



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Evy Šonkové a soudců Lukáše Pišvejce a Karla Šimky v právní věci navrhovatelů: **a) Spolek zdravého bydlení Chrudichromy**, se sídlem Chrudichromy 79, Chrudichromy, **b) Za lepší životní prostředí, z. s.**, se sídlem Sudice 38, Sudice, oba zastoupeni Mgr. Lenkou Kotulkovou, advokátkou se sídlem Kopečná 241/20, Brno, proti odpůrkyni: **obec Malá Lhota**, se sídlem Malá Lhota 38, Malá Lhota, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Jihomoravský kraj**, se sídlem Žerotínovo náměstí 449/3, Brno, odpůrkyně i osoba zúčastněná na řízení zastoupeny JUDr. Petrem Fialou, advokátem se sídlem Helfertova 2040/13, Brno, ve věci návrhu na zrušení části opatření obecné povahy - Územního plánu Malá Lhota ze dne 21. 9. 2022, o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 3. 1. 2024, č. j. 73 A 5/2023-153,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 3. 1. 2024, č. j. 73 A 5/2023-153, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

## O d ů v o d n ě n í :

## I. Vymezení věci

[1] Navrhovatelé se návrhem podaným ke Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) domáhali zrušení opatření obecné povahy – Územního plánu Malá Lhota ze dne 21. 9. 2022 (dále jen „územní plán“), a to v částech vymezení koridoru CNZ-D01 pro dopravní infrastrukturu „silnici I/43 v úseku Troubsko (D1) – Kuřim – Lysice“ včetně souvisejících staveb a opatření.

[2] Krajský soud návrhu vyhověl a územní plán ve výše uvedeném rozsahu zrušil. Důvodnou shledal především námitku, podle které během procesu pořizování územního plánu nebyl dostatečně vyhodnocen vliv na životní prostředí (SEA), v důsledku čehož bylo

vydáno vadné stanovisko SEA. Důvodné jsou pak i návrhové body, které z vyhodnocení SEA vychází.

[3] Podle krajského soudu nebylo vyhodnocení SEA dostatečné, neboť sice identifikovalo negativní vlivy koridoru, tyto vlivy však nezhodnotilo v podrobnosti odpovídající územnímu plánu ve smyslu odst. 6 přílohy zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), a pouze odkázalo na posouzení SEA na úrovni Aktualizace č. 1 Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje (dále jen „AZÚR JMK“). Krajský soud uvedl, že podle jeho judikatury (konkrétně rozsudků ze dne 11. 7. 2023, č. j. 66 A 1/2023-175, a ze dne 26. 9. 2022, č. j. 64 A 4/2022-161) ze stavebního zákona neplyne, že by v případě převzetí koridoru ze zásad územního rozvoje do územního plánu bylo možné převztít i posouzení SEA pro zásady územního rozvoje. Navíc platí, že posouzení SEA na úrovni AZÚR JMK není možné přebrat do posouzení SEA na úrovni územního plánu i proto, že nezpracovalo vlivy koridoru komunikace 43 v dostatečně konkrétní míře z hlediska vlivů, které mohou dopadat na území a obyvatelstvo odpůrce.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření navrhovatelů

[4] Proti rozsudku krajského soudu podala osoba zúčastněná na řízení (stěžovatel) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.). Podle stěžovatele obsahuje vyhodnocení SEA všechny podstatné části včetně popisu opatření proti záporným vlivům na životní prostředí. Podle stěžovatele je postup, jímž vyhodnocení SEA územního plánu odkazuje na opatření vymezená v AZÚR JMK, souladný se stavebním zákonem z důvodu závaznosti nadřazené územně plánovací dokumentace. Opatření na úrovni AZÚR JMK se přitom nepromítají jen do územně plánovacích dokumentací, ale i do územního rozhodnutí. Požadavek krajského soudu na vyhodnocení SEA ve vyšší míře podrobnosti je podle stěžovatele nadbytečný, ve svém důsledku by mohl ohrožovat funkčnost územního plánování (III. ÚS 1669/11), neboť z dodatečného vyhodnocení SEA mohou vyplynout požadavky vedoucí k nemožnosti realizovat komunikaci 43 z důvodu existence nežádoucích místních odlišností. Podle stěžovatele krajský soud rovněž nevyhodnotil, zda intenzita tvrzeného porušení zákona odůvodňuje zásah do právní jistoty adresátů opatření obecné povahy, čímž zatížil svůj rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti. Stěžovatel závěrem namítl, že krajský soud napadeným rozsudkem neoprávněně zasáhl do jeho práva na samosprávu.

[5] Navrhovatelé se ztotožnili s argumentací krajského soudu. Stěžovatel neuvádí ve svých úvahách žádné odkazy na právní normy, pouze tvrdí „nesmyslnost“ závěrů krajského soudu. Navrhovatelé dále upozornili na nedostatečnost vyhodnocení SEA v AZÚR JMK, na které územní plán odkazuje (viz rozsudek krajského soudu ze dne 11. 7. 2023, č. j. 66 A 1/2023-175). Podle navrhovatelů rovněž platí, že koridory dopravní infrastruktury se dostávají do kontextu místních záměrů, a proto je nezbytné vyhodnotit všechny vlivy současně, což může být provedeno pouze ve vyhodnocení SEA v územním plánu dané obce. Navrhovatelé upozorňují na to, že AZÚR JMK stanovuje řadu požadavků pro územní plánování na úrovni územních plánů jednotlivých obcí, včetně zajištění splnění hlukových limitů. Po provedení těchto úkolů není přitom vyloučeno, že se v rámci pořizování územně plánovací dokumentace obce ukáže některý ze záměrů obsažený v zásadách územního

pokračování

rozvoje jako neproveditelný. Navrhovatelé ve svém vyjádření obsáhle citovali judikaturu NSS a Ústavního soudu.

### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že je přípustná a lze ji projednat.

[7] Nejvyšší správní soud poté přezkoumal rozsudek v rozsahu napadeném kasační stížností a shledal, že kasační stížnost je důvodná.

[8] Stěžovatel namítal nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, neboť krajský soud nezkoumal intenzitu porušení zákona při pořizování územního plánu, přičemž s touto námitkou výslovně spojuje vadu nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. S tím se však NSS neztotožňuje, krajský soud se otázkou intenzity porušení zákona zabýval, když uvažil, že pochybení odpůrce má „významné“ dopady na území a obyvatelstvo obce (viz např. bod 60 napadeného rozsudku). Pokud by tato úvaha krajského soudu byla nesprávná, byl by napadený rozsudek „pouze“ nezákonný ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a nikoli nepřezkoumatelný. NSS konstatuje, že napadený rozsudek je i jinak řádně, srozumitelně a logicky odůvodněný a je z něj patrné, jakými úvahami se krajský soud řídil a k jakým závěrům dospěl. Kasační důvod ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tedy není dán.

[9] Klíčovou spornou otázkou v nyní projednávané věci, k níž směřuje právní argumentace účastníků i krajského soudu, je způsob vyhodnocení SEA zpracovaného v procesu přijímání územního plánu odpůrkyně.

[10] Vyhodnocení SEA obsahuje přehled o současné podobě životního prostředí v řešeném území včetně popisu stavu ovzduší, vod, krajiny, bioty, obyvatelstva a lidského zdraví. Následně se zabývá potenciálním ovlivněním právě uvedených složek životního prostředí v důsledku přijetí územního plánu (viz kapitola 3). Z hlediska posuzovaného koridoru CNZ-D01 pro komunikaci 43 vyhodnocení uvádí (kapitola 5), že ve vztahu k ovzduší (podkapitola 5.1.) dojde v průběhu výstavby a následného provozu dané komunikace k mírnému zvýšení imisní zátěže, v podkapitole 5.2. Voda zpracovatel poukazuje na mírné negativní ovlivnění režimu a kvality podzemních a povrchových vod výstavbou komunikace 43, v podkapitole 5.4. Biota je zmíněn negativní vliv komunikace v podobě narušení biotopů, dále v podkapitole 5.5. Krajina je konstatováno, že uplatnění územního plánu může mít určitý dopad na charakter krajiny, a konečně zpracovatel znovu poukazuje na možnost mírného zvýšení imisní a hlukové zátěže v průběhu výstavby komunikace 43 a následného provozu na ní (podkapitola 5.7. Obyvatelstvo a lidské zdraví). Vyhodnocení SEA v navazující kapitole 6 řeší intenzitu právě popsanych vlivů za pomoci hodnotící stupnice +2 (potenciální výrazně pozitivní vliv) až -2 (potenciálně výrazně negativní vliv). Pro koridor CNZ-D01, tj. pro komunikaci 43, jsou ve vyhodnocení uvedeny následující hodnoty: Ovzduší -1, Voda -1, Půda -2, Biota -1, Krajina -1, Hmotné statky a kulturní dědictví 0, Obyvatelstvo a lidské zdraví -1. Zpracovatel následně shrnuje (podkapitola 6.2.), že koridor dopravní infrastruktury má negativní vliv téměř na všechny řešené složky, přičemž dovozuje, že je akceptovatelný při splnění podmínek stanovených

v kapitole 8. Jediný „kumulativní až synergický“ vliv představuje celkový rozsah záboru zemědělské půdy zastavitelnými plochami a koridory. Závěrem v kapitole 8 ohledně posuzovaného koridoru z vyhodnocení SEA vyplývá nutnost *„postupovat v souladu s opatřeními stanovenými ve Vyhodnocení vlivů Aktualizace č. 1 Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje na udržitelný rozvoj území.“*

[11] Krajský úřad Jihomoravského kraje, odbor životního prostředí, vydal na základě vyhodnocení své stanovisko SEA, v němž jednak převzal závěr o nutnosti aplikace opatření vyplývajících z vyhodnocení SEA AZÚR JMK, dále doplnil požadavek na minimalizaci záboru zemědělského půdního fondu (dále jen „ZPF“). Pokud se jedná o odkazované posouzení SEA na úrovni AZÚR JMK, pak z něho plyne nutnost *„zpřesnit a vymezit koridor DS41s 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 území.“*

[12] Nejvyšší správní soud rovněž upozorňuje na vydání souhlasných stanovisek z hlediska zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále jen „zákon o ochraně ZPF“), z hlediska ochrany ovzduší podle zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, a souhlasného stanoviska Krajské hygienické stanice.

[13] Na základě právě provedeného shrnutí obsahu vyhodnocení SEA má NSS ve shodě s krajským soudem za to, že v nyní projednávané věci byly řádným způsobem identifikovány konkrétní negativní vlivy spojené se zanesením komunikace 43 do územního plánu odpůrkyně. NSS a krajský soud se však liší v náhledu na dostatečnost zhodnocení těchto negativních vlivů, zejména pokud se jedná o popis navrhovaných opatření pro jejich předcházení, snížení nebo kompenzaci.

[14] Nejvyšší správní soud předesílá, že krajský soud činí principiálně správnou úvahu, když s odkazem na svou předcházející judikaturu (rozsudek ze dne 26. 9. 2022, č. j. 64 A 4/2022-161) dovozuje, že v rámci hodnocení SEA při pořizování územního plánu není možné mechanicky převzít hodnocení SEA provedené na úrovni zásad územního rozvoje, neboť se obecně nejedná o posuzování téhož, když při územním plánování je nezbytné zohlednit lokální vlivy vymezovaných ploch na území konkrétní obce a přijmout tomu odpovídající opatření. NSS se s tímto náhledem ztotožňuje, na rozdíl od krajského soudu ovšem má za to, že v nyní projednávané věci těmito požadavkům odpůrkyně dostála.

