



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Zuzany Bystřické a soudců
Lubomíra Majerčíka a Mariana Kokeše ve věci

navrhovatelů: a) **Občané za ochranu kvality bydlení v Brně-Bosonohách z. s., IČO**
266 60 407
sídlem Pražská 469/29, 642 00 Brno
b) **Pro Modřice z. s., IČO 190 98 651**
sídlem Brněnská 355, 664 42 Modřice
zastoupených Mgr. Lenkou Kotulkovou, advokátkou
sídlem Kopečná 241/20, 602 00 Brno

proti odpůrci: **Jihomoravský kraj**
sídlem Žerotínovo náměstí 449/3, 601 82 Brno
zastoupeného JUDr. Petrem Fialou, Ph.D., advokátem
sídlem Helfertova 2040/13, 613 00 Brno

za účasti osob zúčastněných na řízení:

I. město Modřice
sídlem náměstí Svobody 93, 664 42 Modřice

II. obec Troubsko

sídlem Zámecká 150/8, 664 41 Troubsko

**III. Občané za ochranu kvality bydlení a životního prostředí
v Troubsku, z. s., IČO 269 86 043**
sídlem Hodakova 582/27, 664 41 Troubsko

IV. MUDr. S. Š.
bytem X

V. Ministerstvo dopravy
sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, 110 00 Praha

VI. A. P.
bytem X

VII. Správa železnic, státní organizace
sídlem Dlážděná 1003/7, 110 00 Praha
zastoupena JUDr. Jaromírem Bláhou, advokátem
sídlem Prvního pluku 206/7, 186 00 Praha

o návrhu na zrušení opatření obecné povahy „Aktualizace č. 3a Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje“, vydaného usnesením zastupitelstva Jihomoravského kraje č. 2623/24/Z24 ze dne 25. 4. 2024,

takto:

- I. Návrh se **zamítá**.
- II. Navrhovatelé **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Odpůrci se náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Návrhem podaným ke zdejšímu soudu dne 12. 3. 2025 se navrhovatelé domáhají zrušení opatření obecné povahy „Aktualizace č. 3a Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje“, vydaného usnesením zastupitelstva Jihomoravského kraje č. 2623/24/Z24 ze dne 25. 4. 2024 (dále „AZÚR 3a JMK“). Podstatou jejich návrhu je úsilí o udržení doposud garantované vysoké ochrany před hlukem generovaným plánovanou tratí vysokorychlostní železnice (dále „VRT“).
2. Jádrem napadeného opatření obecné povahy je úprava trasování VRT, proto považuje soud za účelné nejdříve shrnout průběh dosavadních, souvisejících změn Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje (dále „ZÚR JMK“).

3. ZÚR JMK z roku 2016 vymezovaly koridor územních rezerv RDZ05 pro umístění VRT v úseku od Brna přes Břeclav po státní hranici s Rakouskou republikou. **Aktualizace č. 1 ZÚR JMK** z roku 2020 (dále „AZÚR 1 JMK“) zkrátila koridor územní rezervy RDZ05 (úsek Šakvice – státní hranice) a současně vymezila návrhový koridor DZ11 (úsek Brno – Šakvice). V čl. 129b textové části ve znění Aktualizace ZÚR č. 1 a 2 (D.1.3) jsou stanoveny následující úkoly pro územní plánování:
- d) Zpřesnit a vymezit koridor DZ11 s cílem minimalizace dopadů na obytnou zástavbu, s ohledem na potřebu protihlukových opatření (např. protihlukové stěny, zemní valy) a s ohledem na zmírnění pohledového působení trati (např. vegetační bariéry, překrytí, ozelenění). Zajistit územní podmínky pro zachování či nahrazení stávající průchodnosti územím.
- e) Zajistit územní podmínky pro nadstandardní protihluková opatření (překrytí, tunel, tubus) zejména při průchodu trati lokalitami Modřice, Popovice, Rajhrad, Vranovice, Pouzdřany, Popice.
4. Posouzení potenciálních vlivů koridoru DZ11 se věnovalo Vyhodnocení vlivů AZÚR 1 JMK na udržitelný rozvoj území, jehož součástí bylo vyhodnocení vlivů na životní prostředí (dále „SEA AZÚR 1 JMK“):
- v části A.6.2.2. Vlivy na obyvatelstvo a lidské zdraví je uvádí, že konkrétní technické řešení tohoto opatření bude navrženo v projektové dokumentaci záměru.
 - v části A.6.3.4. Vymezení opatření je dále uvádí: „Kromě vybudování protihlukových stěn prověřit a případně zpracovat uvažovat nadstandardní povrchová nebo podpovrchová technická opatření znamenající zásadní snížení akustické zátěže z železniční dopravy (zejména v lokalitách Modřice, Popovice, Rajhrad, Vranovice, Pouzdřany, Popice). Dostatečnost navržených opatření předem prověřit hlukovou studií.“
 - v části A.11.3. Návrh opatření pro nově vymezované koridory v A1 ZÚR JMK je mezi opatření pro nově vymezované koridory zařazen úkol: „Zajistit územní podmínky pro nadstandardní protihluková opatření (např. překrytí, tunel, tubus) zejména při průchodu trati lokalitami Modřice, Popovice, Rajhrad, Vranovice, Pouzdřany, Popice.“
5. Takto formulovaný požadavek obsahuje i stanovisko Ministerstva životního prostředí k novému návrhu koncepce (dále „stanovisko MŽP 2020 ke koncepci“) podle § 10g zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí). Mezi požadavky, na základě nichž lze s plochami a koridory souhlasit, obsahuje bod 31, který stanoví pro koridor DZ11 VRT Brno – Šakvice doplnit v úkolech pro územní plánování požadavek zajistit územní podmínky pro nadstandardní protihluková opatření (např. překrytí, tunel, tubus) zejména při průchodu trati lokalitami Modřice, Popovice, Rajhrad, Vranovice, Pouzdřany, Popice.
6. V září 2022 požádala osoba zúčastněná na řízení VII (dále „Správa železnic“) jako oprávněný investor Ministerstvo životního prostředí (dále „MŽP“) o vydání stanoviska k potřebě posouzení návrhu obsahu nové aktualizace ZÚR JMK z hlediska vlivů na životní prostředí. MŽP ve svém stanovisku (č. j. MZP/2022/710/3802) vydaném dle § 42a odst. 2 písm. e)

zákon č. 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), dále „starý stavební zákon“, sdělilo, že návrh obsahu aktualizace může mít významný vliv na životní prostředí, a proto bude posouzen z hlediska vlivů na životní prostředí.

7. Dne 15. 12. 2022 vzalo Zastupitelstvo na vědomí návrh Správy železnic na pořízení **Aktualizace č. 3 ZÚR JMK** (dále „AZÚR 3 JMK“) ve věci vymezení koridoru pro VRT v trase a) hranice kraje Vysočina/ Jihomoravský kraj – Brno (DZ13) a v trase b) Šakvice – Rakvice (DZ11) a úpravy koridoru územní rezervy RDZ05 VRT Šakvice – Břeclav – hranice ČR/Rakousko. Současně rozhodlo o pořízení zkráceným postupem a o jejím obsahu, který byl upřesněn v příloze č. 3 k materiálu pro Zastupitelstvo.
8. Krajský úřad Jihomoravského kraje (dále „KÚ JMK“) zajistil k této aktualizaci zpracování vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (dále „VVURÚ“). Jeho součástí byl rovněž návrh Vyhodnocení vlivů AZÚR 3 JMK na životní prostředí (dále „SEA AZÚR 3 JMK před VP“). Návrh aktualizace č. 3 ZÚR a VVURÚ byly zveřejněny dne 28. 8. 2023 a dne 3. 10. 2023 proběhlo veřejné projednání návrhu i VVURÚ.
9. Součástí návrhu AZÚR 3 JMK je bod 10, upravující bod 129b ZÚR JMK na znění (vložené slovo zvýrazněno soudem):

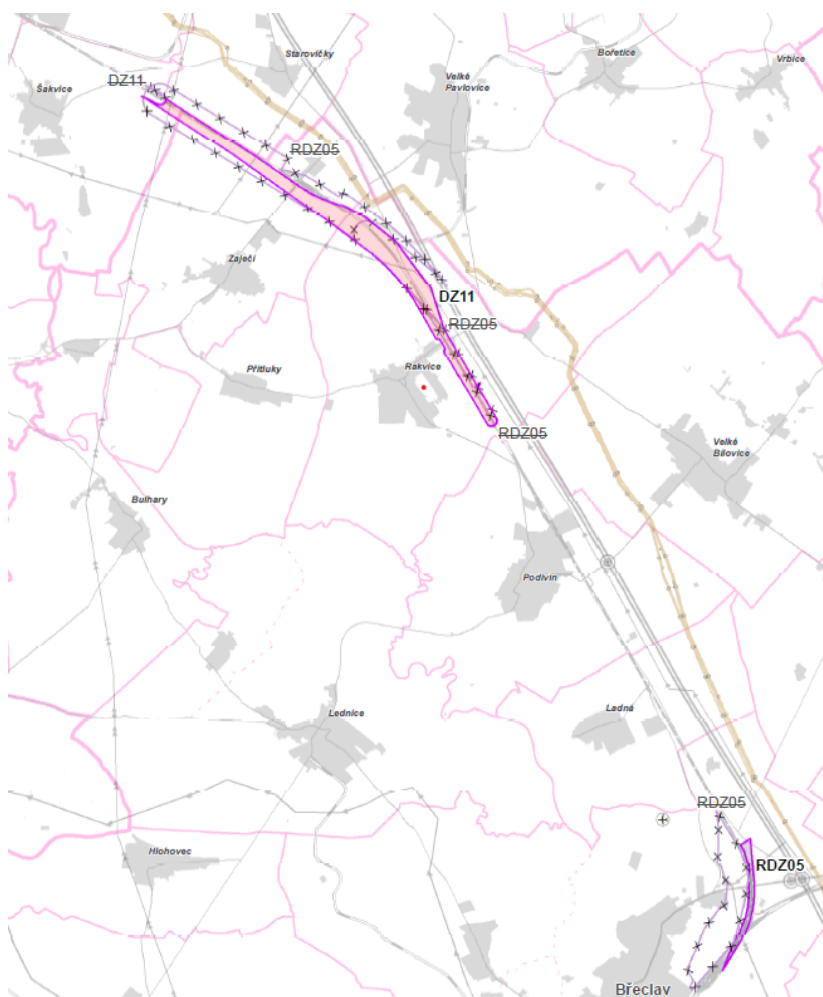
„e) Zajistit územní podmínky pro nadstandardní protihluková opatření (**např.** překrytí, tunel, tubus) zejména při průchodu trati lokalitami Modřice, Popovice, Rajhrad, Vranovice, Pouzdřany, Popice.“
10. Tato změna byla vysvětlena v odůvodnění návrhu AZÚR 3 JMK (str. 46):

„V úkolech pro územní plánování pro koridor DZ11 je kromě jiných uveden také požadavek na nadstandardní protihluková opatření ve vybraných lokalitách, kde se trať přibližuje obytným územím. Nadstandardních protihluková opatření lze splnit i jinými způsoby, než jsou uvedeny v závorce, proto bylo k výčtu možností doplněno, že se jedná o příklady. Požadavek směřuje k zajištění splnění hlukových limitů prostřednictvím nadstandardního architektonicko-urbanistického řešení, které kromě splnění hygienických limitů zabezpečí také co nejlepší zapojení dopravní stavby do daného území.“
11. Dne 10. 10. 2023, uplatnilo MŽP své stanovisko k návrhu AZÚR 3 JMK a vyjádření k VVURÚ (č. j. MZP/2023/710/2911) dle § 42b odst. 4 starého stavebního zákona. Vznese v něm 14 zásadních připomínek k VVURÚ, resp. jeho přílohám. Navrhovatelé poukazují zejména na skutečnost, že Příloha Oddílu A č. 2 zmiňovala pouze záměr DZ13 VRT (Praha -) hranice kraje – Brno, nikoliv záměr DZ11. MŽP uzavřelo své vyjádření tím, že požaduje SEA AZÚR 3 JMK před VP dopracovat a takto opravené mu nejprve předložit ke kontrole a až poté požádat společně s dalšími podklady o vydání stanoviska dle § 10g zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Vypořádání těchto připomínek, resp. úprava vyhodnocení byla dojednána v rámci e-mailové komunikace, jak vyplývá ze stanoviska MŽP níže.
12. Z důvodu obav o zdržení pořizování AZÚR 3 JMK požádala Správa železnic o rozdělení pořizování této aktualizace. Usnesením č. 2465/24/Z23 ze dne 22. 2. 2024 rozhodlo Zastupitelstvo o rozdělení AZÚR 3 JMK na **AZÚR 3a JMK** a Aktualizaci č. 3b ZÚR JMK (VRT Praha – Brno, dále „AZÚR 3b JMK“).

13. Dne 23. 2. 2024 požádal KÚ JMK o stanovisko Ministerstvo životního prostředí. Vysvětlil, že vzhledem k tomu, že veškeré nesouhlasy s návrhy se věcně vztahovaly k záměru VRT Praha – Brno, který je předmětem AZÚR 3b JMK, k AZÚR 3a JMK byla uplatněna souhlasná stanoviska dotčených orgánů a nebyly uplatněny žádné námitky ani připomínky. Po veřejném projednání návrhu AZÚR 3 JMK tedy předkládá podklady pro vydání stanoviska k návrhu koncepce podle § 10g zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Jako přílohu připojil KÚ JMK dokumentaci pro veřejné projednání AZÚR 3 JMK spolu s VVURÚ včetně oddílu A – SEA AZÚR 3 JMK před VP, opraveného podle požadavků MŽP (dále „SEA AZÚR 3a JMK po VP“).
14. Dne 15. 3. 2024 vydalo MŽP souhlasné stanovisko (č. j. MŽP/2024/71/969) k AZÚR 3a JMK k návrhu koncepce (dále „stanovisko MŽP 2024 ke koncepci“) podle § 10g zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Ověřilo, že úpravy SEA AZÚR 3 JMK před VP nemohou mít vliv na jeho závěry, resp. na předmět návrhu AZÚR 3a JMK, nebude nutné trvat na úpravě či doplnění tohoto vyhodnocení a může být relevantním podkladem pro vydání stanoviska. Stanovisko uzavírá, že naplnění koncepce bude spojeno s potenciálními významně negativními vlivy až mírně pozitivními vlivy na životní prostředí a veřejné zdraví. Nutnou podmínkou realizace koridoru DZ11 bude v první řadě upřesnění trasování s cílem minimalizace dopadů na obyvatele a dále pak realizace takového technického řešení, které sníží míru obtěžování hlukem v místech přiblížení se obytné zástavbě (i ve vazbě na kumulativní účinek ostatních železničních a silničních staveb v území). V místech, kde budou realizovány protihlukové stěny, je též zapotřebí zajistit jejich optické oddělení od zástavby (např. výsadbou ochranného pásu dřevin). Konkrétní technické řešení protihlukových opatření bude specifikováno v projektové dokumentaci záměru. Její součástí bude muset být hluková studie prokazující snížení hlukové zátěže v blízkosti obytné zástavby na úroveň legislativních limitů. Potenciální mírné i významně negativní vlivy na sledované složky životního prostředí a veřejné zdraví, které byly identifikovány v rámci vyhodnocení, lze snížit či vyloučit prostřednictvím minimalizačních opatření, jež byla navržena v rámci SEA, resp. již jsou zohledněna v platných ZÚR JMK a dalšími požadavky stanovenými ve stanovisku. Na základě uvedených skutečností lze předpokládat, že návrh AZÚR 3a JMK jako celek nevyvolá významně negativní vlivy na životní prostředí a veřejné zdraví a lze s ním souhlasit za dodržení všech uvedených požadavků.
15. Výroková část stanoviska MŽP 2024 ke koncepci konstatuje, že je nezbytné zapracovat do odůvodnění návrhu AZÚR 3a JMK navržená minimalizační opatření projektového charakteru, jež nelze zapracovat do výrokové části, s takovým zdůvodněním, aby mohla být využita pořizovateli územních plánů a uplatněna při navazujících řízeních v rámci povolování záměrů, a to:
 - „1) Vypracovat detailní studii optimalizace trasování a technického řešení stavby s cílem minimalizace dopadů na obytnou zástavbu a výsledky studie zapracovat do technického řešení záměru. Kromě hlukové studie kvantifikovat míru obtěžování hlukem a rušení spánku v místech průchodu obytnou zástavbou a zajistit její minimalizaci v součinnosti s orgánem ochrany veřejného zdraví.“
16. Dne 25. 4. 2024 Zastupitelstvo usnesením č. 2623/24/Z35 a) ověřilo soulad AZÚR 3a JMK mj. se stanovisky dotčených orgánů, b) vzalo na vědomí, že proti návrhu AZÚR 3a JMK nebyly uplatněny žádné námitky, c) vydalo AZÚR 3a JMK. Dne 29. 4. 2024 oznámil

hejtman Jihomoravského kraje veřejnou vyhláškou (č. j. JMK 79066/2024), že Zastupitelstvo vydalo tímto svým usnesením AZÚR 3a JMK. Ve vyhlášce se dále uvádí, že AZÚR 3a JMK a jeho odůvodnění a úplné znění ZÚR JMK jsou nedílnou součástí vyhlášky. Lze do nich nahlédnout v listinné podobě v budově KÚ JMK a současně v elektronické podobě na webových stránkách Jihomoravského kraje na adrese: www.jmk.cz/content/29502. Dne 15. 6. 2024 nabyla AZÚR 3a JMK účinnost.

