



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Petra Pospíšila a soudců Martina Kopy a Filipa Skřivana ve věci

navrhovatelů: a) **H. B.**

bytem X

b) **Bc. F. N.**

bytem X

oba zastoupeni advokátkou Mgr. Lenkou Kotulkovou
sídlem Kopečná 241/20, 602 00 Brno

proti

odpůrkyni:

obec Moravské Knínice

sídlem Kuřimská 99, 664 34 Moravské Knínice

zastoupena advokátem Mgr. Ing. Jánem Bahýllem

sídlem Kotlářská 912/29, 602 00 Brno

za účasti:

1. **Spokojené Díly, z. s., IČO 22672818**

sídlem Foglarova 1817/57, 664 34 Kuřim

2. **Občané Malhostovic za Optimalizovanou D43, z. s., IČO 14395673**

sídlem Malhostovice 152, PSC 666 03

3. **Ing. F. G., Ph.D.**

bytem X

**o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu Moravské Knínice
schváleného usnesením zastupitelstva obce Moravské Knínice č. 517/41/22 ze dne 28. 3. 2022**

takto:

- I. Opatření obecné povahy – územní plán Moravské Knínice, schválený usnesením zastupitelstva obce Moravské Knínice č. 517/41/22 ze dne 28. 3. 2022, **se ruší** v části vymezení ploch dopravní infrastruktury č. 155, 170 a 178, včetně souvisejících staveb a opatření, ke dni právní moci tohoto rozsudku.

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

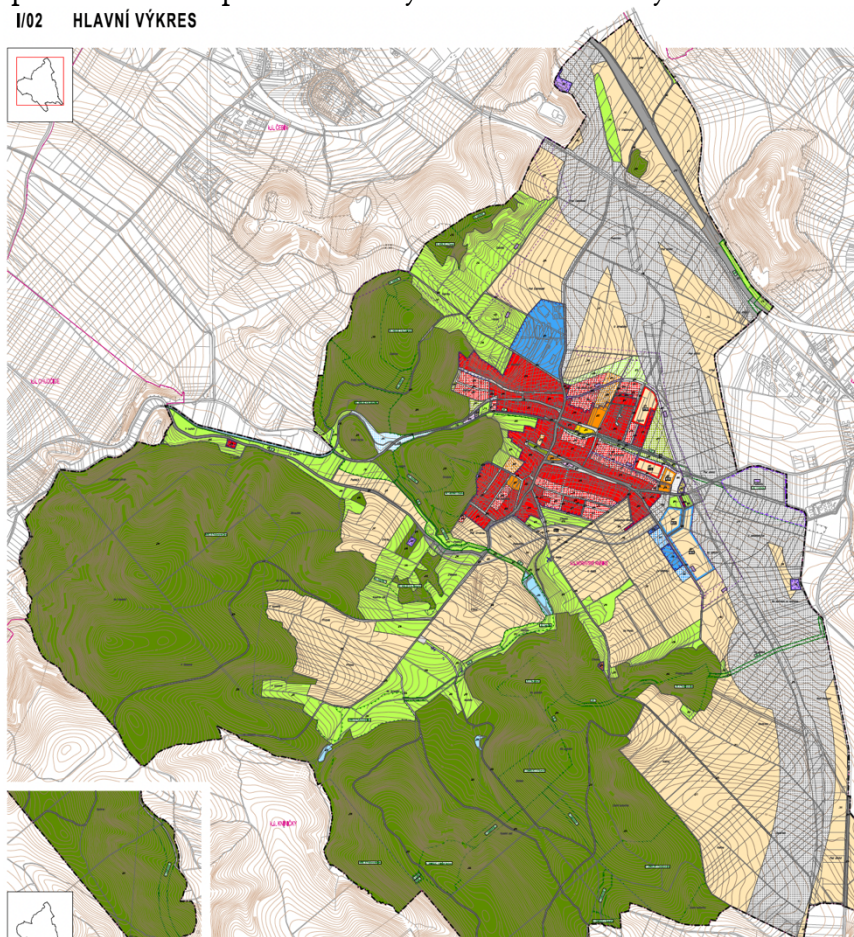
1/2023

- II. Odpůrkyně **je povinna** zaplatit navrhovatelům na náhradě nákladů řízení částku ve výši 41 560 Kč k rukám jejich advokátky Mgr. Lenky Kotulkové ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení podstaty věci

1. Navrhovatelé se domáhají zrušení části územního plánu obce Moravské Knínice („územní plán“). Konkrétně jde o plochy pro umístění silnic „I/43 Troubsko (D1) – Lysice“ („komunikace 43“) a „Kuřim – jižní obchvat“ („jižní obchvat Kuřimi“). Územní plán je vymezuje jako plochy dopravní infrastruktury č. 155, 170 a 178. Jde o koridor vyznačený šedou barvou v pravé části níže přiloženého výřezu z hlavního výkresu územního plánu:



2. Soud v této věci již jednou rozhodl rozsudkem ze dne 11. 7. 2023, č. j. 66 A 1/2023-175 („první rozsudek krajského soudu“). Návrhu tehdy vyhověl na základě jediného z uplatněných návrhových bodů. Ve shodě s navrhovateli měl za to, že tu chybělo vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí („vyhodnocení SEA“).
3. Nejvyšší správní soud však ke kasační stížnosti odpůrkyně první rozsudek krajského soudu zrušil rozsudkem ze dne 29. 8. 2024, č. j. 3 As 194/2023-83 („kasační rozsudek“). Vytkl Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

1/2023

krajskému soudu, že se věcně nezabýval závěry stanovisek Krajského úřadu Jihomoravského kraje, podle nichž nebylo třeba, aby ve věci proběhlo vyhodnocení SEA. Nejvyšší správní soud proto shledal důvodnou námitku odpůrkyně, že krajský soud zrušil část územního plánu, přestože byl její postup v souladu se stanoviskem krajského úřadu. V rámci nového projednání věci se zdejší soud na toto téma zaměří v podkapitole IV. 2. níže. Ve zbytku přitom setrval na posouzení věci podle svého prvního rozsudku, které ho nadále váže (k tomu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2024, č. j. 1 Afs 31/2024-91, bod 25).

II. Struktura rozsudku

4. Za účelem přehlednosti odůvodnění soud tento rozsudek strukturoval podle jednotlivých námitek navrhovatelů, ke kterým hned připojil názor odpůrkyně a osob zúčastněných na řízení, na což přímo navázal vlastním hodnocením. Projednávaná věc se v naprosté většině týká jen právních námitek. O skutkovém základu věci, jak jej popisují navrhovatelé, není mezi účastníky řízení i osobami zúčastněnými na řízení sporu (až na jednu výjimku, pokud jde o existenci souhlasu Ministerstva životního prostředí ve vztahu k ochraně zemědělského půdního fondu – viz podkapitolu IV. 7. níže). Relevantní skutkové okolnosti soud proto popsal vždy v rámci shrnutí návrhových bodů. V závěru pak odpověděl na samostatně stojící námitky osob zúčastněných na řízení.

III. Podmínky řízení

5. Navrhovatelé vlastní pozemky, které se nachází nedaleko koridoru pro umístění komunikace 43 a koridoru pro umístění jižního obchvatu Kuřimi, včetně souvisejících staveb a opatření. V případě navrhovatelky a) je její pozemek zhruba 120 metrů od tohoto koridoru. Pokud jde o navrhovatele b), jeho nemovitost je zhruba 600 metrů od napadeného koridoru. Je navíc vyvýšená a vzhledem k reliéfu ji může ovlivňovat hluk z předpokládané komunikace. Oba podle soudu splnili procesní podmínku přímého a nezprostředkovaného vztahu k části území regulované územním plánem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526). Odpůrkyně ostatně ani aktivní legitimaci navrhovatelů v obecné rovině nezpochybnila (činí to jen ve vztahu k některým námitkám, s čímž se soud na daném místě vypořádá). Navrhovatelé plní i všechny další procesní podmínky a soud proto mohl návrh projednat ve věci samé.

IV. Posouzení věci samé

IV. 1. Při pořizování územního plánu nedošlo k porušení zákona, pokud jde o změnu napadených koridorů z územních rezerv na návrhové plochy

a. Shrnutí návrhového bodu

6. Navrhovatelé zpochybňují proces pořizování územního plánu. Konkrétně poukazují na změnu, která nastala oproti schválenému zadání územního plánu v tom, že pořizovatel změnil územní rezervy pro napadené koridory na návrhové plochy, aniž by o tom rozhodlo zastupitelstvo. Zareagoval tím na aktualizaci Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje („zásady územního rozvoje“) z roku 2020. Podle navrhovatelů nelze návrh územního plánu doplňovat o nové záměry, aniž by ve věci rozhodlo zastupitelstvo. Navíc bez toho, že by se pořizování územního plánu vrátilo do fáze tzv. společného jednání.

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

1/2023

7. Navrhovatelé se zde opírají zejména o rozsudek ze dne 26. 9. 2022, č. j. 64 A 4/2022-161 („rozsudek Drásov“), kterým Krajský soud v Brně zrušil část územního plánu městysu Drásov. Šlo o plochy pro koridor komunikace 43 jako v této věci. Senát 64 dospěl k závěru, že rozdíl mezi projednáváním návrhu územního plánu s navržením územní rezervy pro koridor dopravní infrastruktury a projednáváním návrhu s plochou koridoru je zásadní. Ustanovení § 23b zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2023 („stavební zákon“), totiž uvádí, že změnit územní rezervu na plochu nebo koridor umožňující stanovené využití lze jen na základě aktualizace nebo změny územně plánovací dokumentace. O pořízení změny územního plánu rozhoduje podle § 6 odst. 5 písm. a) stavebního zákona zastupitelstvo obce. V případě změny územní rezervy koridoru na návrhovou plochu koridoru je tedy podle rozsudku Drásov třeba rozhodnutí zastupitelstva obce.
8. V rozsudku Drásov senát 64 zdůraznil, že v případě veřejného projednání existuje zásadní omezení vyplývající z § 52 odst. 3 věta druhá stavebního zákona, podle které dotčené orgány a krajský úřad jako nadřízený orgán uplatní ve stejné lhůtě stanoviska k částem řešení, které se od společného jednání změnily. Pokud návrh územního plánu v uvedeném směru nevychází ze zadání schváleného zastupitelstvem, pak to vede ke krácení práv veřejnoprávních subjektů na optimální prostor k uplatnění vyjádření s požadavky na obsah územního plánu. Aktualizace zásad územního rozvoje přitom v kontextu navrhovaného koridoru stanovuje zásadní úkoly pro oblasti jednotlivých územních plánů. Tak významná návrhová plocha, jakou je daný dopravní koridor, má souvislost s celkovou koncepcí řešení územního plánu. Dotčené orgány a sousední obce přitom nemohly uplatnit stanoviska k celkovému koncepčnímu řešení území „postiženému“ změnou, jakou je převedení územní rezervy koridoru do návrhové plochy. Takový důsledek senát 64 odmítl.
9. V nyní projednávané věci navrhovatelé namítají, že proces pořizování územního plánu odstartoval zveřejněním návrhu zadání územního plánu při společném jednání v době platnosti zásad územního rozvoje z roku 2016 a před nabytím účinnosti jejich aktualizace na konci října 2020. V návrhu územního plánu pro společné jednání byly územní rezervy pro komunikaci 43 a pro jižní obchvat Kuřimi. Za této situace nebylo přípustné provést veřejné projednání v roce 2021 s tím, že zpracovatel návrh územního plánu pro veřejné jednání bez dalšího přepracoval z verze s územními rezervami (podle zásad územního rozvoje) do verze s návrhovými koridory (podle aktualizace zásad územního rozvoje), aniž by o změně obsahu pořizovaného územního plánu nejprve rozhodlo zastupitelstvo a proběhlo opakované společné jednání. I zde proto nastaly důsledky, které senát 64 v případě Drásova odmítl.
10. Mimo jiné také nedošlo ze strany příslušného orgánu k posouzení, zda v takto vzniklé situaci mělo proběhnout vyhodnocení SEA. Veřejné zájmy nikdo řádně nehájil, což mělo dopad i do práv navrhovatelů. Vedlo to ke zkrácení jejich ústavně zaručených práv na příznivé životní prostředí a vlastnit majetek.

b. Shrnutí vyjádření odpůrkyně

11. Odpůrkyně s touto argumentací a rozsudkem Drásov nesouhlasí. Senát 64 opomněl vzít v úvahu § 36 odst. 5 stavebního zákona, který činí zásady územního rozvoje závaznými pro pořizování a vydávání územních plánů. Fakticky omezuje svobodnou vůli zastupitelstva

1/2023

rozhodovat o tom, zda zařadí do svého územního plánu regionální či nadregionální záměry. Opakování společného jednání stavební zákon nepožaduje.

12. Nedává to smysl ani z pohledu ochrany veřejných zájmů chráněných dotčenými orgány. Nejvíce to vynikne u změn pořizovaných zkráceným postupem, u nichž se společné jednání neuskutečňuje. Dotčené orgány a krajský úřad jako nadřízený orgán územního plánování hlídají stanovisky a navazujícími stanovisky jimi chráněné veřejné zájmy až do předložení návrhu územního plánu pořizovatelem zastupitelstvu podle § 54 odst. 1 stavebního zákona. Než se tak stane, vyjadřují se dotčené orgány k návrhu pro veřejné projednání kdykoliv v průběhu jeho zveřejnění nebo až po veřejném projednání. Posléze se ještě vyjadřují k návrhu rozhodnutí o námitkách a vypořádání připomínek, které pořizovatel vyhotoví po veřejném projednání.
13. Dojde-li mezi společným jednáním a veřejným projednáním k úpravě návrhu, kterou senát 64 v rozsudku Drásov považoval za podstatnou, z logiky věci se k ní musí dotčený orgán vyjádřit a má pro své vyjádření dostatek času. Skutečnost, že veřejné projednání postačuje dotčeným orgánům, aby se s návrhem územního plánu seznámily, podle odpůrkyně osvědčuje zejména možnost pořizovat změny územních plánů zkráceným postupem podle § 55a a násl. stavebního zákona. V případě územních rezerv se v roli dotčeného orgánu k převzetí věcného řešení do územního plánu vyjádřily tytéž dotčené orgány, které participovaly na pořízení aktualizace zásad územního rozvoje.
14. Podle názoru odpůrkyně není potřebné prostřednictvím změny zadání územního plánu ve věcech, které jsou pro obec závazné z nadřazené územně plánovací dokumentace, činit změnu rozhodnutí zastupitelstva o pořízení územního plánu a jeho obsahu. Výklad senátu 64 *ad absurdum* vede k tomu, že obec nemůže vydat územní plán, který je věcně v souladu s nadřazenou územně plánovací dokumentací, veřejně projednán, včetně rozhodnutí o námitkách a vypořádání připomínek a v souladu se stanovisky dotčených orgánů. Takový výklad nechrání právní jistotu na žádné straně. V případě územně rozsáhlejších a větších měst znamená, že se územní plánování nikdy nedá dokončit kvůli neustálému opakování společných jednání. Tato města pořizují územní plány delší dobu, během níž se zpravidla několikrát změní zásady územního rozvoje.

c. Replika navrhovatelů

15. Navrhovatelé reagují na vyjádření odpůrkyně námitkou, že odkaz na § 36 odst. 5 stavebního zákona není zcela případný. Toto ustanovení nelze interpretovat jako možnost ignorovat územní plán obce.

d. Hodnocení soudu

16. Ve správním soudnictví neexistuje sjednocovací mechanismus, který by bylo možné využít již na úrovni krajských soudů v případě rozdílných právních názorů na tutéž otázku, jako tomu je u Nejvyššího správního soudu. Pokud se tedy stane, že soud dojde k jinému právnímu názoru, než který vyjádřil jiný krajský soud (či dokonce jiný senát téhož krajského soudu), a k danému tématu neexistuje sjednocující judikatura Nejvyššího správního soudu, pak je jedinou možností se vůči dřívějšímu právnímu názoru vymezit a na základě konkrétních důvodů se od něj odchýlit. Senát 66 zde shledal důvody pro odchýlení se od závěrů vyjádřených v rozsudku Drásov. Městys Drásov proti němu nepodal kasační stížnost

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

1/2023

a neexistuje proto názor Nejvyššího správního soudu na tuto konkrétní právní otázku. Senát 66 přitom nyní zaujal jiný právní názor než senát 64 na procesní řešení změny, k níž zde došlo v důsledku aktualizace zásad územního rozvoje, tedy přeměny původních ploch pro územní rezervy na návrhové plochy pro koridor.

17. Senát 66 se senátem 64 i navrhovateli souhlasí v tom, že jde o velmi zásadní změnu, která si žádá souhlas zastupitelstva obce (§ 23b odst. 2 *per analogiam* stavebního zákona). Prostor k tomu ovšem vidí pouze ve fázi schvalování zadání územního plánu (§ 47 odst. 5 stavebního zákona), nebo poté až při rozhodování o vydání územního plánu (§ 54 stavebního zákona). Senát 66 tak nesouhlasí se závěrem, že by v případě takové změny v průběhu pořizování územního plánu v návaznosti na aktualizaci zásad územního rozvoje muselo proběhnout opakované společné jednání, resp. že by se snad muselo vše vrátit do fáze rozhodování zastupitelstva o zadání návrhu územního plánu. Stavební zákon takový postup nevyžaduje.
18. Senát 64 postavil rozsudek Drásov na analogickém uplatnění mnohých ustanovení stavebního zákona. Senátu 66 se ovšem takto dovozené závěry jeví jako nepřiměřené vůči právu obcí vydávajících územní plán na ústavně zaručenou samosprávu. Jádrem právního názoru v rozsudku Drásov je jeho bod 32, ve kterém senát 64 vysvětluje, že návrh územního plánu nemusí být zcela identický s obsahem jeho schváleného zadání. Musí z něj ovšem vycházet (§ 50 odst. 1 stavebního zákona). Senát 64 vysvětluje, že společné jednání slouží primárně pro projednání a dohodnutí územního plánu na veřejnoprávní rovině a s veřejnoprávními subjekty (včetně sousedních obcí). Jeho předmětem je jednání o návrhu územního plánu vycházejícího ze schváleného zadání.
19. Společné jednání podle § 50 odst. 2 stavebního zákona v souladu s rozsudkem Drásov vymezuje „širší a komfortnější možnost k uplatnění stanovisek a připomínek pro veřejnoprávní subjekty“. Pořizovatel totiž musí oznámit místo a dobu konání společného jednání nejméně 15 dnů předem. Což kromě dotčených orgánů platí též pro sousední obce. Ty ve lhůtě 30 dnů ode dne jednání mohou uplatnit připomínky. V případě veřejného projednání však podle § 52 odst. 3 stavebního zákona platí, že dotčené orgány a krajský úřad uplatní ve lhůtě *sedmi dnů* stanoviska k částem řešení, které se od společného jednání změnily. Stejnou lhůtu mají podle daného ustanovení i sousední obce k uplatnění připomínek. Oznámení o konání veřejného projednání se adresně sousedním obcím již nedoručuje, protože doručení probíhá jen veřejnou vyhláškou (§ 52 odst. 1 stavebního zákona).
20. Rozsudek Drásov pak shrnuje, že návrh územního plánu kvůli dané změně nevycházel ze zadání schváleného zastupitelstvem. Nekonání opakovaného společného jednání po změně ploch územních rezerv na plochy pro koridor krátí práva veřejnoprávních subjektů na optimální prostor k uplatnění vyjádření a požadavků na obsah územního plánu. Nemohlo proběhnout jen veřejné projednání. Jeho primárním smyslem je totiž projednat již posouzený a vyhodnocený (dohodnutý) návrh územního plánu v procesu společného jednání (po dosažení shody na veřejnoprávní rovině) s veřejností a připomínkování takového návrhu ze strany veřejnosti.
21. Nejprve je třeba určit, kdy se má ke změně územních rezerv na plochy vyjádřit zastupitelstvo. Společné jednání mu tento prostor nedává. Zastupitelstvo se podle stavebního zákona dostává ke slovu jen při schválení zadání územního plánu (§ 47 odst. 5 stavebního zákona) a po pořízení jeho návrhu rozhoduje o (ne)vydání územního plánu (§ 54 stavebního zákona). Do pořizování však svým rozhodováním nevstupuje. Podle rozsudku Drásov by se u tak Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

1/2023

významné změny v návrhu územního plánu měl celý proces vrátit do počátečních fází. Mělo by se změnit zadání územního plánu a zastupitelstvo by mělo dostat příležitost toto nové zadání schválit. Plyne to z jeho důrazu na skutečnost, že návrh územního plánu městysu Drásov v uvedeném směru nevycházel ze zadání schváleného zastupitelstvem.

22. Podle senátu 66 ovšem stavební zákon pro tyto případy nestanoví požadavek na návrat zpět do fáze úpravy zadání návrhu územního plánu. Požadavkům stavebního zákona je podle soudu dáno zadost, pokud zastupitelstvo rozhodne až o výsledném návrhu územního plánu. Pokud by s provedením dané změny nesouhlasilo, může postupovat podle § 54 odst. 3 stavebního zákona, podle nějž platí, že pokud zastupitelstvo obce nesouhlasí s předloženým návrhem územního plánu nebo s výsledky jeho projednání, pak (1) vrátí předložený návrh pořizovateli se svými pokyny k úpravě a novému projednání, nebo (2) ho zamítne. Tím se podle soudu naplňuje i smysl a účel § 23b odst. 2 stavebního zákona, který v případě změny územní rezervy na plochu nebo koridor umožňující stanovené využití vyžaduje aktualizaci nebo změnu územně plánovací dokumentace. Toto ustanovení se na úrovni obcí primárně použije, pokud již existuje územní plán, jenž se kvůli tomuto kroku musí aktualizovat nebo změnit. Jestliže se přijímá celý nový územní plán, jako tomu bylo v tomto případě, pak tím spíše jeho vydání zastupitelstvem tuto pojistku naplňuje. Podle senátu 66 proto zastupitelstvo odpůrkyně nemuselo rozhodovat o úpravách návrhu územního plánu v průběhu jeho pořizování. Plně postačovalo, pokud pak rozhodovalo o jeho vydání.
23. Obdobně je senát 66 jiného názoru než senát 64, pokud jde o nutnost konat společné jednání po dané změně územních rezerv na plochy přejaté z aktualizace zásad územního rozvoje (navíc až po schválení nového zadání), a adekvátnost záruk, které dotčeným orgánům, jiným veřejnoprávním subjektům a sousedním obcím nabízí veřejné projednání. Mají o 23 dnů kratší lhůtu k vyjádření svého názoru vůči návrhu územního plánu a nedoručuje se jim adresně, ale veřejnou vyhláškou. Dotčené orgány a krajský úřad navíc mohou uplatnit stanoviska jen k částem řešení, které se od společného jednání změnily. *Tato procesní pravidla, která zužují prostor všech uvedených subjektů k vyjádření názoru na návrh územního plánu, ho však nevyprazdňují a určitý prostor jim nadále dávají.* Pokud je na druhé misce vah intenzita zásahu, jaký pro pořizování územního plánu znamená nutnost konat nové společné jednání, resp. se dokonce předtím ještě vrátit do fáze úpravy zadání a jeho schválení zastupitelstvem, pak podle senátu 66 ona zmíněná procesní omezení ostatních subjektů potřebu takového kroku neodůvodňují.
24. Senát 66 zde souhlasí s odpůrkyní, že by požadavky rozsudku Drásov kladly na obce a pořizovatele nepřiměřené břemeno. Vše by se totiž reálně muselo vrátit do fáze schvalování změny zadání či pokynů pro zpracování návrhu územního plánu a teprve poté by mohlo následovat společné jednání, jehož předmětem by z velké části byly otázky již dříve projednané. To vše by se muselo stát, aniž by pro to byl jasně stanovený zákonný základ. Rozsudek Drásov stojí spíše na analogiích § 23b odst. 2 stavebního zákona či § 51 odst. 3 stavebního zákona, podle nějž platí, že pokud dojde pořizovatel *na základě výsledků společného jednání* k závěru, že je potřebné pořídit nový návrh územního plánu, zpracuje ve spolupráci s určeným zastupitelem návrh pokynů pro jeho zpracování. Toto ustanovení se zde ovšem neuplatní, protože se nenaplnuje předpoklad jeho použití, že by pořizovatel *na základě výsledků společného jednání* došel (či dokonce mohl dojít) k závěru, že je potřebné pořídit nový návrh územního plánu. Změna územní rezervy na návrhovou plochu totiž nevznikla na

1/2023

základě výsledků společného jednání oznámeného v květnu 2020, ale až poté v důsledku aktualizace zásad územního rozvoje (účinné od konce října 2020).

25. Daná změna pak prošla veřejným projednáním podle § 52 a procesní reakcí předvídanou v § 53 stavebního zákona. Opět je třeba podotknout, že zde nelze přímo použít § 53 odst. 2 stavebního zákona, podle něž platí, že pokud dojde *na základě veřejného projednání* k podstatné úpravě návrhu územního plánu, pořizovatel si vyžádá stanovisko příslušného úřadu a stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny. Změna územních rezerv na plochy sice může hypoteticky spadat do kategorie podstatných změn, ale nedošlo k ní na základě veřejného projednání. Proběhla ještě před ním v důsledku aktualizace zásad územního rozvoje. Stejně tak nelze podle soudu vyjít z § 53 odst. 3 stavebního zákona, který stanoví, že pokud je *na základě projednání* nutné návrh územního plánu přepracovat, postupuje se obdobně podle § 51 odst. 3 (viz předchozí bod). Příčinou změny návrhu územního plánu provedené před veřejným projednáním nebylo z povahy věci toto projednání, ale ona již vícekrát zmíněná aktualizace zásad územního rozvoje.
26. Senát 66 i zde opakuje svůj souhlas s odpůrkyní, že *názor plynoucí z rozsudku Drásov by v případě větších měst opravdu mohl vést k zablokování procesu přijímání územně plánovací dokumentace a jejich změn*. Tyto procesy nebývají krátké a jak se ukazuje i v Jihomoravském kraji, v jejich průběhu se mohou měnit zásady územního rozvoje. Je třeba uznat, že *stavební zákon výslovně neřeší situace, pokud při pořizování návrhu územního plánu dojde k jeho úpravě mezi společným jednáním a veřejným projednáním v důsledku aktualizace nadřazené územně plánovací dokumentace*. Podle senátu 66 to však neznamena, že pokud tato situace vznikne, pak je nezákonné, jestliže se vše nevrátí do fáze schvalování změny zadání či pokynů pro zpracování návrhu územního plánu a následného společného jednání.
27. Při absenci takového zákonného příkazu se naopak jeví jako žádoucí flexibilně zareagovat na změnu na vyšší úrovni územního plánování, upravit návrh územního plánu a ten podrobit veřejnému projednání s následným konečným slovem zastupitelstva při rozhodování o vydání územního plánu. *Dotčené orgány, jiné subjekty i sousední obce jistou možnost vyjádřit se ke změně návrhu dostanou, byť méně komfortní než ve společném jednání*. A co je hlavní, dostane ji i zastupitelstvo. Tím se splní vše, co stavební zákon vyžaduje.
28. Je pravdou, že návrh územního plánu nebude identický s obsahem schváleného zadání. Jak ovšem rozsudek Drásov sám říká, identický být nemusí. Jen z něj musí vycházet. To znamená, že nemusí být úplně stejný, ale může doznat určitých dílčích změn. To se podle soudu stalo i v nyní projednávané věci. Byť je změna územních rezerv na návrhové plochy podstatná, stále je v komplexu celého územního plánu jen dílčí. O porušení některého z ustanovení stavebního zákona ani z tohoto důvodu tedy nejde.
29. Tento návrhový bod proto není důvodný. Čistě v tomto procesním aspektu, že po úpravě návrhu územního plánu, ve kterém se územní rezervy přeměnily na plochy pro koridor, zastupitelstvo znovu neschvalovalo nové zadání územního plánu a pak neproběhlo společné jednání, se odpůrkyně, resp. pořizovatel nedopustili nezákonnosti.
30. K souvisejícím tvrzením týkajícím se vyhodnocení SEA se soud vyjadřuje v následné podkapitole rozsudku.

