ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ivo Pospíšila, soudkyně Lenky Kaniové a soudce Michala Bobka v právní věci navrhovatelek: **a) obec Jinačovice**, se sídlem Jinačovice 83, Kuřim, **b) obec Ostopovice**, se sídlem U Kaple 260/5, Ostopovice, obě zastoupeny Pavlem Uhlem, advokátem se sídlem Kořenského 1107/15, Praha 5, proti odpůrci: **Jihomoravský kraj**, se sídlem Žerotínovo náměstí 449/3, Brno, zastoupen JUDr. Petrem Fialou, advokátem se sídlem Helfertova 2040/13, Brno, za účasti osob zúčastněných na řízení:

I) **Ředitelství silnic a dálnic ČR**
sídlem Na Pankráci 546/56, Praha 4

II) **Město Boskovice**
sídlem Masarykovo náměstí 4/2, Boskovice

III) **Obec Borotín**
sídlem Borotín 200, Borotín

IV) **Město Kuřim**
sídlem Jungmannova 968/75, Kuřim

V) **Město Blansko**
sídlem nám. Svobody 32/3, Blansko

VI) **Městys Sloup**
sídlem Sloup 1, Sloup

VII) **Město Olešnice**
sídlem náměstí Míru 20, Olešnice

VIII) **Obec Skalice nad Svitavou**
sídlem Skalice nad Svitavou 48, Skalice nad Svitavou

IX) **Obec Jabloňany**
sídlem Jabloňany 88, Jabloňany

X) **Obec Svinošice**
sídlem Svinošice 1, Svinošice

XI) **Obec Bořitov**
sídlem Náměstí U Václava 11, Bořitov

XII) **Městys Ostrovačice**
sídlem náměstí Viléma Mrštíka 54, Ostrovačice

XIII) **Obec Česká**
sídlem Česká 26, Česká

XIV) **Obec Újezd u Černé Hory**
sídlem Újezd u Černé Hory 108, Újezd u Černé Hory