[15] Způsob zhodnocení negativních vlivů vyplývajících z územního plánu a reakce na ně v podobě navržených opatření k jejich předcházení, resp. zmírnění, je otázkou skutkovou a bude se z podstaty věci lišit případ od případu. Platí však, že podoba daných opatření by vždy měla odpovídat identifikovaným negativním vlivům územního plánu. Klíčová je přitom skutečnost, zda přijatá opatření představují dostatečně účinné řešení naplňující možnosti, jimiž územní plán z hlediska rozvoje řešeného území vymezením ploch a koridorů disponuje.

pokračování

[16] V projednávaném případě všechny nepříznivé vlivy popsané ve vyhodnocení SEA jsou takového charakteru, že obsah stanoviska krajského úřadu, které dílem přebírá požadavky AZÚR JMK, dílem stanoví požadavky vlastní (minimalizace záboru ZPF), je plně dostatečný. Je tomu tak proto, že v koncepční fázi územního plánování, jejíž součástí je i tvorba územního plánu, na popsané negativní vlivy lze stěží reagovat podrobněji. Řešení těchto vlivů v souladu s nastavením procesu územního plánování leží až v navazujících procesech v rámci realizační fáze územního plánování (zejména v řízení o vydání územního rozhodnutí ve smyslu § 76 a násl. stavebního zákona).

[17] Na nejzávažnější negativní vliv umístění koridoru komunikace 43, jímž je zábor ZPF, reaguje stanovisko požadavkem na jeho minimalizaci. Podle NSS není možné při přijímání územního plánu za existence souhlasného stanoviska dotčeného orgánu ZPF v tomto směru dělat více než nastavit obecné vodítko pro navazující procesy. Konkrétní řešení rozsahu odnětí půdy ze ZPF ve smyslu § 9 zákona o ochraně ZPF totiž tvoří jeden z předpokladů pro vydání územního rozhodnutí.

[18] Vyhodnocení a na něj navazující stanovisko SEA jsou zcela dostatečné, i pokud jde o další identifikovaný nepříznivý vliv související s vymezením koridoru komunikace 43 – zvýšení imisí včetně hluku v souvislosti s výstavbou a provozem komunikace. V tomto případě plně postačuje odkaz na obsah AZÚR JMK, tj. nutnost vymezení protihlukových stěn či zemních valů snižujících hlučnost a prvků redukujících imisní příspěvky (vegetační bariéry, ozelenění). Krajský soud se v principu mylí, když v bodu 77 napadeného rozsudku uvádí, že by se mělo v této koncepční fázi řešit, jaká určitá opatření mají být u komunikace umístěna, či zda samotná komunikace má být v rámci vymezeného koridoru dopravní infrastruktury umístěna blíže k obci či dále od ní. Konkrétní lokalizace jednotlivých opatření, stejně jako přesné zasazení komunikace 43 do koridoru dopravní infrastruktury, je věcí územního řízení.

[19] Nejvyšší správní soud připomíná své předchozí judikaturní závěry (viz rozsudek ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, č. 2698/2012 Sb. NSS, ze dne 21. 2. 2025, č. j. 10 As 39/2024-45), podle nichž je nezbytné důsledně rozlišovat mezi vymezením plochy či koridoru a následným umístěním stavby. Samo vymezení záměru tak 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. Je třeba mít na paměti, že ochrana životního prostředí na úrovni územního plánu je zajišťována zejména souhlasnými stanovisky dotčených orgánů, která v nyní projednávaném případě byla vydána ohledně všech jeho složek, jejichž dotčení vyplývá z vyhodnocení SEA (zejména zábor půdy, znečištění ovzduší, hluk).

[20] NSS proto shledává důvodnou námitku, že krajský soud pochybil, když přistoupil k částečnému zrušení územního plánu stran vymezení koridoru CNZ-D01 pro dopravní infrastrukturu „silnici I/43 v úseku Troubsko (D1) – Kuřim – Lysice“ včetně souvisejících staveb a opatření.

#### IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[21] S ohledem na shora uvedené Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, v němž podle odstavce čtvrtého téhož ustanovení bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku.

[22] V dalším řízení krajský soud ve svých závěrech zohlední náhled NSS na obsah vyhodnocení a stanoviska SEA.

[23] Krajský soud v novém rozhodnutí rovněž rozhodne o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 29. dubna 2025

Eva Šonková  
předsedkyně senátu