1/2023

IV. 2. Závěr krajského úřadu, že nemuselo proběhnout vyhodnocení SEA, není přezkoumatelný – územní plán přijatý v napadených částech bez vyhodnocení SEA proto zatěžuje vada, kvůli níž je soud zrušil

a. Shrnutí návrhového bodu

31. Navrhovatelé poukazují na skutečnost, že v průběhu pořizování územního plánu neproběhlo vyhodnocení SEA. Nejenže k němu nedošlo ve vztahu k obsahu veřejně projednávaného návrhu územního plánu s nově zahrnutými návrhovými koridory komunikace 43 a jižního obchvatu Kuřimi. Ale nedošlo ani k tomu, aby příslušný orgán přezkoumatelně posoudil, zda takové vyhodnocení mělo proběhnout.
32. Navrhovatelé opět odkazují na rozsudek Drásov, podle kterého se i v případě „převzetí“ koridoru komunikace ze zásad územního rozvoje nedá dovodit, že by nemělo podléhat vyhodnocení SEA na úrovni územního plánu v rozsahu stanoveném zákonem, resp. judikaturou. Ustanovení § 55 odst. 3 věta třetí stavebního zákona („[v]yhodnocení vlivů změny územního plánu na udržitelný rozvoj území se při uvedení územního plánu do souladu s územně plánovací dokumentací kraje [...] nezpracovává“), není pro předmětnou věc přílehlavé, protože tu nešlo o změnu územního plánu. Toto ustanovení dopadá pouze na ty změny územního plánu, u nichž nelze rozumně předpokládat, že by mohly mít jiné vlivy na životní prostředí než ty již posouzené v nadřazené územně plánovací dokumentaci. Princip zamezení opakovaného posuzování vyhodnocení vlivů změny územního plánu na udržitelný rozvoj území nelze vykládat v tom smyslu, že je možné vynechat zákonem a judikaturou dovozené obsahové náležitosti tohoto posouzení.
33. Změna územní rezervy pro koridor (dopravní infrastruktury) na navrhovanou plochu koridoru je tak podstatnou změnou, že řada vyjádření a stanovisek vydaných ke společnému jednání se stala irelevantními a věcně odporovala právním předpisům. Stavební zákon nepředpokládá, že by se stanovené využití územní rezervy mělo posuzovat z hlediska vlivů na životní prostředí a na evropsky významné lokality a ptačí oblasti. Zcela jinak je tomu pro vymezování návrhových koridorů. Nové situaci musí v pořizovaném územním plánu odpovídat nová a adekvátní opatření zmírňující negativní vlivy podle § 19 odst. 1 písm. n) stavebního zákona, resp. kompenzační opatření podle § 50 odst. 6 stavebního zákona. V situaci s vymezenými návrhovými koridory se musí na zcela jiné úrovni provést posouzení vlivů z hlediska hluchosti, znečištění ovzduší a veřejného zdraví, což také jednoznačně vede k nutnosti vydat stanovisko SEA.
34. Navrhovatelé odkazují na metodiku Ministerstva pro místní rozvoj, podle které nelze pominout posouzení vlivů v případě obsahově rozsáhlé změny územního plánu s významnými dopady na životní prostředí, jejíž dílčí součástí je uvedení do souladu s nadřazenou územně plánovací dokumentací. V této věci jde o takový případ. Jedná se o významnou kapacitní komunikaci (součást transevropské sítě TEN-T) a obchvat Kuřimi označovaný v územním plánu jako silnice I. třídy. Posouzení SEA provedené na úrovni aktualizace zásad územního rozvoje nemůže být důvodem pro neprovedení SEA na úrovni územního plánu. Posouzení SEA v aktualizaci zásad územního rozvoje tu reálně neposoudilo vlivy koridorů komunikace 43 a jižního obchvatu Kuřimi.
35. Na úrovni územního plánu obce musí proběhnout takové vyhodnocení SEA, které společně s již částečným vyhodnocením SEA provedeným na úrovni zásad územního rozvoje bude

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

1/2023

beze zbytku naplňovat požadavky na úplně provedený proces SEA v rámci procesů územního plánování. Pokud by vyhodnocení SEA na úrovni zásad územního rozvoje bylo velmi hrubé a neúplné, pak proces vyhodnocení SEA při pořizování návazného územního plánu musí být o to rozsáhlejší. Kritérium objasňující, co se rozumí úplností procesu SEA, věcně určuje příloha stavebního zákona nazvaná *Rámcový obsah vyhodnocení vlivů, územního rozvojového plánu, 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)*. Na proces SEA pro územně plánovací dokumentaci jako tzv. „koncept“ se podpůrně uplatní i zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí).

36. V této věci je realita taková, že provedení posouzení SEA na úrovni zásad územního rozvoje v jejich aktualizaci s návrhovým koridorem komunikace 43 a návrhovým koridorem jižního obchvatu Kuřimi, bylo pro správní území odpůrkyně tak nekonkrétní, že na úrovni zásad územního rozvoje „věcně ponechalo“ k naplnění požadavků výše odkazované přílohy stavebního zákona téměř celý – veřejností zcela oprávněně očekávaný – proces SEA pro území odpůrkyně. Posouzení SEA na krajské úrovni se totiž vůbec nezabývalo konkrétními a specifickými vlivy komunikace 43 na území a obyvatelstvo odpůrkyně.
37. Datovou základnu pro textovou část vyhodnocení SEA pro aktualizaci zásad územního rozvoje (která se v tomto vyhodnocení zkracuje jako „AZÚR“) tvořila příloha č. 2a SEA. Podstatné je, že obsah této přílohy zahrnul nejen datovou základnu hodnocení (vstupní údaje pro hodnocení), ale i vlastní vyhodnocení SEA. V příloze č. 2a k oddílu A, tj. vyhodnocení SEA, jako části *Vyhodnocení vlivů AZÚR JMK na udržitelný rozvoj území* je varianta Bystrcká/Německá komunikace 43 uvedena jako záměr DS40-B a je hodnocena na str. 61 až 70. Jako hodnocení stávajícího stavu se na str. 61 konstatuje *překročení hlukových limitů pro obec Moravské Knínice*. V příloze č. 2a (k oddílu A) *Vyhodnocení vlivů AZÚR JMK na udržitelný rozvoj území* je varianta Bystrcká/Německá komunikace 43 uvedena jako záměr DS41-B a hodnocena na str. 90 až 98. Jako hodnocení stávajícího stavu se na str. 90 konstatuje *překročení hlukových limitů pro Moravské Knínice*. V příloze č. 2a (k oddílu A) *Vyhodnocení vlivů AZÚR JMK na udržitelný rozvoj území* je záměr DS45 „*Silnice I. třídy Kuřim, jižní obchvat*“ hodnocen na str. 133 až 140. Jako hodnocení stávajícího stavu se na str. 90 konstatuje *překročení hlukových limitů pro Moravské Knínice*. Části přílohy č. 2a SEA pro aktualizaci zásad územního rozvoje relevantní pro nyní projednávanou věc jsou uvedeny v části II tohoto návrhu „*Skutkové okolnosti*“ pod nadpisem „*Nadřazená územně plánovací dokumentace – AZÚR JMK z 10/2020*“.
38. To vše dokládá, že vyhodnocení SEA pro aktualizaci zásad územního rozvoje je nekonkrétní a neúplné. Tak tomu je i proto, že nestanoví kompenzační opatření. Je nepřípustné provádět vyhodnocení SEA v aktualizaci zásad územního rozvoje tak formálně, že se sice vytváří rozsáhlý dokument, který je ale informačně prázdný. Hodnocení pro dvě desítky kilometrů nové komunikace TEN-T se omezuje jen na jednu – a ještě věcně nepodloženou (nepřezkoumatelnou) – větu. Nestačí vlivy identifikovat a popsat, ale je nutné je reálně a kvalitně vyhodnotit, a to přezkoumatelným způsobem s uvedením datových údajů, zdrojů dat a metodik získání a vyhodnocení dat. Dopravní modelování je základem pro kvantitativní hodnocení vlivů jednotlivých záměrů dopravní infrastruktury z hlediska hlučnosti, znečištění ovzduší, vlivů na veřejné zdraví atd. Toto kvantitativní hodnocení je nezbytnou součástí

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

1/2023

vyhodnocení SEA. Velikost (kvantita) těchto negativních vlivů je přímo závislá na intenzitě dopravy a dalších parametrech dopravního modelování. Aktualizace zásad územního rozvoje se na dopravní modelování zásadním způsobem odvolává. Tím spíše se tedy o dopravní modelování mělo opírat vyhodnocení SEA při zpřesňování aktualizace zásad územního rozvoje v územním plánu.

39. Při hodnocení vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví je nutné vycházet z principu předběžné opatrnosti, tj. zohledňovat nejhorší možnou variantu. Aktualizace zásad územního rozvoje měla zohlednit, že zhruba po roce 2050 meziroční přírůstky intenzity dopravy klesnou k nule a vznikne tak stav tzv. „saturace dopravy“. Nezohledňuje to ani územní plán. Podle normy ČSN 73 6101 „Projektování silnic a dálnic“ a na ni navázaných normativních dokumentů se silnice a dálnice navrhuje, popř. posuzují, na příslušnou výhledovou intenzitu dopravy uvažovanou pro 20. rok po uvedení do provozu. Z tohoto hlediska je vyhodnocení v aktualizaci zásad územního rozvoje a dosavadních dalších územně plánovacích dokumentech, pokud vůbec lze o vyhodnocení hovořit, nepřiléhavé. V územním plánu pak absentuje.
40. Má-li být vymezení koridorů republikových a nadmístních komunikací na úrovni zásad územního rozvoje důvěryhodné a naplňující právní a technické předpisy jako ČSN, *musí se provádět takové vyhodnocování SEA, aby zde jednotlivé obce nacházely informace, které jsou pro ně specifické. Vyhodnocení SEA se ve vztahu ke 40 km dlouhé trase nově vymežované transevropské komunikace 43 vůbec nezabývalo jejími vlivy na jednotlivé obce.* Vyhodnocení SEA pro aktualizaci zásad územního rozvoje je tak i v tomto směru zcela nekonkrétní a paušalizované. Požadavek na lokalizované posouzení vlivů přitom vychází z ustálené judikatury (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644, č. 2106/2010 Sb. NSS).
41. Navrhovatelé jsou toho názoru, že nebylo možné vůbec pořizovat územní plán s komunikací 43, protože vyhodnocení očekávané od aktualizace zásad územního rozvoje je v rozporu s právními předpisy a na aktualizaci tak nebylo možné navazovat. Pokud by soud toleroval neúplnost a nespecifičnost SEA pro aktualizaci zásad územního rozvoje, pak i v tomto případě jsou navrhovatelé toho názoru, že návrh územního plánu s návrhovým koridorem komunikace 43 a návrhovým koridorem jižního obchvatu Kuřimi musel projít procesem SEA.
42. V rozsudku Drásov senát 64 uvedl, že vyhodnocení SEA pro územní plán Drásova ve vztahu k návrhovému koridoru neobsahuje žádné konkrétní kvalitativní a kvantitativní hodnocení. Vyhodnocení SEA především neobsahovalo řádné zhodnocení ve smyslu odst. 6 přílohy stavebního zákona. V nyní projednávané věci se jedná o situaci ještě nepřijatelnější, neboť vyhodnocení SEA absentuje úplně.
43. Navrhovatelé navíc poukazují na nesprávný postup krajského úřadu. Jeho odbor životního prostředí nejprve ve stanovisku ze dne 6. 3. 2018, č. j. 39543/2018 („původní stanovisko krajského úřadu“), k návrhu zadání územního plánu požadoval vyhodnocení SEA. Nicméně následně z tohoto požadavku na žádost pořizovatele ustoupil ve stanovisku ze dne 14. 9. 2018, č. j. JMK 131720/2018 („stanovisko krajského úřadu ze září 2018“). Svůj požadavek na vyhodnocení SEA navíc neobnovil poté, co se v návrhu územního plánu pro veřejné projednání v roce 2021 objevily místo územních rezerv návrhové koridory pro

1/2023

transevropskou komunikaci TEN-T (komunikace 43) a další kapacitní silnici (jižní obchvat Kuřimi jako silnici I. třídy).

44. Tento postup se odůvodňoval vymezením koridoru nebo územní rezervy pro obchvat obce a přeložku silnice II/386. To však nebyl jediný záměr, který se měl podle návrhu zadání územního plánu řešit, a který mohl vyvolat negativní vlivy na obyvatelstvo. Krajský úřad se sice správně ve svém původním stanovisku, kde požadoval vyhodnocení SEA, odvolal na princip předběžné opatrnosti, ale učinil tak na základě velmi selektivně formulované argumentace. Podle navrhovatelů by nový územní plán obcí jako je odpůrkyně (obce, která je součástí aglomerace druhého největšího města republiky, a obce, jejímž středem prochází tranzitní „zkratka“ směrem k nájezdu na dálnici D1 – mimoúrovňová křižovatka Ostrovačice) měl vždy podléhat vyhodnocení z hlediska SEA. Krajský úřad tedy nepostupoval správně a zatížil svými chybnými stanovisky a svou nečinností pořizování územního plánu další vážnou vadou.
45. V neposlední řadě navrhovatelé s odkazem na rozsudek Drásov namítají, že vyhodnocení SEA nejenže mělo proběhnout, ale mělo ve vztahu k namítanému koridoru projít společným jednáním.

b. Shrnutí souvisejících tvrzení osob zúčastněných na řízení

46. Spolek *Spokojené Díly* také namítá, že měl územní plán podléhat hodnocení SEA, k němuž nedošlo ani po vymezení nové komunikace o čtyřech pruzích. Jde o velmi závažnou vadu. V aktualizaci zásad územního rozvoje z roku 2020 Ing. arch. K. nerespektoval kontinuitu územního plánování. V zásadách územního rozvoje z roku 2011 se totiž v SEA porovnávala tzv. severní a jižní varianta obchvatu Kuřimi. Na základě tohoto vyhodnocení zásady územního rozvoje schválily variantu severní (za průmyslovou zónou města Kuřim, kde není žádná obytná zástavba). Variantu jižní zásady územního rozvoje na základě SEA odmítly. Vyhodnocení SEA k aktualizaci zásad územního rozvoje z roku 2020 nevyvrátilo závěry SEA a zásad územního rozvoje z roku 2011. Bez detailního posouzení zde projektant Ing. arch. K. navrhl trasu vedenou těsně podél obytné zóny „Díly za sv. Jánem“, tedy s významnými negativními vlivy na cca 1 500 občanů.
47. Nelze přehlédnout, že z tohoto problematického postupu Ing. arch. K. má výhody jím dlouhá léta řešený projekt Kuřim–Záhoří pro soukromé developery. Podle jeho řešení by se totiž část dopravy z trasy současné komunikace I/43 v úseku severně od obce Česká přelila na trasu v těsné blízkosti obytné zóny „Díly za sv. Jánem“. Ing. arch. K. tak dává přednost výhodě pro budoucí investiční záměr před dopady pro již existující obytnou zónu. Vyhodnocení SEA musí probíhat důsledně, což se nestalo ani pro aktualizaci zásad územního rozvoje, ani pro územní plán.
48. Spolek *Občané Malhostovic za Optimalizovanou D43* dodává, že by trasa komunikace 43 s významnou dálkovou kamionovou dopravou vedla v těsné blízkosti obytné části obce a současně by došlo k významnému negativnímu vlivu na evropsky chráněnou lokalitu Malhostovické kopečky. K podobně významnému negativnímu vlivu by došlo pro lokalitu chráněnou od roku 1980 se vzácnými biotopy, včetně orchidejí, na území odpůrkyně.

c. Shrnutí vyjádření odpůrkyně

49. Podle odpůrkyně posouzení SEA neproběhlo, protože v něm nebylo co posuzovat. Návrh územního plánu neobsahoval plochy, které by umožnily realizaci záměrů, pro něž by se vyžadovalo posouzení vlivů (EIA). Aktivované koridory územních rezerv pro dopravní infrastrukturu již podléhaly posouzení na úrovni zásad územního rozvoje. Návrh územního plánu z nich koridory dopravní infrastruktury převzal. Nemohlo zde dojít k identifikaci jiných vlivů než těch, které identifikovaly zásady územního rozvoje. Na území odpůrkyně se nenachází žádné jiné zdroje znečištění, s nimiž by vůbec mohlo dojít k vytvoření kumulativních či synergických vlivů. Vliv samotných koridorů byl na krajské úrovni vyhodnocen a byla k nim navržena relevantní opatření.
50. K požadavku na zpřesňování vymezení koridorů v zásadách územního rozvoje odpůrkyně uvádí, že již z podstaty věci při zpřesnění koridorů nemohlo dojít k identifikaci dodatečných vlivů. Zpřesnění koridorů se vykládá způsobem, že stanovený koridor lze jen zúžit, nikoliv rozšířit. V plně šíří koridoru zásady územního rozvoje přitom vlivy identifikují a vyhodnocují. Odpůrkyně nesouhlasí s tvrzením navrhovatelů, že vyhodnocení vlivů pro aktualizaci zásad územního rozvoje je formální, že se sice vytváří rozsáhlý dokument, ale tento je informačně prázdný. Nebo že se hodnocení pro dvě desítky kilometrů nové komunikace TEN-T omezuje takřka jen na jednu věcně nepodloženou (nepřezkoumatelnou) větu. Odpůrkyně ostatně odkazuje na to, že soud vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje i aktualizací již projednal a neshledal je nevyhovujícími.
51. Pokud navrhovatelé argumentují rozsudkem Drásov, který vytýká posouzení vlivů územního plánu Drásova nedostatky, pak uvedené posouzení bylo opravdu nekvalitní. To ovšem nemá vliv na posouzení vlivů aktualizace zásad územního rozvoje. Nelze z toho vyvozovat, že by posouzení vlivů na udržitelný rozvoj území měla odpůrkyně povinnost provést a duplikovat tím toto relevantní posouzení vlivů. Krajský úřad na posouzení vlivů napadeného územního plánu netrval z logického důvodu. Z hlediska zjišťování stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, nemělo vyhodnocení vlivů územního plánu co přinést. Odbor životního prostředí krajského úřadu coby dotčený orgán se tudíž zachoval v souladu se základními zásadami správního řízení. Zjistil stav věci, o němž neměl důvodné pochybnosti, postupoval bez zbytečných průtahů a nevytvářel na straně odpůrkyně dodatečné zbytečné náklady.

d. Replika navrhovatelů

52. Navrhovatelé reagují, že vyhodnocení SEA na úrovni územního plánu může vést i k závěru o nerealizovatelnosti záměrů ze zásad územního rozvoje, a tedy k nutnosti přehodnotit zásady územního rozvoje na základě zjištění získaných v rámci vyhodnocení SEA pro návazné územní plány. Touto problematikou možné nerealizovatelnosti a jejích právních dopadů se zabýval Nejvyšší správní soud na úrovni vztahu mezi politikou územního rozvoje a zásadami územního rozvoje krajů (usnesení ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009-59). Co platí pro jejich vztah, platí obdobně pro vztah mezi zásadami územního rozvoje kraje a územními plány obcí.

e. Shrnutí obsahu kasačního rozsudku

53. Jak již krajský soud uvedl v úvodu, ve svém prvním rozsudku shledal tento návrhový bod důvodným. Závěr o pochybení odpůrkyně spočívající v absentujícím posouzení SEA ovšem poté neobstál u Nejvyššího správního soudu. Podle kasačního rozsudku krajský soud

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

1/2023

pominul, že na základě § 47 odst. 3 stavebního zákona je k vyslovení závěru, zda se má provést vyhodnocení SEA, příslušným krajský úřad. Pouze v případě, že se podle stanoviska krajského úřadu má návrh územního plánu posuzovat z hlediska vlivů na životní prostředí, musí pořizovatel územního plánu doplnit do návrhu zadání územního plánu požadavek na vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Pokud krajský úřad dospěje k opačnému závěru, tedy že se návrh územního plánu nemusí z hlediska vlivů na životní prostředí posuzovat, nevzniká pořizovateli územního plánu povinnost se vyhodnocením těchto vlivů zabývat (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2023, č. j. 6 As 319/2021-111, 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).

54. Podle kasačního rozsudku krajský soud závěr stanoviska krajského úřadu nepovažoval za relevantní, blíže se jím nezabýval a namísto toho sám vyhodnotil, že posouzení SEA mělo proběhnout. Tento postup je však podle kasačního rozsudku v rozporu s § 47 odst. 2 a 3 stavebního zákona i výše citovanou judikaturou. Krajský soud se měl (v mezích žalobní argumentace) zabývat závěry, k jakým dospěl krajský úřad ve svých stanoviscích a tím, zda jsou tyto závěry dostatečně odůvodněné. Nemohl bez ohledu na stanoviska příslušného krajského úřadu provést vlastní hodnocení nutnosti provést SEA.
55. Podle kasačního rozsudku navrhovatelé v návrhu předložili konkrétní argumentaci, proč je stanovisko krajského úřadu nezákonné. Zejména uvedli, že krajský úřad nejprve posouzení SEA požadoval, následně ze svého požadavku ustoupil a své stanovisko nezměnil ani poté, co se v návrhu územního plánu namísto územních rezerv objevily koridory pro komunikaci 43 a další kapacitní silnici. Rovněž konstatovali, že krajský úřad stanovisko odůvodnil na základě „selektivně formulované argumentace“. K uvedenému se krajský soud v napadeném rozsudku nevyjádřil (zřejmě vycházející z nesprávné premisy, že stanoviska krajského úřadu vůbec nejsou relevantní pro posouzení věci).
56. Pro další řízení Nejvyšší správní soud uložil krajskému soudu „vycházet z toho, že stanoviska krajského úřadu (...) 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 (...). V tomto kontextu pak posoudí příslušné námitky navrhovatelů týkající se těchto stanovisek.“

f. Vyjádření navrhovatelů k věci po kasačním rozsudku

57. Soud dal účastníkům a osobám zúčastněným na řízení možnost vyjádřit se k věci po kasačním rozsudku. Odpůrkyně a osoby zúčastněné na řízení se nevyjádřily. Této možnosti využili jen navrhovatelé. Jejich stanovisko zůstává stejné jako v původním návrhu. Poukázali také na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2010, č. j. 9 Ao 4/2009-111, v němž se uvádí: „[p]okud posouzení vlivů na životní prostředí není požadováno, musí závěr zjišťovacího řízení obsahovat odůvodnění. Tato povinnost vyplývá z § 10d odst. 5 zákona [o posuzování vlivů na životní prostředí] ve znění účinném jak v době prvního posuzování návrhu zadání (tj. v roce 2005), tak i v době druhého posouzení, tj. v lednu 2009. I pokud by tato povinnost v českém právním řádu zakotvena nebyla, byl by přímo aplikovatelný článek 3 odst. 7 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 21. 6. 2001, který tuto povinnost shodně stanoví.“ Ustanovení čl. 3 odst. 7 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 21. 6. 2001, konkrétně stanoví, že „[č]lenské státy zajistí, aby závěry přijaté

1/2023

na základě odstavce 5 včetně důvodů pro nevyžadování posouzení vlivů na životní prostředí podle článků 4 až 9 byly zpřístupněny veřejnosti.“

58. Nelze proto považovat za zákonný postup, v jehož rámci krajský úřad nejprve uplatní požadavek na posouzení SEA, aby následně upravil své stanovisko tak, že požadavek na posouzení SEA neuplatňuje, aniž by o těchto skutečnostech informoval veřejnost. Za zásadní vadu ovšem navrhovatelé považují skutečnost, že ani jedno z těchto stanovisek se nezabývalo otázkou plnohodnotného posouzení kumulativních vlivů, tedy posouzením, kde komunikaci 43 nebylo možné pominout.
59. Kromě toho navrhovatelé upozorňují na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2023, č. j. 5 As 279/2021-30. Z něho podle navrhovatelů plyne, že záměr učinit zásadní úpravu územního plánu je třeba schválit již ve fázi zadání a řádně projednat rovněž s dotčenými orgány (srov. bod 32 citovaného rozsudku). Toto rozhodnutí podtrhuje nutnost souladu územního plánu se zadáním a nepřipouští změny územního plánu (zákonem) nepředvídaným způsobem.

g. Hodnocení soudu

60. Mezi stranami vlastně není sporu o tom, že koridor pro komunikaci 43 a jižní obchvat Kuřimi měla podléhat vyhodnocení SEA. Podle odpůrkyně ovšem postačovalo jeho provedení na krajské úrovni zásad územního rozvoje a na úrovni odpůrkyně již nebylo co posuzovat. Podle navrhovatelů je tomu naopak a zpřesnění koridoru vymezeného zásadami územního rozvoje v územním plánu mohlo proběhnout jen po vyhodnocení SEA. Krajský soud se nyní v návaznosti na kasační rozsudek nejdříve zaměří na stanoviska krajského úřadu. Pro úplnost a vyjasnění skutkového stavu nejprve shrne relevantní obsah správního spisu. Následně vysvětlí, proč závěr krajského úřadu, podle kterého vyhodnocení SEA nemuselo proběhnout (z čehož poté pořizovatel a odpůrkyně vyšli), postrádá dostatečné odůvodnění.

Obsah správního spisu

61. Ze správního spisu plyne, že v původním stanovisku krajského úřadu odbor životního prostředí uplatňuje požadavek na vyhodnocení SEA, protože návrh zadání územního plánu mohl stanovit rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Jedná se tedy o koncepci ve smyslu § 10a odst. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.
62. Původní stanovisko krajského úřadu dodává, že územní plán má vymezit koridor dopravní infrastruktury – koridor přeložky silnice II/386 a plochy výroby neurčitého charakteru. To může stanovit rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Uvedené budoucí využití koridoru a ploch může mít negativní vliv na složky životního prostředí, ochranu přírody a krajiny i veřejné zdraví obyvatel. Proto odbor životního prostředí na základě principu předběžné opatrnosti uplatnil požadavek na vyhodnocení SEA.
63. V původním stanovisku se dále vysvětluje, že vyhodnocení SEA je třeba zpracovat v rozsahu úměrném velikosti a složitosti řešeného území. Zejména se mělo zaměřit na problematiku ochrany přírody a krajiny, krajinného rázu, ochranu zemědělského půdního fondu a ochranu vod, a dále na problematiku hluku, ochrany ovzduší a na možné negativní dopady na životní prostředí a veřejné zdraví související s budoucím využitím návrhových ploch a koridorů.
- Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

1/2023

Návrhové plochy a koridory bylo třeba posoudit ve vzájemných vztazích, aby se tím eliminovaly budoucí střety vyplývající z rozdílného funkčního využití.

64. Vyhodnocení SEA také mělo obsahovat návrh stanoviska příslušného úřadu ke koncepci s uvedením jednoznačných výroků, zda lze z hlediska negativních vlivů na životní prostředí doporučit schválení jednotlivých návrhových ploch a koridorů a schválení územního plánu jako celku. Popřípadě mělo vyhodnocení SEA navrhnout a doporučit podmínky nutné k minimalizaci vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví. Odbor životního prostředí krajského úřadu požadoval, aby se v příslušné části odůvodnění návrhu územního plánu uvádělo, jak byly do návrhu územního plánu zapracovány podmínky a opatření navržené pro jednotlivé plochy a koridory ve vyhodnocení SEA. Případně bylo třeba odůvodnit, proč podmínky a opatření uvedené ve vyhodnocení zapracovány nebyly [§ 53 odst. 5 písm. b) stavebního zákona].
65. V původním stanovisku krajského úřadu se též uvádí vyjádření odboru územního plánování a stavebního řádu krajského úřadu. Ten v souvislosti s požadavky plynoucími ze zásad územního rozvoje doporučuje jmenovitě uvést, že návrh územního plánu má reflektovat relevantní požadavky na uspořádání a využití území a úkoly pro územní plánování stanovené v zásadách územního rozvoje pro OB3 metropolitní rozvojovou oblast Brno, do které odpůrkyně spadá na základě upřesnění této rozvojové oblasti v zásadách územního rozvoje.
66. Ze správního spisu pak plyne, že se dne 26. 6. 2018 pořizovatel obrátil na krajský úřad, resp. jeho odbor životního prostředí se žádostí o změnu stanoviska k požadavku na vyhodnocení SEA. Šlo konkrétně o doplnění návrhu zadání územního plánu za účelem dohody o změně daného stanoviska. V žádosti pořizovatel zmiňuje, že vymezení koridoru dopravní infrastruktury pro přeložku silnice II/386 bude prověřeno ve formě územní rezervy, která prostorově zajistí případný koridor s ohledem na intenzitu dopravy. Umístění návrhových ploch výroby se po prověření požadavků obce a občanů a nového dopravního řešení (koridor D43) předpokládá v návaznosti na stávající plochy výroby na jihovýchodě obce. Předpokládá se pouze výroba nerušící okolní rezidenční plochy s podmínkami využití, které nestanovují rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze č.1 zákona o posuzování vlivů. Plochy výroby bude podmiňovat vybudování dopravního napojení. Dne 31. 7. 2018 ovšem pořizovatel vzal tuto žádost zpět.
67. Ve správním spisu nicméně následuje dne 12. 9. 2018 nové doplnění návrhu zadání územního plánu za účelem dohody o změně původního stanoviska. Uvádí se v něm jen, že pořizovatel zasílá doplněný návrh zadání územního plánu a žádá o změnu stanoviska orgánu SEA. Odůvodnění jako v případě první žádosti tu již není. V přiloženém e-mailu se zmiňuje, že veškeré podklady krajský úřad obdrží do datové schránky.
68. O den později pořizovatel zaslal krajskému úřadu úpravu návrhu zadání územního plánu za účelem dohody o změně původního stanoviska. Uvádí se v něm, že na základě dohodovacího řízení se návrh zadání územního plánu doplňuje takto:
- v kapitole A.7 v bodě f): Prověřit řešení obchvatu obce – přeložky silnice II/386 mimo zástavbu a to formou územní rezervy (která úzce souvisí s řešením dálnice D43 včetně obchvatu Kuřimi);
 - v kapitole B: Obchvat obce bude vymezen formou územní rezervy.