XV) **Obec Žďárec**
sídlem Žďárec 42, Žďárec

XVI) **Obec Vranov**
sídlem Vranov 24, Vranov

XVII) **Obec Předklášteří**
sídlem náměstí 5. května 1390, Předklášteří

XVIII) **Obec Horní Loučky**
sídlem Horní Loučky 30, Horní Loučky

XIX) **ČEPS, a.s.**
sídlem Elektrárenská 774/2, Praha 10

XX) **Obec Nýrov**
sídlem Nýrov 56, Kunštát

XXI) **Obec Závist**
sídlem Závist 2, Závist

XXII) **Svazek obcí Malá Haná**
sídlem Náves 168, Cetkovice

XXIII) **Obec Březina**
sídlem Březina 20, Březina

XXIV) **Městys Nedvědice**
sídlem Nedvědice 42, Nedvědice

XXV) **Obec Lipůvka**
sídlem Lipůvka 146, Lipůvka

XXVI) **Obec Vavřinec**
sídlem Vavřinec 92, Vavřinec

XXVII) **Obec Lelekovice**
sídlem Hlavní 75/7, Lelekovice

XXVIII) **Obec Moravské Knínice**
sídlem Kuřimská 99, Moravské Knínice

XXIX) **Město Veverská Bítýška**
sídlem náměstí Na Městečku 72, Veverská Bítýška

XXX) **Obec Borač**
sídlem Borač 51, Borač

XXXI) **Městys Knínice**
sídlem Knínice 107, Knínice

XXXII) **Obec Petrov**
sídlem Petrov 45, Petrov

XXXIII) **Obec Maršov**
sídlem Maršov 71, Maršov

XXXIV) **Obec Šošůvka**
sídlem Šošůvka 187, Šošůvka

XXXV) **Obec Drnovice**
sídlem Drnovice 102, Drnovice

pokračování

XXXVI) **Město Kunštát**
sídlem nám. Krále Jiřího 106, Kunštát

XXXVII) **Město Velké Opatovice**
sídlem Zámek 14, Velké Opatovice

XXXVIII) **Město Rajhrad**
sídlem Masarykova 32, Rajhrad

XXXIX) **Obec Chudčice**
sídlem Chudčice 220, Chudčice

XL) **Obec Vanovice**
sídlem Vanovice 132, Vanovice

XLI) **Městys Lomnice**
sídlem nám. Palackého 32, Lomnice

XLII) **Obec Křtěnov**
sídlem Křtěnov 17, Křtěnov

XLIII) **Obec Černovice**
sídlem Černovice 113, Černovice u Boskovic

XLIV) **Obec Synalov**
sídlem Synalov 54, Synalov

XLV) **Obec Běleč**
sídlem Běleč 5, Běleč

XLVI) **F. G.**

XLVII) **Obec Dolní Loučky**
sídlem Dolní Loučky 208, Dolní Loučky

XLVIII) **Obec Brťov – Jeneč**
sídlem Tišnovská 80, Brťov – Jeneč

XLIX) **Obec Šebrov – Kateřina**
sídlem Šebrov 64, Šebrov – Kateřina

L) **Obec Vysočany**
sídlem Molenburk 130, Vysočany

LI) **Městys Doubravník**
sídlem Doubravník 75, Doubravník

LII) **Obec Křetín**
sídlem Křetín 100, Křetín

LIII) **Město Letovice**
sídlem Masarykovo náměstí 210/19, Letovice

LIV) **Obec Lipovec**
sídlem Lipovec 200, Lipovec

LV) **Obec Valchov**
sídlem Valchov 97, Valchov

LVI) **Obec Níhov**
sídlem Níhov 17, Níhov

LVII) **Obec Spešov**
sídlem Spešov 22, Spešov

LVIII) **Obec Vilémovice**
sídlem Vilémovice 18, Vilémovice

LIX) **Obec Horní Poříčí**

sídlem Horní Poříčí 77, Horní Poříčí

LX) **Statutární město Brno**
sídlem Dominikánské náměstí 196/1, Brno

LXI) **Městys Ostrov u Macochy**
sídlem Ostrov u Macochy 80, Ostrov u Macochy

LXII) **Obec Zbraslavec**
sídlem Zbraslavec 45, Zbraslavec

LXIII) **Obec Kuřimské Jestřabí**
sídlem Kuřimské Jestřabí 50, Kuřimské Jestřabí

LXIV) **Obec Němčice**
sídlem Němčice 151, Němčice

LXV) **Obec Tišnovská Nová Ves**
sídlem Tišnovská Nová Ves 29, Tišnovská Nová Ves

LXVI) **Obec Krhov**
sídlem Krhov 7, Krhov

LXVII) **Obec Hodonín u Kunštátu**
sídlem Hodonín 25, Hodonín

LXVIII) **Obec Borovník**
sídlem Borovník 23, Borovník

LXIX) **Obec Lažánky**
sídlem Lažánky 14, Lažánky

LXX) **Ing. J. V.**

LXXI) **Obec Lhota u Lysic**
sídlem Lhůta u Lysic 40, Lysice

LXXII) **Obec Lazinov**
sídlem Lazinov 121, Křetín

LXXIII) **Svazek obcí pro výstavbu rychlostní komunikace R43**
sídlem Masarykovo nám. 4/2, Boskovice

LXXIV) **Obec Brněnec**
sídlem Moravská Chrastová 77, Brněnec

LXXV) **Obec Ráječko**
sídlem nám. 1. máje 250, Ráječko

LXXVI) **Obec Kozárov**
sídlem Kozárov 18, Kozárov

LXXVII) **Obec Tasovice**
sídlem Tasovice 41, Tasovice

LXXVIII) **Obec Velenov**
sídlem Velenov 74, Velenov

LXXIX) **Obec Sebranice**
sídlem Sebranice 149, Sebranice

LXXX) **Obec Vohančice**
sídlem Vohančice 29, Vohančice

LXXXI) **Obec Sentice**
sídlem Sentice 71, Sentice

LXXXII) **Obec Lažany**
sídlem Lažany 129, Lažany

pokračování

LXXXIII) **Obec Hluboké Dvory**
sídlem Hluboké Dvory 40, Hluboké Dvory
LXXXIV) **Městys Lysice**
sídlem Horní náměstí 157, Lysice
LXXXV) **Obec Okrouhlá**
sídlem Okrouhlá 123, Okrouhlá
LXXXVI) **Ministerstvo dopravy**
sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1
LXXXVII) **Spolek pro rozvoj dopravy z.s.**
sídlem Luční 1054, Pardubice,

