



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci navrhovatelů:

- a) obec **Moravany**, se sídlem Vnitřní 49/18, Moravany u Brna,
- b) obec **Nebovidy**, se sídlem Nebovidy 78, Moravany u Brna,
- c) obec **Troubsko**, se sídlem Zámecká 8, Troubsko,
- d) obec **Skalička**, se sídlem Skalička 10, Tišnov,
- e) obec **Všechovice**, se sídlem Všechovice 32, Tišnov,
- f) obec **Malhostovice**, se sídlem Malhostovice 75, Malhostovice,
- g) Ing. L. D.,
- h) J. P.,
- ch) J. P.,
- i) D. V.,
- j) RNDr. K. T., MBA,
- k) P. K.,
- l) JUDr. Z. J.,
- m) Ing. K. P.,
- n) H. B.,
- o) D. Š.,
- p) **Spolek Občané za ochranu kvality bydlení v Brně – Bosonohách z. s.**, se sídlem Hoštická 95, Brno, všichni zast. Mgr. Pavlem Černým, advokátem, se sídlem Údolní 33, Brno,

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:

- I) Ing. P. Š., Ph.D.,
- II) doc. RNDr. P. F., CSc.,
- III) obec **Borotín**, se sídlem Borotín 200,
- IV) město **Boskovice**, se sídlem Masarykovo náměstí 4/2, Boskovice,
- V) město **Kuřim**, se sídlem Jungmannova 968/75, Kuřim,
- VI) město **Blansko**, se sídlem nám. Svobody 32/3, Blansko,

- VII) městys Sloup, se sídlem Sloup 1,
- VIII) město Olešnice, se sídlem náměstí Míru 20, Olešnice,
- IX) obec Skalice nad Svitavou, se sídlem Skalice nad Svitavou 48,
- X) obec Jabloňany, se sídlem Jabloňany 88,
- XI) obec Újezd u Černé Hory, se sídlem Újezd u Černé Hory 108,
- XII) obec Vranov, se sídlem Vranov 24,
- XIII) obec Předklášteří, se sídlem náměstí 5. května 1390, Předklášteří,
- XIV) obec Horní Loučky, se sídlem Horní Loučky 30,
- XV) obec Česká, se sídlem Česká 26,
- XVI) městys Ostrovačice, se sídlem náměstí Viléma Mrštíka 54, Ostrovačice,
- XVII) obec Svinošice, se sídlem Svinošice 1,
- XVIII) obec Závist, se sídlem Závist 2,
- XIX) ČEPS, a.s., se sídlem Elektrařenská 774/2, Praha 10,
- XX) obec Nýrov, se sídlem Nýrov 56, Kunštát,
- XXI) obec Žďárec, se sídlem Žďárec 42,
- XXII) obec Bořitov, se sídlem náměstí U Václava 11, Bořitov,
- XXIII) městys Černá Hora, se sídlem nám. Míru 50, Černá Hora,
- XXIV) městys Knínice, se sídlem Knínice 107,
- XXV) Svazek obcí Malá Haná, se sídlem Náves 168, Cetkovice,
- XXVI) obec Březina, se sídlem Březina 20,
- XXVII) městys Nedvědice, se sídlem Nedvědice 42,
- XXVIII) obec Vavřinec, se sídlem Vavřinec 92,
- XXIX) obec Lelekovice, se sídlem Hlavní 75/7, Lelekovice,
- XXX) obec Moravské Knínice, se sídlem Kuřimská 99, Moravské Knínice,
- XXXI) Ředitelství silnic a dálnic ČR, se sídlem Na Pankráci 546/56, Praha 4,
- XXXII) město Veverská Bítýška, se sídlem náměstí Na Městečku 72, Veverská Bítýška,
- XXXIII) obec Lipůvka, se sídlem Lipůvka 146,
- XXXIV) obec Borač, se sídlem Borač 51,
- XXXV) obec Petrov, se sídlem Petrov 45,
- XXXVI) obec Maršov, se sídlem Maršov 71,
- XXXVII) obec Šošůvka, se sídlem Šošůvka 187,
- XXXVIII) obec Černovice, se sídlem Černovice 113,
- XXXIX) obec Křténov, se sídlem Křténov 17,
- XL) obec Synalov, se sídlem Synalov 54,
- XLI) obec Běleč, se sídlem Běleč 5,
- XLII) obec Chudčice, se sídlem Chudčice 220,
- XLIII) městys Lomnice, se sídlem nám. Palackého 32, Lomnice,
- XLIV) obec Vanovice, se sídlem Vanovice 132,
- XLV) město Velké Opatovice, se sídlem Zámek 14, Velké Opatovice,
- XLVI) město Rajhrad, se sídlem Masarykova 32, Rajhrad,
- XLVII) město Kunštát, se sídlem nám. Krále Jiřího 106, Kunštát,
- XLVIII) obec Drnovice, se sídlem Drnovice 102,
- XLIX) obec Brťov – Jeneč, se sídlem Tišnovská 80, Brťov – Jeneč,
- L) obec Šebrov – Kateřina, se sídlem Šebrov 64, Šebrov – Kateřina,
- LI) obec Vysočany, se sídlem Vysočany 130,
- LII) obec Vilémovice, se sídlem Vilémovice 18,
- LIII) obec Spešov, se sídlem Spešov 22,

pokračování

- LIV) obec Valchov, se sídlem Valchov 97,
 LV) obec Brněnec, se sídlem Moravská Chrastová 77, Brněnec,
 LVI) obec Lipovec, se sídlem Lipovec 200,
 LVII) obec Dolní Loučky, se sídlem Dolní Loučky 208,
 LVIII) obec Níhov, se sídlem Níhov 17,
 LIX) městys Doubravník, se sídlem Doubravník 75,
 LX) obec Tišnovská Nová Ves, se sídlem Tišnovská Nová Ves 29,
 LXI) obec Němčice, se sídlem Němčice 151,
 LXII) obec Kuřimské Jestřabí, se sídlem Kuřimské Jestřabí 50,
 LXIII) městys Ostrov u Macochy, se sídlem Ostrov u Macochy 80,
 LXIV) obec Zbraslavec, se sídlem Zbraslavec 45,
 LXV) statutární město Brno, se sídlem Dominikánské náměstí 196/1, Brno,
 LXVI) městys Jedovnice, se sídlem Havlíčkovo náměstí 71, Jedovnice,
 LXVII) obec Horní Poříčí, se sídlem Horní Poříčí 77,
 LXVIII) město Letovice, se sídlem Masarykovo náměstí 210/19, Letovice,
 LXIX) obec Křetín, se sídlem Křetín 100,
 LXX) obec Krhov, se sídlem Krhov 7,
 LXXI) obec Borovník, se sídlem Borovník 23,
 LXXII) obec Hodonín, se sídlem Hodonín 25,
 LXXIII) Svazek obcí pro výstavbu rychlostní komunikace R43, se sídlem Masarykovo nám. 4/2, Boskovice,
 LXXIV) Ing. J. V.,
 LXXV) obec Lažánky, se sídlem Lažánky 14,
 LXXVI) obec Lazinov, se sídlem Lazinov 121,
 LXXVII) obec Lhota u Lysic, se sídlem Lhota u Lysic 40,
 LXXVIII) obec Velenov, se sídlem Velenov 74,
 LXXIX) obec Sebranice, se sídlem Sebranice 149,
 LXXX) obec Vohančice, se sídlem Vohančice 29,
 LXXXI) obec Tasovice, se sídlem Tasovice 41,
 LXXXII) obec Kozárov, se sídlem Kozárov 18,
 LXXXIII) obec Ráječko, se sídlem nám. 1. máje 250, Ráječko,
 LXXXIV) obec Sentice, se sídlem Sentice 71,
 LXXXV) obec Lažany, se sídlem Lažany 129,
 LXXXVI) obec Hluboké Dvory, sídlem Hluboké Dvory 40,
 LXXXVII) městys Lysice, se sídlem Horní náměstí 157, Lysice,
 LXXXVIII) obec Okrouhlá, se sídlem Okrouhlá 123,
 LXXXIX) Spolek pro výstavbu dálnic D35 a D43, se sídlem Luční 1054, Pardubice,

v řízení o kasační stížnosti navrhovatelů a), c), d), e), f), g), h), ch), i), j), k), l), m), n) a p) proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 26. 10. 2021, č. j. 67 A 6/2021-1033,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Odpůrci **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Kasační stížností ze dne 28. 11. 2021 se navrhovatelé domáhají zrušení shora označeného rozsudku krajského soudu, kterým byl zamítnut návrh na zrušení části opatření obecné povahy Aktualizace č. 1 Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje (dále aktualizace ZÚR JMK), vydaného zastupitelstvem Jihomoravského kraje dne 17. 9. 2020 usnesením č. 2835/20/Z33, v částech vymezujících koridory DS40 „I/43 Troubsko (D1) – Kuřim“, DS41 „I/43 Kuřim – Lysice“, DS45 „Kuřim, jižní obchvat“, DS46 „Silnice I/43h 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, a 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“.

A. Návrhové námítky uplatněné v řízení před krajským soudem

[2] V **návrhu** navrhovatelé u krajského soudu především namítali, že odpůrce postupoval nezákonně v souvislosti s výběrem varianty komunikace 43. Poukázali na to, že Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje (dále „ZÚR JMK“) stanovily požadavek na zpracování územní studie, která měla mimo jiné podrobně a komplexně posoudit varianty nadřazené dálniční a silniční síť v jádrovém území OB3 metropolitní rozvojové oblasti Brno, prověřit varianty dálnice D43 v úseku dálnice D1 – Kuřim se zohledněním návazností na varianty komunikace 43 navazujícího úseku Kuřim – Lysice a prověřit napojení severní části Brna ve směru od Kuřimi a komunikace 43 do prostoru České (I/43) s ohledem na varianty komunikace 43 a varianty obchvatu Kuřimi; základními dvěma variantami komunikace 43 byly varianty Bystrcká/Německá a Optimalizovaná. Pro účely obchvatu Kuřimi pak podle navrhovatelů ZÚR JMK jako možná řešení obchvatu vymezovaly varianty jižní a severní územní rezervy.

[3] Odpůrce měl podle navrhovatelů vycházet z prověření variant vycházejících z územních rezerv a rozhodnout o těchto variantách postupem podle § 38 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, neboť podle § 36 odst. 1 stavebního zákona stanovil v ZÚR JMK kritéria pro rozhodování o možných variantách vycházejících z územních rezerv. Krajský soud přitom v rozsudku o zamítnutí návrhu na zrušení ZÚR JMK vycházel z toho, že vymezené koridory územních rezerv budou prověřeny územní studií, aby následně došlo k výběru konkrétní varianty, a to postupem předvídaným stavebním zákonem právě v rámci procesu pořizování aktualizace ZÚR JMK. Jestliže posouzení jednotlivých variant komunikace 43 a obchvatu Kuřimi podle § 38 odst. 2 stavebního zákona v průběhu procesu pořizování aktualizace ZÚR JMK a zejména v rámci vyhodnocení SEA neproběhlo, došlo podle navrhovatelů k faktickému (a nezákonnému) výběru konkrétní varianty již územní studií, jejíž závěry převzala zpráva o uplatňování

pokračování

zásad územního rozvoje, byť územní studie neprověřila Optimalizovanou variantu dle projektu Ing. K.

[4] Navrhovatelé dále tvrdili, že územní studie jako neformální odborný podklad nemohla nahrazovat plnohodnotné vyhodnocení variant vedení komunikace 43. Výlučnou pravomoc ke konečnému a přezkoumatelnému vyhodnocení variant má pouze zastupitelstvo kraje, a to postupem podle § 38 odst. 2 stavebního zákona. Zastupitelstvo odpůrce podle navrhovatelů ve smyslu § 42 odst. 3 a § 37 odst. 1 stavebního zákona nemohlo rozhodnout o výběru z existujících základních variant schválením zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje. Obdobně podle navrhovatelů nemohlo být vyhodnocení obou variant zhojeno tím, že zastupitelstvo odpůrce usnesením ze dne 27. 2. 2020, č. 2517/20/Z29, vzalo na vědomí kritická hodnocení územní studie. Takový postup (politické rozhodnutí) podle navrhovatelů nemůže nahradit nezávislé vyhodnocení odborných otázek, a to zejména v rámci vyhodnocení SEA a ve stanoviscích dotčených orgánů; teprve na základě těchto podkladů mohlo zastupitelstvo odpůrce rozhodnout o výběru konkrétní varianty. Požadavek na posouzení a vyhodnocení dvou základních variant komunikace 43 a obchvatu Kuřimi přitom vyplýval přímo z obsahu ZÚR JMK, byl tedy závazný.

[5] Navrhovatelé poukázali na čl. 5 odst. 1 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42 ES, o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (dále „směrnice SEA“), jehož české znění („rozumná náhradní řešení“) dle nich neodpovídá anglickému a dalším cizojazyčným zněním. Namísto „náhradní řešení“ mělo být podle navrhovatelů užití slovo „varianta“. Z originálního (anglického) znění čl. 5 odst. 1 směrnice SEA vyplývá, že jednotlivé varianty měly být vyhodnoceny stejně detailně. Výklad navrhovatelů podle nich odpovídá také metodice vydané Evropskou komisí i důvodové zprávě k zákonu č. 403/2020 Sb., kterým byl novelizován § 19 odst. 2 stavebního zákona. Evropská právní úprava SEA je tedy při porovnávání variant přísnější než právní úprava EIA. I přes chybný překlad směrnice SEA se navrhovatelé s odkazem na nepřímý účinek směrnice dovolávají eurokonformního výkladu čl. 5 odst. 1. citované směrnice. Podle navrhovatelů tak měly být v procesu SEA posouzeny všechny známé „rozumné varianty“.

[6] Navrhovatelé dále namítli, že byla porušena povinnost posouzení variant v důsledku významného negativního vlivu na evropsky významné lokality, neboť povinnost variantního zpracování komunikace 43 a obchvatu Kuřimi vyplývala také z § 45i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny a směrnice Rady 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (dále jen „Směrnice 92/43/EHS“). Poukázali na to, že Bystrcká/Německá varianta komunikace 43 prochází ochranným pásmem evropsky významné lokality Malhostovické kopečky s výskytem prioritních stanovišť, jak je zřejmé z nařízení vlády č. 318/2013 Sb. Podle navrhovatelů tak nelze vyloučit významný negativní vliv na tuto evropsky významnou lokalitu. Mělo proto dojít k vymezení a posouzení variant – včetně varianty Optimalizované podle § 45i odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Není zřejmé, na základě čeho dospěl orgán ochrany přírody ke stanovisku, že lze předpokládat pouze mírný negativní vliv na dotčenou evropsky významnou lokalitu. Podle navrhovatelů došlo k účelovému zúžení koridoru komunikace 43 v úseku trasy, kde dochází ke střetu

s evropsky významnou lokalitou, a je zřejmé, že koridor byl veden přímo přes území s výskytem prioritních stanovišť. Nepřezkoumatelný je podle navrhovatelů také závěr orgánu ochrany přírody o tom, že nepřímý vliv depozice látek z provozu se může projevit pouze mírně. K závěru o významně negativním vlivu komunikace 43 dospěl podle navrhovatelů také autorizovaný posuzovatel Mgr. V. Posouzení dle § 45i odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny je podle navrhovatelů nezákonné, nepřezkoumatelné, přičemž bylo povinností pořizovatele zabývat se variantním řešením.

[7] Navrhovatelé uvedli, že požadavek na zpracování a porovnání variant komunikace 43 a obchvatu Kuřimi v procesu pořizování aktualizace ZÚR JMK uplatnil také dotčený orgán posuzování vlivů na životní prostředí – Ministerstvo životního prostředí – ve stanovisku k návrhu zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje podle § 42 odst. 1 stavebního zákona. Ministerstvo životního prostředí požadovalo prověřit aktuálnost územních rezerv, při novém vymezení ploch a koridorů v maximální možné míře prověřovat řešení ve variantách nebo alternativách a všechny dostupné varianty vyhodnotit, porovnat a stanovit jejich pořadí z hlediska vlivů na chráněná území a vyhodnotit všechny případné varianty dopravních koridorů. Nerespektování požadavku Ministerstva životního prostředí podle navrhovatelů rovněž zpochybňuje zákonnost procesu projednávání a schvalování aktualizace ZÚR JMK. Povinnost vyhodnotit varianty komunikace 43 a obchvatu Kuřimi podle navrhovatelů dopadala na pořizovatele také z důvodu uplatněných námitek v průběhu pořizování návrhu aktualizace ZÚR JMK a řízení o tomto návrhu; jestliže významná část veřejnosti včetně navrhovatelů dlouhodobě, konzistentně a kvalifikovaně upozorňovala na vhodnější Optimalizovanou variantu, bylo povinností odpůrce srozumitelně a přezkoumatelně vysvětlit, proč nebyla Optimalizovaná varianta akceptována.

[8] Navrhovatelé poukázali na to, že důvod odmítnutí předloženého návrhu Ing. K., který uvedl náměstek hejtmána ve sdělení ze dne 19. 11. 2018, č.j. JMK 454/2018, tj. rozpor s ČSN 73 6101 a nedodržení požadavku na minimální vzdálenost křižovatek 2000 m, neodpovídá skutečnosti. Optimalizovaná varianta je ve vztahu ke stávajícím obydlím mnohem šetrnější. Z analýzy zpracované Ing. K. je patrné, že obě mimoúrovňové křižovatky Kuřim-sever a Kuřim-východ jsou navrženy bez připojovacích a odbočovacích pruhů. Správnost analýzy Ing. K. byla potvrzena také doc. H. Navíc, argumentace náměstka hejtmána se týkala výhradně realizace pozemní komunikace 43 jako dálnice – pro silniční variantu se uplatní méně striktní kritéria na vzdálenost křižovatek – byť odpůrce veřejně deklaroval snahu o silniční variantu. Silniční varianta přitom nebyla v odůvodnění aktualizace ZÚR JMK ani zmíněna. Optimalizovaná varianta pozemní komunikace 43 dle návrhu Ing. K., a to v silniční i dálniční variantě, je realizovatelná; severní varianta obchvatu Kuřimi je umístěna ve větší vzdálenosti od obydlí (obytná zóna Díly za Svätým Jánem) a nevede v blízkosti chráněných oblastí, jižní varianta obchvatu povede ke zvýšení zátěže hlukem, imisemi prachu a dalších škodlivých látek, a to i při hypotetickém využití opatření jako tunel, tubus nebo překrytí. Mimoúrovňová křižovatka zajišťující napojení jižního obchvatu na stávající komunikaci I/43 nebyla ve vyhodnocení SEA zohledněna. Aktualizace ZÚR JMK se navíc nezabývá otázkou možného křížení Březovského vodovodu II a jižního obchvatu Kuřimi. To, že je vhodnější severní varianta obchvatu, vyplynulo také ze vzájemného porovnání v předchozích zásadách územního rozvoje

pokračování

z roku 2011. Důvody, proč nově aktualizace ZÚR JMK upřednostnila jižní obchvat Kuřimi, z ní patrný nejsou.

[9] Nedostatečné odůvodnění namítli navrhovatelé také ve vztahu k vymezení koridoru DS46 pro záměr silnice I/43 a zrušení územní rezervy RDS13 pro záměr I/43 Česká – Kuřim, zkapacitnění. Zatímco územní rezerva umožňovala navýšení kapacity stávající komunikace I/43 Česká-Kuřim čtyřpruhovým uspořádáním, čímž by došlo k omezení stávajících kongescí, zrušení územní rezervy RDS13 a ponechání stávající pozemní komunikace I/43 severně od obce Česká v dvoupruhové konfiguraci povede k nucenému přesunu dopravy na jižní obchvat Kuřimi. Nadto v požadavcích na aktualizaci ZÚR JMK byl stanoven požadavek na vymezení koridoru pro zkapacitnění silnice I/43; místo toho došlo k cílenému zablokování zkapacitnění a aktualizace ZÚR JMK je v rozporu s požadavky zprávy o uplatňování ZÚR JMK.

[10] Vymezením koridoru Bystrcké/Německé varianty pozemní komunikace 43 došlo podle navrhovatelů k tomu, že podstatná část území navrhovatelů c) až f) nemůže být regulována jejich územními plány a bylo jim tak podstatně ztíženo bránit charakter jejich území a životní podmínky obyvatel před negativními vlivy ohrožujícími životní prostředí. Vymezením pozemní komunikace 43 a obchvatu v aktualizaci ZÚR JMK bylo zasaženo do práva na příznivé životní prostředí navrhovatelů f) až p) a vyjma navrhovatelů k) a p) také do vlastnického práva. Tím, že nebyla řádně vyhodnocena Optimalizovaná varianta, došlo k nezákonnému, neproporcionálnímu a nelegitimnímu zásahu do práv navrhovatelů.

[11] Navrhovatelé dále namítli četné vady územní studie, které se přímo promítly do obsahu napadených částí aktualizace ZÚR JMK a způsobily tak podle navrhovatelů jejich nesprávnost a nezákonnost. Navrhovatelé mají za to, že došlo k překročení přípustného obsahu územní studie, neboť orgán územního plánování není oprávněn pořizovat hlukovou studii a rozptylovou studii; tyto studie neměly být provedeny v rámci územní studie. K posouzení vlivů řešení obsaženého v návrhu aktualizace ZÚR JMK mělo dojít až v rámci vyhodnocení SEA.

[12] Navrhovatelé mají za to, že územní studie trpí věcnými vadami; rovněž rozptylová a hluková studie mají nedostatky. Územní studií byla nesprávně stanovena kritéria pro hodnocení jednotlivých variant, resp. základní kritéria pro dané hodnocení chybí. Navrhovatelé namítají, že použité kritérium „dopravní účinnost“, není vůbec definováno. V územní studii není odůvodněno, proč by toto kritérium mělo být rozhodujícím kritériem pro výběr varianty. Navrhovatelé rovněž namítají vady dopravního modelování, které tvoří základní podklad územní studie; je podle nich nedostatečné, neboť bylo provedeno pouze v ploše řešené územní studií, a tedy nereflexuje širší evropské dopravní souvislosti. Podle navrhovatelů nebyla splněna zákonná podmínka pro to, aby územní studie mohla být využita jako podklad pro pořizování územně plánovací dokumentace a její změny, neboť dodatek územní studie nebyl schválen k využití dle stavebního zákona a nedošlo k jeho vložení do evidence územně plánovací činnosti.

[13] Navrhovatelé také namítli, že se odpůrce nedostatečně vypořádal s jejich námitkami a připomínkami, které podali k návrhu aktualizace ZÚR JMK a v nichž rozporovali zejména postup při výběru variant komunikace 43 a obchvatu Kuřimi. Námitky a

připomínky byly podloženy řadou odborných posouzení, včetně znaleckých posudků, z nichž vyplynuly podstatné věcné vady týkající se především obsahu územní studie. Pokud odpůrce nehodlal vyhovět námitkám a připomínkám, měl provést dokazování a argumentaci vyvrátit. Jestliže odpůrce v rozhodnutí o námitkách a v rámci vypořádání připomínek týkajících se územní studie o zpracovatelských odborných posouzení obecně tvrdí, že nemají potřebnou kvalifikaci, tak podle navrhovatelů dostatečnou kvalifikací disponují; všechny námitky a připomínky odkazující na odborná vyjádření měly být vypořádány v součinnosti s příslušnými dotčenými orgány, konkrétně Ministerstvem životního prostředí a Krajskou hygienickou stanicí Jihomoravského kraje. Vypořádání námitek a připomínek navrhovatelů je proto nepřezkoumatelné. Poukázali na to, že odpůrce v reakci na námitku chybného postupu při výběru variant řešení potvrdil, že k výběru variant došlo schválením zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje, přičemž vybrané varianty vzešly z územní studie a jejího dodatku, podstatu námítka však nevypořádal.