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

1/2023

V žádosti se uvádí, že návrh zadání z předchozího dne již není aktuální. Pořizovatel navrhuje vydání dohody o změně stanoviska orgánu SEA k novému doplněnému návrhu zadání územního plánu. V přiloženém e-mailu od pořizovatele se zmiňuje „dle naší telefonické dohody zasílám upravený návrh zadání. Originály byly zaslány ISDS. Prosím o vydání dohody o změně stanoviska.“

69. Hned následného dne se ve spise objevuje stanovisko krajského úřadu ze září 2018. To nově již neuplatňuje požadavek na vyhodnocení SEA. Vysvětluje, že původní stanovisko krajského úřadu tento požadavek odůvodňovalo principem předběžné opatrnosti kvůli vysoké míře obecnosti původně předloženého návrhu zadání územního plánu. Ten totiž obsahoval mj. požadavek na vymezení koridoru dopravní infrastruktury pro vedení obchvatu obce a dále požadavek na prověření blíže nespecifikovaných ploch výroby (resp. ploch pro realizaci podnikatelských aktivit).
70. Při vyhodnocení žádosti o změnu svého původního stanoviska odbor životního prostředí krajského úřadu přihlédl především k faktu, že pořizovatel upravil text návrhu zadání územního plánu v relevantních pasážích týkajících se vymezení koridoru pro vedení obchvatu obce a vymezení ploch pro umístění podnikatelských aktivit. V upraveném návrhu zadání územního plánu se formou schématu konkretizuje navrhované vymezení ploch pro umístění podnikatelských aktivit, včetně jejich dopravního napojení. Je zřejmé, že nově navrhované plochy podnikatelských aktivit v lokalitě „Za dědinou“ mají ve většině přímo navazovat na stabilizované plochy shodného funkčního využití. Pro plochy sousedící s plochami bydlení budou stanoveny odpovídající regulativy zajišťující ochranu chráněných prostor a dodržování hygienických limitů z hlediska veřejného zdraví.
71. Současně mělo dojít ke zrušení plošně srovnatelné stávající územní rezervy ploch výroby v místní trati „Na Dolech“. Podmínkou realizace zástavby v těchto nově navrhovaných plochách je také nově zbudování dopravního napojení lokality „Za dědinou“ tak, aby doprava z nové rozvojové zóny vedla mimo obytnou zástavbu obce a mimo nevyhovující stávající křižovatku ulic Kuřimská a U Jánečka. Případně vymezený koridor pro vedení přeložky silnice II/386 (obchvat obce) se nově bude řešit formou územní rezervy.
72. Při přehodnocení svého původního stanoviska vzal odbor životního prostředí krajského úřadu v potaz i skutečnost, že příslušný orgán ochrany přírody ve svém samostatném stanovisku, vydaném k původnímu návrhu zadání územního plánu (před úpravou), vyloučil významný vliv návrhu na evropsky významné lokality a ptačí oblasti soustavy NATURA 2000. Předložená koncepce svou lokalizací zcela mimo území prvků soustavy NATURA 2000 a svou věcnou povahou totiž nemá potenciál způsobit přímé, nepřímé či sekundární vlivy na celistvost a příznivý stav předmětů ochrany. Ani nově předkládaný upravený návrh zadání územního plánu podle odboru životního prostředí krajského úřadu tento potenciál neměl.
73. Podle odboru životního prostředí krajského úřadu je zřejmé, že upravený návrh zadání územního plánu může sice teoreticky stanovit rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze č. 1 k zákonu a je tedy koncepcí ve smyslu § 10a odst. 1 zákona o posouzení vlivů na životní prostředí. Na základě posouzení obsahu upraveného návrhu zadání nicméně odbor životního prostředí krajského úřadu dospěl k závěru, že územní plán nebude navrhovat plochy či koridory s významnými negativními vlivy na životní prostředí a veřejné zdraví. Minimalizace potenciálních dopadů územního plánu na životní prostředí, veřejné zdraví a pohodu bydlení je možná vhodnou volbou regulativů využití návrhových ploch, při Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

1/2023

dodržení legislativních požadavků na úseku ochrany životního prostředí a veřejného zdraví. Proto odbor životního prostředí krajského úřadu přehodnotil původní stanovisko a vyhodnocení SEA ve stanovisku ze září 2018 nepožadoval.

74. Dne 1. 7. 2021 – po veřejném projednání upraveného návrhu územního plánu – krajský úřad vydal koordinované stanovisko odboru životního prostředí, odboru dopravy, odboru kultury a památkové péče a odboru územního plánování a stavebního řádu („koordinované stanovisko“). Podle něj odbor životního prostředí krajského úřadu jako dotčený orgán podle § 22 písm. d) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí *nemá připomínky* k částem řešení, které se od společného jednání změnily.

Závěr krajského úřadu, že nebylo nutné provést vyhodnocení SEA, jímž se pořizovatel a odpůrkyně řídili, nemá dostatečnou oporu

75. Mezi stranami podle soudu není spor, že v případě komunikace 43 a jižního obchvatu Kuřimi, jak je vymezil územní plán a předtím i aktualizované zásady územního rozvoje, nejde o koncepci, která by podle § 10a odst. 1 zákona o posouzení vlivů na životní prostředí a jeho přílohy č. 1 *obligatorně ze zákona* musela podléhat vyhodnocení SEA. Ani navrhovatelé takto specificky svou argumentaci nevedou. Jen velmi obecně tvrdí, že by územní plán obce, jakou je odpůrkyně, měl vždy podléhat vyhodnocení SEA kvůli její významné poloze. Ale neodkazují na konkrétní položku přílohy č. 1 k zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí, ze které by to plynulo. A sami předtím napadají stanoviska krajského úřadu.
76. Z kontextu námitek navrhovatelů tedy plyne, že implicitně připouští, že tu krajský úřad měl prostor předvídaný § 47 odst. 3 stavebního zákona – uvést ve stanovisku podle § 47 odst. 2 téhož zákona, zda má být návrh územního plánu posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí, či případně stanovit podrobnější požadavky podle § 10i zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. *Podle navrhovatelů měl krajský úřad uvést, že návrh územního plánu má být posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí.* Ustanovení § 47 odst. 3 stavebního zákona pak dodává, že pokud má být návrh územního plánu posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí, pak pořizovatel doplní do návrhu zadání požadavek na vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. I to se podle navrhovatelů mělo stát.
77. Kritéria, na jejichž základě krajský úřad při pořizování územního plánu posuzuje, zda stanoví požadavek na zpracování vyhodnocení vlivů na životní prostředí, obsahuje příloha č. 8 k zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí (§ 10i odst. 2 téhož zákona). Mezi relevantní kritéria patří:
- „1. Obsah koncepce, zejména s ohledem na:
 - a. účelnost stanovených variant řešení k dosažení sledovaných cílů koncepce;
 - b. míru, v jaké koncepcí stanoví rámec pro záměry a jiné činnosti, a to buď vzhledem k jejich umístění, povaze, velikosti a provozním podmínkám nebo z hlediska požadavků na přírodní zdroje;
 - c. míru, v jaké ovlivňuje jiné koncepce;
 - d. význam koncepce pro začlenění požadavků na ochranu životního prostředí a veřejné zdraví, zejména s ohledem na podporu udržitelného rozvoje;
 - e. vliv koncepce na udržitelný rozvoj dotčeného území (včetně sociálně-ekonomických aspektů);
 - f. problémy životního prostředí a veřejného zdraví, které jsou závažné pro koncepci;

1/2023

g. význam koncepce pro implementaci požadavků vyplývajících z právních předpisů Evropského společenství týkajících se životního prostředí a veřejného zdraví (např. plány a programy v oblasti odpadového hospodářství nebo ochrany vod).

2. Charakteristika vlivů koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví a charakteristika dotčeného území, zejména s ohledem na:

- a. pravděpodobnost, dobu trvání, četnost a vratnost vlivu;
- b. kumulativní a synergickou povahu vlivu;
- c. přeshraniční povahu vlivu;
- d. rizika pro životní prostředí a veřejné zdraví vyplývající z provedení koncepce (např. při přírodních katastrofách, při haváriích);
- e. závažnost a rozsah vlivu (velikost území a počet obyvatel, který by mohl být pravděpodobně zasažen);
- f. důležitost a zranitelnost oblasti, která by mohla být zasažena, s ohledem na:
 - i. zvláštní přírodní charakteristiku nebo kulturní dědictví,
 - ii. hustotu obyvatel, osídlení a míru urbanizace,
 - iii. překročení norem kvality životního prostředí nebo mezních hodnot,
 - iv. kvalitu půdy a intenzitu jejího využívání;
- v. dopady změny klimatu;
- g. dopad na oblasti nebo krajiny s uznávaným statusem ochrany na národní, komunitární nebo mezinárodní úrovni.

3. Předpokládaný přínos posouzení koncepce ve vztahu k posouzení jiných koncepcí zpracovávaných na odlišných úrovních v téže oblasti.

4. Vztah k jiným koncepcím či jejich změnám, včetně těch, jejichž provedení je zamýšleno, a které jsou příslušnému úřadu známy.“

78. Jak poté plyne ze shrnutého obsahu spisu, stanovisko krajského úřadu ze září 2018 – na rozdíl od jeho původního stanoviska – nepožadovalo vyhodnocení SEA. Hlavním důvodem byly nové územní rezervy. Územní rezerva totiž ze své podstaty nemůže stanovit rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Neexistuje tedy předmět posuzování, na který by se uplatnila kritéria přílohy č. 8 k tomuto zákonu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2016, č. j. 5 As 94/2015-79).
79. Stanovisko krajského úřadu ze září 2018 ovšem s ohledem na čas svého vydání nebralo v potaz onu podstatnou změnu návrhu zadání územního plánu, jakou bylo převedení územních rezerv do návrhové plochy pro transevropskou komunikaci TEN-T (komunikace 43) a další kapacitní silnici (jižní obchvat Kuřimi jako silnici I. třídy). Stanovisko krajského úřadu ze září 2018 tak vůbec nepočítalo s konkrétním zakreslením koridorů pro takto významné kapacitní komunikace. *Jeho závěr, že územní plán nebude navrhovat plochy či koridory s významnými negativními vlivy na životní prostředí a veřejné zdraví, se tak ve výsledku stal neaktuálním.* Neodpovídal tomu, co návrh zadání územního plánu po změně z roku 2021 obsahoval. Dané stanovisko proto nemohlo dále odůvodňovat závěr, že ani po uvedených změnách návrhu zadání územního plánu není třeba vyhodnocení SEA.
80. Že na tyto podstatné změny krajský úřad věcně zareaguje na základě kritérií v příloze č. 8 k zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí, by soud očekával od koordinovaného stanoviska. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013, č. j. 2 As 40/2013-32, se zde totiž uplatní zásada kontinuity a závaznosti stanovisek a je tudíž nezbytné se

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

1/2023

argumentačně vypořádat či navázat na vlastní předchozí stanoviska tak, aby se jednalo o přezkoumatelný úkon správního orgánu. *V koordinovaném stanovisku se však pouze jednou větou uvádí, že odbor životního prostředí ke změněným částem nemá připomínky. Nic víc. To podle soudu vede k jeho nepřezkoumatelnosti.*

81. Odbor životního prostředí krajského úřadu nenabídl jakékoliv odůvodnění, proč tak zásadní změna, o níž v této věci jde – vymezení nového koridoru pro komunikaci 43 a jižní obchvat Kuřimi –, nezavdává důvod pro vyhodnocení SEA. Stanovisko ze září 2018 se totiž, jak navrhovatelé správně namítají, věnovalo jiným záměrům (přeložky silnice II/386, která měla mít nově mít formu územní rezervy, a plochám výroby neurčitého charakteru). *O nových návrhových plochách pro zmíněné kapacitní komunikace nabízející dřívější územní rezervy však krajský úřad blíže v koordinovaném stanovisku nepojednal.* Nenabídl proto ani jakoukoliv argumentaci, která by používala kritéria podle přílohy č. 8 k zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí. Nebo která by se vypořádávala s požadavky aktualizovaných zásad územního rozvoje (k tomu viz body 93 až 95 níže).
82. V reakci na argumentaci odpůrkyně soud uvádí, že se tu sice jedná o „převzetí“ koridoru komunikace stanovené na úrovni zásad územního rozvoje – *ze stavebního zákona ale neplyne, že by v takovém případě nemělo proběhnout posouzení SEA na úrovni územního plánu v rozsahu stanoveném zákonem, resp. judikaturou* (rozsudek Drásov, bod 43).
83. Soud obecně připomíná, že z § 19 odst. 2 stavebního zákona vyplývá, že úkolem územního plánování je také posouzení vlivů územního plánování na udržitelný rozvoj území. Pro účely tohoto posouzení se zpracovává vyhodnocení těchto vlivů. Jeho součástí je také vyhodnocení vlivů na životní prostředí, ve kterém se určí, popíšu a posoudí možné významné vlivy na životní prostředí, vyplývající z územního plánu a rozumná náhradní řešení s přihlédnutím k cílům posuzovaných dokumentů. Náležitosti tohoto posouzení stanovuje příloha k tomuto zákonu, včetně posouzení vlivu na předmět ochrany a celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti.
84. Příloha stavebního zákona označená jako *Rámcový obsah vyhodnocení vlivu politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje a územního plánu na životní prostředí pro účely posuzování vlivu koncepcí na životní prostředí (Část A vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území)* mimo jiné stanoví závazný obsah tohoto vyhodnocení, zhodnocení stávajících a předpokládaných vlivů navrhovaných variant územně plánovací dokumentace, včetně vlivů sekundárních, synergických, kumulativních, krátkodobých, střednědobých a dlouhodobých, trvalých a přechodných, kladných a záporných. Hodnotí se vlivy na obyvatelstvo, lidské zdraví, biologickou rozmanitost, faunu, flóru, půdu, horninové prostředí, vodu, ovzduší, klima, hmotné statky, kulturní dědictví, včetně dědictví architektonického a archeologického a vlivy na krajinu včetně vztahů mezi uvedenými oblastmi vyhodnocení. Dále je obsahem vyhodnocení také popis navrhovaných opatření pro předcházení, snížení nebo kompenzaci všech zjištěných nebo předpokládaných závažných záporných vlivů na životní prostředí a návrh požadavků na rozhodování ve vymezených plochách a koridorech z hlediska minimalizace negativních vlivů na životní prostředí. Hodnocení se pak provádí v rozsahu podrobnosti a míře konkrétnosti jakou má pořizovaná územně plánovací dokumentace, tj. v tomto případě územní plán obce (rozsudek Drásov, body 38-39).
85. Ustanovení § 55 odst. 3 věta třetí stavebního zákona na tuto věc opravdu nedopadá. Platí podle něj, že „vyhodnocení vlivů *změny územního plánu* na udržitelný rozvoj území se při uvedení Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

1/2023

územního plánu do souladu s územně plánovací dokumentací kraje nezpracovává.“ (zvýraznil soud). V nyní projednávané věci ovšem nejde o změnu územního plánu, ale o celý nový územní plán. Navrhovatelé zde argumentují důvodně, byť neobstojí jejich námitka, že každý nový územní plán musí projít procesem vyhodnocení SEA. Pokud by teoreticky územní plán nespadal do některé z kategorií v § 10a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, pak u něj vyhodnocení SEA probíhat nemusí (k tomu blíže viz body 75 až 77 výše).

86. Pod ustanovení § 55 odst. 3 věta třetí stavebního zákona lze navíc skutečně zahrnout pouze ty *změny územního plánu*, u nichž nelze rozumně předpokládat, že by mohly mít jiné vlivy na životní prostředí, než které již podléhaly posouzení v nadřazené územně plánovací dokumentaci. Princip zamezení opakovaného posuzování vyhodnocení vlivů změny územního plánu na udržitelný rozvoj území nelze vykládat v tom smyslu, že lze vynechat zákonem a judikaturou dovozené obsahové náležitosti dotčeného posouzení (rozsudek Drásov, bod 43). *To zkrátka musí někde v úplnosti (ať už v jedné či dvou územně plánovacích dokumentacích) a potřebné míře konkrétnosti proběhnout.*
87. Podle soudu by obecně vzato bylo koncepčnější, pokud by posouzení vlivů celé komunikace 43 a jižního obchvatu Kuřimi mohlo proběhnout v potřebné míře konkrétnosti v jednom vyhodnocení SEA jako celku. Takové vyhodnocení – pokud by zůstalo v zákonných limitech – by mohlo být komplexnější, než pokud probíhá (nebo dokonce jako v této věci ani neproběhne) při přípravě územních plánů dotčených obcí, jimž může chybět ucelenější pohled. To může vést k různým odlišnostem, jež nemusí být žádoucí a mohou realizovatelnost předmětného záměru do budoucna komplikovat. Aktualizace zásad územního rozvoje ovšem rozděluje úkoly v této oblasti mezi krajskou a obecní úroveň. Sama tak toto možné koncepčnější řešení vyloučila, jestliže vyhodnocení SEA v konkrétnější míře okolí dotčených obcí ponechala na jejich bedrech (srov. body 93 až 95 níže k dopadu vymezených úkolů pro územní plánování).
88. Zákonným limitem je samozřejmě § 36 odst. 3 stavebního zákona, z něž vyplývá, že vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem územnímu plánu, regulačnímu plánu nebo navazujícím rozhodnutím. *Nemůže ovšem tak jako tak obstát argument odpůrkyně, že toto vyhodnocení na úrovni zásad územního rozvoje vše relevantní posoudilo a není tu cokoli, co by bylo ještě třeba posoudit.* Nedošlo totiž k tomu, že by koridory pro komunikaci 43 – obzvláště poté, co došlo k podstatné změně návrhu územního plánu, jakou bylo převedení územních rezerv do návrhové plochy pro komunikaci 43 a jižní obchvat Kuřimi – prošly zhodnocením *ve všech relevantních obsahových bodech* a v konkrétním kontextu situace v Moravských Knínících a jejím okolí *ve smyslu přílohy stavebního zákona* (viz bod 84 výše).
89. Soud v této souvislosti souhlasí s navrhovateli, že se posouzení SEA na krajské úrovni vůbec nezabývá konkrétními a specifickými vlivy komunikace 43 na území a obyvatelstvo odpůrkyně. Příloha č. 2a vyhodnocení SEA, které se zaměřuje na jednotlivé záměry (DS40-B, DS41-B a DS45) tzv. „Německé“ varianty komunikace 43, o Moravských Knínících hovoří, jen pokud zmiňuje tamější aktuální překročení hlukových limitů (str. 61, 90 a 133). V případě záměru DS41-B pak jen obecně zmiňuje přímý, dlouhodobý, trvalý a záporný vliv na obyvatelstvo, ovzduší a lidské zdraví, protože se komunikace výrazně přibližuje k obytné zástavbě odpůrkyně. Nic dalšího neuvádí.

1/2023

90. Kromě zmínky o překročení hlukových limitů tak například z posouzení SEA na krajské úrovni nyní není známo posouzení stávajících vlivů koridorů pro komunikaci 43 a jižního obchvatu Kuřimi na Moravské Knínice. Přesně nejsou známy ani vlivy předpokládané, ať už sekundární, synergické, kumulativní, krátkodobé, střednědobé a dlouhodobé, trvalé i přechodné, kladné a záporné. Chybí odpověď na otázky, jak koridor pro komunikaci 43 a jižní obchvat Kuřimi zapůsobí na obyvatelstvo Moravských Knínic a jeho zdraví. Nebo na tamější biologickou rozmanitost i faunu a flóru, na což upozorňuje spolek *Občané Malhostovic za Optimalizovanou D43*.
91. Moravsko-knínická půda, tamější voda, ovzduší, klima či hmotné statky nebo vlivy na krajinu Moravských Knínic včetně vztahů mezi uvedenými oblastmi vyhodnocení, to vše v posouzení SEA na krajské úrovni zůstává stranou. Nedostává se ani na úvahy o opatřeních pro předcházení, snížení nebo kompenzaci všech zjištěných nebo předpokládaných závažných záporných vlivů na životní prostředí Moravských Knínic, či návrh požadavků na rozhodování ve vymezených plochách a koridorech z hlediska minimalizace negativních vlivů na tamější životní prostředí.
92. Krajský úřad ani odpůrkyně to přitom nevyvrací. Ani nepoukazují, kde přesně podle nich toto posouzení případně již proběhlo. A co je ve světle kasačního rozsudku důležité, přílehavě nevysvětlují, proč by toto posouzení nemělo na úrovni územního plánu proběhnout. Nejde tu totiž o opakované posuzování téhož, jak namítá odpůrkyně. Naopak posouzení SEA vzniklé na krajské úrovni i aktualizované zásady územního rozvoje tato témata viditelně ponechaly pro posouzení v místním kontextu jednotlivých dotčených obcí včetně odpůrkyně.
93. V tomto ohledu soud považuje za podstatné, že na vyhodnocení SEA obsahově směřují některé úkoly plynoucí z aktualizace zásad územního rozvoje. U koridorů DS40 a DS41 aktualizované zásady územního rozvoje požadovaly *zpřesnit a vymežit koridor s cílem minimalizace dopadů na obytnou zástavbu*, s ohledem na *potřebu protihlukových opatření* (např. protihlukové stěny, zemní valy) a na *snížení imisních příspěvků komunikace* (např. vegetační bariéry, ozelenění), s ohledem na *zmírnění pohledového působení komunikace* (např. vegetační bariéry, překrytí, ozelenění). Zajistit územní podmínky pro zachování či nahrazení stávající průchodnosti územím [viz body 81d písm. f) a h)].
94. U koridoru DS40 aktualizace zásad územního rozvoje požaduje dále „vymežit koridor silnice I/43 s ohledem na zajištění optimalizace trasy v rámci koridoru s cílem *minimalizace dopadů na obytnou zástavbu, splnění hlukových limitů, zachování prostupnosti krajiny*“. Dalším požadavkem je „Zpřesnit a vymežit koridor DS41 s ohledem na *minimalizaci případně vyloučení vlivů na (...), PR Obůrky-Třeštělec a jejich ochranná pásma (...), zajištění dostatečné prostupnosti silničního tělesa pro živočichy, zachování skladebných funkcí prvků ÚSES, minimalizaci rozsahu záboru ZPF a PUPFL, minimalizaci vlivů na ochranné pásmo vodních zdrojů II. stupně, odtokové poměry a čistotu povrchových vod, minimalizaci vlivů na krajinný ráz a zachování průchodnosti krajiny*.“ [viz body 81d písm. b) a d)].
95. Pro jižní obchvat Kuřimi (koridor DS45) aktualizované zásady územního rozvoje požadují „zajistit územní koordinaci, prioritně s navrženou trasou silnice I/43 (DS40, DS41) a s protipovodňovými opatřeními na Kuřimce – polder, a ochranu koridoru silnice v ÚPD dotčených obcí“, *zpřesnit a vymežit koridor „s ohledem na minimalizaci případně vyloučení vlivů na OP PP Šiberná, zachování skladebných funkcí prvků ÚSES, minimalizaci rozsahu záboru* Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

1/2023

ZPF a PUPFL, vlivů na ochranné pásmo vodních zdrojů II. stupně, odtokové poměry a čistotu povrchových vod, minimalizaci vlivů na krajinný ráz a zachování průchodnosti krajiny. Vyžadují též minimalizaci vlivu na krajinný ráz.“ (ke všemu viz bod 118b výroku aktualizace zásad územního rozvoje).

96. Odpůrkyně přitom neukázala soudu, kde přesně se tedy při přípravě územního plánu zohlednila minimalizace vlivů a dopadů při zpřesňování a vymezení koridorů pro komunikaci 43 s jižním obchvatem Kuřimi, jak to požadují aktualizované zásady územního rozvoje. Jejich požadavky míří na valnou většinu kritérií v příloze č. 8 k zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí, s nimiž bylo nutné pracovat při hodnocení, zda je vyhodnocení SEA potřeba. Posouzení SEA pro aktualizaci zásad územního rozvoje na žádný z aspektů uvedených v předchozích třech bodech tohoto rozsudku v potřebném detailu nepamatovalo. Soud opakuje, že nejde o dvojí posuzování téhož, jak tvrdí odpůrkyně. Problém spočívá v tom, že mnohá potřebná témata nebyla v posouzení SEA na krajské úrovni posouzena vůbec. A lze mít proto vážné pochybnosti, zda odpůrkyně ve skutečnosti splnila požadavek na lokalizované posouzení vlivů, jak ho vyžaduje judikatura (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644, č. 2106/2010 Sb. NSS).
97. Krajský úřad tedy sice je příslušným k tomu, aby ve stanovisku uvedl, zda má být návrh územního plánu posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí. Rozhodně ale nemůže *bez náležitého odůvodnění a vysvětlení* „přebít“ obsah zásad územního rozvoje a stanovit, že vyhodnocení SEA není potřeba, pokud by se z nich dal dovozovat opak. Odporovalo by to § 36 odst. 5 stavebního zákona, podle nějž jsou zásady územního rozvoje závazné pro pořizování i vydávání územních plánů, ale i § 43 odst. 3 stavebního zákona, podle nějž územní plán v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje. Tato dvě ustanovení je navíc třeba číst ve spojení s výše citovaným § 19 odst. 2 stavebního zákona, podle nějž je úkolem územního plánování také posouzení vlivů územního plánování na udržitelný rozvoj území. Stanovisko ze září 2018 ani koordinované stanovisko se na tyto otázky vůbec nezaměřilo.
98. *Krajský soud* tedy shrnuje, že v územním plánu, jeho odůvodnění, stanoviscích krajského úřadu a ve vyjádření odpůrkyně k návrhu navrhovatelů *neshledal dostatečné vysvětlení, jež by s ohledem na vše výše uvedené přezkoumatelně ospravedlňovalo postup odpůrkyně, která v územním plánu vymezila koridor pro komunikaci 43 a jižní obchvat Kuřimi, aniž by si k tomu nechala vyhotovit vyhodnocení SEA*. Krajský úřad ani odpůrkyně nenabídly soudu jakékoliv důvody, které by rozptýlily výše popsané a silné pochybnosti plynoucí z uplatněných návrhových bodů o tom, zda mělo vyhodnocení SEA proběhnout.
99. Tento návrhový bod tedy krajský soud shledal důvodným. Bude nyní třeba, aby se znovu dostal ke slovu krajský úřad a opětovně si položil otázku, zda se má provést vyhodnocení SEA pro komunikaci 43 a jižní obchvat Kuřimi. Svůj výsledný závěr s ohledem na vše, co soud výše popsal, musí přezkoumatelně odůvodnit.