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – části Aktualizace č. 1 Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje ze dne 17. 9. 2020, v řízení o kasační stížnosti navrhovatelek proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 26. 10. 2021, č. j. 65 A 6/2021 - 465,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Navrhovatelky **nemají právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Odpůrci se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

IV. Osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Zastupitelstvo odpůrce vydalo usnesením ze dne 17. 9. 2020, č. j. 2835/20/Z33, napadené opatření obecné povahy. Jde o Aktualizaci č. 1 (dále jen „AZÚR JMK“) Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje (dále jen „ZÚR JMK“). V jejím rámci byla zvolena jedna z původních územních rezerv pro záměr komunikace 43 v části kolem města Brna – a to varianta silniční I/43 v tzv. Bystrcké stopě. Pro tento záměr napadené opatření obecné povahy vymezilo koridor (DS40 „I/43 Troubsko (D1) – Kuřim“, DS41 „I/43 Kuřim – Lysice“, DS45 „Kuřim, jižní obchvat“ a DS46 „Silnice I/43h Česká – Lipůvka, úprava s odstraněním bodových závad“) a současně zrušilo zbývající územní rezervy pro tzv. Bítýšskou stopu (rezervy RDS01 „D43 Troubsko / Ostrovačice (D1) – Kuřim“ v částech RDS01-C + alternativy RDS01-C/Z a RDS01-C/J „Varianta „Optimalizovaná MŽP“, RDS34 „D43 Kuřim – Lysice“ v části RDS34-B Varianta „Optimalizovaná MŽP“, RDS36 „Kuřim, severní obchvat (nekategorizovaná)“ a RDS13 „I/43 Česká – Kuřim, zkapacitnění“).

[2] Proti vymezení koridoru a zrušení rezerv v AZÚR JMK podaly navrhovatelky návrh na zrušení opatření obecné povahy, který se opíral zejména o vady procesu jeho přijetí. Krajský soud návrh napadeným rozsudkem zamítl.

[3] Nedůvodnost návrhu odůvodnil tím, že – s přihlédnutím k předchozím rozhodnutím soudů zabývajících se přijetím samotných ZÚR JMK – je namístě hodnotit transparentnost, legitimnost a zákonnost výběru varianty koridoru (bod 49 napadeného rozsudku). Zadání územní studie, na jejímž základě proběhl výběr výsledné varianty, považoval krajský soud za korektní. Dvě základní varianty komunikace územní studie porovnala a vyhodnotila z hlediska dopravně-urbanistického, životního prostředí, hluku a rozptylu a doporučila tři nejvýhodnější varianty do posouzení v rámci aktualizace. Současně na základě komplexního porovnání konstatovala, že výhodnější varianta je v Bystrcké stopě (body 58 až 62 tamtéž).

[4] Krajský soud dále nesouhlasil s navrhovatelkami, že nejvýhodnější varianta byla vybrána prostřednictvím územní studie. Ta je pouze hodnotila. Výlučně s Bystrckou stopou se počítalo od schválení zprávy o uplatňování ZÚR JMK (bod 66 až 68 tamtéž), která vycházela ze závěrů územní studie (bod 71 tamtéž). Zpráva byla dostupná jak široké veřejnosti, tak zastupitelstvu odpůrce. To mělo maximální dostatek informací k oběma posuzovaným variantám, aby mohlo kvalifikovaně rozhodnout o volbě koridoru (body 72 až 75 tamtéž). Krajský soud tak neshledal, že by byla samosprávě odňata možnost rozhodnout o variantách koridoru, neboť k přípravě napadeného opatření obecné povahy a výběru varianty koridoru došlo až na základě schválení Zprávy o uplatňování ZÚR JMK (bod 77 tamtéž).

