



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové a soudců Filipa Dienstbiera a Václava Štencla v právní věci navrhovatelů: **a)** obec **Přestavlky**, sídlem Přestavlky 56, Roudnice nad Labem, **b)** **KORIDOR D8, z. s.**, sídlem Zrzavého 1705/2a, Praha 6, oba zastoupeni Mgr. Beatou Sabolovou, LL.M., advokátkou, sídlem Uruguayská 416/11, Praha 2, proti odpůrci: **Ústecký kraj**, sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, **za účasti: I)** Správa železnic, státní organizace, sídlem Dlážděná 1003/7, Praha 1, zastoupená JUDr. Jaromírem Bláhou, advokátem, sídlem Prvního pluku 206/7, Praha 8, **II)** Česká republika - Ministerstvo dopravy, sídlem nábr. Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – 5. aktualizace Zásad územního rozvoje Ústeckého kraje, schváleného dne 24. 6. 2024 usnesením zastupitelstva odpůrce č. 018/29Z/2024, o kasační stížnosti navrhovatelů proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 22. 10. 2025, č. j. 140 A 4/2025-209,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 22. 10. 2025, č. j. 140 A 4/2025-209, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Opatřením obecné povahy označeným v záhlaví tohoto rozsudku, tj. aktualizací zásad územního rozvoje (dále jen „AZÚR“), odpůrce vymezil na území Ústeckého kraje koridor pro vysokorychlostní železniční dopravu, konkrétně koridor ŽD1 pro železniční dráhu RS4 v úseku od hranice kraje Středočeského a Ústeckého u obce Mnetěš přes Ústí nad Labem ke státní hranici České republiky a Spolkové republiky Německo a zrušil koridor

územní rezervy VRT – ZR1. Iniciátorem pořízení AZÚR byla Správa železnic, státní organizace (osoba zúčastněná na řízení I) jako oprávněný investor.

[2] Z odůvodnění AZÚR vyplývá, že koridor ŽD1 je na celostátní úrovni vymezen Politikou územního rozvoje České republiky (dále jen „PÚR“), která v čl. 83a odpůrci ukládá, aby na základě variant vybraných Ministerstvem dopravy (dále jen „ministerstvo“) blíže vymezil koridor ve svém území. Původní územní rezerva pro koridor vysokorychlostní tratě vymezená v zásadách územního rozvoje nezahrnovala napojení města Ústí nad Labem. Nová koncepce vysokorychlostních tratí však od roku 2017 s napojením krajských měst počítá. Připojení města Ústí nad Labem na vysokorychlostní trať vedoucí koridorem územní rezervy se ukázalo jako nemožné, od vedení tratě koridorem územní rezervy bylo proto ustoupeno (viz bod II. odůvodnění opatření obecné povahy). Koridor ŽD1 byl v návrhu AZÚR vymezen nově, a to ve třech variantách řešení (A, B a C) navržených oprávněným investorem a předvybraných ministerstvem.

[3] V průběhu pořizování AZÚR pořizovatel zajistil vypracování dokumentace vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, jehož součástí je i vyhodnocení vlivů na životní prostředí (dále jen „vyhodnocení SEA“) včetně posouzení vlivu na evropsky významné lokality a ptačí oblasti (dále jen „posouzení NATURA“). Dokumentace hodnotila vlivy všech tří navržených variant koncepce, shledala u nich mírně negativní vlivy na životní prostředí a navrhla opatření pro jejich minimalizaci. Z posouzení NATURA vyplynulo, že v žádné z variant nebyl shledán potenciál koncepce významně ovlivnit celistvost a konkrétní předměty ochrany v žádné ze sledovaných soustav Natura 2000. Stanoveny byly nejvýše mírně negativní vlivy a posouzení NATURA navrhlo opatření k jejich prevenci, vyloučení nebo snížení, která byla do AZÚR zapracována (a mají být zohledněna v dalších stupních projektové přípravy). Dokumentace vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území dále vyhodnotila vliv koncepce na hospodářský vývoj jako významně pozitivní a vliv na soudružnost společenství obyvatel jako mírně pozitivní.

[4] Na základě následných dohodovacích jednání s dotčenými orgány byla vybrána výsledná varianta C, neboť jako jediná byla všemi dotčenými orgány akceptována. Ministerstvo obrany odmítlo varianty A a B pro jejich blízkost objektům a zařízením důležitým pro obranu státu, Ministerstvo průmyslu a obchodu odmítlo variantu B pro nemožnost řešit překryv s elektrickým vedením. Povodí Ohře odmítlo variantu A pro křížení se záplavovým územím a jeho aktivní zónou.

[5] Navrhovatelka a), jejímž územím koridor ŽD1 prochází, a navrhovatel b), který sdružuje obce a občany části území, jímž koridor ŽD1 prochází, a který byl zástupcem veřejnosti při pořizování návrhu územně plánovací dokumentace, napadli AZÚR u Krajského soudu v Ústí nad Labem. Krajský soud návrh rozsudkem označeným v záhlaví zamítl.

[6] Krajský soud neshledal důvodnou námitku nepřezkoumatelnosti AZÚR. Poukázal na konkrétní části jejího odůvodnění, v nichž se odpůrce řádně a přezkoumatelně vypořádal se všemi námitkami navrhovatelů. Soud také shledal AZÚR přezkoumatelnou jako celek a nenalezl žádné nedostatky odůvodnění, které by bránily jejímu věcnému přezkumu.

[7] K návrhovému bodu napadajícímu změnu stanovisek dotčených orgánů krajský soud poukázal na § 38 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (ve

pokračování

znění rozhodném v době vydání AZÚR, dále jen „stavební zákon z roku 2006“), dle kterého musel pořizovatel vyhodnotit výsledky projednání návrhu AZÚR a zajistit řešení případných rozporů dohodovacím jednáním dle § 4 odst. 8 téhož zákona. Výsledkem dohodovacího jednání, které má vést k nalezení přijatelného řešení, mohla být dle krajského soudu i změna původního stanoviska. Změny stanovisek některých dotčených orgánů za účelem odstranění rozporů tedy nebyly učiněny v rozporu se zákonem, přičemž dotčené orgány řádně a transparentně odůvodnily, proč ke změně přistoupily.

[8] Krajský soud dále neshledal důvodnou námitku, že v rámci vyhodnocení SEA nebyly posuzovány všechny reálné varianty koncepce (koridoru ŽD1). Soud vycházel ze závěrů judikatury Nejvyššího správního soudu, která vykládá zákonný požadavek na posouzení tzv. rozumných náhradních řešení (přijatelných alternativ) a konstatoval, že česká ani unijní právní úprava nepožadují zpracování detailní analýzy hypotetických možností (popisovat a posuzovat se mají právě jen ona rozumná náhradní řešení). Ve vyhodnocení SEA byly posuzovány tři varianty předvybrané ministerstvem. Byly porovnány mezi sebou a zároveň i se stavem bez uplatnění aktualizace. Takové variantní posouzení koncepce shledal krajský soud dostatečným. Nad rámec posouzení uvedených tří variant obsahuje dle krajského soudu vyhodnocení SEA (a rovněž odůvodnění AZÚR) porovnání navržených variant také s trasou koridoru ŽD1 v rušené územní rezervě. Krajský soud zdůraznil, že v některých aspektech ochrany životního prostředí byly negativní vlivy koridoru v územní rezervě posouzeny jako srovnatelné s navrženými variantami, v jiných aspektech by však vedení koridoru územní rezervou představovalo dokonce větší zátěž pro životní prostředí než posuzované varianty koncepce (dotčení vícero lokalit soustavy Natura 2000, větší rozsah záboru nejceněnějších půd).

[9] K další námitce krajský soud uvedl, že institut územního rozvojového plánu (dále jen „ÚRP“) se stal součástí právního řádu s účinností od 1. 1. 2021, nicméně první ÚRP vydala vláda až ve druhém pololetí roku 2024, tedy po schválení AZÚR v červnu 2024. Ze stavebního zákona z roku 2006 ani pozdější právní úpravy dle krajského soudu nevyplývala a nevyplývá povinnost zpracovat koridor dopravní infrastruktury vymezený v PÚR nejprve do ÚRP, jak namítali navrhovatelé, a teprve poté jej vymezit v AZÚR.

[10] Dle krajského soudu odpůrce správně poukázal na závaznost PÚR (§ 36 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006), konkrétně na obsah jejího čl. 83a. Soud upozornil, že koridor ŽD1 je v PÚR schematicky znázorněn pruhem o odhadované šíři 20 km, a nedosahuje tak míry konkrétnosti, která by odporovala povaze PÚR. Z pohledu krajského soudu se tedy nejedná o extenzivní část PÚR, která by nebyla pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje závazná. Rovněž svěřením předvýběru variant trasy koridoru ministerstvu, coby ústřednímu orgánu státní správy na úseku železniční dopravy, shledal soud logickým a s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu uvedl, že není možné, aby o trase mezinárodního dopravního koridoru procházejícího celým územím státu rozhodovaly jednotlivé kraje nebo obce. Odpůrce tak koneckonců mohl návrh na vydání AZÚR zamítnout z důvodu ochrany území kraje o jeho obyvatel, což však neučinil, neboť vybranou variantu C shledal na základě vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území jako vyhovující. Povinnost odůvodnit přijaté řešení včetně vybrané varianty komplexně [§ 40 odst. 2 písm. e) stavebního zákona z roku 2006] pak odpůrce splnil, neboť dle krajského soudu byl vázán a povinen se zabývat ministerstvem předvybranými variantami, jak vyžaduje čl. 83a PÚR.

[11] Krajský soud rovněž podrobně popsal, že předvýběr variant řešení koridoru ŽD1 učinilo ministerstvo na základě Studie proveditelnosti nového železničního spojení Praha – Drážďany ze dne 10. 12. 2020 (dále jen „studie proveditelnosti“). Tato studie sice obsahovala pouze varianty A a B, nicméně varianta C se dle soudu (až na několikakilometrový úsek) z převážné části shoduje s variantou B. Ve výsledku zvolená (sub)varianta C byla oprávněným investorem připravena na základě jednání pracovní skupiny hejtmána kraje a reaguje na tam vznesené připomínky, přičemž pracovní skupiny se účastnili zástupci obcí i ministerstva. Ministerstvo všechny tři varianty odsouhlasilo i ve svém stanovisku ze dne 31. 1. 2023. Krajský soud shledal, že všechny tři varianty vedení koridoru bylo možno posoudit jako varianty předvybrané ministerstvem.

[12] Krajský soud nevyhodnotil AZÚR jako koncepci, která by destabilizovala řešené území. Odpůrce vymezil koridor o proměnlivé šíři 100 až 1 200 metrů, do něhož bude umístěna stavba dvojkolejné vysokorychlostní trati o šíři max. 40 metrů. Šíře koridoru vymezeného AZÚR tak odpovídá míře obecnosti zásad územního rozvoje kraje a umožňuje v podrobnějších stupních projektové přípravy variantní řešení a upřesnění dle místních podmínek. Rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci řešeného území bylo politickou diskrečí zastupitelstva územní samosprávy, přičemž soudy hodnotí toliko zákonnost procedury a zákonnost samotné územně plánovací dokumentace.

[13] Krajský soud neshledal důvodnou ani námitku navrhovateli spatřovaných věcných nedostatků vyhodnocení SEA. Upozornil na vysvětlení odpůrce, že zjištěné negativní vlivy koncepce koridoru ŽD1 je možné omezit nebo částečně kompenzovat zohledněním navržených opatření. Tato opatření byla navržena obecně, neboť konkretizace technického řešení stavby přísluší až následnému stupni přípravy záměru. Otázky konkrétních opatření majících zabránit hluku, vibracím či možným škodám na dotčených pozemcích při výstavbě i provozu dráhy budou předmětem povolenacího řízení konkrétní stavby umisťované do koridoru. Zásady územního rozvoje nemohou obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem územnímu plánu (popř. regulačnímu plánu) nebo navazujícím rozhodnutím (§ 36 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006). Vyhodnocení SEA dle krajského soudu odpovídá mírou své obecnosti charakteru zásad územního rozvoje a jejich měřítku 1:100 000. Předmětem vyhodnocení SEA nemohl být koridor ŽD1 ve své celorepublikové podobě. Jeho celkové posouzení bylo předmětem posouzení na jiné úrovni (při přijímání příslušné aktualizace PÚR), nebylo tedy předmětem řízení před krajským soudem. Pro účely posuzování AZÚR byla posuzovanou koncepcí právě jen AZÚR vymezující koridor na území kraje, nikoli vymezení celého koridoru v rámci České republiky.