Vypořádání s relevantní judikaturou

100. Nejvyšší správní soudu v tomto ohledu krajskému soudu v kasačním rozsudku také uložil, aby se vypořádal s jím citovanou relevantní judikaturou. Pokud jde o rozsudek ze dne 23. 3. 2023, č. j. 6 As 319/2021-111, Nejvyšší správní soud v jeho bodě 41 v rámci vymezení obecných principů pro posouzení námitky neprovedení SEA opravdu uvedl, že „[p]odle § 10i Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

1/2023

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.“

101. Je však třeba dodat, že v dané věci krajský úřad „odkázal na kritéria uvedená v příloze č. 8 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a zohlednil také již provedenou SEA v rámci [...] aktualizace ZÚR [...]. Vliv návrhu změny územního plánu na životní prostředí neshledal významný do té míry, aby bylo nutné tyto vlivy posoudit podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.“ (bod 47 citovaného rozsudku). I podle Nejvyššího správního soudu krajský úřad absenci nutnosti provedení SEA dostatečně zdůvodnil (bod 53 citovaného rozsudku). *V nyní projednávané věci však koordinované stanovisko žádné odůvodnění, které by se týkalo nových návrhových ploch pro kapacitní komunikace, vůbec neobsahuje.* Další odlišností je, že ve věci řešené citovaným rozsudkem krajský úřad rozhodoval poté, co SEA zpracovaná na krajské úrovni nezjistila významné negativní vlivy dotčené přeložky silnice na životní prostředí a veřejné zdraví. Takový závěr z vyhodnocení SEA k aktualizaci zásad územního rozvoje ve vztahu ke koridorům pro komunikaci 43 a jižní obchvat Kuřimi neplyne. Naopak soud znovu opakuje, že tu aktualizované zásady územního rozvoje identifikují mnoho dopadů na životní prostředí, které bylo třeba při přijímání územních plánů dotčených obcí zohlednit. To krajský úřad podle všeho nevzal jakkoliv v potaz.
102. K rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2016, č. j. 5 As 94/2015-79, je nejprve třeba uvést, že část dotčených ploch v dané věci tvořily územní rezervy, u kterých SEA není třeba (srov. bod 78 výše). Zbylou část dotčených ploch tvořily rozvojové plochy. Krajský úřad své rozhodnutí nežádat vyhodnocení SEA tehdy založil na zmenšení původních ploch v kontextu velikosti a charakteru obce, a dále na tom, že podle nového návrhu zadání územního plánu neměla být regulativem připuštěna jakákoliv výrobní činnost s možnými vlivy na okolní prostředí. Podle Nejvyššího správního soudu se tedy nedalo tvrdit, že by danou otázku vůbec neposoudil. V nynější věci jsou však okolnosti úplně jiné. Jde tu o konkrétní posouzení vlivů kapacitních komunikací ve specifickém kontextu Moravských Knínic – tedy návrhové plochy v podobě koridorů pro tyto komunikace. Nikoliv „jen“ územní rezervy a rozvojové plochy. A v projednávané věci krajský úřad v koordinovaném stanovisku (a logicky ani předtím ve stanovisku ze září 2018) tuto otázku skutečně vůbec neposoudil.
103. Ve vztahu k rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2023, č. j. 9 As 129/2022-59, lze konstatovat, že v dané věci stěžovatelka nevznesla dostatečná tvrzení o zásahu do jejích veřejných subjektivních práv. To v případě navrhovatelů v nyní projednávané věci neplatí. Nejvyšší správní soud poté v citovaném rozsudku s odkazem na dřívější judikaturu a v dané právní situaci respektoval, pokud se krajský úřad ve svém stanovisku nevěnoval všem relevantním kritériím v příloze č. 8 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Neplyne z něj ovšem, že je v pořádku, pokud s nimi nepracuje vůbec.
104. V posledně citovaném rozsudku ještě Nejvyšší správní soud v bodě 53 dodal, že „v případě, kdy byl proces SEA proveden při pořizování zásad územního rozvoje, by jeho provedení na nižší úrovni územního plánování bylo v rozporu s principem zamezení opakovanému posuzování dle čl. 4 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES, ze dne 27.

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

1/2023

6. 2001, o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí, dle kterého platí, že pokud plány a programy tvoří „část hierarchie, vezmou členské státy za účelem zamezení opakovaného posuzování v úvahu skutečnost, že posuzování bude v souladu se směrnicí prováděno na různých úrovních hierarchie.“ V dané věci není problematické, že v rámci územního plánu došlo ke zpřesnění koridoru VRT, jelikož zpřesnění koridorů územním plánem oproti zásadám územního rozvoje se běžně předpokládá. Stěžovatelka ničím neprokázala, že by se umístění daného koridoru v tomto případě oproti ZÚR Středočeského kraje změnilo natolik, aby vznikla potřeba vypracování nového stanoviska SEA.“
105. Jak ovšem krajský soud výše rozebral, v nyní projednávané věci o opakované posuzování téhož nejde. Naopak SEA vzniklá na krajské úrovni i aktualizované zásady územního rozvoje mnohá témata ponechaly právě po posouzení v místním kontextu jednotlivých dotčených obcí včetně odpůrkyně. Jde tedy o problém úplně chybějícího posouzení některých témat. V tom se projednávaná věc odlišuje od věci řešené citovaným rozsudkem. Nejde tedy o změnu umístění koridoru jako ve věci řešené citovaným rozsudkem, ale o to, že mnohé otázky vlivu transevropské komunikace TEN-T, kterou má být komunikace 43, a vlivu další kapacitní silnice I. třídy coby součásti jižního obchvatu Kuřimi – v kontextu situace Moravských Knínic – nebyly v rámci SEA vůbec vyhodnocené. A krajský soud se ze strany odpůrkyně či krajského úřadu nedozvěděl žádný pádný důvod, pro nějž to nebylo třeba.
106. Krajský soud tedy plně respektuje závěr kasačního rozsudku, že ve svém prvním rozsudku do jisté míry devalvoval roli, jaká podle § 47 odst. 3 stavebního zákona přísluší krajskému úřadu. Tu nyní plně zachovává a vychází z toho, že je to krajský úřad, který má určit, zda má vyhodnocení SEA proběhnout. Tento závěr soud již sám místo něj nečiní a výše pouze v návaznosti na uplatněné návrhové body poukazuje na relevantní faktory, který by na rozhodnutí o (ne)provedení vyhodnocení SEA měly dopadat. Jak ovšem plyne z předcházejícího odůvodnění navazujícího na závazný právní názor kasačního rozsudku, tak krajský úřad v této věci dospěl k závěru o nepotřebnosti vyhodnocení SEA nepřezkoumatelným způsobem. Argument odpůrkyně, že podle stanoviska krajského úřadu nemusela vyhodnocení SEA provádět, proto nestojí na dostatečně pevných základech.

Zrušení napadených částí územního plánu je přiměřené

107. Zjištěná nezákonnost přitom dosahuje vysoké intenzity. Soud opakuje, že tu ve výsledku chybí patřičná odpověď na otázku, zda mělo proběhnout posouzení konkrétních a specifických vlivů komunikace 43 a jižního obchvatu Kuřimi na území a obyvatelstvo odpůrkyně. Jak stávajících, tak předpokládaných. Není zřejmé, zda se mělo blíže posoudit, jak koridor pro komunikaci 43 a jižní obchvat Kuřimi zapůsobí na obyvatelstvo Moravských Knínic a jeho zdraví, resp. na tamější biologickou rozmanitost i faunu a flóru. Půda, voda, ovzduší, klima či hmotné statky nebo vlivy na krajinu Moravských Knínic včetně vztahů mezi uvedenými oblastmi vyhodnocení – na to vše se možná mělo vyhodnocení SEA ještě zaměřit. V návaznosti na to pak není patrné ničeho ani o případných opatřeních pro předcházení, snížení nebo kompenzaci záporných vlivů na životní prostředí Moravských Knínic, či požadavcích na rozhodování ve vymezených plochách a koridorech z hlediska minimalizace negativních vlivů na tamější životní prostředí. Na nic z toho nedošlo a odpůrkyně, resp. krajský úřad nepředkládají náležitý důvod, proč se tak stalo. Nejde tedy o zanedbatelnou marginálii, jak se tuto problematiku snaží prezentovat odpůrkyně.

1/2023

108. Současně nejde o neproporcionální zásah do ústavně garantovaného práva na samosprávu. Pokud si totiž na jednu miskou vah dáme v předchozím bodě shrnuté hrozby pro mnohé zájmy na ochraně životního prostředí, které stojí na pozadí nutnosti řádně posoudit, zda provést vyhodnocení SEA, tak podle soudu tyto zájmy převáží nad právem odpůrkyně na samosprávu, které se požadavkem na řádné posouzení, zda provést vyhodnocení SEA, omezuje jen mírně. Má to sice za následek zrušení dotčených ploch dopravní infrastruktury. To je ale adekvátním následkem závažného pochybení, ke kterému zde kvůli popsáným vadám došlo.
109. Sama odpůrkyně totiž při schvalování územního plánu v rámci své samosprávy nemohla kvůli chybějícímu odůvodnění, zda provést vyhodnocení SEA, nalézt spravedlivou rovnováhu mezi všemi střetávajícími se zájmy, včetně zájmů environmentálních. Jak zdůrazňuje ve své judikatuře Evropský soud pro lidská práva, rozhodovací proces veřejné moci týkající se složitých otázek, jako jsou otázky týkající se politiky životního prostředí, musí nutně zahrnovat příslušná šetření a studie, aby orgány mohly nalézt spravedlivou rovnováhu mezi různými protichůdnými zájmy. To sice neznamená, že rozhodnutí lze přijmout pouze tehdy, pokud jsou k dispozici komplexní a měřitelné údaje týkající se každého aspektu záležitosti, o níž se má rozhodnout. Důležité ale je, aby bylo možné předem předvídat a vyhodnotit účinky činností, které by mohly poškodit životní prostředí, a tím porušit práva jednotlivců [viz např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 14. 2. 2012 ve věci *Hardy a Maile proti Spojenému království*, č. 31965/07, § 220; či rozsudek velkého senátu téhož soudu ze dne 9. 4. 2024 ve věci *Verein Klimaseniorinnen Schweiz a ostatní proti Švýcarsku*, č. 53600/20, § 539 (c)]. To z výše opakovaně vysvětlených důvodů v této věci možné není, pokud náležité posouzení, zda provést vyhodnocení SEA, úplně chybělo. O to nutnější bylo, aby soud zasáhl.
110. V neposlední řadě soud na nižší úroveň omezení práva odpůrkyně na samosprávu usuzuje i z jejích vlastních slov uvedených ve vyjádření k návrhu (tučný text na č.l. 91 soudního spisu) či při jednání soudu. Opakovaně totiž zdůrazňovala, že i přes zrušení těchto koridorů bylo možné příslušné stavby dopravní infrastruktury umístit na základě zásad územního rozvoje ve smyslu § 36 odst. 5 *in fine* stavebního zákona. Tím vlastně naznačuje, že pro ni zrušení dotčených koridorů nehraje tak důležitou roli a nespatřuje v tom překážku pro další fáze realizace daných dopravních záměrů. I proto nelze kasační zásah považovat za nepřiměřený vůči jejímu právu na samosprávu, které v konkrétních okolnostech této věci nepřeváží nad právy navrhovatelů.
111. Ze všech těchto důvodů tedy soud nemá za to, že by jeho zásah do práva na samosprávu již překračoval hranice přiměřenosti.

IV. 3. Krajská hygienická stanice Jihomoravského kraje ani krajský úřad nepostupovaly protizákonně

a. Shrnutí návrhového bodu

112. Krajská hygienická stanice je dotčeným orgánem státní správy, který nese odpovědnost za hájení veřejných zájmů z hlediska ochrany obyvatelstva mj. ve věcech ochrany proti nadlimitnímu hluku a ochrany veřejného zdraví obecně. Na tuto svoji odpovědnost rezignovala. Pořizovatel územního plánu totiž předložil do veřejného projednání návrh, který významně upravil oproti návrhu předloženému u společného jednání.

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

1/2023

113. Podle § 52 odst. 3 stavebního zákona platí, že dotčené orgány a krajský úřad jako nadřízený orgán uplatní ve stejné lhůtě stanoviska k částem řešení, které se od společného jednání změnily. Toto ustanovení nelze vykládat jako možnost, aby se krajská hygienická stanice vyjádřila, ale pouze jako její úřední povinnost, pro kterou se naplňuje důvod jejího zřízení coby dotčeného orgánu, tj. ochrana veřejných zájmů podle zákona o ochraně veřejného zdraví. Krajská hygienická stanice však při reálně existující podstatné změně obsahu návrhu územního plánu nekonala a stanovisko nevydala. Pokud se tedy návrh územního plánu zásadním způsobem změnil a předchozí vyjádření i stanovisko krajské hygienické stanice pozbyly své relevance, pak bylo její povinností, aby k ochraně veřejného zdraví vydala nové stanovisko, kde by požadovala provedení opakovaného společného jednání. Nečinnost krajské hygienické stanice dosáhla takové závažnosti, že tato skutečnost je sama o sobě dostatečným důvodem pro zrušení územního plánu.
114. Pochybil i pořizovatel územního plánu, který v předmětné situaci neměl absenci stanoviska krajské hygienické stanice tolerovat, ale měl ji vyzvat, aby stanovisko ke změnám zásadního charakteru předložila. Podle § 53 odst. 1 věta třetí stavebního zákona sice platí, že „[p]okud dotčený orgán nebo krajský úřad jako nadřízený orgán neuplatní stanovisko v uvedené lhůtě, má se za to, že s návrhy pořizovatele souhlasí.“ Avšak za dané situace nebylo možné, aby pořizovatel pominul závažnost situace spojené s velmi významnou změnou mezi návrhem pro společné jednání a pro veřejné projednání. Pořizovatel má konat ve veřejném zájmu a musí zajistit, aby nedošlo k porušení práv veřejnosti. Postup pořizovatele, který neměl ve spise stanovisko zásadního významu a ignoroval to, je sám o sobě nepřipustným excesem. S odkazem na výkladové stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj k § 55 odst. 3 stavebního zákona, navrhovatelé namítají, že § 53 odst. 1 je také třeba vykládat restriktivně.
115. Při vydání stanoviska k návrhu územního plánu pro veřejné projednání zásadním způsobem pochybil i krajský úřad coby příslušný orgán pro ochranu životního prostředí i nadřízený orgán pro územní plánování (viz obsah stanoviska kraje ze dne 18. 5. 2021, č. j. JMK 97906/2021). Pochybení lze spatřovat v tom, co mělo toto stanovisko uvádět a neuvádět. Došlo proto k velmi závažné situaci, že „věcně podobně“ bylo nečinných několik orgánů, které měly chránit veřejné zájmy a které nekonaly.
116. Krajská hygienická stanice byla dále nečinná ve fázi, v níž jí pořizovatel předložil k vyjádření podané námitky veřejnosti. Námitky navrhovatelů zahrnovaly námitky věcně se týkající krajské hygienické stanice jako dotčeného orgánu. Lze poukázat konkrétně např. na námitky č. 11 a č. 15. I v tomto případě krajská hygienická stanice nenaplnila jí zákonem daný úkol chránit veřejné zájmy.
117. Krajská hygienická stanice nepostupovala správně ani ve vyjádření k návrhu zadání územního plánu. Podmínka č. 3 stanovená na str. 2 předmětného vyjádření a částečně odůvodněná na str. 4 až 5 je ukázkou formalistického postupu. Obecně formulovaný požadavek na stanovení podmínky „související s vymezením pojmu imisní hygienický limit“ a stanovující, že „celková hluková zátěž ze záměrů umístěných na ploše nesmí v souhrnu kumulativních vlivů překračovat imisní hygienický limit stanovený v prováděcích právních předpisech“ je pouze opakováním právních předpisů. Tento formalistický charakter vyjádření krajské hygienické stanice nemůže naplňovat povinnost ochrany veřejných zájmů. Vyjádření krajské hygienické stanice má být zcela konkrétně orientované na konkrétní předložený návrh zadání pořizovaného územního plánu a na konkrétní situaci, ve které se územní plán pořizuje.

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

1/2023

118. Dalším příkladem nesprávného postupu krajské hygienické stanice je i formulace z odůvodnění předmětného vyjádření, kde se uvádí, že „KHS JmK dospěla k závěru, že je nutno konkretizovat na základě jakých principů a zásad musí být při zpracování návrhu územního plánu řešeno omezení střetů vzájemně neslučitelných činností ve smyslu ustanovení § 3 odst. 3 vyhlášky č. 501/2006 Sb. resp. jakými opatřeními bude při vlastním uplatňování ÚP zajištěno řízení zdravotních rizik ve smyslu ustanovení § 2 odst. 4 a § 82 odst. 2 písm. j) a t) zákona č. 258/2000 Sb.“ Principy a zásady plynou z právních předpisů a stěží je lze požadovat od obsahu zadání územního plánu. Principy a zásady podle zákonných předpisů by tedy měl zpracovatel aplikovat bez dalšího jako osoba autorizovaná. Krajská hygienická stanice principy a zásady nestanovuje. Obecnost jejich formulací bez konkrétní vazby na obsah předloženého návrhu zadání či konkrétní územní situaci naznačuje, že se jedná o šablonovitý způsob vyjádření, který nechrání veřejné zájmy.
119. Podobný problém dokládá i tvrzení krajské hygienické stanice z téhož vyjádření, kde „KHS JmK konstatuje, že za předpokladu respektování požadavků uvedených ve výrokové části tohoto vyjádření je reálné zpracovat návrh územního plánu tak, aby byl dán předpoklad pro naplnění cílů územního plánování vyplývajících z § 18 stavebního zákona, a to mj. 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.“ Takový závěr je nicneříkající. Je to *de facto* formulace typu, že pokud bude zpracovatel konat podle zákona, pak zákon naplní. Vyjádření krajské hygienické stanice k návrhu zadání územního plánu však není ani místem pro hodnocení vlastního, doposud neexistujícího návrhu územního plánu.
120. Tomu, že krajská hygienická stanice své šablonovité vyjádření důsledně dále neověřuje, nasvědčuje i její návazné souhlasné stanovisko k návrhu územního plánu pro společné jednání, kde na str. 1 uvádí: „Kvůli omezení negativních vlivů hluku na pohodu bydlení a na další sledované aktivity (tj. na stavby s chráněnými vnitřními prostory, chráněné venkovní prostory staveb a chráněné venkovní prostory) je výstavba v územích, kde lze předpokládat zvýšenou hladinu hluku (tj. zejména podél dálnic a silnic I. a II. třídy) podmíněna zpracováním hlukové studie, která prokáže nepřekročení limitních hladin hluku pro chráněné prostory podle zákona o ochraně veřejného zdraví.“ Povinnost zpracovat hlukové posouzení pro procesy umísťování staveb dopravních komunikací nepochybně plyne – i bez tohoto stanoviska – z příslušných právních předpisů. Krajská hygienická stanice nedostatečně zohledňuje specifika posuzované situace.
121. Navrhovatelé také požadují, aby soud přerušil řízení a navrhl Ústavnímu soudu zrušení § 5 odst. 3 a § 4 odst. 2 zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě („autorizační zákon“), kvůli požadavku krajské hygienické stanice na budoucí zpracování hlukové studie. K jejímu zpracování není potřeba autorizace. Autorizační zákon totiž připouští, aby specifické vybrané činnosti ve výstavbě, konkrétně posuzování pro problematiku „osvětlení, oslunění, ... a hluk“ (prováděné jak pro územně plánovací dokumentace, tak pro dokumentace pro stavby) pořizovaly osoby bez autorizace. Stavební zákon v § 158 odst. 1 stavebního zákona vybrané činnosti ve výstavbě definuje jako takové, „jejichž výsledek ovlivňuje ochranu veřejných zájmů ve výstavbě“ a v § 158 odst. 2 stavebního zákona taxativně stanoví, jaké typy

1/2023

projektových dokumentací se pokládají za dokumentace, které mohou pořizovat jen osoby oprávněné podle zvláštního předpisu. Autorizační zákon bez uvedení jakýchkoliv výjimek vzhledem k ustanovení § 158 odst. 2 stavebního zákona na stavební zákon navazuje. A pokud obory specifikované v taxativním výčtu autorizací v § 5 odst. 3 a v § 4 odst. 2 autorizačního zákona nepokrývají všechny specializované obory, které se reálně podílí na tvorbě projektových dokumentací, pak autorizační zákon porušuje čl. 2 odst. 2 Ústavy.

b. Shrnutí vyjádření odpůrkyně

122. Dle odpůrkyně pro postup krajské hygienické stanice v zásadě platí totéž, co pro shora uvedený odbor životního prostředí krajského úřadu a vyhodnocení vlivů. Krajská hygienická stanice se v případě napadeného územního plánu spokojila s informacemi o potenciálních vlivech dopravních staveb, pro které odpůrkyně vymezila napadené koridory v rozsahu převzatém ze zásad územního rozvoje.
123. Ohledně požadavku navrhovatelů na prozkoumání ústavnosti postupu krajské hygienické stanice odpůrce uvádí, že podle něj postupovala v souladu s § 77 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví. Pokud ve svém stanovisku upozorňuje na povinnost potenciálních stavebníků předložit hlukovou studii, činí tak zcela relevantní výběr mezi protokolem o měření hluku (§ 77 odst. 4), který z povahy věci zachycuje stávající stav v území, a hlukovou studií, která je *ex ante* posouzením. Ohledně subjektů, které hlukové studie provádí, odpůrkyně namítá, že pro posouzení zákonnosti napadeného opatření obecné povahy to nemá význam. Mezi stranami není sporné, že realizací budoucích staveb dopravní infrastruktury dojde k zavedení nového zdroje hluku do území obce. Je současně věcí krajské hygienické stanice coby správního orgánu, aby v budoucnu v jednotlivých případech zjistila stav věci, o němž nebudou důvodné pochybnosti.

c. Hodnocení soudu

124. Soud v postupech, na něž si navrhovatelé stěžují, neshledal nezákonnost, která by zasahovala do jejich práv.
125. Pokud jde o nevydání stanoviska po změně v návrhu územního plánu navazující na aktualizaci zásad územního rozvoje, zákon tuto situaci řeší. Po společném jednání se plochy územních rezerv změnilý na návrhové plochy pro koridor komunikace 43 a jižního obchvatu Kuřimi. Tuto podobu měl návrh územního plánu pro veřejné projednání. Ustanovení § 52 odst. 3 stavebního zákona uvádí, že „[n]ejpozději do 7 dnů ode dne veřejného projednání může každý uplatnit své připomínky a dotčené osoby podle odstavce 2 námitky, ve kterých musí uvést odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva a vymezit území dotčené námitkou. Dotčené orgány a krajský úřad jako nadřízený orgán uplatní ve stejné lhůtě stanoviska k částem řešení, které byly od společného jednání (§ 50) změněny. K později uplatněným stanoviskům, připomínkám a námitkám se nepřihlíží.“
126. Podle soudu bylo určitě žádoucí, aby krajská hygienická stanice v oněch sedmi dnech od veřejného projednání uplatnila své stanovisko k předmětné změně. Jinými slovy, aby plnila poslání, které pro ni zákon vymezuje v oblasti ochrany jí svěřených veřejných zájmů. Z toho, že tak učinit měla, ovšem neplyne, že jeho neuplatnění znamená vznik vady, která by měla dopad na zákonnost územního plánu. Ostatně sám stavební zákon počítá s tím, že na stanovisko dotčeného orgánu nebude brán zřetel, pokud ho dotčený orgán zašle pozdě.

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

1/2023

Pamatuje tedy na situaci, že ho dotčený orgán řádně neuplatní. Takže v tomto směru krajská hygienická stanice nepostupovala v rozporu se zákonem.

127. Podobně lze navázat i v další fázi pořizování návrhu územního plánu. Jak navrhovatelé sami uvádí, § 53 odst. 1 stavebního zákona stanoví: „Pořizovatel ve spolupráci s určeným zastupitelem vyhodnotí výsledky projednání, zpracuje s ohledem na veřejné zájmy návrh rozhodnutí o námitkách a návrh vyhodnocení připomínek uplatněných k návrhu územního plánu. *Návrhy doručí dotčeným orgánům (...) a vyzve je, aby k nim ve lhůtě 30 dnů od obdržení uplatnily stanoviska. Pokud dotčený orgán nebo krajský úřad jako nadřízený orgán neuplatní stanovisko v uvedené lhůtě, má se za to, že s návrhy pořizovatele souhlasí.*“ To je opět zcela jasný následek pro případnou nečinnost dotčeného orgánu v podobě vyvratitelné domněnky jeho souhlasu s návrhem rozhodnutí o námitkách a návrhem vyhodnocení připomínek uplatněných k návrhu územního plánu. Opět tedy nelze říci, že krajská hygienická stanice snad porušila zákon a zasáhla tím do práv navrhovatelů, pokud ani v této fázi neuplatnila nové stanovisko.
128. Navrhovatelé popisují nutnost vykládat § 53 odst. 1 stavebního zákona restriktivně. Přitom reálně nabízejí výklad, který je naopak extenzivní. Přestože stavební zákon adresně řeší situaci, ve které dotčený orgán v průběhu pořizování návrhu územního plánu neuplatňuje stanoviska, tak navrhovatelé chtějí, aby takovýto postup soud označil za nezákonný. Není tu však žádné ustanovení stavebního zákona, které by takový postup zapovídalo. Naopak na takto vzniklou situaci stavební zákon pamatuje. Na tom nic nemůže změnit ani odkaz na výkladové stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj, které se navíc týká jiného ustanovení stavebního zákona, řešícího úplně jinou situaci zrušení části územního plánu.
129. Vše právě uvedené pak platí i pro krajský úřad coby příslušný orgán pro ochranu životního prostředí i nadřízený orgán pro územní plánování. Ani krajský úřad si v tomto směru nepočínal v rozporu se zákonem, který naopak umí s podobným počínáním dále pracovat.
130. Pokud jde o obsah vyjádření k návrhu zadání územního plánu nebo obsah souhlasného stanoviska k návrhu územního plánu pro společné jednání, mohla být detailnější či konkrétnější. Nicméně jde o názory vyjádřené v počátku procesu přijímání územního plánu. V určité minimální míře odpovídající této počáteční fázi z nich postoj krajské hygienické stanice plyne.
131. Proces přijímání územního plánu poté pokračoval dalšími fázemi příprav a úprav návrhu územního plánu. Navrhovatelé měli i procesní možnost bránit svá práva připomínkami proti návrhu zadání (§ 47 odst. 2 stavebního zákona) či námitkami nebo připomínkami proti návrhu územního plánu (§ 52 odst. 2 a 3). I případné nedostatky počátečních vyjádření a stanovisek dotčených orgánů tedy lze v dalším procesu přijímání územního plánu napravovat. Zásah do územního plánu kvůli nedostatkům vyjádření dotčeného orgánu k návrhu zadání či stanoviska k návrhu územního plánu pro společné jednání by mohly odůvodnit jen jejich mimořádně závažné vady. Důsledkem by totiž muselo být vrácení celé věci do těchto počátečních fází přijímání územního plánu. Musel by existovat natolik silný důvod nebo vada nenapravitelná v pozdějších fázích řízení, aby to bylo vůbec procesně hospodárné. V nyní projednávané věci soud takový závažný důvod neshledává.
132. Soud též nevyhověl návrhu, aby přerušil řízení a předložil Ústavnímu soudu otázku ústavnosti § 5 odst. 3 a § 4 odst. 2 autorizačního zákona. Byť se argumentace navrhovatelů může jevit

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

1/2023

akademicky podnětnou, zůstává pro nyní projednávanou věc právě jen v akademické rovině. Soud zde totiž uvedená ustanovení autorizačního zákona přímo neaplikuje. Nemá proto aktivní legitimaci k tomu, aby se podle čl. 95 odst. 2 Ústavy obrátil na Ústavní soud. Podmínkou je, že soud přímo aplikuje zákon, který je podle jeho názoru protiústavní a tento zákon nelze nijak ústavně konformně vyložit. Navrhovatelé tu ani netvrdí, že by snad v této věci neautorizovaná osoba už vydávala onu hlukovou studii. Soud tedy s autorizačním zákonem při posouzení věci nijak nepracoval a nemohl z toho důvodu předložit jeho některá ustanovení k přezkumu ústavnosti.