[5] Za důvodnou krajský soud neshledal ani námitku nepřezkoumatelnosti pro chybějící posouzení vlivů na životní prostředí (dále jen „SEA“) Optimalizované varianty. Zhodnocení této varianty by bylo zbytečné a formální, jelikož AZÚR JMK byla po přijetí zprávy o uplatňování ZÚR JMK připravována invariantně. Původně přepokládané varianty navíc krajský soud nepovažoval za „rozumné alternativy“, jelikož nenaplňovaly stanovený cíl v podobě odlehčení dopravní situace v městě Brně (body 83 až 87 tamtéž).

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření odpůrce

[6] Navrhovatelky (dále jen „stěžovatelky“) napadly rozsudek krajského soudu kasační stížností. V ní navrhly, aby Nejvyšší správní soud zrušil jak rozsudek, tak opatření obecné povahy v rozsahu napadené části.

[7] Stěžovatelky nejdříve rozporovaly způsob výběru varianty koridoru. Měly za to, že původní návrh ZÚR JMK obsahoval dvě rovnocenné varianty jednoho řešení. Proto měl odpůrce postupovat procesem podle § 38 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Poukázaly přitom na to, že toto ustanovení se vztahuje i na projednání aktualizace zásad územního rozvoje, a že výběr varianty je nepřezkoumatelné politické rozhodnutí, které právě proto důsledně vyžaduje zkoumání dostupnosti dostatečného množství informací pro rozhodující osoby. Proto měl být proveden proces SEA pro obě varianty. Tento proces přitom není možné nahradit území studií, která má nižší kvalitu a krajský soud ji dal význam, který nemá.

[8] Zároveň stěžovatelky poukázaly na to, že zastupitelstvo odpůrce bylo při schvalování AZÚR JMK postaveno před *fait accompli*. Jelikož mělo možnost pouze schválit, nebo odmítnout jednu z předem vybraných možností, mohlo se rozhodnout pouze návrh přijmout či celý proces zkomplikovat. Nemohlo si tedy vybrat. Napadeným postupem tedy dle stěžovatelek došlo k tomu, že prostřednictvím územní studie byla vybrána jedna varianta koridoru, což vyprázdnilo rozhodovací kompetenci zastupitelstva odpůrce. V projednávané věci měl proběhnout proces SEA hodnotící obě rovnocenné varianty a až následně si mělo zastupitelstvo odpůrce zvolit.

[9] Zároveň stěžovatelky poukázaly na to, že napadený rozsudek neodkazuje na žádný dokument, ze kterého by bylo možné zjistit základní důvody, proč byla přijata jedna varianta, a nikoliv ta druhá. Napadený rozsudek proto mají za nepřezkoumatelný. Zároveň uvedly, že krajský soud toto hodnocení nahradil vlastní úvahou, což je nepřípustné.

[10] Odpůrce se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zcela ztotožnil s napadeným rozsudkem a navrhnul kasační stížnost zamítnout.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[11] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je projednatelná. Následně přezkoumal rozsudek krajského soudu v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti, včetně důvodů, ke kterým je povinen přihlížet z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)]. Kasační stížnost **není důvodná**.

[12] Kasační soud před vlastním vypořádáním předesílá, že hodnocením AZÚR JMK se již komplexně zabýval ve dvou předchozích rozsudcích (rozsudek ze dne 22. 4. 2025, č. j. 2 As 86/2022 - 197; a ze dne 22. 4. 2025, č. j. 5 As 382/2021 - 208). Na tyto rozsudky proto nyní obecně odkazuje s tím, že kasační námitky bude vypořádávat prostřednictvím konkrétních odkazů, bude-li to možné a z důvodu hospodárnosti řízení účelné (k tomu kasační soud připomíná, že postačuje takové vypořádání ze strany soudu, které reaguje na nosné námitky, viz např. rozsudek NSS ze dne 27. 5. 2015, č. j. 6 As 152/2014 - 78, bod 23).

III.a K přerušení řízení a předběžné otázce

[13] Nejvyšší správní soud v této věci usnesením ze dne 28. 3. 2023, č. j. 1 As 356/2021 - 54, přerušil řízení s ohledem na předběžnou otázku, kterou Soudní dvůr EU projednával pod sp. zn. C-727/22 a která se týkala mimo jiné otázky výkladu čl. 5 odst. 1 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (dále jen „směrnice SEA“). Soudní dvůr EU o předběžné otázce rozhodl rozsudkem ze dne 4. 10. 2024, *Friends of the Irish Environment (Project Ireland 2040)*, C-727/22, aniž by dal odpověď na tu z předkládaných otázek, která mohla být relevantní v nyní projednávané věci.

