



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Faisala Husseiniho v právní věci navrhovatelů: **a) Občanské sdružení Dolní Dunajovice proti R 52, z. s.**, Hlavní 130, Dolní Dunajovice, **b) V. P.**, oba zastoupeni advokátkou Mgr. Lenkou Kotulkovou, Kopečná 241/20, Brno, proti odpůrkyni: **obec Perná**, Perná 294, zastoupena advokátem Mgr. Janem Tejkalem, Helfertova 2040/13, Brno, **za účasti** osob zúčastněných na řízení: **I. M. K., II. Jihomoravský kraj**, Žerotínovo náměstí 449/3, Brno, zastoupen advokátem JUDr. Petrem Fialou, Helfertova 2040/13, Brno, o návrhu na zrušení částí opatření obecné povahy – změny č. 1 Územního plánu obce Perná vydaného zastupitelstvem obce dne 21. 9. 2022, v řízení o kasačních stížnostech odpůrkyně a osoby zúčastněné na řízení II proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 1. 2024, čj. 65 A 5/2023-259,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 1. 2024, čj. 65 A 5/2023-259, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

1. Vymezení věci

[1] Odpůrkyně rozhodla dne 21. 9. 2022 o změně č. 1 Územního plánu obce Perná (dále též „změna územního plánu“). Změnu územního plánu napadli navrhovatelé, kteří se domáhali, aby ji krajský soud částečně zrušil. Ten žalobě vyhověl a napadeným rozsudkem zrušil změnu územního plánu v části vymezených koridorů K-DS04 (A-D) pro umístění dálnice D52, silnice II. třídy a souvisejících staveb a vymezených koridorů K-T01-02 pro stavební úpravy a přeložky vodotečí související s umístěním dálnice D52 (veškeré napadené koridory tedy souvisí s plánovaným umístěním dálnice D52 a doprovodné silnice II. třídy na trase *Pohořelice – Mikulov – hranice ČR*).

[2] Krajský soud shledal důvodnou především námitku, podle které během procesu pořizování změny územního plánu nebyl řádně vyhodnocen vliv na životní prostředí (SEA), a bylo tak vydáno vadné stanovisko SEA. Podle krajského soudu nebylo vyhodnocení ve vztahu k vymezení napadených koridorů řádně odůvodněno; stejný osud pak logicky stíhá i stanovisko SEA. Důvodné jsou pak i návrhové body, které z vyhodnocení SEA vychází.

[3] Krajský soud dále v napadeném rozsudku vysvětlil, že vyhodnocení SEA pro Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje (ZÚR JMK) vydané na úrovni kraje pro koridor DS04 je pouhým obecným základem. Nijak se nezabývá konkrétními ani specifickými vlivy dálnice D52 vzhledem k území a obyvatelstvu obce Perná. ZÚR JMK uložily jednotlivým obcím, aby při tvorbě územního plánu navázaly na ZÚR a zpřesnily koridor pro dálnici D52 s cílem minimalizovat dopady tohoto záměru na životní prostředí. V případě obce Perná krajský soud dospěl k závěru, že vyhodnocení SEA ke změně územního plánu nedostalo zákonným požadavkům ani povinnostem uloženým v ZÚR JMK. Vyhodnocení SEA na úrovni obce totiž postrádá řádné zhodnocení ve smyslu odst. 6 přílohy zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon; dále jen „StZ“); konkrétně pak krajský soud vyzdvihl chybějící posouzení vlivu na zdraví obyvatel.

2. Kasační argumentace a vyjádření účastníků

[4] Proti rozsudku krajského soudu podaly kasační stížnost obec Perná (odpůrkyně) a Jihomoravský kraj (OZNŘ II).

2.1 Kasační stížnost obce Perná

[5] **Obec Perná (stěžovatelka)** je přesvědčena, že krajský soud svým rozsudkem neoprávněně zasáhl do jejího ústavně zaručeného práva na samosprávu, neboť nedostál všem požadavkům čl. 101 odst. 4 Ústavy. Stěžovatelka poukázala na judikaturu Ústavního soudu, podle které je zásah do samosprávy přípustný pouze tehdy, jestliže to *nepochybně* vyžaduje ochrana zákona (IV. ÚS 331/02). Naplnění této podmínky přitom nelze dovodit extenzivním výkladem nemajícím oporu v dikci zákonné úpravy. Krajský soud dovozuje požadavek na vyšší míru konkrétnosti vyhodnocení SEA právě za použití extenzivního výkladu. Z odst. 6 přílohy ke StZ či § 19 odst. 2 StZ bezprostředně nevyplývá požadavek na odpovídající míru konkrétnosti vyhodnocení vlivů.