IV. 4. Akustické plánování předvídané unijním právem a jeho vyhodnocení v SEA mělo proběhnout

a. Shrnutí návrhového bodu

133. Navrhovatelé namítají, že ve vyhodnocení SEA na úrovni územního plánování bylo povinností odpůrkyně provést vyhodnocení vlivů komunikace 43 z hlediska hluchnosti. Nelze ho odkládat do procesů územního a stavebního řízení. Ostatně i úkol b) pro územní plánování v bodě 81d aktualizace zásad územního rozvoje požadoval: „Vymezit koridor silnice I/43 s ohledem na zajištění optimalizace trasy v rámci koridoru s cílem minimalizace dopadů na obytnou zástavbu, splnění hlukových limitů (...)“. V souladu se závaznou evropskou legislativou bylo povinností pro posuzování hluchnosti z dopravy – i specificky pro územní plánování – respektovat závaznou evropskou legislativu. Jedná se o tzv. „akustické plánování“.
134. Na tuto otázku dopadá směrnice 2002/49/ES o hodnocení a řízení hluku ve venkovním prostředí („směrnice o hodnocení hluchnosti“). Odůvodnění této směrnice zdůrazňuje její roli jako základu souboru opatření pro emise, specificky ze silničních a železničních vozidel a infrastruktury, letadel ve venkovním prostředí a také stanovení dlouhodobých opatření. Jejím účelem je stanovit společné metody hodnocení pro „hluk ve venkovním prostředí“ a při použití harmonizovaných indikátorů určujících hodnoty hluku definovat „mezí hodnoty“. Ustanovení čl. 3 písm. u) směrnice o hodnocení hluchnosti definuje „akustické plánování“ jako „řízení postupu při vytváření budoucí akustické situace pomocí plánovaných opatření v rámci územního plánování, inženýrských opatření v oblasti dopravních systémů, plánování dopravy, snižování hluku ochrannými protihlukovými opatřeními a řízením oblasti zdrojů hluku.“ Hodnocení má podle této směrnice probíhat formou hlukových indikátorů a metod hodnocení (viz čl. 5 a 6 směrnice a její přílohy).
135. V roce 2015 byla navíc přijata další směrnice 2015/996 o stanovení společných metod hodnocení hluku podle směrnice o hodnocení hluchnosti („směrnice o společných metodách“). Zákon o ochraně veřejného zdraví ji netransponuje úplně. V § 34 odst. 1 stanoví, že „[p]rováděcí právní předpis upraví hygienické limity hluku a vibrací pro denní a noční dobu, způsob jejich měření a hodnocení“. Tímto předpisem je nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací. To však nijak neupravuje akustické plánování, tedy činnosti relevantní pro územní plánování podle směrnice o hodnocení hluchnosti.
136. Termín „akustické plánování“ se objevuje v jiné podzákoně normě – v bodě 6 přílohy č. 1 k vyhlášce č. 315/2018 Sb., o strategickém hlukovém mapování [tj. v předpise, který provádí ustanovení § 80 odst. 1 písm. s) zákona o ochraně veřejného zdraví; účinnosti nabyla k 20. 12. 2018]. Absentuje zde však specifikace podle směrnice o hodnocení hluchnosti, že se „akustické Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

1/2023

plánování“ provádí pro územní plánování, byť je odkaz na „akustické plánování“ ve správném právním předpise, protože strategické hlukové mapování i „akustické plánování“ se mají zakládat na „společných metodách hodnocení pro „hluk ve venkovním prostředí.“

137. Česká republika tedy nenaplnila závazek plynoucí ze směrnice o hodnocení hlučnosti, aby uvedla v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí nejpozději do 18. 7. 2004. Proto se lze dovolávat přímo ustanovení obou předmětných směrnic. Tedy i provádění „akustického plánování“ pro územní plánování podle směrnice o hodnocení hlučnosti za použití společných metod hodnocení pro „hluk ve venkovním prostředí“ detailně rozpracovaných na více než 800 stranách směrnice o společných metodách. To se v případě územního plánu nestalo. Na základě této závazné metodiky neproběhlo ani pořizování aktualizace zásad územního rozvoje, která se pořizovala od března 2019, tedy v době platnosti směrnice o společných metodách. Což je další důvod, proč aktualizace zásad územního rozvoje nemůže být použitelným podkladem. Základem hodnocení totiž musí být „společné metody hodnocení“ pro „hluk ve venkovním prostředí“ podle směrnice o hodnocení hlučnosti, což platí, i pokud se vyhodnocování hlučnosti neprovádí podle zákona o ochraně veřejného zdraví, ale podle přílohy ke stavebnímu zákonu, resp. zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.
138. Pro územní plán nebyla hlučnost způsobená předmětnou komunikací v přilehlé obytné zástavbě odpůrkyně nijak posouzena. To odporuje závazné evropské legislativě, požadující provedení akustického plánování v územním plánování. Bez provedení řádného vyhodnocení SEA, které muselo respektovat postupy akustického plánování podle směrnice o společných metodách a směrnice o hodnocení hlučnosti, je pořízení územního plánu nezákonné. Krajský soud v Brně již v rozsudku ze dne 28. 2. 2022, č. j. 67 A 10/2021-918 („rozsudek AZÚR“), akceptoval, že předmětná závazná směrnice dopadá na územní plánování. Avšak uplatnil výhradu, že „[p]ro účely akustického plánování a vymezení hlukových zón lze podle čl. 5 odst. 3 [směrnice o hodnocení hlučnosti] používat jiné indikátory než ‚Lden‘ a ‚Lnight‘.“ S touto argumentací se zdejší soud následně ztotožnil i v rozsudku Drásov.
139. Podle navrhovatelů je však tento právní názor nesprávný. Využití možnosti používat pro akustické plánování jiné indikátory by předpokládalo zakotvení této možnosti do obecně závazného právního předpisu, který by odlišné indikátory stanovil. Muselo by přitom jít o indikátory směřující k naplnění cílů směrnice. Česko však odlišné hlukové indikátory pro oblast akustického plánování obecně závazným předpisem nestanovilo. Podle názoru navrhovatelů je tedy nepřípustné, aby část tohoto procesu probíhala bez opory v závazném právním předpise. Pro akustické plánování je relevantní vyhláška č. 315/2018 Sb., což dokládá i odkaz na tuto činnost v bodě 6 její přílohy č. 1 nadepsané „výpočet hlukových ukazatelů“ (tento odkaz navazuje na stejně znějící text v závěru části 1 přílohy I. směrnice o hodnocení hlučnosti).
140. Definice „akustického plánování“ v čl. 3 odst. u) směrnice pro hodnocení hluku nezahrnuje jen územní plánování, ale i „řízení postupu při vytváření budoucí akustické situace pomocí plánovaných opatření v rámci územního plánování, inženýrských opatření v oblasti dopravních systémů, plánování dopravy, snižování hluku ochrannými protihlukovými opatřeními a řízením oblasti zdrojů hluku“. Všechny tyto činnosti na sebe navazující a vzájemně se prolínající se logicky musí hodnotit za použití stejných indikátorů. Směrnicové indikátory se používají i v resortu dopravy. Případný není ani argument rozsudku AZÚR,

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

1/2023

podle nějž směrnice o hodnocení hlučnosti umožňuje použít v některých případech i tzv. doplňkové hlukové indikátory. V příloze I. bodu 3 směrnice o hodnocení hlučnosti není žádná relevantní oblast, která by takové identifikátory umožňovala použít v územním plánování. V každém případě by se jednalo pouze o indikátory doplňkové, tedy ne náhradu za indikátory specifikované v odkazovaných směrnících.

141. Pokud by soud s tímto výkladem nesouhlasil, pak navrhovatelé navrhuji, aby podal předběžnou otázku Soudnímu dvoru. V ní by se ptal, zda členský stát může při akustickém plánování ve smyslu čl. 3 písm. u) směrnice o hodnocení s odkazem na čl. 5 odst. 3 této směrnice použít jiné hlukové indikátory, než L_{den} a L_{night} , aniž by tuto možnost a tyto indikátory zakotvil v obecně závazném právním předpise.

b. Shrnutí vyjádření odpůrkyně

142. Odpůrkyně souhlasí s názorem vyjádřeným v rozsudku AZÚR. Podrobnější vyhodnocení jednotlivých záměrů proběhne v rámci umísťování staveb na podkladě projektové dokumentace, z níž bude patrné, kde se v 200 m širokém koridoru bude záměr realizovat. Bude z něj také patrné usazení záměru do terénního profilu a také to, jaká protihluková opatření se budou se záměrem realizovat, aby mohl projít kolaudací a uvedením do trvalého provozu.

c. Hodnocení soudu

143. Při posouzení této otázky soud pro přehlednost upřesňuje, že ji lze rozdělit do dvou částí: a) zda mělo v nyní projednávané věci proběhnout hodnocení hlučnosti, b) jak má takové hodnocení probíhat ve světle unijní úpravy. Pokud jde o první část, pak lze odkázat na podkapitulu IV. 2. týkající se otázky nutnosti provést vyhodnocení SEA. Jestliže by mělo proběhnout, pak by jeho součástí mělo být i hodnocení hlučnosti coby jednoho z vlivů, které bylo třeba na konkrétnější úrovni územního plánu posoudit.
144. Soud připomíná, že vyhodnocení SEA pro aktualizaci zásad územního rozvoje v případě odpůrkyně výslovně hovoří o překročení hlukových limitů. Mezi úkoly pro územní plánování patřila i povinnost zpřesnit a vymezit koridory s cílem minimalizace dopadů na obytnou zástavbu s ohledem na potřebu protihlukových opatření (např. protihlukové stěny, zemní valy) či splnění hlukových limitů. Podle soudu nebylo samotné vyhodnocení SEA pro aktualizaci zásad územního rozvoje v tomto směru vyčerpávající a dostatečně konkrétní s ohledem na dopady komunikace 43 s jižním obchvatem Kuřimi na odpůrkyni. To odpůrkyně v územním plánu a jeho odůvodnění či krajský úřad ve svém stanovisku k nutnosti provést vyhodnocení SEA nevyvracejí. Ani nepředkládají důvody, pro které vyhodnocení SEA nemuselo při přijímání územního plánu proběhnout. V této části je tedy argumentace navrhovatelů – z týchž důvodů jako v podkapitole IV. 2. – důvodná.
145. V tomto ohledu neobstojí argumentace odpůrkyně, že podrobnější vyhodnocení jednotlivých záměrů proběhne až při umísťování staveb na podkladě projektové dokumentace. V souladu s § 10a odst. 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí *posuzování vlivů záměru na životní prostředí nenabrazuje posuzování vlivů koncepce na životní prostředí*. Jestliže by tedy došlo k posouzení hlučnosti ve světle zde aplikovaného unijního práva až ve vztahu ke konkrétním záměrům, pak by se dalo pochybovat, zda se v takovém případě naplní požadavky směrnice o hodnocení hlučnosti, která v čl. 3 písm. u) definuje akustické plánování

1/2023

jako řízení postupu při vytváření budoucí akustické situace pomocí plánovaných opatření *v rámci územního plánování*. Je navíc vždy lepší, pokud se povolovací řízení může opírat o specifitější regulativy v územním plánu. Zde by mohlo vycházet jen z úpravy na úrovni zásad územního rozvoje, které – jak soud výše popisuje – nedosahují potřebné míry konkrétnosti.

146. Je však otázkou do budoucna, zda vůbec a případně jak konkrétně toto posouzení proběhne a jaké indikátory se přitom použijí. Soud by se jí proto nemusel nyní věnovat. Nad rámec odůvodnění ale považuje za vhodné alespoň krátce vysvětlit, že neshledává důvody pro odchýlení se od právního názoru vyjádřeného v rozsudku AZÚR. Směrnice o hodnocení hlučnosti nepochybně na problematiku posuzování hlučnosti a akustického plánování v této věci dopadá. Podle jejího čl. 1 odst. 2 je totiž jedním z jejích cílů poskytnout základ pro přípravu opatření Evropské unie ke snížení hluku vyzařovaného velkými zdroji, zejména silničními vozidly a infrastrukturou. Směrnice o hodnocení hlučnosti se vztahuje na hluk ve venkovním prostředí, kterému čelí lidé zejména v zastavěných oblastech nebo v tichých oblastech aglomerací, v tichých oblastech ve volné krajině, v blízkosti škol, nemocnic a jiných citlivých budov nebo oblastí (čl. 2 odst. 2).
147. Hlukové indikátory podle čl. 5 (resp. přílohy I) se použijí pro přípravu a revize strategických a hlukových map podle čl. 7. Kromě toho lze pro zvláštní případy ve smyslu přílohy I bodu 3 použít také doplňkové hlukové indikátory. Směrnice o hodnocení hlučnosti pak jednoznačně stanoví, že pro účely akustického plánování a vymezení hlukových zón lze podle čl. 5 odst. 3 používat jiné indikátory než „Lden“ a „Lnight“. Pod akustické plánování podle směrnice o hodnocení hlučnosti lze podle jejího čl. 3 odst. u) zahrnout také problematiku územního plánu. Ve smyslu zmíněného čl. 5 odst. 3 však nebylo nutné používat výlučně indikátory „Lden“ a „Lnight“, jejichž metody hodnocení vymezuje příloha II směrnice o hodnocení hlučnosti. Nahradila ji příloha směrnice o společných metodách. Nebylo tedy nutné, aby tuzemská právní úprava pro účely zásad územního rozvoje upravovala indikátory a jejich hodnocení shodně se směrnicí o hodnocení a řízení hluku.
148. Pokud pak navrhovatelé namítají, že jiné indikátory než „Lden“ a „Lnight“ musí zakotvovat obecně závazný právní předpis, pak soud konstatuje, že takový požadavek z relevantní právní úpravy neplyne. Unijní právo ho v čl. 5 odst. 3 směrnice o hodnocení hlučnosti ani nikde jinde nestanoví. Nechává na úvaze členských států, jak konkrétně tuto alternativu k uvedeným dvěma indikátorům provedou. Ostatně ani sami navrhovatelé neuvádí žádný argument, proč by jiné než směrnice indikátory musely být v obecně závazném právním předpisu.
149. S ohledem na důvodnost té části námitky, která poukazuje na neprovedené posouzení hlučnosti, u něhož je třeba ještě řádně posoudit, zda k němu bude muset v budoucnu dojít, soud neshledal důvod, proč v této věci podávat předběžnou otázku Soudnímu dvoru. K té by hypoteticky mohl být důvod, až pokud dané posouzení proběhne (není přitom nyní jisté, jaké indikátory se použijí), povede k zásahu do práv navrhovatelů a navrhovatelé posléze vznesou argumentaci, která by v dané otázce, již nyní soud považuje za jasnou (*acte clair*), vedla k pochybnostem o výkladu unijního práva.

*IV. 5. Je předčasné tvrdit, že se vyhodnocení SEA mělo zaměřit na výběr variant**a. Shrnutí návrhového bodu*

150. Podle navrhovatelů se předmětem pořizování územního plánu stala problematika výběru variant. Aktualizace zásad územního rozvoje požadovala minimalizaci vlivů na obytnou zástavbu, s ohledem na potřebu protihlukových opatření (např. protihlukové stěny, zemní valy) a na snížení imisních příspěvků komunikace (např. vegetační bariéry, ozelenění), s ohledem na zmírnění pohledového působení komunikace (např. vegetační bariéry, překrytí, ozelenění), či přírodní rezervaci Obůrky – Třeštnec apod. (body 81d a 118b výroku aktualizace zásad územního rozvoje). Pokud se v úkolech citovaných výše požadovalo „minimalizovat“ (resp. „snížovat“, „zmírňovat“) vlivy, znamená to, že se muselo posoudit více variant a z nich se pak měla přezkoumatelně vybrat ta, která vlivy minimalizuje (resp. by se přezkoumatelně prokázalo snížení či zmírnění vlivů oproti jiné variantě). Bez posouzení více variant nebylo možné dospět k přezkoumatelnému závěru o dostatečné minimalizaci vlivů.
151. Bylo třeba vyhodnotit velikost vlivů pro varianty odlišující se např. vzdálením okraje zpřesněného koridoru komunikace 43 od obytné zástavby odpůrkyně, vzdálením okraje zpřesněného koridoru komunikace 43 od obytné zástavby Kuřimi, resp. varianty odlišující se rozsahem zmírňujících opatření – plošným rozsahem a polohou protihlukových valů, varianty odlišující se tím, zda se jedná o zapuštění komunikace do zářezu nebo o vedení komunikace na estakádě. Nic takového se nestalo a posouzení variant neproběhlo, přestože aktualizace zásad územního rozvoje požaduje nalézt řešení, které minimalizuje řadu vlivů.
152. Na neposouzení variant poukázala i námitka č. 17 navrhovatelů v souvislosti s křížením s komunikací II/386 a jeho řešeními. Odbor dopravy krajského úřadu požadoval do vypořádání doplnit, že způsob křížení komunikací je předmětem zpracování projektové dokumentace konkrétních záměrů dopravní infrastruktury, nikoliv předmětem řešení územního plánu a na dopravní obslužnost jako takovou nemá vliv. To pomíjí skutečnost, že mezi variantami vedením komunikace II/386 podúrovňově (výškově pod komunikací 43) a na estakádě (výškově nad komunikací 43) je zásadní rozdíl z hlediska vlivů, které měly být podle výše citovaných úkolů ze závazné nadřazené územně plánovací dokumentace pro územní plánování na úrovni územního obcí podléhat minimalizaci. Kategorické tvrzení odboru dopravy, že tato problematika nemá být řešena v územním plánování pro obce, ale výhradně v návazných projektových dokumentacích konkrétních záměrů dopravní infrastruktury, je nesprávné.
153. Například způsob křížování komunikace 43 s dálnicí D1 v oblasti Brno-Bosonohy a Troubsko se řeší v aktualizaci zásad územního rozvoje – viz bod j) v úkolech pro územní plánování (tj. územní plánování na úrovni obcí) v bodě 81d výroku aktualizace zásad územního rozvoje, kde se specificky stanovuje: „MÚK Troubsko řešit principiálně tak, aby silnice I/43 byla vedena pod stávající úrovní dálnice D1.“. To, že lze v územně plánovací dokumentaci stanovit, že trasa komunikace bude v zářezu, lze dovodit i z judikatury (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2023, č. j. 7 As 88/2021-88). Na povinnost posuzovat více variant *de facto* poukazuje i rozsudek ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, v jehož bodě 64 Nejvyšší správní soud konstatoval, že ze základní zásady práva životního prostředí – zásady předběžné opatrnosti (§ 13 zákona o životním prostředí) – je třeba vycházet z nejhorší možné varianty a zohlednit i takové plánované záměry (činnosti), jejichž realizace je v budoucnu nejistá. Navrhovatelé dodávají, že vydaná územně plánovací dokumentace musí Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

1/2023

být jednoznačná. To však výrok územního plánu minimálně na dvou místech porušuje a tvrdí, že vymezení je pouze orientační (viz body 7.5. a bod 7.9.4 výroku územního plánu).

154. Zásadním problémem také je, že v územním plánu neproběhlo stavebním zákonem požadované zpřesnění koridorů. Plochy pro dopravu jsou dokonce rozsáhlejší než koridory z aktualizace zásad územního rozvoje. Ostatně koordinační výkres měl okraje těchto koridorů zakreslovat jako limity využití území. Při tak hypertrofovaných plochách pro dopravu, jak je zakresluje územní plán, je nesporné, že zde existuje více variant pro významně odlišné trasování jak komunikace 43, tak jižního obchvatu Kuřimi (viz také výše diskutované požadavky aktualizace zásad územního rozvoje na minimalizaci vlivů). Mělo tedy proběhnout přezkoumatelné posouzení rozumných variant.
155. To ostatně stanoví i čl. 5 odst. 1 směrnice SEA, kterou Česká republika plně netransponovala. Z toho vychází i důvodová zpráva k návrhu zákona č. 403/2020 Sb., který s účinností od 1. 1. 2021 novelizoval § 19 odst. 2 stavebního zákona, odkazující na povinnost provést „vyhodnocení vlivů na životní prostředí, ve kterém se určí, popíšu a posoudí možné významné vlivy na životní prostředí vyplývající z politiky územního rozvoje, územního rozvojového plánu, zásad územního rozvoje nebo územního plánu a rozumná náhradní řešení.“ Český překlad směrnice SEA byl navíc vadný, což mohlo vést k její nesprávné aplikaci.
156. Navrhovatelé navíc zdůrazňují, že pro všechny rozumné varianty řešení existuje povinnost je posuzovat přímo v SEA na stejné úrovni detailnosti. To dokládá i autentický text směrnice SEA v angličtině. Odkaz na „návrh plánu“ i jeho „rozumné alternativy/varianty“ dikce autentického znění uvádí souřadně, což podtrhuje skutečnost, že nelze o variantách jen nějak omezeně pojednat, ale je nezbytné je rovnocenně vyhodnotit. Požaduje to i metodický dokument k implementaci směrnice SEA, kde se explicitně konstatuje, že směrnice SEA nečiní rozdíly mezi požadavky na vyhodnocení návrhu plánu a jeho alternativ/variant. Jak také zdůrazňuje tento metodický dokument, směrnice SEA je tedy v tomto ohledu přísnější než směrnice EIA.
157. Povinnost použít čl. 5 odst. 1 směrnice SEA pro rozumná variantní řešení respektuje i judikatura Krajského soudu v Brně (kromě rozsudků Drásov a AZÚR např. i rozsudek ze dne 26. 11. 2021, č. j. 67 A 6/2021-133). K zásadnímu významu směrnice SEA z hlediska posuzování variant v porovnání s následně aplikovanou směrnicí EIA v procesech pro územní rozhodnutí, se vyjádřil i Nejvyšší správní soud v bodě 70 rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, kde zdůraznil, že „směrnice EIA má přes shodný požadavek na posouzení kumulativních vlivů kvalitativně odlišný předmět regulace: soustředí se na posuzování konkrétních projektů a není konstruována na zohlednění širších souvislostí a na posouzení vlivů koncepčních variant plánů a záměrů ve velkém měřítku. Zde je právě dáno široké pole působnosti posuzování SEA včetně kumulativních a synergických vlivů.“

b. Shrnutí vyjádření odpůrkyně

158. Odpůrkyně uvádí, že územní plán neměl možnost vybírat varianty trasování jednotlivých koridorů stanovených v zásadách územního rozvoje na svém území. Napadené plochy pro dopravu nejsou hypertrofované. Naopak šířka napadených koridorů umožňuje samotný projekt dopravní stavby umístit do území, aby ve spojení s doprovodnými stavbami co možná nejméně zatěžoval okolí. Odpůrkyně poukazuje na skutečnost, že při přípravě územního

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

1/2023

plánu neměla žádnou podrobnější dokumentaci, např. pro vydání územního rozhodnutí, podle níž by mohla relevantně omezit rozsah koridorů přebíraných ze zásad územního rozvoje. Nadto odpůrkyně uvádí, že územní plán není regulačním plánem a jako takový musí mít vyšší míru obecnosti.

159. Způsob křížení komunikací, na které navrhovatelé upozorňují jako na domnělý výběr variant, je předmětem zpracování projektové dokumentace konkrétních záměrů dopravní infrastruktury, nikoliv předmětem řešení územního plánu. Půdorysný průmět všech typů křížení nemůže vybočit z napadených koridorů dopravní infrastruktury. Neexistovala jiná rozumná varianta než převzetí koridorů ze zásad územního rozvoje. Odpůrkyně upřesnila jejich omezení pouze tam, kde pro to byl relevantní důvod ochrany jiného veřejného zájmu, který byl prostorově zobrazitelný v grafické části územního plánu. Šlo např. o územní ochranu chráněné lokality Obůrky – Třeštělec.
160. Konkrétní podobu záměru budou řešit navazující dokumentace, které budou dále naplňovat úkoly stanovené v zásadách územního rozvoje pro územní plánování. Územní plán vytváří základní podmínky pro umístění záměrů vymezením ploch nebo koridorů a stanovením podmínek pro jejich využití. V navazujících řízeních se budou konkrétní záměry do tohoto území umísťovat, aby splnily další požadavky dotčených orgánů vyplývající z platné legislativy, požadavky vyplývající ze zásad územního rozvoje, požadavky správců dotčených sítí TI, požadavky obce atd.

c. Replika navrhovatelů

161. Navrhovatelé v replice uvádějí, že odpůrkyně zamlžuje pohled na otázku variant tím, že výlučně odkazuje na koridory vymezené v zásadách územního rozvoje. Ke zvažování variantních řešení však nedošlo ani ve smyslu zpřesňování koridorů zásad územního rozvoje při pořizování územního plánu. Odpůrkyně pomíjí např. i závazné požadavky pro územní plánování na minimalizaci dopadů na obytnou výstavbu. Její ztotožňování těchto ploch s koridory vymezenými v zásadách územního rozvoje je zavádějící, neboť – jak odpůrkyně sama uznává – předmětné plochy vymezuje i mimo koridory podle zásad územního rozvoje (viz podkapitolu IV. 13. níže).

d. Hodnocení soudu

162. Navrhovatelé se touto námitkou domáhají, aby při přijímání územního plánu proběhlo posouzení variant. Konkrétně ve vyhodnocení SEA. Soud zde ovšem odkazuje na předchozí podkapitolu tohoto rozsudku. Hlavním problémem této věci, který vedl k zásahu do práv navrhovatelů, je, že nebylo přezkoumatelným způsobem postaveno na jisto, zda má vyhodnocení SEA pro napadené koridory vůbec proběhnout. Je otázkou do budoucna, zda vůbec proběhne a jakou případnou podobu bude mít podrobnější vyhodnocení SEA, jež se zaměří na konkrétní situaci Moravských Knínic. Ke všemu, co navrhovatelům v tomto směru chybí, po zrušení napadené části územního plánu může ještě hypoteticky dojít. Pokud ovšem vyhodnocení SEA neproběhlo a současně je stále otevřené, zda to tak bylo správně, pak soud může odpůrkyni nyní jen stěží vytýkat, jak (ne)mělo proběhnout v konkrétní otázce posuzování variant. Námitky navrhovatelů proto i zde mají lehce akademickou povahu. Přesto se k nim soud stručně vyjádří.

1/2023

163. V prvé řadě soud není toho názoru, že by jen ze slova „minimalizace“ vlivů mělo plynout, že musí proběhnout posuzování variant. Spíše z toho lze dovozovat, že bylo třeba v návaznosti na provedené vyhodnocení SEA pamatovat např. na kompenzační a jiná opatření zmírňující dopad koridorů na životní prostředí. Požadavek na variantní posouzení, jakého se domáhají navrhovatelé, pak nelze dovodit ani odjinud. Nikdo (ani navrhovatelé) jinou variantu nenabízí, což plyne z toho, že koridor je daný aktualizací zásad územního rozvoje. Otázka, jak územní plán koridor zpřesní, podle soudu vůbec není otázkou posuzování jeho variant. Případné vyhodnocení SEA a jeho výsledky se samozřejmě mohou promítnout do výsledné podoby koridoru v územním plánu, stejně jako případné námitky dotčených osob. Ani to ale podle soudu není *stricto sensu* posuzováním jeho variant. Variantu lze chápat jen jako alternativní vedení komunikace, o což šlo na úrovni aktualizace zásad územního rozvoje (Bystrcká vs. Bítýšská varianta I/43, severní vs. jižní obchvat Kuřimi). Argumentace navrhovatelů se proto s takto pojiňmaným posuzováním variant míjí.
164. Nedůvodná je proto i argumentace navrhovatelů odkazující na křížení s komunikací II/386 a křížování komunikace 43 s dálnicí D1 v oblasti Brno-Bosonohy a Troubsko. Nelze z toho vyvozovat právní závazek provést posouzení variant i v případě napadených koridorů. Lze navíc souhlasit, že podoba křížení již tentokrát je předmětem pro projektovou dokumentaci konkrétních záměrů dopravní infrastruktury.
165. Jestliže pak navrhovatelé namítají, že plochy pro dopravu jsou rozsáhlejší než koridory z aktualizace zásad územního rozvoje, pak soud odkazuje na podkapitolu IV. 11. níže.
166. Námitky navrhovatelů, že podle závazné evropské legislativy pro SEA mělo proběhnout posouzení variant pro zakreslení koridorů pro komunikaci 43 a jižní obchvat Kuřimi, tedy nyní důvodné nejsou.

IV. 6. Odpůrkyně nepominula Program zlepšování kvality ovzduší zóna Jihovýchod

a. Shrnutí návrhového bodu

167. Navrhovatelé poukazují na to, že nadřízený orgán územního plánování a stavebního řádu vydal stanovisko k návrhu zadání územního plánu a uplatnil vyjádření s požadavky na obsah územního plánu, které vyplývají z právních předpisů a územně plánovacích podkladů. Z tohoto dokumentu plyne požadavek, aby územní plán odpovídal opatřením obecné povahy Ministerstva životního prostředí, které obsahuje Program zlepšování kvality ovzduší zóna Jihovýchod – CZ06Z“ („Program zlepšování kvality ovzduší zóna Jihovýchod“). Odůvodnění územního plánu ho zmiňuje pouze jednou větou, která konstatuje, že zpracovaný územní plán je v souladu s Programem zlepšování kvality ovzduší zóna Jihovýchod. To je samo o sobě nepřezkoumatelné tvrzení. Programy zlepšování kvality ovzduší stanovují v návaznosti na evropskou legislativu závazná opatření k dosažení imisních limitů v době co možná nejkratší podle zákona o ochraně ovzduší. Tato opatření bylo třeba v územním plánu posoudit a na relevantní z nich jednotlivě reagovat.

b. Shrnutí vyjádření odpůrkyně

168. Podle odpůrkyně je tato námitka natolik neurčitá, až z ní není patrné, čeho se navrhovatelé ve vztahu k ní dovolávají a jaký vliv by to mělo mít na jejich veřejná subjektivní práva. Odpůrkyně má za to, že napadené opatření obecné povahy je v souladu s Programem zlepšování kvality ovzduší zóna Jihovýchod. Vychází z toho, že pokud by s ním již návrh

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

1/2023

jeho územního plánu nebyl v souladu, patrně by k němu nedostal souhlasné stanovisko orgánu ochrany životního prostředí.

c. Hodnocení soudu

169. Soud zde souhlasí s odpůrkyní. Také mu není jasné, v čem přesně má spočívat zásah do práv navrhovatelů. Ti ostatně ani výslovně netvrdí, že by snad územní plán odporoval Programu zlepšování kvality ovzduší zóna Jihovýchod. Nevznáší v tomto směru žádné konkrétní námitky. Ani nenamítají, která konkrétní opatření z daného programu považují za neposouzená či nevypořádaná. Jejich argumentace je proto opravdu příliš obecná. A konstatování odpůrkyně v odůvodnění územního plánu o jeho souladu s Programem zlepšování kvality ovzduší zóna Jihovýchod takto pojaté námitky navrhovatelů nezpochybňují v míře, která by odůvodňovala zásah soudu.
170. Na stejné úrovni obecnosti lze uzavřít, že odpůrkyně v odůvodnění územního plánu Program zlepšování kvality ovzduší zóna Jihovýchod nepominula. Tento návrhový bod proto není důvodný.

IV. 7. Námitky, které navrhovatelé vznesli ve vztahu k ochraně zemědělského půdního fondu, nejsou důvodné

a. Shrnutí návrhového bodu

171. Po projednání návrhu územního plánu pro společné jednání došlo k nahrazení územních rezerv pro koridory komunikace 43 a jižního obchvatu Kuřimi plochami pro dopravu v rozsahu 57,77 ha. K plochám nad 10 ha se musí vyjádřit Ministerstvo životního prostředí [srov. § 17 písm. d) zákona o ochraně zemědělského půdního fondu]. V odůvodnění územního plánu není odkaz na stanovisko Ministerstva životního prostředí, které chybí. Ministerstvo životního prostředí by se nemuselo vyjadřovat k plochám, ke kterým již jednou vydalo souhlasné stanovisko. Odůvodnění územního plánu však nic takového nedokládá.
172. Předchozí územní plán vznikl velmi problematicky a ve veřejném prostoru byly v minulých letech doslova jen fragmenty této dokumentace. Pocházel z roku 2001. Z následně přijatých změn nelze vyvodit informace o tom, zda nějaké plochy byly v minulosti z hlediska zemědělského půdního fondu předmětem posuzování.
173. V červenci 2021 vydal odbor územního plánování a stavebního řádu krajského úřadu koordinované stanovisko k těm částem řešení územního plánu, které se od společného jednání změnilo. Odbor životního prostředí v tomto koordinovaném stanovisku vydal souhlasné stanovisko z hlediska zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Uvedl zde přehled ploch navržených zpracovatelem územního plánu změněných od společného jednání. Ani toto stanovisko však nijak přezkoumatelně nedoložilo kategorizaci konkrétních ploch za platnosti předchozího územního plánu. Ani to, jaké plochy mají být nově použitelné pro dopravní účely. Není zde také žádný odkaz na nějaké rozhodnutí Ministerstva životního prostředí.

b. Shrnutí vyjádření odpůrkyně

174. Odpůrkyni není zřejmý vztah mezi veřejnými subjektivními právy navrhovatelů, které je vedly k podání návrhu, a obecnou ochranou zemědělského půdního fondu na jeho území. K

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

1/2023

samotnému záboru zemědělského půdního fondu odpůrkyně uvádí, že má s ohledem na shora uvedené za to, že nebylo její povinností obstarat si stanovisko Ministerstva životního prostředí k plochám koridorů pro dopravní infrastrukturu přebíraných ze zásad územního rozvoje. Stavby lze umístit do těchto ploch již na podkladě zásad územního rozvoje.

175. Při akceptaci námitky navrhovatelů by se Ministerstvo životního prostředí muselo vyjadřovat k témuž, k čemu se vyjádřilo v projednávání aktualizace zásad územního rozvoje, potažmo ke zmenšeným plochám. Ustanovení § 4 odst. 4 stavebního zákona váže dotčený orgán předchozím stanoviskem. Ze strany Ministerstva životního prostředí proto nelze očekávat jiné než kladné stanovisko. I kdyby soud považoval absenci tohoto stanoviska za nezákonnou, jednalo by se o zcela formalistickou vadu, která nemohla mít vliv na výsledek.

c. Další procesní postup soudu a související vyjádření účastníků řízení

176. Tato námitka přinášela jediný nesoulad mezi oběma stranami co do skutkového základu věci. Konkrétně v otázce, zda se k ochraně zemědělského půdního fondu vyjádřilo Ministerstvo životního prostředí. Soud nejdříve vyzval odpůrkyni, ať specifikuje stanovisko Ministerstva životního prostředí vydané při projednávání aktualizace zásad územního rozvoje, o němž píše ve svém vyjádření k návrhu. Odpůrkyně odkázala na souhlasné stanovisko Ministerstva životního prostředí vydané podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí ze dne 31. 1. 2020, č. j. MZP/2019/710/10257 („stanovisko MŽP k AZÚR“), které poté soud provedl k důkazu při jednání dne 11. 7. 2023.
177. K ochraně zemědělského půdního fondu ze stanoviska MŽP k AZÚR plyne, že z hlediska vlivů na biologickou rozmanitost, faunu a flóru, vlivů na půdu, horninové prostředí a vlivů na povrchové a podzemní vody jsou nejproblematictější zejména dopravní koridory určené pro dálnice či čtyřpruhové silnice I. třídy, které vyžadují velké zábory zemědělského půdního fondu (str. 10). Dále popisuje, že se mj. pro koridory týkající se komunikace 43 předpokládají největší zábory zemědělského půdního fondu. Předpokládá se významný zásah do půd zařazených v I. a II. třídě. Celkově si invariantní dopravní infrastruktura vyžádá zábor zemědělského půdního fondu na úrovni cca 418 ha, z toho 318 ha je půd v I. a II. třídě ochrany (76 %). Variantní komunikace přidávají zábor od 186 ha v případě výběru variant s nejnižším zábohem po 252 ha v případě výběru variant se zábohem nejvyšším. Rozsah záboru cenných půd v I. a II. třídě ochrany u variantních komunikací bude od 140 ha po 201 ha. U těchto koridorů a koridoru DS40 pro komunikaci 43 (ve všech jeho tehdejších variantách) stanovisko MŽP k AZÚR předpokládá potenciální významné negativní vlivy na zemědělský půdní fond. K minimalizaci negativních vlivů na zemědělský půdní fond pak stanovisko MŽP k AZÚR a výroková část aktualizace zásad územního rozvoje zapracovávají opatření zacílená na minimalizaci rozsahu záborů zemědělského půdního fondu (str. 11). Ve vztahu ke koridorům dotčeným v této věci v rámci úkolů pro územní plánování stanovují povinnost minimalizovat zábor zemědělského půdního fondu (str. 17, 18 a 21).
178. Navrhovatelé ovšem ke stanovisku MŽP k AZÚR namítají, že nejde o stanovisko podle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Je pouze podkladovým dokumentem pro návrh aktualizace zásad územního rozvoje. Jde proto podle nich o irelevantní důkaz. Ochrana zemědělského půdního fondu se navíc stanovisko MŽP k AZÚR věnuje pouze okrajově. Minimalizací rozsahu záboru se měl zabývat pořizovatel územního plánu, ale tuto povinnost nesplnil. Plochy pro dopravu v něm dokonce přesahují plochy koridorů vymezených v

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

1/2023

aktualizaci zásad územního rozvoje. K otázce, zda se mělo Ministerstvo životního prostředí vydat souhlas k územnímu plánu, se měl vyjádřit primárně orgán, který vydal souhlasné stanovisko k zemědělskému půdnímu fondu, tedy odbor životního prostředí krajského úřadu. Ministerstvo životního prostředí ale mělo samo konat, pokud věc spadala mezi jeho povinnosti a mělo také důsledně prověřit, zda úkol stanovený ve stanovisku MŽP k AZÚR územní plán reálně splnil.

179. Odpůrkyně až při jednání vznesla argument, že v této věci nebylo souhlasu Ministerstva životního prostředí vůbec třeba. Souhlas s odnětím zemědělského půdního fondu podle § 17 písm. d) zákona o ochraně zemědělského půdního fondu se totiž podle ní vydává až pro konkrétní záměry, nikoliv pro účely územního plánování. V případě tohoto územního plánu měl na základě § 17 stanovisko vydávat jen krajský úřad. Odpůrkyně také při jednání navrhla, aby se ke zvolenému řešení týkajícímu se zemědělského půdního fondu mohla při jednání vyjádřit za použití výkresu II/03 s předpokládanými zábory půdního fondu (výkres je dostupný zde: <https://bit.ly/3O793x9>). Soud tomuto návrhu vyhověl a zástupce odpůrkyně pak blíže okomentoval zvolené řešení za použití elektronické podoby uvedeného výkresu.

d. Hodnocení soudu

180. Vztah mezi právy navrhovatelů a ochranou zemědělského půdního fondu tu podle soudu je, protože jeho zábor či odnětí jdou ruku v ruce s vymezením koridorů pro komunikaci 43 a jižní obchvat Kuřimi. Mezi stranami původně nebylo sporu o tom, že by se Ministerstvo životního prostředí mělo k tomuto odnětí vyjádřit. To nejdříve připouštěla i odpůrkyně, podle níž postačovalo stanovisko uplatněné při projednávání aktualizace zásad územního rozvoje. Navrhovatelé souhlasí, že by se Ministerstvo životního prostředí nemuselo vyjadřovat k plochám, ke kterým již jednou vydalo souhlasné stanovisko. Při jednání pak odpůrkyně vznesla argument, že se zde souhlas Ministerstva životního prostředí vůbec nemusel vydávat. Soud s tímto názorem souhlasí.
181. Podle § 5 odst. 2 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu platí, že orgány ochrany zemědělského půdního fondu uplatňují stanoviska k územně plánovací dokumentaci a k návrhu vymezení zastavěného území z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu. Podle § 13 odst. 1 patří mezi tyto orgány krajský úřad a Ministerstvo životního prostředí. Ustanovení § 17a písm. a) zákona o ochraně zemědělského půdního fondu pak svěřuje krajským úřadům, aby podle § 5 odst. 2 uplatňovaly stanovisko k *územně plánovací dokumentaci, nejde-li o případy v působnosti jiného orgánu ochrany zemědělského půdního fondu*.
182. Působnost Ministerstva životního prostředí, pokud jde o ochranu zemědělského půdního fondu při územním plánování, stanoví § 17 písm. a) zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Podle něj Ministerstvo životního prostředí uplatňuje podle § 5 odst. 2 stanovisko k územnímu rozvojovému plánu, *zásadám územního rozvoje, územním plánům obcí, ve kterých je sídlo kraje*, a k *územnímu plánu, který řeší celé území hlavního města Prahy*, a k návrhům na samostatné vymezení zastavěného území hlavního města Prahy a obcí, ve kterých je sídlo kraje.
183. Ustanovení § 17 písm. d) zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, kterého se dovolávají navrhovatelé, a které stanoví požadavek na souhlas Ministerstva životního prostředí s odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu, má-li být dotčena
- Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

1/2023

zemědělská půda o výměře nad 10 ha, se netýká územního plánování. Neplyne z něj tedy povinnost Ministerstva životního prostředí posoudit, zda vydá souhlas s odnětím ze zemědělského půdního fondu, pokud plocha v územním plánu dopadá na zemědělskou půdu o výměře nad 10 ha. Souhlas s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu podle § 9 odst. 8 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu se vydává až pro účely případného povolení řízení (dnes územního a stavebního či společného nebo v budoucnu jediného podle hlavy III zákona č. 283/2021 Sb.).

184. Jak soud zjistil, Ministerstvo životního prostředí se tedy opravdu nevyjádřilo v tom smyslu, jak to požadují navrhovatelé, a nevydalo pro účely vydání územního plánu souhlas s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu, pokud jde o koridory pro komunikaci 43 a jižní obchvat Kuřimi. Stanovisko MŽP k AZÚR takovým souhlasem není. Hlavní ovšem je, že Ministerstvo životního prostředí v této věci vůbec stanovisko či souhlas vydávat nemuselo. Působnost zde měl jen krajský úřad, který ji využil a stanovisko podle § 5 odst. 2 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu vydal v červenci 2021, jak ostatně sami navrhovatelé uvádějí. Podle soudu proto při přípravě územního plánu v tomto směru nedošlo k nezákonnosti.
185. Soud neshledal důvodnou ani zbylou argumentaci navrhovatelů týkající se zemědělského půdního fondu. Pokud totiž jde o situaci podle předchozího územního plánu a konkrétní změn v oblasti zemědělského půdního fondu, pak zde již soud nevidí přímé dotčení na právech navrhovatelů. Ti se jej ani nesnaží nějak blíže osvětlit. Koridory pro komunikaci 43 a jižní obchvat Kuřimi mají svůj hlavní zdroj v aktualizaci zásad územního rozvoje. Do práv navrhovatelů pak přímo zasahuje to, jak je poté v návaznosti na aktualizaci zásad územního rozvoje odpůrkyně vymezila v územním plánu. Proto je podle soudu vznesení otázky kategorizace konkrétních ploch za platnosti předchozího územního plánu a z toho plynoucí určení, jaké plochy mají být nově použitelné pro dopravní účely, mimoběžné.
186. Jde-li o námitky týkající se neprovedení společného jednání, pak soud odkazuje na podkapitolu IV. 1., kde vysvětlil jejich nedůvodnost. K tématu širě koridorů pak soud odkazuje na podkapitolu IV. 13., v níž odůvodňuje, proč v této otázce nedošlo k porušení zákona.

IV. 8. Námitky poukazující na vnímané problémy dalších stanovisek krajského úřadu a dotčených orgánů jsou většinou (až na námitky týkající se chybějícího vyhodnocení SEA) nedůvodné

a. Shrnutí návrhového bodu

187. Zásadním problémem stanovisek krajského úřadu dle navrhovatelů je, že tolerovaly změnu územních rezerv na návrhové koridory bez řádného postupu podle stavebního zákona, tj. bez příslušného rozhodnutí zastupitelstva obce, bez opakování společného jednání. Současně také krajský úřad měl znovu posoudit obsah pořizovaného územního plánu a měl uplatnit požadavek vyhodnocení SEA. Krajský úřad také měl přezkoumatelně posoudit problematiku nakládání se zemědělským půdním fondem. Krajský úřad nadto požadoval respektovat Program zlepšování kvality ovzduší zóna Jihovýchod a nekonal, jakmile se tak nestalo. Byla pominuta zásadní otázka křižování silnice II/386 s navrhovaným řešením pro komunikaci 43. To byl další důvod pro povinnost provést SEA. Krajský úřad takto vadně postupoval přes podané námitky veřejnosti a souhlasil se zamítnutím námitek.

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

1/2023

188. Absentuje stanovisko krajské hygienické stanice k návrhu územního plánu pro veřejné projednání, tj. po změně z územních rezerv na návrhové koridory, nebo stanovisko Ministerstva životního prostředí k zemědělskému půdnímu fondu.
189. Odbor územního plánování a stavebního řádu krajského úřadu ve svém stanovisku z listopadu 2022 souhlasil s návrhem rozhodnutí o námitkách a návrhem vyhodnocení připomínek uplatněných k návrhu územního plánu a neměl k němu připomínky. Upozornil, že v červenci 2021 vláda schválila aktualizaci politiky územního rozvoje, která nabyla účinnosti dne 1. 9. 2021. V návrhu územního plánu je třeba ji přiměřeně zohlednit. To se nestalo a odbor územního plánování a stavebního řádu zůstal nečinný. Jako celek se tento přístup k pořizování územního plánu jeví jako popření práv veřejnosti a povinnosti státní správy chránit životní prostředí a veřejné zdraví.

b. Shrnutí vyjádření odpůrkyně

190. Podle odpůrkyně námitka neobsahuje žádné relevantní tvrzení o tom, v čem přesně by na územní plán měla mít vliv aktualizace politiky územního rozvoje.

c. Hodnocení soudu

191. Dílčí argumenty tohoto návrhového bodu již soud v naprosté většině vypořádal výše. To platí o námitkách k domnělé nutnosti opakovat společné jednání a získat nový souhlas zastupitelstva nebo požadavku na vyhodnocení SEA. V předchozí podkapitole vysvětlil, proč navrhovatelé nedůvodně spatřují vady v oblasti ochrany zemědělského půdního fondu. Stejně tak již zareagoval na vztah k PZKO nebo křížování silnice II/386, což je otázkou pro případné vyhodnocení SEA, jak ostatně navrhovatelé sami uvádí.
192. Soud opakuje, že nyní bude muset proběhnout posouzení, zda je v této věci vůbec třeba provést vyhodnocení SEA. Pokud krajský úřad hypoteticky dojde k závěru, že je ho třeba, pak bude otázkou do budoucna, co vše bude zohledňovat. Soud to nemůže odpůrkyni abstraktně ukládat kromě obecného upozornění, že jak posouzení otázky, zda je vyhodnocení SEA nutné, tak případné vyhodnocení SEA musí odpovídat veškeré relevantní legislativě. Soud také výše odůvodnil, proč neodporuje zákonu, že se pro účely veřejného projednání nevyjádřila krajská hygienická stanice. Neakceptoval pak námitky navrhovatelů, že tu chybí souhlas Ministerstva životního prostředí k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu.
193. Pokud ovšem jde o argumentaci týkající se aktualizace politiky územního rozvoje, pak je pravdou, jak namítá odpůrkyně, že navrhovatelé i tentokrát zůstali v příliš obecné rovině. Nevysvětlují konkrétně, v čem je problém a v jakých specifických aspektech měl územní plán tuto aktualizaci zohlednit, ale neučinil tak. Námitka proto není důvodná.

IV. 9. Územní plán neodporuje závazné evropské legislativě pro síť TEN-T

a. Shrnutí návrhového bodu

194. Navrhovatelé zdůrazňují, že níže uvedené námitky je třeba vnímat primárně jako námitky vůči územnímu plánu, nikoliv vůči aktualizaci zásad územního rozvoje. Pokud navrhovatelé odkazují zčásti i na nadřazenou územně plánovací dokumentaci, činí tak z toho důvodu, že ji použil pořizovatel při pořizování územního plánu. Níže uvedené námitky se však primárně zaměřují především na problémy v rámci správního území odpůrkyně. Skutečnost, že přes toto správní území má vést komunikace TEN-T má své negativní důsledky, ke kterým

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

1/2023

závazná evropská legislativa stanoví úkoly. Jedná se například o fakt, že územím odpůrkyně povede dálková/transevropská kamionová doprava. O tom územní plán nijak nepojednal a její zásadní vlivy neposoudil. Také se na území obce převádí cílová doprava z Tišnovska do Brna přes jižní obchvat Kuřimi, jehož část má být na území Moravských Knínic. Jedná se ve výhledu o cca 20 tisíc vozidel denně. Tato komunikace má být kapacitní a navázaná na TEN-T. Ani tyto okolnosti nebyly předmětem posouzení.

195. Vzhledem k tomu, že komunikace 43 je podle politiky územního rozvoje součástí TEN-T, bylo nutné i v územním plánu respektovat nařízení 1315/2013 („nařízení TEN-T“). Navrhovatelé konkrétně poukazují na jeho čl. 10 odst. 2 písm. b), podle kterého je třeba věnovat zvláštní pozornost opatřením nezbytným pro zmírnění vystavení městských oblastí nepříznivým účinkům tranzitní železniční a silniční dopravy. Jestliže cílem navrhované úpravy má být zprůchodnění území a „omezení ochrany před hlukem“ (sic! – pozn. soudu) v hustě osídlených městských oblastech, nevěnuje se opatřením nezbytným pro ochranu městských oblastí žádná pozornost.
196. Dále navrhovatelé odkazují na čl. 30 písm. e), podle kterého by mělo být v městských uzlech cílem zmírnit vystavení městských oblastí nepříznivým účinkům tranzitní železniční a silniční dopravy, mimo jiné i prostřednictvím obchvatů městských oblastí. Při vedení komunikace 43 po povrchu nedochází ke zmírňování nepříznivých účinků, ale k přesnému opaku.
197. Podle navrhovatelů nelze akceptovat tvrzení v bodě 125 rozsudku AZÚR že „nařízení 1315/2013 obsahuje několik protichůdných požadavků. Nelze propojit jednotlivé městské uzly, a zároveň zcela zamezit vlivu záměru na životní prostředí či zcela zamezit nepříznivým účinkům na městské oblasti.“ Soud na podporu své argumentace uvádí „[k]upříkladu odstup od městských oblastí je ve zjevném rozporu s požadavkem na účinné přivedení zdrojové a cílové dopravy do Brna.“
198. Navrhovatelé neshledávají tento argument rozsudku AZÚR za příležitý. Nařízení 1315/2013 nepředpokládá zavlékání dálkové dopravy na síti TEN-T do obytných území. Naopak poukazuje na nutnost minimalizace negativních vlivů z dopravy na síti TEN-T. K napojení městských uzlů, tedy komunikačnímu spojení napojenému na vlastní komunikaci TEN-T, navrhovatelé odkazují na definici v čl. 3 písm. p) nařízení TEN-T, který odkazuje na navazující komunikační infrastrukturu. Napojení obytných území na TEN-T, tedy i cílové dopravy do celého území Brna, se v souladu s nařízením TEN-T nemá dít samotnou komunikací TEN-T jako průtahem města, ale standardními dopravními řešeními pro komunikační infrastrukturu návaznou na TEN-T. Tedy komunikacemi známými jako dálniční přivaděče, radiály nebo „výpadovky“. V nařízení TEN-T z toho důvodu není žádná protichůdnost, jak ji identifikoval rozsudek AZÚR.
199. Nelze pominout základní smysl čl. 30 písm. e) nařízení TEN-T v článku politiky územního rozvoje stejného významu, kterým je „zmírňovat vystavení městských oblastí nepříznivým účinkům tranzitní železniční a silniční dopravy, mimo jiné i prostřednictvím obchvatů městských oblastí, nebo zajistit ochranu jinými vhodnými opatřeními v území.“ Jde o jejich vazbu na základní právo na příznivé životní prostředí. Jde o ochranu obyvatel. Vše mělo podléhat řádnému posouzení v územním plánu. Průtah transevropské komunikace TEN-T územím, kde je blízko od sebe odpůrkyně a Kuřim (dělí je pouze úzký pás území nyní v

1/2023

územním plánem vymezený jako plocha pro dopravu), odporuje smyslu daného článku nařízení TEN-T i politiky územního rozvoje.

200. Smysl uvedeného článku nelze popřít ani s odkazem na to, že se v případě odpůrkyně nejedná o městský uzel v smyslu nařízení TEN-T. Je ostatně otázkou, jak termín městský uzel interpretovat. Jistě jím není pouze město Brno, ale je jím celá hustě obydlená brněnská aglomerace, ke které odpůrkyně patří. Je zde napojení komunikace TEN-T přímo do této centrální části hustě obydlené aglomerační oblasti druhého největšího města Česka. Jak přes jižní obchvat Kuřimi, tak pokračováním komunikace 43 směrem k jihu. Není zde třeba postupovat z hlediska zmírňování negativních vlivů jinak než pro městský uzel s napojením na TEN-T. Ústavně konformní postup nemůže být závislý např. na počtu obyvatel. Ostatně blízké sídelní útvary odpůrkyně a Kuřimi, jsou z hlediska počtu obyvatel větší než některé městské části Brna.
201. Navrhovatelé pak odkazují na bod 22 odůvodnění nařízení TEN-T, podle kterého by u projektů společného zájmu TEN-T mělo dojít ke zohlednění nákladů z hlediska klimatu a životního prostředí. Doplnují odkaz na bod 35 odůvodnění daného nařízení, podle kterého by se plány a projekty měly posuzovat s cílem vyhnout se negativním dopadům na životní prostředí, jako je (mimo jiné) hluk. Jestliže je cílem územního plánu zprůchodnění území a ve výsledku by došlo k omezení ochrany před hlukem, nemůže současně být cílem vyhnout se negativním dopadům na životní prostředí. Naopak nařízení TEN-T zde zdůrazňuje nutnost provedení vyhodnocení SEA. To pro komunikaci 43 řádně neproběhlo. Orgán územního plánování i orgány ochrany životního prostředí a veřejného zdraví to ignorovaly. Za této situace neoprávněně vydaly svá souhlasná stanoviska k návrhu územního plánu a zatížily tak územní plán nezákonností.

b. Shrnutí vyjádření odpůrkyně

202. Podle odpůrkyně u územního plánu není dost dobře možné konstatovat, že by byl v rozporu s evropskou legislativou pro TEN-T. Nebo že by zavlékal dálkovou dopravu do obytných území. Odpůrkyně jen převzala vymezení dopravních koridorů ze zásad územního rozvoje.

c. Hodnocení soudu

203. Navrhovatelé sice v úvodu tohoto návrhového bodu tvrdí, že nemíří proti aktualizaci zásad územního rozvoje. Přesto tomu tak ale je. Tento návrhový bod působí jako „kasační stížnost“ proti rozsudku AZÚR. Navrhovatelé ovšem nepřesvědčili soud, že by se měl odchýlit od svých závěrů vyslovených v rozsudku AZÚR. Soustředili se totiž na vyjádření svého nesouhlasu s tímto rozsudkem, ale opomněli vysvětlit, v čem tedy přesně vymezení ploch pro koridory komunikace 43 a jižního obchvatu Kuřimi v územním plánu odporuje nařízení TEN-T, resp. jak tento jimi vnímaný rozpor s nařízením TEN-T zkracuje jejich práva.
204. Pokud jde o námitky, které se materiálně týkají posuzování vlivů koridorů pro komunikaci 43 a jižní obchvat Kuřimi, pak soud odkazuje na již opakovaně výše uvedené, že bude muset ještě proběhnout posouzení, zda má vůči komunikaci 43 a jižnímu obchvatu Kuřimi proběhnout vyhodnocení SEA. Tyto námitky jsou po tedy důvodné, ale z jiných výše popsaných důvodů (konkrétně kvůli nepřezkoumatelnosti stanoviska krajského úřadu k otázce, zda má vyhodnocení SEA proběhnout). Nikoliv z toho důvodu, že by neposouzení těchto vlivů odporovalo nařízení TEN-T.

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

1/2023

205. Navrhovatelé zmiňují dvě ustanovení nařízení TEN-T. Nejprve odkazují na čl. 10 odst. 2 písm. b). Tento článek se týká *obecných priorit* tohoto nařízení. Ustanovení, o něž se navrhovatelé opírají, pak říká pouze to, že aby bylo možné doplnit opatření stanovená v odstavci 1 článku 10, je třeba věnovat zvláštní pozornost opatřením, která jsou nezbytná pro zmírnění vystavení městských oblastí nepříznivým účinkům tranzitní železniční a silniční dopravy. Navrhovatelé dodávají, že cílem navrhované úpravy má být *podle aktualizace zásad územního rozvoje* zprůchodnění území a „omezení ochrany před hlukem“ (sic! – pozn. soudu) v hustě osídlených městských oblastech, ale opatřením nezbytným pro ochranu městských oblastí se nevěnuje žádná pozornost. Požadovali by tedy, aby odpůrkyně *věnovala zvláštní pozornost* opatřením, která jsou nezbytná pro zmírnění vystavení městských oblastí nepříznivým účinkům silniční dopravy.
206. Je ovšem zjevné, že toto ustanovení (a požadavek navrhovatelů) míří na vyšší úroveň územně plánovacích dokumentací, než je územní plán. Od územního plánu obce o velikosti Moravských Knínic lze – jak odpůrkyně trefně namítá – jen stěží očekávat, že bude řešit obecnou otázku, jak zmírnit nepříznivé dopady silniční dopravy na městské oblasti, tedy oblasti mimo území, na něž územní plán dopadá. To je skutečně téma pro zásady územního rozvoje či dokonce územní rozvojový plán a politiku územního rozvoje, kde lze tyto dopady posoudit komplexně. Odpůrkyně se mohla (a měla) ve svém územním plánu zabývat maximálně vlivy „vlastních částí“ koridorů pro komunikaci 43 a jižního obchvatu Kuřimi, jak tyto vlivy předvídá příloha stavebního zákona, na svém vlastním území. Posouzení nepříznivých účinků silniční dopravy v městských oblastech, kterou odpůrkyně sama o sobě netvoří, byla nad rámec toho, co měla při přijímání územního plánu posuzovat.
207. Navíc ani navrhovatelé sami opět nejdou hlouběji a jejich argumentace zůstává na velmi obecné úrovni. Nezmiňují nijak konkrétně, na jaká opatření by se měla zaměřit pozornost odpůrkyně, resp. jak specificky by si ono zmírnění vystavení městských oblastí nepříznivým účinkům silniční dopravy představovali. Ze všech těchto důvodů není tato jejich argumentace důvodná.
208. Druhým ustanovením, o které se navrhovatelé opírají, je čl. 30 písm. e) nařízení TEN-T. Tento článek se obecně týká městských uzlů. A podle jeho písm. e) platí, že „cílem členských států při rozvoji globální sítě *v městských uzlech* je pokud možno zajistit zmírňování vystavení městských oblastí nepříznivým účinkům tranzitní železniční a silniční dopravy, mimo jiné i prostřednictvím obchvatů městských oblastí.“ Zde lze námitkám navrhovatelů vytknout to samé, co výše argumentaci odkazující na čl. 10 odst. 2 písm. b) nařízení TEN-T. Územní plán nemohl mít tyto ambice.
209. Navíc toto tvrzení naráží na definici pojmu *městský uzel*, na níž sami navrhovatelé poukazují. Podle čl. 3 písm. p) nařízení TEN-T je jím „městská oblast, ve které se dopravní infrastruktura transevropské dopravní sítě, jako jsou přístavy včetně terminálů osobní dopravy, letiště, železniční stanice, logistická centra a nákladní terminály umístěné v městské oblasti a jejím okolí, napojuje na jiné části této infrastruktury a na infrastrukturu regionální a místní dopravy“. Odpůrkyně takovýto městský uzel zjevně netvoří. Argumentace navrhovatelů, proč i odpůrkyně tvoří městský uzel, je pak podle soudu příliš extenzivní. Jde opravdu o otázky, které svou matérií spadají do územně plánovacích dokumentací vyššího stupně (či možná do územního plánu města Brna), nikoliv územního plánu obce, jakou jsou Moravské Knínice.

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

1/2023

210. Kromě toho navrhovatelé odkazují na politiku územního rozvoje. Jde o odst. 23 bodu 2.2., který vymezuje republikové priority. Toto ustanovení konkrétně ve své úplnosti říká, že prioritou je „[p]odle místních podmínek vytvářet předpoklady pro lepší dostupnost území a zkvalitnění dopravní a technické infrastruktury s ohledem na prostupnost krajiny. Při umísťování dopravní a technické infrastruktury zachovat prostupnost krajiny a minimalizovat rozsah fragmentace krajiny; je-li to z těchto hledisek účelné, umísťovat tato zařízení souběžně. U stávající i budované sítě dálnic, kapacitních komunikací a silnic I. třídy zohledňovat i potřebu a možnosti umístění odpočívák, které jsou jejich nedílnou součástí. *Zmírňovat vystavení městských oblastí nepříznivým účinkům tranzitní železniční a silniční dopravy, mimo jiné i prostřednictvím obchvatů městských oblastí, nebo zajistit ochranu jinými vhodnými opatřeními v území.* Zároveň však vymezovat plochy pro novou obytnou zástavbu tak, aby byl zachován dostatečný odstup od vymezených koridorů pro nové úseky dálnic, silnic I. třídy a železnic, a tímto způsobem důsledně předcházet zneprůchodnění území pro dopravní stavby i možnému nežádoucímu působení negativních účinků provozu dopravy na veřejné zdraví obyvatel (bez nutnosti budování nákladných technických opatření na eliminaci těchto účinků).“ [zvýrazněnou pasáž zmiňují navrhovatelé ve svém návrhu].
211. Soud odkazuje opět na výše uvedené. Jde-li tu o posuzování vůči městským oblastem, pak nejde o téma, jakému se měla věnovat odpůrkyně. Ta se mohla zaměřit jen na část koridorů pro komunikaci 43 a jižního obchvatu Kuřimi, které prochází jejím územím, jak již soud výše vysvětloval. Lze souhlasit, že obecně tu jde o základní právo obyvatel odpůrkyně (včetně navrhovatelů) na příznivé životní prostředí a jejich ochranu, resp. o otázku, zda v územním plánu mělo proběhnout řádné posouzení pamatující na toto základní právo. To ovšem plyne z úpravy týkající se vyhodnocení SEA, v čemž soud výše shledal nepřezkoumatelnost relevantního stanoviska krajského úřadu. Rozpor s politikou územního rozvoje a výše uvedeným ustanovením nařízení TEN-T, které se týká větších městských oblastí, tu ovšem soud neshledává.
212. V neposlední řadě navrhovatelé odkazují na bod 22 a 35 odůvodnění nařízení TEN-T. Zde soud připomíná, co již uvedl v rozsudku AZÚR (bod 127), že odůvodnění nařízení jsou jen výkladovým vodítkem pro následně závazná ustanovení nařízení. *Odůvodnění nařízení tedy už pojmově nelze porušit.* Bod 22 se navíc týká projektů, u nichž se žádá o financování Evropskou unií. Chybějící posouzení vlivů komunikace 43 a jižního obchvatu Kuřimi, jak je odpůrkyně vymezila v územním plánu, poté ještě bude muset proběhnout. Důvodem splnění tohoto závazku ovšem nejsou ony dva body odůvodnění nařízení TEN-T, nýbrž nedodržení povinností plynoucích ze stavebního zákona, zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a úkolů uložených odpůrkyni v aktualizaci zásad územního rozvoje.
213. Námitky navrhovatelů, podle kterých územní plán odporuje závazné evropské legislativě pro síť TEN-T, tedy nejsou důvodné.

IV. 10. Územní plán neodporuje závazné evropské legislativě pro bezpečnost silniční infrastruktury

a. Shrnutí návrhového bodu

214. Navrhovatelé zde namítají, že se směrnice 2008/96/ES („směrnice o bezpečnosti“) vztahuje na silnice, které jsou součástí transevropské silniční sítě TEN-T, na dálnice a na jiné hlavní silnice, bez ohledu na to, zda se nacházejí ve fázi projektování, výstavby či provozu.

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

1/2023

„Hodnocením dopadů na bezpečnost silničního provozu“ podle čl. 2 odst. 3 směrnice o bezpečnosti se pak rozumí strategická srovnávací analýza dopadů, které budou mít nové silnice či podstatné změny stávající sítě na bezpečnost silniční sítě.

215. Směrnice o bezpečnosti nařizuje dva různé postupy: a. hodnocení dopadů na bezpečnost silničního provozu u projektů infrastruktury podle čl. 3 směrnice o bezpečnosti („hodnocení dopadů“), které se provádí ve fázi počátečního plánování před schválením projektu infrastruktury (čl. 3 odst. 2), a b. audity bezpečnosti silničního provozu u projektů infrastruktury podle čl. 4 směrnice o bezpečnosti („audity bezpečnosti“), které jsou nedílnou součástí projekčního procesu projektu infrastruktury ve fázi návrhu projektu, podrobného zpracování projektu, ve fázi předcházející zahájení provozu a ve fázi počátečního provozu. Tyto dva postupy nelze směřovat či zaměřovat.
216. Hodnocení dopadů se podle čl. 3 odst. 2 vztahuje na ty správní činnosti, které se konají od samého počátku plánování. Jedná se tedy zejména o územní plánování, kde se vymezují koridory nových komunikací, jejich napojení na stávající silniční síť (zejména plochy pro křižovatky) atd. Kritéria hodnocení dopadů pak stanovuje příloha I směrnice o bezpečnosti. Podle jejího čl. 3 odst. 3 se v hodnocení dopadů vysvětlí jednotlivé aspekty bezpečnosti silničního provozu, které přispívají k volbě navrhovaného řešení. Hodnocení dále musí obsahovat všechny příslušné informace nezbytné pro analýzu poměru nákladů a přínosů u různých hodnocených možností.
217. Podle přílohy I směrnice spadají mezi prvky hodnocení dopadů podle čl. 3 odst. 2 směrnice o bezpečnosti: vymezení problému, současná situace a možný vývoj v případě nečinnosti, analýza dopadu alternativ, srovnání alternativ včetně analýzy poměru nákladů a přínosů a předložení možných řešení. Je přitom nutno zohlednit mj. volbu trasy a povahu dopravy, možné dopady na stávající síť (např. výjezdy, křižovatky, úroňová křížení), intenzitu dopravy, kategorizaci dopravního provozu podle typu a dostatečné množství bezpečných parkovišť. Řada z těchto prvků hodnocení má podle navrhovatelů přímé dopady do procesů územního plánování, a proto je logické, že směrnice o bezpečnosti specifikovala povinnost provést toto hodnocení již ve fázi počátečního plánování před schválením projektu infrastruktury, tj. v době před konečným vymezením komunikace v územním plánování. Ustanovení čl. 3 směrnice o bezpečnosti tak podle navrhovatelů ve smyslu naší národní legislativy zahrnuje vše, co předchází fázi územního řízení. Ustanovení čl. 4 poté zahrnuje vše, co následuje od fáze územního řízení.
218. Transpozice směrnice o bezpečnosti v českém právu v podobě novelizace zákona o pozemních komunikacích (zákon č. 152/2011 Sb.) a novelizace vyhlášky, kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích (vyhláška č. 317/2011 Sb.), není úplná. Dokládá to i důvodová zpráva. V její kapitole 2.1 na str. 19 se odkazuje na oba postupy (tedy podle čl. 3 a čl. 4 směrnice o bezpečnosti), ale v předmětné vyhlášce má legislativní úpravu pouze činnost podle čl. 4 směrnice o bezpečnosti. K hodnocení dopadů podle čl. 3 směrnice o bezpečnosti důvodová zpráva v souladu s výše uvedeným konstatuje: „Směrnice rozeznává 2 typy hodnocení. Jednak jde o zhodnocení počáteční fázi plánování umístění a výstavby pozemní komunikace, kde hodnocení podléhají různé varianty umístění a provedení pozemní komunikace“. Důvodová zpráva zde správně identifikuje správní postupy prováděné v územním plánování.
219. Návrh územního plánu proto měl podle navrhovatelů obsahovat posouzení pro „různé varianty umístění a provedení pozemní komunikace“ na území obce. To se nestalo. O Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

1/2023

intenzitách dopravy ve smyslu přílohy I směrnice o bezpečnosti na nově navrhovaných komunikacích (43, jižní obchvat Kuřimi) návrh územního plánu nehovoří vůbec. Stejně jako nepojednává o „povaze dopravy a kategorizaci dopravního provozu podle typu“. Návrh územního plánu měl vedle vymezení ploch pro dopravu pojednávat i o volbě tras obou komunikací.

220. Velmi zásadní problém nastal s neposouzením mimoúrovňových křižovek na území odpůrkyně. Jsou celkem čtyři. Dále nebylo předmětem posouzení křížení krajské silnice II. třídy II/386 s navrhovaným koridorem pro komunikaci TEN-T (komunikace 43). Chybějící transpozice hodnocení dopadů podle čl. 3 odst. 2 směrnice o bezpečnosti způsobila, že toto hodnocení neproběhlo v územním plánování, kde podle vnitrostátních předpisů proběhnout mělo. V tomto kontextu nelze souhlasit s argumentací v rozsudku AZÚR, který se odvolal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016-198 („rozsudek pátého senátu“). Nejvyšší správní soud se zde nezabýval skutečností, že je transpozice směrnice o bezpečnosti do národní legislativy neúplná, navíc právě v té části, na kterou navrhovatelé odkazují, tj. z hlediska čl. 3 směrnice o bezpečnosti. To nesprávně pominul i rozsudek AZÚR. Daného ustanovení směrnice se proto lze dovolávat přímo, tj. včetně provádění hodnocení dopadů v rámci procesů územního plánování.
221. Podle navrhovatelů také nelze pominout vazbu na § 18 odst. 1 stavebního zákona. Územní plánování má vytvářet předpoklady pro výstavbu. Již na úrovni územního plánování se tedy má prokazovat realizovatelnost vymezených záměrů dopravní infrastruktury. Vzhledem k tomu, že nelze povolit realizaci staveb nesplňujících požadavky na bezpečnost, pak je čl. 3 směrnice o bezpečnosti logickým požadavkem a hodnocení dopadů je nepominutelným úkonem pro prokázání, že návrh vymezení komunikace 43 v územně plánovací dokumentaci je realizovatelný (vytváří předpoklady pro výstavbu).
222. Směrnicí o bezpečnosti navíc novelizovala směrnice 2019/1936. Ta zásadním způsobem rozšířila množinu silničních komunikací, na které směrnice o bezpečnosti dopadá. Jde o tzv. „hlavní silnice“. Do této kategorie spadají kromě komunikací transevropské sítě TEN-T i všechny silnice I. třídy, tj. i jižní obchvat Kuřimi, deklarovaný v územním plánu jako silnice I. třídy. Územní plán tedy trpí zásadními vadami, protože pomíjí povinnost doložit hodnocení dopadů podle čl. 3 směrnice o bezpečnosti (a to i v kontextu Směrnice o tunelech pro TEN-T) i porovnání alternativ (variant) nově navrhovaných komunikací podle směrnice o bezpečnosti.

b. Shrnutí vyjádření odpůrkyně

223. Odpůrkyně považuje námitku týkající se bezpečnosti silniční infrastruktury za irelevantní. Nelze si představit vyhodnocení bezpečnosti stavby, pokud se v územním plánu do území vymezuje jen koridor, v němž bude, ale také není možné na území odpůrce vymezit koridory v jiné trase, než ve které je umísťují zásady územního rozvoje. V tomto kontextu odpůrce souhlasí s rozsudkem AZÚR.

c. Hodnocení soudu

224. Navrhovatelé mají podle soudu pravdu v tom, že české právo nepřebírá čl. 3 směrnice o bezpečnosti řádným způsobem. Výslednou důvodnost jejich argumentace to ovšem

1/2023

nezakládá. Soud ani zde neshledal důvod odchylovat se od rozsudku AZÚR, protože chybějící transpozice čl. 3 směrnice o bezpečnosti nemá na jeho závěry vliv.

225. Rozsudek AZÚR, který se týkal přezkumu aktualizace zásad územního rozvoje, ve svém bodu 128 vysvětluje, že se k požadavkům na hodnocení dopadů na bezpečnost silničního provozu u projektů dopravní infrastruktury vyplývajícím z čl. 3 odst. 1 směrnice o bezpečnosti již vyjádřil rozsudek pátého senátu. Ten dovodil, že „hodnocení dopadů na bezpečnost silničního provozu ve smyslu přílohy I. [směrnice o bezpečnosti – upravil soud] svou podrobností výrazně přesahují úroveň ZÚR, neboť *zjevně předpokládají detailnější vymezení, případně umístění příslušné dopravní infrastruktury v území*“ (viz bod 348 citovaného rozsudku pátého senátu; zvýraznil krajský soud).
226. Nejvyšší správní soud poukázal na to, že směrnice o bezpečnosti souvisí s realizací staveb a silnic, které jsou součástí TEN-T. Jejím předmětem a účelem je zavést (mimo jiné) postupy v oblasti bezpečnosti provozu na silnicích, které jsou součástí TEN-T. Byť se předpoklad pro realizaci těchto silnic promítá i do úrovně zásad územního rozvoje prostřednictvím vymezení jejich koridorů, předmětem a účelem zásad územního rozvoje je, aby samosprávný orgán v určitém území stanovil základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezil plochy nebo koridory nadmístního významu a stanovil požadavky na jejich využití. Směrnice o bezpečnosti a územní plánování na úrovni zásad územního rozvoje sledují jiné cíle. Nejvyšší správní soud pak dodal, že *ze směrnice o bezpečnosti nelze dovozovat konkrétní důsledky pro proces pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, ledaže by tak směrnice výslovně stanovila* (viz bod 345 rozsudku pátého senátu).
227. Nejvyšší správní soud dále uvedl, že „z odborných názorů lze seznat, že vhodnost jednotlivých variant návrhu pozemní komunikace z hlediska jejich bezpečnosti a vlivu na stávající silniční síť ve smyslu [směrnice o bezpečnosti – upravil krajský soud] (vč. přílohy I.) se posuzuje ve fázi *plánování projektu, a to před jeho schválením. Společně s výsledky EIA by mělo jít o jedno z kritérií při volbě vhodné varianty návrhu pozemní komunikace*“ (viz bod 351 citovaného rozsudku pátého senátu; zvýraznil krajský soud). Analýzu dopadů ve smyslu směrnice „není možné bez dalšího spojit pouze s úrovní územně plánovací dokumentace, *nicméně lze ji efektivně provádět i na úrovni „nižší“, tedy na úseku územního rozhodování a stavebního řádu*“ (viz bod 351 rozsudku pátého senátu; zvýraznil krajský soud).
228. Rozsudek AZÚR pak navázal na závěry rozsudku pátého senátu a zopakoval, že ze směrnice o bezpečnosti nelze dovozovat konkrétní důsledky pro proces pořizování a vydávání zásad, ledaže by tak směrnice výslovně stanovila. Vhodnost jednotlivých variant návrhu pozemní komunikace z hlediska jejich bezpečnosti a vlivu na stávající silniční síť ve smyslu směrnice o bezpečnosti (včetně přílohy I.) se proto posuzuje *až ve fázi plánování projektu, a to před jeho schválením, tedy nikoli v rámci procesu pořizování územně plánovací dokumentace* (viz bod 128 rozsudku AZÚR).
229. Není přitom pravdou, jak namítají navrhovatelé, že by rozsudek pátého senátu (a potažmo z něj vycházející rozsudek AZÚR) nepracoval se skutečností, že v českém právu chybí transpozice čl. 3 odst. 2 směrnice o bezpečnosti. Ve svém bodě 349 naopak rozsudek pátého senátu výslovně z této skutečnosti vychází.
230. Podle soudu pak závěr, že se požadavky směrnice o bezpečnosti posuzují až ve fázi plánování projektu (před jeho schválením), tedy *nikoli v rámci procesu pořizování územně plánovací*

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

1/2023

dokumentace, platí i pro územní plány na úrovni obcí. Argument navrhovatelů, že čl. 3 směrnice o bezpečnosti ve smyslu české vnitrostátní legislativy zahrnuje vše, co předchází fázi územního řízení, proto neobstojí. I řada prvků hodnocení, na které navrhovatelé poukazují (viz bod 217 výše, tj. kritéria analýzy poměru nákladů a přínosů možných řešení, mezi něž patří např. dopad na stávající síť, počet dostupných parkovišť atd.), se svojí povahou a konkrétností hodí spíše do fáze přípravy projektu specifického záměru dopravní infrastruktury pro účely územního rozhodování a stavebního řádu, kde případně dojde i na posouzení EIA. Nikoliv do územního plánu, který „jen“ vymezuje koridory pro komunikaci 43 a jižní obchvat Kuřimi.

231. Námitka navrhovatelů, že územní plán odporuje závazné evropské legislativě pro bezpečnost silniční infrastruktury, proto není důvodná.

IV. 11. Není vadou s dopadem na zákonnost, pokud územní plán vymezil komunikaci 43 jako silnici I. třídy

a. Shrnutí návrhového bodu

232. Vymezení koridoru pro komunikaci 43 jako koridoru pro silnici I. třídy je podle navrhovatelů v rozporu se zákonem o pozemních komunikacích po jeho novelizaci zákonem č. 268/2015 Sb. Podle přechodných ustanovení (čl. II) této novely se silnice I. třídy, které byly rychlostními silnicemi podle zákona o pozemních komunikacích ve znění účinném před dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, nově považují za dálnice II. třídy, pokud měly směrově oddělené jízdní pásy [písm. a)], nebo byly zařazeny do transevropské silniční sítě [písm. b)].
233. Navrhovatelé věcně polemizují s rozsudkem Drásov, ve kterém se soud zabýval podobnou námitkou při přezkumu územního plánu městysu Drásov. Vycházel přitom z předchozího rozsudku AZÚR. Podle navrhovatelů nelze v tomto směru odkazovat na to, že odpůrkyně vycházela ze zásad územního rozvoje, které komunikaci 43 také vymezují jako silnici I. třídy. Zásady územního rozvoje nestojí nad zákonem. S tím se soud ve svých rozsudcích nevypořádal.
234. Navrhovatelé obsáhle popisují historii a časové souvislosti přijímání aktualizace zásad územního rozvoje a politiky územního rozvoje, při kterém se zvažovala možnost změny kategorie komunikace 43 z rychlostní silnice na dálnici. Územní plán měl správně vymezit koridor pro dálnici II. třídy, nikoliv pro silnici I. třídy. Tato otázka je podle navrhovatelů klíčová. Porušením zákona dochází k obcházení technických norem pro navrhování silnic a dálnic.

b. Shrnutí vyjádření odpůrkyně

235. Odpůrkyně odmítá vést polemiku o přípustnosti vymezení komunikace 43 jako silnice I. třídy. Do územního plánu přebrala označení a parametry silniční sítě z nadřazené dokumentace.

c. Hodnocení soudu

236. Soud se otázkou kategorizace silnice 43 a jejího případného rozporu se zákonem o pozemních komunikacích zabýval již v rozsudku Drásov, který se týkal územního plánu městysu Drásov. Dospěl k závěru, že vymezení komunikace 43 jako silnice I. třídy v předmětném územním

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

1/2023

plánu (převzaté z aktualizací zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje) – i pokud by bylo nepřesné – nepovažuje za závažnou vadu, která by mohla být důvodem pro zrušení napadeného územního plánu.

237. Nyní soud i přes obsáhlou argumentaci navrhovatelů nemá důvod se od svých předchozích právních závěrů odlišovat. Za zásadní totiž považuje to, že tato jimi namítaná vada nebude mít žádný vliv na zákonnost samotného územního plánu, pokud jde o vymezení zde napadených ploch dopravní infrastruktury. Územní plán totiž v návaznosti na aktualizaci zásad územního rozvoje vymezuje jen koridor pro budoucí komunikaci 43. Kategorizace této komunikace nemá žádný vliv na prostorové vymezení tohoto koridoru.
238. To jasně plyne i ze zásad územního rozvoje, které uvádí: „Převedením příslušných rychlostních silnic do kategorie dálnice (R43 – D43, R46 – D46, R52 – D52, R55 – D55) nedochází v prostorovém vymezení koridorů v ZÚR JMK k žádným změnám. Navrhovaná kategorie rychlostních silnic, ve které byly tyto silnice v předprojektové a projektové dokumentaci připravovány, nedoznává žádných změn, které by vyvolávaly nové územní nároky ve vymezení koridorů (vymezení plně zajišťuje podmínky pro možné umístění stavby), nebo nové přepravní funkce v celém dálničním a silničním systému, navrhovaném v ZÚR JMK.“ (viz s. 148).
239. Jinými slovy by vymezené koridory vypadaly stejně, jako vypadají nyní, bez ohledu na to, zda by komunikace 43 měla mít podobu silnice I. třídy nebo dálnice II. třídy. Ani navrhovatelé ostatně v tomto návrhovém bodu neuvádí, jaký vliv by případná nezákonnost vymezení komunikace 43 jako silnice I. třídy měla na zákonnost vymezení příslušných koridorů nebo jakým způsobem se tato nezákonnost dotýká jejich veřejných subjektivních práv. Otázka dodržení technických norem, na které odkazují navrhovatelé, má relevanci až při přípravě projektové dokumentace pro realizaci konkrétního záměru.
240. Pro soud je pochopitelné, že územní plán v tomto ohledu přebírá kategorizaci silnice z nadřazené územně plánovací dokumentace. Opačný postup by odporoval § 36 odst. 5 stavebního zákona, podle kterého jsou zásady územního rozvoje závazné pro pořizování a vydávání územních plánů. Mohlo by pak dojít k tomu, že územní plány jednotlivých obcí budou obsahovat odlišnou kategorizaci komunikace 43. Tento návrhový bod proto není důvodný.

IV. 12. Odpůrkyně vypořádala námitky odpovídajícím způsobem

a. Shrnutí návrhového bodu

241. Odpůrkyně se podle navrhovatelů místy chybně a místy nepřezkoumatelně vypořádala s námitkami, které podali k návrhu územního plánu. Navrhovatelé vznášeli celkem 19 samostatných námitek, které v zásadě odpovídají nyní vzneseným návrhovým bodům.

b. Shrnutí vyjádření odpůrkyně

242. Podle odpůrkyně je odůvodnění rozhodnutí o námitkách součástí napadeného opatření obecné povahy a je potřeba je tak číst. Úkolem odpůrkyně není, aby při vypořádání námitek neustále opakovala relevantní části návrhu. Kromě toho územní plán nelze vnímat jako „nosič“ pro napadení zásad územního rozvoje.

c. Hodnocení soudu

243. Judikatura klade poměrně přísné nároky na odůvodnění části územního plánu, ve které správní orgán rozhoduje o vznesených námitkách. Na rozhodnutí o námitkách se podle ní kladou (přiměřeně jeho povaze) srovnatelné požadavky jako na odůvodnění individuálního správního aktu podle § 68 odst. 3 správního řádu (blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2016, č. j. 5 As 94/2015-79). Správní orgán tedy musí uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, část VIII, či ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, bod 154).
244. Jakkoliv je tedy odůvodnění rozhodnutí o námitkách součástí odůvodnění územního plánu, jedná se o jeho autonomní část. Kladou se na něj odlišné nároky než na jiné části odůvodnění územního plánu. Tato skutečnost vyplývá z podstaty námitek, které jsou reakcí na navrženou podobu územního plánu, jejíž zdůvodnění jistě musí být logické a přesvědčivé. *Nicméně nutně zůstává spíše v obecné rovině a jen stěží lze požadovat, aby obecná část odůvodnění územního plánu už předem zdůvodňovala příslušné změny z pohledu každého dotčeného pozemku.* Takový požadavek by se – už jen z hlediska nároků na rozsah takového odůvodnění územního plánu – většinou nedal provést. Tím spíše je ale nutné, pokud někteří vlastníci dotčených nemovitostí podají proti navrženému řešení konkrétní námitky (§ 52 odst. 2 stavebního zákona), aby odpůrkyně tyto námitky v jejich konkrétní podobě přezkoumatelným způsobem vypořádala v souladu s § 172 odst. 5 správního řádu (§ 54 odst. 4 stavebního zákona).
245. Pro posouzení důvodnosti této námitky není důležité to, jestli odpůrkyně vypořádala námitky navrhovatelů věcně správně či nikoliv. To soud hodnotí v rámci dalších jednotlivých návrhových bodů. Podstatné je pouze to, zda je ze způsobu vypořádání námitek zřejmé, z jakých konkrétních důvodů je odpůrkyně považuje za liché, mylné nebo vyvrácené.
246. Většina výhrad, které navrhovatelé vznášejí ve vztahu k tomu, jak odpůrkyně vypořádala jejich námitky, se přitom týká právě *věcné správnosti závěrů odpůrkyně*, nikoliv nedostatků jejich zdůvodnění. Nepřezkoumatelnost vypořádání námitek navrhovatelé tvrdí pouze ve vztahu ke čtyřem námitkám: [i] námitka č. 9 týkající se nevyhodnocení konfliktu trasování Vírského vodovodu s navrženým koridorem pro komunikaci 43; [ii] námitka č. 10 týkající se nesplnění úkolu pro územní plánování plynocího z bodu 81d písm. a) zásad územního rozvoje, tj. vymezení koridoru silnice I/43 v úseku Troubsko (D1) – Kuřim – Lysice v součinnosti s dotčenými orgány státní správy, s ohledem na přepravní funkci a požadované technické parametry; [iii] námitka č. 11 týkající se nesplnění úkolu pro územní plánování plynocího z bodu 81d písm. b) zásad územního rozvoje, tj. vymezení koridoru silnice I/43 s ohledem na zajištění optimalizace trasy v rámci koridoru s cílem minimalizace dopadů na obytnou zástavbu, splnění hlukových limitů, zachování prostupnosti krajiny; a [iv] námitka č. 15 týkající se nesplnění úkolu pro územní plánování plynocího z bodu 81d písm. f) zásad územního rozvoje, tj. zpřesnit a vymezení koridoru DS40 s cílem minimalizace dopadů na obytnou zástavbu, s ohledem na potřebu protihlukových opatření a na snížení imisí, s ohledem na zmírnění pohledového působení komunikace a zajistit územní podmínky pro zachování či nahrazení stávající průchodnosti územím.
247. Odpůrkyně tyto námitky vypořádala „hromadně“ tím, že konkrétní podobu záměru budou řešit navazující podrobné dokumenty (především v územním řízení), které budou dále Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

1/2023

naplňovat úkoly stanovené v zásadách územního rozvoje pro územní plánování. Řešit budou konkrétní podobu záměrů (uspořádání komunikací), jejich umístění do území, koordinaci s dalšími záměry v území (další komunikace, poldr, biocentrum), příčnou prostupnost dopravního koridoru (včetně územního systému ekologické stability) atd. Územní plán vytváří pouze základní podmínky pro umístění záměrů vymezením ploch nebo koridorů a stanovením podmínek pro jejich využití. Přesné umístění konkrétních záměrů, při splnění všech požadavků plynoucích ze zákonů a nadřazené územně plánovací dokumentace je otázkou navazujících řízení.

248. Vypořádání námitek podle soudu dostatečně odpovídá požadavkům plynoucím z výše odkazované judikatury. Reakce odpůrkyně na námítky, byť poměrně stručná, srozumitelně vysvětluje důvody, pro které navrhovatelům nevyhověla. Soud nepovažuje za vadu, že odpůrkyně nevypořádala každou navrhovatelí uplatněnou námitku samostatně. Námítky č. 10, 11 a 15 shodně vytýkají odpůrkyni to, že územní plán neplnil požadavky, které pro něj plynou ze zásad územního rozvoje. Ty shodně požadovaly vymezení a zpřesnění koridoru pro komunikaci 43. Odpůrkyně má ovšem pravdu, že územní plán nemůže řešit veškeré technické podrobnosti související s realizací této komunikace, které budou předmětem navazujících povolovacích řízení. Umístění a realizace konkrétních protihlukových opatření nebo vegetačních bariér ke snížení imisí skutečně nelze předvídat již v územním plánu, není-li v tuto chvíli známá ani přesná trasa komunikace 43 v rámci vymezených koridorů.
249. Částečně za pravdu lze dát navrhovatelům v tom, že vypořádání námitek by si žádalo o něco konkrétnější reakci na námitku týkající se Vírského vodovodu (námitka č. 9). Tato námitka však obsahově směřuje spíš vůči samotné aktualizaci zásad územního rozvoje než vůči územnímu plánu. Poukazuje totiž na to, že aktualizace nevyhodnocuje konflikt trasování Vírského vodovodu s navrženým koridorem pro komunikaci 43. Soud proto nepovažuje za vadu, která by způsobovala nepřezkoumatelnost územního plánu, pokud odpůrkyně na tuto námitku výslovně nereagovala. Odpověď navrhovatelům poskytuje např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 26. 10. 2021, č. j. 67 A 6/2021-133 (body 158 až 160), který se podobnou námitkou zabýval při přezkumu aktualizace zásad územního rozvoje.
250. Návrhový bod týkající se nevypořádání námitek navrhovatelů k návrhu územního plánu není důvodný.

IV. 13. Územní plán v otázkách, na něž navrhovatelé poukazují ve svých návrhových bodech, neodporuje aktualizaci zásad územního rozvoje

a. Shrnutí návrhového bodu

251. Územní plán je podle navrhovatelů v rozporu s aktualizací zásad územního rozvoje, které vymezují koridory komunikace 43 a jižního obchvatu Kuřimi, včetně souvisejících mimoúrovňových křižovatek. Úkolem územního plánu bylo tyto koridory zpřesnit. Územní plán však v některých místech koridory rozšiřuje. To je nepřípustné. Územní plán navíc může vymezit pouze plochy, resp. koridory pro místní nebo obecní komunikace, nikoliv pro komunikace krajské. Ty lze v územním plánu vymezovat jen na základě výjimky podle § 43 odst. 1 stavebního zákona. To by se pak mělo odrazit v odůvodnění územního plánu, které ale uvádí, že územní plán nevymezuje záležitosti nadmístního významu.

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

b. Shrnutí vyjádření odpůrkyně

252. Podle odpůrkyně územní plán vymezuje koridory a plochy pro trasy silnic a mimoúrovňové křižovatky v souladu se zásadami územního rozvoje. Zpřesňuje záměry určené pro rozvoj silniční dopravy. To, že tyto návrhové plochy dopravní infrastruktury jsou místy rozsáhlejší, souvisí s tím, aby umožnily také umístění souvisejících a navazujících záměrů (poldr, biocentrum, silnice nižší kategorie). Pokud by vymezení návrhových koridorů nebylo souladné či v územním plánu jinak nenaplnilo úkoly stanovené pro územní plánování v zásadách územního rozvoje, nedostal by návrh územního plánu by od krajského úřadu kladné stanovisko.

c. Hodnocení soudu

253. Na rozdíl od navrhovatelů má soud má za to, že požadavek na zpřesnění koridoru nebo plochy vyplývající z nadřazené územně plánovací dokumentace nelze vykládat tak, že by územní plán nutně musel daný koridor zmenšit či zúžit. Pokud v době přijímání územního plánu neexistuje přesné technické řešení konkrétního záměru, v jehož souvislosti nadřazená územně plánovací dokumentace vymezuje plochu dopravní infrastruktury, pak je pochopitelné, že tuto plochu nebude vždy objektivně možné upřesnit tak, aby se co nejvíce přiblížila finálnímu umístění navrhovaného záměru.

254. Zároveň může být s ohledem na úkoly pro územní plánování plynoucí ze zásad územního rozvoje nutné vymezený koridor v některých místech rozšířit, pokud jsou k tomu rozumné důvody a pokud to vyžaduje místní uspořádání území. Odůvodnění územního plánu přitom uvádí, že „v ploše č. 170 musí být v rámci přípravy silničních staveb zajištěno a zkoordinováno také umístění dalších záměrů vázaných na toto území, tj. poldru na Kuřimce a lokálního biocentra“ (viz s. D46). Mezi úkoly pro územní plánování podle zásad územního rozvoje patřil požadavek „[z]ajistit územní koordinaci a ochranu koridoru silnice I/43 v ÚPD dotčených obcí včetně umístění protipovodňových opatření na Kuřimce – poldr.“ Odpůrkyně při vypořádání námitek přiznala, že v tuto chvíli s ohledem na neexistenci podrobnějších podkladů není možné vymezení záměrů zpřesnit. To však není překážka vymezení plochy dopravní infrastruktury v územním plánu.

255. Není také pravdou, že by územní plán v rozporu s § 43 odst. 1 stavebního zákona vymezoval záležitosti nadmístního významu. Naopak v souladu s úkoly pro územní plánování plynoucí z aktualizace zásad územního rozvoje územní plán zpřesňuje koridory pro trasy silnic vymezených v zásadách územního rozvoje – zejména jde o koridory pro plánovanou výstavbu komunikace 43 (koridory DS40 a DS41) a jižní obchvat Kuřimi (koridor DS45) – a jejich napojení na stávající komunikace.

256. Pokud jde o navrhovatelí odkazované silnice II. a III. třídy, územní plán pouze vymezuje plochy dopravní infrastruktury tak, aby zajistil průchodnost stávajících i navrhovaných silnic územím odpůrkyně. Tyto silnice pak lze ve vymezených plochách upravovat buď ve stávajících parametrech nebo v parametrech uvedených v dokumentu *Návrhová kategorizace krajských silnic JMK* (viz s. D46). Územní plán ovšem nevymezuje koridory pro žádné silnice nadmístního významu, se kterými by nepočítala nadřazená územně plánovací dokumentace.

257. Návrhový bod, že územní plán odporuje aktualizaci zásad územního rozvoje, proto není důvodný.

1/2023

IV. 14. Odpůrkyně zásadně naplnila úkoly pro územní plánování z aktualizace zásad územního rozvoje, jejichž nesplnění jí navrhovatelé vytýkají

a. Shrnutí návrhového bodu

258. Navrhovatelé namítají, že odpůrkyně v územním plánu nesplnila úkoly pro územní plánování z aktualizace územního rozvoje.
259. V první řadě poukazují na to, že odpůrkyně nevymezila koridor pro komunikaci 43 v součinnosti s dotčenými orgány státní správy, s ohledem na přepravní funkci a požadované technické parametry [bod 81d písm. a) aktualizace], na což upozorňovali ve své nevypořádané námitce č. 10. Odpůrkyně podle nich ani nevymezila koridor komunikace 43 s ohledem na zajištění optimalizace trasy v rámci koridoru s cílem minimalizace dopadů na obytnou zástavbu, splnění hlukových limitů, zachování prostupnosti krajiny [bod 81d písm. b) aktualizace], na což upozorňovali ve své nevypořádané námitce č. 14 a v bodě týkajícím se akustického plánování.
260. Odpůrkyně podle navrhovatelů dále nesplnila úkol stanovený v bodě 81d písm. d) aktualizace, podle kterého měla zpřesnit a vymezit koridor DS41 s ohledem na minimalizaci, případně vyloučení vlivů na přírodní rezervaci Obůrky-Třeštnec a jejich ochranná pásma, zajištění dostatečné prostupnosti silničního tělesa pro živočichy, zachování skladebných funkcí prvků územního systému ekologické stability, minimalizaci rozsahu záboru zemědělského půdního fondu a pozemků určených plnit funkci lesa, minimalizaci vlivů na ochranné pásmo vodních zdrojů II. stupně, odtokové poměry a čistotu povrchových vod, minimalizaci vlivů na krajinný ráz a zachování průchodnosti krajiny [bod 81d písm. e) aktualizace].
261. K tomu navrhovatelé odkazují na svoji argumentaci k ochraně zemědělského půdního fondu. Odpůrkyně měla taky zajistit územní koordinaci a ochranu koridoru komunikace 43 v územně plánovacích dokumentacích dotčených obcí včetně umístění protipovodňových opatření na Kuřimce – poldr. Zde opět odkazují na svoji nevypořádanou námitku č. 14 a argumentaci k akustickému plánování.
262. Z bodu 81d písm. f) aktualizace plynul nesplněný úkol zpřesnit a vymezit koridor DS40 s cílem minimalizace dopadů na obytnou zástavbu, s ohledem na potřebu protihlukových opatření (např. protihlukové stěny, zemní valy) a na snížení imisních příspěvků komunikace (např. vegetační bariéry, ozelenění), s ohledem na zmírnění pohledového působení komunikace (např. vegetační bariéry, překrytí, ozelenění), a zajistit územní podmínky pro zachování či nahrazení stávající průchodnosti územím. Podle bodu 81d písm. h) aktualizace měla odpůrkyně tentýž úkol vůči koridoru DS41. V souvislosti s oběma koridory tvořící komunikaci 43 zde navrhovatelé znovu odkazují na svoji nevypořádanou námitku č. 14 a argumentaci k akustickému plánování.
263. Pokud jde o jižní obchvat Kuřimi, v jeho případě plynuly úkoly pro územní plánování z bodu 118b aktualizace. Podle písmene a) měla odpůrkyně zpřesnit a vymezit koridor pro jižní obchvat Kuřimi s ohledem na přepravní funkci a požadované technické parametry. Podle písm. b) bylo jejím úkolem zajistit územní koordinaci, prioritně s navrženou trasou silnice I/43 (DS40, DS41) a s protipovodňovými opatřeními na Kuřimce – poldr, a ochranu koridoru silnice v územně plánovacích dokumentacích dotčených obcí. Obojí podle navrhovatelů odpůrkyně nesplnila. I zde odkazují na svoji nevypořádanou námitku č. 14 a argumentaci k akustickému plánování.

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

1/2023

264. Stejně argumentují i v případě bodu 118b písm. c) aktualizace, podle nějž odpůrkyně měla „zpřesnit a vymezit koridor DS45 pro jižní obchvat Kuřimi s ohledem na minimalizaci případně vyloučení vlivů na ochranné pásmo přírodní památky Šiberná, zachování skladebných funkcí prvků územního systému ekologické stability, minimalizaci rozsahu záboru zemědělského půdního fondu a pozemků určených k plnění funkcí lesa, vlivů na ochranné pásmo vodních zdrojů II. stupně, odtokové poměry a čistotu povrchových vod, minimalizaci vlivů na krajinný ráz a zachování průchodnosti krajiny. Navrhovatelé zde jen doplňují odkaz na argumentaci k zemědělskému půdnímu fondu.

b. Shrnutí vyjádření odpůrkyně

265. Podle odpůrkyně se navrhovatelé mylí. Jinak by nedostala kladné stanovisko krajského úřadu.

c. Hodnocení soudu

266. Odpovědi na tyto námitky navrhovatelé již naleznou na jiných místech tohoto rozsudku v posouzení věcně souvisejících námitek. Pokud ovšem navrhovatelé vznášejí tento návrhový bod, pak jim soud pro přehlednost krátce odpoví i tu.

267. Jde-li o namítané nevymezení koridoru pro komunikaci 43 v součinnosti s dotčenými orgány státní správy, s ohledem na přepravní funkci a požadované technické parametry podle bodu 81d písm. a) aktualizace zásad územního rozvoje, na což upozorňovali ve své námitce č. 10, pak lze odkázat na body 247 až 248 výše. Tam soud shledal, že hromadné vypořádání dané námitky proběhlo řádně. Navrhovatelé pak kromě obecného konstatování „to nebylo provedeno“, tento svůj pohled blíže nerozvádí. Ve stejné míře obecnosti je pak třeba zopakovat, co soud uvedl již výše, že územní plán nemůže řešit veškeré technické podrobnosti související s realizací této komunikace, které budou předmětem navazujících územních a stavebních řízení.

268. Zbytek zmíněných úkolů a jejich nesplnění navrhovatelé spojují s nevypořádáním námitky č. 14, ve které namítali, že odpůrkyně vymezila koridor pro komunikaci 43 bez řádného projednání o protipovodňových opatřeních na území odpůrkyně a k potřebnému poldru. Soud i zde odkazuje na obecnou odpověď odpůrkyně, podle které konkrétní podobu záměru budou řešit navazující podrobné dokumentace, kde se budou dále naplňovat úkoly stanovené v zásadách územního rozvoje pro územní plánování. Nedá se tedy říci, že by je v tomto směru nesplnila. Soud dodává, že neshledal nezákonnost ani v otázce ochrany zemědělského půdního fondu. V této části daný návrhový bod není důvodný.

269. Pokud pak navrhovatelé odkazují na své námitky týkající se akustického plánování, pak jim lze v jistém smyslu dát za pravdu. Soud výše vysvětlil, že bude ještě třeba řádně vyhodnotit, zda má proběhnout vyhodnocení SEA. Jeho součástí – pokud krajský úřad vznesl požadavek na vyhodnocení SEA – případně bude muset být i posouzení hlučnosti v souladu se směrnicí o hodnocení hlučnosti. Tak stojí jádro problému, který bude muset odpůrkyně případně napravit. Jde nepřímě i o nesplnění úkolů z aktualizace zásad územního rozvoje.

IV. 15. Námitky týkající se přírodní památky Obůrky-Třeštětec nejsou důvodné

a. Shrnutí návrhového bodu

270. Podstatou je zde tvrzené pochybení týkající se přírodní památky Obůrky-Třeštětec (plocha č. 163). V době přijímání návrhu územního plánu byla tato oblast přírodní rezervací. V Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

1/2023

průběhu pořizování územního plánu však došlo k její „degradaci“ na přírodní památku (nařízením Jihomoravského kraje ze dne 13. 1. 2021 o zřízení přírodní památky Obůrky-Třeštětec). Odůvodnění územního plánu tento postup dostatečně nevysvětluje.

271. Orgán ochrany životního prostředí krajského úřadu původně vydal nesouhlasné stanovisko k územnímu plánu podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Poukazoval na to, že území (tehdejší) přírodní rezervace je součástí plochy smíšené nezastavěného území. Na území přírodní rezervace a jejího ochranného pásma se tak vztahovaly nevyhovující regulativy, včetně přípustnosti staveb a dalších aktivit. Městský úřad Kuřim jako pořizovatel následně zaslal orgánu ochrany životního prostředí žádost o dohodu, ve které navrhl úpravu regulativů plochy č. 163 a úpravu vymezení chráněného území – jeho zmenšení a změnu na přírodní památku. Po těchto změnách již orgán ochrany životního prostředí přijal k návrhu územního plánu pozitivní stanovisko. Podle navrhovatelů tím orgán ochrany životního prostředí porušil úkol stanovený v bodu 81 aktualizace zásad územního rozvoje, kterým bylo „[z]přesnit a vymežit koridor DS41 s ohledem na minimalizaci případně vyloučení vlivů na (...) PR Obůrky – Třeštětec a jejich ochranná pásma (...)“.
272. Oznámení o předložení záměru na nové vyhlášení zvláště chráněného území přírodní památky dostali pouze vlastníci dotčených nemovitostí na území přírodní památky. Dotčenými osobami jsou však i všichni majitelé okolních zemědělských pozemků, kteří o zamýšlené změně nebyli informováni.
273. Změna 20 let existující přírodní rezervace na přírodní památku se jeví být nedůvodná a odporující zákonu o ochraně přírody a krajiny. Plocha dopravní infrastruktury pro realizaci komunikace 43 navíc zasahuje do ochranného pásma přírodní památky. V nejužším místě má tato plocha šíři cca 70 m. Z toho 50 m představuje ochranné pásmo chráněné lokality. Vlastní těleso komunikace 43 má být široké cca 25 až 30 m. Muselo by zde dojít k záboru většiny plochy ochranného pásma a tím i k významnému ovlivnění nejen hydrogeologickému, ale i přímému ovlivnění chráněných biotopů a ekosystémů v lokalitě přírodní památky.

b. Shrnutí vyjádření odpůrkyně

274. Odpůrkyně tvrdí, že ploše č. 163 zahrnuté do smíšeného nezastavěného a stabilizovaného území (N) náleží ochrana podle textové části územního plánu bodu 8.12.1. – přípustným využitím jsou pouze pozemky s trvalou vegetací přírodě blízkého charakteru a záměry uvedené v bodě 8.1 písm. g) a k) – tj. stavby, zařízení a jiná opatření pro ochranu přírody a krajiny, včetně staveb, které s nimi bezprostředně souvisejí, včetně oplocení; a územní systém ekologické stability). Touto úpravou regulace využití chráněné lokality se vyhovělo původně negativnímu stanovisku orgánu ochrany životního prostředí.

c. Shrnutí vyjádření spolku Občané Malhostovic za Optimalizovanou D43

275. Spolek *Občané Malhostovic za Optimalizovanou D43* namítá, že by došlo k významnému negativnímu vlivu na tuto od roku 1980 chráněnou lokalitu se vzácnými biotopy, včetně orchidejí. Tuto lokalitu v těsné blízkosti katastrálního území obce Malhostovice vyhlásilo Ministerstvo pro životní prostředí jako přírodní rezervaci. To poté nepochopitelně a za velmi podivných okolností v časovém souběhu s pořizováním územního plánu (a zjevně v reakci na nesouhlasné stanovisko krajského úřadu) své rozhodnutí modifikovalo a úroveň ochrany této cenné lokality byla, jak dokládá územní plán, zjevně účelově degradována.

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

d. Hodnocení soudu

276. Soud předesílá, že námitky související se změnou přírodní rezervace na přírodní památku nelze uplatňovat v řízení o návrhu na zrušení územního plánu. Chybí zde totiž příčinná souvislost mezi regulací obsaženou v napadeném opatření obecné povahy a tvrzeným dotčením navrhovatelů.
277. K této změně nedošlo přímo v rámci procesu pořizování územního plánu (byť s ním zřejmě souvisela), ale postupem podle zákona o ochraně přírody a krajiny, který poskytuje samostatný způsob procesní ochrany. Postup při projednávání záměrů na vyhlášení, změny nebo zrušení zvláště chráněných území upravuje § 40 zákona o ochraně přírody a krajiny.
278. Prvním krokem je zpracování záměru na vyhlášení zvláště chráněného území nebo jeho ochranného pásma (odst. 1). Tento záměr následně orgán ochrany přírody zašle obcím a krajům, jejichž území se záměr dotýká. Vlastníkům nemovitých věcí dotčených záměrem, zapsaným v katastru nemovitostí, dále zašle písemné oznámení o předložení záměru k projednání spolu s informací o tom, kde je možno se seznámit s jeho úplným zněním, kdo je oprávněn podat k němu námitky a kdy uplyne lhůta pro jejich podání. Oznámení zároveň zveřejní na portálu veřejné správy (odst. 2). Dotčené obce a kraje a také vlastníci nemovitých věcí dotčených navrhovanou ochranou mohou ve lhůtě 90 dnů uplatnit námitky k předloženému záměru (odst. 4). Stejný proces se uplatní také v případě změny vymezení u vyhlášeného zvláště chráněného území nebo jeho ochranného pásma i v případě jejich zrušení (§ 41 a § 45).
279. Rozhodnutí o námitkách proti návrhu zvláště chráněného území a jeho ochranného pásma podle uvedených ustanovení je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního, proti kterému lze podat správní žalobu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2019, č. j. 4 As 26/2019-41). Navrhovatelé sice nepatří mezi okruh osob, které mohou podávat námitky, protože nejsou vlastníky nemovitých věcí dotčených záměrem. Zákon o ochraně přírody a krajiny však v řízení podle § 40 nevylučuje účastenství jiných osob tvrdících přímé dotčení na svých právech (na rozdíl od úpravy platné do roku 2009), případně spolků zabývajících se ochranou přírody (viz Vomáčka, V., Knotek, J., Konečná, M., Hanák, J., Dienstbier, F., Průchová, I. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 298).
280. Na případná pochybení v procesu vyhlášení, změny nebo zrušení zvláště chráněného území je tak třeba upozorňovat v řízení podle § 40 zákona o ochraně přírody a krajiny, nikoliv až v návrhu na zrušení opatření obecné povahy, jehož regulace na toto území dopadá. Z toho důvodu nemohlo dojít k pochybení tím, že odůvodnění územního plánu neobsahuje žádné bližší vysvětlení důvodů, které vedly ke změně přírodní rezervace na přírodní památku.
281. Jinou otázkou je však zákonnost vymezení zastavitelné plochy v ochranném pásmu přírodní památky. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dovodil, že „[v] případě, že úprava obsažená v napadeném opatření obecné povahy skutečně negativně zasahuje do právní sféry navrhovatele, může se navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 soudního řádu správního úspěšně dovolat i porušení právních předpisů, jejichž primárním účelem je ochrana veřejného zájmu. Výjimkou jsou případy, kdy je na první pohled zřejmé, že navrhovatelem namítané porušení veřejného zájmu se zcela míjí s právní sférou navrhovatele.“ (usnesení ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264).

1/2023

282. V tomto případě soud nemá pochyb o tom, že veřejným zájmem, který je zde ve hře, je zájem na ochraně životního prostředí. Soud se proto mohl k námitce takto legitimovaných navrhovatelů zabývat zákonností územního plánu v části vymezení zastavitelné plochy v ochranném pásmu přírodní památky Obůrky-Třeštnec.
283. Zákon o ochraně přírody a krajiny *a priori* nevylučuje realizaci staveb na území ochranného pásma zvláště chráněného území. Takový zákaz může plynout například z obecně závazných předpisů kraje týkajících se zvláště chráněných území. Samotný zákon v § 37 odst. 2 pouze vyžaduje souhlas orgánu ochrany přírody (mimo jiné) k umístování, povolování nebo provádění staveb. Nařízení Jihomoravského kraje o zřízení přírodní památky Obůrky-Třeštnec pak v čl. 3 písm. g) zakazuje bez předchozího souhlasu orgánu ochrany přírody umísťovat stavby toliko na území přírodní památky, nikoliv i v jejím ochranném pásmu.
284. Funkcí ochranného pásma je zabezpečení zvláště chráněných území před rušivými vlivy okolí. Soud souhlasí s navrhovateli, že vymezení zastavitelné plochy v ochranném pásmu tuto funkci do jisté míry popírá. To však ještě neznamená, že by územní plán v dotčené části odporoval zákonu o ochraně přírody a krajiny. *Opatření obecné povahy totiž nepředstavuje definitivní budoucí podobu dotčené lokality.* Dodržení podmínek vyplývajících z § 37 zákona o ochraně přírody a krajiny bude předmětem navazujících povolovacích řízení. Tam dostanou náležitý průchod.
285. Soud podpůrně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2020, č. j. 4 As 360/2019-42, ve kterém šlo o podobný problém. V této věci sice Nejvyšší správní soud konstatoval, že pokud napadená část opatření obecné povahy vymezuje novou zastavitelnou plochu v ochranném pásmu přírodní památky, kde je to zakázáno, měla by již změna územního plánu náležitě vysvětlovat, proč je taková výstavba možná. *Zákaz zde ale plynul z ustanovení vyhlášky hl. m. Prahy, která zakazovala v ochranném pásmu přírodní památky provádět jakoukoliv stavbu mimo stavby sloužící lesnímu hospodářství a stavby zabezpečující plnění funkce lesů.* I přesto však Nejvyšší správní nepovažoval dotčenou část územního plánu za nezákonnou. Pouze vyžadoval pečlivější zdůvodnění.
286. Ani tato námitka týkající se přírodní památky Obůrky-Třeštnec tedy není důvodná.

IV. 16. Zbýlé námitky osob zúčastněných na řízení nejsou důvodné

a. Námitka spolku *Spokojené díly*

287. Spolek *Spokojené díly* namítá, že nelze pominout, že první aktualizaci zásad územního rozvoje a územní plány Malhostovic a Kuřimi pořizovala architektonická kancelář s odpovědným projektantem Ing. arch. K. Upozorňuje na situaci, která se jeví jako zásadní a nepřípustný střet zájmů. Mimo uvedené územně plánovací dokumentace (dokumentů pořizovaných ve veřejném zájmu) je i odpovědným projektantem rozšíření města Kuřimi o cca 50 % (tzv. projekt Kuřim-Záhoří). V dané věci má smluvní závazek vůči soukromým developerům tohoto mnohamiliardového projektu závislého od změn v územním plánování již od roku 2007.
288. Soud podotýká, že spolek *Spokojené díly* tuto svou námitku neváže k územnímu plánu odpůrkyně. Není proto jasné, jak se jím vnímaný střet zájmů měl právě u územního plánu odpůrkyně projevit. Nad rámec uvedeného si soud dovoluje odkázat na body 285-293 rozsudku AZÚR, kde detailně vysvětlil, proč námitky vůči dané architektonické kanceláři

Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

1/2023

neobstojí. Jde-li konkrétně o obytný soubor Kuřim-Záhoří, soud v bodě 288 rozsudku AZÚR odůvodňuje, proč není korektní zjednodušeně tvrdit, jak to činí navrhovatelé, že zpracovatel měl ekonomický zájem na volbě koridoru obchvatu Kuřimi. Soud nemá v nynější věci důvod se od těchto závěrů odchylovat.

b. Námitka Františka Grézla

289. F. G. jako osoba zúčastněná na řízení namítá, že je vlastníkem rodinného domu v Malhostovicích. Napadená komunikace měla být v jeho těsné blízkosti. Na vymezování transevropské komunikace 43 nelze nahlížet jinak než v souvislostech celého úseku od dálnice D1 přes území všech obcí na trase až po napojení na dálnici D35.
290. Soud i zde konstatuje, že F. G. tuto svou námitku neváže k územnímu plánu odpůrkyně. Není proto jasné, jak měl právě územní plán zasáhnout do jeho práv. Jeho tvrzení, že na vymezování komunikace 43 je třeba nahlížet v souvislosti celého relevantního úseku pak přesahuje možnou působnost územního plánu odpůrkyně. Spadala by spíše na úroveň zásad územního rozvoje. Navíc ani tato námitka není dostatečně konkrétní, protože neosvětluje, jak se tento F. G. vnímaný problém (ne)měl projevit. Jde o nedůvodnou námitku.

V. Závěr a náklady řízení

291. Soud dospívá k závěru, že návrh je důvodný, pokud jde o námitku týkající se potřebnosti vyhodnocení SEA. Závěr krajského úřadu, že není nutné vyhodnocení SEA provádět – ani po převedení územních rezerv do návrhové plochy pro komunikaci 43 a jižní obchvat Kuřimi – totiž není dostatečně odůvodněný. Odpůrkyně tento nepřezkoumatelný závěr krajského úřadu následovala a zatížila územní plán závažnou vadou. Soud proto ruší napadené části změny územního plánu, které specifikuje číselným označením dotčených koridorů v územním plánu. Ruší je v tomto rozsahu ke dni právní moci tohoto rozsudku (§ 101d odst. 2 soudního řádu správního).
292. Úspěšným navrhovatelům vzniklo právo na náhradu nákladů řízení proti odpůrkyni. Výrokem II. tohoto rozsudku proto soud uložil odpůrkyni povinnost zaplatit navrhovatelům do 30 dnů od právní moci rozsudku náhradu nákladů řízení o žalobě v celkové výši 41 560 Kč.
293. První část náhrady nákladů řízení tvoří navrhovateli zaplacené soudní poplatky za podání návrhu v celkové výši 10 000 Kč. Druhou částí je mimosmluvní odměna advokátky navrhovatelů Mgr. Lenky Kotulkové [§ 35 odst. 2 soudního řádu správního, § 6 odst. 1, § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu č. 177/1996 Sb.] včetně jejích hotových výdajů (§ 13 advokátního tarifu). Soud jí přiznal odměnu za celkově šest společných úkonů právní služby. Ty spočívají v přípravě a převzetí věci [§ 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu], podání žaloby, repliky na vyjádření odpůrkyně, vyjádření vůči stanovisku MŽP k AZÚR, vyjádření ke kasační stížnosti odpůrkyně a vyjádření k věci po kasačním rozsudku [vše podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu].
294. Jde ovšem o společné úkony při zastupování dvou navrhovatelů. Dle § 12 odst. 4 advokátního tarifu proto zástupkyni za každou takto zastupovanou osobu náleží mimosmluvní odměna snižená o 20 %. Za jeden společný úkon právní služby jí tudíž připadá 4 960 Kč, za šest úkonů tedy 29 760 Kč. K tomu je třeba připočíst režijní paušál 300 Kč za každý společný úkon právní služby (§ 13 odst. 1, 4 advokátního tarifu), celkově tedy 1 800 Kč. Advokátka navrhovatelů Shodu s prvopisem potvrzuje: R. L.

není plátkyní DPH. Za zastoupení advokátkou tedy navrhovatelům náleží celková náhrada ve výši 31 560 Kč. S uhrazenými soudními poplatky tak celková náhrada nákladů řízení přiznaná navrhovatelům vůči odpůrkyni činí 41 560 Kč. K jejímu zaplacení soud určil přiměřenou lhůtu.

295. Osoby zúčastněné na řízení mají právo na náhradu pouze těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jim soud uložil; případně jim soud může z důvodů hodných zvláštního zřetele na návrh přiznat i náhradu dalších nákladů řízení (§ 60 odst. 5 soudního řádu správního). Soud osobám zúčastněným na řízení žádnou povinnost neuložil. A neshledal ani žádný důvod hodný zvláštního zřetele pro přiznání dalších nákladů řízení. Právo na náhradu nákladů řízení jim proto nevzniklo, čemuž odpovídá i výrok III. tohoto rozsudku.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **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 26. listopadu 2024

Petr Pospíšil v.r.
předseda senátu