17. Odůvodnění AZÚR 3a JMK k rozhodování o námitkách (kapitola L) a hodnocení připomínek (kapitola M) uvádí, že námitky / připomínky uplatněné k návrhu AZÚR 3 JMK věcně brojily proti záměru DZ13 „VRT hranice kraje – Brno“ a proti posouzení vlivů předmětného záměru na životní prostředí SEA. Avšak vzhledem k rozdělení AZÚR 3 JMK na samostatnou aktualizaci 3a a 3b, přičemž vymezení koridoru pro záměr DZ13 je předmětem řešení AZÚR 3b JMK, pořizovatel uzavřel, že k návrhu AZÚR 3a JMK nebyly ve smyslu § 39 odst. 2 starého stavebního zákona uplatněny žádné námitky / připomínky.
18. Obsahem AZÚR 3a JMK je 17 změnových bodů v textové části stávajících ZÚR JMK a dva změnové body týkající se počtu listů textové části a počtu výkresů grafické části. Podstatou AZÚR 3a JMK je prodloužení dosavadního návrhového koridoru DZ11, a to o úsek Šakvice–Rakvice. Z toho důvodu byla také část dosavadní územní rezervy RDZ05, která chránila území pro daný záměr VRT, zrušena. Rozsah územní rezervy RDZ05 od Rakvic dále na jih je vymezen tak, aby umožňoval případné pokračování vysokorychlostní tratě od Rakvic k Břeclavi.
19. Výkres ploch a koridorů nadmístního významu (č. A3a/I.2.) zachycuje v měřítku 1:100 000 schvalované jevy. Podle legendy představuje plocha vyznačená v severní části výkresu koridor pro železniční dopravu DZ11 protažený ze Šakvic do Rakvic. Plocha vyznačená v jižní části výkresu představuje územní rezervu RDZ05.



20. Ve vztahu k návrhu posuzovanému soudem je nutno uvést, že AZÚR 3a JMK činí změnu v části D. Zpřesnění vymezení ploch a koridorů vymezených v politice územního rozvoje a vymezení ploch a koridorů nadmístního významu, včetně ploch a koridorů veřejné infrastruktury, územního systému ekologické stability a územních rezerv, u ploch územních rezerv stanovení využití, které má být prověřeno:

„[8] V bodě (129b)

- v návěti se slovo „Šakvice“ nahrazuje slovem „Rakvice“;
- v tabulce „Požadavky na uspořádání a využití území“ v textu písm. a) se slovo „Šakvice“ nahrazuje slovem „Rakvice“.
- v tabulce „Úkoly pro územní plánování“ v textu písm. e) se před slovo „překrytí“ vkládá text „např.“.

21. ZÚR JMK ve znění AZÚR 3a JMK mají následující podobu (úpravy zvýrazněné soudem):

„(129b) Pro plánování a usměrňování územního rozvoje v koridoru vysokorychlostní trati VRT Brno – Šakvice **Rakvice** se stanovují tyto požadavky na uspořádání a využití území a tyto úkoly pro územní plánování:

...

Úkoly pro územní plánování

...

d) Zpřesnit a vymežit koridor DZ11 s cílem minimalizace dopadů na obytnou zástavbu, s ohledem na potřebu protihlukových opatření (např. protihlukové stěny, zemní valy) a s ohledem na zmírnění pohledového působení trati (např. vegetační bariéry, překrytí, ozelenění). Zajistit územní podmínky pro zachování či nahrazení stávající průchodnosti územím.

e) Zajistit územní podmínky pro nadstandardní protihluková opatření (např. překrytí, tunel, tubus) zejména při průchodu trati lokalitami Modřice, Popovice, Rajhrad, Vranovice, Pouzdrány, Popice.“

II. Podmínky řízení

22. AZÚR 3a JMK je opatřením obecné povahy. Nabyla účinnosti dne 15. 6. 2024. Podle § 101b odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), lze návrh podat do 1 roku ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. V nyní posuzované věci je zjevné, že byl-li návrh podán dne 12. 3. 2025, byl podán včas.
23. V návrhu je jasně uvedeno, z jakých skutkových a právních důvodů považují navrhovatelé příslušnou část AZÚR 3a JMK, resp. celé opatření obecné povahy za nezákonné a jaké důvody mají vést k jeho zrušení. Z tohoto pohledu je návrh projednatelný.
24. Navrhovatelé nezpochybňují, že AZÚR 3a JMK byla vydána orgánem, který k tomu měl pravomoc, nezpochybňují ani skutečnost, že tento orgán nepřekročil zákonem stanovené meze své působnosti (věcné, osobní, prostorové a časové). V nyní posuzované věci je i podle zdejšího soudu evidentní, že AZÚR 3a JMK byla vydána příslušným orgánem v mezích jeho působnosti, který k tomu měl i pravomoc. Ač na několika místech navrhovatelé uvádějí, že odpůrce postupoval *ultra vires*, jedná se spíše o věcnou kritiku jeho postupu, než poukázání na vybočení z mezí jeho kompetencí a působnosti. Soud se těmito argumentům bude věnovat u jednotlivých návrhových bodů z důvodu zachování větší přehlednosti rozsudku.
25. Aktivně legitimován k podání návrhu je podle § 101a odst. 1 s. ř. s. ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech vydaným opatřením obecné povahy. Aktivní legitimace navrhovatelů se tak zakládá pouhým tvrzením dotčení na jejich právech opatřením obecné povahy. To, zda jsou navrhovatelé skutečně na svých právech dotčeni, závisí na skutkových okolnostech konkrétního případu, jde však již o otázku věcného posouzení důvodnosti návrhu (shodně usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120).
26. Navrhovateli jsou spolky. Spolek musí tvrdit, že byl dotčen na svých subjektivních právech, musí mít vztah k dotčené lokalitě a musí být zaměřen na aktivitu, která má lokální opodstatnění (např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 20. 12. 2017, č. j. 65 A 3/2017-931, či ze dne 17. 9. 2020, č. j. 67 A 3/2020-250).
27. Správa železnic v této souvislosti ve svém vyjádření z opatrnosti namítla, že ani jeden navrhovatel dostatečně neodůvodnil a neprokázal naplnění podmínek pro založení aktivní legitimace pro podání návrhu. Neuvádějí podle ní popis své faktické činnosti, ta není dohledatelná ve veřejně dostupných zdrojích. Navrhovatel a) dlouhodobě nezakládá do sbírky listin spolkového rejstříku účetní závěrky, tudíž nelze ověřit, zda vůbec vykonává relevantní činnosti v oblasti ochrany životního prostředí, nebo vůbec alespoň nějakou

činnost. Navrhovatel b) vznikl teprve dne 20. 2. 2023 a netvrdí, že by vyvíjel v dosavadním procesu přijímání napadeného opatření obecné povahy jakoukoli činnost. Ani jeden navrhovatel přitom neuvedl konkrétní informace o své členské základně. Ani jeden navrhovatel nevznesl v souladu s principem *vigilantibus iura scripta sunt* předepsaným způsobem výhradu vůči vložení textu „např.“ v bodě 129b textové části ZÚR JMK.

28. Zdejší soud ověřil z dostupných výpisů ze spolkového rejstříku, že cílem navrhovatele a) je mj. ochrana přírody, krajiny a kvality bydlení v Jihomoravském kraji, se zvláštním zaměřením na region Brna a jeho okolí. Bod 8 AZÚR 3a JMK dopadá i na text ZÚR JMK týkající se bezprostředního okolí Brna. Městská část Bosonohy, kde má sídlo navrhovatel a) je vzdálená cca 5 km od města Modřice, jehož obvodem už dle ZÚR JMK z roku 2016 má procházet koridor VRT. Cílem navrhovatele b) je mj. účastnit se procesu vydávání opatření obecné povahy. Ze stanov (a ostatně i názvu) tohoto navrhovatele je zřejmé, že se zaměřuje na oblast Modřic. I v tomto případě je nutno vycházet z toho, že bod 8 AZÚR 3a JMK dopadá i na text ZÚR JMK týkající se lokality Modřic.
29. Co se týče skutečného fungování obou navrhovatelů, soudu je z jeho činnosti známo, že se zapojují do správních i soudních řízení se vztahem ke zdraví a životnímu prostředí ve svém okolí. V případě navrhovatele a) o tom vypovídají např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2025, č. j. 3 As 274/2023-153; či ze dne 22. 4. 2025, č. j. 5 As 382/2021-208. Ostatně vznesl i námitky k návrhu AZÚR 3 JMK. Navrhovatel b) např. uplatnil vyjádření v rámci zjišťovacího řízení podle § 7 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí k záměru RS 2 VRT Modřice – Šakvice – Rakvice (viz Závěr zjišťovacího řízení ze dne 26. 2. 2024, č. j. MZP/2024/240/477). Tyto skutečnosti postačují k založení aktivní procesní legitimace navrhovatelů k podání návrhu dle judikatury Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu. Po formální stránce jsou oba spolky zaměřené na aktivitu a po materiální stránce i vykonávají aktivitu, která má lokální opodstatnění s dostačující vazbou na napadené opatření obecné povahy. Co se týče vznesení konkrétních výhrad v průběhu pořizování opatření obecné povahy ze strany navrhovatelů, to už je otázka věcného posouzení, jíž se bude soud zabývat níže.
30. Navrhovatelé označili za pasivně legitimovaného Jihomoravský kraj, v souladu s ustálenou judikaturou. Analogicky dle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120: *„[o]dpůrcem v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. o zrušení územního plánu je obec, jejíž zastupitelstvo územní plán vydalo, nikoli toto zastupitelstvo samotné“*. Ve věci není pochyb, že pasivně legitimovaným je Jihomoravský kraj.

III. Použitelná právní úprava

31. Podle § 334a odst. 2 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon („nový stavební zákon“), se ve věcech územního plánování v přechodném období postupuje podle dosavadních právních předpisů. Přičemž podle § 334a odst. 1 nového stavebního zákona se přechodným obdobím rozumí pro účely odstavců 2 a 3 období od 1. 1. 2024 do 30. 6. 2024. Protože napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti dne 15. 6. 2024, na pořizování se použil dnes již neúčinný starý stavební zákon.
32. Pro soudní řízení však § 328 nového stavebního zákona stanoví: *„řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části zahájena přede dnem nabytí účinnosti tohoto*

zákon se dokončí podle dosavadních právních předpisů. “Z jeho přechodných ustanovení tedy vyplývá, že samotné projednávání AZÚR 3a JMK se řídilo starým stavebním zákonem, zatímco nynější soudní řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy se řídí novým stavebním zákonem (rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 27. 9. 2024, č. j. 41 A 18/2024-101, body 48-52).

33. U tohoto typu řízení se musí soud nově zabývat jeho přípustností dle § 307 odst. 2 nového stavebního zákona, podle něhož je nepřípustný takový návrh na zrušení opatření obecné povahy, obsahuje-li pouze důvody, které navrhovatel neuplatnil v řízení o vydání opatření obecné povahy. Zdejší soud se však ztotožňuje se závěry výše citovaného rozsudku Krajského soudu v Praze (body 53-58), podle něhož nepřípustnost návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dle § 307 odst. 2 nového stavebního zákona má být spojena jen s neuplatněním důvodů, které mohly být uplatněny v řízení o vydání opatření obecné povahy vedeném podle tohoto (nového) zákona. Na nyní projednávaný návrh tedy nedopadá.

IV. Ústní jednání konané dne 4. 6. 2025

34. Ve věci proběhlo dne 4. 6. 2025 ústní jednání podle § 49 s. ř. s. Bylo primárně vyvolané řadou důkazů, jež k provedení navrhli navrhovatelé. Většinu z nich nakonec soud neprováděl, neboť se jednalo o listiny, jež byly součástí správního spisu k napadenému opatření obecné povahy a s ním souvisejícího AZÚR č. 3 JMK.
35. Zbylá množina důkazních návrhů zahrnovala e-mailovou komunikaci odpůrce k napadenému opatření obecné povahy a AZÚR č. 3 JMK s Ministerstvem pro místní rozvoj a MŽP. Vzhledem k tomu, že navrhovatelé i jejich právní zástupkyně se z ústního jednání předem omluvili, nemohli objasnit výpovědní hodnotu těchto důkazních prostředků. Krajský soud jejich provedení zamítl pro nadbytečnost, neboť již disponoval značně obsáhlým správním spisem zahrnujícím čtyři šanony, kufrík s napadeným opatřením obecné povahy a datovým nosičem obsahujícím další listiny. Ty mu umožnily rozhodnout v mezích přípustných návrhových bodů.
36. Odpůrce odkázal na svá zaslaná vyjádření. V reakci na výpověď osoby zúčastněné na řízení VI vysvětlil, že k úpravě textu dopadajícího na Modřice došlo z toho důvodu, že byl aktualizován právě koridor DZ11, proto se nemohly měnit podmínky jiných dopravně zatížených lokalit.
37. Osoba zúčastněná na řízení VI soudu vysvětlila, jaké dopady má výstavba VRT a přijetí AZÚR č. 3a JMK na její každodenní život. Už v současné době jsou Modřice enormně hlukově zatížené automobilovým, železničním i leteckým provozem. S výstavbou VRT se stav ještě zhorší. Koridor DZ11 bude vzdálen od oken domů jen 40 m. Absence tubusu či tunelu znamená, že se bude ze svého obydlí dívat na pětimetrovou „Matiční zeď“, představující protihlukové opatření. Železničními tratěmi u jejího obydlí má podle propočtů projíždět 500 vlakových souprav za den, což znamená každé tři minuty přes den i v noci. Takto dotčena nebude jenom ona, ale desítky dalších domů v Modřicích. Tyto domy zde stojí více než sto let, byly postaveny daleko dříve, než většina diskutovaných staveb. Přestože osoba zúčastněná na řízení VI požádala Krajskou hygienickou stanici o měření hluku přímo na ulici B., k ničemu takovému ani po 2,5 letech nedošlo. Možnosti její obrany komplikuje

také prolínání se různých hlukových limitů a nedostatečné naplnění opatření spočívajících v hlukových mapách a akčních plánech vyplývajících z evropských předpisů. Osoba zúčastněná na řízení také nerozumí, proč v jiných lokalitách v okolí Brna s velkou mírou zatížení tranzitní dopravy se s tunelem při výstavbě počítá. Jaká je motivace za tím, že pouze v Modřicích byla tato dříve závazná podmínka opuštěna? Spatřuje v ní účelovost. Naopak vyváženost a harmonii mezi veřejným zájmem a zájmy vlastníků pozemků zde nenajdeme.

38. Správa železnic setrvala na svém stanovisku a odkázala na své písemné podání. Zopakovala, že má pochybnosti ohledně aktivní legitimace navrhovatelů. Podstatné je, že ani jeden v průběhu přijímání opatření obecné povahy nepodal ani námítky, resp. připomínky k spornému slovu „např.“. To bylo přítomno v návrhu aktualizace ještě v době, kdy nebyla rozdělena na dvě části. Ponechává na soudu, aby zvážil, zda je takto uplatněný návrhový bod způsobilý soudního přezkumu. Ve zbytku odkázala na vyjádření své a vyjádření odpůrce. Správa železnic závěrem požádala o přiznání nákladů řízení s ohledem na komplikovanost projednávané věci.

V. Posouzení věci samé

39. Před vypořádáním jednotlivých námitek soud považuje za vhodné předeslat, že nebylo jeho povinností reagovat na každou dílčí námitku navrhovatelů. Jeho povinností naopak bylo vypořádat se s podstatou a smyslem uplatněné návrhové argumentace. Tento postup podle judikatury může konzumovat i vypořádání dílčích a souvisejících námitek, vytvoří-li ve svém souhrnu ucelenou argumentaci, z níž alespoň implicitně vyplývá, jak soud o těchto námitkách uvážil (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013-33).
40. Návrh totiž čítal cca 70 stran, byl doplněn více než čtyřmi desítkami příloh o několika stovkách stran. V kombinaci s krátkou zákonnou lhůtou pro projednání návrhu a rozhodnutí o něm se proto soud držel principu popsaného výše a vypořádal podstatu a smysl návrhové argumentace.
41. V neposlední řadě soud v této úvodní pasáži zdůrazňuje, že jeho úkolem je zdrženlivě chránit jednotlivce pouze vůči excesům v oblasti územního plánování. Jen v jejich případě může být přiměřené vůči ústavně zaručenému právu územních samosprávních celků, aby do něj soud zasáhl. K soudnímu zásahu nepostačují dílčí formální nesrovnalosti v detailu, ke kterým v případě poměrně náročného procesu pořizování a vydávání územně plánovací dokumentace může dojít velmi jednoduše. Ze zásady zdrženlivosti také plyne, že ke zrušení opatření obecné povahy v této oblasti by měl soud přistoupit, pouze pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku. Nic takového soud v této věci neshledal.
42. Jak navíc vysvětlil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, v procesu územního plánování:
„ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z

určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsaných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto ‚vejde‘ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společnosti) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů (...)“.

V. 1 Rozpor návrhu AZÚR 3a JMK s jejím zadáním

a) Shrnutí argumentů účastníků

43. **Navrhovatelé** nejdříve detailně shrnuli legislativní historii vydávání změn ZÚR JMK. Soud pro přehlednost zopakuje rozhodnou podobu ZÚR JMK (bod 129b textové části – Úkoly pro územní plánování) ve znění jednotlivých aktualizací:
 - ve znění Aktualizací č. 1 a 2:
 - e) Zajistit územní podmínky pro nadstandardní protihluková opatření (překrytí, tunel, tubus) zejména při průchodu trati lokalitami Modřice, Popovice, Rajhrad, Vranovice, Pouzdřany, Popice.
 - ve znění návrhu Aktualizace č. 3:
 - e) Zajistit územní podmínky pro nadstandardní protihluková opatření (např. překrytí, tunel, tubus) zejména při průchodu trati lokalitami Modřice, Popovice, Rajhrad, Vranovice, Pouzdřany, Popice.
 - ve znění vydané Aktualizace č. 3a:
 - e) Zajistit územní podmínky pro nadstandardní protihluková opatření (např. překrytí, tunel, tubus) zejména při průchodu trati lokalitami Modřice, Popovice, Rajhrad, Vranovice, Pouzdřany, Popice.
44. Dále navrhovatelé připomenuli, že Zastupitelstvem schválený obsah zadání AZÚR 3 JMK neobsahoval požadavek na provedení jakékoliv změny ZÚR JMK v prostoru koridoru VRT DZ11 v úseku od Brna po Šakvice. V rozporu s tímto schváleným obsahem se však objevila v textové části návrhu změna bodu 129b ZÚR JMK, provedená třetí odrážkou bodu 10 AZÚR 3 JMK a následně obsahově identickou třetí odrážkou bodu 8 AZÚR 3a JMK. Stalo se tak pro území, kde dle schváleného obsahu zadání AZÚR 3 JMK k žádným změnám dojít nemělo, změny se v relevantní části dotýkaly pouze úseku Šakvice – Rakvice. Jako dotčené obce byly zmíněny pouze obce ovlivněné VRT DZ13. Jedná se proto podle navrhovatelů o postup *ultra vires*. Jako takový je důvodem pro zrušení dané části napadeného opatření obecné povahy dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2008, č. j. 9 Ao 2/2008-62.
45. Navrhovatelé současně vyzvedávají zásadní význam uvedené změny. Tento jejich argument se prolíná i dalšími návrhovými body. Z dřívějšího taxativního výčtu technických řešení se

stává výčet demonstrativní. Nejedná se přitom pouze o technickou změnu, zamýšlené podpovrchové vedení koridoru by významně potlačovalo hluchnost. Závaznost tohoto řešení je však novou formulací popřena a má zásadní dopad na ústavní práva navrhovatelů.

46. **Odpůrce** k tomu uvedl, že návrh územně plánovací dokumentace nemusí být totožný se schváleným obsahem či zadáním, postačuje, vychází-li z něj v podstatných ohledech. Citovaný judikát vychází z odlišných skutkových okolností – do projednávaného územního plánu byla zahrnuta mj. i velmi významná změna týkající se nové paralelní letové dráhy letiště. V nyní posuzovaném případě v průběhu pořizování aktualizace ZÚR JMK došlo pouze k dílčím změnám oproti zadání AZÚR 3 JMK, schváleným Zastupitelstvem. Proto lze projednávanou věc daleko spíše srovnat se situací, kterou řešil Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 2. 11. 2023, č. j. 67 A 3/2023-401. Krajský soud v něm uzavřel, že návrh územního plánu nemusí být zcela identický s obsahem schváleného zadání, musí z něj vycházet v podstatných ohledech.
47. Smyslem a účelem úkolu pro územní plánování je podle odpůrce zajištění ochrany dotčených lokalit před hlukem, nikoliv stanovení požadavku na konkrétní technické provedení záměru. Podstatou příslušného ustanovení ZÚR JMK tedy od počátku bylo a stále je zajistit, aby v souvislosti s umístěním a realizací záměru VRT v dané lokalitě byla přijata nadstandardní protihluková opatření. Výčet technických řešení obsažený v závorce (tj. překrytí, tunel, tubus) měl pouze ilustrovat požadovanou úroveň protihlukové ochrany. Nešlo o „kategorický požadavek“ na určité technické řešení daného záměru, jak tvrdí navrhovatelé. Vložení slova „např.“ tedy nedošlo k podstatné změně obsahu daného ustanovení ZÚR JMK, která by podstatným způsobem vybočovala ze schváleného zadání aktualizace. Pojmy „překrytí“, „tunel“ či „tubus“ nejsou v právních předpisech ani v technických normách jednoznačně a závazně definovány. V odborné a projektové praxi dochází k překrývání jejich významu, přičemž konkrétní řešení může být podle konstrukčního provedení či stupně dokumentace označováno různě (např. jako protihluková galerie, polotunel, polotubus apod.). Tyto pojmy taky nutně neznamenají, že půjde o podpovrchové řešení, jak tvrdí navrhovatelé. Pokud by byl výčet v ZÚR JMK chápán jako uzavřený, vedlo by to k absurdním důsledkům a formálnímu vyloučení variant, jež jsou z hlediska ochranného účinku plně srovnatelné s výslovně uvedenými opatřeními. Demonstrativní výčet umožňuje zvolit nejvhodnější technické řešení bez ohledu na jeho konkrétní pojmenování, což odpovídá smyslu a účelu územního plánování a standardům projektové praxe.
48. **Správa železnic** současně upozornila, že ani jeden navrhovatel na namítaný rozpor zadání opatření obecné povahy s jeho předloženým návrhem neupozornil při jeho projednávání. Byť navrhovatel a) vznesl dne 8. 10. 2023 námitky k návrhu AZÚR 3 JMK, otázku rozporu návrhu s jeho zadáním v nich nenastolil. **Ministerstvo dopravy** ve svém vyjádření jako osoba zúčastněná na řízení V vyzvedlo význam budování VRT pro rozvoj dopravní infrastruktury.

b) Hodnocení soudu

49. Soud k tomu dodává, že při vypořádání jednotlivých návrhových bodů je skutečně nutné sledovat, nakolik navrhovatelé dali svou aktivitou při přijímání opatření obecné povahy příležitost odpůrci na jejich výtky reagovat. V tomto návrhovém bodě se však jedná o otázku

zákonem stanoveného postupu, kterou je soud povinen zkoumat i bez aktivity účastníků řízení.

50. Jak je ze shrnutí stanovisek účastníků řízení patrné, jejich argumentace se štěpí do dvou větví: a) srovnání návrhu opatření obecné povahy s jeho zadáním (formální stránka), b) význam změny bodu 129b ZÚR JMK (materiální stránka).

51. Co se týče **formální stránky**, soud vychází z úpravy ve starém stavebním zákoně:

- podle jeho § 7 odst. 2 písm. b) schvaluje zastupitelstvo kraje v samostatné působnosti zadání, případně pokyny pro zpracování návrhu zásad územního rozvoje.
- podle jeho § 37 odst. 1 pořídí krajský úřad návrh zásad územního rozvoje na základě zadání nebo zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje

52. Judikatura správních soudů k tomu zastává názor (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2019, č. j. 2 As 122/2018-512, bod 95, či rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 26. 3. 2024, č. j. 57 A 3/2024-1162, bod 116)):

„ze stavebního zákona ani z jiného právního předpisu ovšem neplyne závaznost zadání, což je logické vzhledem k tomu, že teprve v procesu přípravy zásad se ověří skutečná proveditelnost daných požadavků, když zastupitelstvo kraje, jakožto orgán schvalující a vydávající zásady územního rozvoje, může akceptovat dílčí odchýlení se od zadání. Dle judikatury i ve vztahu k zásadám územního rozvoje je totiž využitelný právní závěr vyslovený v rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Ao 5/2010 ve vztahu k územnímu plánu, že „(p)roces pořizování změny územního plánu je dynamický, její obsah se proměňuje v čase tak, jak tento proces prochází jednotlivými fázemi. Z § 50 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 nelze dovodit příkaz, aby návrh změny územního plánu byl identický s obsahem schváleného zadání, nýbrž toliko pokyn, aby návrh ze schváleného zadání vycházel“.

53. Judikatura správních soudů tedy z dobrých důvodů nelpí na identičnosti návrhu ve srovnání se zadáním opatření obecné povahy. Klíčové je proto posoudit, nakolik se vydaná podoba AZÚR 3a JMK odchýlila od zadání AZÚR 3 JMK. V této souvislosti si zdejší soud všímá, že už schválené ZÚR JMK z roku 2016 vymezovaly návrhový koridor VRT DZ11 v úseku Brno – Šakvice a v úkolech pro územní plánování (bod 129b) mluvily o zajištění územních podmínek pro nadstandardní protihluková opatření (překrytí, tunel, tubus). V nyní projednávané věci se tedy jednalo o úpravu již existujícího textu. Vlastní zadání AZÚR 3 JMK podle zdejšího soudu nevyloučilo přijetí výsledné podoby AZÚR 3a JMK.

54. Když o návrhu Správy železnic na pořízení aktualizace ZÚR JMK rozhodovalo dne 15. 12. 2022 Zastupitelstvo, v příloze 3 materiálu „Pořízení Aktualizace č. 3 ZÚR JMK zkráceným postupem“, na niž navrhovatelé sami poukazují, je stručně vymezený obsah této aktualizace. Na jedné straně tato příloha uvádí jako Předmět řešení aktualizace „vymezení návrhového koridoru pro vysokorychlostní trať(VRT) ... v úseku Šakvice – Rakvice (VRT Jižní Morava)“. Na druhou stranu však hned v první větě konstatuje: „Věcně se Návrh Správy železnic týká záměru vysokorychlostní trati (VRT) v úsecích Praha – Brno a Brno – Břeclav.“ Dílčí úprava bodu 129b ZÚR JMK tedy nejde nad rámec zadání AZÚR 3 JMK. Nachází se ve věcně vymezeném úseku DZ11 Brno – Břeclav. Ostatně není to jediná změna,

kteřá se nezužuje pouze na navrhovatelí zdůrazňovaný úsek Šakvice – Rakvice. Vysokorychlostní trati v celkovém úseku Brno – Břeclav se věnují i body 2 a 3 AZÚR 3a JMK. Nelze tedy mluvit o nějakém anorganickém, účelovém přílepku.

55. Odpůrcem zmiňovaný rozsudek zdejšího soudu (č. j. 67 A 3/2023-401) byl sice následně Nejvyšším správním soudem zrušen, nosné důvody kasace však nesouvisely s odůvodněním prvostupňového rozsudku, který připouští, že návrh opatření obecné povahy nemusí být zcela identický s obsahem schváleného zadání, musí z něho vycházet. Požadavky stavebního zákona jsou přitom splněny, pokud zastupitelstvo rozhodne až o výsledném návrhu. K tomu v projednávané věci došlo.
56. Co se týče **materiální stránky**, krajský soud se zaměří na význam úpravy bodu 129b ZÚR JMK. Nakonec i právě citovaný rozsudek zdejšího soudu mluví o tom, že návrh opatření obecné povahy musí vycházet ze zadání v podstatných ohledech.
57. Nad rámec výše uvedeného navrhovatelé zdůrazňují, že změna provedená v bodě 129b ZÚR JMK je zcela zásadní územně plánovací změnou koridoru v oblasti města Modřice. Při zachování předchozího textu by musel být veden úsek VRT podpovrchově, zdroj hluchnosti by absentoval.
58. Odpůrce naopak trvá na tom, že uvedené pojmy neznamenaají kategorický požadavek na podpovrchové řešení. Tubus označuje konstrukční prostor nebo obal stavby, kterým je trať vedena. Může být umístěn v tunelu, může se však jednat i o povrchové řešení nebo dokonce řešení nadzemní. V projednávané věci se jedná pouze o dílčí, technicky podmíněnou změnu spočívající ve zpřesnění a rozšíření demonstrativního výčtu možných protihlukových opatření. Tato úprava nemění funkční využití území ani koncepci rozvoje, nebyla provedena v rozporu se zadáním a nijak se nedotýká základních práv či oprávněných očekávání dotčených osob. Veškeré změny byly navíc řádně projednány a schváleny Zastupitelstvem. Výklad podaný Nejvyšším správním soudem v rozsudku citovaném navrhovatelí (č. j. 9 Ao 2/2008-62) nelze nyní mechanicky aplikovat, neboť skutková situace i povaha provedených změn jsou zcela odlišné.
59. Soud na tomto místě připomíná základní principy pro tvorbu zásad územního rozvoje a jejich soudní přezkum. Podle § 36 odst. 1 starého stavebního zákona stanoví zásady územního rozvoje zejména základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezí plochy nebo koridory nadmístního významu, stanoví požadavky na jejich využití a kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v jejich využití. Podle § 36 odst. 3 starého stavebního zákona zásady územního rozvoje v nadmístních souvislostech území kraje zpřesňují a rozvíjejí cíle a úkoly územního plánování v souladu s politikou územního rozvoje a územním rozvojovým plánem, určují strategii pro jejich naplňování a koordinují územně plánovací činnost obcí. Zásady územního rozvoje ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem územnímu plánu, regulačnímu plánu nebo navazujícím rozhodnutím.
60. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, dochází v procesu územního plánování k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při

zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci.

61. Soud plně rozumí obavám místních obyvatel, kteří jsou dotčeni výstavbou VRT, jak je pregnantně formulovala při ústním jednání osoba zúčastněná na řízení VI. Jistě by se nikdo nechtěl nacházet v takovém postavení bezmoci a neustále se zužujícího osobního životního prostoru. Soud stejně tak rozumí veřejnému zájmu na vybudování adekvátní (transevropské) a v zásadě ekologicky šetřené dopravní infrastruktury. Při přezkumu tohoto střetu musí vycházet z východisek rozvedených v předchozích odstavcích. Ta spolu s výše zmíněnou zásadou zdrženlivosti (bod 41 výše) zužují rozsah soudního přezkumu opatření obecné povahy. Zásady územního rozvoje už dle svého pojmenování vyjadřují jisté obecné zásady regulace území, základní požadavky a koncepční pohled. Je jim zapovězeno zacházet do nepřipadných podrobností (poslední věta § 36 odst. 3 starého stavebního zákona). Proto upřesněním škály možných protihlukových opatření Zastupitelstvo nijak významně zásady územního rozvoje nezměnilo, nepostupovalo svévolně, v rozporu se zákonem nebo příslušnou judikaturou. Výčet myslitelných protihlukových opatření s pomocí slova „např.“ obsahuje ZÚR JMK na mnoha jiných místech (body 81d, 94, 94d, 106b, 108, 114d atd.).
62. Navrhovatelům nesvědčí právo na konkrétní výběr technického řešení provedení VRT na úrovni zásad územního rozvoje. Samozřejmě budování VRT musí odpovídat legislativním protihlukovým standardům. Tomu ale napadené opatření obecné povahy nijak nebrání, naopak s tím výslovně počítá. A to jak přímo v textu bodu 129b ZÚR JMK, v němž zůstal zachován požadavek na nadstandardní protihluková opatření, tak v textu odůvodnění. K protihlukovým opatřením se vyjadřuje na řadě míst a výslovně uvádí (str. 32), že teprve na základě podrobného hodnocení akustického zatížení, které bude provedeno v rámci projektové přípravy záměrů, lze technická protihluková opatření (protihlukové stěny, zářezy aj.) kombinovat i s opatřeními provozními (např. snížení rychlosti, snížení počtu souprav). Konkrétní řešení jsou ale otázkou pro navazující řízení.
63. V této souvislosti je potřeba připomenout, že navrhovateli citovaná judikatura (rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 9 Ao 2/2008-62) kritizovala zahrnutí do územního plánu zcela nové letové dráhy letiště a změnu funkčního využití pozemků. Takováto modifikace se svou faktickou povahou i rozsahem májí s aktuálně projednávanou úpravou již jednou stanoveného úkolu územního plánování. Nejvyšší správní soud rovněž vyzvedával mimořádnou nepřehlednost takto doplněného návrhu opatření obecné povahy, což je opět nesrovnatelné s AZÚR 3a JMK, který čítá necelé tři strany textu. Návrh AZÚR 3 JMK se rovněž věnoval VRT Jižní Morava na cca třech stranách textu. Daná úprava nijak nemění funkční využití území ani koncepci rozvoje území.
64. Soud tedy uzavírá, že odpůrce svým postupem nevybočil v otázce souladu návrhu opatření obecné povahy s jeho zadáním z mantinelů daných judikaturou a příslušnou právní úpravou.