[14] Krajský soud rovněž shledal dostatečným posouzení kumulativních a synergických vlivů posuzovaného záměru (koridor ŽD1) se záměrem dálnice D8. Podrobněji se zabýval a popsal toto posouzení ve vztahu k výsledně vybrané variantě C. Dle krajského soudu vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů zohledňuje poměry v území a zjištění se promítla do navržených opatření (monitoring, prostorová a projektová opatření), s nimiž odpůrce dále pracoval.

[15] K námitce navrhovatelů, že vyhodnocení vlivů AZÚR rezignovalo na porovnání předložených tří variant z hlediska jejich dopadu na hlukovou situaci, krajský soud uvedl, že vzájemné porovnání variant z tohoto hlediska nebylo podstatné, neboť z dohodovacího řízení vzešla jako přípustná pouze varianta C. Podstatné je, že tato varianta byla při vyhodnocení vlivů shledána jako přípustná. Soud pokládal za nadbytečné provádět důkaz

pokračování

akustickým posudkem, či výsledkem jeho zpracovatele. Shrnutí, že z vyhodnocení SEA vyplývá, že příspěvek vysokorychlostní tratě k hlukové zátěži, resp. kumulativní vlivy na hlukovou zátěž jsou řešitelné za použití běžně dostupných protihlukových opatření, přičemž na znečištění ovzduší může mít realizace tratě dokonce pozitivní vliv převedením části objemu automobilové dopravy. Do doby konkrétního umístování stavby v rámci vymezeného koridoru, kdy bude známo rovněž její stavebně technické řešení, není možné stanovit konkrétní úroveň hlukové zátěže a znečištění ovzduší.

[16] Za dostatečné a odpovídající povaze a měřítku zásad územního rozvoje považoval krajský soud rovněž vyhodnocení vlivů AZÚR na krajinný ráz a významné krajinné prvky. Rovněž v tomto případě nelze dle krajského soudu uvedené vlivy v této úrovni územně plánovací dokumentace předvídat přesně; vymezovaný koridor je „toliko“ pruhem území, není např. známo ani výškové uspořádání stavby. Linie stavby bude dle vyhodnocení SEA viditelná pouze z malé vzdálenosti, nicméně v částech mimo tunel vznikne nová antropogenní osa v krajině narušující krajinou maticí. S ohledem na prostorové parametry záměru je však tento vliv hodnocen jako nevýznamný (mírně negativní s lokálními významně negativními akcenty).

[17] V závěrečném shrnutí krajský soud konstatoval, že vyhodnocení vlivů AZÚR, včetně vyhodnocení SEA, bylo dostatečné a odpovídalo požadavkům právní úpravy. Vlivy jednotlivých variant včetně vlivů kumulativních a synergických byly dle krajského soudu posouzeny v míře podrobnosti odpovídající charakteru a měřítku zásad územního rozvoje, přičemž podrobnější posouzení, jakož i stanovení konkrétních kompenzačních opatření, bude možné v pozdějších fázích projektu po určení přesného umístění a technického řešení stavby vysokorychlostní tratě. Soud potvrdil závěr odpůrce, že v průběhu pořizování AZÚR nebylo zjištěno a prokázáno, že by koridor ŽD1 nebyl v navržených variantách realizovatelný. To však nevylučuje možnost, že v následných fázích bude shledána překážka znemožňující záměr ve vymezeném koridoru realizovat. V takovém případě by oprávněný investor byl povinen opětovně iniciovat změnu zásad územního rozvoje, resp. vymezení nového koridoru v ÚRP dle současné právní úpravy.

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

[18] Navrhovatelé (dále jen „stěžovatelé“) podali proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž namítají porušení práva na spravedlivý proces tím, že krajský soud neprovedl jimi navržené důkazy bez řádného odůvodnění, a dále vady pořizovacího procesu AZÚR, na které krajský soud dle stěžovatelů adekvátně nereagoval.

[19] Primárně stěžovatelé rozporovali zákonnost mechanismu předvýběru trasy koridoru ŽD1 ministerstvem, resp. soulad čl. 83a PÚR se zákonem. Dle názoru stěžovatelů krajský soud materiálně nepřezkoumal, zda uvedené ustanovení PÚR nepřekračuje dovolenou míru obecnosti, přičemž oni sami považují toto ustanovení za extenzivní. PÚR v tomto případě neurčuje pouze základní směr a koncové body koridoru, ale přenáší rozhodující koncepční volbu trasování koridoru na ministerstvo. Závazný předvýběr možných variant ministerstvem přitom dle stěžovatelů determinoval celý rámec vyhodnocení SEA, které tak posuzovalo toliko ministerstvem předurčené varianty. Stěžovatelé rovněž namítli vnitřní rozpor napadeného rozsudku, neboť krajský soud měl na straně jedné aprobovat, že rozhodnutí ministerstva o předvýběru variant nemělo formální podobu (variantu C studie

proveditelnosti vůbec neobsahovala), na straně druhé z toho nedovodil nahrazení zákonem předvídaného posouzení variant ve vyhodnocení SEA.

[20] Stěžovatelé rovněž namítli nedostatek kompetence odpůrce k vymezení koridoru ŽD1 v zásadách územního rozvoje, neboť od 1. 1. 2021 se mezinárodní dopravní koridory celostátně vymezují v ÚRP a zásady územního rozvoje je toliko přebírají a zpřesňují. Krajský soud však popsanou systematiku zákona vyložil opačně. Dovodil, že neexistuje povinnost vymezit koridor ŽD1 nejprve do ÚRP a teprve poté do zásad územního rozvoje. Soudem zdůrazněná časová souslednost dokumentů nemůže dle stěžovatelů dostat přednost před závaznou hierarchií územně plánovací dokumentace. Stěžovatelé dále v této souvislosti poukázali na přechodná ustanovení § 320 odst. 2 a § 323 odst. 5 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále jen „stavební zákon z roku 2021“).

[21] Krajský soud dle stěžovatelů dále provedl nesprávné právní posouzení věci tím, že akceptováním předvýběru variant provedeného ministerstvem aproboval obcházení zákonné povinnosti zpracování a posouzení rozumných variant koncepce při vyhodnocení SEA, jehož součástí je i posouzení NATURA. Tím byla dotčená veřejnost zkrácena na svých právech na příznivé životní prostředí a ochranu zdraví vyplývajících z ústavního pořádku i z katalogu základních práv Evropské unie. Předvýběr ministerstva fakticky znemožnil zvažovat a porovnat rozumné varianty ve smyslu příslušné směrnice upravující vyhodnocení SEA. Nadto bylo od počátku zjevné, že jedinou technicky a ekonomicky realizovatelnou variantou je varianta C. Vyhodnocení SEA tak bylo dle stěžovatelů zcela formální. Stěžovatelé poukázali na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2025, č. j. 2 As 86/2022-197, dle kterého je správní uvážení při výběru rozumných variant rámováno cíli ochrany životního prostředí. Dle stěžovatelů vyplývá z příslušné směrnice požadavek na identifikaci, popis a posouzení všech rozumných variant. Vnitrostátní úprava, která hovoří o „navrhovaných variantách“, proto nemůže být vykládána restriktivně a unijní požadavek fakticky vyprazdňovat.

[22] Dále stěžovatelé namítli, že unijní právo ukládá povinnost aktivně hledat a posuzovat náhradní řešení, pokud nelze vyloučit „negativní“ (nikoli jen „významně negativní“) vliv na celistvost evropsky významné lokality Natura 2000. Dle stěžovatelů došlo při přijímání AZÚR v posouzení NATURA k opomenutí evropsky významné lokality Kleneč, která se nachází cca 500 m od plánovaného terminálu vysokorychlostní tratě v Roudnici, u něhož má být zřízeno parkoviště až pro tři tisíce automobilů. Nelze tak vyloučit významný negativní vliv na uvedenou lokalitu. Stěžovatelé nesouhlasí se závěrem krajského soudu o koncepční povaze zásad územního rozvoje zpracovávaných pro území celého kraje ani s jeho pojetím koridoru coby prázdného pruhu v území, do kterého budou teprve následně umísťovány stavby tratě a související stavby. Uvedený terminál je již v měřítku AZÚR zohledněn rozšířením koridoru v příslušném místě, proto nelze pomíjet, že pozdějším umístěním terminálu v Roudnici dojde nevyhnutelně k významnému vlivu na evropsky významnou lokalitu. V souvislosti s vyhodnocením SEA a posouzením NATURA stěžovatelé navrhli předložit Soudnímu dvoru Evropské unie šest předběžných otázek.

[23] Stěžovatelé rovněž krajskému soudu vytkli, že aproboval skutečnost, že výsledná AZÚR se opírá o obsahově vadné vyhodnocení SEA, které hodnotí dopady koncepce pouze abstraktně na celé území kraje, nikoli ve vztahu ke konkrétnímu území dotčenému vymezením koridoru ŽD1. Ve vyhodnocení například chybí odborný odhad zatížení obyvatelstva hlukem pro jednotlivé zvažované varianty. Zcela chybí faktické vyhodnocení

pokračování

kumulativních a synergických vlivů. Stěžovatelé považují za nepřípustné hodnocení krajského soudu, který tyto námitky odmítl s tím, že detailnější posouzení bude probíhat v navazujících fázích (EIA u jednotlivých staveb). Dle jejich názoru mají být právě ve fázi aktualizace zásad územního rozvoje v rámci vyhodnocení SEA posouzeny koncepční varianty a jejich strategické dopady, neboť volbou varianty koridoru je předurčeno prostorové uspořádání území a uzavírá se možnost výběru jiných tras.

[24] Další kasační námitku stěžovatelé směřují proti závěru krajského soudu stran přípustnosti změny stanovisek dotčených orgánů. Stěžovatelé krajskému soudu vytýkají, že nezkoumal, zda změna stanovisek byla řádně odůvodněna a zda naplňuje požadavky na jejich věcnou a odbornou revizi. Dohodovací řízení nemůže dle stěžovatelů sloužit k přehlasování dotčených orgánů bez vypořádání jejich výhrad. Změna stanovisek dotčených orgánů v posuzované věci nemá oporu v odborné argumentaci a ve splnění původních podmínek kladených dotčenými orgány, nýbrž je výsledkem tvrzené závaznosti předvýběru variant ministerstvem. Stanoviska změněná v tzv. dohodovacím řízení nejsou dle stěžovatelů přezkoumatelná.

[25] Stěžovatelé dále nesouhlasili se závěrem krajského soudu stran přezkoumatelnosti AZÚR, neboť se domnívají, že námitky, které uplatnili v průběhu pořizovacího procesu, nebyly řádně vypořádány (konkrétně námitka nevyhodnocení kumulativních a synergických vlivů, námitka tzv. salámové metody, námitka zkrácení práv obcí v hraničním „bottlenecku“, námitka neposouzení konkrétních negativních vlivů vysokorychlostní tratě, námitka malého detailu posuzování). Odpůrce námitky vypořádal jen obecným tvrzením o umístování koridoru jako prázdného pruhu v území a krajský soud tuto argumentaci bez dalšího převzal. Dle stěžovatelů je proto nepřezkoumatelný i napadený rozsudek krajského soudu.

[26] Stěžovatelé rozporují rovněž vyjádření krajského soudu, že správní soudy nejsou povolány k hodnocení odborné stránky věci, neboť odborné posouzení a volba konkrétního řešení je na pořizovateli a zpracovatelích odborných podkladů. V této souvislosti odkázali na závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2025, č. j. 6 As 186/2023-104, požadující aktivní nezávislý soudní přezkum rozporovaných odborných podkladů. Na věcné posouzení odborných podkladů krajský soud dle stěžovatelů zcela rezignoval, neboť neprovedl a nevyhodnotil jimi předložený odborný akustický posudek.

[27] S tím souvisí rovněž námitka stěžovatelů stran neprovedení jimi navrhovaných důkazů. Stěžovatelé z napadeného rozsudku dovozují, že krajský soud důkazy neprovedl, neboť stěžovatelé jejich neprovedení sami navrhli. To však stěžovatelé v kasační stížnosti popírají. Od provedení navržených důkazů (s výjimkou důkazu správním spisem) nikdy neustoupili. Krajský soud tak porušil ústavně garantované právo na spravedlivý proces tím, že navržené důkazy neprovedl, aniž by jejich neprovedení odůvodnil. Opomenuté důkazy představují hrubou procesní vadu a zakládají dle stěžovatelů nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[28] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti zopakoval vysvětlení historie vzniku trasy koridoru ŽD1. K vyhodnocení SEA a posouzení NATURA odpůrce poznamenal, že z unijních předpisů ani z vnitrostátní úpravy neplyne povinnost zpracovat detailní analýzu všech hypotetických možností a rozbor jejich vhodnosti. Nad rámec předvybraných variant

proto nebylo třeba jinou variantu dokumentovat a vyhodnocovat její vlivy. Posuzovány byly tři výsledné rozumné varianty. Odpůrce poukázal na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2025, č. j. 5 As 382/2021-208, dle kterého se mají v SEA popsat a posuzovat právě jen rozumná náhradní řešení (alternativy), kdy rozumnost je apriorní vlastností zvažovaných variant, a tedy nemůže vyplývat až z výsledku vyhodnocení SEA. Vyhodnocení SEA v souzené věci považuje odpůrce za ucelené a řádně odůvodněné. Předpokládané vlivy koridoru ŽD1 na složky životního prostředí byly posuzovány pro celou délku koridoru, přičemž v měřítku 1:100 000 nelze zohlednit specifika území každé obce. Proto vyhodnocení SEA nemůže být konkrétnější ve vztahu k „zájmovému území“ stěžovatelů Mnetěš – Přestavlký. Odpůrce rovněž shledal zákonným a legitimním, došlo-li k úpravě stanovisek dotčených orgánů po dohodovacím řízení. Za řádně vypořádané považuje také námitky stěžovatelů vznesené v průběhu pořizovacího procesu.

[29] Osoba zúčastněná na řízení I) ve vyjádření ke kasační stížnosti označila napadený rozsudek za přezkoumatelný a věcně správný. Dále se podrobně zabývala jednotlivými okruhy námitek, přičemž Nejvyšší správní soud dále rekapituluje pouze jejich nejdůležitější obsah. Osoba zúčastněná na řízení I) zdůraznila nadregionální povahu koridoru ŽD1. PÚR ukládá ministerstvu jako ústřednímu orgánu státní správy pro drážní dopravu připravit podklady a možné varianty vedení koridoru. Finální vymezení koridoru je pak svěřeno krajům (zde odpůrci), byť je pro ně (pro něj) předvýběr variant závazný. Osoba zúčastněná má za to, že ze starého ani nového stavebního zákona nevyplývá povinnost zpracovat koridor dopravní infrastruktury vymezený v PÚR nejprve do ÚRP a teprve poté do zásad územního rozvoje. K námitkám vadného vyhodnocení SEA a posouzení NATURA odkázala shodně s odpůrcem na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 382/2021-208. Dále poukázala na to, že vyhodnocení SEA nemůže být vadné pouze z toho důvodu, že je v souladu se stavebním zákonem zpracováno v podrobnosti náležející zásadám územního rozvoje (s ohledem na jejich měřítko). Předmětem posouzení bylo vymezení koridoru jako koncepce, nikoli stavba samotné vysokorychlostní tratě, jejíž stavebnětechnické řešení není známo a nelze je předjímat. Zároveň platí, že posuzovanou koncepcí zde byla AZÚR (ta představovala posuzovaný celek), nikoli záměr celého koridoru na úrovni státu. Za přílehlavé označila osoba zúčastněná rovněž hodnocení krajského soudu, že správní soudy přezkoumávají zákonnost pořízení územně plánovací dokumentace, přičemž při přezkumu by měly postupovat zdrženlivě a minimálně zasahovat do stanovování funkčního využití území a jeho rozvoje.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[30] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

III.A Absence vymezení koridoru v ÚRP

[31] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou námitku nedostatku kompetence odpůrce k vymezení koridoru ŽD1 v zásadách územního rozvoje stejně jako námitku absence prvotního vymezení tohoto koridoru v ÚRP.

[32] Obsah zásad územního rozvoje vymezoval § 36 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006, který nedoznal zásadních změn ani přijetím zákona č. 403/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související

pokračování

zákony (dále jen „novela č. 403/2020 Sb.“). Tento zákon s účinností od 1. 1. 2021 přinesl nový právní institut ÚRP (viz § 35a až § 35h stavebního zákona z roku 2006). Ustanovení § 36 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 pak po uvedené novelizaci stanovilo, že *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*. Podle § 41 odst. 5 téhož zákona po uvedené novelizaci byl kraj *povinen bez zbytečného odkladu uvést do souladu zásady územního rozvoje se schválenou politikou územního rozvoje nebo územním rozvojovým plánem* (pozn.: zvýraznění podtržením doplnil zde i dále v textu soud).

[33] Z citované právní úpravy účinné v době pořizování a vydání AZÚR tak je zřejmé, že odpůrce jednal v rámci své věcné působnosti a byl povinen zásady územního rozvoje uvést do souladu s již schválenou PÚR a jejími aktualizacemi. ÚRP v tomto období ještě nebyl vydán, což v řízení nebylo a není zpochybňováno. Odpůrce tedy dle Nejvyššího správního soudu nepochybil tím, že se pokusil zpřesnit a rozvinout úkol vymezený v PÚR pro vlastní území v situaci, kdy ÚRP nebyl vydán.

[34] Tento závěr neoslabuje ani § 35b odst. 2 písm. a) stavebního zákona z roku 2006, který byl účinný již v době pořizování AZÚR a který stanovil vymezení ploch a koridorů mezinárodního a republikového významu (a těch, které svým významem přesahují území jednoho kraje) jako obsahovou náležitost ÚRP; ani nový § 35a odst. 2 téhož zákona, který stanovil závaznost ÚRP pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje. Novela č. 403/2020 Sb. Sice zmocnila Ministerstvo pro místní rozvoj k přijetí ÚRP, avšak v období před jeho vydáním byla pro pořizování a vydání AZÚR závazná toliko PÚR, a to na základě § 31 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006. Jinými slovy, ÚRP by mohl hrát roli v hierarchii nástrojů územního plánování, jíž se stěžovatelé dovolávají, teprve poté, co by byl vydán. Samotný předpoklad jeho přijetí a vydání založený novelou č. 403/2020 Sb. nicméně nebránil provádění úprav zásad územního rozvoje v souladu s PÚR v období, než bude ÚRP vydán. Nejvyšší správní soud v této souvislosti odkazuje na přiměřenou aplikaci závěrů vyslovených v rozsudku ze dne 31. 8. 2016, č. j. 4 As 88/2016-35, č. 3475/2016 Sb. NSS (viz zejména body 26 až 29), v němž vysvětlil, jak je princip hierarchie a závaznosti vyšších úrovní nástrojů územního plánování doplněn o princip flexibility umožňující přijmout řešení určité otázky na nižší úrovni územního plánování, aniž by tato otázka byla řešena na úrovni vyšší.

[35] Na uvedených závěrech nic nemění ani stavební zákon z roku 2021, dle jehož přechodného ustanovení obsaženého v § 334a odst. 1 a 2 se v období od 1. 1. 2024 do 30. 6. 2024 (tzv. přechodné období) postupovalo podle dosavadních právních předpisů. V době pořizování a vydání AZÚR dne 24. 6. 2024 tak úprava územního plánování obsažená ve stavebním zákoně z roku 2021 na posuzovanou věc nedopadala. Jiné přechodné ustanovení obsažené v § 320 odst. 2 stavebního zákona z roku 2021, jehož se dovolávají stěžovatelé, toliko stanoví, že dokud nebudou zásady územního rozvoje uvedeny do souladu s novým zákonem, nejsou záměry na změny v území v nich obsažené závazné pro pořizování územně plánovací dokumentace obcí a pro rozhodování v území. Ani toto přechodné ustanovení tedy na pořizování a vydání AZÚR v nyní souzené věci nedopadalo, a to nejen z hlediska temporálního, ale též co do svého obsahu. Tentýž závěr se vztahuje i na další stěžovateli odkazované přechodné stanovení (§ 323 odst. 5 stavebního zákona z roku

2021), které se netýká procesu pořizování zásad územního rozvoje, ale pořizování změn územně plánovací dokumentace obcí.

III.B Předvýběr variant tras koridoru

[36] Podle § 31 odst. 1 a 2 stavebního zákona z roku 2006 politika územního rozvoje (PÚR) určuje pro stanovené období požadavky na konkretizaci úkolů územního plánování v republikových, přeshraničních a mezinárodních souvislostech a určuje strategii a základní podmínky pro naplňování těchto úkolů. S ohledem na možnosti území mimo jiné koordinuje tvorbu a aktualizaci územního rozvojového plánu a zásad územního rozvoje, jakož i záměry na změny v území republikového významu. K této koordinaci stanoví úkoly. Podle odstavce 4 téhož ustanovení je PÚR *závazná pro pořizování a vydávání územního rozvojového plánu, zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území (...).*

[37] Stavební zákon z roku 2006 rovněž vymezoval obsah PÚR. Konkrétně podle § 32 odst. 1 PÚR mimo jiné:

- d) schematicky vymezuje plochy a koridory dopravní a technické infrastruktury mezinárodního a republikového významu nebo které svým významem přesahují území jednoho kraje,*
- e) stanoví ve vymezených oblastech, plochách a koridorech kritéria a podmínky pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v území a pro jejich posuzování, zejména s ohledem na jejich budoucí význam, možná obrožení, rozvoj, útlum, preference a rizika,*
- f) stanoví úkoly podle § 31 (...)*

[38] Povahou a obsahem PÚR se Nejvyšší správní soud v nedávné době zabýval ve věci sp. zn. 6 As 119/2025 o jiné kasační stížnosti týchž stěžovatelů. Své závěry k této otázce shrnul v rozsudku ze dne 9. 10. 2025, č. j. 6 As 119/2025-54, kde konstatoval, že předmětem PÚR není a nemá být regulace určitého přesně vymezeného území (jako je tomu u územně plánovací dokumentace), nýbrž má vyjadřovat vývojové záměry státu v mezinárodním kontextu a vytvářet základ pro regionální politiku na úrovni státu, to vše v potřebné míře obecnosti (bod 18 citovaného rozsudku). PÚR je koncepčním nástrojem územního plánování a představuje základní referenční rámec, který je vůči orgánům veřejné správy závazný potud, že jsou povinny se v tomto rámci pohybovat a vycházet z něj při pořizování a vydávání územního rozvojového plánu, zásad územního rozvoje, územních plánů a regulačních plánů (§ 31 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006). Až některým z těchto návazných aktů územně plánovací dokumentace mohou být adresáti veřejnoprávního působení (fyzické a právnické osoby) zkráceni na právech (bod 17 citovaného rozsudku). K otázce možné extenze z požadované míry obecnosti PÚR citovaný rozsudek zopakoval, že případnou přílišnou konkrétnost v podobě přesně vymezené regulace určitého území neodpovídající pouhému obecnému záměru je možné napadat v rámci přezkumu zásad územního rozvoje, přičemž pokud by zákonem stanovené obsahové limity spočívající zejména v přiměřené míře obecnosti byly skutečně překročeny, nebyla by v této části PÚR ve vztahu k pořizování a vydávání aktů územně plánovací dokumentace a pro rozhodování v území závazná (bod 20 citovaného rozsudku a v něm uvedená prejudikatura).

[39] V nyní souzené věci PÚR (ve znění sedmé aktualizace přijaté v únoru 2024) ve sporném článku 83a vymezovala záměr železničního koridoru pro vysokorychlostní dopravu ŽD1 takto:

pokračování

Vymezení:

RS4 úsek (Dresden–) hranice Německo/ČR–Lovosice/Litoměřice–Praha.

Důvody vymezení:

Propojení sítě vysokorychlostní železniční dopravy v ČR na Německo, spojení Prahy a měst Ústeckého kraje. Úsek Praha–Lovosice/Litoměřice jako součást TEN-T.

Úkoly pro ministerstva a jiné ústřední správní úřady:

Připravit podklady pro vymezení koridoru vysokorychlostní železniční dopravy. Provéřít možnost připojení Ústí nad Labem na koridor pro vysokorychlostní železniční dopravu se zastávkou pro dálkovou dopravu, dořešit vstupy/výstupy do/z Prahy, zabezpečit přeshraniční koordinaci s Německem. Provéřít napojení odbočné větve Praha–Kralupy nad Vltavou–Most.

Zodpovídá: Ministerstvo dopravy ve spolupráci s Ministerstvem pro místní rozvoj, Ministerstvem životního prostředí, Hlavním městem Praha a se Středočeským krajem, Ústeckým krajem

Termín: rok 2021

Úkoly pro územní plánování:

Na základě vybraných variant Ministerstvem dopravy vymezit koridor v úseku Praha–Lovosice/Litoměřice–Ústí nad Labem–hranice ČR/Německo (–Dresden) pro vysokorychlostní železniční dopravu.

Zodpovídá: Hlavní město Praha, Středočeský kraj, Ústecký kraj, ve spolupráci s Ministerstvem dopravy.

[40] Právě poslední rubrika ukládající úkoly pro územní plánování (konkrétně pro pořizování zásad územního rozvoje, resp. jejich aktualizace) překročila dle názoru stěžovatelů dovolenou míru obecnosti PÚR a představuje extenzivní ustanovení, které neurčuje pouze základní směr a koncové body koridoru, nýbrž přenáší rozhodující koncepční volbu trasování koridoru na ministerstvo. Nejvyšší správní soud se s tímto výkladem a hodnocením stěžovatelů neztotožňuje.

[41] Z výše popsané právní úpravy plyne, že PÚR je koncepčním nástrojem územního plánování, jehož úkolem je toliko *schematicky vymezit plochy a koridory* (zde koridor dopravní infrastruktury mezinárodního významu přesahující území jednoho kraje). PÚR tak činí ve schématu „doprava železniční“ a v čl. 83a vymezujícím koridor ŽD1. Dále smí PÚR *stanovit kritéria a podmínky* pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v území a pro jejich posuzování [§ 32 odst. 1 písm. e) stavebního zákona z roku 2006]. Může tedy toliko stanovit normativní hlediska, podle nichž mají být posuzovány různé varianty řešení, a rovněž *stanovit úkoly* územního plánování v republikových, přeshraničních a mezinárodních souvislostech a ke koordinaci tvorby a aktualizací zásad územního rozvoje [§ 32 odst. 1 písm. f) ve spojení s § 31 odst. 1 a 2 stavebního zákona z roku 2006]. Právě a jedině v tomto smyslu je PÚR závazná pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje (§ 31 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006). Zákon tedy neumožňuje, aby PÚR závazně stanovovala trasu koridoru v podrobnosti náležející ÚRP či zásadám územního rozvoje.

[42] V čl. 83a pak PÚR rovněž stanovila ministerstvu úkol *připravit podklady pro vymezení koridoru vysokorychlostní železniční dopravy* a odpůrci úkol na základě vybraných variant Ministerstvem dopravy koridor vymezit.

[43] S ohledem na výše uvedená východiska ovšem nelze učinit jiný výklad sporného ustanovení PÚR, než že sousloví *na základě vybraných variant* znamená toliko to, že podklady od ministerstva musejí být zpracovány ve variantní podobě a tyto varianty posléze vstupují do pořizovacího procesu jako výchozí odborné podklady. Nadále však musí platit, že je ponechán prostor odpůrci pro vlastní vymezení nebo úpravu trasy koridoru v podrobnostech náležejících zásadám územního rozvoje. Sporné sousloví tedy neznámá (a nemůže znamenat), že by provedený předvýběr variant byl pro odpůrce a pořizovatele zásad územního rozvoje (resp. AZÚR) závazný a že by zvažování nebo přijetí jiné varianty bylo v průběhu pořizovacího procesu *a priori* vyloučeno a zapovězeno. Takový výklad by byl v rozporu s výše citovanou zákonnou úpravou. Nemá-li vláda kompetenci rozhodnout v PÚR o výběru trasy koridoru (být variantně) v podrobnosti náležející ÚRP či zásadám územního rozvoje, nemůže takovou neexistující kompetenci (nadto bez jakéhokoli zákonného zmocnění) přenést na ministerstvo. Dle Nejvyššího správního soudu je tedy třeba v daném případě PÚR vykládat tak, že předvýběr možných variant provedený ministerstvem nebyl pro pořízení AZÚR závazný.

[44] V nyní posuzované věci nicméně krajský soud v napadeném rozsudku nesprávně dovodil, že předvýběr variant provedený ministerstvem pro pořízení AZÚR závazný byl a že se od těchto variant nebylo možno odchýlit (viz např. body 81, 95, 99 a 100 napadeného rozsudku). Krajský soud opírá závaznost předvýběru variant provedeného ministerstvem o závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011-526, č. 2698/2012 Sb. NSS, vydaného ve věci vymezení silničních dopravních koridorů v zásadách územního rozvoje Jihomoravského kraje. K tomu je však nutno uvést, že závěry tohoto rozsudku krajský soud zjednodušil, resp. zkreslil. Citovaný rozsudek vyslovuje závěr, že pro vymezování dopravní a technické infrastruktury je nutná koordinace příslušných pořizovatelů dle úrovně významu, jakého má daný koridor dosáhnout; není možné, aby o mezinárodním dopravním koridoru procházejícím celým územím státu rozhodovaly jednotlivé kraje či obce (bod 46 citovaného rozsudku). Záměr takového koridoru tak musí být relativně konkrétně formulován vládou, a proto jsou koridory dopravní infrastruktury přesahující území jednoho kraje vymezeny již v PÚR (bod 47 citovaného rozsudku). V uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud současně vyslovil, že dopravní a technická infrastruktura podléhá vzhledem ke svým specifickým rozdílné míře podrobnosti v koncových bodech a v prostoru mezi nimi. Zatímco v případě koncových bodů je nutno zajistit jejich přesnou návaznost (nelze je libovolně určovat v rámci jednotlivých nástrojů územního plánování), v případě prostoru mezi těmito body je na příslušném pořizovateli, aby dle daného stupně územně plánovacího nástroje koridor vymezil a zpřesnil (bod 50 citovaného rozsudku). V posuzovaném případě se nicméně nejednalo o určení koncových bodů dopravního koridoru, u nichž by byl dán požadavek na relativně vysokou míru jejich určení již v PÚR.

[45] Nejvyšší správní soud také upozorňuje, že citovaný rozsudek č. j. 1 Ao 7/2011-526 byl vydán v době, kdy stavební zákon neznal a neupravoval institut územního rozvojového plánu (ÚRP). Nedošlo-li v daném případě k využití tohoto zákonem předvídaného nástroje (ÚRP) a vláda setrvala na PÚR, pak nelze než konstatovat, že se tak děje se všemi s tím

pokračování

spojenými důsledky, a sice že PÚR nemůže závazně stanovit konkrétní varianty trasy, a to ani tím způsobem, že k předvýběru tras zaváže ministerstvo.

[46] Ačkoli tedy Nejvyšší správní soud nepřisvědčil námitce stěžovatelů týkající se vybočení čl. 83a PÚR z míry obecnosti náležející tomuto nástroji, shledal důvodnou jejich námitku, že krajský soud na základě nesprávného výkladu čl. 83a PÚR považoval předvýběr možných variant ministerstvem za závazný. Důsledky nesprávného právního posouzení této otázky se Nejvyšší správní soud bude zabývat v následujících částech odůvodnění tohoto rozsudku.

III.C Vyhodnocení SEA a rozumná náhradní řešení

[47] Článek 5 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. 6. 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (dále jen „směrnice SEA“) uvádí: *Pokud je podle čl. 3 odst. 1 vyžadováno posouzení vlivů na životní prostředí, vypracuje se zpráva o vlivech na životní prostředí, ve které se určí, popíšu a posoudí možné významné vlivy na životní prostředí vyplývající z provádění plánu nebo programu a rozumných variant s přihlédnutím k cílům a zeměpisné oblasti působnosti plánu nebo programu.* (...) (angl. znění: *Where an environmental assessment is required under Article 3(1), an environmental report shall be prepared in which the likely significant effects on the environment of implementing the plan or programme, and reasonable alternatives taking into account the objectives and the geographical scope of the plan or programme, are identified, described and evaluated;* franc. znění: *Lorsqu'une évaluation environnementale est requise en vertu de l'article 3, paragraphe 1, un rapport sur les incidences environnementales est élaboré, dans lequel les incidences notables probables de la mise en oeuvre du plan ou du programme, ainsi que les solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan ou du programme, sont identifiées, décrites et évaluées.*)

[48] Citovaný článek směrnice SEA byl do vnitrostátního právního řádu transponován v ustanoveních stavebního zákona z roku 2006, zejména § 19 odst. 2 a § 36 odst. 1. Směrnice proto může být použita k eurokonformnímu výkladu transponovaných ustanovení. Podle § 19 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 platilo, že *úkolem územního plánování je také posouzení vlivů politiky územního rozvoje, územního rozvojového plánu, zásad územního rozvoje nebo územního plánu na udržitelný rozvoj území (§ 18 odst. 1). Pro účely tohoto posouzení se zpracovává vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Jeho součástí je také vyhodnocení vlivů na životní prostředí, ve kterém se určí, popíšu a posoudí možné významné vlivy na životní prostředí vyplývající z politiky územního rozvoje, územního rozvojového plánu, zásad územního rozvoje nebo územního plánu a rozumná náhradní řešení s přihlédnutím k cílům posuzovaných dokumentů. Náležitosti tohoto posouzení jsou stanoveny v příloze k tomuto zákonu, včetně posouzení vlivu na předmět ochrany a celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti.*

[49] Vnitrostátní právní úprava tedy požaduje, aby se ve vyhodnocení vlivů na životní prostředí posoudila mj. *rozumná náhradní řešení*. Užití pojmu *náhradní řešení* naznačuje, že se má jednat o řešení funkčně rovnocenné, vedoucí k dosažení určitého souboru věcných cílů při uspořádání území. V tomto případě je věcným cílem vymezení koridoru pro budoucí umístění železniční dráhy systému rychlých spojení, a to od hranice kraje u obce Mnetěš přes Ústí nad Labem ke státní hranici České republiky. Musí se tedy jednat o taková řešení,

kteřá v podstatné míře umožní zvoleného souboru věcných cílů při uspořádání území dosáhnout. Jen v takovém případě je možno hovořit o *rozumných náhradních řešeních* ve smyslu § 19 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 (a *rozumných variantách/reasonable alternatives/les solutions de substitution raisonnables* ve smyslu čl. 5 odst. 1 směrnice SEA). Jinými slovy, z jazykového znění právní úpravy vyhodnocování vlivů na životní prostředí i z jejího smyslu a účelu vyplývá, že pořizovatel může vytvořit jím preferované řešení vedoucí ke splnění zvoleného souboru věcných cílů územního plánování, přičemž při vyhodnocení vlivů daného nástroje na životní prostředí popíše a posoudí i rozumná řešení (varianty), která jsou k preferovanému řešení náhradní (funkčně rovnocenná), pokud taková řešení existují. To závisí na povaze a obsahu souboru věcných cílů uspořádání území, které stojí na počátku přípravy daného nástroje územního plánování. Tomuto výkladu odpovídá i znění čl. 5 odst. 1 směrnice SEA, který váže rozumné varianty k *cílům a zeměpisné oblasti působnosti plánu nebo programu*.

[50] Ve vztahu k zásadám územního rozvoje byla povinnost vyhodnocovat vlivy na životní prostředí stanovená směrnicí SEA transponována do § 36 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006 tak, že *současně s návrhem zásad územního rozvoje se zpracovává vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Ve vyhodnocení vlivů na životní prostředí se popíší a vyhodnotí zjištěné a předpokládané závažné vlivy zásad územního rozvoje na životní prostředí a přijatelné alternativy naplňující cíle zásad územního rozvoje*. V tomto ustanovení bylo sice ve vztahu k posuzování vlivů na životní prostředí užito pojmu *přijatelné alternativy*, jelikož se však jedná o ustanovení transponující čl. 5 odst. 1 směrnice SEA, není důvod vykládat toto ustanovení odlišně. Oba pojmy *rozumná náhradní řešení* a *přijatelné alternativy* užití ve vnitrostátní právní úpravě odpovídají co do svého obsahu pojmu *rozumné varianty (reasonable alternatives/les solutions de substitution raisonnables)* používanému směrnicí SEA. Pojem *varianty* pak užívá také § 10i odst. 2 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí).

[51] Nejvyšší správní soud ve své judikatuře vyvrátil názor, že by rozumnost náhradního řešení (varianty) měla plynout až z vyhodnocení SEA. Již jazykovým výkladem čl. 5 odst. 1 směrnice SEA lze totiž dospět k závěru, že popsat a posoudit v SEA se mají jen rozumná náhradní řešení (varianty). Rozumnost je tedy apriorní vlastností náhradního řešení (varianty) ve vztahu k řešení preferovanému, a to s přihlédnutím k souboru věcných cílů uspořádání území a zeměpisné oblasti působnosti daného nástroje územního plánování. Je tedy v souladu se zákonem i unijním právem, určí-li pořizovatel již před vyhodnocením SEA preferovaná náhradní řešení (varianty), neboť jiná neshledal rozumnými. Nerozumná náhradní řešení (varianty) není třeba do vyhodnocení SEA zahrnovat, neboť nesplňují podmínku rozumnosti (rozsudky ze dne 22. 4. 2025, č. j. 2 As 86/2022-197, body 145 a 146, a č. j. 5 As 382/2021-208, bod 99).

[52] Samotný článek 5 odst. 1 směrnice SEA o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí pak neupravuje způsob výběru rozumných variant, nýbrž pouze ohraničuje uvážení při jejich výběru cíli ochrany životního prostředí (uvedené vyplývá ze smyslu a účelu směrnice). Jak již bylo uvedeno výše, rozumnou variantou nemůže být každá varianta hypoteticky přicházející v úvahu. Tím by bylo popřeno výslovně stanovené kritérium rozumnosti, jehož účelem je množinu možných variant zúžit pouze na ty, které jsou „rozumné“. Varianta, která nedosahuje některého sledovaného územně

pokračování

plánovacího cíle, rozumnou variantu nepředstavuje (rozsudek č. j. 2 As 86/2022-197, bod 75 a č. j. 5 As 382/2021-208, bod 103).

[53] Již z rozsudku č. j. 1 Ao 7/2011-526 odkazovaného v předchozí části III.B odůvodnění tohoto rozsudku vyplývá, že směrnice SEA neukládá striktní požadavek, aby plány a programy byly vždy posuzovány variantně. Při pořizování územně plánovací dokumentace a při souvisejícím vyhodnocení SEA je nutno zohledňovat možné rozumné varianty a při existenci více takových variant odůvodnit výběr varianty zvolené. Povinnost zpracovat variantní řešení a nechat posoudit jejich vliv na životní prostředí přitom může být stanovena dotčeným orgánem na úseku posuzování vlivů na životní prostředí (srovnej § 10i odst. 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí), nebo může být součástí schváleného zadání územně plánovací dokumentace z podnětu samotného pořizovatele (rozsudek č. j. 1 Ao 7/2011-526, body 130 a 131). Shodně toto východisko přejala také další již zmiňované rozsudky č. j. 2 As 86/2022-197 (bod 129) a č. j. 5 As 382/2021-208 (bod 87). Potřeba zpracovat variantní řešení může vyplynout rovněž z obsahu námitek uplatněných v průběhu pořizování (např. rozsudky ze dne ze dne 31. 1. 2013, č. j. 4 AOs 1/2012-105, č. 2848/2013 Sb. NSS, bod 87, nebo ze dne 9. 5. 2019, č. j. 3 As 80/2017-74, bod 71), či dokonce mohou k variantnímu řešení podnítit i připomínky (např. rozsudek ze dne 23. 11. 2021, č. j. 6 As 405/2020-107, bod 58).

[54] Shora popsáný výklad posuzování rozumných variant není v rozporu ani s judikaturou Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“), na niž odkazují stěžovatelé. Konkrétně rozsudek ze dne 28. 5. 2020, C-535/18, ve věci *Land Nordrhein-Westfalen*, se výkladem směrnice SEA vůbec nezabývá. Rozsudek ze dne 24. 2. 2022, C-463/20, ve věci *Namur-Est Environnement*, se zabývá výkladem směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/ES ze dne 13. 12. 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (tedy směrnicí EIA, nikoliv směrnicí SEA) a rovněž se nevyjadřuje k otázce posuzování rozumných variant (slovy směrnice EIA *alternativních řešení*).

[55] Krajský soud v nyní posuzované věci ze shora uvedených východisek zčásti správně vycházel, a sice tam, kde své hodnocení opíral zejména o závěry citovaného rozsudku č. j. 5 As 382/2021-208. Dílčí závěr krajského soudu, že z vnitrostátní a unijní právní úpravy nelze dovodit požadavek, aby se vyhodnocení SEA zabývalo všemi hypotetickými možnostmi variant, je tedy správný. Možnost zvažování jiných variant (nad rámec tří předvybraných) jako variant rozumných nicméně krajský soud nesprávně *paušálně* vyloučil (bod 81 napadeného rozsudku), s odůvodněním, že předvýběr učiněný ministerstvem byl pro pořizovací proces závazný. Fakticky se krajský soud věcně zabýval pouze čtvrtou variantou trasy v původní (a nyní rušené) územní rezervě (body 112 a 113 rozsudku). Nesprávné právní posouzení otázky závaznosti předvýběru variant provedeného ministerstvem tak následně ovlivnilo i úvahy krajského soudu stran toho, zda se pořizovatel zabýval možnými rozumnými variantami dostatečně. Tuto úvahu proto bude krajský soud v dalším řízení povinen provést znovu, přičemž nelze vyloučit ani potřebu provedení rozsáhlejšího dokazování.

[56] Nejvyšší správní soud se na rozdíl od stěžovatelů nedomnívá, že náhled na závaznost předvýběru tras ministerstvem bez dalšího znamená, že by v důsledku toho nebyla zvážena a posouzena všechna reálně existující rozumná náhradní řešení (varianty). Nelze totiž vyloučit, že rozumnými variantami byly právě jen ony tři varianty předvybrané

ministerstvem, které také byly v rámci vyhodnocení SEA řádně posouzeny. Nejvyšší správní soud upozorňuje, že jakkoli nebyl předvýběr tras ministerstvem závazný, představuje studie proveditelnosti z roku 2020, o níž se předvýběr opíral, odborný podklad, který nebylo možno v procesu pořizování AZÚR opomíjet. Stejně tak lze jako odborný podklad hodnotit další studie prověřující různé varianty z let dřívějších [vyjmenované např. na str. 100 a 101 přílohy č. 3a AZÚR (textová část odůvodnění)].

[57] V dalším řízení se tedy krajský soud bude povinen zaměřit (v součinnosti s odpůrcem a pořizovatelem AZÚR) na otázku dostatečnosti posouzení rozumných náhradních řešení (variant). V souladu s judikaturou bude povinen se vedle obsahu výše zmiňovaných podkladů zabývat i tím, zda existenci a posouzení dalších rozumných variant neuvádí některý z dotčených orgánů státní správy ve svém stanovisku, či zda existence jiných rozumných variant (ne)vyplývá např. z připomínek uplatněných v průběhu pořizování. V takovém případě by bylo třeba též zohlednit, jak kvalitně byla formulována a jak s ní odpůrce naložil. Aniž by tím Nejvyšší správní soud chtěl nahrazovat budoucí důkladné posouzení krajským soudem a předjímat v tomto ohledu jakékoli závěry, upozorňuje v této souvislosti např. na vypořádání stanoviska Agentury ochrany přírody a krajiny jako dotčeného orgánu státní správy [příloha č. 5 AZÚR (vyhodnocení stanovisek a vyjádření)], kde se uvádí blíže nespecifikovaná varianta H. Variantu H zmiňuje na str. 3 svých námitek také obec Polepy [příloha č. 7 AZÚR (rozhodnutí o námitkách)]. Sami stěžovatelé jinou rozumnou variantu ve svých podáních neuváděli a neuvádějí.

III.D Návrh na položení předběžných otázek SDEU

[58] Výklad vnitrostátní a unijní právní úpravy shrnutý výše považuje Nejvyšší správní soud za zřejmý, neponechávající prostor pro rozumnou pochybnost. Z tohoto důvodu se tedy uplatní doktrína *acte clair* ve smyslu rozsudku SDEU ze dne 6. 10. 1982, C-283/81, ve věci *Cilfit a další*, jakož i rozsudku velkého senátu SDEU ze dne 6. 10. 2021, C-561/19, ve věci *Conorzio Italian Management a Catania Multiservizi*, a tam citované judikatury k této otázce. Jedná se tudíž o jednu z výjimek z povinnosti Nejvyššího správního soudu jako soudu poslední instance ve smyslu čl. 267 třetího pododstavce Smlouvy o fungování Evropské unie, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, obrátit se na SDEU s předběžnou otázkou ohledně výkladu unijního práva.

[59] Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud nepodal SDEU žádnou z pěti předběžných otázek navrhovaných stěžovateli vztahujících se k výkladu směrnice SEA. Vzhledem k argumentaci stěžovatelů spočívající např. v odkazech na rozsudky SDEU, které se namítanými otázkami vůbec nezabývají, či v nesrozumitelnosti důvodů položení některých navržených otázek, nebude Nejvyšší správní soud podrobně reagovat na každou pasáž přílohy kasační stížnosti. Namísto toho opětovně odkazuje na dosavadní judikaturu uvedenou výše, která shodně neshledala nezbytným položit předběžné otázky k výběru a posuzování rozumných variant ve smyslu čl. 5 odst. 1 směrnice SEA (rozsudek č. j. 2 As 86/2022-197, body 136 až 139 a č. j. 5 As 382/2021-208, body 101 až 111).

[60] Nejvyšší správní soud zároveň doplňuje, že ačkoli se SDEU v rozsudku ze dne 4. 10. 2024, C-727/22, ve věci *Friends of the Irish Environment*, výkladem čl. 5 odst. 1 směrnice SEA nezabýval a právně závazný výklad tohoto ustanovení neprovedl, učinila tak generální advokátka ve svém stanovisku ze dne 21. 3. 2024. Ačkoli stanovisko generální

pokračování

advokátky představuje pouze pomocný nástroj sloužící pro rozhodování SDEU a neposkytuje závazný výklad čl. 5 odst. 1 směrnice SEA, podporuje obsah stanoviska správnost ustáleného výkladu zastávaného Nejvyšším správním soudem.

[61] Ve stanovisku generální advokátka vycházela z cíle směrnice SEA, jímž je posouzení a zohlednění vlivů opatření na životní prostředí ještě před přijetím rozhodnutí týkajícího se plánu nebo programu. Předmětem zprávy o vlivech na životní prostředí (ve vnitrostátním kontextu se jedná o vyhodnocení SEA) musí být dle stanoviska *rozumné varianty*. Předmětem sporu v tehdejší věci bylo, zda pravděpodobné významné vlivy na životní prostředí musejí být určeny, popsány a posouzeny pouze ve vztahu k upřednostňované variantě, anebo i ohledně *rozumných variant*. Generální advokátka se přiklonila ke druhé možnosti. Ve zprávě o vlivech na životní prostředí tedy musí být určen, popsán a posouzen také dopad *rozumných variant* na životní prostředí. To bylo v nyní posuzované věci ve vztahu k posuzovaným variantám splněno, neboť významné vlivy na životní prostředí byly popsány i ve vztahu k jednotlivým variantám. Dále se generální advokátka podrobně zabývala právě tím, co lze považovat za rozumné varianty: „*Za tímto účelem čl. 5 odst. 1 směrnice SEA uvádí jako referenční body cíle a zeměpisnou oblasti působnosti plánu nebo programu. Varianty, které nemohou dosáhnout těchto cílů nebo přesahují zeměpisnou oblasti působnosti, nejsou zpravidla přiměřené a nevyžadují další posouzení*“ (bod 51 stanoviska). Doplnila, že samotné vymezení cíle nebo zeměpisné oblasti nemá být provedeno tak, aby vylučovalo potenciálně rozumné varianty. Zpráva o životním prostředí (vyhodnocení SEA) musí obsahovat toliko shrnutí důvodů pro výběr projednávaných variant, tj. proč jsou projednávané varianty považovány za rozumné, zatímco jiné varianty nikoli, a jak byly rozumné varianty určeny. Je tedy zřejmé, že výklad Nejvyššího správního soudu stran otázky, co se rozumí rozumnou variantou, koreluje i výkladu provedenému generální advokátkou v popsaném stanovisku. Skutkové posouzení případu je pak již věcí vnitrostátních soudů.

III.E Vliv na předmět ochrany nebo celistvost soustavy Natura 2000

[62] V průběhu pořizování AZÚR bylo provedeno rovněž posouzení NATURA, a to s ohledem na požadavky vyplývající ze směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. 5. 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (dále jen „směrnice NATURA“); a vzhledem k čl. 7 rovněž požadavky plynoucí ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. 11. 2009 o ochraně volně žijících ptáků.

[63] Podle čl. 6 odst. 2 směrnice NATURA *členské státy přijmou vhodná opatření, aby v oblastech zvláštní ochrany vyloučily poškozování přírodních stanovišť a stanovišť druhů ani k vyrušování druhů, pro něž jsou tato území určena, pokud by takové vyrušování mohlo být významné ve vztahu k cílům této směrnice*. Dle odst. 3 téhož ustanovení *jakýkoli plán nebo projekt, který s určitou lokalitou přímo nesouvisí nebo není pro péči o ni nezbytný, avšak bude mít pravděpodobně na tuto lokalitu významný vliv, a to buď samostatně, nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty, podléhá odpovídajícímu posouzení jeho důsledků pro lokalitu z hlediska cílů její ochrany. S přihlédnutím k výsledkům uvedeného hodnocení důsledků pro lokalitu a s výhradou odstavce 4 schválí příslušné orgány příslušného státu tento plán nebo projekt teprve poté, co se ujistí, že nebude mít nepříznivý účinek na celistvost příslušné lokality, a co si v případě potřeby opatří stanovisko široké veřejnosti*.

[64] Citované požadavky směrnice jsou do českého práva transponovány v § 45i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (ve znění rozhodném pro projednávanou věc, tj. ve znění účinném od 1. 1. 2018), jehož odstavec 2 stanovil: (...) *Nevyloučí-li výsledek posouzení podle tohoto odstavce významný negativní vliv koncepce nebo záměru na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, musí předkladatel zpracovat varianty řešení, jejichž cílem je významný negativní vliv vyloučit, nebo v případě, že vyloučení není možné, alespoň zmírnit (...).* Podle odstavce 9 téhož ustanovení dále platí, že *pokud posouzení podle odstavce 2 prokáže významný negativní vliv na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti a neexistuje variantní řešení bez významného negativního vlivu, lze schválit jen variantu s nejmenším možným významným negativním vlivem, a to pouze z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu a až po uložení kompenzačních opatření nezbytných pro zajištění celkové soudržnosti soustavy ptačích oblastí a evropsky významných lokalit podle odstavce 11 (...).*

[65] Rovněž § 37 odst. 7 stavebního zákona z roku 2006 hovořil o *významném negativním vlivu na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti: Pokud z posouzení vlivu na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast vyplýne, že zásady územního rozvoje mají významný negativní vliv na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, postupuje se podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny. Kompenzační opatření uvede Ministerstvo životního prostředí ve stanovisku podle § 4 odst. 2 písm. b).*

[66] V nyní projednávaném případě posouzení NATURA dospělo k závěru, že koncepcí (AZÚR) nedojde k významnému negativnímu ovlivnění ekologické integrity evropsky významných lokalit a ptačích oblastí, a to v žádné z navržených variant (viz shrnutí na str. 65 a 66 posouzení SEA). Byl-li tímto posouzením vyloučen významný negativní vliv koncepce, nebylo třeba zpracování dalších variantních řešení ve smyslu § 45i odst. 2 a 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (myšleno výhradně z hlediska dopadů na soustavu NATURA 2000).

[67] Nedůvodná je tak kasační námitka stěžovatelů, že došlo k porušení povinnosti aktivně hledat a posuzovat další řešení. Stěžovatelé v kasační stížnosti akcentovali, že taková povinnost existuje nejen tehdy, nelze-li vyloučit *významný negativní vliv*, ale *jakýkoliv negativní vliv* na soustavu NATURA 2000. V této souvislosti se dovolávali judikatury SDEU.

[68] Rozsudek SDEU ze dne 15. 5. 2014, C-521/12, ve věci *Briels a další*, uváděný stěžovateli, se však primárně zabýval nemožností započítat tzv. kompenzační opatření (čl. 6 odst. 4 směrnice NATURA) v podobě vytvoření alternativního přírodního stanoviště jako okolnost vylučující nepříznivý účinek na celistvost příslušné lokality. Zabýval se tedy otázkou, která v nyní posuzovaném případě nebyla vůbec řešena. SDEU nicméně v tomto rozsudku také provedl shrnutí předchozí judikatury SDEU a potvrdil (viz body 19 až 21), že čl. 6 směrnice NATURA je třeba vykládat jako jeden celek s ohledem na cíle ochrany sledované směrnici. Pokud tedy plán nebo projekt může „*ohrozit cíle ochrany lokality*“, musí na něj být pohlíženo jako na plán nebo projekt, který pravděpodobně bude mít významný vliv na tuto lokalitu. Posouzení zmíněného nebezpečí musí být provedeno zejména „*ve světle zvláštních vlastností a podmínek životního prostředí lokality*“ dotčené takovým plánem nebo projektem. Neexistence nepříznivého účinku na celistvost lokality ve smyslu čl. 6 odst. 3 druhé věty směrnice NATURA pak předpokládá její „*zachování v příznivém stavu z hlediska*

pokračování

ochrany, což znamená trvalé zachování základních charakteristik příslušné lokality souvisejících s výskytem typu přírodního stanoviště, jehož cíl ochrany byl důvodem pro zařazení této lokality do seznamu lokalit“ do soustavy NATURA 2000. Dále SDEU v bodě 28 citovaného rozsudku uvedl: „V důsledku toho použití zásady obezřetnosti v rámci uplatňování čl. 6 odst. 3 směrnice o přírodních stanovištích vyžaduje, aby příslušný vnitrostátní orgán posoudil důsledky daného projektu pro lokalitu Natura 2000 z hlediska cílů její ochrany a s přihlédnutím k ochranným opatřením začleněným do uvedeného projektu, jejichž cílem je předcházet případným škodlivým účinkům přímo způsobeným v této lokalitě nebo tyto účinky omezit, s cílem ujistit se, že daný projekt nebude mít nepříznivý účinek na celistvost uvedené lokality.“

[69] Dle Nejvyššího správního soudu nelze z rozsudku ve věci *Briels a další* dovodit, že by vnitrostátní právní úprava snižovala úroveň ochrany oproti požadavkům směrnice. Stěžovatelé přehlížejí, že jakkoli je směrnice NATURA postavena na zásadě obezřetnosti, sama v čl. 6 odst. 3 hovoří o *významném vlivu na lokalitu (significant effect)*, nikoli tedy o vlivu jakémkoli, např. marginálním. Zkoumaný nepříznivý účinek plánu nebo projektu se pak vztahuje *k celistvosti příslušné lokality (the integrity of the site concerned)*, jak zdůrazňuje i judikatura SDEU. Jestliže tedy vnitrostátní právní úprava pracuje s konceptem *významného negativního vlivu na předmět ochrany nebo celistvost lokality* a oproti tomu implicitně předpokládá možné vlivy nevýznamné (které jsou metodickými materiály označovány jako mírně negativní – viz str. 45 posouzení NATURA), je dle Nejvyššího správního soudu zjevné, že standard ochrany předvídaný směrnicí není v České republice snížen. Jsou to právě *významné negativní vlivy*, které mohou mít účinky na celistvost lokality nebo předmět ochrany a které z tohoto důvodu vylučují realizaci koncepce (resp. ji umožňují jen za splnění striktních podmínek § 45i odst. 9 a 10 zákona o ochraně přírody a krajiny). Oproti tomu negativní vlivy nevýznamné (označované jako mírně negativní) takový dopad na celistvost lokality nebo předmět ochrany nemají. Umožňují zachování základních charakteristik příslušné lokality, neohrožují cíle ochrany lokality a lze je vyloučit navrženými zmírňujícími preventivními opatřeními. V případě zjištění nevýznamných negativních vlivů se proto nepostupuje podle § 45i odst. 2 věty druhé zákona o ochraně přírody a krajiny a neaplikují se jeho odst. 9 a 10.

[70] Nejvyšší správní soud považuje výše provedený výklad za jednoznačný, neponechávající prostor pro rozumnou pochybnost a odpovídající dosavadnímu výkladu SDEU. Z tohoto důvodu proto ani v tomto případě nepřistoupil k podání další (stěžovateli navrhované) předběžné otázky vztahující se k výkladu směrnice NATURA.

[71] Poukazují-li stěžovatelé na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010-644, č. 2106/2010 Sb. NSS, je nutno upozornit, že výklad provedený v tomto rozsudku se vztahoval k jinému znění § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny, než je znění rozhodné pro nyní posuzovanou věc. Nejvyšší správní soud v pozdějších rozsudcích upozornil na dopad změny § 37 stavebního zákona z roku 2006, z níž dovodil, že postup podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny (myšlen postup podle jeho odstavců 9 a 10) je vyhrazen pouze pro případy, kdy posuzované zásady územního rozvoje (nebo jejich aktualizace) mají *významný negativní vliv* na příznivý stav předmětu ochrany (rozsudek ze dne 25. 5. 2017, č. j. 5 As 49/2016-198, bod 292). Také v další judikatuře Nejvyšší správní soud vysvětlil, že rozsudek č. j. 8 Ao 2/2010-644 vycházel z odlišného právního stavu (kdy zákon o ochraně přírody a krajiny rozlišoval mezi *negativním vlivem* a *významným negativním vlivem*), a potvrdil závěr, že postup podle § 45i odst. 9 a 10 zákona je dán pouze

v těch případech, že záměr či koncepce byly vyhodnoceny s *významně negativním vlivem* (rozsudek ze dne 30. 8. 2022, č. j. 2 As 11/2019-109, bod 89). Rovněž v nedávné době Nejvyšší správní soud potvrdil, že variantní zpracování návrhu zásad územního rozvoje (resp. jejich aktualizace) ve smyslu § 45i odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny (věty druhé) je nutné pouze v tom případě, že orgán ochrany přírody nevyloučil *významný negativní vliv* na předmět ochrany nebo celistvost stanovišť soustavy NATURA 2000 (výše zmiňovaný rozsudek č. j. 6 As 405/2020-107, bod 57). Z vyjmenovaných rozsudků shodně vyplývá, že za situace, kdy rozhodná právní úprava doznala změn a pracuje toliko s pojmem *významný negativní vliv*, nejsou závěry rozsudku č. j. 8 Ao 2/2010-644 nadále aplikovatelné.

[72] Ke skutečnosti tvrzené stěžovateli o potenciálním významném negativním vlivu AZÚR na konkrétní evropsky významnou lokalitu Kleneč Nejvyšší správní soud uvádí, že k ní nemohl přihlížet, neboť ji stěžovatelé uplatnili až po vydání napadeného rozsudku [§ 109 odst. 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s“)].

III.F Obsahové vady vyhodnocení SEA

[73] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani kasační námitku, dle které by bylo vyhodnocení SEA toliko formální a abstraktní. Stěžovatelé nesouhlasí s krajským soudem, že detailnější posouzení dopadů bude probíhat v navazujících fázích. Dle Nejvyššího správního soudu stěžovatelé ve své argumentaci nepolemizují s podrobným a obsáhlým odůvodněním krajského soudu (body 118 až 144), nýbrž toliko reprodukuji svá dřívější tvrzení obsažená v návrhu.

[74] Nejvyšší správní soud proto ve shodě s krajským soudem opakuje, že podle § 36 odst. 3 věty druhé stavebního zákona z roku 2006 platilo, že *zásady územního rozvoje ani vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem územnímu plánu, regulačnímu plánu nebo navazujícím rozhodnutím*. Již ve výše zmiňovaném rozsudku č. j. 1 Ao 7/2011-526 Nejvyšší správní soud uvedl, že zásady územního rozvoje jsou koncepčním plánovacím nástrojem, přičemž vlastní vymezení plochy či koridoru nelze ztotožňovat s umístěním konkrétní stavby. Pojem *vymezení* v sobě zahrnuje závazné zanesení (zakreslení, popsání) plochy či koridoru v územně plánovací dokumentaci, přičemž není jisté, zda a jakým způsobem bude v budoucnu realizován konkrétní záměr, a to např. i z důvodu možného překročení únosného zatížení životního prostředí, které bude zjištěno v územním řízení a procesu EIA (bod 103 citovaného rozsudku).

[75] Rovněž v pozdější judikatuře Nejvyšší správní soud rozvedl, že „*není úkolem pořizovatele zásad územního rozvoje (...), aby na úrovni pořizování zásad územního rozvoje prokázal, že záměr, pro nějž se vymezuje koridor, bude splňovat podmínky pro jeho povolení v územním řízení. Smyslem prověření realizovatelnosti záměru na úrovni zásad územního rozvoje je zhodnotit na základě stávajícího stavu životního prostředí a odborného odhadu vlivů záměru na životní prostředí, zda je zcela vyloučeno, že by záměr (v některé z myslitelných podob) mohl splnit veřejnoprávní limity. Jinými slovy, smyslem [vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území] je prověřit, zda není a priori vyloučeno, aby byl daný záměr do území umístěn. Konkrétní prověření limitů je již úkolem územního řízení*“ (rozsudek ze dne 4. 4. 2023, č. j. 7 As 88/2021-88, cit. z bodu 39; v podrobnostech lze odkázat na body 40 a 41).

pokračování

[76] V daném případě tedy úkolem hodnocení SEA není a nebylo, aby v souvislosti s pořizováním zásad územního rozvoje bylo postaveno najisto, zda plánované záměry mohou být v budoucnu realizovány. Na této úrovni lze jen obtížně předjímat, v jaké konkrétní podobě, ať už z hlediska detailu trasy či technologického provedení, bude záměr realizován. Úkolem je (bylo) takovou možnost prověřit v míře podrobnosti zásad územního rozvoje. Z hlediska hlukové a imisní zátěže to znamená zjistit ve vztahu k plánovanému záměru současnou zátěž území, odborně odhadnout, nakolik bude mít kumulace vlivů ostatních plánovaných záměrů negativní vliv na ovzduší a hlukovou situaci v řešené oblasti a navrhnout kompenzační opatření (rozsudek ze dne 25. 11. 2021, č. j. 3 As 62/2019-101, bod 42). Vzhledem k celostnímu charakteru se zásady územního rozvoje zabývají územím celého kraje. Nemohou tedy posuzovat individuální záměry v kontextu jejich konkrétních vlastností (umístění, velikost, orientace atd.). Tyto vlastnosti jsou v podrobnostech známy až v konkrétním územním řízení, neboť až v něm žadatel tyto vlastnosti definuje a příslušné orgány mohou posoudit jejich soulad s příslušnými předpisy (rozsudek ze dne 9. 12. 2024, č. j. 8 As 215/2023-109, bod 76).

[77] Shora popsáním judikturním východiskům v nyní posuzovaném případě odpovídá jak metodologie vyhodnocení SEA (viz str. 212, kapitola nazvaná *Omezení hodnocení*), tak závěry krajského soudu, jimž v tomto ohledu nelze nic vytknout. Ke znečištění ovzduší, hluku a vibracím se vyhodnocení SEA dostatečně konkrétně a podrobně vyjadřuje na str. 135 a dále na str. 153 až 157. Tyto pasáže pojednávají nejen o hluku ze samotné budoucí vysokorychlostní železniční dráhy v koridoru, ale počítají rovněž s hlukovým příspěvkem ostatních zdrojů hluku. Jak správně poukázal krajský soud (bod 139 napadeného rozsudku), hluková zátěž spojená s železniční tratí je dle vyhodnocení SEA obecně řešitelná tak, aby její „*příčinek ke kumulativnímu vlivu byl akusticky vyhovující*“, přičemž vyhodnocení SEA konstatuje existenci dostatečné „*rezervy pro příspěvek ostatních zdrojů hluku v rámci požadovaných limitů*“. Hlukové emise jsou v nyní souzené věci řešitelné za použití běžných a dostupných protihlukových opatření. Vyhodnocení SEA obsahuje také orientační výpočty hlukové zátěže a její porovnání se závaznými hlukovými limity. Z těchto zjištění následně vzešlo navrhované prostorové opatření zajistit dostatečnou šíři koridoru pro instalaci protihlukových opatření a minimalizovat tím vliv hluku a vibrací na přilehlé obytné prostředí (str. 216 vyhodnocení SEA). Odrazem navrženého opatření se pak stalo samotné vymezení koridoru ŽD1 v proměnné šířce 100 až 1200 m, které budoucí realizaci protihlukových opatření umožňuje. Dále se tato část vyhodnocení SEA promítla i do výrokové části AZÚR, kde je jako úkol pro územní plánování a využívání území v čl. 69b odst. 1 písm. g) stanoveno vytvořit podmínky pro ochranu obytné zástavby před hlukem a vibracemi a v čl. 69c odst. 1 je jako kritérium pro rozhodování o možných variantách ve využití koridoru stanovena vzdálenost od obytné výstavby a možnost minimalizace zásahů na kvalitu prostředí v obytných zástavbách přilehlých obcí (viz také str. 230 vyhodnocení SEA).

[78] Krajský soud dospěl ke správnému závěru též stran dostatečného vypořádání kumulativních a synergických vlivů záměru AZÚR z hlediska souběhu koridoru ŽD1 s dálnicí D8 a stávajícími železničními tratěmi, a to nejen z hlediska hluku a ochrany ovzduší. V podrobnostech Nejvyšší správní soud odkazuje na body 128 až 135 napadeného rozsudku. Rovněž námitku nesprávného vyhodnocení vlivů AZÚR na krajinný ráz a významné krajinné prvky vypořádal krajský soud dostatečně, a to v bodech 140 a následně napadeného rozsudku.

[79] Nejvyšší správní soud se tak ztotožňuje s hodnocením krajského soudu, že vyhodnocení SEA bylo co do svého obsahu dostatečné a vlivy AZÚR byly posouzeny v míře podrobnosti odpovídající charakteru a měřítku krajské územně plánovací dokumentace. Podrobnější posouzení bude možné v situaci, kdy bude známo přesné umístění a technické řešení stavby vysokorychlostní železniční dráhy.

[80] Závěry krajského soudu nejsou v rozporu ani s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2014, č. j. 9 AOs 6/2013-44, kterého se stěžovatelé v kasační stížnosti dovolávají (aniž současně upřesnili, v jaké konkrétní souvislosti; pouze uvedli, že vyhodnocení SEA má poskytovat reálný podklad pro informované rozhodování). Z odkazovaného rozsudku vyplývá, že nelze „v žádném případě dospět k závěru, že posuzování vlivů na ovzduší a hlukovou situaci má probíhat na úrovni EIA a ne na úrovni SEA, jak dovozuje stěžovatel. Posouzení vlivů na ovzduší a hlukovou situaci (a i na lidské zdraví) musí proběhnout na obou úrovních, přičemž je evidentní, že se toto posouzení bude lišit z hlediska míry podrobnosti, neboť ZÚR jsou nástrojem koncepčním. Dokumentace posouzení vlivů záměru na životní prostředí (EIA) tedy bude bezesporu podrobněji posuzovat vlivy konkrétního záměru na životní prostředí než dokumentace posouzení vlivů koncepce na životní prostředí (SEA)“ (bod 69 citovaného rozsudku). Postup pořizovatele AZÚR v nyní souzené věci není se závěry tohoto rozsudku v rozporu.

[81] Krajský soud správně považoval míru podrobnosti vyhodnocení SEA z hlediska možných dopadů na zdraví obyvatelstva (hluk a vibrace) za dostatečnou s odůvodněním, že hlukové dopady budou řešitelné navrženými protihlukovými opatřeními, a to v konkrétní podobě odpovídající tomu kterému úseku koridoru. Lze proto souhlasit se závěrem soudu o nadbytečnosti provádění důkazu akustickým posudkem Ing. J. D. ze dne 8. 1. 2025, který byl navrhován k doložení toho, že vyhodnocení SEA není zpracováno v podrobnosti vyžadované stěžovateli, a výsledkem jeho zpracovatele (bod 136 napadeného rozsudku).

[82] Ke kasační námitce neprovedení ostatních stěžovateli navržených listinných důkazů Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatelé z napadeného rozsudku mylně dovozují, že krajský soud tyto důkazy neprovedl, neboť měl za to, že návrh na jejich provedení stěžovatelé vzali zpět. Takový výklad odůvodnění napadeného rozsudku, který stěžovatelé předkládají v kasační stížnosti, zjevně neodpovídá skutečnému obsahu napadeného rozsudku. Argumentace stěžovatelů tímto směrem se zcela míjí s odůvodněním napadeného rozsudku.

[83] Krajský soud navržené důkazy ve skutečnosti neprovedl nikoli z toho důvodu, že by stěžovatelé na svém návrhu netrvali, nýbrž pro nadbytečnost. Krajský soud považoval pro posouzení věci samé za dostatečnou obsáhlou spisovou dokumentaci k pořizovacímu procesu AZÚR (viz bod 39 napadeného rozsudku). Stěžovatelé taktéž nevysvětlili, z jakého důvodu považují provedení ostatních jimi označených důkazů (či některých z nich) za nezbytné, a to jak ve vztahu ke konkrétním skutkovým závěrům krajského soudu, tak ve vztahu k dostatečnosti obsahu spisové dokumentace. Nejvyšší správní soud tedy neshledal, že by krajský soud postupoval v rozporu se zákonnou úpravou dokazování a porušil ústavně garantované právo stěžovatelů na spravedlivý proces.

[84] Na tomto místě se pak Nejvyšší správní soud s ohledem na příslušnou kasační námitku zabýval také hodnocením přezkoumatelnosti vyhodnocení SEA ze strany krajského soudu. Krajský soud v rámci obecného úvodu do problematiky soudního

pokračování

přezkumu územně plánovací dokumentace zmiňuje, že soudy nejsou povolány k tomu, aby hodnotily odbornou stránku věci a že odborné posouzení a volba konkrétních řešení je na pořizovateli a zpracovatelích odborných podkladů (bod 115 napadeného rozsudku). Nejvyšší správní soud k tomuto tvrzení krajského soudu upozorňuje, že správní soudy nemohou rezignovat na posouzení samotné věcné podstaty žalobních (zde návrhových) bodů, jestliže tyto dostatečně konkrétním způsobem zpochybňují správnost odborných podkladů. Jak u znaleckých posudků, tak u jiných odborných podkladů musí být umožněna prověrka nejen právní korektnosti, ale i jejich věcné správnosti (rozsudek ze dne 19. 9. 2025, č. j. 6 As 186/2023-104, bod 127).

[85] Vedle toho jsou správní soudy povinny posoudit, zda má odborný podklad zákonem požadované náležitosti, zda je jeho argumentace srozumitelná a logicky konzistentní a zda byl tento podklad zohledněn v rozhodovacím procesu (např. rozsudek ze dne 24. 2. 2023, č. j. 8 As 98/2020-235, č. 4464/2023 Sb. NSS, bod 45).

[86] Se stěžovateli proto je nutno souhlasit do té míry, že v případě kvalifikovaného zpochybnění odborných podkladů se správní soud je povinen těmito otázkami zabývat. V daném případě však krajský soud sám v odůvodnění napadeného rozsudku věcně a podrobně hodnotil obsah vyhodnocení SEA (jako odborný podklad), stěžovatele tedy nijak neomezil v jejich právu na soudní přezkum v plné jurisdikci. Koneckonců stěžovatelé s věcným hodnocením soudu rovněž věcně (byť stručně) v kasační stížnosti polemizovali.

III.G Změna stanovisek dotčených orgánů státní správy

[87] Podle § 4 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 *orgány územního plánování a stavební úřady postupují ve vzájemné součinnosti s dotčenými orgány chránícími veřejné zájmy podle zvláštních právních předpisů nebo tohoto zákona. Podle písm. b) téhož ustanovení dotčené orgány vydávají stanoviska, která nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jejichž obsah je závazný pro politiku územního rozvoje a pro opatření obecné povahy podle tohoto zákona. Podle citovaného ustanovení se dále pro obsah stanoviska obdobně použije § 149 odst. 2 správního řádu.*

[88] Podle § 149 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, *závazné stanovisko obsahuje závaznou část a odůvodnění. V závazné části dotčený orgán uvede řešení otázky, která je předmětem závazného stanoviska, ustanovení zákona, které zmocňuje k jeho vydání a další ustanovení právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen. V odůvodnění uvede důvody, o které se opírá obsah závazné části závazného stanoviska, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, na kterých je obsah závazné části založen.*

[89] Podle § 4 odst. 8 stavebního zákona z roku 2006 *orgány územního plánování a stavební úřady projednávají protichůdná stanoviska nebo protichůdná závazná stanoviska dotčených orgánů. Dojde-li k rozporu mezi příslušnými orgány podle tohoto zákona a dotčenými orgány, jakož i mezi dotčenými orgány navzájem, postupuje se podle správního řádu. Správní řád v § 136 odst. 6 pro řešení rozporů předpokládá přiměřený postup podle § 133 téhož zákona, tedy projednání vzniklého rozporu v dohodovacím řízení.*

[90] Smysl dohodovacího řízení nespočívá v instančním přezkumu stanoviska dotčeného orgánu jemu nadřízeným orgánem (jako u závazných stanovisek), nýbrž směřuje k prověření možnosti všeobecně akceptovatelného řešení. Dohoda o řešení rozporů je nástrojem, který má umožnit, aby po dosažení kompromisu mezi orgány státní správy mohl proces přípravy územně plánovací dokumentace dále pokračovat (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2020, č. j. 7 As 95/2020-65, bod 55). Účelem dohodovacího řízení je tedy projednat možnosti, které se nabízejí a mohou spočívat například v úpravě návrhu územně plánovací dokumentace, již by bylo možné akceptovat jak z hlediska orgánu územního plánování, tak z hlediska dotčeného orgánu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2023, č. j. 2 As 108/2023-32, bod 30).

[91] V návaznosti na výše uvedené krajský soud v napadeném rozsudku správně upozornil na povinný proces dohodovacího řízení, které pořizovatel inicioval v souladu s § 38 odst. 1 stavebního zákona z roku 2006. Závěr krajského soudu, že výsledkem dohodovacího řízení může být změna původního stanoviska dotčeného orgánu za účelem nalezení řešení přijatelného pro všechny zúčastněné, je logický a nelze mu nic vytknout. V případě nemožnosti změny původního stanoviska by institut řešení rozporů zcela postrádal své opodstatnění. Dotčené orgány proto byly oprávněny v daném případě změnit na základě dohodovacího řízení své postoje k řešené otázce.

[92] Důvodná není ani související námitka stěžovatelů směřující proti nepřezkoumatelnosti změněných stanovisek dotčených orgánů. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem, že dotčené orgány dostatečně odůvodnily, proč ke změně svého postoje přistoupily.

[93] K příkladu stanoviska Agentury ochrany a přírody uváděnému stěžovateli v kasační stížnosti Nejvyšší správní soud shrnuje, že původní stanovisko tohoto dotčeného orgánu ze dne 31. 1. 2023 stanovilo požadavek vymezit koridor ŽD 1 toliko ve formě územní rezervy, která umožní další prověřování území, a dále uvádělo některé nedostatky vyhodnocení SEA [příloha č. 5 AZÚR (vyhodnocení stanovisek a vyjádření), str. 5 až 8]. Dne 15. 3. 2023 proběhlo dohodovací řízení, z něhož byl pořízen záznam, který je součástí AZÚR [tamtéž, str. 10 až 15]. Ze záznamu vyplývá, že vymezení pouhé územní rezervy nenaplnuje požadavek PÚR vymezit přímo (návrhový) koridor, a proto nelze požadavku dotčeného orgánu vyhovět. Záznam dále obsahuje ujednání pořizovatele a dotčeného orgánu o úpravě vyhodnocení SEA. V záznamu je rovněž zachyceno, že s ohledem na tyto úpravy, na míru podrobnosti zásad územního rozvoje a na řešení průchodu chráněnou krajinnou oblastí tunelem v celé délce došlo k dohodě, dle které dotčený orgán nově souhlasí s vymezením koridoru ŽD 1, a to za podmínek v dohodě obsažených (požadavky na úpravu výrokové části i odůvodnění AZÚR).

[94] Původní stanovisko Agentury ochrany a přírody ve spojení se změnou tak Nejvyšší správní soud považuje ve shodě s krajským soudem za přezkoumatelné a splňující náležitosti § 149 odst. 2 správního řádu. Přezkoumatelná je také procedura, jíž došlo ke změně postoje dotčeného orgánu, neboť spisová dokumentace řádně zachycuje důvody, které ke změně vedly. Není tedy pravdivé tvrzení stěžovatelů, že by změna původního stanoviska dotčeného orgánu nebyla věcně odůvodněna.

pokračování

[95] Stejně tak není pravdivá námitka stěžovatelů, že ke změně stanoviska přistoupil dotčený orgán toliko z důvodu jemu předestřené argumentace o závaznosti předvýběru variant ministerstvem. Jak již bylo uvedeno, dotčený orgán ustoupil od původního požadavku na vymezení „pouhé“ územní rezervy, neboť PÚR požadovala vymezení *koridoru*, nikoli *územní rezervy* pro něj; a dále z toho důvodu, že dosáhl příslibu vedení vysokorychlostní železniční tratě tunelem přes celou chráněnou krajinnou oblast, jakož i promítnutí této skutečnosti do výrokové části AZÚR. Takové zdůvodnění považuje Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem za dostatečné a legitimní.

[96] Lze poznamenat, že z obdobného důvodu došlo rovněž ke změně částečně nesouhlasného stanoviska Ministerstva kultury ze dne 27. 1. 2023 [příloha č. 5 AZÚR (vyhodnocení stanovisek a vyjádření), str. 29 až 37], jak vyplývá ze záznamu dohodovacího řízení ze dne 6. 3. 2023 [tamtéž, str. 2 až 4], dle kterého tak bylo učiněno z toho důvodu, že v lokalitě zámku Ploskovice bude železniční trať vedena tunelem.

[97] Taktéž původní stanovisko Krajské hygienické stanice Ústeckého kraje ze dne 7. 2. 2023 uvádělo, že nemůže doporučit k dalšímu projednání žádnou z předložených variant koridoru ŽD 1, přičemž poukazovalo na z jejího pohledu vhodnější variantu rušení územní rezervy [příloha č. 5 AZÚR (vyhodnocení stanovisek a vyjádření), str. 77 až 79]. Ze záznamu dohodovacího řízení ze dne 15. 3. 2023 plyne, že pořizovatel vysvětlil svůj právní názor na výklad § 36 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006, tedy na míru podrobnosti vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (koncepce vs. konkrétní stavební záměr) s tím, že podrobné vyhodnocení hlukové zátěže bude provedeno v pozdějších fázích. Oprávněný investor dále vysvětlil změnu koncepce rozvoje vysokorychlostní železniční dopravy (*pozn. soudu: tato změna souvisí s nutností opustit původní řešení vedení koridoru rušenou územní rezervou*). Správní orgány se dohodly na úpravě vyhodnocení SEA a dodatečném zaslání podrobnějších podkladů [příloha č. 5 AZÚR (vyhodnocení stanovisek a vyjádření), str. 80 a 81]. Z následných vyjádření krajské hygienické stanice ze dne 4. 4. 2023 a 30. 6. 2023 pak vyplynul konečný postoj tohoto dotčeného orgánu k AZÚR, a sice že s vymezením koridoru ŽD 1 na úrovni zásad územního rozvoje souhlasí s tím, že podrobnější prověření vlivu na veřejné zdraví obyvatel (zejména hluku) bude provedeno na úrovni územních plánů obcí a v územním řízení [příloha č. 5 AZÚR (vyhodnocení stanovisek a vyjádření), str. 83 až 88].

[98] Rovněž stanovisko krajské hygienické stanice a procedura jeho změny tak jsou plně přezkoumatelné, neboť spisová dokumentace dostatečně zachycuje důvody, které ke změně stanoviska vedly. Stěžovatelům proto nelze přisvědčit v tom, že by změna původního stanoviska tohoto dotčeného orgánu nebyla věcně odůvodněna. Je zjevné, že dotčený orgán původně zastávané stanovisko změnil v důsledku akceptace vysvětlení oprávněného investora o nemožnosti vedení koridoru územní rezervou, jakož i právního názoru pořizovatele stran nižší míry podrobnosti vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území odpovídající charakteru a měřítku krajské územně plánovací dokumentace.

III.H Přezkoumatelnost rozhodnutí o námitkách stěžovatelů vznesených v průběhu pořizování AZÚR

[99] Stěžovatelé rovněž namítali, že krajský soud nepřezkoumal jimi namítanou vadu AZÚR spočívající ve formalistickém vypořádání námitek stěžovatelů (§ 39 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006) vznesených v průběhu pořizování AZÚR.

[100] Podle § 172 odst. 5 správního řádu rozhoduje o námitkách správní orgán, který opatření obecné povahy (zde AZÚR) vydává. Rozhodnutí o námitkách, které musí obsahovat vlastní odůvodnění, se uvede jako součást opatření obecné povahy. Odpůrce v daném případě tímto způsobem postupoval, AZÚR obsahuje rozhodnutí o námitkách stěžovatelů [příloha č. 7 AZÚR (rozhodnutí o námitkách), str. 113 až 131]. Námitku nevyhodnocení kumulativních a synergických vlivů odpůrce vypořádal na str. 113 až 115. Námitku absence celostního posouzení koridoru odpůrce vypořádal na str. 122. Námitku kumulativních vlivů dálnice D8 a koridoru a s tím související požadavek na tunel pro lokalitu Mnetěš - Vražkov - Straškov odpůrce vypořádal na str. 116 a 117. Námitku neposouzení konkrétních negativních vlivů a nedostatečnosti detailu vyhodnocení SEA pak odpůrce vypořádal na str. 123 až 129.

[101] Rovněž krajský soud se v napadeném rozsudku podrobně věnoval dostatečnosti vypořádání námitek odpůrcem a přezkoumatelnosti AZÚR v bodech 56 až 68 odůvodnění, s jehož závěry se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. I on považuje AZÚR za přezkoumatelnou a dostatečně odůvodněnou, a to i v části obsahující rozhodnutí o námitkách stěžovatelů.

[102] Stěžovatelé pak v této souvislosti vytýkají odpůrci, že jejich námitky nevypořádal věcně (nýbrž formalisticky) a že jeho odůvodnění jim neposkytlo materiálně dostačující odpověď. Nejvyšší správní soud však s tímto hodnocením nesouhlasí a shodně s krajským soudem považuje rozhodnutí o námitkách za dostatečně odůvodněné a přezkoumatelné. Stěžovatelé soustavně odmítali a odmítají východisko odpůrce o nižší potřebné míře podrobnosti zásad územního rozvoje a tomu odpovídající nižší míře podrobnosti vyhodnocení SEA oproti míře podrobnosti konkrétního stavebního záměru a posouzení EIA. Řešení této sporné otázky se Nejvyšší správní soud věnoval výše. Rozhodnutí odpůrce o námitkách, v němž řada námitek stěžovatelů nebyla shledána důvodnými právě s ohledem na odlišná koncepční východiska oproti představám stěžovatelů, však nelze shledat nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů.

IV. Závěr a náklady řízení

[103] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je zčásti důvodná, a proto ve smyslu § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je krajský soud ve smyslu § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán závěry vyslovenými v tomto rozsudku.

[104] V dalším řízení rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 30. dubna 2026

pokračování

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu