



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci navrhovatelů: **a) Spokojené Díly z. s.**, se sídlem Foglarova 1817/57, Kuřim, **b) Ing. D. K.**, oba zastoupení advokátkou Mgr. Lenkou Kotulkovou, se sídlem Kopečná 241/20, Brno, proti odpůrci: **město Kuřim**, se sídlem Jungmannova 968, Kuřim, zastoupený JUDr. Petrem Fialou, advokátem se sídlem Helfertova 2040/13, Brno, za účasti: **I) Občané Malhostovic za Optimalizovanou D43, z. s.**, se sídlem Malhostovice 152, **II) Ochránci Brněnské přehrady a okolí, z. s.**, se sídlem Laštůvkova 729/25, Brno, **III) Ing. F. G.**, **IV) Občané za ochranu kvality bydlení v Brně-Bosonohách, z. s.**, se sídlem Pražská 469/26, Brno, **V) Občané za ochranu kvality bydlení v Brně-Kníničkách, Rozdrojovicích a Jinačovicích, z. s.**, se sídlem U Luhu 246/18, Brno, **VI) Jihomoravský kraj**, se sídlem Žerotínovo nám. 449/3, Brno, zastoupený JUDr. Petrem Fialou, advokátem se sídlem Helfertova 2040/13, Brno, **VII) Kuřim pro lidi, z. s.**, se sídlem Jiráskova 437/26, Kuřim, o kasačních stížnostech navrhovatelů, odpůrce a osoby zúčastněné na řízení VI) proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 2. 11. 2023, č. j. 67 A 3/2023 - 401,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost navrhovatelů směřující do výroku I. rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 2. 11. 2023, č. j. 67 A 3/2023 - 401, **se zamítá.**
- II. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 2. 11. 2023, č. j. 67 A 3/2023 - 401, **se** ve výroku II. a III. **ruší** a v tomto rozsahu **se věc vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- III. Kasační stížnost odpůrce **se zamítá.**
- IV. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti odpůrce.
- V. Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení VI) **se odmítá.**

- VI. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení VI).
- VII. Osobě zúčastněné na řízení VI) **s e v r a c í** soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5 000 Kč, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám jejího zástupce, advokáta JUDr. Petra Fialy do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatel a) je spolkem zaměřeným na ochranu a rozvoj životního prostředí města Kuřim a okolí a na podporu kvality života obyvatel tohoto města. Navrhovatel b) je vlastníkem nemovitostí sloužících k bydlení v daném městě. Dne 22. 5. 2019 schválilo zastupitelstvo odpůrce Zprávu o uplatňování územního plánu města Kuřim spolu se zadáním změny územního plánu č. 4 (dále jen „změna 4“). Městský úřad Kuřim jakožto pořizovatel následně dne 28. 8. 2020 předal návrh změny č. 4 (dále jen „návrh změny“) a vyhodnocení vlivů změny č. 4 na udržitelný rozvoj území Krajskému úřadu Jihomoravského kraje (dále jen „krajský úřad“), a to k posouzení podle § 50 odst. 5 až 7 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon (dále jen „StZ“). Součástí zaslaného návrhu bylo i vyhodnocení vlivů změny č. 4 na životní prostředí (dále jen „SEA“). Dne 7. 10. 2020 proběhlo společné jednání o návrhu změny. Dále byla dne 17. 9. 2020 vydána Aktualizace č. 1 Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje (dále jen „AZÚR“), která nabyla účinnosti dne 31. 10. 2020 a která v bodu 118a vymezila koridor silnice I. třídy I/43 (DS45): Kuřim, jižní obchvat namísto jiných dosud uvažovaných variant.

[2] Krajský úřad, odbor životního prostředí (dále jen „OŽP“) reagoval na návrh změny svým stanoviskem ze dne 2. 11. 2020, v němž požádal pořizovatele změny č. 4 o doplnění návrhu změny. Pořizovatel svou žádost o stanovisko podle § 50 odst. 5 StZ doplnil dne 16. 12. 2021 a zároveň zaslal krajskému úřadu aktualizované posouzení SEA. Dne 11. 1. 2022 vyzval OŽP krajského úřadu opětovně k doplnění návrhu změny o blíže specifikované aspekty. Pořizovatel svou žádost opětovně doplnil dne 9. 2. 2022 spolu se zasláním druhého aktualizovaného posouzení SEA.

[3] Dne 12. 1. 2022 byly pořizovateli změny č. 4 doručeny požadavky určeného zastupitele na úpravu návrhu změny po společném jednání; jejich součástí bylo mj. doplnění nové dílčí změny 4/26, která do návrhu změny promítala záměry, které vyplývaly z platné AZÚR (dále jen „dílčí změna 4/26“). Krajský úřad, odbor územního plánování a stavebního řádu následně zaslal pořizovateli stanovisko ze dne 24. 1. 2022, jímž podle § 50 odst. 7 StZ posoudil soulad návrhu změny s územně plánovací dokumentací vydanou osobou zúčastněnou na řízení VI) (dále jen „Jihomoravský kraj“). Dospěl přitom k závěru, že dílčí změnou 4/26 došlo k doplnění aktuálních záměrů z AZÚR, a uzavřel, že z hlediska souladu návrhu změny s AZÚR k němu nemá připomínky. OŽP krajského úřadu následně vydal dne 21. 2. 2022 stanovisko k vyhodnocení vlivu návrhu změny

pokračování

na životní prostředí (dále jen „stanovisko SEA“) podle § 10g a 10i zákona č. 100/2021 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „ZEIA“). Ve stanovisku uvedl, že předmětem návrhu změny jsou toliko dílčí změny 4/1 až 4/25, k nimž bylo vypracováno posouzení SEA. Dále uvedl, že předmětem hodnocení jsou všechny návrhové plochy s rozdílným způsobem využití hodnocené změny č. 4. OŽP krajského úřadu proto vydal k návrhu změny dané stanovisko jako souhlasné.

[4] Dne 28. 3. 2022 proběhlo veřejné projednání návrhu změny, proti němuž navrhovatelé následně podali námitky. Značná část jejich argumentace směřovala vůči skutečnosti, že posouzení SEA nebylo provedeno ve vztahu k dílčí změně 4/26. S ohledem na to bylo stanovisko OŽP krajského úřadu ze dne 21. 2. 2022 nekompletní. Rovněž upozorňovali, že posouzení vlivů na životní prostředí ve vztahu k dílčí změně 4/26 nebylo provedeno ani v posouzení SEA při pořizování AZÚR. Dne 4. 4. 2022 pak krajský úřad vydal k návrhu změny koordinované stanovisko, v němž vzal na vědomí, že před veřejným projednáním byla dokumentace návrhu změny doplněna, přičemž provedené změny vychází z platné AZÚR, která na území odpůrce vymezila nové koridory silniční dopravy. Podle krajského úřadu dané záměry prošly posouzením SEA při pořizování AZÚR, a proto není nutné v souladu s § 55 odst. 3 StZ posuzovat je při pořizování změny č. 4 opětovně. Zbylé úpravy jsou pouze lokálního významu a nelze u nich předpokládat významnější vlivy na životní prostředí nad rámec již provedeného vyhodnocení ostatních dílčích změn. Krajský úřad uzavřel, že k částem řešení, které byly v návrhu změny upraveny, nemá připomínky. Zastupitelstvo odpůrce následně svým usnesením ze dne 28. 6. 2022 vydalo změnu č. 4. Výše uvedenou argumentaci navrhovatelů vypořádal pořizovatel v rozhodnutí o námitkách. V něm uvedl, že posouzení vlivů záměrů, které změna č. 4 přejímá z AZÚR, bylo provedeno právě na úrovni nadřazené územně plánovací dokumentace. To podle pořizovatele vyplývá i ze souhlasného koordinovaného stanoviska krajského úřadu.

[5] Navrhovatelé podali ke Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) návrh na zrušení změny č. 4 a dále na zrušení opatření obecné povahy – změny č. 2 Územního plánu Kuřim – vydaného usnesením zastupitelstva odpůrce ze dne 2. 11. 2021 (dále jen „změna č. 2“). Návrh na zrušení změny č. 2 podali jako incidenční. V návrhu na zrušení změny č. 4 namítali, že pořizovatel nevypořádal jejich námitky, a měli za to, že postup pořizování změny č. 4 byl nezákonný, neboť návrh změny byl v průběhu pořizování a projednávání postupně doplňován o nové záměry, aniž by o tom rozhodlo zastupitelstvo odpůrce. Nesouhlasili rovněž s obsahem požadavků určeného zastupitele ani s tím, že tímto určeným zastupitelem byl starosta odpůrce. Dále dovozovali systémovou podjatost na straně pořizovatele a potenciální střet zájmů zpracovatele dokumentace k návrhu změny. Trvali rovněž na zásadním obsahu svých námitek, tedy že postup pořizovatele je zatížen vadou, pokud návrh změny doplněný o dílčí změny na základě účinnosti nové AZÚR a zahrnující nové koridory na území odpůrce nebyl podroben posouzení SEA. Podle navrhovatelů nedošlo ani k přezkoumatelnému posouzení, zda takové vyhodnocení provedeno být mělo. V souvislosti s neprovedením posouzení SEA rovněž namítali, že se SEA ve vztahu k doplněným dílčím změnám nevěnovala dalším konkrétním oblastem, např. hodnocení hlučnosti záměru, otázce znečištění ovzduší či souvislostem s ochranou zemědělského půdního fondu nebo pozemků určených k plnění funkcí lesa. Konečně navrhovatelé namítali i neproporcionalitu řešení, které pořizovatel

změny č. 4 zvolil. Svým návrhem se domáhali zrušení změny č. 2 jako celku i celé změny č. 4, eventuálně částí změny č. 4, které vymezují koridory převzaté z AZÚR, zejména koridor pro jižní obchvat Kuřimi (I/43) včetně všech souvisejících staveb a opatření.

[6] Krajský soud v průběhu řízení nařídil jednání na den 5. 10. 2023. Navrhovatelé a jejich právní zástupkyně se z jednání dne 27. 9. 2023 omluvili a souhlasili s jednáním v jejich nepřítomnosti. Předseda rozhodujícího senátu téhož dne telefonicky právní zástupkyni navrhovatelů sdělil, že považuje účast navrhovatelů na jednání za potřebnou, aby došlo k vyjasnění otázek rozsahu návrhu, vztahu navrhovaných bodů k petitu a s tím související otázky splnění podmínek řízení. V podání ze dne 29. 9. 2023 navrhovatelé uvedli, že na své omluvě z jednání trvají. Krajský soud dne 5. 10. 2023 jednání započal a následně jej odročil na 12. 10. 2023. Zároveň svým usnesením ze dne 5. 10. 2023, č. j. 67 A 3/2023 - 347 (dále jen „usnesení ze dne 5. 10. 2023“, vyzval navrhovatele, aby ve lhůtě 3 dnů ode dne doručení usnesení odstranili vady návrhu tak, že upraví výrok I. druhého, třetího a čtvrtého eventuálního petitu (shodného znění) tak, aby *„bylo zřejmé (určité), v jakých částech a v jakém rozsahu má být změna č. 4 [...] zrušena, a to konkrétně ve vztahu k jeho textové i grafické části.“* Navrhovatelé svým podáním ze dne 9. 10. 2023 s odůvodněním výzvy krajského soudu nesouhlasili, neboť měli za to, že jejich původní petit obsahující „objektový“ popis částí změny č. 4, které mají být zrušeny, je jednoznačný a přiléhavější než petit obsahující výčet konkrétních částí změny č. 4, které jsou navrhovány ke zrušení. Přesto však dané eventuální petitů pozměnili tak, že navrhli zrušit změnu č. 4 v rozsahu bodů 5, 19, 53 kromě písm. f) a g), 77, 78, 80 kromě položek „UR03“, „UR07“, „UR18“ a „UR17“ výroku textové části, a v rozsahu částí „4/02 U stadionu“, „4/15 Dušínova“, „4/16 Mozy“, „4/19 K Lipůvce“, „4/18 Podlesí“ a „4/26 Záměry dle ZÚR JMK“ výroku grafické části a územní rezervy UR08. Navrhovatelé a jejich právní zástupkyně se z odročeného jednání dne 11. 10. 2023 opětovně omluvili a souhlasili s jednáním v jejich nepřítomnosti. Jednání dne 12. 10. 2023 následně proběhlo.

[7] Krajský soud rozhodl napadeným rozsudkem tak, že se návrh na zrušení změny č. 2 odmítá (výrok I.) a změna č. 4 se ruší v rozsahu bodů 5, 19, 53 písm. d) a e), 77 vyjma písm. k) a 78 výroku textové části, a v rozsahu částí „4/16 Mozy“ a „4/26 Záměry dle ZÚR JMK“ výroku grafické části dnem vyhlášení napadeného rozsudku; ve zbylé části se návrh zamítá (výrok II.). Navrhovatelům ani odpůrci náhradu nákladů řízení nepřiznal (výrok III.).

[8] Krajský soud v první řadě vyhodnotil, že návrh na zrušení změny č. 2 není ve skutečnosti incidenční, neboť takový návrh je možné podat jen spolu se žalobou proti individuálnímu správnímu aktu, v němž bylo opatření obecné povahy použito (to plyne např. z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, č. j. 5 As 194/2014 - 36, odst. [21], publ. pod č. 3470/2016 Sb. NSS). Navrhovatelé tvrdili, že při pořizování změny č. 4 byla užita i změna č. 2, a proto vyvolali daný incidenční přezkum změny č. 2. Podle krajského soudu však návrh na incidenční přezkum změny č. 2 nebyl podán společně se žalobou proti individuálnímu správnímu aktu, ve kterém bylo změny č. 2 užito, neboť změna č. 4 není individuálním správním aktem. Návrh na zrušení změny č. 2 pak neobstojí ani jako projednatelný návrh na abstraktní přezkum, neboť byl

pokračování

podán po uplynutí lhůty podle § 101b odst. 1 s. ř. s. Návrh je tedy opožděný a krajský soud jej odmítl podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[9] K návrhu na zrušení změny č. 4 krajský soud nejprve upozornil, že ačkoli části návrhových bodů směřují i proti AZÚR, jakákoli polemika s nadřazenou územně plánovací dokumentací nemůže být předmětem přezkumu napadené změny č. 4 (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2022, č. j. 2 As 373/2019 - 50). Takovou argumentaci se proto soud nezabýval. Ve vztahu k tvrzení o pořizovatelem nevypořádaných námitkách soud uvedl, že tyto nejsou podle jeho názoru vypořádány nepřezkoumatelně, ale pouze stručně a souhrnně. S navrhovatelem nesouhlasil ani ohledně námítky, že návrh změny byl v průběhu pořizování doplňován o nové záměry. Odkázal přitom na svůj dřívější rozsudek ze dne 11. 7. 2023, č. j. 66 A 1/2023 - 174 (dále jen „věc Moravské Knínice 1“). Podle krajského soudu se zpracování AZÚR muselo ve změně č. 4 zohlednit, byť k tomu došlo až v průběhu pořizování změny č. 4. Takový postup nelze odpůrci vytýkat. Zpracování změny rovněž vyžadovalo souhlas zastupitelstva odpůrce, k němuž mohlo dojít ve fázi schvalování zadání (dle § 47 odst. 5 StZ), anebo následně při rozhodování o vydání změny č. 4 (dle § 54 odst. 2 StZ). Právní předpisy pořizovateli nestanoví povinnost, aby poté, co dojde k promítnutí nových dílčích změn do návrhu územního plánu, zopakoval společné jednání, případně vrátil řízení do fáze rozhodování zastupitelstva o zadání. Návrh územního plánu nemusí být zcela identický se schváleným zadáním, musí z něj pouze v podstatných ohledech vycházet.