[14] Podle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. platí, že předseda senátu může přerušit řízení, jestliže zjistí, že probíhá jiné řízení, jehož výsledek může mít vliv na rozhodování soudu o věci samé. Z citovaného ustanovení vyplývá, že přerušit řízení není v takovém případě povinností předsedy senátu a zároveň že podmínkou pro přerušení řízení není skutečnost, že výsledek jiného řízení nutně musí mít vliv na rozhodování soudu. Postačí, že je dána možnost takového vlivu. Je na soudu, aby uvážil, zda možnost, že Soudní dvůr EU vysloví právní názor, který se může promítnout do věci soudem posuzované, „stojí" za prodloužení řízení spojené s vyčkáním na rozhodnutí Soudního dvora EU. Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci usoudil, že s ohledem na znění předložených předběžných otázek bylo vhodné přerušit řízení a vyčkat, zda Soudní dvůr EU vysloví k čl. 5 odst. 1 směrnice SEA právní názor, který by mohl být relevantní i pro posouzení nyní projednávané věci. V takovém případě by totiž kasační soud mohl názor Soudního dvora EU při rozhodování zohlednit. K tomu ovšem nedošlo, jelikož Soudní dvůr EU se nakonec výkladu pojmu rozumného náhradního řešení podle čl. 5 odst. 1 směrnice SEA nevěnoval, a tak není názor, který by měl nyní Nejvyšší správní soud zohlednit.

[15] Nejvyšší správní soud zároveň – totožně jako v souvisejících řízeních (rozsudek NSS č. j. 2 As 86/2022 - 197, body 73 až 75 a 136 až 143; a č. j. 5 As 382/2021 - 208, body 101 až 111) – neshledal důvod za této situace předložit předběžnou otázku sám.

III.b K posuzování variant

[16] Základním východiskem kasačních námitek stěžovatelek je, že posuzované varianty komunikace 43 v Bystrcké a Bítýšské stopě byly rovnocenné. Proto měl proces výběru obsahovat posouzení obou variant v procesu SEA s tím, že výběr mělo provést zastupitelstvo odpůrce. Námitky nejsou důvodné.

[17] Při hodnocení variant česká právní úprava *„vyžaduje, aby se ve vyhodnocení vlivů na životní prostředí posoudila mj. ‚rozumná náhradní řešení'. Výraz náhradní řešení přitom naznačuje, že má jít o funkčně rovnocenné alternativy vedoucí k dosažení určitého souboru věcných cílů při uspořádání území. Musí tedy jít o takové alternativy, které v podstatné míře umožní zvoleného souboru věcných cílů při uspořádání území dosáhnout*" (rozsudek NSS č. j. 2 As 86/2022 - 197, bod 125). Pouze takové varianty mají být následně posuzovány v režimu § 19 odst. 1 stavebního zákona.

[18] Kasační soud již také dříve uvedl, že to, zda je varianta rozumná či nikoliv, nemusí vyplývat až z vyhodnocení SEA. Tímto posouzením totiž mají procházet *„právě pouze rozumná náhradní řešení (rozumné varianty). To znamená, že rozumnost je a priori vlastnost variant ve vztahu k preferovanému řešení s přihlédnutím k souboru věcných cílů uspořádání území a zeměpisné oblasti působnosti daného nástroje územního plánování, pokud vůbec mají být popsány a posouzeny v SEA*" (rozsudek NSS č. j. 2 As 86/2022 - 197, bod 145; obdobně č. j. 5 As 382/2021 - 208, bod 99).

[19] V projednávané věci ovšem varianty nejsou s ohledem na sledované cíle rovnocenné a Nejvyšší správní soud se tak neztotožňuje již se základním východiskem stěžovatelek.