V. 2 Rozpor mezi textovou a grafickou částí AZÚR 3a JMK

65. **Navrhovatelé** dále uvádí, že nesoulad textové a grafické části územně plánovací dokumentace zakládá právní důvod pro její zrušení. Citují k tomu z rozsudku Nejvyššího správního soudu

ze dne 27. 5. 2010, č. j. 9 Ao 1/2010-84 (dále „*věc R43*“), a rozsudku ze dne 14. 5. 2021, č. j. 4 As 298/2020-54. Protože vložení neurčitěho modifikátoru „např.“ nenašlo odraz v grafické části výroku, a to v celé délce, kde mělo dojít ke změně řešení, postupoval odpůrce *ultra vires*. V reakci na vyjádření odpůrce i Správy železnic navrhovatelé tvrdí, že je „nutno v grafické části výroku zdůraznit všechny měněné části, tj. graficky vymezit plošný rozsah změnami dotčeného území.“ Grafická část má svou roli v tom, že napomáhá veřejnosti v orientaci, jaké území je změnou územně plánovací dokumentace dotčeno. Bylo by absurdní, aby veřejnost musela po seznámení se s návrhem grafické části výroku podstoupit i detailní studium typicky velmi rozsáhlé a odborně formulované části textové části návrhu změny.

66. **Odpůrce** nesouhlasí, že by textová a grafická část výroku AZÚR 3a JMK byly ve vzájemném rozporu. Ani taková případná vada by nedosahovala intenzity odůvodňující zrušení byť jen části opatření obecné povahy. Navrhovatelé citovaná judikatura není na zde posuzovanou věc přílehlavá. Samotné vložení slova „např.“ se z povahy věci nemohlo promítnout do grafické části, neboť nešlo o žádnou změnu prostorového vymezení, trasování či konkretizaci prvku, který by bylo možné nebo dokonce nutné graficky zobrazit.
67. Tento postoj zaujala také **Správa železnic**. Navrhovatelé podle ní ani netvrdí, jaký objekt či trasa by měly být v grafickém znázornění nově vymezeny. Vložení textu do bodu 129b textové části ZÚR JMK nepředstavuje změnu prostorového vymezení, trasování či konkretizaci prvku.
68. **Soud** sdílí náhled odpůrce. Větev judikatury správních soudů k souladu textové a grafické části územně plánovací dokumentace (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2010, č. j. 2 Ao 1/2009-74) zohledňuje, že daný nesoulad může zakládat nejistotu pro další rozvoj území. Takovýto důsledek však navrhovatelé netvrdí a stěží k němu může napadené opatření obecné povahy vést.
69. Požadavek navrhovatelů, aby všechny měněné části textu musely mít svůj odraz v grafické části zásad územního rozvoje je fakticky obtížně proveditelný. To lze lapidárně ilustrovat na bodě 5 AZÚR 3a JMK, kterým se v bodu 126 v páté větě ZÚR JMK ruší text „ve variantách“, slovo „variantní“, text „a to do doby, než bude rozhodnuto o definitivní poloze hlavního nádraží Brno“. Navrhovatelé nemohli z důvodu své absence při ústním jednání soudu objasnit, jak konkrétně by měly být tyto body či aktuálně projednávané části AZÚR 3a JMK graficky zachyceny. Pokud měli navrhovatelé na mysli pouze vyznačení všech území, kterých se text dotýká, mohlo by to snadno vést ke kontraproduktivnímu výsledku. Hned bod 2 AZÚR 3a JMK totiž vkládá do ZÚR JMK nový řádek pojednávající o „vysokorychlostní trati Brno – Břeclav“. Pokud by měla být přísně sledována představa navrhovatelů, tak by vyznačením celého tohoto úseku jako měněného mohly být překryty další dílčí nuance opatření obecné povahy. Tím by grafická část jistě pokryla celou VRT Jižní Morava, ale současně by mohla vést ke ztrátě její vypovídací schopnosti. Jak už bylo zmíněno výše, napadené opatření obecné povahy není nijak rozsáhlé či nepřehledné, jeho srozumitelnost usnadňuje příloha č. 1 Odůvodnění, jež promítá dílčí textové změny do existujícího obsahu ZÚR.
70. Navrhovatelé zmiňovaná judikatura míří odlišným směrem. Rozsudek ve věci *R43* kritizoval, že chybí závazné vymezení koridoru rychlostní silnice R43 v textové části. Pouhé

vymezení v grafické části Nejvyšší správní soud nepovažoval za dostačující: „Takový nedostatek považuje Nejvyšší správní soud za rozhodující v posouzení zákonnosti ... a ... konstatuje, že absence vymezení trasy rychlostní silnice R43 v závazné textové části ÚP VÚC BSRA způsobila nezákonnost ÚPmB v jeho napadené části.“ Citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 4 As 298/2020-54, a jemu předcházející rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2020, č. j. 51 A 78/2020-77, vytýkaly v incidenčním přezkumu územnímu plánu změnu funkčního využití předmětných pozemků, aniž by byla promítnuta do závazné části opatření obecné povahy, byla řádně projednána s veřejností a dotčenými orgány ve stavebním zákonem předpokládaném řízení. Jednalo se tak o vady jiného charakteru – vymezení trasy silnice v území nebo změnu funkčního využití pozemku přijatou v rozporu se stavebním zákonem.

71. Naopak v projednávané věci stanoví část AZÚR 3a JMK upravující bod 129b pouze úkol pro další územní plánování. Vyjadřuje se k úrovni protihlukové ochrany, a to v oblasti, která již byla vymezena předchozími aktualizacemi ZÚR JMK. Absence zachycení tohoto typu změny ZÚR JMK v grafické části tak nepředstavuje vadu, která by měla vést ke zrušení napadeného opatření obecné povahy jako celku nebo jeho části.

V. 3 Pochybení autorizované osoby s dopadem do nezákonnosti AZÚR 3a JMK

72. **Navrhovatelé** upozorňují, že zahrnutí změny v článku 129b písm. e) ZÚR JMK do návrhu AZÚR 3 JMK a poté i do napadeného opatření obecné povahy nemá oporu ve schváleném obsahu pořizovaného opatření obecné povahy. Ani v jeho odůvodnění se nenachází právně akceptovatelné zdůvodnění, které by s odkazem na nějaký konkrétní úkon pořizování napadeného opatření obecné povahy bylo možno považovat za právně podložené odůvodnění tohoto zásadního odchýlení se od schváleného obsahu.
73. Zahrnutí těchto podstatných změn na desítkách kilometrů dlouhém úseku již schváleného návrhového koridoru VRT DZ11 nelze považovat za přípustnou „kreativitu“ autorizované osoby za dodržení schváleného obsahu pořizovaného návrhu opatření obecné povahy. Zkrácený postup, jakým přijímání napadeného opatření obecné povahy probíhalo, je postupem velmi přímočarým. Po schválení obsahu zastupitelstvem přebírá úkol státní správa konající jako tzv. pořizovatel územně plánovací dokumentace. Ta v rámci smlouvy se zpracovatelem (autorizovanou osobou), zpracovateli pouze předá znění schváleného obsahu. Zpracovatel jako autorizovaná osoba při dodržení zákonných postupů a s plným respektováním svých povinností dle zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě (autorizační zákon), zpracuje návrh opatření obecné povahy a odevzdá jej státní správě. Ta není oprávněna do autorizovaného díla zasahovat a jejím jediným úkolem je vydat vyhlášku o zveřejnění návrhu opatření obecné povahy k veřejnému projednání. Až v rámci tohoto projednání se vyjadřují dotčené orgány státní správy a až po proběhlém veřejném projednání, a to při vyhodnocování námitek a připomínek má svoji roli pořizovatel (státní správa), případně určený zastupitel (reprezentant samosprávy).
74. Navrhovatelé vnímají činnost autorizovaných osob jako činnost, na kterou dopadají základní principy státní správy (výkonu přenesené působnosti), tedy *per analogiam* stejně jak tyto principy dopadají na činnost pořizovatelů územně plánovacích dokumentací. Ani zpracovatel, autorizovaná osoba, ani pořizovatel, úřední osoba, nesmí konat jinak než ve

veřejném zájmu. Pokud pořizovatel územně plánovacích dokumentací koná jinak, jedná se zejména o tzv. střet zájmů, který je označován jako nepřipustný postup a systémová podjatost. Pokud zpracovatel územně plánovacích dokumentací, autorizovaná osoba, koná jinak než ve veřejném zájmu, nelze to vnímat jinak než nepřipustný postup a střet soukromých a veřejných zájmů.

75. Navrhovatelé se dále domnívají, že na autorizované osoby bez dalšího plně dopadá požadavek nestrannosti stejně jako na státní správu a požadavky rozvedené v usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 30/09. Autorizovaným osobám vyplývá odpovědnost před orgány České komory architektů, i odpovědnost zpracovatelů plynoucí přímo ze zákona [viz § 4, 8 odst. 9 písm. a), § 12 odst. 1 a odst. 4 písm. b) a § 17 bod a) autorizačního zákona; § 159 odst. 1 a § 192 odst. 1 starého stavebního zákona]. Podle navrhovatelů odtud vyplývá, že na autorizované osoby postupující podle stavebního zákona dopadá ve vztahu ke státní správě a samosprávě zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, včetně nepřipustnosti podjatosti. Autorizovaná činnost projektantů, zpracovatelů územně plánovacích dokumentací, tedy není činností nezávislou na výkonu státní správy, autorizované osoby „nejsou nad zákonem“, naopak činnost autorizovaných osob, projektantů zpracovávajících územně plánovací dokumentace, je integrální součástí výkonu státní správy. S oprávněním konat jako autorizovaná osoba je tedy spojena i odpovídající odpovědnost. Autorizovaná činnost projektantů, zpracovatelů územně plánovacích dokumentací, je svým způsobem i výkonem státní moci.
76. Vzhledem k tomu, že vložení změny článku 129b písm. e) ZÚR JMK není nijak odůvodněno, odpovídá za tuto vadu podle navrhovatelů autorizovaná osoba. Samotné konání autorizované osoby *ultra vires* je důvodem zrušení minimálně příslušné části napadeného opatření obecné povahy, případně celého opatření obecné povahy.
77. V reakci na vyjádření odpůrce navrhovatelé zdůraznili význam tohoto rozporu a zásah do jejich subjektivních práv. Pokyn projektantovi nemohl být vydán jinak než prostřednictvím usnesení Zastupitelstva. Daná změna nevznikla žádným „požadavkem“ ani ze strany pořizovatele, ani ze strany Zastupitelstva. Odpůrce nic takového nedoložil. Jedinou takovou osobou, kdo tak činit mohl, byl na základě smlouvy s Jihomoravským krajem projektant. Ten však k tomuto svévolnému zásah nebyl dle systematiky stavebního zákona oprávněn.
78. **Odpůrce** nesouhlasí s tím, že by dovozované pochybení zpracovatele mohlo být důvodem pro zrušení byť jen části AZÚR 3a JMK. Jednak nedošlo k pochybení a i kdyby k němu došlo, nemohlo zasáhnout do subjektivních práv navrhovatelů. Podle odpůrce odchýlení návrhu AZÚR 3a JMK od schváleného obsahu zadání nebylo vadným postupem. Podstatným je projev Zastupitelstva, ten byl jednomyslný. V postupu zpracovatele není možné spatřovat žádné pochybení. Obdobně judikoval zdejší soud v již citovaném rozsudku č. j. 67 A 3/2023-401. Průběžné úpravy návrhu představují v územním plánování běžný a zákonem předpokládaný proces, který umožňuje reagovat na nové okolnosti, požadavky dotčených subjektů či výsledky projednání. Rozhodující je, že veškeré změny a úpravy návrhu jsou nakonec schvalovány zastupitelstvem územního samosprávného celku, čímž je zachována legitimita i transparentnost celého procesu. Judikatura přitom konstantně dovozuje, že za této situace nelze v postupu zpracovatele spatřovat žádné pochybení, pokud nedošlo k zásahu do práv dotčených osob ani k obcházení zákonných procedur. Procesní postup, který navrhovatelé napadají, nemohl nijak do jejich věcných práv zasáhnout.

79. Navíc z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2024, č. j. 7 As 5/2024-38, vyplývá požadavek na to, aby se případné procesní pochybení, jestliže má být důvodem pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, bylo způsobilé projevit v právní sféře navrhovatelů. K porušení zákona musí dojít v nezanedbatelné míře. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2017, č. j. 3 As 126/2016-38, pokud navrhovatel nemohl být schválením územního plánu „věcně“ poškozen, ani zjevné porušení procesního postupu k vyhovění návrhu nepostačuje. Možnost podat návrh na zrušení opatření obecné povahy je primárním prostředkem ochrany proti výslednému aktu, nikoliv proti procesu jeho přijímání.
80. **Správa železnic** nad rámec argumentace odpůrce, s níž souhlasí, zdůraznila, že celý proces pořizování územně plánovací dokumentace či její aktualizace je dlouhodobým dialogem mezi zúčastněnými subjekty, přičemž v jeho průběhu dochází k dílčím změnám připravovaného návrhu. Rozhodující je, že veškeré změny a úpravy návrhu jsou nakonec schvalovány zastupitelstvem územně samosprávného celku, čímž je zachována legitimita a transparentnost celého procesu. Navrhovatelé vložení slova „např.“ neučinili předmětem námitek či připomínek v rámci veřejného projednání návrhu.
81. **Soud** vychází z toho, že v části *V. 1* dospěl k závěru, že navrhovateli namítaný rozpor mezi zadáním a návrhem opatření obecné povahy nepředstavuje vadu, která by způsobovala jeho nezákonnost. Účelem řízení o zrušení opatření obecné povahy podle § 101a an. s. ř. s. není vyvozovat odpovědnost autorizované osoby. Navrhovatelé ani přímo netvrdí její podjatost či korupční jednání. Pouze to nepřímým dovozují ze vstupních dat a výsledného díla autorizované osoby. Jak ale soud výše uzavřel, podoba textu schválená Zastupitelstvem ve srovnání s výchozím zadáním nejde nad rámec příslušné judikatury či právní úpravy. Příprava opatření obecné povahy nepředstavuje proces, který by nepřipouštěl odchylku. Slovo „např.“ se v ZÚR JMK objevovalo na celé řadě míst v kontextu protihlukových opatření již dříve. Jeho vložení k další, aktuálně řešené lokalitě proto nevypovídá o nepřipustném excesu.

V. 4 Neprovedení SEA po změně řešení ZÚR JMK

a) Shrnutí argumentů účastníků

82. Podle **navrhovatelů** je nepochybné, že znění článku 129b písm. e) ZÚR JMK v původním znění, tj. povinnost řešení VRT se zakrytím, tunelem či tubusem veřejnosti garantovalo velmi významnou ochranu životního prostředí. Předmětnou změnou tohoto článku došlo k tomu, že neurčitý modifikátor, slovo „např.“, zrušil garanci vysoké ochrany a umožnil, aby do území bylo umístěno řešení bez takto významné / garantované ochrany. Snížením ochrany životního prostředí nepochybně vznikla povinnost, aby návrh napadeného opatření obecné povahy byl posouzen v rámci SEA. Buď by jím byla prokázána nebo vyvrácena možnosti jiného řešení, než bylo garantované řešení s ochranou typu „zakrytí, tunel, tubus“. Této povinnosti však odpůrce nedostál.
83. Pokud by předmětná změna účinného znění ZÚR JMK byla obsažena v návrhu obsahu předloženého Zastupitelstvu, bývalo by se k této změně muselo vyjádřit MŽP ve fázi, kdy mělo v tzv. zjišťovacím řízení dle §10i zákona o posuzování vlivů na životní prostředí rozhodovat o tom, zda se bude provádět SEA a jaké podrobnější požadavky na obsah a rozsah vyhodnocení vlivů na životní prostředí včetně návrhu MŽP uplatní, a to včetně

zpracování možných variant řešení. MŽP však v této fázi nemohlo předjímat, že zpracovatel návrhu v rozporu se schváleným obsahem *ex privata industria* vloží do textu návrhu AZÚR 3 JMK takovouto podstatnou dílčí změnu.

