



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Petra Šebka a soudců Mgr. Jana Jiráska, Ph.D., a JUDr. Terezy Matuškové v právní věci

navrhovatelů:

a) **Občanské sdružení Dolní Dunajovice proti R 52, z. s.**
sídlem Hlavní 130, 691 85 Dolní Dunajovice, IČO 22732543

b) **V. P.**
bytem X

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

proti odpůrci:

obec Perná
sídlem Perná 294, 691 86 Perná
zastoupena advokátem Mgr. Janem Tejkalem
sídlem Helfertova 2040/13, 613 00 Brno

za účasti:

1. **M. K.**
bytem X

2. **Jihomoravský kraj**
sídlem Žerotínovo náměstí 449/3, 602 00 Brno
zastoupen advokátem JUDr. Petrem Fialou
sídlem Helfertova 2040/13, 613 00 Brno

**o návrhu na zrušení částí opatření obecné povahy – Změny č. 1 územního plánu Perná
vydaného zastupitelstvem obce dne 21. 9. 2022,**

takto:

5/2023

- I. Návrh se **zamítá**.
- II. Navrhovatelé a) a b) **jsou povinni** společně a nerozdílně **zaplatit** odpůrci náhradu nákladů řízení ve výši 21 456 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta Mgr. Jana Tejkala.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Navrhovatelé a) a b) se společně podaným návrhem, doručeným Krajskému soudu v Brně dne 26. 10. 2023, domáhají zrušení částí opatření obecné povahy - Změny č. 1 územního plánu Perná vydané zastupitelstvem obce Perná dne 21. 9. 2022 (dále též „ZÚP“), a to v části vymezení a) *Koridoru K-DS04-A dopravní infrastruktury silniční*, b) *Koridoru K-DS04-B dopravní infrastruktury silniční*, c) *Koridoru K-DS04-C dopravní infrastruktury silniční*, d) *Koridoru K-DS04-D dopravní infrastruktury silniční*, e) *Koridoru K-T01 technické infrastruktury* a f) *Koridoru K-T02 technické infrastruktury*.
2. Vymezení těchto napadených koridorů dílčí změnou č. 1.29 ZÚP směřuje k uvedení územního plánu Perné do souladu se Zásadami územního rozvoje Jihomoravského kraje z roku 2016, ve znění jejich pozdějších aktualizací (dále též „ZÚR JMK“). Ty mimo jiné zpřesňují koridor *dálnice SD8 D52* zakotvené již v Politice územního rozvoje, a to vymezením koridoru *DS04: dálnice D52 Pohořelice – Mikulov – hranice ČR/Rakousko*, včetně souvisejících staveb (srov. bod 82 ZÚR JMK).
3. Napadené koridory byly vymezeny za následujícím účelem (srov. body D.1 a D.4 výroku ZÚP):
 - Koridor *K-DS04-A* je určen pro umístění dálnice II. třídy D52 a silnice II. třídy. Koridor je vymezen nejen pro umístění stavby hlavní (D52), doprovodné komunikace, dopravního zařízení a dopravního vybavení, ale i staveb vedlejších (souvisejících), jako například přeložek sítí technické infrastruktury, přeložek vodotečí a přeložek silnic III. třídy a místních a účelových komunikací.
 - Koridor *K-DS04-B* je vymezen pro přeložky a stavební úpravy účelových komunikací vyvolaných realizací dálnice D52. Dále je určen pro umístění dopravních zařízení a dopravního vybavení a umístění staveb vedlejších (souvisejících), jako například přeložek sítí technické infrastruktury, přeložek vodotečí.
 - Koridory *K-DS04-C* a *K-DS04-D* jsou vymezeny pro přeložky a stavební úpravy silnic, místních a účelových komunikací vyvolaných realizací dálnice D52. Dále je určen pro umístění dopravních zařízení a dopravního vybavení a umístění staveb vedlejších (souvisejících), jako například přeložek sítí technické infrastruktury, přeložek vodotečí.
 - Koridory *K-T01* a *K-T02* jsou vymezeny pro stavební úpravy a přeložky vodotečí související s umístěním dálnice II. třídy D52.
4. Z grafické části ZÚP (výkresů členění území obce) je zřejmé, že koridor *K-DS04-A* tvoří „souvislý pás“, který je lokalizován v trase dosavadní silnice I/52 (E461), jež vede středem

5/2023

nově vymezeného koridoru. Záměr vybudování dálnice D52 tedy fakticky představuje „rozšíření“ již existující silnice. Koridor *K-DS04-B* je vymezen v místě stávajícího křížení silnice I/52 s místní účelovou komunikací vedoucí k areálu společnosti *Inogy Gas Storage s.r.o.* v lokalitě Pod Spálenkou, a to podél části této komunikace po vjezd do areálu společnosti. Koridor *K-DS04-C* je vymezen v místě nynějšího křížení silnice I/52 se silnicí III/4147 vedoucí do Dolních Dunajovic, a to podél části této komunikace po vjezd na „manipulační plochu“ uprostřed nezastavěného území. Koridor *K-DS04-D* je vymezen v místě dosavadního křížení silnice I/52 se silnicí III/42121 vedoucí do centra obce Perná, a to podél krátkého úseku této komunikace. Z grafické části ZÚP lze seznat, že koridory *K-DS04-B*, *K-DS04-C* a *K-DS04-D* představují určité „výběžky“ z hlavního koridoru *K-DS04-A*.

5. Navrhovatelé ve svém návrhu předně zrekapitulovali skutkové okolnosti týkající se vymezení koridoru pro dálnici D52; především shrnuli vývoj územně plánovací dokumentace a její přezkum správními soudy, přičemž poukazují na excesy, které měly během procesu jejího pořizování nastat. Navrhovatelé konkrétně vymezili tyto návrhové body: 1/ Nesprávné vyhodnocení SEA a vadné stanovisko SEA, 2/ nesplnění povinnosti provést akustické plánování dle závazné evropské legislativy a jeho vyhodnocení v SEA, 3/ nesprávný postup Krajské hygienické stanice (dále též „KHS“), 4/ neposouzení znečištění ovzduší, rozpor se závaznou evropskou legislativou, 5/ nesprávné vyhodnocení NATURA 2000, včetně nerespektování prioritních biotopů, vazby na vadné ZÚR JMK a závažné procesní vady pořizování a vydání opatření obecné povahy, 6/ nesprávný postup z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu (dále též „ZPF“), 7/ rozpor se závaznou evropskou legislativou pro SEA, 8/ nenaplnění úkolů pro územní plánování stanovených v ZÚR JMK a rozpory s ní, 9/ rozpor se závaznou evropskou legislativou pro síť TEN-T, 10/ rozpor se závaznou evropskou legislativou pro bezpečnost silniční infrastruktury a 11/ nevypořádání námitek.
6. Podstata tvrzení navrhovatelů spočívá v tom, že při pořizování ZÚP došlo k závažným nepřípustným excesům v provádění úkolů územního plánování. Za nezákonné považují navrhovatelé především provedení posouzení vlivů na životní prostředí a na krajinný ráz (vyhodnocení SEA), v rámci něhož nebyly řádně zohledněny vlivy dálnice D52, která má plnit funkci transevropské komunikace TEN-T. Navrhovatelé poukazují na absenci vyhodnocení vlivů z hlediska hlučnosti, znečištění ovzduší a veřejného zdraví, jakož i na chybějící zákonem požadované vyhodnocení kumulativních vlivů. Na závěr navrhovatelé předkládají argumentaci odůvodňující incidenční přezkum ZÚR JMK v rámci přezkumu územního plánu; vymezují se přitom proti závěrům obsaženým v dosavadní judikatuře správních soudů.
7. K tomuto návrhu se vyjádřil odpůrce svým podáním ze dne 23. 11. 2023; návrh má za nedůvodný a navrhuje jeho zamítnutí. Na vyjádření reagovali navrhovatelé replikou ze dne 11. 12. 2023.
8. Do řízení se jako osoba zúčastněná na řízení přihlásil *M. K.* (podáním ze dne 19. 11. 2023); ten uvedl, že se cítí ZÚP dotčen na svém právu na příznivé životní prostředí a též na právu vlastnickém. Dále se jako osoba zúčastněná na řízení přihlásil *Jihomoravský kraj*; ten podporuje postoj odpůrce a navrhuje zamítnutí návrhu. Na jeho stanovisko reagovali navrhovatelé replikou ze dne 16. 1. 2024.

5/2023

9. Účastníci řízení i zdejší soud ve své argumentaci odkazují na rozsudky týkající se ZÚR JMK. Ty byly přezkoumány rozsudkem Krajského soudu v Brně (dále též „KS Brno“) ze dne 20. 12. 2017, č. j. 65 A 3/2017-931, přičemž návrh na jejich zrušení byl zamítnut; Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) rozsudkem ze dne 30. 5. 2019, č. j. 2 As 122/2018-512, většinu podaných kasačních stížností proti tomuto rozhodnutí zamítl a Ústavní soud podané ústavní stížnosti usnesením ze dne 20. 4. 2020, sp. zn. IV. ÚS 2682/19, odmítl. Dále KS Brno ve vztahu k jednomu účastníku rozhodoval o ZÚR JMK na základě zrušujícího rozsudku NSS ze dne 16. 11. 2018, č. j. 2 As 354/2018-20, znovu rozsudkem ze dne 2. 8. 2022, č. j. 65 A 3/2017-2056, přičemž návrh na zrušení ZÚR JMK opětovně zamítl; kasační stížnost NSS tentokrát zamítl rozsudkem ze dne 29. 11. 2023, č. j. 2 As 224/2022-105, ústavní stížnost byla odmítnuta usnesením Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2025, sp. zn. I. ÚS 279/24.
10. Soud při posuzování důvodnosti návrhu přiměřeně vycházel též z rozsudků, které byly vydány zdejším soudem i Nejvyšším správním soudem. Jde o kauzy, ve kterých byla jinými navrhovateli (ovšem zastoupenými toutéž advokátkou) uplatněna velmi podobná návrhová argumentace; návrhy se týkaly skutkové i právně podobných věcí, v nichž bylo požadováno zrušení (částí) změn územních plánů obcí, které přejaly dílčí úseky nadmístních dopravních koridorů vymezených v ZÚR JMK nebo v jejich aktualizaci č. 1. Jedná se o rozsudek KS Brno ze dne 27. 6. 2025, č. j. 73 A 3/2024-277 (dále jen věc „Bořitov“); rozsudek NSS ze dne 29. 4. 2025, č. j. 2 As 34/2024-64, a na něj navazující rozsudek KS Brno ze dne 28. 11. 2025, č. j. 73 A 5/2023-210 (dále jen věc „Malá Lhota II“); rozsudek KS Brno ze dne 26. 11. 2024, č. j. 66 A 1/2023-224, proti němuž podaná kasační stížnost byla zamítnuta rozsudkem NSS ze dne 12. 6. 2025, č. j. 3 As 267/2024-68 (dále jen věc „Moravské Knínice II“); rozsudek NSS ze dne 23. 4. 2025, č. j. 3 As 274/2023-153, a na něj navazující rozsudek KS Brno ze dne 26. 6. 2025, č. j. 67 A 3/2023-501 (dále jen věc „Kuřim II“); rozsudek KS Brno ze dne 26. 9. 2022, č. j. 64 A 4/2022-161, proti němuž kasační stížnost nesměřovala (dále jen věc „Drásov“).
11. Dále se jedná o věci spolu místně a věcně přímo související, ve kterých bylo přezkoumáno převzetí koridoru *DS04* pro dálnici D52 vymezeného v ZÚR JMK do územních plánů jiných obcí. Jde o rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2024, č. j. 8 As 121/2022-110, a na něj navazující rozsudek KS Brno ze dne 23. 9. 2024, č. j. 67 A 2/2022-206 (dále jen věc „Mikulov II“) a rozsudek KS Brno ze dne 1. 7. 2021, č. j. 63 A 2/2021-93, proti němuž kasační stížnost nesměřovala (dále jen věc „Pohořelice“).

II. Projednatelnost návrhu

12. Před meritorním posouzením návrhu se zdejší soud nejprve zabýval splněním procesních podmínek řízení jakožto základního předpokladu soudního přezkumu opatření obecné povahy. Těmito podmínkami řízení jsou existence opatření obecné povahy, jež je napadáno v návrhu, aktivní procesní legitimace navrhovatele, pasivní procesní legitimace odpůrce a dále formulace závěrečného návrhu (petitu).
13. Územní plán, jakož i jeho změna, se podle § 43 odst. 4 ve spojení s § 55 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), účinného do 31. 12. 2023 (dále jen „stavební zákon“), vydával formou opatření obecné povahy podle správního řádu. V tomto směru není pochyb o tom, že napadený správní akt Zastupitelstva obce Perná skutečně představuje opatření obecné povahy přezkoumatelné soudem.

5/2023

V souladu s požadavky § 101a odst. 1 s. ř. s. je taktéž závěrečný návrh, kterým se navrhovatelé domáhají zrušení konkrétně vymezené části ZÚP.

14. Aktivně legitimován k podání návrhu je podle § 101a odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech vydaným opatřením obecné povahy. Aktivní legitimace navrhovatelů se tak zakládá pouhým tvrzením dotčení na jejich právech opatřením obecné povahy. To, zda jsou navrhovatelé skutečně na svých právech dotčeni, závisí na skutkových okolnostech konkrétního případu, jde však již o otázku věcného posouzení důvodnosti návrhu (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS).
15. Ve vztahu k navrhovateli a) má soud za prokázané, že je spolkem s místním vztahem k lokalitě regulované napadenými částmi ZÚP, jehož předmětem činnosti je mimo jiné ochrana kvality bydlení, veřejného zdraví a životního prostředí v dané oblasti. Takový spolek musí tvrdit, že byl dotčen na svých subjektivních právech, musí mít vztah k dotčené lokalitě a musí být zaměřen na aktivitu, která má lokální opodstatnění (srov. rozsudky KS Brno ze dne 20. 12. 2017, č. j. 65 A 3/2017-931, či ze dne 17. 9. 2020, č. j. 67 A 3/2020-250). To pokládá zdejší soud v nyní posuzované věci za splněné. Věcně i místně se ZÚP navrhovatele a), s ohledem na jeho zaměření a činnost, týká. Ve vztahu k navrhovateli b) pak má soud za prokázané, že je vlastníkem nemovitostí sloužících k bydlení v obci Perná. Možnost zásahu do subjektivních práv lze úspěšně dovozovat prakticky u každého vlastníka nemovitostí umístěných v území regulovaném územním plánem (a tedy i jeho změnou); podmínkou aktivní legitimace není skutečnost, že se nemovitosti nacházejí přímo v dotčených koridorech. Oba navrhovatele tedy soud pokládá za aktivně legitimované. Ostatně ani odpůrce aktivní legitimaci navrhovatelů nerozporuje.
16. Pokud jde o podmínku pasivní legitimace, podle § 101a odst. 3 s. ř. s. je odpůrcem ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho části je navrhováno. Podle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS, přitom platí, že v řízení o zrušení územního plánu (nebo jeho změny) je odpůrcem obec, jejíž zastupitelstvo územní plán vydalo. Za odpůrce je tak správně označena obec Perná, jejíž zastupitelstvo napadenou ZÚP vydalo. Je nepochybné, že pravomoc zastupitelstva této obce vydat (v samostatné působnosti) územní plán, resp. jeho změnu, je dána zákonem [srov. § 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona]. Navrhovatelé tuto skutečnost taktéž nijak nezpochybnili. Pro posouzení otázky, zda daný orgán při vydávání napadeného opatření obecné povahy (tedy při realizaci své pravomoci) nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti, postačuje ze strany zdejšího soudu konstatovat, že v této otázce nebylo zjištěno žádné pochybení. Otázka působnosti orgánu k vydání ZÚP ostatně není mezi stranami sporná.
17. V návrhu je také předestřeno, z jakých skutkových a právních důvodů považují navrhovatelé napadené části ZÚP za nezákonné a jaké důvody mají vést k jejich zrušení. Navrhovatelé sice ve velkém rozsahu zpochybňují především řešení, které vyvěrá již z dříve přijatých ZÚR JMK, jež odpůrce v ZÚP přejímá a zpřesňuje. Navrhovatelé se ovšem v petitu výslovně nedomáhají zrušení ZÚR JMK, pročež podaný návrh je v tomto ohledu v plném rozsahu projednatelný. K neoprávněnosti požadavku na incidenční přezkum ZÚR JMK v tomto řízení se soud vyjádří v rámci samotného posouzení věci.
18. Navrhovatelé ovšem v podaném návrhu namítají, že ZÚP vůbec nenabyla účinnosti.

5/2023

19. Tvrdí, že pořizovatel ZÚP (Městský úřad Mikulov) její vydání neoznámil veřejnou vyhláškou, což odůvodňují tím, že v archivu úřední desky obce Perná se zveřejnění takové veřejné vyhlášky nenalézá. Neuplynula tudíž dle nich lhůta dle § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) a ZÚP proto nenabyla účinnosti. Odpůrce se k této výhradě nijak nevyjádřil.
20. Podle § 173 odst. 1 správního řádu platí, že *opatření obecné povahy, které musí obsahovat odůvodnění, správní orgán oznámí veřejnou vyhláškou; opatření obecné povahy zveřejní též na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se opatření obecné povahy týká. Ustanovení § 172 odst. 1 platí obdobně. Opatření obecné povahy nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky.*
21. Ve spisovém materiálu k pořizování ZÚP jsou založena dvě vyhotovení veřejné vyhlášky obce Perná ze dne 11. 10. 2022 „Oznámení o vydání opatření obecné povahy Změna č. 1 územního plánu Perná“. V této vyhlášce se uvádí, že dané opatření obecné povahy „se zveřejňuje oznámením veřejnou vyhláškou, vystavenou na úřední desce a elektronické desce Obce Perná a Městského úřadu v Mikulově v souladu s ustanovením § 173 odst. 1 správního řádu, a nabývá účinnosti 15 dnem vyvěšení veřejné vyhlášky.“ Dále je zde upozornění, že „toto oznámení musí být vyvěšeno po dobu 15 dnů na úřední desce a elektronické úřední desce úřadu.“ Na jednom vyhotovení je učiněn záznam, že vyhláška byla dne 11. 10. 2022 vyvěšena na úřední desce Městského úřadu Mikulov a dne 27. 10. 2022 sejmuta (včetně otisku razítka a podpisu úřední osoby); na druhém vyhotovení je záznam, že vyhláška byla dne 11. 10. 2022 vyvěšena na úřední desce Obecního úřadu Perná a dne 27. 10. 2022 sejmuta (včetně otisku razítka a podpisu úřední osoby).
22. S ohledem na vyznačený záznam tak nemá soud důvod pochybovat o tom, že došlo k řádnému vyvěšení veřejné vyhlášky o vydání ZÚP také na úřední desce pořizovatele. Navrhovatelé totiž netvrdí žádné skutečnosti ani nepředkládají důkazy, které by byly způsobilé předmětné záznamy o vyvěšení vyhlášky na fyzické i elektronické úřední desce obou subjektů zpochybnit. Ostatně argumentace navrhovatelů, na níž tuto svou námitku založili, je značně nelogická, neboť v archivu úřední desky obce Perná (tj. vydavatele, nikoliv pořizovatele ZÚP) z podstaty věci ani nemohli nalézt záznam o tom, že došlo k vyvěšení vyhlášky na desce odlišného subjektu, kterým je Městský úřad Mikulov jakožto pořizovatel.
23. Navrhovatelé dále tvrdí, že vyhláška obce Perná ze dne 11. 10. 2022 je nicotná, protože byla vydána subjektem bez zákonného oprávnění; nemohla proto vyvolat právní důsledek spočívající v nabytí účinnosti ZÚP. Odpůrce se k této námitce nijak nevyjádřil.
24. Soud považuje takto uplatněnou námitku za velmi obecnou, neboť navrhovatelé neuvádějí, z jakých konkrétních důvodů dle nich nebyl vydávající subjekt oprávněn k vydání vyhlášky. Z obsahu vyhlášky přitom vyplývá, že byla vydána Zastupitelstvem obce Perná a podepsána starostou obce. Podle § 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona platilo, že zastupitelstvo obce vydává územní plán. Podle § 104 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, platí, že starosta podepisuje právní předpisy obce. Soud neshledal, že by vyhláška obce byla vydána subjektem bez zákonného zmocnění.
25. Soud proto nepřisvědčil námitkám navrhovatelů, že ZÚP nenabyla účinnosti. Dle vyznačeného záznamu nabylo napadené opatření obecné povahy účinnosti dne 26. 10. 2022. Podle § 101b odst. 1 s. ř. s. lze návrh podat do 1 roku ode dne, kdy návrhem napadené

5/2023

opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout, a to ani ve vazbě na navazující správní rozhodnutí, opatření nebo jiný úkon nahrazující rozhodnutí. Jelikož byl návrh na zrušení ZÚP podán dne 26. 10. 2023, byl podán včas.

26. Všechny podmínky projednatelnosti podaného návrhu jsou tedy splněny, pročež soud přistoupil k jeho věcnému posouzení.

III. Posouzení věci soudem

27. Napadené opatření obecné povahy soud přezkoumal v řízení podle § 101a s. ř. s., v mezích navrhovatelí uplatněných návrhových bodů (§ 101b odst. 2 s. ř. s.). Z úřední povinnosti ověřil pravomoc a příslušnost odpůrce k vydání opatření obecné povahy. Vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání ZÚP (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Ve věci soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení ústního jednání.
28. Zdejší soud v této věci rozhoduje již podruhé. Původně svým rozsudkem ze dne 31. 1. 2024, č. j. 65 A 5/2023-259, zrušil ZÚP v rozsahu napadených koridorů. Naznal totiž, že vyhodnocení SEA pro ZÚP chybí vyšší forma konkretizace oproti vyhodnocení SEA pro ZÚR JMK; soud měl především za to, že absentuje řádné posouzení vlivů plánované dálnice D52 na zdraví obyvatel. Toto rozhodnutí ovšem Nejvyšší správní soud zrušil rozsudkem ze dne 21. 2. 2025, č. j. 10 As 39/2024-75 (dále též „zrušující rozsudek NSS“), a věc vrátil zdejšímu soudu k dalšímu řízení, v němž je vázán závěry Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).
29. Soud dospěl k závěru, že návrh není důvodný (§ 101d odst. 2 s. ř. s.).

III.1) Obecná východiska přezkumu

30. Zákonnost územně plánovací dokumentace je třeba podle ustálené judikatury Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu posuzovat v kontextu práva obce na samosprávu, které zahrnuje taktéž právo uspořádat své územní poměry podle vlastních představ. Územní plán je (politickým) uvážením obce v přístupu k vlastnímu rozvoji a projevem práva na samosprávu územního celku, jemuž předchází vážení řady různých, často i odlišných či protichůdných, soukromých i veřejných zájmů. Výsledek tohoto uvážení, respektive upřednostnění některých zájmů před jinými, nesmí nahodile, svévolně či excesivně zasahovat do základních práv osob, jichž se dotýká. Soudy se proto při hodnocení zákonitosti územně plánovací dokumentace řídí zásadou zdrženlivosti, neboť nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonu se neprotivících rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci. Ke zrušení územního plánu tak soud přistoupí pouze tehdy, byl-li zákon v průběhu procesu přijímání územního plánu či vlastní zvolenou podobou územní regulace porušen v nezanedbatelné míře, tj. v intenzitě zpochybňující zákonitost vydaného opatření obecné povahy (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, či rozsudky NSS ze dne 2. 2. 2021, č. j. 6 Ao 6/2010-103, publ. pod č. 2552/2012 Sb. NSS, nebo ze dne 20. 4. 2022, č. j. 10 As 226/2019-51, či ze dne 26. 6. 2024, č. j. 3 As 24/2023-44).
31. K přezkumu ZÚP tedy zdejší soud přistupoval s vědomím zásady zdrženlivosti ve vztahu k odpůrcem přijatému věcnému řešení. To je totiž především věcí odpůrce, jenž si nutně sám musí nést jeho důsledky (srov. např. rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73,

5/2023

č. 1462/2008 Sb. NSS). Úkolem zdejšího soudu je zjistit, zda si odpůrce (v mezích uplatněných návrhových bodů a v mezích navrhovatelí tvrzených dotčení jejich veřejných subjektivních práv) nepočínal zjevně svévolně či diskriminačně, zda úkoly a cíle, které prostřednictvím územního plánování naplňuje, jsou legitimní a zákonné, a zda v případě omezení práv těch osob, jež s řešením nesouhlasí a jež na svých právech vskutku omezovány jsou, jde o omezení v nezbytně nutné míře vedoucí rozumně k zamýšlenému cíli, přičemž je (s ohledem na důvody, které odpůrce k přijetí řešení vedly) uskutečněno nejšetrnějším možným způsobem (srov. např. rozsudky NSS ze dne 15. 11. 2018, č. j. 1 As 161/2018-44, či ze dne 15. 3. 2021, č. j. 1 As 337/2018-48).

32. Otázky dodržení procesního postupu při vydávání opatření obecné povahy (včetně testu jeho přezkoumatelnosti) je přitom třeba řešit zásadně obdobně jako při řešení týchž otázek v rámci soudního přezkumu vydaných individuálních správních aktů.
33. Soud nepovažoval za nezbytné si vyžádat spisovou dokumentaci k ZÚR JMK, byť z této územně plánovací dokumentace v projednávané věci vycházel. ZÚR JMK byly vydány ve formě opatření obecné povahy. Dle § 121 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“), ve spojení s § 64 s. ř. s., není třeba mimo jiné dokazovat právní předpisy uveřejněné nebo oznámené ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv nebo v předcházející obdobné sbírce. Nejvyšší soud konstatoval, že princip *iura novit curia*, vyjádřený v § 121 o. s. ř., lze vztáhnout také na případy, v nichž tuzemská právní norma publikovaná ve Sbírce zákonů výslovně předpokládá vydání dalšího dokumentu (seznamu, plánu, mapy atd.), jehož obsah se zprostředkovaně stává součástí oné normy (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 9. 2023, sp. zn. 24 Cdo 2386/2023; rozhodnutí je dostupné na www.nsoud.cz). Nejvyšší správní soud přitom v odst. [24] rozsudku ze dne 12. 6. 2025, č. j. 3 As 267/2024-68, konstatoval, že „vydání zásad územního rozvoje předpokládá § 36 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2023 (dále jen „stavební zákon“), jakož i § 79 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, účinného od 1. 1. 2024. Závěry rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 24 Cdo 2386/2023 lze tedy vztáhnout i na AZÚR. Krajský soud tak nebyl povinen provést ZÚR jako důkaz, ale „pouze“ zjistit v souladu s § 121 o. s. ř. a citovanou judikaturou jejich obsah. (...) Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že stěžovatelka byla s obsahem ZÚR zjevně obeznámena, a nic jí tudíž v řízení u krajského soudu nebránilo se kvalifikovaně vyjádřit ke všem návrhovým bodům.“ Taktéž v projednávané věci byli zjevně navrhovatelé s obsahem ZÚR JMK obeznámeni, neboť na pasáži tohoto správního aktu odkazují ve svém návrhu.
34. Před vypořádáním jednotlivých návrhových bodů dále soud poukazuje na to, že rozsah jeho reakce na konkrétní námitky je spjat s otázkou hledání míry jeho podrobnosti. Povinnost orgánů veřejné moci (včetně orgánů moci soudní) svá rozhodnutí řádně odůvodnit nelze interpretovat jako požadavek na detailní odpověď na každou dílčí námitku. Zpravidla postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námitky, případně, za podmínek tomu přiměřeného kontextu, se lze spokojit i s akceptací implicitní odpovědi. Takový postup je vhodný zejména u velmi obsáhlých podání, jakým návrh podaný v nyní projednávané věci bezpochyby je, neboť čítá 148 stran; nadto ve věci bylo podáno vyjádření odpůrce a také poměrně obsáhlá replika navrhovatelů (srov. obdobné situace v rozsudcích NSS ze dne 4. 8. 2023, č. j. 10 Afs 12/2021-75, odst. [50], či ze dne 11. 6. 2015, č. j. 10 Afs 18/2015-48, odst. [34]).

5/2023

III.2) Nedostatečné vypořádání námitek

35. Nejprve se soud zabýval námitkou navrhovatelů, že odpůrce řádně nevypořádal všechny jejich námitky, čímž způsobil vážné právní vady a nepřezkoumatelnost napadené ZÚP. Zdůrazňují, že „prakticky všechny podané námitky byly zamítnuty neoprávněně“; sami poukazují na to, že u řady námitek věcná nesprávnost jejich zamítnutí vyplývá z jiných návrhových bodů.
36. Odpůrce má za to, že námitky navrhovatelů vypořádal dostatečně, odůvodnil jejich nedůvodnost a nedopustil se při tom žádných právních vad; není proto dán důvod nepřezkoumatelnosti ZÚP. Vypořádání námitek je dle odpůrce nezbytné vnímat v kontextu výrokové části i odůvodnění napadeného opatření obecné povahy. Úkolem pořizovatele nebylo v rozhodnutí o námitkách nadbytečně opakovat části výroku nebo odůvodnění ZÚP.
37. Ze správního spisu vyplývá, že v odůvodnění ZÚP v kapitole *II.19: Rozhodnutí o námitkách včetně samostatného odůvodnění* je na str. 331-397 vyhodnoceno všech 191 námitek navrhovatelů podaných v procesu pořizování ZÚP. Uvedeno je zde přitom vždy celé znění příslušné námitky, stanovisko odpůrce (že se námitce nevyhovuje) a následuje individualizované odůvodnění vysvětlující negativní postoj odpůrce; jeho rozsah se pochopitelně liší v závislosti na jednotlivých námitkách.
38. Řádné odůvodnění vypořádání námitek musí být pravidlem. Na nebezpečí „přehnaných požadavků“ lze usuzovat pouze výjimečně, a to v konkrétně vymezených poměrech věci (srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15). Současně je třeba zohlednit, že odůvodnění rozhodnutí o námitkách je součástí odůvodnění celého opatření obecné povahy, a proto je třeba jej vnímat ve vzájemných souvislostech. Odůvodnění rozhodnutí o námitce tudíž netrpí nepřezkoumatelností, je-li přímo z něj nebo z odůvodnění celého opatření obecné povahy zřejmé, jak byla daná problematika uvedená v námitce vyřešena (srov. rozsudky NSS ze dne 9. 12. 2016, č. j. 8 As 89/2016-48, ze dne 20. 8. 2015, č. j. 9 As 18/2015-101, či ze dne 30. 7. 2015, č. j. 8 As 47/2015-44). Pouze fakt, že určité části odůvodnění územního plánu jsou obecné, není automatickým důvodem jeho zrušení; tak by tomu bylo pouze v případě, pokud by odůvodnění územního plánu nedávalo o záměrech zpracovatele jasnou představu ani v nejobecnější rovině, a fakticky by tak chybělo (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013-29).
39. Již samotný způsob uplatnění návrhové argumentace svědčí o tom, že rozhodnutí o námitkách vadou nepřezkoumatelnosti netrpí. Navrhovatelé totiž u většiny námitek především polemizují s konkrétním způsobem jejich vypořádání, a to mnohdy poměrně obsáhle. Již jen z toho je ovšem zjevné, že se jim dostalo srozumitelné reakce na jejich výhrady. Ostatně sami navrhovatelé tvrdí věcnou nesprávnost odpůrcem učiněného vypořádání námitek a v tomto ohledu se odvolávají na argumentaci uvedenou u jednotlivých dílčích návrhových bodů. Nepřezkoumatelnost vypořádání námitek však nelze dovozovat z toho, že byly vyhodnoceny jinak, než jak by to odpovídalo pohledu navrhovatelů (vyjádřenému v ostatních návrhových bodech). Nesouhlas s vypořádáním námitek není důvodem nepřezkoumatelnosti napadeného opatření obecné povahy, nýbrž představuje výhrady vůči věcné správnosti přijaté regulace.
40. V případě některých námitek sice navrhovatelé skutečně nepolemizují s jejich vypořádáním, nýbrž explicitně tvrdí, že reakce odpůrce je nepřezkoumatelná; jedná se o vypořádání

5/2023

námitek č. 41, č. 52, č. 53, č. 84, č. 121 a č. 132. Soud v odůvodnění napadené ZÚP ověřil, že i konkrétně u těchto námitek se navrhovatelům dostalo (byť někdy poměrně stručného) odůvodnění toho, proč jejich námítce nebylo vyhověno. Ani v jednom z těchto případů se přitom dle soudu nejedná o reakci zcela nesrozumitelnou nebo nedostatečnou.

41. Lze tedy shrnout, že v odůvodnění napadené ZÚP byly vypořádány všechny námítky, přičemž každá byla vyhodnocena samostatně, s vlastním odůvodněním; nejednalo se o žádné souhrnné pojednání. Je zřejmé, že se odpůrce uplatněnými námitkami individuálně zabýval. Soud má za to, že tak odpůrce neučinil pouze formálně, neboť na každou námitku reagoval věcně. Ve vypořádání námitek tak podle soudu nedošlo k žádnému pochybení způsobujícímu nezákonnost ZÚP. K některým námitkám se samozřejmě odpůrce mohl vyjádřit ještě obsáhleji nebo konkrétněji. Soud však považuje standard, s jakým odpůrce k vypořádání námitek navrhovatele přistoupil, za dostatečný, a to i s ohledem na jejich vysoký počet a rozsáhlost vznesené argumentace.
42. Nadto lze poukázat na rozsudky ve věcech *Drásov*, *Moravské Knínice II*, *Kuřim II*, *Malá Lhota II* a *Bořitov*. Ve všech těchto věcech tamní navrhovatelé (zastoupení stejnou zástupkyní jako v nyní posuzované věci) uplatnili obdobně formulovaný návrhový bod brojící proti nedostatečnému vypořádání námitek, v jehož rámci však s vypořádáním námitek spíše věcně polemizovali. Ve všech odkazovaných věcech zdejší soud shledal tento bod nedůvodným. Akcentoval přitom především, že pro posouzení důvodnosti tohoto bodu není důležité to, jestli odpůrce vypořádal námítky navrhovatelů věcně správně, či nikoliv. To bude soud hodnotit v rámci dalších jednotlivých návrhových bodů. Podstatné je pouze to, zda je ze způsobu vypořádání námitek zřejmé, z jakých konkrétních důvodů je odpůrce považuje za liché, mylné nebo vyvrácené (obdobně srov. rozsudek KS Brno ve věci *Moravské Knínice II*, bod 245).
43. Napadené opatření obecné povahy není nepřezkoumatelné. Odpůrce postupoval při vypořádání námitek v souladu se zákonem. Ke zkrácení procesních práv navrhovatelů nedošlo.

III.3) Nesprávný postup při pořizování a vydání ZÚP

44. Navrhovatelé průběžně v rámci celého návrhu brojí proti některým procesním pochybením souvisejícím primárně se samotným průběhem pořizování ZÚP, které dle nich způsobují nezákonnost celého napadeného opatření obecné povahy.

III.3.A) Výhrady související s pořizováním ZÚP

45. Navrhovatelé tvrdí, že měli legitimní očekávání, že na územní plán Perné z roku 2011 bude průběžně aplikován § 55 odst. 1 stavebního zákona; pořizovatel ovšem zůstal v tomto ohledu mnoho let zcela nečinný a nezpracoval zprávu o uplatňování územního plánu. Následně bylo ze strany odpůrce rovnou přistoupeno ke schválení záměru pořídit ZÚP, což je nestandardní. Ve stanovisku Agentury ochrany přírody a krajiny (dále též „AOPK“) ze dne 14. 2. 2018, č. j. 00285/JM/18, je zmíněno, že pořizování ZÚP má proběhnout zjednodušeným postupem podle § 55a odst. 2 stavebního zákona; usnesení zastupitelstva odpůrce ze dne 20. 9. 2017 ani veřejná vyhláška ze dne 6. 3. 2018 ovšem neobsahují požadavek na postup zkráceným způsobem. V dané veřejné vyhlášce nadto odpůrce uvedl neurčitý odkaz na § 55 stavebního zákona bez uvedení konkrétního odstavce; částečně přitom postupoval podle odst. 2, částečně podle odst. 3. Odpůrce se k této námítce nijak nevyjádřil.

5/2023

46. Soud k těmto námitkám především souhrnně konstatuje, že práv navrhovatelů se nijak bezprostředně nedotýká to, jakým způsobem „vznikl“ záměr pořídit ZÚP; sami netvrdí žádné konkrétní zkrácení na svých právech.
47. Je třeba přisvědčit tomu, že ve stanovisku AOPK je (zjevně omylem) uveden odkaz na § 55a odst. 2 stavebního zákona, tj. na zjednodušený proces pořizování. Nelze ovšem přehlédnout, že z oznámení o zahájení projednání zadání ZÚP ze dne 6. 3. 2018, z veřejné vyhlášky ze dne 6. 3. 2018 i ze zprávy o pořízení a projednání návrhu zadání ZÚP ze dne 19. 6. 2018 jasně vyplývá, že byl zvolen „klasický“ proces pořizování změny územního plánu podle § 55 stavebního zákona. Ostatně zkrácený postup pořizování spočívá v tom, že odpadá nutnost pořídit zadání změny; zadání ZÚP však bylo v řešené věci vyhotoveno v únoru 2018, řádně projednáno a schváleno zastupitelstvem odpůrce dne 27. 6. 2018. Dále se v rámci zkráceného procesu nekoná společné jednání, stanoviska dotčených orgánů k návrhu změny územního plánu jsou uplatňována až v etapě veřejného projednání; společné jednání o návrhu ZÚP však v projednávaném případě proběhlo dne 15. 8. 2019, v oznámení tohoto jednání je přitom výslovně uveden odkaz na § 50 odst. 2 stavebního zákona a stanoviska dotčených orgánů k návrhu ZÚP byla uplatňována již v této fázi. Není tak pochyb o tom, že pořizování ZÚP neprobíhalo zkráceným postupem; odkaz na nesprávné ustanovení stavebního zákona ve stanovisku AOPK nemůže na tomto závěru ničeho změnit.
48. Není pravdou, jak tvrdí navrhovatelé, že by od pořízení územního plánu Perné, který nabyl účinnosti dne 11. 2. 2011, nebyla vůbec vyhotovena zpráva o jeho uplatňování. Ve správním spise je založena *Zpráva o uplatňování územního plánu Perná v uplynulém období* ze dne 24. 2. 2016, přičemž v bodě D) je uvedeno, že pro řešené území obce není (toho času) vydána platná územně plánovací dokumentace kraje, neboť ZÚR JMK byly zrušeny. Územní plán Perné proto nebyl v okamžiku vyhotovování dané zprávy v rozporu s vyšší územně plánovací dokumentací, protože z tohoto hlediska nebyl dán důvod jej měnit. K vyhotovení další zprávy o uplatňování územního plánu dle spisového materiálu již nedošlo. Rozhodující změna č. 1.29 vymezující napadené koridory *K-DS04* (ostatně ani další realizované dílčí změny územního plánu) nevzešly z výsledků zprávy o uplatňování územního plánu. K pořizování ZÚP proto zjevně nebylo přistoupeno postupem dle § 55 odst. 1 stavebního zákona.
49. Proces pořizování ZÚP tak probíhal dle § 55 odst. 2 stavebního zákona. Podle § 55 odst. 3 věty třetí stavebního zákona nebylo možné postupovat. K této problematice se již závazně vyjádřil Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku, kde vyslovil, že v ZÚP není řešeno pouze vymezení napadených koridorů (které jsou do územního plánu přebírány za účelem dosažení souladu se ZÚR JMK), nýbrž jsou realizovány i jiné změny. Nelze proto hovořit o pouhém uvedení územního plánu Perné do souladu se ZÚR JMK ve smyslu § 55 odst. 3 věty třetí stavebního zákona, a proto nelze dle tohoto ustanovení postupovat (srov. body 41-42 rozsudku NSS sp. zn. 10 As 39/2024).
50. Dále navrhovatelé poukazují na to, že do procesu pořizování ZÚP dle nich neoprávněně zasáhl starosta obce Perná, neboť nechal do návrhu ZÚP pro společné jednání zahrnout dílčí změnu č. 1.31, jejíž zařazení následně dodatečně schválilo zastupitelstvo obce dne 16. 12. 2020; v konečném přehledu změn provedených v rámci ZÚP však již uvedena není. Odpůrce se k této námitce nijak nevyjádřil. Navrhovatelé se však domáhají toliko zrušení koridorů vymezených v souvislosti se záměrem dálnice D52, dotčení na svých právech tvrdí pouze ve

5/2023

vztahu k dílčí změně ZÚP č. 1.29. Procesní postup týkající se dodatečného zahrnutí a následného vyřazení dílčí změny č. 1.31 z návrhu ZÚP se jich nijak netýká a nedotýká se ani žádných jejich práv.

51. Navrhovatelé brojí také proti tomu, že zastupitelstvu odpůrce byl předložen konkrétní seznam celkem 26 dílčích změn (pořizovaný dle nich „potenciálně netransparentním“ způsobem), v nichž zastupitelstvo svým stručným usnesením provedlo selekci a rozhodlo, které dílčí změny budou realizovány, ostatní vyloučilo. Toto své rozhodnutí přitom zastupitelstvo nijak neodůvodnilo. Odpůrce se ani k této námitce nijak nevyjádřil. Také v tomto případě se dle soudu jedná o argumentaci, která se zcela míjí s bezprostředním dotčením samotných navrhovatelů na jejich veřejných subjektivních právech. Navrhovatelé nevznegli žádný vlastní požadavek, kterým by se oni sami domáhali změny územního plánu Perné. Jak již bylo shora zdůrazněno, navrhovatelé brojí výhradně proti převzetí koridoru DS04 ze ZÚR JMK do územního plánu. K dalším dílčím změnám (ať již pouze původně navrhovaným, nebo nakonec i schváleným) nemají žádný vztah. Nijak se jich proto nedotýká postup zastupitelstva odpůrce, které některé z navrhovaných dílčích změn svým rozhodnutím učinilo součástí schváleného návrhu ZÚP a jiné odmítlo. Rozhodnutí odpůrce, jaké konkrétní změny budou v jeho územním plánu provedeny, představuje realizaci jeho práva na vlastní územní samosprávu. Navrhovatelé neuvádějí nic konkrétního ohledně toho, jak tímto postupem měli být dotčeni.
52. Návrh ZÚP zveřejněný pořizovatelem měl být dále dle navrhovatelů opatřen podpisem autorizované osoby a mělo na něm být otištěno autorizační razítko; k tomu nedošlo, což představuje podstatnou vadu. Odpůrce se k tomu nijak nevyjádřil. Taková marginální pochybení čistě formálního rázu bezpochyby nemohou vést k závěru o nezákonnosti ZÚP. Není totiž sporu, že ZÚP autorizovaná osoba v něm uvedená zpracovávala.
53. Navrhovatelé též namítají, že soupis obsahu spisového materiálu je neúplný, neboť neobsahuje listiny týkající se veřejné vyhlášky o projednávání návrhu zadání ZÚP; nejsou v něm založeny ani žádné další dokumenty z doby přede dnem 28. 5. 2019, kdy byl do spisu jako položka č. 1 zanesen údaj o „předávacím protokolu“. Odpůrce se k této námitce nijak nevyjádřil. Soud však tvrzení navrhovatelů o chybějících listinách nemůže po seznámení se se spisovým materiálem přisvědčit. Spisová dokumentace k napadenému opatření obecné povahy, jak byla soudu předložena odpůrcem v průběhu soudního řízení, obsahuje dva svazky a dále dva kufříky s grafickými přílohami. Každý z obou listinných svazků obsahuje řádně vyhotovený spisový přehled. Svazek č. 2 počíná navrhovateli uváděnou listinou č. 1 „předávací protokol“ ze dne 28. 5. 2019. Svazek č. 1 ovšem obsahuje předcházející (dle navrhovatelů chybějící) dokumentaci. Jedná se celkem o 40 listin, přičemž nejstarší je „pověření oprávněné úřední osoby“ ze dne 18. 1. 2017, nejnovější je listina z 27. 9. 2018. Navrhovateli zmiňovaná veřejná vyhláška o oznámení projednání návrhu zadání ZÚP ze dne 6. 3. 2018 je založena ve svazku č. 1, poř. č. 22, č. j. MUNI 18011352.
54. Navrhovatelé dále tvrdí, že měl být vyhotoven návrh ZÚP s vyznačením jednotlivých změn mezi zněním, jaké měl tento návrh při veřejném projednání, a jaké znění návrhu bylo následně předloženo zastupitelstvu ke schválení. Bez toho úkonu totiž nemohlo zastupitelstvo posoudit, zda nebyl dán důvod pro opakování veřejného projednání ve smyslu § 53 odst. 2 stavebního zákona. Odpůrce se k této námitce nijak nevyjádřil.

5/2023

55. Sami navrhovatelé však připouštějí, že pořizovatel neměl zákonnou povinnost takto postupovat; toliko tvrdí, že by bylo vhodnější, kdyby k tomuto kroku došlo. Navrhovatelům lze dát v obecnosti za pravdu v tom, že pokud v průběhu pořizování územního plánu (příp. jeho změny) dojde ve fázi mezi veřejným projednáním a vydáním k vysokému množství dílčích změn, může být vyhotovení srovnávacího dokumentu zobrazujícího jednotlivé časové verze z praktického hlediska přínosné a pro zastupitelstvo i veřejnost uživatelsky přívětivé. Neprovedení takového úkonu však nemůže vést k nezákonnosti přijatého opatření obecné povahy, neboť se nejedná o obligatorní krok, který by účinná právní úprava vyžadovala. Úvahy navrhovatelů jsou v zásadě vedeny toliko *de lege ferenda*.
56. V řešené věci se veřejné projednání návrhu ZÚP konalo dne 10. 8. 2021. Z odůvodnění přijaté ZÚP vyplývá, že pořizovatel ve spolupráci s pověřeným zastupitelem po veřejném projednání vyhodnotil jeho výsledky a ihned zpracoval návrh rozhodnutí o námitkách a návrh vyhodnocení připomínek (srov. pasáž *projednání dle § 50 stavebního zákona – veřejné projednání návrhu* na str. 217-220 odůvodnění ZÚP). Žádné z podaných námitek nebylo vyhověno, tudíž nevedly k jakékoli změně návrhu ZÚP. Stanoviska dotčených orgánů uplatněná při veřejném projednání (KHS ze dne 28. 7. 2021, Krajského úřadu, odboru územního plánování a stavebního řádu ze dne 16. 8. 2021) neměla k návrhu ZÚP žádných výhrad. Poté, co pořizovatel obdržel souhlasná stanoviska k návrhu rozhodnutí o námitkách a vyhodnocení připomínek, rovnou přistoupil k předložení návrhu ZÚP zastupitelstvu odpůrce. Ze správního spisu tedy nevyplývá, že by návrh ZÚP doznal mezi veřejným projednáním a předložením zastupitelstvu k vydání jakýchkoli změn. Ostatně ani sami navrhovatelé v části svého návrhu označené jako „*Napadený ÚP - proces pořizování*“ nepopisují, že by k nějakým (natož podstatným) úpravám došlo.
57. Za této situace je ovšem zcela nedůvodná „obava“ navrhovatelů, jestli nebyly dány důvody pro postup dle § 53 odst. 2 stavebního zákona, dle něž *dojde-li 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. (...) Upravený návrh a případné upravené nebo doplněné vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území se v rozsahu těchto úprav projedná na opakovaném veřejném projednání*. Jelikož v případě ZÚP nedošlo mezi veřejným projednáním a vydáním k žádné změně návrhu tohoto opatření obecné povahy, nemohlo se logicky jednat ani o „podstatné úpravy návrhu“, které by vyžadovaly opakované veřejné projednání. Argumentace navrhovatelů je proto v tomto ohledu naprosto spekulativní.

III.3.B) Výhrady související s vydáním a vyvěšováním ZÚP

58. Navrhovatelé dále namítají, že zastupitelstvo odpůrce nesplnilo zákonné požadavky kladené na výrok usnesení, jímž se přijímá územní plán; neprovedlo totiž ověření dle § 54 odst. 2 stavebního zákona, neschválilo návrh rozhodnutí o námitkách podle § 172 odst. 5 správního řádu, nevyjádřilo svůj souhlas s vypořádáním připomínek, neověřilo soulad ZÚP s Politikou územního rozvoje ČR, s platnými ZÚR JMK a stanovisky dotčených orgánů a také schválilo návrh opatření obecné povahy, který nebyl jednoznačně identifikovaný datací. Odpůrce se k těmto výtkám nijak nevyjádřil.
59. Podle § 54 odst. 2 stavebního zákona platilo, že *zastupitelstvo obce vydá územní plán po ověření, že není v rozporu s politikou územního rozvoje, územním rozvojeplánem, s územně*

5/2023

plánovací dokumentací vydanou krajem nebo výsledkem řešení rozporů a se stanovisky dotčených orgánů nebo stanoviskem krajského úřadu. Komentářová literatura poukazuje na to, že „zastupitelé by si samozřejmě měli být jisti, že opatření obecné povahy, které schvalují, splňuje zákonné požadavky (dle § 54 odst. 2). To je poměrně náročný úkol, za jehož nesplnění mohou nést odpovědnost. Pokud ale rozhodnou o vydání opatření obecné povahy na základě neúplných podkladů, není to samo o sobě důvodem pro zrušení předmětného opatření obecné povahy. Pro zákonnost procesu schvalování územně plánovací dokumentace je zcela irelevantní, jaké podklady měli zastupitelé při schvalování rozhodnutí o námitkách k dispozici. Případná neúplnost podkladů je totiž ryze věcí politické odpovědnosti jednotlivých zastupitelů, respektive odrazem pečlivého a zodpovědného přístupu k výkonu jejich zastupitelského mandátu (NSS 1 Ao 7/2011-526)“ [srov. VÁVROVÁ, E. a kol. Stavební zákon: Praktický komentář. Systém ASPI, Wolters Kluwer, k § 54]. Dále je v literatuře prezentován názor, že „vzhledem k tomu, že také pořizovatel územního plánu uvádí posouzení výše uvedených skutečností v odůvodnění územního plánu, může zastupitelstvo vycházet z předloženého odůvodnění návrhu územního plánu“ [srov. FIALOVÁ, E. Vydání územního plánu. In: MACHAČKOVÁ, J. a kol. Stavební zákon. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018].

60. Ze správního spisu vyplývá, že zastupitelstvo obce Perná na svém zasedání dne 21. 9. 2022 přijalo mimo jiné usnesení č. 4, které zní: „Zastupitelstvo obce projednalo a schvaluje návrh Změny č. 1 Územního plánu Perná, a zároveň vydává opatření obecné povahy, kterým se vydává Změna č. 1 Územního plánu Perná.“
61. V podkladovém materiálu pro toto jednání zastupitelstva pořizovatel (Městský úřad Mikulov) uvedl, že přezkoumal návrh ZÚP a shledal, že je v souladu s § 53 odst. 4 stavebního zákona, tedy s politikou územního rozvoje, územním rozvojovým plánem a územně plánovací dokumentací vydanou krajem, s cíli a úkoly územního plánování, zejména s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území a požadavky na ochranu nezastavěného území, s požadavky tohoto zákona a jeho prováděcích právních předpisů a s požadavky zvláštních právních předpisů a se stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů, popřípadě s výsledkem řešení rozporů.
62. V odůvodnění přijaté ZÚP se odpůrce poměrně obsáhle zabývá souladem ZÚP s politikou územního rozvoje i ZÚR JMK (kap. II.4.), pojednává také o souladu ZÚP s cíli a úkoly územního plánování (kap. II.5.), souladu s požadavky zvláštních předpisů a se stanovisky dotčených orgánů (kap. II.7.).
63. Z § 54 odst. 2 stavebního zákona nevyplývá povinnost, aby splnění v tomto ustanovení zakotveného požadavku našlo svůj odraz v explicitním uvedení takového postupu ve výroku usnesení, jímž se vydává územní plán. Zastupitelstvu je uloženo vydat jen takový územní plán (jeho změnu), který je v souladu s nadřazenou územně plánovací dokumentací, právními předpisy a dalšími podklady. Jedná se o imperativ určený zastupitelstvu obce, jaký územní plán může v rámci své samostatné působnosti vydat. Dle soudu je přitom rozhodující materiální naplnění tohoto požadavku, nikoliv formální deklarace jeho splnění v usnesení zastupitelstva obce. Odpůrce v odůvodnění ZÚP obsáhle pojednal o dodržení předpokladů uvedených v § 54 odst. 2 stavebního zákona; vycházet mohl též z obdobného prohlášení pořizovatele. Nezákonnost ZÚP nemůže způsobovat absence výslovného konstatování ve výroku usnesení, že se zastupitelstvo předmětnými limity pro vydání územního plánu zabývalo.

5/2023

64. Pokud jde o navrhovatelí vytykány nedostatek spočívající v neschválení návrhu rozhodnutí o námitkách, ani tomuto nemohl soud přisvědčit. Podle § 172 odst. 5 věty třetí správního řádu mimo jiné platí, že *o námitkách rozhoduje správní orgán, který opatření obecné povahy vydává. Rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, se uvede jako součást odůvodnění opatření obecné povahy.* Rozhodnutí o námitkách je tedy vtěleno do opatření obecné povahy a představuje jeho imanentní součást. Schvalované znění ZÚP i následně vydané opatření obecné povahy obsahuje v obou případech též rozhodnutí o námitkách včetně jeho samostatného odůvodnění (kap. II.19. odůvodnění ZÚP). Jestliže zastupitelstvo odpůrce schválilo návrh ZÚP, který obsahoval rozhodnutí o námitkách, a následně jej v této podobě vydalo, pak je dle soudu takový postup z hlediska § 172 odst. 5 správního řádu naprosto dostatečný. Požadavek navrhovatelů, aby usnesení zastupitelstva obsahovalo též samostatný výrok, jímž se explicitně konstatuje, že zastupitelstvo schvaluje návrh rozhodnutí o námitkách, nemá oporu v zákoně.
65. Ve vztahu k požadavku navrhovatelů na samostatný výrok o souhlasu zastupitelstva odpůrce s vypořádáním připomínek platí shora uvedené. Nadto soud dodává, že v procesu pořizování ZÚP nebyly žádné připomínky (odlišné od stejně formulovaných námitek) vzneseny, a tedy ani vypořádávány (srov. kap. II.20. odůvodnění ZÚP).
66. K dataci schvalovaného návrhu ZÚP soud uvádí, že ve správním spise ověřil, že tento dokument má v záhlaví uvedeno datum 7. 9. 2022. V jeho zápatí je uvedeno, že byl zpracován dne 6. 9. 2022 odborným zaměstnancem pořizovatele, důvodová zpráva k návrhu je taktéž datována dnem 6. 9. 2022. V samotném textu návrhu je konstatováno, že se jedná o materiál pro jednání zastupitelstva obce bez uvedení konkrétního data. Dle soudu lze jednoznačně seznat, kdy byl návrh ZÚP, který následně zastupitelstvo odpůrce schválilo, vytvořen. Je přitom zcela logické, že v okamžiku, kdy byl předkládán zastupitelstvu, ještě pořizovatel nemohl vědět, kterého dne bude projednáván a případně schválen.
67. Dále navrhovatelé namítají, že nebyl zveřejněn „reálný“ výrok napadeného opatření obecné povahy. V samotném výroku ZÚP je prezentován toliko položkový přehled změn, přičemž je uvedeno, že územní plán Perné se v plném rozsahu nahrazuje „následujícím textem“ a poté je připojeno 46 stran nového „výroku“, a to bez vazby na dřívější znění územního plánu. Navrhovatelé považují takový postup za neakceptovatelný, protože se fakticky nejedná o změnu územního plánu, nýbrž o vydání zcela nového územního plánu, ovšem špatnou procedurou. Odpůrce se k této výtce nijak nevyjádřil.
68. Ze správního spisu vyplývá, že výrok ZÚP obsahuje bod 1, v němž je uvedeno, jaké dílčí změny jsou předmětem ZÚP; jedná se o položkový výčet stručně charakterizující 30 přijatých změn, mimo jiné „1.29 – *uvedení ÚP Perná do souladu se ZÚR kraje, zpřesnění koridoru DS04 - D52-Pohořelice-Mikulov-hradnice ČR/Rakousko (koridor plochy dopravy)*“. V bodě 4 výroku ZÚP je pak konstatováno, že „*OOP k ÚP Perná se v plném rozsahu nahrazuje textem, který zní:*“ a následně je uveden kompletní nový výrok územního plánu obce Perná, ve znění dílčích úprav provedených právě ZÚP.
69. Nutno zdůraznit, že spolu se samotným napadeným opatřením obecné povahy pořizovatel vyhotovil také dokument *Územní plán Perné – úplné znění po změně č. 1 – Srovnávací text*. Ten přehledně (za užití barev, přeškrtnutí a podtržení) prezentuje všechny odlišnosti územního plánu ve znění ZÚP oproti původnímu znění územního plánu z roku 2011. Z tohoto podkladu je zřejmé, že bylo provedeno velké množství (byť mnohdy dílčích) změn,

5/2023

a to nejen v obsahu (samotné regulaci) původního územního plánu, ale zejména v systematické textové části územního plánu, jako je jeho struktura či číslování apod.

70. Soud přisvědčuje navrhovatelům v tom, že je poněkud neobvyklé, aby výrok opatření obecné povahy, jímž se mění dosavadní územní plán, nespočíval v přesném popisu jednotlivých změn (jaká doposud účinná ustanovení se mění a jakým obsahem se nahrazují). S ohledem na velké množství prováděných změn je však dle soudu pochopitelné, že odpůrce k takové koncepci výroku nepřistoupil. Právní úprava (stavební zákon ani vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti) explicitně nestanoví, jakým konkrétním způsobem musí být koncipován výrok změny územního plánu. Ačkoli odpůrcem zvolený způsob skutečně není pro adresáta tohoto správního aktu příliš přívětivý, pokud jde o identifikaci obsahu samotné změny, není dle soudu v rozporu se zákonem ani jej neobchází. Nadto s konkrétními změnami původního územního plánu, které přináší ZÚP, se lze seznámit v souběžně vyhotoveném srovnávacím textu.
71. Rozhodující ale je, že se materiálně jednalo toliko o změnu dosavadního územního plánu. I když je přijatých změn mnoho, stále se jedná pouze o dílčí úpravy jen části regulovaného území. Ostatně sami navrhovatelé uvádějí, že „velká většina původního územního plánu zůstala zachována“. Polemika o (ne)vhodnosti zvoleného legislativně-technického řešení, jakým byla předmětná změna územního plánu provedena, nemůže vést k závěru o nezákonnosti přijaté ZÚP. Procesu pořizování napadeného opatření obecné povahy v režimu změny, nikoliv nového územního plánu, tudíž nelze ničeho vytknout.
72. Konečně navrhovatelé namítají, že odpůrce vyvěsil na své úřední desce ZÚP v anonymizovaném znění, resp. že v rámci rozhodnutí o námitkách anonymizoval navrhovatele b); takový postup považují za nezákonný. Odpůrce se k této výtce nijak nevyjádřil.
73. Ve správním spise je založen originál přijaté ZÚP s podpisem starosty a vyznačenou doložkou nabytí účinnosti; v tomto dokumentu je v rámci rozhodnutí o námitkách jako jejich podatel pod č. 2 uveden navrhovatel b), a to označením jména, příjmení a adresy pobytu [srov. str. 331 odůvodnění ZÚP]. Ve spise je dále založena též verze přijaté ZÚP, v níž jsou podatelé námitek, kteří jsou fyzickými osobami, anonymizováni v rozsahu jména, příjmení a ulice svého bydliště (uvedením křížků namísto těchto údajů). Ze spisu nevyplývá, která verze ZÚP byla vyvěšena na úřední desce odpůrce.
74. Soud nepovažoval za nezbytné ohledně této otázky provádět dokazování. I kdyby totiž bylo prokázáno tvrzení navrhovatelů, že na úřední desce byla zveřejněna pouze anonymizovaná verze přijatého opatření obecné povahy, nevedla by tato skutečnost k závěru o nezákonnosti ZÚP. Smyslem zveřejnění přijatého opatření obecné povahy na úřední desce jeho vydavatele je, aby se adresáti právní regulace stanovené v tomto aktu s ní mohli seznámit. Dosažení tohoto cíle nijak nebrání, pokud by došlo ke zveřejnění anonymizované verze, neboť i v tomto případě by byl publikován výrok i „obecná“ část jeho odůvodnění v plném rozsahu. Rozhodnutí o námitkách je primárně adresováno těm osobám, které jednotlivé námitky podaly. Vypořádání námitek navrhovatele b) tedy bylo určeno především jemu, neboť reaguje na jeho vlastní výhrady, které vůči návrhu ZÚP vznesl. Navrhovatelé ani netvrdí, že by z verze zveřejněné na úřední desce odpůrce nerozeznali, jaké konkrétní části rozhodnutí o námitkách se týkají právě námitek podaných navrhovatelem b). Ostatně za situace, kdy

5/2023

jsou všechny námitky citovány v plném znění, by bylo těžko uvěřitelné, aby navrhovatel b) nerozeznal svou vlastní námitku a jí odpovídající vypořádání. Navíc navrhovatelé proti posouzení těchto námitek obsáhle brojí (viz shora), z čehož je zřejmé, že se s rozhodnutím o námitkách seznámili. Jediným důsledkem navrhovateli tvrzeného zveřejnění ZÚP s neuvedením jmen podatelů konkrétních námitek tudíž je, že se třetí osoby (veřejnost) neobeznámí s tím, kdo předmětné námitky formuloval; to však nemůže nijak zasáhnout do práv navrhovatelů. Soud proto uzavírá, že nehledě na to, jaká verze ZÚP byla zveřejněna na úřední desce, nedošlo k žádnému pochybení, které by mělo vliv na zákonnost napadeného opatření obecné povahy.

III.4) Požadovaný incidenční přezkum ZÚR JMK

75. Soud dále, ještě před vlastním posouzením věcných námitek navrhovatelů, reaguje na jejich argumentaci uvedenou dle systematiky podaného návrhu mimo návrhové body, kterou označili jako „*Právní odůvodnění odlišnosti incidenčních návrhů ÚPD*“. V rámci této pasáže navrhovatelé velmi obsáhle plédují ve prospěch přípustnosti incidenčního přezkumu ZÚR JMK v rámci řízení o návrhu na zrušení územního plánu. Tvrdí, že ZÚR JMK byly užity při pořizování územního plánu jako jejich povinně aplikovaný podkladový akt, tudíž musí být přezkoumatelné dle § 101a odst. 1 věta druhá s. ř. s. Dle tohoto ustanovení ten, kdo je oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy. Zákonodárce toto oprávnění incidenčního přezkumu užitých opatření obecné povahy neomezil pouze na případy žalob, ale umožnil jej i ve spojení s jinými návrhy, mezi něž může patřit i návrh na přezkum jiného opatření obecné povahy.
76. Navrhovatelé se v rámci formulace svého závěrečného návrhu výslovně nedomáhají zrušení „užitých“ částí ZÚR JMK; v rámci jednotlivých návrhových bodů však po soudu požadují věcný přezkum ZÚR JMK. Právě v důsledku jejich vad na mnoha místech svého návrhu dovozují nezákonnost napadené ZÚP.
77. Odpůrce k této problematice toliko uvedl, že danou část návrhu nepovažuje za relevantní pro projednávanou věc. Poukázal na to, že navrhovatelé se v petitu nedomáhají zrušení ZÚR JMK.
78. Soud se s argumentací navrhovatelů neztotožňuje. Vychází přitom ze závěrů Nejvyššího správního soudu učiněných v rozsudku ze dne 17. 3. 2022, č. j. 2 As 373/2019-50, které byly aprobevovány i následnou ustálenou rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudky NSS ze dne 4. 4. 2023, č. j. 7 As 98/2022-64, či ze dne 9. 10. 2023, č. j. 5 As 248/2021-89). Jiné „malé“ senáty NSS přitom v dalších věcech neshledaly důvod tuto právní otázku předložit rozšířenému senátu, neboť se ztotožnily s vysloveným právním názorem.
79. Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 2 As 373/2019 uvedl: „*Zásady územního rozvoje jsou toliko závazným podkladem, s nímž musí být územně plánovací dokumentace nižšího stupně v souladu. Respektování nadřazené regulace obecnou, podřazenou úpravou je přirozeným, zákonem předpokládaným a zamýšleným projevem hierarchického uspořádání systému územního plánování [srov. např. § 53 odst. 4 písm. a) stavebního zákona]. Přijetím obecní regulace se v této věci na postavení stěžovatele nic nezměnilo – i z toho je zřejmé, že do jeho práv mohly zasáhnout již zásady územního rozvoje. (...) Pravidlo, které je součástí regulace zavedené zásadami územního rozvoje, „neožívá“ teprve vtělením do územního plánu, ale do práv zasahuje již nabytím účinnosti*

5/2023

zásad územního rozvoje; v opačném případě by totiž byl jeho přezkum vyloučen do doby, než bude převzato nižší územně plánovací dokumentací jako její závazná součást.“

80. Dále pokračoval: „Pokud by soud připustil možnost ‚incidenčního přezkumu‘ zásad územního rozvoje při vydání či změně územního plánu, který řeší záležitosti nadmístního významu, byl by tím fakticky popřen institut lhůty pro podání návrhu na zrušení zásad územního rozvoje podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. (abstraktní přezkum). Potenciální navrhovatel zkrácený zásadami územního rozvoje na svých právech by pak neměl důvod domáhat se v zákonné lhůtě jejich abstraktního přezkumu, neboť by proti nim mohl brojit v souvislosti s vydáním či změnou územního plánu v dotčené obci. To by však mohlo do značné míry paralyzovat územní plánování (a územní rozvoj) na krajské úrovni.“
81. Na závěr dodal: „Incidenční přezkum opatření obecné povahy má za cíl umožnit, aby nezákonná obecná regulace, která je závazná, nebránila navždy vydání (tuto regulaci aplikujícího) individuálního správního aktu, který nebude objektivně nezákonný. Výše nastíněný postup tedy představuje cestu, jak „vyřadit původce nezákonnosti“, tj. zrušit i závazný podklad opatření, s nímž musí být individuální akt v souladu. Hledisko efektivity soudního přezkumu v čase (stěžovatelem deklarovaná snaha předejít vydávání dalších nezákonných aktů na podkladě vadného podkladu) musí podle přesvědčení soudu ustoupit zásadě právní jistoty prospívající velkému množství adresátů zásad územního rozvoje. Incidenční přezkum v souvislosti s individuálním správním aktem je jemnějším nástrojem, který umožní i dlouho po uplynutí lhůty pro abstraktní přezkum odstranit z obecné regulace jen to, co vadí konkrétnímu žalobci, a účinky nikým nenapadených částí zůstanou zachovány. Je totiž třeba mít na paměti i to, že nezákonnost opatření obecné povahy může mít podobu např. pochybení v procesu jeho přijetí. U jinak bezvadného, zákonného výsledku vadné procedury však nepochybně s rostoucím časovým odstupem klesá zájem na jeho úplném odstranění, spojeným s neodmyslitelnými důsledky pro značné množství adresátů.“
82. Zdejší soud v nyní posuzované věci neshledal žádný důvod pro odchýlení se od výše citovaných závěrů Nejvyššího správního soudu. Nic na tom nemůže změnit ani polemika navrhovatelů se zmiňovanými rozsudky. Návrh na zrušení zásad územního rozvoje kraje dle § 101a odst. 1 věty druhé s. ř. s. nelze podat v návaznosti na návrh na zrušení územního plánu podaný dle první věty téhož ustanovení.
83. Jakákoli polemika navrhovatelů s nadřazenou územně plánovací dokumentací, z níž ZÚP vychází, tudíž nemůže být předmětem nynějšího přezkumu. Je-li kdekoli v návrhu fakticky argumentováno proti ZÚR JMK či jejich aktualizaci, a to ať už přímo anebo tak, že je sice napadáno řešení vyplývající ze ZÚP, avšak fakticky zpochybňována je jeho podstata vyvěrající již ze ZÚR JMK, pak se taková argumentace míjí s napadeným opatřením obecné povahy a soud se jí podrobně nezabýval. V této souvislosti zdejší soud také ponechal bez zřetele veškeré polemické argumenty navrhovatelů s rozsudky zdejšího soudu a Nejvyššího správního soudu, jimiž byly zamítnuty návrhy na zrušení ZÚR JMK a jejich aktualizací. ZÚR JMK a z nich vyplývající řešení dopravní infrastruktury na území celého kraje předmětem přezkumu v nyní posuzované věci není (k tomu obdobně srov. rozsudek KS Brno ve věci *Kuřim II*, bod 17).
84. Zjednodušeně řečeno, vymezení koridoru pro dálnici D52 jako celku a s tím související (obecné) posouzení jeho nadmístních vlivů na širší území je věcí ZÚR JMK. Odpůrce při pořizování (změny) územního plánu nijak neovlivní, že předmětný koridor byl vymezen

5/2023

právě na jeho území a že je jeho povinností tuto vyšší územně plánovací dokumentaci respektovat a uvést svůj územní plán do souladu s ní. Jen stěží lze očekávat, že odpůrce v rámci procesu pořizování ZÚP jakožto lokální regulace svého vlastního území bude řešit koncepční otázky na celostátní nebo krajské úrovni; právě za účelem jejich posouzení totiž byla pořizována vyšší územně-plánovací dokumentace.

III. 5) Nesprávné vyhodnocení SEA a vadné stanovisko SEA

85. Soud předesílá, že v zásadě všechny věcné návrhové body lze zjednodušeně charakterizovat tak, že vymezení napadených koridorů nebylo dle navrhovatelů v procesu pořizování ZÚP podloženo dostatečnými podklady, v nichž by se nacházelo posouzení toho, „co koridory mohou udělat s dotčeným okolím“. V rámci většiny uplatněných návrhových bodů je příčina tvrzených pochybení a nezákonnost konkrétního zvoleného řešení navrhovateli spatřována právě v nesprávném vyhodnocení SEA. Posouzení této námitky tudíž předznamená vyhodnocení i ostatních návrhových bodů.
86. Pro zasazení do kontextu obdobných případů řešených zdejším soudem je vhodné uvést, že v projednávané věci se nejedná o situaci shodnou jako ve věcech *Moravské Knínice, Kuřim a Bořitov*, kde nebylo posouzení vlivů na životní prostředí (dále též „SEA“) ke změně územního plánu vůbec provedeno. Naopak se jedná o obdobu kauzy *Malá Lhota*, kde taktéž byla SEA k územnímu plánu vypracována a předmětem tamějšího soudního přezkumu bylo posouzení toho, zda byla vyhotovena dostatečným způsobem.
87. Navrhovatelé v podaném návrhu namítají absenci řádného vyhodnocení SEA ve vztahu k ZÚP. Nelze dle nich dovodit, že převzetí koridoru *DS04* ze ZÚR JMK nemuselo podléhat vyhodnocení SEA také na úrovni územního plánu. Poukazují na to, že není možné pominout posuzování vlivů v situaci obsahově rozsáhlé změny územního plánu s podstatnými dopady na životní prostředí. V případě dálnice D52 se jedná o významnou kapacitní komunikaci. Při vymezení nových koridorů v územním plánu musí být řádně provedeno posouzení z hlediska hlučnosti, znečištění ovzduší či veřejného zdraví; to vede k nutnosti vydat nové stanovisko SEA. Podrobnost takového vyhodnocení SEA přitom musí odpovídat úrovni územního plánování. Dle navrhovatelů měl být koridor *DS04* již na úrovni ZÚR JMK posouzen procesem SEA tak detailně, aby bylo možno uzavřít, že záměr je proveditelný v celé jeho délce. V případě obce Perná však k takovému posouzení nedošlo, neboť vyhodnocení SEA k ZÚR JMK je nekonkrétní, neodůvodněné a nepřezkoumatelné. Hodnotitel SEA pro ZÚP Perné nedoplnil a neupřesnil nekonkrétní vyhodnocení vlivů koridoru *DS04*, protože je ZÚP nezákonná.
88. Odpůrce nesouhlasí s tvrzením navrhovatelů, že vyhodnocení SEA nebylo provedeno řádně, že je nekonkrétní a nepřezkoumatelné. Stanovisko SEA vydané Krajským úřadem Jihomoravského kraje, odborem životního prostředí (dále též „OŽP“) je dle něj věcně správné. Z vyhodnocení SEA bez dalšího vyplývá, které relevantní vlivy byly identifikovány, vyhodnoceny a jaká opatření byla navržena. Podrobnější posouzení záměru dálnice D52 z hlediska hlučnosti, znečištění ovzduší a veřejného zdraví proběhne teprve v rámci umísťování stavby, a to na podkladě projektové dokumentace. Z ní bude patrné, kde v cca 200 metrů širokém koridoru bude stavba dálnice umístěna, dále z ní bude zřejmé usazení stavby do terénního profilu a také to, jaká protihluková opatření budou realizována, aby mohla být stavba zkolaudována a uvedena do trvalého provozu. Odpůrce zdůrazňuje, že není v pozici, v níž by mohl koridor dálnice D52 vymezit jinak, než jak byl vymezen

5/2023

v ZÚR JMK či jej snad nevymezit vůbec, např. v důsledku negativního výsledku vyhodnocení SEA. Soudy již vyhodnocení SEA k ZÚR JMK projednaly a neshledaly jej nevyhovujícím.

89. 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 stavebního zákona). 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 odst. 2 a ve své příloze obsahuje zvláštní úpravu náležitostí posouzení vlivů územně plánovací dokumentace (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2009, č. j. 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, č. j. 1 As 13/2007-63, č. 1461/2008 Sb. NSS, též rozsudek ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185, bod 54).
90. Podle zdejšího soudu by obecně vzato bylo koncepčnější, pokud by posouzení vlivů celé dálnice D52 proběhlo v potřebné míře konkrétnosti v jednom vyhodnocení SEA jako jediném celku. Takové vyhodnocení – pokud by zůstalo v zákonných limitech – by mohlo být komplexnější, než pokud probíhá 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. Vyhodnocení SEA k ZÚR JMK ovšem zmiňuje obec Pernou toliko dvakrát; poprvé při výčtu obcí dotčených záměrem *DS04* (dálnice D52) a podruhé, když pro tuto obec konstatuje překročení hlukových limitů. Obecnost identifikace a vyhodnocení vlivů pro záměr koridoru *DS04* o celkové ploše 593,2 ha není z hlediska ZÚR JMK vadou; zákon totiž nepožaduje na úrovni zásad územního rozvoje přesná a technicky konkrétní kompenzační opatření. Soud však dospěl k závěru, že SEA k ZÚR JMK není dostatečně podrobná a konkrétní natolik, aby nemuselo proběhnout další (následné) posuzování vlivů nižší územně plánovací koncepce (územního plánu) na životní prostředí.
91. V nynější věci OŽP uplatnil požadavek, aby byl v procesu pořizování ZÚP vyhodnocen její vliv na životní prostředí (srov. stanovisko ze dne 6. 4. 2018). Toto posouzení bylo vypracováno v roce 2019 oprávněnou osobou společností LÖW & spol., s. r. o. Vyhodnocení SEA k ZÚP i následné vydání stanoviska SEA ze strany OŽP tedy proběhlo. Soud se bude následně zabývat důvodností námitky navrhovatelů o jejich obsahové nedostatečnosti.
92. Ze správního spisu vyplývá, že vyhodnocení SEA pro posuzovanou ZÚP 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

5/2023

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. Na to zpracovatel shrnuje, že kumulativní a synergické vlivy se u návrhu změny územního plánu nepředpokládají [srov. bod 31 zrušujícího rozsudku NSS].

93. 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 [srov. bod 32 zrušujícího rozsudku NSS].
94. OŽP 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 dle něj 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

5/2023

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 [srov. bod 33 zrušujícího rozsudku NSS].

95. KHS dne 16. 8. 2022 vydala své souhlasné stanovisko, 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, č. j. 1 Ao 7/2011-526, č. 2698/2012 Sb. NSS, bod 102, podle kterého „posuzování imisních limitů znečištění ovzduší a nejvyšších přípustných hodnot hluku stanovených příslušnými prováděcími předpisy má své místo především v územním řízení v rámci realizace konkrétního záměru“ [srov. bod 34 zrušujícího rozsudku NSS].
96. *Ve zrušujícím rozsudku Nejvyšší správní soud předně poukázal na svou dosavadní judikaturu:* V rozsudku č. j. 1 Ao 7/2011-526 konstatoval, že 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 vlivu na udržitelný rozvoj území (konkrétně hodnocením vlivů zásad územního rozvoje na veřejné zdraví, HIA; bod 105). Ve své další judikatuře Nejvyšší správní soud 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 (srov. rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016-198, bod 88). To ostatně odpovídá též znění § 10a odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb., podle kterého posuzování vlivů záměru nenahrazuje 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 ptačí oblasti a na stav jejich ochrany lze využít při posuzování vlivů koncepce na životní prostředí (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2024, č. j. 8 As 121/2022-110, body 101-102, v obdobné věci jako nyní posuzované) [srov. body 35-36 zrušujícího rozsudku NSS].
97. *Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku vyslovil následující pro nynější věc závazný právní názor:* Předně konstatoval, že nelze uvažovat o duplicitě vyhodnocení SEA. ZÚP totiž počítá s řadou změn na území obce Perná (jejich výčet je uveden např. v bodě 1 usnesení zastupitelstva obce, jímž byla vydána ZÚP), které mohou mít významné dopady na životní prostředí; tomu ostatně odpovídá též požadavek OŽP na vypracování vyhodnocení SEA. To se tak neváže pouze k vymezení napadených koridorů (tj. změny 1.29), které jsou v

5/2023

územním plánem vymezovány v souladu se ZÚR JMK. Cílem vyhodnocení SEA bylo posoudit koncepci jako celek. Nelze proto hovořit o pouhém uvedení územního plánu do souladu se ZÚR JMK ve smyslu § 55 odst. 3 věty třetí stavebního zákona [srov. body 41-42 zrušujícího rozsudku NSS].

98. Dále Nejvyšší správní soud naznal, že veškeré závěry vyhodnocení SEA, stanoviska SEA a KHS byly patřičně reflektovány v ZÚP. Ta se vypořádala s jednotlivými připomínkami a námitkami týkajícími se posouzení vlivů na lidské zdraví (hluková zátěž a imise do ovzduší) ve stejném duchu (srov. např. vypořádání 13.30 na str. 97-100, 2.107 na str. 374 či 3.204 na str. 461 odůvodnění ZÚP). Nejvyšší správní soud nesouhlasil s původně vysloveným závěrem zdejšího soudu, že se vyhodnocení SEA záměrně vyhýbá posouzení vlivů plánované dálnice D52 na zdraví obyvatel. Připomenul, že je nutné odlišit mezi vymezením koridoru (pro zamýšlenou dálnici) a plánováním konkrétního záměru (tj. dálnice). V této souvislosti lze dle něj logicky očekávat i jinou míru konkrétního posouzení vlivů koncepce a záměru na životní prostředí. Vyhodnocení SEA se podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu věnuje otázce vlivů posuzované koncepce (ZÚP) na lidské zdraví v míře dostatečné pro nynější fázi realizace plánované stavby D52. Zvažovány totiž 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. Stanovisko SEA i stanovisko KHS jakožto dotčeného orgánu ve vztahu k ochraně před hlukem ve smyslu § 82 odst. 2 písm. j) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, zdůrazňují, že posouzení vlivu konkrétního záměru na lidské zdraví bude učiněno teprve v navazujících fázích. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že zdejší soud tím, že částečně zrušil ZÚP, nepřipustně zasáhl do odpůrcova práva na samosprávu [srov. body 37-40 zrušujícího rozsudku NSS].
99. Obdobně lze poukázat na závěry, které Nejvyšší správní soud vyslovil ve věci *Malá Lhota* ve svém rozsudku ze dne 29. 4. 2025, č. j. 2 As 34/2024-64. Odkazovaná kauza je po skutkové i právní stránce velmi obdobná nyní projednávané věci, neboť v ní také byla vypracována SEA ke změně územního plánu, kterou navrhovatelé z obdobně formulovaných důvodů považovali za nedostatečnou. Nejvyšší správní soud ovšem také v dané věci akcentoval potřebu vyšší míry podrobnosti vyhodnocení vlivů na životní prostředí až ve fázi územního rozhodování. Konstatoval, že teprve v následných realizačních fázích budou podrobně vyhodnoceny negativní vlivy související s vymezením koridoru pro příslušnou komunikaci jako je zábor zemědělského půdního fondu (dále též „ZPF“) či zvýšení imisí včetně hluku. Dle Nejvyššího správního soudu v dané věci postačoval odkaz na obsah aktualizací ZÚR JMK, kde byly ve vztahu k napadenému koridoru vymezeny prvky snižující hlučnost a imisní příspěvky jako protihlukové stěny, valy, vegetační bariéry a ozelenění. V koncepční fázi, již je vydávání územního plánu, totiž nelze řešit, jaká konkrétní opatření by měla být u komunikace zbudována, či kde přesně by měla být komunikace umístěna v rámci vymezeného koridoru dopravní infrastruktury. Konkrétní lokalizace jednotlivých opatření a přesné zasazení komunikace do koridoru je totiž až věcí územního řízení. Nadto Nejvyšší správní soud zdůraznil, že dotčené orgány státní správy jsou primárně těmi, kdo zajišťuje ochranu životního prostředí prostřednictvím svých stanovisek. V situaci, kdy existuje souhlasné stanovisko dotčeného orgánu v určité oblasti, nelze v tomto směru dělat v rámci územního plánování nic jiného než toliko nastavit obecná vodítka pro navazující procesy;

5/2023

konkrétní řešení záměru tvoří až jeden z předpokladů pro vydání územního rozhodnutí (obdobně srov. rozsudek KS Brno ve věci *Malá Lhota II*, body 73-76).

100. Zdejší soud se již zabýval konkrétně vymezením koridoru *DS04* v územních plánech dvou obcí. Vyhodnocení a stanovisko SEA k územnímu plánu obce Pohořelice shledal dostatečným (srov. rozsudek KS Brno ve věci *Pohořelice*, bod 36). Také v rámci přezkumu územního plánu obce Mikulov se věnoval problematice, kterou předkládají navrhovatelé i v nynější věci. Vyslovil, že posouzení SEA k územnímu plánu sice neobsahuje vlastní rozsáhlé poznatky, ovšem odkazuje na závěry již vypracovaného posouzení EIA. Jedná se o posouzení EIA pro záměr Rychlostní silnice R52 Pohořelice – Mikulov (Drasenhofen), které vzniklo v letech 2003-2005; soulad tohoto posouzení EIA s novějšími požadavky relevantních právních předpisů konstatovalo závazné stanovisko Ministerstva životního prostředí ze dne 23. 3. 2016, č. j. 19817/ENV/16. Nepovažoval přitom za vadu, pokud se posouzení SEA kompenzačními opatřeními zabývá pouze v obecnější míře, která odpovídá obecnosti zakotvení záměrů v územním plánu. Až v následných povolenacích řízeních totiž bude nutné definitivně stanovit rozměry dálnice D52, její vzdálenost od zastavěných částí obce, a proto až v těchto fázích dává smysl spolu s konkrétní podobou záměrů podrobněji určit i kompenzační opatření vůči nim. Je legitimní, že v případech, ve kterých nelze na úrovni územního plánu přesně kvantifikovat míru negativního vlivu záměru na území, je tento požadavek posunut do dalších fází povolování záměru. Rovněž pro tyto navazující fáze územního plánování a rozhodování o umístění stavby do území platí složkové předpisy (např. zákon o ochraně přírody a krajiny). Nejsou tak na místě obavy navrhovatelů, že by mohlo dojít k povolení záměru bez uložení relevantních kompenzačních opatření (srov. rozsudek KS Brno ve věci *Mikulov II*, body 137-138, vydaný na základě závazného právního názoru NSS vysloveného v rozsudku ze dne 26. 6. 2024, č. j. 8 As 121/2022-110, body 101-102).
101. Soud v nyní řešeném případě vychází ze shora předestřených „standardů“ kladených na míru podrobnosti a konkrétnosti vyhodnocení SEA a stanoviska SEA. Vázán zrušujícím rozhodnutím Nejvyššího správního soudu a v souladu s dalšími rozsudky Nejvyššího správního soudu vydanými ve věcech *Mikulov* a *Malá Lhota* shledal soud stanovisko SEA k ZÚP Perná dostatečným. S ohledem na toliko koncepční povahu územního plánu, ve spojení s odkazem na již proběhnuvší (stále použitelné) posouzení EIA pro záměr Rychlostní silnice R52 Pohořelice – Mikulov (Drasenhofen) a při vědomí dalších navazujících úkonů v rámci realizační fáze územního řízení, nedospěl soud k závěru o nesprávnosti vyhodnocení SEA a vadném stanovisku SEA.
102. Důvodnou neshledal soud ani argumentaci navrhovatelů, že vyhodnocení SEA vůbec nereflexuje zamýšlenou silnici č. II/395, pročez neposoudilo její vlivy na životní prostředí. Již v návrhu ZÚP byl koridor *K-DS04-A* vymezen tak, že má sloužit k umístění nejen dálnice D52, ale také silnice II. třídy. Charakteristika předmětného koridoru tedy počítala s tím, že v jeho rámci budou umístěny obě komunikace. Právě s tímto popisem předmětného koridoru pracoval zpracovatel vyhodnocení SEA. To se týkalo mimo jiné (především) právě koridoru *K-DS04-A*, který byl logicky hodnocen v rozsahu celého svého definovaného způsobu využití. Nelze proto přisvědčit názoru navrhovatelů, že by záměr doprovodné komunikace II. třídy, která má být vedena právě v koridoru *DS04-A*, nebyl součástí

5/2023

vyhodnocení SEA, resp. že by nebyl vůbec hodnocen (obdobně srov. rozsudek KS Brno ve věci *Pohořelice*, bod 36).

103. Jak již bylo uvedeno výše, veškeré navrhovateli obsáhle formulované výtky brojící přímo proti SEA k ZÚR JMK, jsou v tomto řízení nepřipustné, a proto se jimi soud nemohl zabývat.

III.6) Nenaplnění úkolů pro územní plánování ze ZÚR JMK a rozpor s nimi

104. Navrhovatelé dále namítají, že v ZÚP nebyly splněny úkoly pro územní plánování vyplývající ze ZÚR JMK. Specifikovali, které konkrétní úkoly územního plánování dle nich nebyly řádně provedeny, přičemž odkázali na bod 83 písm. a), b) ZÚR JMK.
105. K bodu 83 písm. a) ZÚR JMK odpůrce uvádí, že konkrétní opatření mají být řešena až v navazujících podrobných dokumentacích, a to především v územním nebo společném řízení; koridor *DS04* tak nemusel být odpůrcem vymezen se zmírňovacími opatřeními. Úkoly dle bodu 83 písm. b) ZÚR JMK pak vyžadují, aby byl koridor vymezen s ohledem buď na zajištění optimalizace trasy či na minimalizaci vlivů. Konkrétní trasování dopravní stavby je předmětem navazujících řízení, a proto je třeba předmětné úkoly pro územní plánování vykládat tak, že úkolem je vymezen koridor takovým způsobem, aby byla možná realizace těchto úkolů, a to právě až v navazujících řízeních.
106. V bodě 83 ZÚR JMK je ke koridoru *DS04* pro dálnici *D52 Pohořelice-Mikulov-branice ČR / Rakousko*, včetně souvisejících staveb, v úkolech pro územní plánování, požadováno:
- a) *Zpřesnit a vymezen koridor dálnice D52 v součinnosti s dotčenými orgány státní správy, s ohledem na jeho přepravní funkci, požadované technické parametry a návaznost na postupně realizovanou kapacitní silnici A5 Wien – Drasenhofen.*
 - b) *Zpřesnit a vymezen koridor dálnice D52 s ohledem na optimalizaci trasy v rámci koridoru s cílem minimalizace dopadů na obytnou zástavbu, zajistit splnění hlukových limitů, minimalizaci vlivů na CHKO Pálava a PR Věstonická nádrž, minimalizaci vlivů na lokality soustavy Natura 2000 EVL Mušovský luh, PO Pálava, PO Střední nádrž vodního díla Nové Mlýny, minimalizaci rozsahu záboru ZPF a PUPFL, minimalizaci vlivů na ochranná pásma vodních zdrojů I. a II. stupně*
 - c) *Zajistit územní koordinaci a ochranu koridoru dálnice D52 v ÚPD dotčených obcí.*
107. Soud předesílá, že v tomto návrhovém bodě se prakticky opakují námitky bezprostředně související s navrhovateli tvrzenou nedostatečností vyhodnocení vlivů ZÚP na životní prostředí. O této problematice již soud pojednal výše.
108. Bod 83 písm. a) ZÚR JMK byl splněn již tím, že byl vymezen koridor *DS04* pro pozdější realizaci dálnice *D52*. Co se týče uvážení intenzity dopravy a zapojení zmírňovacích opatření proti nadměrné hlučnosti, lze odkázat na vypořádání námítky ohledně posouzení SEA. Jelikož soud aproboval postup, kdy podrobnější posouzení bylo odsunuto do navazujících realizačních procesů, tj. do územního nebo společného řízení, byl tento úkol pro územní plánování dostatečně splněn. Koridor pro dálnici *D52* byl vymezen v součinnosti s dotčenými orgány státní správy, byla zohledněna jeho přepravní funkce a technické parametry v míře odpovídající koncepčnímu dokumentu, jímž je územní plán.

5/2023

109. Také bod 83 písm. b) ZÚR JMK směřuje k optimalizaci trasy v rámci koridoru s cílem minimalizovat dopady na obytnou zástavbu, splnění hlukových limitů, minimalizaci vlivů na zvláště chráněná území, záboru ZPF a ochranná pásma vodních zdrojů. I v tomto případě lze konstatovat, že úkol byl splněn tím, že koridor byl vymezen v souladu s nadřazenou územně plánovací dokumentací, přičemž byla obecně nastíněna možná opatření vztahující se k minimalizaci dopadů na všechny vyjmenované složky životního prostředí. Rovněž byly nastaveny procesy pro navazující realizační fázi, v níž budou muset být splněny požadavky zcela konkrétně s ohledem na přesnou trasu komunikace (obdobně srov. rozsudky KS Brno ve věci *Malá Lhota II*, body 101-103; ve věci *Bořítov*, body 143-145).
110. Zcela totožnými úkoly pro územní plánování stanovenými v bodě 83 písm. a) a b) ZÚR JMK ohledně koridoru *DS04* se zdejší soud již zabýval ve svých rozsudcích ve věcech *Pohořelice a Mikulov*. Konstatoval, že v ZÚR JMK nebyl stanoven žádný požadavek, aby územní plány vymezily nový (v ZÚR JMK samostatně nevymezený) koridor pro doprovodnou komunikaci II/395. Podle § 43 odst. 3 stavebního zákona platí, že „územní plán v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje kraje a s politikou územního rozvoje.“ Oním „zpřesňováním“ se přitom rozumí především upřesnění obecných cílů a úkolů územního plánování (§ 18 a § 19 stavebního zákona) na místní, resp. obecní úrovni. Citované ustanovení nevyjadřuje nic jiného než hierarchii nástrojů územního plánování (srov. také nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15). Nelze jej chápat jako oprávnění či dokonce povinnost obce upravovat si podle svých představ koridory nadmístního významu v rozporu s tím, jak byly vymezeny v zásadách územního rozvoje kraje. Zpřesnění je možné pouze tam, kde to nadřazená územně plánovací dokumentace umožňuje. Soud v odkazované věci zdůraznil, že ponechává prostor pro uvážení, jakým způsobem přistoupí a jaké nástroje územního plánování dotčené orgány zvolí pro konkretizaci záměru, vymezeného v nadřazené územně plánovací dokumentaci. Aproboval přitom jako s tímto požadavkem korespondující postup odpůrce, který konkretizaci v územním plánu vymezeného koridoru *K-DS04* učinil předmětem dalších konkrétních navazujících řízení (srov. rozsudky KS Brno ve věci *Pohořelice*, body 31-32; ve věci *Mikulov II*, body 48-51). Uzavřel proto, že požadavek minimalizace zásahů dálnice D52 do obytné zástavby stanovený jako úkol v ZÚR JMK by se měl precizně řešit až ve fázi následných povolovacích řízení, neboť až v této fázi je možné definitivně umístit těleso dálnice D52 při zvážení všech relevantních faktorů, tedy i vlivů na obytnou zástavbu (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2024, č. j. 8 As 121/2022-110, bod 154; rozsudek KS Brno ve věci *Mikulov II*, bod 173).
111. Je proto třeba uzavřít, že úkoly vyplývající pro územní plánování ze ZÚR JMK byly v ZÚP alespoň v minimální nezbytné míře splněny. Soud se tedy neztotožňuje s přesvědčením navrhovatelů, že v rámci ZÚP nedošlo ke splnění závazně stanovených úkolů pro územní plánování tak, jak byly upraveny v ZÚR JMK, čímž vznikl rozpor mezi nadřazenou územně plánovací dokumentací a přijatou změnou územního plánu.
112. Navrhovatelé dále namítají, že v ZÚP došlo k nepřípustnému rozšíření dopravního koridoru pro dálnici D52 nad šíři 200 metrů, která je stanovena v ZÚR JMK. Tento koridor bylo možné pouze zpřesňovat, nikoliv rozšiřovat. ZÚP koridor *DS04* vymezený v ZÚR JMK převzala jako 4 různé samostatné koridory *K-DS04-A*, *K-DS04-B*, *K-DS04-C* a *K-DS04-D*;

5/2023

součet jejich celkové plochy přitom představuje větší než povolenou šíři. Odpůrce se k této námitce nijak nevyjádřil.

113. Odpůrce v odůvodnění ZÚP uvádí, že „*dílčí změnou č. 1.29 byl upřesněn koridor pro D52, pod označením K-DS04-A. Koridor je zpřesněn na katastrální mapu v proměnlivé šířce, převážně 200 m, s místním rozšířením v místě křižovatek a souvisejících staveb. Protože některé související stavby zasahují podle aktuální projektové dokumentace („D52 5206 Perná st. hranice ČR / Rakousko, 5206.4 Nové Mlýny-Bavory“, DÚR, HBH projekt, 11/2018) i mimo koridor vymezený v ZÚR kraje, byly pro tyto stavby (resp. jejich části přesahující koridor K-DS04-A) ve změně ÚP Perná vymezeny samostatné koridory označené K-DS04-B, K-DS04-C, K-DS04-D, K-T01, K-T02. Bylo postupováno podle metodického doporučení MMR „Vymezení koridorů veřejné dopravní a technické infrastruktury v územním plánu“.*- 114. V bodě 82 výroku ZÚR JMK (část D s názvem *Zpřesnění vymezení ploch a koridorů vymezených v politice územního rozvoje a vymezení ploch a koridorů nadmístního významu, včetně ploch a koridorů veřejné infrastruktury, územního systému ekologické stability a územních rezerv, u ploch územních rezerv stanovení využití, které má být prověřeno*) se uvádí, že koridor dálnice D52 má mít šířku 200 m, včetně doprovodné komunikace. Plochu MÚK Perná má tvořit kruh o poloměru 180 m.
- 115. Navrhovateli v projednávané věci sporované koridory K-DS04-B, K-DS04-C a K-DS04-D nejsou určeny pro umístění stavby hlavní (dálnice D52) ani doprovodné komunikace, dopravního zařízení či dopravního vybavení. Vymezeny byly v ZÚP pouze za účelem realizace přeložek a stavebních úprav stávajících (již vybudovaných) účelových komunikací, které sice budou zprostředkovaně vyvolány realizací dálnice D52, ovšem nebudou s ní bezprostředně (provozně) propojeny. Plánovaná mimoúrovňová křižovatka na dálnici D52 totiž má být dle grafické části ZÚR JMK realizována severněji na území obce Perná. Sjezdy z dálnice D52 nemají být provedeny v místě dosavadního křížení silnice I/52 (E461) s místní účelovou komunikací vedoucí k areálu společnosti Inogy Gas Storage s.r.o., se silnicí III/4147 vedoucí do Dolních Dunajovic ani se silnicí III/42121 vedoucí do centra obce Perná; to ostatně uvádějí i sami navrhovatelé (srov. námitku č. 13 vypořádanou na str. 337 odůvodnění ZÚP).
- 116. Samostatné koridory K-DS04-B, K-DS04-C a K-DS04-D tedy dle popisu jejich účelu uvedeného v ZÚP (viz bod D.1 výroku ZÚP) byly vymezeny kvůli úpravám stávajících komunikací (III. třídy či místních účelových). Jedná se o plochy vymezené podél části těchto komunikací v místě paty jejich dosavadního křížení se silnicí I/52. Tyto koridory představují určité lokální „výběžky“ z „hlavního“ koridoru K-DS04-A, přičemž s ohledem na jejich velikost, tvar a polohu (seznatelnou z grafické části ZÚP) je zjevné, že v nich nemůže být realizován žádný jiný záměr, než úprava dosavadních pozemních komunikací; rozhodně v rámci těchto koridorů nemůže být v budoucnu umístěná samotná dálnice D52.
- 117. Obdobnou problematikou „výběžků“ z koridoru DS04 převzatého ze ZÚR JMK se zdejší soud již zabýval ve věci *Mikulov*. V dané věci naznal, že „*obecným cílem „výběžků“ je umožnit realizaci souvisejících staveb, resp. vyvolaných změn v území. Bez jejich vymezení by nebylo možné je do území umístit a současně minimalizovat vlivy na stávající dopravní a technickou infrastrukturu i dopravní vztahy v území. To jsou podle krajského soudu cíle rozumné, legitimní a bez jakéhokoli náznamu svévole. (...) Co je pak podle krajského soudu hlavní, „výběžky“ nebudou součástí samotného záměru stavby dálnice D52 stricto sensu. Samotná dálnice D52, pro*

5/2023

koridor s plochou Z74 primárně vznikl, totiž nepovede v místech, kde se „výběžky“ tohoto koridoru nachází. Smyslem a účelem „výběžků“ proto reálně není rozšiřovat koridor pro dálnici D52 nad 200 m, které pro jeho šířku vymezují ZÚR JMK. Ale jen vymezit plochu s koridorem tak, aby po materiální stránce mohla plnit funkci předvídanou právě ZÚR JMK, tedy umožnit následné fáze realizace záměru dálnice D52. Z tohoto materiálního pohledu proto nelze říci, že by koridor pro dálnici D52 v územním plánu Mikulova překračoval požadavky vymezené v ZÚR JMK. (...) Nejvyšší správní soud sice obecně souhlasí s [navrhovatelem], že v rámci zpřesňování koridorů přejatých ze zásad územního rozvoje nesmí v územních plánech docházet k rozšiřování těchto koridorů. V opačném případě by šlo o nesoulad územního plánu se zásadami územního rozvoje. Územní plány, jakožto nižší ÚPD, musejí být se zásadami územního rozvoje v souladu nejenom např. svým účelem, ale i svým rozměrem. Podle krajského soudu však „výběžky“ v tomto konkrétním případě z výše uvedených důvodů reálně nepředstavují rozšíření koridoru pro samotnou dálnici D52. (...) Neobstojí proto argumentace navrhovatelů, že je bez významu domýšlet a zjišťovat, co vlastně „výběžky“ představují“ (srov. rozsudek KS Brno ve věci Mikulov II, body 96-100). Zdejší soud v odkazované věci také vyslovil, že „vše (by) bylo z formálního pohledu v pořádku, pokud by „výběžky“ tvořily formálně samostatně oddělené plochy, což, jak odpůrce vysvětlil, nebylo graficky možné“ (srov. rozsudek KS Brno ve věci Mikulov II, bod 106).

118. V projednávané věci soud neshledal důvody, proč se od shora citovaných závěrů odchýlit. Koridory K-DS04-B, K-DS04-C a K-DS04-D nebyly vymezeny kvůli realizaci samotného záměru stavby dálnice D52. Jejich smyslem a účelem tedy není rozšiřovat koridor pro dálnici D52 nad 200 m, nýbrž umožnit realizaci přeložek a stavebních úprav stávajících (již vybudovaných) komunikací. Skutečnost, že koridor K-DS04-A (kterýžto jediný byl vymezen za účelem umístění dálnice D52 a jí doprovodné komunikace II/395) i další vymezené dopravní koridory ve svém součtu přesahují limit šířky 200 metrů, nepředstavuje nepřijatelný rozpor s regulací stanovenou v ZÚR JMK.

III.7) Neposouzení vícero variant

119. V rámci tohoto návrhového bodu navrhovatelé namítají, že při pořizování ZÚP mělo být posouzeno několik variant, neboť v úkolech vymezených v ZÚR JMK pro územní plány bylo pro dálnici D52 mimo jiné požadováno, aby došlo k minimalizaci dopadů daného záměru. To vyžaduje, aby bylo posouzeno více variant a byla vybrána ta, která vlivy minimalizuje. Bez posouzení více variant nelze dospět k přezkoumatelnému závěru o tom, že zvolená varianta koridoru DS04 podmínku minimalizace splňuje. Vyhodnocení pouze invariantního řešení je v rozporu s čl. 1 a čl. 5 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí. Zvolené řešení navíc dostatečně podrobně nepopisuje způsob jeho technického provedení.
120. Odpůrce uvádí, že neměl možnost vybírat varianty trasování předmětného koridoru na svém území, neboť koridor byl stanoven v ZÚR JMK. Na straně odpůrce neexistovala jiná možná varianta než jeho převzetí. Další zúžení koridoru by dopředu limitovalo prostor pro umístění dopravních staveb, bez zhodnocení případných stavebních odchylek, které nelze ve fázi územního plánování předvídat. Odpůrce poukazuje na skutečnost, že při přípravě ZÚP neměl k dispozici žádnou podrobnější projektovou dokumentaci, podle níž by mohl relevantně omezit rozsah koridorů přebíraných ze ZÚR JMK. Navrhovatelé předložená „domnělá“ variantní řešení (zda bude použit tunel, zářez či most) jsou předmětem

5/2023

konkrétního řešení, nikoli územního plánu. Přesná podoba záměrů bude vyjasněna až v navazujících dokumentacích (především v územním řízení), kde budou dále naplňovány úkoly stanovené v ZÚR JMK pro územní plánování.

121. 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 koridoru na životní prostředí. Požadavek na variantní posouzení, jakého se domáhají navrhovatelé, pak nelze dovodit ani odjinud. Jiná varianta ostatně nepřichází v úvahu, což plyne z toho, že koridor *DS04* je jednoznačně vymezený v ZÚR JMK. Otázka, jak územní plán daný koridor zpřesní, přitom podle soudu vůbec není otázkou posuzování jeho variant. Případné vyhodnocení SEA a jeho výsledky se samozřejmě mohou promítnout do výsledné podoby koridoru v ZÚP, 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 ZÚR JMK. Argumentace navrhovatelů se proto s takto pojiňmaným posuzováním variant míjí (obdobně srov. rozsudky KS Brno ve věci *Moravské Knínice II*, body 162-163; ve věci *Bořitov*, bod 137).
122. Samotné trasování koridoru bylo jednoznačně stanoveno v ZÚR JMK, v nichž nebyly navrženy žádné jiné varianty jeho umístění. V rámci ZÚP tedy nebyla možnost zvolit jiné umístění koridoru, která by vyplývala z nadřazené územně-plánovací dokumentace. Minimalizace dopadů podle názoru soudu sama o sobě neznamena jiné vedení koridoru, ale umístění dálnice D52 a souvisejících opatření v rámci koridoru tak, aby byly minimalizovány negativní dopady. Ve vyhodnocení SEA přitom byly uvedeny návrhy pro variantní řešení v širším smyslu; bylo nastíněno, jaká mohou být protihluková opatření či opatření proti imisím apod. Tím byl naplněn požadavek pro ty variantní možnosti, které cílí na minimalizaci negativních dopadů koridoru *DS04* na okolí. Konkrétní umístění dálnice a doprovodné komunikace v rámci koridoru (zda bude dále od obce či blíže k obci, jaká konkrétní opatření budou zvolena) bude součástí dalších realizačních fází. Odsunutí konkrétního řešení do územního řízení přitom není chybou územního plánu, jak soud uvedl již výše.
123. Pokud navrhovatelé plédují za jiné vedení tohoto koridoru *DS04* na území obce Perná, pak ovšem není zřejmé, o jakou konkrétní trasu se jedná. Jedině snad, že by dle nich nemělo k vymezení předmětného koridoru v rámci územního plánu odpůrce vůbec dojít; tím by ovšem nebyly splněny úkoly vyplývající z ZÚR JMK, z nichž povinnost stanovit tento koridor pro dálnici D52 jednoznačně vyplývá. Prostor pro určité varianty je tedy pouze u řešení konkrétních negativních vlivů posuzovaných ve vyhodnocení SEA a v rámci navrhovaných opatření pro předcházení, snížení nebo kompenzaci negativních vlivů (obdobně srov. rozsudky KS Brno ve věci *Malá Lhota II*, body 96-97; ve věci *Bořitov*, bod 138).
124. Soud se ztotožňuje s odpůrcem v tom, že konkrétní podoba stavebního záměru (jaké bude prostorové uspořádání komunikací v koridoru, jejich umístění do území i prostupnost dopravního koridoru) bude řešena v navazujících podrobných dokumentacích, především v územním řízení. Nepřípadné jsou proto požadavky navrhovatelů, aby již v rámci pořizování územního plánu bylo rozhodnuto o „variantách“ plochy nad překrytím (zda bude realizován tunel, tubus či zakrytý zářez), o „variantách“ trasování v otevřeném zářezu a konkrétní

5/2023

podobě protihlukových opatření (zda půjde o valy či stěny) a „variantách“ nadzemního řešení (jestli bude zbudována estakáda či most). Předně, jak již bylo opakovaně akcentováno, územní plán vytváří pouze základní předpoklady pro umístění záměrů do vymezených ploch, a to tím, že stanovuje podmínky pro využití těchto ploch (koridorů); teprve v navazujících řízeních budou konkrétní záměry do předmětného území umisťovány rovněž s ohledem na další požadavky dotčených orgánů, jako jsou podrobnější požadavky na ochranu veřejného zdraví, ochranu před povodněmi či požadavky správců sítí technické infrastruktury. Konkrétní způsob technického provedení stavby dálnice D52 není otázkou „variant“, které by měly být posuzovány v této fázi územního plánování.

125. Výtkami navrhovatelů směřujícími proti dle nich nesprávnému posouzení variant řešení konkrétního trasování dálnice D52 v rámci ZÚR JMK (jimi zdůrazňovanou alternativou spojení Brna a Vídně s využitím trasy zahrnující obchvat Mikulova) se soud v tomto řízení nezabýval, neboť nejsou přípustné.

III.8) Neprovedení akustického plánování

126. Navrhovatelé rovněž namítají, že v rámci vyhodnocení SEA bylo nutné provést vyhodnocení vlivů dálnice D52 z hlediska hlučnosti z dopravy; jedná se o tzv. „akustické plánování“, které nelze odkládat až do procesů územního a stavebního řízení. Ve věci jsou závazné směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/49/ES o hodnocení a řízení hluku ve venkovním prostředí (dále též „směrnice o hodnocení hlučnosti“) a dále směrnice 2015/996 o stanovení společných metod hodnocení hluku podle směrnice o hodnocení hlučnosti (dále též „směrnice o společných metodách“). Česká republika však nenaplnila svůj závazek plynoucí z této úpravy, tudíž se lze přímo dovolávat ustanovení obou směrnic. K akustickému plánování v případě ZÚP ani ZÚR JMK nedošlo, protože je ZÚP nezákonná. Za nesprávný považují navrhovatelé též názor vyjádřený v rozsudku zdejšího soudu ze dne 28. 2. 2022, č. j. 67 A 10/2021-918, ve věci 1. aktualizace ZÚR JMK (dále též věc „AZÚR JMK“), že směrnice o hodnocení hlučnosti sice dopadá na územní plánování, ale lze používat i jiné indikátory hlučnosti než „Lden“ a „Lnight“. To by však předpokládalo zakotvení této možnosti do právního předpisu, k čemuž v České republice nedošlo. Pokud by soud s tímto výkladem nesouhlasil, navrhovatelé požadují, aby podal předběžnou otázku k Soudnímu dvoru Evropské unie (dále též „SDEU“). V ní by se zeptal, zda členský stát může při akustickém plánování ve smyslu čl. 3 písm. u) ve spojení s čl. 5 odst. 3 směrnice o hodnocení použít jiné hlukové indikátory než „Lden“ a „Lnight“, aniž by tuto možnost zakotvil právní předpis.
127. Odpůrce konstatuje, že ohledně aplikovatelnosti směrnice o hodnocení hlučnosti se ztotožňuje s názorem vyjádřeným v rozsudku ve věci AZÚR JMK. Fázi územního plánování neodpovídá požadavek zajistit splnění hlukových limitů konkrétními opatřeními (valy, protihlukové stěny apod.); to ani není reálně proveditelné, neboť ještě nemohou být zřejmé podrobné parametry stavby (jako usazení stavby do terénu, konkrétní protihluková opatření apod.). Úkolem územního plánování je toliko zpřesnit a vymezit koridor dálnice tak, aby bylo splnění hlukových limitů možné, a to právě ve fázi umisťování stavby. K návrhu navrhovatelů na položení předběžné otázky SDEU odpůrce uvádí, že nepovažuje její položení za potřebné, neboť není pochyb o výkladu směrnice o hodnocení hlučnosti, dle něhož k provedení posouzení hlučnosti nemuselo dojít.

5/2023

128. V první řadě soud konstatuje, že vyhodnocení i stanovisko SEA se problematikou hlukové zátěže na okolí v důsledku záměru dálnice D52 zabývá v míře, která je dostatečná pro fázi pořizování územního plánu; to již bylo shora odůvodněno.
129. Nejvyšší správní soud ve věci *Malá Lhota* v rozsudku ze dne 29. 4. 2025, č. j. 2 As 34/2024-64, mimo jiné ve vztahu k hlukové situaci odkázal na svoji judikaturu (viz rozsudek ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, č. 2698/2012 Sb. NSS, a ze dne 21. 2. 2025, č. j. 10 As 39/2024-45), podle které samo vymezení záměru nemůže mít vliv na hlukovou situaci v určité oblasti. Je nutno rozlišovat mezi vymezením plochy či koridoru a následným umístěním stavby. 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. Vymezení koridorů a ploch se tedy nemůže z povahy věci dostat do rozporu s nejvyššími přípustnými hodnotami hluku, na rozdíl od rozhodnutí o umístění stavby, které již míří k bezprostřední realizaci záměru, a tudíž i k případnému zásahu co se týče hlukové situace.
130. Je namístě zopakovat, že územní plán je koncepční dokument. Krajský úřad ve stanovisku SEA uvedl, že v dalších fázích přípravy dálnice D52, po zaměření pozemků a určení přesného rozsahu stavby, má být zpracována podrobná hluková studie výstavby a provozu D52 a dalších komunikací, na kterých se v souvislosti s realizací D52 významně zvýší frekvence dopravy; výsledkem této studie bude návrh konkrétních protihlukových opatření pro zajištění hlukových limitů dle aktuálně platné legislativy. Podrobnější hluková studie tedy byla odsunuta až do navazujících procesů. V koncepční fázi územního plánování nelze podrobněji reagovat na identifikované negativní vlivy. Nebylo tedy chybou, že ZÚP odsunula podrobnější hlukovou studii až do realizační fáze; podrobné posouzení bude provedeno v rámci územního řízení. V této fázi bude třeba konkrétněji posoudit hlučnost dálnice D52 v souvislosti s tím, kde bude v rámci koridoru konkrétně umístěna (obdobně srov. rozsudek KS Brno ve věci *Malá Lhota II*, body 87-89).
131. Co se týče hlukových indikátorů, soud souhlasí s názorem vyjádřeným v rozsudku zdejšího soudu ze dne 28. 2. 2022, č. j. 67 A 10/2021-918; neshledává důvody pro odchýlení se od právního názoru vyjádřeného v tomto rozhodnutí o odkazuje na něj. 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 (srov. čl. 2 odst. 2 směrnice o hodnocení hlučnosti).
132. Hlukové indikátory se podle čl. 5 směrnice o hodnocení hlučnosti (resp. její přílohy I) použijí pro přípravu a revize strategických a hlukových map podle čl. 7 této směrnice. 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 i 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

5/2023

„Lnight“, jejichž metody hodnocení vymezuje 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.

133. Pokud 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 přesvědčivě nezdůvodňují, proč by jiné než směrnice indikátory musely být stanoveny v obecně závazném právním předpise.
134. Za uvedené situace soud neshledal důvod, proč v této věci podávat předběžnou otázku SDEU. Posouzení hlučnosti prozatím neproběhlo, dojde k němu teprve v budoucnu a nyní není ani jisté, jaké indikátory budou při posuzování použity. Podání předběžné otázky by proto bylo v tuto chvíli neúčelné a předčasné. Ostatně stejně ohledně návrhu na položení totožně formulované předběžné otázky zdejší soud postupoval právě ve věci *Malá Lhota I* a Nejvyšší správní soud jeho postupu ničeho nevytknul (obdobně srov. rozsudky KS Brno ve věci *Moravské Knínice II*, body 143-149; ve věci *Malá Lhota II*, body 91-94; ve věci *Bořítov*, body 130-133).
135. Konečně i v případě této námitky soud dodává, že se blíže nezabýval problematikou vytýkaného neprovedení hlukového hodnocení a akustického plánování v rámci pořizování ZÚR JMK; tato argumentace se totiž netýká předmětu tohoto řízení, jímž je (toliko) napadená ZÚP.

III.9) Nesprávný postup KHS

136. Navrhovatelé dále namítají, že postup KHS byl natolik vadný, že nedošlo k nezbytné ochraně veřejných zájmů, čímž způsobilo zásah do jejich práv, zejména práva na příznivé životní prostředí. KHS rezignovala na svoji povinnost dotčeného orgánu, pokud se ZÚP souhlasila. Postupovala formalisticky a šablonovitě, přičemž nezohlednila specifika posuzované situace.
137. Odpůrce má za to, že KHS nebyla nečinná a odkázal na rozsudek zdejšího soudu ve věci *Moravské Knínice*, s nímž se zcela ztotožňuje.
138. Ze správního spisu vyplývá, že KHS vydala dne 21. 3. 2018 pod č. j. KHSJM 14993/2018/BV/HOK vyjádření k návrhu zadání ZÚP, kde uplatnila dvě podmínky. Mimo jiné stanovila, že „nejpozději v rámci územního řízení pro stavby umístované na plochy musí být prokázáno, že celková hluková zátěž ze záměrů umístěných na ploše nesmí v souhrnu kumulativních vlivů překračovat imisní hygienický limit stanovený v prováděcích právních předpisech pro stávající chráněné prostory a na hranici ploch vymezených v územně plánovací dokumentaci pro situování akusticky chráněných prostorů, případně vč. doložení reálnosti provedení protihlukových opatření“. Uzavřela přitom, že „předložený návrh změny není v rozporu s požadavky vyplývajících ze zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví (...) Splnění těchto podmínek by mělo zamezit nevhodnému umístění uvažovaných záměrů a umožnit koncepční urbanistické řešení a ochranu veřejného zdraví“.

5/2023

139. Dne 15. 8. 2019 pod č. j. KHSJM 45275/2019/BV/HOK vydala KHS souhlasné stanovisko k návrhu ZÚP pro společné jednání. Následně dne 28. 7. 2021 pod č. j. KHSJM 45281/2021/BV/HOK vydala KHS souhlasné stanovisko k návrhu ZÚP pro veřejné projednání.
140. Konečně dne 16. 8. 2022 pod č. j. KHSJM 45518/2022/BK/HOK, KHS JMK vydala KHS souhlasné stanovisko k návrhu rozhodnutí o námitkách a návrhu vyhodnocení připomínek. Mimo jiné zdůraznila, že míra podrobnosti územního plánu vyplývá z obecného definování obsahu a účelu územního plánu provedeného § 43 odst. 1 stavebního zákona. Konstatovala, že „z hlediska vlivů na obyvatelstvo a lidské zdraví je nutno považovat proces pořizování územně plánovací dokumentace a jejích změn za proces dynamický, kdy každé úrovni územně plánovací dokumentace odpovídá určitá míra konkretizace (čím nižší úroveň územně plánovací dokumentace, tím vyšší míra konkretizace). Cílem navazujících procesů a řízení bude v návaznosti na vyšší formu konkretizace záměrů navrhnout detailnější řešení, tj. upřesnit a konkretizovat opatření směřující k řízení potenciálních zdravotních rizik souvisejících s využíváním konkrétních ploch vymezených v ÚP po provedení změny ve smyslu § 77 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb. s reálným předpokladem pro zajištění dodržení limitů stanovených právními předpisy na úseku ochrany veřejného zdraví. Detailnější posouzení možnosti umístění záměrů na předmětných plochách bude v navazujících řízeních s odkazem na § 77 odst. 2, 3 a 4 zákona č. 258/2000 Sb. podmíněno reálným stavem životních podmínek v území, a to včetně hlukové zátěže, který se v čase a místě dynamicky mění, a to v závislosti na intenzitě a skladbě činností, na emisních charakteristikách zdrojů hluku a na efektu uplatňování intervencí směřujících ke zlepšení životních podmínek na souvisejících územích.“
141. KHS jako dotčený orgán státní správy má plnit své povinnosti spočívající mimo jiné i ve vydávání stanovisek k projednávaným územním plánům, resp. jejich změnám. Nelze však konstatovat, že by KHS byla v projednávané věci nečinnou a zcela rezignovala na ochranu jí svěřených veřejných zájmů, jak to tvrdí navrhovatelé. KHS v průběhu pořizování ZÚP průběžně aktivně podávala svá stanoviska, která se však navrhovatelům zdají nedostatečná. Ač lze jistě připustit, že tato stanoviska nebyla příliš konkrétní a detailní, vyplynul z nich základní postoj KHS, tedy že uděluje své souhlasné stanovisko se ZÚP. Rovněž je z nich zřejmé, že KHS počítá s podrobnějším posuzováním v budoucnosti, a to s ohledem na budoucí konkrétnější dokumentaci pro provedení stavby dálnice D52. V procesu, jakým je přijímání územního plánu, nelze ani očekávat velmi podrobná stanoviska dotčených orgánů, a to s ohledem na stupeň územního plánování. Nelze proto konstatovat, že by KHS zcela rezignovala na své povinnosti. Přisvědčit nelze ani obvinění navrhovatelů, že neurčitost počínání KHS fakticky představuje její věcnou nečinnost.
142. K témuž závěru dospěl zdejší soud také v rozsudku *Moravské Knínice II*, bod 130, kde ve vztahu k činnosti KHS ve skutkově obdobné situaci vyslovil, že „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 (...) 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

5/2023

by existovat natolik silný důvod nebo vada nenapravitelná v pozdějších fázích řízení, aby to bylo vůbec procesně hospodárné“ (obdobně srov. rozsudek KS Brno ve věci Kuřim II, bod 64).

143. Vytýkaná absence vyhodnocení hlučnosti spíše souvisí s tím, že ZÚP odsunula posouzení hlučnosti do územního řízení a do procesu EIA (viz výše). V těchto fázích totiž už bude zřejmé, kudy konkrétně povede dálnice D52 a bude zpracována podrobná hluková studie.
144. Podstatné ovšem je, že obsahové nedostatky stanovisek KHS neodůvodňují zásah do ZÚP v podobě jejího zrušení. Ačkoliv stanoviska KHS nebyla obsahově vyčerpávající, nezpůsobuje to nezákonnost ZÚP. Nedostatky posouzení nadto lze „napravit“ v pozdějších fázích územního plánování a následná stanoviska vyhotovit podrobněji vzhledem k návazným a konkrétnějším dokumentům, což ostatně konstatoval i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 4. 2025, č. j. 2 As 34/2024-64 (obdobně srov. rozsudky KS Brno ve věci Malá Lhota II, body 80-82; ve věci Bořitov, body 119-123).

III.10) Nesprávný postup z hlediska ochrany ZPF

145. Navrhovatelé namítají, že v odůvodnění ZÚP absentuje odkaz na souhlasné stanovisko Ministerstva životního prostředí (dále též „MŽP“), které se musí podle § 17 písm. d) zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění účinném do 31. 12. 2023 (dále též „zákon o ZPF“) vyjadřovat k odnětí zemědělské půdy ze ZPF u výměry nad 10 ha. Sami navrhovatelé připouštějí, že MŽP se ve věci vyjadřovalo prostřednictvím e-mailu ze dne 2. 9. 2019, který ovšem není založen ve spise. Nadto navrhovatelé zpochybňují kvalitu a obsah stanoviska OŽP a vytýkají mu především neposouzení vícero variant odnětí zemědělské půdy ze ZPF.
146. Odpůrce uvádí, že pořizovatel územního plánu nemá povinnost obstarat si stanovisko MŽP k záboru ZPF v důsledku převzetí ploch koridorů pro dopravní infrastrukturu ze zásad územního rozvoje. Odkazuje na rozsudek zdejšího soudu ve věci Moravské Knínice I.
147. Podle § 5 odst. 2 zákona o ZPF platí, že orgány ochrany ZPF uplatňují stanoviska k územně plánovací dokumentaci a k návrhu vymezení zastavěného území z hlediska ochrany ZPF. Podle § 13 odst. 1 téhož zákona patří mezi tyto orgány krajský úřad a MŽP. Ustanovení § 17a písm. a) zákona o ZPF pak svěřuje krajským úřadům, aby podle § 5 odst. 2 uplatňovaly stanovisko k *územně plánovací dokumentaci, nejde-li o případy v působnosti jiného orgánu ochrany ZPF*. Působnost MŽP, pokud jde o ochranu ZPF při územním plánování, stanoví § 17 písm. a) zákona o ZPF. Podle něj MŽP uplatňuje 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*.
148. Ustanovení § 17 písm. d) zákona o ZPF, kterého se dovolávají navrhovatelé, a které stanoví požadavek na souhlas MŽP s odnětím zemědělské půdy ze ZPF, má-li být dotčena zemědělská půda o výměře nad 10 ha, se tedy obecně netýká územního plánování. Neplatí z něj povinnost MŽP posoudit, zda v budoucnu vydá souhlas s odnětím ze ZPF, pokud plocha dopravního koridoru v územním plánu dopadá na zemědělskou půdu o výměře nad 10 ha. Souhlas s odnětím půdy ze ZPF podle § 9 odst. 8 zákona o ZPF se vydává až pro účely případného povolení řízení. MŽP tedy vůbec stanovisko či souhlas vydávat nemuselo. Působnost zde měl jen krajský úřad (obdobně srov. rozsudky KS Brno ve věci Moravské Knínice II, body 181-184; ve věci Malá Lhota II, body 110-114).

5/2023

149. Ze správního spisu vyplývá, že v projednávané věci OŽP vydal dne 10. 9. 2019 pod č. j. JMK 129272/2019 k návrhu ZÚP pro společné jednání stanovisko podle § 50 odst. 2 stavebního zákona. OŽP zde uvádí, že „*návrh změny č. 1 územního plánu Perná předkládá mimo jiné návrhové plochy s výměrou nad 10 ha, ke které již orgán ochrany ZPF Krú JMK nemá působnost při udělování souhlasu podle ust. § 9 odst. 6 zákona. Jmenovitě se jedná o plochy koridoru dopravní infrastruktury K-DS04-A až K-DS04-D, které v součtu vykazují dopad na zábor ZPF v rozsahu 15,4976 ha. Orgán ochrany ZPF MŽP ve svém vyjádření zaslaném per e-mail dne 02. 09. 2019 plochy koridoru dopravní infrastruktury K-DS04-A až K-DS04-D akceptuje. OŽP jako dotčený orgán ochrany ZPF krajského úřadu příslušný dle ust. § 17 a písm. a) zákona o ochraně ZPF posoudil předmětný návrh změny územního plánu z hlediska zájmů ochrany ZPF a v souladu s ust. § 5 odst. 2 zákona o ochraně ZPF uplatňuje souhlasné stanovisko.*“
150. Ze shora citovaného je zřejmé, že OŽP v rámci svého stanoviska dle § 5 odst. 2 zákona o ZPF uvedl, že nemá působnost při udělování souhlasu dle § 9 odst. 6 zákona o ZPF k návrhovým plochám týkajícím se koridoru DS04, a to s ohledem na jejich výměru nad 10 ha. Při vydání tohoto svého stanoviska se přitom odkázal na blíže nespecifikované souhlasné vyjádření MŽP zaslané e-mailem dne 2. 9. 2019. Navrhovatelům je třeba přisvědčit v tom, že takové vyjádření není přiloženo ke stanovisku OŽP. Skutečnost, že předmětné vyjádření MŽP není součástí správního spisu, však nemůže být vadou mající vliv na zákonnost procesu pořizování ZÚP, neboť takové vyjádření vůbec nemuselo být vydáno. V průběhu pořizování ZÚP vydával OŽP své stanovisko pouze ke změně územně plánovací dokumentace (§ 5 odst. 2 zákona o ZPF), nikoliv k samotnému vynětí zemědělské půdy ze ZPF. OŽP tedy vůbec nepostupoval v režimu § 9 zákona o ZPF, byť na něj sám chybně v záhlaví svého stanoviska ze dne 10. 9. 2019 odkazoval.
151. Pokud jde o navrhovatelé namítaná předcházející vynětí ze ZPF (a jim odpovídající dřívější stanoviska OŽP nezaložená ve správním spise), soud nevidí žádné přímé dotčení mezi právy navrhovatelů a těmito akty dotčených orgánů. Koridor DS04 má svůj základ v ZÚR JMK. Do práv navrhovatelů přímo zasahuje to, jak odpůrce převzal tento koridor do svého územního plánu; není rozhodující, jaké povolovací procesy z hlediska zemědělské půdy proběhly historicky dříve. Vznesení otázky týkající se kategorizace konkrétních ploch za platnosti předchozí regulace je proto mimoběžné (obdobně srov. rozsudek KS Brno ve věci *Moravské Knínice II*, bod 185).
152. K poukazu navrhovatelů na to, že nedošlo k variantnímu posouzení koridoru DS04 z hlediska ochrany ZPF (pročež nebylo možné zvolit právě takové řešení, které bude pro ochranu zemědělské půdy nejvýhodnější) soud opětovně poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2025, č. j. 2 As 34/2024-64. Dále soud odkazuje na výše vypořádaný návrhový bod týkající se neposouzení vícero variant řešení koridoru K-DS04-A. Konečně je třeba konstatovat, že odpůrce nijak nepochybil, pokud ZÚP neobsahuje úvahy týkající se vhodnosti konkrétních možných stavebních řešení záměru dálnice D52 na ochranu ZPF (obdobně srov. rozsudek KS Brno ve věci *Bořitov*, bod 158).

III.11) Neposouzení znečištění ovzduší, pominutí PZKO Jihovýchod

153. Navrhovatelé též namítají, že vyhodnocení SEA neobsahuje dostatečné posouzení vlivů dálnice D52 z hlediska znečištění ovzduší. Z tohoto důvodu dle nich nebyl ani splněn úkol dle bodu 83 písm. b) ZÚR JMK požadující minimalizaci dopadů na obytnou zástavbu. Nadto

5/2023

nebyly z hlediska ochrany ovzduší posouzeny všechny rozumné varianty, protože nebyl naplněn čl. 5 odst. 1 směrnice SEA. Další chybou je doposud neprovedená rozptylová studie. OŽP dle navrhovatelů pochybil také při vydávání stanoviska ohledně ovzduší, protože náležitě nehájil zájmy na jeho ochranu. Navrhovatelé dále poukazují na to, že OŽP měl trvat na tom, aby ZÚP byla v souladu s opatřením obecné povahy MŽP ze dne 27. 5. 2016, č. j. 30724/ENV/16, kterým byl vydán Program zlepšování kvality ovzduší zóna Jihovýchod – CZ06Z (dále též „PZKO“) a v souladu s dokumenty, které na něj navazují. Navrhovatelé upozorňují též na směrnici Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu, která v Příloze XI stanoví mezní hodnoty pro ochranu lidského zdraví. Hodnotitel SEA neměl vycházet z pětiletých průměrů imisních limitů, protože § 11 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, (dále též „zákon o ochraně ovzduší“) se na územní plánování nevztahuje. Konečně navrhuje položení předběžné otázky SDEU ohledně možností konkrétního způsobu stanovování imisních limitů (ročního průměru koncentrací PM₁₀, mezní hodnoty 50 µg/m³ apod.).

154. Odpůrce upozorňuje, že první část tohoto návrhového bodu poukazuje na nesprávné provedení vyhodnocení SEA. Úkolem územního plánování není zajistit konkrétními opatřeními splnění hlukových limitů, to je předmětem až navazujících řízení; úkol dle bodu 83 písm. b) ZÚR JMK byl v podrobnosti příslušné územnímu plánu splněn. K námitce pominutí PZKO odpůrce odkazuje na odůvodnění rozsudku zdejšího soudu ve věci *Moravské Knínice*, s nímž souhlasí. Položení předběžné otázky SDEU nepovažuje odpůrce za relevantní.
155. K námitkám týkajícím se tvrzené nedostatečnosti vyhodnocení SEA z hlediska posouzení vlivů dálnice D52 na ovzduší odkazuje soud na výše uvedené; vyhodnocení SEA i stanovisko SEA shledal (na základě závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu) v míře své podrobnosti odpovídající fázi pořizování územního plánu.
156. Výtky navrhovatelů spočívající v tom, že nebyl splněn úkol dle bodu 83 písm. b) ZÚR JMK požadující minimalizaci dopadů na obytnou zástavbu, stejně jako neposouzení všech rozumných variant, již soud také vypořádal, protože odkazuje na příslušné partie tohoto rozhodnutí.
157. Ze správního spisu vyplývá, že OŽP vydal dne 6. 4. 2018 pod č. j. JMK 37782/2018 k návrhu zadání ZÚP stanovisko dle § 47 odst. 2 stavebního zákona. Z hlediska zákona o ochraně ovzduší mimo jiné uvedl, že „*umístění případných jednotlivých zdrojů znečišťování ovzduší v lokalitách bude nutné posuzovat individuálně na základě zpracovaných rozptylových studií v rámci procesu EIA, procesu umísťování vyjmenovaných stacionárních zdrojů krajským úřadem (možno využít kompenzační opatření) nebo nevyjmenovaných stacionárních zdrojů (kompetence ORP). OŽP jako dotčený orgán ochrany ovzduší upozorňuje, že návrh územního plánu Perná musí být v souladu s opatřením obecné povahy Ministerstva životního prostředí č. j. 30724/ENV/16 ze dne 27. 05. 2016, kterým byl vydán Program zlepšování kvality ovzduší zóna Jihovýchod – CZ06Z.*“
158. Poté OŽP dne 10. 9. 2019 pod č. j. JMK 129272/2019 vydal k návrhu ZÚP pro společné jednání stanovisko podle § 50 odst. 2 stavebního zákona. V něm k ochraně ovzduší uzavřel, že „*OŽP jako dotčený orgán ochrany ovzduší příslušný dle ust. § 11 odst. 2 písm. a) zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší uplatňuje k předloženému Návrhu změny č. 1 územního plánu Perná stanovisko v tom smyslu, že k návrhu změny ÚP zpracovaného ve variantě A, a rovněž*

5/2023

tak ve variantě B, nemá z hlediska ochrany ovzduší připomínky. Obě varianty jsou z hlediska ochrany ovzduší srovnatelné a akceptovatelné.“

159. Ohledně posuzování obsahu stanovisek OŽP soud odkazuje na vypořádání námitek proti navrhovateli tvrzené obecnosti a neurčitosti stanovisek KHS. Taktéž OŽP nebyl v projednávané věci nečinný a zcela nerezignoval na ochranu jemu svěřených veřejných zájmů. Ač lze jistě připustit, že i jeho stanoviska nebyla příliš konkrétního a detailního charakteru, vyplynul z nich základní postoj tohoto dotčeného orgánu, tedy že uděluje své souhlasné stanovisko se ZÚP; rovněž je z nich zřejmé, že OŽP počítá s podrobnějším posuzováním v dalších fázích, a to s ohledem na budoucí provedení rozptylové studie v rámci EIA. Skutečnost, že navrhovatelé nesouhlasí s obsahem těchto stanovisek, ještě sama o sobě neznamená, že dotčený orgán nehájil zájem na ochraně ovzduší řádně.
160. Co se týče PZKO, soud uvádí, že OŽP ve svém stanovisku ze dne 6. 4. 2018 jednoznačně uvedl, že ZÚP musí být v souladu s PZKO. Výtce, že tento dotčený orgán dané opatření ignoroval, proto nelze přisvědčit. Navrhovatelé výslovně netvrdí, zda vůbec, a případně jak ZÚP dle nich odporuje PZKO Jihovýchod. Navrhovatelé toliko namítají, že toto opatření nebylo patřičně reflektováno. Neprecizují však, jaké konkrétní důsledky zapříčiňující nezákonnost přijatého opatření obecné povahy to způsobuje; v tomto směru nevznášejí žádné konkrétní námitky. Neuvádějí ani, která konkrétní opatření z daného programu považují za neposouzená či nevypořádaná. Taková námitka navrhovatelů proto nemůže být důvodná (obdobně srov. rozsudky KS Brno ve věci *Moravské Knínice II*, bod 169; ve věci *Malá Lhota II*, bod 106; ve věci *Bořitov*, bod 148).
161. Ve vztahu k navrhovateli poukazované směrnici Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, v jehož bodě 108 vyslovil, že „*navrhovateli zmiňovaný článek 7 odst. 1 ve spojení s článkem 2 odst. 5 směrnice 96/62/ES obdobně jako články 13 odst. 1 a 22 odst. 2 směrnice 2008/50/ES požadují po členských státech dodržování stanovených mezních hodnot určitých znečišťujících látek. Tato úprava byla plně transponována do zákona o ochraně ovzduší a jeho prováděcích předpisů. Z těchto směrnic neplyne nic ve vztahu k územnímu plánování a vymezování záměrů v územně plánovací dokumentaci na úrovni zásad územního rozvoje. Evropská legislativa zde zjevně plně spoléhá na postupy chránící životní prostředí včetně ovzduší při přijímání územně plánovací dokumentace, jež jsou obsažené ve směrnici SEA.*“
162. Pokud jde o neprovedení rozptylové studie již ve fázi pořizování ZÚP, sami navrhovatelé ve svém návrhu uvádějí, že nezbytnou podmínkou pro její realizaci je řádně zjistit predikovaný stav. To ovšem není možné bez informací o předpokládaných intenzitách dopravy a složení dopravního proudu na dálnici D52 a na silnici II/395, které lze získat pouze z dopravního modelování se zahrnutím sítě TEN-T pro sousední státy. Posouzení v této míře podrobnosti, které je nezbytné pro dostatečné zjištění předpokládané intenzity a složení dopravy, však neodpovídá procesu územního plánování. Ve vztahu k zamýšlené rozptylové studii zdejší soud již ve věci *Mikulov* akceptoval, pokud SEA ke změně územního plánu v části věnované vlivům na ovzduší konstatovala, že bude po vyjasnění náplně dotčených lokalit nutné zpracovat rozptylovou studii jako podklad pro rozhodování o náplni těchto lokalit, případně toto řešit v rámci procesu EIA či zjišťovacího řízení. Zdejší soud v dané kauze neshledal důvod, proč by SEA nemohla odkazovat na rozptylovou (a hlukovou) studii jako budoucí podklady pro konkretizovanější rozhodování v území

5/2023

(srov. rozsudek KS Brno ve věci *Mikulov II*, body 152-153). Odložení provedení rozptylové studie až do fáze navazujících řízení nadto odpovídá také úvahám prezentovaným Nejvyšším správním soudem ve zrušujícím rozsudku v nynější věci i již mnohokrát odkazovaném rozsudku NSS sp. zn. 2 As 34/2024.

163. S ohledem na skutečnost, že podrobnější vyhodnocení vlivů záměru dálnice D52 na znečištění ovzduší bude prováděno, mimo jiné na základě rozptylové studie, až v navazujících fázích, je v tomto okamžiku předčasné činit úvahy o zcela konkrétních pravidlech a postupech takového měření (zda se má vycházet z průměru koncentrací PM10 za jeden nebo pět kalendářních let, jaké mají být mezní hodnoty měření apod.). Z téhož důvodu soud neshledal potřebu položení předběžné otázky SDEU ohledně konkrétních způsobů stanovování imisních limitů, neboť by taková otázka byla nyní předčasná.

III.12) Nesprávné vyhodnocení NATURA 2000

164. Navrhovatelé namítají, že vyhodnocení SEA je naprosto nedostatečné také proto, že území obce Perná je součástí lokality systému NATURA 2000; nebyly řádně vyhodnoceny přímé a nepřímé vlivy koridoru dálnice D52 na plochy chráněné jako evropsky významné lokality a ptačí oblasti. Aby posouzení NATURA 2000 mohlo řádně proběhnout, musely by být zjištěny parametry očekávané dopravy (tj. noční a denní hodnoty průměrné intenzity). Po určení významnosti všech negativních vlivů v plošných a časových souvislostech bylo nezbytné prověřit možnosti zmírňujících a kompenzačních opatření, tyto v hodnocení NATURA 2000 navrhnout a vyhodnotit. Požadavky uvedené ve vyhodnocení NATURA 2000 se nepromítly do výroku ZÚP, pročež zůstalo u téměř zbytečné aktivity. Dostatečně nebyla řešena ani problematika znečištění povrchových a podpovrchových vod z dopravy na dálnici D52; nebylo uvaženo o odkanalizování stávajících ani zamýšlených komunikací (nebyl vymezen kanalizační systém). Navrhovatelé zdůrazňují dotčení evropsky významných lokalit i ptačích oblastí Pálava, Mušovský luh a Střední nádrž Vodního díla Nové Mlýny; zde jsou chráněná prioritní stanoviště, jež jsou nepostradatelná pro chráněné volně žijící ptáky. Vlivy dálnice D52 na volně žijící ptáky měly být posouzeny nejen v úseku na území obce Perná, ale i v rámci sousedních správních obvodů. Konečně navrhovatelé také obsáhle argumentují ve prospěch vedení dálnice D52 v rámci obchvatu Břeclavi. ZÚR JMK jsou dle nich v rozporu s dřívějšími rozsudky Nejvyššího správního soudu, neboť bylo třeba posoudit spojení Brna a Vídně s využitím obchvatu Břeclavi, což je varianta nenarušující celistvost ptačí oblasti Pálava.
165. Odpůrce k argumentaci navrhovatelů toliko uvedl, že způsob provedení vyhodnocení záměru dálnice D52 z hlediska NATURA 2000 nezpůsobuje nezákonnost ZÚP.
166. Ze správního spisu vyplývá, že v rámci vyhodnocení SEA bylo provedeno též *Hodnocení vlivů koncepce ZÚP na evropsky významné lokality a ptačí oblasti soustavy Natura 2000* zpracované v roce 2019 (str. 60-88 vyhodnocení SEA). To mimo jiné obsahuje identifikaci jednotlivých dotčených chráněných lokalit a údaje o nich; jedná se o EVL Děvín, EVL Stolová hora a ptačí oblast Pálava. Popsány jsou konkrétní dotčené předměty ochrany; bylo zjištěno, že posuzovaný záměr může mít vliv na pěníci vlašskou, strakapouda jižního a ůhýka obecného (na zbylých pět druhů chráněných ptáků žádný vliv nemá). Podrobně je popsáno vyhodnocení vlivů zamýšlené koncepce na dotčené ptáky v ptačí oblasti Pálava, přičemž při zvolené variantě A jde o: dotčení 1-2 párů pěníc ovlivněním okraje jejich potravního areálu, a to z celkem cca 350-600 zde hnízdících pěníc; dotčení maximálně ½ – 1

5/2023

páru strakapouda zmenšením jeho potravního areálu, a to z celkem 50-60 hnízdicích párů strakapouda; dotčení cca 4 párů ůhýka zmenšením jeho potravního areálu, a to z celkového počtu 1000-1300 hnízdicích párů ůhýka. Hodnocení významnosti vlivů podle blíže popsané metodiky bylo pro zvolenou variantu provedeno s výsledkem pěníce -1, strakapoud -1, ůhýk -1. Byl konstatován dílí závěr, že (v ZÚP nakonec zvolená) varianta A bude mít mírně negativní vliv pro chráněné dotčené druhy ptáků, přičemž negativní vliv na ostatní předměty ochrany se nepředpokládá. Konečný závěr naturového hodnocení byl formulován tak, že hodnocená koncepce ve zvolené variantě nebude mít významný negativní vliv na celistvost chráněné lokality NATURA 2000 ani na předmět ochrany ptačí oblasti Pálava.

167. Současně předmětné hodnocení vlivů koncepce ZÚP na evropsky významné lokality a ptačí oblasti obsahuje též pojednání o zmírňujících opatřeních. Uvádí se v něm, že v případě návrhových koridorů souvisejících s dálnicí D52 se jedná o problematicky zmírnitelné negativní vlivy, tj. zábor a likvidaci biotopu předmětů ochrany a nárůst jejich rušení, ovšem v širším měřítku a na méně významných lokalitách. Bude nutné provést likvidaci stávajících dřevinných porostů mimo jarní období hnízdění ptáků (minimálně mimo březen-červen). Součástí realizačního projektu stavby by v celém rozsahu řešeného území měly být opatření k předcházení a minimalizaci úhynů ptáků v důsledku kolizí s provozem dopravy; možnosti takovýchto konkrétních opatření je nutné zpracovat ve spolupráci s ornitology. V oddíle B vyhodnocení SEA je konstatováno, že ochrany území NATURA 2000 byly ohledně koridorů *K-DS04* zpracovány do podkapitoly D.1 výroku ZÚP.
168. V kapitole D.1 výroku ZÚP jsou u koridoru *K-DS04-A* uvedeny následující podmínky pro jeho využití: likvidaci stávajících dřevinných porostů je nezbytné provést mimo jarní období hnízdění ptáků (minimálně mimo březen-červen), součástí realizačního projektu stavby musejí být opatření k předcházení a minimalizaci úhynů ptactva v důsledku kolizí, přičemž možnosti takových řešení musejí být zpracovány ve spolupráci s ornitology (ČSO, AOPK). Obdobně je tomu u dalších koridorů *K-DS04-B*, *K-DS04-C* i *K-DS04-D*.
169. Ze správního spisu dále vyplývá, že AOPK vydala stanovisko k návrhu ZÚP pro společné jednání dne 10. 9. 2019 pod č. j. 02018/JM/19, v němž nevznesla žádné připomínky. Dále AOPK vydala stanovisko dne 30. 8. 2022 pod č. j. 01895/JM/22, v němž uvedla, že nemá k předloženému návrhu rozhodnutí o námitkách a návrhu vyhodnocení připomínek žádné výhrady. K výtkám navrhovatelů vůči těmto stanoviskům dotčeného orgánu soud odkazuje na vypořádání námitek proti navrhovateli tvrzené obecnosti a neurčitosti v případě stanovisek KHS a OŽP.
170. Nelze souhlasit s tím, že nebyly řádně vyhodnoceny přímé a nepřímé vlivy koridoru pro dálnici D52 na evropsky významné lokality a ptačí oblasti. *Hodnocení vlivů koncepce ZÚP na evropsky významné lokality a ptačí oblasti soustavy Natura 2000* se podrobně zabývalo popisem současného stavu; ve vztahu k zamýšlené koncepci konstatovalo, že největším problémem pro chráněné ptactvo je kácení dřevin, což je ovšem v určitém rozsahu pro budoucí výstavbu dálnice nezbytné a jen těžko minimalizovatelné. Přesto hodnocení uvedlo konkrétní zmírňující opatření, která byla jako specifické podmínky využití koridorů převzata také do ZÚP; jedná se především o omezení kácení dřevin na doby, kdy nedochází ke hnízdění ptáků. Další opatření spočívající v zabránění (omezení) střetu ptáků s dopravními prostředky mají být stanovena k tomu příslušnými odborníky v následujících fázích, kdy budou řešeny konkrétní technické (konstrukční) otázky stavby dálnice D52.

5/2023

Není tedy pravdou, jak tvrdí navrhovatelé, že by se požadavky uvedené ve vyhodnocení NATURA 2000 nepromítly do výroku ZÚP.

171. Přezkumem naturového hodnocení obdobné koncepce (koridoru *DS041* přejímanému ze ZÚR JMK do jiné obce v blízkosti ptačí oblasti Pálava) se zabýval zdejší soud ve věci *Mikulov*. Považoval za dostatečné, pokud hodnocení samo zkoumalo přítomnost zvláště chráněných ptáků, vyjmenovávalo předměty ochrany, hodnotilo konkrétní vliv záměru na biotopy chráněných ptáků, pojmenovávalo ovlivnění těchto biotopů a navrhovalo kompenzační opatření. Zdůraznil, že konkrétní kompenzační opatření by měl stanovit orgán ochrany přírody, nikoliv zpracovatel naturového hodnocení. Následující povolovací řízení přitom mohou vyžadovat provedení aktuálního biologického průzkumu. Dále vyslovil: „*naturové hodnocení připouští riziko fyzického střetu projíždějících vozidel s chráněnými ptáky, jakož i riziko hlukového a světelného rušení, tj. rušení pohybem osob, rušení prováděnými stavebními pracemi i vlastním provozem na komunikaci. Doporučuje technická opatření, která povedou k tomu, aby míra vlivu na chráněné jedince byla preventivně řešena podle podmínek stanovených v posouzení EIA (doplněním rozptýlené výsadby konkrétních druhů keřů vhodných pro tyto ptáky na nově vzniklé, resp. obnažené svahy tělesa komunikace). Uskutečnění plánovaných záměrů pak ještě podmiňuje dalšími studiemi*“ (srov. rozsudek KS ve věci *Mikulov II*, body 157-159).
172. Pokud jde o argumenty navrhovatelů, že pro řádné posouzení dotčení oblasti NATURA 2000 bylo nezbytné 1/ zjistit konkrétní noční i denní hodnoty průměrné intenzity očekávané dopravy, 2/ uvážit o konkrétním způsobu odkanalizování zamýšlených komunikací, pak soud (obdobně jako již mnohokrát výše) konstatuje, že se jedná o problematiku, jimiž je možno se věcně zabývat teprve tehdy, až bude zřejmá přesná podoba stavebního záměru (technické provedení) dálnice D52 a doprovodné komunikace II/395. Vyhodnocení těchto aspektů tedy bude možné učinit teprve ve fázi umístování daného záměru, nikoliv v rámci přejímání a zpřesňování koridoru dopravní infrastruktury ze ZÚR JMK do územního plánu obce.
173. Navrhovatelé tvrdí dotčení jimi konkrétně vyjmenovaných evropsky významných lokalit i ptačích oblastí. Soud však zdůrazňuje, že jimi uváděná EVL Mušovský luh a ptačí oblast Střední nádrž vodního díla Nové Mlýny se nenacházejí na území odpůrce ani v jeho bezprostřední blízkosti. Provedené naturové hodnocení přitom jednoznačně uvádí, které chráněné lokality budou dotčeny koncepcí ZÚP, přičemž zmiňuje pouze EVL Děvín, EVL Stolová hora a ptačí oblast Pálava (str. 66 vyhodnocení SEA). Ptačí oblast Pálava se naturové hodnocení podrobně zabývá (viz výše). Jestliže navrhovatelé dále argumentují, že bylo nezbytné posoudit vlivy záměru dálnice D52 na volně žijící ptáky nejen na území obce Perná, ale i v rámci sousedních správních obvodů a širšího okolí, pak se jedná o požadavek komplexního posouzení koncepce na nadmístní úrovni, což ovšem přísluší ZÚR JMK. V rámci procesu pořizování této nadřízené územně plánovací dokumentace hodnocení dotčení soustavy NATURA 2000 i CHKO Pálava proběhlo a bylo přezkoumáno zdejším i Nejvyšším správním soudem.
174. Konečně k argumentaci navrhovatelů, že vedení dálnice D52 mělo být trasováno v jiném území mimo ptačí oblast Pálava (konkrétně vedeno v rámci obchvatu Břeclavi), soud konstatuje, že se jedná o námitky zcela mimoběžné s napadeným opatřením obecné povahy. Nebylo na odpůrci ani pořizovateli ZÚP, aby posuzovali možnosti alternativního spojení

5/2023

Brna a Vídně, jak to požadují navrhovatelé; tato volba již byla závazně učiněna v ZÚR JMK. Pro územní plánování na úrovni územního plánu obce jsou zcela irelevantní také pasáže návrhu pojednávající o historických aspektech spojení na trase Vídeň – Praha za dob Rakouska-Uherska, stejně jako problematika nezatěžování brněnské aglomerace dalším dopravním provozem.

III.13) Rozpor ZÚP s evropskou legislativou pro síť TEN-T

175. Navrhovatelé předepisují, že tuto jejich argumentaci je nutné vnímat jako námitku proti napadené ZÚP, nikoliv proti ZÚR JMK. Přes území obce Perná má být vymezena komunikace transevropské sítě TEN-T, což má své negativní důsledky a evropská legislativa stanoví, jak musí být v takovém případě věc posuzována. ZÚP však o této skutečnosti nijak nepojednala a vlivy této komunikace neposoudila. Předmětné nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 1315/2013 o hlavních směrech Unie pro rozvoj transevropské dopravní sítě a o zrušení rozhodnutí č. 661/2010/EU (dále jen „nařízení TEN-T“) přitom zdůrazňuje nutnost provedení vyhodnocení SEA, které však pro ZÚP nebylo řádně realizováno.
176. Odpůrce upozorňuje, že se jedná o námitky vůči ZÚR JMK. Od územního plánu odpůrce nelze vzhledem k počtu obyvatel obce Perná a její rozloze očekávat, že bude řešit dopady silniční dopravy na změnu klimatu. Komplexní posouzení lze realizovat minimálně na úrovni zásad územního rozvoje či dokonce spíše na úrovni územního rozvojového plánu a politiky územního rozvoje. Co se týče požadavku, aby se odpůrce v ZÚP zabýval negativními dopady na životní prostředí, navrhovatelé neuvádějí konkrétně, na jaká opatření měl odpůrce zaměřit svou pozornost, resp. jak specificky by si ono zmírnění dopadů navrhovatelé představovali.
177. Soud odkazuje na rozsudek ze dne 28. 2. 2022, č. j. 67 A 10/2021-918, v jehož rámci přezkoumával obdobnou námitku směřující proti aktualizaci ZÚR JMK, která byla vyhodnocena jako nedůvodná; s tam vyslovenými závěry se soud nyní ztotožňuje. Pojmově navrhovatelé míří do vyšších územně plánovacích dokumentací, jako jsou zásady územního rozvoje či politika územního rozvoje. Stejně tak nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1315/2013/EU se týká vyšších územně plánovacích dokumentací, nadto se výslovně vztahuje na negativní dopady silniční a železniční dopravy do městských oblastí. Od územního plánu obce nelze očekávat, že bude řešit obecné otázky související s nepříznivými dopady silniční dopravy na městské oblasti, či při rozvoji městských uzlů tranzitní silniční a železniční dopravy. Nadto u obce velikosti Perné (která má dle veřejně dostupných dat Českého statistického úřadu ke dni 1. 1. 2025 toliko 794 obyvatel), se nedá hovořit o tom, že by na svém území vůbec měla nějaké městské oblasti a městské uzly. Odpůrce se měl v územním plánu zabývat pouze úsekem, který je vymezený na jeho území, což učinil. Nenáleží mu posuzovat problematiku, která se jeho území netýká.
178. Co se týče odkazu na samotné nařízení č. 1315/2013/EU, navrhovatelé zdůraznili zejména nutnost řádného vyhodnocení SEA, která je vymezena v preambuli tohoto nařízení. Preambule přitom není závaznou částí nařízení, ale pouze výkladovým vodítkem. Z navrhovatelů označených ustanovení preambule předmětného nařízení nelze vyvodit právně závazné pravidlo chování, které by se vztahovalo na napadenou ZÚP.

5/2023

179. Nadto tato argumentace byla navrhovateli předložena jako velmi obecná. Soudu není jasné, čeho konkrétně se navrhovatelé touto námitkou domáhají kromě toho, že odkazují na ustanovení preambule nařízení č. 1315/2013/EU, podle nichž je nutné pro dálnici D55 provést vyhodnocení SEA. S tím soud v obecnosti souhlasí. Nicméně, jak soud dovodil již výše, posouzení SEA bylo ve vztahu k ZÚP v dostatečné míře provedeno. Námitku tedy soud vyhodnotil jako nedůvodnou (obdobně srov. rozsudky KS v Brně ve věci *Moravské Knínice II*, body 203-204; ve věci *Malá Lhota II*, body 116-119; ve věci *Bořitov*, body 161-163).

III.14) Rozpor ZÚP s evropskou legislativou pro bezpečnost silniční infrastruktury

180. Navrhovatelé také argumentují, že při pořizování ZÚP mělo být realizováno posouzení různých variant umístění a provedení pozemní komunikace, ke kterému zavazuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/96/ES o řízení bezpečnosti silniční infrastruktury (dále též „směrnice o bezpečnosti“). Ta nařizuje dva postupy, a to hodnocení dopadů a audity bezpečnosti. Hodnocení dopadů se přitom podle navrhovatelů vztahuje na ty činnosti, které se konají od počátku plánování; jedná se tedy i o územní plánování, v němž se vymezují koridory nových komunikací či jejich napojení na stávající síť. Transpozice směrnice o bezpečnosti do české právní úpravy byla provedena neúplně; nebylo transponováno hodnocení dopadů. ZÚP trpí zásadními vadami spočívajícími v tom, že nebylo provedeno hodnocení dopadů podle čl. 3 této směrnice. Navrhovatelé požadují předložení předběžné otázky SDEU, neboť považují výklad čl. 3 odst. 1 směrnice o bezpečnosti za nejasný.
181. Odpůrce k tomu uvádí, že souzní s názorem zdejšího soudu vyjádřeným v rozsudku sp. zn. 67 A 10/2021. Předmětem a účelem směrnice o bezpečnosti je zavést postupy v oblasti bezpečnosti provozu na silnicích, které jsou součástí sítě TEN-T. Naproti tomu účelem zásad územního rozvoje, potažmo územního plánu, je vymezit koridory pro tyto silnice jako předpoklad pro jejich realizaci. Tyto roviny zjevně sledují jiné cíle. Posuzování vhodnosti variant z hlediska jejich bezpečnosti a vlivu na stávající silniční síť je vhodné a efektivní teprve ve fázi plánování konkrétního projektu. Není ani objektivně možné si představit vyhodnocení bezpečnosti stavby silniční infrastruktury v okamžiku, kdy je v územním plánu toliko vymezován koridor, v němž bude tato silniční stavba umístěna. Odpůrce nesouhlasí s položením předběžné otázky SDEU, neboť hodnocení staveb silniční infrastruktury ve smyslu směrnice o bezpečnosti má být provedeno až později.
182. Navrhovatelé mají pravdu v tom, že české vnitrostátní právo nereflektuje čl. 3 směrnice o bezpečnosti řádným způsobem. Důvodnost jejich argumentace to ovšem nezakládá. Soud ani v projednávané věci neshledal důvod odchylovat se od svých závěrů vyslovených již v rozsudku sp. zn. 67 A 10/2021. V jeho bodě 128 vysvětlil, že k požadavkům na hodnocení dopadů na bezpečnost silničního provozu u projektů dopravní infrastruktury vyplývajícím z čl. 3 odst. 1 směrnice o bezpečnosti se již vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016-198.
183. Nejvyšší správní soud dovodil, že hodnocení dopadů na bezpečnost silničního provozu ve smyslu přílohy I. směrnice o bezpečnosti svou podrobností výrazně přesahují úroveň zásad územního rozvoje, neboť zjevně předpokládá detailnější vymezení, případně umístění příslušné dopravní infrastruktury v území (srov. bod 348 rozsudku NSS). Nejvyšší správní soud poukázal na to, že směrnice o bezpečnosti souvisí s realizací staveb a silnic, které jsou součástí TEN-T. Jejím předmětem je zavést (mimo jiné) postupy v oblasti bezpečnosti

5/2023

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, 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 (srov. bod 345 rozsudku NSS).

184. 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 (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“ (srov. bod 351 rozsudku NSS). Analýzu dopadů ve smyslu směrnice „není možné bez dalšího spojovat pouze s úrovní územně plánovací dokumentace, nicméně lze ji efektivně provádět i na úrovni „nižší“, tedy na úseku územního rozhodování a stavebního řádu“ (srov. bod 351 rozsudku NSS).
185. Rozsudek zdejšího soudu sp. zn. 67 A 10/2021 pak navázal právě na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 5 As 49/2016 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 (srov. bod 128 rozsudku zdejšího soudu sp. zn. 67 A 10/2021). Není přitom pravdou, jak namítají navrhovatelé, že by rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 49/2016-198 (a potažmo z něj vycházející rozsudek zdejšího soudu sp. zn. 67 A 10/2021) nerefletoval skutečnost, že v českém právu chybí transpozice čl. 3 odst. 2 směrnice o bezpečnosti. Ve svém bodě 349 naopak rozsudek Nejvyššího správního soudu výslovně z této skutečnosti vychází.
186. Závěr, že se požadavky směrnice o bezpečnosti posuzují až ve fázi plánování projektu (před jeho schválením), tedy nikoli v rámci procesu pořizování územně plánovací 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, 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. Toto hodnocení tedy nemá být provedeno v rámci procesu pořizování ZÚP, která „jen“ vymezuje koridor pro dálnici D52 (obdobně srov. rozsudky KS Brno ve věci *Moravské Knínice II*, body 224-230; ve věci *Malá Lhota II*, body 121-123; ve věci *Bořitov*, body 175-179).
187. Ani v tomto případě soud neshledal důvod, proč podávat předběžnou otázku SDEU. Výklad čl. 3 odst. 1 směrnice o bezpečnosti provedený rozsudkem zdejšího soudu sp. zn. 67 A 10/2021, převzatý následně rozsudky KS Brno ve věcech *Moravské Knínice II*,

5/2023

Malá Lhota II a Bořitov, považuje soud za dostatečně přesvědčivě odůvodněný. Ostatně stejně ohledně návrhu na položení totožně formulované předběžné otázky zdejší soud postupoval právě ve věci *Malá Lhota I* a Nejvyšší správní soud jeho postupu ničeho nevytknul.

IV. Náklady řízení

188. Soud neshledal žádný z uplatněných návrhových bodů důvodným a nad rámec toho nezjistil žádnou vadu, jež by měla za následek nezákonnost napadeného opatření obecné povahy, k níž by musel přihlížet z úřední povinnosti. Podaný návrh proto jako nedůvodný podle § 101d odst. 2 s. ř. s. zamítl.
189. V tomto rozsudku (poté, co předchozí rozhodnutí zdejšího soudu bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení) rozhodoval zdejší soud jak o nákladech, které vznikly v tomto novém řízení před zdejším soudem, tak i o nákladech, které vznikly v původním řízení před zdejším soudem, a též o nákladech, které vznikly v řízení o kasační stížnosti. Všechny tyto náklady tvoří jediný celek a soud o jejich náhradě rozhoduje jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (srov. rozsudek NSS ze dne 19.11.2008, č. j. 1 As 61/2008-98). Pro výrok o náhradě nákladů řízení je přitom rozhodující konečný výsledek ve věci (v dalším řízení před zdejším soudem), nikoliv dílčí výsledek řízení o kasační stížnosti.
190. Výrok II. o náhradě nákladů řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s., dle něž platí, že účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Odpůrci jakožto procesně úspěšnému účastníkovi řízení soud v nyní projednávané věci (výjimečně) právo na náhradu nákladů řízení přiznal, a to v souladu s usnesením rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS. Z něj vyplývá, že je-li odpůrcem v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy malá obec nedisponující odborným personálem ani potřebnými finančními zdroji pro vedení složitého soudního řízení, náklady vynaložené na řízení před soudem není možné považovat za součást běžné úřední činnosti. Odbornou agendu spojenou s pořízením územního plánu totiž zákon svěřuje pořizovateli [srov. § 2 odst. 2 písm. a) stavebního zákona], který však za vydaný územní plán nenese odpovědnost, neboť odpůrcem v řízení před soudem je obec, jejíž zastupitelstvo opatření obecné povahy vydalo (§ 101a odst. 3 s. ř. s.). V takové situaci nelze náklady vynaložené v řízení před soudem považovat za součást běžné úřední činnosti odpůrce a ten má právo na jejich náhradu v plné výši (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Odpůrce přitom zjevně vlastním odborným aparátem v oblasti územního plánování nedisponuje, neboť pořizovatelem ZÚP byl úřad jiné obce s rozšířenou působností (Městský úřad Mikulov).
191. Za účelně vynaložené náklady považoval soud zaplacený soudní poplatek za kasační stížnost odpůrce ve výši 5 000 Kč a dále mimosmluvní odměnu zástupce odpůrce za celkem 4 úkony právní služby podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve znění účinném do 31. 12. 2024, (dále jen „AT“), a to: 1/ převzetí a příprava; 2/ vyjádření odpůrce k návrhu ze dne 23. 11. 2023; 3/ podání kasační stížnosti dne 14. 2. 2024, včetně jejího doplnění ze dne 20. 3. 2024; 4/ repliku ze dne 5. 9. 2024. Za každý z těchto úkonů činí odměna částku 3 100 Kč, celkem 12 400 Kč. K tomu je nutné připočítat paušální náhradu hotových výdajů za 4 úkony právní služby po 300 Kč (§ 13 odst. 4 AT), celkově tedy 1 200

5/2023

Kč. Zástupce odpůrce je plátcem DPH, pročež se odměna advokáta zvyšuje o 21 %. Celková náhrada nákladů řízení činí 21 456 Kč.

192. Navrhovatelé a) a b) jsou proto povinni společně a nerozdílně zaplatit odpůrci náhradu nákladů řízení ve výši 21 456 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Jana Tejkala, advokáta se sídlem Helfertova 2040/13, 613 00 Brno.
193. 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 zvláštního zřetele hodných na návrh přiznat i náhradu dalších nákladů řízení (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). Soud osobám zúčastněným na řízení žádnou takovou povinnost neuložil. Není dán ani důvod hodný zvláštního zřetele pro přiznání dalších nákladů řízení. Právo na náhradu nákladů řízení jim proto nevzniklo, čemuž odpovídá výrok IV. tohoto rozsudku.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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 3. prosince 2025

Petr Šebek v.r.
předseda senátu