[6] Provedení dalšího vyhodnocení SEA již nemůže přinést reálně využitelné informace, které by mohly mít vliv na podobu vymezení koridorů v územním plánu obce. Stěžovatelka neměla v dané situaci možnost vnést další požadavky na budoucí dopravní stavby, které by již nebyly součástí územně plánovací dokumentace kraje. Pokud by bylo tomuto požadavku vyhověno, mohlo by to do budoucna narušit funkčnost územního plánování (III. ÚS 1669/11), neboť z dodatečného vyhodnocení SEA můžou vyplynout nároky, které obce nebudou moci splnit.

[7] Stěžovatelka upozornila, že správní soudy jsou povinny náležitě vážit význam práva na samosprávu na straně jedné a význam důvodů svědčících pro zásah do tohoto práva na straně druhé. Musí tedy posoudit přiměřenost zásahu a své závěry řádně odůvodnit (IV. ÚS 938/22). Takové závěry v napadeném rozsudku chybí. Veřejný zájem na realizaci komunikace přitom násobně přesahuje dílčí zájmy navrhovatelů. Podle stěžovatelky bylo

pokračování

vyhodnocení SEA na úrovni kraje dostatečně konkrétní a podrobné. Požadavek na provedení v podstatě duplicitního vyhodnocení SEA na obecní úrovni není oprávněný.

[8] Dále stěžovatelka namítla, že krajský soud dovodil povinnost stěžovatelky provést opakované vyhodnocení SEA v rozporu s § 55 odst. 3 větou třetí StZ. Toto ustanovení se použije vždy při uvedení územního plánu do souladu s územně plánovací dokumentací kraje (bez dalších podmínek), což je právě případ zrušené části změny územního plánu stěžovatelky. Případná existence úkolů pro obecní územní plánování vyplývajících z územně plánovací dokumentace kraje nemůže vést k odmítnutí aplikace § 55 odst. 3 věty třetí StZ. Krajský soud měl přihlídnout k doslovnému znění tohoto ustanovení. Nadbytečnost opakovaného vyhodnocení SEA vyplývá i z důvodové zprávy k návrhu na změnu dotyčného ustanovení.

2.2 Kasační stížnost Jihomoravského kraje

[9] **Jihomoravský kraj (stěžovatel)** přednesl v kasační stížnosti prakticky shodné námitky jako stěžovatelka. Především má za to, že požadované konkretizované vyhodnocení SEA nedává žádný rozumný smysl. Koridor pro dotčenou dálniční komunikaci byl vymezen zásadami územního rozvoje kraje. Územní plán obce, resp. jeho změna, nemá v dané situaci možnost vnášet další požadavky na tuto stavbu.

[10] Dále stěžovatel uvedl, že nikoli každé porušení zákona vede k nezbytnosti zrušit opatření obecné povahy; vždy je nutné posuzovat intenzitu, s jakou byly právní předpisy porušeny. To krajský soud neučinil. Požadavek krajského soudu na vyšší míru konkretizace vyhodnocení SEA je přemrštěný, postrádá smysl v systému územního plánování a narušuje jeho funkčnost. Stěžovatel závěrem namítl, že krajský soud napadeným rozsudkem neoprávněně zasáhl do stěžovatelčina práva na samosprávu.

2.3 Vyjádření navrhovatelů

[11] Ke kasačním stížnostem podali vyjádření oba **navrhovatelé**, kteří jsou zastoupeni touž advokátkou.

[12] Navrhovatelé nesouhlasí s tím, že by krajský soud neoprávněně zasáhl do stěžovatelčina práva na samosprávu. Požadavek krajského soudu na „vyšší konkretizaci“ vyhodnocení SEA pro územní plán obce není výsledkem extenzivního výkladu zákona. Ze směrnice 2001/42/ES (čl. 3 odst. 2) a stavebního zákona (§ 36 odst. 1 a § 47 odst. 3) plyne, že vyhodnocení SEA bylo nutné provést jak pro ZÚR JMK, tak pro změnu územního plánu obce Perná – jedná se o dvě koncepce, přičemž každá z nich stanoví rámec pro dálnici D52, tj. typ záměru, jenž spadá pod bod 7b přílohy I směrnice 2011/92/EU. Zároveň v případě posuzované změny územního plánu není možné vyloučit negativní vliv dálnice D52 na přilehlou pálavskou oblast s prioritními biotopy, tj. stanovišti, která jsou chráněna podle směrnice 92/43/EHS. Pokud by měl NSS o těchto závěrech pochybnosti, nechť předloží k SDEU předběžnou otázku. Stěžovatelé ostatně ani netvrdí žádný konkrétní neoprávněný zásah do práva na samosprávu, jehož se měl krajský soud dopustit. Práva samospráv nejsou bezbřehá. Právo samosprávy na vlastní nezávislé rozhodování začíná tam, kde se neuplatní kogentní normy. Co se týče intenzity soudního zásahu, navrhovatelé s odkazem na rozsudek NSS čj. 6 As 174/2015-72 uvedli, že chybné vyhodnocení SEA je závažnou vadou, pro kterou bylo nutné změnu územního plánu částečně zrušit.

[13] Mylná je i argumentace, podle které jsou vyhodnocení SEA k ZÚR kraje a k územnímu plánu obce duplicitní. SEA se provádí na každém stupni hierarchie územního plánování s ohledem na zákonem stanovenou detailnost pro dotyčné území. Na úrovni ZÚR se do posuzování kumulativních vlivů zahrnují pouze nadmístní záměry. Tvrzení stěžovatelů, že požadavek krajského soudu na konkretizaci vyhodnocení SEA nedává žádný praktický smysl, je alarmující postoj, jenž značí popírání ústavního práva obyvatel obcí na příznivé životní prostředí. K uplatnění § 55 odst. 3 věty třetí StZ navrhovatelé odkázali na metodické sdělení MMR a MŽP, podle kterého musí být uvedené ustanovení vykládáno restriktivně. Toto nedávné sdělení přitom překonalo téměř deset let starou důvodovou zprávu, na niž odkazovala stěžovatelka.

[14] Navrhovatelé nesouhlasí se stěžovatelovým označením vyhodnocení SEA jako *ex ante* analýzy. Vyhodnocení SEA není dokumentem pořizovaným před započítím přípravy územně plánovací dokumentace, naopak musí být souladné s tím výsledkem etapy pořizování dané dokumentace, jenž je zveřejněn pro veřejnost, zastupitelstvo obce a dotčené orgány. Stěžovatel opomíjí ustanovení StZ i reálnou situaci, kterou sám v ZÚR vytvořil. Koridory dopravní infrastruktury ZÚR kraje se nepřejímají do územních plánů obcí beze změn. Zákon stanoví, že se *zpřesňují*. Stěžovatel v ZÚR vymezil obcím řadu úkolů, např. zajistit splnění hlukových limitů, minimalizovat vlivy na CHKO Pálava atd. K provedení těchto úkolů je nutné vlivy vyhodnotit, tedy provést činnost, jež je náplní stanoviska SEA pro územní plán obce. Není přitom vyloučeno, že se při pořizování územně plánovací dokumentace obce ukáže některý ze záměrů jako neproveditelný.

[15] Navrhovatelé ve svých vyjádřeních hojně citovali judikaturu NSS a Ústavního soudu.

2.4 Replika obce Perná

[16] Stěžovatelka v replice upozornila, že navrhovatelé sice nesouhlasí s její úvahou, podle níž krajský soud dovodil požadavek na vyšší konkretizaci SEA za použití extenzivního výkladu, své tvrzení však nijak nezdůvodňuje. Krajský soud nepokládal provedené vyhodnocení SEA za dostatečně konkrétní, neodkázal však na žádnou právní normu, ze které by bylo možné dovodit, jak konkrétní má být vyhodnocení SEA pro územní plány oproti vyhodnocení SEA pro ZÚR. Podle stěžovatelky je duplicitní takové vyhodnocení SEA, které pouze uvádí územní plán do souladu se ZÚR, a nemůže tak obsahovat jiné koncepční záměry než ty, které již byly jednou posouzeny při pořizování zásad.

[17] Stěžovatelka nadále trvá na doslovném výkladu § 55 odst. 3 StZ. Metodické sdělení ministerstev může sloužit maximálně jako výkladová pomůcka, nemůže však stanovit žádné povinnosti nad rámec zákona.