84. Absenci hodnocení doplněné dílčí změny následně pominul jak KÚ JMK konající svým odborem územního plánování a odborem životního prostředí, tak MŽP, a to jako dotčený orgán i jako příslušný úřad podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Je tedy doloženo, že se jednalo o postup *ultra vires*, postup, který je důvodem pro zrušení minimálně předmětné části napadeného opatření obecné povahy, ale spíše celého opatření obecné povahy, neboť SEA je „průřezovou činností“, na niž navazuje vydání stanoviska SEA. Je-li SEA vadné, je vadný podklad pro stanovisko SEA a to vede k jeho nezákonnosti, což odůvodňuje zrušení opatření obecné povahy jako celku.
85. V replice navrhovatelé připomněli, že nadlimitní hluková zátěž byla identifikována i pro oblast Modřic (příloha 2a k SEA AZÚR 1 JMK). Neprovedení řádného SEA pro oblast Brno – Bosonohy / Troubsko / Ostopovice společně s oblastí Modřice bylo jedním z důvodů, proč byly zrušeny ZÚR JMK z roku 2011 jako celek (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2021, č. j. 1 Ao 7/2011-526, dále „věc ZÚR JMK“).
86. **Odpůrce** nesouhlasí s tím, že by vložení slova „např.“ zrušilo garanci vysoké ochrany a umožnilo, aby do území bylo umístěno řešení bez takto významné ochrany. Smyslem a účelem příslušného úkolu pro územní plánování je zajištění ochrany dotčených lokalit před hlukem, nikoli vázání na konkrétní technické provedení stavebního záměru. Výčet technických řešení v původním znění ustanovení byl pouze ilustrativní a ilustroval požadovanou úroveň protihlukové ochrany, nešlo o taxativní požadavek na určité technologie. V odborné a projektové praxi navíc nejsou pojmy „překrytí“, „tunel“ ani „tubus“ jednoznačně vymezeny a skutečné řešení může být označováno různě (protihluková galerie, polotunel apod.). Pokud by byl výčet chápán jako uzavřený, mohlo by to vést k vyloučení variant, které jsou z hlediska ochranného účinku plně srovnatelné s výslovně uvedenými opatřeními, což je v rozporu se smyslem a účelem územního plánování. Vložením slova „např.“ tedy nedošlo ke snížení požadavku na úroveň ochrany životního prostředí, nýbrž k zajištění potřebné flexibility při volbě nejvhodnějšího technického řešení. Povinnost realizace nadstandardních protihlukových opatření zůstává zachována. Odpůrci proto nevznikla povinnost tuto dílčí, technicky odůvodněnou změnu znovu podrobovat SEA. V navazujících procesech bude navíc záměr dále zpřesňován, a vždy bude nutné zajistit takovou úroveň protihlukové ochrany, jakou požaduje demonstrační výčet i jeho účel, bez ohledu na konkrétní technické pojmenování zvoleného opatření.
87. Odpůrce nezpochybňuje požadavek, aby posouzení vlivů na životní prostředí proběhlo v úplnosti a v odpovídající míře konkrétnosti. Z povahy systému územního plánování však vyplývá, že míra konkrétnosti požadovaná u SEA odpovídá stupni konkrétnosti řešení v příslušné územně plánovací dokumentaci. Není proto nezbytné, aby detailní posouzení všech konkrétních technických variant bylo provedeno již na úrovni zásad územního rozvoje nebo jejich aktualizace, jestliže samotná aktualizace ZÚR pouze vymezuje rámcové požadavky na ochranu území a ponechává výběr konkrétního technického řešení na pozdější, podrobnější fázi územního plánování na úrovni obcí. Tato logika je v souladu se systematikou stavebního zákona i s ustálenou judikaturou správních soudů, podle níž se rozsah a hloubka SEA přizpůsobuje obsahu a účelu schvalované plánovací dokumentace.

Tuto vícestupňovost lze vyčíst např. z výše zmíněného rozsudku Krajského soudu v Brně (č. j. 67 A 3/2023-401, bod 35).

88. **Správa železnic** uvádí, že vložení textu „např.“ do bodu 129b textové části ZÚR nedošlo k žádné materiální změně z hlediska vlivů koncepce na životní prostředí. Není nezbytné, aby detailní posouzení všech konkrétních technických variant bylo provedeno již na úrovni zásad územního rozvoje, jestliže sama aktualizace ZÚR pouze vymezuje rámcové požadavky na ochranu území. Projednávaná úprava nepředstavovala takovou změnu, která by mohla mít vliv na životní prostředí oproti již posouzenému stavu.

b) Hodnocení soudu

89. Soud předesílá, že Nejvyšší správní soud v navrhovateli citovaném rozsudku ve věci ZÚR JMK konstatoval: „Zákon, a tím méně soud, nepožaduje po odpůrci na úrovni ZÚR přesná a technicky konkrétní kompenzační opatření na tu kterou část záměru, u nějž dochází ke kumulaci vlivů. Pro účely stavebního zákona postačuje např. uložení povinnosti kompenzovat popsané a zhodnocené kumulativní vlivy ve vztahu ke konkrétně uvedeným předpokládaným porušením složek životního prostředí. Současně či alternativně je možno uvést příklady takových opatření, ať už technického, plánovacího nebo třeba i fiskálního rázu.“
90. Krajský soud v Brně (rozsudek ze dne 26. 11. 2021, č. j. 67 A 6/2021-133, bod 180) k tomu dodal:

„Podstatné pro posouzení zákonnosti aktualizace ZÚR JMK v tomto ohledu je, že v případě záměrů, u nichž se předpokládá negativní vliv na některou složku životního prostředí, byla alespoň rámcově stanovena povinnost kompenzovat negativní vlivy, kterou bude muset respektovat územní plán a navazující rozhodnutí vydaná v územním řízení. I z § 36 odst. 3 stavebního zákona plyne, že zásady územního rozvoje ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem územnímu plánu, regulačnímu plánu nebo navazujícím rozhodnutím. To podle zdejšího soudu platí i ve vztahu ke stanovení kompenzačních opatření. Nelze proto úspěšně tvrdit, že by odpůrce v rámci aktualizace ZÚR JMK nezákonně přenášel na obce povinnosti, které náleží jemu samotnému. Nezákonného postupu by se naopak dopustil, pokud by kompenzační opatření stanovil příliš konkrétně.“

91. Zdejší soud si nejdříve všimá, že podkladem již pro přijetí AZÚR 1 JMK bylo SEA AZÚR 1 JMK. To obsahuje v textové části A.11.3. Návrh opatření pro nově vymezované koridory jako samostatné opatření k DZ11 VRT Brno – Šakvice:

„Zajistit územní podmínky pro nadstandardní protihluková opatření (např. překrytí, tunel, tubus) zejména při průchodu trati lokalitami Modřice, Popovice, Rajhrad, Vranovice, Pouzdřany, Popice.“

92. Identicky formulovaný požadavek obsahovalo i následné stanovisko MŽP 2020 ke koncepci (bod 5 výše). Je pravdou, že finální text AZÚR 1 JMK vydaný Zastupitelstvem už slovo „např.“ v závorce k bodu 129b neobsahuje. Každopádně nelze tvrdit, že by se nadstandardními protihlukovými opatřeními v oblasti Modřic doposud SEA a stanovisko MŽP nevěnovalo, a to při variantě textu se slovem „např.“. I stanovisko MŽP 2024 ke koncepci už bylo vydáno se znalostí nejnovější textace bodu 129b ZÚR JMK (bod 14 výše).

93. V SEA AZÚR 1 JMK se dále uvádí, že konkrétní technické řešení tohoto opatření bude navrženo v projektové dokumentaci záměru. S obdobným závěrem přichází i výroková část stanoviska MŽP 2024 ke koncepci, když mluví o minimalizačních opatřeních projektového charakteru. Konkrétní technická řešení mají být specifikována v projektové dokumentaci záměru. Podmínkou souhlasného stanoviska nicméně je zpracování hlukové studie a studie optimalizace trasování s cílem minimalizace dopadů na obytnou zástavbu (bod 15 výše). Podle zdejšího soudu si tedy příslušné orgány byly dobře vědomy stávající i budoucí hlukové zátěže, souhlasné stanovisko podmínily zpracováním hlukové studie a pro další územní plánování stanovily úkol zajistit územní podmínky pro nadstandardní protihluková opatření
94. Podle soudu odpovídá takto odstupňované rozdělení povinností hierarchii územně plánovací dokumentace. Jak už soud konstatoval k předchozím návrhovým bodům, od zásad územního rozvoje se ve smyslu § 36 starého stavebního zákona očekává koncepční, obecné vymezení ploch, koridorů, požadavků. Volba konkrétní podoby technických opatření spadá do rozsahu navazujících procesů, vycházejících ze znalostí místních podmínek. To odpovídá i dlouhodobě ustálené judikatuře správních soudů. Vložení slova „např.“ nic na koncepčním uchopení, vymezení ploch nebo jejich využití nemění. Upřesňuje pouze úkoly pro územní plánování. Proto úprava textace nabízejících se protihlukových opatření při zachování jejich nadstandardnosti nevyžaduje provedení dalšího SEA (Strategic Environmental Assessment - tedy strategického posuzování vlivů na životní prostředí).

V. 5 Nezákonnost stanoviska MŽP 2024 ke koncepci a další vady přijímání AZÚR 3a JMK

95. Vycházelo-li souhlasné stanovisko MŽP 2024 ke koncepci z vadného SEA AZÚR 3 JMK a tolerovalo ho, je podle **navrhovatelů** také vadné a nezákonné. Důsledkem je nezákonnost celého procesu pořizování a projednávání návrhu napadeného opatření obecné povahy. Navrhovatelé odkazují na podrobnosti rozvedené v části II svého návrhu k vadám stanoviska (tedy cca strany 19-24), v níž se věnují postupu MŽP. Označují ho za zmatečný, postrádající relevantní podklady, nenaplňující zákonný požadavek zveřejňovat dokumentace z jednotlivých úkonů MŽP.
96. Protože podle **odpůrce** tento bod obsahově souvisí s předchozím, odkazuje na svou reakci na něj. Nesouhlasí s tvrzením, že by navrhovatelé poukázali na vady stanoviska MŽP 2024 ke koncepci, jež by způsobovaly jeho nezákonnost. Žádné konkrétní vady tohoto stanoviska neoznačili. V informačním systému SEA byly vzájemné vazby mezi jednotlivými částmi aktualizace přehledně zaznamenány a jsou zde dostupné veškeré relevantní dokumenty.
97. **Správa železnic** poukazuje, že MŽP legitimně konstatovalo, že SEA zpracované pro AZÚR 3 JMK je relevantním podkladem pro vydání stanoviska MŽP 2024 ke koncepci.
98. **Soud** předesílá, že navrhovatelé dovozují nezákonnost stanoviska z nezákonnosti procesu SEA. Jak vyplývá z vypořádání ostatních návrhových bodů, soud neshledává proces SEA vadným. Tudíž jenom z tohoto důvodu (a jiný navrhovatelé nevznáší) ani nepovažuje stanovisko MŽP 2024 ke koncepci za nezákonné.
99. Na tomto místě se soud zároveň vyjádří i k dalším namítaným vadám celého procesu přípravy napadeného opatření obecné povahy, jak je navrhovatelé vymezují v části II svého návrhu. Chce tím předejít tomu, aby „nepropadly sítím“ uceleně formulovaných

návrhových bodů v další části podaného návrhu. Navrhovatelé je roztroušeně formulují v popisu tvorby jednotlivých aktualizací ZÚR JMK. Na 30 stranách mapují celý proces a namítají řadu pochybení a netransparentností. Jen zřídka však u nich poukazují na konkrétní zákonná ustanovení nebo judikaturu správních soudů, o něž se při svých tvrzeních o nezákonnosti opírají.

100. Je zřejmé, že proces navrhování koridorů VRT je mimořádně složitý, navíc v okolí Brna provázaný s řadou dalších dopravních projektů. Při takovéto komplexitě je nevyhnutelné, že v objemných podkladech může dojít k formulačním nepřesnostem ze strany různých orgánů veřejné moci, jež jsou do tohoto procesu zapojeny. I pokud odhlédneme od složité projednávané materie, poznačené dělením na dvě části, tak samotná tvorba zásad územního rozvoje je svázaná velmi krátkými lhůtami, kterým musí jednotlivé orgány dostát. Přitom musí usilovat o vyhovění mnoha protichůdným zájmům, veřejným i soukromým. I proto je soudní přezkum, který je také zalhůtován, omezený na bránění excesům (body 41-42, 60 výše). Jistě si lze představit, že by proces přípravy napadeného opatření obecné povahy proběhl dokonaleji. Nicméně excesy při jeho průběhu, které by měly vést ke zrušení napadeného opatření obecné povahy nebo jeho části, zdejší soud neshledal.
101. Legislativa nijak nebrání rozdělení zásad územního rozvoje na více částí. Návrh AZÚR 3 JMK a AZÚR 3a JMK se obsahově prolínají, proto nebylo potřeba duplikovat veškeré kroky, které již byly v rámci přípravy AZÚR 3 JMK provedeny. Portál České informační agentury (CENIA), správní spis a portál Jihomoravského kraje (bod 16 výše) obsahují k pořizování AZÚR 3a JMK dostupnou velkou šíři podkladů. Jedním z nich je také soubor A. Vyhodnocení vlivů Aktualizace č. 3 Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje na životní prostředí, označený jako „po VP“ ze dne 9. 11. 2023. Z jeho textu je zřejmé, že se jedná o SEA AZÚR 3 JMK po veřejném projednání, do něhož byly zapracovány připomínky MŽP ze stanoviska z 10. 10. 2023. Tak ho také označuje KÚ JMK ve své žádosti ze dne 23. 2. 2024 a stanovisko MŽP 2024 ke koncepci (body 13-14 výše). Odpovídajícím způsobem je doplněná i Příloha Oddílu A č. 2, na niž upozorňovali navrhovatelé (bod 11 výše). Na základě těchto podkladů mohlo MŽP vydat své stanovisko 2024 ke koncepci a také tak učinit.
102. Problematickým však soud shledává způsob naložení se vznesenými námitkami po veřejném projednání návrhu AZÚR 3 JMK dle § 39 odst. 2 starého stavebního zákona. Nejdříve KÚ JMK sám konstatoval ve své žádosti o stanovisko MŽP (bod 13 výše), že veškeré nesouhlasy se věcně vztahovaly k záměru VRT Praha – Brno, který je předmětem AZÚR 3b JMK. K AZÚR 3a JMK byla podle něj uplatněna souhlasná stanoviska dotčených orgánů a nebyly uplatněny žádné námitky ani připomínky. Poté přejalo tento závěr i odůvodnění AZÚR 3a JMK. Navrhovatelé v této souvislosti upozorňují, že v rámci veřejného projednání návrhu AZÚR 3 JMK byla podána řada připomínek a námitek, a to jak od obcí, tak od spolků a fyzických osob. Týkaly se jak hodnoceného záměru „DZ13 VRT (Praha -) hranice kraje - Brno“, tak i celkové koncepce VRT v Jihomoravském kraji a povinnosti posuzovat varianty řešení dle závazné evropské legislativy.
103. Ze správního spisu vyplývá, že navrhovatel a) podal dne 8. 10. 2023 vlastní námitky. V žádné z nich výslovně nemluví o koridoru DZ11 a z jejich podstaty je zřejmé, že směřují spíše k „brněnské části“ VRT. O tom vypovídají i přílohy připojené k tomuto dokumentu. Navrhovateli a) je však nutno přisvědčit, že námitka č. 3 [Nebylo provedeno vyhodnocení

hlučnosti z dopravy (akustické plánování) v rámci územního plánování] a č. 4 (Nesprávné vyhodnocení kumulativních vlivů) jsou formulovány v obecné rovině, bez vazby na konkrétní úsek VRT. Bylo by tedy nanejvýš vhodné, kdyby bylo na tyto navrhovatelem a) vznesené výhrady reagováno.

104. Soud však nakonec neshledává odpůrcem zvolený postup vadným natolik, aby vedl ke zrušení napadeného opatření obecné povahy, ze dvou důvodů. Nevypořádání námitek navrhovatele a) nebylo projevem jejich záměrného ignorování nebo nedbalého přehlédnutí. Bylo důsledkem rozdělení AZÚR 3 JMK na dvě části. KÚ JMK srozumitelně a transparentně vysvětlil, že považuje za vhodnější, když vypořádá vznesené námitky společně v AZÚR 3b JMK, kam podle něj spíše obsahově spadají. Druhým důvodem je skutečnost, že oběma tématům – hlučnosti i hodnocení kumulativních vlivů se věnuje odůvodnění AZÚR 3a JMK a podrobně i příslušné SEA. Argumentace je v tomto odpůrce ještě prohloubaná oproti návrhům předloženým k veřejnému projednání.
105. Tento postup považuje zdejší soud za odpovídající současnému směřování judikatury k otázce vypořádání námitek. Rozhodovací činnost správních soudů klade důraz na to, že z odůvodnění rozhodnutí o námitkách musí být pochopitelné, z jakého důvodu odpůrce považuje námitky za liché, mylné nebo vyvrácené, nebo proč považuje předestírané skutečnosti za nerozhodné, nesprávné nebo vyvrácené jinými řádně provedenými důkazy (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Ao 5/2010-24, a dále rozsudky téhož soudu ze dne 24. 11. 2010, č. j. 1 Ao 5/2010-169, a ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008-62). Na vypořádání námitek současně nelze klást příliš vysoké požadavky, které by již představovaly přepjatý formalismus (nález Ústavního soudu ze 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11). Při hledání rovnováhy mezi těmito pozicemi je důležité držet se samotné podstaty a smyslu požadavku přezkoumatelnosti. Ten není samoučelný a jeho smyslem není kontrola slohových dovedností odpůrce. Smyslem je zajistit, aby vlastníci pozemků obdrželi na své věcné argumenty relevantní odpověď naplňující výše shrnuté požadavky (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 8. 2015, č. j. 9 As 18/2015-101). Judikatura proto připomíná, že důvody pro to, proč odpůrce námitce navrhovatele nevyhověl, nelze hledat pouze ve vlastním vypořádání námitek, nýbrž i v obecné části odůvodnění napadeného územního plánu (rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 22. 11. 2022, č. j. 55 A 62/2022-59, bod 23). V projednávané věci nelze mluvit o nepřezkoumatelnosti jednak proto, že bylo vysvětleno, z jakých důvodů budou vznesené námitky vypořádány teprve v „oddělené“ AZÚR 3b JMK. Jednak se odůvodnění AZÚR 3a JMK a SEA věnují jak hlučnosti, tak kumulativním vlivům souvisejícím s hlučností. Přímo k tématu akustického plánování se vyjadřuje i soud v části V. 8 se závěrem, že nemusí nutně být provedeno na úrovni zásad územního rozvoje. Uvedené námitky proto soud nepovažuje za důvodné.

V. 6 Systémová podjatost v rámci MŽP

106. **Navrhovatelé** poukazují na netransparentnost e-mailové komunikace, jež měla vést k úpravě SEA AZÚR 3 JMK před VP. Stanovisko MŽP ze dne 10. 10. 2023 mělo být řádně vypořádáno (bod 11 výše). Za absurdní završení celého procesu považují navrhovatelé zveřejnění SEA datovaného k březnu 2024, které se objevilo mezi dokumenty při zveřejnění vydané AZÚR 3a JMK na úřední desce Jihomoravského kraje v červnu 2024 a kdy toto hodnocení nebylo citováno ve stanovisku SEA (podrobněji v návrhovém bodě V.11). To, že

MŽP konalo takto zmatečně a de facto vyhovělo subjektům prosazujícím vydání napadeného opatření obecné povahy „pod časovým tlakem“, je dle navrhovatelů indicií systémové podjatosti v rámci MŽP.

107. K základním východiskům systémové podjatosti odkázali navrhovatelé na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2025, č. j. 1 As 146/2024-93 (bod 24):

„Rozšířený senát podotkl, že k pochybám o nepodjatosti postačí i poměrně nízká míra podezření (usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 As 89/2010-119, bod 63; nebo také rozsudek NSS ze dne 10. 8. 2016, č. j. 6 As 190/2015-80, bod 46). Právní úprava vychází z toho, že nebezpečí ovlivnění nežádoucím vztahem je třeba aktivně předcházet tak, aby k tomu pokud možno nikdy nedošlo, a proto připouští, že v některých případech bude z výkonu pravomoci v konkrétní věci vyloučena i osoba, o níž není ani jisté, že u ní nežádoucí vztah existuje. Zákon tedy nevyžaduje jistotu ani přiměřenou pravděpodobnost existence nežádoucího vztahu; dostačuje již, jestliže o nepodjatosti lze pochybovat (rozsudek ze dne 17. 12. 2024, č. j. 9 As 184/2024-163, bod 49; nález Ústavního soudu ze dne 30. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 1/19, bod 39).“

108. Odkázali dále i na body 26-28 a 76-78 tohoto rozsudku. Poukázali na to, že Nejvyšší správní soud označil pro překročení nadkritické míry rizika i kontroverznost budované stavby, která je předmětem četných sporů. Navrhovatelé proto uzavírají, že jimi doložená nezákonná činnost MŽP mohla být způsobena nadkritickým rizikem systémové podjatosti. Stanovisko SEA zatížené nadkritickou mírou systémové podjatosti nelze podle navrhovatelů vnímat jinak než jako nezákonné. To by mělo vést ke zrušení napadeného opatření obecné povahy jako celku.
109. **Odpůrce** predestřenou argumentaci odmítá. Citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu je založený na výchozím předpokladu existence systémového rizika podjatosti. To existuje u úředních osob, které jsou v zaměstnaneckém či jemu obdobném poměru k subjektu, jehož zájmy mohou být v řízení, v němž rozhodují, dotčeny. Z návrhu však vůbec není zřejmé, jaké konkrétní zájmy by MŽP mohlo mít na výsledku řízení a proč by tedy mělo být namíste vůbec uvažovat o riziku možné systémové podjatosti. Jestli navrhovatelé jako v podstatě jedinou indicii rizika systémové podjatosti uvádějí skutečnost, že bylo rozhodnuto v jejich neprospěch, pak toto nelze v duchu výše uvedeného považovat za pádný důvod pro zkoumání rizika systémové podjatosti.
110. **Odpůrce** pro doplnění dodává, že ani samotná existence vztahu mezi úřední osobou a subjektem, jehož zájmy mohou být rozhodnutím dotčeny, neznamená překročení kritické míry systémového rizika, nota bene v případě, kdy takový vztah navrhovatelé ani netvrdí (bod 24 citovaného rozsudku). Nebyly tedy tvrzeny, natož prokázány žádné konkrétní okolnosti, které by mohly vést k překročení kritické míry systémového rizika podjatosti ve smyslu judikatury Nejvyššího správního soudu. Zásadním předpokladem tohoto rizika je existence určitého jasně identifikovatelného zájmu konkrétního orgánu veřejné moci, který řízení vede. Tento zájem musí být bezprostředně spjat s výsledkem rozhodování – typicky zájem majetkový, ekonomický nebo jinak právně relevantní. Takovýto zájem na straně MŽP však navrhovatelé nepopsali.
111. **Soud** souhlasí s účastníky, že jimi citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu shrnuje aktuální východiska judikatury správních soudů k systémové podjatosti ve smyslu § 14 odst.

1 správního řádu. Systémové riziko podjatosti podle něj existuje u úředních osob, které jsou v zaměstnaneckém či jemu obdobném poměru k subjektu, jehož zájmy mohou být v řízení, v němž rozhodují, dotčeny. To je důsledkem nastavení působnosti správních orgánů a povahy právních vztahů mezi těmito orgány a zaměstnanci subjektu (územního samosprávného celku či státu), do něhož jsou tyto orgány zasazeny a v nichž zaměstnanci působí jako úřední osoby. Systémová podjatost takto vystupujících úředních osob není dána samotnou existencí zaměstnaneckého či jiného obdobného poměru, ale pouze v případě překročení kritické míry systémového rizika. Zaměstnanecký či obdobný poměr je však signálem ke zvýšené opatrnosti a „podezřívavosti“, k němuž musí přistoupit další skutečnosti, které způsobí překročení oné kritické míry systémového rizika

112. Navrhovatelé ani podle soudu neuvedli žádné skutečnosti, které by zavdávaly pochybnosti o podjatosti konkrétních úředních osob nebo ministerstva jako takového. Jejich tvrzení zůstávají pouze v rovině věcné kritiky postupu MŽP. Nevyplyvá z nich překročení kritické míry systémového rizika, tedy např. okolnosti svědčící o tom, že nějaký konkrétní zájem může být v dané věci prosazován např. prostřednictvím vztahu ekonomické závislosti úřední osoby na státu či územním samosprávném celku nebo na základě politických vyjádření (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2025, č. j. 6 As 140/2023-47, body 30-34).
113. Co se týče indicie pro riziko systémové podjatosti spočívající v kontroverznosti stavby, Nejvyšší správní soud v navrhovateli citovaném judikátu vyšel z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2012, č. j. 1 As 19/2010-106, který konstatoval: „Stejně tak uvedenou skutečností může být samotná povaha a podstata rozhodované věci, její kontroverznost či politický význam a s tím spojené zájmy. Zjevně a bez dalšího pak uvedenými skutečnostmi budou podezření z nátlaku či snahy přímo ovlivnit rozhodování příslušného pracovníka správního orgánu (úřední osoby) prostřednictvím jeho zaměstnaneckého vztahu.“
114. Soud k tomu připomíná, že navrhovatelé netvrdili žádnou kontroverznost či politický význam záměru, konkrétní vztah závislosti nebo zájmy spojené s úpravou čl. 129b ZÚR JMK nebo celé AZÚR 3a JMK. Pouze předestřeli judikaturu k systémové podjatosti, aniž by ji blíže vztáhli ke skutkovým okolnostem řízení. O favorizování daného záměru nevypovídá ani skutečnost, že MŽP vzneslo 14 zásadních připomínek k VVURÚ, resp. jeho přílohám, ve svém stanovisku z 10. 10. 2023. Věcné výhrady navrhovatelů k tomu, nakolik mohlo MŽP vydat své stanovisko 2024 ke koncepci na základě daného SEA (bod V. 5 výše) či ke komunikaci mezi MŽP a KÚ JMK (kterou však MŽP ve stanovisku přiznává) k založení nadkritického rizika systémové podjatosti nestačí. Tato námitka je tedy nedůvodná.

V. 7 Neposouzení rozumných variant dle směrnice SEA

115. Podle **navrhovatelů** je nepochybné, že znění článku 129b písm. e) ve znění AZÚR 1 JMK, tj. povinnost řešení VRT zakrytím, tunelem či tubusem veřejnosti garantovalo velmi významnou ochranu životního prostředí, podpovrchové územní řešení. Úpravou článku 129b účinných ZÚR JMK došlo k tomu, že neurčitý modifikátor, slovo „např.“, de facto zrušilo tuto garanci vysoké ochrany a umožnilo, aby do území bylo v budoucnu umístěno řešení bez takto významné / garantované ochrany. ZÚR JMK se vrátily do situace, kdy o variantě řešení koridoru VRT od Brna směrem k Břeclavi nebylo rozhodnuto. Jakmile se

situace dostala do této právní polohy, pak systematika stavebního zákona požadovala provést tento krok s volbou a výběrem variant plnohodnotně, povinně se SEA.

116. Návrh zrušit účinné řešení, variantu „zakrytí, tunel, tubus“ nemohl však být bez dalšího následován zahrnutím jiného, byť politicky preferovaného řešení, neboť vznikla situace, že v souladu se závaznou evropskou legislativou bylo nutno v SEA posoudit všechny rozumné varianty. Těchto rozumných a známých variant je celá řada. Jednou z nich je trasování VRT tunelovým řešením pod městem Brnem, a to i s tím, že na něj může navazovat nejen trasování směrem na Modřice, ale i trasování v souběhu s dálnicí D2. Tato varianta je dlouhodobě známá Správě železnic, která disponuje i jejím nedávným detailním rozpracováním na úrovni vyhledávací studie v měříku 1:10 000 (J. K., „*Komplexní řešení VRT pro region Jižní Moravy*“, 2024).
117. Navrhovatelé se opírají o 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 „směrnice SEA“). Protože nebyla plně a včas transponována do národní legislativy, se navrhovatelé domáhají její přímé aplikace, jejího bezprostředního účinku a eurokonformního výkladu.
118. Povinnost aplikace čl. 5 odst. 1 směrnice SEA pro rozumná variantní řešení je respektována i v rozsudcích Krajského soudu v Brně ze dne 26. 11. 2021, č. j. 67 A 6/2021-133; ze dne 28. 2. 2022, č. j. 67 A 10/2021-918; a ze dne 26. 9. 2022, č. j. 64 A 4/2022 -161. K zásadnímu významu směrnice SEA z hlediska posuzování variant se vyjádřil v porovnání s následně aplikovanou směrnicí EIA Nejvyšší správní soud v rozsudku ve věci ZÚR JMK: „směrnice EIA má přes shodný požadavek na posouzení kumulativních vlivů kvalitativně odlišný předmět regulace: soustředí se na posuzování konkrétních projektů a není konstruována na zohlednění širších souvislostí a na posouzení vlivů koncepčních variant plánů a záměrů ve velkém měřítku. Zde je právě dáno široké pole působnosti posuzování SEA včetně kumulativních a synergických vlivů“. Navrhovatelé také odkázali na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 86/2022-197 ze dne 22. 4. 2024, v němž v bodě 142 soud potvrdil povinnost podle čl. 5 směrnice SEA posuzovat v procesu SEA všechny rozumné varianty.
119. Vysokou úroveň ochrany životního prostředí zdůrazňuje i rozsudek Soudního dvora Evropské unie (dále „SD EU“) ze dne 10. 9. 2015, *Dimos Kropias Attikis*, C-473/14. Pokud by s podaným výkladem krajský soud nesouhlasil, navrhovatelé navrhuje, aby k vyjasnění vazby závazné evropské legislativy a národní legislativy, která směrnicí SEA neúplně transponovala, položil předběžnou otázku SD EU.
120. **Odpůrce** nemůže souhlasit se závěry navrhovatelů, podle nichž se v důsledku zrušení „povinně“ podpovrchového řešení vrátily ZÚR JMK do situace, v níž nebylo rozhodnuto o variantě řešení koridoru VRT v úseku od Brna směrem k Břeclavi, v důsledku čehož by měla být projednáno trasování VRT prosazované navrhovateli. Opakuje, že dřívější řešení neznamenovalo podpovrchové vedení. Požadavky směrnice SEA na posouzení alternativních variant řešení, včetně požadavků rozvedených v související judikatuře SD EU, jsou v procesu posuzování vlivů na životní prostředí relevantní pouze tehdy, pokud konkrétní změna územně plánovací dokumentace otevírá otázku volby mezi různými variantami řešení záměru. V případě AZÚR 3a JMK však tato situace nenastala, neboť nedošlo ke změně základní koncepce řešení ani k novému vymezování či trasování koridoru. Odpůrci nelze

vytýkat nedodržení požadavků směrnice SEA a judikatury SD EU na kvalitu posouzení alternativních variant záměru v situaci, kdy jejich posouzení neprováděl, neboť pro to v dané fázi územního plánování nebyl důvod.

121. **Správa železnic** připomněla, že předmětem napadeného opatření obecné povahy nebylo posuzování různých variant trasování VRT v dotčených úsecích. O zvolené variantě trasování již bylo v minulosti závazně rozhodnuto, proto tuto otázku nelze již v současné době napadat.
122. **Soud** připomíná svůj závěr, že vložení slova „např.“ nevyvolalo potřebu nového SEA (V. 4 výše). Proto na uvedenou změnu nemohla dopadat ani hypotetická povinnost posuzovat v rámci SEA různé varianty řešení (viz také rozsudek zdejšího soudu ze dne 23. 1. 2025, č. j. 66 A 6/2024-687, bod 282). Proto ani soud nespatřuje důvod k předložení předběžné otázky SD EU.
123. Garance nadstandardní ochrany zůstává v čl. 129b ZÚR JMK zachována. Jak bylo i výše uváděno, tento požadavek se promítá i do stanoviska MŽP 2024 ke koncepci a jeho odůvodnění. Je to jeden z povinných úkolů pro územní plánování vyplývajících z aktualizovaných ZÚR JMK
124. Soud je přesvědčen, že upřesnění technického řešení protihlukových opatření pro potřeby úkolů pro územní plánování nevrací celý proces vymezování VRT Jižní Morava na úplný počátek. Návrhový koridor DZ11 byl vymezen již AZÚR 1 JMK. Na jeho prostorovém vymezení se nyní nic nemění, pouze se upřeshňují modalita jeho technického provedení. Nicméně v době přijímání AZÚR 1 JMK bylo skutečně možné dovolávat se posouzení rozumných variant dle čl. 5 směrnice SEA včetně Optimalizované varianty podle projektu Jiřího Kalčíka. K tomu ostatně přistoupili před zdejším soudem jiní navrhovatelé v případě odlišných částí tohoto opatření obecné povahy (rozsudek zdejšího soudu ze dne 28. 2. 2022, č. j. 67 A 10/2021-918; navrhovateli zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2025, č. j. 2 As 86/2022-197).
125. Daná námitka tedy není důvodná. Soud v tomto kontextu nepovažoval za nutné se vypořádávat s dalšími souvisejícími úvahami navrhovatelů a s judikaturou, na niž odkazují, neboť by to bylo pro účely posouzení tohoto návrhového bodu nadbytečné.

V. 8 Neprovedení akustického plánování a jeho vyhodnocení v SEA

a) Shrnutí argumentů účastníků

126. **Navrhovatelé** dále namítají, že povinností pořizovatele napadeného opatření obecné povahy bylo provést akustické plánování podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/49/ES ze dne 25. června 2002 o hodnocení a řízení hluku ve venkovním prostředí (dále „směrnice o hodnocení hlučnosti“). Tato povinnost nastává, i pokud se SEA neprovádí. Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, je neúplnou transpozicí dané směrnice. Odkazuje v § 34 odst. 1 na prováděcí předpis. Příslušné nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, však nepojednává o akustickém plánování. Termín „akustické plánování“ je použit pouze v bodě 6 přílohy č. 1 k vyhlášce č. 315/2018 Sb., o strategickém hlukovém mapování. Vadou transpozice je že absentuje specifikace / definice dle směrnice o hodnocení hlučnosti,

že „akustické plánování“ se provádí pro územní plánování a plánování dopravy. Následně byla vydána směrnice Komise (EU) 2015/996 ze dne 19. května 2015 o stanovení společných metod hodnocení hluku podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/49/ES.