[14] Navrhovatelé namítli rovněž nedostatečné vypořádání námítka neprověření realizovatelnosti navrženého řešení; nebyl hodnocen ani očekávaný dopad navržených opatření ke snížení negativních vlivů, přitom existuje řešení s potenciálně menšími zásahy do práva občanů a výrazně nižšími negativními dopady na životní prostředí a obyvatelstvo, jak na to navrhovatelé po celou dobu pořizování aktualizace ZÚR JMK upozorňovali. Odpůrce ani nezdůvodnil, z čeho plyne technická řešitelnost konfliktu s vírským vodovodem.

[15] Navrhovatelé namítli, že zvolená Bystrcká/Německá varianta komunikace 43 s jižním obchvatem Kuřimi je prakticky nerealizovatelná; nelze dodržet veřejnoprávní limity hluku a znečištění ovzduší; Bystrcká/Německá varianta komunikace 43 zavléká dopravu do oblasti, ve které dochází k dlouhodobému překračování hygienických limitů hlučnosti a znečištění ovzduší. Aktualizace ZÚR JMK přitom neobsahuje žádné reálné řešení, jak stávající zátěž v území snížit; povinnost řešit tento stav přenáší na obce v rozporu s § 55 odst. 3 stavebního zákona. Aktualizace ZÚR JMK počítá se zajištěním splnění hlukových limitů prostřednictvím nadstandardního architektonicko-urbanistického řešení; v tomto ohledu však nenavrhuje žádná konkrétní řešení. Kromě toho nedošlo k ověření, zda taková nadstandardní opatření vůbec jsou myslitelná a realizovatelná. Podle navrhovatelů je nepřípustné vymezovat v nadlimitně zatížených oblastech plochy a koridory pro záměry, které s ohledem na aktuální stav zatížení území nelze realizovat. Nerealizovatelnost Bystrcké/Německá varianty podle navrhovatelů dokládá i to, že v území vznikají další konflikty, které aktualizace ZÚR JMK neprověřuje. Komunikace 43 by měla vést prakticky srostlými obcemi Malhostovice a Drásov, křížuje vírský vodovod, zasahuje do evropsky významné lokality Malhostovické kopečky, protíná regionální biocentrum Holedná, má zasáhnout do regionálního biocentra Bosonožský hájek, který je součástí soustavy NATURA 2000, a také negativně ovlivní rekreační oblast Brněnské přehrady. Z aktualizace ZÚR JMK také není jasné, jak mají obce v rámci územního plánování zajistit splnění požadavků za účelem ochrany některých dalších částí území.

[16] Podle navrhovatelů není pravdou, že nedoložili nevhodnost jižního obchvatu Kuřimi, a naopak vhodnost obchvatu severního. Problematicnost jižního obchvatu přiznává také vyhodnocení SEA. Odpůrce neodůvodnil odlišnost řešení obchvatu Kuřimi

pokračování

oproti předchozím zásadám územního rozvoje z roku 2011, ve kterých byl vymezen severní obchvat a jižní varianta odmítnuta. Navrhovatelé také namítají, že po skončení veřejného projednání návrhu aktualizace ZÚR JMK zveřejnil odpůrce dokument týkající se opravy územní studie, přičemž tvrzení odpůrce, že se jednalo pouze o chyby v grafické prezentaci výsledků, a nikoli ve vlastních výpočtech, je nepřezkoumatelné a neověřitelné; odpůrce jednak konzistentně odpíral poskytnout vypočtené hodnoty hluchnosti a znečištění ovzduší s tím, že je nemá k dispozici, současně ale publikování takto rozsáhlých oprav nevedlo odpůrce k žádné úpravě hodnocení jednotlivých variant řešení obsažených v aktualizaci ZÚR JMK. Připomínky navrhovatelů k opravám odpůrce v odůvodnění aktualizace ZÚR JMK nevypořádal; vzhledem k tomu, že se týkaly podkladu zveřejněného až po veřejném projednání, nelze je považovat za opožděné.

[17] Dostatečně není podle navrhovatelů řešeno ani napojení komunikace 43 na další silniční síť. Nejasně je vymezeno křížení Troubsko (I/43 x D1) a vnitroměstské spojení městských částí Brno-Bystrc a Brno-Bosonohy. Aktualizace ZÚR JMK nevymezuje doprovodnou komunikaci, která bude potřebná. Nebyl dodržen požadavek zprávy o uplatňování ZÚR JMK, která vyžadovala prověření koridoru pro záměr obchvatu Bosonoh. Výsledné vymezení obchvatu a jeho napojení na komunikaci 43 není rovněž z aktualizace ZÚR JMK zřejmé. Úkol vymezit koridor tohoto záměru nelze s ohledem na jeho nadmístní význam přenášet na navazující úroveň územně plánovací dokumentace. Toto napojení navíc bude vyžadovat další křížení, které není vymezeno. Nedořešené je i napojení komunikace 43 na území městské části Brno-Bystrc. Problematický je návrh křížení v části Brno-Kníničky. Nebyla prověřena realita umístění v navrhovaném území a možnost napojení na další komunikace. Křížovatka by byla zdrojem dalšího hluku. Hrozí zde negativní zatížení oblasti škol na ulici Heyrovského a vyvolání dalších dopravních problémů v oblasti terminálu MHD ZOO. Obdobná situace se týká křížení Bystrc-jih, Bystrc-sever a Troubsko. Komunikace 43 by měla být napojena na komunikace nadmístního významu. Mimoúrovňová křížení propojující komunikaci 43 jako silnici I. třídy se silnicemi II. a III. třídy musí tedy být vymezena na úrovni ZÚR JMK, to se však nestalo.

[18] Rovněž ve vztahu k jižnímu obchvatu Kuřimi vznesli navrhovatelé obdobné námítky. I pro tento záměr podle nich navrhuje aktualizace ZÚR JMK neurčitá nadstandardní opatření, přičemž orgán hygienické správy tento požadavek označil za odporující zákonu. S ohledem na nutnost vedení obchvatu rozsáhlou estakádou by měly být vyhodnoceny i vlivy vibrací. Větším problémem je však tunelové řešení jižního obchvatu. Aktualizace ZÚR JMK nevymezuje ražený tunel skrze převýšení cca 100 m, zakreslení koridoru po povrchu je nesmyslné.

[19] Navrhovatelé poukázali též na to, že komunikace 43 je součástí transevropské sítě koncipované pro dálkovou transevropskou dopravu a návaznou dopravu ze států mimo EU. Při neexistenci obchvatu Brna bude docházet k přivedení tranzitní dopravy do obytné zástavby nebo do její těsné blízkosti. Odpůrce však s tranzitní dopravou v tomto území nepočítá.

[20] Navrhovatelé dále namítli, že nedošlo k řádnému vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů ze všech relevantních zdrojů, to platí zejména pro oblast Brno-

Bosonohy – Troubsko – Ostopovice. Do vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů nebyla zahrnuta řada stávajících dopravních staveb i budoucích záměrů u kterých nelze vyloučit, že při jejich vzájemném působení s posuzovanými záměry by mohlo dojít ke zvýšení zátěže území. Navrhovatelé uvádějí, že vyhodnocení SEA v podstatné části pouze přebralo podkladové informace obsažené v územní studii; to se týká především hlukové a rozptylové studie; nedošlo k vlastnímu samostatnému zhodnocení hlukové a imisní zátěže dotčeného území ze všech relevantních zdrojů. Navrhovatelé poukazují na to, že územní studie sice odkazuje na „Metodické doporučení pro vyhodnocení vlivů PÚR ČR a ZÚR na životní prostředí“ publikované ve věstníku Ministerstva životního prostředí, ale v celé řadě aspektů se od něho odchyľuje. Za nejvýraznější odchyľení považují navrhovatelé to, že územní studie zúžila pás území okolo komunikací, ve kterém došlo k hodnocení vlivů hluku a znečištění ovzduší z liniových staveb. Metodické doporučení požaduje posouzení v pásu zahrnujícím území do vzdálenosti 2000 m od osy koridoru liniové stavby, přičemž územní studie hodnotí přenos hluku a znečištění ovzduší pouze do vzdálenosti 400 m od os liniových staveb.

[21] Navrhovatelé poukázali na nedostatečné a nesprávné hodnocení významných negativních vlivů vzhledem k záměrům DS40 Troubsko-Kuřim, DS41 Kuřim-Lysice a DS45 Silnice I. třídy Kuřim, jižní obchvat. Zdůrazňují absenci kvantitativního hodnocení vlivů jednotlivých záměrů. U daných záměrů nejsou navrhována žádná kompenzační opatření, která by mohla vést ke snížení negativních vlivů. Daný okruh námitek navrhovatelé uzavírají námitkou nesprávného hodnocení vlivů pro záměr DS46 I/43 Kuřim-Lipůvka, úprava s odstraněním bodových závad. Navrhovatelé se domnívají, že vzhledem k tomu, že deklarovaným cílem aktualizace ZÚR JMK je realizace jižního obchvatu Kuřimi, měly být posouzeny vlivy převedení dopravy ze stávající silnice I/43 na tento obchvat.

[22] Navrhovatelé důrazně poukázali na to, že Ministerstvo životního prostředí v procesu pořizování ZÚR JMK a v počátečních fázích pořizování aktualizace ZÚR JMK vznášelo v souladu se svými zákonnými kompetencemi řadu požadavků, nicméně postupně na většinu z těchto požadavků rezignovalo a nedostálo tak svým povinností na úseku ochrany životního prostředí. Požadavky byly postupně vznášeny ve vyjádření v procesu pořizování ZÚR JMK, ve vyjádření k územní studii, ve vyjádření dle § 42 odst. 1 stavebního zákona (vyjádření ke zprávě o uplatňování), ve stanovisku dle § 37 odst. 2 stavebního zákona (stanovisko po společném jednání) a ve stanovisku dle § 39 odst. 2 stavebního zákona (stanovisko po veřejném projednání). Ve vyjádření k územní studii se jednalo o např. požadavek na uvedení počtu exponovaných obyvatel či požadavek na uvedení tabulkových údajů v jednotlivých referenčních bodech v rámci rozptylové studie. Ve stanovisku ke zprávě o uplatňování se jednalo o celou řadu požadavků, včetně požadavku na posouzení ve variantách. Ve stanovisku po společném jednání ministerstvo upozornilo na celou řadu vad a vzneslo požadavek na dopracování vyhodnocení SEA a posouzení NATURA. Ve stanovisku po veřejném projednání pak ministerstvo vyjádřilo nesouhlas s tím, jak bylo zohledněno vyhodnocení SEA a výtky opět uplatnilo i vůči vyhodnocení SEA.

[23] Podle navrhovatelů stanoviska Krajské hygienické stanice Jihomoravského kraje vycházejí z územní studie, přičemž dostatečně nezjistila skutkový stav; chybí vlastní

pokračování

posouzení vlivů řešení obsaženého v aktualizaci ZÚR JMK. Jedná se o vyjádření podle § 42 odst. 1 stavebního zákona (vyjádření ke zprávě o uplatňování), stanovisko podle § 37 odst. 2 stavebního zákona (stanovisko po společném jednání) a stanovisko podle § 39 odst. 2 stavebního zákona (stanovisko po veřejném projednání). Navrhovatelé nesouhlasí se závěrem, že pro nemožnost hodnotit synergické působení různých zdrojů hluku tato zátěž hodnocena nebude vůbec. Navrhovatelé rovněž poukázali na to, že ve stanovisku po veřejném projednání chybí ověření, že je možné přijmout taková protihluková opatření, která by byla způsobilá zajistit dodržování veřejnoprávních limitů v místech, kde jsou koridory vymezovány do těsné blízkosti obytné zástavby.

[24] Napadené části aktualizace ZÚR JMK podle navrhovatelů rovněž nepřiměřeně zasahují do jejich práv na samosprávu, na příznivé životní prostředí a do vlastnických práv. Existují přitom jiné varianty řešení, které by tato práva zasahovaly méně. Vymezení koridoru komunikace 43 v Bystrcké/Německé variantě považují navrhovatelé za nevhodné. Optimalizovaná varianta a severní obchvat Kuřimi naproti tomu představují řešení, které je způsobilé odvést tranzitní dopravu z aktuálně dopravně přetížené brněnské aglomerace i dalších obcí, oblasti obytné zástavby nově nezatěžovat, a přispět tak k naplnění cílů územního plánování. Napadené části aktualizace ZÚR JMK proto nesplňují kritérium vhodnosti. Aktualizaci ZÚR JMK nelze považovat za proporcionální ani ve vztahu k zásahu do práv navrhovatelů f) - p). Porovnání dopadu koridorů vymezených v aktualizaci ZÚR JMK na práva navrhovatelů a osob jimi zastoupených, coby osob žijících a vlastnících pozemky v dotčeném území, s dopady na osoby v podobném postavení v blízkosti koridoru Optimalizované varianty a jižního obchvatu Kuřimi vede k jasnému závěru o nepoměrně větších dopadech na osoby dotčené komunikací 43 v trase Bystrcké/Německé a osoby dotčené jižním obchvatem Kuřimi.

[25] Okolnosti a způsob, jakým byl návrh aktualizace ZÚR JMK projednáván, podle navrhovatelů představuje také porušení jejich participačních práv. Projednávání návrhu aktualizace ZÚR JMK probíhalo za trvání nouzového stavu a ve stejném období, kdy již probíhalo projednávání návrhu územního plánu města Brna. Časovým souběhem veřejných projednávání došlo k významnému ztížení možnosti efektivní účasti veřejnosti na tomto procesu. Pořizovatel zároveň stanovil minimální zákonné lhůty; veřejnost neměla dostatek času seznámit se s návrhem a připravit námítky či připomínky, a to navíc během pandemie. Za problematické navrhovatelé považují také veřejné projednání formou vzdáleného přístupu. Ne všechny potenciálně dotčené osoby disponují potřebnými technickými prostředky či schopnostmi k účasti na této formě projednání. Odložit veřejné projednání návrhu aktualizace ZÚR JMK navrhoval i veřejný ochránce práv.

[26] Navrhovatelé rovněž namítli, že ve vztahu ke společnosti knesl, kynčl architekti s.r.o., která zpracovala územní studii i návrh aktualizace ZÚR JMK, existuje podezření ze střetu zájmů. Odpůrce podle navrhovatelů účelově vypsál pro zpracování územní studie i návrhu aktualizace ZÚR JMK společné zadávací řízení na jednu veřejnou zakázku. Týmy, které zpracovaly územní studii i návrh aktualizace ZÚR JMK, pak byly téměř totožné. To vytváří pochybnosti o tom, zda zpracovatel přistupoval k územní studii jako k podkladu aktualizace ZÚR JMK. Zpracovatel byl totiž za této situace osobně zainteresován na tom, aby územní studie nebyla zpochybněna. O střetu zájmů pak podle navrhovatelů svědčí zejména to, že zpracovatel v oblasti Kuřimi připravuje pro své klienty několik projektů.

Nejvýznamnějším z nich je obytný soubor pro několik tisíc obyvatel v oblasti Kuřim-Záhoří. Toto doposud nezastavěné území se nachází v blízkosti současné komunikace I/43. Odvedení části dopravy z této rušné komunikace v případě realizace jižního obchvatu by bylo významným benefitem pro projekt Kuřim-Záhoří. Souběžně s pořizováním územní studie probíhalo i posuzování vlivů na životní prostředí pro tento záměr. Oznámení EIA pak v části „Charakteristika lokality“ uvádí: „*V budoucnu se dá očekávat výstavba rychlostní komunikace R/43 D1 - Brno - Moravská Třebová, která má procházet po západním okraji území Kuřimi*“. Oznámení EIA tak podle navrhovatelů vycházelo z předpokladu realizace jižního obchvatu Kuřimi, ačkoliv v roce 2017 byly v platných zásadách územního rozvoje vymezeny koridory územních rezerv pro obě varianty. Tím, že se zpracovatel účastnil zadávacího řízení, porušil svoji povinnost předcházet střetu zájmů.

B. Posouzení návrhu krajským soudem

[27] **Krajský soud** žádné z námitek navrhovatelů nepřisvědčil a návrh na zrušení části opatření obecné povahy zamítl. K zásadní námitce navrhovatelů, tj. pochybení pořizovatele a odpůrce v tom, že přistoupili k podrobnému prověření pouze dílčích variant Bystrcké/Německé stopy komunikace 43 a jižního obchvatu Kuřimi, aniž by podrobili důslednému posouzení také Optimalizovanou variantu, krajský soud uvedl, že je podstatné, zda výběr Bystrcké/Německé varianty byl proveden transparentním způsobem, zda se tak stalo z legitimního důvodu, zda se tak stalo na základě řádné diskuze (byla-li námitka či připomínka existence variantního řešení vznesena) a zda dílčí úkony při výběru konkrétní varianty jsou dostatečně dokladovány (existence „procesní stopy“). Krajský soud k tomu konstatoval, že územní studie byla zadána korektně; shrnul, že celkově se územní studie přiklonila k variantě Bystrcké/Německé, a to na základě průniku kritéria dopravně-urbanistického, životního prostředí a podle výsledků hlukové a rozptylové studie, přičemž dále rozvedla tři dílčí varianty v totožné stopě. Podle krajského soudu zvolený postup odpovídá účelu institutu územní studie a odpovídá též veškerým očekáváním, jež plynula ze ZÚR JMK před jejich (nyní napadenou) aktualizací; podle nich měly být jednotlivé varianty prověřeny právě územní studií. Procesní stopa omezení dalších příprav pouze na Bystrckou/Německou variantu je tak dle krajského soudu dostatečně zaznamenána, a to v územní studii.

[28] Krajský soud konstatoval, že Optimalizovaná varianta ve výběru dále uvažovaných variant nebyla, neboť by neodlehčila městu Brnu a její volba by tudíž nedávala smysl; nebylo důvodu proto nadále formálně pracovat s variantou, jež by nesplňovala smysl řešení. Krajský soud poznamenal, že územní plánování je dlouhodobým procesem, který by měl být kontinuální, a „...*je tedy spíše nežádoucí, aby jednou projednané a schválené záměry byly opakovaně znovu posuzovány, přehodnocovány a měněny. Dochází tím k zásahu do legitimního očekávání dotčených osob a k neefektivnímu vynakládání veřejných prostředků...*“ (navrhovateli zmíněný bod 56. rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 171/2018-50, ze dne 29. 1. 2020). To však neznamená, že by ke změnám nemohlo docházet; je však třeba, aby změna byla podložena závažnými důvody – typicky relevantní změnou okolností nebo závěrem o nesprávnosti původního řešení (shodně právě bod 56. rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 171/2018-50), neboť územní plánování nemůže být vedeno nahodilostí či svévolí.

pokračování

[29] Krajský soud v kontextu výše uvedeného konstatoval, že smysl čl. 5 odst. 1 směrnice SEA je zřejmý, byť je pravdou, že české znění směrnice není zcela přiléhavé. Klíčovou otázkou je územní rozsah, v rámci kterého mohou být jednotlivé rozumné varianty (alternativy) do posouzení vlivů zahrnuty. Krajský soud na tomto místě polemizoval o tom, že se může nabízet otázka, zda neměly být mezi rozumné varianty zahrnuty všechny realizovatelné alternativy na území Jihomoravského kraje, nebo zda naopak bylo namísto preferovat minimalistický přístup, kdy alternativami ve smyslu čl. 5 odst. 1 směrnice SEA (§ 10i zákona o posouzení vlivů na životní prostředí) a také dle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny jsou pouze dílčí varianty v rámci zamýšlené stopy. Krajský soud zdůraznil, že volba stopy komunikace nadmístního významu v hrubých obrysech je primárně otázkou politického rozhodnutí; jestliže by politickou reprezentací zamýšlená varianta představovala nepřiměřený zásah (mimo jiné) do životního prostředí, neměl by být záměr schválen z důvodu nesplnění podmínek SEA a případně dle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť tyto instituty představují věcné „mantinely“ (urbanistické, ekologické, ekonomické) politického rozhodnutí odpůrce. Podle krajského soudu je proto třeba povinnost zohledňovat alternativy či existenci jiného rozumného řešení vykládat spíše minimalisticky a v případech, kdy záměr (koncepce) bude v rámci SEA či § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny vyhodnocen tak, že bude mít významný negativní vliv, aniž by převažoval veřejný zájem na realizaci záměru, mělo by takové (politické) rozhodnutí směřovat spíše k zahájení příprav záměru v odlišné stopě, neboť na rozdíl od politického rozhodnutí právě vyhodnocení SEA by mělo být posouzením věcným, odborným a objektivním. Dle krajského soudu v posuzované věci podle vyhodnocení SEA ve zvoleném řešení (Bystrcké/Německé variantě) převažují pozitivní dopady nad negativními, protože většina navržených silničních staveb odvádí dopravu z center obcí, čímž přispěje ke snížení imisní zátěže v obcích a vyvedení těžké dopravy z center; zároveň připouští, že potenciální mírné negativní vlivy jsou spojeny s realizací těch silničních záměrů, které sice odvádějí část silniční dopravy ze zastavěných území, svojí trasou se však samy přibližují k obytné zástavbě. Dle přesvědčení krajského soudu, byla-li sledovaným účelem hledaného (nakonec přijatého) řešení především dopravní účinnost na území města Brna (jemuž jedině Bystrcká/Německá varianta má vyhovovat) a nebyla-li Optimalizovaná varianta z hlediska tohoto účelu shledána přijatelnou alternativou naplňující cíle zásad územního rozvoje (jiným rozumným řešením), což má oporu v územní studii, jež zpracování SEA předcházela, pak nelze dovodit, že by bylo chybou vyhodnocení SEA, když ta s Optimalizovanou variantou již dále nepracovala. Krajský soud dospěl k závěru, že není tudíž důvod dovozovat, že by vyhodnocení SEA a posouzení dle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny nemohlo vycházet pouze z dílčích variant Bystrcké/Německé varianty.

[30] Krajský soud neshledal důvodné ani namítané věcné vady územní studie, resp. hlukové a rozptylové studie a nepřisvědčil stěžovatelům ani ve výhradách ohledně dopravního modelování. Krajský soud citoval části zadání územní studie a následně konstatoval, že územní studie byla zadána korektně; jejím cílem bylo skutečně prověřit jednotlivé varianty, což se stalo; prověřila a preferovala Bystrckou/Německou variantu a jižní obchvat Kuřimi. Krajský soud poznamenal, že obsah územní studie nebyl žádným z návrhových bodů zpochybňován, stejně tak ani kompletnost jejího zachycení ve spisu, ani z polemiky navrhovatelů a odpůrce neplyne, že by bylo sporu o její samotný obsah. Ve vztahu k územní studii byla sporná pouze interpretace jejích závěrů. Proto krajský soud

nepokládal za nutné provádět samotnou územní studii dokazování; vycházel ze znění, které bylo po celou dobu přípravy aktualizace ZÚR JMK veřejně dostupné. Krajský soud poznamenal, že navrhovatelé územní studii vytýkají věcné vady, jejich argumentace je přitom obsahově totožná s uplatněnými námitkami proti návrhu aktualizace ZÚR JMK; je-li tato argumentace nyní v návrhu toliko zopakována, aniž by navrhovatelé vyjádřili konkrétní nesouhlas s konkrétními argumenty, jimiž odpůrce na tyto námitky již reagoval, nutně se to musí promítnout i ve způsobu, jakým na tuto argumentaci může reagovat krajský soud. Krajský soud poté shrnul navrhovateli namítané nedostatky rozptylové studie a hlukové studie a odkázal na vypořádání uplatněných námitek odpůrcem. Obdobně krajský soud konstatoval, že s námitkami tykajícími se nesprávně stanovených kritérií pro hodnocení jednotlivých variant, použití kritéria „dopravní účinnost“ a vad dopravního modelování se odpůrce náležitě vypořádal na str. 353-360 rozhodnutí o námitkách.

[31] Důvodnou neshledal krajský soud ani část návrhu, v níž stěžovatelé brojili proti způsobu vypořádání námitek a připomínek. Odkázal na kapitolu M.1 odůvodnění aktualizace ZÚR JMK, v níž se odpůrce zabýval vyhodnocením připomínek dle § 37 odst. 3 stavebního zákona, v kapitole M.2 se zabýval vyhodnocením připomínek dle § 39 odst. 2 stavebního zákona. Námitky uplatněné podle § 39 odst. 2 stavebního zákona vypořádal odpůrce v kapitole L odůvodnění aktualizace ZÚR JMK, která představuje rozhodnutí o námitkách ve smyslu § 39 odst. 4 stavebního zákona. Krajský soud poté stran jednotlivých námitek uplatněných v návrhu odkázal na jejich vypořádání odpůrcem; konstatoval, že podstatné je, zda odpůrce zdůvodnil, proč námitkám a připomínkám nelze vyhovět, resp. proč nejsou důvodem pro úpravu návrhu aktualizace ZÚR JMK; to dle krajského soudu odpůrce učinil. Skutečnost, že některé námitky či připomínky byly podpořeny odbornými vyjádřeními, nemá za následek povinnost pořizovatele zajistit vypracování dalších odborných podkladů, jak navrhovatelé namítají. Různé osoby mohou podávat různá vyjádření a v nich vyjadřovat své představy o odborném řešení určitého problému – a to tím spíše tehdy, lze-li v principu uvažovat o různých způsobech řešení. Dle přesvědčení krajského soudu nelze pokládat za obecně nedostačující, reagoval-li odpůrce na námitkovou (či připomínkovou) argumentaci s využitím reakce projektanta územní studie. Jestliže navrhovatelé kvalifikovaně nezpochybnili odbornost osoby, jejíž reakci odpůrce vzal za východisko pro vypořádání námitek a připomínek a která současně zpracovala územní studii, nelze ani dovozovat povinnost zajistit předložení oponentního znaleckého posudku, jak navrhovatelé uvádějí. Polemika o tom, zda zpracovatelé doložených odborných vyjádření mají potřebnou kvalifikaci, či nikoli, je nepodstatná v situaci, kdy se odpůrce i s argumentací podpořenou odbornými poklady v jednotlivých částech odůvodnění aktualizace ZÚR JMK a jejich přílohách vypořádal (především kapitola M – vyhodnocení připomínek, kapitola L – rozhodnutí o námitkách, vč. přílohy č. 2 – „příloha vyhodnocení“, současně však i část A – postup při pořízení aktualizace ZÚR JMK).

[32] Krajský soud nepřisvědčil ani námitce stěžovatelů ohledně nedostatečného prověření realizovatelnosti navrženého řešení komunikace 43. Podle krajského soudu odpůrce dostatečně odůvodnil, s přihlédnutím k výsledku vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, že navržené dopravní řešení komunikace 43, v podrobnostech náležitých zásadám územního rozvoje, je realizovatelné a že byla navržena dostatečná opatření odpovídající podrobnosti této územně plánovací dokumentace k eliminaci negativních

pokračování

vlivů; z vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území přitom nevyplynulo, že by mohlo dojít k takovému dotčení chráněných zájmů vedoucím k nerealizovatelnosti záměru.

[33] Krajský soud připustil, že vymezení opatření k vyloučení, snížení, zmírnění nebo kompenzaci negativních vlivů na životní prostředí v rámci SEA i v samotné aktualizaci ZÚR JMK je poměrně obecné, to však soud nepovažuje za vadu; odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 7/2011-526, ze dne 21. 6. 2012, dle kterého zákon nepožaduje na úrovni zásad územního rozvoje přesná a technicky konkrétní kompenzační opatření na tu kterou část záměru, u něhož dochází ke kumulaci vlivů.

[34] Krajský soud nepřisvědčil navrhovatelům, že navržená opatření ke snížení a zmírnění negativních vlivů komunikace 43 na ovzduší jsou nedostatečná a vycházejí pouze z jedné varianty v rámci koridoru a zpracování rozptylové studie. Krajský soud uvedl, že tvrzení navrhovatelů pravdivé není, neboť v příloze č. 2a vyhodnocení SEA vzhledem k záměrům pro komunikaci Troubsko-Kuřim ve všech variantách, tedy „DS40-A“, „DS40-B“ a „DS40-C“, je navrženo více opatření ke snížení a zmírnění negativních vlivů komunikace 43 na ovzduší, než navrhovatelé uvádějí. Jako příklad lze uvést záměr „DS40-B“, kde je vzhledem k ovzduší stanoveno pět opatření ke snížení a zmírnění negativních vlivů, mimo navrhovateli uvedených např. „Po vybudování MÚK zamezit průjezdům těžké nákladní dopravy po stávajících komunikacích nižších tříd a vytvoření efektu objíždění zpoplatněných úseků...“; je tedy zřejmé, že jde o kombinaci vícero opatření.

[35] Navrhovatelé tvrdili, že Ministerstvo životního prostředí a Krajská hygienická stanice Jihomoravského kraje v procesu pořizování aktualizace ZÚR JMK rezignovaly na své povinnosti, což vedlo k zatížení jejich stanovisek vadami. Krajský soud přisvědčil navrhovatelům v tom ohledu, že stanoviska dotčených orgánů mohou být soudem přezkoumána jako závazné podklady opatření obecné povahy, jimž zákon upřel jinou (samostatnou) možnost přezkoumání. Krajský soud podotkl, že navrhovatelé se však v návrhu vymezují nejen vůči jejich stanoviskům, nýbrž také k jejich dalším vyjádřením, jež ovšem vzhledem k jejich povaze nemají charakter závazných podkladů, pročez názory v nich obsažené netřeba přezkoumávat. Krajský soud se proto zabýval pouze stanovisky uvedených dotčených orgánů. V případě Ministerstva životního prostředí jde o stanovisko podle § 37 odst. 2 stavebního zákona, č.j. MZP/2019/710/8346, ze dne 7. 11. 2019 (stanovisko po společném jednání), a stanovisko podle § 39 odst. 2 stavebního zákona, č.j. MZP/2020/71/2041, ze dne 10. 6. 2020 (stanovisko po veřejném projednání). V případě Krajské hygienické stanice jde o stanovisko podle § 37 odst. 2 stavebního zákona, č.j. KHSJM 58306/2019/HO/HOK ze dne 4. 11. 2019 (stanovisko po společném jednání), a stanovisko podle § 39 odst. 2 stavebního zákona, č.j. KHSJM 33546/2020/HOK, ze dne 12. 6. 2020 (stanovisko po veřejném projednání).

[36] Krajský soud podotkl, že obdobná argumentace proti oběma stanoviskům byla po společném jednání uplatněna v námitkách proti návrhu aktualizace ZÚR JMK; odpůrce jim nevyhověl, což dostatečně odůvodnil (viz: „Podatel vyslovuje vlastní názor a interpretuje stanoviska dotčených orgánů, která jsou pro pořizovatele závazná. V obou případech se jedná o kladná stanoviska, z nichž je citace vytržena z kontextu. Doplňujeme, že v citovaném textu ze stanoviska KHS k zohlednění synergických vlivů se jedná o pouhé konstatování a nejedná se o upozornění na vady dokumentace, jak se domnívá podatel. K domnělému nerespektování

požadavků MŽP ke Zprávě o uplatňování viz vyhodnocení Námitky č. 3. MŽP ve svém stanovisku k AZUR z roku 2019 vycházelo z nejaktuálnějších dat o imisní situaci, tedy z dat do roku 2018. Z porovnání imisních dat za uplynulé období je zřejmé, že postupně u většiny znečišťujících látek dochází k postupnému zlepšování imisní situace, a to dílem poklesu emisí v důsledku realizace opatření uvedených v jiných koncepčních dokumentech (kotlíkové dotace, energetické úspory, modernizace průmyslu aj) s nepopíratelně velmi příznivých meteorologických podmínek v uplynulých letech. Není tedy vadou stanoviska MŽP, že se vyjadřuje na základě nejaktuálnějších imisních dat dostupných v době vydání uvedeného stanoviska. Imisní situace JMK za uplynulé roky je podrobně popsána ve vypořádání Námitky 2. Ministerstvo životního prostředí dne 30. 04. 2020 pod č.j. MZP/2020/710/1735 vydalo vyjádření k výzvě k přehodnocení stanoviska Ministerstva životního prostředí k posouzení vlivů provádění Aktualizace č. 1 ZÚR JMK na životní prostředí a veřejné zdraví se závěrem cit.: „MŽP provedlo posouzení zasláního podnětu, který směřuje proti stanovisku SEA, se závěrem, že v napadeném stanovisku nebylo identifikováno podezření na rozpor s právními předpisy a neshledalo tak důvod k zahájení přezkumného řízení postupem podle § 156 správního řádu.“ Ministerstvo zdravotnictví ČR vydalo dne 04. 04. 2020 pod č.j. MZDR 18065/2020-3/OVZ na základě podnětu stanovisko, ve kterém konstatovalo, že stanovisko KHS k návrhu Aktualizace č. 1 ZÚR JMK a vyhodnocení vlivů Aktualizace č. 1 ZÚR JMK na udržitelný rozvoj území nebylo vydáno v rozporu s právními předpisy.“. Dle krajského soudu vypořádání námítky odpůrcem lze považovat za korektní.

[37] K námitce navrhovatelů ke stanovisku Ministerstva životního prostředí po společném jednání (ministerstvo upozornilo na celou řadu nedostatků a vneslo požadavek na dopracování vyhodnocení SEA a posouzení dle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny) krajský soud konstatoval, že to je pravdou, avšak takové konstatování ještě neobsahuje žádný argument proti způsobu, jakým na námitky obdobné námitkám návrhovým reagoval odpůrce. Pokud navrhovatelé dále namítají, že ministerstvo v uvedeném stanovisku nijak nerefletovalo některé jiné zásadní vady návrhu aktualizace ZÚR JMK včetně toho, že nedošlo ke splnění požadavků uplatněných samotným ministerstvem ve vyjádření k návrhu zprávy o uplatňování ZÚR JMK, krajský soud podotkl, že navrhovatelé však toto své tvrzení dále nikterak nerozvádějí, soud se tedy tímto argumentem může zabývat ve stejné míře obecnosti, jak byl uplatněn; vadu stanoviska ministerstva neshledal. Dle krajského soudu nadto není pravdou, že by ministerstvo nikterak nerefletovalo, že nedošlo ke splnění požadavků vnesených ve vyjádření k návrhu zprávy o uplatňování (srov. například str. 8 stanoviska ministerstva po společném jednání). Krajský soud podotkl, že navrhovatelé nebrojí ani tak proti stanovisku samotnému, nýbrž spíše proti následnému postupu ministerstva. Pokud jde o tento následný postup, pak ze spisového materiálu vyplývá, že dne 12. 6. 2020 došlo ze strany odpůrce k vyhodnocení stanoviska ministerstva po veřejném projednání, odpůrce se zde stanoviskem zabýval, přičemž podrobně vymezil důvody, pro které se závěry stanoviska nesouhlasil, přičemž ministerstvo s postojem odpůrce souhlasilo (což bylo z jeho strany stvrzeno právě dne 8. 7. 2020). Takovému postupu dle krajského soudu není co vytknout.

[38] Ve vztahu ke stanovisku Krajské hygienické stanice Jihomoravského kraje po společném jednání navrhovatelé namítli, že orgán hygieny nepostupoval správně, pokud uvedl, že k doporučení variant nemá připomínky; dle navrhovatelů se měl vyjádřit zejména k dopadům navrhovaných koridorů na veřejné zdraví, což neučinil; navrhovatelé pak

pokračování

rovněž brojí proti závěru, který orgán hygieny učinil k zohlednění synergických vlivů. Krajský soud podotkl, že v návrhu aktualizace ZÚR JMK došlo pouze k doporučení výběru variant řešení, konečné rozhodnutí bylo na zastupitelstvu odpůrce. Pokud orgán hygieny k návrhu aktualizace ZÚR JMK uvedl, že k doporučení výběru variant řešení nemá připomínku, pak mu rovněž není co vytknout v situaci, kdy stanovisko po společném jednání na str. 3-15 obsahuje důkladné a odborné posouzení návrhu; zvláště lze odkázat na závěr učiněný na str. 14 ohledně navržených ploch a koridorů. Dle krajského soudu tvrzení orgánu hygieny, že *„k zohlednění synergických vlivů upozorňuje, že není znám vztah mezi synergickým (tj. současným, kombinovaným) působením různých druhů zdrojů hluku (např. doprava silniční, železniční, letecká a průmyslové zdroje) a zdravotními účinky, a proto nelze hodnotit kombinovaný vliv (tj. synergické účinky) různých zdrojů hluku na zdraví exponovaných osob, a to ani při souběhu dopravních zdrojů, tj. kombinace a kumulace hluku ze silniční a železniční nebo letecké dopravy.“*, je ve skutečnosti odůvodněným konstatováním faktu, nikoli vytýkanou vadou návrhu aktualizace ZÚR JMK. Totéž pak bylo uvedeno ve stanovisku po veřejném projednání, přičemž orgán hygieny svůj závěr opřel o „Odborné doporučení“ pro měření a hodnocení hluku v mimopracovním prostředí“ zpracované Zdravotním ústavem v Ostravě, národní referenční laboratoří pro komunální hluk. Ve vztahu ke stanovisku Krajské hygienické stanice Jihomoravského kraje po veřejném projednání pak navrhovatelé namítají, že stanovisko vychází z nepravdivého tvrzení, že byly prověřeny a vyhodnoceny dříve stanovené územní rezervy silniční infrastruktury; navrhovatelé tak opět opakují svoji stěžejní námitku, tj. že nebyly prověřeny a vyhodnoceny územní rezervy pro Optimalizovanou variantu a pro severní obchvat Kuřimi.

[39] Krajský soud nepřisvědčil navrhovatelům ani co se týče námitek stran porušení participačních práv. Krajský soud konstatoval, že odpůrce dodržel postup a veškeré lhůty, které mu právní úprava ukládá. Připustil, že je pravdou, že ke zveřejnění oznámení o projednání návrhu aktualizace ZÚR JMK došlo v době trvání nouzového stavu; to sice mohlo vyvolat komplikace, tyto komplikace se však nikterak nevymykaly jiným komplikacím vyvolaným vyhlášením nouzového stavu (a způsobem, jakým bylo k příčině vyhlášení nouzového stavu obecně přistoupeno). Veřejná vyhláška byla zveřejněna také způsobem umožňujícím vzdálený přístup; veřejnost sice měla obecně možnost důkladně se seznámit s příslušnými zamýšlenými změnami ztíženu (aniž by přitom toto ztížení bylo důsledkem délky lhůt), nikoli vyloučenu. Nic přitom nenaznačuje, že by načasování projednání návrhu aktualizace ZÚR JMK bylo důsledkem snahy odpůrce celospolečenskou situaci v rozhodné době „pro sebe vhodně využít“ (zneužít). Za problematické z pohledu participačních práv krajský soud nepovažoval ani vedení veřejného projednání formou vzdáleného přístupu. Oproti pohledu navrhovatelů by se dle krajského soudu mohl nabízet i pohled opačný: právě tento způsob veřejného projednání s ohledem na epidemiologickou situaci umožnil participaci co největšímu počtu osob z veřejnosti, veřejného projednání se tak mohli účastnit například lidé v karanténě, případně ti lidé, kteří by se s ohledem na obavy o své zdraví projednání osobně neúčastnili. To, že ve stejné době byl projednáván také návrh Územního plánu města Brna, sice veřejnosti mohlo do jisté míry zkomplikovat účast na projednání aktualizace ZÚR JMK, neznamená to však, že by odpůrce postupoval nezákonně. Z vypořádání námitek odpůrcem, na které navrhovatelé ve svém návrhu nikterak nereagují, plyne, že k této kolizi došlo z důvodu posunu veřejného projednání

návrhu územního plánu. Krajský soud podotkl, že v kontextu s množstvím uplatněných námitek a připomínek lze usuzovat, že veřejnost s participací potíže neměla.

[40] Krajský soud uzavřel, že přestože navrhovatelům může lidsky rozumět, v kontextu vypořádání všech rozhodných námitek nedospěl k závěru, že by aktualizace ZÚR JMK nesplňovala kritérium vhodnosti. Dle krajského soudu odpůrce postupoval při výběru varianty koridoru budoucí komunikace 43 v souladu se zákonem, jeho postup nejeví obecně znaky nekorektnosti či bezohlednosti (v tom směru, že by část území jednoduše „obětoval“), zvolená varianta je rozumně realizovatelná, přičemž zastupitelstvo odpůrce zvolilo konkrétní variantu na základě závěrů (odborné) územní studie, která vyhodnotila a porovnávala jednotlivé varianty vedení komunikace 43 z hlediska dopravně-urbanistického, jakož i z hlediska vlivů na životní prostředí a lidské zdraví, včetně porovnání variant z hlediska výsledků hlukové a rozptylové studie (jak ZÚR JMK před nyní napadenou aktualizací „slíbily“). Výběrem výsledné varianty koridoru komunikace 43 zastupitelstvo odpůrce obecně korektním způsobem projevilo legitimní politickou představu ohledně budoucí podoby silniční infrastruktury Jihomoravského kraje, jeho volba nebyla svévolná, nýbrž vycházela z odborného podkladu. Individuální opatření směřující k eliminaci negativních dopadů budou přitom předmětem navazujících administrativních procesů. Na úrovni zásad územního rozvoje není důvodu zvolené řešení považovat za neproporcionální ani nevhodné.

[41] Krajský soud závěrem konstatoval, že dovozují-li navrhovatelé střet zájmů zpracovatele územní studie a návrhu aktualizace ZÚR JMK, jejich námítka jsou vedeny toliko v hypotetické rovině. Skutečnost, že se zpracovatel podílí na realizaci jiného projektu v území dotčeném aktualizací ZÚR JMK, sama o sobě střetu zájmů nesevřídčí. Ani fakt, že stejní lidé v rozmezí let 2007-2020 odborně pracovali na projektu aktualizace ZÚR JMK i na odborném řešení využití území v Kuřimi, není nikterak podezřelý a už vůbec ne přímo závadný. Dle krajského soudu bez zjevných indicií nelze zjednodušeně tvrdit, jak to činí navrhovatelé, že zpracovatel byl ekonomicky zainteresován na volbě koridoru obchvatu Kuřimi. Bez ohledu na to, zda by budoucí komunikace 43 vedla severním nebo jižním obchvatem Kuřimi, obě varianty docílí odvedení části dopravy ze současné vytižené silnice I/43. Střetu zájmů nenasvědčuje ani citace z oznámení EIA, která podle navrhovatelů již dopředu předpokládala realizaci jižního obchvatu Kuřimi. Západně od Kuřimi vedou obě varianty komunikace 43, tj. nejen varianta s jižním obchvatem Kuřimi. Za podstatné krajský soud považoval, že otázkou střetu zájmů zpracovatelů se zabývala dozorčí rada České komory architektů, která porušení profesního a etického řádu neshledala, přitom navrhovatelé nepředložili žádný vážný argument, který by pochybnosti o střetu zájmů mohl vyvolat.

C. Kasační stížnost

[42] V **kasační stížnosti** navrhovatelé (dále „stěžovatelé“) namítají důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Poukazují především na skutečnost, že odpůrce v ZÚR JMK z roku 2016 vymezil pro záměry komunikace 43 (tehdy s předpokladem, že půjde o dálnici D43) a obchvatu Kuřimi územní rezervy, a to v několika variantách. Ve vztahu ke komunikaci 43 (resp. dálnici D43) byly tyto variantní územní rezervy označeny jako „Bystrcká / Německá“ a „Optimalizovaná (MŽP)“. Zároveň ZÚR JMK z roku 2016

pokračování

stanovily požadavek na zpracování územní studie, jejímž základním cílem mělo být „*prověřit varianty dálnice D43 v úseku dálnice D1 – Kuřim se zohledněním návaznosti na varianty D43 navazujícího úseku Kuřim – Lysice*“ a „*Provéřít napojení severní části Brna ve směru od Kuřimi a dálnice D43 do prostoru České (I/43) s ohledem na varianty D43 a varianty obchvatu Kuřimi*“ (bod 436 výroku textové části ZÚR JMK). V odůvodnění ZÚR JMK z roku 2016 je na str. 268 uvedeno: „*Za základní varianty, rozhodující pro posuzování, vzájemné porovnávání a výběr výsledné varianty, lze považovat dálnici D43 ve dvou základních polohách, a to Bystrcké a Boskovickou brázdou.*“ Severní obchvat Kuřimi byl navíc jako návrhový koridor vymezen již v ZÚR JMK z roku 2011, v jejichž odůvodnění byla naopak varianta jižního obchvatu Kuřimi vedená v těsné blízkosti nové obytné výstavby označena jako nevhodná.

[43] Dle stěžovatelů zákonným způsobem tohoto prověření by byl postup odpovídající požadavkům směrnice SEA, tedy z hlediska vnitrostátní právní úpravy postup vyhodnocení vlivů aktualizace ZÚR JMK na životní prostředí a udržitelný rozvoj území. Odpůrce v ZÚR JMK z roku 2016 závazně stanovil, že po tomto prověření dojde zákonem stanoveným způsobem, tedy v rámci pořizování aktualizace, k výběru výsledné varianty uvedených záměrů; tím odpůrce zároveň založil legitimní očekávání stěžovatelů, že při pořizování aktualizace ZÚR JMK budou mít možnost vyjádřit se k vyhodnocení vlivů výše uvedených „základních variant“ a k odůvodnění návrhů na výběr výsledné varianty. Přes výše uvedené skutečnosti byla v návrhu aktualizace ZÚR JMK od počátku jejího pořizování obsažena jen Bystrcká/Německá varianta komunikace 43, resp. její dílčí „subvarianty“ a pouze jižní varianta obchvatu Kuřimi. K výběru mezi územně odlišnými variantami těchto záměrů fakticky došlo již v rámci územní studie, a to navíc aniž by územní studie prověřila variantu Optimalizovanou v její konkrétní podobě (tedy dle projektu Ing. K. 2015, 2016), odpovídající svou povahou (plnohodnotný obchvat města Brna a přilehlých obcí, severní obchvat Kuřimi, obchvat Lipůvky a obchvaty všech ostatních obcí na trase) významu pojmu „rozumné řešení“, resp. „rozumná alternativa“ ve smyslu čl. 5 odst. 1 směrnice SEA. Formálně byl tento postup potvrzen usnesením zastupitelstva odpůrce o schválení Zprávy o uplatňování, tedy úkonem, který předcházel vlastnímu procesu pořizování návrhu aktualizace ZÚR JMK.

[44] Stěžovatelé poukazují na to, že krajský soud sice potvrdil závaznost čl. 5 odst. 1 směrnice SEA o nutnosti posouzení „rozumných alternativ“, avšak zároveň pouze na základě převzetí odpůrcem *ad hoc* vytvořeného, obsahově neurčitého kritéria „dopravní účinnosti“ shledal, že standardní dopravní řešení, tj. obchvaty všech sídelních útvarů na trase komunikace 43, není „rozumné“. Stěžovatelé tvrdí, že v návrhu podrobně uvedli, proč bylo povinností odpůrce vyhodnotit v průběhu pořizování návrhu aktualizace ZÚR JMK a ve vyhodnocení SEA Optimalizovanou variantu komunikace 43 (dle projektu K. 2015, 2016) a variantu severního obchvatu Kuřimi, jako „rozumné alternativy“ těchto záměrů ve smyslu čl. 5 odst. 1 směrnice SEA; svoji argumentaci v kasační stížnosti opakovaně rekapituluje.