[18] Stěžovatelka netvrdí, že by právo samosprávy na rozhodování o rozvoji spravovaného území bylo bezbřehé. Poukazuje na to, že krajský soud zrušil změnu územního plánu, aniž takový zásah opřel o nepochybný a výslovný požadavek zákona. Současně není jeho závěr ohledně potřeby provést podrobné posouzení koridoru na úrovni jednotlivých obcí rozumně možný. Koridor pro takto rozsáhlou stavbu musí být posuzován jako celek na krajské úrovni v ZÚR. Samostatné vyhodnocování jednotlivými obcemi by vedlo k místním odlišnostem, které by mohly stavbu zablokovat.

pokračování

[19] Závěrem dodala, že neoprávněný zásah spatřuje ve výroku napadeného rozsudku, jímž se ruší část změny územního plánu.

3. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[20] Kasační stížnost je důvodná.

[21] Stěžovatelé ve svých kasačních stížnostech vytyčili následující námitky. Podle nich krajský soud svým rozsudkem nepřipustně zasáhl do práva na samosprávu, přičemž nijak neposoudil přiměřenost tohoto zásahu (v tom spatřují nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku). Současně v rozporu s § 55 odst. 3 větou třetí StZ uložil stěžovatelce, aby vypracovala v podstatě duplicitní vyhodnocení SEA. Veškeré tyto otázky souvisí s koridory vymezenými pro umístění dálnice D52 a doprovodné silnice II. třídy na trase *Pohořelice – Mikulov – hranice ČR*.

[22] NSS nejdříve posoudil námitku nepřezkoumatelnosti. Podle stěžovatelů je napadený rozsudek nepřezkoumatelný, neboť krajský soud neposoudil přiměřenost zásahu do práva na samosprávu obce. NSS uvádí, že pokud by byla tato námitka důvodná, byl by napadený rozsudek „pouze“ nezákonný ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a nikoli nepřezkoumatelný (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2024, čj. 3 As 194/2023-83, bod 17). Napadený rozsudek je řádně, srozumitelně a logicky odůvodněný a je z něj patrné, jakými úvahami se krajský soud řídil a k jakým závěrům dospěl. Námitka nepřezkoumatelnosti není důvodná.

3.1 Zásah do práva na samosprávu, povinnost vyhodnocení SEA a její rozsah

[23] Stěžovatelé namítli, že krajský soud svým požadavkem na vyšší míru konkrétnosti vyhodnocení SEA nepřipustně zasáhl do práva na samosprávu obce. Zásah do tohoto práva je podle čl. 101 odst. 4 Ústavy možný jen za současného splnění dvou podmínek: a) zásah vyžaduje ochrana zákona, b) k zásahu došlo zákonným způsobem. Krajský soud porušil první z uvedených podmínek, jelikož ochranu zákona dovodil za použití extenzivního výkladu právní normy. Požadavek na ochranu zákona proto v tomto případě nemá oporu v dikci zákonné úpravy a je nepřipustný. Současně podle stěžovatelů bylo vyhodnocení SEA provedeno dostatečným způsobem již na krajské úrovni, a proto není oprávněný požadavek na provedení v podstatě duplicitního vyhodnocení SEA na úrovni obecní.

3.1.1 Judikатурní východiska

[24] Stěžovatelé na podporu svých tvrzení opakovaně citovali nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 9. 2002, sp. zn. IV. ÚS 331/02. V něm se Ústavní soud zabýval rozhodnutím obecního zastupitelstva o odvolání dosavadní místostarostky a volbě nového místostarosty, aniž byl takový bod programu zasedání včas oznámen. Konstatoval přitom, že stát může zasáhnout do práva územních samosprávných celků na samosprávu pouze tehdy, pokud to nepochybně vyžaduje ochrana zákona (čl. 101 odst. 4 Ústavy). Požadavek ochrany zákona však nelze dovodit extenzivním výkladem nemajícím oporu v zákonné úpravě, byť by byl takový výklad logický a nevzbuzující pochybnosti o jeho účelnosti a rozumném smyslu. Ústavní soud zrušil rozsudek krajského soudu, neboť ten své závěry dovodil z neznámých legislativních označení, která zákon o obcích neupravuje (konkrétně se jednalo o rozlišení na závažné a méně závažné body programu jednání).