127. Navrhovatelé k tomu dodávají, že změna čl. 129b písm. e) ZÚR JMK se přímo týká dopravního plánování v rámci územního plánování. Je tedy nepochybné, že v rámci územního plánování muselo být provedeno i akustické plánování, a to i bez přímé vazby na SEA. Jakákoli varianta, která není podpovrchová, má zcela jiné vlivy na životní prostředí a veřejné zdraví. V reakci na repliku připomínají, že v souladu se závaznou evropskou legislativou bylo povinností pořizovatele, a to i specificky pro územní plánování, provést tzv. akustické plánování.
128. Vzhledem k tomu, že v ČR nebyl plně naplněn čl. 14 směrnice o hodnocení hlučnosti, ukládající povinnost členským státům EU uvést v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí do 18. 7. 2004, mohou se navrhovatelé dovolávat přímo ustanovení obou předmětných směrnic, tedy i provádění „akustického plánování“ pro územní plánování, a to v souladu se směrnicí o hodnocení hlučnosti, a to s aplikací společných metod hodnocení pro „hluk ve venkovním prostředí“, detailně rozpracovaných na více než 800 stranách směrnice Komise (EU) 2015/996. Tento právní rámec nebyl pro napadené opatření obecné povahy naplněn, což je právní vadou. V každém případě v základě hodnocení musí být „společné metody hodnocení pro hluk ve venkovním prostředí“ dle směrnice o hodnocení hlučnosti. To platí, i když vyhodnocování hlučnosti není prováděno podle zákona č. 258/2000 Sb., ale podle přílohy starého stavebního zákona, resp. zákon o posuzování vlivů na životní prostředí.
129. **Odpůrce** nikdy nepopíral, že otázka hlukového zatížení musí být posouzena při zpracování ZÚR JMK. Naopak opakovaně zdůraznil, že problematika vlivu hluku na veřejné zdraví je součástí SEA. Toto posouzení však musí odpovídat míře konkrétnosti samotné územně plánovací dokumentace. Proto odpůrce nesouhlasí, že vložení slova „např.“ do bodu 129b textové části ZÚR JMK vyvolalo povinnost provést nové vyhodnocení hlukové zátěže. Z logiky věci nemohlo vložení tohoto slova dojít ke změně hlukové zátěže. Dřívější textace neznamenal povinnost podpovrchového vedení, jak dokládal i k předchozím návrhovým bodům. Stanovení podmínek k dodržování hlukových limitů je navíc v zásadě až předmětem navazujících řízení. Úkol pro obecní územní plánování spočívající v povinnosti přijmout nadstandardní protihluková opatření zůstal zachován i ve znění po nabytí účinnosti napadeného opatření obecné povahy. Nově mohou protihluková opatření mít i jinou podobu než překrytí, tunel nebo tubus, účinnost opatření však musela zůstat shodná. Opakované provádění vyhodnocení hlukové zátěže by tedy bylo zcela zbytečné.
130. **Odpůrce** zároveň konstatuje, že rozsah a podrobnost provedeného vyhodnocení vlivů na životní prostředí plně odpovídaly požadavkům čl. 5 odst. 2 směrnice SEA, dle něhož: „Zpráva o vlivech na životní prostředí vypracovaná podle odstavce 1 obsahuje informace, které lze rozumně vyžadovat, s přihlédnutím ke stávajícím znalostem a metodám posuzování, obsahu a úrovni podrobnosti plánu nebo programu, jeho fázi v procesu rozhodování a k rozsahu, ve kterém lze některé aspekty vhodněji posuzovat na různých úrovních, aby se zabránilo opakovanému posuzování.“ Míra podrobnosti informací, které mají být poskytnuty v rámci zprávy o posouzení vlivů na životní prostředí, tedy musí vždy odpovídat úrovni podrobnosti příslušného plánu nebo programu, jeho fázi v procesu

rozhodování a rozsahu, v jakém lze některé aspekty vhodněji a efektivněji posuzovat až na navazujících úrovních řízení, aby se zabránilo opakovanému či nadbytečnému posuzování týchž otázek. S ohledem na tuto úpravu i ustálenou judikaturu vnitrostátních soudů byla problematika hlukové zátěže, stejně jako jiné environmentální aspekty, řešena v rámci procesu SEA přiměřeně úrovni zpracované dokumentace a její konkrétnosti. Tento přístup je rozveden např. v rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 2. 8. 2022, č. j. 65 A 3/2017-2056, str. 29 a 30. Podrobné posouzení, včetně naplnění požadavků na ochranu proti hluku, je pak v souladu se směrnicí i s rozhodovací praxí vnitrostátních soudů předmětem až následných řízení.

131. **Správa železnic** podotýká, že vytýkaná změna bodu 129b textové části ZÚR JMK nemá negativní dopad na protihlukovou ochranu. Požadavek na zajištění územních podmínek pro nadstandardní protihluková opatření zůstal zachován. Konkrétní technické řešení není předmětem koncepční fáze v rámci ZÚR, ale až navazujících fází. Hygienické limity plynoucí z příslušné legislativy budou muset být dodrženy. Schválením napadeného opatření obecné povahy tak nemohlo dojít k žádnému zásahu do práv navrhovatelů.

a) Hodnocení soudu

132. Směrnice o hodnocení hlučnosti definuje akustické plánování v čl. 3 písm. u) následujícím způsobem:

„akustickým plánováním“ rozumí řízení postupu při vytváření budoucí akustické situace pomocí plánovaných opatření v rámci územního plánování, inženýrských opatření v oblasti dopravních systémů, plánování dopravy, snižování hluku ochrannými protihlukovými opatřeními a řízením oblasti zdrojů hluku;

133. Krajský soud předesílá, že tématu akustického plánování se již věnoval v celá řadě svých judikátů (rozsudky ze dne 28. 2. 2022, č. j. 67 A 10/2021-918; ze dne 26. 9. 2022, č. j. 64 A 4/2022-161; ze dne 3. 1. 2024, č. j. 73 A 5/2023-153; ze dne 26. 11. 2024, č. j. 66 A 1/2023-224; ze dne 23. 1. 2025, č. j. 66 A 6/2024-687). Z této judikatury vyplývá, že za některých okolností je vhodné, aby akustické plánování proběhlo na úrovni zásad územního rozvoje, někdy v souvislosti s územním plánováním v obcích.
134. Definici akustického plánování v čl. 3 písm. u) směrnice o hodnocení hlučnosti nelze chápat tak, že řízení postupu při vytváření budoucí akustické situace pomocí plánovaných opatření musí probíhat ve všech v ní uvedených oblastech zároveň, tj. v rámci územního plánování, inženýrských opatření v oblasti dopravních systémů, plánování dopravy, snižování hluku ochrannými protihlukovými opatřeními a řízením oblasti zdrojů hluku. Soud toto ustanovení čte jako alternativy a s ohledem na to, že jde o směrnici, je pak v gesci členských států, jak tuto směrnici provedou (rozsudek zdejšího soudu ze dne 23. 1. 2025, č. j. 66 A 6/2024-687, bod 305).
135. Zároveň si soud všímá, že hlukové zátěži obyvatelstva se podrobně věnuje SEA v části A.3.3 a A.5.1., v níž zmiňuje i železniční koridor v úseku Modřice – Břeclav. Výslovně uvádí: „V koridoru DZ11 je VRT vedena v trase stávající tratě. Zásah do vedení tratě tak musí být nutně spojený s podmínkou dodržení hlukových limitů v místech nejbližší obytné zástavby. Konkrétní technické řešení protihlukových opatření bude specifikováno v projektové dokumentaci záměru.“ Dále se hlukovému zatížení věnuje SEA v částech A.6.2.2, A.6.3.4 a

A.8 při vymezování opatření, přičemž počítá se zpracováním společné hlukové studie. Podrobně se věnuje hlukové situaci také stanovisko MŽP 2024 ke koncepci, což se promítá i do jeho výrokové části. Odůvodnění AZÚR 3a JMK poté připomíná, že součástí rozboru vlivů územně plánovací dokumentace na životní prostředí je pravidelně prováděno jako monitoring sledovaných jevů dle § 28 starého stavebního zákona. Jedním ze sledovaných indikátorů má být také podíl území s překročenými hygienickými limity hluku pro chráněné venkovní prostory a chráněné venkovní prostory staveb, případně podíl území s překročenými mezními hodnotami hlukové expozice.

136. Akustické studie a specifická protihluková opatření budou zpracovávány a vyhodnocovány až v navazujících řízeních k jednotlivým záměrům, kdy budou známy jejich konkrétní technické parametry. To má také přímou návaznost na Úkoly pro územní plánování, jež upravuje bod 129b ZÚR JMK. Konec konců jedním z prostředků akustického plánování dle čl. 3 písm. u) dané směrnice je také „snižování hluku ochrannými protihlukovými opatřeními“. A to je také jeden z Úkolů pro územní plánování vyplývajících z bodu 129b ZÚR JMK – zajistit územní podmínky pro nadstandardní protihluková opatření. Jakkoli soud nevnímá požadavek dané směrnice na provedení akustického plánování právě při přijímání zásad územního rozvoje, do jisté míry současné ZÚR JMK již definici akustického plánování uvádějí v život.
137. Soud tedy uzavírá, že v rámci aktualizace zásad územního rozvoje příslušné orgány zohlednily požadavky na ochranu proti hlukové zátěži v míře detailu a rozsahu, odpovídajícím této fázi územního plánování. Tato námitka je tedy nedůvodná.

V. 9 Neproporcionalita AZÚR 3a JMK

a) Shrnutí argumentů účastníků

138. **Navrhovatelé** zdůrazňují, že omezení a zásahy do práv dotčených osob, které vyplývají z opatření obecné povahy, musí mít dle judikatury správních soudů ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody, musí být činěny jen v nezbytně nutné míře, co nejšetrnějším ze způsobů, vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačně a s vyloučením libovůle. Neproporcionální je proto mj. takové vymezení dopravních koridorů, které není ve vztahu k cílům územního plánování, resp. konkrétnímu opatření obecné povahy, rozumně zdůvodnitelné (např. jde o zjevně nerealizovatelný záměr) a/nebo které není dostatečným způsobem zdůvodněno (viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2010, č. j. 4 Ao 4/2010-195, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2011, č. j. 2 Ao 3/2011-150). Navrhovatelé se cítí dotčeni z hlediska zásahu do práva na příznivé životní prostředí. Tyto zásahy nejsou důvodné, když existují jiné varianty řešení, které by představovaly výrazně nižší zátěž pro dotčené území.
139. Napadené opatření obecné povahy nesplňuje kritérium vhodnosti. Je v rozporu se základními cíli a úkoly územního plánování, jak jsou vymezeny v § 18 a 19 starého stavebního zákona, a to zejména s cílem vytvářet předpoklady pro udržitelný rozvoj území a předpoklady pro výstavbu, požadavkem na komplexní řešení účelného využití a prostorového uspořádání území, požadavkem stanovovat koncepci rozvoje území s ohledem

na hodnoty a podmínky území a požadavkem na prověřování a vytváření podmínek pro hospodárné vynakládání prostředků z veřejných rozpočtů na změny v území.

140. Povinným cílem územního plánování dle ustálené judikatury je minimalizace zásahu a subsidiarity. I jen samotný požadavek „minimalizovat“ vlivy znamená, že musí být posouzeno více variant a z nich by měla být přezkoumatelně vybrána ta, která vlivy prokazatelně minimalizuje, resp. by bylo přezkoumatelně prokázáno, že vlivy byly „sníženy“ či „zmírněny“ relativně oproti jiné (rozumné) variantě. Tedy bez posouzení více variant nebylo možné dospět k přezkoumatelnému závěru o provedené minimalizaci, nebylo možno varianty porovnávat a nalézt požadovanou minimalizaci.
141. Podle navrhovatelů nesplňuje ani kritérium potřeby, a to za existence jiných rozumných variant. Konečně ho nelze považovat za proporcionální ani ve vztahu k zásahu do práv. Proveditelnost záměru bez ochrany řešením bez „zakrytí, tunelu, tubusu“ nebyla navíc ani řádně prověřena.
142. Ze zásady předběžné opatrnosti (§ 13 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí) a rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci *ZÚR JMK* vyplývá, že je potřeba vycházet z nejhorší možné varianty a zohlednit i takové plánované záměry (činnosti), jejichž realizace je v budoucnu nejistá.“ Prvním předpokladem k naplnění této základní zásady je nutno „nejhorší možnou variantu“ vybrat. K tomu je potřeba také porovnat různé varianty, aby o nějaké konkrétní variantě bylo možno konstatovat, že toto je právě ta nejhorší varianta a ta bude vyhodnocena k naplnění základní zásady. V této souvislosti odkazují navrhovatelé také na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 3. 2018, č. j. 1 As 337/2018-48, k otázce svévole a diskriminace, a rozsudku ze dne 20. 2. 2019, č. j. 9 As 230/2017-90, k otázce subsidiarity a minimalizace zásahu.
143. **Odpůrce** právní názor navrhovatelů odmítá. Odkazuje na svou dřívější argumentaci k tomu, že vložení slova „např.“ nemůže představovat změnu, vyžadující provedení nového posouzení variant řešení. Dále odpůrce zdůrazňuje, že základní koncepce vedení koridoru a výběr variant byly již vyčerpávajícím způsobem posouzeny v rámci předchozích stupňů pořizování a schvalování *ZÚR JMK*, včetně vyhodnocení vlivů na životní prostředí. Vložením slova „např.“ do bodu 129b textové části *ZÚR JMK* nedošlo k žádné změně trasy ani ke změně úrovně ochrany, nýbrž pouze k rozšíření demonstrativního výčtu možných opatření, přičemž účinnost ochrany dotčených lokalit byla plně zachována. Za této situace neexistuje žádný důvod k opakování posouzení variant či k revizi již vyhodnocených alternativ. Argumentace navrhovatelů, která staví nutnost nového posouzení variant pouze na jazykové úpravě spočívající ve vložení slova „např.“, je tedy zjevně nedůvodná a nesprávně aplikuje princip proporcionality i požadavek na výběr nejméně zatěžující varianty.
144. V souladu s výše citovanou judikaturou, zejména rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 2. 8. 2022, č. j. 65 A 3/2017-2056, a rozsudkem Nejvyššího správního soudu ve věci *ZÚR JMK* je nutno posuzovat zákonnost (tj. i přiměřenost) pouze provedené změny o sobě samé, nikoliv výsledného stavu, pokud tento výsledný stav zde byl již před touto změnou a nedošlo k zásahu do základní koncepce či funkce dotčeného území.

b) Hodnocení soudu

145. Soud předesílá, že v otázce meritorního přezkumu opatření obecné povahy vychází ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu z pětistupňového algoritmu, vyjádřeného již v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98. Daný algoritmus spočívá v pěti krocích, a to za prvé, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem (materiální kritérium); za páté, v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti právní regulace). Soud při přezkumu postupuje od prvního kroku k dalším s tím, že pokud u některého z kroků algoritmu shledá důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, aplikací dalších kroků se již nezabývá. Doposud soud neshledal v prvních čtyřech krocích vadu, jež by měla vést ke zrušení napadeného opatření obecné povahy.
146. U posledního kroku algoritmu už se přísně vzato nejedná o zkoumání zákonných požadavků, jimiž by se musel soud zabývat i bez návrhu. Proto s ohledem na subsidiaritu soudní ochrany při zkoumání přiměřenosti přijatého řešení se může zabývat pouze tím, jak se s touto otázkou vypořádal v odůvodnění opatření obecné povahy odpůrce. Ten je zpravidla povinen tak učinit právě pouze na základě námitky či připomínky uplatněné v procesu přijímání opatření obecné povahy (§ 172 odst. 5 správního řádu). Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011-43, „*v případě přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy (podle § 101a a násl. s. ř. s.) z hlediska jeho proporcionality není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu na jedné straně a ochrany vlastnictví navrhovatelů na straně druhé, pokud tuto úvahu před ním neprovedl z důvodu zaviněné pasivity navrhovatelů příslušný správní orgán. Takovýto postup by byl rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace.*“
147. Současně platí, že procesní pasivita navrhovatele ve fázích správního řízení předcházejícího přijetí opatření obecné povahy může být způsobena faktory subjektivními i objektivními. Její význam pro úspěšnost žaloby posoudí soud (§ 101a a násl. s. ř. s.) s přihlédnutím ke všem individuálním okolnostem případu, a to při zkoumání procesního postupu správního orgánu, při hodnocení případného rozporu opatření obecné povahy s právními předpisy, jakož i při hodnocení přiměřenosti zásahu do práv a povinností navrhovatele (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116).
148. V daném případě je pro soud zásadní, že navrhovatel a) se před konáním veřejného projednání návrhu AZÚR 3 JMK podrobně vyjádřil včetně zaslání několika příloh. Nicméně ve svých námitkách z 8. 10. 2023 otázku přiměřenosti AZÚR 3 JMK nenastolil. Navrhovatel b) se v tomto procesu nevyjádřil nijak s výjimkou podnětu na konkrétní rozumnou variantu trasování VRT. Čili navrhovatel a) si byl dobře vědom procesu pořizování aktualizace opatření obecné povahy. Byť se nyní navrhovatelé podrobně vyjádřili ke své aktivní procesní legitimaci k soudnímu přezkumu, nedoložili, že by otázku přiměřenosti v průběhu pořizování aktualizace ZÚR JMK nadnesli. To stejné platí i o argumentech svévolí a diskriminací. Nedali tak příležitost odpůrci, aby na ni reagoval. Nedoložili ani faktory

subjektivní či objektivní, které by jim v tom bránily. Správa železnic na tento právní stav poukázala jak ve svém vyjádření (bod 27 výše), tak při ústním jednání. Proto nemůže být pro navrhovatele hodnocení této otázky překvapivé.

149. Soud proto uzavírá, že nepodáním námitek navrhovatelé do značné míry negativně předurčili osud návrhových bodů namítajících neproporcionalitu přijaté regulace. Odpůrci nelze vyčítat, že v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy nereagoval na argumentaci, kterou mu navrhovatelé nepředložili. Soud může přezkoumat z tohoto hlediska jen ty aspekty regulace, k jejichž důvodům se odpůrce (z vlastní iniciativy nebo v důsledku podání námitek jinou osobou) vyjádřil (obdobně judikoval v nedávné době Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 18. 3. 2025, č. j. 37 A 85/2024-56, bod 34, či rozsudkem ze dne 28. 2. 2025, č. j. 54 A 78/2024-149, bod 135).
150. Nadto má soud pochybnosti, nakolik může vložení slova „např.“ vůbec představovat zásah do práv navrhovatelů pro potřeby hodnocení proporcionality. Toto slovo pouze upřesňuje možnosti podoby nadstandardních protihlukových opatření, jež budou vybírána v budoucnu v dalších řízeních.

V. 10 Neprovedení veřejného projednání AZÚR 3a JMK, neprojednání SEA

151. **Navrhovatelé** dále připomínají, že neproběhlo veřejné projednání návrhu AZÚR 3a JMK, ani SEA pro toto opatření obecné povahy. Tento postup je v rozporu jak s kogentním právním předpisem, starým stavebním zákonem, tak i zákonem o posuzování vlivů na životní prostředí a se závaznou evropskou legislativou, směrnicí SEA. Tato zásadní vada se dotýká celého napadeného opatření obecné povahy, proto by měla vést k jeho zrušení jako celku.
152. **Odpůrce** k tomuto bodu poukázal na skutečnost, že pořizování AZÚR 3a JMK navazovalo na pořizování AZÚR 3 JMK. Na celý proces je proto nutné nahlížet v tomto kontextu, jako na jeden komplexní celek. V rámci pořizování AZÚR 3 JMK bylo zpracováno VVURÚ, jehož součástí byla rovněž SEA (oddíl A VVURÚ). Tyto návrhy byly dne 3. 10. 2023 řádně veřejně projednány. Po rozdělení procesu pořizování AZÚR 3 JMK na AZÚR 3a JMK a AZÚR 3b JMK vydalo MŽP stanovisko 2024 ke koncepci, v němž konstatovalo, že SEA zpracované pro AZÚR 3 JMK je relevantním podkladem také pro vydání stanoviska k AZÚR 3a JMK. Zpracování nového SEA pouze pro účely pořízení AZÚR 3a tedy nebylo potřeba.
153. Požadavky, které MŽP k danému záměru stanovilo, náležely do fáze projektové přípravy stavby a její realizace. Ani po jejich zapracování tedy nebylo nutné opakovaně veřejně projednávat AZÚR 3a JMK ani k ní zpracované VVURÚ, resp. SEA. Z toho důvodu došlo pouze k úpravě textu návrhu AZÚR 3a JMK a VVURÚ do finální podoby, v níž byly dokumenty předloženy Zastupitelstvu, a v níž byly po vydání AZÚR 3a JMK rovněž zveřejněny na webu odpůrce. Veškeré změny provedené AZÚR 3a JMK tedy byly po obsahové stránce veřejně projednány již v procesu pořizování AZÚR 3 JMK, stejně jako relevantní SEA. Po rozdělení procesu pořizování aktualizace ZÚR již nenastala žádná okolnost, kvůli které by bylo namístě návrh AZÚR 3a JMK nebo pro něj relevantní SEA znovu veřejně projednat.

154. Odpůrci rovněž není zřejmé, jakým způsobem by toto jeho tvrzené pochybení mohlo prakticky zasáhnout do subjektivních právní sféry navrhovatelů. Z usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2024, č. j. 7 As 5/2024-38, vyplývá požadavek na to, aby případné procesní pochybení, jestliže má být důvodem pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, bylo způsobilé projevit se v právní sféře navrhovatele. Obdobně judikoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 4. 2017, č. j. 3 As 126/2016-38. Navrhovatelé v rámci tohoto bodu nekonkretizují, v čem by tvrzené procesní pochybení mělo vést ke konkrétnímu zásahu do jejich subjektivních práv, a nepředkládají žádný důkaz či specifikaci takového zásahu. Jak vyplývá z uvedené judikatury Nejvyššího správního soudu, pouhá procesní vada bez tvrzení a prokázání konkrétního zásahu do právní sféry navrhovatelů není způsobilá založit důvod ke zrušení opatření obecné povahy.
155. **Správa železnic** akcentuje, že vše, co je obsahem napadeného opatření obecné povahy již bylo předmětem veřejného projednání. Do AZÚR 3a JMK se nedostalo nic, co by již nebylo obsaženo v návrhu AZÚR 3 JMK. Obdobné závěry platí i k SEA.
156. **Soud** sdílí náhled odpůrce v tom, že na přijímání AZÚR 3 JMK a AZÚR 3a JMK je nutno nahlížet jako na celek. Navrhovatelé netvrdili, zda AZÚR 3a JMK přináší něco nového nad rámec AZÚR 3 JMK. Ze srovnání obou dokumentů je patrné, že přebírá jeho text, týkající se úseku VRT vedoucího na Břeclav. Z toho důvodu je i SEA pořizováno pro AZÚR 3 JMK použitelné jako podklad pro tvorbu SEA AZÚR 3a JMK. Protože bylo VVURÚ včetně SEA AZÚR 3 JMK před VP veřejně projednáno dne 3. 10. 2023, nebylo za těchto okolností potřeba podrobovat SEA AZÚR 3a JMK novému veřejnému projednání. To by bylo nezbytné dle § 39 odst. 5 ve spojení s § 42b odst. 3 starého stavebního zákona, došlo-li by na základě veřejného projednání k podstatné úpravě návrhu zásad územního rozvoje a MŽP ve svém stanovisku uvedlo, zda tato podstatná úprava vyžaduje posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí, popřípadě stanoví podrobnější požadavky podle § 10i zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. K tomu nedošlo. I stanovisko MŽP 2024 ke koncepci pracuje se SEA pro AZÚR 3 JMK jako s použitelným podkladem pro SEA AZÚR 3a JMK.
157. Soud tedy uzavírá, že tato námitka není důvodná.

V. 11 Vadné vydání AZÚR 3a JMK

a) Shrnutí argumentů účastníků

158. **Navrhovatelé** upozorňují, že zastupitelům nebylo v datovém úložišti poskytnuto SEA. Tento nedostatek nepopírá ani materiál pro 24. zasedání Zastupitelstva, kde jako přílohy jsou uvedeny pouze Příloha č. 1 „Aktualizace č. 3a ZÚR JMK – opatření obecné povahy“, Příloha č. 2 „stanoviska dotčených orgánů a jejich vyhodnocení“ a Příloha č. 3 „stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj ČR“. SEA zde uvedeno není. Bez existence veřejně projednaného SEA nebyly podklady pro přijetí usnesení Zastupitelstva úplné.
159. Navrhovatelé dodávají, že ke zveřejnění nově zpracovaného SEA došlo de facto až nepřímo a mimo dobu pořizování napadeného opatření obecné povahy, a to prostřednictvím internetového odkazu www.jmk.cz/content/29502, který byl uveden až ve veřejné vyhlášce hejtmána JMK datované sice dne 29. 4. 2024, č. j. JMK 79066/2024, avšak která byla

zveřejněna na úřední desce odpůrce až v době po vydání napadeného opatření obecné povahy, konkrétně dne 31. 5. 2024.

160. Povinnost existence zveřejněného SEA plyne jak ze závazné evropské legislativy, tak i z § 16 odst. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Zde se jedná o zveřejnění na internetovém portále MŽP CENIA, tj. v informačním systému SEA. Nebylo možné však odkázat ani na toto zveřejnění a není možné na něj odkázat ani v současnosti, neboť zde se SEA datované „březen 2024“ nenachází. Na portále MŽP, tj. v informačním systému SEA zveřejněné stanovisko SEA nebylo vydáno na základě tohoto „nového“ SEA. Adresář „*návrh aktualizace*“ na tomto portále neobsahuje ani návrh AZÚR 3a JMK, ale pouze nerelevantní návrh AZÚR 3 JMK ze srpna 2023, a to jeho textovou část výroku. V podadresáři označeném „*odůvodnění*“ se pak nenachází text odůvodnění, ale jen tři výkresy grafické části odůvodnění, a to opět pro nerelevantní návrh AZÚR 3 JMK ze srpna 2023. Jedná se tedy o nerelevantní návrh opatření obecné povahy. Jistě není vhodné, aby MŽP konalo takto zavádějícím a nezákonným způsobem, kdy na internetové stránce pro návrh A3a ZÚR JMK zveřejňuje dokumenty pro návrh A3 ZÚR JMK.
161. Navrhovatelé uzavírají, že položka ZIP s názvem „24_JMK_29861_A3a_ZUR_JMK_zadost_p2_VVURU_oddíl_A_SEA po VP“ obsahuje zcela odlišné dokumenty než SEA zveřejněné odkazem z vyhlášky hejtmana JMK (vydané dne 31. 5. 2024) a zveřejněné na webu JMK, což dokládají tabulkou srovnávající zveřejnění MŽP ze dne 15. 3. 2024 a JMK odkazem z vyhlášky zveřejněné dne 31. 5. 2024. Proto konstatují, že nepředložení SEA a absence zveřejnění upraveného SEA v době zasedání Zastupitelstva mělo bez dalšího za následek nicotnost vydání AZÚR 3a JMK.
162. **Odpůrce** opakuje, že ani v tomto případě navrhovatelé neuvádějí, jakým způsobem jimi tvrzené pochybení mělo prakticky zasáhnout do jejich subjektivních práv. Jak přitom odpůrce uvedl ve vyjádření k bodu č. 10, z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 5. 6. 2024, č. j. 7 As 5/2024-38, a ze dne 26. 4. 2017, č. j. 3 As 126/2016-38) vyplývá požadavek na to, aby případné procesní pochybení, jestliže má být důvodem pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, bylo způsobilé projevit se v právní sféře navrhovatele.
163. Odpůrci není zřejmé, jak mohlo do práv navrhovatelů zasáhnout, pokud by Zastupitelstvu nebylo v materiálech pro zasedání předloženo SEA. Pokud by tomu tak bylo, zasažena by byla práva zastupitelů, kteří mohli svůj nesouhlas projevit při hlasování. Do práv navrhovatelů jako ekologických spolků by však nijak zasaženo nebylo, a nebyly ani tvrzeny konkrétní skutečnosti, které by tuto tezi vyvracely.

b) Hodnocení soudu

164. V souvislosti se vzneseným návrhovým bodem soud nastiňuje příslušný právní rámec a připomíná, že AZÚR 3a JMK nabyla účinnost dne 15. 6. 2024:
- podle § 7 odst. 2 písm. a) starého **stavebního zákona** vydává zastupitelstvo kraje v samostatné působnosti zásady územního rozvoje,
 - podle § 40 odst. 2 starého stavebního zákona jsou součástí odůvodnění zásad územního rozvoje mj. základní informace o výsledcích vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území včetně výsledků vyhodnocení vlivů na životní prostředí,

- podle § 41 odst. 1 starého stavebního zákona předkládá krajský úřad zastupitelstvu kraje návrh na vydání zásad územního rozvoje s jejich odůvodněním,
- podle § 42 odst. 9 a 10 starého stavebního zákona se aktualizace zásad územního rozvoje zpracovává, projednává a vydává v rozsahu měněných částí. Aktualizaci zásad územního rozvoje a úplné znění zásad územního rozvoje po této aktualizaci kraj doručí veřejnou vyhláškou; dnem doručení aktualizace zásad územního rozvoje a úplného znění nabývá aktualizace účinnosti.
- podle § 25 odst. 2 **správního řádu** platí, že doručení veřejnou vyhláškou se provede tak, že písemnost, popřípadě oznámení o možnosti převzít písemnost, se vyvěsí na úřední desce správního orgánu, který písemnost doručuje; na písemnosti se vyznačí den vyvěšení. Písemnost nebo oznámení se zveřejní též způsobem umožňujícím dálkový přístup. Patnáctým dnem po vyvěšení se písemnost považuje za doručenou, byla-li v této lhůtě splněna i povinnost podle věty druhé.
- z § 172 ve spojení s § 173 správního řádu vyplývá, že opatření obecné povahy správní orgán oznámí veřejnou vyhláškou, kterou vyvěsí na své úřední desce. Pokud návrh opatření obecné povahy (podle § 173 odst. 1 téhož zákona toto ustanovení platí i pro opatření obecné povahy) není možné vzhledem k rozsahu zveřejnit na úřední desce v úplném znění, pak musí být na úřední desce uvedeno, o jaké opatření obecné povahy jde, čímž zájmů se přímo dotýká a kde a v jaké lhůtě se lze s návrhem seznámit. Úplné znění návrhu včetně odůvodnění však musí být i v takovém případě zveřejněno způsobem umožňujícím dálkový přístup.

165. Z uvedeného přehledu vyplývá, že starý stavební zákon nepodmiňuje hlasování zastupitelstva o návrhu na vydání zásad územního rozvoje předložením zastupitelům SEA. SEA AZÚR 3a JMK bylo přitom k dispozici ve správním spise. Podle § 41 odst. 1 starého stavebního zákona předkládá krajský úřad návrh na vydání zásad územního rozvoje s jejich odůvodněním. Z usnesení Zastupitelstva č. 2623/24/Z24 ze dne 25. 4. 2024 se podává, že Zastupitelstvo bylo seznámeno s textovou částí odůvodnění.

166. Ani vydání zásad územního rozvoje není podmíněno vydáním SEA způsobem umožňujícím dálkový přístup, natož v nějaké konkrétně stanovené lhůtě. Kraj doručuje veřejnou vyhláškou aktualizaci zásad územního rozvoje a úplné znění zásad územního rozvoje. Ty se zveřejní též způsobem umožňujícím dálkový přístup. K tomu došlo prostřednictvím veřejné vyhlášky hejtmana Jihomoravského kraje ze dne 29. 4. 2024 (bod 16 výše). Sami navrhovatelé připouštějí, že v této vyhlášce je uveden internetový odkaz na portál Jihomoravského kraje. V něm je zveřejněno Vyhodnocení vlivů Aktualizace č. 3a Zásad územního rozvoje JMK na udržitelný rozvoj území, březen 2024, včetně dalších dokumentů souvisejících s AZÚR 3a JMK.

167. Soud uzavírá, že námitka ohledně nedostatků vydání AZÚR 3a JMK je nedůvodná. Namítaná opožděnost zveřejnění SEA způsobem umožňujícím dálkový přístup nemůže zpochybnit zákonnost vydání napadeného opatření obecné povahy. Namítaná neúplnost nebo nepřesnost dokumentace na portálu České informační agentury životního prostředí CENIA rovněž nepředstavuje vadu, vedoucí ke zrušení napadeného opatření obecné povahy. Zvláště když tato dokumentace je dostupná na jiném místě způsobem umožňujícím dálkový přístup ve smyslu § 25 odst. 2 správního řádu.

VI. Závěr a náklady řízení

168. Soud neshledal žádný z návrhových bodů důvodným. Zároveň nezjistil vadu, k níž by musel přihlédnout i bez námítky. Návrh na zrušení AZÚR 3a JMK proto zamítl (§ 101d odst. 2 věta druhá s. ř. s.).
169. O nákladech řízení zdejší soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelé ve věci nebyli úspěšní, a proto jim nenáleží právo na náhradu nákladů řízení. To by náleželo procesně úspěšnému odpůrci. Zdejší soud však nezjistil, že by odpůrci vznikly účelně a důvodně vynaložené náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti, nadto odpůrce náhradu žádných nákladů řízení ani nepožadoval, a proto zdejší soud rozhodl, že se odpůrci, byť procesně úspěšnému, náhrada nákladů řízení nepřiznává.
170. Osoby zúčastněné na řízení mají právo na náhradu pouze těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jim soud uložil, případně jim soud může z důvodů zvláštního zřetele hodných na návrh přiznat i náhradu dalších nákladů řízení (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).
- V nyní posuzované věci však žádná z těchto zákonem předvídaných situací nenastala.

Poučení:

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

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

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

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 11. června 2025

Zuzana Bystřická
předsedkyně senátu