



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Karla Šimky a soudců Evy Šonkové a Tomáše Kocourka v právní věci navrhovatelů:

- a) JUDr. Z. H.,
- b) Občané za ochranu kvality bydlení a životního prostředí v Troubsku, z. s., se sídlem Hodakova 582/27, Troubsko,
- c) Ing. L. J.,
- d) M. Š.,
- e) Ing. O. P.,
- f) T. H.,
- g) Spokojené Díly z. s., se sídlem Foglarova 1817/57, Kuřim,
- h) Mgr. V. F.,
- i) Ing. J. K.,
- j) Spolek zdravého bydlení Chrudichromy, se sídlem Chrudichromy 79,
- k) Za lepší životní prostředí, z. s., se sídlem Sudice 38,  
všichni zastoupeni Mgr. Vítězslavem Dohnalem, advokátem se sídlem Klokotská 103/13, Tábor,

proti odpůrci: **Jihomoravský kraj**, se sídlem Žerotínovo nám 449/3, Brno, zast. JUDr. Petrem Fialou, advokátem se sídlem Helfertova 2040/13, Brno,

za účasti osob zúčastněných na řízení:

- 1. město Olešnice, se sídlem náměstí Míru 20, Olešnice,
- 2. obec Svinošice, se sídlem Svinošice 1,
- 3. obec Borotín, se sídlem Borotín 200,
- 4. městys Sloup, se sídlem Sloup 1,
- 5. obec Křetín, se sídlem Křetín 100,
- 6. obec Maršov, se sídlem Maršov 71,
- 7. obec Jabloňany, se sídlem Jabloňany 88,
- 8. obec Lipůvka, se sídlem Lipůvka 146,
- 9. obec Bořitov, se sídlem náměstí U Václava 11, Bořitov,
- 10. obec Šošůvka, se sídlem Šošůvka 187,
- 11. městys Knínice, se sídlem Knínice 107,
- 12. obec Vavřinec, se sídlem Vavřinec 92,

13. obec Nýrov, se sídlem Nýrov 56,
14. doc. RNDr. P. F., CSc.,
15. obec Krhov, se sídlem Krhov 7,
16. obec Březina, se sídlem Březina 20,
17. obec Závist, se sídlem Závist 2,
18. obec Újezd u Černé Hory, se sídlem Újezd u Černé Hory 108,
19. městys Lysice, se sídlem Horní náměstí 157, Lysice,
20. město Kunštát, se sídlem nám. Krále Jiřího 106, Kunštát,
21. obec Lažánky, se sídlem Lažánky 14,
22. obec Olší, se sídlem Olší 28,
23. obec Vranov, se sídlem Vranov 24,
24. obec Dolní Loučky, se sídlem Dolní Loučky 208,
25. obec Křtěnov, se sídlem Křtěnov 17,
26. obec Lhota u Lysic, se sídlem Lhota u Lysic 40,
27. Ing. P. Š., Ph.D.,
28. obec Rozsídka, se sídlem Rozsídka 17,
29. obec Brťov – Jeneč, se sídlem Tišnovská 80, Brťov – Jeneč,
30. obec Šebrov – Kateřina, se sídlem Šebrov 64, Šebrov – Kateřina,
31. Ing. F. G., Ph.D.,
32. obec Drnovice, se sídlem Drnovice 102,
33. obec Vilémovice, se sídlem Vilémovice 18,
34. obec Borač, se sídlem Borač 51,
35. obec Hodonín, se sídlem Hodonín 25,
36. městys Černá Hora, se sídlem nám. Míru 50, Černá Hora,
37. městys Svitávka, se sídlem Hybešova 166, Svitávka,
38. obec Horní Poříčí, se sídlem Horní Poříčí 77,
39. obec Vysočany, se sídlem Vysočany 130,
40. město Boskovice, se sídlem Masarykovo náměstí 4/2, Boskovice,
41. obec Lažany, se sídlem Lažany 129,
42. město Kuřim, se sídlem Jungmannova 968/75, Kuřim,
43. město Letovice, se sídlem Masarykovo náměstí 210/19, Letovice,
44. obec Zbraslavec, se sídlem Zbraslavec 45,
45. obec Běleč, se sídlem Běleč 5,
46. obec Předklášteří, se sídlem náměstí 5. května 1390, Předklášteří,
47. městys Křtiny, se sídlem Křtiny 26,
48. obec Skrchov, se sídlem Skrchov 19,
49. obec Skalice nad Svitavou, se sídlem Skalice nad Svitavou 48,
50. město Velké Opatovice, se sídlem Zámek 14, Velké Opatovice,
51. město Blansko, se sídlem nám. Svobody 32/3, Blansko,
52. obec Kozárov, se sídlem Kozárov 18,
53. obec Sebranice, se sídlem Sebranice 149,
54. obec Lipovec, se sídlem Lipovec 200,
55. obec Vanovice, se sídlem Vanovice 132,
56. obec Bukovice, se sídlem Bukovice 36,
57. obec Němčice, se sídlem Němčice 151,
58. obec Horní Loučky, se sídlem Horní Loučky 30,

pokračování

59. obec Petrov, se sídlem Petrov 45,

60. obec Kuřimské Jestřabí, se sídlem Kuřimské Jestřabí 50,

o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy - Aktualizace č. 1 Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje, vydaného Zastupitelstvem Jihomoravského kraje dne 17. 9. 2020 usnesením č. 2835/20/Z33, a to v částech vymezujících koridory DS40 „I/43 Troubsko (D1) - Kuřim“, DS41 „I/43 Kuřim – Lysice“, DS45 „Kuřim, jižní obchvat“, DS46 „Silnice I/43b Česká – Lipůvka, úprava s odstraněním bodových závad“, dále v částech vymezujících změnu koridoru DS10 „D1 Kývalka – Slatina, zkapacitnění včetně přestavby mimoúrovňových křižovatek a souvisejících staveb“ (v rozsahu vymezení odpočívky Troubsko, změny týkající se vymezení koridorů DS02 a DS03 jako silnice I. třídy), dále v částech rušících územní rezervy RDS01 „D43 Troubsko/Ostrovačice (D1) – Kuřim“ (v částech RDS01-C + alternativy RDS01-C/Z a RDS01-C/J Varianta „Optimalizovaná MŽP“), RDS34 „D43 Kuřim – Lysice“ (v části RDS34-B Varianta „Optimalizovaná MŽP“), RDS36 „Kuřim, severní obchvat (nekategorizovaná)“, RDS13 „I/43 Česká – Kuřim, zkapacitnění“, o kasačních stížnostech navrhovatelů a) – k) proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 2. 2022, č. j. 67 A 10/2021-918,

### t a k t o :

- I. Kasační stížnosti **s e z a m í t a j í**.
- II. Stěžovatelé **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech.
- III. Odpůrci **s e** náhrada nákladů řízení o kasačních stížnostech **n e p ř i z n á v á**.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech.

### O d ů v o d n ě n í :

#### I. Vymezení věci

[1] Navrhovatelé podali dne 1. 11. 2021 ke krajskému soudu návrh, kterým se domáhali zrušení opatření obecné povahy – Aktualizace č. 1 Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje (dále jen „AZÚR JMK“), vydaného Zastupitelstvem Jihomoravského kraje dne 17. 9. 2020 usnesením č. 2835/20/Z33, a to ve shora uvedených částech.

[2] Krajský soud napadeným rozsudkem návrh navrhovatelů zamítl, neboť shledal, že odpůrce aplikoval správný právní předpis, v jeho mezích správnou právní normu a při její aplikaci se nedopustil pochybení, jež by mělo vliv na zákonnost.

## II. Shrnutí procesních stanovisek účastníků řízení

[3] Navrhovatelé (dále jen „stěžovatelé“) napadají rozhodnutí krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřazují pod § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) s. ř. s., navrhuji napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

### II.A Zmatečnost

[4] Stěžovatelé namítají v první řadě zmatečnost rozsudku krajského soudu pro nesprávné obsazení soudu. Stěžovatelé uvádí, že z rozvrhu práce krajského soudu jednoznačně nevyplývá, v jakém konečném složení měl senát v projednávané věci zasedat. Stěžovatelé nebyli poučeni o složení senátu, neboť v poučení o složení senátu bylo celkem pět soudců, přičemž nebylo zřejmé, kteří z těchto soudců budou tvořit tříčlenný senát, který bude ve věci rozhodovat.

### II.B Podjatost soudců

[5] Stěžovatelé dále namítají podjatost soudců rozhodujících ve věci a systémovou podjatost všech soudců a soudních osob správního úseku krajského soudu. AZÚR JMK podstatným způsobem zasahuje do regulace území Jihomoravského kraje a tyto osoby mohou mít bydliště nebo vlastnit nemovitost v území dotčeném koridorem pro významnou dopravní stavbu (kterou komunikace 43 bezesporu je), nebo naopak v území, kterému by tato stavba v plánované trase významně odlehčila, a v takovém případě by bezpochyby měly zájem na výsledku řízení.

### II.C Porušení zákona o pozemních komunikacích

[6] Podle stěžovatelů dále bylo vymezení koridoru pro komunikaci 43 jako koridoru pro silnici I. třídy I/43 provedeno v rozporu se zákonem č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), po jeho novelizaci zákonem č. 268/2015 Sb. Předmětná novelizace dle stěžovatelů zrušila kategorii „rychlostní silnice“ a nově definovala kategorie „dálnice I. třídy“ a „dálnice II. třídy“. Současně komunikace, pro které bylo používáno označení „rychlostní silnice“, převedla na základě splnění aspoň jednoho ze dvou v zákoně specifikovaných kritérií mezi „dálnice II. třídy“.

[7] Podle stěžovatelů musí být ZÚR v souladu se zákonem, neboť se jedná o podzákonný akt. To platí také pro politiku územního rozvoje z roku 2015 (dále jen „PÚR“). Výklad PÚR a ZÚR tak musí být v souladu se zákonem o pozemních komunikacích a musí být také eurokonformní. V souladu s Nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1315/2013 ze dne 11. prosince 2013 o hlavních směrech Unie pro rozvoj transevropské dopravní sítě a o zrušení rozhodnutí č. 661/2010/EU (dále jen „nařízení TEN-T“) byla komunikace 43 v 1. aktualizaci PÚR potvrzena jako součást sítě TEN-T.

[8] Podle stěžovatelů odpůrce pochybil, jestliže vycházel pouze z PÚR, která nerespektovala účinné znění zákona o pozemních komunikacích. Stěžovatelé namítají, že novelizace zákona o pozemních komunikacích dopadla nejen na již existující provozované

pokračování

rychlostní komunikace. Stěžovatelé se domnívají, že novela se vztahovala také na všechny rychlostní komunikace, na které bylo odkazováno v úředních dokumentech a úřední komunikaci – tedy i na PÚR. Zákon o pozemních komunikacích je provázaný nejen na provozované komunikace, ale upravuje také postupy dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Krajský soud přitom pochybil, pokud uvedl, že se mohly dálnicemi II. třídy stát jen ty silnice, které měly obdobné stavebně technické vybavení jako dálnice. Podle stěžovatelů postačí, že tyto silnice byly také součástí sítě TEN-T.

[9] To, že PÚR byla v rozporu s novelizovaným zákonem o pozemních komunikacích, je podle stěžovatelů zřejmé také ze zprávy o uplatňování PÚR a z toho vyplývajícího úkolu stanoveného vládním usnesením č. 315 ze dne 6. 5. 2019, a sice „...*prověřit v příslušných člancích PÚR ČR v souladu se zákonem, kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, potřebu převedení silnic kategorie ‚R‘ na kategorii ‚D‘ s názvem ‚dálnice‘...*“.

#### *II.D Rozpor se směrnicí o bezpečnosti*

[10] Stěžovatelé namítají, že k vymezení koridoru pro komunikaci 43 došlo v rozporu se Směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2008/96/ES ze dne 19. listopadu 2008 o řízení bezpečnosti silniční infrastruktury (dále jen „směrnice o bezpečnosti“). Stěžovatelé uvádí, že čl. 3 odst. 2 směrnice o bezpečnosti vyžaduje, aby hodnocení dopadů na bezpečnost silničního provozu u projektů infrastruktury bylo provedeno ve fázi počátečního plánování před schválením projektu infrastruktury. Toto hodnocení však během pořizování a vydávání AZÚR JMK provedeno nebylo. Směrnice v rámci hodnocení dopadů požaduje provést analýzu dopadu alternativ a srovnání alternativ. Porovnání alternativ nové komunikace je nutné provést v souvislostech celé silniční sítě, tedy v širších územních souvislostech, což je také úkolem ZÚR. Právě při pořizování ZÚR se stanovují zásadní parametry nové komunikace, která je součástí TEN-T, tj. koridory, resp. trasy hlavních silnic a plochy či vzdálenosti křižovatek. Zároveň se stěžovatelé vymezují proti právnímu názoru obsaženému v judikatuře Nejvyššího správního soudu.

#### *II.E Dopravní účinnost pro Brno jako klíčový cíl ZÚR*

[11] Stěžovatelé považují za nesprávný závěr krajského soudu vyslovený při vyhlášení rozsudku ve věci vedené pod sp. zn. 67 A 6/2021, že nepovažuje Optimalizovanou variantu za rozumnou, protože z územní studie údajně vyplynulo, že tato varianta nenaplnuje cíl dopravní účinnosti na území města Brna. AZÚR JMK je strategickým dokumentem, který má stanovit dopravní koncepci pro území celého kraje, a to v návaznosti na území sousedních krajů/států. Řešení dopravní situace v některých částech jednoho města tak nemůže být rozhodujícím kritériem.

[12] V napadeném opatření obecné povahy ani v jeho podkladech není stanoveno, že cílem AZÚR JMK měla být blíže nespecifikovaná dopravní účinnost na území města Brna. Dopravní účinnost měla být pouze jedním z mnoha použitých kritérií. Kritéria posuzování jsou v obecné rovině dána cíli územního plánování a každá územně plánovací dokumentace musí pracovat s těmito cíli.

[13] Ani podle územní studie není dopravní účinnost kritériem rozhodujícím. Jedná se pouze o dílčí část posuzování variant z hlediska dopravně-urbanistického, které v sobě zahrnuje i další kritéria. Není však zřejmé, jakým způsobem územní studie hodnotila jednotlivá kritéria. Územní studie ani AZÚR JMK neuvádějí, jakou váhu jednotlivá kritéria mají. Tato volba vah by navíc musela být odůvodněna s odkazem na cíle a úkoly územního plánování. Tvrzení, že by zvolená varianta komunikace 43 byla na území města Brna dopravně účinná, je tedy nedoložené. Nadto malá dopravní účinnost Optimalizované varianty odporuje podkladům, které má odpůrce k dispozici, a je v rozporu s koncepčním zařazením komunikace jako spojnice dálnic D1 a D35 a také s jejím zařazením do sítě TEN-T.

## *II.F Neposouzení rozumných variant*

[14] Stěžovatelé namítají, že nedošlo k posouzení rozumných variant v souladu se zákonem. Tento požadavek přitom závazně stanovuje hierarchicky nejvyšší právní úprava dané problematiky. Jedná se o čl. 5 odst. 1 směrnice 2001/42/ES, o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí („směrnice SEA“). Stěžovatelé doplňují, že termín „rozumná náhradní řešení“ v českém překladu směrnice SEA neodpovídá anglické a dalším jazykovým verzím. Nejedná se totiž o nějaké „náhrady“. Za těchto okolností mají stěžovatelé za to, že termín „náhradní řešení“ významově odpovídá termínům „alternativně“ či „variantně“. Jedná se tedy o „rozumné“ varianty. Ze směrnice SEA pak vyplývá povinnost při pořizování AZÚR JMK posuzovat všechny tyto „rozumné“ varianty na stejné úrovni detailnosti.

[15] Stěžovatelé dále uvádějí, že naplnění povinnosti variantního posouzení nesmí být pouze formálním postupem bez reálného vlivu posouzení variant na výsledek celého postupu. Do procesu musí být zahrnuty varianty záměru, které mohou vést k naplnění daného cíle, které jsou podle dostupných informací realizovatelné a které mohou mít odlišné dopady na chráněné veřejné zájmy a do ústavně zaručených práv fyzických a právnických osob. Nesmí jít o varianty na první pohled nesmyslné. V opačném případě by požadavky na posouzení variant nebyly splněny.

[16] Stěžovatelé zdůrazňují, že v případě komunikace 43 existuje dlouhodobě navrhované a následně i částečně prověřované řešení variantní k řešení, které bylo jako jediné uvažováno při pořizování AZÚR JMK. Vedle trasování ve stopě Bystřické/Německé je možné komunikaci 43 trasovat ve stopě varianty Optimalizované, tj. plnohodnotný obchvat celého města Brna v Boskovické brázdě tvořící současně i severní obchvat Kuřimi. Stěžovatelé jsou přesvědčeni, že se v případě Optimalizované varianty jedná o rozumnou variantu ve smyslu požadavků judikatury a směrnice SEA.

[17] V zásadách územního rozvoje Jihomoravského kraje z roku 2011 (dále jen „ZÚR JMK 2011“) byl vybrán a schválen severní obchvat Kuřimi jako samostatná komunikace vedená severně od Kuřimi za průmyslovou zónou. Odmítnut byl přitom jižní obchvat Kuřimi vedený těsně u nově budované obytné zóny „Díly za sv. Janem“ pro cca 1500 obyvatel. Severní obchvat Kuřimi prochází oblastí bez jediné obytné budovy, z velké části

pokračování

za průmyslovou zónou a za kopcem Zborov. Obchvat je z Kuřimi viditelný pouze v úseku několika set metrů, ale i zde je to ve vzdálenosti 500 až 1000 m.

## *II.G Optimalizovaná varianta nebyla v územní studii vůbec posuzována*

[18] Optimalizovanou trasu jako variantu v silniční podobě odpůrce do posouzení nezahrnul. Odpůrce měl pochybit také tím, že neposuzoval Optimalizovanou variantu z důvodu údajného rozporu s platnou ČSN normou. Tvrzení odpůrce, že Optimalizované variantě odpovídá v územní studii varianta D.6, není pravdivé. Krajský soud nekriticky přejal tvrzení odpůrce o rozporu Optimalizované varianty s ČSN normami. Stěžovatelé přitom prokázali, že návrh Optimalizované varianty v dálniční podobě s nimi byl plně v souladu. Odpůrce vymezil Bystrckou/Německou stopu také v silniční variantě, která měla odstupy křižovek ve srovnání s Optimalizovanou dálniční variantou menší. Odpůrce měl proto posoudit také Optimalizovanou variantu v silniční podobě.

[19] Dálniční varianta D.6 v územní studii nezohlednila oproti Optimalizované variantě odlišnou polohou klíčové mimoúrovňové křižovatky (dále jen „MÚK“) Kuřim-sever a vydání územního rozhodnutí pro odlišně koncipovanou trasu obchvatu Čebína. Je tak zjevné, že varianta D.6 je nesmyslná, a k posouzení Optimalizované varianty v územní studii nedošlo, neboť stávající varianta D.6 ponechává část dopravních toků v centru Kuřimi na krajské silnici II/385. Krajský soud přitom hodnotil dopad takových změn na dopravní toky, aniž by k tomu byl odborně nadán.

[20] Dále není podle stěžovatelů přípustné, aby k samotnému posouzení variant došlo pouze v územní studii bez konečného posouzení při pořizování AZÚR JMK. Územní studií nelze nahradit řádné vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území v územně plánovací dokumentaci. Všechny rozumné varianty – tedy i varianta Optimalizovaná – měly být posouzeny v rámci vyhodnocení SEA. Požadavek na posouzení jednotlivých variant v maximální možné míře v procesu pořizování AZÚR JMK vyplývá také ze stanoviska Ministerstva životního prostředí ke Zprávě o uplatňování zásad územního rozvoje ze dne 11. 2. 2019, č. j. MZP/2019/710/232.

## *II.H Nesprávnost dopravního modelování*

[21] Stěžovatelé dále uvádějí, že se posuzování variant odvíjelo od chybně provedeného dopravního modelování, tedy od chybných predikcí intenzit dopravy. Vadné predikce intenzit dopravy vedou k vadným predikcím hlučnosti a znečištění ovzduší. Stěžovatelé nezpochybňují význam predikce dopravy a dopravního modelování; je však potřeba doprovodit je věrohodným odhadem nejistot a tyto nejistoty pak zohlednit při posuzování, zda rozdíly v hlukovém a rozptylovém modelování jsou či nejsou pod statistickou chybou. Přitom územní studie činí závěry i z těch rozdílů, které jsou pod statistickou chybou. Jestliže chybovost dopravního modelování může dosahovat 10 i více procent, pak je zřejmé, že rozdíly v hodnocení hlučnosti, rozptylu či dalších hodnot nejsou vypovídající a územní studie je po odborné stránce nepřijatelná.

[22] Podle stěžovatelů nebylo zohledněno zařazení komunikace 43 do sítě TEN-T. V rámci nejhorší možné varianty intenzity dopravy nebyl zohledněn stabilizovaný stav, tedy stav po zprovoznění sítě TEN-T jako celku včetně propojení dálnice D1 a D35, ač také Prognóza intenzit automobilové dopravy Ministerstva dopravy předpokládá saturaci dopravy zhruba kolem roku 2050. Naopak pro účely zpracování technicko-ekonomické studie ke komunikaci 43 tentýž zpracovatel (PK Ossendorf) předložil Ředitelství silnic a dálnic predikce pro rok 2040 v souvislosti s očekávaným propojením dálnic D1 a D35, které jsou přibližně o 50 % vyšší oproti územní studii. Stěžovatelé také nesouhlasí se způsobem, jakým se krajský soud vypořádal s jejich námitkou nesprávně stanoveného predikčního horizontu do roku 2035. Trvají na svých závěrech, že predikční horizont měl být stanoven do roku 2050, jestliže se k tomuto roku váže povinnost České republiky dokončit komunikace spadající do globální sítě TEN-T.

[23] To, že predikce intenzit dopravy byly chybné, vynikne také při porovnání s poklady, které měl odpůrce k dispozici – generel dopravy Jihomoravského kraje, Modely intenzit dopravy pro koncept Územního plánu města Brna a Model silniční dopravy pro výhledovou síť Jihomoravského kraje, byť i tyto podklady podle stěžovatelů pracují s výrazně podhodnocenými intenzitami dopravy, neboť nezohlednily zařazení komunikace 43 do sítě TEN-T. Přitom podle stěžovatelů není pochyb o tom, že vytvoření dopravního koridoru přes střední Evropu od Baltu do jižní části Evropy v rámci TEN-T je zásadním způsobem atraktivní. Podle stěžovatelů tak není pravdou, že je komunikace 43 svou povahou aglomerační; významný podíl tranzitní dopravy ostatně doložilo již dopravní modelování pro ZÚR JMK 2011, neboť předpokládaná intenzita dopravy na ulici Kníničské – jako dálničním přivaděči k MÚK – by zůstala prakticky stejná. Totožný závěr plyne také ze stanoviska Ministerstva dopravy ze dne 6. 5. 2011, č. j. 21/2011-910-UPR/6-Ma, podle kterého přehradní radiála nebude mít funkci přivaděče; tu bude mít dnešní silnice I/43 od obce Česká.

## *II.1 Nesprávnost použití hlukových indikátorů*

[24] Stěžovatelé dále namítají, že přestože závazné právní předpisy stanoví konkrétní způsob, jak má být kvantifikována hluková zátěž, pořizovatel a zpracovatel tyto právní předpisy nerespektovali. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/49/ES ze dne 25. června 2002 o hodnocení a řízení hluku ve venkovním prostředí (dále také „směrnice o řízení hluku“) podle stěžovatelů dopadá na nyní posuzovanou věc a stanoví formu kvantitativních hlukových indikátorů. Je pravdou, že podle směrnice o řízení hluku je možné použít pro akustické plánování i jiné než směrnici stanovené indikátory  $L_{den}$  a  $L_{night}$ , tyto však podle stěžovatelů musí být závazně vymezeny v právní úpravě. Takovou právní úpravou je vyhláška č. 315/2018 Sb., o strategickém hlukovém mapování, která však jiné než směrnici stanovené indikátory nezavádí. Při akustickém plánování tak mělo být použito hlukových indikátorů stanovených závazně směrnici o řízení hluku.

[25] Jestliže existuje velmi podrobná a závazná metodika pro „akustické plánování“, a to specificky pro plánování hluku z dopravy a v rámci územního plánování, nemůže být pominuta. Ostatně také Ing. Šnajdr v rámci svého expertního posouzení odkázal na závaznou metodiku vycházející ze směrnice. Tvrdí-li pořizovatel a zpracovatel, že vypracovali



## pokračování

zcela novou metodiku, pak je zjevné, že nemohli postupovat podle směrnic a že hodnocení provedené v územní studii bylo v rozporu s právními předpisy.

[26] Podle stěžovatelů bylo také chybně provedeno posouzení znečištění ovzduší, neboť do něj nejsou zahrnuty emise vznikající uvnitř tunelů, byť ve skutečnosti se emise dostávají do širšího okolí tunelů koncentrovaně v místech portálů tunelu a v místech tunelových výdechů. K dnešnímu dni není v České republice tunel, který by využíval odlučovače prachu či exhalací. Podle stěžovatelů tak nelze s takovým řešením (využitím spekulativní technologie) počítat a zahrnout jej do závazných podmínek pro další fáze umísťování a povolování staveb. Závěry rozptylové studie tak podle stěžovatelů tam, kde nezahrnují výdechy z tunelů, nevycházejí z kvantifikace dopadů, jsou nezákonné a zatěžují touto nezákonností vyhodnocení oblastí Troubsko, Brno-Bosonohy, Brno-Bystrc, Brno-Kníničky, Malhostovice, Drásov a jižní části Kuřimi.

## *II.J Rozpor s Natura 2000*

[27] Bystrcká/Německá varianta je podle stěžovatelů ve významném střetu s evropsky významnou lokalitou („EVL“) Malhostovické kopečky, neboť již narušením ochranného pásma je narušena ochrana EVL. Přestože koridor komunikace 43 narušuje celistvost EVL, v územní studii a ani v AZÚR JMK tato skutečnost nebyla popsána, vyhodnocena a zohledněna, byť je zřejmé, že tento konflikt byl vyřešen účelovým zúžením koridoru. Účelové zúžení koridoru podle stěžovatelů mělo za cíl obejít povinnost posoudit varianty koridoru komunikace 43. Chybné je také ocenění negativního vlivu koridoru DS41 na tuto EVL stupněm -1. Podle stěžovatelů se jedná o významný negativní vliv (-2), což je patrné také z hodnocení Mgr. Volfa z roku 2010. Stěžovatelé přitom trvají na tom, že autorizované posouzení Mgr. Volfa mělo být v řízení zohledněno.

## *II.K Nesprávné použití metodického doporučení MŽP*

[28] Stěžovatelé spatřují pochybení odpůrce také v tom, že při posouzení variant v územní studii nebylo respektováno metodické doporučení Ministerstva životního prostředí pro vyhodnocení SEA z února 2015. Jestliže tato Metodika MŽP existovala, měl z ní odpůrce vycházet, případně měl zdůvodnit, proč se od ní odchýlil. Podle stěžovatelů výběr tří quasi-variant doporučených územní studií nevznikl v přímé vazbě na vyhodnocení SEA dle Metodiky MŽP, ale na základě vlastní metodiky zpracovatele, který kombinoval různé typy hodnocení – dopravně urbanistické, z hlediska životního prostředí a z hlediska hluku a rozptylu. Samotný výběr variant byl proveden „okometrickou“ metodou („průnik všech tří porovnání“) bez stanovení konkrétních parametrů, což Metodika MŽP nepředpokládá. Jednotlivé varianty jsou ve schématu v rámci dílčích hodnocení bez pořadí; absence pořadí variant je zřejmá také z abstraktu na str. 53 v územní studii. Ve vztahu k dílčímu kritériu hluk a rozptyl je hodnocení přímo podivné a vzbuzující nedůvěru; kromě toho je hodnocení pro hluk a rozptyl *de facto* duplicitním hodnocením pro životní prostředí. Pořadí variant pro hluk a rozptyl tak má podle stěžovatelů nulovou vypovídací hodnotu, neboť posuzování jsou zatížena závažnými věcnými vadami.

[29] Stěžovatelé dále namítají, že byly hrubě podceněny a opomenuty nejvýznamnější negativní vlivy koncentrované v pásu okolo liniové stavby. Zatímco Metodika MŽP požaduje posouzení v pásu do vzdálenosti 2 km od osy liniové stavby, resp. 3 km v případě prašnosti, územní studie zpracovala vlivy pouze do vzdálenosti 400 m od jednotlivých liniových staveb. To je nepřípustné i z hlediska zohlednění kumulativních a synergických vlivů v případě, kdy se vlivy zdrojů znečištění významně překrývají, ale jsou vzdáleny více než 400 m, jak plyne zejména z expertního posouzení Ing. Šnajdra. Jestliže zpracovatel v územní studii vyčíslil hluk pouze do vzdálenosti 400 m, nemohlo dojít k posouzení vlivu koridorů komunikací na blízké plochy obytné zástavby do vzdálenosti až 2 000 m v souladu s Metodikou MŽP. Tato absence vstupních dat tak způsobila nepoužitelnost závěrů územní studie a vyhodnocení SEA. Zpracovatel územní studie a vyhodnocení SEA namísto toho chybějící data nahradil odlišnými parametry, které nemohly plnit shodnou funkci jako chybějící data, neboť nemají vazbu na liniovou stavbu.

## *II.L Nedostatečné posouzení kumulativních a synergických vlivů*

[30] Stěžovatelé namítají nedostatečné posouzení kumulativních a synergických vlivů na jednotlivé složky životního prostředí. To zejména proto, že vyhodnocení SEA pouze odkazuje na územní studii. Závažným nedostatkem je, že v rámci vyhodnocení SEA nedošlo k vlastnímu posouzení hlukové a imisní zátěže.

[31] V příloze č. 2a vyhodnocení SEA jsou u záměru pro komunikaci Troubsko-Kuřim ve variantě „DS40-B“ z hlediska tří typů hodnocení, tj. vlivy na ovzduší, vlivy na obyvatelstvo, vlivy na lidské zdraví, uvedeny zcela identické formulace. To je nepřijatelné, neboť se jedná o různé typy hodnocení. Realizaci záměru se pak připisuje přímý, trvalý a kladný vliv (+1/+2) s tím, že díky realizaci záměru dojde k částečnému odvedení dopravy z centrálních částí většiny obcí v okolí záměru. Je však zcela nesrozumitelné, na jaké konkrétní obce je zde poukazováno, protože v trase tohoto úseku žádné takové obce nejsou.

[32] Z hlediska nově navrhovaného jižního obchvatu Kuřimi lze stěží daný záměr takto hodnotit, neboť v důsledku realizace tohoto záměru dojde ke zcela zásadnímu negativnímu zatížení nové obytné výstavby na jihu Kuřimi pro 1500 obyvatel. Tvzení, že dojde ke snížení imisní zátěže u obyvatel v části Kuřimi, je tak zcela nepřiléhavé.

[33] U daného záměru je konstatováno překročení hlukových limitů pro Brno-Bosonohy, Brno-Bystrc, Jinačovice, Kuřim, Moravské Knínice, Rozdrojovice, Troubsko a Brno-Žebětín v rozsahu 37 %. Nicméně nejsou zmiňovaná opatření k nápravě tohoto již existujícího protiprávního stavu. V daném kontextu zní zcela nepřijatelně hodnocení, ve kterém je naopak uvedeno, že může dojít ke zhoršení imisní situace. Rovněž tvrzení o přibližování komunikace k obytné zástavbě v Bystrci se jeví jako nesouladné s realitou, neboť komunikace obytnou oblast této městské části přímo protíná.

[34] Jako absurdní se u daného záměru jeví opatření ke snížení a zmírnění negativních vlivů, které spočívá v optimalizaci trasy v rámci koridoru s cílem minimalizace dopadu na obytnou zástavbu. Šíře koridoru např. v úseku MÚK Rozdrojovice-Kuřim je pouze 300 m. Při povinnosti umístit v územním řízení do vymezeného koridoru nejen vlastní těleso

pokračování

komunikace, ale i silniční ochranné pásmo je flexibilita pro posun trasy uvnitř koridoru zcela minimální. To však nemůže mít žádný podstatný dopad na velikost negativního vlivu. Obdobně je tomu i v jiných úsecích této komunikace. Navržená opatření jsou tedy zcela nesplnitelná. Takto vydaná AZÚR JMK je v rozporu s požadavkem na územní plánování stanoveným v § 18 stavebního zákona, tj. vytvářet předpoklady pro výstavbu.

[35] Stěžovatelé považují za absurdní a nevykonatelná rovněž další opatření ke snížení a zmírnění negativních vlivů u daného záměru, přičemž závěr, že účinnost daných opatření je velká, je zcela nepřezkoumatelný. Zásadní vadou přílohy č. 2a vyhodnocení SEA je rovněž to, že sloupec nazvaný „Kompenzační opatření“ u daného záměru zůstal zcela prázdný. V rozporu se zákonem tedy nebyla navržena žádná kompenzační opatření, a to ani v jiné části vyhodnocení SEA.

[36] Stěžovatelé dodávají, že obdobné vady, jako byly vymezeny výše, se vyskytují rovněž u záměru komunikace Kuřim-Lysice ve variantě „DS41-B“ a záměru Silnice I. třídy Kuřim, jižní obchvat „DS45“. V případě jižního obchvatu Kuřimi je nutné vést komunikaci na estakádě cca 10 m vysoké, a to doslova přímo před okny nových rodinných domů. Není ani korektní v tomto území hovořit o nárůstu dopravní zátěže, neboť se jedná o nově navrhovanou komunikaci, tj. vznik nové dopravní zátěže. Opatření ke snížení a zmírnění negativních vlivů měla být uvedena v příloze č. 2a SEA. U všech zmíněných komunikací je zde pouze nepřipadný a nerealizovatelný požadavek *„Optimalizovat trasu v rámci koridoru s cílem minimalizace dopadu na obytnou zástavbu. V místě přiblížení komunikace k okrajové zástavbě sídel“*.

## *II.M Neposouzení synergických vlivů dopravy letecké, silniční a železniční*

[37] Dále stěžovatelé namítají, že ve vyhodnocení SEA nebyly posouzeny synergické vlivy dopravy letecké, silniční a železniční. Problematika vlivů letecké dopravy je zde zmíněna pouze na metodické úrovni. K reálnému vyhodnocení vlivů letecké dopravy a jejich vzájemného působení spolu s vlivy komunikace 43 nedošlo. Do vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů nebyl zahrnut ani železniční koridor „DZ03“ a jeho zkapacitnění na území obce Ostopovice. Dále nebyl do vyhodnocení zahrnut koridor pro vysokorychlostní železnici „VRT“, pro který AZÚR JMK zrušila jednu ze dvou územních rezerv, v důsledku čehož zůstala vymezena jen jedna územní rezerva pro variantu „Řeka“. Není podstatné, že se jedná o územní rezervu, měl se zohlednit potenciální vliv záměru VRT, neboť je nutné zohlednit i takové plánované záměry (činnosti), jejichž realizace je v budoucnu nejistá.

[38] Dle stěžovatelů bylo povinností pořizovatele AZÚR JMK zajistit, aby vlivy liniových staveb (komunikace 43 a jižní obchvat Kuřimi) byly specificky a odděleně vyhodnoceny pro všechny úseky komunikace, které se od sebe navzájem liší. Jedná se minimálně o navzájem odlišné oblasti Troubsko/Brno-Bosonohy, Brno-Žebětín, Brno-Bystrc, Brno-Kníničky, Rozdrojovice, Jinačovice, Moravské Knínice, Kuřim-severozápad, Drásov/Malhostovice, Všechnovice/Skalička, Lubě, Malá Lhota a Černá Hora. Ve vyhodnocení SEA však posouzení vlivů s ohledem na jejich lokalizaci provedeno nebylo. Vyhodnocení SEA je tedy nedostatečné a neplní účel předmětné právní úpravy.

[39] Ve vyhodnocení SEA rovněž nebylo provedeno posouzení všech MÚK na komunikaci 43. Posouzena nebyla ani MÚK pro napojení jižního obchvatu Kuřimi na stávající silnici I/43. Dle nyní platného § 55 odst. 3 stavebního zákona se záměry vymezené v zásadách územního rozvoje na úrovni územních plánů již neposuzují. Je tedy nesporné, že v ZÚR musí být posouzeny všechny MÚK.

## *II.N Nepřezkoumatelnost AZÚR JMK*

[40] Stěžovatelé mají za to, že mnohé z výše uvedených vad a také vady dalších částí provedeného posouzení jsou takové intenzity, že zakládají nepřezkoumatelnost AZÚR JMK pro nedostatek důvodů. Tyto vady ve svém důsledku znemožňují zjistit, proč dal odpůrce přednost zvolené variantě před variantou „Optimalizovanou“.

[41] V rámci AZÚR JMK nedošlo k posouzení vlivu komunikace 43 na dálnici D1 a v důsledku této skutečnosti nově vznikajících vlivů. V AZÚR JMK nebyl nijak identifikován ani vyhodnocen předpokládaný nárůst dopravy na dálnici D1 v uvedené oblasti, a nejsou tudíž stanoveny ani žádná kompenzační opatření. Stěžovatelé dále uvádí, že krajský soud se některými důvody, v nichž spatřují nepřezkoumatelnost AZÚR JMK, nikde jinde v napadeném rozsudku nevypořádal. Mezi tyto důvody patří mj. nepřezkoumatelnost pro absenci výchozích/vstupních údajů (numerických hodnot vypočítaných úrovní hluchnosti a znečištění ovzduší).

[42] Stěžovatelé uzavírají, že vyhodnocení SEA považují za nezákonné i po vyhodnocení vlivů na trvale udržitelný rozvoj území. Hlavním důvodem nezákonnosti je, že ve vyhodnocení SEA nebyly navzájem posouzeny rozumné varianty komunikace 43 a obchvatu Kuřimi. Nadto se na vyhodnocení SEA vztahují rovněž všechny obsahové nezákonnosti územní studie.

## *II.O Rozpor s ČSN*

[43] Stěžovatelé namítají, že vymezení MÚK pro napojení komunikace 43 na dálnici D1 odporuje platným technickým normám (ČSN). Pokud by územně plánovací dokumentace vymezila záměr v rozporu s ČSN, záměr by byl nerealizovatelný, což by vedlo k nezákonnosti. Vzdálenost nově navrhované MÚK (kterou je potřeba počítat od konce připojovacího pruhu k počátku odbočovacího pruhu) od existující MÚK Brno-západ je pouze cca 1 km. Vzdálenost vyžadovaná technickou normou ČSN 73 6102 „Projektování křižovatek na pozemních komunikacích“ však má být minimálně 2 km. AZÚR neobsahuje odůvodnění přípustnosti navrhovaného řešení.

[44] Tuto námitku dávají stěžovatelé do kontextu se skutečností, že k vyloučení Optimalizované varianty komunikace 43 z posuzování v rámci územní studie došlo z důvodu údajné rozpornosti s ČSN 73 6101 – vzdálenost křižovatek, konkrétně pro nedostatečnou vzdálenost křižovatek. Optimalizovaná varianta však dle stěžovatelů je v souladu s technickými normami, naopak přijaté řešení technickým normám odporuje.

## *II.P Vnitřní rozpornost*

pokračování

[45] Stěžovatelé dále namítají částečnou vnitřní rozpornost AZÚR JMK pro nesoulad grafické a textové části. Tento nesoulad podle nich zakládá důvod pro její zrušení. Rozpor vidí v tom, že zatímco textová část AZÚR mluví o nutnosti vybudovat tunel pod Kuřimskou horou a také v částech komunikace vedoucí přes Troubsko, Bystrc, Kníničky, Kuřim a Drásov/Malhostovice, grafická část tunely v těchto místech vůbec nezakresluje. Další nesoulad vidí v tom, že z textové části není jasné, jak bude komunikace 43 napojena na dálnici D1. Textová část o tomto napojení mluví jako o ploše MÚK Troubsko, kterou označuje za plochu proměnlivé velikosti mimo zástavbu. Vymezení této MÚK v grafické části je však velice rozsáhlé a komplexní a vzbuzuje pochybnosti o nevyjevených zájmech zpracovatele AZÚR. Není také jasné, zda v těchto místech má být zachováno přímé propojení silnic I/43 a II/602.

[46] Vnitřní rozpornost podle stěžovatelů existuje také mezi vyhodnocením SEA a aktualizací ZÚR ve vztahu k záměru „Odpočívka D1 Troubsko“. Ve vztahu k tomuto záměru SEA identifikovalo potenciálně významný dlouhodobý negativní vliv s ohledem na předpokládaný výrazný nárůst imisní zátěže a jeho dopad na severní oblast Troubska. Umístění tohoto záměru hodnocení SEA považovalo za nevhodné a jeho realizaci podmínilo rozsáhlou řadou opatření, zejména v podobě realizace protihlukových opatření a oddálení plochy od zástavby. Splnění tohoto požadavku je podle stěžovatelů nereálné. Návrhy opatření ve vyhodnocení SEA neobsahují jakékoliv zdůvodnění jejich realizovatelnosti. Příloha č. 2a vyhodnocení SEA pouze identifikuje možné negativní vlivy, v rozporu s textovou částí uvádí pouze negativní vliv (-1) a chybí kvalitativní a kvantitativní vyhodnocení vlivů.

## *II.Q Neúplnost, nefunkčnost a neproveditelnost záměrů*

[47] Stěžovatelé dále namítají, že AZÚR neobsahuje některé podstatné části dopravního řešení, což je činí významně neúplným, nefunkčním, a tedy nerealizovatelným. Konkrétně spatřují nezákonnost v chybějící MÚK severně od Troubska a také chybějící doprovodné komunikaci ke komunikaci 43 v úseku mezi Bystrcí a dálnicí D1.

[48] Návrh nového územního plánu města Brna podle stěžovatelů ukázal neúplnost a nerealizovatelnost dopravního řešení předpokládaného AZÚR JMK. Územní plán totiž předpokládá nutnost další MÚK na komunikaci 43 v prostoru těsně nad Veselkou, aby se zajistilo napojení komunikace 43 a Bosonoh. Podle stěžovatelů to prokazuje vadu a nefunkčnost AZÚR a současně vadnost vyhodnocení SEA. Přitom je nesporné, že MÚK na nadmístních (republikových) záměrech jsou jejich nedílnou součástí a jako takové musí být vymezeny současně s vlastním koridorem komunikace.

[49] Dalším problémem je chybějící koncepce doprovodné komunikace mezi Bystrcí a dálnicí D1, která je nutná a je třeba ji vymezit již na úrovni zásad územního rozvoje, protože jde o komunikaci nadmístního významu.

## *II.R Nezákonné vypořádání posudků a odborných vyjádření*

[50] Stěžovatelé také namítají, že se odpůrce nedostatečně vypořádal s námitkami a připomínkami, které podali k návrhu AZÚR JMK. Námitky a připomínky byly podloženy řadou odborných posouzení, včetně znaleckého posudku, z nichž vyplynuly podstatné věcné vady týkající se především obsahu územní studie, která představovala ve vztahu k vymezení koridoru komunikace 43 a obchvatu Kuřimi v zásadě jediný podklad, z něž vycházel návrh AZÚR JMK.

[51] Namítané vady územní studie doložené odbornými posouzeními pořizovatel nevypořádal, a to ani za účasti dotčených orgánů nebo nezávislého odborníka. Konkrétně pokud jde o problémy hlukového hodnocení, bylo zastupitelům předloženo pouze vypořádání zpracovatele územní studie, tedy osoby věcně podjaté. K namítaným vadám se nevyjádřila ani Krajská hygienická stanice Jihomoravského kraje (KHS JMK), přestože měla všechna expertní posouzení k dispozici. V případě kritického expertního posouzení z hlediska znečištění ovzduší bylo zastupitelům předloženo vyjádření Ministerstva životního prostředí, které však bylo zcela nekonkrétní a přímo se nevztahovalo k jednotlivým bodům kritického expertního posouzení.

[52] I v rozhodnutí o námitkách a ve vypořádání připomínek je odkazováno na reakci zpracovatele územní studie. Pokud odpůrce nehodlal vyhovět námitkám a připomínkám, měl provést dokazování a argumentaci vyvrátit. Všechny námitky a připomínky odkazující na odborná vyjádření měly být vypořádány v součinnosti s příslušnými dotčenými orgány, konkrétně Ministerstvem životního prostředí a KHS JMK. Vypořádání námitek a připomínek stěžovatelů je proto nepřezkoumatelné.

## *II.5 Střet zájmů zpracovatele územní studie a návrhu AZÚR JMK*

[53] Stěžovatelé namítají existenci důvodného podezření ze střetu zájmů zpracovatele návrhu napadené aktualizace zásad územního rozvoje, společnosti knesl kynčl architekti s.r.o. (dále jen „knesl kynčl architekti s.r.o.“), a jednatelů a společníků této společnosti, doc. Ing. arch. Jakuba Kynčla, Ph.D. a Ing. arch. Jiřího Knesla. Střet zájmů je natolik závažným problémem, že k tomu, aby nastaly negativní právní důsledky s ním spojené, právní předpisy obvykle ani nevyžadují důkaz o existenci střetu zájmů, ale postačuje pouhé riziko či pochybnosti o jeho možné existenci.

[54] Důvod tohoto podezření spočívá dle stěžovatelů ve skutečnosti, že knesl kynčl architekti s.r.o. zároveň zpracovala také územní studii, která byla podkladem napadené AZÚR JMK. To vytváří důvodné pochybnosti o tom, zda knesl kynčl architekti s.r.o. přistupovala k územní studii jako k podkladu AZÚR JMK nestranně a zda objektivně hodnotila námitky subjektů upozorňující na její vady.

[55] Podezření ze střetu zájmů dle stěžovatelů pramení i z toho, že klientem knesl kynčl architekti s.r.o. jsou soukromí developéři. Společnost knesl kynčl architekti s.r.o. od roku 2008 spolupracuje s developerem obytného souboru Kuřim Záhoří. V procesu posuzování vlivů tohoto obytného souboru na životní prostředí (EIA) zpracovatel oznámení EIA evidentně vycházel z informací od knesl kynčl architekti s.r.o., že rychlostní komunikace

pokračování

R/43 má procházet po západním okraji území Kuřimi, ač v roce 2017 nebylo rozhodnuto, zda tudy uvedená rychlostní komunikace skutečně povede.

[56] Dle stěžovatelů dále bylo překvapivé, že po celou dobu pořizování územní studie byla jako invariantní prvek řešení zahrnuta komunikace diagonálně protínající oblast plánovaného obytného souboru Kuřim Záhoří, která byla později z důvodu jejího lokálního významu vypuštěna. Doposud nezastavěné území Kuřim Záhoří se dle stěžovatelů nachází v těsné blízkosti současné komunikace I/43 a jako takové zjevně není příliš vhodné pro obytnou výstavbu. Na jižní obchvat Kuřimi přitom bude převedena část dopravy ze stávající komunikace I/43, což by se v případě severního obchvatu nestalo. V ZÚR JMK 2011 byl přitom vymezen severní obchvat Kuřimi jako záměr s menšími negativními dopady na obytnou zástavbu a životní prostředí a byl odmítnut obchvat jižní. Územní studie pro AZÚR JMK tak představovala zásadní obrat bez přesvědčivého odůvodnění a bez posouzení variant.

[57] Další důvod podezření ze střetu zájmů dle stěžovatelů představuje skutečnost, že manželka Ing. arch. Jiřího Knesla od počátku března 2017 až dosud pracuje pro Jihomoravský kraj ve funkci referentky agendy územního plánování na odboru územního plánování a stavebního řádu. Vinou této propojenosti mohli mít architekti přístup k interním informacím o procesech územního plánování, případně také o představách Jihomoravského kraje coby zadavatele veřejné zakázky o jím preferovaných metodických postupech.

[58] Podle § 14 Profesního a etického řádu České komory architektů se za střet zájmů architekta ve vztahu ke klientovi *považují zejména takové případy, kdy předmět zakázky souvisí též s jinou činností, popřípadě majetkem nebo jinými zájmy architekta, které jsou nebo mohou být zneužity ku prospěchu architekta a ke škodě klienta*. Podle § 23 téhož předpisu *architekt předchází vzniku střetu zájmů ve vztahu k laické i odborné veřejnosti, zejména se vyvaruje situace, v níž by při výkonu odborné správní činnosti rozhodoval ve věci, v níž sám vypracoval pro klienta příslušné dokumenty nebo k níž vypracoval odborný posudek nezbytný jako podklad pro toto rozhodnutí*. Předmět zakázky AZÚR JMK dle stěžovatelů souvisí s činností architektů pro soukromé developery, pro které je výsledná podoba zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje klíčovým aspektem jejich podnikatelských záměrů. Na tento střet zájmů architekti odpůrci dle dostupných informací neupozornili. Obdobný případ již ČKA v minulosti řešila v kauze architektů D. a K. v rámci projektu brněnského Auparku. Dospěla přitom k závěru, že mohlo dojít ke střetu veřejného a soukromého zájmu, pokud architekti zastupovali zájmy soukromého investora polyfunkčního centra a současně pro magistrát zpracovávali územní studii s ohledem na zájmy města. Na hrozící střet zájmů knesl kynčl architekti s.r.o. poukazovaly již v minulosti mnohé subjekty, jejich klíčovými argumenty se ovšem nikdo nikdy nezabýval.

## II. T Systémová podjatost zatěžující proces pořizování AZÚR JMK

[59] Proces pořizování AZÚR JMK je dle stěžovatelů zatížen systémovou podjatostí a vinou zapojených správních orgánů nikdy nedošlo k posouzení otázky systémové podjatosti. Existenci nadkritického rizika systémové podjatosti v důsledku nepřipustného

politického tlaku dovozují (a dovozovali již v průběhu procesu přijímání AZÚR JMK) stěžovatelé z toho, že náměstek hejtmána po veřejném projednání sdělil, že AZÚR JMK budou schvalovány na zasedání zastupitelstva 17. 9. 2020 před krajskými volbami. Úředníci tudíž byli při vypořádání námitek a připomínek pod časovým tlakem splnění politického úkolu. Lhůta pro řízení o AZÚR JMK byla dle stěžovatelů příliš krátká. Stěžovatelé odkazují i na nepravdivé a zkreslující mediální výstupy náměstka hejtmána. Problematické bylo i to, že zpracovatel AZÚR JMK byl současně zpracovatelem územní studie a měl vazby na developera v území a zároveň zpracovává územně plánovací dokumentaci pro město Kuřim; starosta města Kuřim přitom emotivně prosazuje jižní obchvat Kuřimi.

[60] Ministerstvo pro místní rozvoj a odpůrce se svým nesprávným postupem (tím, že řádně nevypořádali indicie, argumenty a důkazy nasvědčující existenci možného tlaku na výkon přenesené působnosti) vyhnuli tomu, aby došlo k posouzení otázky systémové podjatosti, a *de facto* vyprázdnili právo na ochranu proti systémové podjatosti. Odpůrce nepostupoval v souvislosti s namítanou systémovou podjatostí podle § 14 odst. 3 správního řádu, ačkoliv tak postupovat měl, a ani Ministerstvo pro místní rozvoj nepostupovalo na základě § 14 odst. 4 správního řádu podle § 131 odst. 4 správního řádu, ačkoliv tak postupovat mělo, což ve svém důsledku dle stěžovatelů vede i k nezákonnosti samotné AZÚR JMK.

[61] Stěžovatelé konečně namítají, že se krajský soud nevypořádal s vyjádřeními osob zúčastněných na řízení. Ty přitom prezentovaly věcnou polemiku s AZÚR JMK a krajský soud se měl s touto polemikou vypořádat. Pokud tak neučinil, zatížil svůj rozsudek vadou způsobující jeho nezákonnost.

[62] Odpůrce se ve svém vyjádření plně ztotožnil se závěry krajského soudu, uvedenými v odůvodnění napadeného rozsudku a v podrobnostech se na něj odkázal.

[63] Ke kasační stížnosti se vyjádřily osoby zúčastněné na řízení Doc. RNDr. P. F., CSc. a Ing. P. Š., Ph.D.

[64] Doc. RNDr. P. F., CSc. provedl podrobný rozbor rozsudku krajského soudu, cituje jednotlivé návrhové body, navazující odstavce rozsudku a vyjadřuje s nimi nesouhlas; shodně se stěžovateli považuje rozsudek krajského soudu za nesprávný, nepřezkoumatelný a rozporný. V podstatě rozvíjí a doplňuje základní kasační námitky stěžovatelů (netransparentnost výběru rozumné varianty, resp. neposouzení Optimalizované varianty a vady územní studie).

[65] Ing. P. Š., Ph.D. ve svém vyjádření odkázal na důvody kasační stížnosti, s nimiž souhlasí, konstatoval, že nosné důvody odůvodnění rozsudku vyhlášené při jednání jsou mylné. Předložil přepis odůvodnění při vyhlášení rozsudku a k jednotlivým závěrům, které soud vyslovil, připojil svoji nesouhlasnou reakci, resp. komentář. Především nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že územní studie mohla provést výběr variant, soud dle něj dezinterpretoval čl. 5 odst. 1 směrnice SEA, konstatuje, že krajský soud se nevypořádal s konkrétně namítanými vadami územní studie, poukazuje na dopravní zatížení



pokračování

tranzitní dopravou, jakož i na další skutečnosti zmiňované stěžovateli i doc. RNDr. P. F., CSc.

[66] Ve vyjádření na výzvu ke sdělení skutečností, které mají vliv pro řízení a rozhodnutí, uvedl místopředseda krajského soudu pro úsek správního soudnictví Mgr. Petr Pospíšil, že věci návrhu na zrušení opatření obecné povahy byly v roce 2021 přidělovány v souladu s obecnou částí rozvrhu práce krajského soudu. V roce 2020 napadla poslední věc do soudního oddělení 64 A (dne 30. 12. 2020, sp. zn. 64 A 9/2020), pročež v roce 2021 bylo první na řadě soudní oddělení 65 A.

[67] U první věci napadlé v roce 2021 však byla zjištěna totožnost účastníků řízení s věcí dříve napadlou a věc tudíž byla přidělena mimo pořadí do soudního oddělení 63 A (sp. zn. 63 A 1/2021, totožnost účastníků s věcí sp. zn. 63 A 2/2018). Do soudního oddělení 65 A tak byla přidělena až chronologicky druhá věc napadlá v roce 2021. S účinností od 1. 7. 2021 byly dále upraveny poměry nápadu mezi jednotlivými soudními odděleními vzhledem k dlouhodobé pracovní neschopnosti soudkyně Kateřiny Mrázové. Na základě těchto poměrů pak bylo v listopadu 2021 jednou z přidělování vynecháno soudní oddělení 63 A. V průběhu roku bylo též mimo pořadí přiděleno celkem šest věcí tzv. incidenčního přezkumu OOP (věci sp. zn. 67 A 2/2021, 65 A 2/2021, 67 A 3/2021, 67 A 4/2021, 64 A 3/2021 a 64 A 6/2021).

[68] Celkem bylo v roce 2021 soudnímu oddělení 63 A přiděleno 7 věcí OOP, soudnímu oddělení 64 A 7 věcí OOP, soudnímu oddělení 65 A 8 věcí OOP a soudnímu oddělení 67 A 8 věcí OOP. V případě sp. zn. 67 A 5/2021 se jednalo o mylný zápis.

[69] Předseda senátu 67 A David Raus ve vyjádření na výzvu ke sdělení skutečností, které mají vliv pro řízení a rozhodnutí, uvedl, že tzv. „kolečko“ přidělování věcí referujícím soudcům v rámci soudního oddělení 67 bylo ve věcech návrhů na zrušení opatření obecné povahy dodržováno s výjimkou dvou případů: 1) pokud bylo v přidělené věci předběžně shledáno, že nedojde k jejímu meritornímu přezkumu, byla soudci přidělena následující věc tak, aby meritorně přezkoumával návrh na zrušení opatření obecné povahy, a 2) pokud byl podán návrh na incidenční přezkum opatření obecné povahy, přidělila se věc návrhu na zrušení opatření obecné povahy soudci, kterému byla přidělena primární věc žaloby proti rozhodnutí správního orgánu.

[70] Pokud jde o rok 2021 a podané a posléze jednotlivým členům senátu přidělené návrhy ve věcech opatření obecné povahy, všechna shora uvedená pravidla byla dodržena. Návrhy na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, jež byly projednávány meritorně, byly v roce 2021 evidovány pod těmito sp. zn. a přiděleny tzv. „kolečkem“ takto: 67 A 1/2021 – soudce Martin Kopa, 67 A 2/2021 – soudce Petr Šebek, 67 A 6/2021 – soudce David Raus, 67 A 10/2021 – soudce Filip Skřivan, 67 A 11/2021 – soudkyně Kateřina Kopečková.

[71] Zbylé věci evidované v roce 2021 v soudním odd. 67 do toho tzv. kolečka nespádaly. Věci sp. zn. 67 A 3/2021 a 67 A 4/2021 byly věcmi (návrhy) incidenčními (obojí přiděleno v souladu se shora shrnutými pravidly soudci Petru Šebkovi), věc sp. zn. 67 A 5/2021 byla

tzv. mylným zápisem, věc sp. zn. 67 A 7/2021 byla věcí místního referenda (přidělena, jak shora shrnuto, v rámci samostatného tzv. kolečka, konkrétně soudci Filipu Skřivanovi), věc sp. zn. 67 A 8/2021 byla věcí volební (přidělena, jak shora shrnuto, v rámci samostatného tzv. kolečka, konkrétně soudci Davidu Rausovi), věc sp. zn. 67 A 9/2021 nebyla projednávána meritorně (návrh byl poté, co věc byla přidělena soudci Filipu Skřivanovi, odmítnut).

[72] Ve vyjádření ze dne 16. 4. 2025 odpůrce uvedl, že Soudní dvůr EU neprovedl právně závazný výklad čl. 5 směrnice SEA. Stanovisko generální advokátky nepředstavuje právně závazný výklad unijního práva. Odpůrce dále uvedl, že ze znění čl. 5 odst. 1 směrnice SEA, a to ani po opravě české jazykové verze, nelze dovozovat, že by v rámci každé SEA měly být navrženy varianty, ani to, že by měly být posouzeny všechny myslitelné varianty. Dále zopakoval, že Optimalizovaná varianta nepředstavovala rozumnou variantu ve smyslu čl. 5 odst. 1 směrnice SEA. Ve zbytku se ve vztahu k argumentaci stěžovatelů odpůrce ztotožnil se závěry krajského soudu.

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[73] Předtím, než mohl Nejvyšší správní soud posoudit samotnou kasační stížnost, musel uvážit svůj postup s ohledem na to, že kvůli řízení o předběžné otázce před Soudním dvorem EU přerušil řízení. Učinil tak podle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s., přičemž důvodem přerušování byla skutečnost, že u Soudního dvora EU probíhalo řízení ve věci C-727/22 týkající se mimo jiné otázky výkladu čl. 5 odst. 1 směrnice SEA. Soudní dvůr EU o předběžné otázce rozhodl rozsudkem ze dne 4. 10. 2024, aniž by dal odpověď na tu z předkládaných otázek, která mohla být relevantní v nyní projednávané věci, tedy na otázku týkající se výkladu čl. 5 odst. 1 směrnice SEA.

[74] Podle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. platí, že předseda senátu může přerušit řízení, jestliže zjistí, že probíhá jiné řízení, jehož výsledek může mít vliv na rozhodování soudu o věci samé. Z citovaného ustanovení vyplývá, že přerušit řízení není v takovém případě povinností předsedy senátu a zároveň že podmínkou pro přerušování řízení není skutečnost, že výsledek jiného řízení nutně musí mít vliv na rozhodování soudu. Postačí, že je dána možnost takového vlivu. Je na soudu, aby uvážil, zda možnost, že Soudní dvůr EU vysloví právní názor, který se může promítnout do věci soudem posuzované, „stojí“ za prodloužení řízení spojené s vyčkáním na rozhodnutí Soudního dvora EU. Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci usoudil, že s ohledem na znění předložených předběžných otázek je vhodné přerušit řízení a vyčkat, zda Soudní dvůr EU vysloví k čl. 5 odst. 1 směrnice SEA právní názor, který by mohl být relevantní i pro posouzení nyní projednávané věci. Tak se však nestalo. Soudní dvůr EU o některých předběžných otázkách ve věci C-727/22 rozhodl, avšak výkladu pojmu rozumné varianty podle čl. 5 odst. 1 směrnice SEA se nevěnoval.

[75] Nejvyšší správní soud poté, co prostudoval rozhodnutí o předběžné otázce ve věci C-727/22, sám neshledal důvod položit předběžnou otázku, jak je třeba vykládat pojem rozumné varianty (reasonable alternatives) podle čl. 5 odst. 1 směrnice SEA. Tato směrnice totiž způsob výběru rozumných variant neupravuje, pouze rámuje uvážení při jejich výběru cíli ochrany životního prostředí, což je zjevné a jednoznačné, plynoucí i z cílů a smyslu

pokračování

a účelu směrnice. Je také zjevné již ze samotného slovního významu pojmu užitého směrnicí SEA, že rozumnou variantou nemůže být každá v úvahu hypoteticky přicházející varianta, protože tím by bylo popřeno výslovné kritérium rozumnosti takové varianty, jehož účelem je množinu možných variant zúžit na ty, které jsou „rozumné“. Zároveň setrvalá judikatura Soudního dvora ukazuje, že jeho úkolem by nebylo v řízení o předběžné otázce posuzovat konkrétní skutkové okolnosti, o něž se má opírat kritérium rozumnosti v nyní projednávané věci návrhu na zrušení části AZÚR JMK, neboť takové posouzení přísluší soudu členského státu.

[76] Nejvyšší správní soud proto posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[77] Kasační stížnost **není** důvodná (§ 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.).

### III.A Zmatečnost

[78] Nejvyšší správní soud se v první řadě neztotožňuje s námitkou zmatečnosti napadeného rozsudku. V poučení krajského soudu (č. l. 79) je odkaz na aktuální rozvrh práce. Zároveň jsou v poučení uvedeni všichni soudci oddělení 67 A. Na tom není nic nezákonného, neboť složení senátu se v určitých specifických situacích může měnit. Je proto podstatné, aby účastníci řízení věděli, kteří soudci se na složení senátu mohou podílet. Ostatně i Nejvyšší správní soud uvádí ve svém poučení všechny soudce v senátu.

[79] Z rozvrhu práce lze v případě znalosti soudce zpravodaje (který byl určen předsedou senátu rozhodnutím na č. l. 72; to možno zjistit z podpisu poučení nebo nahlédnutím do spisu) jednoznačně seznat, v jakém období rozhoduje senát a v jakém konkrétním složení. Dle obsahu rozvrhu práce na straně 67 ve znění účinném k 28. únoru 2022 rozhodl senát ve správném složení. Je pravda, že v rozvrhu práce účinném k okamžiku podání návrhu sice chybí informace o dočasném přidělení Petra Šebka k Nejvyššímu správnímu soudu do 28. 2. 2022, ve znění účinném ke dni vydání napadeného rozsudku je však tato skutečnost z rozvrhu práce již zřejmá.

[80] Dle Nejvyššího správního soudu také nevyplývá z toho, že by formulace na straně 64 rozvrhu práce, podle které vedoucí kanceláře „dbá o celkové rovnoměrné zatížení touto agendou s přihlédnutím ke stanoveným poměrům nápadu uvedeným u jednotlivých soudních oddělení,“ měla znamenat možnost diskrece při rozdělování nápadu. Tato formulace znamená pouze to, že vedoucí kanceláře při rozdělování nápadu zohledňuje, že v rozvrhu práce jsou stanovené různé poměry nápadu pro jednotlivá soudní oddělení. Vedoucí kanceláře tedy postupuje ve stanoveném pořadí, a pokud by s ohledem na poměr nápadu hrozilo, že dojde k porušení požadavku rovnoměrnosti u jednotlivých oddělení (což lze jednoznačně určit podle počtu věcí jednotlivých agend, které se přidělují, a zpětně zkontrolovat, zda nedošlo k pochybení), bude postupovat tak, aby této rovnoměrnosti bylo opět dosaženo. Vedoucí kanceláře tedy nemá prostor pro diskreci v tom, jak nápad rozdělí.

[81] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s názorem stěžovatelů, že se nyní projednávaná věc odlišuje od věci, v níž postup při ustanovení senátu pro posouzení věci u Krajského soudu v Brně aproboval Ústavní soud usnesením ze dne 28. 6. 2019, sp. zn. IV. ÚS 1499/18. V nyní projednávané věci totiž rozvrh práce v bodě 13) přesně stanovil, jaké složení má mít tento vícečlenný senát pro konkrétní věc, a to v závislosti na soudci zpravodaji (referujícím soudci). Je pravda, že z rozvrhu práce vyplývá, že referujícího soudce s největší pravděpodobností určuje předseda senátu, což se může jevit problematické, neboť v posledku konkrétní složení senátu závisí na postupu předsedy senátu.

[82] Krajský soud však k tomu uvedl, že předseda senátu postupuje podle tzv. „kolečka“, což lze dle Nejvyššího správního soudu chápat tak, že věci rozdělují soudcům zpravodajům v soudním oddělení postupně jednu po druhé vždy podle pořadí, v jakém jsou uvedeni v rozvrhu práce. V takovém případě nelze uvedený postup hodnotit jako projev svévole a ani jej nelze hodnotit jako nepřezkoumatelný, neboť při znalosti pořadí věcí, v jakém soudním oddělení napadly, lze také zpětně ověřit, zda byla věc přidělena soudci podle „kolečka“. Pravidlem o „kolečku“ sám sebe omezil v jinak v zásadě neomezené diskreci příslušný předseda senátu, a proto stačí ověřit, že své vlastní pravidlo pro sebeomezení dodržel. Ve vyjádření ze dne 27. 3. 2025 pak místopředseda krajského soudu pro úsek správního soudnictví Mgr. Petr Pospíšil popsal, jak postupně napadaly věci návrhu na zrušení opatření obecné povahy do senátu 67 A, a předseda senátu 67 A JUDr. David Raus vysvětlil, jakým způsobem probíhalo „kolečko“ přidělování věcí jednotlivým soudcům. Postup přidělování přitom byl nastaven předem, nikoliv *ad hoc* pro konkrétní věci, a byl dodržen. Nejvyšší správní soud proto má za to, že v případě přidělení nyní projednávané věci nedošlo k porušení práva na zákonného soudce.

[83] Nadto v již citovaném usnesení sp. zn. IV. ÚS 1499/18 Ústavní soud uvedl, že krajský soud v rozvrhu práce pro rok 2019 požadavky judikatury na transparentci při sestavování senátu stanovené nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 6. 2016, sp. zn. I. ÚS 2769/15, reflektoval. Rozvrh práce pro rok 2021 se přitom v obecných ustanoveních (Obecná část rozvrhu práce úseku správního soudnictví) od toho pro rok 2019 nijak neodlišuje.

### *III.B Podjatost soudců*

[84] K námitce podjatosti Nejvyšší správní soud uvádí, že krajský soud ji vyhodnotil jako opožděnou, proto k ní nepřihlížel. Tento postup je správný. Krajský soud odvodil počátek běhu lhůty pro namítání podjatosti od okamžiku, kdy bylo zástupci stěžovatelů doručeno poučení o složení senátu. Nejvyšší správní soud v první řadě uvádí, že skutečnost, že se jedná o námitku systémové podjatosti, nic nemění na tom, že pokud byla uplatněna opožděně, nelze k ní přihlížet. Žádný právní argument také nelze nalézt ve prospěch názoru stěžovatelů, že by soud měl k přezkumu systémové podjatosti přistoupit z úřední povinnosti. Tzv. systémová podjatost není ničím jiným než jedním z možných důvodů podjatosti a od jiných důvodů se svou právní podstatou nijak neliší; liší se – logicky – toliko možnými typovými skutkovými důvody. Je tedy i u ní na účastnících řízení, zda ji namítnou, případně na soudcích, kteří mají věc rozhodovat, zda si možné důvody své systémové podjatosti v případě, že by takové existovaly, uvědomí.

pokračování

[85] Stěžovatelé uvádí, že v podání ze dne 20. 12. 2021 se vyjádřili k dodržení lhůty pro podání námitky podjatosti dle § 8 odst. 5 s. ř. s. Uvedli zejména, že a) v době obdržení poučení o složení senátu neznali konkrétní složení senátu, b) neměli informace o konkrétních soudcích, jejich bydlištích a vlastnictví, c) v případě námitky systémové podjatosti se lhůta uplatnit nemůže a d) pokud soud námitce nevyhoví, zopakují ji v kasační stížnosti.

[86] Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že pro posouzení dodržení lhůty není podstatné, zda stěžovatelé znali či neznali konkrétní tři soudce, kteří budou zasedat v senátu rozhodujícím jejich věc. Podstatné bylo to, že znali jména všech soudců, kteří se na rozhodování v jejich věci podílet mohou.

[87] K námitce nedostatku informací o konkrétních soudcích Nejvyšší správní soud uvádí, že předmětem této námitky není, že konkrétní soudce může být podjatý kvůli vlastnictví nemovitosti či bydlení v regulovaném území, nýbrž toliko obecné tvrzení, že to nelze vyloučit (tj. že by to tak teoreticky mohlo být). Takovou námitku však bylo zajisté možné uplatnit zcela obecně i po poučení o složení senátu, a dokonce již v samotném návrhu. Z podání ze dne 20. 12. 2021 tak nevyplyvá, že by v době učinění tohoto podání stěžovatelé disponovali nějakými konkrétními informacemi, pro jejichž absenci by učinění stejného podání dříve nebylo možné.

[88] Tvrzení, že u systémové podjatosti se lhůta podle § 8 odst. 5 s. ř. s. neuplatní, již nepřisvědčil Nejvyšší správní soud výše. Takovému výkladu nijak nenásvědčuje právní úprava a ani stěžovatelé v řízení před krajským soudem a ostatně ani v kasační stížnosti neuvádějí, z čeho takovou odlišnost v počítání lhůty pro namítání podjatosti dovozují. Námitku systémové podjatosti tak, jak ji uvedli stěžovatelé v podání ze dne 20. 12. 2021, bylo naopak možno uplatnit v podstatě kdykoliv, jelikož je zcela obecná a hypotetická, opřená o úvahu, že kdyby něco nějak skutkově bylo, mohlo by to teoreticky mít nějaké důsledky. Stěžovatelům nic nebránilo takovou námitku podjatosti včas uplatnit.

[89] Stěžovatelé nicméně v kasační stížnosti zopakovali svou argumentaci k podjatosti, rozšířili ji o nové informace, týkající se předsedy senátu JUDr. Davida Rause, a podřadili ji pod kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Podle § 109 odst. 4 s. ř. s. přitom platí, že „*Nejvyšší správní soud je vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c)] (...)*“ Nejvyšší správní soud se tak námitkou zmatečnosti musí zabývat z úřední povinnosti. Je nepodstatné, že krajský soud k námitce podjatosti nemohl přihlédnout. Nejvyšší správní soud ji je povinen přezkoumat, neboť by se takovou argumentací musel zabývat i tehdy, pokud by stěžovatelé námitku podjatosti před krajským soudem vůbec neuplatnili.

[90] Stěžovatelé namítají, že vyloučení z rozhodování by měli být všichni soudci krajského soudu v Brně. Situaci, kdy námitka podjatosti směřuje vůči všem či více soudcům, ačkoli věc již byla přidělena konkrétním soudcům, Nejvyšší správní soud řešil opakovaně. Například v usnesení ze dne 18. 5. 2006, č. j. Nao 32/2005-34, uvedl, že v případě, kdy je „*účastníkem vznesena námitka podjatosti všech soudců určitého soudu,*

*a přitom je již zřejmé, kterému soudci (soudcům) je či bude věc přidělena, je účelné se zabývat otázkou podjatosti jiných než těchto soudců jen za předpokladu, že u nich bude shledán důvod k vyloučení“* (shodně též usnesení ze dne 26. 11. 2020, č. j. Nao 162/2020-109, bod 5, a usnesení ze dne 5. 3. 2021, č. j. Nao 14/2021-22, bod 6). Proto se soud zabýval nejprve námitkami podjatosti ve vztahu k soudcům senátu 67 A Krajského soudu v Brně Davidu Rausovi, Filipu Skřivanovi a Martinu Kopovi.

[91] Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že aby určitý soudní případ založil důvody pro vyloučení všech (správních) soudců daného soudu pro systémovou podjatost, je třeba, aby k systémovému riziku přistoupily další okolnosti, které vyvolávají oprávněné (myslitelné) pochybnosti o nepodjatosti všech soudců správního soudu na základě samotné povahy projednávané věci či z jiných vážných důvodů (usnesení rozšířeného senátu č. j. Nad 8/2019-65, bod 46). Nejvyšší správní soud dále již ve svém usnesení ze dne 26. 8. 2021, č. j. Nao 153/2021-1580, dospěl ve vztahu k přezkumu zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje z roku 2016 k závěru, že jen z toho, že soudci Krajského soudu v Brně nejspíše žijí v Jihomoravském kraji, bez dalšího neplyne, že se jich zásady územního rozvoje tohoto kraje přímo dotýkají, a rozhodovali by tak ve své vlastní věci. Každý soudce totiž je a musí být profesionálem, který se dokáže oprostit od osobních zájmů, jež by na rozhodnutí věci mohl mít. Ostatně přistoupit na takovou námitku by vedlo k absurdním závěrům, že téměř žádný soudce v České republice nemůže přezkoumávat zásady územního rozvoje, k jejichž přezkumu je místně příslušný, neboť je důvodné předpokládat, že podstatná většina soudců žije v kraji, v jehož obvodu má sídlo soud, k němuž jsou přiděleni. Námitka systémové podjatosti tak není důvodná.

[92] Konkrétní důvody podjatosti individuálních soudců uvedli stěžovatelé pouze ve vztahu k JUDr. Davidu Rausovi, a to v podstatě stejné jako u systémové podjatosti. Podle jejich aktuálních informací vlastní JUDr. Raus nemovitosti (pozemky a na nich stojící RD) na adrese V. X, P. Stěžovatelé mají za to, že pokud krajský soud argumentuje tím, že podle napadeného opatření obecné povahy zvolená varianta komunikace 43 odvede dopravu mimo jiné z centrální části této obce, u tohoto soudce existují skutečnosti zakládající pochybnosti o jeho nepodjatosti z důvodu poměru k projednávané věci.

[93] Pokud soudce žije v určitém kraji, je časté, že v tomto kraji vlastní nemovitou věc (byt či rodinný dům), jejímž prostřednictvím typicky uspokojuje svou bytovou potřebu. Samotné vlastnictví takové nemovité věci v kraji, jehož se má dotknout regulace územně plánovací dokumentací, tak taktéž nepředstavuje oprávněnou (myslitelnou) pochybnost o nepodjatosti soudce při přezkumu dané územně plánovací regulace, pokud k této skutečnosti nepřistoupí další indicie, z nichž je patrné, že daný soudce by mohl mít významný a pro případnou podjatost dostatečně intenzivní zájem na konkrétní variantě regulace území, v němž se nemovitá věc nachází. Určitý dopad nějaké části územně plánovací regulace na nemovitosti na území, jehož se regulace týká, lze z povahy této regulace předpokládat. Teprve pokud by šlo o dopad vskutku významný, citelně ovlivňující možnosti využití takové nemovitosti či její hodnotu, by bylo důvodu otázku podjatosti důkladněji zvažovat. Samotná okolnost, že regulace zřejmě nějaký (avšak „běžný“, nikoli zjevně podstatný) dopad na nemovitost soudce mít může, ještě důvod podjatosti nezakládá, a nevyžaduje tedy podrobnější skutkové zkoumání této otázky.

pokračování

[94] Ve vztahu k dalším soudcům senátu 67 A pak stěžovatelé neuvedli žádné konkrétní okolnosti pro jejich podjatost. Námitka podjatosti soudců senátu 67 A tak není důvodná.

### *III.C Porušení zákona o pozemních komunikacích*

[95] Stěžovatelé uvádějí, že ze zákona č. 268/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), nijak nevyplývá, že by v síti komunikací TEN-T nemohly být zařazeny silnice I. třídy. Z čl. II bodu 2 této novely vyplývá, že silnice I. třídy, které jsou rychlostními silnicemi podle zákona č. 13/1997 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona považují za dálnice II. třídy, pokud a) mají směrově oddělené jízdní pásy, nebo b) jsou zařazeny do transevropské silniční sítě. Je pravdou, že pro naplnění dispozice této normy postačí, pokud je splněna jedna z hypotéz uvedených pod písm. a) a b).

[96] Citované ustanovení se vztahuje pouze k silnicím I. třídy, které byly podle „staré“ úpravy rychlostními silnicemi, tj. které byly ke dni účinnosti novely takto označené a v území umístěny před její účinností. To logicky vyplývá i z již uvedené skutečnosti, že se vztahuje na tzv. rychlostní silnice, které s účinností novely zanikly. V žádném případě z citované úpravy neplyne, že by nově umísťované silnice zařazované do mezinárodní sítě TEN-T musely být dálnicemi. Nadto z bodu 115 důvodové zprávy k zákonu č. 286/2015 Sb. spíše plyne, že zákonodárce měl v úmyslu tímto způsobem zajistit, že konkrétní úsek rychlostní silnice R6, který tvoří západní část severního obchvatu města Cheb, bude zařazen mezi dálnice II. třídy, byť nesplňuje podmínku směrově oddělených jízdních pásů.

[97] Naopak i PÚR, na kterou se stěžovatelé odkazují, reflektovala skutečnost, že do sítě TEN-T nemusí být zařazeny pouze dálnice, když ve znění aktualizace PÚR č. 1, 2 a 3 ze dne 2. 9. 2019 o komunikaci 43 hovoří toliko jako o kapacitní komunikaci. V úvodním slovu k PÚR přitom ministryně pro místní rozvoj uvedla, že „*mandát pro pořízení Aktualizace č. 2 dala Ministerstvu pro místní rozvoj vláda svým usnesením ze dne 17. prosince 2018, kterým byl našemu resortu uložen úkol pořídit tuto aktualizaci spočívající ve změně stávajícího označení rozvojového záměru ,R43 v úseku Brno – Moravská Třebová‘, a to z ,R43‘ na ,S43‘. Jedná se o změnu z ,rychlostní silnice‘ na ,kapacitní silnici‘. Písmenem ,S‘ se v Politice územního rozvoje České republiky označují nové kapacitní silnice, kterými se rozumí rozvojové záměry silniční dopravní infrastruktury, u kterých parametry teprve budou stanoveny. Výsledná návrhová kategorie u ,S43‘ bude prověřena a následně stanovena v rámci navazující územně plánovací dokumentace Jihomoravského kraje.*“

[98] ZÚR původně počítaly s komunikací 43 jako s dálnicí v souladu s novelou, aktualizací PÚR však došlo ke změně kategorizace této komunikace na S43 – kapacitní komunikaci, přičemž to, zda se bude jednat o silnici I. třídy, či o dálnici, má být určeno ZÚR. Nakonec bylo zvoleno řešení silnice I. třídy, což je v souladu s PÚR a není to v rozporu se zákonem o pozemních komunikacích – ostatně změnit kategorii ze silnice I.

třídy na dálnici a obráceně může Ministerstvo dopravy, důležité je, aby daná komunikace splňovala požadavky pro danou kategorii pozemní komunikace. Námitka stěžovatelů tak není důvodná.

### *III.D Rozpor se směrnicí o bezpečnosti*

[99] Stěžovatelé dále namítají rozpor vymezení koridoru se směrnicí o bezpečnosti. Rozpor spatřují v tom, že nebylo provedeno jedno ze dvou požadovaných posouzení týkajících se bezpečnosti provozu.

[100] Nelze souhlasit s názorem stěžovatelů, že se krajský soud s jejich argumentací nevypořádal. Ten v bodě 128 svého rozsudku odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016-198, a uvedl, že s ohledem na právní názor v něm vyslovený nelze dovozovat z této směrnice konkrétní důsledky pro proces pořizování a vydávání ZÚR.

[101] Není možno přisvědčit ani argumentaci stěžovatelů proti závěrům rozsudku č. j. 5 As 49/2016-198. Pokud stěžovatelé odkazují na znění zákona o pozemních komunikacích od 1. 7. 2022, to je nepodstatné pro hodnocení zákonnosti AZÚR JMK, neboť v době jejich pořízení a vydání nebylo účinné.

[102] Navíc ani z tohoto znění nevyplývá to, co tvrdí stěžovatelé. Podle § 18g odst. 2 zákona o pozemních komunikacích ve znění účinném od 1. 7. 2022 platí, že stavebník pozemní komunikace je povinen provést prvotní hodnocení záměru a audit bezpečnosti pozemních komunikací. Již z textace tohoto ustanovení plyne, že tato povinnost se vztahuje na stavebníka záměru, tedy je směřována do fáze územního a stavebního řízení. Nadto na základě prvotního hodnocení záměru podle § 18g odst. 4 zákona o pozemních komunikacích ve znění účinném od 1. 7. 2022 vzniká stavebníkovi komunikace povinnost zohlednit jeho výsledky při zpracování návrhu dokumentace pro vydání územního rozhodnutí nebo společného povolení. Ze znění zákona tak zřetelně vyplývá, do jaké fáze umisťování stavby komunikace hodnocení bezpečnosti patří. Nejvyšší správní soud tak odkazuje na závěr vyjádřený k uplatnění námítky nerespektování směrnice o bezpečnosti v procesu pořizování a vydávání zásad územního rozvoje v rozsudku č. j. 5 As 49/2016-198, s nímž se v plné míře ztotožňuje.

[103] Nejvyšší správní soud dále nezpochybňuje, že čl. 3 odst. 1 směrnice o bezpečnosti nebyl v době pořizování AZÚR JMK do českého právního řádu řádně transponován. To však nemůže samo o sobě způsobit nezákonnost napadené aktualizace zásad územního rozvoje. Pokud nedošlo k řádné transpozici směrnice ve stanovené lhůtě, pak zákonodárce porušuje svou povinnost z primárního evropského práva (čl. 288 SFEU ve spojení s čl. 4 SEU). To však nic nemění na skutečnosti, že směrnice jsou závazné pouze pro členské státy. Ty mají primárně povinnost je transponovat. Regulace zamýšlená směrnicí EU se tak děje především prostřednictvím vnitrostátního práva (s výjimkou případu, v nichž Soudní dvůr EU dovodil tzv. přímý účinek směrnice, viz např. rozsudek ve věci 41/74, van Duyn proti Home Office, nebo ve věci 148/78, Ratti). Podmínky pro přímý účinek u čl. 3 směrnice o bezpečnosti splněny nejsou.



[104] Podle ustálené judikatury Soudního dvora EU ve všech případech, kdy se ustanovení směrnice z hlediska svého obsahu jeví jako bezpodmínečná a dostatečně přesná, jsou jednotlivci oprávněni se jich dovolávat před vnitrostátním soudem vůči státu, a to jak v případě, že stát směrnicí včas neprovedl do vnitrostátního práva, tak i v případě, že ji provedl nesprávně (zejména rozsudky ze dne 19. 1. 1982, Becker, 8/81, Recueil, bod 25; ze dne 17. 9. 1996, Cooperativa Agricola Zootechnica S. Antonio a další, C-246/94 až C-249/94, Recueil, bod 17, jakož i ze dne 17. 12. 2008, Flughafen Köln/Bonn, C-226/07, bod 23 a citovaná judikatura). Ustanovení práva Unie je bezpodmínečné, jestliže ukládá povinnost, která není vázána na žádnou podmínku, a ani při svém výkonu, ani ve svých účincích není podmíněna žádným aktem ze strany orgánů Unie nebo členských států. Ustanovení je dostatečně přesné, aby se jej mohl právní subjekt dovolávat a aby jej mohl uplatnit soud, pokud ukládá povinnost jednoznačným způsobem (viz zejména výše uvedený rozsudek Cooperativa Agricola Zootechnica S. Antonio a další, jakož i rozsudek ze dne 26. 10. 2006, Pohl-Boskamp, C-317/05, bod 41). Soudní dvůr EU kromě toho rozhodl, že i když směrnice ponechává členským státům určitý prostor pro uvážení při jejím provádění, ustanovení této směrnice lze považovat za přesné a bezpodmínečné, pokud členským státům jednoznačně ukládá přesnou povinnost dosáhnout výsledku, který není vázán na žádnou podmínku, co se týče použití pravidla v něm obsaženého (rozsudek ze dne 14. 1. 2021, RTS infra a Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel, C-387/19, bod 47).

[105] Podmínka bezpodmínečnosti v případě čl. 3 směrnice o bezpečnosti splněna není. Podle čl. 3 odst. 1 mají členské státy zajistit, že dojde k hodnocení dopadů na bezpečnost silničního provozu. V první řadě toto ustanovení jasně nestanoví, kdo má povinnost hodnocení bezpečnosti dopadů provést – zda se bude jednat o subjekt veřejného, či soukromého práva. Pokud by se jednalo o subjekt soukromého práva (tak je tomu v české právní úpravě podle § 18g zákona o pozemních komunikacích), vůbec by se nedalo hovořit o tom, že by se stěžovatelé domáhali vertikálního přímého účinku (vůči státu), ale horizontálního přímého účinku (vůči jinému subjektu odlišnému od státu) – toho se zásadně dovolávat nelze. Bezpodmínečný však není ani čl. 3 odst. 2 směrnice o bezpečnosti. V první řadě nelze za bezpodmínečnou považovat povinnost zajistit hodnocení bezpečnosti ve „*fázi počátečního plánování před schválením projektu infrastruktury*“. Z citované pasáže není jednoznačně určitelné, k jakému konkrétnímu okamžiku má hodnocení bezpečnosti proběhnout, a to obzvlášť za situace, kdy stavební zákon rozděloval proces umístění stavby na samostatné fáze (rozhodnutí o umístění stavby, stavební povolení). Dále je však v předmětném ustanovení uvedeno, že členské státy se „*snaží splnit kritéria stanovená v příloze I*“. Čl. 3 odst. 2 směrnice o bezpečnosti tak neobsahuje ani bezpodmínečnou povinnost provést hodnocení bezpečnosti konkrétním způsobem – i co do obsahu je jediným kritériem apel na členské státy, aby se pokusily zajistit určitý standard hodnocení bezpečnosti, nikoliv bezpodmínečnou povinnost tento standard zajistit.

[106] Čl. 3 směrnice o bezpečnosti proto nesplňuje podmínku bezpodmínečnosti pro možnost jeho vertikálního přímého účinku. Pokud by totiž vnitrostátní soud chtěl posoudit splnění povinností, zavedených tímto ustanovením na úrovni členských států, nebyl by pouze na základě znění čl. 3 schopen určit jaký konkrétní obsah by mělo hodnocení

bezpečnosti mít pro splnění této povinnosti ani k jakému okamžiku by mělo být posuzováno, zda byla povinnost provést hodnocení bezpečnosti splněna.

[107] Argumentace stěžovatelů tak nemůže být důvodná i proto, že v době pořizování a vydávání AZÚR JMK neexistovala právní úprava, o níž by mohli tuto argumentaci opřít.

[108] Nejvyšší správní soud přitom neshledal nezbytným pokládat předběžnou otázku tak, jak ji v bodě 23.1. vymezili stěžovatelé. To, že má Česká republika povinnost transponovat ustanovení směrnice o bezpečnosti a že tomu tak do 1. 7. 2022 nebylo, není předmětem sporu.

### *III.E Dopravní účinnost pro Brno jako klíčový cíl ZÚR*

[109] Stěžovatelé namítají, že při výběru varianty Bystrcké/Německé stopy pro vedení komunikace R43 byla neoprávněně upřednostněna maximální dopravní účinnost pro město Brno, ačkoli cíle této aktualizace měly být určeny primárně závaznými záměry a cíli obsaženými v PÚR. Tato námitka není důvodná.

[110] Politika územního rozvoje, byť nepředstavuje stupeň územně plánovací dokumentace, nýbrž je svým charakterem strategickým dokumentem, je dle § 31 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006 závazná pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje. Zásady územního rozvoje, které představují nejvyšší stupeň územně plánovací dokumentace, musí obsahově z politiky územního rozvoje vycházet. Zásady územního rozvoje slouží k vymezení ploch a koridorů nadmístního významu (§ 36 odst. 1 stavebního zákona), nikoliv k vymezování ploch a koridorů mezinárodního a republikového významu. Plochy a koridory (dopravní a technické infrastruktury), které mají mezinárodní a republikový význam, musí být obsaženy v politice územního rozvoje [§ 32 odst. 1 písm. d) stavebního zákona]. Úkolem zásad územního rozvoje je pak v nadmístních souvislostech příslušného kraje zpřesnit a rozvíjet cíle a úkoly územního plánování v souladu s politikou územního rozvoje. Jinými slovy, obsahem zásad územního rozvoje je koncepce rozvoje území kraje vyjádřená ve „*zpřesnění vymezení ploch a koridorů [...] vymezených v politice územního rozvoje [tedy ploch a koridorů mezinárodního a republikového významu] a vymezení ploch a koridorů nadmístního významu*“ (s jistou mírou zjednodušení lze říci regionálního významu) [viz část I. odst. 1. písm. d) přílohy č. 4 k vyhlášce č. 500/2006 Sb.].

[111] Cíle PÚR relevantní pro vymezení koridoru komunikace 43 jsou uvedeny v bodě 121 PÚR ve znění aktualizací 1, 2 a 3. Jsou popsány jako provázání silničních tahů D1 a R35, zkvalitnění spojení Brno–Moravská Třebová a napojení na globální síť TEN-T. Těmito cíli byl tedy pořizovatel AZÚR JMK vázán. Z uvedeného však nevyplývá, že by PÚR určovala konkrétní způsob, jak těchto cílů dosáhnout. Výběr varianty koridoru pro komunikaci 43 je tedy ponechán na pořizovateli zásad územního rozvoje, který musí zohlednit specifické místní podmínky a zvolit variantu, která tyto cíle naplní nejefektivněji. Jako nejefektivnější varianta se přitom může jevit ta, která při naplnění cílů PÚR naplní také další cíle vymezené pořizovatelem ZÚR. Jinými slovy, pokud existuje více variant vymezení koridoru, kterými lze dosáhnout cílů stanových PÚR, pak bude zpravidla nejefektivnějším z možných řešení (tj. variant či alternativ, jež se nabízejí) to, které vedle cílů stanovených PÚR zároveň

pokračování

umožní dosáhnout dalších významných cílů územního plánování na úrovni zásad územního rozvoje. V takovém případě se cíle zásad územního rozvoje zcela logicky stanou primárním hodnotícím kritériem pro volbu vymezení koridoru v území, neboť naplňuje-li více variant cíle PÚR, pak z hlediska územního plánování obvykle nebude dostatek důvodů přemýšlet o variantě vymezení koridoru, která zároveň nenaplňuje cíle zásad územního rozvoje.

[112] Bystrcká/Německá stopa byla zvolena na základě územní studie, která hodnotila efektivitu různých tras zejména z hlediska jejich přínosu pro dopravní obslužnost města Brna, což zjevně pořizovatel považoval pro Jihomoravský kraj za klíčové. Nejvyšší správní soud připomíná, že dopravní účinnost města Brna jako cíl územně plánovací dokumentace není uvedena v AZÚR JMK v kontextu regulace dopravy v Jihomoravském kraji zdaleka poprvé. Již v ZÚR 2011 byl tento cíl zmiňován a představoval právě jeden z argumentů pro to, že Bystrcká/Německá varianta je vhodnou variantou pro vymezení koridoru k vedení komunikace 43. V bodě 593 rozsudku č. j. 1 Ao 7/2011-526 k tomu Nejvyšší správní soud uvedl: *„Dovozovat čistě na základě dikce výše citovaného článku 23 PÚR 2008, že vedení koridoru rychlostní silnice R43 obytnou zástavbou města Brna (tzv. „Bystrckou“ variantou) je vyloučeno, tedy nelze. Pořizovatel ZÚR totiž musel při volbě trasy uvedeného koridoru zvažovat rovněž další požadavky plynoucí z PÚR 2008, a to zejména obecný požadavek vytvářet předpoklady pro lepší dostupnost území a zkvalitnění dopravní infrastruktury (obsažený ve stejném bodě). Konkretizaci této priority pro dotčené území obsahuje PÚR 2008 v článku 121, v němž je vymezení koridoru rychlostní silnice R43 zdůvodněno nejen nutností provázat silniční tahy D1 a R35, ale také potřebou zkvalitnit silniční spojení Brno – Svitavy/Moravská Třebová. Pořizovatel ZÚR musel, vázán těmito požadavky, nutně hledat určité kompromisní řešení. Vedení koridoru silnice R43 v trase, která by plně vyhovovala požadavku „dostatečného odstupu od obytné zástavby“ města Brna, by totiž mělo za důsledek, že by silnice sice odváděla tranzitní dopravu z prostoru brněnské aglomerace, avšak neplnila by další z předpokládaných funkcí. Z výsledků analýzy a modelování dopravy v prostoru Brna přitom plyne, že tranzitní doprava ve směru sever-jih představuje maximálně cca 20 % všech přepravních vztahů v tomto prostoru. Převažující podíl (tj. cca 80 %) má doprava zdrojová a cílová směřující k městu Brnu a jeho urbanizovanému prostoru. Oddálená varianta koridoru R43 (tzv. „Boskovická“ varianta) by měla jen velmi omezenou schopnost přenést a rozdělit výraznější podíl této zdrojové a cílové dopravy (srov. textová část odůvodnění ZÚR s. 33 – 34, dále k tomu též v bodech [283] a [284] shora). Realizace silnice R43 v „Bystrcké“ variantě má být nadto spojena s vybudováním určitých kompenzačních opatření (zabloubení a překrytí části trasy silnice).“*

[113] Nejvyšší správní soud přitom považuje dopravní účinnost komunikací v Brně a jeho okolí pro město Brno za zcela legitimní cíl regulace zásadami územního rozvoje. Dopravní účinnost Brna má totiž vysoký dopad na regulaci a výsledné „chování“ dopravy v celé brněnské aglomeraci. Zajištění co možná neplynulejší a pokud možno rychlé dopravy v Brně a v jeho okolí má v první řadě významný dopad na kvalitu života obyvatel Brna. Má však podobně významný vliv i na obyvatele širší brněnské aglomerace, kteří do Brna dojíždějí za prací, kulturou, na úřady či z jiných důvodů. V neposlední řadě pak dopravní účinnost pro město Brno ovlivňuje i to, jak plynulý bude samotný tranzit mezi severní a jižní oblastí Brna, jehož finální destinací není samotné město Brno. Všechny tři typy těchto dopravních „modů“ si přitom vzájemně konkurují v tom, že v současnosti všechny využívají některé přetížené komunikace ve vnitřních částech Brna a nemají možnost tyto části objet po okraji

města. S ohledem na aglomerační funkci Brna a nahuštění obyvatel v městě samotném i jeho nejbližším okolí je zjevné, že dopravní účinnost pro Brno má zcela klíčový dopad na kvalitu dopravy v Jihomoravském kraji, neboť Brno je zjevně populačním a ekonomickým centrem tohoto kraje, které generuje velké množství dopravy jednak v jeho aglomeraci samotné, jednak z ní vycházející či do ní směřující. Vedle toho se nachází u významných směrů dálkové tranzitní dopravy, a je tak zásadní křižovatkou silniční dopravy přinejmenším v rámci střeoevropského regionu. Řešení dopravy v Brně a jeho okolí je tedy zcela logicky klíčovým úkolem územního plánování pro region Jihomoravského kraje. Jedná se tak o cíl nadmístního významu, proto není dán žádný důvod, proč by tento cíl nemohl být předmětem územně plánovací dokumentace nadmístního významu. Naopak, právě na tomto stupni územně plánovací dokumentace je třeba základní parametry dopravního systému v Brně a jeho okolí stanovit.

[114] Tento přístup není v rozporu ani s cíli PÚR, protože provázání dálničních tahů D1 a R35, zkvalitnění spojení Brno–Moravská Třebová a napojení na TEN-T zůstávají i volbou Bystrcké/Německé stopy zachovány, a navíc tato varianta má další významný přínos z pohledu regionálního, a sice zlepšení dopravní obslužnosti samotného Brna.

[115] K samotné dopravní účinnosti se pak vyjadřuje územní studie na stranách 10-138 části C. porovnání variant z hlediska dopravně-urbanistického. Zde jsou v územní studii porovnány jednotlivé varianty a jejich dopady na chování dopravy v závislosti na potenciální lokalizaci budoucí komunikace 43. Porovnání přitom v podstatě dominují dva prvky, a sice a) volba tzv. Bystrcké či Bítýšské stopy a b) volba severního či jižního obchvatu Kuřimi (případně ještě stavba jihozápadní tangenty). Závěry vztahující se k dopravní účinnosti jednotlivých variant jsou shrnuty v závěru abstraktu k územní studii, na stranách 46-53.

[116] Z těchto závěrů vyplývá mimo jiné, že „*maximální účinnost pro celou centrální (maximálně urbanizovanou) část [Jinačovic a Kníniček] vykazují varianty s bystrckou stopou ,43‘. Chování dopravního proudu v Jinačovicích a Kníničkách je dáno realizací a polohou nové ,43‘. Pokud dojde k jakékoli realizaci nové ,43‘ v bystrcké stopě, budou Jinačovice a Kníničky velmi pozitivně dotčeny – dojde k úbytku tranzitující dopravy z 8–14 tis. voz./den na 1–8 tis. voz./den. Ostatní varianty (s bítýšskou stopou nebo vůbec bez komunikace ,43‘) zachovávají intenzivní dopravu čistě tranzitního charakteru na průtahu městskou částí Kníničky (více než např. současný úsek silnice III/3844 v Bystrci – Stará dálnice). V případě bítýšské stopy dojde pouze k mírnému ponížení o cca 2 tis. voz./den, nebo intenzita zůstane na úrovni bez realizace jakékoli stopy (...)(...) Z hlediska rozkladu intenzit je pro Kníničky (i vnitřní město Brno) nejpříznivější jakákoliv komunikace v bystrcké stopě. Bystrcká stopa odlehčuje centrálním oblastem Jinačovic a Kníniček od stávajících intenzit na průtazích a vykazuje pozitiva jak na radiálních směrech, tak i na VMO. To má příznivý dopad do místní sítě města Brna. Nejméně příznivá je varianta bez realizace jakékoli stopy nové ,43‘.*

[117] Ve vztahu k Bystrci je uvedeno, že sice dojde k přetížení v oblasti Staré dálnice z 10–14 tis. na 13–22 tis. voz./den, avšak také „*k podstatné změně v rozdělení dopravního proudu, což se velmi pozitivně projevuje v centrální urbanizované oblasti ulice Odbojářské oproti stavu ,beze změn‘ v Bystrci*“, a že „*nové varianty ,43‘ vedené přes Bystrc vykazují díky překrytí*

pokračování

*komunikace potenciálně pozitivnější vlivy na urbanistické vazby mezi „starou“ Bystrčí a rekreační oblastí Brněnské přehrady než ponechání stávajícího stavu (čtyřpruh Staré dálnice).“*

[118] Nejpodstatnější k samotné argumentaci dopravní účinnosti pro město Brno je pak část závěru věnující se oblasti vnitřní město Brno. Zde je uvedeno, že „z hlediska maximální účinnosti je pro radiální vztahy optimálním řešením vedení nové ,43‘ v bystrcké stopě a realizace JZT. Příznivé jsou i varianty s vedením nové ,43‘ v bystrcké stopě bez JZT (tedy pouze s JT). Neúčinné, resp. bez výrazných přínosů na radiální směry ze severu, jsou varianty s bítýšskou stopou nové ,43‘. Řešení se dvěma stopami ,43‘ (zároveň ve stopě bítýšské i bystrcké) se chovají shodně jako varianty pouze s bystrckou stopou. Kritické řešení obsahují varianty bez nové ,43‘ či varianty s optimalizovanou stopou nové ,43‘ se severním obchvatem města Kuřimi napojené do stávající stopy silnice I/43 a s bítýšskou stopou nové ,43‘. Některé varianty snižují stávající radiální vazby velmi razantně. Vlivem nové ,43‘, JZT a JT, VMO a Bratislavské radiály (ale i vlivem nadřazené sítě mimo řešení, např. dálnice D35 a D55) dochází k mnohatisícovým snížením intenzit dopravy na Svitavské radiále I/43 (z 65 tis. na 53–56 tis. voz./den v případě variant, které obsahují bystrckou stopu ,43‘), na silnici I/52 (z 60 tis. na 37–46 tis. voz./den), na ulici Hněvkovského (ze 40 tis. na 18 tis. voz./den) nebo na silnici I/23 (z 38 tis. na 24 tis. voz./den). Také na krajské silniční síti jsou patrné značné rozdíly, které byly popsány výše (Kníničky, Slatina, Tuřany, Bosonohy).“

[119] Ze závěrů územní studie tedy vyplývá, že při volbě komunikace 43 v Bítýšské stopě by se měl výrazně projevit efekt jisté „pohodlnosti“, a sice že řidiči by při tranzitu z oblasti severně od Brna na jih a obráceně při zohlednění vzdálenosti této komunikace raději zvolili stávající tranzit přes komunikaci I/43 nacházející se blíže k Brnu, a to i při riziku tvorby dopravních kongescí. Výstavbou komunikace 43 v Bítýšské stopě by se oblasti Brna a jeho okolí nijak dopravně neulevilo a samotná komunikace 43 vedená v Bítýšské stopě by byla velmi řídky využívána (s ohledem na aglomerační povahu tranzitu v oblasti Brna), což by bylo v přímém rozporu s důvody jejího vybudování. Je proto zcela pochopitelné, že varianta vedoucí komunikaci 43 Bítýšskou stopou nemohla být mezi doporučenými, neboť nenaplnovala cíle, kterých měla AZÚR JMK dosáhnout.

[120] Nejvyšší správní soud přitom nevnímá jako problematické ani to, že dopravní účinnost pro město Brno nebyla explicitně vyjádřena jako klíčový cíl AZÚR JMK před zadáním územní studie. Cílem územní studie v nyní projednávané věci bylo prověřit možnosti, jakými lze realizovat komunikaci 43, k jejímuž uskutečnění byl pořizovatel AZÚR JMK vázán obsahem PÚR (s cílem provázání D1 a R35, zkvalitnění spojení Brno–Moravská Třebová a napojení na globální síť TEN-T). Pokud byl v návaznosti na výsledky územní studie potvrzen již dříve vyjádřený předpoklad, že mezi jednotlivými variantami existují významné rozdíly v dopravní účinnosti pro jednotlivé oblasti zastavěného území, je zcela pochopitelné, že tyto výsledky mohou a mají být zohledněny při hodnocení možnosti realizace dílčích cílů, které by měly být (při současném splnění nadřazených cílů) územně plánovací dokumentací splněny. Jak již přitom bylo řečeno, dopravní účinnost města Brna není cílem, který by byl v kontextu územního rozvoje Jihomoravského kraje zcela nový. Výsledky územní studie pouze zvýraznily rozdíly, které by v jeho naplnění měly jednotlivé varianty umístění koridoru pro vedení komunikace 43.

[121] Dále je potřeba zdůraznit, že stěžovatelé se mýlí, pokud hodnotí dopravní účinnost jako změnu v hluku generovaném dopravou (argumentují, že rozdíl by měl být méně než 1 dB, tedy méně, než je lidské ucho schopné zaznamenat). Otázka zvyšování či snižování hluku způsobeného dopravou není otázkou dopravně-urbanistického řešení. Zatížení hlukem je otázkou ochrany zdraví a životního prostředí, kterým se územní studie věnuje v jiných částech. Dopravně-urbanistické řešení má za cíl zohlednit především to, jakým způsobem budou usměrněny toky dopravy tak, aby byly dopravní proudy na komunikacích co nejplynulejší a aby se předcházelo riziku tvorby dopravních kongescí. Zjednodušeně řečeno tedy nejde o míru snížení hluku na komunikacích v brněnské aglomeraci, ale primárně o zajištění co nejplynulejšího přesunu nejen z oblasti severně od Brna na jih a obráceně tranzitujícím vozidlům, ale také v rámci Brna a jeho bezprostředního okolí samotným obyvatelům této aglomerace a osobám dojíždějícím do Brna. Námitky stěžovatelů proto nejsou důvodné. Hlukové dopady jistě s intenzitou dopravy obvykle souvisejí (je notorií, že za jinak stejných okolností vyšší počet aut obvykle generuje větší kumulovaný hluk, podobné účinky mívá obvykle vyšší rychlost jízdy stejného množství aut). Vyšší produkce hluku však může být eliminována vhodně zvolenými technickými opatřeními, zejména vedením komunikace tunelem či jejím protihlukově účinným zakrytím, protihlukovými opatřeními jako ochrannými stěnami nebo valy či tzv. tichým asfaltem apod. Ve výsledku může dopravní opatření, díky němuž v určité lokalitě přibude aut či se zvýší rychlost jejich jízdy, mít vlivem vhodně zvolených technických opatření menší hlukové dopady na okolí než předchozí stav s nižší intenzitou provozu bez technických opatření. Konkrétní dopady tedy závisí na podobě zvoleného dopravního řešení a jeho klíčových technických parametrů majících vliv na hlukové účinky. Hodnocení konkrétních dopadů zvoleného dopravního řešení je však předmětem povolenacích řízení, zejména řízení územního.

[122] Závěr, že Bystrcká/Německá varianta je dopravně nejúčinnější variantou pro Brno, stejně jako že pouze 20 % dopravy ve směru sever-jih Brna je dopravou tranzitní a že varianta vedoucí Boskovickou brázdou by měla pouze velmi omezenou schopnost odvést cílovou a zdrojovou dopravu, představující zbývajících 80 % dopravy ve směru sever-jih Brna, je tedy stabilizovaný již od roku 2011.

### *III.F Neposouzení rozumných variant*

[123] Stěžovatelé namítají, že krajský soud dospěl k nesprávnému právnímu závěru, že pořizovatel zásad územního rozvoje si může nejprve politicky určit preferovanou variantu a následně zjišťovat, zda k ní existuje rozumné náhradní řešení. Posuzování rozumnosti jednotlivých variant by mělo probíhat až v rámci vyhodnocení SEA, tedy po získání veškerých odborných podkladů. Až na základě toho má dojít k informovanému politickému rozhodnutí. Tato námitka není důvodná.

[124] Navrhovaný postup stěžovatelů neodpovídá znění zákonné úpravy regulující vyhodnocování vlivů nástrojů územního plánování. V první řadě je potřeba uvést, že čl. 5 odst. 1 směrnice SEA byl transponován do českého právního řádu v ustanoveních stavebního zákona, např. v § 19 odst. 2 anebo § 36 odst. 1. Samotná směrnice tak může být použita pouze k eurokonformnímu výkladu transponovaných ustanovení. Podle § 19 odst. 2

pokračování

stavebního zákona přitom platí, že *„úkolem územního plánování je také posouzení vlivů politiky územního rozvoje, územního rozvojového plánu, zásad územního rozvoje nebo územního plánu na udržitelný rozvoj území (§ 18 odst. 1). Pro účely tohoto posouzení se zpracovává vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Jeho součástí je také vyhodnocení vlivů na životní prostředí, ve kterém se určí, popíšu a posoudí možné významné vlivy na životní prostředí vyplývající z politiky územního rozvoje, územního rozvojového plánu, zásad územního rozvoje nebo územního plánu a rozumná náhradní řešení s přihlédnutím k cílům posuzovaných dokumentů. Náležitosti tohoto posouzení jsou stanoveny v příloze k tomuto zákonu, včetně posouzení vlivu na předmět ochrany a celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti.“*

[125] Česká právní úprava tak vyžaduje, aby se ve vyhodnocení vlivů na životní prostředí posoudila mj. „rozumná náhradní řešení“. Výraz náhradní řešení přitom naznačuje, že má jít o funkčně rovnocenné alternativy vedoucí k dosažení určitého souboru věcných cílů při uspořádání území. Musí tedy jít o takové alternativy, které v podstatné míře umožní zvoleného souboru věcných cílů při uspořádání území dosáhnout. Jen taková řešení mohou být „rozumná náhradní řešení“ podle § 19 odst. 2 stavebního zákona a jen ona mají být jako alternativy či varianty zvažována a posuzována. Jinými slovy z jazykového znění právní úpravy vyhodnocování vlivů na životní prostředí i z jejího smyslu a účelu plyne, že pořizovatel nástroje územního plánování může vytvořit jím preferované řešení vedoucí ke splnění zvoleného souboru věcných cílů územního plánování, přičemž při vyhodnocení vlivů daného nástroje na životní prostředí popíše a posoudí i rozumná řešení, která jsou k preferovanému řešení náhradní, tedy jsou jeho funkčně rovnocennou alternativou, existují-li ovšem takováto řešení (někdy mohou existovat, jindy nikoli; to závisí na povaze a obsahu souboru věcných cílů uspořádání území, které stojí na počátku přípravy daného nástroje územního plánování). Tomuto výkladu ostatně odpovídá i znění čl. 5 odst. 1 směrnice SEA, podle něhož se *„popíšu a posoudí možné významné vlivy na životní prostředí vyplývající z provádění plánu nebo programu a rozumné varianty s přihlédnutím k cílům a zeměpisné oblasti působnosti plánu nebo programu“* (zvýraznění doplněno). Z tohoto ustanovení plyne, že se vlivy na životní prostředí a rozumná náhradní řešení posuzují k určitému plánu či programu. Ještě silněji pak vztah rozumných náhradních řešení k určitému preferovanému řešení vyplývá např. z anglického znění stejného článku, neboť je v něm použit výraz „reasonable alternatives“, tedy rozumné alternativy vzhledem k cílům a zeměpisné oblasti působnosti plánu anebo programu.

[126] Ve vztahu k zásadám územního rozvoje je pak povinnost vyhodnocovat vlivy na životní prostředí stanovená směrnicí SEA transponována do § 36 odst. 1 stavebního zákona. V tomto ustanovení je ve vztahu k posuzování vlivů na životní prostředí použit pojem „přijatelné alternativy“ cíle zásad územního rozvoje. Jelikož však jde o ustanovení transponující čl. 5 odst. 1 směrnice SEA, není důvod vykládat toto ustanovení obsahově odlišně.

[127] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že krajský soud se v mezích obsahu návrhu dostatečně zabýval tím, zda pořizovatel a odpůrce pochybili, jestliže přistoupili k podrobnému prověření pouze dílčích variant Bystrcké/Německé stopy komunikace 43 a jižního obchvatu Kuřimi, aniž by podrobili důslednému posouzení také Optimalizovanou variantu, čehož se stěžovatelé v návrhu (resp. již v procesu přijímání napadeného opatření

obecné povahy) domáhali. Za podstatné krajský soud s ohledem na obsah návrhu vzal, zda výběr Bystrcké/Německé varianty byl proveden transparentním způsobem, zda se tak stalo z legitimního důvodu, zda se tak stalo na základě řádné diskuze a zda dílčí úkony při výběru konkrétní varianty jsou dostatečně dokladovány (existence „procesní stopy“). Tato námitka byla opakovaně uplatňována v rámci několika návrhových bodů, včetně namítaných vad územní studie, především v souvislosti s namítanou (ne)realizovatelností vybrané varianty. Krajský soud se proto správně zabýval především tím, zda konkrétní kroky při samotném výběru variant, resp. výsledné varianty, jsou řádně dokladovány, zvolená varianta je založena na legitimním důvodu a zda postup odpůrce byl postupem korektním.

[128] Stěžovatelé především tvrdí, že z obsahu ZÚR JMK z roku 2016 i dalších podkladů vyplývá existence územních variant komunikace 43 a obchvatu Kuřimi, pro něž byly vytvořeny územní rezervy; tyto varianty představují „rozumné varianty“ ve smyslu směrnice SEA, a proto měl odpůrce v souladu s požadavky této směrnice vyhodnotit jejich vlivy na životní prostředí a veřejné zdraví.

[129] Nejvyšší správní soud především připomíná, že již v rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, mimo jiné konstatoval: *„Pokud jde o úpravu otázky zpracování variant koncepcí posuzovaných v rámci procesu SEA, směrnice SEA neukládá požadavek, aby plány a programy byly posuzovány variantně. Pouze v čl. 5 odst. 1 stanoví, že ve zprávě o vlivech na životní prostředí, která je výstupem procesu posuzování vlivů plánů a programů na životní prostředí, se určí, popíšu a posoudí možné významné vlivy na životní prostředí vyplývající z provádění plánu nebo programu a rozumná náhradní řešení s přihlédnutím k cílům a zeměpisné oblasti působnosti plánu nebo programu. Povinnost navrhnout varianty v rámci každé SEA ovšem směrnicí uložena není. Čl. 5 odst. 1 směrnice SEA byl transponován do českého právního řádu pro účely posuzování vlivů zásad územního rozvoje na životní prostředí § 36 odst. 1 stavebního zákona (viz shora). (...) Z výše shrnutého právního rámce této námítky dle soudu neplatí povinnost zpracovatele koncepce (zásad územního rozvoje) předložit k posouzení vlivů na životní prostředí variantní návrh koncepce (event. návrh koncepce obsahující variantní řešení jednotlivých ploch a koridorů). Povinnost zpracovat varianty návrhu koncepce (event. návrh koncepce řešící variantně jednotlivé plochy a koridory) a nechat posoudit jejich vliv na životní prostředí může být stanovena dotčeným orgánem na úseku posuzování vlivů na životní prostředí. V procesu pořizování zásad územního rozvoje se konkrétně jedná o požadavek dotčeného orgánu na vyhodnocení vlivů uplatňování zásad územního rozvoje na podmínky udržitelného rozvoje v území dle § 187 odst. 4 stavebního zákona, který musí být převzat do zadání zásad územního rozvoje. Požadavek na zpracování návrhu zásad územního rozvoje ve variantách, a to ať již ve formě vícero variantních ucelených návrhů, nebo ve formě jediného návrhu obsahujícího variantní řešení jednotlivých ploch a koridorů, může být součástí schváleného zadání zásad územního rozvoje rovněž z podnětu samotného pořizovatele. Variantní návrh zásad územního rozvoje, event. návrh obsahující variantně řešené jednotlivé plochy a koridory se tedy zpracovává tehdy, jestliže tento požadavek obsahuje schválené zadání zásad. (...) V těchto intencích je třeba vykládat i bod 5 a 6 přílohy stavebního zákona. Obsahem vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na životní prostředí je zhodnocení variant tehdy, jestliže podle zadání zásad je pořizovatel povinen varianty zpracovat. Z těchto ustanovení rozhodně neplatí originární povinnost varianty zpracovat vždy. Ostatně Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/201-43, uvedl, že zákon neukládá povinnost u všech koridorů*



pokračování

*nadmístního významu plánovat tyto koridory ve variantách (viz též Dvořák, L. Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí. České právo životního prostředí, 2010, č. 1, str. 62 a 66). Podle zákona je pouze nutno vzít možné varianty v potaz a odůvodnit výběr zvolené varianty. “ (body 130-131 rozsudku). Obdobně viz též rozsudky NSS ze dne ze dne 31. 1. 2013, č. j. 4 AOs 1/2012-105, či ze dne 9. 5. 2019, č. j. 3 As 80/2017-74).*

[130] V rozsudku ze dne 30. 5. 2019, č. j. 2 As 122/2018-512, se pak Nejvyšší správní soud (jakož i předtím krajský soud) zabýval pouze zákonností vymezení územních rezerv; nebyla přitom shledána nereálnost využití územních rezerv. Nejvyšší správní soud rovněž uvedl, že teprve s jejich přeměnou bude možno s ohledem na posouzení vlivů stanovit konkrétní kompenzační opatření. Nejvyšší správní soud zde uvedl: *„Územní rezervy ve vztahu k celému záměru nejsou v nepřiměřeném rozsahu, byť ve vztahu k jeho části řešící dopravní infrastrukturu je tento poměr výraznější. Z důvodů, které lze v odůvodnění ZÚR JMK dohledat, je zřejmé, že odpůrce sledoval záměr komplexního řešení území, přičemž vzal v úvahu, že jeho určitou další variantnost je třeba blíže podložit podrobnějším zjišťováním stavu prostřednictvím územní studie. Záměr v území je sice zřejmý, nicméně v území rezerv není jednoznačně daný; nelze proto dovodit, že byl záměr dopravní koncepce rozdělen na více a méně problematické části s jednotnou linií, a že by po konečném řešení méně problematických částí území byly v území rezerv možné jediné trasy, které by pak byly zdůvodněny tím, že s ohledem na již schválenou část to jinudy nejde“. Možná variantnost řešení v území rezerv tak vylučuje závěr, že odpůrce užil tzv. salámovou metodu. Potenciální zvýšení zatížení životního prostředí tedy bude dále zkoumáno, přičemž skutečnost, že jde již nyní o vysoce zatížená území, bude třeba vážit při výběru variant a způsobu provedení, jakož i při stanovení zmírňovacích a kompenzačních opatření. (...) Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v území vytýčených rezerv skutečně byla zjištěna a zdůvodněna potřeba podrobnějšího posouzení pro výběr konkrétní trasy, přičemž využití rezerv nepopírá zbývající část ZÚR JMK a nečiní je nerealizovatelnými jako celek. Bez ohledu na stávající aktualizaci zásad dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že využití institutu územních rezerv v daném rozsahu za daných podmínek bylo akceptovatelné a že krajský soud tento závěr dostatečně zdůvodnil.“*

[131] Krajský soud např. v rozsudku ze dne 20. 12. 2017, č. j. 65 A 3/2017-931 (který byl aprobován výše citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 122/2018-512), k námitce chybějícího objektivního srovnání jednotlivých variant komunikace 43 uvedl, že námitky tohoto charakteru lze uplatnit nejdříve poté, co bude některá z územních rezerv převedena na koridor (bod 355. rozsudku). Podle soudu tak bylo předčasné zkoumat, *„(...) proč je ta která varianta dálnice D43 vhodnější, nezákonná pro neprovedení rozptylové studie či pro rozpor se stanoviskem Ministerstva životního prostředí (...)“*. Soud také v citovaném rozsudku výslovně uvedl, že navrhovatelé nebudou zbaveni možnosti uplatnit věcné námitky v momentě, kdy se záměr do zásad územního rozvoje skutečně promítne (bod 380. rozsudku). Z uvedeného rozsudku dále plyne, že smyslem institutu územní rezervy je mimo jiné prověření jednotlivých variant případného umístění koridoru, byť i umístění samotné územní rezervy musí vycházet z hrubého posouzení realizovatelnosti záměru (bod 389. rozsudku). Z rozsudku krajského soudu tedy rovněž nelze dovozovat, že všechny původně vymezené územní rezervy do budoucna budou představovat také rozumné varianty; nic takového krajský soud nevyslovil.

[132] Závěry stěžovatelů, že již ZÚR z roku 2016 předpokládaly variantní posouzení v SEA, tedy nejsou správné a ani judikatura jejich závěry nepodporuje. ZÚR JMK neuložily provést posouzení SEA možných variant. V rámci soudního přezkumu ZÚR JMK bylo toliko potvrzeno, že tyto obsahují ekvivalentní územní rezervy pro vedení D43 přes Bystrc i přes Boskovickou brázdou. Konkrétní námitky směřující proti vymezení trasy dálnice D43 formou územní rezervy Nejvyšší správní soud hodnotil rovněž v rozsudku ze dne 29. 11. 2023, č. 2 As 224/2022-105; mimo jiné uvedl: „ZÚR JMK se potřebou územních rezerv zabývají v části G.4.4. Ve vztahu ke koridoru D43 hodnotí varianty ‚Bystrcká‘, ‚Bítýšská‘ a ‚Optimalizovaná MŽP - Ing. Kalčík‘ a koncepční scénáře A, B, C, D, přičemž k vítěznému koncepčnímu scénáři C rozvíjí možnosti variant a podvariant, ovšem s tím, že s ohledem na zatížení dané oblasti je třeba zpracovat územní studii. Obdobně je popsán postup ve vztahu k Jihozápadní tangentě včetně výsledků modelového zatížení a zdůvodnění, proč nelze jednoznačně rozhodnout o její variantě, či o jejím možném vypuštění, a je nezbytné podrobnější zkoumání územní studií. (...) Územní rezervy předpokládají možnosti variant a bez znalosti současně aplikovaných kompenzačních opatření nelze jednoznačně tvrdit, že jakákoliv z možných variant bude znamenat výhradně zvýšení zátěže.“

[133] ZÚR JMK tedy vymezily v OB3 metropolitní rozvojové oblasti Brno plochu, ve které stanovily povinnost prověřit možné změny jejího využití zpracováním územní studie. Rámcový obsah územní studie byl stanoven takto: „Cílem územní studie je podrobně a komplexně posoudit varianty nadřazené dálniční a silniční síť v jádrovém území OB3 metropolitní rozvojové oblasti Brno a ve vnitřním prostoru Brna včetně jejich možných kombinací z hlediska rozložení přepravních vztahů mezi jednotlivé kategorie sítě pozemních komunikací, přepravní účinnosti, návaznosti a kapacity sítě, urbanistického rozvoje sídel a jejich vzájemných vazeb, vlivů na životní prostředí a lidské zdraví. Prioritní záměry pro podrobné posouzení a doporučení výsledného řešení představují dálnice D43 v úseku D1 – Kuřim v koordinaci s variantami obchvatu Kuřimi, varianty jihozápadní tangenty, případně její potřebnost, a zkapacitnění dálnice D1 Slatina – Holubice s vymezením optimální polohy dálničních křižovatek ve vztahu k návaznosti na silniční síť nižšího významu.“. Úkoly územní studie byly stanoveny pod písmeny a) až f). Pod písm. a) bylo mimo jiné uvedeno, že bylo třeba „(...) zvláštní pozornost soustředit na zpracování následujících problémových okruhů: prověřit varianty dálnice D43 v úseku dálnice D1 – Kuřim se zohledněním návazností na varianty D43 navazujícího úseku Kuřim – Lysice z hlediska dopravní účinnosti v celém systému silniční a komunikační sítě OB3 metropolitní rozvojové oblasti Brno a města Brna, územních nároků a v koordinaci s navazujícími záměry (...)“.

[134] Stěžovatelé namítají, že ZÚR JMK vymezily odlišnou koncepci, od které se AZÚR JMK odchýlila. ZÚR JMK před nyní napadenou aktualizací vymezily územní rezervy pro záměr dálnice D43 v úseku Troubsko/Ostrovačice (D1) – Kuřim. Kromě varianty Bystrcké (RDS01-A) byla zvažována varianta Optimalizovaná MŽP (RDS01-C), která vzešla ze studie pořizované Ministerstvem životního prostředí, se dvěma podvariantami - a) RDS01-C/Z (západní obchvat Veverské Bítýšky) a b) RDS01-C/J (jižní poloha v úseku Chudčice – Knínice). Třetí variantou byla varianta Bítýšská (RDS01-B). ZÚR JMK také stanovily, že rozhodnutí o výsledné variantě D43 v úseku D1 – Kuřim je podmíněno podrobným prověřením formou zpracování územní studie. Nejvyšší správní soud považuje postup odpůrce, pokud nejprve jednotlivé myslitelné varianty prověřil územní studií, za

pokračování

legitimní. V tomto územně plánovacím podkladu odpůrce zvolil větší míru detailního návrhu koridorů a tomu odpovídající větší míru detailu jejich posouzení; na základě územní studie, tedy s hlubší znalostí variant koridorů i dotčeného území, odpůrce některé z dříve uvažovaných variant koridorů dopravní infrastruktury nezahrnul do pořizování aktualizace zásad územního rozvoje, a proto je nepodrobil posouzení SEA.

[135] Nejvyšší správní soud opakovaně judikoval, že územní plánování je dlouhodobý proces, který by měl probíhat kontinuálně, tj. nově přijímaná dokumentace by měla navazovat na tu stávající. Neznamená to však, že je vyloučen jakýkoli rozvoj či změna v území, děje-li se tak v souladu se zákonem. Územně plánovací dokumenty jakéhokoli druhu nejsou neměnným aktem, naopak zákon ukládá orgánům územního plánování prověřování a posuzování potřeb v území (§ 19 odst. 2 stavebního zákona). V rozsudku ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 - 664, zdejší soud uvedl, že je nutno s přihlédnutím k principu právní jistoty a legitimního očekávání respektovat kontinuitu územního plánování, ale na druhou stranu zdůraznil, že požadavek na kontinuitu nesmí znemožnit revizi existujícího stavu (v nyní projednávané věci tedy oproti roku 2016). V daném případě bylo na místě posoudit, vzhledem k současnému stavu v území, zda lze považovat variantu Optimalizovanou za nejlépe vyhovující, či kritérium „rozumnosti“ naplňuje varianta jiná.

[136] Nejvyšší správní soud jako soud posledního stupně si je vědom své povinnosti obrátit se s ohledem na relevanci práva Evropské unie v projednávané věci na Soudní dvůr EU s předběžnou otázkou (čl. 267 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie), jsou-li pro to dány podmínky plynoucí z unijního práva. Je proto třeba odůvodnit, proč tak k návrhu stěžovatelů neučinil.

[137] Stěžovatelé argumentují nepřesností překladu směrnice SEA, což je zřejmé z oficiální opravy v Úředním věstníku EU dne 14. 7. 2022. Změna textu spočívala v tom, že namísto povinnosti posouzení možných významných vlivů na životní prostředí vztahených i k *rozumným náhradním řešením* je tato povinnost vztahena k *rozumným variantám*. Nejvyšší správní soud si je rovněž vědom závěrů obsažených ve stanovisku generální advokátky ve věci C-727/22 k výkladu čl. 5 odst. 1 směrnice SEA a požadavku eurokonformního výkladu vnitrostátních předpisů.

[138] Nejvyšší správní soud neshledal důvod položit předběžnou otázku týkající se posouzení toho, co je potřeba vykládat jako rozumné náhradní řešení (*reasonable alternative*) podle čl. 5 odst. 1 směrnice SEA, neboť má za to, že směrnice SEA způsob výběru náhradních rozumných řešení neupravuje (což zdejší soud uvádí již ve zmiňovaném rozsudku sp. zn. 1 Ao 7/2011 a navazující judikatuře), pouze rámuje uvážení cíli ochrany životního prostředí. Soudní dvůr EU by dle přesvědčení kasačního soudu nedospěl k závěru, že to musí být všechna řešení, protože by tím popřel výslovné kritérium rozumnosti. Soudní dvůr EU nebude dle přesvědčení kasačního soudu posuzovat ani konkrétní skutkové okolnosti, o něž se má opírat kritérium „rozumnosti“ v nyní projednávané věci návrhu na zrušení části AZÚR JMK (konkrétně kritérium „dopravní účinnosti města Brna“), protože zohlednění právních názorů Soudního dvora EU v konkrétních skutkových okolnostech náleží předkládajícímu soudu. Pokládat předběžnou otázku v této věci by tak bylo neúčelné.

[139] Nejvyšší správní soud dospěl dále k závěru, že ze znění čl. 5 odst. 1 směrnice SEA, a to ani po opravě české jazykové verze, nelze dovozovat, že by v rámci každé SEA měly být navrženy varianty ani že by měly být posouzeny všechny myslitelné varianty. Oprava české jazykové verze se netýkala otázky, které varianty lze zahrnout mezi rozumné, tj. otázky, jak identifikovat rozumné varianty. Nelze proto dospět k závěru, že v procesu SEA měly být posouzeny všechny známé varianty vedení koridoru komunikace č. 43, jak tvrdí stěžovatelé. Oprava směrnice není natolik významnou novou skutečností, která by zpochybňovala výklad směrnice provedený v judikatuře Nejvyššího správního soudu (viz rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, rozsudek ze dne 31. 1. 2013, č. j. 4 Aos 1/2012-105, či rozsudek NSS ze dne 9. 5. 2019, č. j. 3 As 80/2017-74). Z čl. 5 odst. 1 směrnice SEA (i po opravě) lze dovozovat jen to, že je ve zprávě o vlivech na životní prostředí (v českém právním řádu vyhodnocení vlivů koncepce) třeba posoudit rozumné varianty (existují-li) s přihlédnutím k cílům a zeměpisné oblasti působnosti plánu nebo programu.

[140] Nejvyšší správní soud podotýká, že opravou českého znění, na kterou stěžovatelé upozorňují, nedošlo ke sjednocení všech jazykových verzí čl. 5 odst. 1 směrnice SEA (srov. např. slovenská verze „*v ktorej sa určia, popíšu a zhodnotia pravdepodobne významné účinky vykonávania plánu alebo programu na životné prostredie a primerané alternatívy*“ nebo anglická verze „*in which the likely significant effects on the environment of implementing the plan or programme, and reasonable alternatives [...], are identified, described and evaluated*“ nebo španělská verze „*en el que se identificarán, describirán y evaluarán los probables efectos significativos en el medio ambiente de la aplicación del plan o programa, así como unas alternativas razonables*“); v některých verzích je nadále použito výrazu „rozumná varianta“. Závazné jsou všechny jazykové verze. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že je podstatné, jakým způsobem byla směrnice SEA transponována do českého právního řádu, konkrétně do stavebního zákona; § 19 stavebního zákona obsahuje pojem *rozumná náhradní řešení*; v § 36 je pojem *přijatelné alternativy*. Nejvyššímu správnímu soudu není znám důvod opravy, oprava jazykové verze bez dalšího tudíž nemůže změnit výklad nastavený již ustálenou judikaturou, existují-li nadále jiné verze hovořící o alternativách.

[141] Nejvyšší správní soud podotýká, že Soudní dvůr Evropské unie se v rozsudku ze dne 4. 10. 2024 ve věci C-727/22 výkladem čl. 5 odst. 1 směrnice SEA vůbec nezabýval, právně závazný výklad tohoto ustanovení směrnice SEA tak nebyl Soudním dvorem proveden. Stanovisko generální advokátky představuje pouze pomocný nástroj sloužící pro rozhodování Soudního dvora; závazná pro výklad evropského práva jsou až rozhodnutí Soudního dvora (která se mohou, ale též nemusí přiklonit k právnímu názoru zastávanému generálním advokátem). Stanovisko generální advokátky ze dne 21. 3. 2024 ve věci C-727/22 nepředstavuje závazný výklad čl. 5 směrnice SEA, kterým by byl Nejvyšší správní soud v projednávané věci vázán. Přesto ani s názorem generální advokátky není rozsudek krajského soudu v rozporu, právě naopak.

[142] Nejvyšší správní soud nepochybně, že v procesu SEA je třeba posuzovat všechny rozumné varianty. Optimalizovaná varianta, kterou upřednostňují stěžovatelé, však rozumnou variantu nepředstavuje, neboť nebyla schopna dosáhnout sledovaného cíle, jímž byla především dopravní účinnost řešení na území města Brna; odpůrce ji proto na základě výsledků podkladové územní studie z výběru vyřadil, a bylo by tak zbytečné dále takovou

pokračování

variantu posuzovat v procesu SEA. Dle Nejvyššího správního soudu závěr, že nemá smysl realizovat (posuzovat v SEA) variantu, která vzhledem ke stávající síti pozemních komunikací a jejich aktuální a do budoucna předpokládané dopravní vytiženosti nebude v dané stopě plnit svou funkci, je zcela legitimní. Směrnice SEA sama stanoví, že je třeba přihlídnout k cílům a k zeměpisné oblasti působnosti koncepce (čl. 5 odst. 1 směrnice SEA). Ve stanovisku generální advokátky ve věci C-727/22, jehož vybrané odstavce stěžovatelé citují, se rovněž v bodě 51 uvádí, že *„varianty, které nemohou dosáhnout těchto cílů nebo přesahují zeměpisnou oblast působnosti, nejsou zpravidla přiměřené a nevyžadují další posouzení“*. Obdobně ve vyjádření ČR ve věci C-727/22 se v bodu 28 uvádí, že *„popsané požadavky se týkají pouze rozumných variant, které jsou součástí předkládaného plánu či programu, nikoli jiných hypotetických možností provedení plánu či programu. V praxi je zpravidla zvažována celá škála variant, z nichž jsou do posuzování SEA vybrány jen některé, které jsou považovány za rozumné. Omezení povinnosti srovnatelného posuzování na rozumné varianty, které jsou součástí předložené dokumentace, zároveň zajišťuje, že dostatečné posouzení vlivů rozumných variant nebude pro předkladatele nepřiměřeně náročné.“*

[143] Generální advokátka dále v bodech 52 a 53 svého stanoviska uvádí, že *„příslušné orgány však nesmí nadměrně omezovat rozsah posouzení tím, že by vyloučily potenciálně rozumné varianty již tím, že vymezí cíle nebo zeměpisné oblasti působnosti“*, přičemž *„tato myšlenka je rovněž uvedena v čl. 5 odst. 2 směrnice SEA. Podle tohoto ustanovení má být přihlídnuto k fázi plánu nebo programu v procesu rozhodování a k rozsahu, v němž lze některé aspekty vhodněji posuzovat na různých úrovních, aby se zabránilo opakovanému posuzování. Například plán na výstavbu dálnice může vyvolat otázku, zda je třeba prozkoumat železniční spojení jako rozumnou variantu. Tento přezkum je však zbytečný, pokud zásadní rozhodnutí ve prospěch projektu výstavby silnice vyplývá z nadřazeného plánu, v němž již byly porovnány obě varianty.“* V nyní projednávané věci část obsahu ZÚR JMK (tranzitní komunikace 43 od D1 směrem zhruba na sever) plyne z nadřazené územně plánovací dokumentace, potřebnost jiné části jejich obsahu (vedení této komunikace konkrétním způsobem tak, aby to co nejvíce dopravně prospělo Brnu a brněnské aglomeraci, pro niž je doprava auty zásadní a nelze rozumně očekávat, že by se to v dohledné době změnilo) plyne z charakteru zeměpisné oblasti působnosti ZÚR JMK (přesněji z charakteru klíčové části této oblasti). Dalšímu zkoumání je tedy třeba v souladu s myšlenkami generální advokátky (a také v souladu s běžným racionálním zvažováním) podrobit pouze takové varianty, které obou uvedených cílů současně jsou schopny dosáhnout za aspoň rámcově přiměřených „nákladů“ environmentálních (zásahy do krajiny stavbami, hluk a jiné emise aj.) a i rozumně představitelných nákladů finančních. Přesně toto odpůrce učinil. Tranzitní komunikace 43 musí být do ZÚR JMK zakomponována, to plyne z nadřazené územně plánovací dokumentace. Pokud je tím determinováno, že tato komunikace v nějaké trase rámcově západně od Brna vést musí, je zcela logické zkoumat, zda její bližší vymezení určitým způsobem (zde spíše blíže Brnu než dále od něho a s možností vést ji v kritických místech tunely či jinými podobnými způsoby snižujícími její negativní účinky a okolí) není variantou, která současně splní i cíl, aby taková komunikace co nejvíce dopravně prospěla samotnému Brnu a jeho aglomeraci. Územní studie ukázala, že Optimalizovaná varianta oba tyto cíle současně naplňuje významně hůře než varianta umístění dané komunikace blíže Brnu, a proto právem nebyla považována za rozumnou „alternativu“, „variantu“, zkrátka za jiný rozumný a vhodný způsob řešení.

[144] Nejvyšší správní soud shodně s krajským soudem má za to, že odpůrce si při určení rozumných variant nepočínal svévolně; naopak postupoval v souladu s právními předpisy a nevybočil ani z rámce směrnice SEA, transparentně a racionálně vysvětlil, proč některé varianty vyloučil a dále je neposuzoval.

[145] Stejně tak není důvodnou námitka stěžovatelů, že to, zda je varianta rozumná, má vyplývat až z vyhodnocení SEA. Opět již jazykovým výkladem čl. 5 odst. 1 směrnice SEA lze dospět k závěru, že posoudit a popsat v SEA se mají právě pouze rozumná náhradní řešení (rozumné varianty). To znamená, že rozumnost je *a priori* vlastnost variant ve vztahu k preferovanému řešení s přihlédnutím k souboru věcných cílů uspořádání území a zeměpisné oblasti působnosti daného nástroje územního plánování, pokud vůbec mají být popsány a posouzeny v SEA.

[146] Je tedy v souladu se zákonem i uniijním právem, pokud si odpůrce stanovil za cíl AZÚR JMK (vedle funkcí plynoucích povinně z nadřazené PÚR) maximální dopravní účinnost pro Brno a pokud k tomu, aby si mohl předběžně učinit závěr, jak lze tohoto cíle dosáhnout, nechal zpracovat územní studii, na jejímž základě určil preferované varianty řešení a jiné varianty neshledal rozumnými. Tato nerozumná náhradní řešení pak nebylo potřeba zahrnovat do SEA, neboť, pochopitelně, nesplňují podmínku rozumnosti, jelikož sice dosahují cíle plynoucího z nadřazené PÚR (provázání dálničních tahů D1 a R35, zkvalitnění spojení Brno–Moravská Třebová a napojení na TEN-T), avšak nedosahují dalšího cíle, a sice dopravní účinnosti pro Brno (což je cíl v obecné rovině zjevně rozumný, odpovídající tomu, že daná část ZÚR řeší území bezprostředně přiléhající k Brnu jako velké regionální metropoli, jež silně dopravně interaguje se svým blízkým okolím). Tím, zda z územní studie dostatečným způsobem vyplývá, že jiné než vybrané varianty byly ve vztahu k cíli a zeměpisné oblasti zásad územního rozvoje nerozumné, se bude Nejvyšší správní soud zabývat níže.

### *III.G Optimalizovaná varianta nebyla v územní studii vůbec posuzována*

[147] Stěžovatelé dále uvádějí, že za optimalizovanou variantu měla být v řízení před krajským soudem označována varianta D.6 zkoumaná v územní studii, která však nebyla shodná s Optimalizovanou variantou, s jejímž prověřením počítaly zásady územního rozvoje z roku 2016.

[148] Nejvyšší správní soud v tomto ohledu uvádí, že s ohledem na skutkové okolnosti nyní projednávané věci není podstatné, zda byla varianta D.6 původně zamýšlenou Optimalizovanou variantou, či nikoliv. Z územní studie a následně z AZÚR JMK totiž vyplynulo, že všechny varianty, které vedly tzv. Bítýšskou stopou, nikoliv Bystrckou stopou, vykazovaly pouze omezenou dopravní účinnost pro město Brno. Z toho důvodu s těmito variantami, mezi něž se řadila i varianta D.6, nebylo dále pracováno. S ohledem na skutečnost, že i Optimalizovaná varianta byla vedena v oblasti severozápad Bítýšskou stopou, je nepodstatné, zda byla či nebyla posuzována v územní studii, neboť by s vysokou mírou pravděpodobnosti byla vyhodnocena jako ostatní varianty vedené touto stopou.

pokračování

[149] Je pravda, že v Bítýšské stopě, vedoucí boskovickou brázdou, byla vedena územní rezerva RDS01, a zjevně se tak v zásadách územního rozvoje před jejich aktualizací počítalo s možností vymezit koridor i v této oblasti. Územní plánování je však trvalá, soustavná a komplexní činnost orgánů územního plánování a stavebních úřadů. Nic proto nebrání tomu, aby v důsledku běhu času získaly cíle, které je nástroji územního plánování potřeba naplnit, vyšší prioritu, a s ohledem na to dojde k úpravě původního záměru regulace území. Jinými slovy, pokud od vymezení územní rezervy RDS01 došlo za téměř 10 let od vydání ZÚR z roku 2011 k takovému vývoji poměrů v území, že schopnost některých původně rozumných variant zajistit maximální dopravní účinnost pro Brno jako jeden z cílů územního plánování ve vymezené oblasti je výrazně zpochybněna, pak to nebrání tomu, aby se tyto původně rozumně uvažované varianty řešení staly v důsledku toho variantami nerozumnými.

### *III.H Nesprávnost dopravního modelování*

[150] Stěžovatelé dále namítají nesprávnost dopravního modelování v územní studii, a to ve dvou rovinách. První rovinu představuje nesprávnost modelování a její dopad na hodnocení dopravní účinnosti jednotlivých posuzovaných variant, zejména tvrzení o nepodstatnosti komunikace pro tranzitní dopravu. Druhou rovinou je dopad údajné nesprávnosti dopravního modelování na posuzování hlukového a emisního zatížení území v důsledku realizace záměrů ve vymezených koridorech.

[151] Na tom, že územní studie pracuje s odchylkou od odhadnutých intenzit, není nic špatného. Každý kvantitativní výzkum, který je svou povahou vždy odhadem určitých jevů, musí počítat s odchylkou od vypočtených hodnot. Bylo by naopak vysoce podezřelé, pokud by studie pracovala s přesnými hodnotami bez připuštění možnosti odchylek od těchto hodnot, neboť zkrátka pro odhad budoucí neisté skutečnosti neexistuje způsob, jak lze kompenzovat působení všech potenciálních myslitelných intervenujících proměnných. Nadto se v tomto případě v závěru přílohy A.2 k územní studii uvádí, že nejistota může být způsobena především lidským faktorem, tedy tím, že lidé si při cestování mohou vybrat z více variant, jak se mohou dopravit z bodu A do bodu B. Taková odchylka je však myslitelná u všech ze zkoumaných variant, proto se ve výsledku na rozdílech nepodepíše. Nejistota měření se totiž u jednotlivých variant vzájemně „vyruší“ v tom smyslu, že je přítomna u všech.

[152] Nejvyšší správní soud dále spojil argumentaci stěžovatelů nesprávným propojením D1 s D35 a zapojením do globální sítě TEN-T, kterou taktéž nepovažuje za důvodnou. Prvním důležitým aspektem je skutečnost, že propojení D1 a D35 je součástí globální, nikoliv však hlavní sítě TEN-T. Tato skutečnost přitom není zdaleka tak nepodstatná, jak se snaží dovozovat stěžovatelé. Pokud by tomu tak bylo, pak by logicky vzato nebyl důvod rozlišovat globální a hlavní síť. Z momentálně účinného znění nařízení TEN-T, stejně jako z předchozích znění vyplývá, že cílem globální sítě je zajistit dostupnost a propojení všech regionů v EU. Hlavní síť pak je tvořena těmi částmi globální sítě, které mají největší strategický význam pro dosažení cílů rozvoje sítě TEN-T. Z toho je zjevné, že hlavní síť je primárním prostředkem pro naplnění cílů TEN-T, zatímco ostatní komunikace zařazené do globální sítě mají spíše podpůrný charakter.

[153] Strategický význam hlavní sítě TEN-T je zjevný i z mapového zobrazení sítě TEN-T podle nařízení TEN-T. Z toho vyplývá, že součástí hlavní sítě propojující sever střední Evropy s jihem jsou v regionu kolem Brna D52 a D2 ze směrů Vídeň a Bratislava přecházející do západní větve D1 ve směru na Prahu a do východní větve D1 ve směru na Ostravu. Komunikace 43 tak sice v budoucnu bude zapojena do globální sítě TEN-T, avšak její smysl (stejně jako D35, do níž bude na severu napojena) bude doplňovat dopravní obslužnost hlavní sítě, která z hlediska strategického bude primárním prostředkem k naplnění sítě TEN-T.

[154] Stejným způsobem je význam komunikace 43 reflektován i v územní studii. Podle územní studie bude tranzitní doprava na komunikaci 43 zcela minimální. Ve vztahu sever-jih je nadmístní (nadregionální) tranzit – v porovnání dopravy v jednotlivých profilech – nepodstatný. Komunikace „43“ má s exteriitoriální dálnicí Vídeň–Vratislav s označením A88 (také známou pod názvem Hitlerova dálnice) společnou pouze stopu. Původně zamýšlené „transteritoriální“ spojení mezi Vratislaví (tehdy Německo, dnes Polsko) a Vídní se dnes omezuje jen na úsek mezi severní a jižní částí brněnského metropolitního regionu a má aglomerační význam (nadregionální či mezinárodní tranzit je v průjezdu zastoupen pouze 3,5 % vozidel). Mezinárodní význam má pouze dálnice D1 směrem do Prahy a směrem do Ostravy a také dálnice D52 a D2 z Brna do Vídně a Bratislavy. Tvrzení stěžovatelů tak není podpořeno relevantními fakty.

[155] K namítanému rozdílu mezi odhadem nárůstu dopravy v tzv. studii Bořitov a dopravním modelováním provedeným v územní studii Nejvyšší správní soud uvádí, že z ničeho neplyne, jak tvrdí stěžovatelé, že by rozdíl mezi těmito dokumenty byl způsoben právě tím, že ve studii Bořitov bylo zohledněno propojení D1 a D35. Naopak k rozdílným výsledkům studie Bořitov se vyjádřil zpracovatel územní studie na stranách 212 až 216 přílohy č. 2 odůvodnění AZÚR JMK, kde podrobně vyjádřil důvody pro rozdílné výsledky těchto studií, zejména že byly zpracovány za jiným účelem, pracovaly s jinými vstupními parametry a používaly jiné metodiky. Na toto vysvětlení stěžovatelé v kasační stížnosti ani v návrhu na zrušení AZÚR JMK nijak nereagovali.

[156] K nesprávně stanovenému predikčnímu horizontu pro dopravní modelování Nejvyšší správní soud uvádí, že zákon žádným způsobem nestanoví, k jakému časovému horizontu má být prováděno dopravní modelování při vyhodnocování variant umístění koridoru v územní studii. Pokud tedy z obsahu spisu zjevně nevyplývá, že ke stanovení predikčního horizontu do roku 2035 došlo zcela záměrně pro účely zkreslení výsledků územní studie, pak z hlediska zákonnosti nelze hovořit o pochybení při pořizování AZÚR JMK. Nadto je predikční horizont zřejmě stanoven tak, aby výsledky modelování směřovaly k okamžiku umístění dopravních staveb do vymezeného koridoru, tedy jinými slovy k okamžiku, kdy dojde k dostavbě komunikace 43 a skutečně se začne využívat. Pokud stěžovatelé namítají, že existuje dokument s názvem „TP 225 Prognóza intenzit automobilové dopravy“ vydaný Ministerstvem dopravy, pak Nejvyšší správní soud pouze podotýká, že z přílohy A.2 modelování zatížení dálniční a silniční sítě vyplývá, že zpracovatel územní studie z tohoto dokumentu při dopravním modelování vycházel.



pokračování

### *III.1 Nesprávnost použití hlukových indikátorů*

[157] Nejvyšší správní soud nevyhodnotil jako důvodnou ani námitku nesprávného použití hlukových indikátorů v hlukové studii, která je podkladem pro územní studii a AZÚR JMK. Mezi účastníky řízení přitom není sporu o to, že proces pořízení hlukové studie lze považovat za akustické plánování ve smyslu čl. 3 písm. u) směrnice o řízení hluku. Stěžovatelé namítají, že k tomu, aby pro akustické plánování mohlo být použito jiných indikátorů než  $L_{den}$  a  $L_{night}$ , je potřeba, aby tyto indikátory byly vymezeny v obecně závazném právním předpise. S tímto hodnocením Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Z čl. 5 odst. 3 směrnice o řízení hluku vyplývá, že pro specifický postup spadající pod pojem akustického plánování jsou členské státy oprávněny používat jiné indikátory než  $L_{den}$  a  $L_{night}$ . Ze směrnice nevyplývají další podmínky pro členské státy, které by bylo potřeba pro možnost užití tohoto oprávnění naplnit. Dle Nejvyššího správního soudu tak akustické plánování představuje výjimku z povinnosti užívat jednotné hlukové indikátory stanovené směrnicí o řízení hluku, resp. jejími přílohami.

[158] Tomu odpovídá taktéž znění vyhlášky č. 315/2018 Sb., o strategickém hlukovém mapování, v rozhodném znění (dále jen „vyhláška o hlukovém mapování“), jejímž prostřednictvím mělo dojít k transpozici směrnice o řízení hluku. Z jejího názvu, stejně jako z § 1 této vyhlášky zřejmě vyplývá, že se jedná o vyhlášku upravující hodnoty a ukazatele hluku pro strategické hlukové mapování, tedy proces ve smyslu čl. 1 písm. r) směrnice o řízení hluku, nikoliv pro akustické plánování. Stejně tak v § 2 odst. 2 vyhlášky o hlukovém mapování se uvádí, že ukazatele se stanovují pro účely strategického hlukového mapování. To ostatně odpovídá také znění čl. 5 odst. 1 směrnice o řízení hluku, která stanovuje hlukové indikátory  $L_{den}$  a  $L_{night}$  závazně pro přípravu a revize strategických hlukových map. Vyhláška tak nereguluje způsob, jakým má docházet k akustickému plánování, které je určitou prospektivní činností mající za úkol řídit budoucí akustickou situaci, ale k mapování globálního zatížení určité oblasti hlukem. Nebylo tedy pochybením, pokud v hlukové studii došlo k použití jiných indikátorů než  $L_{den}$  a  $L_{night}$ . Nado, jak již uvedl krajský soud v bodě 172 napadeného rozsudku, metodika NMPB-Routes-96 byla součástí přípustných metodik podle přílohy II. směrnice o řízení hluku ve znění před 2. 7. 2015. Nejedná se tak o metodiku, která by byla zcela neznámá nebo účelově použitá. Nejvyšší správní soud přitom danou otázku považuje za *acte clair*, neboť výklad je zcela zřejmý již ze samotného textu směrnice o řízení hluku. Neshledal tedy nezbytným pokládat v tomto ohledu předběžnou otázku Soudnímu dvoru EU.

[159] Nejvyšší správní soud se nezabýval námitkou chybného použití metodiky NMPB-Routes-96, resp. chybného použití programu Predictor-LimA 7510, neboť tyto skutečnosti stěžovatelé netvrdili v návrhu na zrušení AZÚR JMK. Z bodu 111.1.4, na který stěžovatelé odkazují, vyplývá pouze to, že stěžovatelé zpochybňovali použití metodiky zvolené zpracovatelem územní studie a požadovali použití metodiky stanovené ve směrnici o řízení hluku. Námitka nesprávnosti samotného použití metodiky NMPB-Routes-96 je tak nepřípustná ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s.

[160] Pokud jde o námitky k rozptylové studii, zejména že v místě umístění tunelů nejsou zohledněny emise vznikající z provozu vozidel, Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že

krajský soud se s námitkou dostatečně vypořádal v bodech 178–180 napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud se s tímto hodnocením ztotožňuje. Pokud stěžovatelé uvádí, že zohlednění emisí vznikající z provozu vozidel není zjevné z grafické části rozptylové studie, Nejvyšší správní soud k tomu odkazuje na výkres E2\_6\_B\_I a grafické části rozptylové studie, který obsahuje rozdíl imisních příspěvků návrhové varianty D.1 a nulového stavu 00-2035 pro řešené území – průměrné roční koncentrace NO<sub>2</sub>. Z tohoto výkresu je zjevné, že v místech plánovaných tunelů např. v Bystrci, Troubsku, Nebovidech či Modřicích dochází vždy k mírnému či žádnému zvýšení koncentrace NO<sub>2</sub> v místě umístění samotného tunelu, zatímco v místech tunelových portálů dochází k podstatnému zvýšení takového zatížení. To je obzvláště zjevné pro tunelové portály v oblasti brněnské přehrady a Kníniček. Stejně tak Nejvyšší správní soud souhlasí s možností podmínit realizaci záměru v místě vymezení dopravního koridoru dopravním řešením, které sice doposud nebylo v České republice realizováno, je však součástí známého stavu techniky (např. Laerdalský tunel v Dánsku či Gotthardský silniční tunel ve Švýcarsku).

### III.J Rozpor s Natura 2000

[161] Stěžovatelé v kasační stížnosti dále uvádí, že v SEA nebyl řádně posouzen střet s EVL Malhostovické kopečky, kód lokality CZ0624235 (dále též „EVL“). Argumentaci stěžovatelů lze v tomto případě rozdělit do tří rovin: a) údajně účelové zúžení koridoru pro vyhnutí se střetu s EVL, b) povinnost posoudit jiné varianty, u nichž ke střetu nedochází, a c) nesprávné hodnocení vlivu AZÚR JMK na tuto EVL. K první zmiňované rovině postačí uvést, že to, jakým způsobem byly vymezeny koridory, nelze v žádném případě zohlednit v SEA. Ta je totiž vázána právě tím, jak byly koridory vymezeny. Není proto možné tvrdit nezákonnost posouzení střetu vymezení koridoru s prvky Natura 2000 proto, že byl koridor vymezen určitým způsobem. K druhé rovině Nejvyšší správní soud taktéž uvádí, že při posouzení SEA nelze zohlednit jiné varianty vymezení koridoru než ty, které byly uvedeny v návrhu pro společné jednání. Jedinou výjimkou by byla situace, kdy by z průběhu pořizování územně plánovací dokumentace nebylo zjevné, že byla v návrhu k společnému jednání vymezena všechna rozumná náhradní řešení (rozumné alternativy). K tomu však v nyní projednávané věci nedošlo, jak Nejvyšší správní soud již uvedl výše. Pouze lze v obecné rovině doplnit, že v lokalitě severozápadně od Brna, kudy má komunikace 43 vést, dojde při zvolení prakticky jakékoli trasy k určitému dotčení přírodních hodnot, a to prostě proto, že se v dané lokalitě porůznu po krajině v nikoli bezvýznamné míře nacházejí. To však samo o sobě nemůže být dostatečným důvodem k vyloučení vedení komunikace 43 touto lokalitou, neboť zájem na zachování těchto přírodních hodnot musí být poměřován s jinými konkurujícími zájmy, zejména na dopravní obslužnosti brněnského regionu.

[162] K samotnému hodnocení posouzení střetu navrhovaných koridorů s EVL Malhostovické kopečky Nejvyšší správní soud uvádí, že tento střet byl posouzen v části B SEA. V této části SEA je uvedeno, že EVL je v kontaktu s vymezenými koridory, aniž by došlo k územnímu ovlivnění. Dále je na str. 276 uvedeno, že „koridor je s mírnými obměnami (poloha křižovatky) vymezen mimo EVL Malhostovické kopečky s předměty ochrany dvou prioritních TPS 6110\* Vápnité nebo bazické skalní trávníky (*Alyso-Sedion albi*) a TPS 6210\* Polopřirozené suché trávníky a facie křovin na vápnitých podložích (*Festuco-Brometalia*) a druh koniklec velkokvětý. Nepřímý vliv depozice látek z provozu se může mírně negativně projevit

pokračování

*v rámci obou xerofytních TPS 6110\* a 6210\* i na místní populaci koniklece velkokvětého. Stanovení konkrétního rozsahu ovlivnění populace druhu a případných změn trofických poměrů obou TPS vlivem depozice je pod úrovní podrobnosti ÚPD charakteru ZÚR. U obou EVL je koridor vymezen s respektováním ochranného pásma obou lokalit, které jsou zároveň maloplošnými zvláště chráněnými územími.“ V SEA tedy byl posouzen střet navrhovaných koridorů s EVL Malhostovické kopečky, byl identifikován vliv na předměty ochrany a byl vyhodnocen jako mírně negativní. Dále bylo v SEA uvedeno, že koridor je vymezen při respektování ochranného pásma obou lokalit.*

[163] Co se týče odkazu stěžovatelů na autorizované posouzení Mgr. Volfa, Nejvyšší správní soud se ztotožnil s hodnocením tohoto důkazního návrhu krajským soudem. V tomto ohledu je důležité, že autorizované posouzení bylo provedeno pro EIA, která je zpracovávána pro účely umístění konkrétního záměru. V citované části SEA je přitom uvedeno, že stanovení konkrétního dopadu AZÚR JMK u předmětů ochrany nacházejících se v EVL Malhostovické kopečky je pod úrovní podrobnosti územně plánovací dokumentace charakteru zásad územního rozvoje. Autorizované posouzení Mgr. Volfa tak nemůže být relevantní pro nyní projednávanou věc, neboť AZÚR JMK nevymezuje konkrétní záměr, a nelze tak určit přesnou polohu komunikace 43, jak bude v tomto koridoru v budoucnu umístěna, aby bylo možné přesnějším způsobem posoudit vliv této komunikace na EVL Malhostovické kopečky. Pro účely SEA je podstatné, že střet navrhovaných koridorů s EVL Malhostovické kopečky byl vymezen a byl identifikován a popsán možný vliv těchto koridorů na chráněné předměty v dané EVL.

### *III.K Nesprávné použití metodického doporučení MŽP*

[164] V další části kasační stížnosti, označené jako rozpor s Metodickým doporučením MŽP, vznášejí stěžovatelé různé jen zčásti související argumenty. V první řadě uvádějí, že k posouzení všech variant komunikace 43 mělo dojít až v SEA. S tím nelze souhlasit. K výběru variant a úvahám o rozumných náhradních řešeních (alternativách) přistoupil odpůrce v souladu se zákonem. Ve zkratce je možné zopakovat, že rozumné varianty se posuzují vzhledem k cílům a zeměpisnému umístění plánu či programu (v tomto případě zásad územního rozvoje). Pouze ty varianty, které jsou z těchto hledisek rozumné, je pak nezbytné podrobit SEA. Ambicí SEA nemůže být výběr rozumných náhradních řešení, neboť posouzení vlivů má být vyhodnoceno právě pouze již k rozumným náhradním řešením. Jinak řečeno, nejdříve je třeba určit cíle se zohledněním zeměpisného umístění plánu či programu a teprve na základě tohoto určit vhodné varianty, které tyto cíle jsou schopny naplnit. U vhodných variant se pak posuzuje dopad na životní prostředí a výběr by měl obvykle směřovat k té, která je k hodnotám životního prostředí patřičně šetrná, ledaže jsou dobré důvody pro upřednostnění jiných hodnot. Z toho také plyne, že dopad různých variant na životní prostředí nemůže být kritériem pro rozumnost takového řešení, neboť hodnocení dopadů preferovaného řešení a porovnání dopadů rozumných náhradních řešení na životní prostředí má být právě předmětem SEA. Opačný postup by *ad absurdum* mohl vést k tomu, že nejvhodnější variantou by byla taková, která by byla sice nejšetrnější z pohledu dopadů na životní prostředí, avšak neumožnila by dosáhnout zvolených cílů plánu či programu s ohledem na zeměpisné umístění, neboť z pohledu dopadů na životní prostředí by zvolené cíle plánu byly větší zátěží, než pokud by se na ně rezignovalo.

[165] To, jaké varianty byly vybrány pro posouzení SEA, bylo v odůvodnění AZÚR JMK zdůvodněno dopravní účinností pro město Brno. Z toho plyne, že pro výběr variant byla rozhodující ta část územní studie, která se věnovala dopravně-urbanistickému řešení. Z části C územní studie je přitom zcela zřejmé, jakým způsobem zpracovatel postupoval při hodnocení dopravní účinnosti, zejména tato část obsahuje konkrétní hodnocení dopravní účinnosti pro jednotlivé varianty ve vymezených segmentech regulovaného území s ohledem na dopravní modelace. Výběr doporučených variant je pak v územní studii jasně odůvodněn. To je zřejmé i ze skutečnosti, že stěžovatelé v kasační stížnosti s tímto odůvodněním polemizují.

[166] Co se týče části dopadů na životní prostředí a lidské zdraví, podstatné je především to, že podle závěrů územní studie žádná z variant není nerealizovatelná. Přesto však z této části jasně vyplývá, jak zpracovatel postupoval. Při hodnocení dopadů jednotlivých variant na jednotlivé složky životního prostředí a lidské zdraví tyto dopady bodově hodnotil. Následně vybral variantu s nejmenšími dopady a jako doporučené uvedl ty varianty, které byly relativně blízko této nejlépe vyhodnocené variantě. Důvodem pro zařazení do nedoporučených je, že mezi nejlépe hodnocenou variantou a první nedoporučenou variantou je rozdíl v bodovém hodnocení více než 31 %. Také mezi poslední doporučenou a první nedoporučenou variantou je rozdíl více než 15 %, což je větší rozdíl než mezi všemi doporučenými variantami dohromady.

[167] Je pravda, že při hodnocení hlukového a emisního zatížení zpracovatel územní studie neuvádí, na základě jakých skutečností vyhodnotil jednotlivé varianty jako doporučené, možné či nedoporučené. S výjimkou variant D.9.3 a D.9.4 totiž z části E územní studie nevyplývá, že by mezi jednotlivými variantami byly podstatnější rozdíly z hlediska hlukového či emisního zatížení. Pro účely výběru rozumných variant však tato skutečnost nemá valného významu. V první řadě je potřeba uvést, že doporučení zpracovatele územní studie nejsou nijak zavazující pro pořizovatele územně plánovací dokumentace. Podstatné pro pořizovatele jsou informace vztahující se k jednotlivým variantám. Informace k jednotlivým variantám jsou totiž tím, co pořizovateli územně plánovací dokumentace může být podkladem pro výběr určitých variant jako vhodných k dosažení cílů územního plánování.

[168] Podstatné je, že z části hodnocení dopadů na životní prostředí a zdraví a z části věnující se hlukovému a emisnímu zatížení území vychází, že všechny varianty jsou realizovatelné a zároveň všechny mají pozitivní dopad na regulované území. V takovém případě, i kdyby Nejvyšší správní soud akceptoval skutečnost, že rozdíly mezi jednotlivými variantami jsou tak malé, že k nim nelze přihlížet, zde však stále je podstatné hledisko dopravní účinnosti jednotlivých variant, z nichž nejlépe hodnocenými variantami byly varianty S.1, D.3 a S.10. Pokud se tedy od všech ostatních hodnocených kritérií odhlédne z důvodu, že mezi nimi nejsou podstatné rozdíly, opět zůstává kritérium dopravní účinnosti, aprobevané výše jako z pohledu cílů územního plánování racionální, a tedy v daných souvislostech zcela zákonné klíčové kritérium, rozhodujícím pro výběr vhodných variant. V takovém případě se další zkoumaná kritéria dopadů na životní prostředí a zdraví a hlukového a emisního zatížení území stávají ve své podstatě informací o tom, že všechny

pokračování

zvolené varianty, včetně těch s nejvyšší dopravní účinností, lze realizovat z pohledu ochrany životního prostředí a že i tyto varianty významně přispívají ke zlepšení ochrany životního prostředí a zdraví osob oproti nulové variantě. Námitky stěžovatelů tak v tomto ohledu nejsou důvodné.

[169] Co se týče odkazů na expertní hodnocení Ing. Š., odpůrce se s těmito materiály podrobně vypořádal v příloze II odůvodnění AZÚR JMK. V této části obsahuje odůvodnění zcela podrobnou oponenturu k expertním vyjádřením Ing. Š. z roku 2019 a 2020, čítající v souhrnu 120 stran textu. Stěžovatelé přitom nikde v žalobě ani v kasační stížnosti na tuto oponenturu, která je svou povahou stále odůvodněním aktu smíšené povahy, nijak nereagují, pouze opakují stejné argumenty a odkazují se na expertní vyjádření Ing. Š.. Úkolem Nejvyššího správního soudu v řízení o kasační stížnosti je primárně přezkum odůvodnění rozhodnutí krajských soudů. Jestliže stěžovatelé nijak nereagovali na oponenturu k expertním vyjádřením Ing. Š. a od nich odvozených argumentů v odůvodnění AZÚR JMK, stěží se ke způsobu, jakým se s těmito materiály odpůrce vypořádal, mohl vyjádřit krajský soud. Z toho důvodu též Nejvyšší správní soud nepovažuje za účelné vyjadřovat se k odkazům na expertní posouzení Ing. Š., neboť tyto odkazy představují opakování toho, s čím se vypořádal již odpůrce v odůvodnění AZÚR JMK, přičemž způsob tohoto vypořádání stěžovatelé žádným způsobem nerozporují.

[170] Nejvyšší správní soud konečně uvádí, že ačkoliv stěžovatelé prezentují jednotlivé parametry posuzování vlivů na životní prostředí jako danost nastavenou Metodickým doporučením pro vyhodnocení vlivů PÚR ČR a ZÚR na životní prostředí, jimi prezentované parametry nejsou ničím jiným než ukázkou aprobovaného způsobu hodnocení vlivů. Na straně 60 metodického doporučení se jasně uvádí, že „s ohledem na vyšší podrobnost ZÚR lze pro porovnání vlivů variantně vymezených ploch a koridorů doporučit použití některé z forem multikriteriálního hodnocení. Níže popsany metodický postup byl aplikován v rámci vyhodnocení vlivů variant obsažených v ZÚR JMK, přičemž zmiňovaným rozsudkem NSS nebyl tento postup zpochybněn a je proto prezentován jako ukázka jednoho z možných postupů. Volba konkrétního způsobu vyhodnocení variant zůstává v kompetenci autorizované osoby, přičemž jedinou podmínkou zůstává srozumitelný popis metodického postupu“ (zvýraznění doplněno).

[171] Z metodického doporučení tak plyne, že neexistuje jediná správná varianta jak posoudit vliv plánované regulace na životní prostředí a že nesoulad parametrů nastavených v územní studii s parametry v metodickém doporučení MŽP neznámá bez dalšího, že by tyto parametry byly nezákonné; právě naopak, samozřejmě za předpokladu, že metodický postup je racionální a je srozumitelně popsán. To ostatně vyplývá i ze strany 140 metodického doporučení, na kterou stěžovatelé odkazovali v návrhu, neboť v nadpisu na této straně je jasně uvedeno, že se jedná pouze o modelový katalog parametrů pro hodnocení vlivů variant ZÚR. Smyslem a účelem této části metodického doporučení je poskytnout návod jak hodnocení vlivů na životní prostředí provádět. To však neznámá, že by jiná srozumitelně zvolená kritéria nemohla být způsobilá dosáhnout stejného cíle. Ke stejnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud ostatně již v nedávno vydaném rozsudku ze dne 9. 12. 2024, č. j. 8 As 215/2023-109.

[172] K použití hlukových indikátorů i nezbytnosti pokládat v této věci předběžnou otázku Soudnímu dvoru EU se již Nejvyšší správní soud vyjádřil v bodě 104 tohoto rozsudku.

### *III.L Nedostatečné posouzení kumulativních a synergických vlivů*

[173] Stěžovatelé v další části kasační stížnosti namítají, že v SEA nejsou dostatečně popsány a posouzeny všechny synergické a kumulativní vlivy, které by mohly v souvislosti s vymezením koridoru navrhovanými způsoby vznikat. Stěžovatelé v první řadě uvádí, že krajský soud měl učinit celý šestikrokový test zákonnosti vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů, jak byl vymezen mj. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 1 Ao 7/2011.

[174] Stěžovatelé v návrhu skutečně uvedli, že nebyly naplněny body 1), 2) a 3) tohoto šestikrokového testu. Činí tak však pouze zcela obecně s tvrzením, že tyto body nemohou být splněny, pokud se v SEA vycházelo z územní studie. K využití územní studie jako podkladu pro SEA se krajský soud vyjádřil v bodech 201-202 napadeného rozsudku. Na tom, že SEA využila jako podklad územní studii, neshledal nic nezákonného. Krajský soud tedy nemusel provést celý šestikrokový test zákonnosti posouzení kumulativních a synergických vlivů. Krajský soud byl povinen v první řadě reagovat na návrhové body stěžovatelů. Pokud stěžovatelé svá tvrzení více nerozvedli, není pochybením, že se krajský soud zaměřil na ty části návrhu, které shledal stěžejními. Ostatně Nejvyšší správní soud ustáleně judikuje, že není povinností krajských soudů reagovat na každou dílčí námitku účastníků řízení zvlášť. Podstatné je, zda odůvodnění napadeného rozhodnutí představuje ucelenou oponenturu názoru účastníka řízení, přesvědčivě odůvodňující závěr krajského soudu o nesprávnosti tohoto názoru.

[175] V další argumentaci této části kasační stížnosti stěžovatelé v podrobnostech reagují na jednotlivá tvrzení krajského soudu, resp. přímo na vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů v SEA. Tvrzení stěžovatelů v této části jsou však velmi konkrétní a vztahují se vždy ke konkrétní dotčené oblasti, což způsobuje, že jsou místy zkreslená a nereflektují realitu toho, že AZÚR JMK jsou koncepčním dokumentem, který se týká i jiných obyvatel než těch, kteří jsou přímo dotčení vymezením koridoru.

[176] Pokud stěžovatelé tvrdí, že vymezení koridoru nemůže mít pozitivní vliv na Popůvky, pak Nejvyšší správní soud odkazuje ve vztahu k variantě DS40-B na dodatek k územní studii, část C., v níž se uvádí, že „... *dochází k úbytku vozidel na vlastní sil. II/602 s pozitivem pro Popůvky a Bosonohy, kde je odliv z centrální části podpořen i obchvatem podél dálnice D1. Úbytek ze Staré dálnice (tedy od Bystrce) je na místní síti v Popůvkách velmi patrný – z 13 na 5 tis. voz./den.*“ Stěžovatelé dále tvrdí, že vymezení koridoru nemůže odvádět dopravu z obcí Lelekovice a Česká, neboť se tento koridor nenachází v jejich blízkosti. K tomu Nejvyšší správní soud pouze stručně uvádí, že tyto obce se nachází na trase současné silnice I. třídy I/43, k jejímuž odbřemenění by mělo výstavbou kapacitní komunikace ve vymezeném koridoru dojít. I zde je tedy patrné, že koridor by měl pro Lelekovice a Českou být přínosem.

pokračování

[177] Co se týče obce Jinačovice a jižní části Kuřimi, stěžovatelé v kasační stížnosti vůbec nezohledňují, že pozitivní vliv spojený s vymezením koridoru je vztahován k celému území dané obce, nikoliv pouze vůči obyvatelům určité části, jíž se vymezení koridoru a následná výstavba komunikací v takto vymezeném koridoru dotkne nejvíce. Pokud například obchvat Kuřimi zlepší životní situaci (zatížení hlukem a emisemi, ale i například lepší průjezdností centrem města) cca 11 000 jejích obyvatel, pak to, že se vymezení koridoru určitým způsobem negativně dotkne části obyvatel této obce, neznamená, že v souhrnu vymezení koridoru nebude mít pozitivní vliv. Nadto je potřeba zdůraznit, že SEA si je vědoma negativních vlivů, které jsou s vymezením koridoru v daném území spojeny, a uvádí v příslušných částech, že pozitivní vlivy převáží pouze tehdy, pokud budou realizována příslušná navržená ochranná a kompenzační opatření.

[178] Co se týče tvrzení o nesprávnosti volby jižního obchvatu Kuřimi namísto severního, Nejvyšší správní soud uvádí, že úkolem SEA bylo vyhodnotit vliv rozumných variant předložených v návrhu k společnému jednání na životní prostředí. Naopak nebylo úkolem SEA posuzovat ty varianty, které byly pořizovatelem územně plánovací dokumentace vyhodnoceny jako nerozumné (v tomto případě byla dle územní studie varianta severního obchvatu Kuřimi hodnocena jako s nízkou dopravní účinností). Krajský soud správně identifikoval, že tyto námitky stěžovatelů se vztahují k záměru DS45 a jeho posouzení, a vypořádává se s těmito námitkami v bodech 213-214 napadeného rozsudku. Argumentace stěžovatelů nijak nezpochybňuje závěr krajského soudu, že vliv záměru DS45 byl v SEA posouzen a vyhodnocen.

[179] K další námitce stěžovatelů, jež se vztahuje k překročení hlukových limitů o 37 %, jako je tomu např. na území Bosonoh, Bystrce, Kuřimi, Moravských Knínic, Rozdrojovic, Troubska a Žebětína, Nejvyšší správní soud nepovažuje za nepřipadný poukaz stěžovatelů na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526. Je pravda, že zde soud uvedl, že při vydávání zásad územního rozvoje nelze od limitů hluku a znečištění ovzduší zcela odhlédnout. Na druhou stranu však také v bodech 102-108 rozsudku uvedl, že 1) 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, 2) není možné, aby území, na němž jsou překračovány veřejnoprávní limity imisí znečištění ovzduší a nejvyšší přípustné hodnoty hluku, bylo *a priori* vyloučeno z dosahu regulace zásad, a že 3) lze namítat, že odpůrce při přijímání ZÚR zcela odhlédl od překračování imisních limitů znečištění ovzduší a nejvyšších přípustných hodnot hluku v řešeném území, resp. že se nevypořádal se stanovisky dotčených orgánů či s HIA a námitkami v tomto ohledu vedenými, avšak nelze tvrdit, že vymezení koridorů nových staveb silniční infrastruktury v území, v němž jsou limity či hodnoty překračovány, samo o sobě představuje rozpor se zákazem zatěžování tohoto území lidskou činností nad míru únosného zatížení.

[180] Ostatně na straně 55 metodického doporučení MŽP, na který se stěžovatelé odkazují, se uvádí, že „podrobné hodnocení vlivů je v tomto případě možné až na úrovni územních plánů dotčených obcí. V rámci hodnocení vlivů ZÚR je nutné upozornit na možná rizika vyplývající z hlavních „environmentálních limitů“ vymezeného území s ohledem na charakter těchto

*požadavků. V případě většího počtu požadavků je vhodné zvolit formu tabelárního přehledu se souhrnným hodnotícím komentářem.“*

[181] Nejvyšší správní soud má za to, že pro účely SEA byly vlivy na životní prostředí u všech posuzovaných variant posouzeny dostatečným způsobem. Pro každou variantu je vždy uvedeno, jak velkého množství obyvatel, kteří jsou zasaženi překračováním hlukových limitů již v současnosti, se vymezení koridoru dotkne, zároveň jsou identifikovány přímé, dlouhodobé, trvalé a záporné vlivy ve vztahu k ovzduší, hluku i vlivu na obyvatelstvo a u každé varianty je zdůrazněno, že pozitivní vlivy převažují pouze za situace, že dojde k realizaci příslušných opatření. Je přitom zjevné, že SEA odkazuje na opatření uvedená v odůvodnění AZÚR JMK ve vztahu ke koridorům DS40, DS41 a DS45, zejména na nadstandardní opatření ve vztahu k identifikovaným oblastem, zajišťující splnění hlukových limitů prostřednictvím nadstandardního architektonicko-urbanistického řešení, které kromě splnění hygienických limitů zabezpečí také co nejlepší zapojení dopravní stavby do daného území.

[182] Stěžovatelé v další části namítají, že požadavek na kompenzační opatření není uveden ve výrokové části AZÚR JMK. Tato námitka je však nepřípustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť ji stěžovatelé neuplatnili v návrhu. Pokud tak namítají, že tuto skutečnost krajský soud pominul, je to dáno vázaností krajského soudu návrhovými body. Není dále pravda, že by nebyly alespoň rámcově vymezeny úseky pro zmírňující či kompenzační opatření v AZÚR JMK či SEA. Z textové části SEA lze i jen namátkově citovat např. ze str. 157: *„vzhledem k předpokládané hlukové zátěži v oblasti obytné zástavby nejbližších obcí je v některých úsecích koridoru DS40-A nutné kromě vybudování protihlukových stěn uvažovat i s nadstandardními povrchovými anebo podpovrchovými technickými opatřeními znamenajícími zásadní snížení akustické zátěže z dopravy (např. kompletní zakrytování komunikace či realizace tunelu). Takováto forma řešení je nutná zejména v úsecích úrovně odpovídajících zastavěnému území obcí Troubsko a Bosonohy (úsek mezi lokalitami Troubsko – Za kostelem a Bosonohy – severní část zastavěného území obce / Padělký) a městských částí Brno – Bystrc a Brno – Kníničky (úsek mezi oblastí vyústění ulice Černého až po přiblížení se hranici katastrálních území Kníničky a Rozdrojovice)“, dále ze str. 158: „vzhledem k předpokládané hlukové zátěži v oblasti obytné zástavby nejbližších obcí je v některých úsecích koridoru DS41-A nutné kromě vybudování protihlukových stěn uvažovat i s nadstandardními povrchovými anebo podpovrchovými technickými opatřeními znamenajícími zásadní snížení akustické zátěže z dopravy (např. kompletní zakrytování komunikace či realizace tunelu). Takováto forma řešení je nutná zejména v úseku úrovně odpovídajícímu zastavěnému území obcí Drásov a Malhostovice“, či ze stejné strany: „kromě uvedených úseků je u koridoru DS41-A dále nutné uvažovat s realizací protihlukových opatření např. ve formě protihlukových stěn, zemních valů aj. To se týká zejména úseků úrovně odpovídajících zastavěnému území obcí Černá Hora, Žernovnik, Malá Lhota, Skalička, Všechnovice, Moravské Knínice“.*

[183] V SEA jsou tedy identifikovány zcela konkrétní oblasti či úseky komunikací, v nichž bude potřeba přistoupit ke kompenzačním opatřením, a to i s vymezením druhů kompenzačních opatření, které je pro možnost umístění záměru ve vymezeném koridoru nutno realizovat.



pokračování

[184] V požadavku na vymezení konkrétních opatření lze odkázat taktéž na právní názor vyjádřený v bodě 85 již zmíněného rozsudku č. j. 1 Ao 7/2011-526, že „zákon, a tím méně soud, nepožaduje po odpůrci na úrovni ZÚR přesná a technicky konkrétní kompenzační opatření na tu kterou část záměru, u něž dochází ke kumulaci vlivů. Pro účely stavebního zákona postačuje např. uložení povinnosti kompenzovat popsané a zhodnocené kumulativní vlivy ve vztahu ke konkrétně uvedeným předpokládaným porušením složek životního prostředí. Současně či alternativně je možno uvést příklady takových opatření, ať už technického, plánovacího nebo třeba i fiskálního rázu.“ Tomuto požadavku odpůrce dostál.

[185] Se stěžovateli lze souhlasit, že pokud je jako kompenzační opatření navrženo optimalizování trasy komunikace, která má být ve vymezeném koridoru umístěna, pak účinnost takového opatření v případech, kdy prostor pro optimalizaci je 25 m na každou stranu, bude mít své meze. Stěžovatelé však pomíjejí, že velikost účinku se vztahuje k celé řadě kompenzačních opatření vymezených v příslušné části přílohy č. 2 SEA. Konkrétně je v dané části uvedena povinnost prověřit očekávané hlukové či emisní zatížení dotčeného území navrhovaným záměrem v případě přiblížení k okrajové zástavbě sídel a kompenzační opatření realizovat pokud možno přímo v obytné zástavbě. V konečném důsledku tak nelze tvrdit, že navrhovaná kompenzační opatření v souhrnu nebudou mít velkou účinnost. Není ani patrné, proč by požadavek na umístění kompenzačních opatření přímo v místě obytné zástavby byl na první pohled absurdní. Zejména pokud jde o opatření spočívající v ozelenění či vegetační bariéře, takové opatření je v obytné zástavbě, resp. na její hranici s vymezeným koridorem, zcela myslitelné.

[186] Ve vztahu k přezkoumatelnosti metodiky hodnocení účinnosti kompenzačních opatření je třeba uvést, že z přílohy stavebního zákona stanovující rámcové požadavky na vyhodnocení vlivů územně plánovací dokumentace na životní prostředí nevyplývá požadavek na vyhodnocení účinnosti jednotlivých navrhovaných opatření podle bodu 8 této přílohy. Žádný takový požadavek není stanoven ani v metodickém doporučení MŽP k SEA pro ZÚR a PÚR. Jedná se tak o hodnocení nad rámec SEA, proto nemůže mít vliv na zákonnost AZÚR JMK. K námitce rozdílů mezi zmírňujícími a kompenzačními opatřeními postačí poznamenat, že příloha stavebního zákona pracuje s pojmem „opatření pro předcházení, snížení nebo kompenzaci“ vlivů. Skutečnost, že v SEA jsou smíšena opatření pro předcházení, snížení nebo kompenzaci vlivů do jednoho sloupce, je proto nepodstatná, pokud byla tato opatření v SEA navržena a popsána.

### *III.M Neposouzení synergických vlivů dopravy letecké, silniční a železniční*

[187] Stěžovatelé dále namítají, že krajský soud nesprávně vyhodnotil námitku nedostatečného posouzení synergických vlivů letecké a železniční dopravy s vymezeným koridorem. U letecké dopravy se Nejvyšší správní soud ztotožňuje se závěry krajského soudu v bodech 226-229 napadeného rozsudku. Letiště v Tuřanech je vzdáleno od Bosonoh či Troubska více než 10 kilometrů a intenzita jeho provozu je malá ve srovnání například s letištěm Václava Havla v Praze-Ruzyni, kterým stěžovatelé v návrhu též argumentovali. Důvodem, že nebyl identifikován synergický vliv jednotlivých variant záměru a letiště v Tuřanech, může být jednoduše to, že takový synergický vliv vzhledem k poměrům lokality vznikat nebude, a to i když vzletová a přistávací dráha letiště (a tedy pravděpodobný

směr letů na letiště či z něho z tohoto směru) míří západním směrem zhruba právě na Bosonohy či Troubsko.

[188] Takovému závěru v žádném případě nebrání skutečnost, že se určité území nachází v ochranném pásmu letiště. Podle § 83 odst. 1 stavebního zákona „*rozhodnutí o ochranném pásmu chrání stavbu, zařízení nebo pozemek před negativními vlivy okolí nebo chrání okolí stavby či zařízení nebo pozemku před jejich negativními účinky*“. Ochranné pásmo tak slouží primárně k ochraně určité strategické stavby před negativními účinky způsobenými zásahem do pozemků či staveb v jejím okolí, nikoliv naopak k ochraně staveb a pozemků v okolí strategické stavby před jejími vlivy. To, že se území obce nachází v ochranném pásmu letiště, tak v žádném případě *a priori* neznamena, že by celá oblast ochranného pásma byla významně ovlivněna co do vznikajícího hluku či emisí. Námitka stěžovatelů tak není důvodná.

[189] Další námitku představuje nevyhodnocení synergických vlivů železničního koridoru DZ03 a koridoru pro VRT. Vlivy železničního koridoru DZ03 byly v SEA vyhodnoceny, jak vyplývá z přílohy č. 2 SEA, a to ve vztahu k záměru DS43, DS44 a hlavně DS40 ve všech třech variantách.

[190] Co se týče vyhodnocení koridoru pro VRT, Nejvyšší správní soud se zcela ztotožňuje se závěry krajského soudu uvedenými v bodech 231-233 napadeného rozsudku. Z odůvodnění AZÚR JMK vyplývá, že důvodem pro zrušení územní rezervy RDZ02-B byla skutečnost, že studie proveditelnosti železničního uzlu Brno byla 30. 5. 2018 projednána v Centrální komisi ministerstva dopravy a byla upřednostněna varianta RDZ02-A. Zároveň však z odůvodnění AZÚR JMK vyplývá, že zatím neexistuje žádný relevantní podklad, který by umožnil posoudit proveditelnost VRT Praha – Brno – Břeclav a rozhodnout o ponechání územní rezervy, nebo o jejím nahrazení novým koridorem. Dle Nejvyššího správního soudu tak bylo v době pořízení AZÚR JMK zcela nejisté, zda vůbec lze koridor vymezit v místě ponechané územní rezervy. Poukaz stěžovatele na bod 64 rozsudku č. j. 1 Ao 7/2011-526 dle Nejvyššího správního soudu není případný, neboť se vztahuje k záměrům, nikoliv k územním rezervám. V situaci, kdy není jisté, zda v dané územní rezervě vůbec dojde k vymezení koridoru, nelze vůbec uvažovat o tom, jaká je, slovy citovaného rozsudku, „jistota realizace záměru v budoucnu“.

[191] Dle Nejvyššího správního soudu je v tomto směru zákonná záruka ochrany životního prostředí v tom, že pokud by mělo dojít k přeměně dané územní rezervy na koridor železniční dopravy, muselo by k tomu dojít aktualizací zásad územního rozvoje. Součástí takové aktualizace by pak nutně muselo být opět posouzení kumulativních a synergických vlivů, v němž by záměr nové komunikace 43 měl být zohledněn, pokud by v místě vymezení nového železničního koridoru takové vlivy byly identifikovány (což lze, pokud jde synergii hlukových dopadů dálkové silniční a vysokorychlostní železniční dopravy, považovat za vysoce pravděpodobné).

[192] V další části kasační stížnosti stěžovatelé namítají vadu SEA spočívající v neposouzení vlivů s ohledem na jejich lokalizaci. Stěžovatelé však jen opakují, co uvedli v návrhu a s čím se již krajský soud vypořádal. Ten v bodech 234-238 uvedl, proč nepovažuje argumentaci

pokračování

stěžovatelů za správnou a proč má za to, že v SEA byla splněna povinnost posoudit specifické vlivy pro dotčené lokality, jak byla vymezena v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Stěžovatelé s touto argumentací polemizují na nejobecnější úrovni, tvrdíce v podstatě, že to, že krajský soud uvedl příklady vyhodnocení specifických vlivů určitých lokalit a dospěl k závěru, že specifické vlivy s ohledem na lokalizaci byly v SEA posouzeny, neznamená, že se tak skutečně stalo v celém rozsahu dotčeného území.

[193] Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že krajský soud vzal v potaz argumentaci stěžovatelů, včetně odkazů na judikaturu, a uvedl, proč ji nepovažuje za důvodnou. Uvedl, že ze SEA je zjevné, že k posouzení vlivů jednotlivých segmentů komunikace 43 došlo. Tento závěr doplnil příklady částí SEA, z nichž je tato skutečnost zřejmá a na jejichž základě ke svému závěru dospěl. Stěžovatelé žádným koherentním způsobem argumentaci krajského soudu nezpochybňují. Mínil-li stěžovatelé, že SEA není přezkoumatelná, mohli uvést konkrétní hustě obydlené oblasti, u nichž není zřejmé, jakým způsobem byl vyhodnocen dopad daného záměru na ně. Pokud tak neučinili, Nejvyšší správní soud odkazuje na to, jak se s námitkami stěžovatelů vypořádal krajský soud, neboť se s ním ztotožňuje.

[194] Obdobně Nejvyšší správní soud hodnotí i námitky neposouzení vlivů jednotlivých MÚK v SEA. Krajský soud se s těmito námitkami vypořádal v bodech 239-242 napadeného rozsudku. Uvedl, že je nepřipadný odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644, protože v dané věci byl skutkový stav odlišný od nyní projednávané věci. Naopak odkázal na judikaturu, že pokud jsou MÚK vymezeny v textové i grafické části ZÚR, postačí z hlediska posouzení vlivů na životní prostředí, že byl posouzen koridor, jehož jsou MÚK součástí. Krajský soud dále uvedl, že povinnost posuzovat zvlášť každou křižovatku nebyla judikaturou nikdy vymezena, avšak uvedl, že ze SEA je přesto zjevné, že vlivy MÚK byly vyhodnoceny, neboť v SEA existují případy, kdy byly identifikovány a vyhodnoceny i přímé vlivy MÚK. Stěžovatelé na argumentaci soudu, jež vychází mj. z judikatury odlišující se od rozsudku č. j. 8 Ao 2/2010-644, na nějž odkazovali, nijak věcně nereagují. Nejvyšší správní soud tak opět odkazuje na jejich vypořádání krajským soudem, neboť se s ním ztotožňuje.

### *III.N Nepřezkoumatelnost AZÚR JMK*

[195] Co se týče námitky nepřezkoumatelnosti AZÚR JMK, stěžovatelé v první řadě uznávají, že body 1) až 4) jimi namítané nepřezkoumatelnosti, jak je vymezil krajský soud v bodě 243 napadeného rozsudku, se krajský soud již zabýval. Podle Nejvyššího správního soudu se však krajský soud zabýval i otázkou výběru jednotlivých variant a určení jejich pořadí, tedy body 5) a 6) jimi namítané nepřezkoumatelnosti, a to v bodech 188-196 napadeného rozsudku. Posuzování těchto námitek, kterými už se krajský soud zabýval věcně, prizmatem přezkoumatelnosti AZÚR JMK by proto bylo pouze opakováním již jednou vyřčeného. Pochybením krajského soudu není ani, pokud se detailně a koncentrovaně v napadeném rozsudku nezabýval tvrzením stěžovatelů, že výpočty provedené v územní studii jsou nepřezkoumatelné pro nedostatek vstupních dat, tedy hodnot dopravy, hluku a emisí, algoritmů a výpočtů jednotlivých hodnot. Jednak se řadou těchto hodnot zabýval přímo při vypořádávání jednotlivých dílčích věcných argumentů navrhovatelů. Především však stěžovatelé nepředložili konkrétní a konzistentní argumenty,

proč jsou vážné důvody vstupním datům v územní studii nedůvěřovat. Řada z těchto vstupních dat jako dat prediktivních (odhadujících nejvíce pravděpodobný budoucí stav) nutně musí být založena na odhadech či průměrných obvyklých hodnotách. Mají-li být zpochybněny, vyžaduje to přesvědčivé věcné argumenty stěžovatelů, že jde o hodnoty vyvozené z vědecky neobhajitelných předpokladů. Taková tvrzení však stěžovatelé nepředložili.

[196] Co se týče tvrzení stěžovatelů o nevyhodnocení vlivů záměru komunikace 43 na dálnici D1, není zřejmé, co jím stěžovatelé zamýšlí. Pokud jde o hodnocení nárůstu dopravy na D1, k tomu pro jednotlivé varianty vymezení koridoru bylo přihlédnuto již v dopravním modelování provedeném v územní studii. Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s implicitním předpokladem stěžovatelů, že by mělo v SEA probíhat vyhodnocení vlivů na dálnici D1, neboť pozemní komunikace se z hlediska životního prostředí plánovaný záměr dotknout nemůže – není totiž součástí životního prostředí (na rozdíl od šesti oblastí životního prostředí, u nichž SEA explicitně uvádí, že provádí posouzení vlivů na ně jednotlivými záměry). Podstatné je, zda byly vyhodnoceny kumulativní vlivy dálnice D1 a nově vymezovaného koridoru. Tuto skutečnost zhodnotil krajský soud v bodech 246-248 napadeného rozsudku a Nejvyšší správní soud se s hodnocením krajského soudu ztotožňuje.

[197] Námitka neposouzení vlivů MÚK Troubsko a MÚK Brno-Západ je pak již recyklací tvrzení o neposouzení vlivů jednotlivých MÚK, s nímž se Nejvyšší správní soud vypořádal výše.

[198] Ke stejnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud i ve vztahu k námitce nezákonného posouzení variant v SEA. V předchozí části kasační stížnosti vztahovali stěžovatelé jednotlivé vady územní studie taktéž k SEA. Pokud následně odkazují na tyto vytýkané vady územní studie a opakovaně uvádí, že se vztahují i k SEA, Nejvyšší správní soud taktéž odkazuje na vypořádání namítaných vad územní studie a potvrzuje, že tyto závěry se vztahují i k namítaným vadám SEA. Stěžovatelé taktéž recyklují svou námitku rozporu SEA s metodickým doporučením MŽP, k němuž se Nejvyšší správní soud již vyjádřil výše v bodech 113-121 tohoto rozsudku. Konečně v této části stěžovatelé recyklují námitku nesprávného výběru variant, s níž se Nejvyšší správní soud již taktéž vypořádal v bodech 90-98 tohoto rozsudku.

### *III.O Rozpor s ČSN*

[199] V další části kasační stížnosti stěžovatelé namítají rozpor dvou vymezených MÚK s ČSN 73 6102 a také skutečnost, že pro tento stejný rozpor byla vyloučena z posuzování Optimalizovaná varianta. Nejvyšší správní soud ve vztahu k Optimalizované variantě uvádí, že již výše bylo dostatečným způsobem zdůvodněno, že Optimalizovaná varianta, tedy varianta vyznačující se dominantními prvky spočívajícími v napojení na dálnici D1 v koridoru vedoucím Boskovickou brázdou a vedení obchvatu Kuřimi severním směrem, byla v územní studii posouzena, a to jak v dálniční variantě, tak ve variantě silniční. K jejímu vyloučení (resp. nedoporučení) došlo zejména pro nízkou dopravní účinnost jak pro Brno, tak pro Kuřim. Tato varianta tak byla v procesu AZÚR JMK posouzena. Vyloučení tzv. Optimalizované varianty pro rozpor s ČSN je tak z hlediska zákonnosti postupu výběru

pokračování

rozumných variant nepodstatné, byť se lze do jisté míry ztotožnit s tím, že vyloučení jedné varianty pro nedodržení vzdáleností dvou MÚK a zachování variant, u nichž dochází ke stejnému problému na straně druhé, působí nekonzistentně a může vést k podezřením z účelovosti.

[200] Co se týče rozporů vzdálenosti MÚK Troubsko a MÚK Brno-Západ, Nejvyšší správní soud uvádí, že krajský soud opět v bodě 257 odůvodnění napadeného rozsudku případně odkazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu, z níž dovozuje nedůvodnost argumentace stěžovatelů. Nejvyšší správní soud v bodě 328 rozsudku ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2019-198, dospěl k závěru, že „pokud stěžovatelé v Návrhu a kasační stížnosti dovozují nedodržení vzdálenosti MÚK z českých technických norem (ČSN 73 6101 a ČSN 73 6102) (...), je jejich argumentace nepřipadná již proto, že citovaná ustanovení se týkají správního řízení o povolení připojení pozemních komunikací či sousedních nemovitostí na existující pozemní komunikace a stavebního řízení předmětných pozemních komunikací, tedy procesů odlišných (a na zcela jiné úrovni podrobnosti) od pořizování a vydávání ZÚR. (...) O nezákonnosti ZÚR by snad bylo možné uvažovat, pokud by z grafické či textové části plynulo řešení MÚK a dalších jevů, které by bylo zjevně nepřiměřené, neproporční a nerealizovatelné (například, pokud by v použitém měřítku 1 : 100 000 bylo v konkrétní oblasti vymezené v grafické části umístěno takové množství MÚK či dalších jevů, které by z povahy věci a na první pohled nebylo možné na úrovni nižší ÚPD zpřesnit ani dále realizovat, odůvodnění kumulace těchto jevů by nebylo přesvědčivé, logické ani vnitřně konzistentní a naopak by bylo možné usuzovat na účelnost či zřetelnou nedbalost pořizovatele); o takové vymezení se ovšem v nyní projednávané věci nejedná.“

[201] Nejvyšší správní soud tak ve shodě s krajským soudem uvádí, že posouzení stavebně-technické možnosti napojení MÚK na pozemní komunikaci mírou podrobnosti přesahuje možnosti zásad územního rozvoje, a zároveň neshledává, že by v grafické či textové části AZÚR JMK bylo vymezeno takové množství MÚK či dalších jevů, které by z povahy věci a na první pohled nebylo možné na úrovni nižší ÚPD zpřesnit ani dále realizovat, odůvodnění kumulace těchto jevů by nebylo přesvědčivé, logické ani vnitřně konzistentní a naopak by bylo možné usuzovat na účelnost či zřetelnou nedbalost pořizovatele. Námitka stěžovatelů je tak nedůvodná. Pouze na okraj lze dodat, že ve specifických územních poměrech aglomerace hustě zatížené osobní i nákladní silniční dopravou využívající k místním pojezdům dálnice je jistě velmi dobře představitelné (a dopravně může jít o nejvhodnější variantu, a to i z pohledu zatížení hlukem a emisemi) takové konkrétní řešení MÚK u dálnice, které umožní dostatečně uspokojit potřebu častých sjezdů z dálnice a nájezdů na ni. Proto je jistě představitelné i takové uspořádání odstupů jednotlivých MÚK od sebe, které nebude odpovídat příslušné technické normě a bude vybudováno na základě případné výjimky. V rámci soudního přezkumu změn ZÚR však není důvodu takto detailní otázku řešit.

### III.P Vnitřní rozpornost

[202] Ve vztahu k námitce vnitřní rozpornosti Nejvyšší správní soud v první řadě uvádí, že se ztotožňuje se závěry krajského soudu, že konkrétní technické řešení záměru svou podrobností přesahuje úkoly zásad územního rozvoje (srov. bod 270 rozsudku

č. j. 1 Ao 7/2011-526). V zásadách územního rozvoje se totiž vymezuje koridor, kterým má záměr vést. Ke konkrétní přesně vymezené lokalizaci záměru pak dochází na úrovni územních plánů a ke stanovení stavebně-technického řešení pak v územním a stavebním řízení.

[203] Nebylo proto ani úkolem AZÚR JMK, aby vymezovala konkrétní technické řešení komunikace, o jejímž přesném umístění i stavebně-technickém řešení bude pojednáváno až v navazujících řízeních. To však AZÚR JMK nečiní, neboť to, co v textové části považují stěžovatelé za stavebně-technické řešení, je ve skutečnosti stanovení požadavku na kompenzační opatření k ochraně okolí před vlivy záměru na životní prostředí. AZÚR JMK však nevymezuje přesný způsob, jakým mají tunely vést, kde mají začínat a kde končit, v jaké hloubce mají být provedeny ani zda nakonec nedojde k technickému řešení jiným kompenzačním opatřením (překrytím či tubusem). Pokud totiž není jisté, kde přesně v území bude záměr lokalizován, zjevně nelze do grafické části zanášet ani způsob, jakým bude proveden.

[204] Výjimku v tomto ohledu představuje řešení tunelu Kuřimskou horou, u něhož je zjevné, že vedení komunikace tunelem je vymezováno jako konkrétní technické řešení. V tomto případě však jde o jediné realistické řešení, jak lze komunikaci daným úsekem vést, což ostatně uvádějí stěžovatelé i v bodě 127.1 návrhu. V takovém případě, kdy je určité technické řešení v podstatě nevyhnutelné z hlediska geomorfologického (zde Kuřimská hora), pak nelze hovořit o tom, že by zásady územního rozvoje šly nad rámec podrobnosti vymezený úkoly územního plánování. Stejně tak nepovažuje Nejvyšší správní soud za vadu AZÚR JMK spočívající v tom, že v daném úseku textová část počítá s tunelovým řešením, aniž by došlo k promítnutí do grafické části, za takovou vadu, která by měla vliv na zákonnost AZÚR JMK.

[205] Nejvyšší správní soud se do určité míry ztotožňuje se závěry stěžovatelů, že je vadou AZÚR JMK, pokud vůbec není vyřešeno, zda a jakým způsobem se bude na komunikaci 43 napojovat komunikace II/602. Stále se totiž jedná o komunikaci nadmístního významu. Zásady územního rozvoje, pokud vymezují koridor pro tak koncepční záměr, jako je kapacitní komunikace strategicky propojující území na sever a na jih od Brna, by proto měly alespoň v obecných rysech vymezit, zda dojde k napojení na další komunikaci nadmístního významu. Nejedná se však o vadu, která by měla vliv na zákonnost AZÚR JMK. Podstatné totiž je, že v místě potenciálního napojení komunikace 43 na komunikaci II/602 byla umístěna MÚK Troubsko. Nic přitom nebrání tomu, aby na úrovni územního plánu došlo k umístění této mimoúrovňové křižovatky tak, aby z něho bylo zřejmé, zda má dojít k napojení komunikace II/602 na komunikaci 43, anebo ne. Takové zpřesnění účelu MÚK je v souladu s § 43 odst. 1 a 3 stavebního zákona a zároveň není v rozporu s vázaností územního plánu nadřazenou územně plánovací dokumentací. V území totiž neumisťuje nové mimoúrovňové křižovatky, nýbrž jedním nebo druhým způsobem řeší upořádání mimoúrovňové křižovatky, s níž zásady územního rozvoje již počítají.

[206] Nadto absence určitého prvku územního plánování (jakkoli jistě jde o prvek pro okolní obce dopravně významný) nemůže *a priori* způsobovat nezákonnost vymezovaného koridoru pouze proto, že komplexně neřeší všechny otázky, které s regulací vymezeného

pokračování

území souvisí. Pokud po pořízení aktualizace zásad územního rozvoje dospěje pořizovatel k závěru, že některé části zásad územního rozvoje je potřeba doplnit, je oprávněn přistoupit k další aktualizaci zásad územního rozvoje, byť je takový postup z hlediska ekonomického a časového stěží možno hodnotit jako žádoucí.

[207] Konečně k údajné vnitřní rozpornosti hodnocení odpočívky Troubsko v SEA je nutno poznamenat, že tvrzení obsažená na str. 161 vnitřně rozporná nejsou. Uvádí se tam, že pokud by došlo k umístění odpočívky tak, jak je vymezená v AZÚR JMK, došlo by k obklíčení severní obytné části Troubska zdroji hluku, a proto je její realizace považována za nevhodnou. Pokud by i tak mělo dojít k její realizaci, měla by být v určité míře odsunuta, aby k obklíčení severní obytné části Troubska zdroji hluku nedošlo, a vybavena rozsáhlými protihlukovými opatřeními, aby byly dodrženy hlukové limity i s přihlédnutím ke kumulaci hluku z dálnice D1. Nejvyšší správní soud na takových závěrech nevnímá nic vnitřně rozporného, ba právě naopak. SEA zde jasně identifikuje žádoucí varianty řešení otázky odpočívky – buď ji vůbec nebudovat, anebo, pokud by to bylo potřeba, zbudovat ji za použití specifických opatření.

### *III.Q Neúplnost, nefunkčnost a neproveditelnost záměrů*

[208] Stěžovatelé v další části namítají, že vymezení záměru komunikace 43 v AZÚR JMK je nekompletní, neboť neřeší některé koncepční otázky spojené např. s napojením jiných komunikací nebo s hromadnou dopravou, jejíž zastávky nelze umístit na komunikaci 43. Nejvyšší správní soud k tomu odkazuje na výše uvedený závěr, že skutečnost, že jsou určité územně plánovací prvky v AZÚR JMK pominuty, nezpůsobuje *a priori* nezákonnost této územně plánovací dokumentace. Doplnění potřebných prvků územně plánovací dokumentace je vždy možné pořízením aktualizace zásad územního rozvoje, případně jejich zpřesněním na úrovni územních plánů, nedojde-li tím k porušení vázanosti nadřazenou územně plánovací dokumentací.

### *III.R Nezákonné vypořádání posudků a odborných vyjádření*

[209] V další části kasační stížnosti stěžovatelé brojí proti tomu, že tvrzení uvedená v odborných vyjádřeních byla ve své podstatě vypořádána zpracovatelem územní studie. Nejvyšší správní soud se v hodnocení důvodnosti této námitky ztotožňuje se závěry krajského soudu. Skutečnost, že si k podáním, jež obsahovala ryze odbornou polemiku, obstaral odpůrce odbornou reakci zpracovatele územní studie, nemůže způsobit nezákonnost vypořádání námitek. V případě, že se odpůrce s vypořádáním ztotožní, nic nebrání tomu, aby na vypořádání odborných otázek odkázal za předpokladu, že jsou splněny požadavky na vypořádání námitek správním orgánem, zejména že je vypořádání provedeno přezkoumatelně a srozumitelně. Ostatně nedávalo by smysl, aby odpůrce využil jako podklad vyjádření zpracovatele územní studie a následně, pokud by se ztotožnil s obsahem tohoto podkladu, jednotlivé námitky vypořádával tak, že by opakoval to, co zaznělo v odborném vyjádření zpracovatele územní studie. Nadto stěžovatelé ani neuvádějí, že by po věcné stránce bylo vypořádání odborných vyjádření jimi předložených nesprávné či nedostatečné. Naopak, jak již uvedl Nejvyšší správní soud výše v bodě 169, stěžovatelé se k vypořádání odborných vyjádření v žalobě ani v kasační stížnosti nijak nevyjádřili.

[210] Nejvyšší správní soud se také neztotožnil s námitkou stěžovatelů, že by se k připomínkám a námitkám před jejich vypořádáním měly vyjádřit dotčené orgány – MŽP a KHS JMK. Krajský soud se s námitkami stěžovatelů vypořádal v bodech 280-281 napadeného rozsudku. Uvedl, že jak MŽP, tak KHS JMK vydaly závazná stanoviska po společném jednání i veřejném projednání a vyjádřily se souhlasně také k návrhu na vypořádání námitek a připomínek. Není zřejmé, z čeho by měl vyplývat požadavek na vyjádření dotčených orgánů přímo k obsahu připomínek a námitek ani proč by vyjádření souhlasu s návrhem vypořádání námitek a rozhodnutí o připomínkách mělo být nedostačující.

[211] Naopak, dotčené orgány se k obsahu připomínek a námitek mohou vyjádřit ve svém stanovisku podle § 39 odst. 4 stavebního zákona. Zákon dokonce ani nepředpokládá nezbytnost vyjádření dotčených orgánů, neboť v případě jejich pasivity platí v důsledku uplynutí lhůty pro vyjádření domněnka jejich souhlasu. Odkaz stěžovatelů na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2013, č. j. 2 AOs 1/2013-138, je přitom nepřipadný. V tomto rozsudku se uvádí, že je nepřipadné odkazovat ve vypořádání námitek na stanoviska dotčených orgánů, neboť i když se jedná o závazná stanoviska, nezbavuje to pořizovatele územně plánovací dokumentace povinnosti věcně se s námitkami vypořádat. K tomu ovšem v nyní projednávané věci nedošlo. Dotčeným orgánům musí být také dána možnost vyjádřit se k návrhu rozhodnutí o námitkách. I k tomu v nyní projednávané věci došlo. Nejvyšší správní soud tak nestanovil v citované judikatuře požadavek na vyjádření dotčených orgánů k samotným námitkám či připomínkám, jak dovozují stěžovatelé, nýbrž k možnosti se vyjádřit. Námitka je proto nedůvodná.

[212] Námitka neprovedení dokazování se pak zjevně opět vztahuje k vypořádání odborných vyjádření předložených v průběhu řízení. Nejvyšší správní soud tedy opakuje, že odborné vyjádření zpracovatele územní studie, který odborné argumenty vztahované k navrženým řešením koridoru i způsobu jejich vymezení formuloval, postačovalo jako odborný podklad, na nějž při vypořádání námitek a připomínek mohl odpůrce odkázat. Stěžovatelé nepředestřeli žádný argument, kterým by způsob, jakým byla vypořádána jimi předložená odborná vyjádření zpracovatelem územní studie, věcně zpochybnili. Námitka stěžovatelů je tak nedůvodná.

### *III.S Střet zájmů zpracovatele územní studie a návrhu AZÚR JMK*

[213] Další námitkou stěžovatelů je, že se na tvorbě územní studie i AZÚR JMK podílely osoby, které se podílí na realizaci dalších projektů v regulovaném území. Krajský soud se s těmito námitkami vypořádává v bodech 285-293 napadeného rozsudku. Jeho právní závěry lze shrnout tak, že střet zájmů musí být doložen konkrétními a závažnými indiciemi, které by prokazovaly osobní zájem zpracovatele na určitém výsledku. Sama skutečnost, že stejný subjekt zpracovával územní studii i AZÚR JMK nebo že pracoval na jiných projektech v dotčeném území, podle soudu nestačí. Zpracovatel musí logicky navazovat na své předchozí práce, což však neznamená, že by nemohl objektivně hodnotit námitky jiných subjektů.



pokračování

[214] Krajský soud zdůraznil, že proces vypořádání námitek a připomínek k územní studii a AZÚR JMK není v kompetenci zpracovatele těchto dokumentů, ale je svěřen pořizovateli, kterým je Krajský úřad Jihomoravského kraje. Podle § 39 odst. 4 stavebního zákona pořizovatel zodpovídá za vyhodnocení námitek a připomínek a za návrh rozhodnutí o nich, a to v rámci nezávislého posouzení. Zpracovatel studie má v tomto procesu pouze podpůrnou roli. Poskytuje odborné podklady a vysvětlení k námětům odborného charakteru. Nemůže tedy ovlivnit výsledné rozhodnutí pořizovatele. Soud navíc odmítl spekulace, že zpracovatelé územní studie by se mohli vyhýbat kritickému pohledu na své závěry z obavy o zdržení projektu či vyplacení odměny. Taková tvrzení považoval za nepodložená. Vypořádání námitek tedy probíhá na základě rozhodnutí pořizovatele, který má zákonem danou povinnost jednat objektivně a nezávisle na zpracovateli studie. Tento procesní postup zajišťuje, že námítky a připomínky jsou posuzovány spravedlivě, a nikoliv na základě potenciálních osobních zájmů zpracovatele.

[215] Stěžovatelé v kasační stížnosti opakují, co tvrdili v návrhu, aniž by reagovali na závěry krajského soudu. Nejvyšší správní soud se s odůvodněním krajského soudu ztotožňuje. Zpracovatelé územní studie mají v procesu pořizování územně plánovací dokumentace postavení soukromoprávního dodavatele. Ten při zpracování díla vychází ze zadání objednatele. Objednatel je tím, kdo dílo přebírá a kontroluje jeho kvalitu. Z pohledu veřejnoprávního pak objednatel, který je zároveň pořizovatelem územně plánovací dokumentace, vykonává pravomoci svěřené mu v přenesené působnosti a je zodpovědný za zákonné zpracování této dokumentace. Je tedy v zájmu pořizovatele územně plánovací dokumentace, aby dohled nad zákonností územně plánovací dokumentace průběžně zajišťoval v procesu jejího pořizování, zejména kontrolou podkladů pro její pořízení, v tomto případě územní studie.

[216] Dohled nad zákonností pořizované územně plánovací dokumentace je dále zajišťován nezbytností vyjádření dotčených správních orgánů a prvkem kontroly veřejností, jímž je možnost podat připomínky či námítky k územně plánovací dokumentaci. Zpracování případných připomínek dotčených orgánů a vypořádání připomínek a námitek je opět odpovědností pořizovatele územně plánovací dokumentace. Aby bylo možno uvažovat o střetu zájmů s možným vlivem na zákonnost územně plánovací dokumentace, muselo by existovat skutkově podložené podezření na střet zájmů, tedy známky jasného, a nikoli jen hypotetického propojení zájmů mezi pořizovatelem územně plánovací dokumentace a zpracovatelem podkladů pro její pořízení. V realitě České republiky, jejíž odborná komunita (nejen) v oblasti územního plánování je malá, odpovídající velikosti země, není představitelné, aby každý hypoteticky možný vztah mezi některými z aktérů procesu územního plánování znamenal, že bude považován za důvod střetu zájmů.

[217] Propojení vedoucí k závěru o právně relevantním střetu zájmů s dopadem na zákonnost AZÚR JMK v nyní projednávané věci soud neshledal. Důvodem nemůže být ani to, že osoba blízká jednoho ze zpracovatelů územní studie má být zaměstnankyní pořizovatele územně plánovací dokumentace. Zprvce z ničeho neplyne, že by tato osoba měla mít takové postavení ve vnitřní struktuře Krajského úřadu Jihomoravského kraje, že by mohla jakýmkoliv způsobem ovlivnit zájem pořizovatele zásad územního rozvoje na zákonném a objektivním posouzení účelného využití regulovaného území. Nadto však

námítky stěžovatelů směřují k tomu, že snad měla tato osoba potenciálně mít možnost poskytnout zpracovatelům územní studie informace, které jim mohly umožnit získat výhodu v procesu ucházení se o veřejnou zakázku na zpracování územní studie. Takové námítky však patří do případného přezkumu zákonnosti procesu zadávání veřejné zakázky podle platné a účinné právní úpravy zadávání veřejných zakázek.

[218] Naopak v nyní projednávané věci je patrné, že (zřejmě i v důsledku aktivní účasti dotčené veřejnosti) byly v územní studii zodpovědně posouzeny obě varianty obchvatu Kuřimi, což je hlavním předmětem námitek stěžovatelů – jak severní, tak jižní varianta. Severní varianta byla vyhodnocena jako ta s nižší dopravní účinností pro město Kuřim. Z ničeho nevyplývá, že by se zpracovatel územní studie snažil nějakým způsobem záměrně severní variantu obchvatu Kuřimi znevýhodnit. To plyne mj. i ze skutečnosti, že např. varianta D.5 se severním obchvatem Kuřimi byla vyhodnocena jako možná varianta z hlediska dopravně-urbanistického. Nadto z územní studie vyplývá, že jakákoliv varianta, tedy i ta se severním obchvatem Kuřimi, je variantou prospěšnou oproti nulovému stavu.

[219] V ostatním postačí odkázat na výše zmíněné odstavce odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu, neboť, jak již bylo řečeno, stěžovatelé argumentaci krajského soudu nerozporují, pouze s ní nesouhlasí a v podstatě jen opakují návrhovou argumentaci. Nejvyšší správní soud se se závěry krajského soudu ztotožnil, proto nepovažuje za nezbytné znovu je opakovat k jednotlivým tvrzením.

### *III. T Systémová podjatost zatěžující proces pořizování AZÚR JMK*

[220] K otázce systémové podjatosti v první řadě Nejvyšší správní soud uvádí, že pro vypořádání této námítky stěžovatelů považuje za podstatné, že se k ní vyjádřili jak samotný odpůrce, tak Ministerstvo pro místní rozvoj, které je jako správní orgán příslušné k rozhodování o podjatosti vedoucího podřízeného správního orgánu (krajského úřadu) a z povahy věci i o námitce systémové podjatosti úředních osob tohoto úřadu. Oba orgány uvedly, proč nepovažovaly za nezbytné se vypořádávat s námitkou systémové podjatosti zaměstnanců odpůrce, a sice zejména proto, že se s ní již vypořádávaly a nepovažují za nezbytné se s nimi vypořádávat znovu. Ministerstvo místního rozvoje tímto způsobem vypořádalo námitku systémové podjatosti jako orgán příslušný k rozhodnutí o ní, tedy o ní formálně rozhodl. Společně s tímto rozhodnutím pak rozhodl také, že u ředitele odpůrce nebyly dány důvody podjatosti.

[221] Krajský soud se následně vyjádřil k otázce systémové podjatosti v případě procesu územního plánování. Dospěl k závěru, že byť proces pořizování územního plánu je agendou v přenesené působnosti, obecná východiska pro systémovou podjatost se neuplatní, neboť zastupitelstvo kraje v samostatné působnosti dohlíží na proces pořizování zásad územního rozvoje, řídí jej a v konečném důsledku i rozhoduje o vydání zásad územního rozvoje. Nejvyšší správní soud se s těmito závěry ztotožňuje. V případě pořizování zásad územního rozvoje je zcela zjevná politická zainteresovanost zastupitelstva kraje, neboť ono jako orgán vykonávající v dané agendě samostatnou působnost kraje je oprávněno rozhodovat o způsobu, jakým bude docházet k regulaci rozvoje území kraje. Je zjevné, že zákonodárce s touto rolí krajské samosprávy v procesu územního plánování počítal

pokračování

a rozhodně ji nechtěl eliminovat. *Ad absurdum* by pak totiž řešením systémové podjatosti bylo, aby např. o zásadách územního rozvoje kraje na jihu Moravy rozhodovalo zastupitelstvo kraje geograficky co možná nejvíce vzdáleného, třeba Plzeňského či Karlovarského. Nic takového zákonodárce ovšem zjevně nezamýšlel. Proces územního plánování je nutně procesem, v němž se prosazují a střetávají zájmy, a to ve významné míře i zájmy reprezentované krajskou samosprávou. Tyto zájmy mají být v tomto procesu zohledněny, ovšem prosadit se mohou jen v mezích zákona. K tomu slouží již výše popsání kontrolní mechanismy (role dotčených orgánů státní správy, role dotčené veřejnosti, procesní nástroje umožňující konkurující zájmy artikulovat a vypořádat).

[222] Nadto obecná východiska systémové podjatosti se vztahují k případům, kdy orgán obce v přenesené působnosti typicky vydává nějaké rozhodnutí, na jehož výsledku je orgán samosprávného celku v samostatné působnosti zainteresovaný (např. vydání stavebního povolení k záměru na území obce, rozhodování o přestupku spáchaného hejtmánem atd.). V tomto případě je to však zastupitelstvo kraje, kdo přijímá finální rozhodnutí. Je tak zjevné, že krajský úřad bude postupovat v procesu pořizování územního plánu v určité koordinaci se zastupitelstvem kraje, neboť je to zastupitelstvo, kdo je zadavatelem a schvalovatelem práce krajského úřadu. Námitka systémové podjatosti tak není důvodná.

### III. U Zbývající otázky

[223] K námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku krajského soudu Nejvyšší správní soud opakuje svůj již mnohokrát vyslovený právní názor, že správní orgány ani soudy nemají povinnost se vypořádat s každým dílčím argumentem, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí. Takový postup shledal ústavně konformním i Ústavní soud např. v nález ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08: „*Není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.*“ (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014-43).

[224] Nejvyšší správní soud dále ustáleně judikuje, že kvalita kasační stížnosti do značné míry předurčuje obsah rozsudku soudu (např. rozsudek ze dne 15. 7. 2021, č. j. 1 As 132/2021-30). Na straně jedné strohá a obecná kasační (žalobní) argumentace vede k vypořádání kasační stížnosti (žaloby) pouze v odpovídající – nízké – míře detailu. Ale i na straně druhé rozsahově excesivní kasační stížnost, která je však obsahově nesourodá, má za následek, že se soud při vypořádání takové kasační stížnosti omezí na podstatu věci a s jednotlivými námitkami se případně vypořádá prostým odkázáním na příslušnou pasáž odůvodnění přezkoumávaného rozhodnutí (srov. např. rozsudek ze dne 12. 10. 2021, č. j. 1 Afs 163/2021-52). Není přitom důvod, proč tento princip neaplikovat i na postup při posuzování věcí krajskými soudy.

[225] Návrh na zrušení napadeného opatření obecné povahy čítal téměř 100 stran argumentace, v níž se navrhovatelé věnovali desítkám aspektů, které dle jejich názoru způsobují nezákonnost tohoto opatření. Je přitom pochopitelné, že napadení tak

komplexního právního aktu, jakým jsou zásady územního rozvoje, nelze shrnout do 5 stran. To však nic nemění na skutečnosti, že podání čítající 100 stran dílčích námitek se ve výsledku stává nepřehledným, pokud se některé námitky opakují, některé jsou až příliš konkrétní a některé naopak nekonkrétní, jsou nekonceptně začleněny do jiných částí, než k nimž by se nejspíše měly z pohledu jádra jejich obsahu vztahovat, nebo jsou vloženy mezi dlouhé citace textů. Nejvyšší správní soud přitom netvrdí, že by tyto jevy byly záměrem navrhovatelů, riziko jejich výskytu jsou však neodmyslitelně spjata s takto rozsáhlými podáními.

[226] Že i sami navrhovatelé se mohou ztratit ve svém vlastním podání, vyplývá i z návrhového bodu 78.5, kde uvádějí, že se krajský soud nevypořádal s určitou námitkou, ačkoliv vypořádání této námity je obsaženo v bodě 221 napadeného rozsudku. Napadený rozsudek krajského soudu tedy nelze považovat za nepřezkoumatelný. Dostal judikturním požadavkům na přesvědčivou oponenturu názoru navrhovatelů a vyplývá z něj dostatečně konkrétně, proč se se stěžejními tvrzeními navrhovatelů neztotožnil.

[227] Stejně tak Nejvyšší správní soud neshledal, že by napadený rozsudek byl nepřezkoumatelný z důvodu, že se krajský soud věcně nevypořádal s vyjádřením osob zúčastněných na řízení. Krajský soud uvedl, že se vyjádřením osob zúčastněných na řízení nebude věcně zabývat, neboť polemizuje s právními závěry krajského soudu vyslovenými v jiných rozsudcích. Nejvyšší správní soud se s tímto postupem krajského soudu ztotožňuje. Pokud by obsah vyjádření osob zúčastněných na řízení byl návrhem na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, byl by v tomto rozsahu dokonce nepřipustný podle § 101b odst. 2 s. ř. s., neboť návrh musí obsahovat důvody, pro které má za nezákonné napadené opatření obecné povahy. Polemika s rozsudkem krajského soudu se tedy v daném ohledu mýjela s předmětem řízení. Jestliže by krajský soud nebyl povinen se s touto polemikou vypořádat, pokud by ji učinili namísto osob zúčastněných na řízení navrhovatelé, tím spíše nebyl povinen se s ní vypořádat jako s vyjádřeními osob zúčastněných na řízení.

[228] Konečně k samotnému vyjádření osob zúčastněných na řízení ke kasační stížnosti Nejvyšší správní soud uvádí, že rozsah kasačního přezkumu je obecně dán (vedle vad, k nimž se musí přihlížet *ex officio*) stížními body uplatněnými stěžovatelem. Pouze v rozsahu těchto námitek pak hodnotí a přihlíží rovněž k vyjádření osob zúčastněných na řízení. Není však povinen (a ani nesmí) přezkoumávat napadený rozsudek krajského soudu z důvodů a v rozsahu námitek, které stěžovatelé neuplatnili, resp. je uplatnili v rovině obecného nesouhlasu se závěrem krajského soudu. Nepodala-li tedy kasační stížnost přímo osoba zúčastněná na řízení, nemůže se ve svém písemném vyjádření domáhat projednání vlastních námitek proti napadenému rozhodnutí krajského soudu nad rámec námitek uplatněných stěžovatelem (rozsudek NSS ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 As 11/2003-164). V opačném případě by totiž kasační soud *de facto* rozhodoval o kasačních stížnostech osob zúčastněných na řízení, které však řádně nesplnily podmínky řízení. Z obsahu vyjádření doc. F. i Ing. Š. přitom vyplývá, že ti v jednotlivých bodech svého vyjádření v podstatě obhajují důvodnost stížní argumentace. S tou se však již Nejvyšší správní soud dostatečně vypořádal a dospěl k závěru, že důvodná není. Z uvedeného důvodu Nejvyšší správní soud nepovažoval za potřebné rekapitulovat podrobné analýzy a rozbory rozptylové a hlukové studie včetně dopravního modelování, které přesahují rámec stěžovateli uplatněných kasačních námitek.

#### IV. Závěr a náklady řízení

##### IV. A. Závěr

[229] Nejvyšší správní soud dospěl k souhrnnému závěru, že nebyl naplněn žádný z uplatněných kasačních důvodů. Rozsudek krajského soudu podrobně a přezkoumatelně posoudil návrh na zrušení AZÚR JMK v mezích návrhových bodů, přičemž vycházel z dostatečných podkladů shromážděných v procesu jejího přijímání. Pokud krajský soud nepojednal o některých dílčích návrhových námitkách či podnámitkách, pak s ohledem na rozsah věci a celkové posouzení procesu přijímání zásad a jejich obsahu to nelze mít za pochybení, které by bylo důvodem ke zrušení napadeného rozsudku pro jeho nepřezkoumatelnost.

[230] Nejvyšší správní soud neshledal pochybení krajského soudu ani ve věcném posouzení procesu přijímání AZÚR JMK a jejího obsahu. Vycházel-li z doktríny, podle níž jsou zásahy soudu do územně plánovací dokumentace opodstatněné pouze v případě těžkých pochybení v procesu jejich schvalování, která by se mohla promítnout do sfér subjektivních práv fyzických a právnických osob, přičemž soudy nejsou oprávněny zasahovat do určení funkčního a prostorového uspořádání, lze mu v tom přisvědčit.

[231] Tento postoj má oporu např. v nálezů Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1699/11 (územní plán města Rokytnice nad Jizerou), podle něhož rozhodování o rozvoji spravovaného území patří mezi základní práva územní samosprávy. Na druhé straně z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010-133, plyne, že *„složitost procesu předcházejícího vydání zásad územního rozvoje nemůže sama o sobě legitimizovat případnou nezákonnost ve vztahu k veřejným subjektivním právům dotčených osob. ZÚR představují v množině opatření obecné povahy, vydávaných podle stavebního zákona, akt relativně abstraktního charakteru. Míra možného dotčení práv je proto obecně nižší než v případě např. územního či regulačního plánu. Tato skutečnost ale nemůže vést k tomu, aby Nejvyšší správní soud odkázal navrhovatele s ochranou jejich práv až na následná řízení v procesu územního plánování. ZÚR jsou totiž závazné pro další postupy v územním plánování a rozhodování.“*

[232] V rozsudku ze dne 21. 11. 2018, č. j. 2 As 81/2016-157, pak tento soud vyslovil, že při přijímání zásad se uplatňují postupy právní a odborné, přičemž konečnou fázi lze označit za politickou, neboť jsou schvalovány zastupitelstvem kraje, které svým projevem vůle předurčuje podobu kraje jako územního samosprávného celku (bod 52, obdobně bod 240). Posouzení zákonnosti procesu přijímání zásad a posouzení jejich obsahu tak musí respektovat všechny tyto přístupy a nalézt vyvážený závěr. Respektování práva na samosprávu jistě neznamená, že soud akceptuje nezákonné zásady, na druhé straně tato nezákonnost musí být významná. Nejvyšší správní soud taková významná pochybení v nyní projednávané věci neshledal, a proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

#### IV. B. Náklady řízení

[233] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé, kteří neměli v tomto soudním řízení úspěch, nemají právo na náhradu nákladů řízení.

[234] Procesně úspěšný odpůrce by zásadně měl právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. S ohledem na to, že hájení jím vydaného opatření obecné povahy lze považovat za součást jeho úřední činnosti při výkonu veřejné správy, mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení (tvořenou náklady na zastoupení advokátem) nepřiznal.

[235] Osobám zúčastněným na řízení nebylo důvodu náhradu nákladů řízení přiznat, neboť jim žádné náklady v souvislosti s plněním povinnosti, kterou by jim soud uložil, nevznikly (§ 60 odst. 5 věta první s. ř. s.). Pro uplatnění výjimečné klauzule podle věty druhé § 60 odst. 5 s. ř. s. pak není žádného důvodu.

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

V Brně dne 22. dubna 2025

Karel Šimka  
předseda senátu