlepšení dopravních podmínek v řešeném území a převedení tranzitní dopravy mimo obytnou zástavbu. Zdejší soud musí také jednoznačně kladně hodnotit fakt, že jsou v ZÚR JMK jednoznačně stanoveny úkoly pro budoucí územní plánování, zejména úkol minimalizovat negativní vlivy na obytná území, veřejné zdraví a kvalitu životního prostředí tak, aby budoucí umístění tohoto záměru co nejméně zatěžovalo dotčené obyvatelstvo i životní prostředí. Nadto zdejší soud zdůrazňuje fakt, že stanovení koncepce dálnice D52 ještě zdaleka neznamená její definitivní umístění či dokonce povolení její samotné realizace. Za tímto účelem bude potřebné ještě opětovné posuzování SEA v rámci územního plánování, tak také posuzování EIA v rámci procesů územního rozhodování, přičemž díky institutu *coherence stamp* (verifikačního závazného stanoviska EIA) dle §9a zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí bude záměr a jeho vliv na lidské zdraví a životní prostředí neustále sledován v rámci jeho budoucí realizace, a to i v procesech dle stavebního řádu. Zdejší soud konstatuje, že vyhodnocení vymezeného koridoru a identifikované potenciální vlivy na sledované složky životního prostředí jsou uvedeny v kapitole A.6.9.a A.7. textové části vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a také v přílohové části této dokumentace (Příloha č. 2 a 3), přičemž na odůvodnění tam uvedené zdejší soud v celé šíři odkazuje a zdůrazňuje, že podle jeho přesvědčení je na této koncepční úrovni přijatých zásad územního rozvoje provedeno posouzení a vyhodnocení SEA velmi pečlivě až nadstandardně, a to i ve vztahu ke koridoru dálnice D52. Není pravdou také tvrzení navrhovatelů, že by se odpůrce nezabýval posouzením kumulativních a synergických vlivů stavby dálnice D52 s ostatními významnými dopravními tepy v Jihomoravském kraji. Toto posouzení je obsaženo právě v kapitole A.6.9.a A.7. textové části vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a jako takové je soud shledává za zcela dostatečné.
448. O všem výše konstatovaném pak svědčí zejména příloha č. 2 vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, kde se nachází mj. komplexní posouzení záměru koridoru DS04 – tedy stavby dálnice D52 Pohořelice – Mikulov. Zdejší soud shledává, že záměr je v tomto posouzení řádně identifikován (a to ve zjištění stávající funkce území, hodnot a limitů vymezeného koridoru). Dále je řádně provedena identifikace ovlivnění jednotlivých sledovaných oblastí (ovzduší, obyvatelstvo, lidské zdraví, biologická rozmanitost, fauna, flora, půda – zemědělský půdní fond; půda – pozemku určené plnění funkcí lesa; horninové prostředí; voda – podzemní vody; voda – povrchové vody; klima; hmotné statky; kulturní dědictví a krajina), a to i ve vzájemném ovlivnění těchto jednotlivých oblastí. Následně dochází k vyhodnocení identifikovaných vlivů se stanovením významnosti toho či jiného vlivu a se stanovením popisu vlivu a příslušným komentářem. Konečně pak dochází k vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů a ke

stanovení návrhu opatření k vyloučení, snížení, zmírnění nebo kompenzaci negativních vlivů, včetně stanovení tzv. kompenzačních opatření. Závěrem je pak stanoven návrh ukazatelů pro sledování vlivů a zejména je zde určena jednoznačná podmínka, že „*Využití koridoru DS04 je možné za předpokladu uplatnění navržených opatření SEA.*“. Zdejší soud shledává, že vyhodnocení SEA ve vztahu k záměru D52 Pohořelice – Mikulov je bezpochyby odůvodněno zcela dostatečně, je naprosto přezkoumatelné a zcela zákonné, o čemž svědčí zejména výše citované části vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, ale také předložená dokumentace jako celek se stanovisky a dalšími podklady všech dotčených orgánů (kapitola III.L rozsudku) a námítky navrhovatelů směřující tímto směrem jsou tak nedůvodné.

449. Navrhovatelé dále spatřují nezákonnost stanovení koridoru D52 Pohořelice – Mikulov v rozporu vymezení koridoru pro záměr D52 Pohořelice – Mikulov s podmínkami ochrany území NATURA 2000. Zdejší soud se již na jiném místě tohoto rozsudku velmi zevrubně zabíral otázkou posouzení vlivu ZÚR JMK na území NATURA 2000 (body 151 a násl. rozsudku), kdy neshledal nezákonnost postupu odpůrce při hodnocení vlivů ZÚR JMK na území NATURA 2000, protože v podrobnostech na odkazované pasáži svého rozsudku zdejší soud v podrobnostech odkazuje.
450. Konkrétně k vymezení koridoru D52 Pohořelice – Mikulov ve vztahu k oblastem NATURA 2000 pak zdejší soud shledává, že ve vyhodnocení vlivů tohoto záměru na oblasti NATURA 2000 je v příloze B vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území správně identifikováno, že koridorem dotčenými lokalitami jsou Ptačí oblast Pálava, Ptačí oblast Střední nádrž vodního díla Nové Mlýny a Evropsky významná lokalita Mušovský luh. Odpůrce neměl žádnou zákonnou povinnost vyhodnocovat vliv na lokalitu „Slanisko v trojúhelníku“, jak se domáhají navrhovatelé, jelikož tato lokalita nebyla v době přijímání ZÚR JMK součástí soustavy NATURA 2000 a ani z českých právních předpisů ani z evropské legislativy a ani z rozhodovací praxe českých soudů či Soudního dvora EU nevyplývá povinnost naturového hodnocení ve vztahu k nezařazeným lokalitám provádět.
451. Vyhodnocení SEA pak na základě stanovení metodiky, kterou zdejší soud shledal jako souladnou se zákonem (viz kapitola III.D rozsudku), určilo v příloze B vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, že koridor D52 Pohořelice – Mikulov má na dotčené oblasti NATURA 2000 vliv „-1“, tedy potenciálně mírně negativní vliv, který byl slovně rozveden následovně: „*Koridor je veden v místě, kde dochází k častým přeletům ptáků i k přechodům dalších zvířat přes silnici. Nelze vyloučit zvýšení přímých střetů s projíždějícími automobily (orel mořský, pěníce vlašská, tuňák obecný – Ptačí oblast Pálava, všechny předměty ochrany Ptačí oblast Střední nádrž vodního díla Nové Mlýny; robák obecný, vydra říční – Evropsky významná lokalita Mušovský luh). Při výstavbě i provozu dojde ke zvýšení hladiny rušení obrožujícího předměty ochrany Ptačí oblast Pálava, Ptačí oblast Střední nádrž vodního díla Nové Mlýny.*“
452. Na takto stanovené mírně negativní vlivy bylo ve vyhodnocení SEA reagováno následujícími opatřeními. Jednak obecnou zásadou, že „*U silnic čtyř a více pruhového uspořádání, často s oplocením a protiblukovými stěnami, je jediným možným opatřením ke snížení rizika přímé mortality a bariérového efektu těchto staveb budování technických objektů – podchodů (mostní objekty s dostatečnou šířkou i výškou) či nadchodů („zelené mosty“ – ekodukty, rovněž dostatečně široké, lépe speciální než kombinované s ostatními funkcemi, např. dopravními)*“ - viz s. 189 vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. A dále konkrétně ke koridoru D52 Pohořelice – Mikulov, pak že „*U tohoto záměru je nutné nalézt technické řešení zabráňující střetům přeletujících ptáků s vozidly. Silnice je vedena po brázi oddělující dvě nádrže Vodního díla Nové Mlýny, které je významný shromaždištěm ptáků.*“ - viz s. 190 vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Konkrétně k záměru koridoru D52 Pohořelice – Mikulov pak bylo v příloze č. 2 vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území konstatováno, že je povinností „*Minimalizovat rozsah vlivů na chráněná území (CHKO, ZCHÚ, PO, EVL). Zajistit zachování funkcí skladebných prvků ÚSES.*“ [pozn.

zdejšího soudu: ÚSES = Územní systém ekologické stability podle zákona o ochraně přírody a krajiny].

453. Samotné vyhodnocení SEA, a tím pádem i ZÚR JMK jako takové, pak stanovují jednoznačnou povinnost pro následující procesy veřejného stavebního práva (a subjekty v nich zapojené) ve vztahu k 50 plochám a koridorům, u kterých byl zjištěn mírně negativní vliv „-1“ (tedy i pro koridor D52 Pohořelice – Mikulov), že *„Záměry musí být podrobně vyhodnoceny při jejich upřesnění v územních plánech, případně v rámci projektové ELA. Pro plochy a koridory s mírně negativními vlivy platí podmínka pro územní plánování, která vyžaduje eliminovat potenciální významně negativní vlivy.“* – srov. s. 281 vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Nadto speciálně ve vztahu ke koridoru D52 Pohořelice – Mikulov je stanovena podmínka *„zajištění optimalizace trasy v rámci koridoru s cílem minimalizace dopadů na obytnou zástavbu, zajistit splnění hlukových limitů, minimalizaci vlivů na CHKO Pálava a PR Věstonická nádrž, minimalizaci vlivů na lokality soustavy Natura 2000 – EVL Mušovský luh, PO Pálava, PO Střední nádrž vodního díla Nové Mlýny, minimalizaci rozsahu záboru ZPF a PUPFL, minimalizaci vlivů na ochranná pásma vodních zdrojů I. a II. stupně.“* srov. s. 233 vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Jak vyplývá z výše uvedeného, tak všechny tyto podmínky musí být splněny v následných fázích přípravy záměru dálnice D52 s cílem minimalizací zásahů do chráněných území (oblastí NATURA 2000 nevyjímaje).
454. Z výše uvedeného vyplývá, že takto zpracované zásady územního rozvoje, resp. vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, přispívají k minimalizaci potenciálních negativních vlivů navrhovaným řešením koridoru dálnice D52 Pohořelice – Mikulov na předmětná dotčená území a zapracováním relevantních doporučení SEA i ve vztahu k oblastem NATURA 2000 do textové části ZÚR JMK (zejména do úkolů pro územní plánování v kapitole D. textové části) je zajištěna dostatečná ochrana životního prostředí v těchto oblastech a to jak ve smyslu zákona o ochraně přírody a krajiny, tak také ve smyslu příslušných předpisů evropského práva (srov. směrnici Rady 92/43/EHS ze dne 21. 5. 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, stejně tak srov. směrnici Rady 79/409/EHS ze dne 2. 4. 1979 o ochraně volně žijících ptáků v evropsky významných lokalitách a ptačích oblastech – dnes nahrazena směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. 11. 2009 o ochraně volně žijících ptáků).
455. Zdejší soud nemá žádných pochyb o tom, že na úrovni krajského koncepčního dokumentu je míra podrobností, se kterou je ochrana oblastí NATURA 2000 zpracována, zcela dostatečná a zajišťuje ochranu těchto zvláště chráněných území v kvalitativně udržitelné míře. Tento závěr je souladný také s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, ze kterého vyplývá, že Nejvyšší správní soud považuje za legitimní, že v případech, kdy nelze na úrovni zásad územního rozvoje zcela 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. Právě hodnocení vlivů navazujících stupňů územně plánovací činnosti (územních plánů obcí, regulačních plánů) a především pak NATURA 2000 ve fázi před povolováním záměru slouží k detailnějšímu posouzení míry negativních vlivů záměru, neboť teprve v těchto fázích dochází k přesné lokalizaci záměru do území a ke stanovení stavebně technických parametrů záměrů. V této optice je pak dle zdejšího soudu vyhodnocení provedené odpůrcem ve vztahu k lokalitám NATURA 2000 více než dostatečné.
456. Navrhovatelé také brojí proti, dle jejich tvrzení, nezákonnému vymezení doprovodné komunikace k dálnici D52 Pohořelice – Mikulov, tedy chybnému vymezení koridoru silnice II/395, který je vymezen jako součást koridoru dálnice D52, přičemž však by měl být dle tvrzení navrhovatelů vymezen samostatně a i samostatně posouzen v rámci posouzení SEA, jelikož se dle navrhovatelů jedná o zásadní samostatný problém z hlediska vlivů na životní prostředí. Za

současného stavu posouzení je pak dle navrhovatelů chybně stanovena i šířka koridoru dálnice D52.

457. Požadavek navrhovatelů, aby byla silnice II/395 vymezena jako samostatný koridor, je neodůvodněný, jelikož v ZÚR JMK se vymezují plochy a koridory nadmístního významu (§ 36 odst. 1 stavebního zákona), za což bez dalšího silnici druhé třídy, která má sloužit toliko jako doprovodná komunikace dálnice D52, považovat nelze. Tento záměr je již natolik konkrétní, že jeho vymezení bude úkolem územních plánů a dalších nástrojů územního plánování, územního rozhodování a stavebního řádu, u kterých je dána vysoká míra konkretizace jednotlivých záměrů. Skutečnost, že tato doprovodná komunikace je vedena jako součást koridoru D52, který je včetně ploch pro mimoúrovňové křižovatky vymezen tak, že zahrnuje územní nároky pro související stavby včetně doprovodných komunikací, které jsou řešeny variantně v souladu s aktuálně zpracovanou dokumentací „*Technicko ekonomická studie v úseku R52 Pobořelice – státní hranice ČR / Rakousko*“ z roku 2014 jako součást stavby v souběhu s vlastní trasou D52, nemůže způsobit nezákonnost ZÚR JMK, tím spíše za situace, kdy celý koridor dálnice D52 (tedy včetně této doprovodné komunikace!) byl řádně posouzen procesem SEA ve vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, jak zdejší soud obsáhle dovodil výše.

458. Vymezení koridoru v šířce 200 m s rozšířením pro plochy mimoúrovňových křižovatek (kruhová výseč o poloměru 180 – 350 m) vychází opětovně z dokumentu „*Technicko ekonomická studie v úseku R52 Pobořelice – státní hranice ČR / Rakousko*“ z roku 2014. Tato šířka koridoru není v ZÚR JMK oproti jiným koridorům nikterak výjimečná [srov. např. koridor D55 Moravský Písek (hranice kraje) – Rohatec, u kterého je stanovena šířka 250 m či koridor D55 Rohatec – Hodonín – D2, u kterého je stanovena šířka 180 m, a to taktéž včetně silnice III/05531 Hrušky, proti čemuž navrhovatelé nebrojí]. Jak již uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, tak širší 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 není přímá úměra. Větší šířka koridoru poskytuje nástrojům územního plánování nižšího stupně určitou volnost pro zohlednění konkrétních místních podmínek, jelikož realizace budoucí dopravní stavby nikdy nebude dosahovat celé širší daného koridoru. Míra přesnosti vymezení ploch a koridorů ovšem nesmí překračovat svojí určitostí daný stupeň územně-plánovacího nástroje, a to ani na jednu stranu.

459. Zmíněná šířka koridoru pro tento záměr na 200 m (což je např. oproti 700 m u koridoru D52/JT Rajhrad – Chřlce II skutečně rozdíl) je u koridoru, kde se vyskytují hned tři oblasti NATURA 2000 pochopitelná, a to jak vzhledem k nutnosti zvýšené ochrany těchto oblastí, tak i vzhledem k objektivním podmínkám daným v tomto místě (vedení koridoru přes oblast nádrže vodního díla Nové Mlýny), kde je prostor pro případné umístění dopravní stavby omezen přírodními zákonitostmi. Zúžení konkrétně tohoto koridoru je ukázkou toho, že byl zvažován výše uvedený kompromis a šířka koridorů v zásadách územního rozvoje byla zcela správně zvažována pro každý jednotlivý koridor zvlášť. Zbytečně široce vymezeným koridorem, který by musel zasahovat i do prostoru hráze či vodní hladiny, by byl zahrnut větší počet pozemků i přes jasnou nemožnost umístit v tomto prostoru danou stavbu, či širším koridorem v oblastech NATURA 2000 by mohlo dojít k potenciálně objektivně většímu zásahu do zvláště chráněných zájmů na úseku životního prostředí, což by bezpochyby ani nebylo v zájmu samotných navrhovatelů, jak soud dovozuje z jejich podání. K vymezení šířky koridoru a jejího vztahu k stanovení silničního ochranného pásu sloužícího k ochraně dálnice, silnice a místní komunikace I. nebo II. třídy a provozu na nich mimo souvisle zastavěné území obcí, zdejší soud konstatuje, že takové silniční ochranné pásmo vzniká až na základě rozhodnutí o umístění stavby nebo společného povolení,

kterým se stavba umísťuje a povoluje (srov. § 30 zákona o pozemních komunikacích), a tudíž argumentace tímto ustanovením týkající se ochranného pásma k šířce koridoru stanoveným v zásadách územního rozvoje, jehož cílem je koncepčně stanovit budoucí umístění tělesa stavby dálnice v širších souvislostech, není přiléhavá. Navíc argumentace navrhovatelů se zdá v tomto ohledu účelová, jelikož proti jiným koridorům vymezující dálnice v ZÚR JMK obdobným způsobem [např. koridor D55 Moravský Písek (hranice kraje) – Rohatec či koridor D55 Rohatec – Hodonín – D2, u kterého je stanovena šířka 180 m, a to taktéž včetně silnice III/05531 Hrušky]] již navrhovatelé nebrojí. Koridory s proměnlivou šířkou naopak soud vnímá jako oprávněnou snahu odpůrce o minimalizaci zásahu do práv jednotlivých obcí na samosprávu za současného zachování smysluplnosti řešení. Ze všech důvodů uvedených výše pak soud námitku navrhovatelů týkající se nezákonného vymezení doprovodné komunikace k dálnici D52 Pohořelice – Mikulov shledává taktéž za nedůvodnou.

460. Poslední námitka navrhovatelů v této části návrhu týkající se koridoru D52 směřuje proti tvrzenému chybnému dopravnímu modelování pro hraniční přechod Mikulov/Drasenhofen a jeho důsledkům. Navrhovatelé uvádějí, že je zde znatelný rozdíl mezi údaji z procesů EIA (jak českých, tak rakouských) pro předpokládaný stav intenzity dopravy na hraničním přechodu v roce 2035 (v těchto podkladech je uváděno 23,5 - až 24,7 tisíc vozidel denně), oproti predikci v dopravním modelu pro ZÚR JMK („*Model silniční dopravy pro síť JMK*“, HBH Projekt spol. s r.o., 2014), kde je modelováno 12,3 tisíc vozidel denně. V absolutních číslech se jedná o rozdíl ve výši 11,2 – 12,4 tisíc vozidel denně, což představuje dle navrhovatelů velmi významné podhodnocení pro intenzity dopravy v oblasti brněnské aglomerace a města Brna v ZÚR JMK se všemi dopady na posuzování kumulativních vlivů a v této oblasti. Tato odchylka ve výši cca 100 % podle navrhovatelů zcela diskvalifikuje i celé vyhodnocení SEA, a to zejména posouzení dopadů na veřejné zdraví v Brně a brněnské aglomeraci, kam je koridor D52 návrhem ZÚR JMK zavlékán a kde jsou dlouhodobě překračovány zákonné limity znečištění ovzduší.

461. K samotnému systému silniční infrastruktury na území Jihomoravského kraje se soud již věnoval na jiném místě tohoto rozsudku (viz zejména kapitola III.E rozsudku) a soud se již také opakovaně vyjádřil k umísťování koridorů do oblasti, kde jsou dlouhodobě překračovány zákonné limity ovzduší (viz kapitola III.D rozsudku) a na závěry tam uvedené si dovolí odkázat. Podle zdejšího soudu je nutné k samotné modelaci uvést, že je vždy obtížné předvídat rozvoj v období následujících 15 – 40 let a je podle soudu zcela pochopitelné, že se jednotlivé modely ve svých údajích rozcházejí. Také je třeba uvést, že je v dnešní době rychlého pokroku velmi těžké odhadnout, jestli vozidla v roce 2035 budou opravdu takovou zátěží pro životní prostředí jako v současnosti (ve smyslu mobilních zdrojů znečištění ovzduší), a to z důvodu intenzivního rozvoje alternativních pohonů (nejen rozmachu elektromobilů), ale také s ohledem na stálý legislativní i společenský tlak na snižování emisí u konvenčních motorů produkovaných v silniční dopravě [srov. např. nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 715/2007 ze dne 20. června 2007 o schvalování typu motorových vozidel z hlediska emisí z lehkých osobních vozidel a z užitkových vozidel (Euro 5 a Euro 6) a z hlediska přístupu k informacím o opravách a údržbě vozidla, ve znění pozdějších předpisů]. V neposlední řadě je k předmětné modelaci nutné uvést, že modelace použitá odpůrcem již kalkuluje i s budoucím bratislavským okruhem D4 a s propojením D3 z Žiliny do Polska, které vytvoří plánovanou paralelní trasu v rámci evropských koridorů pro vztah Rakousko – Polsko. Jinými slovy řečeno, doprava (zejména ta provozovaná těžkými nákladními vozidly) nebude vedena toliko po koridoru TEN T „*Gdynia – Gdańsk – Warszawa – Katowice – Ostrava – Brno – Wien – Graz – Villach – Bologna – Ravenna*“, ale také po druhém koridoru TEN T „*Katowice – Žilina – Bratislava – Wien – Graz – Koper – Trieste*“, čímž dochází, vzhledem k obdobné atraktivitě jednotlivých tras, k logickému snížení intenzity dopravy na budoucí dálnici D52, a i ke snížení dopravy na hraničním přechodu Mikulov/Drasenhofen, jelikož trasa Katowice – Wien je po obou koridorech srovnatelná.

Modelace použitá odpůrcem pak pracuje také s využitím trasy dálnice D55 v úrovni do napojení na D2, resp. s propojením Mikulova a Břeclavi silnicí I/40, a také s homogenizací silnice I/53 a jejím napojením na I/38, což do určité míry také snižuje intenzitu dopravy na předmětném hraničním přechodu. Vše výše uvedené znamená, že při současném stavu poznání je skutečně těžké odhadnout, jaká bude skutečná dopravní vytíženost na hraničním přechodu Mikulov/Drasenhofen v roce 2035, resp. jaký vliv bude mít intenzita dopravy na životní prostředí. Z uvedeného odborného pokladu („*Model silniční dopravy pro síť JMK*“, HBH Projekt spol. s r.o., 2014) navíc nikterak nevyplývá, že by modelace byla učiněna účelově či tendenčně s cílem vyhnout se některým zákonem daným povinností např. ohledně vyhodnocení vlivů koncepce na životní prostředí. Za této situace pak modelace použitá odpůrcem nezakládá důvod pro zrušení napadených opatření obecné povahy, i když údaje v ní uvedené nemusí být zcela přesné (ale také přesné být mohou – od toho je to právě „modelace“) a soud je jako takové neshledává za irelevantní.

462. Tvrzení navrhovatelů, že tato odchylka zcela diskvalifikuje i celé vyhodnocení SEA, a to zejména posouzení dopadů na veřejné zdraví v Brně a brněnské aglomeraci, je naprosto liché. Z odpůrcem použité modelace totiž jednoznačně vyplývá, že i když je intenzita dopravy na hraničním přechodu Mikulov/Drasenhofen nižší, tak v samotných klíčových problematických oblastech, které jsou zejména předmětem zájmu posouzení SEA (tedy jednak oblasti NATURA 2000 – Ptačí oblast Pálava, Ptačí oblast Střední nádrž vodního díla Nové Mlýny a Evropsky významná lokalita Mušovský luh a pak vliv na lidské zdraví v brněnské aglomeraci) je již počítáno s intenzitou dopravy, která se již velmi blíží k údajům uváděnými navrhovateli (tedy v úseku Rajhrad – Pohořelice: 28,9 tisíc vozidel / 24 hod., z toho 5,1 tisíc těžkých nákladních vozidel / 24 hod; Pohořelice – Dolní Dunajovice: 20,4 – 17,7 tisíc vozidel / 24 hod., z toho 3,8 – 3,4 tisíc těžkých nákladních vozidel / 24 hod., úsek Dolní Dunajovice – Mikulov: 15,7 tisíc vozidel / 24 hod., z toho 3,1 tisíc těžkých nákladních vozidel / 24 hod.). Výše uvedené hodnoty jednak svědčí o tom, že je v oblasti naprosto kapacitně neudržitelné současné vedení silnice I/52 v podobě toliko dvouproudové silnice I. třídy, ale zejména svědčí o tom, že při vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (při posouzení SEA) bylo počítáno s takovou intenzitou dopravy, která celé vyhodnocení nemůže znehodnotit, protože v obhajitelné míře pravděpodobnosti se taková intenzita dopravy bude blížit skutečným hodnotám, jak jsou při dnešní úrovni poznání predikovatelné pro rok 2035. Uvedená námitka navrhovatelů je proto nedůvodná.
463. Krajský soud závěrem po důkladném studiu předložené spisové dokumentace a po zvážení všech zájmů a jejich porovnání shledává a jednoznačně konstatuje, že realizace záměru koridoru dálnice D52 v celé její délce přispěje ke zlepšení dopravních podmínek v řešeném území a převedení tranzitní dopravy mimo obytnou zástavbu. Předmětný koridor má velmi atraktivní polohu, na kterou nemá vliv kategorizace komunikace, což znamená, že doprava (vč. těžké kamionové) jej bude využívat bez ohledu na to, jestli se bude jednat o silnici I. třídy či o dálnici. Fakt, že je realizována D52 po Pohořelice a A5 po státní hranici v Rakousku je před svým dokončením, dává jednoznačnou nenahraditelnost této trasy. Pro daný úsek pak existují pouze dva možné, zcela odlišné přístupy: 1) zachování stávajícího stavu silnice I/52 s očekávatelnými problémy s kapacitou komunikace, s bezpečnostní situací komunikace zvláště v úrovnových křižovatkách, prostoru hráze Novomlýnských nádrží, průjezdem Mikulova a rovněž z hlediska ochrany životního prostředí okolí komunikace či 2) realizace D52 – tato rychlostní komunikace dálničního typu dle přesvědčení soudu jednak eliminuje nehodovost na daném úseku, především ve vztahu k místnímu a neautomobilovému provozu, ale vytváří předpoklady k ochraně životního prostředí, a to jednak prostřednictvím snížené vedení nivelety D52, vytvoření ekoduktů a dalších vhodných kompenzačních opatření, vybudování obchvatu města Mikulova atd. Nezbyývá než uzavřít, že podle přesvědčení zdejšího soudu odpůrce při stanovení koridoru D52 postupoval zcela zákonně

a s jeho závěry učiněnými v ZÚR JMK (resp. ve vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území) se zdejší soud zcela ztotožňuje.

III.I Návrhový bod IV.12 - Nezákonost vymezení koridoru pro záměr dálnice D52/JT Rajhrad – Brno-Chrlice

464. Navrhovatelé v dalším bodě svého návrhu namítají nezákonnost vymezení koridoru pro záměr dálnice D52/JT Rajhrad – Brno-Chrlice. Prostřednictvím tohoto záměru by dle navrhovatelů došlo k přivedení další dálkové (tranzitní) dopravy na území města Brna. To by zásadním způsobem zhoršilo již existující protiprávní stav nadlimitní imisní i hlukové zátěže tohoto území. Kumulativní a synergické vlivy obou uvedených záměrů (dálnice D52/JT Rajhrad – Brno-Chrlice a D52) nejsou vůbec popsány, tím méně vyhodnoceny, pročez konkrétně navrhovatelé brojí proti nezákonnosti části vyhodnocení SEA pro dálnici D52/JT Rajhrad – Brno-Chrlice. Dále navrhovatelé konkrétně brojí proti tomu, že vymezení koridoru dálnice D52/JT Rajhrad – Brno-Chrlice je podle nich v rozporu s PÚR a s § 37 odst. 8 stavebního zákona.
465. Úvodem je nutno zdůraznit, že trasa koridoru D52/JT Rajhrad – Brno-Chrlice (tzv. jižní tangenty) byla již v některých souvislostech předmětem zkoumání Nejvyšším správním soudem v jeho rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, kterým byly zrušeny původní ZÚR JMK 2011. Předmětný rozsudek se problematice tangent města Brna věnuje v části D.2 rozsudku a to konkrétně v bodech [326] až [354], přičemž samotné odůvodnění Nejvyššího správního soudu se nachází v bodech [342] až [354] cit. rozsudku, na které zdejší soud v relevantních částech týkající se tzv. jižní tangenty odkazuje. Totéž činí také zdejší soud stran opakující se námitky navrhovatelů ohledně umístění koridorů do území s nadlimitní imisní i hlukovou zátěží tohoto území, přičemž zdejší soud tuto námitku vypořádal v části týkající se posouzení kumulativních a synergických vlivů (viz kapitola III.D rozsudku).
466. Dále se zdejší soud bude věnovat namítanému bodu, že vymezení koridoru dálnice D52/JT Rajhrad – Brno-Chrlice je podle navrhovatelů v rozporu s PÚR a s § 37 odst. 8 stavebního zákona.
467. Z předložené spisové dokumentace vyplývá, že vymezením předmětného koridoru se řeší návaznost dálnice D52 na dálniční a silniční síť ve směru na Brno, a to převedením D52 v koridoru jižní tangenty (D52/JT) s napojením na zkapacitněnou dálnici D2 v Chrlicích. Silnice I/52 v úseku Rajhrad – Brno je v současné době vedena ve stopě ulice Vídeňské jako čtyřpruhová silnice I. třídy s průchodem oboustranně zastavěným územím jižní části Brna s významnou obslužnou funkcí a napojením na dálnici D1 (MÚK Brno-centrum). Výhledová přestavba tohoto úseku ve stávající stopě v kategorii dálnice je, jak vyplývá z odborných podkladů, značně problematická a to především z důvodu městského charakteru komunikace s vedením tramvaje ve středním dělicím pásu a s potřebnými křižovatkami pro obsluhu území v kratších vzdálenostech než vyžadují normové parametry pro kategorii dálnice. Koncepce schválená v ZÚR JMK, která byla potvrzena Ministerstvem dopravy, řeší zajištění potřebných parametrů a odstranění úzkých hrdel stávající silnice I/52 v prostoru Brna návrhem kapacitní silnice (D52/JT) navazující na již realizovaný úsek D52 Pohorelice – Rajhrad a vedené ve stopě jižní tangenty s napojením na dálnici D2 v MÚK Chrlice II. Z předložené spisové dokumentace se dále podává, že modely intenzity dopravy (až 30 tisíc vozidel / 24 hod. – viz „*Model silniční dopravy pro síť JMK*“, HBH Projekt spol. s r.o., 2014) potvrzují potřebnou kategorii D52/JT jako čtyřpruhové směrově dělené dálnice s mimoúrovňovými křižovatkami. Na základě výsledků technické studie [studie „*R52 – jižní tangenta v úseku R52 Rajhrad – D2 Chrlice II*“, kterou pořídilo

MD (PK Ossendorf, s. r. o., 04/2015)] a závěrečného doporučení je zpracována do ZÚR JMK výsledná varianta s vymezením koridoru proměnlivé šíře 700 – 550 m, jejíž trasa je vedena z prostoru MÚK Rajhrad (D52) a dále pokračuje severovýchodním směrem, severně od Popovic k dálnici D2, kde se napojuje na dálnici D2 v nově navrhované MÚK Chrlice II. Stanovený koridor pak poskytuje dostatečný prostor pro optimalizaci trasy v podrobnější dokumentaci s návazností na dálnici D2 (MÚK Chrlice II). Toto řešení vyvolává současně potřebu zkapacitnění dálnice D2 Chrlice II – MÚK Brno-jih, novou MÚK Chrlice II, přestavbu MÚK Chrlice (kolektorová křižovatka MÚK Chrlice II + MÚK Chrlice) a přestavbu MÚK Brno-jih na dálnici D1. Pro tyto záměry vymezují ZÚR JMK samostatné plochy a koridory. Z výše uvedeného soud shledává, že předmětná stavba je, jak vyplývá nejen z jejího názvu, ale také z jejího smyslu, tzv. tangentou, tedy krátkým úsekem dálničního typu, jejímž účelem je propojit – v tomto konkrétním případě – dálnici D52 a D2.

468. Mezi stranami je nesporné, že předmětný koridor není vymezen v PÚR. K existenci tzv. tangent a jejich vztahu k PÚR se již vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, kterým byly zrušeny původní ZÚR JMK 2011. Nejvyšší správní soud v předmětném rozsudku v bodě 151 konstatoval, a to mj. výslovně ke stavbě jižní tangenty, že „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 rozumí plocha 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. b) stavebního zákona]. Koridor jihozápadní a jižní tangenty nelze považovat za koridor republikového významu. Vzhledem k jeho situování uprostřed území Jihomoravského kraje, 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. b) stavebního zákona – 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 vzniknout ve městě Brně a jeho bezprostředním okolí v případě kumulace dopravy z různých směrů.“ [pozn. krajského soudu: potvrzení a zvýraznění textu provedl krajský soud]. Tento svůj závěr pak Nejvyšší správní soud zopakoval v bodě 343 rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526. Zdejší soud na tomto závěru Nejvyššího správního soudu nehodlá ničeho měnit a toliko na něj odkazuje s konstatováním, že koridor D52/JT Rajhrad – Brno-Chrlice není stavbou mezinárodního a republikového významu, ale toliko stavbou nadmístního významu, jejímž hlavním cílem je řešení dopravy v brněnské aglomeraci vyvolané koncentrací dopravních koridorů republikového významu, pročez není nutné, aby tento koridor byl vymezen v PÚR. Na tomto konstatování nic nemění ani citace navrhovatelů ze ZÚR JMK, protože z nich (z těchto citací, ale i z ZÚR JMK jako celku) ostatně jednoznačně vyplývá toliko to, že předmětná tangenta kontinuálně propojuje kapacitní síť mezinárodního a republikového významu, nikoliv, že sama tato tangenta tento význam má. To, že je tento koridor jižní tangenty vymezen v ZÚR JMK způsobem, jakým vymezen je, pak nikterak nezakládá jeho rozpor se schválenou PÚR. V tomto ohledu je pak tvrzení navrhovatelů o nezákonnosti stanoviska Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 26. 11. 2015, č. j. MMR 28714/2015-81-2 (z důvodu jeho tvrzeného rozporu s ustanovením § 37 odst. 8 stavebního zákona, když v tomto stanovisku se Ministerstvo pro místní rozvoj ke koridoru dálnice D52/JT Rajhrad – Brno-Chrlice nijak nevyjádřilo), potřeba označit za nedůvodné, protože Ministerstvo pro místní rozvoj nemělo žádnou zákonnou povinnost se k umístění předmětného koridoru vyjadřovat. Námitku navrhovatelů, že vymezení koridoru dálnice D52/JT Rajhrad – Brno-Chrlice je podle nich v rozporu s PÚR a s § 37 odst. 8 stavebního zákona, soud tedy shledává nedůvodnou.

469. Navrhovatelé dále brojí proti nezákonnosti části vyhodnocení SEA pro dálnici D52/JT Rajhrad – Brno-Chrlice, přičemž výslovně uvádějí, že vymezení koridoru je nezákonné, odporující požadavkům stavebního zákona na vytváření předpokladů pro výstavbu a udržitelný rozvoj území (resp. na nezatěžování území nad míru přípustného zatížení) a požadavkům přílohy stavebního zákona na řádné vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, životní prostředí a veřejné zdraví, a to včetně vlivů kumulativních a synergických.
470. K samotnému vyhodnocení SEA se zdejší soud již také obsáhle vyjadřoval, a to jednak samostatně (kapitola III.L.1 rozsudku), tak také v rámci posuzování kumulativních a synergických vlivů (kapitola III.D rozsudku), přičemž na tam uvedené závěry zdejší soud na tomto místě taktéž odkazuje. Ke vztahu umístění koridoru k územním rezervám a neposouzením těchto územní rezerv se již zdejší soud taktéž vyjadřoval a na své závěry tam uvedené taktéž odkazuje (kapitola III.G rozsudku).
471. Stejně jako u koridoru dálnice D52 Pohořelice – Mikulov (přičemž na obecné závěry tam uvedené si zdejší soud dovoluje pro zjednodušení odkázat – viz kapitola III.H rozsudku) soud shledává, že vyhodnocení vymezeného koridoru a identifikované potenciální vlivy na sledované složky životního prostředí jsou uvedeny v kapitole A.6.9. textové části vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a také v přílohové části této dokumentace (Příloha č. 2), přičemž na odůvodnění tam uvedené zdejší soud v celé šíři odkazuje a zdůrazňuje, že podle jeho přesvědčení je na této koncepční úrovni ZÚR JMK provedeno posouzení a vyhodnocení SEA velmi pečlivě, až nadstandardně, a to i ve vztahu ke koridoru dálnice D52/JT Rajhrad – Brno-Chrlice. Není pravdou také tvrzení navrhovatelů, že by se odpůrce nezabýval posouzením kumulativních a synergických vlivů stavby dálnice D52/JT Rajhrad – Brno-Chrlice s ostatními významnými dopravními tepny v Jihomoravském kraji. Toto posouzení je obsaženo právě v kapitole A.6.9. textové části vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a jako takové je soud shledává za zcela dostatečné.
472. O všem výše konstatovaném pak svědčí zejména příloha č. 2 vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, kde se nachází mj. komplexní posouzení záměru koridoru DS14 – tedy stavby dálnice D52/JT Rajhrad – Brno-Chrlice. Zdejší soud shledává, že záměr je v tomto posouzení řádně identifikován (a to ve zjištění stávající funkce území, hodnot a limitů vymezeného koridoru), dále je řádně provedena identifikace ovlivnění jednotlivých sledovaných oblastí (ovzduší, obyvatelstvo, lidské zdraví, biologická rozmanitost, fauna, flora, půda – zemědělský půdní fond; půda – pozemku určené plnění funkcí lesa; horninové prostředí; voda – podzemní vody; voda – povrchové vody; klima; hmotné statky; kulturní dědictví a krajina), a to i ve vzájemném ovlivnění těchto jednotlivých oblastí. Následně dochází k vyhodnocení identifikovaných vlivů se stanovením významnosti toho či jiného vlivu a se stanovením popisu vlivu a příslušným komentářem. Konečně pak dochází k vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů a ke stanovení návrhu opatření k vyloučení, snížení, zmírnění nebo kompenzaci negativních vlivů, včetně stanovení tzv. kompenzačních opatření. Závěrem je pak stanoven návrh ukazatelů pro sledování vlivů a zejména je zde určena jednoznačná podmínka, že „*Využití koridoru DS14 je možné za předpokladu uplatnění navržených opatření SEA.*“. Zdejší soud shledává, že vyhodnocení SEA ve vztahu k záměru D52/JT Rajhrad – Brno-Chrlice je bezpochyby odůvodněno zcela dostatečně, je naprosto přezkoumatelné a zcela zákonné, o čemž svědčí zejména výše citované části vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, ale také předložená dokumentace jako celek se stanovisky a dalšími podklady všech dotčených orgánů (viz kapitola III.L rozsudku).
473. V reakci na námitky navrhovatelů krajský soud považuje za naprosto realistické a důkladně odůvodněné posouzení vlivu koridoru týkající se ovzduší, které je hodnoceno „+1“

s odůvodněním, že „Záměr zasahuje do území s překročením imisních limitů. Vytvoří kapacitní propojení silnic R52 a D2. Odvede dopravu ze stávající silnice II/152, čímž odlehčí zejména zástavbě Modřic, částečně odvede dopravu též z dálnice D1. V místech přiblížení nové komunikace k zástavbě je nutno očekávat určitý nárůst zátěže, nicméně vymezení koridoru poskytuje dostatečný prostor pro optimalizační trasy tak, aby dopady byly minimalizovány a aby umístění silnice nevyvolalo překročení imisních limitů.“ a obdobně též soud shledává za zcela korektně odůvodněné posouzení vlivů na ostatní složky životního prostředí (zejména pak otázku hlukových limitů a vlivu koridoru na obyvatelstvo a lidské zdraví) – v podrobnostech srov. příslušnou část přílohy č. 2 pro koridor DS14 – tedy stavby dálnice D52/JT Rajhrad – Brno-Chrlice.

474. Podle právního názoru zdejšího soudu je pak třeba vyzdvihnout také to, že v posouzení SEA týkající se tohoto koridoru jsou jednoznačně specifikována navrhovaná opatření k vyloučení, snížení, zmírnění nebo kompenzaci negativních vlivů, která jsou závazná pro další fáze územního plánování, ale také pro procesy územního rozhodování a stavebního řádu – za všechny např.: „Optimalizovat trasu v rámci koridoru s cílem minimalizace dopadů na obytnou zástavbu. V místech přiblížení komunikace k okrajové zástavbě sídel realizovat opatření ke snížení jejího vlivu na kvalitu života obyvatel (protihluková opatření, vegetační úpravy komunikace, zajistit průchodnost území.)“ nebo např.: „V průběhu výstavby respektovat – požadavky ochrany obyvatel, zejména minimalizovat průjezdy nákladních vozidel a stavební techniky přes obytnou zástavbu obcí, v místech nutného pohybu vozidel a techniky zajistit pravidelné čištění komunikací. Neumísťovat významná zařízení stavby do míst kontaktu s obytnou zástavbou.“ Zdejší soud také zdůrazňuje, že v samotných napadených zásadách územního rozvoje je pak jednoznačně uvedeno, že je úkolem pro územní plánování: „Zpřesnit a vymežit koridor dálnice D52/JT s ohledem na optimalizaci trasy v rámci koridoru s cílem minimalizace dopadů na obytnou zástavbu, zajistit splnění hlukových limitů, zachování funkcí skladebných prvků ÚSES, minimalizaci rozsahu záboru ZPF a PUPFL, minimalizaci vlivů na ochranné pásmo vodních zdrojů II.b stupně, odtokové poměry a čistotu povrchových vod.“ Takto nastavené požadavky vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území v rámci zásad územního rozvoje musí zdejší soud označit z hlediska námitek navrhovatelů za zcela dostatečné a zákonné. Zdejší soud opakovaně připomíná, že míra podrobnosti odůvodnění napadených zásad územního rozvoje je dána jejich koncepčním charakterem, přičemž při zohlednění tohoto faktu je třeba hodnotit posouzení SEA jako více než přijatelné. Námitky navrhovatelů směřující tímto směrem jsou tak podle právního názoru krajského soudu zcela nedůvodné.

475. Po důkladném studiu předložené spisové dokumentace nezbyvá než v souladu se závěry odpůrce konstatovat, že realizace koridoru D52/JT Rajhrad – Brno-Chrlice (tzv. jižní tangenty) přispěje ke zlepšení dopravních podmínek v řešeném území, a to zejména stran uspořádání a využití území s cílem minimalizace negativních vlivů na veřejné zdraví a životní prostředí. Vedení jižní tangenty umožní zkvalitnění podmínek průchodnosti jádrovým územím metropolitní oblasti města Brna a rozvede dopravní proudy do koridorů, které budou schopny ochránit sídla oblasti a města Brno před nadbytečnou dopravou při eliminaci negativních dopadů dopravy na životní prostředí. Návrh uspořádání nadřazené sítě s využitím jižní tangenty pro kontinuální napojení D52 na dálnici D2 současně napomůže snížit kapacitu stávajícího dopravního systému brněnského metropolitního regionu, jež přestává dostačovat narůstajícím objemům tranzitní a zejména cílové a zdrojové dopravy a je zásadním omezením rozvoje území. Při celkovém posouzení daného koridoru nelze než shledat, že tento je jednoznačně kladným příspěvkem do řešení dopravní situace na území Jihomoravského kraje, přičemž při jeho vymezení byly respektovány zákonem stanovené požadavky směřující k ochraně životního prostředí a lidského zdraví.

III.J Návrhový bod IV.10 - Návrhové koridory D43 v severní části JMK
a vlivy návrhových koridorů DS02 a DS03 dálnice D43 na životní prostředí a veřejné zdraví

476. Navrhovatelé dále namítají nezákonnost vymezení koridoru (respektive koridorů) pro záměr dálnice D43. Námitky nezákonnosti vymezení územních rezerv RDS01-A, RDS01-B, RDS01-C, RDS01-C/Z, RDS34-A a RDS34-B, jakož i námitky nezákonného rozdělení záměru dálnice D43 na koridory a územní rezervy byly posouzeny samostatně v kapitole III.G rozsudku. V daném bodu se zdejší soud věnoval také otázce, zda záměry DS02 a DS03 obstojí samostatně či jako součást celkové dopravní koncepce, předvídající realizaci některé z uvedených územních rezerv tak, že dojde k napojení těchto záměrů na dálnici D1. Na tuto pasáž proto soud na tomto místě odkazuje a v následujících řádcích se již zaměří jen na námitky směřující přímo proti vymezeným koridorům pro záměr dálnice D43, bez vztahu k uvedeným územním rezervám.
477. Zdejší soud úvodem zdůrazňuje, že trasa koridoru dálnice D43 navržená nyní jako záměry DS02 a DS03 byla již v některých souvislostech předmětem zkoumání Nejvyšším správním soudem v jeho rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, kterým byly zrušeny původní ZÚR JMK 2011. Rozsudek se danému úseku dálnice D43 věnuje v části D.1.3.3, přičemž zde reaguje na takřka identické námitky, které nyní navrhovatelé uplatňují ve svém návrhu. Zdejší soud proto na tuto pasáž plně odkazuje.
478. Nutno zdůraznit, že Nejvyšší správní soud se zabýval souladem zvolené varianty koridoru D43 ještě s ohledem na tehdy aktuální znění PÚR, která požadovala také prověření trasování směr Svitavy. Neshledal přitom rozpor s PÚR s ohledem na důvody, které vedly k volbě konkrétní varianty. I nyní navrhovatelé trasování na Svitavy opět předkládají jako validní variantu, která podle nich nebyla dostatečně posouzena. Odpůrce přitom v odůvodnění ZÚR JMK uvedl prakticky shodné důvody, proč nebyla tato varianta zvolena, a to přesto, že z PÚR byla povinnost prověřit uvedenou variantu odstraněna. Zdejší soud nepovažuje za potřebné opakovat vše, co bylo k této variantě řečeno Nejvyšším správním soudem. Podstatné je, že daná varianta byla řádně posouzena, byly shledány zásadní důvody její nevýhodnosti (členitost terénu, významné zásahy do životního prostředí či ekonomická nevýhodnost) a tyto důvody byly aprobovány Nejvyšším správním soudem.
479. Vedle toho, že odpůrce řádně prověřil variantu trasy D43 na Svitavy, je nutno opět zdůraznit, že PÚR byla v průběhu procesu přijímání ZÚR JMK změněna tak, že v bodě 121 počítá již jen s vedením trasy D43 na Moravskou Třebovou a již nepožaduje prověření varianty trasování na Svitavy. Nelze souhlasit s navrhovateli, že by tato změna PÚR neměla mít vliv na proces přijímání ZÚR JMK. Jako nadřazená územně plánovací dokumentace musela být změna PÚR odpůrcem respektována, na rozdíl od návrhu ZÚR JMK. Postup odpůrce je nutno hodnotit jako zákonný jednak proto, že ve skutečnosti byla varianta trasy na Svitavy zvažována, jednak proto, že v konečném důsledku tuto variantu s ohledem na vázanost PÚR ani zvolit nemohl. Není proto ani rozhodné, jakou variantu napojení na Svitavy (zda nový koridor dálnice či modernizaci stávající existující silniční sítě) navrhovatelé prosazovali. I pro tuto variantu platí závěry Nejvyššího správního soudu, že bez návaznosti na pokračování dálnice D43 i v Pardubickém kraji, by byl popřen samotný smysl územního plánování. Pardubický kraj přitom řešení koridoru D43 koordinuje právě pouze ve variantě trasy na Moravskou Třebovou.
480. Nelze přisvědčit navrhovatelům ani v tom, že by postup odpůrce byl v rozporu s požadavky na posouzení reálných variant řešení v rámci vyhodnocení vlivů na životní prostředí, respektive na udržitelný rozvoj území. Jak zdůraznil Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku, zpracovatel koncepce není obecně povinen předložit k posouzení vlivů na životní prostředí variantní řešení.

481. K tvrzení navrhovatelů, že pouze studie Ing. M. S. (2014) a Ing. J. K. (2015) jako jediné reagovaly na novou skutečnost, že v PÚR z roku 2009 byl vymezen koridor nové kapacitní silnice S8, soud předně poznamenává, že varianty prezentované odpůrci neodpovídají PÚR (viz výše). Kromě toho soud však navíc souhlasí s odpůrcem v tom, že koridor S8 nemůže být alternativou pro koridor D43. Koridor S8 řeší propojení krajů Středočeského, Vysočiny a západu Jihomoravského kraje s Vídeňskou oblastí. D43 naproti tomu řeší propojení krajů Jihomoravského (rozvojové metropolitní oblasti Brno), Pardubického (rozvojovou oblastí Hradecko-Pardubickou), případně Královéhradeckého. Kromě toho je význam D43 vyšší i s ohledem na celkovou dopravní koncepci, počítající s celkovým propojením D43 a D52, jakožto součásti TEN-T sítě. Zařazení do TEN-T sítě přitom zároveň zcela vyvrací tvrzení navrhovatelů, že dálnice D43 nemá jasný strategický dopravní cíl.
482. Navrhovatelé odkazem na stávající intenzitu dopravy v místech navrženého koridoru zcela ignorují předpokládaný vývoj dopravy s ohledem na význam plánované dálnice D43. Tato komunikace je jednou z klíčových částí celkové dopravní koncepce vymezené v ZÚR JMK a zároveň součástí TEN-T sítě. Predikce intenzity dopravy tak nemůže být založena na aktuální intenzitě dopravy na silnici druhé třídy, která je v místě navrženého koridoru nyní. Její funkce je v současnosti zcela odlišná a její atraktivita pro dopravní obslužnost oproti plánované dálnici D43 naprosto nesrovnatelná. Za skutečnost zakládající nezákonnost ZÚR JMK nelze považovat ani to, že reálná intenzita dopravy podle navrhovatelů nedosahuje 50% údajně typického dolního limitu pro dálnice (pro úplnost je nutno podotknout, že záměry DS02 a DS03 jsou sice v kategorii „dálnice“, ovšem zjevně toliko v důsledku legislativní změny, neboť měly být původně zařazeny do kategorie „rychlostní silnice“, která byla zrušena). Jednak navrhovatelé tento typický dolní limit pro dálnice nedokládají, jednak jej označují jako limit pro ekonomickou rentabilitu, která v případě dálnice D43 zjevně nebyla rozhodujícím faktorem. Jejím primárním účelem je totiž řešení dopravních problémů Jihomoravského kraje, přičemž ji nelze považovat za izolovaný prvek, nýbrž jako článek širších funkčních celků – celkové dopravní koncepce Jihomoravského kraje a TEN-T sítě.
483. Nelze souhlasit ani s námitkou navrhovatelů, že koridory DS02 a DS03 jsou nesprávně odůvodněny odkazem na usnesení vlády č. 741 ze dne 21. 7. 1999 a č. 147 (správně č. 145) ze dne 14. 2. 2001. Odpůrce v odůvodnění ZÚR JMK v části G na str. 164-168 odkazuje na celou řadu vládních dokumentů, které s výstavbou D43 (resp. dříve R43) počítaly. Je zcela nerozhodné, že se nejednalo o „schválení“ koncepce či změny koncepce. Daná část odůvodnění pouze rekapituluje historický vývoj plánování D43. V tuto chvíli je rozhodující, že pro ZÚR JMK byl závazně tento záměr zakotven v bodě 121 PÚR. Tuto skutečnost přitom nemůže zvrátit poukaz navrhovatelů na to, že vláda také v některých svých dokumentech dříve (v roce 1999) odmítla výstavbu D43 v trase, která je nyní v ZÚR JMK vymezena. Právní i skutkový stav byl v době pořizování ZÚR JMK diametrálně odlišný od stavu v roce 1999.
484. Navrhovatelé dále namítají nesprávnost vyhodnocení vlivů záměrů DS02 a DS03 na životní prostředí a veřejné zdraví, včetně vlivů kumulativních (s dalšími zdroji prašnosti a hluchosti).
485. K samotnému vyhodnocení SEA se zdejší soud již také obsáhle vyjadřoval, a to jednak samostatně (kapitola III.L.1 rozsudku), tak také v rámci posuzování kumulativních a synergických vlivů (kapitola III.D rozsudku), přičemž na tam uvedené závěry zdejší soud na tomto místě taktéž odkazuje.
486. Zdejší soud stejně jako u koridoru dálnice D52 Pohořelice – Mikulov (přičemž na obecné závěry tam uvedené si zdejší soud dovoluje pro zjednodušení odkázat – viz kapitola III.H) shledává, že vyhodnocení vymezeného koridoru a identifikované potenciální vlivy na sledované složky

životního prostředí jsou uvedeny v kapitole A.6.9. textové části vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a také v přílohové části této dokumentace (Příloha č. 2), přičemž na odůvodnění tam uvedené zdejší soud v celé šíři odkazuje a zdůrazňuje, že podle jeho přesvědčení je na této koncepční úrovni přijatých ZÚR JMK provedeno posouzení a vyhodnocení SEA velmi pečlivě až nadstandardně, a to i ve vztahu ke koridoru dálnice D43. Není pravdou také tvrzení navrhovatelů, že by se odpůrce nezabýval posouzením kumulativních vlivů stavby dálnice D43 s ostatními zdroji prašnosti a hluchosti. Toto posouzení je obsaženo právě v kapitole A.6.9. textové části vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a jako takové je soud shledává zcela dostatečným.

487. O všem výše konstatovaném pak svědčí zejména příloha č. 2 vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, kde se nachází mj. komplexní posouzení záměru koridorů DS02 a DS03. Zdejší soud shledává, že záměr je v tomto posouzení řádně identifikován (a to ve zjištění stávající funkce území, hodnot a limitů vymezeného koridoru), dále je řádně provedena identifikace ovlivnění jednotlivých sledovaných oblastí (ovzduší, obyvatelstvo, lidské zdraví, biologická rozmanitost, fauna, flora, půda – zemědělský půdní fond; půda – pozemku určené plnění funkcí lesa; horninové prostředí; voda – podzemní vody; voda – povrchové vody; klima; hmotné statky; kulturní dědictví a krajina), a to i ve vzájemném ovlivnění těchto jednotlivých oblastí. Následně dochází k vyhodnocení identifikovaných vlivů se stanovením významnosti toho či jiného vlivu a se stanovením popisu vlivu a příslušným komentářem. Konečně pak dochází k vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů a ke stanovení návrhu opatření k vyloučení, snížení, zmírnění nebo kompenzaci negativních vlivů, včetně stanovení tzv. kompenzačních opatření. Závěrem je pak stanoven návrh ukazatelů pro sledování vlivů a zejména je zde určena jednoznačná podmínka, že využití těchto koridorů „je možné za předpokladu uplatnění navržených opatření SEA.“. Zdejší soud shledává, že vyhodnocení SEA ve vztahu k záměrům DS02 a DS03 je bezpochyby odůvodněno zcela dostatečně, je naprosto přezkoumatelné a zcela zákonné, o čemž svědčí zejména výše uvedené části vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, ale také předložená dokumentace jako celek se stanovisky a dalšími podklady všech dotčených orgánů (kapitola III.L rozsudku).
488. Tvrzení navrhovatelů, že není provedeno žádné vyhodnocení vlivů na lidské zdraví, že jsou ignorovány vlivy na území obcí Sudice, Chrudichromy, Svitávka, Velké Opatovice a Boskovice – Mladkov, že nejsou vyhodnoceny kumulativní vlivy a že z nich nejsou dovozena žádná kompenzační ani jiná opatření, jednoduše není pravdivé. Soud nepovažuje za potřebné ani vhodné citovat celých dvacet stran posouzení vlivů na udržitelný rozvoj území, které se věnují pouze a jen záměrům DS02 a DS03.
489. Zdejší soud přitom nemá za to, že by některé z tvrzení navrhovatelů reálně vyvracelo provedené hodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Rozdílu mezi hodnocením některých přechodných vlivů „-2“ a dlouhodobých/trvalých vlivů „+2“ se soud věnoval v části týkající se zákonnosti vymezení územních rezerv. Rozdíl v hodnocení je totiž dán předpokladem realizace některé z územních rezerv, a v důsledku toho napojení dálnice D43 na dálnici D1. Jak soud podrobněji rozvedl výše (kapitola III.G rozsudku), takovýto způsob hodnocení považuje za správný, ovšem zároveň kladoucí určité požadavky pro další kroky směřující k realizaci záměrů DS02 a DS03.
490. Nelze souhlasit s tvrzením navrhovatelů, že by se jednalo o hodnocení nereálné. Není pravdou, že by byly ignorovány vlivy na území obcí v okolí těchto záměrů. Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj výslovně uvádí, že pro tyto obce budou tyto záměry představovat snížení kvality bydlení. Poukazují-li navrhovatelé na nepravdivost tvrzení o vyvážení dopravy ze sídel či zlepšení dopravních podmínek v řešeném území, pak se zjevně zaměřují pouze právě na území obcí v okolí záměrů DS02 a DS03. Za řešené území je ovšem nutno považovat také území, kde se

realizace těchto záměrů projeví pozitivně. A to je právě ve vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj zdůrazňováno. Je totiž poukazováno na vyvedení dopravy ze sídel podél silnice I/43. Na případu obce Letovice lze také jasně doložit, že tvrzení navrhovatelů, že tato silnice vede zcela mimo obytné oblasti, je zjevně nepravdivé.

491. To, že jsou zdůrazňovány případné negativní vlivy na města Kuřim a Brno, pokud by nedošlo k realizaci celé D43, nýbrž pouze záměrů DS02 a DS03, a nikoliv negativní vlivy na obce v okolí těchto záměrů je dáno tím, že tyto obce vlivy těchto záměrů pocítí skutečně pouze v důsledku své blízkosti. Naproti tomu v případě měst Kuřim a Brno je počítáno s tím, že záměry povedou k zavlečení dopravy do těchto měst, což je hodnoceno krajně negativně. Nelze proto souhlasit s tím, že by byly vlivy na území okolních obcí ignorovány. Naopak, byly řádně identifikovány i hodnoceny.
492. Poukazují-li navrhovatelé na stávající nízké zatížení obcí v okolí záměrů DS02 a DS03 dopravou s ohledem na nízkou intenzitu dopravy, pak opomíjejí rozdíl mezi stávající dopravou uvnitř obytných oblastí a plánovanou dopravou v určité vzdálenosti od obytných oblastí. Jakkoliv má být plánovaná intenzita dopravy na D43 samozřejmě vyšší nelze její vlivy vůbec srovnávat s vlivy stávající silnice II. třídy procházející obcí. Mnohonásobně vyšší intenzita dopravy ovšem v takovém případě automaticky nemůže znamenat mnohonásobně vyšší hluchost a prašnost, neboť se zkrátka jedná o komunikace umístěné v odlišné vzdálenosti od obytných oblastí. Zdejší soud proto nespatřuje nezákonnost vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území v důsledku toho, že identifikuje negativní vlivy na okolní obce, ovšem zároveň shledává převažující pozitivní vlivy.
493. Podle názoru zdejšího soudu je třeba vyzdvihnout také to, že v posouzení SEA týkající se záměrů DS02 a DS03 jsou jednoznačně specifikována navrhovaná opatření k vyloučení, snížení, zmírnění nebo kompenzaci negativních vlivů (a to právě také vlivů na obce v okolí záměrů), která jsou závazná pro další fáze územního plánování, ale také pro procesy územního rozhodování a stavebního řádu – za všechny např.: „Optimalizovat trasu v rámci koridoru s cílem minimalizace dopadů na obytnou zástavbu. V místech přiblížení komunikace k okrajové zástavbě sídel realizovat protihluková opatření, která se doporučuje dimenzovat s rezervou cca 3 dB vůči hranici hlukového limitu. [...] Optimalizovat trasu v rámci koridoru s cílem minimalizace dopadů na obytnou zástavbu. V místech přiblížení komunikace k okrajové zástavbě sídel realizovat opatření ke snížení jejího vlivu na kvalitu života obyvatel (protihluková opatření, vedení komunikace v zářezu, vegetační úpravy, nabrazení místních spojení, údržba komunikace).“

III.K Návrhový bod IV.15 - Nezákonnost vymezení koridoru kapacitní komunikace S8

494. Námitky spojené s vymezením koridoru kapacitní komunikace S8 se primárně týkají skutečnosti, že tento koridor je vymezován bez části představující obchvat města Znojma, v důsledku čehož je koridor vymezován v rozporu s PÚR a požadavkem celistvosti, dále je namítáno, že nedošlo k posouzení variant obchvatu Znojma jako části tohoto koridoru a nedostatečně byly posouzeny vlivy koridoru, zejména kumulativní a synergické. Zároveň navrhovatelé brojili i proti argumentaci „blízkostí realizace“ záměru přeložky silnice I/38.
495. Níže uvedená argumentace zdejšího soudu je odvislá od vnímání koridoru kapacitní silnice S8 v souvislostech rozhodování o vymezení obchvatu města Znojma tak, jak historicky probíhalo ve vazbě na přijímání územních plánů v oblasti města Znojma a na přijímání zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje. V případě koridoru S8 je potřeba vnímat tu skutečnost, že obchvat města Znojma, resp. přeložka silnice I/38 je dlouhodobě projektovanou stavbou v určité fázi realizace, jakkoliv tato může probíhat komplikovaně a může být předmětem samostatných

soudních řízení, a zároveň je od této přeložky dlouhodobě odvíjeno dopravní řešení v daném místě. Z tohoto důvodu bylo již v předcházejících zásadách rozhodováno o umístění koridoru S8 invariantně a je třeba poukázat na závěry Nejvyššího správního soudu, který v rozsudku, kterým byly zrušeny předcházející ZÚR JMK 2011, jasně konstatoval, že *„Jestliže byl tedy koridor silnice I/38 zvažován invariantně, přičemž takový postup nebyl v rozporu se zákonem, logicky nemůže odůvodnění ZÚR obsahovat důvody volby koridoru. Nebylo-li z čeho vybírat, postrádá smysl uvádět důvody výběru.“*

496. Zároveň je třeba vzít na vědomí i to, že v mezidobí od zrušení předcházejících ZÚR JMK 2011 do přijetí ZÚR JMK byl přijat nový územní plán města Znojma, který opakovaně prošel soudním přezkumem a byl shledán jako v souladu se zákonem.

497. Optikou uvedeného je pak třeba nahlížet na vymezení koridoru S8 v ZÚR JMK.

III.K.1 Neúplnost vymezení koridoru

498. Jakkoliv je zřejmé, že ZÚR JMK neobsahují část koridoru S8, nedospěl zdejší soud, že by byl koridor vymezen jako neúplný, neboť byly vymezeny ty části koridoru, které doposud nebyly jako záměr s nadmístním významem vymezeny jiným nástrojem územního plánování. Silnici I/38 je třeba vnímat jako jeden celek, ačkoliv v důsledku soudních zásahů do územního plánování byla následně rozdělena na území Jihomoravského kraje do dvou úprav dvou nástrojů územního plánování, a to do územního plánu města Znojma a ZÚR JMK.

499. V tomto smyslu je pak zcela klíčové odůvodnění ZÚR JMK a to v kapitole G.4, kde jsou jasně specifikovány jednotlivé koncepční scénáře A až D, mimo jiné i odkazovaná S. a K. koncepce. Silnice I/38 s výjimkou obchvatu města Znojma je detailně popsána na str. 177 a násl. odůvodnění ZÚR JMK, vč. hodnocení tzv. velkého obchvatu města Znojma a uvedení důvodu napojení koridoru DS07, DS08 a DS09 na stávající připravovaný a částečně realizovaný obchvat Znojma přeložkou silnice I/38. S ohledem na níže uvedené neshledal soud závěr odpůrce *„Návrh přestavby silnice I/38 vymezený invariantně v ZÚR JMK vychází z koncepční varianty C, která je současně v souladu s politikou územního rozvoje a připravovanými záměry MD a ŘSD. Koridor pro přestavbu silnice I/38, vymezený v ZÚR JMK, sleduje kontinuální modernizaci silnice Jihlava (D1) – hranice ČR / Rakousko, v úseku Jihlava – Znojmo (MÚK I/38 × I/53) v kategorii dvoupruhové silnice s obchvaty sídel a s východním obchvatem Znojma, v úseku Znojmo (I/53) – hranice ČR/Rakousko v kategorii 2+1 s přeshraniční návazností na postupně upravovanou třípruhovou silnici S3 Hollabrunn – Guntersdorf – Jetzelsdorf s návazností na A22 směřující do Vídně.“* jako nesprávný či nezákonný.

500. Samotná silnice I/38 byla řešena již Nejvyšším správním soudem v jeho rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, kterým byly zrušeny původní ZÚR JMK 2011, přičemž Nejvyšší správní soud konstatoval, že: *„Z přípravných dokumentací tedy byla známa pouze jediná varianta a s ohledem na stav rozpracovanosti této varianty obchvatu nepřicházela podle názoru soudu v úvahu varianta jiná, vzdálenější. Na tom nic nemění ani fakt, že v květnu 2010 bylo územní rozhodnutí na část obchvatu soudem zrušeno, jelikož tato část již byla realizována; lze ostatně i pochybovat, zda bylo zpracovateli toto soudní rozhodnutí v době zpracování druhého návrhu ZÚR známo. Byly tak naplněny požadavky uvedené ve stanovisku MŽP a záměr mohl být posuzován v invariantní podobě. Sama skutečnost, že o obchvatu města Znojma dlouhodobě jedná a že jsou v této věci činná občanská sdružení, nemá dle mínění soudu na uvedený závěr vliv – takto široce totiž stanovisko MŽP nemíří. Konečně ani skutečnost, že byl Městský úřad města Znojma v roce 2011 pověřen iniciovat vyhotovení územní studie za účelem vymezení územní rezervy v alternativním koridoru, nemohla odpůrci založit povinnost vypracovat návrh tohoto záměru ve variantách, neboť k tomuto pověření došlo zjevně až po zpracování druhého návrhu ZÚR. Z tohoto důvodu soud pro nadbytečnost neprováděl důkaz*

sdělením Městského úřadu Znojmo ze dne 10. 6. 2011, č.j. 38899/2011, který měl pojednávat o tomto pověření.

Jestliže byl tedy koridor silnice I/38 zvažován invariantně, přičemž takový postup nebyl v rozporu se zákonem, logicky nemůže odůvodnění ZÚR obsahovat důvody volby koridoru. Nebylo-li z čeho vybírat, postrádá smysl uvádět důvody výběru.“

501. Soudy jsou z jeho rozhodovací praxe známa rozhodnutí jak Krajského soudu v Brně, tak i Nejvyššího správního soudu (stejně jako všechna ostatní citovaná rozhodnutí dostupná na www.nssoud.cz), který se zabýval územním plánem města Znojma, přičemž jednou ze zásadních posuzovaných otázek bylo právě vymezení silnice I/38 jako „obchvatu“ Znojma. Sluší se připomenout, že předmětem posuzování bylo opatření obecné povahy č. 1/2014 – Územní plán Znojmo, vydaného usnesením zastupitelstva města Znojma ze dne 23. 6. 2014, č. 145/2014, v částech vymezujících plochy a koridor pro přeložku silnice I/38. Z toho je zřejmé, že územní plán města Znojma byl schválen před účinností ZÚR JMK a zpracovatel tak mohl z tohoto územního plánu vycházet. Ve vztahu k této části územního plánu krajský soud nejprve rozsudkem ze dne 9. 2. 2016, č. j. 63 A 6/2015-219, návrhu vyhověl a v navrhovaném rozsahu zrušil část územního plánu města Znojma. Proti tomuto rozsudku podal odpůrce kasační stížnost, na jejím základě Nejvyšší správní soud tento rozsudek krajského soudu zrušil rozsudkem ze dne 31. 8. 2016, č. j. 4 As 88/2016-35. V odůvodnění kasační soud zejména dospěl k závěru, že při aplikaci § 43 odst. 1 věty druhé stavebního zákona, který umožňuje obcím řešit se souhlasem krajského úřadu v územním plánu záležitosti nadmístního významu neupravené v zásadách územního rozvoje, není důvodu činit rozdíl mezi záležitostmi nadmístního významu, jež nemají zároveň republikový význam, a záležitostmi republikového významu vymezenými v politice územního rozvoje. Obec tedy může řešit ve svém územním plánu pro ni relevantní záležitosti republikového významu vyplývající z platné PÚR, které dosud nebyly zpřesněny a konkretizovány v zásadách územního rozvoje, pokud krajský úřad takovou možnost nevyločí ve svém stanovisku podle § 50 odst. 7 stavebního zákona. Krajský soud se následně v rozsudku ze dne 10. 11. 2016, č. j. 63 A 6/2015-371 podrobně zabýval silnicí I/38 jako stavbou nadmístního významu a konstatoval: „*Politika územního rozvoje České republiky (schválená dne 20. 7. 2009 usnesením vlády č. 929/2009) v čl. (8) uvádí, že „vymezuje oblasti, osy, koridory a plochy s ohledem na prokázané potřeby rozvoje území státu, které odůvodňují v souladu s § 5 stavebního zákona zásah do působnosti orgánů krajů a obcí v záležitostech týkajících se jejich územního rozvoje, a jestliže je důvodné pro tyto oblasti, osy, koridory a plochy stanovit kritéria a podmínky pro rozhodování o změnách v nich“.*

Dle její kapitoly 5 Koridory a plochy dopravní infrastruktury, subkapitola 5.1 Východiska, čl. (76) „[...] Účelem vymezení koridorů dopravy v Politice územního rozvoje ČR je ochrana ploch pro umístění např. pozemních komunikací, drah, vodních cest a letišť, které mají vliv na rozvoj území České republiky, svým významem přesahují území jednoho kraje a umožní propojení základní sítě dopravních cest na území České republiky a se sousedními státy.“ Podle čl. (78) „[v] oddílu ‚silniční doprava‘ jsou označeny písmenem ‚D‘ a ‚R‘ rozvojové záměry navazující na existující, případně rozestavěné části příslušných silnic, u kterých již byly parametry stanoveny. Rozvojové záměry týkající se nových kapacitních silnic, u kterých parametry teprve budou stanoveny, jsou označeny písmenem ‚S‘.“

V oddílu Silniční doprava je v čl. (117) jako jeden z koridorů kapacitních silnic definován též koridor označený S8 [„Vymezení: Havlíčkův Brod–Jihlava–Znojmo–Hatě–hranice ČR/Rakousko (Wien). Důvody vymezení: Dopravní propojení ve směru severozápad–jihovýchod, s napojením na Rakousko, zkevalitnění mezinárodní silnice E 59 (Wien) –hranice Rakousko/ČR–Znojmo–Jihlava–D1 a dále posílení vnitrostátní vazby Jihlava–Havlíčkův Brod s návazností na silniční síť–Ku ve směru Čáslav–Mladá Boleslav–Lázně Touševes–Kladno–Praha–Kladno–Mladá Boleslav–Lázně Touševes–Čáslav–Havlíčkův Brod–Jihlava–Znojmo–Hatě–hranice ČR/Rakousko (Wien). Kritéria a podmínky pro rozhodování o změnách v území: Při rozhodování a posuzování záměrů na změny v území

přednostně sledovat posílení obsluhy území zejména v kraji Vysočina při minimalizaci dopadu na životní prostředí.“]

ZÚR JMK, vydané dne 22. 9. 2011 a účinné do 21. 6. 2012, v čl. (57) upřesňovaly koridor S8 vymezený v PÚR ČR takto: „Silnice I/38. ZÚR JMK zpřesňují koridor kapacitní silnice S8 Havlíčkův Brod – Jihlava – Znojmo – Hatě – hranice ČR / Rakousko (Wien), vymezený v PÚR ČR 2008, vymezením koridoru D7 přeložky silnice I. třídy I/38 Blížkovice (hranice kraje) – Znojmo – Hatě – hranice ČR / Rakousko v úseku hranice krajů Vysočina / JMK – Znojmo (MÚK I/38 × I/53) ve dvoupruhovém uspořádání S11,5/90, v úseku Znojmo (MÚK I/38 × I/53) – hranice ČR / Rakousko ve čtyřpruhovém uspořádání S24,5/100 (veřejně prospěšná stavba) takto: Vedení koridoru: Blížkovice (hranice krajů Vysočina / JMK) – Pavlice – Olbramkostel – Znojmo; Znojmo – Chvalovice – Hatě – hranice ČR / Rakousko. Šířka koridoru: hranice krajů Vysočina / JMK – Znojmo (sever) – 300 m; Znojmo (křížení s III/4121) – Znojmo (MÚK I/38 × I/53) – 200 m; Znojmo (MÚK I/38 × I/53) – Hatě (hranice ČR / Rakousko) – 300 m. Plocha MÚK: v úseku hranice krajů Vysočina / JMK – Znojmo (po MÚK I/38 × I/53) součást koridoru, MÚK Znojmo východ, MÚK Znojmo jih – kružnice o poloměru 400 m.“

Odpůrce při pořizování ÚP Znojmo ve vztahu k přeložce silnice I/38 vycházel ze ZÚR JMK. V zadání se předpokládá převzetí staveb ve vymezených plochách a koridorech dopravní infrastruktury, a to i I/38 Blížkovice – Hatě včetně MUK a všech souvisejících staveb, z návrhu ZÚR JMK.

Posléze ovšem Nejvyšší správní soud ke dni 21. 6. 2012 zrušil ZÚR JMK, což odpůrce vystavilo dilematu ohledně jeho dalšího postupu. Odpůrce se rozhodl tak, že v ÚP Znojmo předmětnou komunikaci vymezil jako součást (zpřesnění) koridoru kapacitní silnice S8 dle PÚR ČR – viz textová část Odůvodnění ÚP Znojmo str. 7 („Z Politiky územního rozvoje ČR 2008 [...] vyplývá pro řešení území vymezení dopravního koridoru kapacitní silnice S8 – jedná se o dopravní propojení ve směru severozápad-jihovýchod s napojením na Rakousko / Havlíčkův Brod–Jihlava–Znojmo–Hatě–hranice ČR/Rakousko - Wien/. Územní plán vytváří územní podmínky pro tento dopravní koridor a na území města jej zpřesňuje.“), str. 25 („Z Politiky územního rozvoje ČR 2008 vyplývá pro řešení území vymezení dopravního koridoru kapacitní silnice S8 – jedná se o dopravní propojení ve směru severozápad-jihovýchod s napojením na Rakousko / Havlíčkův Brod–Jihlava–Znojmo–Hatě–hranice ČR/Rakousko – Wien/, jejíž součástí je silnice I/38.“), str. 30 („Územní plán upřesňuje koridor S8 vymezený Politikou územního rozvoje ČR 2008 pro zkapacitnění mezinárodní silnice Wien-Znojmo-Jihlava a posílení vnitrostátní vazby. S ohledem na minimalizaci dopadu na životní prostředí byla vymezena na základě podrobnějších podkladů plocha pro přeložku silnice I/38 (obchvat města). Navržená plocha respektuje již realizovanou část přeložky v severovýchodní části řešeného území o délce 765 m. Dokončení přeložky I/38 je pro Znojmo v oblasti dopravních staveb prioritou stejně jako zkapacitnění silnice I/53. Podkladem pro vymezení plochy pro přeložku silnice I/38 jsou podklady předané ŘSD ČR ke sledovanému rozvojovému záměru rozvoje dopravní infrastruktury z období 2009–2012.“), str. 46 („V řešeném území vymezuje koridor pro přeložku silnice I/38, jež je součástí silničního koridoru S8 [...]“), str. 47 („Koncepte dopravní infrastruktury města tedy vychází z potřeb vlastního města, současně ale reaguje na širší vztahy v regionu, resp. na území České republiky. Předložené řešení předpokládá: dobudování silniční infrastruktury nadměstského významu o přeložky silnice I/38 jako součástí silničního koridoru S8 [...]“).

Tak mohl učinit. Na tomto místě postačí opětovně citovat ze zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu, podle něhož „při aplikaci § 43 odst. 1 věty druhé stavebního zákona není důvodu činit rozdíl mezi těmi záležitostmi nadmístního významu, které nemají zároveň republikový význam a těmi nadmístními záležitostmi, které jsou zároveň záležitostmi republikového významu vymezenými politice územního rozvoje. Odpůrce tedy neporušil toto ustanovení, pokud v napadeném územním plánu vymezil koridor a plochy pro přeložku silnice I/38, která je součástí republikového koridoru silniční dopravy S8.“

Zde je třeba k poznámce navrhovatele o možnosti zdejšího soudu odchýlit se od názoru Nejvyššího správního soudu uvést, že podle § 110 odst. 4 s. ř. s. zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li

mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí. Vzhledem k tomuto ustanovení není v nyní projednávaném případě k vedení právního diskurzu mezi soudy místo.

Pokud jde o zákonem předpokládanou podmínku, odpůrce obdržel stanovisko Krajského úřadu Jihomoravského kraje dle § 50 odst. 7 stavebního zákona ze dne 22. 8. 2013, č. j. JMK 86243/2013, podle něhož krajský úřad posoudil návrh územního plánu z hlediska souladu s politikou územního rozvoje s tím, že z PÚR ČR vyplývá pro území řešené ÚP Znojmo vymezení dopravního koridoru kapacitní silnice S8 – přeložky silnice I/38 a dopravní propojení ve směru severozápad-jihovýchod s napojením na Rakousko a splnění obecných republikových priorit územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území. Konstatoval, že ÚP Znojmo je v souladu s PÚR ČR. Současně pak nevyloučil, aby záležitosti nadmístního významu, které nejsou řešeny zásadami územního rozvoje, byly z důvodu negativních vlivů přesahujících hranice správního území města Znojma součástí územního plánu.

Zdejší soud v předchozím rozsudku dospěl k závěru, že toto stanovisko bylo zatíženo vadou spočívající v jeho nedostatečném, resp. chybějícím odůvodnění, neboť krajský úřad se ve stanovisku k aplikaci § 43 odst. 1 poslední věty stavebního zákona nevyjádřil výslovně, ale pouze mlčky. Tedy jeho závěr, že z důvodu významných negativních vlivů přesahujících hranice obce nevylučuje, aby záměr přeložky silnice I/38 mohl být součástí ÚP Znojmo, aniž by byl řešen zásadami územního rozvoje, lze dovodit pouze z toho, že k této problematice neuvedl ničeho. Lze setrvat na názoru, že takový přístup je z hlediska transparentnosti veřejné správy minimálně pochybný, a to zejména u liniové stavby daného rozsahu. Nicméně tato okolnost nezpůsobila nezákonnost postupu odpůrce. Jak lze totiž dovodit ze zrušujícího rozsudku (zejména pak z jeho bodu [31]), z hlediska ochrany veřejného zájmu je podstatné, že krajský úřad má možnost zabránit vymezení záležitostí nadmístního (republikového) významu obcí v územním plánu v rámci stanoviska dle § 50 odst. 7 stavebního zákona, nikoli že by krajský úřad musel takový postup výslovně povolit. Ostatně je zřejmé, že zrušující rozsudek vycházel mimo jiné z premisy, že předmětné stanovisko krajského úřadu bylo vydáno. Vedle toho kasační soud konstatoval, že k danému záměru se souhlasně vyjádřilo též Ministerstvo dopravy (stanovisko ze dne 26. 11. 2012).

Na základě shora uvedené argumentace je současně nutno dospět k závěru o irelevantnosti tvrzení navrhovatele, že vymezením přeložky silnice I/38 coby upřesnění koridoru kapacitní silnice S8 zakotveného v PÚR ČR došlo k určení nové kvality přeložky silnice I/38. Tato okolnost je pak bezpředmětná i vzhledem k citovaným souhlasným stanoviskům.

Pokud pak navrhovatel dodal, že vymezení přeložky silnice I/38 je v rozporu se žádáním ÚP Znojmo, nelze mu dát za pravdu. Jak uvedeno již výše, v žádání ÚP Znojmo se předpokládá převzetí staveb ve vymezených plochách a koridorech dopravní infrastruktury, a to i I/38 Blížkovice – Hatě včetně MÚK a všech souvisejících staveb, z návrhu ZÚR JMK. Tato výchozí pozice odpůrce při schvalování žádání ÚP Znojmo byla zcela logická. K určité komplikaci došlo pouze následným zrušením ZÚR JMK z roku 2011 Nejvyšším správním soudem. Tato skutečnost však nemohla mít za následek, že by se měl odpůrce vrátit do fáze schvalování žádání ÚP Znojmo. Pokud jde navíc o předmětný záměr přeložky silnice I/38, nutno uvést, že v žádání ÚP Znojmo je tento záměr poměrně podrobně popisován (str. 4, 5, 9, a zejména pak 12–14) jakožto nutnost dobudování (dalších etap výstavby) obchvatu města, a to navíc v návaznosti na předchozí územně plánovací dokumentaci. Jak ostatně plyne např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, publ. pod č. 2266/2011 Sb. NSS, ze stavebního zákona nelze dovodit příkaz, aby návrh (změny) územního plánu byl identický s obsahem schváleného žádání, nýbrž toliko pokyn, aby návrh ze schváleného žádání vycházel. Tak tomu v daném případě nepochybně bylo.

V této souvislosti je pak nutno ve stručnosti odmítnout tvrzení navrhovatele ohledně údajné nezákonnosti předchozího ÚP Znojmo, resp. jeho změny č. 5, a to zejména poukazem na rozsudek ze dne 18. 1. 2012, č. j. 5 Ao 7/2011-40, jímž Nejvyšší správní soud zamítl návrh, kterým se předsedkyně spolku (občanského sdružení) vystupujícího v nyní souzené věci jako osoba zúčastněná na řízení domáhala zrušení předchozího ÚP Znojmo „ve

změny změn přijatých opatřeními obecné povahy včetně změny č. 5 v části vymezení ploch a trasy komunikace „obchvat silnice I/38-1. stavba“ a „obchvat silnice I/38 – 2. stavba“ se všemi jejími objekty a souvisejícími stavbami včetně napojení na stávající silniční síť, včetně všech souvisejících ochranných pásem“.

502. Citovaný rozsudek byl následně aprobován v přezkumu Nejvyšším správním soudem v rozhodnutí ze dne 28. 6. 2017, č. j. 4 As 235/2016-45.
503. Z uvedeného rozsudku Krajského soudu v Brně ve spojení se souvisejícími rozsudky Nejvyššího správního soudu vyplývá pro nyní posuzovanou věc několik klíčových závěrů. Předně ten, že v době absence vyšší formy územně plánovací dokumentace je možné umístit stavby nadmístního významu prostřednictvím územního plánu, a to zejména za situace, kdy je takový záměr uveden v PÚR, a dále to, že přeložka silnice I/38 je územním plánem města Znojma koncipována a schválena jako součást koridoru S8 ve smyslu PÚR.
504. Nelze proto dospět k závěru, že koridor pro komunikaci S8 by byl vymezen jako neúplný, neboť část tohoto koridoru v podobě silnice I/38, na kterou koridory DS07 a DS08 navazují, byla již vymezena územním plánem města Znojma ze dne 23. 4. 2016. Jedná se tak o obdobnou situaci, jako v případě obchvatu Břeclavi (viz bod 145 rozsudku), neboť i v tomto případě soud nemohl odhlédnout od faktu, že platný územní plán města Znojma předmětný záměr obsahuje. Soud v této souvislosti nutně musí poukázat, že uvedený záměr byl posuzován i z hlediska vlivu na životní prostředí a toto posouzení bylo předmětem přezkumu soudu ve shora citovaných rozsudcích, k čemuž se soud vyjádří níže.
505. Související otázkou je namítané nezákonné vymezení koridoru s ohledem na směřování koridoru S8 jako rychlostní silnice (kategorie „D“ a „R“) a silnice I/38. Soud v této souvislosti odkazuje na odůvodnění ZÚR JMK, ze kterého jasně vyplývá, že bylo posuzováno zatížení předmětné komunikace (viz odůvodnění ZÚR JMK: *„Výhledové intenzity dopravy, v souladu s ČSN 736101 Projektová silnic a dálnic svými hodnotami neopravňují sledovat přestavbu silnice v kategorii „R“. Intenzity dopravy na většině úseků R38 nedosahují takových hodnot, které opravňují zařazení těchto komunikací do kategorie „R“. Hlavním kritériem by bylo ekonomické posouzení efektivity stavby, což se právě u intenzit pod 15 tis. voz. / 24 hod a v tak náročném terénu území Vysoké nejeví vhodné a z ekonomického pohledu není realizovatelné. Kromě toho celá koncepce tangenciálních vazeb je založena na realizaci komunikační sítě mimo Jihomoravský kraj. Realizace R38 od dálnice D1 je velmi problematická z důvodů především obtížné průchodnosti terénně náročnějším územím, na rakouské straně bez adekvátní návaznosti. Oddálená trasa R38 v koncepčním scénáři B má jako celek nízkou dopravní účinnost vzhledem k novým a náročným investicím. Její poloha nevytváří předpoklady pro rozvoj území. Realnost kapacitní silnice R38 je podmíněná změnou dopravního systému v Rakousku a sousedním Kraji Vysočina.“*).
506. Jestliže při posouzení intenzity dopravy jasně vyplynulo, že intenzita dopravy nebude modelově na předmětné komunikaci dosahovat takových hodnot, které by opravňovaly zařazení těchto komunikací do kategorie „R“, pak by bylo zcela absurdní, aby soud dospěl k závěru o nezákonnosti ZÚR JMK jen proto, že zásadami byl sloučen koridor S8 se silnicí I/38, pokud toto řešení kapacitně postačuje a bylo vyhodnoceno jako nejvýhodnější.

III.K.2 Nevyhodnocení vlivu

III.K.2.a Nevyhodnocení tzv. velkého obchvatu a vliv koridoru na lokality NATURA 2000

507. Jak již soud výše uvedl, není pravdou, že by se odpůrce v ZÚR JMK nezabýval variantním řešením vedení koridoru S8 ve variantě tzv. velkého obchvatu a invariantní řešení bylo přijato s ohledem na aktuální stav obchvatu Znojma tak, jak bylo uvedeno výše ve vazbě na územní plán

města Znojma. Soud v této situaci má za to, že přijaté řešení je obdobné, jako v případech předcházejících ZÚR JMK 2011, které v této části byly shledány jako vyhovující. Soud nijak nepopírá skutečnost, že koridory budou zasahovat do lokalit NATURA 2000, což nezpochybnuje ani sám odpůrce. Nicméně z VVURÚ jasně vyplývá, že se odpůrce zásahy do lokalit NATURA 2000 zabýval, vyhodnotil je a zabýval se i kompenzačními opatřeními. K tomu blíže viz body 149 a násl. tohoto rozsudku.

III.K.2.b Dotčení lokalit NATURA 2000

508. Otázkou dotčení lokalit NATURA 2000 se soud zabýval v bodech 149 a násl. tohoto rozsudku.

III.K.2.c Zatížení města Znojma a argumentace „blízkostí realizace“

509. Navrhovatelé v části návrhu rubrikované jako 15.3 Nedostatečnost posouzení vlivů koridoru S8, zejména kumulativních a synergických návrhu sice hovoří obecně o koridoru S8, ale reálně jejich námitky primárně směřují proti trasování silnice I/38 přes město Znojmo a dopadu této silnice a následně zprostředkovaně celého koridoru na tuto aglomeraci. Konečně i aktivní legitimace dotčených navrhovatelů je odvozována od sídel, která primárně kopírují trasování silnice I/38.

510. Součástí námitek je i tvrzení, že nová komunikace má plnit funkci skutečného („velkého“) obchvatu města Znojma a celé znojemské aglomerace, čímž přispěje k nápravě protiprávního stavu – opakovaného překračování imisních limitů.

511. Nejvyšší správní soud se v rozsudku ve věci sp. zn. 4 As 253/2016, kterým zamítl kasační stížnost proti rozsudku zdejšího soudu ze dne 10. 11. 2016, č. j. 63 A 6/2015 - 371, podrobně zamítal kasačními námitkami proti závěrům krajského soudu ohledně hodnocení vlivu silnice I/38 na životní prostředí ve městě Znojme. Soud v nyní posuzované věci pro stručnost na oba rozsudky odkazuje (viz www.nssoud.cz) a na tomto místě pouze zdůrazňuje klíčové závěry Nejvyššího správního soudu.

512. Nejvyšší správní soud uvedl: „*Nejvyšší správní soud má za to, že při zohlednění výše uvedených informací je třeba učinit závěr, že odpůrce i veřejnost disponovali dostatečným množstvím informací včetně předpokládaných negativních vlivů, zejména prachových a hlukových imisí, na lokality v okolí vymezené přeložky silnice I/38, že se k této problematice mohli dostatečně vyjádřit jak dotčené odborné orgány, tak i veřejnost, včetně stěžovatele. Přípomínky (popř. námitky) stěžovatele v tomto směru byly ze strany odpůrce pečlivě zváženy a vypořádány. Tím dle názoru soudu účel vyhodnocení vlivů na životní prostředí naplněn. Odpůrce lze ovšem vytknout určitou nepřehlednost těchto informací, které je třeba v jednotlivých dokumentech vyhledávat, ačkoli by měly být pro veřejnost snadno zjištělné ze samotného vyhodnocení.*

Stručně shrnuto, zpracovatel vyhodnocení vycházel z toho, že obchvat byl vymezen již v dříve platné územně plánovací dokumentaci, a nejedná se tudíž o nově vymezovaný záměr. Na příslušné části obchvatu již proběhl proces EIA (posouzení vlivů záměru na životní prostředí), ve kterém byla posouzena z hlediska vlivů na životní prostředí již mnohem konkrétnější dokumentace záměru pro účely územního řízení, proto by bylo poněkud nadbytečné ve vyhodnocení vlivů na životní prostředí při pořizování územního plánu vyžadovat v úplnosti opakování tohoto posouzení, navíc v úrovni mnohem obecnější, než v jaké byla přeložka projednána v procesu EIA. Podle názoru Nejvyššího správního soudu lze u záměrů, které jsou dlouhodobě stabilně plánovány a do územního plánu jsou v prakticky nezměněné podobě přebírány z dříve platné územně plánovací dokumentace, tolerovat méně detailní vyhodnocení vlivů na životní prostředí, než by tomu bylo u záměrů zcela nově vymezovaných. Jedním z důležitých principů územního plánování je totiž princip kontinuity, který umožňuje dotčeným osobám přizpůsobit své poměry záměrům soukromých či veřejných investorů v území, které byly zahrnuty do územně plánovací dokumentace. Spíše nežádanou naopak je, aby jednou projednané a schválené záměry byly

opakovaně znovu posuzovány, přehodnocovány a měněny, neboť tím dochází k zásahu do legitimního očekávání dotčených osob a k neefektivnímu vynakládání veřejných prostředků. To samozřejmě nezabývá územní samosprávné celky povinnosti řádně vyhodnotit při schvalování nové územně plánovací dokumentace vlivy takto přebíraných záměrů zejména z hlediska případné změny poměrů v území. Výše uvedené pak platí o to více v případě záměrů, které jsou již z podstatné části povoleny v navazujících řízeních a realizovány.

Zpracovatel, dotčené orgány a nakonec též odpůrce učinili závěr, že převažující vliv přeložky silnice I/38 na životní prostředí je pozitivní, neboť dojde k podstatnému snížení imisí z dopravy v centru města, přičemž určitá nová zátěž území kolem nové trasy komunikace je přijatelná, vzhledem k tomu, že jednak se týká menšího počtu obyvatel, nové trasování umožní účinné uplatnění protiblukových opatření a intenzita provozu na obchvatu bude nižší než na současné komunikaci (neboť část dopravního toku zejména místní dopravy zůstane zachována v současné trase). Samotné imise z obchvatu nebudou tedy dosahovat kritických hodnot, jakých dosahuje současné zatížení území dopravního koridoru v centru. Tyto úvahy jsou podle názoru Nejvyššího správního soudu dostatečně podloženy a obstojí. Zároveň z vyhodnocení vyplynul požadavek na realizaci protiblukových opatření v nové trase, zejména na místech v blízkosti stávajících či navržených ploch k bydlení, který byl v samotném územním plánu důsledně proveden. Vyhodnocení tedy obsahuje návrh kompenzačních opatření, který byl odpůrcem v opatření obecné povahy respektován.“

513. Vliv silnice I/38, resp. její přeložky na imisní zatížení města Znojma tedy vyhodnotil již krajský soud i Nejvyšší správní soud, byť ve vztahu k územnímu plánu města Znojma, který však, s ohledem na již výše uvedené, ZÚR JMK v oblasti koridoru S8 doplňuje umístěním nadmístně významného záměru. Soud nepovažuje za nutné se dále těmito skutečnostmi zabývat, neboť k samotným navazujícím koridorům DS07, DS08 a DS09 se navrhovatelé v této souvislosti blíže nevyjadřují, jelikož podstatou jejich námítky je úplné odvedení koridoru od města Znojma.

514. Pro imisní vlivy je podle soudu klíčové, že jak Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku, tak i odpůrce v nyní projednávané věci vycházeli z obdobného hodnocení zatížení dopravou.

515. Odpůrce v odůvodnění ZÚR JMK uvedl: „*Intenzita dopravy na silnici I/38 sledované k přestavbě v koncepčních scénářích C a D, dosahuje dle výsledků modelu 2014 pro r. 2035+ v dílčích úsecích následujících hodnot:*

I/38 úsek Bližkovice (hranice kraje) – Znojmo: 7,7 – 18,2 tis. voz. / 24 hod., z toho 1,6 – 2,3 tis. těžkých nákladních voz. / 24 hod.

I/38 úsek Znojmo – Hatě – hranice ČR / Rakousko: 7,9 – 10,6 tis. voz. / 24 hod., z toho 1,2 – 1,6 tis. těžkých nákladních voz. / 24 hod.“

516. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku uvedl: „*Také je možné vyjít z odůvodnění napadeného územního plánu, z něhož lze zjistit, že zatížení silnice I/38 ve stávající trase dosahuje asi 17.000 vozidel denně (str. 48), zatížení plánované trasy obchvatu v roce 2020 je kalkulováno na 12.500 vozidel denně (dle prognózy intenzit automobilové dopravy, str. 54).“*

517. Dopad silnice I/38, resp. její přeložky a tím pádem i koridoru S8 na zatížení města Znojma imisemi z dopravy byl obdobně hodnocen jak při tvorbě ZÚR JMK, tak i při tvorbě územního plánu města Znojma. Soud proto nemá důvod odchýlit se od závěrů, které v této souvislosti přijal Nejvyšší správní soud ve shora citovaném rozsudku, a dospěl proto k závěru, že vliv koridoru S8 na ovzduší ve městě Znojme byl hodnocen dostatečně. V případě překračování imisních limitů ve městě Znojme lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu k předcházejícím ZÚR JMK 2011, ve kterém Nejvyšší správní soud konstatoval k oblasti Znojma: „*Ohledně překračování imisních limitů znečištění ovzduší a vymezování záměrů v nadlimitně zatíženém území soud odkazuje na body [102] až [110]. V této části rozsudku soud dospěl k závěru, že z povahy věci není možné, aby území, na němž jsou překračovány veřejnoprávní limity imisí znečištění ovzduší, bylo a priori vyloučeno z dosahu regulace zásad*

územního rozvoje s argumentací, že další zatěžování území je nepřijatelné. Samo vymezení záměru totiž nemůže mít vliv na stav ovzduší v určité oblasti. 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. I kdyby ve městě Znojmo docházelo v roce 2011 k překračování imisních limitů znečištění ovzduší prachovými částicemi PM₁₀, nemůže tato skutečnost sama o sobě způsobit nezákonnost (resp. slovy navrhovatelů „nepřijatelnost“) vymezení záměru silnice I/38 v ZÚR. Soud proto pro nadbytečnost neprováděl důkaz aktuálními údaji Českého hydrometeorologického ústavu o kvalitě ovzduší v ČR v roce 2011 – předběžným přehledem překročení imisních limitů.“

518. Jestliže navrhovatelé v bodu 15.4 návrhu zpochybňovali důvodnost argumentace „blízkostí realizace“ záměru přeložky silnice I/38, soud opětovně odkazuje na citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 4 As 253/2016 (obchvat Znojma), a to výslovně na část: „Podle názoru Nejvyššího správního soudu lze u záměrů, které jsou dlouhodobě stabilně plánovány a do územního plánu jsou v prakticky nezměněné podobě přebírány z dříve platné územně plánovací dokumentace, tolerovat méně detailní vyhodnocení vlivů na životní prostředí, než by tomu bylo u záměrů zcela nově vymezovaných. Jedním z důležitých principů územního plánování je totiž princip kontinuity, který umožňuje dotčeným osobám přizpůsobit své poměry záměrům soukromých či veřejných investorů v území, které byly zahrnuty do územně plánovací dokumentace. Spíše než žádoucí naopak je, aby jednou projednané a schválené záměry byly opakovaně znovu posuzovány, přehodnocovány a měněny, neboť tím dochází k zásahu do legitimního očekávání dotčených osob a k neefektivnímu vynakládání veřejných prostředků. To samozřejmě nezabavuje územní samosprávné celky povinnosti řádně vyhodnotit při schvalování nové územně plánovací dokumentace vlivy takto přebíraných záměrů zejména z hlediska případné změny poměrů v území. V jise uvedené pak platí o to více v případě záměrů, které jsou již z podstatné části povoleny v navazujících řízeních a realizovány.“

519. Navrhovatelé dále uvedli, že stavba „přeložky silnice I/38“ původně rozdělená na tři tzv. „stavby“ byla od roku 2012 dále „rozsalamována“, a to přerozdělením na 4 „stavby“. Na základě v návrhu rozvedené argumentace navrhovatelé namítli, že ani na jeden úsek (I. – IV.) záměru „přeložky silnice I/38“ nebylo provedeno řádné posouzení „EIA“, které by se zabývalo zejména porovnáním variant záměru, jeho kumulativními a synergickými vlivy a vlivy na veřejné zdraví. Za této situace nelze v žádném případě odkazovat na posouzení tohoto záměru v procesu EIA, případně na jeho údajnou „blízkost realizaci“ jako na důvody, jež by zpochybňovaly či relativizovaly význam výše uvedených nedostatků, týkajících se hodnocení záměru kapacitní komunikace S8, který odpůrce v rámci pořizování ZÚR JMK směřuje se záměrem „přeložky I/38“ nebo dokonce věcně nesprávně nazývá jako „obchvat Znojma“.

520. K posouzení EIA „přeložky silnice I/38“ se obsírně vyjádřil Nejvyšší správní soud v již citovaném rozsudku ve věci sp. zn. 4 As 253/2016 (obchvat Znojma), kde uvedl: „Co se týče námitek týkajících se posouzení kumulativních a synergických vlivů, Nejvyšší správní soud odkazuje na svůj rozsudek ze dne 31. 1. 2013, č. j. 4 AOs 1/2012 - 105, č. 2848/2013 Sb. NSS, podle kterého „je dostačující, pokud dojde ke zhodnocení kumulativních a synergických vlivů pouze mezi záměry, kde relevantní vlivy tohoto druhu vůbec přicházejí v úvahu, a to buď s ohledem na povahu a rozsah záměrů, k jejichž kombinaci dochází, nebo v důsledku zjištění učiněných v rámci řádně prováděného procesu pořizování zásad územního rozvoje.“ V tomto rozsudku dále soud zdůraznil, že při přezkumu vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů konkrétního záměru v kombinaci s dalšími záměry vymezenými v územně plánovací dokumentaci je třeba dbát zásady minimalizace soudních zásahů do územně plánovací dokumentace. Podle této zásady soud toliko přezkoumává, zda posouzení má zákonem požadované náležitosti, zda je srozumitelné a logicky konzistentní a zda bylo zohledněno v navazujících rozhodovacích procesech. Správní soudy nejsou povolány k tomu, aby hodnotily odbornou stránku věci, neboť takový přezkum jim nepřísluší; odborné posouzení věci a volba konkrétního řešení je na pořizovateli územně plánovací dokumentace a osobách, které k tomu disponují odpovídajícím vzděláním a erudiicí a které pořizovatel zpracováním odborných podkladů pověřil. Je proto namístě, aby správní soudy při přezkumu opatření obecné povahy tohoto typu postupovaly obzvlášť obezřetně.

V nyní posuzované věci vyhodnocení vlivů na životní prostředí obsahuje jednak vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů na obecné úrovni (str. 89) a dále uvádí relevantní kumulativní a synergické vlivy přicházející v úvahu u jednotlivých lokalit (str. 57 až 87). U jednotlivých lokalit namítaných stěžovatelem se negativní vliv dopravy na vymezené trase přeložky silnice I/38 hodnotí: U lokality 23 se uvádí ovlivnění ploch bydlení hlukem ze silnice I/38, který může být do určité míry odclonen plánovanou sportovní halou s tím, že plocha má být řešena územní studií. U plochy 25 se rovněž uvádí detailnější řešení v územní studií. Plocha 28 je výslovně hodnocena z hlediska kumulativních a synergických vlivů kumulace vlivů dopravy (křižovatka silnic I/38 a II/361) s tím, že dominantním zdrojem vlivů bude dopravní provoz na silnici I/38, pokud bude v území umístován záměr s význačným vlivem na životní prostředí, je předpoklad posouzení EIA, detailně má být plocha řešena územní studií. U plochy 31 je rovněž z hlediska kumulace vlivů posuzován negativní vliv z dopravy, především provoz na silnici I/38, území má být řešeno územní studií. Rovněž plocha 11 má být řešena územní studií. Není tedy pravdou, že vyhodnocení vlivů neobsahuje žádný konkrétní údaj o kumulativních a synergických vlivech na znečištění ovzduší a hlukost, jejichž zdrojem je doprava, jak uvádí stěžovatel. V ostatním je možné poukázat na to, že stěžovatel neuvádí jiné vlivy než zátěž z přeložky silnice I/38 a jejích součástí, které by měly být hodnoceny z hlediska kumulativních a synergických vlivů. Není přitom úlohou Nejvyššího správního soudu, aby v tomto ohledu možnou kumulaci vlivů sám zjišťoval či domýšlel, pokud z obsahu vyhodnocení nevyplyvá a stěžovatel ji konkrétně neuvádí.

Stěžovatel dále napadal úvahu krajského soudu, který aproboval poukaz zpracovatele vyhodnocení na již proběhnuvší proces posouzení vlivů záměru na životní prostředí (ELA) ve vztahu k jednotlivým částem přeložky. Stěžovatel cituje rozsudek NSS ze dne 18. 12. 2014, č. j. 8 AOs 3/2013 - 118, z něhož dovozuje, že vyhodnocení vlivů koncepce (SEA) na životní prostředí nelze nabízet posouzením vlivů záměru na životní prostředí (ELA). Nejvyšší správní soud předně uvádí, že v citovaném rozsudku byla řešena konkrétní situace absentujícího vyhodnocení kumulativní a synergických vlivů dvou velkých dopravních staveb v exponovaném území, které má být provedeno v rámci posouzení SEA (které jako posouzení koncepce bere v úvahu širší vztahy v území), není však srovnatelně hodnoceno v rámci posouzení ELA (srov. přílohy č. 4 a 5 k zákonu č. 100/2001 Sb.). Logicky v tomto smyslu posouzení ELA nemůže napravit deficit vyhodnocení vlivů územně plánovací dokumentace na životní prostředí. Citovaným judikátem však není vyloučena možnost využití podkladů a zjištění získaných v rámci předchozího posouzení ELA ve vyhodnocení vlivů na životní prostředí (SEA), jak tomu bylo v posuzovaném případě (srov. výše uvedenou rekapitulaci).

K argumentaci stěžovatele, který dovozuje, že na záměr přeložky silnice I/38 neexistuje platné a použitelné stanovisko ELA, Nejvyšší správní soud uvádí, že posouzení otázky platnosti dříve vydaných stanovisek ELA na jednotlivé úseky komunikace není předmětem tohoto řízení a ani není rozhodné pro rozhodnutí o námitkách stěžovatele zpochybňujících vyhodnocení vlivů předmětného územního plánu na životní prostředí. Jak bylo již uvedeno výše, posouzení ELA nenabradilo vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí, pouze zpracovatel využil podkladů a zjištění z procesu ELA při zpracování vyhodnocení, což lze považovat za korektní. Mezi stranami je nesporné, že pro jednotlivé části záměru stavby (I, II a III) v minulosti byla provedena ELA, byť podle tehdy platných právních předpisů, to znamená, že byly sbírány informace o předpokládaných vlivech záměru na životní prostředí v přilehlém území a byly konzultovány s veřejností, odbornými orgány a územní samosprávou. Pokud zpracovatel vyhodnocení vlivů některé poznatky a podklady z procesu ELA použil pro vyhodnocení SEA, mohl proti tomu stěžovatel brojit věcnými argumenty, což také učinil, a krajský úřad ve spolupráci se zpracovatelem na připomínky stěžovatele řádně reagovali, jak bylo rovněž výše uvedeno. Pro úplnost Nejvyšší správní soud podotýká, že část obchvatu označená jako stavba IV, u níž bylo závěrem zjišťovacího řízení posouzení ELA vyloučeno, se nachází na území obce Dobšice a na území odpůrce zasahuje jen nepatrnou částí.“

521. Nad rámec uvedeného považuje soud za vhodné odkázat i na rozsudek zdejšího soudu ze dne 6. 8. 2014, č. j. 31 A 6/2014-153, ve kterém se podrobně zabýval žalobou proti rozhodnutí Ministerstva dopravy, odboru pozemních komunikací, ze dne 9. 11. 2012, č. j. 385/2012-120-

STSP/3 (dále jen „napadené rozhodnutí“), i jemu předcházející rozhodnutí odboru dopravy Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 9. 2. 2012, č. j. JMK 83725/2011, sp. zn. S-JMK 83725/2011 OD, kterým byla povolena stavba „Silnice I/38 Znojmo, obchvat, 2. stavba, 2. etapa“ (dále jen „stavební povolení“), který byl následně potvrzen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2015, č. j. 10 As 211/2014-43, které jsou oba dostupné na www.nssoud.cz. V citovaném rozhodnutí se zdejší soud zabýval mj. otázkami vad procesu EIA o hodnocení vlivů na životní prostředí a nezákonnosti vydání stanoviska EIA ze dne 6. 6. 1994, absencí nadřazení územně plánovací dokumentace a nízké kvality hlukové a rozptylové studie. Všechny námitky tehdejšího žalobce shledal jako nedůvodné a napadené rozhodnutí jako zákonné. Stanoviskem EIA se podrobně zabýval i Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí o kasační stížnosti a taktéž hledal námitky stěžovatele jako nedůvodné. Pro stručnost soud na obě uvedená rozhodnutí pouze odkazuje na dokreslení situace ve městě Znojmě.

522. Ze všech shora uvedených důvodů neshledal soud ani námitky rubrikované pod bodem 15. návrhu jako důvodné.

III.L Návrhový bod IV.16 - Nezákonnost stanovisek dotčených orgánů

III.L.1 Nezákonnost stanoviska SEA MŽP

III.L.1.a Souhlas MŽP s vymezením územních rezerv a neřešením nadlimitního zatížení území

523. V rámci bodu 16. návrhu na zrušení ZÚR JMK navrhovatelé namítali, že stanoviska dotčených orgánů, která jsou ve smyslu ust. § 4 odst. 2 písm. a) a b) stavebního zákona, ve znění pozdějších předpisů, závazným podkladem při pořizování ZÚR JMK, jakožto opatření obecné povahy, jsou nezákonná. V tomto kontextu poukazovali na skutečnost, že z hlediska právní úpravy obsažené ve zvláštních právních předpisech musí být stanoviska dotčenými orgány dostatečně odůvodněna, a to zejména ve vztahu k posouzení ochrany těch veřejných zájmů, k jejichž ochraně jsou zákonem povolány. Za tímto účelem je nezbytné, aby dotčené orgány předně spolehlivě zjistily skutkový stav věci, neboť jen tehdy lze jejich závěry o přípustnosti či nepřípustnosti opatření obecné povahy považovat za přezkoumatelné. K tomu však dle názoru navrhovatelů v projednávané věci nedošlo, když jsou ZÚR JMK v současné podobě jednoznačně v rozporu s požadavky na udržitelný rozvoj území, resp. nesměřují k nápravě existujícího protiprávního stavu zatížení životního prostředí na daném území, neboť do brněnské aglomerace a blízkého okolí zavlékají další dopravní zatížení. I přes tuto skutečnost však dotčené orgány vydaly souhlasná stanoviska, čímž rezignovaly na ochranu veřejných zájmů, které mají chránit, a v důsledku přispěly k realizaci záměrů, které nevyhnutelně povedou ke zhoršení kvality životního prostředí.
524. Není úkolem soudu přezkoumávat odborné závěry, které byly učiněny k tomu odborně způsobilými osobami či orgány veřejné moci, ale zaměřit se toliko na otázky související s jejich přezkoumatelností neboli posouzením, zda mají všechny zákonem stanovené požadavky a zda vycházejí z dostatečně zjištěného skutkového stavu věci. Zdejší soud pro zdůraznění opětovně připomíná, že stejným způsobem se ostatně vyjádřil také Nejvyšší správní soud ve svém, již několikrát citovaném, rozsudku ze dne 31. 1. 2013, č. j. 4 AOs 1/2012-105, („je třeba dbát zásady minimalizace soudních zásahů do územně plánovací dokumentace. Podle této zásady soud toliko přezkoumává, zda posouzení má zákonem požadované náležitosti, zda je srozumitelné a logicky konzistentní a zda bylo zohledněno v navazujících rozhodovacích procesech. Správní soudy nejsou povinny k tomu, aby hodnotily odbornou stránku věci, neboť takový přezkum jim nepřísluší; odborné posouzení věci a volba konkrétního řešení je na pořizovateli územně plánovací dokumentace a osobách, které k tomu disponují odpovídajícím vzděláním a erudiicí

a které pořizovatel zpracováním odborných podkladů pověřil. Je proto namístě, aby správní soudy při přezkumu opatření obecné povahy tohoto typu postupovaly obzvlášť obezřetně.“). Tento právní názor lze dle krajského soudu nepochybně vztáhnout rovněž na přezkoumání jednotlivých závazných stanoviskem, která byla v dotčených oblastech pořízena za účelem posouzení daného opatření obecné povahy.

525. Navrhovatelé ve více ohledech namítali nezákonnost stanoviska Ministerstva životního prostředí ze dne 5. 1. 2016, č. j. 85166/EVN/15, které bylo vydáno v rámci procesu posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí (SEA), a to v režimu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, který ve svém ust. § 10i zohledňuje specifickou povahu ZÚR JMK jakožto nástroje územního plánování a součásti územně plánovací dokumentace v režimu stavebního zákona. Navrhovatelé považují dané stanovisko SEA za vnitřně rozporuplné, a to zejména s ohledem na skutečnost, že na jednu stranu identifikuje aktuální problémy ve smyslu překračování imisních limitů, resp. nedořešení souvisejícího dopravního přetížení města Brna a jeho okolí v obsahu ZÚR JMK, ale přitom s tímto stavem souhlasí. K tomu krajský soud uvádí, že předně posuzoval, zda proces hodnocení SEA, resp. posouzení vlivů ZÚR JMK na životní prostředí, obsahuje všechny náležitosti, které jsou rámcově stanoveny v příloze ke stavebnímu zákonu, označené jako „*Rámcový obsah vyhodnocení vlivů politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje a územního plánu na životní prostředí pro účely posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí (Část A vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území)*“. V tomto ohledu dospěl krajský soud po prostudování příslušných podkladů k závěru, že všechny uvedené body (1. až 12.) dané přílohy byly do hodnocení SEA zahrnuty.
526. Dílčími námitkami navrhovatelů ve vztahu k nezákonnosti stanoviska SEA se bude krajský soud zabývat v následující části odůvodnění rozhodnutí v pořadí, v jakém byly uplatněny, přičemž zohlední jejich vzájemnou souvislost a úzkou provázanost s ostatními částmi návrhu na zrušení ZÚR JMK. Navrhovatelé v první řadě namítali nesprávnost postupu MŽP, které ve stanovisku SEA sice upozornilo s odkazem na judikaturu Ústavního soudu na rizika související s nadužíváním územních rezerv, což může narušit samotný účel komplexního hodnocení SEA, ale současně s tímto postupem výslovně souhlasilo, resp. požadovalo odložení řešení dopravního zatížení města Brna a jeho okolí až do okamžiku aktualizace ZÚR JMK, a to na základě zpracování územní studie. Tím dle názoru navrhovatelů MŽP nejen rezignovalo na svoji úlohu chránit životní prostředí, resp. usilovat o zlepšení stávající nežádoucí situace imisního zatížení, ale také nerespektovalo svá dřívější stanoviska ze dne 6. 9. 2012, č. j. 68226/ENV/12 a ze dne 15. 1. 2010, č. j. 916/ENV/2010 (pozn.: dostupné rovněž na <https://portal.cenia.cz>).
527. Co se týče institutu územní rezervy, je dle názoru krajského soudu třeba vycházet ze skutečnosti, že se jedná o standardní nástroj územního plánování, což ostatně vychází také z příslušné právní úpravy zakotvené v ust. § 36 odst. 1 stavebního zákona, který stanovuje, že: „*Zásady územního rozvoje mohou vymezit plochu nebo koridor a stanovit jejich využití, jehož potřebu a plošné nároky je nutno prověřit (dále jen „územní rezerva“)*. *V územní rezervě jsou zakázány změny v území [§ 2 odst. 1 písm. a)], které by mohly stanovené využití podstatně ztížit nebo znemožnit. Změnit územní rezervu na plochu nebo koridor umožňující stanovené využití lze jen na základě aktualizace zásad územního rozvoje. Současně s návrhem zásad územního rozvoje se zpracovává vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, stanovené využití územní rezervy se přitom z hlediska vlivů na životní prostředí a evropsky významné lokality a ptáčích oblastí neposuzuje.*“ Z dikce citovaného ustanovení jednoznačně vyplývá, že při pořizování zásad územního rozvoje je možno využít územní rezervy, a to za situace, kdy je potřeba daný záměr ještě prověřit. Krajský soud dává navrhovatelům částečně za pravdu v tom, že právní úprava sice nestanovuje žádné explicitní omezení ve vztahu k využívání daného nástroje územního plánování, ale je třeba zamezit jejich nadužívání, které by objektivně znemožnilo komplexní posouzení ZÚR JMK ve vztahu k životnímu prostředí. Na druhou stranu je třeba připomenout, že územní rezerva je pouze dočasným opatřením, aniž by jakýmkoliv způsobem suplovala potřebu náležitého

posouzení záměru, který má být v jejím rozsahu v budoucnu realizován (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. prosince 2016, č. j. 22 Cdo 4304/2015).

528. Z toho důvodu krajský soud nemůže přisvědčit argumentaci navrhovatelů, která v jejich podání v podstatě zcela znemožňuje využívání institutu územní rezervy, jakožto standardního institutu územního plánování. Je totiž logické, že územní rezerva bude používána právě v případě, kdy nejsou doposud dostatečně prověřeny dopady realizace daného záměru v území a je třeba je podrobněji posoudit, a to ve vztahu k jiným (souvisejícím) záměrům. Stejným způsobem ostatně argumentovalo také MŽP ve svém stanovisku SEA. V žádném případě z obsahu jeho odůvodnění nevyplývá, že územní rezervu lze vymezovat bez dalšího a zcela libovolným způsobem. Naopak MŽP jasně s odkazem na judikaturu uvedlo, že nadměrné užívání územní rezervy by bylo problematické z hlediska posouzení vlivů na životní prostředí (srov. s. 6 stanoviska SEA), přičemž záměr převedený do územní rezervy musí být dodatečně řádně posouzen. Je pak logické, že také pořizovatel daného opatření obecné povahy vymezuje územní rezervy způsobem a s tím úmyslem, aby bylo v pozdější době vůbec objektivně možné jejich převedení do podoby návrhového koridoru. V opačném případě by totiž nastala situace, že by nebylo možné některé dopravní stavby v jejich komplexnosti vůbec realizovat, resp. docílit vzájemné provázanosti jejich dílčích úseků.

529. Dle názoru krajského soudu nicméně nevyplývá tvrzení navrhovatelů o nezákonnosti stanoviska SEA primárně z odlišného pojetí institutu územní rezervy, ale zejména z preference jiné dopravní koncepce v rámci brněnské aglomerace, což je ostatně otázka provázející celý obsah návrhu na zrušení ZÚR JMK. Navrhovatelé totiž argumentují vnitřní rozporuplností daného stanoviska proto, že z jejich pohledu hovoří o nadměrném zatížení území imisemi, ale současně souhlasí s dalším zavlékáním dopravy do města Brna a jeho okolí. Je si však nutné uvědomit, že v tomto ohledu se názory navrhovatelů a MŽP, popř. také dalších dotčených orgánů a odpůrce, značně rozcházejí. Předně je třeba říci, že se všechny strany shodují na tom, že aktuální stav ovzduší a hlukové zátěže není v dotčeném území vyhovující a je třeba tento stav neprodleně řešit, a to zejména s ohledem na dopravní zatížení, které je v tomto ohledu základní příčinou.

530. Stanoviska SEA vychází ze skutečnosti, že odpůrcem zvolená koncepce páteřní dopravní sítě je nastavena způsobem, kdy není z hlediska ochrany životního prostředí zcela bezproblémová, ale jejím hlavním důsledkem bude také odvedení podstatné části dopravního zatížení z brněnské aglomerace, zejména komunikací D43 v úseku D1 – Kuřim a jihozápadní tangentou. V této souvislosti MŽP rovněž stanovilo explicitně požadavek, aby byla neprodleně provedena územní studie nadřazené dálniční a silniční síť ve vztahu k jádrovému území Metropolitní rozvojové oblasti OB3 Brno, která je dopravně i imisně nejzatíženější lokalitou kraje. MŽP tedy nijak nezpochybnilo zásadní problém související s dopravním přetížením brněnské aglomerace a naopak na více místech stanoviska SEA zdůraznilo potřebu jeho urychleného řešení. Právě z toho důvodu zakotvilo rovněž požadavek, aby byla daná územní studie neprodleně provedena, přičemž návrh aktualizace zásad ZÚR JMK musí být na jejím základě podán nejpozději do 3 let od vydání daného nástroje územního plánování.

531. Navrhovatelé rovněž zpochybnili, že MŽP je oprávněno formulovat ve stanovisku SEA podmínku, aby byl návrh na aktualizaci ZÚR JMK proveden do tří let od jejich vydání, neboť se jedná o nepřípustný zásah do práva kraje na samosprávu. Krajský soud k tomu uvádí, že z hlediska této úvahy by bylo možné považovat za zásah do práva na samosprávu v podstatě jakoukoliv podmínku stanovenou v daném stanovisku. Je třeba vycházet z dikce ust. § 10i odst. 1 ZoPV, který sice ve vztahu k zásadám územního rozvoje odkazuje na právní úpravu obsaženou ve stavebním zákoně, ale současně zakotvuje přiměřenou aplikaci ust. §10g ZoPV, které stanovuje, že: „*Příslušný úřad může ve svém stanovisku vyjádřit nesouhlas s návrhem koncepce z hlediska*

možných negativních vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví, dále může navrhnout jeho doplnění, popřípadě navrhnout kompenzační opatření a opatření ke sledování vlivů provádění koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví.“ Stanovení konkrétních podmínek, za kterých je vydáno souhlasné stanovisko navíc výslovně předpokládá také právní úprava obsažená ve stavebním zákoně, který ve svém ust. § 4 odst. 6 stanovuje, že: „*Stanoví-li dotčené orgány ve svém závazném stanovisku podmínky, jsou příslušné kontrolovat jejich dodržování.*“ Krajský soud v tomto ohledu nepochybuje o tom, že požadavek na urychlené zpracování územní studie a také aktualizace ZÚR JMK spadá pod oprávnění ovlivňovat pořizování ZÚR ve smyslu výše citovaného ustanovení zákona, neboť sleduje ochranu životního prostředí, resp. bezodkladné snižování dopravního zatížení a souvisejícího znečištění ovzduší. Krajský soud tedy v žádném případě nepochybuje ústavně zaručené právo územně samosprávných celků na samosprávu, jak je zakotveno v čl. 8 Ústavy České republiky, do kterého lze v demokratickém právním státě zasáhnout pouze v případě, pokud to ochrana zákona nepochybně vyžaduje (srov. nález Ústavního soudu ze dne 27. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11). V daném případě se však o takový zásah nejedná, neboť samotný proces podání návrhu a aktualizace ZÚR JMK zůstává v kompetenci příslušných orgánů a není postupem MŽP dotčen.

532. Navrhovatelé v tomto kontextu uvádějí, že MŽP mělo vydat nesouhlasné stanovisko a požadovat primárně zpracování územní studie, neboť až její dodatečné zpracování a podání návrhu na aktualizaci ZÚR JMK do 3 let nemůže zajistit zlepšení stavu ovzduší do roku 2020, jak stanovují Programy zlepšování kvality ovzduší. Postup MŽP byl však paradoxně zdůvodněn právě tím, že další odsouvání pořízení ZÚR JMK a realizace některých „bezproblémových“ záměrů není na místě, protože povede k zakonzervování současného negativního stavu životního prostředí, resp. k jeho zhoršení. Pokud tedy krajský soud vyjde z předpokladu, že cílem daných programů pro zlepšování kvality ovzduší je dosáhnout v co nejkratším čase snížení imisních hodnot na požadovanou úroveň, přičemž zásady územního rozvoje jsou ze své povahy koncepčním materiálem, pak je rozhodující, zda MŽP jednalo v souladu s tímto cílem. Možnost realizace konkrétních záměrů ve vztahu k ochraně ovzduší je totiž záležitostí jejich následného posouzení v rámci územního řízení, a to z hlediska vyhodnocení vlivů na životní prostředí (proces EIA).
533. Pokud dále navrhovatelé namítají, že stanovisko SEA je v rozporu s předchozími stanovisky MŽP ze dne 6. 9. 2012, č. j. 68226/ENV/12, a ze dne 15. 1. 2010, č. j. 916/ENV/2010, krajský soud se s tímto závěrem neztotožňuje. Co se týče prvního z uvedených stanovisek z roku 2012, navrhovatelé nekonkretizují, v jakém ohledu je s ním stanovisko SEA v rozporu. Krajský soud tedy z obsahu jejich návrhu dovodil, že mají na mysli skutečnost, že stanovisko z roku 2012 odkazuje na dříve přijaté stanovisko z roku 2010, které bylo navrhovateli předloženo v elektronické podobě. V tomto kontextu krajský soud podotýká, že jeho obsah je stranám nepochybně znám, přičemž je rovněž veřejně dostupný na internetových stránkách České informační agentury životního prostředí (CENIA). Není tedy potřeba provádět jej jako důkaz při jednání.
534. Ministerstvo životního prostředí v něm formulovalo požadavek na vyvedení dopravního zatížení z brněnské aglomerace, resp. umístování dopravních koridorů v souladu s tímto záměrem. Současně bylo v daném stanovisku požadováno, aby byla provedena rozptylová studie, v rámci které bude posouzeno, zda budou realizací příslušných koridorů rychlostních silnic a dálnic dodržovány imisní limity pro ochranu zdraví (srov. s. 5 stanoviska MŽP z roku 2010). Krajský soud však připomíná, že rovněž ve stanovisku SEA MŽP jednoznačně uvedlo, že je nezbytné usilovat o vyvedení dopravy ze zastavěného území města Brna a jeho okolí, včetně neprodleného provedení územní studie a její koordinace s přípravou územního plánu města Brna. Tyto požadavky byly dále promítnuty do samotných ZÚR JMK, jak ostatně vyplývá z jejich odůvodnění, ve kterém je v rámci vypořádání námitek jednoznačně uvedeno, že součástí územní studie bude také studie hluková a rozptylová (srov. s. 606 kap. L odůvodnění ZÚR JMK).

535. Ve vztahu k výše uvedeným námitkám tedy krajský soud uvádí, že jsou dle jeho názoru založeny převážně na preferenci jiné dopravní koncepce dopravní infrastruktury, než je vymezena v ZÚR JMK. Tato koncepce pak vychází dle tvrzení navrhovatelů z odborného podkladu ve smyslu tzv. alternativní koncepce Ing. S., která dle jejich názoru zamezuje zavlékání dálkových a transevropských komunikací do dotčených urbanizovaných území. K tomu je ovšem vhodné poznamenat, že k realizaci této koncepce se odpůrce vyjadřoval také v rámci vypořádání námitek, kde uvedl, že koncepce Ing. S. byla posuzována, resp. srovnávána s dalšími koncepčními scénáři. Co se týče alternativní studie dopravní koncepce Ing. S., odkázal odpůrce na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011, ve kterém je ve vztahu k dané koncepci uvedeno, že: *„Tzv. alternativní dopravní koncepce Ing. 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. 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. S.“* Stejně tak odpůrce doplnil, že navrhovatelem preferovaná koncepce má bez ohledu na výše uvedenou skutečnost nízkou dopravní efektivitu, resp. nevytváří předpoklady pro rozvoj území především v metropolitní rozvojové oblasti OB3 Brno, přičemž ve svém důsledku odvádí z brněnské aglomerace pouze o tři až pět procent více vozidel než zvolený rozvojový scénář C.

536. Krajský soud v tomto kontextu připomíná, že není smyslem soudního řízení, aby byly z odborného hlediska přezkoumávány jednotlivé koncepční scénáře dopravní infrastruktury Jihomoravského kraje. Podstatné v tomto ohledu je, zda byly v rámci pořizování daného opatření obecné povahy v dostatečném rozsahu a ve vzájemné souvislosti posuzovány, a to při současném uvedení přezkoumatelných důvodů pro preferenci té či oné varianty. Této otázce byla v rámci odůvodnění ZÚR JMK věnována zvýšená pozornost zejména v kapitole G, ve které byly jednotlivé koncepční scénáře dopravy (A – D) posuzovány z hlediska jejich efektivnosti, účinnosti a ekonomické vytiženosti, přičemž byl nejlépe vyhodnocen již uvedený koncepční scénář C. Ten sice není z hlediska intenzity snížení dopravy, na rozdíl od ostatních faktorů, účinnější než navrhovateli prosazovaný scénář B, ale přesto je jeho cílem odvedení podstatné části dopravy ze zastavěného území, na čemž se ostatně s odpůrcem shoduje ve svém stanovisku nejen MŽP, ale také ostatní dotčené orgány. Nelze tedy dospět k závěru, že by MŽP svým stanoviskem rezignovalo na ochranu životního prostředí, resp. že by souhlasilo s dalším zavlékáním dopravy do Brna a jeho okolí.

III.L.1.b Souhlas MŽP se „salámovou metodou“ vymežováním dopravních staveb v ZÚR JMK

537. Navrhovatelé dále poukazovali na nepřipustné využívání tzv. salámové metody, kdy jsou v rámci jednotlivých dopravních staveb využívány nejen koridory, ale také územní rezervy, které nepodléhají procesu vyhodnocení vlivů na životní prostředí. Z toho důvodu je znemožněno, aby byly dané dopravní stavby posouzeny jako celek, resp. aby bylo vyhodnoceno, zda mají výrazné negativní vliv na ochranu životního prostředí či nikoliv. Navrhovatelé v tomto kontextu křivovali postup MŽP, když ve stanovisku SEA uvedlo, že nelze vymezit úsek záměru R43 (D43) Kuřim – Lysice, bez návaznosti na vymezení úseku D1 – Kuřim. Dle jejich názoru ovšem mělo být důsledně požadováno, aby byl záměr posouzen jako jeden celek, tedy ve vztahu ke všem zbývajícím záměrům dopravní koncepce. Tímto způsobem pak mělo být postupováno také

v jiných případech, resp. u dalších dílčích koridorů, které tvoří např. u záměru dálnice D52 (dříve R52) jeden funkční celek.

538. Krajský soud nezpochybňuje argument navrhovatelů, že při pořizování zásad územního rozvoje je třeba posuzovat jednotlivé záměry ve své spojitosti, aby nebyly pomocí územních rezerv účelově rozkouskovány, a to za účelem vyhnutí se potřeby jejich posouzení jako jednoho funkčního celku z hlediska vlivu na životní prostředí. To ostatně vyplývá také z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526: „*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.*“

539. V rámci stanoviska SEA však MŽP jednoznačně zdůvodnilo, proč není možné provizorní zakončení záměru D43 u města Kuřim, a to bez odpovídající návaznosti směrem k dálnici D1. Tím by totiž došlo ke stupňování dopravní zátěže v brněnské aglomeraci, která je rovněž dle tvrzení navrhovatelů na vysoké a nežádoucí úrovni. Z toho důvodu požadovalo MŽP posouzení daného záměru jako jednoho celku v rámci bezodkladně zpracované územní studie a jejího promítnutí při aktualizaci ZÚR JMK do tří let od jejich vydání. V tomto kontextu MŽP nestanovilo obligatorní podmínku převedení daných úseků záměru D43 do územní rezervy, jak nepřímě naznačují navrhovatelé, nýbrž se z jeho strany jednalo o uvedení odpovídající alternativy k původně zamýšlenému řešení. V opačném případě přicházelo v úvahu pouze vypuštění koridoru pro záměr D43 v úseku Kuřim – Lysice z návrhu ZÚR JMK, což by však bylo v rozporu s PÚR. Z toho důvodu byl ze strany odpůrce využit institut územní rezervy při současném akceptování požadavku na bezodkladné zpracování územní studie, která umožňuje ověřit možnosti a podmínky změn v území.

540. Za poněkud paradoxní považuje krajský soud námitku navrhovatelů, že v návrhu ZÚR JMK není s odkazem na stanovisko MŽP ze dne 14. 6. 2016, č. j. 28911/ENV/16, žádným způsobem zakotven požadavek výslovně stanovený ve stanovisku SEA, že musí být podán návrh na aktualizaci ZÚR JMK nejpozději do tří let od jejich vydání. V rámci své předcházející argumentace totiž navrhovatelé výslovně označili jednání MŽP za zásah do práva kraje na samosprávu, ale nyní naopak požadují, aby byl jejich požadavek do návrhu ZÚR JMK zakotven. Bez ohledu na tuto skutečnost krajský soud odkazuje na s. 401 kap. G odůvodnění ZÚR JMK, kde je explicitně uvedeno, že: „*Návrh aktualizace ZÚR JMK (na základě zprávy o uplatňování ZÚR JMK) obsahující řešení dopravní infrastruktury podle vypracované územní studie bude doručen (ve smyslu § 37 odst. 3) do 3 let od vydání ZÚR JMK.*“

541. Navrhovatelé rovněž namítali nezákonnost postupu MŽP, protože akceptovalo postup odpůrce, který v rámci ZÚR JMK nevymezil a neposoudil koridory pro záměry obchvatu města Břeclavi a části obchvatu města Znojma. K tomu je třeba odkázat nejen na aktualizaci PÚR, která ve vztahu k realizaci dálnice D52 město Břeclav vypouští, ale také na část odůvodnění ZÚR JMK (s. 43, kap. B), kde je uvedeno, že: „*Návrh ZÚR JMK nevymezuje obchvat Břeclavi z důvodu, že obchvat řeší místní dopravní problém, je vymezen v územním plánu Břeclavi a bylo na něj vydáno územní rozhodnutí. Záměr obchvatu Břeclavi je zdůvodňován primárně odvedením tranzitní dopravy z centra města Břeclavi, nabídkou alternativní trasy pro dosažení místních cílů, odstupňování jednotlivých segmentů základního*

komunikačního systému ve městě tak, aby obsloužily dopravní cíle při minimalizaci zátěže prostředí a možnosti napojení připravovaných průmyslových zón.“

542. Zdůvodnění provedení obchvatu Znojma je v odůvodnění ZÚR JMK, stejně jako v případě obchvatu města Břeclavi, podrobněji vymezeno v rámci vypořádání námitek (s. 756, kap. L odůvodnění ZÚR JMK). Z hlediska vypořádání dané námítky je poté uvedeno, že koncepční scénář B (oddálená trasa) nebyl realizován také vlivem nízké dopravní účinnosti a náročným investicím, přičemž návrh ZÚR JMK vychází z koncepce nadřazené dopravní sítě podle koncepčního scénáře C, který řeší obchvat Znojma v přimknuté podobě. Na základě těchto skutečností tedy nelze dovodit, že by odpůrce dané koridory neposuzoval, resp. žádným způsobem v návrhu ZÚR JMK nezohlednil. Co se týče MŽP, to se v příloze č. 2 dokumentace SEA (hodnocení záměrů) otázkou vlivu zvolené varianty obchvatu Znojma na životní prostředí zabývalo, přičemž dospělo k závěru, že jeho realizace je při splnění stanovených podmínek možná.

III.L.1.c Neprovedení řádného vyhodnocení vlivů ZÚR JMK na veřejné zdraví

543. Kromě výše uvedeného navrhovatelé považují ve vztahu ke zpracování návrhu ZÚR JMK za problematické, že z obsahu souvisejícího vyhodnocení vlivů daného opatření obecné povahy na udržitelný rozvoj území (VVURÚ), resp. hodnocení SEA, není patrné, které části se týkají veřejného zdraví. Z toho důvodu nelze ani v rozporu se zákonem posoudit, zda byly skutečně zpracovány oprávněnou osobou s autorizací od Ministerstva zdravotnictví ČR. Dle názoru navrhovatelů navíc musí být část zpracovaná touto osobou samostatným a jasně identifikovatelným dokumentem. K tomu navrhovatelé dodávají, že VVURÚ používá poměrně často pojem veřejné zdraví, ale neobsahuje kromě obecně popisných formulací komplexní posouzení, a to v kontextu realizace jednotlivých záměrů. Obdobným způsobem navrhovatelé kritizují rovněž přílohu č. 2 hodnocení SEA, která mechanicky hodnotí jednotlivé záměry, aniž by uváděla kvantitativní údaje, ze kterých bylo v tomto ohledu vycházeno. Současně poukazují na absenci metodiky ve vztahu k posouzení vlivů na veřejné zdraví, neboť za splnění této podmínky nelze považovat metodiku uvedenou v příloze č. 1 hodnocení SEA (část Determinanty veřejného zdraví), která byla rovněž převzata do VVURÚ.
544. Primárně krajský soud k dané námitce uvádí, že v rámci úvodní části VVURÚ je zpracovatelský tým jednoznačně vymezen, a to také při současném uvedení oblastí, kterým se jeho členové zabývaly. Co se týče seznamu osob, které jsou autorizovány k posuzování vlivů na veřejné zdraví, ten vede Ministerstvo zdravotnictví ČR, přičemž je veřejně dostupný. V této souvislosti odpůrce poukázal na skutečnost, že převážná část navrhovatelů se účastnila veřejného projednání návrhu ZÚR JMK, kdy se zpracovatele Mgr. J. K. ve vztahu k problematice vlivů na lidské zdraví přímo dotazovala. Navrhovatelé poté tuto skutečnost ve své replice nezpochybnili, ale naopak uvedli, že primárně nenamítají, že by nebyla součástí zpracovatelského týmu osoba s příslušnou autorizací, ale že nelze z celkové dokumentace identifikovat část týkající se ochrany veřejného zdraví, kterou zpracovala.
545. Krajský soud k tomu uvádí, že povinnost uvádět u každé části zpracované dokumentace jméno osoby, která ji vyhotovila, není v navrhovateli citované právní úpravě zakotvena. Navrhovatelé se ve svém návrhu dovolávají znění ust. § 19 odst. 1 ZoPV, který zní: „Zpracovávat dokumentaci, posudek, oznámení předkládané podle § 6 odst. 5 věty první a vyhodnocení jsou oprávněny jen fyzické osoby, které jsou držiteli autorizace v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen "autorizace"). Právnícká osoba nebo fyzická osoba oprávněná k podnikání se může zavazovat k vypracování těchto dokumentů jen tehdy, pokud pro ni tuto činnost zabezpečuje fyzická osoba, která je držitelem autorizace. U záměrů uvedených v § 4 odst. 1

písm. a), u záměrů předkládaných podle § 6 odst. 5 a dále u ostatních záměrů, pokud se tak stanoví v závěru zjišťovacího řízení, musí být část dokumentace týkající se posuzování vlivů na veřejné zdraví zpracována osobou, která je držitelem osvědčení odborné způsobilosti pro oblast posuzování vlivů na veřejné zdraví. Osvědčení odborné způsobilosti pro oblast posuzování vlivů na veřejné zdraví uděluje a odnímá Ministerstvo zdravotnictví.“

546. Výše citované ustanovení zákona tedy pouze stanovuje, že v uvedených případech musí být část dokumentace vztahující se k posuzování vlivů na veřejné zdraví zpracována osobou, která je držitelem příslušného osvědčení od Ministerstva zdravotnictví ČR. Není v něm však žádným způsobem zakotveno, že by takto zpracovaná dokumentace musela být v rámci celkového vyhodnocení vlivů samostatným dokumentem, popř. že by v ní musel být odborně způsobilý zpracovatel speciálně uveden. To samozřejmě souvisí se skutečností, že příslušná právní úprava zakotvená v ZoPV či prováděcích právních předpisech nestanovuje konkrétní požadavky na celkový obsah či strukturu stanoviska MŽP v rámci vyhodnocení vlivů ZÚR JMK na životní prostředí, natož ve vztahu k jeho konkrétní části. To samozřejmě nic nemění na skutečnosti, že je nepochybně žádoucí, pokud je dané stanovisko a související dokumentace zpracována přehledným a uceleným způsobem (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526).

547. K požadavku na zpracování vyhodnocení dopadů ZÚR JMK na lidské, resp. veřejné zdraví, se ostatně odpůrce vyjadřoval také v rámci vypořádání připomínky (č. 73), které je součástí odůvodnění daného opatření obecné povahy. Konkrétně uvedl, že v rámci pořizování minulých ZÚR JMK z roku 2011 bylo přistoupeno ke zpracování HIA (*Health impact assessment*) v samostatném dokumentu pouze z toho důvodu, že v dané době nebylo příslušnou přílohou stavebního zákona explicitně požadováno posouzení vlivů koncepce na lidské zdraví, přičemž se jednalo o požadavek Krajské hygienické stanice Jihomoravského kraje. Dotčená právní úprava obsažená ve stavebním zákoně, resp. jeho příloze, nicméně ve vztahu k projednávaným ZÚR JMK pouze požaduje, aby se hodnotily: „...*vlivů na obyvatelstvo, lidské zdraví, biologickou rozmanitost, faunu, floru, půdu, horninové prostředí, vodu, ovzduší, klima, hmotné statky, kulturní dědictví včetně dědictví architektonického a archeologického a vlivů na krajinu včetně vztahů mezi uvedenými oblastmi vyhodnocení.*“ Z toho nijak nevyplývá, že by posouzení vlivů na lidské zdraví muselo být provedeno v rámci samostatné dokumentace.

548. Navrhovatelé rovněž namítli, že v rámci VVURÚ není posouzení návrhu ZÚR JMK na veřejné zdraví komplexně provedeno. S tímto závěrem se krajský soud neztotožňuje. V rámci VVURÚ je totiž možné dohledat hned několik částí, které se problematice lidského zdraví, a to často v návaznosti na obyvatelstvo, podrobně věnují. Jako první lze uvést třetí kapitolu, v rámci které je na s. 81 a násl. věnována pozornost popisu současného stavu lidského zdraví a případným důsledkům, které by nastaly, pokud by nebyly vydány ZÚR JMK. Krajský soud nepovažuje za správnou argumentaci navrhovatelů, kteří v dané části návrhu na zrušení ZÚR JMK vytrhnou z kontextu pouze jednotlivé části textu VVURÚ, aniž by je hodnotily v kontextu předcházejícího výkladu, který se zabývá související problematikou hlukové zátěže. Obdobným způsobem krajský soud vnímá poznámku navrhovatelů, že je na s. 128 násl. VVURÚ uveden pouze seznam determinantů zdraví, aniž by byly dále objasněny, a to z hlediska metodického použití pro účely posouzení ZÚR JMK.

549. Dle názoru krajského soudu totiž není možné přistupovat k danému dokumentu způsobem, že se z něj dá vyjmout pouze určité pasáže textu a učíní se obecný závěr o tom, že nemají vypovídající hodnotu. Celé VVURÚ je třeba vnímat ve své spojitosti a vzájemné podmíněnosti. Ostatně uvedená podkapitola ohledně determinantů zdraví na mnoha místech odkazuje na ostatní části dokumentace vyhodnocení vlivů, aniž by na jednom místě usilovala o komplexní posouzení dané problematiky. Lidskému zdraví se poté věnuje také podkapitola 5.2, která je součástí vymezení

současných problémů a jevů životního prostředí, které mohou být ZÚR JMK ovlivněny. Krajský soud v tomto směru odkazuje na svoji předcházející argumentaci, že se nejedná o komplexní posouzení vlivů na lidské zdraví dané koncepce, resp. jednotlivých záměrů, což ani nepochybně nebylo záměrem zpracovatelů. Dle označení dané kapitoly se jedná pouze o přehled problémů, mezi které kvalita ovzduší a hlukové zátěže ve spojitosti se zvýšenou koncentrací dopravy nepochybně patří. Danou dokumentaci tak je třeba hodnotit jako jeden provázaný celek, který je zpracován v samostatných částech, které na sebe přímo či nepřímo navazují.

550. Navrhovatelé dále zpochybňují, že by bylo možné považovat za vyhodnocení vlivů na lidské zdraví přílohu č. 2 hodnocení SEA, která se zabývá hodnocením jednotlivých záměrů. V dané příloze jsou jednotlivé záměry nejprve identifikovány. Dále jsou ke každému z nich samostatně posouzeny pozitivní a negativní vlivy na jednotlivé oblasti, včetně obyvatelstva a lidského zdraví. Pokud navrhovatelé explicitně odkázali na posouzení záměru DS14 (R52/JT Rajhrad – Chrlice), pak je v něm ve vztahu k ovzduší uvedeno, že sice zasahuje do oblasti, kde jsou imisní limity překračovány, ale jeho smyslem je odvedení dopravy ze zatíženého území, zejména obce Modřice, a to při respektování imisních limitů. Tento argument je poté v určité modifikaci použit také ve vztahu k posouzení vlivu záměru na obyvatelstvo a lidské zdraví. Pokud by měl krajský soud jen z toho důvodu považovat posouzení za nedostatečné, jednalo by se z jeho strany o formalismus. Je totiž logické, že snaha odvést dopravu ze zatíženého území se projeví primárně na snížení intenzity zásahu do kvality ovzduší a snížení hodnot hlukové zátěže, což má v důsledku vliv také na obyvatelstvo a jeho zdraví. Krajský soud tedy nevidí důvod, proč by nemohlo být zdůvodnění záměru provedeno u souvisejících oblastí jednotným způsobem.

551. Závěrem dané části návrhu na zrušení ZÚR JMK navrhovatelé rovněž namítli, že k otázce vyhodnocení vlivů na veřejné zdraví má být navržena a popsána metodika provedení. Za tu dle jejich názoru nelze považovat přílohu č. 1 hodnocení SEA, která obsahuje pouze část nazvanou Determinanty veřejného zdraví, která koresponduje s obdobnou částí vymezenou ve VVURÚ. Krajský soud k tomu předně uvádí, že zákon žádné konkrétní náležitosti na strukturu či způsob provedení metodiky vyhodnocení vlivů neobsahuje. Navrhovatelé navíc pouze v obecné rovině konstatují, že přílohu č. 1 hodnocení SEA nelze považovat za odpovídající metodiku, vztahující se mimo jiné také na oblast posouzení vlivů na veřejné zdraví. V tomto kontextu však neuvádí žádné konkrétní náležitosti, které by z jejich pohledu měla metodika obsahovat, popř. jakým způsobem by měla být zpracována. Stejně jako ve své dřívější argumentaci, také na tomto místě pak krajský soud považuje za nezbytné vnímat zpracovanou dokumentaci a její jednotlivé součásti jako jeden provázaný celek, resp. nevytrhávat z jeho kontextu za účelem kritiky pouze jednotlivé pasáže textu. Daná příloha č. 1 hodnocení SEA předně popisuje účel jednotlivých kapitol a způsob jejich zpracování, což se nepochybně dotýká také oblasti lidského zdraví, jehož hodnocení je přímo či nepřímo jejich součástí. Navrhovatelé uváděné vymezení determinantů veřejného zdraví je pak v této souvislosti pouze přílohou metodického hodnocení, nikoliv jeho jedinou součástí, která by se týkala lidského zdraví.

III.L.1.d Neprovedení řádného mezistátního (přeshraničního vyhodnocení) SEA

552. Za další důvod nezákonnosti stanoviska SEA navrhovatelé považovali skutečnost, že bylo ignorováno neprovedení mezistátního posouzení návrhu ZÚR JMK ve vztahu k Rakousku, jakožto smluvnímu státu Úmluvy o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících území států (Espoo úmluva). Krajský soud předně uvádí, že potřebu přeshraničního posouzení návrhu daného opatření obecné povahy odpůrce žádným způsobem nezpochybňuje, přičemž spornou je v dané věci pouze otázka, zda proběhlo v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. 6. 2001, o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní

prostředí (směrnice SEA) a výše uvedenou Espoo úmluvou, popř. souvisejícím protokolem o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „SEA protokol“). Dle názoru navrhovatelů totiž nebyla Rakousku dána řádná nabídka konzultací v souladu s výše uvedenou právní úpravou.

553. V této souvislosti krajský soud poukazuje na skutečnost, že námitka absence řádného přeshraničního posouzení, resp. poskytnutí konzultací ve vztahu k sousednímu Rakousku, byla uplatněna také v rámci minulých ZÚR JMK z roku 2011, k jejichž zrušení došlo rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526. V dané věci byli původně mezi navrhovateli dva občané Rakouska s majetkovými zájmy na území obce Steinebrunn, přičemž jedním z nich byl pan P. F. N., který je v současně projednávané věci před krajským soudem rovněž jedním z navrhovatelů (uvedený pod číslem 34). Stejně jako ve věci soudního přezkumu ZÚR JMK z roku 2011, také v tomto případě je aktivní legitimace pana N. dovozována z toho, že je spoluvlastníkem pozemků a rodinného domu na území Rakouska, a to v blízkosti státní hranice s Českou republikou, přičemž tak může být realizací ZÚR JMK dotčen na svých právech. V tomto ohledu krajskému soudu nezbývá, než odkázat na svoji již dříve uvedenou argumentaci, na základě které byl návrh pana N. postupem dle ustanovení § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., odmítnut, neboť byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou (srov. III.A.3.f Aktivní legitimace – navrhovatel P. F. N.).

554. Kromě výše uvedeného navrhovatele pana N. nemá dle obsahu návrhu na zrušení ZÚR JMK, resp. jeho části věnující se problematice aktivní legitimace, žádný z navrhovatelů majetkové či jiné zájmy na území Rakouska. Z toho důvodu bylo ostatně rovněž ve výše citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu (č. j. 1 Ao 7/2011-526) rozhodnuto, že navrhovatelům v tomto postavení nesvědčí aktivní legitimace, neboť nemohou být případným neprovedením řádného přeshraničního posouzení dotčeni na svých právech. Pokud totiž namítají, že nebyly provedeny konzultace, resp. že nebyla rakouská strana řádně informována a nebyly jí zaslány podklady v německém jazyce, pak tato skutečnost nemůže objektivně představovat zásah do jejich práv, neboť disponují hmotnými právy toliko k nemovitostem na území Jihomoravského kraje, nikoliv sousedního Rakouska.

555. Nad rámec uvedeného krajský soud dodává, že příslušná směrnice SEA sice stanovuje v čl. 7 povinnost členského státu zaslat druhému státu, kterého se mohou změny v území významně dotýkat, kopii návrhu plánu nebo programu a příslušnou zprávu o vlivech na životní prostředí. Na základě těchto podkladů pak dotčený členský stát sdělí, zda si v dané věci přeje zahájit konzultace či nikoliv. Z dikce čl. 7 směrnice SEA či souvisejících ustanovení však nijak nevyplývá, že by musela být odpovídající dokumentace zaslána automaticky v cizím jazyce, popř. konkrétním způsobem. Taková povinnost nevyplývá ani z čl. 9 a 10 protokolu SEA. Z obsahu spisového materiálu je poté zřejmé, že k zaslání potřebných dokumentů ze strany MŽP došlo sdělením ze dne 24. 6. 2015, č. j. 51845/ENV/15 (viz příložená dodejka). Pokud navrhovatelé uvádí, že z obsahu daného sdělení nevyplývá, že by se týkalo nabídky přeshraničních konzultací, krajský soud se s tímto názorem neztotožňuje. V samotném textu je nejen výslovně uvedeno, že se vztahuje k již citovanému čl. 7 směrnice SEA, ale také, že je jeho součástí návrh ZÚR JMK a VVURÚ. V rámci odůvodnění ZÚR JMK je pak ve vztahu k této otázce uvedeno, že rozvoj Jihomoravského kraje je průběžně konzultován se sousedními kraji na území Slovenska a Dolního Rakouska. Na rozdíl od Slovenska však rakouská strana neprojevila o konzultace zájem (k tomu srov. s. 413, 419 a 480 odůvodnění ZÚR JMK). O tom svědčí emailová korespondence ze dne 15. 9. 2015, založená ve spisu, ve které se uvádí, že Vláda Dolního Rakouska disponuje dostatkem informací a nemá k dané věci žádné komentáře, resp. neshledává potřebu se na projednání ZÚR JMK dále podílet. Přestože tedy považuje krajský soud v souladu s předchozí judikaturou danou námitku za nedůvodnou s ohledem na nedostatek aktivní

legitimace, byl dle jeho názoru výše uvedený postup ve věci přeshraničního posouzení v souladu s dotčenou právní úpravou.

III.L.2 Nezákonnost stanoviska MŽP z hlediska ochrany ovzduší

556. Navrhovatelé dále namítají nezákonnost stanovisek MŽP ve vztahu k ochraně ovzduší, a to ze dne 22. 5. 2015, č. j. 21240/ENV/15 a ze dne 14. 6. 2016, č. j. 28911/ENV/16. Obě uvedená stanoviska považují navrhovatelé za vnitřně rozporuplná a dokládající rezignaci MŽP na ochranu ovzduší a životního prostředí. Co se týče stanoviska z roku 2015, navrhovatelé poukázali na skutečnost, že v něm MŽP výslovně uvedlo, že jsou na území Jihomoravského kraje překračovány imisní limity, což se dotýká desítek až stovek tisíc obyvatel. Současně apelovalo na bezodkladné zhotovení územní studie, neboť některé dopravní záměry prochází vysoce urbanizovaným územím, přičemž je třeba jejich opětovné prověření a nalezení varianty s nejméně negativními vlivy. Příslušný orgán poté výslovně poukázal na riziko související se zakonzervováním současného stavu dopravy, resp. zhoršení ochrany ovzduší. V tomto kontextu navrhovatelé namítají, že opětovné prověření daných záměrů nevyplývá ze zadání územní studie a je nevynutitelné. Výše uvedené stanovisko z roku 2015 navíc dle názoru navrhovatelů výslovně formulovalo požadavek na zohlednění oblastí, kde je překračována přípustná úroveň znečištění ovzduší, a to při současném respektování potřeby odvést tranzitní dopravu mimo dotčená území. Tento požadavek však nebyl nejen odpůrcem, ale ani MŽP v pozdějších stanoviscích dodržen. Podmínka stanovená ve stanovisku SEA, že musí být podán návrh na aktualizaci ZÚR JMK nejpozději do tří let od jejich vydání přitom znemožňuje, aby došlo ke zlepšení stavu ovzduší do roku 2020, jak stanovuje MŽP v Programu zlepšování kvality ovzduší aglomerace Brno. To bude mít negativní dopad na zdraví obyvatel a také zvýšení počtu úmrtí, což navrhovatelé dokládají příslušnou studií.
557. Krajský soud v první řadě připomíná, že k ochraně ovzduší se podrobným způsobem vyjadřoval také Nejvyšší správní soud ve věci zrušení ZÚR JMK z roku 2011. V tomto kontextu akcentoval účel a povahu daného opatření obecné povahy, které je koncepčním plánovacím nástrojem. Z toho na jednu stranu vyplývá, že by v něm neměly být bez dalšího vymezeny záměry, které jsou z hlediska ochrany ovzduší či obecně životního prostředí nerealizovatelné, neboť by takový postup šel proti samotnému smyslu zásad územního rozvoje a potřebě jejich realizace. To ovšem neznamená, že není možné v zásadách územního rozvoje vymezovat záměry v území, u kterého dochází k překračování imisních limitů. V takovém případě by totiž bylo zcela znemožněno, aby docházelo k žádoucímu rozvoji území, a to zejména veřejné dopravní infrastruktury. Je tedy třeba odlišovat koncepční nástroj ve smyslu zásad územního rozvoje od samotné realizace jednotlivých záměrů, a to například v podobě rozhodnutí o umístění stavby. Pokud tedy není provedení záměru již předem vyloučeno, pak bude teprve v rámci územního řízení a souvisejícího posouzení únosnosti zatížení životního prostředí v rámci procesu EIA, rozhodnuto o tom, jestli je možné daný záměr realizovat či nikoliv. Z toho vyplývá, že vymezení koridorů a ploch nadmístního významu v zásadách územního rozvoje se samo o sobě nemůže z povahy věci dostat do rozporu s imisními limity znečištění ovzduší (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526).
558. Navrhovatelé citované stanovisko MŽP z roku 2015 poukazuje nejen na nežádoucí stav ovzduší zejména v jižní části města Brna, ale také na potřebu řešení tohoto problému vyvedením dopravy ze zastavěného území. V tomto ohledu pak zdůrazňuje koncepční charakter zásad územního rozvoje, které by měly prostřednictvím obchvatů a přeložek usilovat o snížení dopravního zatížení a s tím související zlepšení kvality ovzduší. K příslušné územní studii nadřazené dálniční a silniční síť ve vztahu k jádrovému území Metropolitní rozvojové oblasti OB3 Brno, která je

jednou z podmínek stanoviska SEA, poté uvádí, že je třeba opětovně prověřit zvolené varianty, neboť je dáno riziko zakonzervování současné nežádoucí situace. Nelze poté zamezit tomu, aby se jednotlivé záměry zcela vyhnuly komplikovaným územím, což vyvolává potřebu jejich dodatečného prověření danou studií a zohlednění jejich výsledků při aktualizaci ZÚR JMK. Příslušný orgán pak ve svém stanovisku rovněž zdůraznil, že realizaci jednotlivých záměrů sice mohou vzniknout nové zdroje znečištění, ale současně povedou v řadě případů k vyvedení dopravního zatížení mimo zastavěná území.

559. Navrhovatelé namítají, že požadavek na opětovné prověření jednotlivých záměrů není zakomponován v návrhu zadání územní studie v kapitole G odůvodnění ZÚR JMK, popř. ani v jeho konečné podobě. K tomu krajský soud uvádí, že v dané kapitole odůvodnění ZÚR JMK je výslovně uvedeno, že: *„Srovnatelné podklady jsou důležité pro možné posouzení přepravní účinnosti navrhovaných záměrů ve všech možných kombinacích variant a ve vzájemných souvislostech s ostatními záměry generujícími nové nároky na dopravu v celém jádrovém území OB3 metropolitní rozvojové oblasti Brno, včetně města Brna a to ve vazbě na krajskou silniční síť i na vnitřní komunikační systém města Brna.“* (s. 397 kap. G. 9 odůvodnění ZÚR JMK). Z výše uvedeného je patrné, že daná studie je plánovaná jako komplexní posouzení jednotlivých záměrů, tedy ve smyslu jejich vzájemného působení. To vyplývá i z následujícího textu odůvodnění ZÚR JMK, kde je uvedeno, že: *„Silná spjatost celého systému a citlivost při vzájemném ovlivňování přepravní účinnosti, dopadů do území i vlivů na životní prostředí a lidské zdraví při výběru dílčích variant a jejich kombinací musí být posouzena komplexně v podrobnosti blízké se úrovni územního plánu se znalostí významných záměrů, generujících nové přepravní vztahy i dopravní zatížení sítě. Problematika města Brna a jeho okolí je velmi složitá, charakteristická vysokou mírou urbanizace, omezenou průchodností z důvodů mnoha limitů využití území (obtížné překonatelných přírodních, prostorových i technických limitů), vysokou koncentrací požadavků na změny využití území a jejich vzájemnou prostorovou a funkční koordinaci.“* (s. 398 kap. G. 9 odůvodnění ZÚR JMK).
560. Tyto skutečnosti jsou dále zohledněny ve výrokové části ZÚR JMK, a to konkrétně v první kapitole, kde se uvádí vymezení ploch a koridorů, ve kterých se ukládá prověření změn jejich využití územní studií. Z hlediska územního vymezení pak daná studie zahrnuje výčet jednotlivých katastrálních území, jako je také Rajhrad či Chrlice. V souladu se zadáním, jehož jednotlivé pasáže byly citovány výše, je dále z hlediska rozsahu posouzení záměrů upřesněno, že: *„Cílem územní studie je podrobně a komplexně posoudit varianty nadřazené dálniční a silniční síť v jádrovém území OB3 metropolitní rozvojové oblasti Brno a ve vnitřním prostoru Brna včetně jejich možných kombinací z hlediska rozložení přepravních vztahů mezi jednotlivé kategorie sítě pozemních komunikací, přepravní účinnosti, návaznosti a kapacity sítě, urbanistického rozvoje sídel a jejich vzájemných vazeb, vlivů na životní prostředí a lidské zdraví.“* Krajský soud se tedy neztotožňuje s názorem navrhovatelů, že by územní studie nereflektovala požadavek MŽP, aby byly jednotlivé záměry opětovně prověřeny, resp. aby došlo k jejich komplexnímu a vzájemnému posouzení.
561. K námitce nerespektování požadavku na zohlednění území, ve kterém jsou již imisní limity překračovány, resp. na odvedení tranzitní dopravy mimo intravilány imisemi zatížených sídel, krajský soud uvádí, že se jedná primárně o hodnocení navrhovatelů, které nepochybně úzce souvisí s preferencí jiné (alternativní) koncepce uspořádání dálniční a silniční sítě na území Jihomoravského kraje. V žádném ze svých stanovisek totiž MŽP neuvedlo, že by souhlasilo se zavlékáním další dopravy do brněnské aglomerace. Naopak vždy explicitně poukázalo na překračování imisních limitů a špatnou kvalitu ovzduší, která je způsobena koncentrací dopravy v zastavěném území. Jedná se tedy o odlišné hodnocení zvoleného koncepčního scénáře C. Důvodem pro vyslovení souhlasu s návrhem ZÚR JMK nebyla dle zdůvodnění MŽP jeho bezchybnost, ale skutečnost, že v případě vyslovení nesouhlasu kvůli dílčím problémům by nemohly být bezodkladně realizovány záměry, které nejsou z hlediska ochrany životního prostředí považovány za problematické. Tím by došlo k dalšímu prodlužování či zakonzervování

nežádoucího stavu, což by paradoxně rovněž nevedlo k dosažení požadované úrovně kvality ovzduší do roku 2020, jak stanovují příslušné dokumenty. Ve stanovisku SEA, popř. také ve výše uvedeném stanovisku z roku 2015, je tak kladen důraz na bezodkladné zpracování územní studie, která problematické záměry posoudí v jejich souvislosti s celou dopravní koncepcí, přičemž budou její výsledky zohledněny v rámci aktualizace ZÚR JMK, která bude navržena nejpozději do tří let od jejich vydání.

562. Stanoviska vydaná ze strany MŽP, jakožto dotčeného orgánu v rámci procesu pořizování ZÚR JMK, jsou poté závazná ve smyslu subsidiárního použití ust. § 149 odst. 1 správního řádu. Z toho důvodu nelze argumentovat způsobem, že požadavky stanovené ve stanovisku MŽP nejsou vynutitelné, neboť musí být při pořizování ZÚR JMK respektovány a promítnuty do obsahu daného opatření obecné povahy. Možnost kontroly plnění stanovených podmínek poté zakotvuje stavební zákon, který výslovně v ustanovení § 4 odst. 6 uvádí, že dodržování stanovených podmínek je prováděno přímo ze strany dotčených orgánů. Co se týče navrhovatelů uvedeného požadavku na podání návrhu ohledně aktualizace ZÚR JMK nejpozději do tří let od jejich vydání, což ostatně akcentovalo také výše uvedené stanovisko MŽP z roku 2016, byl dle názoru krajského soudu do textové části ZÚR JMK zakomponován. Výroková část sice obsahuje v kapitole I pouze poznámku, že *„pořizování územní studie bude zahájeno bezodkladně po vydání ZÚR JMK. Po vložení dat o územní studii do evidence územně plánovací činnosti bude bezodkladně pořízena aktualizace ZÚR JMK.“*, aniž by explicitně uváděla lhůtu „do tří let od vydání ZÚR JMK“. Na druhou stranu je třeba zohlednit, že se toto časové upřesnění nachází v odůvodnění daného opatření obecné povahy, a to spolu s časovým harmonogramem pro pořízení související územní studie (s. 401 kap. G odůvodnění ZÚR JMK).

563. Krajský soud se tedy neztotožňuje s názorem navrhovatelů, že MŽP rezignovalo jako dotčený orgán na ochranu ovzduší, resp. že vydalo vzájemně rozporuplná stanoviska. Z hlediska posouzení vlivů koncepce na životní prostředí jsou v kapitole A. 3. dokumentace SEA uvedeny údaje o současném stavu životního prostředí, včetně ovzduší. V jejím textu je připuštěno, že v určitých částech Jihomoravského kraje dochází k překračování imisních limitů znečištění ovzduší, což má nepochybně nežádoucí vliv také na zdraví a úmrtnost obyvatel dotčených území, přičemž je tento stav potřeba bezodkladně řešit zejména snížením dopravní zátěže (v tomto ohledu se navrhovatel a odpůrce názorově nerozcházejí a není tak třeba provádět další dokazování). Zjištěné hodnoty jsou pak zohledňovány v rámci hodnocení jednotlivých záměrů, rovněž ve vztahu ke kvalitě ovzduší, a to v příloze č. 2 dokumentace SEA, kde jsou jednotlivé záměry koridorů vyhodnoceny jako realizovatelné. Krajský soud k tomu dodává, že tím není definitivně rozhodnuto o jejich realizaci, neboť budou dále podléhat posouzení EIA, a to v rámci navazujícího řízení.

III.L.3 Nezákonnost stanoviska KHS JMK z hlediska ochrany veřejného zdraví

564. Dle názoru navrhovatelů jsou nezákonná nejen stanoviska MŽP, ale také Krajské hygienické stanice Jihomoravského kraje ze dne 20. 5. 2015, č. j. KHSJM 22575/2015/odbor/HOK a ze dne 13. 6. 2016, č. j. KHSJM 32826/2016/odpor/HOK, neboť jsou nepřezkoumatelná a svědčí o rezignaci daného orgánu na ochranu veřejného zdraví. V této souvislosti navrhovatelé poukazují na to, že obsah stanovisek je pouze popisný, aniž by obsahoval vlastní hodnocení návrhu ZÚR JMK.

565. Stanovisko KHS JMK z roku 2016 formuluje dle navrhovatelů nesprávný závěr, že uplatňování ZÚR JMK povede ve svém důsledku k ochraně veřejného zdraví, a to i přes současné hlukové zatížení dotčeného území. Za problematická považují navrhovatelé zejména území, kde již v současnosti dochází k překračování hlukových limitů, přičemž jsou v tomto ohledu vydávány

dočasné výjimky. Pokud tedy KHS JMK v obou stanoviscích souhlasí s vymezením záměrů, které přivedou do obydlených částí kraje další automobilovou dopravu (D43, D52), nemůže tímto způsobem usilovat o snížení hlukové zátěže, tedy ochranu veřejného zdraví. Naopak její postup akceptuje nadužívání územních rezerv a odložení řešení současné situace až do okamžiku aktualizace ZÚR JMK.

566. Navrhovatelé rovněž poukázali na skutečnost, že KHS JMK ve svém stanovisku z roku 2016 podmínila realizaci záměrů D43 (Kuřim – Lysice, Lysice – Sebranice a Sebranice – Velké Opatovice) jejich časovou návazností, která nenaruší funkčnost dopravy. Tato podmínka pak byla dle názoru KHS JMK splněna tím, že byl záměr D43 Kuřim – Lysice (varianty Německá a Optimalizovaná) převeden do územní rezervy. Tím však podmínka být splněna nemohla, neboť některé z uvedených záměrů jsou vymezeny jako návrhové koridory a jiné jako územní rezervy. Nelze pak očekávat ani splnění požadavku KHS JMK, aby byly záměry realizovány v rámci provedení celého komplexu staveb, a to na podkladě provedené územní studie. Navrhovatelé v tomto kontextu uvádějí, že části záměru dálnice D43 mohou být realizovány bez ohledu na územní studii, neboť se jedná o návrhové koridory.
567. Nelze souhlasit s hodnocením navrhovatelů, že daná stanoviska KHS JMK jsou sice obsáhlá, ale neobsahují žádné hodnocení samotného návrhu ZÚR JMK. Je pravdou, že obě stanoviska jsou formulována způsobem, že se v převážné části textu odkazují na související dokumentaci, a to zejména VVURÚ a podklady v rámci posouzení SEA. To ovšem není dle názoru krajského soudu problematické, a to zejména s ohledem na skutečnost, že KHS JMK vychází z takto zjištěných údajů a s uvedenými závěry se ztotožňuje, popř. je doplňuje o své vlastní komentáře. S ohledem na tuto skutečnost nelze jednoduše dospět k závěru, že se KHS JMK dopadem návrhu ZÚR JMK na veřejné zdraví nezabývala. Naopak v textu stanovisek výslovně uvedla, že posuzovala v kontextu uvedených podkladů potenciální vlivy uplatňování ZÚR JMK na obyvatelstvo a lidské zdraví, včetně toho, zda návrh ZÚR JMK obsahuje opatření směřující k řízení potenciálních zdravotních rizik. Stejně tak se KHS podrobněji zabývala potřebou provedení celého komplexu dopravních staveb, včetně záměrů převedených do územní rezervy, a to za účelem dalšího posouzení v rámci zadané územní studie pro jádrové území metropolitní rozvojové oblasti OB3 Brno.
568. Je třeba říci, že také ve vztahu ke stanoviskům KHS JMK a jejich hodnocení zakládají navrhovatelé svoji argumentaci na skutečnosti, že zvolený koncepční scénář dopravní sítě je vystaven na dalším přivádění tranzitní dopravy do brněnské aglomerace. K této otázce se již krajský soud vyjadřoval mimo jiné v rámci posouzení zákonnosti stanoviska SEA, když uvedl, že z jednotlivých podkladů a stanovisek vyplývá zcela odlišný závěr. Cílem dané koncepce má být v její komplexnosti naopak odvedení podstatné části dopravy ze zastavěného území, a to při současné spojení či navázání významných dopravních cest v souladu s obsahem PÚR, resp. její aktualizace. V rámci jednotlivých stanovisek, či podkladů pro hodnocení koncepce na životní prostředí, není popírán nežádoucí stav kvality ovzduší, vysoké hlukové zátěže, popř. možnosti vzniku nových dílčích zdrojů znečištění. Je však kladen důraz na to, aby ZÚR JMK, jako významný koncepční nástroj územního plánování, ve svém souhrnu umožnily rozvoj veřejné dopravní infrastruktury na daném území, a to při současném respektování požadavku na ochranu životního prostředí.
569. Problematika hlukového zatížení byla podrobně analyzována jednak v rámci VVURÚ, a to při vyhodnocení vlivů na lidské zdraví v částech A.3.3., A.4.2. a A.5.2. Dále je jí věnována pozornost také v rámci posouzení SEA, a to zejména v částech A.3.3., A.5.2., A.12.2., A.12.5. a v příloze č. 2, která obsahuje podrobné hodnocení jednotlivých záměrů, včetně jejich vlivů na obyvatelstvo a lidské zdraví. Pokud dále navrhovatelé argumentují, stejně jako v jiných částech svého návrhu,

zneužíváním institutu územní rezervy, krajský soud se s tímto názorem neztotožňuje. Otázkou povahy územní rezervy a možnosti jejího vymezení se již na více místech odůvodnění tohoto rozhodnutí zabýval. Z toho důvodu pouze připomíná, že se jedná o standardní nástroj územního plánování, který má pouze dočasný charakter, přičemž jeho důsledkem není rozhodnutí o umístění stavby, které podléhá posouzení vlivu záměru na životní prostředí (EIA). Příslušné úseky dálnice D43 byly v návrhu ZÚR JMK vymezeny ve variantách („Optimalizovaná“ a „Německá“), a to z důvodu, že je třeba, aby byly dále podrobně posouzeny v rámci příslušné územní studie, popř. studie rozptylové a hlukové, a zohledněny při bezprostředně následující aktualizaci ZÚR JMK. Potřeba důkladného posouzení, která z variant je vhodnější, je dána zejména nutností provázat dopravní spojení D1 – Kuřim – Lysice s dalšími pozemními komunikacemi a zajistit tak řádné fungování celého dopravního úseku.

570. Ze zadání územní studie pak jednoznačně vyplývá, že má být provedena při zohlednění provázanosti jednotlivých záměrů v rámci celého území metropolitní rozvojové oblasti OB3 Brno. Krajský soud tak zastává názor, že potřeba neprovádět při uplatnění územní rezervy vyhodnocení vlivů na životní prostředí vyplývá přímo ze zákona. Je poté logické, že v případě opatření obecné povahy ve smyslu zásad územního rozvoje bude uplatnění daného nástroje územního plánování neodmyslitelně spojeno také s jinými územními rezervami či vymezenými koridory v daném území. Pokud by tedy mělo být přistoupeno na argumentaci navrhovatelů, pak by nemohla být územní rezerva v případě zásad územního rozvoje vůbec použita. V takovém případě by ovšem nastala situace, o které hovoří odpůrce a dotčené orgány, že by z důvodu nemožnosti vymezení jednoho koridoru nedošlo k vydání celých ZÚR JMK, což by v důsledku vedlo k znemožnění dalšího rozvoje území a zakonzervování nežádoucího stavu životního prostředí, proti čemuž navrhovatelé sami brojí. Pokud jsou tedy dány u některého z úseků stavby pochybnosti o jeho realizovatelnosti, neboť lze budoucí zátěž jen hrubě předvídat, jeví se krajskému soudu jako bezproblémové, pokud je převeden do územní rezervy a podmíněn bezodkladným zpracováním územní studie ve smyslu ust. § 36 stavebního zákona (k otázce použití územní studie srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011).

III.L.4 Nezákonnost stanoviska Ministerstva dopravy k dopravní koncepci

571. Navrhovatelé současně namítli rovněž nezákonnost stanoviska Ministerstva dopravy ze dne 22. 5. 2015, sp. zn. 291/2015-910-UPR/2, neboť jím příslušný orgán akceptuje nesprávný postup pořizovatele ZÚR JMK. Zejména považují za chybné, že Ministerstvo dopravy jako dotčený orgán souhlasilo s koncepčním scénářem dopravy, který spočívá v přivedení další dopravy do zastavěných území, včetně vymezení některých úseků daných záměrů jako územní rezervy. Dále pak dle názoru navrhovatelů příslušné ministerstvo pochybilo nejen z důvodu, že vyslovilo souhlas s nevymezením obchvatu Břeclavi a části obchvatu Znojma, ale také proto, že dokonce výslovně požadovalo vymezení šířky některých koridorů v rozporu se zákonem, resp. v šíři menší než odpovídá velikosti tělesa pozemní komunikace a ochrannému pásmu.
572. Krajský soud k tomu uvádí, že problematice navrhovateli tvrzeného zavlékání další dopravy do města Brna a jeho okolí, včetně nadměrného využití institutu územní rezervy se již opakovaně vyjádřil, a to také ve vztahu k nezákonnosti jiných stanovisek dotčených orgánů. Co se týče námitek ohledně nevymezení obchvatu Břeclavi a části města Znojma, byl tento postup v případě obchvatu Břeclavi zdůvodněn tím, že došlo k potvrzení dálnice D52 v síti TEN-T, přičemž v rámci aktualizace č. 1 PÚR došlo v bodu 109 k nahrazení textu „úsek Olomouc – Přerov a dále Napajedla – Uberské Hradiště – Hodonín – Břeclav – hranice ČR (– Wien)“ textem „úsek Olomouc – Přerov a dále Napajedla – Uberské Hradiště – Hodonín – D2“. Z toho důvodu nebyl obchvat Břeclavi

v návrhu ZÚR JMK vymezen. Co se týče absence obchvatu Břeclavi (silnice I/55), byla zdůvodněna tak, že obchvat řeší místní dopravní problém, je vymezen v územním plánu Břeclavi a bylo na něj vydáno územní rozhodnutí. Ve vztahu k obchvatu města Znojma dle koncepčního scénáře B, tedy oddálenou trasou R38 (pozn.: navrhovatelé používají označení S8), bylo v rámci rozhodnutí o námitkách (s. 757 kap. L odůvodnění ZÚR JMK) uvedeno, že daná varianta vykazuje velmi nízké intenzity, resp. dopravní efektivnost.

573. Pokud navrhovatelé zpochybňují aktualizaci č. 1 PÚR z důvodu výše uvedeného obchvatu Břeclavi, pak krajský soud připomíná, že přezkum samotné PÚR byl judikaturou obecně vyloučen, a to rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009-59, ve kterém je uvedeno, že: *„Politika územního rozvoje (§ 31 a násl. stavebního zákona z roku 2006) určuje strategii a základní podmínky pro naplňování úkolů územního plánování v jeho dalších fázích. Nejde tedy o konkrétní regulaci určitého území s obecně vymezeným okruhem adresátů, ale o koncepční nástroj územního plánování, který stanoví priority územního rozvoje v celorepublikových i mezinárodních souvislostech a který je určen orgánům veřejné správy, nikoli těm, vůči kterým je veřejná správa vykonávána, tj. adresátům jejího veřejnosprávního působení. Není proto opatřením obecné povahy, proti němuž je určena soudní ochrana dle § 101a s. ř. s., neboť z formálního a zejména z materiálního hlediska nenaplnuje jeho znaky.“* Krajský soud má za to, že lze tento právní názor analogicky uplatnit také ve vztahu k aktualizaci PÚR, jejíž provedení je předpokládáno právní úpravou zakotvenou ve stavebním zákoně, neboť se ze své povahy jedná rovněž o strategický dokument, který nepředstavuje regulaci konkrétně vymezeného území a je adresován primárně orgánům veřejné moci.
574. K tvrzené nezákonnosti stanoviska Ministerstva dopravy je třeba říci, že požadavek na jeho přezkoumatelnost neznámá, že by muselo rekapitulovat obsah všech podkladů souvisejících s přijatým řešením, popř. je dokonce konfrontovat s navrhovatelem nabízenou alternativou. Ministerstvo dopravy jako dotčený orgán nepochybně vychází při vydávání závazného stanoviska z podkladů, které jsou ve vztahu k návrhu ZÚR JMK k dispozici (rovněž VVURÚ a dokumentace SEA). Pokud tedy považuje návrh daného opatření obecné povahy za bezproblémový, resp. korespondující s příslušnými podklady a sám nemá k němu žádné zásadní výhrady, pak není dle názoru krajského soudu problematické, pokud v rámci odůvodnění svého stanoviska pouze zrekapituluje příslušné záměry, popř. je opatří stručným komentářem.
575. Ve vztahu k námitce navrhovatelů, že Ministerstvo dopravy požadovalo ve svém stanovisku neoprávněně vymezení některých koridorů v šířce, která neumožňuje budoucí umístění tělesa příslušné pozemní komunikace a odpovídajícího ochranného pásma, krajský soud uvádí, že se ze strany Ministerstva dopravy jednalo o postup v souladu se zákonem. Pokud navrhovatelé namítli, že takový postup je protiprávní, neuvedli žádné relevantní ustanovení zákona, které by bylo tímto postupem porušeno, resp. které by stanovovalo povinnost vymezovat koridory při současném zohlednění ochranného pásma, jehož účel a rozsah je ve vztahu ke konkrétním kategoriím pozemní komunikace stanoven v ust. § 30 a násl. zákona o pozemních komunikacích. Stavební zákon v tomto ohledu pouze ve vztahu k vymezení pojmu koridor v ust. § 2 uvádí, že je to: *„plocha vymezená pro umístění vedení dopravní a technické infrastruktury nebo opatření nestavební povahy.“*
576. V rámci právní úpravy zásad územního rozvoje a jejich účelu poté stanovuje, že: *„Zásady územního rozvoje stanoví zejména základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezí plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití, zejména plochy nebo koridory pro veřejně prospěšné stavby, veřejně prospěšná opatření, stanoví kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v jejich využití.“* Krajský soud tedy nepochybně, že k ochraně jednotlivých kategorií pozemních komunikací slouží ochranná pásma ve smyslu výše citovaného ustanovení zákona o pozemních komunikacích, která jsou pravidelně zohledňována již ve stádiu územního plánování. To však neznámá, že je příslušný orgán musí jejich šířku obligatorně

zohledňovat již při vymezení koridorů v rámci územního plánování, když k jejich vzniku dochází fakticky až v rámci územního řízení, resp. při vydání územního rozhodnutí.

III.L.5 Nezákonnost stanoviska Agentury ochrany přírody a krajiny z hlediska zásahu do ZCHÚ

577. Navrhovatelé závěrem této části návrhu na zrušení ZÚR JMK považují za nezákonné stanovisko Agentury ochrany přírody a krajiny České republiky (dále též „AOPK“) ze dne 25. 5. 2015, č. j. SR/0039/JM/2015-2, neboť neobsahuje vyjádření daného orgánu k některým záměrům, které mohou mít negativní vliv na Chráněnou krajinnou oblast Pálava (dále jen „CHKO Pálava“) a lokality soustavy NATURA 2000. Za problematické považují navrhovatelé zejména to, že se AOPK nevyjádřila ke koridoru dálnice D52, který je vymezen podél, resp. skrz, CHKO Pálava. Tento postup je pak v rozporu také s jejím dřívějším stanoviskem ze dne 7. 9. 2012, ve kterém je požadováno prověření variantního řešení silničního spojení Brno - Vídeň mimo CHKO Pálava, včetně upozornění na možný vliv záměru komunikace D52 na EVL nebo ptačí oblasti. V tomto kontextu navrhovatelé odkázali na studii RNDr. K. z roku 2015, přičemž doplnili, že problematický je rovněž konflikt vymezení koridoru silnice S8 s EVL meandry Dyje a EVL Načeratický kopec, resp. nevymezení koridoru pro záměr obchvatu Břeclavi, jak vyplývá také z odborného posouzení O. V. z roku 2007. Dané stanovisko AOPK z roku 2015 tak považují navrhovatelé za nepřezkoumatelné, popř. rozporuplné s ochranou lokalit NATURA 2000.
578. Odborná posouzení předkládaná navrhovateli jsou pouze podpůrným podkladem, který není pro pořizovatele ZÚR JMK závazný, přičemž ani on sám nezpochybňuje skutečnost, že některé záměry jsou vymezeny v rámci území, kde mohou mít nežádoucí vliv na životní prostředí, popř. chráněná území. Co se týče silničního spojení Brno – Vídeň, byla v návrhu ZÚR JMK pro společné jednání silnice D52 vymezena ve variantách „Základní ŘSD“ (DS04 A) a „Alternativní západní“ (DS04 B). Nakonec byla MŽP v rámci stanoviska SEA doporučena první z uvedených variant „Základní ŘSD“, která využívá stávající silnici I/52, resp. je vymezena převážně podél CHKO Pálava. Důvodem pro doporučení a následnou preferenci dané varianty byl zejména výsledek hodnocení jednotlivých záměrů v rámci procesu SEA, který je obsažen v příloze č. 2. Z jeho obsahu jednoznačně vyplývá, že byly pomocí stanovené stupnice hodnoceny vlivy těchto záměrů na jednotlivé oblasti, a také ovzduší či biologickou rozmanitost, faunu a flóru. Co se týče varianty „Alternativní západní“, která nakonec nebyla zvolena, bylo v jejím případě z negativního hlediska poukazováno zejména na oblast ovzduší, kdy se jako nejvíce problematické jevílo přiblížení k obytné zástavbě obce Březí a částečně také obce Brod nad Dyjí. Současně bylo negativně (-1) hodnoceno působení daného záměru na CHKO Pálava, a to z důvodu případného zvýšení hladiny rušení živočichů a podmínek migrace.
579. Výsledkem tedy bylo doporučení preference varianty "Základní ŘSD" s nižší intenzitou působení negativních vlivů na sledované složky životního prostředí. Na rozdíl od výše uvedené varianty, byl v tomto případě kladně hodnocen vliv na ovzduší, kdy daný záměr neprochází územím s překračováním hlukových limitů a zásadně ani zastavěným územím (vyjma oblasti Mikulov). Hodnocení naopak nezakrývá, že daný záměr negativním způsobem ovlivní mimo jiné CHKO Pálava, přičemž prochází v místě častého přeletu ptáků či přechodů zvířat. V tomto ohledu jsou však uvedena kompenzační opatření, jako je ve vztahu k ochraně biologické rozmanitosti, fauny a flóry, zejména využití technických opatření při výstavbě a minimalizace vlivů na chráněná území. Krajský soud považuje tato opatření za dostatečná, a to také s ohledem na skutečnost, že při pořizování zásad územního rozvoje je z logického hlediska nezbytné používat za účelem spojení významných dopravních bodů již existující pozemní komunikace a klást důraz na

celkovou efektivnost dopravní sítě. V opačném případě by realizace daných záměrů, např. za použití nepřiměřeně velkých obchvatů, nevedla k zamýšlenému účelu. Nelze poté zcela vyloučit, že s ohledem na současný stav dopravní infrastruktury a rozložení chráněných území nedojde k jejich vzájemnému negativnímu působení, což je nutné řešit přijetím dostatečných (kompenzačních) opatření, aby byl vliv co nejmenší. Pokud tedy AOPK nestanovila v tomto ohledu svým stanoviskem z roku 2015 další specifické podmínky, pak nepochybně považovala zdůvodnění varianty „Základní ŘSD“, resp. uvedená kompenzační opatření, za dostatečná.

580. Stejným způsobem lze ostatně argumentovat také ve vztahu k záměru DS09 [I/38 Znojmo (I/53) - Hatě - hranice ČR/Rakousko], který byl rovněž posuzován prostřednictvím hodnocení SEA, obsaženého v příloze č. 2. V rámci hodnocení jeho vlivů na biologickou rozmanitost, faunu a flóru pak bylo poukazováno na zásah do EVL Meandry Dyje a EVL Načeratický kopec, přičemž byla v tomto ohledu stanovena kompenzační opatření, a to ve smyslu „*zajištění zachování funkcí skladebných prvků ÚSES, zajištění opatření k zachování migrační propustnosti území a optimalizace trasy v rámci koridoru s cílem vyloučení vlivu na území EVL.*“ Pokud tedy příslušný orgán ve svém stanovisku nevyslovil ve vztahu k danému záměru další požadavky, popř. jej výslovně neoznačil za nerealizovatelný, lze dovodit, že na základě provedeného hodnocení dospěl (byť konkludentně) k závěru, že i přes evidentní vliv na dotčené EVL byla v rámci hodnocení SEA stanovena dostatečná kompenzační opatření. To lze ostatně dovodit ze samotného textu stanoviska, když je v něm výslovně uvedeno, že: „*RP Jižní Morava nemá připomínky k vymezeným plochám a koridorům s výjimkou koridoru TED 01 Zdvojení ropovodu Družba a plochy územní rezervy RDS10 I/40 Sedlec, obchvat.*“

581. K namítanému nevymezení obchvatu Břeclavi se krajský soud již opakovaně vyjádřil. Na tomto místě pouze doplňuje, že není úkolem dotčeného orgánu, aby vedle ochrany životního prostředí (přírody a krajiny) suploval roli pořizovatele zásad územního rozvoje, tedy aby ze své pozice přímo vymezoval jednotlivé záměry, které byly pořizovatelem pro jejich absenci v PÚR vypuštěny, resp. řešeny mimo rámec daného opatření obecné povahy pouze jako místní problém v územním plánu dotčeného obecního území.

582. Krajský soud se přesvědčen, že nelze považovat za nezákonné, resp. nepřezkoumatelné, stanovisko dotčeného orgánu pouze z toho důvodu, že neposkytuje výčet všech záměrů, které mají být v rámci dané koncepce vymezeny. To samozřejmě nic nemění na skutečnosti, že v případě nesouhlasného stanoviska či stanovení konkrétních podmínek musí být úvahy příslušného orgánu jasně a vyčerpávajícím způsobem uvedeny, a to také z důvodu jejich následného zapracování. V projednávané věci však AOPK ve vztahu k navrhovateli uvedeným záměrům jasně deklarovala, že k nim nemá žádné připomínky, aniž v této souvislosti požadovala jakékoliv další prověření či posouzení, které již bylo provedeno v rámci vyhodnocení vlivů koncepce na životní prostředí (SEA).

III.M Návrhový bod IV. 17 - Změny návrhu ZÚR JMK po veřejném projednání

583. Tento návrhový bod obsahuje šest dílčích námitek, které mají společný základ v tvrzení, že odpůrce v návrhu ZÚR JMK učinil určité změny poté, co proběhlo tzv. veřejné projednání tohoto návrhu, aniž by postupoval ve smyslu ustanovení § 39 odst. 5 stavebního zákona.

V zájmu přehlednosti soud nyní provede výčet těchto hlavních námitek, v rámci nichž je obsažena řada dílčích podrobnějších námitek, jimž se však bude soud věnovat až v rámci jejich odůvodnění:

- v odůvodnění ZÚR JMK nebylo vyhodnoceno, zda a proč změny učiněné v rozhodnutí o námitkách a vypořádání připomínek (některým bylo částečně či úplně vyhověno), nemají povahu podstatných úprav;
- ze změn, které byly ve výroku (návrhu) ZÚR JMK po veřejném projednání provedeny, je doplnění formulace „včetně souvisejících staveb“ u celkem 17 záměrů silniční dopravní infrastruktury;
- záměr dálnice D52 Pohořelice – Mikulov – změna vymezení plochy MÚK Mikulov-jih;
- odpůrce nepostupoval ohledně vyhovění námitek podle § 172 odst. 5 věty čtvrté SŘ;
- změny v seznamu EVL (evropsky významné lokality) - koridory TEP01 a TET 01;
- absence stanoviska místně příslušného orgánu ochrany přírody - Správy CHKO Pálava podle § 45i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny;
- shrnutí ke všem námitkám.

584. Úvodem k tomuto návrhovému bodu soud připomíná, že všechny tyto námitky mají procesní povahu a ve vazbě na algoritmus přezkumu opatření obecné povahy představují ve své podstatě posouzení třetího kroku algoritmu, tedy zda byly ZÚR JMK vydány zákonem stanoveným způsobem (viz k tomu § 101d odst. 2 s.ř.s., dále také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005 – 98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS). V tomto ohledu je třeba podotknout, že porušení tzv. procesní zákonnosti může představovat důvod pro zrušení opatření obecné povahy či jeho části pouze tehdy, pokud případné procesní vady, k nimž mohlo dojít v době přípravy a přijímání opatření obecné povahy a jež mohly mít vliv na hmotná práva navrhovatelů [podobně jako u přezkumu rozhodnutí správního orgánu jde o vady, které mohly mít vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé – srov. *per analogiam* dikci § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s.].

585. Právní úprava této problematiky vyplývá z ustanovení § 39 odst. 5 stavebního zákona, který stanoví: „*Dojde-li na základě veřejného projednání k podstatné úpravě návrhu zásad územního rozvoje, krajský úřad si vyžádá stanovisko Ministerstva životního prostředí a stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody podle § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Ministerstvo životního prostředí ve stanovisku uvede, zda podstatná úprava vyžaduje posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí, popřípadě stanoví podrobnější požadavky podle § 10i zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Upravený návrh a případně upravené nebo doplněné vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území se v rozsahu těchto úprav projedná na opakovaném veřejném projednání; přitom se postupuje obdobně podle odstavců 1 až 3.*“

586. Související právní úpravu představuje ustanovení § 172 odst. 5 věta čtvrtá správního řádu, podle něhož platí: „*Vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, nebo, určí-li tak správní orgán, i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, mohou podat proti návrhu opatření obecné povahy písemné odůvodněné námitky ke správnímu orgánu ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho zveřejnění. Zmeškání úkonu nelze prominout. O námitkách rozhoduje správní orgán, který opatření obecné povahy vydává. Jestliže by vyřízení námitek vedlo k řešení, které přímo ovlivní oprávněné zájmy některé osoby jiným způsobem než návrh opatření obecné povahy, a není-li změna zjevně též v její prospěch, zjistí správní orgán její stanovisko. Rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, se uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy (§ 173 odst. 1). Proti rozhodnutí se nelze odvolat ani podat rozklad. Změna nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námitkách může být důvodem změny opatření obecné povahy.*“

587. Klíčovým pojmem citovaného ustanovení § 39 odst. 5 stavebního zákona je „podstatná úprava návrhu zásad územního rozvoje.“ Smyslem a účelem této úpravy je naplnění zásady efektivity a hospodárnosti v řízení o vydání zásad územního rozvoje a na straně druhé zachování ochrany práv a zájmů dotčených osob, jakož ochrany veřejných zájmů hájených dotčenými orgány. Zákon nedefinuje „podstatnou úpravu“, avšak lze dovodit, že to je taková úprava, která má nově vliv na

veřejné zájmy (s výjimkou vlivů z hlediska těchto zájmů jednoznačně pozitivních) a vyžaduje si nové stanovisko některého dotčeného orgánu, anebo se podstatně dotýká práv těch, kteří mohou uplatnit námitky, a úprava není zjevně v jejich prospěch (viz k tomu Mareček, J., Doležal, J., Sedláčková, V., Sklenář, T., Tunka, M., Vobrátilová, Z. Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2013, s. 116).

588. Jakkoliv § 39 odst. 5 stavebního zákona představuje *lex specialis*, tedy zvláštní právní úpravu řešení promítnutí obsahu námitek do návrhu zásad územního rozvoje, je třeba z hlediska principu subsidiarity přihlídnout i k obecné právní úpravě obsažené v citovaném ustanovení § 172 odst. 5 věty čtvrté jako *lex generalis*, a to ve vztahu komplementarity. Vypovídá o tom i právní názor Nejvyššího správního soudu uvedený v bodě 72 odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 AOs 1/2013-85, přístupného na www.nssoud.cz).

589. Z pohledu uvedených právních východisek nahlížel krajský soud jednotlivé konkrétní námitky navrhovatelů vznesené v tomto bodě návrhu a dospěl ohledně nich k následujícím závěrům.

III.M.1 Hodnocení provedených změn návrhu ZÚR JMK z pohledu tzv. podstatných úprav

590. Navrhovatelé namítli, že z kapitoly L a M odůvodnění je patrné, že odpůrce učinil v návrhu ZÚR JMK řadu změn na základě vyhovění či částečnému vyhovění některým námitkám a připomínkám. V odůvodnění ZÚR JMK není však podle přesvědčení navrhovatelů vyhodnoceno, zda a proč změny učiněné v rozhodnutí o námitkách a vypořádání připomínek (některým bylo částečně či úplně vyhověno) nemají povahu podstatných úprav.

591. Odpůrce se k této námitce vyjádřil v bodě 118 svého vyjádření lakonicky tím způsobem, že žádá z úprav namítaných navrhovateli nebyla podstatná, a proto ZÚR JMK po veřejném projednání vydal.

592. Krajský soud k této námitce uvádí, že samotné nezdůvodnění toho, že odpůrce nepovažoval provedené úpravy návrhu za natolik podstatné, aby inicioval proces podle § 39 odst. 5 stavebního zákona a pořádal opakované veřejné projednání, nemůže zasáhnout do hmotných práv navrhovatelů. Konečným účelem předmětné úpravy je právě ochrana hmotněprávního statusu osob dotčených zásadami územního rozvoje. Tuto námitku lze v obecné rovině posuzovat pouze z hlediska možné nepřezkoumatelnosti odůvodnění ZÚR JMK.

593. K tomu krajský soud zaujal následující názor. Eventuální postup podle § 39 odst. 5 stavebního zákona nemá žádnou přímou vazbu na výrok ZÚR JMK, neboť jde o určitou alternativní linii řízení o vydání zásad územního rozvoje, kterou pořizovatel buď za splnění zákonem stanovených podmínek postupuje, anebo nikoliv. Z obecných principů fungování procesního práva plyne, že orgán veřejné moci zásadně v odůvodnění individuálního právního aktu pracuje se skutečnostmi, které nastaly. Povinnost odůvodňovat procesní skutečnosti, které v řízení nenastaly, ale mohly nastat, mu lze přičítat v určitých případech jen tehdy, je-li to třeba z hlediska zachování standardů principů legitimního očekávání, zákazu tzv. překvapivých rozhodnutí atp., nikoliv tedy a priori.

594. Krajský soud souhlasí s navrhovateli, že z hlediska explikační hodnoty odůvodnění ZÚR JMK by bylo vhodnější, pokud odpůrce alespoň stručně sdělil, že změny, které v návrhu po veřejném projednání provedl, nejsou podstatné povahy a z jakých důvodů. Na druhé straně podle krajského soudu absence tohoto odůvodnění nezakládala v tomto případě nepřezkoumatelnost – která by se měla podle navrhovatelů zřejmě (bez výslovné specifikace) vztahovat k celému opatření obecné povahy. Tu krajský soud připomíná, že nepřezkoumatelnost je třeba spatřovat zejména v zásadních nedostatecích v objasnění skutkových důvodů přezkoumávaného aktu,

nikoliv drobných nedostatků jeho odůvodnění (viz k tomu zejm. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS, dále také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007-84). Vzhledem k absentující bezprostřední vazbě předmětné argumentace na výrok ZÚR JMK se v tomto případě o nepřezkoumatelnost nejedná, nýbrž případně o pouhý dílčí nedostatek odůvodnění.

III.M.2 Doplnění formulace „včetně souvisejících staveb“ do výroku ZÚR JMK a související námitky (stanoviska dotčených orgánů)

595. V navazující námitce navrhovatelé brojí proti tomu, že jednou ze změn, která byla ve výroku (návrhu) ZÚR JMK po veřejném projednání provedena, je doplnění formulace „včetně souvisejících staveb“ u celkem 17 záměrů silniční dopravní infrastruktury. Konkrétně se jedná podle navrhovatelů o následující body výroku: (78) – pro záměr dálnice D43, (82) – pro záměr dálnice D52 Pohořelice - Mikulov, (84) – pro záměr dálnice D55, (88) – pro záměr silnice I/38 (resp. kapacitní silnice S8 dle PÚR), (101) – pro záměr dálnice D52/JT Rajhrad – Brno-Chrlice. Doplněním této formulace se dle přesvědčení navrhovatelů podstatně mění rozsah záměrů, pro které jsou jednotlivé koridory vymezeny, a návrh jejich řešení.
596. Rozsahem těchto „souvisejících staveb“ mohou být v konkrétních případech významně nově dotčena vlastnická práva navrhovatelů. Podle názoru navrhovatelů se jedná o podstatné úpravy.
597. K doplnění části výroku ZÚR JMK o formulaci „včetně souvisejících staveb“ odpůrce uvedl, že tím vyhověl požadavku Ministerstva dopravy ze dne 7. 9. 2016, č. j. JMK 135662/2016 zopakování tohoto textu u všech jednotlivých záměrů, ač významově tato textace byla obsažena v kap. D čl. (69) výroku ZÚR JMK.
598. Z odůvodnění ZÚR JMK je třeba v této souvislosti poukázat na kapitolu G (s. 202), kde odpůrce k označeným změnám uvádí, že „*Na základě veřejného projednání vyplynul požadavek na doplnění a sjednocení textu výroku v uvedení koridoru záměru včetně souvisejících staveb: DS02 – DS10, DS12 – DS21, DS23, DS24, DS25, DS30, DS32, DS33, DS35, DS36, DS39; na základě stanoviska KrÚ JMK Odboru rozvoje dopravy je v textové části ZÚR JMK ve výroci (78), (82), (84), (88), (93), (97), (99), (101), (103), (105), (107), (109), (111), (113), (115), (117), (119), (121), (124) k jednotlivým záměrům doplněn text: „včetně souvisejících staveb.“*“ Nic dalšího již odůvodnění ZÚR JMK k problému neuvádí.
599. Ve správním spisu je založeno stanovisko Ministerstva dopravy ze dne 22. 5. 2015, zn. 291/2015-910-UPR/2, k návrhu ZÚR JMK. Tam se Ministerstvo dopravy vyjadřuje k vymezeným záměrům dopravních koridorů, jakož i koridorům územních rezerv. Mimo jiné se v tomto stanovisku uvádí ve vztahu k vymezeným záměrům, že Ministerstvo dopravy požaduje vymezit tyto záměry jako veřejně prospěšné stavby vč. všech staveb souvisejících. Na toto stanovisko obsahově navazuje i odpůrcem odkazované stanovisko Krajského úřadu Jihomoravského kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu, ze dne 7. 9. 2016, č. j. JMK 135662/2016 (ve vyjádření odpůrce mylně označeno jako stanovisko „ministerstva“), v němž se uvádí, že KÚ JMK souhlasí s návrhem rozhodnutí o námitkách a s návrhem vyhodnocení připomínek ve věci řešení silnic II. a III. třídy v návrhu ZÚR JMK, a to za podmínky změny odůvodnění rozhodnutí o námitce N039 obce Lužice. V odůvodnění tohoto stanoviska je uvedeno, že „*z textové části ZÚR pak musí být zřejmé, že součástí řešení D55 jsou i vyvolaná křížení, přeložky apod. V kapitole D (čl. 69) se obecně uvádí, že plochy a koridory jednotlivých záměrů jsou vymezeny tak, že součástí záměrů jsou všechny související stavby. Tyto související stavby nejsou u koridoru pro D55 explicitně zmíněny. Naopak jsou zmíněny např. u D1 nebo některých železničních tratí, což vyvolává určitou nejistotu.*“

600. K samotnému pojmu „související stavba“ krajský soud uvádí následující. K datu vydání ZÚR JMK stavební zákon ani jeho prováděcí předpisy neposkytovaly legální definici pojmu „související stavba“. Přesto před výkladem *largo sensu*, který nabízí navrhovatelé a který má podle jejich názoru v konečném důsledku znamenat, že může jít vlastně o libovolnou stavbu, kterou bude chtít stavebník v regulovaném území umístit, krajský soud dává přednost kontextuálnímu výkladu v intencích racionálního smyslu a účelu relevantní právní úpravy.
601. Je třeba uvést, že koridory jsou plochy určené zejm. pro vedení dopravní či technické infrastruktury [srov. dikci § 2 odst. 1 písm. i) stavebního zákona]. Záměry uvedených staveb jsou obvykle záměry tzv. liniových staveb. Nejvyšší správní soud ve svém zrušujícím rozsudku (viz body 48 – 50 odůvodnění tohoto rozsudku) pojednal i o vztahu podrobnosti vymezení koridorů v zásadách územního rozvoje: *„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 Návosloví 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 smíšené výrobní, kde není ani dopředu známo jejich reálné vytížení, a tyto plochy se budou následně v dalších územně plánovacích nástrojích dále členit a upřesňovat. 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. 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.“*
602. Z hlediska stavebně technického je zřejmé, že liniové stavby předpokládají z hlediska své realizace řadu dalších stavebních objektů, které jsou již pod rozlišovací úrovní obecnosti zásad územního rozvoje. Tyto stavby jsou však projevem přirozené doprovodné stavební činnosti (stavby pomocné), anebo stavby, které jsou z hlediska realizace liniové stavby tělesa komunikace nezbytné (tzn. dočasné stavby potřebné jako zázemí pro budování předmětné liniové stavby, parkoviště, nájezdy, sjezdy, odpočívadla, technickou infrastrukturu apod.).
603. Právní úprava s účinností do 31. 12. 2017 pracovala s pojmem „soubor“ či „provozní soubor“ staveb. Lze poukázat kupř. na přílohu č. 1 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, anebo na přílohu č. 8 vyhlášky č. 146/2008 Sb., o rozsahu a obsahu projektové dokumentace dopravních staveb (příloha týkající se projektování dopravních staveb). Je zřejmé, že ze stavebně-technického hlediska je v rámci realizace staveb třeba pracovat se vztahy mezi jednotlivými stavebními objekty daného projektu k realizovanému stavebnímu záměru.

604. Jakkoliv pojem „související stavba“ neměl v rozhodné právní úpravě žádné výslovné legální zakotvení, krajský soud je toho názoru, že je třeba význam tohoto pojmu velmi úzce propojit se zmíněnými termíny „soubor“ či „provozní soubor“ staveb. Koneckonců, novela stavebního zákona provedená pod č. 225/2017 Sb. s účinností od 1. 1. 2018 zavedla pro tyto vztahy mezi jednotlivými stavbami nové pojmové konstrukce, a to je pojem „soubor staveb“. Tím se podle nového znění § 2 odst. 8 stavebního zákona rozumí *„vzájemně související stavby, jimiž se v rámci jednoho stavebního záměru uskutečňuje výstavba na souvislém území nebo za společným účelem.“* V rámci souboru staveb pak lze odlišit stavbu hlavní a stavby vedlejší, které jsou definovány zákonem nově tak, že *„stavbou hlavní souboru staveb se rozumí stavba, která určuje účel výstavby souboru staveb. Vedlejší stavbou v souboru staveb se rozumí stavba, která se stavbou hlavní svým účelem užívání nebo umístěním souvisí a která zajišťuje užitelnost stavby hlavní nebo doplňuje účel užívání stavby hlavní.“*
605. Krajský soud je přesvědčen o tom, že při výkladu pojmu „související stavba“ je třeba alespoň částečně vycházet právě z nově zavedených pojmových konstrukcí „soubor staveb“ a stavba „hlavní“, resp. „vedlejší“. Pokud je v citovaném stanovisku KÚ JMK výslovně zmíněno, že jde konkrétně o vyvolaná „křížení“ či „přeložky“ (míněno zřejmě vedení kanalizace, elektrického vedení, apod.), jde nepochybně o stavby svým účelem souladné a podřadné záměru liniové stavby silnice či dálnice. Odkazovaný bod 69 kapitoly D (výrokové části) ZÚR JMK poté uvádí v rámci zpřesnění vymezení ploch a koridorů, že *„ZÚR JMK vymezují plochy a koridory veřejné infrastruktury, kterými se rozumí plochy pro umístění vedení dopravní a technické infrastruktury, včetně ploch a opatření nestavební povahy. Plochy a koridory jednotlivých záměrů jsou vymezeny tak, že součástí záměrů jsou všechny související stavby.“*
606. Z citovaných stanovisek Ministerstva dopravy založených ve správním spisu skutečně vyplývá, že ministerstvo požadovalo začlenění formulace *„včetně souvisejících staveb“* do vymezení koridorů jednotlivých plánovaných záměrů v dopravní infrastruktuře a stejně tak uplatnil tento požadavek i KÚ JMK, odbor rozvoje dopravy. Jelikož na to odpůrce v odůvodnění kapitoly G. ZÚR JMK odkázal, nejde rozhodně o nepřezkoumatelnost uvedení této formulace ve výroku. Pokud navrhovatelé namítají, že zakomponováním odkazu na související stavby došlo k podstatné změně rozsahu záměrů, pro které jsou jednotlivé koridory vymezeny, a návrh jejich řešení, krajský soud tomu nepřisvědčil. Jak z výše uvedeného výkladu vyplývá, pojem související stavba nemůže zahrnovat záměry, které by byly z hlediska svého významu a zásahu do území a krajiny natolik zásadní, aby představovaly z hlediska úrovně obecnosti zásad územního rozvoje podstatnou změnu.
607. Je přitom úkolem další navazující územně-plánovací činnosti obcí, aby precizovaly podle stanovených mantinelů a direktiv, jak podrobněji budou jednotlivé liniové záměry vypadat ve větším detailu, tedy mj. i přesněji vymezit, jaké související stavby budou v rámci těchto záměrů plánovány. V tomto ohledu jsou samozřejmě obce vázány zejm. na vymezenou šířku dopravních koridorů a velikost ploch ve smyslu textového i grafického (mapového) vymezení těchto záměrů. Případné „nové dotčení“ na vlastnických právech navrhovatelů je pak třeba zkoumat v řízení o vydání či změně územního plánu jako navazující níže postavené územně-plánovací dokumentace.
608. Související námitku představuje tvrzení navrhovatelů, že stanovisko KÚ JMK ze dne 15. 6. 2016, které bylo předloženo jako podklad pro vydání ZÚR JMK, není věnováno předmětné problematice. Krajský soud k tomu konstatuje, že navrhovatelé narážejí na stanovisko KÚ JMK, odboru územního plánování a stavebního řádu, ze dne 15. 6. 2016, č. j. JMK 63146/2016 (tzn. nikoliv bez č. j., jak uvádí navrhovatelé). Toto stanovisko bylo vydáno podle § 40 odst. 3 písm. f) zákona o pozemních komunikacích a jeho obsahem bylo vyslovení souhlasu s řešením silnic II. a III. třídy v ZÚR JMK, a to za podmínky respektování požadavku, že v textu odůvodnění bude

pro koridory silnic II. a III. třídy, a to jak veřejně prospěšných staveb, tak i územních rezerv, doplněno odůvodnění použití minimální šířky v územním plánu. Uvedené stanovisko směřovalo k částem řešení návrhu ZÚR JMK, které byly od společného jednání změněny.

609. Předmětné stanovisko KÚ JMK ze dne 15. 6. 2016 se zjevně dle své dikce i obsahu týká změn po společném projednání návrhu ZÚR JMK, nicméně výslovně neřeší problematiku tzv. souvisejících staveb, alespoň nikoliv přímo, neboť se týká šířky koridorů pro silnice II a III třídy, což má samozřejmě nepřímý vliv na možnosti záměrů souvisejících staveb. Není však zřejmé, jakou roli podle navrhovatelů má hrát skutečnost, že se citované stanovisko na problematiku souvisejících staveb výslovně nevztahuje. Jak už bylo výše konstatováno, konkrétně o této problematice hovoří stanovisko téhož orgánu dne 7. 9. 2016, č. j. JMK 135662/2016, vydané rovněž k řešení silnic II. a III. třídy v ZÚR JMK.
610. Co se týká namítaného stanoviska Ministerstva dopravy, ve spisové dokumentaci je založeno stanovisko Ministerstva dopravy ze dne 9. 8. 2016, zn. 520/2016-910-UPR/2, k vypořádání námitek a připomínek vznesených při společném projednání návrhu. Jedná se o stanovisko vyjadřující souhlas s rozhodnutím o námitkách, z čehož lze dovodit, že Ministerstvo dopravy souhlasí i s vypořádáním těch námitek a reflexí těch připomínek, jimž bylo vyhověno a v důsledku nichž došlo k úpravám návrhu ZÚR JMK. Je potřeba zdůraznit, že ustanovení § 39 odst. 4 in fine stavebního zákona upravuje povinnost krajského úřadu upravit návrh zásad územního rozvoje v souladu s výsledky společného projednání, a nestanoví tedy výslovně povinnost vyzývat znovu všechny dotčené orgány k uplatnění stanoviska k upravenému návrhu zásad územního rozvoje. Jiná situace by nastala, pokud by odpůrce postupoval podle ustanovení § 39 odst. 5 stavebního zákona a konalo se opakované veřejné projednání; k tomu však v případě ZÚR JMK nedošlo, což je také předmětem námitek navrhovatelů. Skutečnost, že ve správním spisu není založeno stanovisko Ministerstva dopravy k upravenému návrhu ZÚR JMK, tedy v tomto kontextu nepředstavuje vadu řízení, která by měla mít zásadní vliv na zákonnost předmětného opatření obecné povahy.

III.M.3 Změna vymezení plochy MÚK Mikulov-jih

611. Navrhovatelé dále namítli, že v návrhu ZÚR JMK došlo ke změně v bodě (82) textové části výroku ZÚR JMK, záměr dálnice D52 Pohořelice – Mikulov, pod bodem „*Plocha MÚK Mikulov-jih*“ byla dále po veřejném projednání formulace v návrhu ZÚR JMK „*okruh o poloměru 180m*“ změněna na „*plocha proměnlivé šíře vymezená obalovou křivkou dvou kružnic o poloměrech 180 m*“.
612. Tato změna se podle navrhovatelů uskutečnila v rámci území lokality soustavy NATURA 2000 (CZ0621029 Pálava) a v těsné blízkosti přírodní rezervace Šibeničnick. Jedná se o změnu polohy MÚK a všech jejích nájezdových ramp. Nejedná se navíc o nějaké drobné posunutí, neseznatelné v měřítku 1:50 000, ale o významný posun o několik set metrů. Navrhovatelé namítají, že není zřejmé, který subjekt tuto změnu požadoval a z jakého důvodu. Tato změna je podle názoru navrhovatelů podstatnou změnou návrhu ZÚR JMK.
613. Odpůrce ve svém vyjádření k této námitce uvedl, že k úpravě došlo na základě námítky města Mikulova a nedošlo ke změně polohy koridoru. Projektant srovnal úpravu s vyhodnocením vlivu na životní prostředí a vyhodnocením na území NATURA 2000. Podle názoru odpůrce rovněž k podstatné změně návrhu v tomto ohledu nedošlo s tím, že poukázal na stanovisko Agentury ochrany přírody a krajiny (AOPK) Mikulov ze dne 7. 9. 2012.

614. V replice k tomu navrhovatelé uvedli, že skutečnost, že nedošlo ke změně „přechodového místa“ mezi dálnicemi D52 a A5 nijak neprokazuje, že nedošlo rovněž ke změně koridoru a polohy MÚK Mikulov-jih, které byly posunuty blíže k hranici CHKO Pálava a přírodní rezervace Šibeničnick.
615. V bodě 82 (kapitola D) výroku ZÚR JMK je uvedeno, že ZÚR JMK zpřesňují koridor kapacitní silnice R52 Pohořelice – Mikulov – Drasenhofen / Rakousko (E461) z PÚR, vymezením koridoru dálnice DS04 (D52) Pohořelice – Mikulov – hranice ČR / Rakousko, včetně souvisejících staveb (veřejně prospěšná stavba) mj. tak, že plocha MÚK Mikulov-jih se vymezuje jako „*plocha proměnlivé šíře vymezená obalovou křivkou dvou kružnic o poloměrech 180 m.*“ V následující pasáži (bodě 83 výroku ZÚR JMK) se pak uvádí v rámci úkolů pro navazující procesy územní plánování, že cílem je „*zprecizovat a vymezit koridor dálnice D52 s ohledem na optimalizaci trasy v rámci koridoru s cílem minimalizace dopadů na obytnou zástavbu, zajistit splnění hlukových limitů, minimalizaci vlivů na CHKO Pálava a PR Věstonická nádrž, minimalizaci vlivů na lokality soustavy Natura 2000 EVL Mušovský lub, PO Pálava, PO Střední nádrž vodního díla Nové Mlýny, minimalizaci rozsahu záboru ZPF a PUPFL, minimalizaci vlivů na ochranná pásma vodních zdrojů I. a II. stupně.*“
616. Tato námitka se váže k výběru výsledné varianty koridoru DS04 (D52), tedy dálničního propojení ČR s Rakouskem v katastrálním území města Mikulov. Jak se uvádí v odůvodnění ZÚR JMK, k variantě „Základní ŘSD“ (DS04-A) byla zpracována dokumentace „Technicko-ekonomická studie v úseku R52 Pohořelice – státní hranice ČR / Rakousko“ z r. 2014. V odůvodnění vymezení ploch a koridorů (kapitola G ZÚR JMK) se na s. 171 uvádí, že „*Vymezení koridoru v šířce 200 m s rozšířením pro plochy MÚK (kruhová výše o poloměru 180 – 350 m) vychází z výše zmíněné studie. Koridor včetně ploch pro MÚK je vymezen tak, že zahrnuje územní nároky pro související stavby včetně doprovodných komunikací – silnice II/395, které jsou řešeny variantně v technicko-ekonomické studii jako součást stavby v souběhu s vlastní trasou D52.*“
617. Dále je potřeba poukázat na skutečnost, že předmětný záměr MÚK Mikulov-jih je součástí širšího hlavního záměru komunikace D52 v úseku Pohořelice – Mikulov – státní hranice – Drasenhofen, přičemž výsledná varianta koridoru pro tento záměr byla ve smyslu § 38 odst. 2 stavebního zákona předmětem zasedání Zastupitelstva Jihomoravského kraje dne 28. 01. 2016, které usnesením č. 2302/16/Z24 schválilo jako nejvhodnější variantu „Základní ŘSD“ (DS01-A).
618. Pokud odpůrce odkazuje na námitku města Mikulov, na základě níž měla být změna ve vymezení plochy MÚK Mikulov-jih provedena, pak krajský soud uvádí, že tím má na mysli nepochybně ve spisové dokumentaci založenou připomínku města Mikulova k návrhu ZÚR JMK ze dne 10. 6. 2016, v níž se uvádí, že „*vymezení koridoru a plochy pro MÚK Mikulov-jih je v grafické části v souladu s tahovou studií R52 Ing. N., až na to, že značka MÚK Mikulov-jih by měla být znázorněna níže, protože plocha pro MÚK je ve skutečnosti elipsa, která je v textu charakterizována jako kruh o poloměru 180 m. V textu je tedy nepřesné konstatování, že MÚK Mikulov-jih je vymezena kružnicí.*“
619. Krajský soud neshledal důvodnost této námitky. Z odůvodnění ZÚR JMK je zřejmé, že úprava vymezení plochy pro MÚK Mikulov-jih byla provedena v souladu s „Technicko-ekonomickou studií v úseku R52 Pohořelice – státní hranice ČR / Rakousko“, jakož i v souladu s připomínkou města Mikulova ze dne 10. 6. 2016, přičemž smyslem změny bylo poskytnout na úrovni ZÚR JMK dostatečně variabilní a potřebný prostor pro napojení silnice I/40 v úseku Mikulov – Sedlec a uvést návrh do souladu s podkladovými studiemi (tzv. tahová studie Ing. N.). Varianta „Základní ŘSD“ (DS04-A) byla navíc doporučena i ve stanovisku SEA jako varianta s nižší intenzitou působení negativních vlivů na sledované složky životního prostředí. Posouzením volby této varianty se krajský soud zabýval na jiném místě (kapitola III.H rozsudku).

620. Navrhovatelé nijak blíže nespecifikují, jak by mohlo přiblížení plochy předmětné MÚK Mikulov-jih zasáhnout blízkou CHKO Pálava, než pokud by poloměr kružnice vymezující plochu pro MÚK Mikulov-jih činil pouze původně uvedených 180m. Krajský soud připomíná, že podle mapových podkladů založených ve spisové dokumentaci je zřejmé, že celý koridor dálnice D52 v úseku Mikulov – státní hranice prochází územím CHKO Pálava, která zahrnuje jak území města Mikulova, tak i sousedící území přírodní rezervace Šibeničnick (sousedící s koridorem ze západní strany). Rozšířením plochy pro realizaci záměru MÚK Mikulov-jih se tak z hlediska zásahu do území CHKO Pálava oproti vymezení uvedenému v návrhu ZÚR JMK v zásadě nic nemění, neboť plocha celého koridoru je v tomto úseku (obdobně jako stávající silnice I/52) vedena jihozápadním cípem tohoto chráněného území.
621. V tomto ohledu je zapotřebí zdůraznit, že z odůvodnění ZÚR JMK je zcela zřejmě patrná snaha odpůrce minimalizovat vliv plochy MÚK Mikulov-jih na okolní objekty ochrany životního prostředí. Konkrétní realizace, volba kompenzačních opatření směřujících k minimalizaci těchto vlivů jsou již skutečně úkolem navazujícího územního plánování na úrovni obce a dále územního a stavebního řízení, nikoliv zásad územního rozvoje. Opět je třeba uzavřít, že z pohledu charakteru této změny návrhu lze souhlasit s odpůrcem, že nebyla natolik podstatná, aby kvůli této změně muselo být opakováno veřejné projednání návrhu.
622. K uvedenému se vztahuje i polemika navrhovatelů s tím, že tato změna nebyla projednána s místně příslušným orgánem ochrany přírody, tj. AOPK - Správou CHKO Mikulov, a to jak z hlediska zásahu do lokality soustavy NATURA 2000, tak z hlediska zásahu do CHKO Pálava a vlivu na přírodní rezervaci Šibeničnick.
623. Navrhovatelé vztahují tuto námitku de facto ke stanovisku AOPK – Správy CHKO Pálava a Krajského střediska Brno k návrhu zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje ze dne 7. 9. 2012. V tomto stanovisku se mj. uvádí požadavek na vyhodnocení variantního řešení silničního propojení Brno-Vídeň v trase, která nezasáhne CHKO Pálava. Tomuto stanovisku odpůrce při pořizování ZÚR JMK vyhověl pouze do té míry, že prověřil ostatní možné scénáře silničního propojení obou států, avšak ve výsledku vybral zmíněnou variantu „Základní ŘSD“, která – jak již bylo zmíněno – prochází nejprve po hranici a poté jihozápadním cípem CHKO Pálava.
624. K námitce, že ve fázi úpravy návrhu po společném projednání se již Správa CHKO Pálava samostatně jako organizační složka AOPK ČR nevyjadřovala, lze uvést tolik, že ve spisové dokumentaci je založeno jednak stanovisko Ministerstva životního prostředí ze dne 14. 6. 2016 k částem řešení, které byly od společného jednání změněny, a dále stanovisko AOPK ČR – Regionálního pracoviště Jižní Morava ze dne 24. 8. 2016 vyjadřující se ke změnám národního seznamu evropsky významných lokalit novelizací nařízení vlády č. 73/2016 Sb. (od 1. 5. 2016) a č. 207/2016 (od 1. 7. 2016). V tomto stanovisku je výslovně uvedeno, že na základě interního sdělení Agentury č. j. 08417/SOPK/2016 podá stanovisko za celé území Jihomoravského kraje Regionální pracoviště Jižní Morava. Předmětné stanovisko rovněž uvádí, že některých evropsky významných lokalit se dotýkají plochy a koridory vymezené koncepcí, nicméně změna jejich hranic je jen dílčí a dané koridory nemohou podle názoru AOPK výrazně ovlivnit tyto evropsky významné lokality.
625. Za této situace soud nevidí důvod, proč by bylo třeba, aby odpůrce měl k dispozici k otázce změny plochy umístění MÚK Mikulov-jih ještě samostatné stanovisko AOPK – Správy CHKO Pálava (kapitola III.M.6), neboť AOPK ČR, Regionální pracoviště Jižní Morava podala konsolidované stanovisko týkající se rovněž evropsky významných lokalit, které se nacházejí na území CHKO Pálava (např. EVL Turolď CZ0624098, EVL Milovický les CZ0624100, EVL

CZ0624234 Svatý kopeček u Mikulova) a které se nacházejí v blízkosti trasy předmětného koridoru. Nelze předpokládat, že by vzhledem k územnímu překryvu CHKO Pálava se zmíněnými EVL mohla AOPK ČR zaujmout jiný názor z hlediska zásahu do CHKO Pálava, pokud jí ve výsledku zásah do zmíněných EVL nevadil.

626. Krajský soud závěrem k této námitce znovu shrnuje, že provedenou změnu vymezení MÚK Mikulov-jih lze daleko spíše chápat jako precizaci návrhu ZÚR JMK a uvedení do souladu s podklady, než snahu zvětšit plochu koridoru D52 o větší plochu MÚK Mikulov-jih nad přiměřené mantinely dané ochranou životního prostředí v okolním území.

III.M.4 Rozpor postupu odpůrce s § 172 odst. 5 věty čtvrté SŘ

627. Navrhovatelé dále namítli, že není zřejmé, že by pořizovatel ZÚR JMK v souvislosti s vyhověním kterékoli námitce postupoval v souladu s § 172 odst. 5 věty čtvrté správního řádu, tedy že by zjistil stanovisko osob dotčených tímto postupem, nebo že by tento postup alespoň zvažoval.
628. Odpůrce v bodě 122 svého vyjádření uvedl, že při vydávání ZÚR JMK nenastala situace regulovaná § 172 odst. 5 správního řádu, neboť vyřízení žádné námitky nevedlo k řešení, které by přímo ovlivnilo oprávněné zájmy některé osoby jiným způsobem, než návrh ZÚR JMK v podobě projednané na veřejném projednání.
629. Jak již bylo uvedeno v úvodu této kapitoly, je třeba vnímat ustanovení § 172 odst. 5 správního řádu jako obecnou právní úpravu platnou pro řízení o vydání jakéhokoli opatření obecné povahy. Ve vztahu k ustanovení § 39 odst. 5 stavebního zákona jde tedy o tzv. *lex generalis*, který je třeba vnímat optikou principu subsidiarity jako pravidlo použitelné podpůrně tehdy, nedojde-li k aplikaci ustanovení § 39 odst. 5 stavebního zákona. První podmínkou pro možnou aplikaci § 172 odst. 5 správního řádu je tedy neaplikace § 39 odst. 5 stavebního zákona (*lex specialis derogat legi generali*).
630. Další podmínky pro aplikaci předmětného ustanovení správního řádu jsou zřejmé z jazykového a systematického výkladu jeho dikce. Věta čtvrtá citovaného ustanovení zní: „*Jestliže by vyřízení námitky vedlo k řešení, které přímo ovlivní oprávněné zájmy některé osoby jiným způsobem než návrh opatření obecné povahy, a není-li změna zjevně též v její prospěch, zjistí správní orgán její stanovisko.*“ Zákon tedy předpokládá dvě podmínky pro aplikaci tohoto ustanovení: 1) řešení přímo ovlivní oprávněné zájmy osob jinak než návrh; 2) tato změna zjevně není ve prospěch této osoby. Za kumulativního splnění těchto podmínek včetně splnění podmínky nekonání opakovaného veřejného projednání zásad územního rozvoje lze uvažovat o použití předmětné právní úpravy i v řízení o vydání zásad územního rozvoje.
631. Z hlediska systematického a teleologického výkladu tohoto ustanovení krajský soud uvádí, že tu jde o ochranu práv a oprávněných zájmů třetích osob (srov. k tomu § 2 odst. 3 a § 4 odst. 4 správního řádu) před rozhodnutím o úpravě návrhu opatření obecné povahy, které by bylo překvapivé a dotčená osoba by tak neměla možnost se takové změně vyjádřit. Na druhé straně je třeba vnímat nutnost vyvážení působení tohoto principu s principem efektivit a hospodárnosti správního procesu, jakož i souladu s veřejnými zájmy prosazovanými v řízení o vydání opatření obecné povahy (§ 2 odst. 4 správního řádu).
632. Při porovnání účelů obou kolidujících právních norem (§ 172 odst. 5 věta čtvrtá správního řádu versus § 39 odst. 5 stavebního zákona) krajský soud uvádí, že obě ustanovení směřují v zásadě k ochraně těchto principů, avšak poněkud odlišnými mechanismy. Specifický územní a personální

dosah zásad územního rozvoje logicky přináší v ustanovení § 39 odst. 5 stavebního zákona zakotvení mechanismu opakovaného veřejného projednání, zatímco v obecné úpravě § 172 odst. 4 správního řádu si naplnění cílů této regulace zajišťuje vyjádření dotčené osoby, resp. aktivní postup správního orgánu spočívající ve zjištění jejího stanoviska. Lze usuzovat, že z hlediska kvanta dotčených osob v řízení o vydání zásad územního rozvoje je postup ve smyslu obecné úpravy § 172 odst. 4 správního řádu coby komplementární úprava vyhrazen spíše jednotlivým, konkrétním případům dotčení osob, které je zcela zjevné. Naproti tomu se moc nehodí pro situace, kdy kvantum osob dotčených vyřešením námitek je takové, že znemožňuje efektivní a zdárné dovedení řízení o vydání zásad územního rozvoje do konce.

633. Krajský soud má za to, že obdobně jako v případě námítky 17.A tu jde v první řadě o otázku přezkoumatelnosti postupu odpůrce, který se k otázce aplikace § 172 odst. 5 správního řádu v odůvodnění ZÚR JMK nijak konkrétně nevymezil. Z obecných principů fungování procesního práva plyne, že orgán veřejné moci zásadně v odůvodnění individuálního právního aktu pracuje se skutečnostmi, které nastaly. Povinnost odůvodňovat procesní skutečnosti, které v řízení nenastaly, ale mohly nastat, mu lze přičítat v určitých případech jen tehdy, je-li to třeba z hlediska zachování standardů principů legitimního očekávání, zákazu tzv. překvapivých rozhodnutí atp., nikoliv tedy a priori.
634. Jelikož neuplatnění § 172 odst. 5 správního řádu nemá přímou vazbu na výrok ZÚR JMK, těžko lze hovořit o nepřezkoumatelnosti přezkoumávaného opatření obecné povahy, kterou zde (byť nikoliv zcela výslovně) navrhovatelé zjevně dovozují. Navíc lze poukázat na speciální právní úpravu obsaženou v ustanovení § 40 odst. 2 stavebního zákona, které krajskému úřadu výslovně neukládá, aby odůvodňovalo procesní postup při vydání zásad územního rozvoje, což koneckonců není explicitně stanoveno ani v obecné úpravě náležitostí opatření obecné povahy (§ 173 správního řádu). Krajský soud má za to, že ani za podpůrného použití ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu zařazeného v části II. správního řádu, kterou lze na základě odkazu v § 174 odst. 1 správního řádu lze použít přiměřeně, tedy za využití výkladu *per analogiam*, nelze dovodit povinnost odpůrce odůvodnit, proč při vydání ZÚR JMK neaplikoval ustanovení § 172 odst. 5 správního řádu. Z uvedeného krajský soud uzavírá, že pro tento tvrzený nedostatek odůvodnění ZÚR JMK netrpí nepřezkoumatelností.
635. Krajský soud z uvedené právní úpravy dovozuje, že je ve smyslu dispoziční zásady zcela na navrhovatelích, aby soudu specifikovali a upřesnili, vůči kterým osobám vedlo vyřízení které námítky k takové úpravě návrhu, která byla zcela zjevně v jejich neprospěch. Jedině pak by bylo možno přezkoumat, zda byl vůči takové osobě ze strany odpůrce porušen zákon a zda mělo být zjištěno dodatečně její stanovisko v řízení o vydání ZÚR JMK.
636. Obecná poloha, v jaké navrhovatelé vznášejí tuto námitku, však podle nejhlubšího přesvědčení krajského soudu takový přezkum nemožňuje. Pokud navrhovatelé pouze paušálně tvrdí, že není z odůvodnění ZÚR JMK zřejmé, zda vůbec a jak odpůrce o aplikaci předmětného ustanovení uvažoval, pak neunesli břemeno tvrzení ve vztahu k existenci jimi dovozované procesní vady ve smyslu § 101d odst. 2 s.ř.s. spočívající v neaplikaci § 172 odst. 5 správního řádu.
637. Z uvedených důvodů krajský soud shledal tuto námitku jako nedůvodnou.

III.M.5 Vyjádření ke změnám v evropsky významných lokalitách a vliv koridorů TEP01 a TET 01 a POT04 na evropsky významné lokality

638. V návaznosti na změnu nařízení vlády č. 318/2013 Sb., o stanovení národního seznamu evropsky významných lokalit, provedenou nařízením vlády č. 73/2016 Sb. s účinností od 1. 5. 2016 navrhovatelé zpochybnili postup odpůrce, který vycházel z dokumentu „Vyjádření ke změnám v EVL dle platného nařízení vlády č. 318/2013 Sb.“ V této souvislosti navrhovatelé zmínili, že v tomto dokumentu bylo u koridorů TEP01 a TET01 (nově) identifikováno „*potenciální riziko významnějších negativních vlivů*“ a že další změna hodnocení se týká koridoru POT04.
639. Navrhovatelé dále namítli, že odpůrce však ignoroval existenci usnesení vlády, jímž bylo schváleno nařízení vlády č. 73/2016 Sb. již dne 3. 2. 2016, a veřejnou vyhláškou ze dne 25. 4. 2016, č. j. JMK 58770/2016, oznámil konání veřejného projednání návrhu ZÚR JMK. Tento postup nebyl dle názoru navrhovatelů v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů, zejména s požadavkem vzájemného souladu všech postupů, které probíhají současně (§ 8 odst. 1 správního řádu).
640. Odpůrce k tomu ve svém vyjádření uvedl, že odpůrci nemůže být zajisté ze strany navrhovatelů vážně vyčítáno ani to, že na základě provedených analýz a expertního posouzení nových skutečností navazujících na změny nařízení vlády č. 318/2013 Sb., o stanovení národního seznamu evropsky významných lokalit, bylo identifikováno potenciální riziko vzniku významnějších negativních vlivů u koridoru TEP01 zasahujícího do EVL Svata a Prostřední vrch a u koridoru TET01 do EVL Velký kopec a u těchto dvou koridorů byla provedena korekce vymezení, díky níž je riziko vzniku významně negativních vlivů vyloučeno. Ostatně navrhovatelé nikde v návrhu netvrdí dotčenost žádným z korigovaných koridorů technické infrastruktury.
641. V odůvodnění ZÚR JMK se uvádí (kapitola K), že koridor TET01 je horkovod z elektrárny Dukovany vedený v trase (JE Dukovany –) hranice kraje – Brno. Trasování tohoto koridoru je popsáno v kapitole G (s. 230 – 231), kdy do doby zpřesnění územních nároků podrobnějšími dokumentacemi, ZÚR JMK vymezují koridor šířky 200 m. Vymezený koridor v maximální míře respektuje zastavěná území a zastavitelné plochy obcí, kolem kterých prochází, s podmínkou, že min. šířka koridoru je 60 m (obec Střelice) a 90 m (obec Troubsko). K úpravám vedení koridoru po veřejném projednání se uvádí, že jsou zobrazeny v grafické části vymezení koridoru, a to z důvodu vyhlášení EVL Velký kopec.
642. Ke koridoru TEP01 se v odůvodnění ZÚR JMK uvádí, že jde o plynovod, u něhož ZÚR JMK ve výroku (kapitola G, s. 229) uvádějí, že „...*po veřejném projednání byl z TEP01 vypuštěn podzemní zásobník plynu Dambořice, rozšíření včetně VTL plynovodů – vypuštěn, a to z důvodu realizace uvedeného záměru.*“ Plochy podzemních zásobníků plynu TEP01 a TEP02 byly přesunuty z kapitoly „Plochy a koridory nadmístního významu“ do kapitoly „Plochy a koridory podle politiky územního rozvoje“ a byl upraven název záměrů, a to na základě PÚR. Jak vyplývá i z výroku D, subkapitola 2.2, tak plynovod TEP01 tímto výrokem vymezen nebyl, pouze byla vymezena územní rezerva pro podzemní zásobník plynu RTEP01 *Rozšíření uskladňovací kapacity podzemního zásobníku plynu Podivín – Prušánky, již* ovšem navrhovatelé naprosto zřejmě neměli na mysli. Koridor TEP01 pak není zakreslen ani v mapovém podkladu I.2 Výkres ploch a koridorů nadmístního významu.
643. Koridor POT4 je vymezen ve výroku ZÚR JMK (kapitola D, bod 253) jako plocha POT04 Řízená inundace Medlov na vodním toku Jihlava pro protipovodňová opatření.
644. V kapitole D odůvodnění ZÚR JMK je pak uvedeno následující hodnocení změn nařízení vlády č. 318/2013 Sb., které bylo provedeno nařízením č. 73/2016 Sb. s účinností od 1. 5. 2016: „*Změny, které nastaly ve vymezení EVL byly promítnuty do hodnocení Natura 2000. Aktualizované hodnocení obsahuje posouzení možného ovlivnění nově vyhlášených či upravených EVL ve vztahu k ZÚR JMK (zpracované autorizovanou osobou ve smyslu § 45i odst. 3 ZOPK), jež výstupem je korekce vymezení koridorů TEP01*

a TET01, díky níž dojde k vyloučení rizika vzniku významně negativních vlivů ZÚR JMK. Předmětná úprava byla provedena u koridoru TET01, záměr TEP01 byl z návrhu ZÚR JMK vypuštěn. Závěr Vyhodnocení vlivů ZÚR JMK na evropsky významné lokality a ptáčích oblastí se proto nemění, tj. koncepce „Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje“ nemá významně negativní vliv na celistvost evropsky významných lokalit a ptáčích oblastí (negativní vliv dle § 45i odst. 9 ZOPK):

645. Dokument, na nějž se odůvodnění ZÚR JMK i navrhovatelé odvolávají, je „Vyjádření k změnám v EVL dle platného nařízení vlády č. 318/2013 Sb.“, jež zpracovali Mgr. O. V., zodpovědný zpracovatel Vyhodnocení vlivů ZÚR JMK na území NATURA 2000, a Ing. arch V. C., vedoucí zpracovatelského týmu ZÚR JMK. Je tedy zřejmé a mezi stranami to není sporné, že minimálně Mgr. O. V. byl osobou autorizovanou ve smyslu § 45i odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny. V komentáři projektanta obsaženém v tomto dokumentu k navrženým korekturám se uvádí ke koridoru TET01, že podle podrobnější dokumentace je trasa horkovodu navržena mimo nově vymezenou EVL Velký kopec (trasa je vedena v kraji Vysočina) a vzhledem k ochrannému pásmu horkovodu (2,5 m) je možno koridor ukončit již na hranici Jihomoravského kraje. Ke koridoru TEP01 se zde uvádí, že návrh trasy VTL plynovodu nad 40 barů zůstává ve vymezeném koridoru, do EVL Svatá a Prostřední vrch tak bude zasahovat pouze bezpečnostní pásmo tohoto plynovodu (160 m). Ohledně koridoru POT04 se zde uvádí, že zde bude nově identifikovaný vliv hodnocen známkou -1 (zásah do EVL Meandry Jihlavy).
646. Krajský soud ověřil, že nařízení vlády č. 73/2016 Sb. skutečně stanovilo jako EVL lokalitu Velký Kopec (CZ0622226, k.ú. Horní Dubňany, důvod ochrany – výskyt koniklece velkokvětého) a EVL Svatá a Prostřední vrch (CZ0620421, k.ú. Bošovice, Dambořice, Velké Hostěrádky, důvod ochrany - Panonské dubohabřiny) a také Meandry Jihlavy (CZ0624238, k.ú. Dolní Kounice, Kupařovice, Malešovice, Medlov, Němčičky, Pravlov, Smolín, důvod ochrany – výskyt ryby hrouzka běloploutvého).
647. Podle krajského soudu nemá smysl se jakkoliv zabývat namítaným záměrem TEP01, který byl z návrhu ZÚR JMK nakonec vypuštěn, a proto je zcela mimo jakoukoliv logiku přezkumu zabývat se touto námitkou navrhovatelů blíže. Pokud se jedná o druhý zmíněný koridor – horkovod TET01, lze vycházet z toho, že provedená korekce zřejmá i z grafického znázornění na mapovém podkladu I.2, z něhož jednoznačně vyplývá, že trasa tohoto horkovodu je vedena severně od lokality (EVL) Velký Kopec v k.ú. Horní Dubňany. Navrhovatelé navíc vůbec neupřesnili, jakým způsobem by měla plánovaná trasa vedení horkovodu TET01 zasáhnout či ohrozit oprávněné zájmy navrhovatelů.
648. Co se týká koridoru POT4, navrhovatelé neuvedli žádné další úvahy ohledně potenciálu tohoto koridoru (poldr – protipovodňová ochrana) ohrozit at' už chráněnou EVL Meandry Jihlavy (důvodem ochrany je výskyt ryby hrouzka běloploutvého), anebo oprávněné zájmy navrhovatelů v území dotčeném tímto koridorem (v prostoru k.ú. obcí Kupařovice a Medlov).
649. Reakce odpůrce na vyhlášení těchto EVL nařízením vlády č. 73/2016 Sb. byla podle názoru krajského soudu přiléhavá a přiměřená. Pokud se týká namítaného rozporu postupu odpůrce se základními zásadami správního procesu (nařízení veřejného projednání návrhu v době, kdy ještě uvedené změny nenabývaly účinnosti), nespátřuje v tom soud žádné porušení procesních pravidel pro vydání zásad územního rozvoje. Výše rozebrané úpravy návrhu nelze označit za podstatné a neodůvodňovaly ani opakované veřejné projednání návrhu, ani upravené vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, konkrétně na území NATURA 2000. Jak bylo výše zdůvodněno, na nové EVL odpůrce dostatečně reagoval. Tyto námitky soud považuje za povrchní a účelové, jakož i věcně zcela nedůvodné.

III.M.6 Absence stanoviska Správy CHKO Pálava
podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny

650. Navrhovatelé namítli, že mezi stanovisky podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny chybí stanovisko místně příslušného orgánu ochrany přírody - Správy CHKO Pálava. Existuje pouze stanovisko AOPK – Regionální pracoviště Jižní Morava ze dne 24. 8. 2016. Podle názoru navrhovatelů k vydávání stanovisek mají kompetenci pouze místní orgány, což nelze měnit interními předpisy AOPK.
651. K tomu odpůrce ve svém vyjádření neuvádí žádnou konkrétní argumentaci.
652. Ze spisové dokumentace soud ověřil, že tvrzení navrhovatelů se zakládá na pravdivém obrazu postupu odpůrce. Ve správním spisu se nachází původní Stanovisko AOPK – Správy CHKO Pálava ze dne 7. 9. 2012 k návrhu zadání ZÚR JMK, které krajský soud zmiňoval již výše. V tomto stanovisku se mj. uvádí požadavek na vyhodnocení variantního řešení silničního propojení Brno-Vídeň v trase, která nezasáhne CHKO Pálava, a dále také v bodě 12 výroku tohoto stanoviska uvedený nesouhlas, aby v CHKO Pálava na území dalších chráněných území byly vymezovány koridory či plochy, které by byly ve střetu se zájmy chráněnými zákonem o ochraně přírody a krajiny a požadavek, aby s ní byly všechny tyto záměry konzultovány. Dále však již bylo vyžádáno ve fázi opatřování stanovisek dotčených orgánů státní správy ve smyslu § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny pouze stanovisko AOPK - Regionálního pracoviště Jižní Morava ze dne 24. 8. 2016, které ve svém výroku uvádí, že koncepce ZÚR JMK nemůže mít vliv na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality ani ptací oblasti.
653. V textu citovaného stanoviska AOPK – Regionálního pracoviště Jižní Morava ze dne 24. 8. 2016, že „*Vzhledem ke skutečnosti, že se daná koncepce týká území celého Jihomoravského kraje a tedy území v kompetenci více regionálních pracovišť Agentury, bylo vydáno interní sdělení Agentury (č. j. 08417/SOPK/2016), že stanovisko za celé území Jihomoravského kraje vydá Regionální pracoviště Jižní Morava.*“
654. Pokud navrhovatelé zpochybňují zákonnost tohoto postupu AOPK, krajský soud k tomu uvádí následující. Postavení, úkoly a kompetence Agentury upravuje zákon o ochraně přírody a krajiny a to v ustanovení § 78 a násl. tohoto zákona. Agentura je správní úřad, který je podřízený Ministerstvu životního prostředí a jeho sídlem je Praha. Agentura vykonává státní správu v ochraně přírody a krajiny v rozsahu stanoveném tímto zákonem a jinými zákony. Agentura na území chráněných krajinných oblastí, národních přírodních rezervací, národních přírodních památek a ochranných pásem těchto zvláště chráněných území, nejde-li o vojenské újezdy nebo o území národních parků a jejich ochranných pásem, vykonává státní správu v ochraně přírody a krajiny, není-li k tomu příslušné ministerstvo.
655. Správa chráněné krajinné oblasti je tedy organizační složkou Agentury, a nikoliv svébytným organizačním a funkčním institucionálním celkem. Tato právní úprava byla provedena zákonem č. 250/2014 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o státní službě, podle něhož správy jednotlivých CHKO jako orgány ochrany přírody vykonávající státní správu podle zákona o ochraně přírody a krajiny zanikly, avšak zůstaly ve struktuře regionálních pracovišť AOPK. Od 1.1.2015 tedy vykonává AOPK ČR státní správu prostřednictvím 15 regionálních pracovišť, v jejichž čele stojí ředitel. AOPK – Regionální pracoviště Jižní Morava má dvě hierarchicky podřízené složky, a těmi jsou Správa CHKO Moravský kras a Správa CHKO Pálava (viz k tomu veřejně dostupné informace na <http://jiznimorava.ochranaprirody.cz/>).

656. Podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny platí, že *ten, kdo zamýšlí pořídit koncepci nebo uskutečnit záměr uvedený v § 45b odst. 1 (dále jen „předkladatel“), je povinen návrh koncepce nebo záměru předložit orgánu ochrany přírody ke stanovisku, zda může mít samostatně nebo ve spojení s jinými koncepcemi nebo záměry významný vliv na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. Orgán ochrany přírody vydá odůvodněné stanovisko do 30 dnů ode dne doručení žádosti. V případě politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace se předkládá zpráva o jejím uplatňování nebo její žádání.*
657. Podle ustanovení § 75 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny je uveden výčet orgánů ochrany přírody, z něhož vyplývá, že orgánem ochrany přírody je Agentura jako celek, přičemž může tuto kompetenci vykonávat podle své vnitřní struktury některou ze svých organizačních složek podle kritéria teritoriality. Krajský soud poukazuje na to, že organizační složka správního orgánu může být správním orgánem rozhodujícím v prvním stupni pouze tehdy, svěruje-li jí nějaký právní předpis určité samostatné rozhodovací pravomoci (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2012, č. j. Nad 81/2012 – 71, dále také rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ans 8/2008 – 84). Správy chráněných krajinných oblastí tedy mají charakter územně dekoncentrovaných organizačních složek Agentury.
658. Pokud si tedy v posuzované věci Agentura stanovila interním sdělením, že stanovisko k vydání ZÚR JMK bude vydáno na úrovni Regionálního pracoviště Jižní Morava, pak nešlo o jednání *ultra vires*, nýbrž o přípustnou dispozici s výkonem veřejnoprávní pretenze na úrovni téhož správního orgánu, v tomto případě spočívající v atrakci tohoto oprávnění vyšší organizační složkou. Krajský soud v tomto postupu nespatřuje žádnou nezákonnost, ale naopak přípustné chování v rámci zákonem nastaveného kompetenčního rámce.
659. Poskytnuté stanovisko AOPK – Regionálního pracoviště Jižní Morava lze považovat za dostačující podkladový materiál jak posouzení významného vlivu na chráněné objekty – lokality NATURA 2000 a ptačí oblasti, s tím, že toto stanovisko konzumuje z hlediska hierarchie i jinak potřebné stanovisko Správy CHKO-Pálava, které již nemuselo být zvláště vyžadováno. Tato námitka tedy rovněž není důvodná.

III.M.7 Shrnutí

660. Ze všech shora uvedených důvodů krajský soud neshledal v postupu odpůrce takové procesní pochybení, které by zakládalo nezákonnost či mělo bezprostřední vliv na zákonnost ZÚR JMK či přezkoumatelnost jeho odůvodnění, a proto vyhodnotil všechny námitky sdružené v bodě 17 jednotlivě a ve vzájemné souvislosti jako nedůvodné.

III.N Ostatní námitky

661. Do této části soud sdružil návrhové body, v nichž navrhovatelé poukazují na pochybení odpůrce namítaná komplexněji také v dalších částech návrhu, potažmo v takových namítaných pochybeních nově spatřují porušení dalších zákonných ustanovení.

III.N.1 Návrhový bod IV.1 - Rozpory ZÚR JMK s cíli a úkoly územního plánování a se zákonným účelem zásad územního rozvoje

662. Úvodem části návrhu rubrikované jako „Důvody návrhu“ předložili navrhovatelé soudu k posouzení dvě skupiny námitek označené jako 1. Rozpory ZÚR JMK s cíli a úkoly územního plánování a se zákonným účelem zásad územního rozvoje a 3. Nečinnost odpůrce při nápravě

protiprávního stavu zatížení životního prostředí – rozpor s požadavky udržitelného rozvoje území. V obou těchto skupinách námitek uvádí navrhovatelé námítky, které repetitivním způsobem dále opakuji a rozvíjejí v jiných částech návrhu. Konečně sami navrhovatelé v citovaném bodě 1. uvádí, že se jedná o vylíčení základních důvodů, způsobujících nezákonnost ZÚR JMK, které jsou se snahou o postižení jejich vzájemných souvislostí stručně rozvedeny níže v rámci tohoto návrhového bodu a poté podrobněji v návrhových bodech 3. – 9. Podle názoru soudu nejen citovaný bod 1. ale i bod 3. jsou rozváděny v dalších bodech návrhu. Soud se proto samostatně těmito body podrobně nezabýval, neboť k jednotlivým důvodům návrhu se podrobně vyjadřuje v jednotlivých kapitolách rozsudku, které se zabývají konkrétními tvrzenými nezákonnostmi ZÚR JMK, a to i ve vzájemných souvislostech.

663. Přesto, aby dostál požadavkům na přezkoumatelnost rozhodnutí, soud níže uvádí, kde jsou jednotlivé, v citovaných bodech 1. a 3. návrhu namítané skutečnosti vypořádány.

664. V případě kapitoly návrhu označené jako Rozpory ZÚR JMK s cíli a úkoly územního plánování a se zákonným účelem zásad územního rozvoje navrhovatelé tvrdili s odkazy na judikaturu a právní řád, že ZÚR JMK nerespektují základní požadavky právní úpravy a judikatury, jejichž dodržení je podmínkou toho, aby ZÚR, resp. územně plánovací dokumentace obecně, plnily svůj právní i společenský smysl. Důvody, ze kterých navrhovatelé dospěli k uvedenému tvrzení, soud vypořádával výše, a to konkrétně:

v části rozsudku III.N.3 se soud mj. zabýval námitkou, že v ZÚR JMK není respektována zákonná povinnost vytvářet předpoklady pro výstavbu;

v části rozsudku III. D bylo posouzeno, řádné vyhodnocení ZÚR JMK z hlediska svých vlivů na životní prostředí, veřejné zdraví a udržitelný rozvoj území, zejména s ohledem na kumulativní a synergické vlivy a tím i to, zda se odpůrce při přijímání ZÚR JMK vyhýbal nápravě svého nesprávného postupu, pro který NSS zrušil předchozí ZÚR JMK z roku 2011;

v části rozsudku III.E se soud podrobně zabýval otázkou nevymezení koncepce páteřní silniční infrastruktury jako celku, tedy i tím, zda bylo v ZÚR JMK vymezení koncepce přezkoumatelně odůvodněno;

v části rozsudku III.F se vypořádal soud s tvrzeními, že nebyly dostatečně vypořádány námítky a připomínky navrhovatelů, obsahující z velké části argumenty, které byly podloženy odbornými studiemi z oblasti ochrany veřejného zdraví a zvláště chráněných území (RNDr. V. K., MUDr. J. V., doc. M. M. a kol., Mgr. O. V.), a dále s námitkou, že vydané ZÚR JMK jsou vnitřně rozporné (toto konkrétně ve III.F.4);

v části rozsudku III.G se soud velmi podrobně z obecného i konkrétního pohledu zabýval důsledky územních rezerv, protože v dané části jsou obsaženy i důvody pro posouzení námitek, že v důsledku excesivního vymezení podstatné části klíčových dopravních staveb formou územních rezerv ZÚR JMK nestanoví základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje a požadavky na využití plochy nebo koridorů nadmístního významu; zároveň je tímto zneužitím institutu územní rezervy odloženo o řadu let řešení protiprávního stavu v území, a že vymezení rozsáhlých územních rezerv nezákonně a neproporcionálně zasahuje do práv dotčených obcí na samosprávu.

665. Jestliže navrhovatelé namítali, že ZÚR JMK neobsahují konkrétní a proveditelná opatření, směřující k co nejrychlejší nápravě existujícího protiprávního stavu nadlimitního zatížení životního prostředí na území kraje, konkrétně překračování zákonných limitů znečištění ovzduší

a hlukové zátěže; a prohloubila existující protiprávní stav. ZÚR JMK v rozporu se svým zadáním neřeší nadlimitní imisní a hlukovou zátěž, odkazuje soud na části rozsudku III.N.3 a III.D, kde se se shodnými, ale podrobněji zdůvodněnými námitkami vypořádal.

666. Dále navrhovatelé rubrikovali v této části návrhu bod 1.1 ZÚR JMK v rozporu s principem legitimního očekávání a neřeší protiprávní stav nadlimitního zatížení části území kraje, ve kterém brojili proti nadlimitnímu zatížení území, konkrétně proti znečištění ovzduší a hlučnosti, především silniční dopravou a nedostatečnému řešení těchto území v ZÚR JMK, které jsou dle navrhovatelů s požadavkem na řešení protiprávního (nadlimitního) zatížení území v jednoznačném rozporu, a to minimálně ve dvou základních směrech:

a) Především je přímo na území města Brna vymezen koridor dálnice D52/JT Rajhrad – Brno-Chrlice,

b) ZÚR JMK, neobsahuje ucelenou koncepci rozvoje silniční infrastruktury, jež by mohla vést k odvedení dopravy z nadlimitně zatížených oblastí - alternativní dopravní koncepce (dle návrhu Ing. M. S., 2012).

Těmito námitkami se soud zabýval v částech III.D, III.I a III.F.4 rozsudku, včetně souvisejících odkazů dle textu

667. Dle návrhu zásadní vady vydaných ZÚR JMK souvisí rovněž s nesprávností a nezákonností stanoviska MŽP ze dne 5. 1. 2016, č. j. 85166/ENV/15 k vyhodnocení vlivů návrhu ZÚR JMK na životní prostředí (stanoviska SEA), přičemž tuto konkrétní námitku soud vypořádal v kapitole III.L.1 rozsudku.

668. Jestliže dále navrhovatelé uvedli, že „Z těchto hlavních důvodů vydané ZÚR JMK neplní základní cíl územního plánování vytvářet předpoklady pro udržitelný rozvoj území, neboť neobsahuje opatření, jež by mohla vést (v co nejkratší době) k odstranění protiprávního (nadlimitního) zatížení části území kraje, konkrétně znečištění ovzduší a hluku, jejichž zdrojem je silniční doprava“, je třeba odkázat na vše shora uvedené.

669. Pod bodem 1.2 rubrikovali v této části navrhovatelé námitku, že ZÚR JMK neplní základní cíl územního plánování „vytvářet předpoklady pro výstavbu“, přičemž podrobněji odkázali na návrhový bod 4, který soud vypořádal v kapitole III.N.3 rozsudku.

670. Následující bod 1.3 obsahoval námitku, dle které ZÚR JMK v důsledku zneužití institutu územní rezervy nestanoví základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje. V jeho rámci brojili namítli, že pokud v ZÚR JMK chybí jednoznačné vymezení ploch a koridorů pro všechny potřebné páteřní dopravní záměry v ploše pro územní studii a dále i jednoznačné vymezení pro podstatnou část koridoru dálnice D43, není spojitě vymezena kapacitní komunikace S8 (část obchvatu Znojma), není vymezen celý obchvat Břeclavi a v územních rezervách jsou i další navazující dopravní záměry (např. v oblasti Kuřimi), nemůže být naplněn výše citovaný požadavek § 36 odst. 1 stavebního zákona, podle něž mají ZÚR stanovit základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje. Koncepce rozvoje dopravní infrastruktury kraje tedy není v ZÚR JMK vymezena jako celek. V případě této námitky se jedná o průřez většinou těch částí návrhu, které se týkaly jednotlivých záměrů dopravní infrastruktury. Soud proto odkazuje na vypořádání námitek týkajících se jak celkové koncepce, tak i jednotlivých záměrů v kapitolách III.N.3, III.J, III.D, III.G, III.K a III.E rozsudku.

671. Dalším návrhovým bodem 1.4 této kapitoly návrhu uvedli navrhovatelé námitku, že odpůrce řádně nevyhodnotil vlivy ZÚR JMK na životní prostředí a udržitelný rozvoj, zejména kumulativní a synergické. Současně namítl, že bez komplexního vyhodnocení vyloučena jakákoli jiná celková podoba této koncepce ať de o specifickou formu tzv. „salámové metody“ při hodnocení SEA a následném povolování (vymezování) koridorů pro jednotlivé záměry. Důsledky aplikace této metody při pořizování ZÚR JMK lze podle navrhovatelů ilustrovat na výsledku vyhodnocení kumulativních vlivů dálnice D52 Pohořelice – Míkulov a dálnice D52/JT Rajhrad – Brno-Chrlice. V té souvislosti dále namítl, že obchvat Břeclavi nebyl hodnocen vůbec, neboť v rozporu se zadáním ZÚR JMK nebyl do schválených ZÚR JMK zahrnut, a tedy se nestal součástí posuzovaného výsledného řešení ZÚR JMK. Opětovně soud odkazuje na vypořádání těchto námitek v kapitole III.D rozsudku.
672. Závěrem tohoto bodu v části 1.5 brojili navrhovatelé proti nedostatečnému odůvodnění nevymezení úplného systému koridorů páteří silniční infrastruktury v ZÚR JMK a vnitřní rozpornosti souvisejících částí odůvodnění ZÚR JMK, když na jedné straně údajně vymezují ucelenou koncepci páteří silniční sítě a současně odpůrce uvádí, že nebylo možné vymezit veškeré dopravní stavby v „návrhových“ koridorech, protože není k dispozici dostatek podkladů a informací k tomu, zda lze tyto stavby umístit či nikoliv, čemuž odpovídá výrok vydaných ZÚR JMK. Vymezení rozsáhlých územních rezerv podle navrhovatelů za této situace nezákonně a neproporcionálně zasahuje do práv dotčených obcí na samosprávu, neboť znemožňuje jejich územní rozvoj ve vymezených koridorech, aniž by bylo zřejmé, že pro toto rozsáhlé omezení existuje zákonný důvod a veřejný zájem. Územními rezervami, vč. zásahů do práva na samosprávu se soud podrobně zabýval v částech III.G.1 a III.G.2.b rozsudku. Zároveň tyto otázky byly předmětem posouzení i v kapitole III.E rozsudku.
673. Pokud navrhovatelé závěrem návrhového bodu č. 1 části návrhu „Důvody návrhu“ tvrdili, že „Je tedy zřejmé, že i výše popsané zneužití institutu územní rezervy je přímou příčinou toho, že celková dopravní koncepce, prosazovaná odpůrcem, a tedy ani ZÚR JMK jako celek, opětovně nebyla řádně vyhodnocena z hlediska svých vlivů na životní prostředí, veřejné zdraví a udržitelný rozvoj území. Zároveň je právě absence tohoto řádného vyhodnocení primárním důvodem, proč ZÚR JMK neobsahují opatření směřující k nápravě existujícího protiprávního stavu „nadlimitního“ zatížení životního prostředí na území kraje. Rovněž v důsledku kombinace vymezení rozsáhlých územních rezerv a neposouzení realizovatelnosti odpůrcem preferované dopravní koncepce ZÚR JMK nevytváří předpoklady pro výstavbu“, nezbyvá soudu než odkázat na vše shora uvedené.

III.N.2 Návrhový bod IV.3 - Nečinnost odpůrce při nápravě protiprávního stavu zatížení životního prostředí – rozpor s požadavky udržitelného rozvoje území

674. Dalším, podle hodnocení soudu, zcela obecným návrhovým bodem je kapitola č. 3. části IV. návrhu, označená Nečinnost odpůrce při nápravě protiprávního stavu zatížení životního prostředí – rozpor s požadavky udržitelného rozvoje území. I v této části návrhu jsou uvedeny námitky, které byly následně repetitovány a rozváděny v dalších návrhových bodech.
675. Podle bodu 3.1 (Nezbytná územně plánovací opatření k nápravě protiprávního stavu) odpůrce v ZÚR JMK nenavrhl žádná konkrétní opatření k nápravě existujícího protiprávního stavu, pro která by přesvědčivě prokázal, že mají významný potenciál k jeho nápravě, tj. že při realizaci ZÚR JMK umožní dodržování veřejnoprávních limitů. Navrhovatelé navíc poukazovali na to, že řada záměrů vymezených odpůrcem v ZÚR JMK v případě jejich realizace nutně povede k zhoršení již existujícího nadlimitního stavu. Navrhovatelé zdůraznili, že koncepce dle Ing. M. S. (2012) je

jedinou doposud známou dopravní koncepcí, umožňující snižování počtu mobilních zdrojů znečištění v nadlimitně zatížených oblastech v centrální části JMK, tj. vyvedení co největšího množství tranzitní dopravy z města Brna a brněnské aglomerace a tedy řešení existujícího protiprávního stavu. V této souvislosti navrhovatelé odkázali na koncepci Ing. M. S. (2012) a autorizovaná posouzení Mgr. O. V. (2007), RNDr. V. K. (2015) a MUDr. J. V. (2014), a to ve vztahu ke koridoru D52, vč. jeho tvrzeného rozporu s ochranou lokalit soustavy NATURA 2000 (kapitola III.H).

676. V takto formulované námitce se jedná především o zpochybnění volby „konceptního scénáře C“ namísto toho, aby k řešení situace v Jihomoravském kraji byla zvolena navrhovateli preferovaná varianta koncepce dle ing. S. (2012) spolu s navazujícími autorizovanými posouzeními. S volbou koncepce se zdejší soud vypořádává komplexně v kapitolách rozsudku III.E a III.F.4.
677. Dále opětovně brojil proti způsobu řešení nadlimitního znečištění ovzduší částicemi polévatého prachu PM₁₀ a PM_{2,5}, a to ve vztahu k tranzitní dopravě zatěžující město Brno a jeho aglomeraci, Břeclav a Znojmo. Namítli nedostatečné konceptní posouzení řešení nadlimitně zatíženého území, čímž odpůrce rezignoval na svou povinnost přispět vydáním ZÚR JMK k co nejrychlejšímu řešení protiprávního stavu v území a nenavrhл žádná územně plánovací opatření a kompenzační opatření k jeho nápravě, ani neprokázal, že taková řešení neexistují.
678. Soud nezbývá než zopakovat to, co již uvedl výše. Se všemi jednotlivými otázkami se vypořádává v odůvodnění tohoto rozhodnutí v jednotlivých kapitolách, které se zabývají konkrétními, navrhovateli zpochybňovanými tématy. Nedůvodnost takto obecně formulované námitky tak vyplývá z odůvodnění ke konkrétním námitkám navrhovatelů, což jsou v tomto případě kapitoly III.D, III.G (ve spojení s kapitolou III.J); III.H, III.I a III.K rozsudku.
679. Pod bodem 3.2 namítli navrhovatelé rozpor dopravní koncepce, z níž ZÚR JMK vycházejí, s požadavkem udržitelného rozvoje území. Namítli, že odůvodnění ZÚR JMK neobsahuje ucelenou analýzu stavu zatížení území kraje a z vyhodnocení SEA ZÚR JMK nevyvozuje závěr o nutnosti odvedení zásadního zdroje imisní i hlukové zátěže, ani nenabízí jakékoli jiné řešení nebo nějaký systém kompenzačních opatření. Jak již soud několikrát uvedl, celý návrh je postaven na postupném opakování a rozvíjení několik základních tezí a námitek navrhovatelů, přičemž napadání rozporu dopravní koncepce s požadavkem na udržitelný rozvoj území je evergreenem podaného návrhu, stejně tak jako otázky imisní a hlukové zátěže. Soudu proto, stejně jako na řadě dalších míst rozsudku, opětovně odkazuje na kapitoly III.N.3, III.E a III.L.1 rozsudku.
680. Dále brojili proti způsobu hodnocení „konceptních scénářů“ rozvoje dopravní infrastruktury kraje A – D, zejména proti metodologii hodnocení a proti tomu, že odpůrce opřel své odůvodnění téměř výhradně o dopravní modelování, přitom však dopravní modelování bylo provedeno jen pro vyjmenované scénáře z roku 2014, ale nebylo provedeno pro výsledné dopravní řešení obsažené ve vydaných ZÚR JMK s řadou územních rezerv. Namítli i absenci posouzení variant MŽP jako dotčeným orgánem z hlediska vyhodnocení vlivů ZÚR JMK na životní prostředí a veřejné zdraví a opětovně brojil proti volbě „konceptního scénáře C“ a to v souvislostech jednotlivých koridorů a územních rezerv.
681. Soud k tomu nemůže jinak, než opětovně odkázat na vyhodnocení těchto námitek v částech III.D, III.N.3, III.E a III.L.1 rozsudku.

III.N.3 Návrhový bod IV.4 - Rozpor ZÚR JMK se základním cílem územního plánování
na zajištění komplexního řešení účelného využití
a prostorového uspořádání území v důsledku zneužití institutu územních rezerv

682. Navrhovatelé dále namítají, že ZÚR JMK jsou v rozporu se základním cílem územního plánování na vytváření předpokladů pro výstavbu. Záměr, při jehož realizaci by nebyly splněny imisní či hlukové limity, nemůže získat územní rozhodnutí, a není zde tedy vytvořen předpoklad pro výstavbu. Podle navrhovatelů musí pořizovatel doložit, že všechny navrhované záměry mají šanci být v budoucnu realizovány, a to i s ohledem na existující zátěž území a zákonné limity.
683. V tomto návrhovém bodu navrhovatelé prakticky recyklují již uplatněné námítky a pouze v již tvrzených pochybeních spatřují také porušení § 18 odst. 1 stavebního zákona. Soud proto k podstatě námitek odkazuje na již vyslovené závěry, které pouze ve stručnosti uvede do souvislosti s tvrzeným porušením § 18 odst. 1 stavebního zákona.
684. Podle § 18 odst. 1 stavebního zákona je cílem územního plánování vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích.
685. V první řadě nelze souhlasit s navrhovateli v tom, že by z citovaného ustanovení plynula povinnost u každého záměru podrobně zdůvodňovat a prokazovat, že v řešeném území nebudou v souvislosti s plánovaným záměrem překročeny veřejnoprávní limity (např. hlukové a imisní).
686. Zásady územního rozvoje naplňují cíl územního plánování vytvářet předpoklady pro výstavbu už tím, že stanovují podmínky pro výstavbu. To napadené ZÚR JMK bezesporu činí, čehož si jsou navrhovatelé evidentně vědomi, neboť právě proti vytvořeným předpokladům pro výstavbu brojí – s plánovanou výstavbou nesouhlasí, neboť si představují výstavbu jinou či na jiných místech.
687. O porušení § 18 odst. 1 stavebního zákona by bylo možné hovořit pouze za předpokladu, že by bylo zcela evidentní, že plánované záměry nemohou být realizovány. To se sice snaží navrhovatelé tvrdit, nicméně jak již soud opakovaně zdůraznil, toto tvrzení je liché. Soud v předložené dokumentaci ani v tvrzeních navrhovatelů neshledal nic, co by znamenalo absolutní nerealizovatelnost kteréhokoliv z napadených záměrů.
688. Samo vymezení záměrů v nadlimitně zatížené oblasti není v rozporu s principem předběžné opatrnosti, principem přípustné míry znečišťování životního prostředí, resp. s imisními limity znečištění ovzduší a nejvyššími přípustnými hodnotami hluku. Zásady územního rozvoje jsou koncepčním dokumentem, a proto nemohou předjímat detailní charakteristiky všech záměrů včetně důsledků přijetí možných kompenzačních opatření, a to v míře podrobnosti, která se předpokládá u stavebního řízení. Nelze po pořizovateli takového koncepčního dokumentu požadovat provedení přesných výpočtů zatížení celého území Jihomoravského kraje hlukem a imisemi před a po provedení všech plánovaných záměrů.
689. Z uvedených důvodů soud neshledal, že by napadené ZÚR JMK byly v rozporu se základním cílem územního plánování na vytváření předpokladů pro výstavbu.
690. Konkrétněji k realizovatelnosti některých sporných záměrů se soud vyjádřil v samostatných bodech tohoto rozsudku. Stejně tak důsledky toho, že některé záměry jsou vymezeny pouze formou územních rezerv, se soud zabýval samostatně.

III.N.4 Návrhový bod IV.7 - Rozpor ZÚR JMK se schváleným zadáním

691. Navrhovatelé dále namítají, že ZÚR JMK jsou v rozporu se schváleným zadáním. Nutno předeslat, že se v této části opět jedná spíše o recyklaci námitek uplatněných v jiných částech návrhu. Navrhovatelé již uplatněné námítky v této části pouze odlišně formulují jako rozpor se schváleným zadáním.
692. V obecné rovině je nutno zdůraznit, že proces pořizování územně plánovací dokumentace je dynamický a obsah návrhu dokumentace se proměňuje v čase, jak tento proces prochází jednotlivými fázemi. Ze stavebního zákona nelze dovodit příkaz, aby návrh zásad územního rozvoje byl identický s obsahem schváleného zadání, nýbrž toliko pokyn, aby návrh ze schváleného zadání vycházel (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010 – 169, publ. pod č. 2266/2011 Sb. NSS).
693. Za nezákonnost proto nelze bez dalšího považovat to, že v zadání bylo předpokládáno vymezení určitého záměru silniční komunikace formou koridoru, kdežto ve schválených zásadách územního rozvoje je nakonec vymezen formou územní rezervy. Nezákonností může být například to, že územní rezerva je neodůvodněná či neproporcionálně zasahuje do práv dotčených osob. Využití formy územní rezervy však nemůže představovat rozpor s § 37 odst. 1 stavebního zákona, jak tvrdí navrhovatelé.
694. Domnívají-li se navrhovatelé, že rozpor s § 37 odst. 1 stavebního zákona představuje nadužívání či zneužití institutu územních rezerv v ZÚR JMK, pak k této otázce soud odkazuje na část rozsudku věnovanou námitkám směřujícím proti územním rezervám. Soud dospěl k závěrům, že v tomto případě ke zneužití tohoto institutu nedošlo a počet či rozsah vymezených územních rezerv nemohou samy o sobě představovat nezákonnost.
695. Zadání zásad územního rozvoje nemůže pořizovatele zavázat k vymezení konkrétního záměru v konkrétní formě, neboť se může v průběhu pořizování územně plánovací dokumentace ukázat, že takový záměr je nerealizovatelný, potažmo že jeho realizovatelnost nelze v průběhu procesu pořizování územně plánovací dokumentace prověřit takovým způsobem, aby bylo výsledkem vymezení konkrétního koridoru či plochy.
696. Nutno podotknout, že zadání zpravidla požaduje prověřit určitý záměr a zároveň jej zpřesnit či vymežit. Již z těchto formulací je zřejmé, že požadavek na vymezení nemůže být pro pořizovatele nijak závazný. Jen stěží by mohlo zadání vázat pořizovatele k vymezení určitého záměru, když zároveň požaduje teprve jeho prověření. Je zcela zřejmé, že zadání nemůže vůbec předjímat výsledek takového prověření.
697. Požaduje-li zadání prověření záměru, nemůže pořizovatel porušit § 37 odst. 1 stavebního zákona pouze tím, že v konečném důsledku daný záměr vymezí „pouze“ formou územní rezervy, nebo že nakonec nepřistoupí vůbec k jeho vymezení. Podstatné jsou důvody takového postupu, nikoliv obecně formulované požadavky stanovené ve schváleném zadání. To se týká všech v zadání stanovených úkolů, na jejichž nesplnění navrhovatelé poukazují.
698. To, že zadání nepředpokládalo, že by dosud zpracované podklady nebyl pro určitý záměr dostačující, nemůže zavazovat pořizovatele k tomu, aby záměr konkrétní formou v zásadách územního rozvoje vymezil. Zadání nemůže zcela předjímat průběh procesu přijímání zásad územního rozvoje. Ukáže-li se potřeba provést další posuzování, musí poměrně volný požadavek na to, aby zásady územního rozvoje vycházely ze schváleného zadání, ustoupit před požadavkem

na to, aby vymezené záměry byly v souladu se zákonem, řádně posouzeny a odůvodněny a aby se toto odůvodnění opíralo o dostatečné podklady.

699. I kdyby pořizovatel na počátku procesu přijímání zásad územního rozvoje shledal podklady dostačujícími, nevidí zdejší soud nic zvláštního na tom, že v průběhu tohoto složitějšího procesu na základě nově zjištěných skutečností, námitek a připomínek či nově pořízených podkladů své stanovisko přehodnotil.
700. Ani v tom, že dle navrhovatelů ZÚR JMK neřeší hygienické závady a ignorují překročení zákonných limitů znečištění ovzduší, nelze spatřovat rozpor s § 37 odst. 1 stavebního zákona. Navrhovatelé opomíjí charakter ZÚR JMK, jakožto koncepčního dokumentu. Nelze proto požadovat, aby takovýto dokument řešil konkrétní opatření, které u každého jednotlivého záměru povedou k eliminaci hygienických závad, a to snad dokonce okamžitě od chvíle, kdy je schválen.
701. Rozpor se schváleným zadáním (natož snad dokonce rozpor s § 37 odst. 1 stavebního zákona) nelze spatřovat v tom, že zadání neobsahovalo určitou informaci. Navrhovatelé konkrétně poukazují na to, že v zadání nebylo uvedeno nic o tom, že by po dálnici D2 a jižní tangentě měla být zavedena tranzitní doprava do hustě obydlené oblasti brněnské aglomerace. Jednotlivé záměry i celková dopravní koncepce byly důkladně prověřovány a veřejně projednány. Navrhovatelé nemohli být v této otázce nijak zadáním uvedeni v omyl a mohli jednotlivé skutečnosti v procesu přijímání ZÚR JMK namítat, což také učinili.
702. Poukazují-li navrhovatelé na konkrétní záměry, jejichž vymezením či nevymezením se podle jejich názoru dostaly ZÚR JMK do rozporu se schváleným zadáním, odkazuje soud na vypořádání námitek týkajících se těchto záměrů. Soud nepovažuje za přehledné ani potřebné svou argumentaci opakovat. Podstatné je, že v těchto částech nebylo shledáno žádné pochybení odpůrce.
703. Tvzení navrhovatelů, že odpůrce nevycházel ze schváleného zadání a tím porušil § 37 odst. 1 stavebního zákona, soud z výše uvedených důvodů nepřisvědčil.

IV. Shrnutí a náklady řízení

704. Zcela závěrem poté, co jednotlivé návrhové body neshledal důvodnými, připomíná soud i závěry doktríny a to, že „*Zásady soudu do územně plánovací dokumentace z hlediska materiálního kritéria musí být vyhrazeny jen pro těžká pochybení v procesu jejich schvalování, která se mohla promítnout do sfér subjektivních práv fyzických či právnických osob, dále pak, že soudy neposuzují vhodnost zvolených řešení (ale pouze jejich zákonnost, protože zde nejsou proto, aby vydávaly nové územní plány), a konečně existuje-li rovnováha mezi zájmy, které by měly být zohledněny při určení funkčního a prostorového uspořádání území, tak soudy do takto nastoleného stavu nejsou oprávněny zasahovat.*“ (In KADEČKA, Stanislav. MAREK, David (eds). Nový správní řád v praxi krajských úřadů II. Sborník z 2. a 3. zimní konference/workshopu. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 271 s. ISBN 978-80-7380-250-9. S. 188.)
705. Na základě všeho shora uvedeného po podrobném posouzení a vypořádání veškerých návrhových bodů dospěl krajský soud k závěru o nedůvodnosti podaného návrhu, a proto jej ve smyslu § 101 odst. 2 věty druhé s. ř. s. **zamítl**.
706. O nákladech řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl na věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V dané věci

neúspěšní navrhovatelé nemají právo na náhradu nákladů řízení a odpůrce náhradu nákladů řízení vůči navrhovatelům a) až af) a ah) až ap) nepožadoval.

707. Výrok o náhradě nákladů řízení ve vztahu k osobám zúčastněným na řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 5 věta první s. ř. s., podle něhož osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z obsahu soudního spisu je zřejmé, že soud osobám zúčastněným na řízení neuložil žádnou povinnost, která by byla spojena s finančními náklady, a tudíž bylo rozhodnuto tak, že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

708. Ve věci navrhovatele ag) rozhodl soud o odmítnutí návrhu, a proto výroky o náhradě nákladů v případě tohoto navrhovatele řízení vychází z § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků, tedy ani navrhovatel ag) proti odpůrci, ani odpůrce proti navrhovateli ag), nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta. Zároveň soud v této souvislosti rozhodl o vrácení zaplaceného soudního poplatku. Příslušný výrok VIII. se opírá o ust. § 10 odst. 3 in fine zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, v platném znění, podle něhož byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut, soud vrátí z účtu soudu zaplacený soudní poplatek. Podle § 10a odst. 1 cit. zákona platí, že v případech, kdy je soud povinen vrátit již zaplacený poplatek nebo přeplatek na poplatek, učiní tak ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozhodnutí, kterým o vrácení rozhodl.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 20. prosince 2017

JUDr. Jaroslava Skoumalová, v. r.
předsedkyně senátu

Obsah

I. Předmět řízení	5
II. Podání účastníků řízení a osob zúčastněných na řízeních	5
II.A Návrh na zrušení opatření obecné povahy	5
II.B Vyjádření odpůrce	6
II.C Další vyjádření účastníků řízení a vyjádření osob zúčastněných na řízení	7
III. Posouzení věci krajským soudem	9
III.A Podmínky řízení	10
III.A.1 Existence opatření obecné povahy	10
III.A.2 Zachování lhůty pro podání návrhu	10
III.A.3 Aktivní procesní legitimace navrhovatelů	10
III.A.3.a Obecná legitimace	10
III.A.3.b Aktivní legitimace obcí	11
III.A.3.c Aktivní legitimace fyzických osob	12
III.A.3.d Aktivní legitimace spolků	13
III.A.3.e Aktivní legitimace fyzických osob v postavení zástupců veřejnosti	14
III.A.3.f Aktivní legitimace – navrhovatel P. F. N	14
III.A.4 Formulace návrhu	16
III.B Důvody soudu pro rozhodnutí věci bez jednání a vyhodnocení důkazních návrhů	17
III.C Návrhový bod IV.2 - Nezákonost PÚR a její aktualizace a jejich dopad na nezákonost ZÚR JMK	23
III.D Návrhový bod IV.6 -Vyhodnocení vlivu ZÚR JMK na životní prostředí a udržitelný rozvoj, kumulativní a synergické vlivy včetně vyhodnocení ovzduší. Návrhový bod IV.14 - Nezákonost (ne)vymezení částí koridorů silnic č. 55 a č. 40 (obchvatu Břeclavi)	29
III.E Návrhový bod IV. 8 - Nevymezení koncepce páteřní silniční infrastruktury jako celku a nesrovnání variant koncepcí jako neproporcionální zásah do práv dotčených obcí	46
III.E.1 Nepřezkoumatelnost rozhodnutí odpůrce o výběru celkové koncepce rozvoje dopravní infrastruktury JMK	46
III.E.1.a Nepřezkoumatelnost volby výběru celkové koncepce rozvoje dopravní infrastruktury	47
III.E.1.b Nepřezkoumatelnost zdůvodnění páteřních silničních koridorů	51
III.E.1.c Nepřezkoumatelnost ZÚR JMK ve vztahu ke studiím předloženým navrhovateli	54
III.E.1.d Nepřezkoumatelnost ZÚR JMK pro vnitřní rozpornost	56
III.E.2 Rozpor vymezení částí „konceptního scénáře C a územních rezerv pro záměry dopravní infrastruktury s principem proporcionality	56

III.E.2.a Neproporcionální zásah do práv obcí dotčených tzv. koncepčním scénářem C.....	58
III.E.2.b Omezení navrhovatelů v plánování a budování místní infrastruktury.....	60
III.E.2.c Neproporcionální zásah vůči navrhovateli ab) v důsledku vymezení územní rezervy pro dálnici D43 v Brně-Bystřici (koridor RDS01-A).....	61
III.E.2.d Nepřezkoumatelnost dodržení kritérií potřebnosti a minimalizace zásahů do práv dotčených osob.....	63
III.E.2.e Autorizované posouzení vlivů na veřejné zdraví (studie MUDr. J. V., 2014).....	64
III.F Návrhový bod IV.9 - Nedostatečné a nepřezkoumatelné vypořádání uplatněných námitek navrhovatelů.....	65
III.F.1 Nedostatečné vypořádání tzv. společných námitek obcí ze dne 14. 6. 2016	67
III.F.2 Vnitřní rozpornost odůvodnění rozhodnutí o námitkách.....	68
III.F.3 Nepřezkoumatelné vypořádání námítka č. 21	70
(postup KHS JMK při vydání jejího stanoviska)	70
III.F.4 Nevypořádání námitek preferujících koncepční scénář B (ing. S.).....	72
III.G Návrhové body IV.5, IV.10 a IV.11 - Námitky brojící proti zneužití institutu územních rezerv a proti vymezení územních rezerv pro záměry silniční infrastruktury	76
III.G.1 Obecně k charakteru územních rezerv	76
III.G.2 Zásah do práv navrhovatelů v důsledku tvrzených přímých účinků územních rezerv	78
III.G.2.a Nesprávnost vymezení územních rezerv.....	78
III.G.2.b Zásah do práva obcí na samosprávu	80
III.G.2.c Zásah do vlastnického práva.....	81
III.G.3 Zásah do práv navrhovatelů v důsledku tvrzených nepřímých účinků územních rezerv ..	82
III.G.3.a Obecně k námitkám vytykajícím nevymezení celkové koncepce silniční infrastruktury formou koridorů.....	82
III.G.3.b Rozpor se základním cílem územního plánování na zajištění komplexního řešení účelného využití a prostorového uspořádání území.....	83
III.G.3.c Vyhnutí se posouzení kumulativních a synergických vlivů.....	87
III.H Návrhový bod IV.13 - Nezákonost vymezení koridoru pro záměr dálnice D52 Pohořelice - Mikulov	93
III.I Návrhový bod IV.12 - Nezákonost vymezení koridoru pro záměr dálnice D52/JT Rajhrad – Brno-Chrlice	104
III.J Návrhový bod IV.10 - Návrhové koridory D43 v severní části JMK a vlivy návrhových koridorů DS02 a DS03 dálnice D43 na životní prostředí a veřejné zdraví.....	108
III.K Návrhový bod IV.15 - Nezákonost vymezení koridoru kapacitní komunikace S8	112
III.K.1 Neúplnost vymezení koridoru	112
III.K.2 Nevyhodnocení vlivu	117

III.K.2.b Dotčení lokalit NATURA 2000	117
III.K.2.c Zatížení města Znojmo a argumentace „blízkostí realizace“	117
III.L Návrhový bod IV.16 - Nezákonnost stanovisek dotčených orgánů.....	122
III.L.1 Nezákonnost stanoviska SEA MŽP	122
III.L.1.b Souhlas MŽP se „salámovou metodou“ vymezováním dopravních staveb v ZÚR JMK	126
III.L.1.c Neprovedení řádného vyhodnocení vlivů ZÚR JMK na veřejné zdraví.....	128
III.L.1.d Neprovedení řádného mezistátního (přeshraničního vyhodnocení) SEA	130
III.L.2 Nezákonnost stanoviska MŽP z hlediska ochrany ovzduší	131
III.L.3 Nezákonnost stanoviska KHS JMK z hlediska ochrany veřejného zdraví.....	134
III.L.4 Nezákonnost stanoviska Ministerstva dopravy k dopravní koncepci.....	136
III.L.5 Nezákonnost stanoviska Agentury ochrany přírody a krajiny z hlediska zásahu do ZCHÚ	137
III.M Návrhový bod IV. 17 - Změny návrhu ZÚR JMK po veřejném projednání	139
III.M.1 Hodnocení provedených změn návrhu ZÚR JMK z pohledu tzv. podstatných úprav...140	
III.M.2 Doplnění formulace „včetně souvisejících staveb“ do výroku ZÚR JMK a související námitky (stanoviska dotčených orgánů).....	141
III.M.3 Změna vymezení plochy MÚK Mikulov-jih	145
III.M.4 Rozpor postupu odpůrce s § 172 odst. 5 věty čtvrté SR	147
III.M.5 Vyjádření ke změnám v evropsky významných lokalitách a vliv koridorů TEP01 a TET 01 a POT04 na evropsky významné lokality	149
III.M.6 Absence stanoviska Správy CHKO Pálava podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny.....	151
III.M.7 Shrnutí.....	153
III.N Ostatní námitky	153
III.N.1 Návrhový bod IV.1 - Rozpory ZÚR JMK s cíli a úkoly územního plánování a se zákonným účelem zásad územního rozvoje	153
III.N.2 Návrhový bod IV.3 - Nečinnost odpůrce při nápravě protiprávního stavu zatížení životního prostředí – rozpor s požadavky udržitelného rozvoje území.....	156
III.N.3 Návrhový bod IV.4 - Rozpor ZÚR JMK se základním cílem územního plánování na zajištění komplexního řešení účelného využití a prostorového uspořádání území v důsledku zneužití institutu územních rezerv	157
III.N.4 Návrhový bod IV.7 - Rozpor ZÚR JMK se schváleným zadáním	158
IV. Shrnutí a náklady řízení.....	160