[25] Jak plyne z nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, schvalování územně plánovací dokumentace patří do samostatné působnosti obce (viz též § 6 odst. 5 StZ) a představuje nedílnou součást ústavně zaručeného práva na samosprávu. I na tento nálezh stěžovatelé ve své kasační argumentaci upozornili. Ústavní soud se v něm věnoval požadavku soudu na detailnost a rozsah vypořádání námitek vlastníka pozemku proti územnímu plánu; neztotožnil se přitom se závěrem soudu, že námitky nebyly dostatečně vypořádány. Ústavní soud uvedl, že stát při dozoru nad územní samosprávou nemůže pozastavit jakékoliv opatření orgánu obce jen proto, že v jeho činnosti shledá protizákonnost s tímto opatřením přímo nesouvisející, nýbrž tak „*lze učinit, jen jestliže mezi protizákonností jednání orgánu územní samosprávy a napadeným opatřením existuje bezprostřední vztah*“. Současně soud musí při rozhodování o zásahu do samosprávy náležitě zvážit význam základního práva územního samosprávného celku na samosprávu na jedné straně a význam důvodů svědčících pro takový zásah na straně druhé; výsledek poměrování těchto dvou skupin hodnot musí soud ve svém rozhodnutí přesvědčivě vyjádřit.

[26] Současně podle Ústavního soudu platí, že zásah do samosprávy obce musí být činěn jen v těch případech, kdy je jednání obce v samostatné působnosti v rozporu se zájmy, které zákon chrání. Rozpor přitom musí být nepochybný (nálezh ze dne 14. 5. 2017, sp. zn. III. ÚS 3817/17, bod 57).

[27] Stěžovatelé dále poukazovali na nálezh Ústavního soudu ze dne 18. 8. 2023, sp. zn. IV. ÚS 938/22, ve kterém se Ústavní soud zabíral poměřováním zájmu na zachování lesa, resp. práva na příznivé životní prostředí, a práva obce na samosprávu, tj. hospodárné využití a rozvoj vlastního území, uspokojování bytových potřeb a ostatních zájmů občanů obce. Ústavní soud vytkl správním soudům, že v rozporu s výše citovanou judikaturou neprokázaly, že jednání obce bylo v „*příkrém rozporu se zájmy*“ chráněnými lesním zákonem, resp. že by činnost obce v samostatné působnosti byla se zájmem na zachování lesa „*v nepochybném rozporu*“. Správní soudy nepostupovaly zákonným způsobem, jelikož při poměřování dvou zájmů nezohlednily kategorizaci lesů podle lesního zákona, které vyžadují různou míru potřebnosti jejich zachování (bod 38). Ústavní soud rovněž zdůraznil, že obec minimalizovala dotčení přírody a krajiny v souladu s doplněným stanoviskem SEA. Případná vnitřní rozpornost či nejednoznačnost stanoviska SEA vydaného krajským úřadem v přenesené působnosti nemohla jít bez dalšího k tíži obce vydávající územní plán v samostatné působnosti. Obec totiž logicky vycházela z předpokladu platnosti a správnosti tohoto stanoviska (bod 41). Současně lze vyzdvihnout připomínku Ústavního soudu, že při posuzování územního plánu nelze vycházet pouze ze znění zákona, „*neboť právo na samosprávu má – bez ohledu na výkladu zákona – i materiální aspekt, resp. vlastní ústavní obsah. Prováděcí zákon proto nemůže obsah ústavně zaručeného práva na územní samosprávu vyprázdnit nebo fakticky eliminovat*“ (bod 39).

3.1.2 Věcné posouzení námitek

[28] Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území se v případě návrhu územního plánu povinně nezpracovává. Návrhy územních plánů musí být vyhodnoceny z hlediska vlivů na životní prostředí jen tehdy, pokud to příslušný orgán (krajský úřad) požaduje (§ 47 odst. 3 StZ). Obecnou úpravu náležitostí vyhodnocení vlivů koncepce na životní prostředí obsahuje příloha č. 9 k zákonu č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů). Stavební zákon však v § 19

pokračování

odst. 2 a ve své příloze obsahuje zvláštní úpravu náležitostí posouzení vlivů územně plánovací dokumentace (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2009, čj. 1 Ao 1/2009-185, č. 1971/2010 Sb. NSS, bod 49). Podrobnější obsah vyhodnocení stanoví vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve své příloze č. 5. Případná pochybení v procesu posuzování vlivů na životní prostředí podléhají přezkoumání soudem v rámci soudního přezkumu následného rozhodnutí správního orgánu (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2007, čj. 1 As 13/2007-63, č. 1461/2008 Sb. NSS, též rozsudek 1 Ao 1/2009-185, bod 54), zde tedy v rámci soudního přezkumu změny územního plánu (tj. opatření obecné povahy).

[29] V nynější věci odbor životního prostředí Krajského úřadu Jihomoravského kraje uplatnil požadavek, aby byl vyhodnocen vliv změny územního plánu stěžovatelky na životní prostředí (viz stanovisko ze dne 6. 4. 2018). Vyhodnocení bylo vypracováno v roce 2019 oprávněnou osobou (společnost LÖW & spol., s. r. o.).

[30] Krajský soud dospěl k závěru, že vyhodnocení SEA nebylo ve vztahu k napadeným koridorům řádně zdůvodněno. Ve vyhodnocení chybí hodnocení vlivů na obyvatelstvo a jeho zdraví, konkrétně pak vliv znečištění ovzduší a hluková zátěž. Odkázal přitom na předpokládaný obsah vyhodnocení podle přílohy ke StZ. To podle odst. 6 přílohy má mj. obsahovat: „*zhodnocení stávajících a předpokládaných vlivů navrhovaných variant politiky územního rozvoje nebo 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, floru, 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*“ (důraz přidal NSS).

[31] Vyhodnocení SEA pro posuzovanou změnu územního plánu obsahuje přehled o současném stavu ovzduší a hluku v bodě 3.1.2.1 (aktualizované hodnoty ovzduší pro období 2015-2019 jsou též v doplňku k vyhodnocení SEA). Ve vztahu k ovzduší vyhodnocení uvádí, že znečištění ovzduší je ve všech parametrech pod stanovenými limity; v aktualizaci se uvádí, že došlo ke zlepšení stavu škodlivin v území u všech sledovaných položek kromě olova. Hodnocení hluku se nezaobírá konkrétně stavem v obci Perná, ale zahrnuje jen obecné poznatky. V tabulkovém hodnocení potenciálních vlivů návrhu změny územního plánu v bodě 4 schází hodnocení ovzduší, hluku i dopadu na lidské zdraví obecně. Zpracovatel k tomu uvedl, že do hodnocení nebyly zařazeny vlivy, které v současné fázi nebylo možné objektivně hodnotit (např. vlivy na veřejné zdraví jsou obsaženy ve vlivech na ovzduší, vodu). V bodě 6 se ve vztahu ke kumulativním a synergickým vlivům uvádí, že bude nezbytné prověření problémů souvisejících s ochranou zdraví obyvatel (hluková zátěž, imisní situace) jako podmiňujícím faktorem využití a uspořádání území. Záměry musí být projednány s věcně a místně příslušným orgánem ochrany veřejného zdraví. Nato zpracovatel shrnuje, že kumulativní a synergické vlivy se u návrhu změny územního plánu nepředpokládají.

[32] V jednotlivých podkapitolách bodu 6 vyhodnocení SEA jsou obsaženy potenciálně očekávané vlivy s uvedením předpokládané doby trvání a intenzity jednotlivých vlivů. Podkapitola 6.9 se věnuje vlivům na veřejné zdraví. Nejdříve pojednává pouze obecně

o zásadách pro zajištění zdravých životních podmínek obyvatel. Poté konstatuje, že koncepce v rámci návrhu změny územního plánu je v obecné rovině z hlediska veřejného zdraví zajištěna. Průkaz souladu hlukové zátěže se stanovenými hygienickými limity musí být v odůvodněných případech doložen nejpozději v územním řízení. Konkrétní hluková opatření mohou být navržena až na základě výpočtu při znalosti konkrétních parametrů umisťovaných záměrů. Ve vztahu k vlivům na ovzduší se uvádí, že bude nutné jednotlivé záměry prověřit samostatnými hlukovými a rozptylovými studiemi, případně i procesem EIA. Vyhodnotitel vyhodnocení dále v bodech 10 a 11 doporučil monitoring pro překračování imisních limitů a hlukové zátěže a přímo ve vztahu ke koridorům uvedl, že tyto koridory je nezbytné během posouzení v procesu EIA upravit tak, aby byly minimalizovány vlivy na krajinu a životní prostředí. V závěrečném stanovisku v bodě 13 zhotovitel uzavřel, že návrh změny územního plánu je akceptovatelný při uskutečnění tam uvedených opatření, mj. u zastavitelných ploch v blízkosti dopravních ploch je nutné prokázat splnění hygienických limitů hluku pro chráněný venkovní prostor a chráněné venkovní prostory staveb.

[33] Krajský úřad Jihomoravského kraje, odbor životního prostředí, vydal v závislosti na vyhodnocení SEA dne 6. 11. 2020 své stanovisko. V něm k jednotlivým připomínkám k posouzení hlukové zátěže uvedl: „*Potenciální vlivy záměru na hlukovou situaci byly posouzeny a formou podmínek či doporučení řešeny jak v rámci SEA vyhodnocení ZÚR JMK, tak v podrobnějším měřítku v projektové EIA. V rámci stanoviska EIA je uložena podmínka: „V dalších fázích přípravy R52, po zaměření pozemků a určení přesného rozsahu stavby, zpracovat podrobnou hlukovou studii výstavby a provozu R52 a dalších komunikací, na kterých se v souvislosti s realizací R52 významně zvýší frekvence dopravy. Výsledkem této studie bude návrh konkrétních protihlukových opatření pro zajištění hlukových limitů dle aktuálně platné legislativy...“*. Hluková situace je tak obecně známá a ve veřejně dostupných dokumentech veřejnosti přístupná.“ Krajský úřad dodal, že společnost LÖW & spol., jež zpracovala vyhodnocení SEA k návrhu změny územního plánu, se podílela na zpracování dokumentace k záměru „Rychlostní silnice R52 Pohořelice – Mikulov (Drasenhofen)“. Lze proto vyloučit, že by tato společnost učinila vyhodnocení ve vztahu k hlukové zátěži bez znalosti podrobné hlukové situace, jak uvádí podatel připomínky č. 85. K obdobné připomínce související s posouzením vlivů na lidské zdraví krajský úřad objasnil, že hodnocení vlivů změny územního plánu na veřejné zdraví bylo popsáno v kapitole 6.9 vyhodnocení SEA. Konkrétní opatření ke zmírnění hlukové zátěže a k naplnění hlukových limitů jsou navržena v hodnocení EIA k silnici R52 s tím, že dostatečnost protihlukových opatření bude posuzovat dotčený orgán v rámci stavebního řízení. Větší podrobnost protihlukových opatření, než je uvedena ve vyhodnocení, je nad rámec územního plánování (viz připomínka č. 91). Shodně se krajský úřad vyjadřoval též k dalším podobným připomínkám. Ve stanovisku ze dne 16. 8. 2021 vydaném po úpravě návrhu změny územního plánu krajský úřad sdělil, že tyto úpravy nemají dopad na výsledky posuzování vlivů na životní prostředí a stanovisko SEA tedy zůstává nadále v platnosti.

[34] Dále NSS upozorňuje na souhlasné stanovisko vydané Krajskou hygienickou stanicí (KHS) Jihomoravského kraje dne 16. 8. 2022, podle něhož náleží upřesnění opatření směřujících k řízení potenciálních zdravotních rizik do navazujících procesů (tj. územního řízení) při realizaci konkrétního záměru. K tomu KHS poukázala na rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2012, čj. 1 Ao 7/2011-526, č. 2698/2012 Sb. NSS, podle kterého „*posuzování imisních limitů znečištění ovzduší a nejvyšších přípustných hodnot hluku stanovených příslušnými*

pokračování

prováděcími předpisy má své místo především v územním řízení v rámci realizace konkrétního záměru“ (bod 102).

[35] Z citovaného rozsudku NSS čj. 1 Ao 7/2011-526 jsou pro nyní posuzovanou věc dále podstatné následující závěry: vymezení plochy či koridoru nelze ztotožňovat s umístěním stavby; pod „vymezením“ si lze představit závazné zanesení (zakreslení, popsání) plochy či koridoru v územně plánovací dokumentaci. Samo toto vymezení záměru nemůže mít vliv na stav ovzduší či hlukovou situaci v určité oblasti. Není totiž jisté, zda a jak bude takový záměr skutečně v budoucnu realizován, a to například i z důvodu překročení únosného zatížení životního prostředí, které bude zjištěno v rámci územního řízení a procesu EIA (bod 103). Ochrana přípustné míry znečišťování životního prostředí ve vztahu k ovzduší a hluku se tedy na úrovni zásad územního rozvoje odehrává primárně prostřednictvím stanovisek dotčených orgánů a prostřednictvím vyhodnocení VURÚ, tj. vlivu na udržitelný rozvoj území (konkrétně hodnocením vlivů zásad územního rozvoje na veřejné zdraví, HIA; bod 105).

[36] NSS ve své další judikatuře dovodil, že není bez dalšího vadou, pokud je při pořizování územně plánovací dokumentace a zpracování související dokumentace vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj (stanovisko SEA) přihlédnuto k výsledkům již proběhlých procesů (např. EIA), byť ty nejsou závazné (rozsudek ze dne 25. 5. 2017, čj. 5 As 49/2016-198, bod 88). To ostatně odpovídá též znění § 10a odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, podle kterého *posuzování vlivů záměru na životní prostředí nenabrazuje posuzování vlivů koncepce na životní prostředí. Údaje získané při posuzování vlivů záměru na životní prostředí, případně při hodnocení důsledků záměru na předmět ochrany a celistvost evropsky významné lokality nebo ptací oblasti a na stav jejich ochrany lze využít při posuzování vlivů koncepce na životní prostředí* (srov. též nedávný rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2024, čj. 8 As 121/2022-110, bod 101-102, v obdobné věci jako nyní posuzované).