[20] Je tomu tak kvůli odlišné dopravní účinnosti obou variant na dopravu v Brně. Jak již dříve kasační soud s ohledem na závěry územní studie uzavřel, „[v]*ýstavbou komunikace 43 v Bítýšské stopě by se oblasti Brna a jeho okolí nijak dopravně neulevilo a samotná komunikace 43 vedená v Bítýšské stopě by byla velmi řídce využívaná (s ohledem na aglomerační povahu tranzitu v oblasti Brna), což by bylo v přímém rozporu s důvody jejího vybudování. Je proto zcela pochopitelné, že varianta vedoucí komunikaci 43 Bítýšskou stopou nemohla být mezi doporučenými, neboť nenaplňovala cíle, kterých měla AZÚR JMK dosáhnout*“ (rozsudek NSS č. j. 2 As 86/2022 - 197, bod 119; obdobně také bod 84 napadeného rozsudku). Takový cíl a jeho zohlednění je přitom zcela legitimní (rozsudek NSS č. j. 2 As 86/2022 - 197, body 113 a 120). Jde tak o jedinou rozumnou variantu, která kromě cílů plynoucích z nadřazené Politiky územního rozvoje (provázání dálničních tahů D1 a R35, zkvalitnění spojení Brno–Moravská Třebová a napojení na TEN-T) dosahuje navíc dalšího stanoveného cíle v podobě zlepšení dopravní účinnosti pro Brno (bod 146 tamtéž).

[21] Ostatně ani ZÚR JMK neuložily povinnost provést posouzení SEA jednotlivých variant při jejich výběru. I v rámci dřívějšího soudního přezkumu bylo pouze potvrzeno, že existují ekvivalentní územní rezervy pro vedení D43 (rozsudek NSS č. j. 2 As 86/2022 - 197, bod 132; či č. j. 5 As 382/2021 - 208, bod 91; oba odkazující na rozsudek NSS ze dne 29. 11. 2023, č. j. 2 As 224/2022 - 105, bod 111).

[22] Lze tak uzavřít, že výstavbou komunikace 43 v Bítýšské stopě (ať v Bítýšské či Optimalizované variantě) by se oblasti Brna a jeho okolí nijak dopravně neulevilo a samotná komunikace 43 vedená v Bítýšské stopě by byla velmi řídce využívaná (s ohledem na aglomerační povahu tranzitu v oblasti Brna), což by bylo v přímém rozporu s důvody jejího vybudování. Je proto zcela pochopitelné, že varianta vedoucí komunikaci 43 Bítýšskou stopou nemohla být mezi doporučenými (ani posuzovanými), neboť nenaplňovala cíle, kterých měla AZÚR JMK dosáhnout. Za takového stavu pak nemusela být ani posouzena. Závěry krajského soudu (body 87 a 88 napadeného rozsudku) jsou tak správné.

III.c K procesu přijetí AZÚR JMK

[23] Optikou předcházejícího závěru, že varianty komunikace 43 v Bystrcké a Bítýšské stopě nebyly rovnocenné, je pak nutné nahlížet na námitky stěžovatelek, že výběr z variant neprovedl odpůrce, ale fakticky pořizovatel územní studie. Ani tato námitka není důvodná.

[24] K tomu Nejvyšší správní soud připomíná několik relevantních východisek plynoucích z projednávané věci. Zaprvé kasační soud již akceptoval, že „*dopravní účinnost pro město Brno nebyla explicitně vyjádřena jako klíčový cíl AZÚR JMK před zadáním územní studie*“, jelikož cílem územní studie bylo prověření možností uskutečnění komunikace 43. Pokud z ní následně vyplynulo, že „*mezi jednotlivými variantami existují významné rozdíly v dopravní účinnosti pro jednotlivé oblasti zastavěného území, je zcela pochopitelné, že tyto výsledky mohou a mají být zohledněny při hodnocení možnosti realizace dílčích cílů, které by měly být (při současném splnění nadřazených cílů) územně plánovací dokumentací splněny*“. Navíc dopravní obslužnost Brna není ani zcela novým cílem pro územní rozvoj Jihomoravského kraje (rozsudek NSS č. j. 2 As 86/2022 - 197, bod 120; č. j. 5 As 382/2021 - 208, bod 126).

[25] Zadruhé Nejvyšší správní soud taktéž akceptoval jako legitimní „*postup odpůrce, pokud nejprve jednotlivé myslitelné varianty prověřil územní studií*“. Tento podklad totiž představuje detailnější návrh koridorů a tomu odpovídající větší detailnost jejich posouzení. Následnému postupu, při kterém nebyly zahrnuty některé z dříve uvažovaných variant do pořizování AZÚR JMK „*není co vyčíst*“ (rozsudek NSS č. j. 5 As 382/2021 - 208, bod 93; obdobně č. j. 2 As 86/2022 - 382, bod 134).

[26] Zatřetí kasační soud připomíná, že ačkoliv územní plánování je dlouhodobý proces, který by měl probíhat kontinuálně, současně není vyloučen jakýkoliv rozvoj či změna provedená v souladu se zákonem. Územně plánovací dokumenty jakéhokoliv druhu nejsou neměnným aktem, naopak zákon ukládá orgánům územního plánování prověřování a posuzování potřeb v území (§ 19 odst. 2 stavebního zákona). S přihlédnutím k principu právní jistoty a legitimního očekávání je tak nutné respektovat kontinuitu plánování, což ale neznemožňuje revizi existujícího stavu (rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 - 664, č. 2106/2010 Sb. NSS). V projednávaném případě bylo namístě posoudit, vzhledem k současnému stavu v území, zda lze považovat variantu Optimalizovanou za nejlépe vyhovující, či kritérium „*rozumnosti*“ naplňuje varianta jiná. Jinými slovy v roce 2016 při přijímání ZÚR JMK mohlo jít o rovnocenné varianty, nicméně při projednávání a přijímání AZÚR JMK o rovnocenné varianty – s ohledem na legitimní změnu cílů regulace (body [20] až [22] tohoto rozsudku) – již nešlo.

[27] S ohledem na tato východiska (legitimnost zvolení cíle, prověření variant v územní studii a neexistenci rozumných alternativ) kasační soud dává krajskému soudu za pravdu také ohledně zákonnosti procesu přijímání AZÚR JMK.

[28] Předně je nutné odmítnout informační nedostatek namítaný stěžovatelkami, ke kterému mělo dojít v důsledku neprovedení hodnocení SEA pro obě varianty. I bez tohoto hodnocení měla jak veřejnost, tak zastupitelstvo odpůrce prostřednictvím veřejně přístupné územní studie k dispozici dostatek informací pro rozhodování (body 73 a 74 napadeného rozsudku). Ve vztahu k dopravní účinnosti jednotlivých stop již kasační soud územní studii akceptoval, když z ní vyšel pro účely hodnocení schopnosti Bítýšské stopy naplnit cíle AZÚR JMK (rozsudek NSS č. j. 2 As 86/2022 - 197, body 115 až 119), a neshledal ani její další vady (části III.G, III.H, III.I, III.S nebo III.K tamtéž). Je nutné připomenout, že již v ZÚR JMK odpůrce stanovil, že k podrobnějšímu prověření variant má dojít na základě územní studie; nyní napadený postup byl tak již pouze důsledkem takového rozhodnutí odpůrce.

[29] Dále, jak již uzavřel krajský soud (bod 76 napadeného rozsudku), k invariantnímu řešení (tj. výběru mezi Bystrckou a Bítýšskou stopou) komunikace 43 při přípravě AZÚR JMK došlo na základě schválení zprávy o uplatňování ZÚR JMK zastupitelstvem odpůrce [§ 7 odst. 2 písm. c) stavebního zákona]. Nelze tak souhlasit s tím, že by zastupitelstvo odpůrce bylo postaveno před „hotovou věc“, kterou nebylo schopné ovlivnit. Jednak podle § 7 odst. 1 písm. b) stavebního zákona sice územně plánovací podklady (včetně územní studie) pořizuje krajský úřad v přenesené působnosti, ovšem podle § 7 odst. 2 písm. b) a c) je to právě zastupitelstvo, které v samostatné působnosti schvaluje zadání či pokyny pro návrh zásad územního rozvoje a zprávu o jejich uplatňování. Působí tedy jako „zadavatel“. Návrh

zásad pak krajský úřad vytváří na základě zadání nebo zprávy o uplatňování schváleného zastupitelstvem kraje (§ 37 odst. 1 stavebního zákona). V tomto ohledu nelze pominout, že zastupitelstvo odpůrce mohlo zprávu o uplatňování ZÚR JMK upravit tak, aby zahrnovala i posouzení dalších nabízených možností komunikace 43, či návrh zprávy jako takový odmítnout. Nicméně schválením a převzetím argumentace z územní studie, která se vztahovala k důležitosti komunikace 43 pro regulaci dopravy ve městě Brně, lze předpokládat, že se s ní ztotožnilo. Ostatně kasační soud již dříve akceptoval, že bylo v souladu s právem Optimalizovanou variantu vyřadit na základě výsledků podkladové územní studie, a nebylo ji tak nutné posuzovat v procesu SEA (rozsudek NSS č. j. 2 As 86/2022 - 197, bod 142). Zároveň zastupitelstvo odpůrce mohlo také předložené AZÚR JMK odmítnout schválit, jakkoliv za cenu prodloužení celého procesu.

[30] K poukazu stěžovatelek na proces výběru variant v § 38 odst. 2 stavebního zákona Nejvyšší správní soud uvádí, že ten se vztáhne toliko na výběr podvariant komunikace 43 v Bystrcké stopě, které byly zastupitelstvu odpůrce předloženy. Toto ustanovení se totiž vztahuje toliko na situaci, [p]*okud návrh zásad územního rozvoje obsahuje varianty řešení*. Návrh AZÚR JMK byl ale zpracován až na základě projednané zprávy o uplatňování ZÚR JMK zastupitelstvem odpůrce (§ 37 odst. 1 stavebního zákona), která obsahuje pouze zmíněné podvarianty v Bystrcké stopě (bod 68 napadeného rozsudku).

[31] Kasační soud proto souhlasí s krajským soudem (bod 77 napadeného rozsudku), že odpůrci nebyla odňata možnost informovaně rozhodnout o variantách a postupoval v souladu se svým dříve předpokládaným postupem prostřednictvím prověření variant v územní studii.

IV. Závěr a náklady řízení

[32] Nejvyšší správní soud uzavírá, že je v souladu se zákonem i unijním právem, pokud si odpůrce stanovil za cíl AZÚR JMK (vedle funkcí plynoucích povinně z nadřazené Politiky územního rozvoje) maximální dopravní účinnost pro Brno a pokud k tomu, aby si mohl předběžně učinit závěr, jak lze tohoto cíle dosáhnout, nechal zpracovat územní studii, na jejímž základě určil preferované varianty řešení a jiné varianty neshledal rozumnými. Tato „nerozumná“ náhradní řešení pak nebylo potřeba zahrnovat do SEA. Nezákonnost pak nevyvstala ani při schvalování AZÚR JMK v tom, že by zastupitelstvu odpůrce byla odebrána informovaná možnost zvolit si preferovanou variantu.

[33] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s.

[34] O náhradě nákladů řízení rozhodl kasační soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelky ve věci neměly úspěch, a proto nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Odpůrce, jako úspěšná strana sporu, by měl nárok na náhradu nákladů řízení. V tomto ohledu platí, že žalované správní orgány mají v případě právního zastoupení právo pouze *„na náhradu účelně vynaložených nákladů přesahujících jejich běžnou úřední činnost. Příkladem může být řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (např. územního plánu) vydaného malou obcí, která nedisponuje odborným personálem ani potřebnými*

finančními zdroji nezbytnými pro vedení složitého soudního řízení“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47, č. 3228/2015 Sb. NSS, bod 29). To ale není případ Jihomoravského kraje. V takovém případě Nejvyšší správní soud neshledává naplnění výjimečných okolností odůvodňující přiznání náhrady nákladů řízení (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 2. 2024, č. j. 4 As 81/2023 - 32, bod 29; či *a contrario* rozsudek NSS ze dne 25. 8. 2020, č. j. 8 As 102/2018 - 62, bod 58). Odpůrci tedy v souvislosti s tímto řízením nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Soud mu tedy náhradu nákladů řízení nepřiznal.

[35] Soud žádným osobám zúčastněným na řízení neuložil žádné povinnosti, a proto nemají právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. dubna 2025

Ivo Pospíšil
předseda senátu