[10] K otázkám týkajícím se určeného zastupitele krajský soud vyhodnotil, že jeho požadavky zjevně neměly povahu připomínek podle § 50 odst. 3 StZ a že není vadou, pokud zastupitelstvo odpůrce projevilo (cestou požadavků určeného člena zastupitelstva) po společném jednání a před veřejným projednáním své představy o obsahu návrhu změny, které do něj dále byly vtěleny. Podle krajského soudu tyto změny věcně nevybočují ze schváleného zadání. Krajský soud rovněž odmítl argumentaci navrhovatelů vztahující se k systémové podjatosti pořizovatele a k potenciálnímu střetu zájmů zpracovatele dokumentace k návrhu změny, neboť jde jen o opakování obdobné argumentace, s níž se krajský soud již vypořádal v řízeních o návrzích na zrušení aktualizací zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje (jeho rozsudky ze dne 26. 10. 2021, č. j. 67 A 6/2021 - 1033, a ze dne 28. 2. 2022, č. j. 67 A 10/2021 - 918 [dále jen „rozsudky ve věcech ZÚR“]).

[11] Krajský soud však přisvědčil námitce týkající se neprovedení posouzení SEA ve vztahu k celému návrhu změny (tj. včetně dílčí změny 4/26). Vycházel přitom ze svých předchozích rozsudků ve věci *Moravské Knínice 1* a ze dne 26. 9. 2022, č. j. 64 A 4/2022 - 161 (dále jen „věc Drásov“), v nichž posuzoval situace skutkově podobné. Krajský soud má za to, že v procesu přijímání územně plánovací dokumentace musí na některém stupni posouzení SEA proběhnout, a to v úplnosti a potřebné míře konkrétnosti. V projednávaném případě sice proběhlo posouzení SEA na úrovni AZÚR, podle krajského soudu však nebylo provedeno v podrobnostech úkolů, které jsou stanoveny pro územní plánování na obecní úrovni. Nelze ani pominout, že AZÚR stanovila odpůrci konkrétní úkoly, jimž se měl při svém územním plánování věnovat a jež vyžadovaly provedení vlastního posouzení SEA. Jinými slovy, přestože by bylo koncepčnější provést vyhodnocení vlivů celé komunikace I/43 v jednom posouzení SEA na vyšší úrovni, AZÚR rozdělila úkoly v této oblasti mezi krajskou a obecní úroveň

a ponechala posouzení SEA v konkrétnější míře na dotčených obcích. Krajský soud tak odmítl, že by posouzení SEA na úrovni AZÚR vše relevantní posoudilo, a na úrovni územních plánů proto není, co by bylo ještě třeba posoudit.

[12] Podle krajského soudu však tato vada nemůže vést ke zrušení celé změny č. 4, nýbrž dopadá pouze na ty její části, v nichž se AZÚR skutečně promítla. Ačkoliv tomuto mohl obsahově odpovídat eventuální petit obsahující „objektový“ popis částí změny č. 4, jež mají být zrušeny, soud dospěl k závěru, že daný popis není dostatečně určitý tak, aby případným vyhověním jemu či jeho části bylo postaveno zcela najisto, v jakých částech a v jakém rozsahu je změna č. 4 rušena. Následně krajský soud posoudil souvislost jednotlivých bodů upraveného petitu s uvedenou vadou. S ohledem na to zčásti eventuálnímu petitu vyhověl a zčásti návrh zamítl. K souvisejícím námitkám uvedl, že neprovedení posouzení SEA předurčuje obecnou důvodnost části další návrhové argumentace, která z chybějícího posouzení SEA vychází, a dále nemožnost jejího regulérního posouzení, neboť namítané chybějící aspekty měly být součástí posouzení SEA. Krajský soud se jimi proto dále nezabýval. Konečně vyhověl i námitce neproporcionality řešení zvoleného pořizovatelem změny č. 4, neboť při jejím pořizování nebyly splněny úkoly vyplývající z AZÚR, které požadovaly minimalizaci negativních vlivů a minimalizaci zásahů do konkrétních aspektů hodnocených v posouzení SEA. Jelikož SEA v úplnosti provedena nebyla, není zřejmé, zda k této minimalizaci došlo.

II. Kasační stížnosti a vyjádření účastníků řízení a osob zúčastněných na řízení

II. a) Kasační stížnost Jihomoravského kraje

[13] Jihomoravský kraj napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, přičemž podle jejího obsahu uplatnil důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Kasační stížnost směřuje do výroku II. napadeného rozsudku.

[14] Jihomoravský kraj má za to, že krajský soud se v napadeném rozsudku nijak nezabýval argumentací, kterou on a odpůrce předestřeli a podle níž provedení posouzení SEA ve vztahu ke změně č. 4 není logické. Smyslem posouzení SEA jako analýzy *ex ante* je přinést relevantní informace orgánům, které rozhodují o tom, zda bude daná koncepce podle těchto informací adekvátně upravena. Provedení posouzení SEA tak má smysl jen tehdy, jestliže se dané orgány mohou posouzením řídit a koncepci na základě uvedených informací ovlivnit. Pořizovatel změny č. 4 však nemohl vymezit předmětné koridory v rozporu obsahem AZÚR. Posouzení SEA proto nemohlo přinést relevantní informace, které by na podobu vymezení koridorů ve změně č. 4 mohly mít reálný vliv. Jihomoravský kraj má za to, že dokumentace změny č. 4 nemůže v dané situaci vznášet další požadavky na budoucí dopravní stavby, které by nebyly součástí nadřazené územně plánovací dokumentace.

[15] Podle Jihomoravského kraje je požadavek na provedení posouzení SEA ve vztahu k celé změně č. 4 „*přemrštěný, postrádá smysl v kontextu procesu přijímání změn územně plánovací dokumentace, v důsledku čehož narušuje funkčnost a stabilitu systému územního plánování a právní jistotu občanů.*“ K tomu odkazuje na nález Ústavního soudu ze dne

pokračování

7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, jehož závěry jsou podle Jihomoravského kraje aplikovatelné i na projednávanou věc. Dále namítá, že nevyhodnotil-li krajský soud jeho argumentaci o nadbytečnosti posouzení SEA, nemohl ani zhodnotit, s jakou intenzitou byl zákon porušen. Takové hodnocení však vzhledem k judikatuře kasačního soudu nelze pominout.

[16] Jihomoravský kraj poukazuje též na nález Ústavního soudu ze dne 18. 8. 2023, č. j. IV. ÚS 938/22, z něhož vyplývá, že správní soudy musí vždy vážit význam základního práva územního samosprávného celku na samosprávu na straně jedné a význam důvodů svědčících pro zásah do daného práva na straně druhé; zásah musí být přiměřený závažnosti takových důvodů. Výsledek poměrování těchto dvou skupin hodnot musí soud ve svém rozhodnutí přesvědčivě vyjádřit. Tomuto požadavku však krajský soud nedostál. Jihomoravský kraj má dále za to, že zrušením části změny č. 4 zasáhl krajský soud do činnosti odpůrce jako územního samosprávného celku rozhodujícího o vydání změny č. 4 v samostatné působnosti. Poukazuje přitom na nález Ústavního soudu ze dne 30. 9. 2002, č. j. IV. ÚS 331/02, podle něhož je zásah státní moci do samosprávy přípustný jen tehdy, pokud to ochrana zákona nepochybně vyžaduje. Naplnění této podmínky nelze dovodit extenzivním výkladem, který nemá oporu v dikci zákonné úpravy, byť by byl konstruován logickým způsobem nevzbuzujícím pochybnosti o jeho účelnosti a rozumném smyslu. Podle Jihomoravského kraje krajský soud v napadeném rozsudku neuvedl konkrétní zákonné ustanovení, z něhož vyplývá požadavek na provedení posouzení SEA, jak jej krajský soud formuloval v odst. 34 napadeného rozsudku. Z toho důvodu nebyla splněna nadepsaná podmínka nepochybného požadavku na ochranu zákona, čímž krajský soud zasáhl do práva na samosprávu Jihomoravského kraje.

II. b) Kasační stížnost odpůrce

[17] Rozsudek krajského soudu napadl dále i odpůrce, přičemž podle obsahu jeho kasační stížnosti uplatnil důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Kasační stížnost směřuje do výroku II. napadeného rozsudku.

[18] Odpůrce ve své kasační stížnosti, ač v jiném pořadí, parafrázuje námitky obsažené v kasační stížnosti Jihomoravského kraje. Jedinou odchylkou je tvrzení, že se krajský soud nevypořádal s argumentací odpůrce uvedenou v jeho vyjádření k návrhu ze dne 12. 9. 2023. Odpůrce upozorňuje, že v bodu 24 vyjádření poukázal na skutkově obdobnou věc týkající se převzetí koridoru obchvatu města Třebíče ze Zásad územního rozvoje Kraje Vysočina. Odpůrce tvrdil, že případné vymezení koridoru v územním plánu v rozporu s vymezením v zásadách územního rozvoje by bylo nezákonné; provedení posouzení SEA by v takovém případě nedávalo smysl.

[19] Odpůrce následně svou kasační stížnost doplnil. V doplnění namítá, že krajský soud nesprávně vyložil ustanovení § 55 odst. 3 StZ. Odpůrce má za to, že se dané ustanovení aplikuje vždy při uvedení územního plánu do souladu s územně plánovací dokumentací kraje, a to bez dalších podmínek. Část změny č. 4, kterou krajský soud zrušil, právě toto uvedení územního plánu do souladu se zásadami územního rozvoje představuje. Případná existence úkolů vyplývajících pro obecní územní plánování z územně plánovací dokumentace kraje nemůže vést k odmítnutí aplikace § 55 odst. 3 věty třetí StZ, neboť

pro takový výklad není v předmětném ustanovení opora. Odpůrce rovněž odkazuje na bod 83 důvodové zprávy k zákonu č. 350/2012 Sb., kterým se mění StZ, jehož závěry podle něj hovoří ve prospěch jeho námitky.

II. c) Kasační stížnost navrhovatelů

[20] Kasační stížnost proti napadenému rozsudku podali i navrhovatelé a) a b), a to z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b), d) a e) s. ř. s. Kasační stížnost směřuje do výroků I. a III. a do výroku II. v rozsahu části návrhu, kterou krajský soud napadeným rozsudkem zamítl.

[21] Úvodem navrhovatelé obecně vytýkají krajskému soudu vady odůvodnění napadeného rozsudku. Soud podle nich „*nevytvořil vlastní ucelený argumentační systém, ale argumentoval v rozporu se zákonnými předpisy.*“ Nevypořádal některé návrhové body stejně jako většinu závěrů judikatury kasačního soudu, na níž navrhovatelé odkazovali, a v určitých případech překročil zákonné mantinely a sám se vyjadřoval k odborným otázkám, pro což neměl oporu ve spisovém materiálu.

[22] Ve vztahu k odmítnutí incidenčního návrhu na zrušení změny č. 2 navrhovatelé uvádí, že krajský soud pominul celou jejich argumentaci, která významně zpochybňuje a přesahuje dosavadní judikaturu a poukazuje na specifčnost dané situace. Odůvodnění napadeného rozsudku je v tomto směru šablonovité.

[23] Dále mají navrhovatelé za to, že AZÚR byla závazným podkladem pro změnu č. 4. Krajský soud měl proto využít AZÚR ke zjišťování právního a skutkového stavu věci pro účely přezkumu změny č. 4. Samotnou AZÚR sice formálním incidenčním návrhem nenapadli, upozornili však na to, že pokud jejich návrh na zrušení změny č. 4 podle krajského soudu *de facto* napadá AZÚR, tak je soud povinen vyzvat navrhovatele k nápravě vady podání. Podle navrhovatelů je měl krajský soud konkrétně vyzvat, „*aby zvážili odstranění vady svého podání a vedle incidenčně napadené změny č. 2 specifikovali, zda, popř. v jakém rozsahu, napadají užitý závazný podklad, AZÚR [...].*“ To však krajský soud neučinil, výslovně tento aspekt návrhu odmítl, a to s tímž paušalizovaným pohledem, který použil pro odmítnutí návrhu na zrušení změny č. 2. Navrhovatelé rovněž rozporují závěr krajského soudu, že odpovědí na jejich nesouhlas s řešením vyvěrajícím z AZÚR jsou již jeho rozsudky ve věcech ZÚR. Oba tyto rozsudky jsou napadeny v řízeních před Nejvyšším správním soudem, navíc jsou řízení o nich přerušena, neboť Soudní dvůr Evropské unie (dále jen „SDEU“) rozhoduje o předběžné otázce, přičemž výsledek tohoto řízení může mít vliv na rozhodování soudu o věci samé. Dále poukazují na to, že krajský soud v rozsudku ve věci *Moravské Knínice 1* obsah posouzení SEA provedeného v rámci AZÚR vyhodnotil (srov. jeho odst. 59 až 61), přičemž dospěl k odlišným závěrům než napadený rozsudek.

[24] Navrhovatelé setrvávají na své argumentaci týkající se nesprávného postupu při pořizování změny č. 4, kterou již před krajským soudem uplatnili; v kasační stížnosti mu vytýkají, že se k dané argumentaci nevyjádřil v její celistvosti. Krajský soud fakticky jen opakuje odůvodnění rozsudku ve věci *Moravské Knínice 1*, přestože navrhovatelé závěry daného rozsudku vyvrátili. Rovněž předložili krajskému soudu analýzu role, kterou

pokračování

určený zastupitel podle stavebního zákona má; soud však bez zákonné opory zaujal vlastní a nesprávný závěr o kompetencích jednotlivých aktérů při pořizování územního plánu. Stejně tak nerefletoval argumentaci navrhovatelů k otázce definice změny zadání územně plánovací dokumentace.

[25] Navrhovatelé dále prezentují dílčí námitky k odůvodnění napadeného rozsudku. K jeho odst. 22 tvrdí, že ač krajský soud uvádí, že zapracování AZÚR bylo logické a nutné, není z jeho odůvodnění zřejmé, proč tomu tak je. Podle navrhovatelů soud pominul, že tato nutnost zapracování AZÚR ze stanovisek OŽP krajského úřadu nevyplývá. Navrhovatelé mají za to, že pořizovatel byl v rámci zapracování požadavků určeného zastupitele povinen postupovat podle § 51 odst. 3 StZ, což krajský soud nerefletoval. Zákon podle nich neumožňuje, aby určený zastupitel vlastním úkonem, bez souhlasu zastupitelstva, požadoval ve smyslu předposledních vět § 51 odst. 2 a 3 StZ změnu zadání územně plánovací dokumentace. Podstatné změny návrhu územně plánovací dokumentace lze provádět jen se souhlasem zastupitelstva takzvanými *pokyny*, a to podle § 51 odst. 3 věty předposlední StZ. V tomto směru tak navrhovatelé nesouhlasí s názorem krajského soudu, podle něhož zastupitelstvo pouze schvaluje zadání a rozhoduje podle § 54 odst. 2 a 3 StZ. Při změně zadání územně plánovací dokumentace je pak příslušný úřad ve smyslu ZEIA povinen vždy posoudit, zda a v jakém rozsahu se má posouzení SEA provádět. Teprve poté lze v projednávání návrhu územního plánu pokračovat. Navrhovatelé jsou toho názoru, že promítnutí AZÚR do dokumentace k probíhajícímu řízení o přijetí změny č. 4 muselo být významnou změnou obsahu návrhu změny, proto se na danou situaci uplatní postup podle ustanovení § 51 odst. 3 StZ.

[26] Tvrdí-li krajský soud v odst. 24 napadeného rozsudku, že zastupitelstvo vyjevilo své představy o obsahu návrhu změny, podle navrhovatelů je takové tvrzení v rozporu s realitou, neboť zastupitelstvo po společném jednání a před veřejným projednáním o návrhu změny nejednalo. Krajský soud v odst. 25 napadeného rozsudku uvedl, že změny zanesené do návrhu změny požadavkem určeného zastupitele věcně nevybočují ze schváleného zadání, které rovněž nemusí být identické s návrhem změny. Navrhovatelé s tímto nesouhlasí; podle nich obsah změny č. 4 zjevně není v souladu se zadáním a určený zastupitel nepostupoval transparentně a zákonně, neboť k návrhu změny uplatnil připomínky opožděně, přesto k nim pořizovatel přihlížel. Navrhovatelé rovněž poukazují na to, že v materiálech pro jednání zastupitelstva proběhlého dne 28. 6. 2022 nebyly zaneseny informace o změnách, k nimž v návrhu změny došlo. K odst. 26 napadeného rozsudku namítají, že argumentace krajského soudu přesahuje předmět správního soudnictví, „*je pro dílčí změny návrhu nesprávná*“ a není doprovázena odkazem na ustanovení právního předpisu. Krajský soud také není oprávněn hodnotit odborné otázky týkající se územního plánování, ani posuzovat dopady jednotlivých dílčích změn. Tvrdí-li krajský soud, že uvedené dílčí změny v principu nepřekračují změny, ke kterým při komplexnějších změnách územních plánů běžně dochází, navrhovatelé namítají, že se soud nezabýval dílčími změnami 4/06, 4/18 a 4/21, které rozsah „běžné změny“ přesahují. Navrhovatelé také tvrdí, že zadání, které bylo schváleno, je neurčité.

[27] Navrhovatelé směřují své námitky i do částí napadeného rozsudku týkajících se nesprávného postupu při posouzení SEA, přičemž v daném návrhovém bodu jim krajský soud vyhověl. Přesto navrhovatelé soudu vytýkají nesprávné právní posouzení,

neboť se podle jejich názoru „*nevyjádřil ke stanovisku SEA*“. Pokud OŽP krajského úřadu pochybil při vydávání daného stanoviska, měl krajský soud tuto skutečnost zdůraznit, posoudit věc komplexně a „*poukázat na kořeny problémů*.“ Navrhovatelé uplatňují kasační námitku i ve vztahu k části odůvodnění napadeného rozsudku, v níž se krajský soud zabýval návrhovým bodem týkajícím se proporcionality řešení zvoleného změnou č. 4 (srov. odst. 67). Krajský soud tomuto bodu taktéž vyhověl. Navrhovatelé však pokládají odůvodnění, v němž krajský soud odmítl propojení otázky proporcionality s dalšími námitkami, „*za nedostatečné z hlediska pokrytí obsahu námitkového bodu a nedostatečně (nepřesvědčivě) odůvodněné*.“

[28] Krajský soud nesouhlasil s návrhovým bodem, podle něhož bylo přijímání změny č. 4 zatíženo nečinností Krajské hygienické stanice Jihomoravského kraje a krajského úřadu, neboť oba orgány k návrhu změny po zapracovaných připomínkách neuplatnily stanoviska. Navrhovatelé soudu vytýkají, že jeho odůvodnění jen opakuje nesprávné závěry z jeho předchozích rozsudků, přičemž soud nijak nezohlednil jejich právní argumentaci. Další námitky směřují k systémové podjatosti pořizovatele a potenciálnímu střetu zájmů zpracovatele dokumentace k návrhu změny. Krajský soud podle navrhovatelů pominul obsah návrhu, ve kterém se námitkou střetu zájmů zabývali. K odst. 29 napadeného rozsudku dále uvádí, že danému hodnocení soudem nepředchází žádná argumentace; jedná se proto o „*nesprávný postup formulace rozsudku*.“ Jde-li o otázku systémové podjatosti, soud podle navrhovatelů opět pominul prakticky celý obsah návrhu, argumentoval v rozporu s právními předpisy a judikaturou, čímž se dopustil nesprávného právního posouzení.

[29] V odst. 59 napadeného rozsudku krajský soud dospěl k závěru, že neprovedení komplexního posouzení SEA na obecní úrovni předurčuje obecnou důvodnost části další návrhové argumentace, která z chybějícího posouzení SEA vychází, jakož i nemožnost jejího důsledného posouzení, neboť namítané chybějící aspekty měly být součástí posouzení SEA. Z toho důvodu se dalšími namítanými aspekty v podrobnostech nezabýval. Navrhovatelé však mají za to, že krajský soud pochybil, pokud na vyhodnocení daných návrhových bodů rezignoval. Ty se konkrétně týkaly nedostatečného vyhodnocení dopadů změny č. 4 na hluchost, znečištění ovzduší, zemědělský půdní fond a pozemky určené k plnění funkcí lesa, plochy územních systémů ekologické stability, krajinný ráz, protipovodňová opatření a neposoudil tvrzenou kolizi s Březovským vodovodem. Soud se nezabýval ani tím, že nedošlo k vyhodnocení všech rozumných variant řešení návrhu změny, tvrzeným rozporem se závaznou evropskou legislativou pro bezpečnost silniční infrastruktury, ani údajnými vadami postupu ve vztahu k území Šiberné.

[30] Navrhovatelé mají za to, že neposouzení daných návrhových bodů zakládá vadu odepření spravedlnosti a způsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů. Podle jejich názoru části daných námitek již v době rozhodování krajského soudu být vyhodnoceny mohly, neboť některé aspekty jsou obsahem SEA pouze částečně. Navrhovatelé rovněž navrhli, aby krajský soud položil Ústavnímu soudu otázku ústavnosti některých ustanovení zákona č. 360/1992 Sb., autorizační zákon (dále jen „autorizační zákon“), což krajský soud odmítl, jelikož daná ustanovení neaplikoval. Stejně tak nepoložil SDEU předběžnou otázku týkající se výkladu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES a relevantních právních norem evropské právní úpravy

pokračování

týkající se ochrany ovzduší, neboť to nepokládal za potřebné. S takovýmto právním posouzením navrhovatelé nesouhlasí a na předložení otázek trvají. Dále navrhovatelé upozornili, že v bodu IV.8 návrhu namítli řadu procesních vad vzniklých při pořizování změny č. 4, jež však krajský soud pominul.

[31] Krajský soud v odst. 20 napadeného rozsudku provedl výčet námitek, které navrhovatelé uplatnili po veřejném projednání a o nichž mají za to, že byly zamítnuty neoprávněně, nesprávně a vadně. Krajskému soudu však vytýkají, že se chybným postupem pořizovatele při vypořádání námitek nezabýval, ačkoli měl vypořádání všech námitek přezkoumat. Namísto toho označil návrhový bod za nedůvodný, čímž zatížil napadený rozsudek nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. Navrhovatelé tvrdí, že založili svou argumentaci k danému návrhovému bodu na odkazech na aspekty *znečištění ovzduší a vadný postup ve vztahu k území Šiberné*, které v posouzení SEA nebyly vyhodnoceny (srov. odst. [29] tohoto rozsudku). Pokud krajský soud chtěl daný návrhový bod zamítnout, měl jej posoudit „*s úvahou na odkazované návrhové body*.“ Stejně tak mají navrhovatelé za to, že pokud krajský soud vyhodnotil námitku *nesprávného postupu při posouzení SEA* jako důvodnou, což vyústilo v obecnou důvodnost dalších návrhových bodů (srov. odst. [29] tohoto rozsudku), pak při posuzování dvou výše uvedených návrhových bodů „*nemohl [...] činit k návrhovému bodu [ohledně nevypořádání námitek] závěry v neprospěch navrhovatelů. Takto doložená vnitřní rozpornost napadeného rozsudku podporuje závěr o jeho nepřezkoumatelnosti.*“

[32] Navrhovatelé se v další části kasačních námitek zaměřují na hodnocení krajského soudu týkajícího se eventuálních petitů, jejich změně a rozsahu, v jakém jim bylo vyhověno. Navrhovatelé mají za to, že zahrnutí dopravního řešení z AZÚR mělo nepochybně vliv na celé území města Kuřimi, a proto mělo dojít ke zrušení celé změny č. 4. To v návrhu s odkazem na judikaturu zdejšího soudu zdůvodnili, soud však tuto argumentaci pominul. Zásadním důvodem pro zrušení celé změny č. 4 je skutečnost, že dílčí změny vázané na zapracování dopravní infrastruktury prakticky nelze oddělit od zbylého obsahu změny č. 4. Navrhovatelé uvádí, že vady tvrzené v určitých návrhových bodech resultují v nezákonnost celé změny č. 4. Jde o nezákonnosti, které jsou uvedeny výše v odst. 24 až 26, 28, 30 (bod IV.8 návrhu) a 31 tohoto rozsudku. Krajský soud v odst. 17 napadeného rozsudku uvedl, že je v daném řízení v souladu s judikaturou zdejšího soudu vázán zásadou zdrženlivosti. Navrhovatelé však tento závěr rozporují, neboť podle nich změna č. 4 není výsledkem politické diskrece; zastupitelstvo odpůrce své představy nevyjevilo, a i kdyby se tak stalo, jeho politická diskrece nemohla být volně uplatněna, neboť obsahem změny č. 4 bylo zapracování obsahu nadřazené AZÚR. Navrhovatelé také dovozují, že zdrženlivost nelze uplatnit „*v situacích, kdy jsou dotčena základní práva občanů na životní prostředí. Zde musí být věcné posouzení soudu provedeno vždy, a pokud je zde střet více ústavních práv, je nutno provést testy proporcionality.*“

[33] Další argumentací směřují navrhovatelé proti usnesení ze dne 5. 10. 2023. Zejména v ní nesouhlasí s postupem krajského soudu, který je vyzval k odstranění vad původního „objektového“ petitu. Trvají na tom, že jejich původní petit byl jednoznačný, srozumitelný a vhodný s ohledem na to, jak byla formulována výroková část AZÚR. Dle jejich názoru rovněž existují nejasné vazby mezi výrokem změny č. 4 a jejím odůvodněním, což se projevuje při potřebě formulovat eventuální petit v bodech, jak krajský soud požadoval.

Je-li změna č. 4 napadena pro své vady, není podle navrhovatelů „*důvod domnívat se, že [...] výrok změny č. 4 bude prost vad.*“ Navrhovatelé ke svému upravenému „bodovému“ petitu uvádějí, že v některých případech nebylo možno navrhnout ke zrušení celé body výroku změny č. 4 a docílit shodu s definicemi záměrů/objektů v AZÚR a s jejich „*kreativní reprezentací*“ ve změně č. 4. Takový petit je proto nesrozumitelný a nekompletní. Rovněž krajskému soudu vytykají, že jim na úpravu petitu poskytl pouze tři dny. K jednání nařízenému krajským soudem navrhovatelé uvádí, že se soud nevypořádal ani s jejich písemnými podáními, proto jim není jasné, jaký benefit by mělo takové jednání a jejich účast na něm přinést.

[34] Navrhovatelé do upraveného „bodového“ eventuálního petitu zahrnuli návrh na zrušení „*f) bodu (80) kromě položek „UR03“, „UR07“, „UR18“ a „UR17“ textové části výroku.*“ Tímto požadovali nápravu, aby změnou č. 4 nebyly rušeny územní rezervy UR02 („*pro silnici R43 a severní obchvat Kuřimi*“) a UR22 („*pro úpravu silnice I/43*“). Soud však této části petitu nevyhověl. Navrhovatelé s tím nesouhlasí, neboť zrušení daných územních rezerv bylo nepochybně součástí „*promítnutí AZÚR v otázce vedení koridoru jižního obchvatu Kuřimi a v otázkách s tím přímo souvisejících.*“ Podle navrhovatelů je nutné před provedením posouzení SEA „*zachovat z hlediska posuzování dopadů a porovnávání jednotlivých řešení a souvislostí i územní rezervy pro systém dopravní infrastruktury tak, jak zde byly před nesprávným zahrnutím dopravní infrastruktury z AZÚR.*“ Pokud by tyto územní rezervy nebyly zachovány, pak by v budoucnu byla předmětná dopravní infrastruktura umisťována do jiného kontextu než při pořizování změny č. 4. Akceptace vypuštění územních rezerv by fakticky znamenala akceptaci vadného procesu pořizování změny č. 4. Navrhovatelé mají také za to, že napadený rozsudek je v odst. 46 a 54 vnitřně rozporný. Krajský soud tímto do budoucna znemožnil transparentně a plnohodnotně provést posouzení SEA pro zahrnutí daného koridoru do územního plánu odpůrce. Podle navrhovatelů existuje možnost, že varianta jižního obchvatu nebude po provedené posouzení SEA vyhodnocena jako realizovatelná. Pak by mohla vzniknout „*nežádoucí patová situace, že by prostor [...] pro severní obchvat byl již např. stavebně zablokován.*“

[35] Stejně tak navrhovatelé nesouhlasí s tím, že krajský soud nevyhověl jejich návrhu na zrušení „*h) územní rezervy UR08.*“ Navrhovatelé ve svém podání ze dne 9. 10. 2023 daný návrh odůvodnili tak, že tato „*nově vymezená územní rezerva je v územním překryvu s původními územními rezervami pro severní obchvat.*“ Pořizovatel takto konal neoprávněně *de facto* s cílem vytvořit podmínky pro nemožnost v budoucnu provést porovnání variant v procesu SEA. Shodně krajský soud nevyhověl v celistvosti návrhu na zrušení „*g) grafické části výroku v částech „4/02 U stadionu“, „4/15 Dušínova“, „4/16 Mozy“, „4/19 K Lipůvce“, „4/18 Podlesí“, „4/26 Záměry dle ZÚR JMK“.*“ Soud zrušil pouze dílčí změny 4/16 a 4/26. Navrhovatelé tvrdí, že zbylé dílčí změny mají přímou vazbu na změnu 4/26. K dílčím změnám 4/02 a 4/19 uvádí, že byly účelově vymezeny v územním překryvu s variantami severního obchvatu. Dílčí změna 4/18 je částečně v územním konfliktu s plochou pro zkapacitnění stávající komunikace I/43. Dílčí změna 4/15 pak naráží na bariéru koridoru jižního obchvatu a je zde nedořešena otázka přístupu oblasti krajiny za touto bariérou. Tuto argumentaci krajský soud pominul.

[36] Poslední kasační námitka se vztahuje k výroku III., jímž krajský soud nepřiznal navrhovatelům právo na náhradu nákladů řízení. Krajský soud k tomu uvedl, že „*ve vztahu*

pokračování

k návrhu na zrušení změny č. 4 [...] byli navrhovatelé i odpůrce úspěšní částečně, podle zdejšího soudu v principu srovnatelně. Ve vztahu k návrhu na zrušení změny č. 2 [...] nikomu z nich právo na náhradu nákladů řízení nepřisluší. Převažující úspěch, jenž by odůvodňoval přiznání náhrady nákladů řízení, nelze ve vztahu k řízení jako celku dovozovat u žádného z účastníků, a proto bylo rozhodnuto, že žádnému z nich se právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.“

[37] Navrhovatelé předně namítají, že krajský soud měl incidenční návrh na zrušení změny č. 2 posuzovat odděleně. Podle nich byl návrh odmítnut bez zahájení řízení, soud měl proto rozhodnout o vrácení uhrazených soudních poplatků. K návrhu na zrušení změny č. 4 rozporují závěr krajského soudu, že byli úspěšní částečně a v principu srovnatelně s odpůrcem. Z odst. 46 napadeného rozsudku dovozují, že zahrnutí koridoru z AZÚR do změny č. 4 „bylo právní vadou, a z tohoto důvodu krajský soud rozhodl o zrušení části [změny č. 4].“ Navrhovatelé tvrdí, že v rozsahu tohoto zrušení formulovali „objektový“ eventuální petit, a proto odst. 46 „*de facto potvrzuje, že [jim] mělo být vyhověno v tomto rozsahu.*“ Pokud by tak krajský soud vyhověl v „objektovém“ eventuálním petitu, pak jim nemohl výši náhrady nákladů řízení zkrátit. Navrhovatelé upozorňují, že v daném případě nastala okolnost hodná zvláštního zřetele, konkrétně že byli vyzváni ke změně formulace petitu, přičemž splnit tento požadavek bylo časově náročné. Podle navrhovatelů pak nebyla zamítnuta polovina ani většina „bodového“ eventuálního petitu.