[37] Veškeré závěry výše citovaného vyhodnocení SEA, stanoviska SEA a krajské hygienické stanice jsou reflektovány ve změně územního plánu. Změna územního plánu se vypořádala s jednotlivými připomínkami a námitkami týkajícími se posouzení vlivů na lidské zdraví (hluková zátěž a imise do ovzduší) ve stejném duchu (viz např. vypořádání 13.30 na str. 97-100, 2.107 na str. 374 či 3.204 na str. 461).

[38] NSS nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že se vyhodnocení SEA vyhýbá posouzení vlivů plánované dálnice D52 na zdraví obyvatel. S ohledem na výše citovanou judikaturu připomíná, že je nutné odlišit mezi vymezením koridoru (pro zamýšlenou dálnici) a plánováním konkrétního záměru (tj. dálnice). V této souvislosti lze logicky očekávat i jinou míru konkrétního posouzení vlivů koncepce a záměru na životní prostředí. Vyhodnocení SEA se podle přesvědčení NSS věnuje otázce vlivů posuzované koncepce, změny územního plánu, na lidské zdraví v míře dostatečné pro nynější fázi realizace plánované stavby D52. Jak vyplývá z citací vyhodnocení SEA i následného stanoviska SEA, zvažovány byly výslovně i vlivy na zdraví obyvatel včetně navrhovaných opatření, a to jak ve vztahu k ovzduší, tak i hlukové zátěži s tím, že podrobné posouzení bude provedeno v územním řízení.

[39] Krajský soud v rozporu s výše citovanou judikaturou (zejména rozsudkem NSS čj. 1 Ao 7/2011-526) nijak nezohlednil obsah stanoviska SEA a stanoviska krajské hygienické stanice, která je ve vztahu k ochraně před hlukem dotčeným orgánem ve smyslu § 82 odst. 2 písm. j) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, a to především ty pasáže, jež zdůrazňují, že posouzení vlivu konkrétního záměru na lidské zdraví bude učiněno v navazujících fázích.

[40] NSS proto shledává důvodnou námitku, že krajský soud tím, že částečně zrušil změnu územního plánu, nepřipustně zasáhl do stěžovatelčina práva na samosprávu. Současně dodává, že napadený rozsudek sice neobsahuje výslovné posouzení přiměřenosti zásahu do práva na samosprávu, z jeho zdůvodnění je však implicitně zřejmé, že krajský soud považoval zákonnou ochranu zdraví obyvatelstva za přednostní (např. v bodě 75 krajský soud zdůrazňuje, že vliv na lidské zdraví nelze opominout).

3.2 Použití § 55 odst. 3 věty třetí StZ

[41] NSS uvádí, že v této věci nelze uvažovat o duplicitě vyhodnocení SEA. Změna územního plánu počítá s řadou změn na území obce Perná (jejich výčet je např. v bodě 1 usnesení zastupitelstva obce, jímž byla vydána změna územního plánu), které mohou mít významné dopady na životní prostředí. Tomu ostatně odpovídá též požadavek příslušného orgánu na vypracování vyhodnocení SEA.

[42] Vyhodnocení SEA se tak neváže pouze k vymezení napadených koridorů (tj. změna 1.29), které jsou v územním plánu vymezovány v souladu se ZÚR JMK. Jejím cílem bylo posoudit koncepci jako celek. Nelze proto hovořit o pouhém uvedení územního plánu do souladu se ZÚR ve smyslu § 55 odst. 3 věty třetí StZ.

[43] Zbývajících dílčími námitkami se NSS s ohledem na vyřčené závěry již nezabýval.

4. Závěr a náklady řízení

[44] NSS zavírá, že kasační stížnost je důvodná, proto zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem vysloveným NSS (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Krajský soud v novém rozhodnutí rovněž rozhodne o náhradě nákladů nynějšího kasačního řízení (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V průběhu dalšího řízení krajský soud ve svých závěrech přihlédne též ke zde zdůrazněným pasážím vyhodnocení a stanoviska SEA a stanoviska KHS a současně bude vycházet z relevantní judikatury zdejšího soudu a Ústavního soudu.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. února 2025

Ondřej Mrákota
předseda senátu