[45] Dle stěžovatelů je čl. 5 odst. 1 směrnice SEA je nutno vykládat v souladu s jeho výslovným zněním, bez ohledu na jeho nepřesnou transpozici do stavebního zákona. Specifickou povahu má důvod vyplývající z požadavků směrnice SEA a zákona č. 114/1992 Sb., neboť při prokázání skutečnosti, že jedna z variant řešení komunikace 43 by měla

významný negativní vliv na předmět ochrany nebo celistvost EVL, bylo by nutné dát přednost variantě bez významného negativního vlivu. Stěžovatelé namítají, že krajský soud již v úvodu nepřesně shrnuje podstatu argumentace stěžovatelů, když uvádí, že napadají chybějící posouzení „všech dostupných variant“ komunikace 43 a obchvatu Kuřimi. Stěžovatelé však v návrhu neuváděli, že odpůrce měl posoudit „všechny dostupné varianty“ uvedených záměrů, ale varianty „rozumné“ ve smyslu čl. 5 odst. 1 směrnice SEA; přitom argumentovali, proč měly být Optimalizovaná varianta komunikace 43 a varianta severního obchvatu Kuřimi považovány za takovéto „rozumné varianty“. Již tímto nepřesným vyjádřením krajský soud dle přesvědčení stěžovatelů založil nesprávné východisko svého přístupu k přezkumu návrhového bodu. Za matoucí a v konečném důsledku vedoucí k nesprávnému právnímu hodnocení stěžovatelé považují krajským soudem zavedený koncept „*existence procesní stopy*“, který nemá žádnou oporu v právních předpisech a který navozuje dojem, že není podstatné, v jaké fázi, jakým procesním postupem a na základě jakého podkladu jsou varianty řešení v rámci pořizování územně plánovací dokumentace vyhodnoceny, pokud je ve vztahu k tomuto výběru „dokladováno aspoň něco“. V přímé návaznosti na toto chybné obecné východisko pak krajský soud – aniž by se zabýval návrhovou argumentací – dovozuje zákonnost postupu odpůrce při hodnocení a výběru variant komunikace 43 a obchvatu Kuřimi ze zadání, obsahu a závěrů územní studie.

[46] Závěr krajského soudu, že nelze Optimalizovanou variantu komunikace 43 a variantu severního obchvatu Kuřimi považovat za „rozumné varianty“ ve smyslu čl. 5 odst. 1 směrnice SEA a z tohoto důvodu nebylo nutné je v procesu SEA hodnotit, považují stěžovatelé za zjevně nesprávný, nepřezkoumatelný a nepodložený výsledky provedeného dokazování. Stěžovatelé z výše uvedených důvodů tvrdí, že krajský soud posoudil právní otázku, zda z čl. 5 odst. 1 směrnice SEA vyplývala povinnost vyhodnocení Optimalizované varianty komunikace 43 a varianty severního obchvatu Kuřimi v procesu SEA, nesprávně; závěry krajského soudu o „nerozumnosti“ těchto variant jsou pak nepřezkoumatelné a učiněné nad rámec přezkumné pravomoci soudu.

[47] V návaznosti na tuto námitku stěžovatelé v doplnění kasační stížnosti upozornili na skutečnost, že v Úředním věstníku EU ze dne 14. 7. 2022 byla na str. 20 pod č. 2022/C271/14 publikována oprava směrnice SEA spočívající v tom, že se v českém znění v čl. 5 odst. 1 textu: „...*ve které se určí, popíší a posoudí možné významné vlivy na životní prostředí vyplývající z provádění plánu nebo programu rozumná náhradní řešení s přihlédnutím k cílům,...*“ nahrazuje textem: „*ve které se určí, popíší a posoudí možné významné vlivy na životní prostředí vyplývající z provádění plánu nebo programu a rozumných variant s přihlédnutím k cílům.*“ Tato změna dle stěžovatelů podporuje výklad čl. 5 odst. 1 směrnice SEA, z něhož vychází jejich argumentace v kasační stížnosti.

[48] Stěžovatelé poukazují na to, že přiměřenost (proporcionalitu) výsledného řešení nelze posuzovat abstraktně; pro posouzení těchto otázek je nezbytné právě věcné, odborné a objektivní vyhodnocení a srovnání existujících rozumných variant; již v návrhu odkázali na metodický dokument Evropské komise k implementaci směrnice SEA, v němž se výslovně uvádí, že pokud jde o požadavek na vyhodnocení předpokládaných vlivů rozumných variant řešení (rozumných alternativ), nečiní směrnice SEA rozdíly mezi vyhodnocením návrhu plánu a jeho alternativ, které mají být identifikovány, popsány a

pokračování

vyhodnoceny srovnatelným způsobem a požadavky čl. 5 odst. 1 směrnice SEA tedy dopadají i na alternativní řešení. V odst. 5.14 citovaného metodického dokumentu se pak dodává, že jedním z důvodů požadavku na vyhodnocení alternativ řešení je nalezení způsobu, jak snížit nebo vyloučit významné negativní vlivy plánu nebo programu na životní prostředí. V souladu s požadavky směrnice tedy není, pokud je z vyhodnocení vyloučena varianta řešení s potenciálně nižšími vlivy na životní prostředí.

[49] Dle stěžovatelů jsou nepřezkoumatelné závěry krajského soudu o nerozumnosti Optimalizované varianty založené na nejasném kritériu „dopravní účinnost“ a na tvrzení, že Bystrcká/Německá komunikace 43 odvádí významný objem dopravy z velkého městského okruhu, a tím odlehčí podstatné části obyvatel města Brna. Dle stěžovatelů je zcela zjevně v rozporu jak s cíli a úkoly územního plánování, tak s požadavky právní úpravy posuzování vlivů strategií a koncepcí na životní prostředí, aby rozhodujícím, tím spíše pak jediným kritériem pro vyhodnocení „rozumnosti“ varianty, byl právně nedefinovaný a neurčitý pojem „dopravní účinnost“. Při použití standardního jazykového výkladu by tento pojem měl zřejmě být vyložen tak, že znamená „docílení co nejvyšší intenzity dopravy na nově navrhované komunikaci 43“. Toho by pak mělo být dosaženo kombinací (smísením) dopravy cílové/zdrojové do/z města Brna s dopravou tranzitní. Proti takovému přístupu lze nepochybně důvodně namítat, že se jedná o řešení jak dopravně, tak z hlediska zátěže životního prostředí, resp. území a jeho obyvatel „nerozumné“, neboť standardní dopravní řešení (zejména) pro větší sídelní útvary jsou založena na oddělení dopravy tranzitní od ostatních typů dopravy a na vedení tranzitní dopravy mimo obytné zóny na obchvaty sídel. Pro napojení městských oblastí na trasy dálkové dopravy se standardně využívají tzv. přivaděče. Již z tohoto důvodu nelze *a priori* konstatovat, že varianty řešení komunikace 43 a obchvatu Kuřimi, tj. průtah městem Brnem a průtah prakticky srostlými obcemi Malhostovice a Drásov, resp. čtyřpruhová komunikace v těsné blízkosti nově vybudované obytné zóny pro 1 500 obyvatel, představují jediné „rozumné řešení“, a to výlučně na základě kritéria dopravní účinnosti. Takovýto přístup zcela opomíjí (samotným krajským soudem zmiňované) požadavky na dodržení urbanistických, ekologických a ekonomických mantinelů rozhodnutí o výsledné variantě řešení a na přiměřenost (proporcionalitu) tohoto řešení.

[50] Další okruh kasačních námitek stěžovatelé směřují k územní studii, namítají věcné vady územní studie (nesprávné použití metodiky, nedostatky dopravního modelování, nezohlednění zapojení komunikace 43 do transevropské sítě TEN-T,) a její nepoužitelnost pro pořízení aktualizace ZÚR JMK. Rovněž namítají nevypořádání všech uplatněných návrhových námitek. Opakovaně poukazují na to, že krajský soud především věcně nevypořádal námitku, že územní studie bezdůvodně neposoudila Optimalizovanou variantu komunikace 43 a severního obchvatu Kuřimi nejlépe odpovídající obsahu pojmu „rozumná alternativa“ ve smyslu čl. 5 odst. 1 směrnice SEA, a že k vyloučení těchto variant z posouzení v územní studii došlo nepřípustným způsobem, tedy přímým zásahem představitele samosprávy (náměstka hejtmana) do postupu pořizovatele v přenesené působnosti; to zakládá nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu ve vztahu k této základní návrhové námitce.

[51] Stěžovatelé namítají, že krajský soud při hodnocení návrhových námitek týkajících se územní studie odkázal na internetové stránky odpůrce; po jednání konaném dne

21. 10. 2021 zařadil krajský soud do soudního spisu (na č. l. 562-754) kopie částí územní studie, zřejmě získané z těchto internetových stránek. Stěžovatelé konstatují, že na uvedených internetových stránkách není zveřejněno úplné znění územní studie; nejsou zde zveřejněna například data hlukové a rozptylové studie; odpůrce přitom územní studii krajskému soudu nepředložil jako součást správního spisu.

[52] Stěžovatelé namítají, že územní studie mohla v souladu s § 30 odst. 1 a § 36 odst. 2 stavebního zákona a bodem 436 ZÚR JMK z roku 2016 varianty řešení pouze prověřit, nikoli suplovat jejich plnohodnotné vyhodnocení v procesu SEA, tím méně, pak provést výběr mezi nimi; k tomu bylo oprávněno pouze zastupitelstvo kraje, a to výlučně postupem podle § 38 odst. 2 stavebního zákona. Stěžovatelé dodávají, že s ohledem na skutečnost, že územní studie byla fakticky rozhodujícím podkladem předurčujícím výslednou podobu napadených částí aktualizace ZÚR JMK a jim odpovídajících částí vyhodnocení SEA, v podaných námitkách a připomínkách a následně i v návrhu detailně polemizovali s řadou aspektů obsahu územní studie. Pokud by mělo být možné, aby k výběru mezi variantami řešení záměrů komunikace 43 a obchvatu Kuřimi došlo výhradně na základě územní studie, musel by soud dříve, než by mohl dojít k závěru o zákonnosti postupu odpůrce při výběru mezi těmito variantami, přezkoumat všechny namítané vady územní studie. Krajský soud dospěl ke svým závěrům bez jakékoli zmínky o namítaných vadách územní studie. Mimo jiné se vůbec nezabýval argumentem, že Optimalizovaná varianta ve své konkrétní podobě, která nejlépe odpovídá pojmu „rozumné řešení“ z prověření územní studií byla zcela vyloučena.

[53] Stěžovatelé dále namítají nepřezkoumatelnost závěru krajského soudu ohledně realizovatelnosti záměrů komunikace 43 v Bystrcké/Německé variantě, jižní varianty obchvatu Kuřimi a odpočívky Troubsko. Tvrdí, že v aktualizaci ZÚR JMK nebyla ověřena a prokázána realizovatelnost vybrané varianty. Stěžovatelé v kasační stížnosti na několika místech odkazují na rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, v němž je rovněž stanoven požadavek „*stanovit pro realizaci záměrů konkrétní podmínky (kompenzační opatření), které by kumulativní a synergické vlivy minimalizovaly, a dále stanovit pravidla jejich sledování.*“ NSS dle stěžovatelů jednoznačně konstatoval, že aby záměr mohl být „prosazován“, musí být v zásadách územního rozvoje prokázáno, že pro zjištěné a vyhodnocené negativní vlivy je „*možné dosáhnout eliminace negativních vlivů na přípustnou úroveň.*“

[54] Stěžovatelé rovněž namítají nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku ohledně (ne)vypořádání jejich námitek stran nedostatků vyhodnocení SEA; vyhodnocení SEA je dle tvrzení stěžovatelů z velké části pouhým shrnutím výsledků územní studie, které neodpovídá požadavkům metodického doporučení pro vyhodnocení vlivů PÚR ČR a ZÚR JMK na životní prostředí; ve vyhodnocení SEA není dle stěžovatelů ani hrubě odhadnuto, zda navrhovaná protihluková opatření mají potenciál dosáhnout očekávaného cíle ochrany obyvatel. Dle stěžovatelů ani územní studie ani vyhodnocení SEA ani samotná aktualizace ZÚR JMK neobsahují žádný důkaz o možnosti, resp. reálnosti dodržení hlukových limitů v případě nadstandardních opatření; tato opatření ani konkrétně nespecifikují a závazně neukládají, pouze je požadováno, aby pro ně navazující územně plánovací dokumentace „zajistila podmínky“. Stěžovatelé poukazují na to, že je povinností pořizovatele prokázat, že záměr je realizovatelný; to se v dané věci nestalo, krajský soud

pokračování

pouze převzal do odůvodnění závěry odpůrce, aniž by se zabýval tím, zda byly řádně vyhodnoceny kumulativní a synergické vlivy.

[55] Stěžovatelé poukazují na to, že v každém případě by situace, kdy je v již aktuálně nadlimitně zatíženém území vymezován nový zdroj hlučnosti, měla odpovídat významnému negativnímu vlivu takového záměru, tedy hodnocení stupněm „-2“. Takové hodnocení se však ve vyhodnocení SEA ve vztahu k záměru komunikace 43 na žádném místě neobjevuje. Kromě toho jsou stěžovatelé přesvědčeni, že hodnocení vlivu pomocí čísel „-2“, „-1“ atd. není skutečným kvantitativním (ani „semi-kvantitativním“) hodnocením, neboť se jedná pouze o jiný způsob vyjádření kvalitativního hodnocení významný negativní vliv, mírný negativní vliv atd.

[56] Krajský soud se dle stěžovatelů rovněž nevypořádal dostatečně s argumentací týkající se požadavku závazného nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1315/2013 o hlavních směrech Unie pro rozvoj transevropské dopravní sítě stran „rozumnosti“ obchvatů městských oblastí.

[57] Stěžovatelé namítají dále vady stanovisek Ministerstva životního prostředí, přičemž jednotlivá stanoviska a vyjádření ministerstva v částech citují, poukazují na to, že ačkoli ministerstvo v procesu pořizování ZÚR JMK a v počátečních fázích pořizování jejich aktualizace vznášelo řadu zásadních požadavků na obsah návrhu aktualizace ZÚR JMK, včetně požadavků na posouzení variant komunikace 43 a obchvatu Kuřimi, postupně na většinu z nich rezignovalo a nedostalo tak svým zákonným povinnostem; ministerstvo umožnilo vydání aktualizace ZÚR JMK, ačkoliv jeho dříve uplatněné požadavky nebyly splněny. Obdobně namítají stěžovatelé vady stanovisek Krajské hygienické stanice; krajský soud se s argumentací stěžovatelů nevypořádal.

[58] Dle stěžovatelů se krajský soud nevypořádal přezkoumatelným způsobem s námitkou, že vymezení koridorů pro záměry komunikace 43 v Bystrcké/Německé variantě a jižního obchvatu Kuřimi, jakož i další napadené části aktualizace ZÚR JMK představují neproporcionální zásahy do práv stěžovatelů, neboť s ohledem na existující řešení s potencionálně menšími zásahy do práv dotčených obcí, vlastníků i dalších osob, nesplňují kritéria vhodnosti, potřebnosti ani požadavek minimalizace zásahu do práv dotčených osob. Stěžovatelé poukázali rovněž na střet zájmů zpracovatele územní studie a návrhu aktualizace ZÚR JMK, tvrdí, že se krajský soud se s jejich argumentací přezkoumatelně nevypořádal.

[59] Stěžovatelé shrnují též porušení svých participačních práv, poukazují na stanovení minimální zákonné lhůty pro podání připomínek a námitek, dle jejich přesvědčení vedení veřejného projednání formou vzdáleného přístupu neodpovídá požadavkům zákona a judikatury. Krajský soud dle stěžovatelů tyto požadavky nevzal v úvahu a nedovodil, že postupem odpůrce bylo nepřiměřeně a nezákonně zasaženo do procesních práv veřejnosti, včetně stěžovatelů. Stěžovatelé k otázce přiměřenosti lhůty odkazují na judikaturu NSS i krajských soudů, ze které vyplývá že možnost vyjádřit se před vydáním rozhodnutí musí být reálná, což se týká především stanovení přiměřené lhůty pro vyjádření s ohledem na množství a náročnost podkladů. Stěžovatelé tvrdí, že na dotazy položené prostřednictvím komunikačních technologií nebylo bezprostředně reagováno, a nebyly možné doplňující

dotazy či reakce. Jednotlivé osoby měly právě a pouze tři minuty na položení dotazu či vyjádření a s koncem této lhůty skončilo nahrávání jejich projevu. Bylo také zcela na libovůli osoby řídící projednávání, který dotaz bude přečten a zodpovězen. Dle přesvědčení stěžovatelů posoudil krajský soud tuto námitku nesprávně. Dle stěžovatelů skutková podstata, z níž odpůrce vycházel při vypořádání námitek a připomínek doložených s odbornými vyjádřeními, nemá oporu ve správním spise, resp. v provedených zjištěních, přičemž krajský soud měl pro tuto vadu napadenou část aktualizace ZÚR JMK zrušit.

D. Vyjádření odpůrce a osob zúčastněných na řízení

[60] Odpůrce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

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

[62] **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); poukazuje na to, že územní studie Optimalizovanou variantu nehodnotila, nemohla ji tudíž ani porovnat. Zpochybňuje dopravní úvahy v územní studii, neboť nebyla posouzena Optimalizovaná varianta (ing. K. 2015, 2016). Zadáání územní studie pořizovatelem považuje za zmanipulované, tvrdí, že územní studie neprokázala nerealizovatelnost u žádné varianty, což krajský soud zcela pominul; při pořizování aktualizace ZÚR JMK došlo k vyloučení těch variant, které byly realizovatelné, ale které zpracovatel územní studie označil dle jeho názoru jako nedoporučené. Není zřejmé, dle čeho krajský soud dospěl k závěru, že územní studie byla zadána korektně, resp. dle čeho tuto korektnost posuzoval. Krajský soud dle osoby zúčastněné na řízení přehlíží skutečnost, že Optimalizovaná varianta byla vyloučena již z procesu pořizování územní studie, přičemž krajský soud doložený dopis náměstka hejtmana ze dne 19. 11. 2018 (který je jasným důkazem) v rozsudku ani nezmínil; pominul tedy důkaz, který byl povinen zohlednit; krajský soud uchopil celou problematiku nesprávně a bez kritického hodnocení akceptoval manipulativní formulace odpůrce. Za zcela rozporné považuje tvrzení, že Optimalizovaná varianta by neodlehčila městu Brnu, naopak argumentuje, že varianta zvolená je průtahem města a městu jako celku nemůže odlehčit, pouze nesystémově přenáší zátěž z jedné části města do druhé. Krajský soud se nepřípustně postavil do role arbitra stran toho, která varianta je vhodnější.

[63] Osoba zúčastněná na řízení se dále vyjadřuje k vadám územní studie, především poukazuje na kritická expertní hodnocení hlukové studie; vyjadřuje se ke smyslu směrnice SEA a nutnosti posouzení variantního řešení. Dále poukazuje na Politiku územního rozvoje ČR (PÚR) schválenou vládou ČR pro komunikaci 43, jedná se o komunikaci transevropskou, která je součástí evropské silniční sítě TEN-T. Obdobně se vymezuje proti vadám rozptylové studie. Dle osoby zúčastněné na řízení měl krajský soud provést výslech osob nadaných znalostmi v otázkách hlukovosti a znečištění ovzduší, tak jak to učinil NSS

pokračování

ve věci sp. zn. 1 Ao 7/2011. Dále se podrobně vyjadřuje k dopravnímu modelování a jeho jednotlivým aspektům; tvrdí, že tranzitní doprava nebyla správně modelována, což stěžovatelé v návrhu namítali, nicméně krajský soud pouze předeštel spekulativní úvahy bez jakýchkoli odborných podkladů; dále předkládá podrobné hodnocení dopravní účinnosti jednotlivých variant; konstatuje, že krajský soud nesprávně pojal problematiku dopravního modelování a akceptoval nesprávné tvrzení zpracovatele územní studie o bezvýznamnosti tranzitu. Kriticky se rovněž obsáhle vyjadřuje např. k (ne)realizovatelnosti výsledného řešení; dokumentace SEA nemůže dokládat realizovatelnost záměru, pokud odkazuje na neurčitá nadstandardní opatření. Především dle osoby zúčastněné na řízení neměl krajský soud tolerovat nezakreslení tunelu pod Kuřimskou horu, v daném případě se jedná o reliéfové převýšení cca 140 m, použití symbolu pro povrchový koridor je tak zásadní chybou.

[64] **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 č. 5 odst. 1 směrnice SEA, konstatuje, že krajský soud se nevypořádal s konkrétně namítanými vadami územní studie, poukazuje na dopravní zatížení tranzitní dopravou, jakož i na další skutečnosti zmiňované stěžovateli i Doc. RNDr. P. F., CS. Nejvyšší správní soud nepovažuje za potřebné opakovat všechny obsahově shodné výhrady a námitky již jednou výše uvedené.

[65] **Nejvyšší správní soud** na tomto místě považuje za vhodné předeslat, že je vázán kasačními námitkami, které v podané kasační stížnosti včas a řádně uplatnili stěžovatelé. Pouze v rozsahu těchto námitek pak hodnotí a přihlíží rovněž k vyjádření osob zúčastněných na řízení. Není však povinen 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. Kasační soud tedy není povinen v tomto řízení vypořádávat jednotlivé detailní námitky, které k obecným námitkám stěžovatelů vnesou osoby zúčastněné na řízení nad rámec stěžovateli řádně uplatněných stížných bodů. V opačném případě by totiž kasační soud *de facto* rozhodoval o kasačních stížnostech osob zúčastněných na řízení, které však řádně nesplnily podmínky řízení. 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 stěžovateli (rozsudek NSS ze dne 23. 10. 2003, sp. zn. 2 As 11/2003-164 [232/2004 Sb. NSS]). Z obsahu vyjádření osob zúčastněných na řízení přitom vyplývá, že v jednotlivých bodech svého vyjádření v podstatě obhajují důvodnost stížní argumentace. Z uvedeného důvodu Nejvyšší správní soud nepovažoval za potřebné rekapitulovat podrobné analýzy a rozborů rozptylové a hlukové studie vč. dopravního modelování, které přesahují rámec stěžovateli uplatněných kasačních námitek.

E. Doplnění podání stěžovatelů – návrh na položení předběžné otázky Soudnímu dvoru
EU

[66] Dne 2. 5. 2022 bylo Nejvyššímu správnímu soudu doručeno podání, v němž se stěžovatelé opětovně vracejí ke kasační argumentaci stran neprovedení variantního posouzení, poukazují na již odkazované evropské předpisy (zejm. směrnici SEA; k tomu odkazují na odst. 114-119 a 124 návrhu), opakují, že zásadním pochybením odpůrce bylo nevyhodnocení Optimalizované varianty, dále rekapituluje argumentaci krajského soudu a svoji dosavadní argumentaci, shrnuje významné skutkové okolnosti (zde opětovně poukazují na vymezení „rozumných variant“ již v ZÚR JMK z roku 2016, na přednosti Optimalizované varianty a severního obchvatu Kuřimi; poukazují na vady územní studie, která neproověřila základní systémy územních rezerv dle ZÚR JMK z roku 2016, poukazují na to, že do územní studie byla zahrnuta „dálniční“ varianta D.6. která je sice svou stopou blízká Optimalizované variantě, ale je od ní významně odlišná dopravní obslužností v klíčové oblasti severně od Kuřimi. Dále poukazují opakovaně na střet koridoru komunikace 43 s EVL s výskytem prioritních stanovišť Malhostovické kopečky; opětovně zmiňují, že komunikace 43 je dle PÚR součástí transevropské sítě TEN-T a má být tedy využívána pro dálkovou tranzitní dopravu, která nepříznivě ovlivní území dotčených obcí.

[67] Stěžovatelé současně specifikovali celkem šest konkrétních podrobných otázek, které dle nich vyplynuly z procesu pořizování aktualizace ZÚR JMK, konkrétně v rámci vyhodnocení SEA řádně a plnohodnotně vyhodnotit Optimalizovanou variantu komunikace 43 a variantu severního obchvatu Kuřimi; navrhli současně, aby Nejvyšší správní soud podle čl. 267 Smlouvy o fungování EU předložil Soudnímu dvoru EU předběžné otázky (které stěžovatelé detailně formulovali) týkající se interpretace čl. 5 odst. 1 směrnice SEA.

F. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[68] **Nejvyšší správní soud** zjistil, že Nejvyšší soud Irska položil dne 25. 11. 2022 Soudnímu dvoru EU předběžnou otázku ve věci *Friends of the Irish Environment CLG v. Government of Ireland*, C-727/22, která se týká výkladu čl. 5 odst. 1 směrnice SEA. Konkrétně se irský Nejvyšší soud dotázal, zda „*musí být článek 5 a příloha 1 směrnice SEA vykládány v tom smyslu, že je-li požadováno posouzení vlivů na životní prostředí podle čl. 3 odst. 1, zpráva o vlivech na životní prostředí, která je v něm stanovena, by měla, jakmile jsou k upřednostňované možnosti identifikovány rozumné varianty, provést na srovnatelném základě posouzení upřednostňované možnosti a rozumné varianty? Je-li odpověď na otázku (a) kladná, je požadavek směrnice splněn, pokud jsou rozumné varianty posouzeny na srovnatelném základě před výběrem upřednostňované možnosti a poté je posouzen návrh plánu nebo programu a úplnější posouzení vlivů na životní prostředí je následně provedeno pouze s ohledem na upřednostňovanou možnost?*“ (viz Úř. věst. EU, 20. 2. 2023, C 63, str. 20), která se týká i výkladu čl. 5 odst. 1 směrnice SEA).

[69] Nejvyšší správní soud naznal, že výsledek řízení před Soudním dvorem EU by mohl mít vliv na posouzení projednávané věci, proto v souladu s § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. usnesením ze dne 30. 3. 2023, č. j. 5 As 382/2021-164, řízení o kasační stížnosti do rozhodnutí Soudního dvora EU o předběžné otázce přerušil.

[70] Soudní dvůr EU dne 4. 10. 2024 ve věci C-727/22, vydal rozsudek, v němž konstatoval, že vzhledem k odpovědím na předběžné otázky č. 1 a 2 není třeba zkoumat

pokračování

položenou otázku č. 3 týkající se výkladu čl. 5 odst. 1 a 2 Směrnice SEA. K této otázce se tak věcně nijak nevyjádřil. Nejvyšší správní soud vydal následně dne 10. 10. 2024 usnesení č. j. 5 As 382/2023-175, kterým rozhodl o pokračování v řízení.

[71] **Stěžovatelé** zaslali v reakci na usnesení o pokračování v řízení **vyjádření**, v němž opětovně poukazují na to, že měly být v průběhu pořizování aktualizace ZÚR JMK posuzovány známé koncepční varianty vymezení koridoru kapacitní komunikace č. 43 a další související dopravní záměry, zejména obchvat města Kuřimi, měla být posouzena Optimalizovaná varianta komunikace 43 podle dopravní studie Ing. K., která také vytváří severní obchvat Kuřimi. Stěžovatelé konstatují, že Soudní dvůr EU sice neodpověděl na otázku předloženou Nejvyšším soudem Irsko, přesto se domnívají, že mimo jiné na základě nových podkladů publikovaných v průběhu řízení ve věci C-727/22, může NSS o kasační stížnosti rozhodnout tak, že rozsudek krajského soudu zruší, aniž by sám předběžné otázky Soudnímu dvoru EU, které k výkladu čl. 5 odst. 1 směrnice SEA navrhli stěžovatelé, předkládal. Konkrétně odkázali na stanovisko generální advokátky Juliane Kokott k předběžným otázkám předloženým Nejvyšším soudem Irsko a vyjádření České republiky ze dne 29. 3. 2024; z obou těchto dokumentů, jejichž závěry stěžovatelé rekapituluji a cituji, dle stěžovatelů vyplývá, že v souladu s čl. 5 odst. 1 a 2 směrnice SEA se v rámci vyhodnocení vlivů plánu a programu na životní prostředí (tzv. vyhodnocení SEA) musí provést identifikace rozumných variant řešení, jejich popis a vzájemné porovnání jejich vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví. Navrhovatelé v této souvislosti připomínají, že v období od vydání napadeného rozsudku krajského soudu bylo úředně doloženo, že upozornění stěžovatelů na nesprávnost původního oficiálního českého překladu směrnice SEA bylo oprávněné.; dne 14. 7. 2022 byla v Úředním věstníku Evropské unie C271/20 zveřejněna „*Oprava směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí*“ k čl. 5 odst. 1 oficiálního překladu Směrnice SEA s tím, že místo formulace „... *ve které se určí, popíšíou a posoudí možné významné vlivy na životní prostředí vyplývající z provádění plánu nebo programu a rozumná náhradní řešení s přihlédnutím k cílům...*“ má být správně uvedeno „... *ve které se určí, popíšíou a posoudí možné významné vlivy na životní prostředí vyplývající z provádění plánu nebo programu a rozumných variant s přihlédnutím k cílům...*“ Tato změna v oficiálním překladu je dle stěžovatelů sama o sobě zásadním novým právním podkladem, který problematiku potřeby posuzování variant do značné míry i bez řízení o předběžné otázce objasňuje.

[72] Stěžovatelé dále doplňují některé skutečnosti vycházející z nového odborného podkladu - „*Abstrakt odborné studie VUT Brno- Směrový průzkum tranzitní jízdy vozidel městem Brnem, prosinec 2022*“, které dle nich potvrzují již před krajským soudem předloženou argumentaci k otázce vyhodnocení rozsahu a podílu tranzitní dopravy a nesprávnost závěrů krajského soudu, podle nichž je kritérium „dopravní účinnosti“ jediným relevantním aspektem pro vyhodnocení varianty koridoru komunikace jako „rozumného“ řešení a zejména nesprávnost tvrzení odpůrce i krajského soudu, že pouze trasování komunikace 43 přes intravilán města Brna, na rozdíl od obchvatu celého města Brna a severní části brněnské aglomerace, může odlehčit dopravnímu zatížení města Brna. Stěžovatelé odkazují na četné provedené analýzy dat, z nichž dle nich vyplývá, že bez obchvatu Brna žádná doprava z Brna odvedena není, resp., že celková tranzitní doprava

přes Brno bude po napojení nové komunikace 43 na dálnice D1a D35 a po dobudování sítě TEN-T pouze narůstat.

[73] Stěžovatelé doplňují rovněž odkazy na rozhodnutí krajského soudu vydaná po podání jejich kasační stížnosti, která jsou relevantní ve vztahu k otázce požadavků na vyhodnocení SEA pro aktualizaci ZÚR JMK; krajský soud v odkazovaných rozsudcích posoudil obsah a kvalitu tohoto vyhodnocení zcela odlišně než v rozsudku nyní napadeném kasační stížností stěžovatelů.

[74] **Odpůrce** zaslal v reakci na usnesení o pokračování v řízení **vyjádření**, v němž konstatuje, že oprava českého znění směrnice SEA, stanovisko generální advokátky ani vyjádření ČR nepředstavují významné nové skutečnosti, které by vyvrátily závěry krajského soudu vyslovené v napadeném rozsudku, v rozsudku ze dne 28. 2. 2022, č. j. 67 A 10/2021-918, a v rozsudku ze dne 26. 10. 2021, č. j. 65 A 6/2021-465, s nimiž se odpůrce ztotožňuje a považuje je za správné. Odpůrce zdůrazňuje, že není možné vyžadovat, aby v procesu SEA prověřoval všechny známé a myslitelné varianty vedení koridoru v koncepci. Takový požadavek by znamenal, že každou myslitelnou nebo navrženou variantu by bylo třeba podrobit SEA. Došlo by tím k nepřiměřenému rozšíření procesu SEA na v podstatě neomezené množství variant. Jednalo by se o příliš extenzivní výklad směrnice SEA. Odpůrce považuje za legitimní svůj postup, kdy nejprve jednotlivé myslitelné varianty prověřil územní studií; v tomto územně plánovacím podkladu si odpůrce zvolil větší míru detailního návrhu koridorů, a tomu odpovídající větší míru detailu jejich posouzení, než mu byla umožněna v samotné aktualizaci zásad územního rozvoje. Odpůrce územní studii řádně zaevidoval, čímž se její obsah stal neopominutelným podkladem pro pořizování první aktualizace jeho zásad územního rozvoje. Odpůrce si nepočínal při určení rozumných variant svévolně; naopak postupoval v souladu s právními předpisy, transparentně a racionálně, když vysvětlil, proč některé varianty vyloučil a dále je neposuzoval. Ke stěžovateli odkazované rozdílné judikatuře krajského soudu odpůrce podotýká, že stěžovatelé citují z rozsudků, v nichž krajský soud rozhodoval o návrzích na zrušení částí územních plánů obcí na území Jihomoravského kraje, a dovozují z nich, že tyto rozsudky ohledně vyhodnocení SEA „do značné míry podporují argumentaci stěžovatelů“ (bod 47 vyjádření stěžovatelů). Takové tvrzení je značně zjednodušující. Předně předmětem přezkumu v citovaných rozsudcích nebylo vyhodnocení SEA aktualizace ZÚR JMK, nýbrž územní plány jednotlivých obcí. Dále se krajský soud k vyhodnocení SEA vyjadřoval v kontextu jednotlivých obcí a potřebné míry podrobnosti vyhodnocení SEA na obecní úrovni, nikoli na krajské, a jeho tvrzení tak byla vyslovena z „obecního“ úhlu pohledu. Jinými slovy, krajský soud dospěl k závěru, že vyhodnocení SEA aktualizace ZÚR JMK pro využití pro územní plány jednotlivých obcí je nedostatečné; nikoli, že by vyhodnocení SEA aktualizace ZÚR JMK jako takové bylo nedostatečné. Míra obecnosti SEA aktualizace ZÚR JMK odpovídala míře obecnosti, v níž byla v souladu se svým postavením v hierarchii územně plánovací dokumentace zpracována aktualizace ZÚR JMK. Sám krajský soud v rozsudku ze dne 11. 7. 2023, č. j. 66 A 1/2023-175, ve věci územního plánu obce Moravské Knínice uvedl, že „obsah vyhodnocení předpokládaných vlivů zásad územního rozvoje na udržitelný rozvoj území, musí proběhnout v podrobnosti a míře konkrétnosti, jakou má tato územně plánovací dokumentace.“ Odpůrce dále poukazuje na to, že rozsudek krajského soudu sp. zn. 65 A 3/2017, s nímž stěžovatelé nesouhlasí, byl

pokračování

potvrzen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2023, č. j. 2 As 224/2022-105. Odpůrce setrvává na návrhu, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[75] **Nejvyšší správní soud** po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Kasační stížnost neshledal důvodnou.

I. *(ne)přezkoumatelnost rozsudku krajského soudu*

[76] Nejvyšší správní soud především připomíná, že kasační stížnost je mimořádným opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví; musí kvalifikovaným způsobem zpochybňovat právě rozhodnutí krajského soudu, nikoli námitkami opakovaně mířit k aktu správního orgánu (viz rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2007, sp. zn. 8 Afs 106/2006, či usnesení NSS ze dne 30. 6. 2020, č. j. 10 As 181/2019-63, č. 4051/2020 Sb. NSS). Stěžovatelé v převážné míře *de facto* vznášejí opakované námitky proti postupu odpůrce při přijímání aktualizace ZÚR JMK, které byly uplatněny v návrhu, který předložili krajskému soudu. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem nemůže být „*jakýmsi druhým pokusem ještě jednou a z pohledu stěžovatele lépe uvážit o tomtéž*“ (viz rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2019, č. j. 1 Afs 44/2019-41).

[77] Nejvyšší správní soud rovněž opakovaně připomíná, že obsah a kvalita kasační stížnosti předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek NSS ze dne 15. 7. 2021, č. j. 1 As 132/2021-30). Na straně jedné, strohá a obecná kasační argumentace vede k vypořádání kasační stížnosti pouze v odpovídající (nízké) míře detailu. Na straně druhé, rozsahově excesivní kasační stížnost, která je však obsahově nesourodá, má za následek, že se soud při vypořádání kasační stížnosti omezí na podstatu věci a s jednotlivými námitkami se případně vypořádá prostým odkázáním na příslušnou pasáž odůvodnění přezkoumávaného rozhodnutí (srov. např. rozsudek NSS ze dne 12. 10. 2021, č. j. 1 Afs 163/2021-52). Nejvyšší správní soud s ohledem na to, jakým způsobem byly formulovány uplatněné kasační námitky, na ně rovněž pouze v obecné míře v tomto rozsudku reaguje.

[78] Obsáhlá kasační stížnost stěžovatelů, včetně jejího několikerého doplňování, je značně nepřehledná, kasační argumentace k jednotlivým otázkám se opakuje na několika místech, stěžovatelé uplatňují řadu shodných dílčích námitek na různých místech, některé námitky jsou až příliš konkrétní a některé naopak nekonkrétní, jsou nekonceptně začleněny do jiných částí, než k nimž by se měly vztahovat nebo jsou vloženy mezi dlouhé citace textů, tabulek a analýz. Stěžovatelé se opakovaně vracejí k obsáhlému popisování celé historie přijímání ZÚR JMK, resp. jejich aktualizace, přičemž odkazují na související judikaturu zabývající se přezkumem ZÚR JMK, zmiňují zejm. rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526 (rušící původní ZÚR JMK z roku 2011), rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. 12. 2017, č. j. 65 A 3/2017-931, resp. rozsudek NSS ze dne 30. 5. 2019, č. j. 2 As 122/2018-512, z této judikatury poté mimo jiné dovozují závěry dle jejich názoru podstatné pro nyní projednávanou věc (např. povinnost posouzení SEA

všech původně vymezených územních rezerv v ZÚR JMK z roku 2016, upřednostnění Optimalizované varianty a severního obchvatu Kuřimi v ZÚR JMK, apod.).

[79] Odpůrce se námitkami, které stěžovatelé uplatňují, zabýval v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy, jeho závěry poté podrobil přezkumu krajský soud, přičemž se s nimi ztotožnil. V této souvislosti zdejší soud připomíná rozsudek NSS ze dne 14. 6. 2017, č. j. 3 As 123/2016-40, dle kterého stěžovatelům nic nebrání zopakovat žalobní (návrhovou) argumentaci v případech, ve kterých ji krajský soud dostatečně nevypořádal, směřuje-li taková argumentace k existenci kasačního důvodu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (tedy nepřezkoumatelnosti soudního rozhodnutí či jiné vadě řízení před krajským soudem). Nutno konstatovat, že stěžovatelé argumentují „v kruhu“. Opakují obsah svých námitek a připomínek, vč. různých odborných posudků a vyjádření v procesu přijímání aktualizace ZÚR JMK (zejména co se týče vytykánych vad územní studie), poukazují na uplatněné návrhové námitky, citují k nim závěry krajského soudu dle jednotlivých odstavců odůvodnění, s nimiž nesouhlasí; namítají, že se krajský soud nevypořádal s jejich argumentací dostatečně, jeho závěry jsou nesprávné nebo nepřezkoumatelné. V řadě případů mají za to, že se soud s jejich argumentací nevypořádal vůbec, současně tvrdí, že posouzení soudu je nesprávné. Již tato argumentace stran tvrzené nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] je matoucí. Pokud stěžovatelé tvrdí, že se krajský soud návrhovým bodem nezabýval, nelze současně tvrdit, že se s ním vypořádal nesprávně.

[80] Stěžovatelé předně vytykají krajskému soudu, že aniž by se zabýval argumentací stěžovatelů, uvedl svoji vlastní verzi skutkových tvrzení, která vzal jako podstatná pro posouzení otázky povinnosti odpůrce posoudit v rámci procesu pořizování aktualizace ZÚR JMK a vyhodnocení SEA variantní řešení (viz popis vybraných aspektů obsahu ZÚR JMK z roku 2016 a aktualizace ZÚR JMK, odkazy na zadání, obsah a závěry územní studie, vybraná stanoviska dotřených orgánů k návrhu aktualizace ZÚR JMK a závěry rozsudku krajského soudu ze dne 20. 12. 2017 sp. zn. 65 A 3/2017). Namítají, že krajský soud dospěl průběžně k závěru o správnosti a korektnosti jednotlivých postupů odpůrce a to dříve, než by se zabýval návrhovou argumentací navrhovatelů, přičemž argumentaci vypořádává značně výběrově, nesystematicky, zčásti pouze implicitně, a řadu argumentů zcela pomíjí. Takový postup krajského soudu dle stěžovatelů zakládá nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů.

[81] Nejvyšší správní soud námitce nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu nepřisvědčil. Nejvyšší správní soud podotýká, že nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatelů o tom, jak měl krajský soud rozhodnout, resp. jak podrobně by mělo být soudní rozhodnutí odůvodněno, ale objektivní překážkou, která znemožňuje věcný přezkum napadeného rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35). Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, či pro nesrozumitelnost musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS). Z ustálené judikatury NSS vyplývá, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal

pokračování

soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při utváření právního závěru a proč považuje argumentaci účastníků řízení za (ne)správnou (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, nebo rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004-62, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-75 a ze dne 30. 1. 2014, č. j. 7 Ans 16/2013-39). Rozsudek krajského soudu požadavky přezkoumatelnosti splňuje. Ostatně, měl-li by být rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný, stěžít by s ním stěžovatelé (stejně jako osoby zúčastněné na řízení) v takovém rozsahu nyní polemizovali.

[82] Nutno též upozornit, že soud není povinen výslovně reagovat na každé tvrzení v návrhu, postaví-li své závěry na ucelené argumentaci, která věcně pokryje všechny argumentační pozice návrhu, tj. vytvoří-li ve svém souhrnu ucelenou argumentaci, z níž alespoň implicitně vyplývá, jak bylo o těchto návrhových námitkách uváženo. Povinností soudu je skutkové a právní posouzení věci ve vztahu k rozhodným ustanovením zákona, přičemž požadavek na přezkoumatelnost rozhodnutí vyžaduje i vypořádání návrhových bodů; to však neznamená, že je soud povinen dopodrobna pojednat o každé tvrzené námitce či „podnámitce“ či „podbodů“, zejména za situace, kdy je návrh značně rozsáhlý a námitky se opakují, či zacházejí do podrobností způsobem nezasahujícím svým významem konečné rozhodnutí. Ústavní soud např. v nálezu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, uvedl: *„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.“*). Krajský soud, byť v projednávané věci nereaguje výslovně na každou dílčí námitku uplatněnou v návrhu (čítajícího 78 stran), vypořádal se s podstatou a smyslem uplatněné argumentace, i když třeba na jiném místě, než stěžovatelé očekávali. Skutečnost, že se krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku odchyluje od struktury podaného návrhu, sama o sobě jeho nepřezkoumatelnost nezakládá; co do strukturovanosti totiž návrh není pro soud závazný. Ačkoliv tedy na námitky uplatněné v návrhu krajský soud odpověděl zřejmě jiným způsobem, než by si stěžovatelé představovali, nejedná se o vadu způsobující nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. V řadě dílčích námitek stěžovatelé tvrdí, že se s jejich návrhovým bodem krajský soud nevypořádal, ačkoli z odůvodnění napadeného rozsudku je zřejmé, že vypořádány byly (např. tvrzené nevypořádání námitek stran účelového zúžení šíře koridoru v lokalitě Malhostovické kopečky - viz bod 116-118 napadeného rozsudku).

[83] Jde-li o námitku, že krajský soud nekriticky převzal závěry odpůrce, Nejvyšší správní soud podotýká, že námitky stěžovatelů uplatněné v návrhu jsou co do jejich podstaty totožné s těmi, které byly předmětem námitek a připomínek v procesu přijímání přezkoumávané aktualizace ZÚR JMK. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá: *„Je-li rozhodnutí žalovaného důkladné, je z něho zřejmé, proč žalovaný nepovažoval právní argumentaci účastníka řízení za důvodnou a proč jeho odvolací námitky považoval za liché, mylné nebo vyvrácené, shodují-li se žalobní námitky s námitkami odvolacími a nedochází-li krajský soud k jiným závěrům, není praktické a ani časově úsporné zdlouhavě a týmiž nebo jinými slovy říkat totéž. Naopak je vhodné správné závěry si přisvojit se soublesnou poznámkou“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs

75/2005-130, č. 1350/2007 Sb. NSS.). Z napadeného rozsudku vyplývá, že se krajský soud se závěry učiněnými odpůrcem v napadeném opatření obecné povahy na základě obsahu spisu a dalších podkladů ztotožnil, proto nebylo třeba, aby v odůvodnění rozsudku uváděl další nové důvody pro zamítnutí návrhu, jimiž by prakticky toliko zopakoval závěry odpůrce.

[84] Stěžovatelé do řízení před krajským soudem nevnесли žádné nové argumenty ani neoznačili žádné nové relevantní důkazy, jež by mohly vést k jiným skutkovým zjištěním či jinému právnímu posouzení věci. Za této situace nelze očekávat, že odůvodnění rozsudku krajského soudu se bude zásadně lišit od odůvodnění přezkoumávaného opatření obecné povahy předestřené odpůrcem. Při přezkoumání opatření obecné povahy vycházel krajský soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy (§ 101b odst. 3 s. ř. s.). Všechny skutečnosti a je prokazující důkazní prostředky musí proto stěžovatelé uvést a navrhnout již v řízení před soudem prvního stupně (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2016, č. j. 9 Afs 269/2015-54). Nejvyšší správní soud podotýká, že smyslem soudního přezkumu není přenesení procesu projednávání zásad územního rozvoje či jejich aktualizace do řízení před soudem; to je podpořeno i tím, že zákon zde podrobil soudní řízení velmi krátké lhůtě (§ 101d odst. 2 s. ř. s.). Není proto ani na místě, aby stěžovatelé ve fázi řízení kasačního předkládali nové důkazy. Nejvyšší správní soud není opravnou instancí, ale jeho úkolem je zejména přezkoumat závěry krajského soudu, které zaujal k jednotlivým skutkovým a právním zjištěním. Na tomto místě Nejvyšší správní soud konstatuje, že ke studii VUT z prosince 2022, kterou stěžovatelé předložili k argumentaci ohledně dopravní vytiženosti města Brna, nepřihlížel, neboť tento dokument neposuzoval ani krajský soud (§ 109 odst. 5 s. ř. s.); tato studie byla vyhotovena až poté, kdy byl rozsudek krajského soudu (dne 26. 10. 2021) vydán.

II. *(Ne)posouzení variantního řešení (čl. 5 směrnice SEA)*

[85] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že krajský soud se v rozsahu obsahu návrhu dostatečně zabýval tím, zda pořizovatel a odpůrce (ne)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 na základě obsahu 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, vč. namítaných vad územní studie [především v souvislosti s namítanou (ne)realizovatelností vybrané varianty]. Krajský soud se zcela správně zabýval proto 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. Krajský soud nepominul přitom ani skutečnost podle navrhovatelů podstatnou, zda klíčovým důvodem, na základě kterého obstály ZÚR JMK před krajským soudem v rozsudku krajského soudu č. j. 65 A 3/2017-931, ze dne

pokračování

20. 12. 2017, bylo právě užití institutu územní rezervy ve vztahu ke komunikaci 43 a obchvatu Kuřimi.

[86] Stěžovatelé především tvrdí, že z obsahu ZÚR JMK z roku 2016 i dalších podkladů vyplývá existence územních variant komunikace 43 a obchvatu Kuřimi; tyto varianty dle nich 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. Stěžovatelé zde odkazují na rozsudek krajského soudu sp. zn. 65 A 2/2017, potažmo rozsudek NSS sp. zn. 2 As 122/2018 (ústavní stížnost proti němu byla usnesením ze dne 28. 4. 2020, sp. zn. IV. ÚS 2682/19, odmítnuta).

[87] 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 směrnici 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 neplyne 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 neplyne 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 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); obdobně viz též rozsudky NSS 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). Nejvyšší správní soud podotýká, že ani Ministerstvo životního prostředí nevyžadovalo vyhodnocení variant v rozsahu vymezených územních rezerv.

[88] Ministerstvo životního prostředí požadovalo v rámci vyhodnocení vlivů na životní prostředí aktualizace ZÚR JMK provést vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů, přičemž konstatovalo mimo jiné: „Vyhodnocení těchto vlivů na životní prostředí je třeba zpracovat na úrovni konkrétních navržených koridorů, stejně tak je následně nezbytné vyhodnotit návrh Aktualizace č. 1 ZÚR JMK jako celek s ohledem na širší vztahy a vazby a v souvislosti se stavem v území a záměry v území schválenými k realizaci či záměry uvažovanými. (...) Tam, kde budou zjištěny potenciální negativní kumulativní nebo synergické vlivy, je nutné navrhnout kompenzační opatření a případný monitoring těchto potenciálních vlivů.“ (viz přípis ze dne 11. 2. 2019, č.j. MZP/2019/710/232). Ministerstvo tedy již vycházelo z variant koridorů (nikoli původních územních rezerv). Jestliže tedy Ministerstvo životního prostředí či jiný orgán ochrany přírody uplatnil požadavek na prověření jednotlivých variant, dopadal v této fázi takový požadavek již pouze na dílčí varianty Bystrcké/Německé varianty komunikace 43. Ministerstvo životního prostředí tedy stanovilo požadavek na provedení variantního vyhodnocení vlivů na životní prostředí pouze u dílčích variant Bystrcké/Německé stopy komunikace 43, nikoli u územních rezerv, jak dovozují stěžovatelé.

[89] V rozsudku ze dne 30. 5. 2019, č. j. 2 As 122/2018-512, na který stěžovatelé na podporu svého přesvědčení, že měla být posouzena rovněž varianta Optimalizovaná, odkazují, se Nejvyšší správní soud (jakož i předtím krajský soud) zabýval pouze zákonností vymezení územních rezerv; nebyla přitom shledána nereálnost využití územních rezerv, přičemž bylo rovněž uvedeno, 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 zjišťovacím 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.“

pokračování

[90] Krajský soud v rozsudku č. j. 65 A 3/2017-931, ze dne 20. 12. 2017, 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...*“. 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.

[91] Závěry stěžovatelů, že již ZÚR JMK z roku 2016 předpokládaly variantní posouzení v SEA, resp. takový závěr dovozují z judikatury, tedy nejsou správné. ZÚR JMK neuložily provést posouzení SEA všech 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. j. 2 As 224/2022-105; mimo jiné konstatoval: „*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. K.“ 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 studii. (...) 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.*“

[92] 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...“.

[93] Stěžovatelé namítají, že ZÚR JMK vymezily odlišnou koncepci, od které se aktualizace ZÚR 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 zpracováním územní studie. Nejvyšší správní soud považuje postup odpůrce, pokud nejprve jednotlivé myslitelné varianty prověřil územní studií, za 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 dopravní infrastruktury nezahrnul do pořizování aktualizace zásad územního rozvoje, a proto je nepodrobil posouzení SEA. Takovému postupu není co vyčíst.

[94] 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 způsobem souladným se zákonem. Územně plánovací dokumenty jakéhokoliv 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 mimo jiné poukázal na to, 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 daném případě bylo na místě posoudit, vzhledem k současnému stavu v území (oproti stavu z roku 2011, resp. 2016), zda lze považovat variantu Optimalizovanou stále za nejlépe vyhovující, či kritérium „rozumnosti“ naplňuje varianta jiná.

[95] Nejvyšší správní soud podotýká, že ustanovení stavebního zákona [§ 38 odst. 2, § 40 odst. 2 písm. e) stavebního zákona] nelze vykládat tak, že až do okamžiku schvalování aktualizace zásad územního rozvoje je nutno počítat se všemi variantami podle dříve schválených územních rezerv. Jestliže je územní rezerva zásadně pouze dočasným institutem, který má své místo pouze do doby prověření možností využití řešeného území, pak nelze považovat za nezákonný (ani jinak obecně nekorektní) postup pořizovatele, který při hledání vhodné stopy komunikace 43 a varianty obchvatu Kuřimi pracoval dále pouze s dílčími variantami v rámci Bystrcké/Německé varianty. Optimalizovaná varianta ve výběru dále uvažovaných variant nebyla, neboť by neodlehčila městu Brnu a její volba by tudíž nedávala smysl; nebylo důvodu nadále formálně pracovat s variantou, jež by nespĺňovala smysl řešení (byť jí mělo být odlehčení dopravy pouze v určitém území, byť se to logicky projeví nevýhodami v území jiném a byť to kritikům tohoto řešení, jež logicky vnímají především tyto nevýhody, nemusí vyhovovat).

pokračování

[96] Stěžovatelé namítají, že krajský soud dospěl k nesprávnému právnímu závěru, že si může pořizovatel zásad územního rozvoje 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. Navrhovaný postup stěžovatelů neodpovídá znění zákonné úpravy regulující vyhodnocování vlivů nástrojů územního plánování.

[97] Nelze především pominout, že transpozice směrnice SEA, konkr. čl. 5 odst. 1, byla provedena v § 19 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“). Samotná směrnice tak může být použita pouze k eurokonformnímu výkladu transponovaných ustanovení. Podle § 19 odst. 2 stavebního zákona *„úkollem 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, popíší 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 ptáčích oblasti.“* 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, 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 ke splnění 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 *„popíší 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 jednoznačně 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 nebo programu.

[98] Ve vztahu k zásadám územního rozvoje je pak povinnost vyhodnocovat vlivy na životní prostředí stanovená směrnicí SEA transponována do § 36 odst. 1 stavebního

zákona. Byť je v tomto ustanovení ve vztahu k posuzování vlivů na životní prostředí poněkud zvláště použít odlišný pojem „přijatelné alternativy“ cíle zásad územního rozvoje, s ohledem na to, že se stále jedná o ustanovení transponující čl. 5 odst. 1 směrnice SEA, není důvod vykládat toto ustanovení odlišně. Ostatně Nejvyšší správní soud již v bodě 130 výše citovaného rozsudku NSS ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526 uvedl, že 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, popíší 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 (obdobně viz např. rozsudek NSS ze dne 4. 5. 2018, sp. zn. 8 As 128/2017-54).

[99] Nelze stěžovatelům přisvědčit, 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 alternativy). To znamená, že *rozumnost* je *a priori* vlastnost variant k preferovanému řešení s přihlédnutím k cílům a zeměpisné oblasti, pokud vůbec mají být popsány a posouzeny v SEA. Je tedy zcela v souladu se zákonem a evropským právem, pokud si odpůrce stanovil za cíl aktualizace ZÚR JMK maximální dopravní účinnost Brna, a pokud 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 JMK 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.

[100] Stěžovatelé poukazují na to, že za Optimalizovanou variantu měla být v řízení před krajským soudem označovaná varianta D.6 zkoumaná v územní studii, která však nebyla shodná s Optimalizovanou variantou, s jejímž prověřením počítaly zásady územního rozvoje z roku 2016. Dle Nejvyššího správního soudu s ohledem na okolnosti projednávané věci není podstatné, zda byla varianta D.6 původně zamýšlenou Optimalizovanou variantou či nikoliv. Z územní studie a následně z aktualizace ZÚR JMK totiž vyplynulo, že všechny varianty, které vedly tzv. Bítýšskou stopou, nikoliv Bystrckou stopou, vykazovaly pouze omezenou dopravní účinnost na 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. Je pravdou, že v Bítýšské stopě vedoucí boskovickou brázdou byla vedena územní rezerva RDS01, zjevně se tak v zásadách územního rozvoje před jejich aktualizací

pokračování

nevyklučovala možnost vymezit koridor i v této oblasti. Jak Nejvyšší správní soud podotkl výše, územní plánování je však trvalá, soustavná a komplexní činnost orgánů územního plánování a stavebních úřadů, nic proto nebrání tomu, aby v důsledku běhu času vyšly najevo další cíle, které je nástroji územního plánování potřeba naplnit, s ohledem, na něž je následně potřeba upravit původní záměr regulace území. Jinými slovy, pokud od vymezení územní rezervy došlo k takové změně poměrů v území, že primárním cílem územního plánování ve vymezené oblasti musí být maximální dopravní účinnost Brna, pak to nebrání tomu, aby se původně „rozumně“ uvažované varianty řešení staly v důsledku toho variantami nerozumnými.

III. Nepoložení předběžné otázky SDEU

[101] Nejvyšší správní soud si je vědom své povinnosti, jakožto soud posledního stupně, obrátit se s ohledem na relevanci práva Evropské unie v projednávané věci (konkr. čl. 5 odst. 1 směrnice SEA) na Soudní dvůr EU s předběžnou otázkou (čl. 267 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie). Je proto třeba odůvodnit, proč tak k návrhu stěžovatelů nečinil.

[102] Stěžovatelé argumentují nepřesností překladu čl. 5 odst. 1 směrnice SEA, což je dle nich 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 vztažených i k *rozumným náhradním řešením* je tato povinnost vztažena k *rozumným variantám*. Stěžovatelé rovněž s odkazem na závěry obsažené ve stanoviscích generální advokátky a České republiky ve věci C-727/22, jsou přesvědčeni, že z čl. 5 odst. 1 směrnice SEA a požadavku eurokonformního výkladu vnitrostátních předpisů je nutné dovodit, že bylo povinností odpůrce v průběhu pořizování aktualizace ZÚR JMK řádně a plnohodnotně vyhodnotit v rámci vyhodnocení SEA známé rozumné varianty řešení, a to konkrétně Optimalizovanou variantu komunikace 43 a severního obchvatu Kuřimi.

[103] 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 alternative*) podle čl. 5 odst. 1 směrnice SEA, neboť má za to, že směrnice SEA způsob samotného výběru náhradních rozumných řešení neupravuje (což zdejší soud zmiňuje již v rozsudku sp. zn. 1 Ao 7/2011 a navazující judikatuře), pouze rámuje uvážení při jejich výběru cíli ochrany životního prostředí, což je zjevné a jednoznačné, plynoucí i z cílů a smyslu směrnice SEA. 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“. Soudní dvůr EU by dle přesvědčení kasačního soudu nedospěl k závěru, že to musí být všechna řešení (tedy i všechny původně vymezené územní rezervy), 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 (kritérium „rozumnosti“ či konkr. „dopravní účinnosti města Brna“), protože zohlednění právních názorů Soudního dvora EU v konkrétních skutkových okolnostech náleží předkládajícímu soudu. 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 aktualizace ZÚR JMK, neboť takové posouzení přísluší soudu členského státu. Pokládat předběžnou otázku v této věci v detailech týkajících se vymezení konkrétního koridoru stěžovateli navrhovanými by tak bylo nadbytečné.

[104] Nejvyšší správní soud dospěl 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 43, jak tvrdí stěžovatelé. Oprava směrnice není v daném případě natolik významnou novou skutečností, která by zpochybňovala výklad směrnice provedený v dosavadní 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 tudíž 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.

[105] Nejvyšší správní soud podotýká, že opravou českého znění, na kterou stěžovatelé opakovaně 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.

[106] 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, kterého se (ve vybraných odstavcích) stěžovatelé dovolávají, představuje pouze pomocný nástroj sloužící pro rozhodování Soudního dvora (který se může, ale též nemusí přiklonit k právnímu názoru generálního advokáta; závazná pro výklad evropského práva jsou až rozhodnutí Soudního dvora). Stanovisko generální advokátky ze dne 21. 3. 2024, ve věci C-727/22 (tím méně vyjádření České republiky ze dne 29. 3. 2023, na které stěžovatelé odkazují) nepředstavuje závazný výklad čl. 5 odst. 1 směrnice SEA, kterým by byl kasační soud v projednávané věci vázán.

pokračování

Přesto ani s názorem generální advokátky dle přesvědčení Nejvyššího správního soudu není napadený rozsudek krajského soudu v rozporu.

[107] Nejvyšší správní soud nezpochybňuje, 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 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 vytíženosti 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). Rovněž ve stanovisku generální advokátky ve věci C-727/22 se v bodě 51 uvádí: *„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: *„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.“*

[108] Generální advokátka 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

určným 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.

[109] Nejvyšší správní soud uzavírá k námitce neprovedení variantního posouzení shodně s krajským soudem, že odpůrce si při určení rozumných variant nepočínal svévolně; naopak postupoval v souladu s právními předpisy, nevybočil z rámce směrnice SEA, transparentně a racionálně vysvětlil, proč některé varianty vyloučil a dále je neposuzoval.

[110] Nejvyšší správní soud si je rovněž vědom skutečnosti, že řízení v nyní projednávané věci přerušil podle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s., přičemž důvodem přerušení byla skutečnost, že u Soudního dvora EU probíhalo řízení, týkající se otázky výkladu čl. 5 odst. 1 směrnice SEA. Zároveň si je Nejvyšší správní soud vědom skutečnosti, že Soudní dvůr EU ve věci C-727/22 rozhodl rozsudkem ze dne 4. 10. 2024, aniž by dal odpověď na předkládanou otázku týkající se výkladu čl. 5 odst. 1 směrnice SEA.

[111] Podle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. 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 přerušení řízení není skutečnost, že výsledek jiného řízení nezbytně musí mít vliv na rozhodování soudu, postačí, že je zde dána možnost takového vlivu. Nejvyšší správní soud proto v nyní projednávané věci z procesní opatrnosti přerušil řízení, neboť považoval za vhodné vyčkat, zda Soudní dvůr EU poskytne k čl. 5 odst. 1 směrnice SEA nějaký doplňující výklad, který by mohl být závazný pro posouzení nyní projednávané věci. V případě, že Soudní dvůr EU žádný takový výklad ve věci C-727/22 neposkytl a Nejvyšší správní soud shledal, že pro výklad ustanovení evropského práva jsou v tomto případě rozhodné skutečnosti, které jsou závislé na posouzení vnitrostátními soudy, není důvodné pokládat předběžnou otázku ani přesto, že dříve z důvodu očekávaného výkladu k čl. 5 odst. 1 směrnice SEA Soudním dvorem kasační soud řízení přerušil.

IV. Vady územní studie

[112] Stěžovatelé namítají, že při výběru varianty Bystrcké/Německé stopy pro vedení komunikace R43 byla neoprávněně upřednostněna maximální dopravní účinnost města Brna, vymezují se rovněž proti neurčitému *kritériu „dopravní účinnosti“*. Rozporují též závěr krajského soudu, že územní studie byla zadána korektně. Tyto námitky neshledal Nejvyšší správní soud důvodné.

[113] Zadání územní studie nadřazené dálniční a silniční síť v jádrovém území OB3 metropolitní rozvojové oblasti Brno v Preambuli odkazuje na požadavek obsažený v ZÚR JMK; mimo jiné se zde uvádí: „ZÚR JMK stanovily koncepci dálniční a silniční dopravy pro celé území Jihomoravského kraje. Z důvodu vyšší míry nejistoty byly varianty záměrů, které jsou součástí této koncepce, z hlediska minimalizace jejich dopadů na životní prostředí a lidské

pokračování

zdraví určeny k podrobnějšímu posouzení územní studii. V případě, že prověření prokáže nerealizovatelnost některé z variant, nebude tato varianta dále sledována a nebude zahrnuta do následné aktualizace ZÚR JMK.

[114] Nejvyšší správní soud ověřil, že účelem zadání územní studie bylo zpracovat „územní studii nadřazené dálniční a silniční sítě v jádrovém území OB3 metropolitní rozvojové oblasti Brno“, která bude sloužit jako odborný podklad pro následnou Aktualizaci Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje“ (str. 2 zadání). K důvodům pořízení územní studie je v zadání mimo jiné uvedeno: „Při porovnání variant z hlediska přepravních vztahů a systémových souvislostí je třeba plně zohlednit převažující vztahy zdrojové a cílové dopravy směřující od severu a jihu do prostoru Brna a jeho bezprostředního okolí. Ty se z nadřazené dálniční a silniční sítě roznášejí níže do silniční sítě krajského významu, na území Brna pak do městského komunikačního systému... dálnice D43 a Jihozápadní tangenta (JZT) jsou svojí polohou i existencí či neexistencí jednoznačně spjaty s přepravní účinností a funkcí systému třístupňové ochrany města Brna, uplatňovaného v Územním plánu města Brna (ÚPmB) jako základní princip koncepce dopravního systému města Brna. Ve vztahu k navrhovaným záměrům D43 a JZT všechny dosud zpracované relevantní podklady předpokládaly jejich plné zapojení do tohoto systému v rámci tzv. prvního stupně ochrany. První stupeň ochrany města představují dálnice D43 ve var. Bystrcké, JZT, návazně na dálnici D52/Jižní tangenta (JT) s napojením na dálnici D2, případně dále na navrhované prodloužení silnice II/152 (v minulosti sledované jako tzv. jihovýchodní tangenta). Druhý stupeň ochrany zajišťuje velký městský okruh ve svém cílovém stavu a radiály města Brna. Třetí stupeň ochrany pak malý městský okruh, případně ostatní vybrané vnitroměstské komunikace.“ (str. 2 zadání).

[115] V nyní posuzované věci bylo v zadání územní studie (v části 4. Požadavky na obsah územní studie) mj. uloženo pro varianty uspořádání dálniční a silniční sítě zpracovat model individuální automobilové dopravy. Významným faktorem pro zvolenou Bystrckou/Německou variantu je podle odůvodnění snížení zatížení města Brna: „*Doprava směřující do jižních oblastí centra města či aglomerace, či doprava nadměstního charakteru je v současné době nucena najet až na silnici I/42 (Velký městský okruh VMO), a to bu[d'] vlastní silnicí I/43 (Svitavskou radiálou) s pomocí silnice II/640 (ulice Hradecká) či druhou radiálou II/384 (Přehradní radiála). Obě stopy jednak prochází silně urbanizovanou oblastí a navádí dopravu přímo na VMO bez možnosti jiné trasy. Důsledkem je značné zatížení VMO a tím i riziko tvorby kongescí dopravy. Což se negativně odrazí v zatížení ostatní místní sítě. Nejvíce pozitivních dopadů do systému – odčerpání vozidel z VMO a tím i možnost potlačení dopravy v centrální oblasti města má realizace „nové 43“ v úseku D1 – Kuřim – respektive sil. II/385...“.* Kromě toho je zdůrazněn význam požadavku na nadstandardní protihluková opatření (str. 220). To, že zvolená Bystrcká/Německá varianta by měla odlehčit městu Brnu, je patrné také z podkladového materiálu pro zastupitelstvo odpůrce „Výběr nejvhodnějších variant řešení v Aktualizaci č. 1 ZÚR JMK“ z února 2020. Je tedy zřejmé, že prověřovaná řešení sledovala rovněž hledisko dopravní účinnosti. Územní studie pak v bodě D.1.3 rovněž klade důraz na vliv řešení na město Brno.

[116] Nejvyšší správní soud podotýká, že pro vymezení koridoru komunikace 43 jsou relevantní cíle PÚR uvedené v bodě 121 PÚR ve znění aktualizací 1, 2 a 3. Tyto cíle jsou popsány jako provázání silničních tahů D1 a D35, zkvalitnění spojení Brno-Moravská Třebová a napojení na globální síť TEN-T. Těmito cíli byl tedy pořizovatel aktualizace

ZÚR JMK vázán. PÚR neurčuje 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. Pokud existuje více variant vymezení koridoru, kterými lze dosáhnout stejného cíle, pak je nejefektivnějším řešením to, které zároveň umožňuje dosáhnout 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 nedává smysl přemýšlet o variantě vymezení koridoru, která zároveň nenaplňuje cíle zásad územního rozvoje. 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. Tento přístup respektuje (v souladu s cíli PÚR) provázání dálničních tahů D1 a D35, zkvalitnění spojení Brno–Moravská Třebová a napojení na TEN-T.

[117] Není důvodná námitka, že zapojení komunikace 43 do transevropské sítě TEN-T a dopad do intenzity dopravy není v územní studii zohledněn. Odpůrce poukázal na to, že trasa 43 není trasou, kde by tranzitní doprava byla převažující; naopak, v celkovém podílu dopravy tvoří tranzit pouze cca 4 %. Nelze souhlasit s tvrzením stěžovatelů, že odpůrce s tranzitní dopravou vůbec nepočítá. Odpůrce pouze v rámci vypořádání námitek poukázal na to, že celkový objem tranzitní dopravy je v současné době téměř zanedbatelný; proto není důvod předpokládat, že by se její podíl měl po vybudování nové komunikace 43 ve zvolené variantě zásadně zvýšit.

[118] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil argumentaci stěžovatelů stran nesprávného propojení D1 s D35 a zapojení do globální sítě TEN-T. Prvním důležitým aspektem je skutečnost, že propojení D1 a D35 je součástí globální, nikoliv 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 komunikace zapojené do globální a hlavní sítě. Z momentálně účinného Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1679 ze dne 13. června 2024 o hlavních směrech Unie pro rozvoj transevropské dopravní sítě, o změně nařízení (EU) 2021/1153 a (EU) č. 913/2010 a o zrušení nařízení (EU) č. 1315/2013 (dále jen „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.

[119] 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 s jihem střední Evropy jsou primárně D2 ze směru Vídeň/Bratislava přecházející do D1 ve směru na Prahu, dále D8 z Prahy do Ústí nad Labem a následně do Německa (Drážďany - Berlín - Rostock) a ve směru na Ostravu do Polska (Katovice - Lodž - Gdaňsk). Komunikace 43 tak sice v budoucnu bude zapojena do globální sítě TEN-T, avšak její smysl bude doplňovat dopravní obslužnost hlavní sítě, která z hlediska strategického bude primárním prostředkem k naplnění sítě TEN-T. Stejným způsobem je význam komunikace 43

pokračování

reflektován i v územní studii. Podle územní studie bude tranzitní doprava na komunikaci 43 bude zcela minimální. Ve vztahu sever-jih je nadmístní (nadregionální) tranzit – v porovnání dopravy v jednotlivých profilech – nepodstatný. Komunikace „43“ má s „Německou“ dálnicí 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, respektive Bratislavy. Tvrzení stěžovatelů tak není podpořeno relevantními fakty.

[120] Co se týče stěžovateli konkrétně namítané neurčitosti kritéria „dopravní účinnost“ odpůrce uvedl, že se jedná o obecně zažitý pojem používaný v hodnocení účinků/dopadů určité komunikace či komunikačního systému na dotčené území či širší okolí; pojem „dopravní účinnost“ v sobě vedle absolutních hodnot (intenzity dopravy) zahrnuje i jiné složky, např. charakter a skladbu dopravního proudu, jedná se o komplexní zhodnocení účinků dopravy na území. Nejvyšší správní soud se nedomnívá, že v nutné míře obecnosti nelze obsah tohoto kritéria určit, jak tvrdí stěžovatelé. Dopravní účinnost na určité území představuje váhovou hodnotu, která umožní, či neumožní v území další rozvoj, zlepšení či zhoršení životního prostředí a podmínek života, umožní či neumožní potlačování tranzitující dopravy danou lokalitou za účelem zhodnocení veřejných prostor centrálních oblastí sídel. Výběrem variant s nejlepší dopravní účinností lze reálně ovlivňovat toky dopravy.

[121] Pokud stěžovatelé namítají, že kritérium „dopravní účinnosti“ nemůže představovat rozhodné kritérium pro výběr výsledné varianty, Nejvyšší správní soud takový názor nezastává. Uvedené kritérium je odůvodněno, prolíná se celou plánovací dokumentací, včetně územní studie; z této rovněž vyplývá, že bylo toto kritérium v rámci jednotlivých posuzovaných tras sledováno při zohlednění hlediska dopravně-urbanistického, hlediska životního prostředí a hlediska vlivu na lidské zdraví. Nejedná se tedy o žádné „ad hoc“ vytvořené kritérium. Nejvyšší správní soud již v rozsudku sp. zn. 1 Ao 7/2011 mimo jiné uvedl: *„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. (...) 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 (zahlobení a překrytí části trasy silnice).“ [viz bod 593]. Dle zadání bylo v územní studii hodnoceno přetížení či úbytek dopravních intenzit pro jednotlivé úseky komunikací, potažmo oblastí. S námitkami týkajícími se nesprávně stanovených kritérií pro hodnocení jednotlivých variant, použití kritéria „dopravní účinnost“ a vad dopravního modelování se odpůrce vypořádal na str. 353-360 rozhodnutí o námitkách; krajský soud tyto opakovaně vznesené námitky včetně jejich vypořádání odpůrcem zhodnotil v bodech 138-144 odůvodnění napadeného rozsudku. Není tedy pravdou, že by krajský soud uvedený návrhový bod pominul.

[122] 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 považuje dopravní účinnost komunikací v Brně a jeho okolí pro město Brno za zcela legitimní cíl regulace zásadami územního rozvoje. Dopravní účinnost pro město Brno má totiž vysoký dopad na chování dopravy v celé brněnské aglomeraci. Zajištění co možná nejplynulejší 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 obyvatelé 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 ve městě samotném a jeho nejbližším okolí je zjevné, že dopravní účinnost pro Brno, má zcela klíčový dopad na kvalitu dopravy v Jihomoravském kraji, neboť město 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. 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. Tento přístup není ani v rozporu 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 města Brno.