[38] Navrhovatelé následně svou kasační stížnost podruhé doplnili. Ve vztahu k námitce systémové podjatosti pořizovatele odkazují na rozsudek zdejšího soudu ze dne 29. 1. 2025, č. j. 1 As 146/2024 - 93 (dále jen „rozsudek sp. zn. 1 As 146/2024“), a upozorňují, že krajský soud jejich argumentaci o existenci možné nadkritické systémové podjatosti posoudil jako nedůvodnou, pokud je vázána na aktivitu starosty odpůrce. S tím navrhovatelé nesouhlasí, neboť „*doložené problematické jednání pořizovatele vázané na doložené problematické jednání starosty bylo tou indicií možné existence nežádoucího vlivu samosprávy na státní správu, tedy okolností vzbuzujících pochybnost nepodjatosti, a tím pádem i náznak možné systémové podjatosti.*“ Krajskému soudu rovněž vytýkají, že neprovedl žádný reálný hmotněprávní rozbor skutečností, které k pochybnostem o nestrannosti rozhodující osoby vedly, ačkoli navrhovatelé nadepsaná problematická jednání doložili. Dále mají za to, že zanesení dílčí změny 4/26 bylo významnou, kontroverzní situací, při níž má být postupováno tak, aby veřejnosti nemohl vzniknout ani náznak pochybnosti o tom, že daný proces mohl být zatížen systémovou podjatostí. Upozorňují rovněž na existenci smlouvy o spolupráci uzavřené mezi odpůrcem a soukromým developerem, která se vztahuje k záměru výstavby obytného souboru Kuřim-Záhoří a která *de facto* věcně souvisí s dílčí změnou 4/26. Tato smlouva má potenciál vyvolat „*netransparentní situaci přispívající ke vzniku tlaku na úřední osoby, a tedy přispět ke vzniku nadkritické systémové podjatosti.*“ Stejně tak jsou podle navrhovatelů úředníci státní správy na samosprávě, potažmo starostovi odpůrce, přímo ekonomicky závislí. Obojím se krajský soud nezabýval.

[39] Pokud jde o doplnění kasační námítky střetu zájmů zpracovatele, krajský soud v odst. 66 napadeného rozsudku uvedl, že vychází z důvěry v korektnost a profesionalitu osob podílejících se souběžně na více činnostech. Podle navrhovatelů je takový závěr neudržitelný, stejně jako odkaz krajského soudu na obdobnou situaci vypořádanou v jeho rozsudku ze dne 26. 10. 2021, č. j. 67 A 6/2021 - 1033. Navrhovatelé krajskému soudu

doložili existenci možného střetu zájmů zpracovatele, který má současně další závazek k investorovi obytného souboru Kuřim-Záhoří. Tvrdí-li krajský soud, že „[z] návrhu [...] nevyplývá, jak by se navrhovateli dovozovaný střet zájmů měl projevit více, než jak bylo [...] posuzováno ve shora uvedených rozsudcích,“ mají navrhovatelé za to, že dané skutečnosti v návrhu doložili a krajský soud postupoval v rozporu s rozsudkem sp. zn. 1 As 146/2024, odst. [76] až [78]. Podle navrhovatelů dopadají na činnost zpracovatele principy státní správy, zákaz jednat jinak než ve veřejném zájmu a požadavek nestrannosti. To navrhovatelé následně dovozují z ustanovení autorizačního zákona, stavebního zákona a správního řádu.

II. d) Vyjádření ke kasační stížností

[40] Navrhovatelé ve svém vyjádření ke kasační stížnosti odpůrce s jím prezentovanými námitkami nesouhlasí. V rámci své argumentace poukazují na závěry judikatury Nejvyššího správního soudu i obsah své kasační stížnosti.

[41] Odpůrce i Jihomoravský kraj ve svých vyjádřeních ke kasační stížnosti navrhovatelů odkázali na obsah svých kasační stížnosti a navrhli, aby zdejší soud kasační stížnost navrhovatelů zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[42] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasačních stížností a konstatoval, že byly podány včas, osobami oprávněnými a proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Navrhovatelé, odpůrce i Jihomoravský kraj jsou v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupeni advokáty. Nejvyšší správní soud následně přezkoumal důvodnost kasačních stížností v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejich rozsahu a uplatněných důvodů.

[43] Kasační soud připomíná, že zákonnost územně plánovací dokumentace je třeba podle ustálené judikatury Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu posuzovat v kontextu práva obce na samosprávu, které zahrnuje i právo uspořádat své územní poměry podle vlastních představ. Územní plán je (politickým) uvážením obce v přístupu k vlastnímu rozvoji a projevem práva na samosprávu územního celku, jemuž předchází vážení řady různých, často i odlišných či protichůdných soukromých i veřejných zájmů. Výsledek tohoto uvážení, respektive upřednostnění některých zájmů před jinými nesmí nahodile, svévolně či excesivně zasahovat do základních práv osob, jichž se dotýká. Soudy se tedy při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace řídí zásadou zdrženlivosti, neboť nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonu se neprotivících rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci. Ke zrušení územního plánu tak soud přistoupí pouze tehdy, byl-li zákon v průběhu procesu přijímání územního plánu či vlastní zvolenou podobou územní regulace porušen v nezanedbatelné míře, tj. v intenzitě zpochybňující zákonnost vydaného opatření obecné povahy (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, či rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2021, č. j. 6 Ao 6/2010 - 103, publ. pod č. 2552/2012 Sb. NSS, ze dne 20. 4. 2022, č. j. 10 As 226/2019 - 51, nebo ze dne 26. 6. 2024, č. j. 3 As 24/2023 - 44).

pokračování

III. a) Ke kasační stížnosti Jihomoravského kraje

[44] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval kasační stížností Jihomoravského kraje.

[45] Jihomoravský kraj prezentoval obsahově totožné námitky jako odpůrce a kasační soud je ve vztahu k odpůrci vypořádává v části III. b) tohoto rozsudku. Ve vztahu k Jihomoravskému kraji však Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že zde není dán důvod pro věcné posouzení jeho kasačních námitek, ale pro odmítnutí jeho kasační stížnosti postupem podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nedostatek plausibilních tvrzení o dotčení na veřejných subjektivních právech.

[46] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu již v minulosti dovodil, že „splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení. Obecné podmínky přípustnosti návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s. tedy lze formulovat jen ve velmi abstraktní rovině, neboť splnění podmínek § 101a odst. 1 s. ř. s. je v podstatné míře závislé na tom, jaké opatření obecné povahy je napadeno.

[35] *V případě územních plánů musí navrhovatel především plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace (viz shora již citovaný § 43 odst. 1 stavebního zákona). [...]*

[36] *[Navrhovatelem může] být zásadně jen taková osoba, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno. Bude jím tedy vlastník (spoluovlastník) pozemku nebo jiné nemovité věci [...] a oprávněný z věcného práva k takovému věcem [...]. Nebude jím však osoba, jejíž právo k dispozici věcí nemá povahu práva absolutního, nýbrž toliko relativního (zejména jím tedy nebude nájemce, podnájemce, vypůjčitel apod.), neboť tato osoba má toliko právo požadovat na tom, kdo jí věc přenechal k užívání, aby jí zajistil nerušené užívání věci v souladu s uzavřenou smlouvou,*“ (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, odst. [34], [35] a [36], publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS). Rozšířený senát v dalším případě rozvedl, že „[a]ktivní procesní a věcná legitimace v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy jsou komplementární pojmy, mezi nimiž existuje vzájemná souvztažnost [...], tedy tvrzení (o zkrácení na právech) – jeho pravdivost (zkrácení na právech),“ (srov. usnesení ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017 - 264, odst. [35], publ. pod č. 3903/2019 Sb. NSS).

[47] Jihomoravský kraj svými námitkami vytýká obecně nezákonnost napadeného rozsudku s ohledem na jeho odůvodnění, z kasační stížnosti však není patrné, jakým konkrétním logickým a myslitelným způsobem by se jej mělo zrušení části změny č. 4 dotknout na jeho právech. Uplatněné námitky svědčí spíše odpůrci, který naopak napadeným rozsudkem na svých právech být dotčen může. Nejvyšší správní soud i s ohledem na absenci relevantních tvrzení ze strany Jihomoravského kraje o dopadu

napadeného rozsudku do jeho právní sféry sám takoveto potenciální, myslitelné dotčení neshledal. Kasační soud však pro úplnost dodává, že není pojmově vyloučeno, aby byl zrušením územního plánu (jeho části či změny) ve správním soudnictví dotčen na svých právech i územní samosprávný celek vyššího stupně. I jej však stíhá povinnost tvrzení, jak ji objasnil rozšířený senát v nadepsaných usneseních. V projednávané věci Jihomoravský kraj této své povinnosti nedostál.

III. b) Ke kasační stížnosti odpůrce

[48] Nejvyšší správní soud dále posuzoval obsah kasační stížnosti odpůrce, která se obsahově téměř zcela překrývá s kasační stížností Jihomoravského kraje. Kasační stížnost není důvodná.

[49] Odpůrce obecně nesouhlasí se závěrem krajského soudu, podle něhož mělo při porizení změny č. 4 dojít k posouzení SEA ve vztahu k celému návrhu změny. Jeho názoru týkajícímu se nerozumnosti provedení posouzení SEA při pořizování změny č. 4 nelze přisvědčit, neboť svou argumentaci zakládá na závěru, že posouzení SEA v rámci změny č. 4 fakticky nemůže obsahovat jiné informace než krajské posouzení SEA.

[50] Podle § 19 odst. 2 StZ „[ú]kolem územního plánování je také posouzení vlivů politiky územního rozvoje, územního rozvojového plánu, zásad územního rozvoje nebo územního plánu na udržitelný rozvoj území (§ 18 odst. 1). Pro účely tohoto posouzení se zpracovává vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Jeho součástí je také vyhodnocení vlivů na životní prostředí, ve kterém se určí, popíšu a posoudí možné významné vlivy na životní prostředí vyplývající z politiky územního rozvoje, územního rozvojového plánu, zásad územního rozvoje nebo územního plánu a rozumná náhradní řešení s přihlédnutím k cílům posuzovaných dokumentů.“

[51] Podle § 43 odst. 1 StZ „[ú]zemní plán stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání (dále jen „urbanistická koncepce“), uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; [...]. Záležitosti nadmístního významu, které nejsou řešeny v zásadách územního rozvoje, mohou být součástí územního plánu, pokud to krajský úřad [...] nevyloučí.“

[52] Podle § 43 odst. 3 věta první StZ „[ú]zemní plán v souvislostech a podrobnostech území obce zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje, s politikou územního rozvoje a s územním rozvojovým plánem.“

[53] Odpůrce ve své argumentaci nijak nereflektuje zákonnou úpravu charakteru a obsahu územního plánu, z níž zřetelně vyplývá pozitivní závaznost zásad územního rozvoje pro územní plán, tj. že územně plánovací dokumentace obce zpřesňuje a rozvíjí aspekty stanovené nadřazenou územně plánovací dokumentací (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2016, č. j. 4 As 88/2016 - 35, odst. [26] a násl., publ. pod č. 3475/2016 Sb. NSS). Zpracované posouzení SEA pak je v souladu s § 19 odst. 2 StZ součástí územně plánovací dokumentace; hierarchičnost daná pro celou územně plánovací dokumentace proto *a maiori ad minus* platí i ve vztahu k posouzením SEA na úrovni obecní a krajské. Není tak pravda, že by SEA na obecní úrovni nemohla obsahovat jiné

pokračování

informace než krajská SEA. Naopak, posouzení SEA na úrovni územního plánu rovněž zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly, které pro ni vyplynou ze zásad územního rozvoje (pakliže budou splněny další zákonné podmínky pro povinnost provést posouzení SEA při pořizování územního plánu). Nadto lze podotknout, že SEA na úrovni AZÚR stanovila územně plánovacím dokumentacím dotčených obcí úkoly týkající se posouzení vlivu nově navržené dopravní infrastruktury na životní prostředí (srov. odst. 36 a násled. napadeného rozsudku).

[54] K námitce týkající se „přemrštěnosti“ požadavku na vypracování posouzení SEA vůči celé změně č. 4 a odkazu na judikaturu Ústavního soudu zdejší soud upozorňuje, že z argumentace odpůrce nevyplývá, proč by takový požadavek měl být přemrštěný, v čem v tomto ohledu dovozuje jeho nezákonnost a jak konkrétně se k této věci vztahuje uvedený nálezn Ústavního soudu. Zdejší soud této námitce s ohledem na její obecnost také pouze obecně nepřisvědčil. Pokud jde o tvrzené nedostatečné posouzení intenzity porušení zákona, Nejvyšší správní soud názor odpůrce opět nesdílí. Přestože se krajský soud výslovně intenzitě porušení zákona nevěnoval, k rozhodování ve věci zřetelně přistupoval v souladu se zásadou zdrženlivosti (srov. odst. 17 a 58 napadeného rozsudku) a implicitně proporcionalitu zásahu hodnotil. Takový závěr je navíc jasně patrný z jeho postupu v řízení, neboť na základě zjištěné nezákonnosti zrušil pouze část změny č. 4, přičemž nejprve trval na konkretizaci obsahu petitu navrhovatelů, a poté důsledně posuzoval souvislost částí změny č. 4 navržených ke zrušení s předmětnou vadou.

[55] Pokud jde o námitku, podle níž krajský soud nevážil základní právo územního samosprávného celku na samosprávu oproti důvodům, pro něž má být do tohoto práva zasaženo, podle zdejšího soudu se na ni plně vztahuje argumentace uvedená v předchozím odstavci. Ačkoli krajský soud explicitně zasah do práva na samosprávu nevyhodnocoval, z odst. 17 napadeného rozsudku vyplývá, že si tohoto práva byl při rozhodování vědom. Odpůrce má dále za to, že krajský soud do práva na samosprávu zasáhl nezákonně, neboť v napadeném rozsudku neuvedl zákonné ustanovení, z něhož vyplývá povinnost provést posouzení SEA ve vztahu k celé změně č. 4. Nejvyšší správní soud podotýká, že odpůrce odkazuje konkrétně na odst. 34 napadeného rozsudku, v němž krajský soud vyložil obsah ustanovení § 19 odst. 2 StZ. Krajský soud přitom dospěl k závěru, že úkolem územního plánování je mj. posouzení vlivů územního plánování na udržitelný rozvoj území včetně vyhodnocení vlivů na životní prostředí, jehož obsah v daném odstavci objasnil. Dále uvedl, že hodnocení se provádí v rozsahu podrobností a míře konkrétnosti, jakou má pořizovaná územně plánovací dokumentace (srov. příloha č. 5 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti). Krajský soud tak uvedl právní úpravu, z níž dovodil povinnost provést posouzení SEA ve vztahu k celé změně č. 4. Otázce správnosti jeho závěru se kasační soud věnuje v části III. c) 1. tohoto rozsudku.

[56] Namítá-li odpůrce dále, že krajský soud se nevypořádal s jeho argumentací uvedenou ve vyjádření k návrhu, v níž odkazoval na jiný, skutkově podobný případ, kasační soud upozorňuje, že to je navrhovatel, který v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy určuje rozsah a meze přezkumu napadeného aktu, a to návrhovými body. Pokud krajský soud nevypořádá argumentaci odpůrce, může tím nanejvýš ovlivnit kvalitu svého právního názoru, nikoli však zatížit své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti.

Nanejvýš se může jednat o vadu řízení, která potenciálně může vést až ke zrušení daného rozhodnutí (obdobně ve vztahu k řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2023, č. j. 5 As 107/2021 - 36, odst. [19]). V tomto případě však k vadě řízení nedošlo, neboť krajský soud zaujal odůvodněný názor, podle něhož bylo provedení posouzení SEA na úrovni územního plánu potřebné (srov. odst. 34 a násl. napadeného rozsudku), přičemž takový postup judikatura zdejšího soudu aprobovala (srov. např. rozsudek ze dne 11. 2. 2016, č. j. 4 As 113/2015 - 34, odst. [13]).

[57] Poslední námitka odpůrce se vztahuje k nesprávnému výkladu § 55 odst. 3 StZ krajským soudem. Nejvyšší správní soud upozorňuje, že k této námitce nemůže přihlížet, neboť svým usnesením ze dne 21. 11. 2023, č. j. 3 As 274/2023 - 37, vyzval odpůrce k doplnění kasační stížnosti podle § 106 odst. 3 s. ř. s., a ten tudíž mohl rozšiřovat důvody kasační stížnosti pouze ve lhůtě určené v tomto usnesení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2019, č. j. 6 Afs 273/2018 - 123, odst. [96]). Odpůrce tuto námitku neuplatnil v doplnění kasační stížnosti ze dne 22. 12. 2023, nýbrž ve „*II. doplnění kasační stížnosti*“ ze dne 29. 1. 2024. Daná kasační námitka je proto opožděná a s ohledem na § 106 odst. 3 s. ř. s. k ní nelze přihlížet.

III. c) Ke kasační stížnosti navrhovatelů

[58] Konečně zdejší soud posuzoval kasační stížnost navrhovatelů. Tuto kasační stížnost shledal důvodnou.

III. c) 1. K důvodům zrušení napadeného rozsudku

[59] Nejvyšší správní soud v první řadě poukazuje na zásadní skutečnosti z řízení před krajským soudem. Ten v odst. 33 napadeného rozsudku souhlasil s tím, že posouzení SEA mělo proběhnout ve vztahu k celému návrhu změny č. 4. Následně odkázal na relevantní právní úpravu a uvedl, že v posuzovaném případě je situace obdobná jako ve věcech *Drásov* a *Moravské Knínice 1* a že v procesu přijímání územně plánovací dokumentace musí na některém stupni posouzení SEA proběhnout, a to v úplnosti a potřebné míře konkrétnosti. K posouzení SEA na úrovni AZÚR přitom došlo, avšak nebylo dostatečné z hlediska podrobností úkolů, které jsou stanoveny pro územní plánování na obecní úrovni. Krajský soud rovněž pojmenoval konkrétní úkoly, které AZÚR stanovila pro územní plánování na úrovni obcí a které podle soudu nutně předpokládaly vypracování dalších posouzení vlivu záměrů na životní prostředí na daném stupni. Z těchto důvodů krajský soud dospěl k závěru, že vypracování posouzení SEA pro celou změnu č. 4 bylo nezbytné. Je třeba doplnit, že krajský soud nijak nerefletoval, že po veřejném projednání návrhu změny vydal krajský úřad dne 4. 4. 2022 k návrhu změny koordinované stanovisko, v němž uvedl, že úpravy provedené v návrhu změny před veřejným projednáním byly vyhodnoceny v rámci posouzení SEA při pořizování AZÚR, a proto posouzení celkového návrhu změny č. 4 není potřeba.

[60] Nejvyšší správní soud na tomto místě upozorňuje na svůj rozsudek ze dne 29. 8. 2024, č. j. 3 As 194/2023 - 83 (dále jen „rozsudek sp. zn. 3 As 194/2023“), jímž rozhodoval o kasační stížnosti proti rozsudku krajského soudu ve věci *Moravské Knínice 1*,

pokračování

přičemž uvedený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V uvedené věci krajský soud rozhodoval o návrhu na zrušení územního plánu Moravské Knínice, který do svého obsahu převzal koridor komunikace stanovený na úrovni zásad územního rozvoje. Krajský soud dospěl k závěru, že územní plán měl být posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí, jelikož se posouzení SEA na krajské úrovni nezabývalo konkrétními a specifickými vlivy koridoru na území a obyvatelstvo tehdejší odpůrkyně v podrobnostech úkolů, které jsou stanoveny pro územní plánování na obecní úrovni. K potřebě provést posouzení SEA na úrovni obce obsahově směřovaly i některé úkoly plynoucí ze zásad územního rozvoje. Soud doplnil, že jeho názor neovlivnilo stanovisko OŽP krajského úřadu, který posouzení SEA ve vztahu k územnímu plánu nepožadoval.

[61] Podle § 47 odst. 2 StZ „Pořizovatel zašle návrh zadání územního plánu [...] krajskému úřadu. [...] příslušný orgán ochrany přírody [doručí] pořizovateli a příslušnému úřadu stanovisko podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny.“

[62] Podle § 47 odst. 3 StZ „[k]rajský úřad jako příslušný úřad ve stanovisku podle odstavce 2 uvede, zda má být návrh územního plánu posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí, případně stanoví podrobnější požadavky podle § 10i zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Pokud má být návrh územního plánu posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí nebo pokud příslušný orgán ochrany přírody ve stanovisku podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny nevyloučil významný vliv na evropsky významnou lokalitu či ptačí oblast, doplní pořizovatel do návrhu zadání požadavek na vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území.“

[63] Třetí senát zdejšího soudu v rozsudku sp. zn. 3 As 194/2023 konstatoval, že krajský soud nereflektoval obsah § 47 odst. 3 StZ, podle něhož je k učinění závěru, zda má být provedeno posouzení SEA, příslušný krajský úřad. Pokud krajský soud obsah stanoviska nepovažoval za relevantní, blíže se jím nezabýval, a namísto toho sám vyhodnotil, že posouzení SEA mělo být provedeno, postupoval v rozporu s § 47 odst. 2 a 3 StZ a s judikaturou kasačního soudu. Třetí senát byl toho názoru, že krajský soud se byl povinen „zabývat závěry, k jakým dospěl krajský úřad JMK ve svých stanoviscích, a tím, zda jsou tyto závěry dostatečně odůvodněny, a nikoli bez ohledu na stanoviska příslušného krajského úřadu provést vlastní hodnocení nutnosti provedení posouzení SEA.“ Na základě toho rozsudek ve věci *Moravské Knínice 1* zrušil.

[64] Vzhledem k výše uvedenému spatřuje Nejvyšší správní soud v projednávané věci v zásadních rysech skutkové podobnosti s obsahem rozsudku sp. zn. 3 As 194/2023; dokonce se v obou případech jedná o tentýž dopravní koridor vedoucí podél hranice katastrálních území Kuřim a Moravské Knínice. S ohledem na nadepsané skutečnosti Nejvyšší správní soud nevidí důvod se od závěrů rozsudku sp. zn. 3 As 194/2023 jakkoliv odchýlovat. Ačkoliv krajský soud v projednávané věci dovodil, že SEA při pořizování změny č. 4 měla být provedena, nijak do své úvahy nezahrnul obsah stanovisek krajského úřadu k vyhodnocení vlivů návrhu změny na životní prostředí, zejm. koordinovaného stanoviska ze dne 4. 4. 2022. Takový postup je v rozporu s § 47 odst. 2 a 3 StZ, neboť kompetenci k vyhodnocení nezbytnosti provedení posouzení SEA měl v projednávané věci primárně krajský úřad, nikoli krajský soud. Proto bylo jeho povinností v tomto případě posoudit, zda uvedená stanoviska krajského úřadu a jejich obsah ob stojí z hlediska zákonnosti zejm. s ohledem na dostatečnost odůvodnění jejich závěrů, logickou

konzistenci, návaznost a přesvědčivost, jakož i faktickou správnost, pokud jde o skutečnosti vyplývající ze správního spisu. Krajský soud se tak v projednávané věci dopustil pochybení, které lze klasifikovat jako jinou vadu řízení, jež měla za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.

III. c) 2. K dalším kasačním důvodům uplatněným navrhovatelem

[65] Přestože Nejvyšší správní soud musel napadený rozsudek z výše uvedeného důvodu zrušit, s ohledem na zásadu efektivy soudního řízení přezkoumal i další kasační námitky, které lze od důvodu pro zrušení oddělit. Kasační soud zároveň poukazuje na to, že krajský soud po zrušení rozsudku ve věci *Moravské Knínice 1* rozhodl ve věci znovu s doplněným odůvodněním a týmž výsledkem (srov. rozsudek ze dne 26. 11. 2024, č. j. 66 A 1/2023 - 224 [dále jen „věc Moravské Knínice 2“]). Tehdejší odpůrkyně tento rozsudek opětovně napadla kasační stížností (srov. řízení vedené u zdejšího soudu pod sp. zn. 3 As 267/2024). S ohledem na tento vývoj ve skutkově podobné věci je Nejvyšší správní soud přesvědčen, že takový postup lze očekávat i v projednávaném případě, a proto je naplněna podmínka, podle níž lze předpokládat, že posouzení dalších kasačních námitek bude mít pro další řízení ve věci význam (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, publ. pod č. 1566/2008 Sb. NSS).

[66] Nejvyšší správní soud předesílá, že stěžovatel je v kasační stížnosti povinen „*cíleně reagovat na rozhodnutí krajského soudu a kvalifikovaným způsobem zpochybňovat právě jeho argumentaci. Nepostačuje, je-li kasační stížnost pouhým opakováním žalobních námitek. Převzít do kasační stížnosti argumentaci ze žaloby je možné, avšak pouze v rámci cílené polemiky se závěry krajského soudu, případně v rámci poukazu na to, že argumentace v žalobě nebyla krajským soudem vypořádána (a jeho rozhodnutí je tedy nepřezkoumatelné). Účelem kasační stížnosti není ještě jednou, před vyšší instancí, zopakovat vypořádání žalobních bodů, kterými se již zabýval krajský soud, nýbrž polemizovat se závěry samotného krajského soudu, a tím prověřit jejich zákonnost. [...] kasační stížnost (její část), která fakticky beze změny opakuje žalobní tvrzení a nijak nereaguje na argumentaci krajského soudu, neobsahuje důvody podle § 103 s. ř. s., a bude proto jako nepřijatelná odmítnuta (§ 104 odst. 4 s. ř. s.),“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2023, č. j. 3 Afs 231/2022 - 46, odst. [16]).*

[67] Zdejší soud rovněž uvádí, že kasační stížnost musí zpochybňovat rozhodnutí krajského soudu, proti němuž byla podána, a nikoli jiný akt, byť i věcně související s napadeným rozsudkem, nebo mu předcházející (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2020, č. j. 10 As 181/2019 - 63, publ. pod č. 4051/2020 Sb. NSS, odst. [5]). Neobsahuje-li kasační stížnost takovou argumentaci, je na ni nutno nahlížet jako na nepřijatelnou podle § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť se mýlí s kasačními důvody uvedenými v § 103 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2017, č. j. 3 As 123/2016 - 40). S ohledem na výše uvedené se zdejší soud pro nepřijatelnost nezabýval kasačními námitkami, které nesměřují proti napadenému rozsudku.

[68] Dále je třeba upozornit, že kvalita žaloby předurčuje kvalitu a obsah rozhodnutí soudu a že míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod – byť i vyhovující – obecnější, tím obecněji

pokračování

k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným arbitrem sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, publ. pod č. 2162/2011 Sb. NSS, odst. [32]). Uvedené stejnou měrou platí i pro formulaci kasační stížnosti (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2019, č. j. 6 As 137/2019 - 55).

[69] Zdejší soud také zdůrazňuje, že rozsah reakce soudu na konkrétní námitky je, co do šíře odůvodnění, spjat s otázkou hledání míry. Povinnost orgánů veřejné moci (včetně orgánů moci soudní) svá rozhodnutí řádně odůvodnit nelze interpretovat jako požadavek na detailní odpověď na každou dílčí námitku. Zpravidla postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námitky, případně, za podmínek tomu přiměřeného kontextu, se lze spokojit i s akceptací odpovědi implicitní. Takový postup je vhodný zejména u velmi obsáhlých podání, jakým kasační stížnost navrhovatelů (dvě její doplnění čítají 66 stran) rozhodně je (srov. obdobné situace v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2023, č. j. 10 Afs 12/2021 - 75, odst. [50], či ze dne 11. 6. 2015, č. j. 10 Afs 18/2015 - 48, odst. [34]).

III. c) 2. i. K vadám odůvodnění napadeného rozsudku

[70] Vytykají-li navrhovatelé krajskému soudu nezákonnosti v odůvodnění jeho rozsudku, je jejich argumentace toliko obecná a neurčitá. Není z ní patrné, jakým způsobem krajský soud „argumentoval v rozporu se zákonnými předpisy“, které návrhové body nevypořádal a jakou judikaturu svědčící navrhovatelům nezohlednil. Nejvyšší správní soud s ohledem na takto vágní argumentaci pouze uvádí, že napadený rozsudek neshledal nezákonným z hlediska nedostatků v jeho odůvodnění s výhradou vady uvedené v části III. c) 1. tohoto rozsudku.

[71] K námitkám týkajícím se odmítnutého incidenčního návrhu na zrušení změny č. 2 navrhovatelé opět pouze obecně tvrdí, že odůvodnění odmítnutí tohoto návrhu je šablonovité, přičemž není zřejmé, jak se to projevuje na jeho zákonnosti. Nejvyšší správní soud upozorňuje, že argumentace krajského soudu v dané situaci vyplývá z jeho právního názoru uvedeného v odst. 12 a násl. napadeného rozsudku. Soud na daném místě jasně vyložil, že incidenčním návrhem na zrušení opatření obecné povahy lze napadnout opatření obecné povahy pouze současně s žalobou proti individuálnímu správnímu aktu, ve kterém bylo dané opatření obecné povahy použito. Tuto podmínku navrhovatelé nesplnili, neboť namísto žaloby proti správnímu rozhodnutí napadli jiné opatření obecné povahy (změnu č. 4). Nejvyšší správní soud nemá tomuto posouzení co vytknout, neboť krajský soud jím aplikuje právní úpravu jakož i relevantní rozhodovací praxi zdejšího soudu. V takové situaci je jednoduchost (tvrzená šablonovitost) odůvodnění logická a přiléhavá.

[72] Pokud krajský soud nepřisvědčil argumentaci navrhovatelů týkající se specifičnosti jejich situace, nelze mu to klást k tíži, neboť jeho povinností není vypořádat (i s ohledem na rozsah návrhu čítajícího 195 stran) každé dílčí tvrzení navrhovatelů, pokud proti návrhové argumentaci postaví ucelený právní názor, v jehož konkurenci námitky

neobstojí (srov. např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 2. 3. 2017, č. j. 7 As 313/2016 - 30, odst. [10]). Kasační soud je toho názoru, že krajský soud důsledně a přesvědčivě odůvodnil, proč neshledal důvod se od jím citované rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu odchýlovat.

[73] Pokud jde o námitky týkající se významu AZÚR, krajský soud nijak nezpochybnul, že by AZÚR byla závazným podkladem pro změnu č. 4, ani není zřejmé, že by obsah AZÚR pominul. Zdejšímu soudu proto není jasné, k čemu daná tvrzení navrhovatelů cílí. Mají-li navrhovatelé za to, že je krajský soud měl vyzvat k nápravě vad podání a k doplnění, zda incidenčně napadají i AZÚR, je třeba zdůraznit, že touto možností se krajský soud zabýval v odst. 18 napadeného rozsudku. Důrazně ji však odmítl, neboť podle judikatury Nejvyššího správního soudu právní úprava takový postup neumožňuje (srov. rozsudek ze dne 17. 3. 2022, č. j. 2 As 373/2019 - 50).

[74] Jde-li o rozsudky ve věcech ZÚR, jejichž odůvodnění má podle krajského soudu dopad i na posuzovanou věc, Nejvyšší správní soud upozorňuje, že v řízeních o kasačních stížnostech proti těmto rozsudkům zdejší soud rozhodl rozsudky ze dne 22. 4. 2025, č. j. 5 As 382/2021 - 208, a ze dne 22. 4. 2025, č. j. 2 As 86/2022 - 197, přičemž v obou případech kasační stížnosti zamítl. Oba rozsudky ve věcech ZÚR proto jsou pravomocnými rozhodnutími krajského soudu a vyvolávají právní účinky. Za této situace lze jejich obsahem argumentovat zcela legitimně. Navrhovatelé dále tvrdí, že krajský soud ve věci *Moravské Knínice 1* posoudil obsah SEA provedené v rámci AZÚR s odlišným výsledkem než v projednávané věci. Nejvyšší správní soud s uvedeným tvrzením nesouhlasí, neboť krajský soud v odst. 59 až 61 rozsudku ve věci *Moravské Knínice 1* popsal, jaké deficity shledal v krajském posouzení SEA ve vztahu k území Moravských Knínic. Z těchto nedostatků dovodil povinnost provést posouzení SEA i na obecní úrovni. Jak Nejvyšší správní soud uvedl již v části III. c) 1. tohoto rozsudku, situace je v projednávané věci v zásadních rysech obdobná. Navrhovatelům proto v tomto směru nelze přisvědčit.

III. c) 2. ii. K nesprávnému postupu při pořizování změny č. 4

[75] Navrhovatelé dále nesouhlasí s tím, jak krajský soud vypořádal jejich námitky týkající se nezákonného pořizování změny č. 4. Pokud jde o tvrzené nedostatečné odůvodnění napadeného rozsudku, resp. pominutí konkrétních argumentů navrhovatelů krajským soudem, jsou tyto kasační body toliko obecné a není z nich nijak zřejmé, k jakým konkrétním nezákonnostem směřují a jak by se měly negativně v právní sféře navrhovatelů projevit. S ohledem na jejich neurčitost Nejvyšší správní soud pouze odkazuje na svou judikaturu uvedenou v odst. [68] tohoto rozsudku, a rovněž uvádí, že zdejší soud s odůvodněním napadeného rozsudku v této části souhlasí. Pokud jde o tvrzení, podle něhož není zřejmé, z čeho vyplývá povinnost zpracovat obsah AZÚR do územně plánovací dokumentace obce, Nejvyšší správní soud poukazuje na § 36 odst. 5 StZ, podle něhož jsou zásady územního rozvoje „závazné pro pořizování a vydávání územních plánů“, či na výše zmíněný § 43 odst. 3 StZ. Tato ustanovení jednoznačně určují, že územně plánovací dokumentace obce nesmí být v rozporu s krajskou dokumentací.

pokračování

[76] Podstatou navazující námitky je tvrzení, že pořizovatel byl povinen postupovat v souladu s § 51 odst. 3 StZ, jelikož zanesení AZÚR do územně plánovací dokumentace obce představovalo významnou úpravu návrhu změny. Provedení takovéto změny nemůže určený zastupitel požadovat vlastním úkonem, nýbrž ji lze zpracovat jen se souhlasem zastupitelstva. Příslušný úřad podle ZEIA přitom musí vždy posoudit, zda a v jakém rozsahu se má následně provést posouzení SEA.

[77] Podle § 51 odst. 3 StZ „Dojde-li pořizovatel na základě výsledků projednání k závěru, že je potřebné pořídit nový návrh územního plánu, zpracuje ve spolupráci s určeným zastupitelem návrh pokynů pro jeho zpracování. [...] Příslušný úřad ve stanovisku uvede, zda má být upravený návrh posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí, případně stanoví podrobnější požadavky podle § 10i zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Návrh pokynů pro zpracování návrhu územního plánu předloží pořizovatel spolu se zdůvodněním zastupitelstvu obce ke schválení. V rozsahu, v jakém se tyto pokyny odchyľují od zadání územního plánu, jsou jeho změnou.“

[78] Pokud mají navrhovatelé za to, že pořizovatel měl postupovat v souladu s daným ustanovením § 51 odst. 3 StZ, kasační soud tomuto názoru nemůže přisvědčit, neboť skutkové okolnosti projednávané věci aplikaci daného odstavce v tomto případě vylučují.

[79] Z doslovného znění ustanovení vyplývá, že k závěru o potřebě pořídit nový návrh územního plánu je třeba pro naplnění dané normy dospět na základě „výsledků projednání.“ Doktrína se ve výkladu tohoto pojmu shoduje na tom, že jde o výsledek společného jednání (srov. Hamrlová, E. In: Průcha, P., Gregorová, J. a kol. *Stavební zákon: Praktický komentář*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2020, právní stav k 1. 6. 2020, dostupné v systému ASPI, k § 51 odst. 3; dále Doležalová, V. In: Vávrová, E. a kol. *Stavební zákon: Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, právní stav k 1. 1. 2021, dostupné v systému ASPI, k § 51, III.; či Fialová, E. In: Macháčková, J. a kol. *Stavební zákon*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, právní stav ke dni 1. 1. 2018, dostupné v systému Beck, k § 51, III., str. 271 an.). Dané závěry přejala i judikatura krajských soudů, srov. např. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 17. 2. 2021, č. j. 43 A 8/2020 - 153, odst. 73, či rozsudek ve věci *Moravské Knínice 2*, odst. 24 a 25.

[80] Tento závěr však neodpovídá *jednoduchému subjektivně historickému výkladu* normy na základě důvodové zprávy k zákonu č. 350/2012 Sb., kterým se mění stavební zákon s účinností od 1. 1. 2013. Daná novela podle ní reaguje v ustanovení § 51 StZ na skutečnost, že „výsledkem projednání může být i dohoda ústředních orgánů nebo rozhodnutí vlády o řešení rozporu, které má přednost před takto překonaným stanoviskem dotčeného orgánu. Pojem „výsledky projednání“ zahrnuje všechna stanoviska dotčených orgánů, řešení rozporů, stanovisko krajského úřadu jako nadřízeného orgánu územního plánování, které není překonatelné řešením rozporů, stanovisko krajského úřadu jako orgánu příslušného podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, které nemá povahu stanoviska dotčeného orgánu, a uplatněné písemné připomínky.“ Stavební zákon naopak termín *společné jednání* používá pro konkrétní fázi *projednání* představující zpravidla fyzické jednání zástupců dotčených orgánů. Pro *společné jednání* platí pravidla podle § 50 odst. 2 StZ a odvíjí se od něj další etapy *projednání*, např. povinnost dotčených orgánů uplatnit k návrhu územního plánu stanoviska ve lhůtě 30 dnů ode dne společného jednání.

[81] Již z tohoto vyplývá, že pojem *projednání* dle § 51 StZ je stanoven širěji než pojem *společné jednání*. Tentýž závěr vyplývá i z gramatického výkladu pomocí *zákazu synonymického výkladu*, který nepřipouští, aby právní předpis používal pro tytéž skutečnosti různé termíny. Nejvyšší správní soud je rovněž přesvědčen, že smyslem vyhodnocení *výsledků projednání* pomocí zásady *zohlednění účelu právní normy* nemůže být pouhé posouzení závěrů společného jednání, neboť v takovém případě by pořizovatel mohl pominout skutečnosti, které sice se společným jednáním souvisí, ale nejsou jeho bezprostředním výsledkem, zejm. již uvedená stanoviska dotčených orgánů uplatněná ve lhůtě po společném jednání. V důsledku toho by vyhodnocení *výsledků projednání* fakticky nebylo proveditelné. Smyslem a účelem uvedeného ustanovení naopak podle kasačního soudu musí být komplexní vyhodnocení názorů, stanovisek a vyjádření dotčených orgánů k návrhu územního plánu tak, aby bylo možné odstranit eventuální rozpory mezi nimi, upravit návrh a předložit jej k veřejnému projednání. I z tohoto důvodu tak musí být pojem *projednání* podle § 51 StZ širší než *společné jednání*.

[82] Faktem však zůstává, že v nyní posuzovaném případě nebyl návrh změny upraven „na základě výsledků projednání“, nýbrž v důsledku uplatnění požadavků určeného zastupitele, které do návrhu změny zapracovávaly relevantní závěry platné AZÚR. Takovýto úkon pak není součástí *projednání*, neboť nijak nesouvisí s uplatňováním stanovisek dotčených orgánů k návrhu územního plánu, ani s řešením jejich případných nesouladností. Tento krok má svůj odraz v povinnosti pořizovatele zajistit soulad územně plánovací dokumentace obce s nadřazenou dokumentací, již musí dostát bez dalšího (srov. odst. [75] tohoto rozsudku či § 53 odst. 4 písm. a) ve spojení s odst. 6 StZ, podle nichž „pořizovatel přezkoumá soulad návrhu územního plánu [...] s [...] územně plánovací dokumentací vydanou krajem“, přičemž dojde-li „v průběhu řízení k závěru, že je návrh územního plánu v rozporu se zákonem nebo s požadavky uvedenými v odstavci 4, předloží návrh na jeho zamítnutí“).

[83] V daném případě tak k aplikaci § 51 odst. 3 StZ dojít nemohlo. Nejvyšší správní soud upozorňuje, že z daného ustanovení vyplývají další dvě podmínky, jež nebyly v projednávaném případě naplněny – nebyla dána potřeba pořídit nový návrh změny č. 4 a ani pořizovatel nedospěl k tomu, že by to bylo zapotřebí. V tomto ohledu Nejvyšší správní soud poukazuje na závěry doktríny podle níž uvedená potřeba nastává v situacích, kdy „původní řešení je prakticky neprůchodné (nemožné, neprojednatelné – ať již z důvodů právních, např. zásadní záporné stanovisko dotčeného orgánu, nebo věcných - např. nerealizovatelnost nějakého zásadního řešení, která vyplynula z projednání),“ (srov. Doležalová, V. In: Vávrová, E. a kol. *Stavební zákon: Praktický komentář*. k § 51, III., obdobně Fialová, E. In: Macháčková, J. a kol. *Stavební zákon*. k § 51, III., str. 273). Tuto argumentaci opět převzal i Krajský soud v Praze, srov. jeho rozsudek ze dne 17. 9. 2021, č. j. 55 A 30/2021 - 143, odst. 76.

[84] Nejvyšší správní soud považuje v tomto případě závěr doktríny za opodstatněný, a to zejména s ohledem na svou dosavadní judikaturu, podle níž nelze z právních předpisů dovodit příkaz, aby návrh územního plánu (či jeho změny) byl identický s obsahem schváleného zadání; musí z něj ovšem vycházet. Ostatně stavební zákon obsahuje celou řadu procesních nástrojů, které směřují k proměňování obsahu dokumentace k územnímu

pokračování

plánu v čase tak, jak proces pořizování územního plánu prochází jednotlivými fázemi. Tvorba územního plánu je dynamickým procesem, tudíž se návrh územního plánu může od jeho původního zadání v rozumné míře lišit (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 11. 10. 2022, č. j. 10 As 129/2020 - 50, odst. [23]). S ohledem na to bude postup, jímž se proces pořizování územního plánu (jeho změny) „vrátí na začátek“, vyhrazen relativně úzkému okruhu případů, které takový postup vyžadují, neboť výsledek projednání návrhu územního plánu způsobí faktickou nemožnost jeho přijetí. V nyní posuzované věci se však o takový případ zjevně nejednalo, neboť upravený návrh změny zbývajících částí projednání prošel a odpůrce jej přijal.

[85] Pokud jde o třetí podmínku, kompetence pořizovatele rozhodnout o potřebě pořídit nový návrh územního plánu vyplývá z výslovného znění ustanovení § 51 odst. 3 StZ. Kasační soud opětovně poukazuje na výše uvedené závěry doktríny a judikatury krajských soudů, které se v této interpretaci shodují a i podle zdejšího soudu o ní není pochyb. Stejně tak je však zřejmé, že v posuzovaném případě pořizovatel nebyl toho názoru, že by měl podle § 51 odst. 3 StZ postupovat.

[86] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že s ohledem na výše uvedené nebyly v posuzované věci naplněny podmínky pro aplikaci ustanovení § 51 odst. 3 StZ. Nelze proto navrhovatelům přisvědčit, že pořizovatel měl podle daného ustanovení postupovat.

[87] Pokud jde o navrhovatelí tvrzené překročení kompetencí určeného zastupitele, zdejší soud připomíná, že úlohou určeného zastupitele je v souladu s § 47 odst. 1 StZ ve spolupráci s pořizovatelem zpracovat návrh zadání územního plánu. Určený zastupitel dále spolu s pořizovatelem vyhodnocuje výsledky projednání návrhu územního plánu v jednotlivých etapách jeho pořizování (srov. § 51 odst. 1 a § 53 odst. 1 StZ). Konkrétní penzum úkonů právní předpisy určenému zastupiteli nestanovují, stejně tak ani formu spolupráce a váhu jeho hlasu.

[88] Z důvodové zprávy k zákonu č. 350/2012 Sb. vyplývá, že „[ú]část určeného zastupitele na vyhodnocení výsledků projednání zajišťuje vliv voleného orgánu na činnost pořizovatele v průběhu přípravy nejdůležitějších dílčích rozhodnutí, která ovlivňují podobu návrhu předkládaného zastupitelstvu.“ Doktrína k tomu doplňuje, že určený zastupitel „zastupuje zájmy obce [a je] v pravidelném kontaktu s pořizovatelem a zároveň je i v kontaktu s projektantem územního plánu. Určený zastupitel tlumočí pořizovateli a projektantovi představy obce o jejím dalším rozvoji,“ (srov. Fialová, E. In: Macháčková, J. a kol. *Stavební zákon*. k § 47, I., str. 253, obdobně Doležalová, V. In: Vávrová, E. a kol. *Stavební zákon: Praktický komentář*. k § 47, I. 1.). Podle Krajského soudu v Praze pak je zastupitelstvo obce do odborné činnosti pořizovatele oprávněno „*ustupovat pouze prostřednictvím vznášení připomínek v jednotlivých fázích pořizování [...], a prostřednictvím nezávazných připomínek (požadavků), které může pořizovateli tlumočit určený zastupitel. Těmito nezávaznými připomínkami však pořizovatel nemůže a nesmí být vázán, neboť vždy musí s ohledem na zákonné požadavky a odborná hlediska posoudit, zda požadavky obce lze do návrhu územního plánu vtělit,*“ (srov. rozsudek ze dne 17. 2. 2021, č. j. 43 A 8/2020 - 153, odst. 71, v podobnostech srov. rozsudek krajského soudu ze dne 14. 7. 2021, č. j. 64 A 2/2021 - 240, odst. 66).

[89] Nejvyšší správní soud s tímto právním názorem přes polemiku navrhovatelů souhlasí. Předně je třeba zdůraznit, že určený zastupitel z principu jedná jako člen zastupitelstva dané obce; v procesu přijímání územního plánu je nadto zastupitelstvem pověřen k dalším aktivitám vedoucím k jeho pořízení. Vzhledem k tomu z logiky věci zastupuje v procesu zájmy zastupitelstva obce; aby je mohl pořizovateli předkládat, musí být se zastupitelstvem v určitém kontaktu. Navrhovatelé se mýlí, pokud mají za to, že určený zastupitel jedná zcela samostatně, bez vazby na zastupitelstvo obce a jeho představy. Naopak, zastupitelstvo obce prostřednictvím určeného zastupitele tyto zájmy projevuje. Pokud navrhovatelé tvrdí, že v projednávané věci určený zastupitel postupoval, aniž by pořizovateli prezentoval představy zastupitelstva odpůrce, nijak to ve svých podáních neprokázali.

[90] Pokud jde o konkrétní rozsah pravomocí určeného zastupitele, ten ze zákona vyplývá pouze v obecnosti, jeho kompetence podílet se na pořízení územního plánu (jeho změny) je však zřetelná. Právní předpisy zároveň určenému zastupiteli nezamezují navrhopat pořizovateli změny návrhu územního plánu, přičemž odpovědnost za pořízení územně plánovací dokumentace obce v souladu s právními předpisy leží podle § 2 odst. 2 písm. a) StZ ve spojení s § 53 odst. 4 StZ právě na pořizovateli. Určenému zastupiteli tak principiálně nic nebrání požadovat provedení změny návrhu územního plánu, dospěje-li v průběhu jeho pořizování k názoru, že je taková změna s ohledem na zákonnost územně plánovací dokumentace potřebná. Pokud se tak v projednávané věci určený zastupitel na základě zjištěného rozporu návrhu změny č. 4 s územně plánovací dokumentací kraje snažil tento rozpor odstranit, není jeho postup vadný.

[91] Většina zbývajících námitek tohoto okruhu je výše uvedeným odůvodněním vypořádána. Ve vztahu k námitce, že určený zastupitel nepostupoval transparentně, neboť k návrhu změny uplatnil opožděné připomínky, k nimž pořizovatel přesto přihlížel, navrhovatelé nijak nereagují na argumentaci krajského soudu, který v odst. 24 napadeného rozsudku objasnil, že se nejednalo o připomínky, nýbrž o takto projevenou vůli zastupitelstva. Daná námitka se zcela mívá s odůvodněním předmětné otázky krajským soudem. Nejvyšší správní soud se jí proto s ohledem na judikaturu uvedenou v odst. [67] výše pro její nepřipustnost nezabýval. Pokud jde o tvrzení, že materiály pro jednání zastupitelstva při schvalování změny č. 4 neobsahovaly informace o změnách, které byly v návrhu změny provedeny, kasační soud upozorňuje, že tyto změny se staly součástí návrhu změny již před jeho veřejným projednáním (srov. odst. 24 napadeného rozsudku); navrhovatelé k nim ostatně uplatnili námitky. Není proto zřejmé, z čeho navrhovatelé dovozují netransparentnost přijímání změny č. 4 a jak daná tvrzená vada zasáhla do jejich právní sféry.

III. c) 2. iii. K dalším námitkám týkajícím se meritorního posouzení krajským soudem

[92] Navrhovatelé směřují některé z kasačních námitek do důvodů, pro něž krajský soud zrušil část změny č. 4, tj. do částí napadeného rozsudku týkajících se nesprávného postupu při posouzení SEA a proporcionality řešení zvoleného změnou č. 4.

[93] Podle § 104 odst. 2 s. ř. s. „kasační stížnost, která směřuje jen proti [...] důvodům rozhodnutí soudu, je nepřipustná.“

pokračování

[94] Aby mohla být kasační stížnost přípustná, musí se podle judikatury zdejšího soudu stěžovatel domáhat jiného výroku ve věci, nikoliv brojit pouze proti konkrétním důvodům rozhodnutí, o které krajský soud svůj výrok opřel. Za nepřipustnou kasační stížnost je tak nutno považovat všechny případy, kdy by i případný úspěch stěžovatele v řízení před kasačním soudem nemohl vést v konečném důsledku ke změně v jeho právním postavení. Konkrétně tedy musí existovat možnost procesně příznivějšího výsledku řízení pro stěžovatele, tj. příznivějšího výroku soudu, než je ten, který stěžovatel napadá (srov. rozsudek ze dne 8. 11. 2021, č. j. 8 As 265/2020 - 173, odst. [18] a násl.).

[95] S ohledem na uvedenou judikaturu zdejší soud nejprve posuzoval, zda se navrhovatelé domáhají jiného výroku napadeného rozsudku. Na základě obsahu kasační stížnosti není sporu o tom, že navrhovatelé před krajským soudem navrhovali a i v tomto řízení se domáhají zrušení celé změny č. 4, eventuálně její větší části oproti výroku napadeného rozsudku.

[96] Následně kasační soud hodnotil, zda výše uvedené kasační námitky mohou resultovat ve výsledek řízení, který by byl pro navrhovatele procesně příznivější oproti výroku napadeného rozsudku. Navrhovatelé v první z námitek krajskému soudu vytýkají nedostatečné odůvodnění jeho závěrů. Z obsahu námitek však není patrné, jak by se výrok II. napadeného rozsudku změnil ve prospěch navrhovatelů, pokud by jí kasační soud vyhověl. Nejvyšší správní soud shrnuje, že navrhovatelé se v podstatě domáhají pouze v jejich očích komplexnějšího posouzení „*kořenů problémů*“, což samo o sobě nemůže vyústit ve zrušení dalších částí změny č. 4. Daná námitka směřující jen proti důvodům rozhodnutí je proto nepřipustná.

[97] Co se týče druhé shora uvedené kasační námitky týkající se proporcionality změny č. 4, navrhovatelé k ní pouze uvedli, že příslušné odůvodnění napadeného rozsudku považují za nepřesvědčivé a nedostatečné „*z hlediska pokrytí obsahu námitkového bodu*.“ Ani v této námitce navrhovatelé neuvádějí, jaký vliv by mělo vyhovění této námitce na výrok II. napadeného rozsudku; z jejich neurčité argumentace to Nejvyššímu správnímu soudu rovněž není zřejmé. S ohledem na svou judikaturu uvedenou v odst. [68] tohoto rozsudku proto uzavírá, že ani v tomto případě neshledal, že by námitka mohla vést k výsledku řízení, který by byl pro navrhovatele procesně příznivější. Tato námitka je rovněž nepřipustná.

[98] Navrhovatelé dále namítají, že krajský soud nezohlednil jejich argumentaci týkající se nečinnosti Krajské hygienické stanice Jihomoravského kraje a krajského úřadu. Kasační soud k tomuto pouze poznamenává, že krajský soud se hodnocením dané námitek obsáhle zabýval v odst. 61 napadeného rozsudku, přičemž nesouhlasí-li navrhovatelé s jeho závěry, neznamená to, že krajský soud jejich námitky nezohlednil. Jak již zdejší soud uvedl v odst. [72], není povinností soudu adresně vypořádat každou dílčí část argumentace účastníka řízení, pokud v konkurenci jeho právního názoru daná argumentace neobstojí. Námitka proto není důvodná.

[99] Co se týče námitek systémové podjatosti, Nejvyšší správní soud hodnotil její obsah uvedený v doplnění kasační stížnosti. Připustil dále i její rozhojnění druhým doplněním

kasační stížnosti ze dne 10. 3. 2025, přestože šlo o doplnění po lhůtě podle § 106 odst. 3 s. ř. s., jak byla uvedena v usnesení ze dne 6. 12. 2023, č. j. 3 As 274/2023 - 67, jímž byli navrhovatelé vyzváni k doplnění důvodů kasační stížnosti (srov. nález Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2006, sp. zn. I. ÚS 390/05, publ. pod č. 27/2006 USn.). Kasační soud je toho názoru, že navrhovatelé fakticky pouze obohatili daný důvod o argumentaci rozsudkem sp. zn. 1 As 146/2024, k níž zdejší soud tak či tak přihlíží.

[100] Pokud navrhovatelé nejprve namítali, že soud pominul obsah jejich návrhu a rozhodl v rozporu s právními předpisy a judikaturou, není z této argumentace zdejšímu soudu zřejmé, jaké konkrétní nezákonnosti krajskému soudu vytýkají a jak se promítly do jejich právního postavení. Stejně tak z ní neplyne, jaké části jejich návrhu krajský soud nezohlednil a jaké nezákonnosti se tímto dopustil. Ani ve vztahu k rozšířené námitce jim Nejvyšší správní soud nepřisvědčil. Navrhovatelé svou argumentaci zakládají na tvrzení, že doložili „*problematická jednání*“ pořizovatele a určeného zastupitele. Přitom nijak nereflexují, že krajský soud v odst. 28 a 29 napadeného rozsudku žádná podezřelá jednání pořizovatele nebo určeného zastupitele nezjistil; krajský soud buďto v daných okolnostech nespatořoval porušení právních předpisů, anebo je navrhovatelé vůbec neprokázali. Ve vztahu k existenci tvrzené smlouvy o spolupráci a ekonomických vazbách úředníků na odpůrce Nejvyšší správní soud pouze podotýká, že navrhovatelé nijak nekonkretizují, jak se tyto aspekty měly do tvrzené systémové podjatosti promítnout, natož aby uvedené prokázali. Jejich tvrzení tak zůstávají v rovině spekulací, přičemž je třeba zdůraznit, že soudy jsou povolány k řešení konkrétních sporů na základě zjištěného skutkového stavu a jejich úkolem není zabývat se neprokázanými, hypotetickými situacemi (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 4. 4. 2019, č. j. 9 As 400/2017 - 25, odst. [18]).

[101] Ve vztahu ke tvrzenému střetu zájmů zpracovatele navrhovatelé krajskému soudu vytýkají, že jeho hodnocení o nedůvodnosti návrhového bodu v odst. 29 napadeného rozsudku nepředchází žádná argumentace. S tím kasační soud nesouhlasí, neboť krajský soud v odst. 66 napadeného rozsudku odpovídající návrhový bod obsáhle vypořádal. I k této námitce Nejvyšší správní soud část argumentace doplněné výše uvedeným podáním po lhůtě podle § 106 odst. 3 s. ř. s. připustil z téhož důvodu jako u námítky systémové podjatosti. Argumentace navrhovatelů je však pouze vágní a nelze z ní seznat, jaké vady krajskému soudu v rámci odůvodnění napadeného rozsudku konkrétně vytýkají. I v tomto případě pak navrhovatelé navazují svou argumentaci na to, že doložili konkrétní skutečnosti, přestože tomu krajský soud nepřisvědčil.

[102] Co se týče námítky, podle níž se na činnost zpracovatele vztahují základní zásady činnosti správních orgánů podle správního řádu, Nejvyšší správní soud upozorňuje, že ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. upravuje mj. zákaz nových námitek v řízení o kasační stížnosti, pokud bylo možné námítky uplatnit již v řízení před krajským soudem (srov. např. rozsudky zdejšího soudu ze dne 14. 3. 2019, č. j. 1 Azs 464/2018 - 24, odst. [24], nebo ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008 - 104). Smyslem této úpravy je zachovat charakter řízení o kasační stížnosti a zabránit stěžovateli, aby v kasační stížnosti uplatnil jiné právní důvody, než které uplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáváno (srov. Kühn, Z., Kocourek, T. a kol., *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, právní stav k 31. 5. 2019, dostupné v systému ASPI, k § 104 odst. 27). K výše

pokračování

uvedené kasační námitce je třeba doplnit, že ji navrhovatelé v návrhu nevznесли, přestože tak mohli učinit. Daná námitka je tak podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřijatelná.

[103] Navrhovatelé dále namítají, že se krajský soud měl věcně zabývat jejich dalšími námitkami uvedenými v odst. [29] tohoto rozsudku. Jejich neposouzením zatížil napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti a odepření spravedlnosti. Některé aspekty jsou přitom obsahem SEA pouze částečně – soud proto neměl důvod tyto aspekty alespoň parciálně neposoudit. Nejvyšší správní soud předesílá, že krajský soud označil dané námitky za obecně důvodné – namítají-li navrhovatelé absenci konkrétních aspektů posouzení SEA, nelze než jim dát zapravdu, pokud nezákonně absentuje celé posouzení SEA. Krajský soud však zároveň z toho důvodu nemá věcně co posoudit, námitkami se tedy z hlediska jejich obsahu nezabýval a uzavřel, že daná argumentace je předčasná. Dále zdejší soud uvádí, že kasační námitky sice směřují proti tomu, že krajský soud návrhové body po obsahové stránce neposoudil, navrhovatelé však nijak nereagují na odůvodnění napadeného rozsudku v odst. 59, kde krajský soud svůj postup zdůvodňuje. Namísto toho se omezují na obecné námitky odepření spravedlnosti a nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů.

[104] Nejvyšší správní soud s tímto právním názorem nesouhlasí. Pokud jde o tvrzenou nepřezkoumatelnost, k té dochází, pokud z odůvodnění rozhodnutí není znatelné, z jakého důvodu považuje soud námitky za liché, mylné či vyvrácené, jestliže není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při utváření závěru o skutkovém stavu, proč subsumoval skutkový stav pod zvolené právní normy atp. V uvedeném případě však krajský soud výslovně zdůvodnil, proč námitky po věcné stránce neposuzoval. Ačkoli s tímto postupem navrhovatelé nesouhlasí, subjektivní nesouhlas s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 3. 2017, č. j. 7 As 313/2016 - 30, odst. [10]).

[105] Stejně tak kasační soud neshledal, že by v daném případě došlo v důsledku napadeného rozsudku k odepření spravedlnosti na straně navrhovatelů. Z napadeného rozsudku i předchozích odstavců tohoto rozsudku zřetelně vyplývá, že krajský soud nemohl dané námitky věcně vyhodnotit pro absenci posouzení SEA. Z téhož důvodu však změnu č. 4 částečně zrušil, čímž dostal své roli v rovině soudní ochrany práv navrhovatelů. Nadto nemá Nejvyšší správní soud k postupu krajského soudu připomínky a souhlasí s jeho závěrem, že by věcné posouzení daném případě bylo předčasné, neboť v projednávané věci dosud nebylo vyhotoveno posouzení SEA. Poukazuje přitom na svůj rozsudek ze dne 28. 3. 2018, č. j. 2 As 149/2017 - 164, odst. [56], podle něhož nelze-li některou z námitek věcně přezkoumat, je správní soud povinen v odůvodnění svého rozhodnutí uvést, v čem spočívá překážka meritorního přezkumu takové námitky. Může se přitom jednat o případ, kdy se správní orgán dopustí prvotního zásadního pochybení, které má vliv na zákonnost všech úkonů provedených v řízení a do odstranění tohoto pochybení nelze posuzovat věcnou stránku těchto úkonů. Taková situace nastala i nyní (srov. předchozí odstavec tohoto rozsudku). Byť by některé z aspektů byly obsahem posouzení SEA pouze částečně, obsah tohoto posouzení je pro jejich věcné hodnocení klíčový. Taková překážka meritorního přezkumu je podle zdejšího soudu v daném případě relevantní a krajský soud v tomto směru nepochybil.

[106] Co se týče námitek proti postupu krajského soudu, který nepředložil Ústavnímu soudu otázku ústavnosti některých ustanovení autorizačního zákona, ani předběžnou otázku SDEU, Nejvyšší správní soud upozorňuje, že navrhovatelé pouze obecně nesouhlasí s postupem krajského soudu, aniž by svůj názor opřeli o konkrétní argumentaci, nijak tak s ohledem na judikaturu uvedenou v odst. [66] tohoto rozsudku kvalifikovaně nezpochybňují závěry napadeného rozsudku. Pokud se navrhovatelé omezili na prostý nesouhlas s postupem krajského soudu, aniž by s ním věcně polemizovali, je taková námitka podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřijatelná (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 20. 1. 2023, č. j. 3 As 58/2021 - 40, odst. [16]). Navrhovatelé rovněž mají za to, že krajský soud pominul obsah bodu IV.8 jejich návrhu. Podle kasačního soudu však daný bod pouze rekapituluje námitky, které spadaly pod jiné návrhové body a které krajský soud vypořádal. Argumentace se zejména týká návrhového bodu IV.1 (v tomto rozsudku je obsah korespondující námitky vypořádán v části III. c) 2. i.), dále systémové podjatosti a střetu zájmů (v tomto rozsudku srov. odst. [99] a násl.) a konkrétních aspektů obsahu posouzení SEA (v tomto rozsudku srov. odst. [103] a násl.). Všemi těmito námitkami se krajský soud zabýval; nelze proto říci, že by předmětný návrhový bod nevypořádal.

[107] Navrhovatelé dále namítají vady týkající se odst. 20 napadeného rozsudku, v němž krajský soud podle nich zejména nevypořádal jejich námitky a zatížil napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Kasační soud předepisuje, že krajský soud posuzoval, zda pořizovatel vypořádal námitky uplatněné k návrhu změny, což podle navrhovatelů založilo nepřezkoumatelnost změny č. 4. Krajský soud se touto otázkou obsáhle zabýval a vyhodnotil, že námitky navrhovatelů byly vypořádány přezkoumatelně, přičemž nepřezkoumatelnost nezakládá stručnost vypořádání námitky, souhrnné vypořádání více námitek, ani subjektivní nesouhlas s jejich obsahem. Tvrdí-li navrhovatelé v kasační stížnosti, že se krajský soud namítaným chybným postupem pořizovatele nezabýval, nelze s tímto názorem s ohledem na výše uvedené souhlasit. S tímž poukazem nelze dovodit, že by krajský soud zatížil v tomto směru napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti.

[108] Navrhovatelé mají dále za to, že krajský soud byl s ohledem na strukturu jejich argumentace povinen při posouzení dané námitky věcně vyhodnotit i jiné návrhové body, případně že s ohledem na důvodnost návrhového bodu *nesprávného postupu při posouzení SEA* musel jako důvodný posoudit i nyní projednávanou námitku. Ani v tomto jim však zdejší soud nepřisvědčil. Z jejich argumentace nevyplývá logický důvod, proč by uvedené námitky musely sdílet stejný výsledek jejich věcného posouzení. Skutečnost, že navrhovatelé námitky v návrhu určitým způsobem argumentačně propojili, nepředurčuje jejich shodné vypořádání. Toto propojení rovněž neznámá, že spolu dané námitky skutečně věcně souvisí. Tato úvaha navrhovatelů zůstala pouze v rovině tvrzení. Námitka proto není důvodná.

III. c) 2. iv. K nezákonnému postupu krajského soudu při odstraňování vad petitu

[109] V další části kasačních námitek navrhovatelé tvrdí, že krajský soud měl zrušit celou změnu č. 4. Mají za to, že dílčí změny vázané na zapracování předmětné dopravní infrastruktury prakticky nelze oddělit od zbylého obsahu změny č. 4 a že krajský soud tuto argumentaci pominul. Podle Nejvyššího správního soudu navrhovatelé nijak

pokračování

nereflektují odůvodnění napadeného rozsudku, v jehož odst. 45 krajský soud uvedl, že není důvod pro zrušení celé změny č. 4, neboť se předmětná vada dotýká jen částí změny č. 4, v nichž byla zapracována AZÚR. Ta se však zároveň nepromítla do všech částí změny č. 4. Krajský soud proto postupoval v souladu se zásadou zdrženlivosti (srov. odst. [54] tohoto rozsudku), pokud neshledal důvod ke zrušení celé změny č. 4. Navrhovatelé vůči tomuto závěru krajského soudu prezentují pouze svůj nesouhlas, nijak však svou argumentaci nekonkretizují. Nijak se například nevymezují proti skutečnosti, že krajský soud, přes jejich právní názor, dovodil, že některé části změny č. 4 s promítnutím AZÚR nesouvisí, a proto by na ně vypracování SEA nemělo vliv. Navrhovatelé se v tomto směru opět omezili na prostý nesouhlas (srov. odst. [106] tohoto rozsudku), proto je tato kasační námitka nepřijatelná.

[110] Jestliže navrhovatelé tvrdí, že vady uplatněné v určitých návrhových bodech způsobují nezákonnost celé změny č. 4, zdejší soud k tomu pouze poznamenává, že krajský soud těmto návrhovým bodům nepřisvědčil a stejně tak ani Nejvyšší správní soud korespondujícím kasačním námitkám. K vázanosti soudu zásadou zdrženlivosti Nejvyšší správní soud poukazuje na svou judikaturu uvedenou v odst. [43] tohoto rozsudku. Obecně lze uvést, že soudy se při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace vždy řídí zásadou zdrženlivosti a principem proporcionality, přičemž rozhodování krajského soudu v nyní projednávané věci nebylo výjimkou (srov. odst. [54] tohoto rozsudku). Soudy tedy i při zachování zásady zdrženlivosti váží míru zásahů do práv osob v procesu přijímání územně plánovací dokumentace, neboť obě zásady spolu koexistují. Argumentace navrhovatelů proto není přiléhavá a logicky správná. Pokud jde o otázku politické diskrece, navrhovatelé zcela ignorují skutečnost, že je to zastupitelstvo obce, které vydává územní plán (jeho změnu) postupem podle § 54 odst. 2 StZ. Změna č. 4 tak je výsledkem politické diskrece, která je však omezena nutným souladem územně plánovací dokumentace obce s nadřazenou dokumentací kraje.

[111] Dále navrhovatelé vytýkají nesprávný postup krajského soudu, který je vyzval k odstranění vad původního „objektového“ petitu. Nejvyšší správní soud upozorňuje, že správní soudnictví je ovládáno zásadou dispoziční a koncentrační; od účastníka (navrhovatele), který vymezuje hranice soudního přezkumu, se oprávněně žádá procesní zodpovědnost. Soud za něj nesmí nahrazovat jeho projev vůle a vyhledávat namísto něj vady napadeného správního aktu (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, publ. pod č. 2162/2011 Sb. NSS). S ohledem na tato východiska není úkolem soudu nahrazovat činnost navrhovatelů a vyhledávat konkrétní části územně plánovací dokumentace, do nichž se promítla AZÚR. Pokud byl krajský soud toho názoru, že z petitu není seznatelné, jaké části změny č. 4 by v případě jeho vyhovění skutečně zrušil (a jakým částem území by se tím pádem odpůrce musel znovu v procesu územního plánování věnovat), pak podle Nejvyššího správního soudu zcela legitimně přistoupil k požadavku na vymezení konkrétních částí změny č. 4, které navrhovatelé požadovali zrušit. Je na místě připomenout, že v kompetenci správních soudů je „s ohledem na aktivní legitimaci navrhovatele a petit návrhu zrušit nejen komplexní regulaci určité části území, ale i dílčí pasáž, nevyhovující větě, část vět, podmínku či slovo v textové části územního plánu,“ (srov. rozsudek ze dne 20. 4. 2022, odst. 10 As 226/2019 - 46, odst. [30]). Navrhovatelé proto nebyli v rozsahu opravy svého petitu věcně omezeni a bylo zcela na nich, aby petit formulovali tak, aby byl nejen srozumitelný pro krajský soud,

ale aby rozsudkem s navrhovaným zněním výroku bylo odpůrci zřejmé, jaké části změny č. 4 se tímto ruší.

[112] Pokud jde o tvrzené „*nejasné vazby mezi výrokem změny č. 4 a jejím odůvodněním*“, krajský soud takovéto nejasné vazby, které by navrhovatelům bránily ve splnění povinnosti srozumitelně a jednoznačně formulovat petit návrhu, neshledal. Stejně tak je s ohledem na výše uvedený závěr desátého senátu zdejšího soudu mimochodná argumentace týkající se vad výroku změny č. 4 a nepřiléhavého zpracování „bodového“ petitu. Navrhovatelé dále krajskému soudu vytýkají, že jim na opravu návrhu poskytl lhůtu v délce trvání jen tři dnů. Nejvyšší správní soud upozorňuje, že lhůta k odstranění vad ve smyslu § 37 odst. 5 s. ř. s. je lhůtou soudcovskou, která musí být přiměřená okolnostem, složitosti věci, časové náročnosti zpracování atp. Ačkoli výzva soudu směřovala k úkonu, který není zcela jednoduchý a časově nenáročný, je třeba zdůraznit, že navrhovatelé sami odmítli svou účast na jednání před krajským soudem, a to přes opakovanou výzvu předsedy senátu, přestože měli informace o tom, že soud považuje jednání za potřebné z důvodu vyjasnění rozsahu návrhu (srov. odst. [6] tohoto rozsudku). Stejně tak je nutné upozornit, že navrhovatelé nepožádali o prodloužení dané lhůty a že soud sám je v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. vázán zákonnou lhůtou pro vydání rozhodnutí v délce trvání 90 dnů ode dne, kdy návrh soudu došel. Podle zdejšího soudu nelze za takových okolností krajskému soudu vytýkat, že pro odstranění vad podání stanovil lhůtu relativně krátkou.

[113] Namítají-li navrhovatelé, že krajský soud nevyhověl jejich petitu v části, ve které požadovali, aby nebyly rušeny územní rezervy UR02 a UR22, pak k jejich argumentaci zdejší soud poznamenává, že zcela opomíjí důvody, proč krajský soud této části návrhu nepřisvědčil (srov. odst. 54 napadeného rozsudku). Krajský soud jasně uvedl, že zrušení daných územních rezerv souvisí jen se zrušením varianty severního koridoru obchvatu Kuřimi; jejich zrušení bez dalšího vyplývá již z AZÚR, a proto by posouzení SEA na jejich zrušení nemohlo mít vliv. Navrhovatelé se touto argumentací neustále fakticky domáhají posouzení zákonnosti AZÚR, což krajský soud odmítl; ani Nejvyššímu správnímu soudu takové rozhodování na půdorysu projednávané věci nepřisluší. S ohledem na to není tato námitka důvodná. Pokud navrhovatelé namítají, že krajský soud nevyhověl petitu v části, ve které navrhovali zrušení územní rezervy UR08, opět tím jen směřují do posouzení zákonnosti AZÚR a domáhají se toho, aby soudy „vrátily na stůl“ variantu severního obchvatu, ačkoli z AZÚR vyplývá volba jižního obchvatu. Stejně odůvodnění se uplatní i ve vztahu k návrhům na zrušení dílčích změn 4/02 a 4/19. Pokud jde o zbylé dílčí změny 4/15 a 4/18, navrhovatelé ve své kasační námitce nijak nereagují na odůvodnění napadeného rozsudku a pouze opakují svou argumentaci uvedenou v podání ze dne 9. 10. 2023, jímž pozměnili své petit. Nejvyšší správní soud proto odkazuje na svou judikaturu uvedenou v odst. [66] tohoto rozsudku a touto námitkou se z důvodu její nepřípustnosti nezabýval.

III. c) 2. v. K nesprávnému posouzení otázky náhrady nákladů řízení

[114] V posledním námitkovém okruhu navrhovatelé tvrdí, že krajský soud měl rozhodnout o vrácení uhrazených soudních poplatků ve vztahu k návrhu na zrušení změny č. 2, neboť byl jejich návrh v této odmítnut bez zahájení řízení.

pokračování

[115] Podle § 10 odst. 3 věty poslední zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, „[b]yl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut, soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek.“

[116] Nejvyšší správní soud podotýká, že ve věci proběhla před krajským soudem dvě jednání ve smyslu § 49 s. ř. s. (srov. odst. [6] tohoto rozsudku). Až posléze krajský soud návrh na zrušení změny č. 2 odmítl. Již z toho vyplývá, že případ navrhovatelů nelze pod ustanovení § 10 odst. 3 zákona o soudních poplatcích subsumovat a soudu povinnost k vrácení soudních poplatků nevznikla.

[117] Ve vztahu k návrhu na zrušení změny č. 4 navrhovatelé z odst. 46 napadeného rozsudku dovozují, že jim krajský soud „*de facto*“ vyhověl v tom rozsahu, v jakém formulovali svůj „objektový“ petit. Nejvyšší správní soud však upozorňuje, že navrhovatelé dezinterpretují obsah napadeného rozsudku tím, že pomíjí odůvodnění krajského soudu navazující na odst. 46, v němž soud odůvodnil, že jim vyhověl v rozsahu, v jakém je formulován výrok napadeného rozsudku, nikoli v rozsahu „objektového“ petitu. Jejich námitka proto neodpovídá skutečnosti. Pokud jde o tvrzenou existenci okolnosti hodné zvláštního zřetele, ta v principu nemůže spočívat v tom, že navrhovatelé splnili svou zákonnou povinnost zformulovat petit, který je srozumitelný a jednoznačný.

[118] V poslední kasační námitce navrhovatelé tvrdí, že ve vztahu k návrhu na zrušení změny č. 4 krajský soud nezamítl polovinu ani většinu „bodového“ eventuálního petitu; nelze proto tvrdit, že navrhovatelé byli „úspěšní částečně a v principu srovnatelně s odpůrcem.“

[119] Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. „[n]estanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Měl-li úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů.“

[120] Nejvyšší správní soud se danou námitkou nezabýval s ohledem na to, že napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž bude soud o náhradě nákladů povinen rozhodnout opětovně s ohledem na výsledek dalšího řízení. Nejvyšší správní soud na tomto místě pouze poukazuje na závěry usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47, o nichž by měl krajský soud uvážet, zda a jak se do projednávané věci promítají.

IV. Závěr a náklady řízení

[121] Nejvyšší správní soud z důvodů uvedených v části III. c) 1. tohoto rozsudku shledal kasační stížnost navrhovatelů důvodnou v rozsahu, ve kterém směřuje proti výroku II. a III. napadeného rozsudku, a proto podle § 110 odst. 2 s. ř. s. napadený rozsudek v této části zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud povinen zohlednit stanoviska krajského úřadu k vyhodnocení vlivů návrhu změny č. 4 na životní prostředí, zejm. z koordinovaného stanoviska ze dne 4. 4. 2022, posoudit jejich zákonnost z hlediska dostatečného odůvodnění, logické konzistentnosti, návaznosti a přesvědčivosti. V tomto kontextu bude povinen posoudit návrhové body navrhovatelů

a zdůvodnit závěr o nezbytnosti provedení komplexního posouzení SEA v rámci pořizování změny č. 4. Tento právní názor je pro krajský soud závazný (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[122] Krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne podle § 110 odst. 3 s. ř. s. i o nákladech tohoto řízení ve vztahu ke kasační stížnosti navrhovatelů.

[123] Kasační stížnost odpůrce byla zamítnuta. O náhradě nákladů tohoto řízení ve vztahu ke kasační stížnosti odpůrce rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 téhož zákona. Odpůrce neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Navrhovatelé byli ve věci úspěšní, proto by jim příslušelo právo na náhradu nákladů, které v řízení účelně vynaložili. Jejich právní zástupkyně sepsala vyjádření ke kasační stížnosti odpůrce. Učinila tím jeden úkon právní služby, za který by jí náležela odměna ve výši 3 100 Kč, k níž by bylo třeba přičíst 300 Kč na paušální úhradu hotových výdajů. To vše v souladu s § 7 bodem 5, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) a § 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Zástupkyně navrhovatelů není plátkyní DPH. Celková náhrada nákladů řízení sestávající z odměny za zastupování a náhrady nákladů řízení by činila celkem 3 400 Kč.

[124] Zdejší soud však dospěl k závěru, že v projednávaném případě nebyly náklady vynaloženy účelně ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť vyjádření navrhovatelů ke kasační stížnosti svým obsahem zčásti parafrázuje jejich kasační námitky a zčásti reaguje na kasační námitky odpůrce odkazy na nepřiléhavou judikaturu kasačního soudu, čímž nepřináší pro věc nic nového. Kasační soud v této souvislosti odkazuje na komentářovou literaturu, podle níž lze některé úkony právní služby „při rozhodování o náhradě nákladů řízení vyloučit z důvodu, že nejde o účelně provedený úkon právní služby, a to s ohledem na jeho obsah nebo okolnosti, za nichž byl učiněn. Často bývá za neúčelný úkon právní služby považováno sepsání repliky nebo jiného navazujícího vyjádření, pakliže nepřináší pro věc nic nového, nebo sepsání samostatného návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě, ačkoliv návrh mohl být již součástí žaloby,“ (srov. Kühn, Z., Kocourek, T. a kol., *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, právní stav ke dni 31. 5. 2019, dostupné v systému ASPI, k § 60 odst. 4.) Proto zdejší soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti odpůrce žádnému z účastníků nepřiznal.

[125] Kasační stížnost Jihomoravského kraje byla odmítnuta. Výrok o náhradě nákladů tohoto řízení ve vztahu ke kasační stížnosti Jihomoravského kraje se opírá o § 60 odst. 3 větu první s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona, podle kterého nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byla-li kasační stížnost odmítnuta.

[126] Podle § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, soud vrátí soudní poplatek, jestliže před prvním jednáním byl návrh na zahájení řízení odmítnut. Nejvyšší správní soud rozhodl o odmítnutí kasační stížnosti Jihomoravského kraje před jejím prvním projednáním, proto současně rozhodl o vrácení zaplaceného soudního poplatku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

pokračování

V Brně dne 23. dubna 2025

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu