



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Radovana Havelce v právní věci navrhovatelů: **a) H. B.**, a **b) Bc. F. N.**, oba zastoupeni Mgr. Lenkou Kotulkovou, advokátkou se sídlem Kopečná 241/20, Brno, proti odpůrkyni: **obec Moravské Knínice**, se sídlem Kuřimská 99, Moravské Knínice, zastoupená Mgr. Janem Tejkalem, advokátem se sídlem Helfertova 2040/13, Brno, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Spokojené Díly z.s.**, se sídlem Foglarova 1817/57, Kuřim, **II) Občané Malhostovic za Optimalizovanou D43, z.s.**, se sídlem Malhostovice 152, a **III) Ing. F. G., Ph.D.**, v řízení o kasační stížnosti odpůrkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 11. 7. 2023, č. j. 66 A 1/2023 - 175,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 11. 7. 2023, č. j. 66 A 1/2023 - 175, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Usnesením zastupitelstva obce Moravské Knínice (odpůrkyně) ze dne 28. 3. 2022 byl ve formě opatření obecné povahy vydán územní plán obce Moravské Knínice. Navrhovatelé podali u Krajského soudu v Brně (dále jen „*krajský soud*“) návrh na zrušení části tohoto územního plánu.

[2] Krajský soud rozsudkem ze dne 11. 7. 2023, č. j. 66 A 1/2023 - 175, napadený územní plán zrušil v části vymezení ploch dopravní infrastruktury č. 155, 170 a 178, včetně souvisejících staveb a opatření.

[3] Pro účely řízení o kasační stížnosti jsou relevantní následující části odůvodnění napadeného rozsudku. Krajský soud dospěl k závěru, že návrh územního plánu odpůrkyně měl být posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí (posouzení SEA). Ustanovení § 55 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), účinného do 31. 12. 2023 (dále jen „*stavební zákon*“), na tuto věc nedopadalo, neboť se nejednalo o změnu územního plánu, ale o pořízení nového územního plánu. Ačkoliv se v posuzované věci jednalo o „převzetí“ koridoru komunikace stanoveného na úrovni zásad územního rozvoje, ze stavebního zákona podle krajského soudu neplyne, že by v takovém případě posouzení SEA nemělo během procesu pořizování územního plánu proběhnout. Dle krajského soudu nemůže obstát tvrzení odpůrkyně, že vše relevantní bylo hodnoceno v rámci posouzení SEA na úrovni zásad územního rozvoje. Nedošlo totiž k tomu, že by koridory pro umístění silnice „I/43 Troubsko (D1) – Lysice“ (dále jen „*komunikace I/43*“) prošly zhodnocením ve všech relevantních obsahových bodech a v konkrétním kontextu situace v Moravských Knínicích a jejich okolí ve smyslu přílohy stavebního zákona. Posouzení SEA se na úrovni zásad územního rozvoje nezabývalo konkrétními a specifickými vlivy komunikace I/43 na území a obyvatelstvo odpůrkyně. Krajský soud připomněl, že obsah posouzení SEA musí podrobností odpovídat územně plánovací dokumentaci. Dle krajského soudu bylo podstatné i to, že k posouzení SEA obsahově směřují i některé úkoly plynoucí ze zásad územního rozvoje. Tyto úkoly, které krajský soud v napadeném rozsudku vyjmenoval, bez posouzení SEA na úrovni územního plánu nelze splnit. Absence posouzení SEA tak vedla krajský soud k závěru o nezákonnosti zrušené části územního plánu odpůrkyně.

[4] Krajský soud dodal, že na výše uvedený závěr nemělo vliv ani stanovisko Krajského úřadu Jihomoravského kraje, odboru životního prostředí (dále jen „*krajský úřad JMK*“). Stanovisko krajského úřadu JMK z roku 2018 (zřejmě míněno stanovisko ze dne 14. 9. 2018 – pozn. NSS) nebylo podle krajského soudu dostatečným podkladem pro závěr, že posouzení SEA nemuselo proběhnout.

[5] Krajský soud shledal důvodnou také námitku, dle níž mělo být provedeno hodnocení hlučnosti. To mělo být součástí posouzení SEA a krajský soud tak odkázal na své odůvodnění týkající se právě neprovedení posouzení SEA. Jak konkrétně posouzení hlučnosti proběhne, je dle krajského soudu otázkou do budoucna.

[6] Proti rozsudku krajského soudu podává odpůrkyně (dále jen „*stěžovatelka*“) kasační stížnost, jejíž důvody lze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“).

[7] Stěžovatelka namítá, že pořizovatel územního plánu postupoval v souladu se stanoviskem krajského úřadu JMK, který jako věcně a místně příslušný úřad podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí) – dále jen „*zákon o posuzování vlivů na životní prostředí*“, posouzení SEA u územního plánu stěžovatelky nepožadoval. Výsledky posouzení SEA provedeného na úrovni zásad územního rozvoje přitom ukazují, že záměry silniční dopravní infrastruktury sice budou mít na své okolí vliv, ale jejich očekávané přínosy převažují. Pokud byly posouzením SEA na úrovni zásad územního rozvoje aprobovány vlivy plánované dopravní infrastruktury, nemůže dojít na úrovni územního plánu k nalezení negativních vlivů, které by vymezení koridorů

pokračování

dopravní infrastruktury znemožnily. Krajský soud nutí stěžovatelku do posouzení vlivů nikoli koncepce (územního plánu) jako celku, ale toliko zrušených ploch (koridorů dopravní infrastruktury).

[8] Územní plán musí odpovídat zásadám územního rozvoje. I pokud by však stěžovatelka v rozporu se stavebním zákonem v územním plánu plochy dopravní infrastruktury nevymezila v souladu se zásadami územního rozvoje, nemělo by to vliv na možnost umístit dopravní stavby do koridorů dle zásad územního rozvoje.

[9] K neprovedení hodnocení hlučnosti v rámci posouzení SEA stěžovatelka uvádí, že v tomto případě hodnocení hlučnosti postrádá smysl. Územní plán totiž fakticky nemohl vznášet další požadavky na budoucí dopravní stavby, než které se objevily v zásadách územního rozvoje.

[10] V doplnění kasační stížnosti namítá, že krajský soud neoprávněně zasáhl do jejího ústavního práva na samosprávu, a tento zásah nedostatečně odůvodnil. K závěru o nezbytnosti provést posouzení SEA krajský soud dospěl použitím extenzivního výkladu, což je v rozporu s nálezem Ústavního soudu ze dne 30. 9. 2002, sp. zn. IV. ÚS 331/02. Nebyla tak splněna podmínka přípustnosti zásahu do práva na samosprávu spočívající v požadavku na ochranu zákona, který má oporu v dikci zákonné úpravy. Nadto je požadavek na provedení posouzení SEA přemrštěný, ohrožuje funkčnost územního plánování, narušuje stabilitu systému územního plánování a právní jistotu občanů ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11. K tomu stěžovatelka opakuje, že územní plán nemůže vznášet další požadavky na budoucí dopravní stavby, než které stanovují nadřazené zásady územního rozvoje. Krajský soud se navíc nevyjádřil k vzájemnému poměření práva na samosprávu a domnělých nedostatků v posouzení SEA, což činí napadený rozsudek nepřezkoumatelným.

[11] Dále stěžovatelka namítá, že nikoli každé porušení zákona musí nutně vést ke zrušení opatření obecné povahy. Krajský soud intenzitu porušení zákona nehodnotil a nelze tak přezkoumat, zda postupoval v souladu se zákonem. I proto je napadený rozsudek podle stěžovatelky nepřezkoumatelný.

[12] Navrhovatelé se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožňují s napadeným rozsudkem. Nesouhlasí s tím, že by krajský soud použil extenzivní výklad zákona. Požadavek na provedení posouzení SEA vyplývá již z čl. 3 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2001/42/ES ze dne 27. 6. 2001, o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí. Pokud by byl Nejvyšší správní soud jiného názoru, navrhnou položit předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropské unie. Kasační námitka, týkající se nepoměření nedostatků v procesu pořizování územního plánu s právy samosprávného celku, je dle navrhovatelů obecná a navíc ji nepodporuje navrhovatelé citovaná judikatura Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu. Podle navrhovatelů je vada spočívající v neprovedení posouzení SEA tak závažnou vadou, že byla důvodem pro zrušení části územního plánu. Dále navrhovatelé uvádí důvody, proč mělo být posouzení SEA provedeno.

[13] Osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

[14] Nejvyšší správní soud nejdříve hodnotil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102, věta první s. ř. s.), proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[15] Kasační stížnost je důvodná.

[16] Ze systematického hlediska je nejprve vhodné zabývat se kasačním důvodem podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. Pokud by byl tento rozsudek nepřezkoumatelný, musel by jej Nejvyšší správní soud zrušit, a to i bez námítky stěžovatelky.

[17] Dle stěžovatelky je napadený rozsudek nepřezkoumatelný, neboť krajský soud nepoměřoval právo obce na samosprávu s tvrzenými nedostatky v posouzení SEA, a dále proto, že nezkoumal intenzitu porušení zákona při pořizování územního plánu. Stěžovatelka s těmito námitkami výslovně spojuje vadu nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, s tím se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Pokud by byly tyto námitky důvodné, byl by napadený rozsudek „pouze“ nezákonný ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a nikoli nepřezkoumatelný. Nejvyšší správní soud konstatuje, že napadený rozsudek je i jinak řádně, srozumitelně a logicky odůvodněný a je z něj patrné, jakými úvahami se krajský soud řídil a k jakým závěrům dospěl.

[18] Kasační důvod ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tedy není dán.

[19] Podle § 47 odst. 2 stavebního zákona pořizovatel zašle návrh zadání územního plánu dotčeným orgánům, sousedním obcím a krajskému úřadu. Krajský úřad jako příslušný úřad u pořizovatele uplatní do 30 dnů od obdržení návrhu zadání stanovisko.

[20] Podle § 47 odst. 3 stavebního zákona *krajský úřad jako příslušný úřad ve stanovisku podle odstavce 2 uvede, zda má být návrh územního plánu posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí, případně stanoví podrobnější požadavky podle § 10i zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Pokud má být návrh územního plánu posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí nebo pokud příslušný orgán ochrany přírody ve stanovisku podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny nevyloučil významný vliv na evropsky významnou lokalitu či ptačí oblast, doplní pořizovatel do návrhu zadání požadavek na vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území.*

[21] V posuzované věci krajský úřad JMK nejprve dne 5. 4. 2018 vydal stanovisko, v němž uplatnil požadavek na vyhodnocení vlivů územního plánu stěžovatelky na životní prostředí. Uvedl, že územním plánem má být mimo jiné vymezen koridor dopravní infrastruktury – přeložky silnice II/386, což může stanovit rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Následně krajský úřad JMK dne 14. 9. 2018 své původní stanovisko upravil tak, že požadavek na vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí již neuplatnil. To odůvodnil mimo jiné tím, že nově bylo v návrhu zadání územního plánu deklarováno, že vymezovaný

pokračování

koridor pro vedení přeložky silnice II/386 bude řešen formou územní rezervy. Dále krajský úřad JMK uvedl, že návrh zadání územního plánu může teoreticky stanovit rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, nicméně územním plánem nebudou navrhovány plochy či koridory s významnými negativními vlivy na životní prostředí a veřejné zdraví. Po veřejném projednání upraveného návrhu územního plánu bylo dne 1. 7. 2021 vydáno koordinované stanovisko odboru životního prostředí, odboru dopravy, odboru kultury a památkové péče a odboru územního plánování a stavebního řádu Krajského úřadu Jihomoravského kraje, podle něhož krajský úřad JMK k částem řešení, které byly od společného jednání změněny, nemá připomínky. Z uvedeného plyne, že dle stanoviska krajského úřadu JMK, jako příslušného úřadu podle § 22 písm. d) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, nebylo třeba posouzení SEA provést.

[22] Krajský soud k tomu pouze uvedl, že „výsledné stanovisko“ krajského úřadu JMK nemůže nic změnit na jeho závěrech, tedy na závěrech vycházejících z vlastního hodnocení krajského soudu, zda mělo být posouzení SEA provedeno. Dále uvedl, že stanovisko krajského úřadu JMK z roku 2018 (tedy zřejmě ze dne 14. 9. 2018) není dostatečným podkladem pro závěr, že nemuselo proběhnout posouzení SEA.

[23] Z výše uvedeného je patrné, že krajský soud pominul, že podle § 47 odst. 3 stavebního zákona je k učinění závěru, zda má být provedeno posouzení SEA, příslušný právě krajský úřad. Pouze v případě, že podle stanoviska krajského úřadu má být návrh územního plánu posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí, je pořizovatel územního plánu povinen doplnit do návrhu zadání územního plánu požadavek na vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Pokud krajský úřad dospěje k závěru opačnému, tj. že návrh územního plánu nemusí být z hlediska vlivů na životní prostředí posuzován, nevzniká pořizovateli územního plánu povinnost se vyhodnocením těchto vlivů zabývat. Uvedené vyplývá i z judikatury Nejvyššího správního soudu. Například v rozsudku ze dne 23. 3. 2023, č. j. 6 As 319/2021 - 111, zdejší soud konstatoval, že „[p]odle § 10i odst. 2 věty poslední zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, při pořizování územního plánu stanoví orgán kraje na základě kritérií uvedených v příloze č. 8 k tomuto zákonu případný požadavek na zpracování vyhodnocení vlivů na životní prostředí. Při pořizování územního plánu tedy není provedení SEA stanoveno. Příslušný orgán kraje může rozhodnout, že posouzení není potřebné“ (dále srov. také rozsudky ze dne 20. 12. 2016, č. j. 5 As 94/2015 - 79, či ze dne 23. 8. 2023, č. j. 9 As 129/2022 - 59).

[24] Krajský soud však závěr stanoviska krajského úřadu JMK nepovažoval za relevantní, blíže se jím nezabýval a namísto toho sám vyhodnotil, že posouzení SEA mělo být provedeno. Tento postup krajského soudu je v rozporu s § 47 odst. 2 a 3 stavebního zákona i s výše citovanou judikaturou zdejšího soudu. Krajský soud se měl (v mezích žalobní argumentace) zabývat závěry, k jakým dospěl krajský úřad JMK ve svých stanoviscích a tím, zda jsou tyto závěry dostatečně odůvodněny, a nikoli bez ohledu na stanoviska příslušného krajského úřadu provést vlastní hodnocení nutnosti provedení posouzení SEA. Nejvyšší správní soud připomíná, že navrhovatel v návrhu krajskému soudu (viz str. 51 návrhu) předložil konkrétní argumentaci, proč je stanovisko krajského úřadu JMK nezákonné. Zejména uvedl, že krajský úřad JMK nejprve posouzení SEA požadoval, následně ze svého požadavku ustoupil a své stanovisko nezměnil ani poté, co do návrhu územního plánu byly namísto územních rezerv vloženy koridory pro komunikaci I/43 a další kapacitní silnici.

Rovněž uvedl, že krajský úřad JMK stanovisko odůvodnil na základě „*selektivně formulované argumentace*“. K uvedenému se krajský soud v napadeném rozsudku nevyjádřil (zřejmě vycházejí z nesprávné premisy, že stanoviska krajského úřadu JMK vůbec nejsou relevantní pro posouzení věci).

[25] Kasační námitka, dle níž krajský soud zrušil část územního plánu, přestože je postup stěžovatelky v souladu se stanoviskem krajského úřadu JMK, je tedy důvodná.

[26] Nejvyšší správní soud se nezabýval zbývajících kasačními námitkami, týkajícími se nepřípustného zásahu do stěžovatelčina práva na samosprávu, nedostatečné intenzity porušení zákona při pořizování územního plánu, jakož ani námitkou napadající závěr, že součástí posouzení SEA mělo být hodnocení hlučnosti. Všechny tyto námitky souvisejí se závěrem krajského soudu, dle něhož bylo nutné při pořizování územního plánu provést posouzení SEA. Jelikož tento důvod zrušení části územního plánu neobstojí (jak je vysvětleno výše), bylo by předčasné se těmito námitkami nyní zabývat.

[27] Vzhledem k tomu, že vydání stanoviska krajského úřadu podle § 47 odst. 2 a 3 stavebního zákona je upraveno v českém právním řádu, neshledal Nejvyšší správní soud důvod pro předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie, jak navrhovali navrhovatelé.

[28] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, neboť napadený rozsudek je z důvodů shrnutých výše zatížen vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto postupem podle § 110 odst. 1, věty první před středníkem s. ř. s. napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[29] V průběhu dalšího řízení bude krajský soud vycházet z toho, že stanoviska krajského úřadu JMK jsou pro posouzení věci relevantní a je třeba k nim přihlédnout ve smyslu § 47 odst. 2 a 3 stavebního zákona ve spojení s § 10i zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a judikatury Nejvyššího správního soudu citované výše v odstavci [23] tohoto rozsudku. V tomto kontextu pak posoudí příslušné námitky navrhovatelů týkající se těchto stanovisek. Tento právní názor je pro krajský soud závazný (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[30] V novém rozhodnutí ve věci rozhodne krajský soud též o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3, věta první s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n**ejsou přípustné opravné prostředky (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 29. srpna 2024

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu

pokračování

3 As 194/2023 - 86