[123] K samotné dopravní účinnosti se vyjadřuje územní studie na str. 10-138. část C. porovnání variant z hlediska dopravně-urbanistického. V územní studii jsou 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 volba Bystrcké či Bítýšské stopy a volba severního či jižního obchvatu Kuřimi (příp. ještě stavba jihozápadní tangenty).

pokračování

[124] Závěry vztahující se k dopravní účinnosti jednotlivých variant jsou shrnuty v závěru abstraktu k územní studii na str. 46-53. 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 jakékoliv 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 jakékoliv 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 jakékoliv stopy nové ,43‘. 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 komunikace potenciálně pozitivnější vlivy na urbanistické vazby mezi „starou“ Bystrcí a rekreační oblastí Brněnské přehrady než ponechání stávajícího stavu (čtyřpruh Staré dálnice). Nejpodstatnější k samotné argumentaci dopravní účinností na 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 řešené, 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).“ (zvýraznění doplněno).

[125] 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 využívaná (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 aktualizace ZÚR JMK dosáhnout.

[126] Nejvyšší správní soud přitom nevnímá jako problematické ani to, že dopravní účinnost pro město Brno nebyla explicitně vyjádřena jako klíčový cíl aktualizace ZÚR JMK před zadáním územní studie. Cílem územní studie bylo prověřit možnosti, jakými lze realizovat komunikaci 43, k jejíž realizaci byl pořizovatel aktualizace ZÚR JMK vázán obsahem PÚR (s cílem provázání D1 a R35, zkvalitnění spojení Brno–Moravská Třebová a napojení na globální síť TEN-T). Pokud v návaznosti na výsledky územní studie byl 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 volbě dílčích cílů, které by měly být (při současném splnění nadřazených cílů) územně plánovací dokumentací splněny. Jak již zmiňoval rozsudek sp. zn. 1 Ao 7/2011, dopravní účinnost města Brna není cílem, který by byl v kontextu územního rozvoje Jihomoravského kraje zcela nový. Výsledky územní studie pouze na základě aktuálních dat zvýraznily rozdíly, které by v jeho naplnění měly jednotlivé varianty umístění koridoru pro vedení komunikace 43. Nejvyšší správní soud podotýká, že hodnocení konkrétních dopadů zvoleného dopravního řešení je předmětem povolovacích řízení, zejm. územního řízení.

[127] Dále je potřeba zdůraznit, že stěžovatelé se mýlí, pokud hodnotí dopravní účinnost jako změnu v hluku generovaném dopravou. 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. Hlukové dopady jistě s intenzitou dopravy obvykle souvisejí (je notorieta, 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.

[128] Stěžovatelé namítají nesprávnost dopravního modelování v územní studii, což má jak dopad na hodnocení dopravní účinnosti jednotlivých posuzovaných variant, zejména tvrzení o nepodstatnosti komunikace pro tranzitní dopravu, tak do nesprávnosti dopravního modelování na posuzování hlukového a emisního zatížení území v důsledku realizace záměrů ve vymezených koridorech. Dle Nejvyššího správního soudu v tom, že územní studie pracuje s odchylkou od odhadnutých intenzit, není cokoli špatného. Každý kvalitativní výzkum, který je svou povahou vždy odhadem určitých skutečností, musí vždy pracovat s odchylkou od vypočtených hodnot. Bylo by naopak vysoce

pokračování

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 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 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.

[129] K nesprávně stanovenému predikčnímu horizontu pro dopravní modelování Nejvyšší správní soud podotýká, 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 aktualizace ZÚR 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. Nejvyšší správní soud konstatuje, že z přílohy A.2 modelování zatížení dálniční a silniční sítě vyplývá, že zpracovatel územní studie při dopravním modelování vycházel z dokumentu „TP 225 Prognóza intenzit automobilové dopravy“ vydaný ministerstvem dopravy.

[130] Nejvyšší správní soud konstatuje, že v územní studii bylo posuzováno celkem 15 variant, z toho 6 dálničních, sedm silničních a dvě silniční varianty řešící pouze nejproblematičtější lokality; tyto varianty byly podrobeny dopravnímu modelování a následně byly porovnány z hlediska dopravně-urbanistického, z hlediska životního prostředí a z hlediska vlivů na lidské zdraví prostřednictvím výsledků hlukové a rozptylové studie. Pokud stěžovatelé opakovaně namítají, že dodatek z roku 2019 obsahující posouzení varianty S.10 Poučená, která odpovídá výslednému koridoru komunikace 43 nebyl schválen k využití dle § 25 stavebního zákona a nedošlo k jeho vložení do evidence územně plánovací činnosti dle § 30 odst. 5 stavebního zákona, Nejvyšší správní soud podotýká, že již v územní studii byla tato varianta vymezena, přičemž bylo uvedeno, že se jedná o silniční variantu, která bude obsahovat kombinaci nejvýhodnějších prvků z jednotlivých oblastí. Územní studie předně dospěla na základě hodnocení a porovnání variant dálniční a silniční sítě, že řešení jakékoli varianty má pozitivní důsledky na brněnskou aglomeraci oproti „nulové“ variantě (tj. bez návrhu nových komunikací); každá z návrhových variant nějakým způsobem pomáhá městu Brnu. Územní studie vyhodnotila a určila na základě jednotlivých hledisek doporučené, možné a nedoporučené varianty; na základě průniku všech hledisek doporučila prověřit 3 varianty (D.3, S.1 a S.10), přičemž pro aktualizaci ZÚR doporučila silniční varianty S.1 a S.10. Dle Nejvyššího správního územní studie obsahuje hodnocené parametry, postupy zpracování variant, vstupy, hodnoty a metodiku jednotlivých výpočtů. Stěžovatelé sice předkládají vlastní odborná posouzení, nicméně nenamítli ani nezpochybnili odbornost zpracovatele územní studie či osob zpracovávající jednotlivé dílčí studie. Ze spisu rovněž vyplývá, že oponentní materiály ing. Š., ing. Š. a Dr. D. odpůrce nepominul, vyjádřil se k nim v rámci vypořádání připomínek (viz věcný souhrn 29. zasedání ZJMK ze dne 27. 2. 2020; č.l.784 spisu KS),

odkázal na vyjádření Ministerstva životního prostředí, Ministerstva dopravy a Ministerstva pro místní rozvoj, přičemž tato neshledala v územní studii žádné problémy.

[131] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že výběr varianty Bystrcká/Německá má oporu v územní studii. Volba konkrétní dílčí varianty Bystrcké/Německé varianty byla provedena zastupitelstvem odpůrce na 29. zasedání dne 27. 2. 2020, a to usnesením č. 2517/20/Z29. Není tedy důvodná námitka, že volba varianty byla provedena pořizovatelem již v územní studii (ta některá variantní řešení upřednostnila, jiná upozadila). Bylo věcí zastupitelstva, zda předloženou variantu schválí či nikoli. Není tedy v souhrnu pochyb o tom, že to byla územní studie, která porovnála vhodnost variant a upřednostnila jako vhodnější jednu z nich Bystrckou/Německou variantu, a že další kroky v dalších fázích přípravy aktualizace ZÚR JMK na to jen věcně (ve smyslu závěrů územní studie) navazovaly. Nejvyšší správní soud se nedomnívá, že by takový postup byl nezákonný (či jinak obecně nekorektní). Vlastní odůvodnění volby je pak (ze strany samotného odpůrce) obsaženo v části G.4.1. odůvodnění aktualizace ZÚR JMK na str. 218 a následujících.

[132] Nejvyšší správní soud podotýká, že stěžovatelé nenamítají nic proti zadání či samotnému obsahu územní studie. Obsah územní studie nebyl zpochybnován, stejně tak ani kompletnost jejího zachycení ve spisu, ani z polemiky navrhovatelů a odpůrce neplyne, že by bylo sporu o její samotný obsah. Znění územní studie bylo po celou dobu přípravy aktualizace ZÚR JMK veřejně dostupné. Ve vztahu k územní studii stěžovatelé de facto pouze rozporují její závěry; jinými slovy, sporná je pouze interpretace výsledků územní studie.

[133] Vytýkají-li navrhovatelé územní studii (hlukové a rozptylové studii) věcné vady, pak jejich argumentace je obsahově totožná s námitkami proti návrhu aktualizace ZÚR JMK. Krajský soud uvedl, že je-li tato argumentace nyní v návrhu toliko zopakována, aniž by navrhovatelé vyjádřili konkrétní výhrady s konkrétními argumenty, jimiž odpůrce na tyto námitky již reagoval, nutně se to musí promítnout i ve způsobu, jakým na tuto argumentaci může reagovat krajský soud. Krajský soud zcela adekvátně reagoval na opakovaně vznesené námitky týkající se hlukové a rozptylové studie, odkázal podrobně na jejich vypořádání odpůrcem (viz body 121-137 napadeného rozsudku). Takové vypořádání námitek považuje Nejvyšší správní soud za dostačující. Nejvyšší správní soud podotýká, že stěžovatelé, resp. osoby zúčastněné na řízení, se snaží podrobnými analýzami zpochybnovat výpočty a výsledky dopravního modelování a hlukové a rozptylové studie; jedná se však o ryze vysoce odbornou otázku, která překračuje meze soudního přezkumu na úrovni zásad územního rozvoje, resp. jejich aktualizace.

[134] Pokud jde o námitky k rozptylové studii, zejména že v místě umístění tunelů nejsou zohledněny emise vznikající z provozu vozidel, Nejvyšší správní soud se shoduje se závěry k nimž dospěl krajský soud. Co se týče zohlednění emisí vznikající z provozu vozidel, Nejvyšší správní soud k tomu odkazuje na výkres E2_6_B_I a grafické části rozptylové studie, obsahující rozdíl imisních příspěvků návrhové varianty D.1 a nulového stavu 00-2035 pro řešené území – průměrné roční koncentrace NO₂. 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 NO₂ v místě umístění

pokračování

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. Nejvyšší správní soud neshledal rovněž nic nezákonného na podmínění realizaci záměru v místě vymezení dopravního koridoru dopravním řešením, které by sice doposud nebylo v České republice realizováno, není však technicky vyloučeno.

[135] Stěžovatelé v kasační stížnosti opětovně namítají, že v SEA nebyl řádně posouzen střet s EVL Malhostovické kopečky. Argumentaci stěžovatelů lze v tomto případě rozdělit do tří rovin, a sice účelové zúžení koridoru pro vyhnutí střetu s EVL, povinnost posoudit jiné varianty, u nichž ke střetu nedochází a nesprávné hodnocení vlivu aktualizace ZÚR JMK na tuto EVL. K první zmiňované rovině Nejvyšší správní soud pouze krátkou cestou uvádí, že to, jakým způsobem byly vymezeny koridory, nelze v žádném případě zohlednit v SEA. Ta je totiž vázaná 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 na společné projednání vymezena všechna rozumná náhradní řešení (rozumné alternativy). K tomu však v nyní projednávané věci nedošlo, jak Nejvyšší správní soud již uvedl výše.

[136] 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 může mírně negativně projevit 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.

[137] Co se týče odkazu stěžovatelů na autorizované posouzení Mgr. V., Nejvyšší správní soud se ztotožnil s hodnocením tohoto důkazního návrhu krajským soudem. V tomto ohledu je důležité, že autorizované posouzení bylo provedeno pro EIA, které je zpracováváno pro účely umístění konkrétního záměru. V citované části SEA je přitom uvedeno, že stanovení konkrétního rozsahu aktualizace ZÚR JMK u předmětů ochrany nacházejících se v EVL Malhostovické kopečky je pod úrovní podrobnosti územně plánovací dokumentace charakteru zásad územního rozvoje. Autorizované posouzení Mgr. V. tak nemůže být relevantní pro nyní projednávanou věc, neboť aktualizace ZÚR JMK nevymezuje konkrétní záměr, a nelze tak určit přesnou polohu komunikace 43, jak bude

v tomto koridoru v budoucnu umístěna, tak aby bylo možné přesnějším způsobem posoudit vliv na chráněné předměty této komunikace v EVL Malhostovické kopečky. Pro účely SEA je podstatné, že střet navrhovaných koridorů s EVL Malhostovické kopečky byl vymezen, byl identifikován a byl popsán možný vliv těchto koridorů na chráněné předměty v dané EVL.

[138] Stěžovatelé namítají rozpor s Metodickým doporučením MŽP, přitom však na různých místech kasační stížnosti směšují několik vzájemně nepříliš sourodých argumentací. V první řadě uvádějí, že k posouzení všech variant mělo dojít až v SEA. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že k postupu výběru variant, resp. rozumných náhradních řešení (alternativ) přistoupil odpůrce v souladu se zákonem. Jak již bylo uvedeno, rozumné varianty se posuzují vzhledem k cílům a zeměpisnému umístění plánu či programu (v tomto případě zásad územního rozvoje). 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. 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. 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 nejhodnější 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.

[139] Na straně 55 metodického doporučení MŽP, na který se stěžovatelé odkazují, se uvádí: „*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.*“

[140] Nejvyšší správní soud má za to, že pro účely SEA byly vlivy na životní prostředí u všech posuzovaných variant posouzeny dostatečným způsobem. Pro každou příslušnou variantu je vždy uvedeno, jak velkého množství obyvatel, u nichž dochází k překračování 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 aktualizace ZÚR 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.

pokračování

[141] To, jaké varianty byly vybrány pro posouzení SEA, bylo v odůvodnění aktualizace ZÚR JMK zdůvodněno dopravní účinností města Brna. 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.

[142] 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. Je pravdou, 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.

[143] Podstatné je, že z části hodnocení dopadů na životní prostředí a zdraví a z části věnující se hlukovému a emisnímu zatížení území vyplývá, že všechny varianty jsou realizovatelné a zároveň všechny mají pozitivní dopad na regulované území. V takové 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 všechna ostatní hodnocená kritéria vyruší z toho důvodu, že mezi nimi nejsou podstatné rozdíly, opět zůstává kritérium dopravní účinnosti, jak již bylo aprobováno výše, jediným rozhodujícím kritériem pro výběr vhodný 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 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.

[144] Co se týče odkazů na expertní hodnocení Ing. Š., Nejvyšší správní soud k tomu v první řadě uvádí, že odpůrce se s těmito materiály podrobně vypořádal v příloze II odůvodnění aktualizace ZÚR 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 odůvodnění aktu smíšené povahy, nijak nereagují, pouze stále 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 aktualizace ZÚR JMK, stěžují 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, přičemž způsob tohoto vypořádání stěžovatelé žádným relevantním způsobem nerozporují.

[145] Ačkoliv stěžovatelé prezentují jednotlivé parametry posuzování vlivů na životní prostředí jako dogma nastavené v Metodickém doporučení pro vyhodnocení vlivů PÚR ČR a ZÚR na životní prostředí, jimi prezentované parametry nejsou ničím jiným než ukázkou aprobovaného způsobu hodnocení vlivů. Na straně metodického doporučení se jasně uvádí: *„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.“* Z metodického doporučení tak zcela jasně vyplývá, 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 nemůže v žádném případě mít dopad na zákonnost těchto parametrů za předpokladu, že metodický postup je srozumitelný. To ostatně vyplývá i ze strany 140 metodického doporučení (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 tak poskytnout návod, jak hodnocení vlivů na životní prostředí činit. To však neznamená, že by jiná srozumitelně zvolená kritéria nebyla způsobilá dosáhnout stejného cíle.

[146] Stěžovatelé v kasační stížnosti rovněž namítají, že v SEA nejsou dostatečným způsobem popsány a posouzeny všechny synergické a kumulativní vlivy, které by mohly v souvislosti s vymezením koridoru navrhovanými způsoby vznikat. Stěžovatelé v první řadě uvádějí, že krajský soud měl učinit celý šestikrokový test zákonnosti vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů, jak byl vymezen mj. v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 7/2011. Stěžovatelé však pouze v obecné rovině tvrdí, 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 dostatečně podrobně vyjádřil, dospěl k závěru, že na tom, že SEA využila jako podklad územní studii, neshledává nic nezákonného. Nejvyšší správní soud se tak neztotožňuje s tvrzením stěžovatelů, že krajský

pokračování

soud měl učinit celý šestikrokový test zákonnosti posouzení kumulativních a synergických vlivů. Krajský soud byl povinen v první řadě reagovat na návrhové body stěžovatelů, pokud stěžovatelé své tvrzení více nerozvedli, není pochybením, že se krajský soud zaměřil na ty části návrhu, které shledal stěžejními.

[147] Stěžovatelé ve své argumentaci v podrobnostech reagují na jednotlivá tvrzení krajského soudu, resp. přímo vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů v SEA; jejich tvrzení jsou však velmi konkrétní a vztahují se vždy ke konkrétní dotčené oblasti, což způsobuje, že jsou místy zkreslená a nereflektují realitu toho, že ZÚR JMK, resp. jejich aktualizace jsou koncepční dokument, který se dotýká i jiných obyvatel než těch, kteří jsou přímo dotčení vymezením daného koridoru.

[148] 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 nacházejí na trase současné silnice I. třídy I/43, k jejímuž odbřemenění by mělo výstavbou kapacitní komunikace ve vymezeném koridoru dojít. Co se týče obce Jinačovice a jižní části Kuřimi, stěžovatelé v kasační stížnosti vůbec nezohledňují, že pozitivní vliv vztahující se k vymezení koridoru, je vztahován k celému území dané obce, nikoliv pouze ve vztahu k obyvatelům určité části, jichž se vymezení koridoru, resp. realizace záměru 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.

[149] 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 na společné projednání, 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). Severní obchvat Kuřimi byl hodnocen v rámci územní studie v různých variantách, dále již nebyl sledován a nebyl tak ani předmětem návrhu aktualizace ZÚR JMK; jižní obchvat města byl vyhodnocen z dopravně-inženýrského posouzení nejúčinnější a vhodnější i z hlediska trasování a ochrany krajiny. Nadto město Kuřim preferuje navrhovaný jižní obchvat za předpokladu uplatnění navržených opatření; územní dokumentace obsahuje také požadavky na zpřesnění a vymezení koridoru, které byly promítnuty do textové části aktualizace ZÚR JMK (do úkolů pro územní plánování). Odpůrce se rovněž vypořádal

s řešením navrhovaným Ing. K., včetně projektu z června 2019 a vyjádřil se i k preferování severního obchvatu Kuřimi v roce 2011 s tím, že vhodnost jižního obchvatu byla prokázána v územní studii a zvolené řešení bylo odůvodněno v rámci odůvodnění aktualizace ZÚR JMK. Vhodností navrženého řešení obchvatu Kuřimi se odpůrce zabýval také v příslušných částech kapitoly G odůvodnění aktualizace ZÚR JMK „Komplexní zdůvodnění přijatého řešení“. Je tedy nepodstatné, jaká varianta byla původně doporučena v rámci zásad územního rozvoje v roce 2011, resp. 2016, což stěžovatelé opakovaně zdůrazňují. Z vyhodnocení SEA neplyne problematičnost jižního obchvatu Kuřimi, jak stěžovatelé namítají, především z něj neplyne ani její nerealizovatelnost.

[150] K další námitce stěžovatelů vztahující se k překročení hlukových limitů např. na území Bosonoh, Bystrce, Kuřimi, Moravských Knínic, Rozdrojovic, Troubska a Žebětína Nejvyšší správní soud nepovažuje za nepřipadný poukaz krajského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 7/2011-526. Naopak případný je závěr Nejvyššího správního soudu, uvedený v bodech 102-108 tohoto rozsudku, podle kterých 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. Ostatně na straně 55 metodického doporučení MŽP, na které 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.“*

[151] Není dále pravdou, že by nebyly alespoň rámcově vymezeny úseky pro zmírňující či kompenzační opatření v aktualizaci ZÚR JMK či SEA. Z textové části SEA soud námitkou cituje k libovolné posuzované variantě, např. na 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 zakrytí 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 na 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*

pokračování

technickými opatřeními znamenajícími zásadní snížení akustické zátěže z dopravy (např. kompletní zakrytování komunikace či realizace tunelu). Takováto forma řešení je nutná zejména na zejména v úseku úrovněově odpovídajícím zastavěnému území obcí Drásov a Malhostovice“ či na stejné straně: „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 úrovněově odpovídajícím zastavěnému území obcí Černá Hora, Žernovník, Malá Lhota, Skalička, Všechnovice, Moravské Knínice.“ V SEA jsou identifikovány zcela konkrétní oblasti, resp. 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 realizovat.

[152] V požadavku na vymezení konkrétních opatření Nejvyšší správní soud odkazuje taktéž na rozsudek č. j. 1 Ao 7/2011-526: „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.“ (viz bod 85). Stěžovatelé zpochybňují účinnost konkrétně navržených kompenzačních opatření, nicméně 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. Nejvyššímu správnímu soudu také není zřejmé, 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, dle Nejvyššího správního soudu zcela myslitelné.

[153] Ve vztahu k přezkoumatelnosti metodiky hodnocení účinnosti kompenzačních opatření Nejvyšší správní soud uvádí, že z přílohy stavebního zákona stanovujícího 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 MPŽ k SEA pro ZÚR a PÚR. Jedná se tak hodnocení, které jde nad rámec SEA, proto nemůže mít vliv na zákonnost aktualizace ZÚR JMK. K námitce rozdílů mezi zmírňujícími a kompenzačními opatřeními Nejvyšší správní soud pouze stručně uvádí, že příloha stavebního zákona pracuje s pojmem „opatření pro předcházení, snížení nebo kompenzaci“ vlivů. Skutečnost, že v SEA jsou tak smísena opatření pro předcházení, snížení anebo kompenzaci vlivů do jednoho sloupce je proto nepodstatná, pokud byla tato opatření v SEA navržena a popsána.

[154] Stěžovatelé dále namítají, že krajský soud nesprávně vyhodnotil námitku nedostatečného posouzení synergických vlivů letecké dopravy s vymezenými koridorem. Co se týče letecké dopravy, Nejvyšší správní soud podotýká, že pokud je letiště

v Tuřanech vzdáleno od Bosonoh či Troubska více než 10 kilometrů, pak skutečnost, že nebyl identifikován synergických vliv jednotlivých variant záměru a letiště v Tuřanech, může být jednoduše způsoben tím, že takový synergický vliv vznikat nebude. 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. 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* neznamená, že by celá oblast ochranného pásma byla významně ovlivněna co do vznikajícího hluku či emisí. Nejvyšší správní soud uvádí, že rovněž 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.

[155] Obdobně Nejvyšší správní soud konstatuje v případě namítaného neposouzení vlivů jednotlivých mimoúrovňových křižovatek (MÚK), 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. Povinnost posuzovat zvláště každou křižovátku nebyla judikaturou nikdy vymezena, ze SEA je přesto zjevné, že vlivy MÚK byly vyhodnoceny, neboť v SEA existují případy, kdy byly identifikovány a vyhodnoceny i přímé vlivy MÚK. Vyhodnocení SEA uvádí: *„Přímé napojení silnic nižších tříd na kapacitnější komunikace však současně vytváří určité riziko navýšení dopravy na silnicích nižší tříd, zejména těch, které budou součástí nových MÚK. Záměry, u kterých lze předpokládat riziko vyvolávající nárůst imisní zátěže, byly proto současně hodnoceny jako záměry se sekundárním dlouhodobým trvalým záporným vlivem (-1). Při realizaci stavby je proto v obrozených oblastech nutné navrhnout takové opatření, které zamezí vytvoření efektu objížďení zpoplatněných úseků po komunikacích nižších tříd k tomuto účelu neurčených.“* Z vyhodnocení SEA vyplývá, že odpůrce srozumitelně zhodnotil vlivy, které jsou se vznikem mimoúrovňových křižení spojeny. 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 aktualizace ZÚR JMK bylo vymezeno takové množství MÚK či dalších jevů, které by z povahy věci a na první pohled nebylo možné na úrovni nižší územně plánovací dokumentace 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.

[156] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani námitku nedostatečného prověření realizovatelnosti navrženého řešení komunikace 43. Odpůrce dostatečně odůvodnil, s přihlédnutím k výsledku vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, že navržené dopravní řešení komunikace 43, v podrobnostech náležejících zásadám územního rozvoje, je realizovatelné a že byla navržena dostatečná opatření odpovídající podrobnosti této

pokračování

územně plánovací dokumentace k eliminaci negativních vlivů; z vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území přitom nevyplývá, že by mohlo dojít k takovému dotčení chráněných zájmů vedoucímu k nerealizovatelnosti záměru. Lze především odkázat na kapitulu A.6. odůvodnění aktualizace ZÚR JMK „*Zhodnocení stávajících a předpokládaných vlivů navrhovaných variant Aktualizace č. 1 Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje, včetně vlivů sekundárních, synergických, kumulativních, krátkodobých, střednědobých a dlouhodobých, trvalých a přechodných, kladných a záporných*“, kapitolu A.11. odůvodnění „*Návrh požadavků na rozhodování ve vymezených plochách a koridorech z hlediska minimalizace negativních vlivů na životní prostředí*“, a přílohy 2a a 2b vyhodnocení SEA, kde jsou příslušná opatření řešena; vhodností navrženého řešení komunikace 43 se zabývají také příslušné části kapitoly G odůvodnění aktualizace ZÚR JMK „*Komplexní zdůvodnění přijatého řešení*“.

[157] Pokud pak jde o otázku překročení veřejnoprávních limitů hlučnosti a znečištění ovzduší Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, zdůraznil, že posuzování imisních limitů znečištění ovzduší a nejvyšších přípustných hodnot hluku má své místo především v územním řízení v rámci realizace konkrétního záměru. Na úrovni zásad územního rozvoje 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 s argumentací, že další zatěžování území je nepřípustné. Vymezení koridorů a ploch nadmístního významu v zásadách územního rozvoje se tedy z povahy věci nemůže dostat do rozporu s imisními limity znečištění ovzduší či nejvyššími přípustnými hodnotami hluku. Nelze tedy dovozovat, že by Bystrcká/Německá varianta komunikace 43 byla z hlediska ochrany ovzduší a priori nerealizovatelná pouze proto, že je vymežována v dnes již nadlimitně zatíženém území, jak činí navrhovatelé. Nelze proto úspěšně namítat, že pouze z důvodu vymezení nových záměrů v území, v němž dochází k překračování limitů, nelze tyto záměry realizovat.

[158] Z vyhodnocení SEA plyne, že vzhledem k předpokládané hlukové zátěži v oblasti obytné zástavby nejbližších obcí je nutné kromě běžných protihlukových opatření realizovat také nadstandardní technická opatření, a to včetně kompletního zakrytí komunikace či realizace tunelu, a konkrétní technické řešení bude navrženo teprve v projektové dokumentaci záměru (tedy při umístění stavby). Lze tak konstatovat, že aktualizace ZÚR JMK umožňuje realizaci komunikace 43 avšak pouze při garanci použití nadstandardních protihlukových opatření (tunel, zakrytí); tento požadavek na nadstandardní protihluková opatření se musí projevit v nižších stupních územně plánovací dokumentace a zejména v rámci řízení o umístění záměru. Ani v konkrétním případě odpočívky Troubsko vyhodnocení SEA realizovatelnost tohoto záměru při dodržení kompenzačních opatření nevyklučuje. Stěžovatelé rovněž namítali neprokázání realizovatelnosti jižního obchvatu Kuřimi (neurčitost návrhu nadstandardních protihlukových opatření, nezakreslení tunelu přes Kuřimskou horu v grafických podkladech a nevyhodnocení negativních vlivů vibrací konstrukce estakády, která bude s ohledem na topografii terénu nezbytná v oblasti kontaktu s obytnou zástavbou). Lze odkázat na bod 118b aktualizace ZÚR JMK, kde je mezi úkoly pro územní plánování stanoven požadavek „*zajistit územní podmínky pro nadstandardní protihluková opatření (překrytí, tunel, tubus) při průchodu komunikace v blízkosti obytné zástavby Kuřimi*“. I ve vztahu k této námitce platí, že způsob, jakým aktualizace ZÚR JMK vymezuje opatření ke

snížení hlukové zátěže, mírou své obecnosti odpovídá této úrovni územně plánovací dokumentace; za vadu nelze považovat ani to, že v grafické části není zakreslen tunel. Grafická část obsahuje (a má obsahovat) pouze znázornění koridoru budoucí komunikace, nikoli její přesnou trasu; teprve na dalších úrovních územně plánovací dokumentace dojde ke zpřesnění tohoto koridoru a přesnějšimu vymezení vedení komunikace, včetně případného zakreslení tunelu; totéž platí ve vztahu k navrhovateli předpokládané nutnosti konstrukce estakády v některém úseku komunikace a jejím důsledkům.

[159] Nejvyšší správní soud konstatuje, že podstatné pro posouzení zákonnosti aktualizace ZÚR JMK v tomto ohledu je, že v případě záměrů, u nichž se předpokládá negativní vliv na některou složku životního prostředí, byla alespoň rámcově stanovena povinnost kompenzovat negativní vlivy, kterou bude muset respektovat územní plán a navazující rozhodnutí vydaná v územním řízení. I z § 36 odst. 3 stavebního zákona plyne, že zásady územního rozvoje ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem územnímu plánu, regulačnímu plánu nebo navazujícím rozhodnutím; to platí i ve vztahu ke stanovení kompenzačních opatření. Nelze tak ani úspěšně tvrdit, že by odpůrce v rámci aktualizace ZÚR JMK nezákonně přenášel na obce povinnosti, které náležejí jemu samotnému. Nezákonného postupu by se naopak dopustil, pokud by kompenzační opatření stanovil příliš konkrétně. Dle Nejvyššího správního soudu tedy z ničeho nevyplývá, že záměr komunikace 43, pro který aktualizace ZÚR JMK vymezuje koridor, není realizovatelný z důvodu překročení veřejnoprávních limitů. K nerealizovatelnosti Bystrcké/Německé varianty nevedou ani další konflikty vznikající v daném území (vírský vodovod, Malhostovické kopečky, regionální biocentra Holedná a Bosonožský hájek); hodnocení Natura 2000 se zabývá dopadem jednotlivých subvariant na tyto lokality, přičemž dotčení těchto lokalit vymezenými koridory hodnotí jako mírné; u žádné z nich neshledalo významně negativní vliv. Za dostatečně vymezené lze hodnotit rovněž opatření kompenzující negativní vliv koridoru DS40 na biologickou rozmanitost, faunu a flóru a krajinu.

V. Nedostatečné vypořádání námitek a připomínek

[160] Nejvyšší správní soud neshledal důvodné ani námítky stran nedostatečného vypořádání námitek a připomínek ze strany odpůrce a jejich aprobaci krajským soudem.

[161] S ohledem na to, že stěžovatelé v návrhu uplatňovali obsahově shodné námítky, krajský soud zcela případně odkázal na kapitolu M.1 odůvodnění aktualizace ZÚR JMK, v níž se odpůrce zabýval vyhodnocením připomínek dle § 37 odst. 3 stavebního zákona, v kapitole M.2 se zabýval vyhodnocením připomínek dle § 39 odst. 2 stavebního zákona. Námítky uplatněné podle § 39 odst. 2 stavebního zákona vypořádal odpůrce v kapitole L odůvodnění aktualizace ZÚR JMK, která představuje rozhodnutí o námitkách ve smyslu § 39 odst. 4 stavebního zákona. Krajský konstatoval, že podstatné je, zda odpůrce zdůvodnil, proč námítkám a připomínkám nelze vyhovět, resp. proč nejsou důvodem pro úpravu návrhu aktualizace ZÚR JMK; to dle krajského soudu odpůrce učinil. Skutečnost, že některé námítky či připomínky byly podpořeny odbornými vyjádřeními, nemá za následek povinnost pořizovatele zajistit vypracování dalších odborných podkladů, jak navrhovatelé namítají. Různé osoby mohou podávat různá vyjádření a v nich vyjadřovat své představy o odborném řešení určitého problému – a to tím spíše tehdy, lze-li v principu uvažovat o různých způsobech řešení. Nejvyšší správní soud shodně s krajským soudem

pokračování

konstatuje, že nelze pokládat za obecně nedostačující, reagovali-li odpůrce na námitkovou (či připomínkovou) argumentaci s využitím reakce projektanta územní studie. Jestliže navrhovatelé kvalifikovaně nezpochybnili odbornost osoby, jejíž reakci odpůrce vzal za východisko pro vypořádání námitek a připomínek a která současně zpracovala územní studii, nelze ani dovozovat povinnost zajistit předložení oponentního znaleckého posudku, jak navrhovatelé uvádějí. Polemika o tom, zda zpracovatelé doložených odborných vyjádření mají potřebnou kvalifikaci či nikoli, je nepodstatná v situaci, kdy se odpůrce i s argumentací podpořenou odbornými poklady v jednotlivých částech odůvodnění aktualizace ZÚR JMK a jejich přílohách vypořádal (především kapitola M – vyhodnocení připomínek, kapitola L – rozhodnutí o námitkách, vč. přílohy č. 2 – „příloha vyhodnocení“, současně však i část A – postup při pořízení aktualizace ZÚR JMK).

[162] Ze spisu se podává, že veřejnost podala celkem 651 podání dle § 39 odst. 2 stavebního zákona, z nichž mnohá obsahovala více připomínek, velké množství připomínek se obsahově překrývalo, různí podatelé uplatnili připomínky v totožném obsahovém znění. Celkový počet připomínek činil 26 680. Z uvedených 651 podání pořizovatel identifikoval 12, která byla specifická nebo velmi rozsáhlá, a proto je vyhodnotil v samostatném oddíle (oddíl M.2.2.), ze zbývajících 639 podání vyplynulo pouze 245 obsahově odlišných připomínek, které pořizovatel vyhodnotil v dalším samostatném oddíle (oddíl M.2.1.). Takový postup není nelogický, naopak je přehledný a hospodárný. Z vypořádání připomínek je zjevné, že odpůrce věnoval připomínkám náležitou pozornost, seznámil se s jejich obsahem a učinil z něj pro opatření obecné povahy nějaký závěr; ani připomínky uplatněné proti opravě územní studie nezůstaly u odpůrce nepovšimnuty. Požadavky na podrobnost samotného vypořádání se s připomínkami závisí logicky na jejich relevanci, rozsahu a detailnosti (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2010, č. j. 4 Ao 5/2010-48).

[163] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že ke zveřejnění oznámení o projednání návrhu aktualizace ZÚR JMK došlo v době trvání nouzového stavu; to sice mohlo vyvolat komplikace, tyto komplikace se však nikterak nevyomykaly jiným komplikacím vyvolaným vyhlášením nouzového stavu (a způsobem, jakým bylo k příčině vyhlášení nouzového stavu obecně přistoupeno). Veřejná vyhláška byla řádně zveřejněna způsobem umožňujícím vzdálený přístup, tudíž veřejnost sice měla obecně možnost důkladně se seznámit s příslušnými zamýšlenými změnami ztíženu (aniž by přitom toto ztížení bylo důsledkem délky lhůt), nikoli vyloučenu. Nic přitom nenaznačuje, že by načasování projednání návrhu aktualizace ZÚR JMK bylo důsledkem snahy odpůrce celospolečenskou situaci v rozhodné době zneužít. Za problematické nepovažuje Nejvyšší správní soud ani vedení veřejného projednání formou vzdáleného přístupu ani mezení časového limitu na přednesení připomínek. Jak zcela případně poznamenal krajský soud, mohl by se nabízet i pohled opačný, totiž, že právě tento způsob veřejného projednání s ohledem na epidemiologickou situaci umožnil participaci co největšímu počtu osob z veřejnosti, veřejného projednání se tak mohli účastnit například lidé v karanténě, případně ti lidé, kteří by se s ohledem na obavy o své zdraví projednání osobně neúčastnili. To že ve stejné době byl projednáván také návrh Územního plánu města Brna, sice veřejnosti mohlo do jisté míry zkomplikovat účast na projednání aktualizace ZÚR JMK, neznamená to však, že by odpůrce postupoval nezákonně. V kontextu s množstvím uplatněných námitek a

připomínek lze usuzovat, že veřejnost s participací potíže neměla a měla možnost připomínky a námitky uplatnit, což se i stalo.

[164] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani námitku střetu zájmů zpracovatele územní studie a návrhu aktualizace ZÚR JMK; tuto opakovaně uplatněnou námitku vypořádal dostatečně podrobně krajský soud v bodě 242 napadeného rozsudku. V územní studii byly 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. Nejvyšší správní soud za podstatné považuje, že otázkou střetu zájmů zpracovatelů se zabývala dozorčí rada České komory architektů, která porušení profesního a etického řádu neshledala (viz usnesení o zastavení disciplinárního zjišťování č. 1/840 ze dne 3. 12. 2019 a č. 756, č. 757 ze dne 17. 11. 2020 – viz č.l.1005-1012 spisu KS). Stěžovatelé nepředložili žádný relevantní argument, který by pochybnosti o střetu zájmů mohl vyvolat.

[165] Nejvyšší správní soud dodává, že nesdílí názor stěžovatelů, že by zastupitelstvo odpůrce bylo postaveno před „hotovou věc“, kterou nebylo schopné ovlivnit, resp., že výběr varianty byl proveden de facto zadavatelem v územní studii. Jednak podle § 7 odst. 1 písm. b) stavebního zákona sice územně plánovací podklady (včetně územní studie) pořizuje krajský úřad v přenesené působnosti, ovšem podle § 7 odst. 2 písm. b) a c) stavebního zákona je to právě zastupitelstvo, které v samostatné působnosti schvaluje zadání či pokyny pro návrh zásad územního rozvoje a zprávu o jejich uplatňování. Působí tedy jako „zadavatel“. Návrh zásad pak krajský úřad vytváří na základě zadání nebo zprávy o uplatňování schváleného zastupitelstvem kraje (§ 37 odst. 1 stavebního zákona). V tomto ohledu nelze pominout, že zastupitelstvo odpůrce mohlo zprávu o uplatňování ZÚR JMK upravit tak, aby zahrnovala i posouzení dalších nabízených možností komunikace 43, či návrh zprávy jako takový odmítnout. Nicméně schválením a převzetím argumentace z územní studie, která se vztahovala k důležitosti komunikace 43 pro regulaci dopravy ve městě Brně, lze předpokládat, že se s ní ztotožnilo; zastupitelstvo odpůrce mohlo také předloženou aktualizaci ZÚR JMK odmítnout schválit, jakkoliv za cenu prodloužení celého procesu.

[166] Navrhovatelé opakovaně tvrdili, že Ministerstvo životního prostředí a Krajská hygienická stanice Jihomoravského kraje v procesu pořizování aktualizace ZÚR JMK rezignovaly na své povinnosti, což vedlo k zatížení jejich stanovisek vadami. Tyto shodně uplatněné námitky dostatečně podrobně vypořádal krajský soud v odůvodnění rozsudku bodech 219-229; jednotlivými stanovisky uvedených dotčených orgánů se krajský soud dostatečně zabýval, přičemž rovněž poukázal na to, že obdobné námitky byly uplatněny a vypořádány již odpůrcem v rámci námitek proti návrhu aktualizace po společném jednání. Nejvyšší správní soud nemá krajskému soudu co vytknout.

VI. *Vhodnost a přiměřenost zvolené varianty*

pokračování

[167] Krajský soud k námitce stran nepřiměřenosti napadených částí aktualizace ZÚR JMK, konstatoval, že i tato část argumentace je především rozvedením nesouhlasu navrhovatelů s volbou jiné varianty koridoru komunikace 43, než kterou by oni sami preferovali. Obdobným směrem stěžovatelé vedou rovněž kasační námitky; opakovaně odkazují na nevyhodnocení „rozumných variant“, protože volba Bystrcké/Německé varianty komunikace 43 a jižního obchvatu Kuřimi nemohou být „rozumným kompromisem“. K otázce vyhodnocení rozumných variant odkazuje Nejvyšší správní soud na body 85-100 tohoto rozsudku.

[168] Nejvyšší správní soud podotýká že veškeré tvrzené nezákonnosti napadeného opatření obecné povahy je třeba posuzovat i z pohledu proporcionality mezi namítanou nezákonností a důsledky případného vyhovění návrhu. V rozsudku ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, Nejvyšší správní soud konstatoval: „*V řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. soud hodnotí opatření obecné povahy jako celek. K jeho zrušení by měl přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku. Zrušení napadeného opatření obecné povahy nastupuje tehdy, když pochybení správního orgánu překročila mez, kterou je možno vzhledem k celkové komplikovanosti řízení a s přihlédnutím k povaze rozhodované věci považovat za ještě přijatelnou. K překročení takové meze může dojít jediným závažným pochybením stejně jako větším počtem relativně samostatných (povětšinou procesních) pochybení, která by mohla být jednotlivě vnímána jako marginální, ale ve svém úhrnu představují podstatný zásah do veřejných subjektivních práv navrhovatelů.*“ (obdobně viz rozsudek ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644).

[169] Nejvyšší správní soud shodně s krajským soudem konstatuje, že proporcionalitu zvoleného řešení nelze dovozovat bez dalšího z tvrzení stěžovatelů, že zvolený koridor má na ně nepoměrně větší dopady, než by měl koridor Optimalizované varianty na osoby v podobném postavení, ani ze skutečnosti, že zvolená varianta stěžovatelům nevyhovuje, resp. jim lidsky vadí. Při volbě jiné varianty by zvolené řešení jako „neproporcionální“ nepochybně subjektivně vnímaly jiné osoby; ani Optimalizovanou variantou by nebylo možné vyhnout se určitým negativním vlivům na život obyvatel v jiných částech území Jihomoravského kraje. V procesu územního plánování není nikdy možné zajistit rozvoj ku prospěchu všech za současné záruky dosavadních standardů života pro všechny, kterých se úpravy v území týkají. Hodnocením proporcionality vymezení koridoru se zabýval krajský soud již v rozsudku č. j. 65 A 3/2017-931, ze dne 20. 12. 2017 (bod 256.): „*K reálnému dotčení práv a chráněných zájmů vlastníků pozemků dotčených koridory dochází až v hierarchicky nižších (a tedy podrobnějších) fázích územního plánování a následného umístování staveb dopravní infrastruktury. Krajský soud tak může v rámci posouzení proporcionality při posouzení kritéria vhodnosti zvoleného řešení zkoumat pouze to, zda je vymezení daného koridoru vhodným prostředkem k dosažení cíle vymezeného zadáním ZÚR JMK...*“.

[170] V kontextu vypořádání všech rozhodných námitek nedospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že by aktualizace ZÚR JMK nesplňovala kritérium vhodnosti. Odpůrce postupoval při výběru varianty koridoru budoucí komunikace 43 v souladu se zákonem, jeho postup nejeví obecně znaky svévole, zvolená varianta je rozumně realizovatelná, přičemž zastupitelstvo odpůrce zvolilo konkrétní variantu na základě závěrů (odborné) území studie, která vyhodnotila a porovnála jednotlivé varianty vedení komunikace 43

z hlediska dopravně-urbanistického, jakož i z hlediska vlivů na životní prostředí a lidské zdraví, včetně porovnání variant z hlediska výsledků hlukové a rozptylové studie. Výběrem výsledné varianty koridoru komunikace 43 zastupitelstvo odpůrce obecně korektním způsobem projevilo legitimní politickou představu ohledně budoucí podoby silniční infrastruktury Jihomoravského kraje, jeho volba nebyla svévolná, nýbrž vycházela z odborného podkladu. Individuální opatření směřující k eliminaci negativních dopadů budou přitom předmětem navazujících administrativních procesů. Na úrovni aktualizace ZÚR JMK není důvodu zvolené řešení považovat za nevhodné.

Závěr

[171] Nejvyšší správní soud shrnuje, že v procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrečí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci. Úlohou soudu je bránit jednotlivce před excesy v územním plánování, nikoliv územní plány dotvářet či věcně regulovat (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS). Úkolem krajského soudu tedy bylo zjistit, zda si odpůrce nepočínal zjevně svévolně či diskriminačně, zda úkoly a cíle, které prostřednictvím aktualizace ZÚR JMK naplňuje, jsou legitimní a zákonné, a zda v případě omezení práv těch osob, jež s řešením nesouhlasí a jež na svých právech vskutku omezovány jsou, jde o omezení v nezbytně nutné míře vedoucí rozumně k zamýšlenému cíli, přičemž je – s ohledem na důvody, které odpůrce k přijetí řešení vedly – uskutečněno nejšetrnějším možným způsobem (srov. například rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 161/2018-44 ze dne 15. 11. 2018 a č. j. 1 As 337/2018-48 ze dne 15. 3. 2021). V uvedeném rozsahu krajský soud tomuto úkolu dostal a z vymezeného rozsahu soudního přezkumu nevybočil. Není tedy pravdou, jak tvrdí stěžovatelé, že krajský soud na řadě míst rozsudku uvedl kategorická konstatování a věcná hodnocení, která mu nepřísluší.

[172] Nejvyšší správní soud nepopírá, že v procesu přijetí aktualizace ZÚR JMK mohlo zcela jistě dojít k některým pochybením či dílčím nesprávnostem, nicméně Nejvyšší správní soud neshledal žádné pochybení či nezákonnost v postupu odpůrce v intenzitě, která by vyžadovala zásahu soudu. Již v rozsudku ze dne 21. 11. 2018, č. j. 2 As 81/2016-157, Nejvyšší správní soud vyslovil, že při přijímání zásad územního rozvoje se uplatňují postupy právní a odborné, přičemž konečnou fází lze označit za politickou, neboť jsou schvalovány zastupitelstvem kraje, které svým projevem vůle předurčuje podobu kraje jako územně samosprávného celku. 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. Pokud tedy přezkoumávané opatření obecné povahy ne vždy dostatečně zdůvodňují přijaté řešení, které ovšem není nezákonné, nelze to považovat za důvod pro jeho zrušení.

pokračování

[173] 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 aktualizace ZÚR JMK v mezích návrhových bodů, přičemž vycházel z dostatečných podkladů shromážděných v procesu přijímání dotčeného opatření obecné povahy. Pokud krajský soud nepojednal o některých dílčích návrhových námitkách či podnámitkách, pak s ohledem na rozsah věci a celkové posouzení procesu přijímání aktualizace ZÚR JMK a jejího obsahu to nelze mít za pochybení, které by bylo důvodem ke zrušení napadeného rozsudku pro jeho nepřezkoumatelnost.

[174] Nejvyšší správní soud neshledal pochybení krajského soudu ani ve věcném posouzení procesu přijímání aktualizace ZÚR JMK a jejich 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. Tento postoj má oporu např. v nálezu 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 mnohém 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. V rozsudku ze dne 21. 11. 2018, č. j. 2 As 81/2016-157, pak tento soud rovněž zdůraznil, že 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.*

[175] Nejvyšší správní soud shledal napadený rozsudek krajského soudu v souladu se zákonem, přičemž krajský soud se přezkoumatelným způsobem vypořádal se všemi stěžejními návrhovými námitkami, které stěžovatelé uplatnili. Nejvyšší správní soud akceptoval posouzení krajského soudu, neshledal přitom žádný důvod, který by odůvodňoval zrušení kasační stížností napadeného rozsudku.

[176] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, proto ji dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[177] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Odpůrci, jemuž by dle pravidla úspěchu ve věci náhrada nákladů řízení náležela, Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení, byť je odpůrce za právní zastoupení vyčíslil, nepřiznal, neboť náklady vynaložené na právní zastoupení, nepovažuje Nejvyšší správní soud za náklady účelně vynaložené. Nejvyšší správní soud konstatuje, že odpůrce je dostatečně personálně a materiálně vybaven k tomu, aby byl schopen kvalifikovaně hájit své rozhodnutí, práva a zájmy, aniž by musel využívat právní pomoci

advokáta (srov. nález Ústavního soudu ze dne 24. 3. 2020, sp. zn. IV. ÚS 2434/19). Nejvyšší správní soud osobám zúčastněným na řízení neuložil žádnou povinnost ani neshledal důvody hodné zvláštního zřetele, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 22. dubna 2025

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu